



**PUTUSAN**  
**Nomor 116/PUU-XII/2014**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**

**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:



1. Nama : **John Fresly;**  
 Tempat/Tanggal Lahir : Medan, 4 September 1969  
 Pekerjaan : Wakil Ketua Komisi Informasi Pusat  
 Warga Negara : Indonesia  
 Alamat : Jalan Angsana Raya 65, Cengkareng Timur, Jakarta Barat;

Sebagai ----- **Pemohon I;**

2. Nama : **Yhannu Setyawan;**  
 Tempat/Tanggal Lahir : Jakarta, 1 Oktober 1973  
 Pekerjaan : Komisioner Komisi Informasi Pusat  
 Warga Negara : Indonesia  
 Alamat : Jalan Kompleks Saptamarga Nomor 26, Serang, Banten;

Sebagai ----- **Pemohon II;**

3. Nama : **Rumadi;**  
 Tempat/Tanggal Lahir : Jepara, 4 Maret 1969  
 Pekerjaan : Komisioner Komisi Informasi Pusat  
 Warga Negara : Indonesia  
 Alamat : Jalan Semanggi II, Nomor 9, Ciputat, Tangerang Selatan;

Sebagai ----- **Pemohon III;**

4. Nama : **Hans Nelson Paiki;**  
Tempat/Tanggal Lahir : Manokwari, 28 Oktober 1976  
Pekerjaan : Komisioner Komisi Informasi Provinsi Papua  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Ardipura III, Jayapura Selatan, Jayapura;

Sebagai -----**Pemohon IV;**

5. Nama : **Satriadi;**  
Tempat/Tanggal Lahir : Mantangai, 14 Desember 1971  
Pekerjaan : Ketua Komisi Informasi Provinsi Kalimantan Tengah  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Yos Sudarso V, Nomor 106 Jekan Raya;

Sebagai -----**Pemohon V;**

6. Nama : **Farhan Yunus Basyarahil;**  
Tempat/Tanggal Lahir : Jakarta, 2 Februari 1973  
Pekerjaan : Ketua Komisi Informasi Provinsi DKI Jakarta;  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Swadarma Raya, Nomor 122, Pesanggrahan;

Sebagai -----**Pemohon VI;**

7. Nama : **Mahyudin Yusdar;**  
Tempat/Tanggal Lahir : Bangkinang, 1 Januari 1974  
Pekerjaan : Ketua Komisi Informasi Provinsi Riau  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Garuda Sakti, Perumahan Garuda Permai, Blok G-12, Tampan, Pekanbaru;

Sebagai -----**Pemohon VII;**

8. Nama : **Mohammad Dawan;**  
Tempat/Tanggal Lahir : Pati, 17 Januari 1976  
Pekerjaan : Komisioner Komisi Informasi Provinsi DKI

Jakarta  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Kramat Asem, Utan Kayu, Jakarta;

Sebagai ----- **Pemohon VIII;**

9. Nama : **H. Gani Bazar;**  
Tempat/Tanggal Lahir : Blambangan, 9 Juni 1956  
Pekerjaan : Komisioner Komisi Informasi Provinsi  
Lampung  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Abdi Negara, Bandar Lampung;

Sebagai ----- **Pemohon IX;**

10. Nama : **Agus Husna;**  
Tempat/Tanggal Lahir : Gorontalo, 9 Agustus 1974  
Pekerjaan : Komisioner Komisi Informasi Provinsi  
Gorontalo  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Satsuit Tubun, Gorontalo;

Sebagai ----- **Pemohon X;**

11. Nama : **Amir Mahmud;**  
Tempat/Tanggal Lahir : Gorontalo, 7 Februari 1967  
Pekerjaan : Komisioner Komisi Informasi Provinsi  
Gorontalo  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Satsuit Tubun, Gorontalo;

Sebagai ----- **Pemohon XI;**

12. Nama : **Azis Manansang;**  
Tempat/Tanggal Lahir : Tahuna, 22 November 1969  
Pekerjaan : Komisioner Komisi Informasi Provinsi  
Gorontalo  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Satsuit Tubun, Gorontalo;

Sebagai ----- **Pemohon XII;**

13. Nama : **Jusuf Hunow;**  
Tempat/Tanggal Lahir : Leboto, 2 Maret 1944  
Pekerjaan : Komisioner Komisi Informasi Provinsi  
Gorontalo  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Satsuit Tubun, Gorontalo;

Sebagai -----**Pemohon XIII;**

14. Nama : **Almaarif Staf;**  
Tempat/Tanggal Lahir : Sungai Pinang, 28 Juni 1960  
Pekerjaan : Komisioner Komisi Informasi Provinsi  
Lampung  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Permata Biru, Sukarema, Bandar  
Lampung;

Sebagai -----**Pemohon XIV;**

15. Nama : **Emex Verzoni;**  
Tempat/Tanggal Lahir : Manna, 13 Maret 1977  
Pekerjaan : Ketua Komisi Informasi Provinsi  
Bengkulu  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Sejahtera, Padang Kapuk,  
Bengkulu;

Sebagai -----**Pemohon XV;**

16. Nama : **Firmansyah;**  
Tempat/Tanggal Lahir : Bengkulu, 6 November 1953  
Pekerjaan : Wakil Ketua Komisi Informasi Provinsi  
Bengkulu  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Lubuk Lintang, Seluma, Bengkulu;

Sebagai -----**Pemohon XVI;**

17. Nama : **Ifsyanusi;**  
Tempat/Tanggal Lahir : Manna, 27 April 1973  
Pekerjaan : Komisioner Komisi Informasi Provinsi  
Bengkulu

SALINAN

Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Basuki Rahmat, Nomor 14,  
Bengkulu;

Sebagai -----**Pemohon XVII;**

18. Nama : **Mirzan Hidayat;**  
Tempat/Tanggal Lahir : 17 Januari 1976;  
Pekerjaan : Komisioner Komisi Informasi Provinsi  
Bengkulu  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Meranti Jaya, Kepahiang;

Sebagai -----**Pemohon XVIII;**

19. Nama : **Tri Susanti;**  
Tempat/Tanggal Lahir : Bengkulu, 20 November 1976  
Pekerjaan : Komisioner Komisi Informasi Provinsi  
Bengkulu  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan W.R. Supratman, Bengkulu;

Sebagai -----**Pemohon XIX;**

20. Nama : **Dan Satriana;**  
Tempat/Tanggal Lahir : 20 September 1966  
Pekerjaan : Ketua Komisi Informasi Provinsi Jawa  
Barat  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Turangga, Nomor 25, Bandung;

Sebagai -----**Pemohon XX;**

21. Nama : **H. Joko Tutoko Abdul Latif;**  
Tempat/Tanggal Lahir : Sidoardjo, 23 Mei 1964  
Pekerjaan : Wartawan;  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Kepodang 1 Larangan Candi,  
Sidoarjo;

Sebagai -----**Pemohon XXI;**

22. Nama : **Ari Widodo;**  
Tempat/Tanggal Lahir : Cilacap, 25 Maret 1978  
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil;  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Banyupanas, Nomor 27, Cipari;  
Sebagai ----- **Pemohon XXII;**

23. Nama : **Sunaki Matram;**  
Tempat/Tanggal Lahir : Cirebon, 12 Maret 1941  
Pekerjaan : Swasta  
Warga Negara : Indonesia  
Alamat : Jalan Pancoran Barat VIII, RT. 010/03,  
Kecamatan Pancoran, Jakarta Selatan;  
Sebagai ----- **Pemohon XXIII;**

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 24 Agustus 2014 dan Surat Kuasa Khusus bertanggal 23 Oktober 2014 memberi kuasa kepada: **1). Veri Junaidi, S.H., M.H., 2). Fadli Ramadhanil, S.H.; 3). Jamil Burhan, S.H; 4). Erick Sitinjak, S.H; 5). Vicky Aruan, S.H; 6). Hariati Sianipar, S.H; dan 7). Musdalifah, S.H.,** kesemuanya adalah Advokat dan Pengabdian Bantuan Hukum berdomisili di Senayan Trade Center, Lantai 2 Unit 1042, Jalan Asia-Afrika Pintu IX, Jakarta Pusat, bertindak baik secara bersama-sama atau sendiri-sendiri untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon;**

- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon;  
Mendengar keterangan para Pemohon;  
Mendengar keterangan Presiden;  
Mendengar keterangan ahli para Pemohon dan Presiden serta saksi para Pemohon dan Presiden;  
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;  
Membaca kesimpulan para Pemohon dan Presiden;

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 13 Oktober 2014, yang kemudian diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 13 Oktober 2014 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 258/PAN.MK/2014 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 116/PUU-XII/2014 pada tanggal 22 Oktober 2014, yang telah diperbaiki dengan perbaikan permohonan bertanggal 24 November 2014 dan diterima di dalam Persidangan Mahkamah pada tanggal 24 November 2014, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa ketentuan Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum*" berdasarkan ketentuan tersebut, Mahkamah Konstitusi (MK) mempunyai hak atau kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar (UUD). Kewenangan serupa ditegaskan di dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, serta ketentuan Pasal 29 ayat (1) huruf a UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyebutkan bahwa salah satu kewenangan konstitusional MK adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;
2. Bahwa sebagai pelindung konstitusi (*the guardian of constitution*), MK juga berhak memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal dalam suatu Undang-Undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir MK terhadap konstitusionalitas pasal-pasal dalam

Undang-Undang tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum. Oleh karenanya terhadap pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multi tafsir dapat pula dimintakan penafsirannya kepada MK. Dalam sejumlah perkara pengujian Undang-Undang, MK juga telah beberapa kali menyatakan sebuah bagian dari undang-undang konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) sepanjang ditafsirkan sesuai dengan tafsir yang diberikan MK; atau sebaliknya tidak konstitusional jika tidak diartikan sesuai dengan penafsiran MK;

3. Bahwa melalui permohonan ini, para Pemohon mengajukan pengujian materiil ketentuan Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 28 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 29 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); dan Pasal 32 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dikarenakan permohonan ini adalah permohonan pengujian materiil Undang-Undang terhadap UUD 1945, sebagaimana diatur oleh UUD 1945, UU Mahkamah Konstitusi, serta UU Kekuasaan Kehakiman, *in casu* Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 28 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 29 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); dan Pasal 32 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik terhadap Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 28F UUD 1945, maka MK berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus permohonan *a quo*.

