

HAK ATAS INFORMASI DAN *LEGAL STANDING* PARA PIHAK DALAM SENGKETA INFORMASI DI KOMISI INFORMASI¹⁾

Oleh :

Fauzi Syam, SH.MH.¹

Abstrak

Keterbukaan informasi di Indonesia saat ini telah bergerak dari sekedar keberadaan jaminan hukum ke arah implementasi. Perwujudan kondisi tersebut terjamin dan diatur dalam ketentuan peraturan yang mengatur tentang keterbukaan informasi. Hak atas informasi dan *Legal Standing* para pihak dalam setiap sengketa informasi di Komisi Informasi merupakan prinsip yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah. Kewenangan pemerintah dalam menjamin hak atas informasi dan *legal standing* merupakan suatu keharusan yang harus dilaksanakan. Sejauh Implementasi atas jaminan Hak atas informasi dan *Legal Standing* para pihak dalam setiap sengketa informasi di Komisi Informasi dilaksanakan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku.

Kata Kunci : *Hak, Informasi, Legal Standing, Sengketa, Komisi Informasi.*

I. PENDAHULUAN

Akses terhadap informasi merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin dan dilindungi konstitusi. Pada perubahan kedua UUD 1945 Pasal 28 F dinyatakan bahwa: *Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia*".

Pengakuan terhadap akses informasi sebagai bagian dari hak asasi manusia nyaris tanpa penolakan. Pada saat pembahasan amandemen kedua UUD 1945, Pasal 28 F relatif tidak menimbulkan banyak perdebatan berarti. Semua Fraksi sependapat bahwa hak atas informasi merupakan hak asasi manusia yang perlu dirumuskan dalam konstitusi. Kalangan pers serta sejumlah asosiasi dan organisasi memberikan masukan ke MPR selama rapat-

¹Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Jambi.

rapat pada Februari 2000 bahwa kebebasan berbicara dan memperoleh informasi adalah bagian dari hak asasi manusia atau hak warga negara.²

Hak atas informasi ini secara tegas diatur Pasal 4 UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP), yang menyebutkan:

- (1) *Setiap Orang berhak memperoleh Informasi Publik sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.*
- (2) *Setiap Orang berhak:*
 - 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; dan/atau*
 - d. *menyebarkan Informasi Publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*
- (3) *Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan permintaan Informasi Publik disertai alasan permintaan tersebut.*
- (4) *Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan gugatan ke pengadilan apabila dalam memperoleh Informasi Publik mendapat hambatan atau kegagalan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.*

Ada beberapa pokok pikiran terkait dengan rumusan Pasal 4 tersebut di atas.

Pertama, jaminan hak atas informasi yang diatur dalam UU KIP demikian luas. Lingkup hak atas informasi bukan hanya berbentuk dokumen saja, melainkan juga tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan badan publik agar masyarakat dapat mengakses informasi yang dibutuhkan. Lebih lanjut, UU KIP juga memberikan mandat agar badan publik secara proaktif memberikan akses kepada publik tanpa adanya permintaan terlebih dahulu, khususnya untuk informasi-informasi tertentu.

Kedua, hak memperoleh informasi harus dipandang melekat dengan hak untuk mengajukan keberatan/gugatan melalui lembaga penyelesaian sengketa yang ditunjuk (atasan, Komisi Informasi, maupun pengadilan) apabila dalam memperoleh informasi mendapat hambatan atau kegagalan. Hak mengajukan keberatan/gugatan ini merupakan akses masyarakat terhadap keadilan (*access to justice*). Pasal ini merupakan dasar untuk

² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2008, hal. 171.

mengajukan banding administrasi dan hak gugat (*legal standing*) bagi masyarakat ke pengadilan.³

Perkembangan keterbukaan informasi di Indonesia saat ini telah bergerak dari sekedar keberadaan jaminan hukum ke arah implementasi. Namun berbagai hasil studi menunjukkan, implementasinya belum sepenuhnya sesuai dengan tujuan yang diharapkan UU KIP. Karena itu, bermunculanlah sengketa informasi di Komisi Informasi dan/atau di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), yang jumlahnya dari tahun ke tahun semakin meningkat. Komisi Informasi Pusat mencatat, jika tahun 2012 hanya menerima 323 kasus, meningkat menjadi 365 kasus pada tahun 2013⁴. Kecenderungan yang sama juga terjadi pada Komisi Informasi Daerah/Provinsi. Pada Komisi Informasi Banten misalnya, jika tahun 2012 hanya menerima 117 sengketa tetapi pada tahun 2013 meningkat menjadi 525 kasus⁵.

Kajian ini hanya akan memfokuskan pada *legal standing* para pihak dalam penyelesaian sengketa informasi di Komisi Informasi. Ada dua pertimbangan mengapa fokus kajian ini diangkat.

Pertama, UU KIP tidak memberikan penjelasan dan kriteria apa yang dimaksud bahwa dalam setiap yang mengajukan permintaan informasi harus "*disertai alasan permintaan*".⁶ Dengan tidak adanya kriteria tentang "alasan permintaan", maka dalam praktik, ada kemungkinan bagi setiap orang untuk meminta informasi kepada badan publik tanpa batas. Misalnya, meminta informasi dalam jumlah yang besar, atau meminta informasi secara berulang-ulang tanpa tujuan yang jelas, atau informasi yang diminta tersebut tidak ada relevansinya dengan tujuan permohonan atau kapasitas pemohon. Tidak menutup kemungkinan, permohonan informasi dengan tujuan asal-asalan hanya untuk mengganggu penyelenggaraan pemerintahan, yang akan menyulitkan badan publik yang dalam salah satu sisi wajib melayani permohonan informasi. Kecenderungan semacam itu, dalam praktek telah terjadi. Karena itu, sangat penting bagi Komisi Informasi untuk menilai *legal standing* dari pihak Pemohon.

³ Henri Subagiyo, *Anotasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*, Komisi Informasi RI, Jakarta, 2009, hal. 99.

⁴ <http://www.komisiinformasi.go.id>.

⁵ <http://www.komisiinformasi.bantenprov.go.id>.

⁶ Pasal 4 ayat (3) UU KIP, menyebutkan: *Setiap orang berhak mengajukan permintaan informasi disertai dengan alasan permintaan tersebut*. Penjelasanannya hanya menyatakan *cukup jelas*

Kedua, menurut UU KIP, subyek sengketa atau para pihak dalam sengketa informasi adalah *pengguna informasi publik* dan *badan publik*⁷. Badan publik tersebut menurut UU KIP dipersonifikasikan oleh Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) dan Atasan PPID. Namun berdasarkan kajian sementara, sangat jarang Komisi Informasi/ PTUN yang menguji secara kritis tentang *legal standing* para pihak tersebut.

Berdasarkan pertimbangan di atas, kajian ini menarik untuk diketengahkan. Isu-isu hukum yang akan dibahas adalah: *Apakah yang menjadi objek dalam sengketa informasi? Siapakah yang dimaksud para pihak dalam sengketa informasi? Bagaimanakah pengujian Komisi Informasi terhadap legal standing para pihak dalam sengketa Informasi?*

Secara substantif, sejauh penelusuran yang dilakukan oleh peneliti, fokus kajian atas isu-isu hukum yang diungkapkan di atas belum pernah dilakukan.⁸ Karena itu, kajian ini mempunyai manfaat dari dua sisi. **Pertama**, dari sisi akademik. Kajian ini pada satu sisi berusaha menemukan konsep-konsep dasar tentang kejelasan objek sengketa informasi, pengertian sengketa informasi, kejelasan pihak Pemohon, kejelasan pihak Termohon, dan asas-asas keseimbangan pemenuhan hak dan kewajiban pemohon informasi, serta pemenuhan hak dan kewajiban badan publik di sisi lain. Tanpa adanya kejelasan tentang konsep-konsep dasar dan asas keseimbangan tersebut, maka tujuan UU KIP akan sulit dicapai. **Kedua**, dari sisi praktik. Kajian ini berusaha mempelajari lebih dalam putusan Komisi Informasi, yang pada saat ini jarang dilakukan oleh para akademik dan praktisi. Padahal, putusan tersebut merupakan hal yang penting untuk dipelajari, di samping peraturan perundang-undangan, karena dalam putusan tersebut terdapat makna hukum yang konkret, yang tidak dijumpai dalam kaidah peraturan perundang-undangan.

Penulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif merupakan suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran

⁷ Pasal 1 angka 5 menyebutkan: *Sengketa Informasi Publik adalah sengketa yang terjadi antara badan publik dan pengguna informasi publik yang berkaitan dengan hak memperoleh dan menggunakan informasi berdasarkan perundang-gundangan.*

⁸ Kajian meyangkut sengketa informasi dilakukan antara lain oleh Kaharudin dalam disertasinya yang berjudul "*Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*". Namun permasalahan yang dikaji berbeda dengan kajian ini. Fokus kajian meliputi: (1) Apakah dengan diundangkannya UU KIP terjadi perluasan kompetensi absolut PTUN dan bagaimana implikasi yuridisnya terhadap penyelesaian sengketa TUN; (2) bagaimanakah eksistensi Komisi Informasi dalam sistem penyelesaian sengketa TUN yang timbul dari sengketa informasi publik, dan (3) bagaimanakah mekanisme penyelesaian sengketa yang diatur dalam UU KIP. Lihat Salim H.S. dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hal 206-207.

berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Logika keilmuan yang ajeg dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif, yaitu ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri.⁹

Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Dalam pendekatan perundang-undangan, seorang peneliti perlu memahami hirarkhi dan asas-asas peraturan perundang-undangan.¹⁰

B. Tinjauan Pustaka

1. Hak Atas Informasi Publik

Dalam rapat paripurna tanggal 3 April 2008, Dewan Perwakilan Rakyat akhirnya mengesahkan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP). Lahirnya UU KIP dilatarbelakangi oleh beberapa pertimbangan yang mengarah pada terbentuknya masyarakat informasi. **Pertama**, informasi merupakan kebutuhan pokok setiap orang bagi pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta merupakan bagian penting bagi ketahanan nasional. **Kedua**, hak dalam memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik. **Ketiga**, kebebasan memperoleh informasi publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan badan publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik. **Keempat**, pengelolaan informasi publik merupakan salah satu upaya untuk mengembangkan informasi.¹¹

UU KIP (*Freedom of Information Act*) yang dikembangkan oleh berbagai negara, juga Indonesia, memberlakukan prinsip-prinsip yang memiliki standar internasional yang berlaku dan dikembangkan UNESCO dan LSM internasional, seperti yang tertera dalam *Article 19*. Agar bisa diterima oleh sebagian besar masyarakat dalam kerangka menuju *goodgovernment*, paling tidak, UU itu harus memiliki sembilan unsur yang perlu ada di dalamnya, yaitu:

⁹ Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hal. 47.

¹⁰ Peter Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kecana, Jakarta, Cetakan Kedelapan, 2013, hal. 136-137.

¹¹ Lihat Akhmad Rivai, "Kemerdekaan Informasi: Catatan Atas Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik", *Jurnal Dakwah*, Vol. IX, No. 2, Juli-Desember 2008, hal 102.

Pertama, UU KIP harus berfungsi sebagai payung atau penyelaras. **Kedua**, UU KIP memuat secara komprehensif empat jenis hak atas informasi: (a) hak untuk mengetahui, (b) hak untuk mendapatkan informasi (perolehan fisik), (c) hak untuk diinformasikan, serta (d) hak untuk mendayagunakan dan menyebarkan informasi. **Ketiga**, hak atas informasi merupakan kebutuhan dasar setiap orang. **Keempat**, UU ini mengakui prinsip *maximum access limited exemption*. Prinsip ini mensyaratkan dua hal: yaitu pengecualian informasi yang bersifat rahasia bersifat ketat dan terbatas serta bersifat tidak permanen. **Kelima**, akses informasi mempertimbangkan prinsip murah, cepat, akurat, dan tepat waktu. **Keenam**, kewajiban badan publik sebagai subyek UU KIP memiliki sistem pengelolaan informasi dan pelayanan publik yang memadai. **Ketujuh**, penyelesaian sengketa yang murah, cepat, kompeten, independen, dan komprehensif. **Kedelapan**, ruang lingkup pemberlakuan badan publik sebagai penyedia akses informasi tidak terbatas pada institusi Negara, tapi juga institusi diluar Negara yang mendapatkan serta menggunakan anggaran Negara (termasuk badan usaha milik Negara/Daerah). **Kesembilan**, ancaman hukuman ditujukan tidak hanya kepada pelaku penyalahgunaan ketentuan pengecualian (kerahasiaan), tapi juga kepada individu dan badan hukum yang menghambat akses publik.¹²

2. Kewenangan Pemerintah

Berdasarkan asas legalitas, setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan. Asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintahan dan jaminan perlindungan dari hak-hak rakyat.¹³ Menurut Indroharto, penerapan asas legalitas akan menunjang berlakunya *kepastian hukum* dan *kesamaan perlakuan*. Kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan tersebut, sedangkan kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan yang akan dilakukan pemerintah itu dapat diramalkan atau diperkirakan terlebih dahulu, dengan melihat kepada peraturan-peraturan yang berlaku.

¹² *Ibid*, hal 103-104.

¹³ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Adiministrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 2.

Dengan demikian, warga atau masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan tersebut.¹⁴

Substansi asas legalitas adalah wewenang. Dalam Hukum Tata Negara, wewenang (*bevoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*). Jadi, dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan, khususnya berkaitan dengan pembagian kekuasaan. Dalam setiap pembagian kekuasaan berlaku prinsip bahwa setiap kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, setiap pemberian kekuasaan, harus sudah dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan. Kesiapan untuk melaksanakan tanggung jawab secara inklusif harus sudah diterima pada waktu menerima kekuasaan. Beban tanggung jawab bentuknya ditentukan oleh cara-cara untuk memperoleh kekuasaan.¹⁵ Wewenang pemerintahan ini diperoleh melalui atribusi, delegasi dan/atau mandat, yang ciri-cirinya disajikan pada tabel berikut:¹⁶

Tabel 1: Sumber Wewenang Pemerintahan Badan/Pejabat TUN

No	Atribusi	Delegasi	Mandat
1	Diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dan/atau Undang-Undang.	Pendelegasian kewenangan di-tetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.	Badan dan/atau Pejabat TUN memperoleh Mandat, apabila: a. ditugaskan oleh Atasan pejabat kepada bawahan; dan b. merupakan pelaksanaan tugas rutin.
2.	Merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada	Kewenangan yang didelega-sikan kepada Badan dan/atau Pejabat TUN tidak dapat didelegasikan lebih lanjut, kecuali diatur lain oleh Peraturan perundang-undangan	Badan dan/atau Pejabat TUN dapat memberikan Mandat kepada Badan dan/atau Pejabat TUN lain yang menjadi bawahannya, kecuali ditentukan lain dengan peraturan perundang-undangan

¹⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Edisi Revisi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hal. 83-84.

¹⁵ Lihat Kaharudin, "Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik", dalam *Jurnal Yustisia*, Edisi 81 September-Desember 2010, hal 9.

¹⁶ Dikutip dari Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 RUU Administrasi Pemerintahan (RUU AP). Bandingkan dengan uraian dalam buku Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, PT. Grafindo Persada, Jakarta, Cetakan Kedelapan, hal. 97-109.

			undangan.
3.	Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat TUN	Badan dan/atau Pejabat TUN yang memperoleh wewenang dapat mensubdelegasikan Tindakan kepada Badan dan/atau Pejabat TUN lain dengan ketentuan: a.dituangkan dalam bentuk peraturan sebelum wewenang dilaksanakan; b.dilakukan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri; dan c.diberikan kepada pejabat satu tingkat di bawahnya.	Badan dan/atau Pejabat TUN yang menerima Mandat harus menyebutkan atas nama Badan dan/atau Pejabat TUN yang memberikan Mandat.
4.	Badan dan/atau Pejabat TUN yang memperoleh wewenang melalui Atribusi bertanggung jawab atas kewenangan yang diperolehnya.	Badan dan/atau Pejabat TUN yang memberikan Delegasi dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan melalui Delegasi, kecuali ditentukan lain dengan peraturan perundang-undangan	Badan dan/atau Pejabat TUN yang memberikan Mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan melalui Mandat, kecuali ditentukan lain dengan peraturan perundang-undangan.
5.	Kewenangan Atribusi dapat didelegasikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan	-	Badan dan/atau Pejabat TUN yang memperoleh wewenang melalui Mandat tanggung jawab kewenangannya tetap pada pemberi mandat.

3. Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi

3.1. Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID)

Pasal 1 angka 8 UU KIP mengartikan PPID "*sebagai pejabat yang bertanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan/atau pelayanan informasi di badan publik*".¹⁷ Berdasarkan pengertian ini, jelas PPID merupakan ujung tombak untuk mewujudkan pelayanan informasi publik secara cepat, tepat, dan sederhana. Karena itu, UU

¹⁷ Pengertian PPID ini, agak berbeda rumusannya dengan Pasal 1 angka 7 PerKI No. 1 Tahun 2010 yang menyebutkan: "*PPID adalah pejabat yang bertanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan/atau pelayanan informasi di Badan Publik dan bertanggung jawab langsung kepada atasan PPID sebagaimana dimaksud peraturan ini*".

KIP mewajibkan Badan Publik untuk menunjuk/membentuk PPID.¹⁸ Kontradiksi dengan peran PPID yang strategis tersebut, UU KIP tidak mengatur secara rinci tugas dan wewenang PPID¹⁹, dan tidak ada pembahasan yang cukup mendalam terkait PPID.²⁰ Selain itu, terjadi kekeliruan dalam merumuskan tugas dan tanggung jawab PPID.²¹

Pengaturan lebih rinci tugas dan wewenang PPID diatur dalam PP No. 62 Tahun 2010 tentang Peraturan Pelaksana UU No. 14 tentang KIP, Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik (PerKI SLIP), dan Permendagri No. 35 tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Pelayanan Informasi dan Dokumentasi di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah.²²

Pengaturan secara lebih rinci tugas dan wewenang PPID diatur dalam PerKI SLIP, yang dalam Pasal 6 s/d Pasal 10 menyebutkan:

Pasal 6

PPID bertanggungjawab di bidang layanan Informasi Publik yang meliputi proses penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan dan pelayanan Informasi Publik.

Pasal 7

- (1) *PPID bertanggungjawab mengkoordinasikan penyimpanan dan pendokumentasian seluruh Informasi Publik yang berada di Badan Publik.*
- (2) *Dalam rangka tanggungjawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1), PPID bertugas mengkoordinasikan pengumpulan seluruh Informasi Publik secara fisik dari setiap unit/satuan kerja yang meliputi:*

¹⁸ Pasal 13 ayat (1) huruf a UU KIP menyebutkan, "untuk mewujudkan pelayanan cepat, tepat, dan sederhana, setiap Badan Publik membentuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi".