#### B. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

5. Kedudukan hukum (*legal standing*) merupakan syarat yang harus dipenuhi oleh setiap pemohon untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 kepada MK sebagaimana diatur di dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK.

Pasal 51 ayat (1) UU MK:



"Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara".

Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK:

"Yang dimaksud dengan "hak konstitusional" adalah hak-hak yang diatur dalam UUD NRI 1945".

6. Bahwa di dalam menafsirkan dan memperjelas ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK mengenai syarat kedudukan hukum (*legal standing*) yang harus dipenuhi oleh Pemohon Pengujian Undang-Undang, yakni mengenai dalil "kerugian konstitusional", terdapat Yurisprudensi Tetap Mahkamah melalui Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 010/PUU-III/2005 yang selanjutnya secara ajeg dipertahankan oleh Mahkamah untuk menilai syarat kedudukan hukum Pemohon pengujian Undang-Undang.

Dalam Putusan yang telah menjadi Yurisprudensi Tetap tersebut, Mahkamah memberikan pengertian dan batasan secara kumulatif tentang apa yang dimaksud dengan "kerugian konstitusional" ke dalam 5 hal/syarat:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan Konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan Konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan Konstitusional pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian hak dan/atau kewenangan Konstitusional yang didalilkan tidak

akan atau tidak lagi terjadi.

7. Bahwa selain lima syarat untuk menjadi Pemohon dalam perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, yang ditentukan di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 022/PUU-XII/2014, disebutkan bahwa "*warga masyarakat pembayar pajak (tax payers) dipandang memiliki kepentingan sesuai dengan Pasal 51 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Hal ini sesuai dengan adagium "no taxation without participation" dan sebaliknya "no participation without tax". Ditegaskan MK "setiap warga negara pembayar pajak mempunyai hak konstitusional untuk mempersoalkan setiap Undang-Undang";*

Pemohon Komisioner Komisi Informasi:

8. Bahwa Pemohon I hingga Pemohon XXII adalah perseorangan warga Negara Indonesia yang dalam kesehariannya bekerja sebagai komisioner di Komisi Informasi Pusat dan Komisi Informasi Provinsi yang diberikan tugas oleh UU Nomor 14 Tahun 2008 untuk menjalankan Undang-Undang *a quo*. Untuk membuktikan kedudukan Para Pemohon sebagai komisioner Komisi Informasi maka para Pemohon mengajukan bukti P-3 yaitu Surat Keputusan Pengangkatan para Pemohon sebagai anggota Komisi Informasi.

Pemohon Perseorangan Warga Negara Indonesia yakni Pemohon Informasi Publik:

9. Bahwa Pemohon XXIII adalah perseorangan warga negara Indonesia yang pernah menjadi pemohon dalam sengketa informasi publik di Komisi Informasi Publik. Oleh karena itu, pengaturan dalam pasal *a quo* secara nyata dan faktual telah merugikan Pemohon (vide bukti P-4).
10. Bahwa selain itu, Pemohon XXIII juga merupakan pembayar pajak (*tax payer*) yang dibuktikan dengan fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) (vide bukti P-4). Pemohon XXIII sebagai *tax payer* menyatakan kepentingan konstitusionalnya telah terlanggar dengan adanya Undang-Undang *a quo*, karena menciptakan ketidakpastian hukum. Dengan demikian, syarat *legal standing* seperti disebutkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 022/PUU-XII/2014 terpenuhi;
11. Bahwa para Pemohon (Pemohon I - XXIII) mempunyai hak konstitusional

yang diberikan oleh Pasal 28F UUD 1945, bahwa *“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”*.

12. Bahwa pemberlakuan Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 28 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 29 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); dan Pasal 32 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik telah mengakibatkan kerugian secara langsung maupun tidak langsung atau setidaknya-tidaknya potensial merugikan hak-hak konstitusional Pemohon untuk menjalankan tugas dan wewenang sebagai komisioner pada Komisi Informasi dalam memberikan jaminan kepada warga negara untuk memperoleh informasi, atau hak untuk memperoleh informasi sebagaimana dimaksud Pasal 28F UUD 1945.

13. Bahwa bentuk kerugian konstitusional yang dialami Pemohon I hingga Pemohon XXII adalah sebagai berikut:

- a. tidak dapat menjalankan tugas dan wewenangnya secara optimal dalam menyelesaikan sengketa informasi yang melibatkan pemerintah pada umumnya atau Kementerian Kominfo pada khususnya, yakni terkait dengan sekretariat dan penatakelolaan Komisi Informasi yang belum mandiri atau berdiri sendiri. Seperti yang dialami KI Pusat, tidak dapat merekrut staf pendukung dan kepaniteraan dalam penyelesaian sengketa informasi akibat nomenklatur anggaran yang ditentukan dengan menginduk pada Kemenkominfo, sehingga KI Pusat tidak dapat melakukan penataan dan rekrutmen dengan baik.
- b. ketergantungan/ketidakberdayaan dari segi penganggaran/pendanaan dan model bangunan kesekretariatan Komisi Informasi pada lembaga lain berimplikasi sulitnya pelaksanaan manajerial dan pengawasan pegawai di Komisi Informasi. Seperti Komisi Informasi Provinsi DKI yang harus aktif mengirimkan surat permohonan pencairan anggaran penyelesaian sengketa informasi baik kepada wakil gubernur, sekretaris daerah dan bahkan melakukan peminjaman kepada Kepala Bazis Provinsi DKI Jakarta karena dana hibah untuk operasional penyelesaian sengketa belum dicairkan oleh Pemerintah

Provinsi DKI Jakarta.

14. Bahwa bentuk kerugian konstitusional yang dialami Pemohon XXIII adalah sebagai berikut:
- terhambatnya proses penyelesaian sengketa yang diajukan oleh pemohon kepada Komisi Informasi.
  - tidak terpenuhinya rasa keadilan bagi pemohon informasi akibat tidak mandirinya Komisi Informasi dalam penyelesaian sengketa informasi.
  - sulit terpenuhinya hak atas informasi bagi pemohon.
15. Bahwa lahirnya pasal dan frasa dalam Undang-Undang *a quo*, telah sangat mengganggu dan menghambat aktivitas Pemohon I hingga Pemohon XXIII dalam memberikan keadilan untuk penyelesaian sengketa informasi atau memperoleh perlakuan yang adil dalam memperoleh informasi sebagaimana diamanahkan UUD 1945;
16. Bahwa berdasarkan uraian di atas, jelas Para Pemohon telah memenuhi kualitas maupun kapasitas sebagai Pemohon pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 sebagaimana ditentukan dalam UU Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah Konstitusi, maupun sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan penjelasan mengenai syarat-syarat untuk menjadi pemohon pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945. Oleh karenanya, jelas pula para Pemohon memiliki hak dan kepentingan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 28 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 29 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); dan Pasal 32 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

C. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN PENGUJIAN PASAL 25 AYAT (1) DAN AYAT (2); PASAL 28 AYAT (1), AYAT (2), DAN AYAT (3); 29 AYAT (2), AYAT (3), AYAT (4), DAN AYAT (5); PASAL 32 AYAT (1), AYAT (2), DAN AYAT (3) UU KIP

Ruang Lingkup Pasal yang Diuji

Pasal 25:

*(1) Anggota Komisi Informasi Pusat berjumlah 7 (tujuh) orang yang mencerminkan unsur pemerintah dan unsur masyarakat.*

- (2) Anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota berjumlah 5 (lima) orang yang mencerminkan unsur pemerintah dan unsur masyarakat.

#### Pasal 28

- (1) Komisi Informasi Pusat bertanggung jawab kepada Presiden dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- (2) Komisi Informasi provinsi bertanggung jawab kepada gubernur dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi yang bersangkutan.
- (3) Komisi Informasi kabupaten/kota bertanggung jawab kepada bupati/walikota dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

#### Pasal 29 ayat:

- (2) Sekretariat Komisi Informasi dilaksanakan oleh Pemerintah.
- (3) Sekretariat Komisi Informasi Pusat dipimpin oleh sekretaris yang ditetapkan oleh Menteri yang tugas dan wewenangnya di bidang komunikasi dan informatika berdasarkan usulan Komisi Informasi.
- (4) Sekretariat Komisi Informasi provinsi dilaksanakan oleh pejabat yang tugas dan wewenangnya di bidang komunikasi dan informasi di tingkat provinsi yang bersangkutan.
- (5) Sekretariat Komisi Informasi kabupaten/kota dilaksanakan oleh pejabat yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang komunikasi dan informasi di tingkat kabupaten/kota yang bersangkutan.

#### Pasal 32:

- (1) Calon anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota hasil rekrutmen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2) diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota oleh gubernur dan/atau bupati/walikota paling sedikit 10 (sepuluh) orang calon dan paling banyak 15 (lima belas) orang calon.

- (2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota memilih anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota melalui uji kepatutan dan kelayakan.
- (3) Anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota yang telah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota selanjutnya ditetapkan oleh gubernur dan/atau bupati/walikota.