¹⁹ Pengaturan tentang PPID dalam UU KIP tersebar dalam pasal-pasal, yaitu dalam Pasal 1 angka 9, Pasal 9 ayat (5), Pasal 13, Pasal 19, Pasal 35, Pasal 46 ayat (1) dan (2), Pasal 49, dan Pasal 52. Tidak bisa dipahami mengapa pembentuk UU KIP tidak mengatur secara lengkap tugas dan wewenang PPID dalam pasal tersendiri. Padahal, sebagaimana telah dikemukakan, jabatan PPID memiliki posisi yang strategis. Ketidakkonsistenan ini menyebabkan perumusan tugas, wewenang, dan tanggung jawab PPID dalam berbagai peraturan perundang-undangan menjadi berbeda-beda

²⁰ Pada awalnya, rumusan Pasal 1 angka 8 RUU KIP berbunyi: *Pejabat dokumentasi dan informasi adalah pejabat yang bertanggung jawab secara khusus terhadap penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan pelayanan informasi di lembaganya*. Namun pemerintah keberatan dengan frasa "secara khusus" tersebut karena pemerintah akan tidak leluasa menentukan siapa yang akan bertindak sebagai PPID). Lihat Henri Subagiyo dkk, *op.cit.* hal 58-59.

²¹ Dari sudut teknik perancangan, rumusan Pasal 1 angka 8 UU KIP yang menggunakan frasa "dan/atau" adalah keliru, karena frasa ini bersifat alternatif kumulatif. Artinya, tanggung jawab seorang PPID dapat hanya *di bidang penyimpanan atau hanya di bidang pendokumentasian, atau hanyadi bidang penyediaan, atauhanya di bidangpelayanan informasi*. Atau bisa juga keseluruhan bidang tersebut. Kekeliruan ini masih dijumpai dalam rumusan Pasal 1 angka 5 PP Nomor 62 Tahun 2010 dan Pasal 1 angka 4 PerKI Nomor 1 Tahun 2010.

²² Namun, rincian tugas dan wewenang dalam ketiga peraturan tersebut tidak sama.

- a. informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala;
 - b. informasi yang wajib tersedia setiap saat;
 - c. informasi terbuka lainnya yang diminta Pemohon Informasi Publik.
- (3) Dalam rangka tanggungjawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1), PPID bertugas mengkoordinasikan pendataan Informasi Publik yang dikuasai oleh setiap unit/satuan kerja di Badan Publik dalam rangka pembuatan dan pemutakhiran Daftar Informasi Publik setelah dimutakhirkan oleh pimpinan masing-masing unit/satuan kerja sekurang-kurangnya 1 (satu) kali dalam sebulan.
- (4) Penyimpanan Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dibidang kearsipan.

Pasal 8

- (1) PPID bertanggungjawab mengkoordinasikan penyediaan dan pelayanan seluruh Informasi Publik di bawah penguasaan Badan Publik yang dapat diakses oleh publik.
- (2) Dalam rangka tanggungjawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1), PPID bertugas mengkoordinasikan penyediaan dan pelayanan Informasi Publik melalui pengumuman dan/atau permohonan.
- (3) Dalam hal kewajiban mengumumkan Informasi Publik, PPID bertugas untuk mengkoordinasikan:
- a. pengumuman Informasi Publik melalui media yang secara efektif dapat menjangkau seluruh pemangku kepentingan; dan
 - b. penyampaian Informasi Publik dalam bahasa Indonesia yang baik dan benar, mudah dipahami serta mempertimbangkan penggunaan bahasa yang digunakan oleh penduduk setempat.
- (4) Dalam hal adanya permohonan Informasi Publik, PPID bertugas:
- a. mengkoordinasikan pemberian Informasi Publik yang dapat diakses oleh publik dengan petugas informasi di berbagai unit pelayanan informasi untuk memenuhi permohonan Informasi Publik;
 - b. melakukan pengujian tentang konsekuensi yang timbul sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik sebelum menyatakan Informasi Publik tertentu dikecualikan;
 - c. menyertakan alasan tertulis pengecualian Informasi Publik secara jelas dan tegas, dalam hal permohonan Informasi Publik ditolak;
 - d. menghitamkan atau mengaburkan Informasi Publik yang dikecualikan beserta - alasannya; dan
 - e. mengembangkan kapasitas pejabat fungsional dan/atau petugas informasi dalam rangka peningkatan kualitas layanan Informasi Publik.
- (5) Dalam hal terdapat keberatan atas penyediaan dan pelayanan Informasi Publik, PPID bertugas mengkoordinasikan dan memastikan agar pengajuan keberatan diproses berdasarkan prosedur penyelesaian keberatan apabila permohonan Informasi Publik ditolak.

Pasal 9

Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, PPID berwenang:

- a. mengkoordinasikan setiap unit/satuan kerja di Badan Publik dalam melaksanakan pelayanan Informasi Publik;*
- b. memutuskan suatu Informasi Publik dapat diakses publik atau tidak berdasarkan pengujian tentang konsekuensi sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (4) huruf b;*
- c. menolak permohonan Informasi Publik secara tertulis apabila Informasi Publik yang dimohon termasuk informasi yang dikecualikan/rahasia dengan disertai alasan serta pemberitahuan tentang hak dan tata cara bagi pemohon untuk mengajukan keberatan atas penolakan tersebut; dan*
- d. menugaskan pejabat fungsional dan/atau petugas informasi di bawah wewenang dan koordinasinya untuk membuat, memelihara, dan/atau memutakhirkan Daftar Informasi Publik secara berkala sekurang-kurangnya 1 (satu) kali dalam sebulan dalam hal Badan Publik memiliki pejabat fungsional dan/atau petugas informasi.*

Pasal 10

PPID bertanggung jawab kepada atasan PPID dalam melaksanakan tugas, tanggung jawab, dan wewenangnya.

Uraian tentang tugas, tanggung jawab dan wewenang PPID di atas, menempatkan PPID sebagai Pejabat Tata Usaha Negara yang bersifat khusus. Sebab, hanya PPIDlah yang bertugas dan berwenang mengelola informasi di badan publik. Sebagai Pejabat TUN, PPID memperoleh wewenang pemerintahan melalui atribusi (dalam UU KIP) dan delegasi (dalam PerKI No. 1 Tahun 2010). Pertanyaan yang muncul adalah, siapakah yang ditetapkan dengan PPID di lingkungan Badan Publik Pemerintahan Daerah?

Menurut Dessy Eko Prayitno dkk., pada prinsipnya, baik UU KIP maupun PerKI SLIP tidak secara spesifik mengatur mengenai kelembagaan atau struktur organisasi PPID. Untuk itu, badan publik diberikan ruang untuk membentuk, membangun, dan mengembangkan kelembagaan PPID sesuai dengan karakteristik lembaga masing-masing badan publik. Berdasarkan pemikiran tersebut, terdapat dua pilihan bagi badan publik di tingkat daerah, yaitu: (a) membentuk organisasi baru sebagai PPID; atau (b) melekatkan fungsi PPID dalam struktur organisasi yang telah ada yang relevan dengan tugas pengelolaan dan pelayanan informasi.²³

²³ Dessy Eko Prayitno dkk., *Melaksanakan Undang-Undang Tentang Keterbukaan Informasi Publik*, International Center for Environmental Law, Jakarta, 2013, hal. 20.

Apapun pilihan yang diambil oleh Badan Publik Pemerintahan Daerah, **Kepala Daerah harus menunjuk/membentuk PPID**. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 4 PerKI SLIP, dimana *Badan publik wajib menunjuk dan mengangkat PPID untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab sertawewangnya*. Dasar hukum penunjukan/pembentukannya ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah²⁴. Dalam Keputusan Kepala Daerah tersebut, harus jelas: (a) tentang pejabat yang ditunjuk sebagai PPID; (b) tentang orang yang ditunjuk sebagai pejabat fungsional dan/atau petugas informasi apabila diperlukan; (c) pembagian tugas, tanggung jawab, dan kewenangan PPID dalam hal terdapat lebih dari satu PPID; (d) tentang pejabat yang menduduki posisi sebagai atasan PPID yang bertanggung jawab mengeluarkan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh Pemohon Informasi.²⁵

b. Atasan PPID

UU KIP tidak memberikan definisi tentang siapa yang dimaksud dengan Atasan PPID. Pengertian "Atasan PPID" ditemukan dalam Pasal 1 angka 5 PerKI SLIP yang menyebutkan: *Atasan PPID adalah pejabat yang merupakan atasan langsung pejabat yang bersangkutan dan/atau atasan dari atasan langsung pejabat yang bersangkutan*.²⁶

Pengertian "Atasan PPID" tersebut, memunculkan pertanyaan lebih lanjut. Apakah "Atasan PPID" harus pimpinan badan publik yang bersangkutan, ataukah dapat Pejabat lain yang ditunjuk sebagai pimpinan PPID? Berdasarkan penafsiran gramatikal, "Atasan PPID" dalam suatu Badan Publik Pemerintahan Daerah dapat:

1. "Atasan Langsung dari PPID" yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah. Berdasarkan Struktur Organisasi Pemda, maka "Atasan Langsung" PPID dapat:
 - a. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagai "Atasan Langsung". Hal ini terjadi apabila Kepala Daerah menetapkan Sekretaris atau Kepala Bagian Tata Usaha Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagai PPID.
 - b. Sekretaris Daerah sebagai "Atasan langsung". Hal ini terjadi apabila Kepala Daerah menetapkan Kepala Biro Humas atau Kepala Dinas Informasi dan Komunikasi sebagai PPID.

²⁴ Pasal 7 ayat (4) Permendagri No. 35 Tahun 2010 menyebutkan: *PPID di lingkungan Pemerintahan Provinsi ditetapkan oleh Gubernur*. Ayat (5) menyebutkan: *PPID di lingkungan Pemerintahan Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota*.

²⁵ Lihat Pasal 38 ayat (2) PerKI SLIP.

²⁶ Mencermati sejarah pembahasan RUU KIP di Rapat Panitia Kerja DPR RI, tidak diperoleh data tentang perdebatan terkait dengan Atasan PPID. Lihat Henri Subagiyo dkk, *op.cit.* hal 314.

2. "Atasan dari Atasan Langsung PPID", bisa berupa:

- a. Sekretaris Daerah sebagai "Atasan dari Atasan Langsung". Hal ini terjadi apabila Kepala Daerah menetapkan Sekretaris atau Kepala Bagian Tata Usaha Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagai PPID. Atasannya adalah Kepala SKPD, dan "Atasan dari Atasan Langsung" adalah Sekretaris Daerah.
- b. Kepala Daerah sebagai "Atasan dari Atasan langsung". Hal ini terjadi apabila Kepala Daerah menetapkan Kepala SKPD sebagai PPID. Atasan Kepala SKPD adalah Sekretaris Daerah, dan "Atasan dari Atasan Langsung" adalah Kepala Daerah.

Terjadinya keragaman tentang siapa yang dimaksud dengan "Atasan PPID", karena UU KIP dan PerKI SLIP tidak mengaturnya secara tegas. Tetapi siapapun yang ditunjuk sebagai "Atasan PPID", kriterianya adalah harus ditetapkan dalam Keputusan Kepala Daerah.²⁷

Tugas dan wewenang "Atasan PPID" menurut UU KIP hanya memberikan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh Pemohon Informasi dalam bentuk keputusan tertulis. Putusan "Atasan PPID" dapat:

1. Merima seluruh atau sebagian keberatan yang diajukan Pemohon Informasi. Jika ini terjadi, maka dalam Putusan Atasan PPID berisi perintah kepada PPID untuk memberikan sebagian atau seluruh Informasi tersebut.²⁸
2. Menolak keberatan yang diajukan Pemohon Informasi. Jika ini terjadi, maka dalam Putusan Atasan PPID dapat menguatkan Putusan PPID yang telah menolak permohonan atau menambah alasan-alasan baru penolakan permohonan.²⁹

II. PEMBAHASAN.

1. Objek Sengketa Informasi di Komisi Informasi

Berbeda dengan objek sengketa di PTUN yang secara tegas menunjuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagai objek sengketa, UU KIP tidak mengaturnya secara

²⁷ Lihat Pasal 38 ayat (2) huruf d PerKI SLIP.

²⁸ Dalam Pasal 36 UU KIP, tidak diatur bagaimana jika permohonan keberatan dikabulkan, baik sebagian atau seluruhnya. Hal ini menurut Peneliti merupakan kealpaan pembentuk UU. Ketentuan ini muncul dalam Pasal 34 ayat (2) huruf d PerKI SLIP.

²⁹ Lihat Pasal 36 ayat (3) huruf UU KIP.

tegas. Karena itu, untuk mengetahui objek sengketa informasi di Komisi Informasi, dapat dilihat dari ketentuan Pasal 35 ayat (1)³⁰, Pasal 36,³¹ dan Pasal 37 ayat (2)³² UU KIP. Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut, yang menjadi objek sengketa informasi di Komisi Informasi adalah karena *diterbitkannya tanggapan tertulis Atasan PPID atas keberatan yang diajukan oleh Pemohon Informasi yang berisi menguatkan Putusan PPID yang dianggap Pemohon Informasi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*

Berdasarkan pengertian objek sengketa tersebut di atas, terdapat beberapa unsur untuk dapat disebut sebagai objek sengketa informasi di Komisi Informasi, yaitu:

1. Bentuk Tertulis

Perintah bahwa atasan "Atasan PPID" harus menerbitkan tanggapan dalam bentuk tertulis dapat dilihat dari ketentuan Pasal 36 ayat (3) UU KIP dan dari ketentuan Pasal 1 angka 5 PerKI No. 1 Tahun 2013 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa (PerKI PPS).³³ Demikian pula halnya PPID, yang diwajibkan memberikan tanggapan tertulis atas

³⁰ Pasal 35 ayat (1) UU KIP: *Setiap Pemohon Informasi Publik dapat mengajukan keberatan secara tertulis kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi berdasarkan alasan berikut (a) penolakan atas permintaan informasi berdasarkan alasan pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17; (b) tidak disediakannya informasi berkala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9; (c) tidak ditanggapinya permintaan informasi; (d) permintaan informasi ditanggapi tidak sebagaimana yang diminta; (e) tidak dipenuhinya permintaan informasi; (f) pengenaan biaya yang tidak wajar; dan/atau (g) penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam Undang-Undang ini.*

³¹ Pasal 36 UU KIP:

(1) *Keberatan diajukan oleh Pemohon Informasi Publik dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja setelah ditemukannya alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1).*

(2) *Atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) memberikan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh Pemohon Informasi Publik dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya keberatan secara tertulis.*

(3) *Alasan tertulis disertakan bersama tanggapan apabila atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) menguatkan putusan yang ditetapkan oleh bawahannya.*

³² Pasal 37 UU KIP:

(1) *Upaya penyelesaian Sengketa Informasi Publik diajukan kepada Komisi Informasi Pusat dan/atau Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya apabila tanggapan atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi dalam proses keberatan tidak memuaskan Pemohon Informasi Publik.*

(2) *Upaya penyelesaian Sengketa Informasi Publik diajukan dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah diterimanya tanggapan tertulis dari atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (2).*

³³ *Atasan PPID adalah pejabat yang merupakan atasan langsung pejabat yang bersangkutan dan/atau atasan dari atasan langsung pejabat yang bersangkutan yang ditunjuk dan/atau bertanggungjawab*

permohonan informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (4) huruf c PerKI No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik (PerKI SLIP).³⁴

Namun, bagaimana bentuk atau format tanggapan tertulis tersebut tidak ditentukan. Mengacu pada bentuk tertulis dari KTUN, bentuk atau format tersebut diserahkan dalam praktek tata naskah dinas di lingkungan badang publik yang bersangkutan. Yang penting, dalam tanggapan tertulis tersebut jelas Pejabat yang berwenang yang mengeluarkannya, dalam hal ini Atasan PPID yang ditetapkan oleh Pejabat yang berwenang dan jelas kepada siapa ditujukan, dalam hal ini pemohon keberatan.

Bagaimana halnya jika "Atasan PPID" tidak memberikan tanggapan atas permohonan keberatan yang disampaikan oleh Pemohon? Tetap dapat dijadikan sebagai alasan untuk mengajukan sengketa di Komisi Informasi dengan menggunakan alasan Pasal 35 ayat (1) huruf c, yaitu *tidak ditanggapinya permintaan informasi*. Artinya, Atasan PPID sama sekali tidak memberikan respon terhadap permohonan keberatan Pemohon. Sikap diam PPID dalam hukum administrasi disebut dengan KTUN fiktif atau negatif.³⁵

2. Dikeluarkan oleh Atasan PPID

Telah dikemukakan, UU KIP tidak memberikan definisi tentang siapa yang dimaksud dengan "Atasan PPID". Dalam berbagai peraturan pelaksanaannya, terjadi keragaman tentang pengertian "Atasan PPID". Tetapi siapapun yang ditunjuk sebagai "Atasan PPID" pada suatu badan publik, ***kriterianya adalah harus ditetapkan oleh Pejabat yang berwenang. Untuk badan publik Pemerintah Daerah, ditetapkan dalam Keputusan Kepala Daerah.***³⁶

Bagaimana halnya apabila pada badan publik Pemerintah Daerah baik PPID maupun "Atasan PPID" belum ditetapkan sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (1) UU KIP? Dalam hal ini, tidak ada sanksi dalam UU KIP bagi badan publik yang tidak menunjuk/membentuk PPID. Menurut Pasal 42 PerKI SLIP, *dalam hal belum terbentuk*

dalam memberi tanggapan tertulis atas keberatan permohonan informasi publik yang diajukan oleh Pemohon Informasi Publik.

³⁴ Dalam hal adanya permohonan Informasi Publik, PPID bertugas: (c) **menyertakan alasan tertulis** pengecualian Informasi Publik secara jelas dan tegas, dalam hal permohonan Informasi Publik ditolak;

³⁵ Indroharto, *op.cit*, hal. 184. KTUN fiktif atau negatif tersebut dirumuskan dalam Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1986 menyebutkan: *Apabila Badan atau Pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal itu disamakan dengan KTUN.*

³⁶ Lihat Pasal 38 ayat (2) huruf d PerKI SLIP.

PPID, PPID dilaksanakan sementara oleh pejabat yang berwenang di bidang pelayanan informasi.