#### Dasar Konstitusional yang Digunakan

Pasal 24 ayat (1): *“Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.”*

Pasal 28F: *“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”*

#### Argumentasi Permohonan

##### a. Komisi Informasi Sebagai Lembaga Quasi Peradilan

17. Bahwa Komisi Informasi merupakan lembaga quasi peradilan sebagaimana tercantum dalam Pasal 23 yang berbunyi, *“Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang ini dan peraturan pelaksanaannya menetapkan petunjuk teknis standar layanan Informasi Publik dan menyelesaikan Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikdsi nonlitigasi”*.
18. Bahwa penjelasan Pasal 23 UU KIP menegaskan, yang dimaksud dengan Ajudikasi nonlitigasi adalah penyelesaian sengketa Ajudikasi di luar pengadilan yang putusannya memiliki kekuatan setara dengan putusan pengadilan.
19. Bahwa penegasan Komisi Informasi sebagai lembaga quasi peradilan tercermin dalam tugas-tugas yang diberikan UU KIP dalam Pasal 26 sebagai berikut:
  - 1) Komisi Informasi bertugas:
    - b. menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penyelesaian

Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi yang diajukan oleh setiap Pemohon Informasi Publik berdasarkan alasan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini;

- c. menetapkan kebijakan umum pelayanan Informasi Publik; dan
  - d. menetapkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.
- 2) Komisi Informasi Pusat bertugas:
- a. menetapkan prosedur pelaksanaan penyelesaian sengketa melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi;
  - b. menerima, memeriksa, dan memutus Sengketa Informasi Publik di daerah selama Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota belum terbentuk; dan
  - c. memberikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya berdasarkan Undang-Undang ini kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia setahun sekali atau sewaktu-waktu jika diminta.
- 3) Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota bertugas menerima, memeriksa, dan memutus Sengketa Informasi Publik di daerah melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi.
20. Bahwa penegasan Komisi Informasi sebagai lembaga quasi peradilan dikuatkan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan. Pasal 1 ayat (2) menegaskan bahwa Putusan Komisi Informasi adalah putusan ajudikasi non litigasi yang dikeluarkan oleh Komisi Informasi terkait sengketa antara Badan Publik dan Pemohon Informasi Publik berdasarkan teregis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik (bukti P-5).
21. Bahwa dalam pelaksanaan fungsi dan tugas Komisi Informasi dalam melakukan Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi, telah berjalan dimana Komisi Informasi telah menyelesaikan 772 (tujuh ratus tujuh puluh dua) sengketa informasi yang muncul dalam kurun waktu 2010-2014.
22. Bahwa hadirnya lembaga-lembaga Quasi Peradilan seperti halnya Komisi Informasi merupakan tuntutan atas perkembangan ketatanegaraan yang tidak dapat dielakkan. Hal ini berawal dari muncul kritik terhadap konsep

negara kesejahteraan (*welfare state*) yang telah membenarkan intervensiisme negara dalam dinamika kehidupan negara. Oleh karena itu kembali dihidupkannya doktrin "*the best government is the least government,*" yakni pemerintahan yang dipandang paling baik adalah pemerintahan yang paling sedikit memerintah atau paling sedikit ikut campur dalam urusan-urusan masyarakat. Gejala inilah yang mendorong pengurangan peran negara baik politik, ekonomi bahkan kekuasaan kehakiman yang merupakan bagian dari kekuasaan trias politik. Kekuasaan negara yang semula terpusat dan terkonsentrasi mulai mengendorkan kendalinya menjadi semakin terdesentralisasi dan terdekonsentrasi. Fungsi-fungsi yang semula ditangani oleh pemerintahan secara kaku, dikendorkan menjadi ditangani secara independen di luar kendali pemerintah. (Jimly Ashiddiqie, "Fungsi Campuran KPPU sebagai Lembaga Quasi Peradilan", Hlm. 1)

23. Bahwa gejala itu juga terjadi dalam sistem peradilan, kebutuhan-kebutuhan baru untuk melembagakan berbagai fungsi baru di bidang peradilan hukum administrasi negara memunculkan ide untuk mengembangkan fungsi-fungsi penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau sebelum pengadilan, sehingga beban pengadilan tidak melampaui kemampuan. Sebagai contoh berkembangnya gagasan untuk membentuk komisi-komisi negara yang bersifat independen. Di Amerika Serikat, sejak pertengahan abad ke-20, banyak sekali komisi-komisi independen yang dibentuk dengan fungsi yang bersifat campuran antara fungsi regulasi, administrasi, dan juga semi-judisial. (Jimly Ashiddiqie, "Fungsi Campuran KPPU sebagai Lembaga Quasi Peradilan", Hlm. 3);
24. Bahwa lembaga-lembaga independen tersebut hampir semuanya menjalankan fungsi-fungsi yang bersifat campuran, yaitu fungsi regulasi, fungsi administrasi, dan fungsi semi-peradilan sekaligus. Ada yang hanya menjalankan fungsi regulasi dan administrasi, ada pula yang hanya menjalankan fungsi regulasi dan judicial sekaligus. Dalam hal, komisi-komisi independen itu mempunyai fungsi semi-yudisial, maka pada umumnya apabila pihak-pihak tidak puas dengan putusannya, putusan tersebut baru diajukan ke badan pengadilan sebagaimana mestinya. Namun, seringkali putusan semi-yudisial oleh komisi negara itu dirasakan



sudah cukup adil sehingga penyelesaiannya tidak berlanjut ke pengadilan. Dengan demikian, banyak masalah hukum yang dapat diselesaikan dengan cara yang lebih cepat dan efisien tanpa harus membebani pengadilan. (Jimly Ashiddiqie, "Fungsi Campuran KPPU sebagai Lembaga Quasi Peradilan", Hlm. 4);

25. Bahwa konteks di Indonesia, juga ditemui banyak lembaga peradilan khusus seperti Pengadilan HAM; Pengadilan Tindak Pidana Korupsi; Pengadilan Niaga; Pengadilan Perikanan; Pengadilan Hubungan Industrial; Pengadilan Pajak; Pengadilan Anak dan lainnya. Kesemua pengadilan khusus tersebut dikelompokkan dalam satu dari empat lingkungan peradilan berdasarkan Pasal 24 UUD 1945 yakni lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, atau peradilan militer. Meskipun dalam praktik seringkali tidak mudah mengelompokkan pengadilan-pengadilan baru tersebut kedalam empat lingkungan peradilan tersebut;
26. Bahwa berbagai perundang-undangan lainnya juga memunculkan gagasan tentang peradilan khusus. Sebagai contoh lembaga peradilan yang bersifat internal untuk menyelesaikan perselisihan internal partai politik yakni Mahkamah Partai Politik atau Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) yang menyelesaikan permasalahan-permasalahan hukum dalam bidang persaingan usaha. Pelembagaan badan tersebut secara konstitusional haruslah dilihat dalam konteks empat lingkungan peradilan yang telah ditentukan dalam Pasal 24 UUD 1945, yakni dengan memaknai pengertian peradilan lebih luas ke dalam makna yang lebih substantive dan luas, tidak hanya proses peradilan di pengadilan (*in-court*) namun juga dilakukan di luar pengadilan (*out court*). (Jimly Ashiddiqie, "Fungsi Campuran KPPU sebagai Lembaga Quasi Peradilan", Hlm. 6)
27. Bahwa berdasarkan argumentasi tersebut, Komisi Informasi merupakan lembaga quasi peradilan yang berwenang menyelesaikan sengketa informasi melalui mekanisme ajudikasi non litigasi yakni ajudikasi di luar pengadilan yang putusannya memiliki kekuatan setara dengan putusan pengadilan.

b. Hilangnya Kemandirian/Kemerdekaan Komisi Informasi dan Pertentangan dengan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945

28. Bahwa sebagai lembaga quasi peradilan, UU KIP menegaskan posisi Komisi

Informasi sebagai lembaga yang mandiri sebagaimana ketentuan Pasal 23 UU KIP, Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang ini dan peraturan pelaksanaannya menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi.

29. Bahwa makna mandiri telah dijelaskan dalam penjelasan Pasal 23 sebagai berikut:

*Yang dimaksud dengan "mandiri" adalah independen dalam menjalankan wewenang serta tugas dan fungsinya termasuk dalam memutuskan Sengketa Informasi Publik dengan berdasar pada Undang-Undang ini, keadilan, kepentingan umum, dan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

30. Bahwa pelaksanaan fungsi dan tugas sebagai lembaga adjudikasi sesungguhnya telah menjelaskan posisi Komisi Informasi sebagai lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi peradilan namun bukanlah merupakan lembaga peradilan secara umumnya. Oleh karena itu lembaga seperti Komisi Informasi yang menjalankan fungsi peradilan namun secara kelembagaan bukan sebagai lembaga peradilan dikenal sebagai lembaga Quasi Peradilan atau Semi Peradilan.

31. Bahwa sebagai lembaga Quasi Peradilan, prinsip-prinsip yang berlaku dalam lembaga peradilan semestinya dijalankan secara ketat yakni salah satunya adalah kekuasaan yang merdeka sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, tujuan dari keberadaan lembaga peradilan untuk memberikan keadilan dengan hadirnya lembaga penyelesaian sengketa yang merdeka atau mandiri dapat diwujudkan.