Ketentuan ini, tidak konsisten dengan semangat dan ketentuan dalam UU KIP, karena: **Pertama**, tidak ada batas waktu kapan batas terakhir bagi badan publik untuk menunjuk/membentuk PPID di lingkungannya. Semestinya, Komisi Informasi menunjuk batas waktu terakhir, misalnya dengan memberi kelonggaran paling lambat 1 (satu) tahun setelah terbitnya PerKI SLIP. **Kedua**, dengan tidak adanya ketentuan batas waktu terakhir penunjukan/pembentukan PPID, dapat ditafsirkan bahwa PPID dapat dibentuk kapan saja atau tidak dibentuk sama sekali. **Ketiga**, ketentuan bahwa tugas PPID dilaksanakan sementara oleh Pejabat yang berwenang, juga mengandung kelemahan. Sebab, PPID adalah Badan/Pejabat TUN, yang memiliki tugas dan wewenang khusus berdasarkan UU KIP. Semestinya, walaupun tugas PPID dilaksanakan sementara waktu oleh Pejabat yang berwenang, maka harus ada Keputusan dari Pimpinan Badan Publik yang menunjuk sementara waktu Pejabat tertentu di lingkungan badan publik untuk melaksanakan tugas-tugas PPID. **Tanpa adanya Keputusan Penunjukan dari Pimpinan Badan Publik, maka tugas dan wewenang yang dilaksanakan oleh Pejabat tersebut tidak sah, karena tidak ada dasar wewenang.**

3. Adanya Permohonan Keberatan

Unsur ketiga dari objek sengketa informasi adalah adanya permohonan keberatan dari Pemohon informasi sesuai dengan prosedur peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut UU KIP dan PerKI SLIP, untuk dapat mengajukan keberatan kepada Atasan PPID, harus ada permohonan keberatan. Jika tidak ada permohonan, tidak ada sengketa. Untuk dapat mengajukan permohonan keberatan, harus ada permohonan informasi terlebih dahulu kepada PPID dan harus ada tanggapan tertulis terlebih dahulu dari PPID. Tanpa adanya permohonan dan/atau tanggapan tertulis dari PPID, maka tidak ada objek sengketa.³⁷ Untuk dapat mengajukan permohonan kepada Atasan PPID, jangka

³⁷ Jika PPID tidak memberikan tanggapan atas permohonan informasi yang disampaikan oleh Pemohon, tetap dapat dijadikan sebagai alasan untuk mengajukan keberatan dengan menggunakan alasan Pasal 35 ayat (1) huruf c UU KIP, yaitu *tidak ditanggapinya permintaan informasi*

waktunya paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja setelah adanya tanggapan tertulis dan/atautindakan diam dari PPID.³⁸

4. Berisi menguatkan Putusan PPID

Alasan pemohon untuk mengajukan keberatan diatur dalam Pasal 35 ayat (1) UU KIP. Alasan-alasan tersebut adalah karena adanya Putusan PPID yang: (a) menolak permintaan informasi berdasarkan alasan pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 UU KIP; (b) tidak menyediakan informasi berkala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 UU KIP; (c) tidak menanggapi permintaan informasi; (d) permintaan informasi ditanggapi tidak sebagaimana yang diminta; (e) tidak dipenuhinya permintaan informasi; (f) pengenaan biaya yang tidak wajar; dan/atau (g) penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam UU KIP.

Ketujuh bentuk putusan PPID tersebut dikuatkan oleh PPID dalam putusannya, yang menyebabkan Pemohon Informasi tetap tidak puas. Dasar inilah yang diajukan oleh Pemohon untuk mengajukan permohonan penyelesaian sengketa ke Komisi Informasi.

5. Dianggap Pemohon Informasi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Putusan Atasan PPID yang menguatkan Putusan PPID dianggap pemohon bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam doktrin hukum administrasi negara, Putusan Atasan PPID sebagai Pejabat TUN dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku apabila: (a) bertentangan secara prosedural. (b) bertentangan secara substansial; (c) dikeluarkan oleh Pejabat TUN yang tidak berwenang.³⁹

2. Para Pihak Dalam Sengketa Informasi

2.1. Pihak Pemohon

³⁸ Berdasarkan Pasal 26 ayat (9) dan (1) PerKI SLIP, jangka waktu tersebut dapat ditambah paling lambat 7 (tujuh) hari kerja dalam hal PPID belum menguasai atau mendokumentasikan Informasi Publik yang dimohon dan/atau belum dapat memutuskan apakah informasi yang dimohon termasuk Informasi Publik yang dikecualikan, yang diberitahukan oleh PPID kepada Pemohon beserta alasannya.

³⁹ Lihat Rozali Abdullah, *op.cit.* hal 34. Dalam Pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986, ketiga alasan tersebut menjadi alasan untuk mengajukan gugatan ke PTUN.

Pasal 1 angka 5 UU KIP menyebutkan bahwa *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.*

Berdasarkan sejarah perumusan UU KIP di DPR RI, Rumusan Pasal 1 angka 5 merupakan rumusan baru usulan Pemerintah, yang tidak tercantum dalam RUU. Terhadap usulan baru Pemerintah ini, DPR menyatakan setuju. Tidak ada perdebatan cukup mendalam terhadap usulan tersebut.⁴⁰

Terkait dengan rumusan Pasal 1 angka 5 dalam hubungannya dengan Pasal 35, maka pertanyaannya adalah, siapakah pihak yang dapat mengajukan sengketa informasi pada Komisi Informasi? Berdasarkan UU KIP,⁴¹ yang berhak mengajukan sengketa adalah Pemohon Informasi. Pemohon Informasi tersebut adalah: (1) warga negara dan/atau (2) badan hukum Indonesia.⁴²

2.2. Pihak Termohon

Berdasarkan pengertian sengketa informasi dalam Pasal 1 angka 5 UU KIP, Pihak Termohon adalah "Badan Publik". Siapakah yang dimaksud dengan Badan Publik dimaksud? Menurut Pasal 1 angka 3:

Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.

Untuk menentukan siapa dan apa saja yang dimaksud dengan badan publik tersebut, dalam Lampiran I PerKI SLIP dirinci badan-badan publik tersebut baik di tingkat Pusat maupun Daerah. Pada tingkatan Pemerintahan Daerah (menurut UU Nomor 32 Tahun 2004),

⁴⁰ Lihat Henry Soebagiyo dkk., *op.cit.*, hal 47-48..

⁴¹ Pasal 1 angka 12 UU KIP menyebutkan: "*Pemohon Informasi Publik adalah warga negara dan/atau badan hukum Indonesia yang mengajukan permintaan informasi publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini*".

⁴² Menurut Henry Soebagiyo dkk., *Badan hukum juga dapat sebagai pemohon informasi. Dengan demikian badan hukum, baik publik maupun privat dapat juga mengajukan permohonan informasi ke badan publik lain, baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan pemohon yang mengajukan permohonan ke badan publik tersebut. Dalam hal demikian dapat disebut sebagai akses horisontal.* Lihat Henry Soebagiyo dkk., *op.cit.* hal. 69.

badan publik dimaksud adalah: (a) Pemerintah Daerah Provinsi; (b) DPRD Provinsi; (c) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan (d) DPRD Kabupaten/Kota.

Tentang pengertian dan rincian badan publik tersebut di atas, dari sudut hukum administrasi, tidaklah menimbulkan perdebatan. Persoalannya adalah, mengapa pembentuk UU menyebutkan bahwa dalam sengketa informasi pihak Termohon (Tergugat) adalah "Badan Publik"? Mengapa pembentuk UU tidak secara langsung menyebutkan bahwa pihak Termohon (Tergugat) adalah "Atasan PPID" yang memiliki kewenangan atribusi berdasarkan UU KIP? Bukankah pokok sengketa di Komisi Informasi karena Pemohon tidak bisa menerima atau berbeda pendapat atas tanggapan tertulis dari "Atasan PPID"?

Tidak bisa dipahami *legal reasoning* yang menjadikan "Badan Publik" sebagai Pihak Termohon dalam sengketa informasi, karena:

Pertama, telah diuraikan pada bagian terdahulu, bahwa UU KIP masuk dalam ranah Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Administrasi Negara (HAN). Dalam ranah HTN dan HAN, harus dibedakan antara badan publik sebagai lembaga induknya dengan Atasan PPID sebagai Jabatan TUN. Atasan PPID sebagai Jabatan TUN oleh UU KIP memiliki kedudukan, tugas, dan wewenang untuk mengelola informasi publik di lembaga induknya. Dengan demikian, apabila terjadi sengketa baik di Komisi Informasi, yang menjadi Termohon adalah Atasan PPID, karena dialah sebagai pemutus dan berwenang untuk menolak atau memberikan informasi kepada Pemohon. Dengan demikian, apabila yang disengketakan itu adalah Putusan Atasan PPID, maka Atasan PPID yang harus maju sebagai Termohon, bukan lembaga induknya, misalnya Pemerintah Provinsi. Sudah tentu Atasan PPID untuk beracara di muka Komisi Informasi dapat mewakilkan kepada pihak lain, melalui pemberian kuasa. Konstruksi ini berbeda dengan proses tuntutan ganti rugi dalam perkara *onrechmatige overheidsdaad* di muka Hakim Perdata, dimana yang dapat menjadi pihak Tergugat hanyalah Pemerintah Provinsi yang merupakan lembaga hukum publiknya yang berkedudukan sebagai badan hukum (perdata).⁴³

Kedua, dengan menyebut bahwa pihak Termohon adalah badan publik dan memperinci badan publik pada tingkat daerah adalah Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, maka Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di dalam struktur organisasi perangkat daerah bukanlah badan publik. Pemerintah Provinsi /Pemerintah Kabupaten/Kota disebut badan publik karena memiliki kedudukan yang mandiri, pendukung hak-hak

⁴³ Indroharto, *op.cit.*, hal. 75-76.

kebendaan (harta kekayaan) sehingga disebut juga badan hukum perdata.⁴⁴ Sementara SKPD adalah organ-organ dari suatu badan publik Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, yang diciptakan menurut peraturan perundang-undangan,⁴⁵ bukan sebagai badan publik mandiri apalagi badan hukum perdata. SKPD hanyalah pelaksana urusan pemerintahan termasuk di dalamnya menyelenggarakan dan mengelola informasi publik. Konsekuensinya, karena *SKPD bukan badan publik, maka mereka tidak dapat dijadikan sebagai Termohon/Tergugat dalam sengketa informasi*. Padahal, dalam praktek, hampir seluruh sengketa di Komisi Informasi pihak Termohonnya adalah SKPD. Belum pernah terjadi sengketa di Komisi Informasi pihak Termohonnya adalah badan publik Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota.

Ketiga, menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Pasal 25 ayat 4), yang berwenang bertindak mewakili daerahnya di dalam atau di luar pengadilan adalah kepala daerah. Konsekuensinya, "Atasan PPID" adalah kepala daerah. Padahal, berdasarkan UU KIP dan peraturan pelaksanaannya, "Atasan PPID" tersebut adalah *atasan langsung PPID atau atasan dari Atasan Langsung PPID*, yang dijabat oleh Sekretaris Daerah atau Pejabat lain yang ditunjuk. Belum pernah ada Penunjukkan sebagai Atasan PPID dijabat oleh kepala daerah.

Keempat, kekeliruan konstruksi hukum tersebut, menyebabkan terjadi kekaburan norma baik dalam UU KIP maupun dalam peraturan pelaksana UU KIP. Berdasarkan UU KIP, Pihak Termohon adalah: (1) pimpinan Badan Publik atau (2) Pejabat yang ditunjuk.⁴⁶ Kekaburan ini juga muncul dalam PerKI No. 1 Tahun 2013 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik (PerKI PPS), yang menyebutkan Pihak Termohon adalah Badan Publik yang diwakili oleh: (1) Pimpinan Badan Publik; atau (2) Atasan PPID; atau (3) Pejabat yang ditunjuk dan diberi kewenangan untuk mengambil keputusan dalam penyelesaian sengketa di Komisi Informasi.⁴⁷ Berbeda dengan PerKI PPS, dalam PerKI SLIP, Pihak Termohon adalah Badan Publik yang diwakili oleh atasan PPID.⁴⁸

⁴⁴ Ridwan HR., *op.cit.* hal 73.

⁴⁵ Indroharto, *op.cit.*, , hal 65.

⁴⁶ Pasal 44 ayat (2) UU KIP menyebutkan: *Pihak Termohon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Pimpinan Badan Publik atau Pejabat yang ditunjuk yang didengar keterangannya dalam proses pemeriksaan*. Siapa yang dimaksud Pejabat yang ditunjuk? Apakah maksudnya "Atasan PPID" atau pihak yang mewakili Kepala Daerah beracara di muka Komisi Informasi?.

⁴⁷ Harus dipahami ada perbedaan mendasar antara Pihak Termohon dalam sengketa dengan pihak yang mewakili acara sengketa. Dalam praktek peradilan, kekeliruan penyebutan pihak Termohon atau

3. Pengujian *Legal Standing* Para Pihak Dalam Sengketa Informasi

Legal

standing adalah keadaan dimana seseorang atau suatu pihak ditentukan memenuhi syarat dan oleh karenanya mempunyai hak untuk mengajukan permohonan perselisihan atau sengketa. Terkait *legal standing* ini, Henry Soebagiyo menyatakan bahwa Pasal 35 UU KIP tidaklah lengkap karena hanya mengatur seputar proses perolehan informasi atau sengketa materil, sedangkan sengketa formil terkait kompetensi para pihak tidak secara jelas diatur sebagai bagian dari obyek sengketa. Padahal, dalam konsep hukum acara penyelesaian sengketa, tata cara penyelesaian sengketa harus diawali dengan keputusan tentang kompetensi pihak-pihak yang bersengketa. Dalam konteks sengketa informasi, maka KI harus memutus terlebih dahulu apakah pihak Pemohon dan pihak Badan Publik memiliki hak gugat (*standing*).⁴⁹

Terkait dengan pemeriksaan *legal standing* ini, telah diatur dalam PerKI PPS. pemeriksaannya dilakukan pada Pemeriksaan Awal (hari pertama sidang), dengan materi: (a) kewenangan Komisi Informasi; (b) kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon untuk mengajukan permohonan penyelesaian sengketa informasi; (c) kedudukan hukum Termohon sebagai Badan Publik di dalam sengketa informasi; (d) batas waktu pengajuan permohonan penyelesaian sengketa informasi. Dalam hal permohonan tidak memenuhi salah satu ketentuan di atas, Majelis Komisioner *dapat menjatuhkan putusan sela untuk menerima ataupun menolak permohonan*. Jika Majelis berpendapat tidak perlu menjatuhkan putusan sela, maka proses pemeriksaan dapat dilanjutkan dan diputus bersamaan dengan putusan akhir.

Selain menjatuhkan putusan sela atas alasan-alasan sebagaimana dimaksud Pasal 36 PerKI PPS, Komisi Informasi *dapat menghentikan proses penyelesaian sengketa dengan alasan bahwa Permohonan penyelesaian sengketa yang tidak dilakukan dengan sungguh-sungguh dan itikad baik*. Termasuk dalam kategori ini adalah: (a) melakukan permohonan dalam jumlah yang besar sekaligus atau berulang-ulang namun tidak memiliki tujuan yang jelas atau tidak memiliki relevansi dengan tujuan permohonan; (b) melakukan permohonan dengan tujuan untuk mengganggu proses penyelesaian sengketa, dan (c) melakukan

Tergugat dapat menjadi dasar tidak diterimanya permohonan atau gugatan. Sementara untuk pihak yang mewakili beracara di muka Komisi Informasi atau di pengadilan, bisa siapa saja, sepanjang mendapat kuasa dari Termohon/Tergugat.

⁴⁸ PerKI No. 2 Tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik diubah dengan PerKI No. 1 Tahun 2013 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik.

⁴⁹ Henry Soebagiyo dkk, *op.cit.* hal 49-50.

pelecehan kepada petugas penyelesaian sengketa dengan perlakuan di luar prosedur penyelesaian sengketa. Penghentian proses penyelesaian sengketa ditetapkan oleh Ketua Komisi Informasi (Pasal 4 PerKI PPS). Kajian berikut, akan menganalisis pengujian Komisi Informasi terhadap *legal standing* Para Pihak dalam berbagai putusannya.

a. Putusan Komisi Informasi Pusat No. 137/KIP-PS-A/2013

Permohonan penyelesaian sengketa kepada KIP diajukan oleh LSM Jambi Corruption Watch (Pemohon). Sebagai Pihak Termohon adalah Dinas Perhubungan Provinsi Jambi. Kronologis kasus sengketa dapat diuraikan secara garis besar sebagai berikut:

1. Pemohon telah mengajukan permohonan informasi kepada Termohon (Kadis Perhubungan Provinsi Jambi) dengan Surat Nomor 32/jcw-jbi/IV/2013;
2. Pada tanggal 7 Mei 2013, Pemohon menyampaikan Surat Keberatan kepada Termohon (Kadis Perhubungan Provinsi Jambi) dengan Surat Nomor 46/jcw-jbi/V/2013;
3. Pada tanggal 10 Mei 2013, Termohon (Kadis Perhubungan Provinsi Jambi) mengirimkan surat tanggapan atas Surat Permohonan Pemohon melalui Surat Nomor 46/jcw-jbi/V/2013;
4. Pada tanggal 13 Mei 2013, Pemohon melalui Surat Nomor 58/jcw-jbi/V/2013, Pemohon mengajukan Permohonan Penyelesaian Sengketa Informasi Publik ke Komisi Informasi Pusat **dengan alasan tidak dipenuhinya permohonan informasi oleh Termohon.**
5. Dalam persidangan Pemohon menyampaikan keterangan dan meralat secara tertulis yang pada pokoknya menyatakan bahwa Pemohon adalah Perkumpulan atau Kelompok Orang.
6. Pengujian Majelis Komisioner terhadap *legal standing* Pemohon pada intinya mempertimbangkan sebagai berikut:
 - a. Jika Pemohon memilih status sebagai badan hukum Yayasan, maka pendiriannya harus tunduk pada UU No. 28 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan. Hal ini belum dipenuhi oleh Pemohon.
 - b. Jika Pemohon memilih status sebagai badan hukum Perkumpulan di Indonesia, maka berdasarkan *Staatsblad* 1942 No. 13 jo No. 14, Perkumpulan Indonesia harus mengajukan permohonan terlebih dahulu baik lisan atau tertulis kepada Ketua Pengadilan Negeri setempat. Hal ini belum dipenuhi oleh Pemohon.

- c. Menimbang bahwa berdasarkan fakta persidangan, Akta Pendirian Pemohon belum didaftarkan ke Pengadilan Negeri Jambi, Majelis berpendapat *legal standing* tidak terpenuhi sebagai badan hukum perkumpulan. Berdasarkan hal tersebut Pemohon tidak memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon Penyelesaian Sengketa Informasi, dengan demikian sudah sepatutnya Permohonan Sengketa Informasi Pemohon ditolak.
7. Pengujian Majelis Komisioner terhadap *legal standing* Terohon pada intinya mempertimbangkan sebagai berikut:
 - a. Menimbang bahwa Pasal 1 angka 3 UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menyebutkan:

Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.
 - b. Menimbang bahwa Termohon adalah badan yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara di bidang perhubungan, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBD dan/atau APBN.
 - c. Menimbang bahwa berdasarkan uraian di atas, Majelis berpendapat **Termohon memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Badan Publik.**
 8. Kesimpulan Majelis Komisioner:
 - a. Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan dalam perkara a quo;
 - b. Termohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Termohon dalam perkara a quo;
 - c. Pengajuan permohonan penyelesaian sengketa **belum memenuhi** jangka waktu yang ditetapkan dalam UU KIP dan PerKI No. 1 Tahun 2013;
 - d. Komisi Informasi Pusat berwenang untuk memeriksa dan memutus permohonan a quo.
 9. Amar Putusan Majelis Komisioner:
 - a. Menolak seluruh permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
 - b. Menyatakan pokok permohonan informasi Pemohon adalah informasi terbuka.