32. Bahwa fungsi adjudikasi Komisi Informasi yang mandiri sesungguhnya sama seperti fungsi lembaga peradilan pada umumnya. Lembaga peradilan dalam menjalankan tugasnya dibebaskan dari kepentingan para

pihak dan diberikan kebebasan untuk menjalankan tugas dan fungsinya tersebut dari pengaruh apapun. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

33. Bahwa kemandirian atau kemerdekaan lembaga yang menjalankan fungsi peradilan diperlukan agar mampu memberikan keadilan kepada para pihak baik melalui proses maupun hasilnya. Lembaga itu mesti dilepaskan dari kepentingan para pihak sehingga putusan yang dihasilkan dapat diterima kedua belah pihak secara adil.
34. Bahwa ruang lingkup kemandirian/kemerdekaan ini dapat dimaknai menjadi dua ruang lingkup yakni kemandirian orangnya yang tercermin dari komisioner yang mengisi jabatan, juga kemandirian secara kelembagaan yang tidak bergantung kepada lembaga lain yang berpotensi mendegradasi dan menghambat pelaksanaan wewenang, tugas dan fungsinya sebagai lembaga quasi peradilan. Hal ini bisa dilihat dari beberapa putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Komisi Yudisial dan KPU.
35. Bahwa Putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial menjelaskan, dimana kekuasaan kehakiman yang merdeka melekat baik pada lembaga peradilan sebagai institusi maupun pada hakim.

Pertimbangan Hukum [3.15.1] Bahwa Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menentukan, *“Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”*. Kekuasaan kehakiman tersebut dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya-dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Norma konstitusi tersebut menegaskan dan memberi jaminan konstitusional kemerdekaan pelaku kekuasaan kehakiman dalam

menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman yang merdeka melekat baik pada lembaga peradilan sebagai institusi maupun pada hakim, termasuk hakim agung dan hakim konstitusi sebagai individu-individu yang menjalankan kekuasaan kehakiman.

36. Bahwa pertimbangan ruang lingkup tersebut juga dapat ditemui dalam Putusan MK Nomor 81/PUU-IX/2011 tentang Pengujian UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, dimana kemandirian institusi dan kemandirian anggota merupakan satu kesatuan yang akan saling mempengaruhi.

Pertimbangan Hukum [3.14]: *"Dari kedua perspektif di atas, baik yang berorientasi pada tujuan (teleologis) maupun yang berorientasi pada proses/cara (deontologis), kata "mandiri" yang tercantum dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 dalam kaitannya dengan rekrutmen atau pendaftaran calon anggota KPU dan Bawaslu, haruslah dihindari penerimaan calon anggota komisi pemilihan umum yang berasal dari unsur partai politik; Menurut Mahkamah, pandangan tentang adanya pemisahan antara kemandirian institusi dan kemandirian anggota merupakan pandangan yang kurang tepat, sebab keduanya akan saling mempengaruhi. Artinya, kemandirian anggota akan mempengaruhi kemandirian institusi, dan sebaliknya, kemandirian institusi akan mempengaruhi kemandirian anggota;"*

37. Bahwa persoalan pemisahan konsep kemerdekaan/kemandirian personal anggotanya (hakim) dan kelembagaan, pernah dialami oleh Mahkamah Agung sebelum diundangkannya UU Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman. Undang-Undang ini telah melakukan koreksi total atas kelembagaan dan penatalaksanaan Mahkamah Agung. Ketika itu dukungan, pembinaan, dan pengawasan di Mahkamah Agung dilaksanakan oleh berbagai lembaga. Dukungan administratif dilakukan oleh Kementerian Kehakiman, dukungan finansial diselenggarakan oleh Kementerian Keuangan. Belum lagi dukungan dan pembinaan di masing-masing lingkungan peradilan dilakukan oleh kementerian yang berbeda-beda seperti Peradilan Militer oleh Kementerian Hankam, Peradilan Agama oleh

Kemenag.

38. Bahwa pemisahan antara kemerdekaan hakim dan kelembagaan seperti itu telah memunculkan keadaan yang carut marut dan tidak berada dalam satu pengendalian (satu atap) terbukti menyebabkan organisasi Mahkamah Agung berantakan dan berimplikasi pada independensi dan kemerdekaannya dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman. Hasilnya, berpuluh-puluh tahun Mahkamah Agung terbelenggu oleh permasalahan kelembagaan dan penatakelolaan lembaga yang sudah pasti berimplikasi pada kinerja dan pelaksanaan tugas “*penghakimannya*”. Permasalahan akut di tubuh MA itu akhirnya terselesaikan dengan dilakukannya “penyatuan”, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan hakim yang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung secara mandiri. (Moh Mahfud MK, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Rajagrafindo Persada, 2010 him 116-117).
39. Bahwa menurut Ahmad Fadlil Sumadi dalam bukunya “Politik Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi”, hlm 44, menegaskan bahwa salah satu indikasi atau faktor-faktor independensi lembaga peradilan, diantaranya ialah kemandirian pembiayaan/anggaran dan organ/staf pendukungnya.
40. Bahwa berdasarkan argumentasi konstitusional dan fakta sejarah yang sebagaimana telah diuraikan diatas, maka kemandirian Komisi Informasi harus dimaknai dengan kemandirian dari orangnya (komisioner KI) maupun juga secara kelembagaan yang terlepas dari kelembagaan lainnya. Namun baik dalam konsep dan pengaturannya, kemandirian Komisi Informasi justru tidak didukung dengan konsep kemandirian kelembagaan maupun personil yang tercermin melalui mekanisme pemilihannya.
- I. Komisioner dari Unsur Pemerintah
41. Bahwa ketentuan Pasal 25 UU KIP menyebutkan bahwa baik KI Pusat maupun KI Propinsi/Kabupaten/Kota mencerminkan unsur pemerintah dan unsur masyarakat sebagaimana ketentuan sebagai berikut:
- (1) Anggota Komisi Informasi Pusat berjumlah 7 (tujuh) orang yang mencerminkan unsur pemerintah dan unsur masyarakat

- (2) Anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota berjumlah 5 (lima) orang yang mencerminkan unsur pemerintah dan unsur masyarakat
42. Bahwa hadirnya ketentuan ini sangat potensial mengganggu kemandirian dari Komisi Informasi mengingat komisioner Komisi Informasi berasal dari unsur pemerintah, mengingat pemerintah merupakan salah satu pihak yang dapat bersengketa di hadapan Komisi Informasi baik pusat maupun daerah.
43. Bahwa kondisi ini sama persis seperti yang dialami oleh KPU dan Bawaslu, dimana UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu telah membuka ruang bagi anggota Partai Politik peserta pemilu untuk menjadi anggota KPU maupun Bawaslu. Namun menurut Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 81/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Pasal 11 huruf i dan Pasal 85 huruf i UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu telah memberikan syarat yakni untuk menjadi anggota KPU atau Bawaslu, anggota partai politik harus mengundurkan diri sebagai pengurus dan anggota partai politik minimal 5 tahun sebelum mendaftar.
44. Bahwa berdasarkan hal itu, untuk menjaga kemandirian Komisi Informasi, keanggotaan Komisi Informasi tidak lagi mencerminkan unsur pemerintah karena dapat mengganggu kemandirian Komisi Informasi.

## II. Mekanisme Rekrutmen

45. Bahwa mekanisme rekrutmen anggota Komisi Informasi Propinsi dan Kabupaten/Kota, tidak lepas dari peran DPRD dan kepala daerah. Setelah rekrutmen dilakukan oleh pemerintah, hasilnya diserahkan kepada DPRD Propinsi atau DPRD Kabupaten/Kota untuk dipilih melalui mekanisme uji kepatutan dan kelayakan.

### Pasal 32

- (4) Calon anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota hasil rekrutmen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2) diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota oleh gubernur dan/atau bupati/walikota paling sedikit 10 (sepuluh) orang calon dan paling banyak 15 (lima belas) orang calon.

- (5) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota memilih anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota melalui uji kepatutan dan kelayakan.
  - (6) Anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota yang telah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota selanjutnya ditetapkan oleh gubernur dan/atau bupati/walikota.
46. Bahwa mekanisme ini sama halnya dengan komposisi Komisioner Komisi Informasi yang mengharuskan masuknya unsur pemerintah. Mekanisme *fit and proper test* oleh DPRD dapat mereduksi kemandirian komisioner Komisi Informasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya, apalagi ketika DPRD sebagai institusi menjadi pihak dalam proses penyelesaian sengketa informasi di daerah.
47. Bahwa kemandirian komisi informasi juga harus dicerminkan dari mekanisme dan pengisian jabatan komisioner komisi informasi. Komisioner mesti bebas dari potensi intervensi melalui mekanisme seleksi. Oleh karena itu, terkait dengan mekanisme seleksi untuk komisi informasi daerah dapat dilakukan oleh internal komisi informasi secara berjenjang.
48. Bahwa konsep pengisian jabatan komisi independen di daerah melalui mekanisme *fit and proper test* yang melibatkan pemerintah daerah dan DPRD telah ditinggalkan. Seperti mekanisme yang berlaku bagi KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota dalam UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu di mana pemilihannya dilakukan melalui DPRD dan Kepala Daerah tidak lagi diberlakukan dalam menjaga independensi dan kemandirian penyelenggara Pemilu.

### III. Pertanggungjawaban kepada Pemerintah

49. Bahwa Komisi Informasi dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden untuk tingkat pusat, kepada Gubernur untuk tingkat Propinsi, dan kepada Bupati/Walikota untuk tingkat Kabupaten/Kota. Sedangkan kepada DPRD, Komisi informasi hanya sebatas menyampaikan laporan.

### Pasal 28

- (4) Komisi Informasi Pusat bertanggung jawab kepada Presiden dan

menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

(5) Komisi Informasi provinsi bertanggung jawab kepada gubernur dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi yang bersangkutan.

(6) Komisi Informasi kabupaten/kota bertanggung jawab kepada bupati/walikota dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

50. Bahwa kewajiban Komisi Informasi untuk bertanggungjawab kepada Presiden atau Gubernur atau Bupati/Walikota telah menyalahi keberadaan Komisi Informasi sebagai komisi independen yang mandiri. Komisi-komisi independen seperti KPU dan Bawaslu tidak lagi bertanggungjawab kepada Presiden, mengingat posisinya yang mandiri. Komisi-komisi ini bertanggung jawab kepada publik dengan hanya menyampaikan laporan baik kepada eksekutif maupun legislatif.