Mencermati kronologis penyelesaian sengketa di atas, dalam hal pengujian *legal standing* Pemohon, Komisi Informasi Pusat sudah tepat pertimbangannya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 11 ayat (1) PerKI No. 1 Tahun 2013, yang menegaskan apabila Pemohon adalah badan hukum, harus melampirkan anggaran dasar yang telah disahkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan telah tercatat di Berita Negara Republik Indonesia. Namun bagaimanakah halnya dengan pengujian terhadap kedudukan hukum (*legalstanding*) Termohon?

Terdapat beberapa kelemahan pengujian yang dilakukan oleh KIP, yaitu: *Pertama*, telah dikemukakan, pokok sengketa informasi timbul karena adanya **Putusan Atasan PPID** karena alasan-alasan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 35 ayat (1) UU KIP. Apakah Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Jambi (sebagai Termohon) adalah Atasan PPID? Berdasarkan Keputusan Gubernur Jambi No. 474/Kep.Gub/HMP/2011, yang ditetapkan sebagai Penanggung Jawab PPID adalah Sekretaris Daerah dan Ketua PPID adalah Kepala Biro Humas dan Protokol Setda Provinsi Jambi. Dalam Keputusan Gubernur tersebut, memang tidak secara jelas ditegaskan siapa yang dimaksud dengan Atasan PPID, dan tidak diuraikan pula apa tugas dan wewenang PPID Utama (Ketua PPID) dan tugas dan wewenang PPID Pembantu.⁵⁰ Walau tidak diuraikan secara tegas, sangat sederhana jika pengujian KIP hanya menggunakan rumusan Badan Publik dalam pasal 1 angka 3 UU KIP. Sebab, secara tegas Pasal 35 ayat (1) menyatakan, sengketa informasi timbul karena adanya **Putusan Atasan PPID yang menolak memberikan informasi**. Semestinya, KIP menguji terlebih dahulu siapa Pejabat yang berwenang sebagai Atasan PPID dalam peraturan dasarnya. *Berdasarkan struktur organisasi PPID dalam Keputusan Gubernur Jambi No. 474/Kep.Gub/HMP/2011, Atasan PPID adalah Sekretaris Daerah sebagai Penanggung Jawab PPID, bukan Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Jambi. Dengan demikian, tanggapan atas keberatan yang diberikan oleh Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Jambi adalah tidak sah, karena dikeluarkan oleh Pejabat yang tidak berwenang.*⁵¹

⁵⁰ Dalam Pasal 38 ayat (2) PerKI SLIP, tegas disebutkan bahwa perlu ditetapkan secara jelas tentang pejabat yang ditunjuk sebagai PPID, kejelasan tentang pembagian tugas, tanggung jawab, dan kewenangan PPID dalam hal terdapat lebih dari satu PPID dan *kejelasan tentang pejabat yang menduduki posisi sebagai atasan PPID yang bertanggung jawab mengeluarkan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh Pemohon Informasi Publik*. Seluruh persyaratan yang ditentukan dalam PerKI tersebut, tidak tergambar secara jelas dalam Keputusan Gubernur Jambi No. 474/Kep.Gub/HMP/2011.

⁵¹ Menurut Pasal 53 ayat (1) UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, KTUN dinyatakan tidak sah jika dikeluarkan oleh Badan/ Pejabat TUN yang tidak berwenang.

Kedua, KIP juga tidak menguji ketepatan permohonan informasi yang diajukan oleh Pemohon. Berdasarkan Keputusan Gubernur Jambi No. 474/Kep.Gub/HMP/2011, semestinya permohonan diajukan kepada PPID Pembantu, dalam hal ini Sekretaris Dinas Perhubungan, **bukan** Kepala Dinas. Sesuai dengan Pasal 6 ayat (2) UU KIP, dan dalam rangka asas legalitas dan menjamin kepastian hukum, maka KIP seharusnya juga mempertimbangkan alasan penolakan pemberian informasi karena tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (pelanggaran prosedur).

b. Putusan Komisi Informasi Provinsi Jawa Timur No. 090/VI/KI-Prov.Jatim- PS-M-A/2012

Permohonan penyelesaian sengketa kepada KIP diajukan oleh Moh. Sidiq (Pemohon). Sebagai Pihak Termohon adalah Dinas PU Cipta Karya dan Tata Ruang Kab. Sumenep. Kronologis kasus sengketa dapat diuraikan secara garis besar sebagai berikut:

1. Pemohon telah mengajukan permohonan informasi kepada Termohon (Kadis PU) dengan Surat tanggal 21 April 2012.⁵²
2. Pada tanggal 21 Mei 2012, Pemohon menyampaikan Surat Keberatan kepada Termohon (Kadis PU);
3. Pada tanggal 15 Juni 2012, Pemohon mengajukan Permohonan Penyelesaian Sengketa Informasi Publik ke Komisi Informasi Pusat **dengan alasan tidak ditanggapinya permohonan informasi oleh Termohon.**
5. Pengujian Majelis Komisioner terhadap *legal standing* Pemohon pada intinya mempertimbangkan sebagai berikut:
 - a. Pemohon adalah WNI.
 - b. Pemohon telah mengajukan surat permohonan, surat keberatan, dan surat permohonan penyelesaian sengketa informasi ke Komisi Informasi Prov. Jatim;
 - c. Menimbang bahwa berdasarkan uraian di atas Majelis berpendapat bahwa Pemohon ***memenuhi syarat kedudukan hukum (legal standing).***

⁵²Informasi yang diminta oleh Pemohon sangat banyak, yaitu: (1) Salinan Rencana Kerja Anggaran (RKA) T.A. 2009; (2) Salinan RKA T.A. 2010; (3) Salinan RKA T.A. 2011; (4) Salinan RKA T.A. 2012; (5) Salinan DPA T.A. 2009; (6) Salinan DPA T.A. 2010; (7) Salinan DPA T.A. 2011; (8) Salinan DPA T.A. 2012; (9) Salinan Dokumen kontrak beserta dokumen pendukungnya pada seluruh kegiatan dan pekerjaan T.A. 2012; (10) seluruh salinan informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala T.A. 2010; (11) Seluruh salinan informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala T.A. 2011; (12) Seluruh salinan informasi yang wajib tersedia setiap saat untuk T.A. 2010, dan (13) Seluruh salinan informasi yang wajib tersedia setiap saat untuk T.A. 2011.

6. Pengujian Majelis Komisioner terhadap *legal standing* Termohon tidak dilakukan.
7. Kesimpulan Majelis Komisioner:
 - a. Komisi Informasi Prov. Jatim berwenang untuk menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus perkara a quo
 - b. Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan dalam perkara a quo;
8. Amar Putusan Majelis Komisioner, antara lain:
 - a. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
 - b. Menyatakan bahwa:
 - 1) Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) T.A. 2009 s/d T.A. 2012, dan
 - 2) Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) T.A. 2009 s/d T.A. 2012 beserta perubahannya (PAK) adalah informasi yang terbuka dan dapat diakses oleh Publik.
 - c. Memerintahkan kepada Termohon untuk menunjukkan dan memperlihatkan seluruh data dan informasi berupa Dokumen Kontrak beserta Dokumen Pendukungnya pada seluruh kegiatan T.A. 2012 selambat-lambatnya 14 hari kerja sejak putusan ini diterima;
 - d. Memerintahkan kepada Termohon untuk mengumumkan informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala;
 - e. Memerintahkan kepada Termohon untuk menunjukkan dan memperlihatkan kepada Pemohon Daftar Informasi yang wajib tersedia setiap saat T.A. 2010 - T.A. 2011.

Mencermati kronologis penyelesaian sengketa di atas, dalam hal pengujian *legal standing* Termohon, terdapat beberapa kelemahan yang dilakukan oleh KIP Jatim, yaitu: *Pertama*, Majelis Komisioner sama sekali tidak mempertimbangkan *legal standing* Termohon. Padahal, dalam hukum acara penyelesaian sengketa, hal ini wajib dilakukan. *Kedua*, berdasarkan Keputusan Bupati Sumenep No. 183/00/KEP/435.013/2012 tentang Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) Kabupaten Sumenep, yang ditetapkan sebagai Penanggung Jawab PPID adalah Asisten Administrasi Umum Sekretaris Daerah dan Ketua PPID adalah Kepala Dinas Kominfo Kabupaten Sumenep. Semestinya, KIP Jatim menguji terlebih dahulu siapa Pejabat yang berwenang sebagai Atasan PPID dalam peraturan dasarnya. *Berdasarkan struktur organisasi PPID dalam Keputusan Bupati Sumenep No.*

183/00/KEP/435.013/2012, Atasan PPID adalah Asisten Umum Sekda sebagai Penanggung Jawab PPID, bukan Kepala Dinas PU dan Cipta Karya Kabupaten Sumenep. Dengan demikian, tidak ditanggapinya permintaan informasi oleh Dinas PU dan Cipta Karya Kabupaten Sumenep harus diatirkan karena mereka tidak berwenang untuk menanggapi keberatan yang diajukan Pemohon.