#### IV. Kesekretariatan

51. Bahwa kesekretariatan Komisi Informasi juga tidak mencerminkan sebagai satu lembaga yang mandiri mengingat kesekretariatan yang tidak hanya menjadi *supporting sistem* namun juga penentu utama keberhasilan pelaksanaan tugas dan fungsi sebagai lembaga quasi peradilan. Rentang kendali yang sangat jauh antara Komisi Informasi dengan Kesekretariatan akan berdampak pada optimalnya pelaksanaan tugas dan fungsi. Apalagi ketika Kesekretariatan itu berada di bawah struktur kementerian yang potensial menjadi pihak dalam sengketa informasi.

#### Pasal 29

(2) *Sekretariat Komisi Informasi dilaksanakan oleh Pemerintah.*

(3) *Sekretariat Komisi Informasi Pusat dipimpin oleh sekretaris yang ditetapkan oleh Menteri yang tugas dan wewenangnya di bidang komunikasi dan informatika berdasarkan usulan Komisi Informasi.*

(4) *Sekretariat Komisi Informasi provinsi dilaksanakan oleh pejabat yang tugas dan wewenangnya di bidang komunikasi dan informasi di tingkat provinsi yang bersangkutan.*



(5) Sekretariat Komisi Informasi kabupaten/kota dilaksanakan oleh pejabat yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang komunikasi dan informasi di tingkat kabupaten/kota yang bersangkutan.

52. Bahwa Pasal 29 UU KIP yang telah menetapkan Sekretariat Komisi Informasi yang dipimpin oleh sekretaris yang ditetapkan oleh Menteri bidang komunikasi dan informatika nyata-nyata telah menghambat kemandirian Komisi Informasi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi sebagai penyelesai sengketa.
53. Bahwa berdasarkan tugas dan fungsinya, di satu sisi tugas dan fungsi utama Komisi Informasi adalah menyelesaikan sengketa informasi dimana Komisi Informasi dituntut independen dan imparial dalam menjalankan tugasnya tersebut, namun di sisi lain sekretariat Komisi Informasi masih ditunjang dan berada di bawah kementerian negara. Padahal Pemerintah (kementerian negara) sendiri termasuk dan merupakan badan publik yang setiap saat bisa menjadi pihak dalam sengketa informasi yang penyelesaiannya dilakukan oleh Komisi Informasi. Jika demikian, bagaimana mungkin Komisi Informasi dapat dikatakan independen sedangkan ada bagian dari dalam dirinya yang berasal dari salah satu pihak dalam sengketa yang diadili oleh Komisi Informasi. Sedangkan sudah menjadi asas hukum yang diakui dan diterima secara universal bahwa "*nemo iudex in causa sua*" artinya tak seorang pun dapat menjadi hakim yang baik ketika ia menghakimi dirinya sendiri.
54. Bahwa meskipun yang mengadili adalah Komisioner Komisi Informasi namun selalu ada proses dan prosedur yang mengawali sebuah persidangan sebelum perkara tersebut disidangkan oleh Majelis Hakim/Ajudikator. Proses tersebut seluruhnya dilakukan oleh personalia sekretariat Komisi Informasi, dari mulai pendaftaran perkara hingga dikirimkannya putusan kepada para pihak. Artinya, Sekretariat Komisi Informasi itu lah yang melaksanakan tugas dan fungsi administrasi, termasuk administrasi perkara di Komisi Informasi, sehingga prinsip independensi dan imparial tidak hanya dituntut dari Komisioner Komisi Informasi tetapi juga harus meliputi semua aparatur yang terlibat di dalamnya. Hal tersebut menunjukkan bahwa kemandirian Sekretariat Komisi Informasi juga tidak dapat dilepaskan dari kemandirian dan

independensi Komisi Informasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, khususnya dalam penyelesaian sengketa informasi.

55. Bahwa hal ini juga diperkuat dengan Pemerintah yang salah satunya adalah Kementerian Komunikasi dan Informatika potensial untuk menjadi pihak yang bersengketa. Selama kurun waktu tahun 2010-2014 telah terjadi 21 (dua puluh) sengketa dengan termohon dari Kementerian Komunikasi dan Informatika.
56. Bahwa dukungan administratif, organisatoris, personalia, dan finansial di Komisi Informasi dilakukan oleh sebuah sekretariat yang berasal dari Pemerintah (Kementerian Komunikasi dan Informatika untuk Komisi Informasi Pusat dan SKPD yang membidangi urusan informasi dan komunikasi untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota) bukan oleh Sekretariat Komisi Informasi yang mandiri.
57. Keadaan yang demikian pada prakteknya terbukti menyulitkan pelaksanaan tugas dan fungsi Komisi Informasi dalam menjaga dan merawat hak konstitusional warganegara yang dijamin oleh Pasal 28F UUD 1945. Satu-satunya organ pendukung Komisi Informasi yang bertugas memberikan dukungan administratif (sekretariat) ialah satuan kerja yang berasal dari institusi lain di luar Komisi Informasi. Hal mana jelas tidak sejalan dan tidak sesuai dengan sifat kemandirian Komisi Informasi. Tidak lah mungkin suatu lembaga yang mempunyai tugas pokok penyelesaian sengketa (*dispute settlement*) disebut mandiri sedangkan bagian-bagian di dalamnya tidak mandiri, yaitu ditunjang dan sesungguhnya merupakan bagian dari lembaga lain.
58. Bahwa lembaga peradilan/penyelesai sengketa yang mandiri ialah kemandirian pembiayaan/penganggaran dan organ pendukungnya. Hal mana tidak dimiliki oleh Komisi Informasi, karena baik anggaran maupun organ pendukungnya, keduanya masih belum mandiri dan mencerminkan independensi sebuah lembaga penyelesaian sengketa yang bersifat mandiri. Anggaran KI Pusat masih menginduk dan bergantung pada mata anggaran Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo), KI Provinsi dan KI Kabupaten/Kota masih menginduk dan bergantung pada mata anggaran SKPD yang menaunginya, yang tentu saja dalam

penentuan pagu/besarannya sangat bergantung pada kebijakan anggaran yang ada di kementerian/SKPD yang bersangkutan. Demikian pula organ pendukungnya, yaitu Sekretariat Komisi Informasi, yang tidak lain adalah satuan kerja institusi Pemerintah (KI Pusat berasal dari Kominfo sedangkan KI Provinsi dan KI Kabupaten/Kota berasal dari SKPD yang membidangi urusan Infokom), yang tentusaja dalam melaksanakan tugasnya tidak bisa terlepas sepenuhnya dari induk organisasinya.

59. Bahwa Sekretariat dan Penatakelolaan Komisi Informasi yang dirumuskan oleh Pasal 29 ayat (2) sampai dengan ayat (5) UU KIP yang pada prinsipnya tidak diselenggarakan secara mandiri oleh Sekretariat Komisi Informasi yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Komisi Informasi membawa implikasi negatif bagi kemandirian Komisi Informasi itu sendiri. Implikasi dan problematika yang timbul sebagai konsekuensi "ketidakmandirian" sekretariat komisi informasi tersebut antara lain:

a. Permasalahan anggaran

Sebagaimana bunyi Pasal 29 ayat (2) sampai dengan ayat (5) UU KIP maka sudah pasti pembiayaan/penganggaran di Komisi Informasi diselenggarakan atau ditunjang oleh lembaga (pemerintah) yang menaungi Komisi Informasi yang bersangkutan. Di Komisi Informasi Pusat, oleh karena yang melaksanakan segala dukungan di KI Pusat adalah sekretariat yang berasal dari Kemenkominfo maka anggaran di KI Pusat pun diselenggarakan dan menginduk pada anggaran Kemenkominfo. Sumber penganggaran yang masih menginduk dan menempel pada lembaga lain (Kemenkominfo) ini menjadi salah satu permasalahan utama yang dihadapi oleh Komisi Informasi Pusat. Betapa tidak? Komisi Informasi yang disebut sebagai lembaga mandiri dan dituntut independen dalam menjalankan tugasnya ternyata dari hal yang sangat prinsipil saja, dari segi penganggarnya, masih belum mandiri. Komisi Informasi tidak memiliki keleluasaan dalam merancang rencana kerja atau kegiatan dalam rangka palaksanaan tugas dan wewenangnya oleh karena anggarannya masih menginduk dan bergantung kepada lembaga lain. Segala kebijakan dan program kerja yang dirancang oleh para Pemohon tidaklah berarti

apa-apa selain anggaran-anggaran manakala sumber pendanaannya masih bergantung pada kebijakan anggaran dari lembaga lain.

Persoalan yang sama atau bahkan lebih buruk juga dihadapi oleh Komisi Informasi Provinsi dan Komisi Informasi Kabupaten/Kota. Anggaran Komisi Informasi di daerah bergantung pada SKPD yang menaunginya, atau melalui metode hibah dari Pemerintah Daerah (Pemda). Suatu model penganggaran yang sangat rawan dan riskan bagi sebuah lembaga yang seharusnya mandiri, karena sangat bergantung pada kebijakan atau lebih ironis lagi berdasarkan "*political and beneficial approval*" dari Pemerintah Daerah. Adalah suatu ironi apabila Komisi Informasi disebut sebagai lembaga mandiri yang tugasnya menjamin hak-hak konstitusional warganegara untuk memperoleh informasi sebagai dijamin oleh Pasal 28F UUD 1945, sementara "hidup-mati" KI dari segi anggaran masih bergantung pada "pemberian" lembaga lain,

b. Permasalahan manajerial dan pembinaan personalia

Dukungan administratif, termasuk dukungan kepegawaian atau SDM di Komisi informasi dilaksanakan oleh Sekretariat Komisi Informasi. Sedangkan sekretariatnya itu sendiri tidak lain adalah perangkat Pemerintah yang memang ditugaskan untuk mendukung Komisi Informasi. Oleh karenanya, setiap pegawai atau personalia di Komisi Informasi adalah pegawai atau personalia sekretariat komisi informasi yang notabene berasal dari Pemerintah. Dengan demikian seluruh pegawai/personalia Komisi Informasi sesungguhnya adalah pegawai dari lembaga yang menaungi (induk) Sekretariat Komisi Informasi.

Dengan kata lain, rumah atau atap dari pegawai di Komisi Informasi Pusat adalah Kemenkominfo. Hal tersebut dapat dilihat misalnya dari Surat Keputusan Pengangkatan/Penetapan pegawai yang beridentitas/berlogo Kemenkominfo. Demikian juga yang terjadi di Komisi Informasi Provinsi dan Komisi Informasi Kabupaten/Kota. Dengan kondisi yang demikian sudah barang tentu manajerial dan pembinaan personalia di Komisi Informasi tidak dapat sepenuhnya dikendalikan oleh Komisi Informasi (dalam hal ini adalah Anggota KI) karena personalia yang ada di KI pada prinsipnya adalah pegawai sekretariat KI yang notabene adalah "milik" lembaga induknya (Kemenkominfo untuk di KI Pusat atau SKPD

yang membidangi urusan Infokom untuk KI Provinsi dan KI Kabupaten/ Kota).

c. Permasalahan Pertanggungjawaban Sekretariat Komisi Informasi

Tidak seperti Undang-Undang lain yang mengatur lembaga-lembaga mandiri seperti Undang-Undang yang mengatur KPK, KPU, Bawaslu dan lain sebagainya, (Undang-undang yang mengatur mengenai KPK adalah UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sedangkan Undang-Undang yang mengatur mengenai KPU dan Bawaslu adalah UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu). UU KIP tidak mengatur dengan tertulis, tegas dan jelas (*lex scripta, lex certa*) mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan kesekretariatan yang dipimpin oleh Sekretaris Komisi Informasi. Pasal 29 UU KIP yang memuat aturan Kesekretariatan dan Penatakelolaan Komisi Informasi tidak merumuskan hal tersebut dengan jelas (*lieteral legis*); kepada siapa Sekretaris KI sebagai pimpinan sekretariat bertanggung jawab. Yang "sempat" diatur oleh Pasal 29 ayat (3) UU KIP adalah wewenang Komisioner Komisi Informasi dalam proses pengisian jabatan Sekretaris KI, yaitu wewenang untuk mengusulkan Sekretaris KI kepada Menteri Kominfo. Selain dan selebihnya, termasuk bagaimana pertanggungjawaban Sekretaris KI tersebut, Pasal 29 tidak mengaturnya. Kevakuman pengaturan (*leemten*) tersebut menimbulkan "ruang kosong" pertanggungjawaban Sekretaris KI, sehingga pada pelaksanaannya menjadi tembok penghalang atau jurang pemisah antara Sekretaris KI dan Komisioner Komisi Informasi. Ketiadaan aturan pertanggungjawaban tersebut dapat menimbulkan egosentris pada jabatan Sekretaris KI karena ia merasa diangkat/ditetapkan oleh Menteri maka hanya kepadanya ia bertanggung jawab.

60. Bahwa berdasarkan uraian-uraian yang telah dikemukakan di atas sangat jelas dan meyakinkan bahwa Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 28 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 29 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); dan Pasal 32 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik bertentangan dengan norma Pasal 24 ayat (1) UUD 1945;

c. Kemandirian Komisi Informasi dan Pelaksanaan Pasal 28F UUD 1945

61. Bahwa hak atas informasi telah diatur dan dijamin pemenuhannya oleh UUD 1945, tepatnya pada Pasal 28F. Oleh karenanya hak atas informasi termasuk dan merupakan salah satu hak dasar yang dijamin oleh konstitusi (UUD 1945), maka dengan demikian hak atas informasi adalah hak konstitusional setiap warganegara (Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 252-253.) Dalam lingkup yang lebih luas (global), hak atas informasi juga merupakan salah satu hak dasar yang diakui dan dijamin secara universal. Hal tersebut terbukti dengan diaturnya jaminan hak atas informasi dalam *United Nations Declaration of Human Rights 1948 (article 19)* dan *International Covenant on Civil dan Political Rights (ICCPR; article 19 section 2)*.
62. Bahwa sudah menjadi amanat UUD 1945 sebagai *the supreme law of the land* sebagaimana termaktub dalam Pasal 28I ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945 bahwa pemenuhan HAM adalah tanggung jawab negara dan pelaksanaannya diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, sudah menjadi kewajiban konstitusional negara, dalam hal ini pembentuk Undang-Undang, untuk merumuskan pengaturan mengenai hak asasi manusia (termasuk hak atas informasi)-dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk kemudian dipenuhi dan dilaksanakan.
63. Bahwa menyangkut hak asasi di bidang informasi, ketentuan Pasal 28I UUD 1945 diatas pada prinsipnya telah dielaborasi dan dijalankan oleh pembentuk undang-undang dengan membentuk UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) sebagai payung hukum bagi pelaksanaan dan pemenuhan hak konstitusional warganegara untuk memperoleh informasi. Dengan konstruksi yuridis yang demikian maka sudah semestinyalah ketentuan peraturan perundang-undangan yang dibentuk untuk melaksanakan norma Pasal 28F UUD 1945 itu (baca: UU KIP) tidak keluar dan melenceng dari norma dasarnya tersebut. Sebaliknya, UU KIP yang bentuk untuk mengejawantahkan norma Pasal 28F haruslah dibangun diatas sendi-sendi konstitusional yang sebangun dan selaras dengan norma dasar (*grundnorm*) tersebut.
64. Bahwa undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 sesuai dengan landasan

filosofis dan dasar pembentukannya (diktum "Mengingat") jelas merupakan Undang-Undang yang dibentuk atas dasar dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 28F UUD 1945 (Diktum "Mengingat" UU KIP yang merupakan keterangan mengenai dasar hukum pembentukan UU tersebut mencantumkan Pasal 28F UUD 1945.)

65. Bahwa sesuai dengan uraian-uraian di atas .maka sudah semestinya-lah UU KIP dibentuk dengan berlandaskan pada semangat dan cita hukum (*rechtsidee*) yang dikandung Pasal 28F UUD 1945, yaitu semangat dan cita hukum untuk memberikan jaminan atas hak asasi di bidang informasi yang meliputi hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta hak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. Materi muatan UU KIP sebagai Undang-Undang yang dimaksudkan untuk melaksanakan ketentuan konstitusional yang terdapat pada Pasal 28F UUD 1945, haruslah berisi substansi yang searah dan sejalan dengan norma konstitusional itu sendiri. Apabila ternyata terbukti sebaliknya, adanya norma UU KIP justru menyebabkan terhalangnya atau terganggunya kewajiban negara dalam memenuhi hak konstitusional warga negara untuk memperoleh informasi, maka menurut teori perundang-undangan (*stufenbau des recht theorie*, Lihat Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (translated by Anders Wedberg), Russell and Russell, New York, 1961, hlm. 122) yang mengatur jenjang norma dan validitas norma berdasarkan kesesuaian dengan norma yang di atasnya, norma yang demikian dapat dikatakan invalid atau inkonstitusional, karena tidak sesuai dengan makna dan maksud Pasal 28F.
66. Bahwa Pasal 28F UUD 1945 sebagai bagian dari materi UUD yang berisi HAM hasil amandemen kedua mengatur dan memberikan jaminan kepada setiap orang untuk dapat berkomunikasi dan memperoleh informasi.
67. Bahwa untuk melaksanakan dan mengoperasionalkan pemenuhan hak konstitusional yang dijamin oleh Pasal 28F UUD, pembentuk Undang-Undang membentuk UU KIP pada tahun 2008 yang menurut ketentuan penutupnya mulai berlaku 2 tahun sejak tanggal diundangkannya (berlaku 30 April 2010, vide Pasal 64 UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang

Keterbukaan Informasi Publik). Sedangkan untuk mengawal pelaksanaan UU KIP tersebut, Undang-Undang *a quo* menunjuk dan mengatur adanya sebuah Komisi Informasi yang terdiri dari Komisi Informasi Pusat, Komisi Informasi Provinsi, dan Komisi Informasi Kabupaten/Kota apabila dibutuhkan (*vide* Pasal 24 UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik). Berdasarkan Ketentuan Peralihan Undang-Undang *a quo*, KI Pusat sudah harus terbentuk paling lambat 1 tahun dan KI Provinsi 2 tahun sejak diundangkannya Undang-Undang *a quo*. Oleh karenanya, Komisi Informasi Pusat terbentuk pada tahun 2010. Sementara itu di tingkat Provinsi sampai saat ini sudah terbentuk sebanyak 24 KI Provinsi di seluruh Indonesia. Sedangkan di tingkat Kabupaten/Kota ada 4 KI Kabupaten/Kota (daftar Komisi Informasi Provinsi dan Komisi Informasi Kabupaten/Kota.)