Terkait dengan *legal standing* Pemohon, ada beberapa catatan yang diberikan. *Pertama*, dari sisi legalitas Pemohon, memang berhak untuk meminta informasi publik. Persoalannya, mengapa KI Jatim tidak menguji itikad baik dari Pemohon yang meminta informasi dalam jumlah yang sangat besar? Apakah data yang diminta oleh Pemohon ada relevansinya dengan tujuan permohonan?

Berdasarkan Pasal 4 PerKI No. 1 Tahun 2013, seharusnya Komisi Informasi Provinsi Jawa Timur melakukan pengujian atas itikad baik dari Pemohon. Pemohon dianggap ***tidak beritikad baik*** karena meminta informasi dalam jumlah yang besar sekaligus serta tidak memiliki tujuan yang jelas atau tidak memiliki relevansi dengan tujuan permohonan. Jika KI Jatim melakukan pengujian ini dengan sungguh-sungguh, maka **Majelis Komisioner dapat menjatuhkan putusan sela untuk menolak permohonan.**

Kriteria itikad baik dalam Pasal 4 ayat (1) PerKI No. 1 Tahun 2013, sejalan dengan pertimbangan hakim yang menyidangkan perkara ini di tingkat PTUN. Gugatan Moh. Sidiq (dahulu Pemohon) atas Putusan KIP Jatim ***tidak diterima oleh PTUN Surabaya melalui Putusan No. 10/G/2013/PTUN.SBY*** tanggal 29 April 2013. Selain tidak menerima gugatan Penggugat (Moh. Sidiq), PTUN Surabaya juga **membatalkan** Putusan Komisi Informasi Provinsi Jawa Timur No. 090/VI/KI-Prov.Jatim- PS-M-A/2012. Pertimbangan Hakim PTUN tidak menerima gugatan Mohd. Sidiq dan membatalkan Putusan KIP Jatim antara lain:

1. UU KIP (Pasal 4 ayat 3) tidak menjelaskan alasan-alasan untuk mengajukan permintaan informasi publik, karena itu perlu diuji alasan Penggugat untuk meminta informasi publik;
2. Menurut Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986, untuk dapat mengajukan gugatan ke PTUN, Penggugat harus ada unsur kepentingan yang dirugikan pada diri Pemohon akibat dari tidak dilayani atau tidak diberikannya informasi.
3. Berdasarkan doktrin (pendapat ahli), untuk mencegah agar tidak setiap orang asal saja mengajukan tuntutan hak ke pengadilan yang akan menyulitkan pengadilan, maka hanya kepentingan yang cukup dan layak serta mempunyai dasar hukum sajalah yang dapat

diterima sebagai dasar tuntutan hak. Hal ini sesuai dengan asas keseimbangan yang diatur dalam pasal 52 UU KIP.⁵³

4. Berdasarkan penilaian Majelis Hakim, alasan yang diajukan Pemohon untuk meminta informasi yaitu dalam rangka pengawasan dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi, ternyata tidak bisa dibuktikan oleh Penggugat, karenanya Majelis Hakim berpendapat bahwa Pemohon Informasi/Penggugat tidak memiliki hubungan hukum dengan informasi yang dimohonkannya serta tidak memiliki kapasitas (*legal standing*) untuk memohon informasi terlebih-lebih mengajukan gugatan.
5. Berdasarkan penilaian Majelis Hakim, pemohon informasi/Penggugat juga tidak dapat membuktikan adanya kerugian yang akan diderita akibat dari tidak dilayani atau tidak diberikannya informasi yang dimohonkannya, disamping hingga saat ini tidak ada indikasi akan adanya tindak pidana korupsi di badan publik yang pemohon informasi/Penggugat mohonkan informasinya .

D. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan:

1. Terjadi kekaburan dan ketidakkonsistenan baik dalam UU KIP maupun dengan peraturan pelaksanaannya mengenai konsep-konsep dasar:
 - a. Pejabat yang berwenang mengelola informasi dan dokumentasi, meliputi: (1) kejelasan siapa yang ditunjuk sebagai PPID dan Atasan PPID; (2) tugas dan wewenang PPID dan Atasan PPID; (3) dasar hukum pembentukan PPID dan Atasan PPID;
 - b. Objek sengketa dan para pihak dalam sengketa informasi di Komisi Informasi, meliputi: (1)kejelasan objek sengketa informasi; (b) pengertian sengketa informasi; (c) kejelasan pihak Pemohon; (d) kejelasan pihak Termohon;
2. Kekaburan dan ketidakkonsistenan UU KIP maupun peraturan pelaksanaannya dalam mengatur konsep-konsep dasar di atas, mengakibatkan pengujian terhadap *legal*

⁵³Pasal 52 UU KIP menyebutkan: *Badan Publik yang dengan sengaja tidak menyediakan, tidak memberikan, dan/atau tidak menerbitkan Informasi Publik berupa Informasi Publik secara berkala, Informasi Publik yang wajib diumumkan secara sertamerta, Informasi Publik yang wajib tersedia setiap saat, dan/atau Informasi Publik yang harus diberikan atas dasar permintaan sesuai dengan UndangUndang ini, dan mengakibatkan kerugian bagi orang lain dikenakan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah).*

standing para pihak yang bersengketa di Komisi Informasi masih mengandung banyak kelemahan, antara lain:

- a. Pengujian terhadap *legal standing* Pemohon umumnya belum menguji secara kritis alasan permohonan yang tidak dilakukan dengan sungguh-sungguh dan dilakukan dengan itikad tidak baik, yang kriterianya (1) melakukan permohonan dalam jumlah yang besar sekaligus, yang sangat menyulitkan PPID untuk dapat memenuhinya dan/atau mengganggu tugas badan publik; (2) melakukan permohonan berulang-ulang pada satu atau lebih badan publik tanpa memiliki tujuan yang jelas dan/atau tidak sesuai dengan kapasitas Pemohon; (3) mengajukan permohonan dengan tujuan untuk mengganggu badan publik.
 - b. Pengujian terhadap *legal standing* Termohon belum menguji secara kritis (1) apakah pihak Termohon memang telah ditunjuk sebagai Atasan PPID dengan keputusan Pejabat yang berwenang, sehingga memenuhi syarat pengajuan permohonan sengketa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 35 ayat (1) UU KIP; (2) apakah prosedur pengajuan permohonan sudah memenuhi syarat dan diajukan pada Pejabat yang tepat (PPID) dan keberatan diajukan pada Pejabat yang tepat (Atasan PPID).
 - c. Konsekuensi yuridis dari kelemahan pengujian secara kritis terhadap *legal standing* para pihak khususnya Termohon menyebabkan Putusan Komisi Informasi dapat dibatalkan atau dinyatakan tidak sah.
3. Berdasarkan temuan-temuan hasil penelitian, dapat disarankan hal-hal sebagai berikut:
- a. Perlu dilakukan revisi terhadap UU KIP khususnya pengaturan konsep-konsep dasar, meliputi:
 - 1) Pejabat yang berwenang mengelola informasi dan dokumentasi (PPID dan Atasan PPID) dan sanksi bagi badan publik yang tidak membentuk/menunjuk PPID;
 - 2) Objek sengketa dan para pihak dalam sengketa informasi di Komisi Informasi, meliputi kejelasan objek sengketa, pengertian sengketa, kejelasan pihak Pemohon dan Termohon informasi. Khusus mengenai pihak Termohon dalam sengketa harus ditegaskan adalah Atasan PPID, bukan badan publik.
 - b. Perlu dilakukan revisi terhadap Peraturan Komisi Informasi khususnya PerKI PPS dengan mempertegas kriteria pengujian *legal standing* Pemohon dan Termohon.

DAFTAR PUSTAKA

Akhmad Rivai, *"Kemerdekaan Informasi: Catatan Atas Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik"*, Jurnal Dakwah, Vol. IX, No. 2, Juli-Desember 2008.

Dessy Eko Prayitno, Margaretha Quina, Henri Subagiyo, Naisa i. Istiqomah, Toby Mendel, dan Michael Karanicolas, *Melaksanakan Undang-Undang Tentang Keterbukaan Informasi Publik*, International Center for Environmental Law, Jakarta, 2013.

Henri Subagiyo, Dessy Eko Prayitno, Dewi Tresya, Muhammad Yasin, Wishnu Basuki, Agus Sudibyo, Danardono, Siradjudin, *Anotasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*, Komisi Informasi RI, Jakarta, 2009,

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Edisi Revisi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.

Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005.

Kaharudin, *"Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik"*, dalam Jurnal Yustisia, Edisi 81 September-Desember 2010.

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

Peter Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, Cetakan Kedelapan, 2013.

Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, PT. Grafindo Persada, Jakarta, Cetakan Kedelapan, hal. 97-109.

Salim H.S. dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.

Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Adiministrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992.

WEBSITE

<http://www.komisiinformasi.go.id>.

<http://www.komisiinformasi.bantenprov.go.id>.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik

Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2013 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Pelayanan Informasi dan Dokumentasi di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah.

PUTUSAN PENGADILAN

Putusan Komisi Informasi Pusat No. 137/KIP-PS-A/2013

Putusan Komisi Informasi Provinsi Jawa Timur No. 090/VI/KI-Prov.Jatim- PS-M-A/2012

Putusan No. 10/G/2013/PTUN.SBY tanggal 29 April 2013