68. Bahwa menurut Pasal 23 UU KIP, fungsi Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang ini dan peraturan pelaksanaannya menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi.
69. Bahwa pembentukan UU KIP dan Komisi Informasi yang tugas dan fungsinya mengawaki UU tersebut mencerminkan arah politik hukum penegakan HAM di bidang informasi, yakni diselenggarakan berdasarkan UU KIP yang pelaksanaannya dikawal oleh Komisi Informasi. Dengan demikian, sudah menjadi pilihan hukum negara, melalui pembentuk hukum (DPR bersama dengan Presiden), untuk memenuhi kewajiban konstitusionalnya menjamin pemenuhan HAM yang terdapat pada Pasal 28F dengan menuangkan aturan mainnya (*rechterde*) ke dalam sebuah UU yang disebut UU KIP. Demikian pula telah menjadi pilihan hukum negara (Pembentuk UU), melalui pembentukan UU KIP, untuk mendelegasikan kewenangan pemenuhan dan pelaksanaan HAM yang dijamin oleh Pasal 28F UUD 1945 itu kepada sebuah lembaga negara baru yang dinamakan Komisi Informasi.
70. Bahwa berdasarkan konstruksi yuridis seperti yang tergambar diatas, maka adalah suatu fakta hukum yang tidak dapat ditepis bahwa negara, menghendaki sekaligus merumuskan jaminan perlindungan hak



konstitusional warganegara atas informasi, untuk diatur dalam sebuah Undang-Undang yang tidak lain adalah UU KIP, yang dalam pelaksanaan dan penegakan norma-normanya dilakukan oleh Komisi Informasi. Dalam hal ini para Pemohon ingin menganalogikan Komisi Informasi dengan lembaga peradilan; lembaga peradilan dibentuk untuk mengawal dan menegakan hukum, demikian pula Komisi Informasi dibentuk untuk mengawal dan menegakan hukum dan hak atas informasi yang diatur oleh UU KIP. Seperti itulah kurang lebih gambaran tugas fungsi Komisi Informasi dan rezim hukum keterbukaan informasi yang menaunginya.

71. Berdasarkan argumentasi-argumentasi hukum (posita) diatas jelas lah bahwa UU KIP beserta pelaksanaannya yang notabenne merupakan manifestasi dari ketentuan Pasal 28F UUD 1945, tidak boleh keluar atau menyimpangi rambu-rambu konstitusional yang telah digariskan oleh Pasal 28F tersebut. Dalam kaitannya dengan Komisi Informasi sebagai lembaga yang -dipilih untuk melaksanakan dan mengawaki UU KIP, maka tidak ada pilihan lain ketika negara (melalui pembentuk Undang-Undang) membentuk Komisi Informasi sebagai penjaga hak konstitusional atas informasi sebagaimana dijamin oleh Pasal 28F, kecuali men-design lembaga tersebut agar supaya mampu mengemban amanat konstitusional yang termaktub dalam Pasal 28F tersebut melalui UU KIP.
72. Bahwa rumusan ideal yang seharusnya dibangun sebagaimana uraian diatas, pada kenyataannya terbentur dan akhirnya hanya menjadi cita-cita ideal karena pembentuk Undang-Undang tidak mengatur kelembagaan Komisi Informasi sesuai sebagaimana tugas dan fungsinya sebagai lembaga yang seharusnya dapat menjamin pemenuhan hak atas informasi yang telah dijamin oleh konstitusi. Persoalan yang utama ialah mengenai kemandirian kelembagaan dan penatakelolaan Komisi Informasi. Sesuai dengan filosofi kelahirannya, sebagaimana terungkap dalam rapat-rapat pembahasan pasal-pasal yang mengatur pembentukan Komisi Informasi, setelah melalui perdebatan yang cukup panjang akhirnya disepakati oleh pembentuk Undang-Undang pada waktu itu untuk membentuk sebuah Komisi Informasi yang sifatnya mandiri. (Lihat Risalah Rapat Kerja DPR dan Pemerintah mengenai Pembahasan Pasal 23 ]Fungsi Komisi Informasi (UU KIP)]

73. Bahwa menurut Pasal 23 UU KIP, Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan UU KIP dan peraturan pelaksanaannya menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “mandiri” adalah independen dalam menjalankan wewenang serta tugas dan fungsinya....” Prinsip kemandirian Komisi Informasi diharapkan menjadi kekuatan bagi lembaga tersebut dalam menjalankan tugasnya mengawal dan menjaga hak konstitusional warganegara untuk memperoleh informasi. Sebab menurut UU KIP, Komisi Informasi adalah tempat dimana sengketa informasi akan diperiksa dan diselesaikan manakala terjadi sengketa antara Pemohon Informasi dengan badan publik. Oleh karenanya kemandirian dan independensi Komisi Informasi dalam menjalankan wewenang, tugas, dan fungsinya akan sangat menentukan keberhasilan kinerjanya dalam menjaga hak konstitusional warga negara atas informasi publik sebagaimana diatur dalam Pasal 28F UUD 1945.
74. Bahwa berdasarkan seluruh uraian-uraian yang telah dikemukakan di atas sangat jelas dan meyakinkan bahwa Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 28 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 29 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); dan Pasal 32 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik bertentangan dengan norma Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 28F UUD 1945;

#### D. PETITUM

Berdasarkan seluruh uraian di atas dan bukti-bukti terlampir, perkenankanlah para Pemohon meminta Majelis Hakim Konstitusi yang mulia untuk berkenan menjatuhkan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 25 ayat (1), dan ayat (2) UU KIP (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4946) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan mengikat sepanjang tidak dimaknai sebagai berikut;

*(1) Anggota Komisi Informasi Pusat berjumlah 7 (tujuh) orang yang berasal*

*dari mencerminkan unsur pemerintah dan unsur masyarakat.*

- (2) Anggota. Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota berjumlah 5 (lima) orang yang berasal dari ~~mencerminkan unsur pemerintah dan unsur masyarakat.~~
3. Menyatakan Pasal 28 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU KIP (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4946) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan mengikat sepanjang tidak dimaknai sebagai berikut;
- (1) ~~Komisi Informasi Pusat bertanggung jawab kepada Presiden dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.~~
- (2) ~~Komisi Informasi provinsi bertanggung jawab kepada gubernur dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi yang bersangkutan.~~
- (3) ~~Komisi Informasi kabupaten/kota bertanggung jawab kepada bupati/walikota dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada bupati/walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.~~
4. Menyatakan Pasal 29 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UU KIP (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4946) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan mengikat sepanjang tidak dimaknai sebagai berikut;
- Ayat (2): ~~Sekretariat Komisi Informasi dilaksanakan oleh Pemerintah Kesekretariatan Komisi Informasi Pusat,~~
- Ayat (3): ~~Sekretariat Komisi Informasi Pusat dipimpin oleh sekretaris yang ditetapkan oleh Menteri yang tugas dan wewenangnya di bidang komunikasi dan informatika berdasarkan usulan Komisi Informasi Sekjen yang diusulkan oleh Komisi Informasi Pusat kepada Presiden.~~

Ayat (4): ~~Sekretariat Komisi Informasi provinsi dilaksanakan oleh pejabat yang tugas dan wewenangnya di bidang komunikasi dan informasi di tingkat provinsi yang bersangkutan sekretaris yang diusulkan oleh Komisi Informasi Provinsi kepada Komisi Informasi Pusat~~

Ayat (5) ~~Sekretariat Komisi Informasi kabupaten/kota dilaksanakan oleh pejabat yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang komunikasi dan informasi di tingkat kabupaten/kota yang bersangkutan sekretaris yang diusulkan oleh Komisi Informasi kabupaten/kota kepada Komisi Informasi Provinsi.~~

5. Menyatakan Pasal 32 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU KIP (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4946) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan mengikat sepanjang tidak dimaknai sebagai berikut;

(1) ~~Calon anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota hasil rekrutmen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2) diajukan kepada Komisi Informasi Pusat untuk tingkat provinsi dan Komisi Informasi Provinsi untuk tingkat kabupaten/kota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota oleh gubernur dan/atau bupati/walikota paling sedikit 10 (sepuluh) orang calon dan paling banyak 15 (lima belas) orang calon.~~

(2) ~~Komisi Informasi Pusat dan/atau Komisi Informasi Provinsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota memilih anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota melalui uji kepatutan dan kelayakan.~~

(3) ~~Anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota yang telah dipilih oleh Komisi Informasi Pusat dan/atau Komisi Informasi Provinsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota selanjutnya ditetapkan oleh Komisi Informasi Pusat dan/atau Komisi Informasi Provinsi gubernur dan/atau bupati/walikota.~~

6. Memerintahkan amar putusan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia untuk dimuat dalam Berita Negara;

Apabila Mahkamah berpendapat lain mohon Putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan, yaitu bukti P-1 sampai dengan bukti P-5 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Surat Keputusan Pengangkatan Komisioner KI;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk dan Nomor Pokok Wajib Pajak;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2011;

Selain itu, Pemohon juga mengajukan 2 (dua) orang ahli, yaitu **Saldi Isra**, dan **Zainal Arifin Mochtar**, serta satu orang saksi bernama **Agustinus Rudiyanto** yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 13 Januari 2015, dan mengajukan keterangan tertulis dari ahli bernama **Toby Mendel** yang tidak didengarkan di bawah sumpah, yang masing-masing pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

#### AHLI PARA PEMOHON

##### 1. Saldi Isra

- Informasi merupakan sesuatu yang diperlukan guna mengembangkan diri pribadi maupun lingkungan demi mencapai derajat dan kualitas hidup yang lebih baik. Informasi merupakan kebutuhan pokok setiap warga negara dan merupakan bagian penting bagi upaya ketahanan nasional. Tanpa memiliki akses atas informasi, sulit bagi seseorang untuk mengembangkan diri maupun untuk ikut berpartisipasi dalam pengembangan lingkungan sosial di mana ia hidup. Dengan urgensi seperti itulah kemudian, UUD 1945 memberikan jaminan secara tegas terhadap hak atas informasi bagi setiap

orang atau setiap manusia yang hidup di bumi Indonesia. Jaminan tersebut dimuat secara tegas dalam Pasal 28F UUD 1945.

- Dalam kaitannya dengan ketentuan tersebut, Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak atas informasi sebagai bagian dari hak asasi manusia juga menjadi tanggung jawab negara untuk melakukannya. Segala upaya, baik langkah legislasi maupun langkah lainnya mesti ditempuh negara agar hak atas informasi dapat dipenuhi. Dalam konteks ini, negara mesti melakukan upaya maksimal agar hambatan atas terpenuhinya hak atas informasi direduksi atau dikurangi begitu rupa sehingga pemenuhan hak atas informasi dapat dilakukan secara maksimal.
- Sehubungan dengan itu, negara telah mengambil langkah legislasi untuk melindungi hak atas informasi sebagaimana dijamin dalam UUD 1945, yaitu dengan membentuk Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU 14/2008). Hanya saja, langkah legislasi dimaksud ternyata masih belum maksimal dalam rangka menjamin terpenuhinya hak atas informasi. Salah satu sebab, sejumlah norma dalam UU 14/2008 dinilai banyak pihak (termasuk Pemohon dalam perkara ini) justru memperlemah upaya pemenuhan hak atas informasi, seperti Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 28 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 29 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); dan Pasal 32 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 14/2008. Norma-norma dimaksud mengatur hal-hal berkenaan dengan kelembagaan Komisi Informasi sebagai lembaga yang diberi mandat untuk menjalankan Undang-Undang ini. Melalui norma-norma tersebut, Komisi mandiri yang bertindak sebagai pelaksana UU Keterbukaan Informasi ini justru didesain setengah hati, sehingga hak atas informasi akan mustahil dapat dilindungi dan dipenuhi secara maksimal sesuai mandat UUD 1945.
- Sehubungan dengan itu, ahli menerangkan tentang bagaimana semestinya sebuah komisi negara independen atau mandiri sekaligus sebagai institusi semi-peradilan yang bertugas untuk menegakkan dan melindungi hak konstitusional warga negara jikalau diletakkan dalam desain lembaga atau komisi negara yang independen sebagaimana makna hakiki yang dikehendaki dalam UU Nomor 14 Tahun 2008.

- Apabila ditelaah lebih jauh, ketentuan UU Keterbukaan Informasi Publik terkait Komisi Informasi terutama dalam hubungannya dengan pemenuhan hak atas informasi, sulit dibantah, desain kelembagaan Komisi Informasi sepenuhnya menjadi kebijakan terbuka (*open legal policy*) pembentuk Undang-Undang. Dalam arti, pembentuk Undang-Undang bebas untuk menentukan desain kelembagaan Komisi yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang tersebut.
- Meski begitu, politik hukum pembentukan Komisi Informasi tentunya harus dilaksanakan secara konsisten. Pada saat pilihan desain kelembagaan telah ditentukan, maka pola baku yang terdapat dalam desain yang dipilih tentunya harus diikuti. Hal mana, bila tidak diikuti, yang akan terjadi adalah munculnya berbagai kelainan dan disfungsi yang akan berujung dengan inefisiensi kelembagaan.
- Kalaupun akan dilakukan modifikasi terhadap konsep yang sudah ada, prinsip-prinsip dari desain dasar kelembagaan independen sama sekali tidak dapat ditinggalkan. Sebagai contoh, misalnya melalui UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, para pembentuk Undang-Undang membentuk Otoritas Jasa keuangan sebagai sebuah lembaga independen dengan melakukan modifikasi terhadap konsep dasar lembaga independen. Seperti dimasukkannya unsur pemerintah dan Bank Indonesia sebagai anggota Dewan Komisiner OJK. Walaupun demikian, masuknya kedua unsur tersebut sebagai pimpinan OJK tidak merusak prinsip dasar penempatan OJK sebagai lembaga negara yang mandiri/independen. Hal demikian tentunya juga mesti dipatuhi dalam konteks desain lembaga atau komisi negara lainnya yang diletakkan sebagai lembaga mandiri atau independen.
- Dalam konteks itu, dalam UU Keterbukaan Informasi Publik, desain kelembagaan yang dipilih untuk Komisi Informasi Publik adalah lembaga mandiri. Pilihan ini secara sadar dinyatakan oleh pembentuk undang-undang melalui Pasal 23 UU 14/2008 yang menyatakan, *Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang ini (dhi UU 14/2008) dan peraturan pelaksanaannya menetapkan petunjuk teknis standar layanan Informasi Publik ...dst.* Kata “mandiri” dalam ketentuan tersebut dijelaskan dalam penjelasan Pasal 23 UU 14/2008,

bahwa “mandiri” adalah independen dalam menjalankan wewenang serta tugas dan fungsinya...dst.

- Baik norma Pasal 23 UU 14/2008 maupun penjelasannya tegas menunjukkan bahwa pilihan politik hukum pembentuk Undang-Undang terkait Komisi Informasi adalah sebagai lembaga mandiri atau independen. Sebagai suatu lembaga mandiri, sifat kemandirian Komisi Informasi sebanding dengan kemandirian lembaga-lembaga negara lainnya, baik yang dibentuk atas perintah UUD 1945 ataupun atas perintah undang-undang, seperti kemandirian KPU dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, kemandirian KY dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 ataupun kemandirian KPK dalam Pasal 3 UU 30/2002.
- Dalam arti, segala hal ihwal yang melekat pada kemandirian lembaga negara yang secara eksplisit dinyatakan sebagai lembaga mandiri dalam UUD 1945 maupun dalam UU, juga berlaku sama bagi Komisi Informasi. Kemandirian baik secara kelembagaan maupun secara personal pimpinan antar lembaga-lembaga mandiri tersebut mestilah dalam ukuran yang sama. Perbedaan satu variabel saja dari sekian banyak indikator kemandirian antara Komisi Informasi dengan komisi negara independen lainnya menunjukkan terjadi ketidakkonsistenan dalam menindaklanjuti pilihan politik hukum para pembentuk Undang-Undang dalam mendesain kelembagaan Komisi Informasi.
- Bilamana hendak dielaborasi lebih jauh, secara konseptual, lembaga-lembaga negara yang dikategorikan sebagai komisi/lembaga negara mandiri atau independen adalah lembaga yang memiliki dan memenuhi prasyarat tertentu. Sebagaimana pernah dikemukakan di dalam beberapa kesempatan memberikan keterangan ahli di hadapan Mahkamah ini, syarat tersebut, yaitu (1) dasar hukum pembentukanya menyatakan secara tegas sifat kemandirian atau independensi komisi atau lembaga tersebut; (2) lembaga atau komisi dimaksud bebas dari pengaruh/kontrol cabang kekuasaan eksekutif; (3) proses pengisian pimpinan lembaga atau komisi melibatkan eksekutif dan legislatif; (4) kepemimpinan komisi bersifat kolektif kolegial; (5) kepemimpinan komisi negara tidak dikuasai atau mayoritas berasal dari partai politik tertentu.



- Menilik pada ciri pertama kemandirian sebuah komisi negara independen, Pasal 23 UU 14/2008 tegas menyatakan kemandirian Komisi Informasi. Begitu juga dengan ciri terkait proses pengisian pimpinan komisi yang melibatkan eksekutif dan legislatif, juga telah memenuhi standar sebuah lembaga negara yang mandiri. Hanya saja, terkait pengaruh lembaga lain (terutama pemerintah dan lembaga politik), kepemimpinan, pertanggungjawaban serta penatakelolaan lembaga, Komisi Informasi justru jauh dari sifat kemandirian sebuah lembaga independen. Sebab, lembaga ini sangat bergantung pada peran Pemerintah, baik dalam mendukung administrasi, keuangan, tata kelola maupun pertanggungjawaban. Bahkan lebih jauh, peran pemerintah dalam melaksanakan sekretariat (termasuk administrasi keuangan) serta pertanggungjawaban Komisi Informasi kepada Pemerintah dan pemerintah daerah justru menempatkan lembaga mandiri ini sebagai subordinasi atau setidaknya tidaknya membawa lembaga ini berada di bawah pengaruh pemerintah. Lalu, bagaimana mungkin lembaga ini bisa disebut sebagai sebuah komisi negara yang independen/mandiri jika penatakelolaannya berada di bawah kuasa eksekutif?
- Hal itu memperkuat keyakinan bahwa desain kelembagaan Komisi Informasi sesungguhnya tidaklah dimaksudkan untuk menjadi lembaga mandiri, melainkan sekadar menjadi pelengkap penderita dalam rangka memenuhi tuntutan masyarakat agar “transparansi informasi” diikuti dengan adanya sebuah lembaga yang diberi mandat untuk mengadili “ketidapatuhan” para penyelenggara negara dalam memberikan akses kepada masyarakat terkait informasi publik yang dikelolanya. Kondisi demikian tentunya bertentangan dengan politik hukum (*legal policy*) penempatan Komisi Informasi sebagai lembaga mandiri sebagaimana dikemukakan dalam Pasal ayat (4) dan Pasal 23 UU 14/2008.
- Pada titik inilah sebetulnya dapat dibaca ketidakkonsistenan para pembentuk Undang-Undang yang pada gilirannya akan menyebabkan (atau paling tidak potensial) adanya kemandulan Komisi Informasi.
- Lalu, bagaimana semestinya ketidakkonsistenan pilihan politik hukum penempatan Komisi Informasi sebagai lembaga mandiri dengan norma undang-undang yang justru menjauhkan Komisi Informasi ini dari sifat kemandirian sebuah lembaga independen? Apakah pilihannya adalah

meletakkan Komisi Informasi berada di bawah Pemerintah dengan jalan menghilangkan pengaturan sifat kemandiriannya atau justru menghilangkan atau memperbaiki norma-norma yang mengampustasi kemandirian tersebut? Jawaban pertanyaan ini mestilah dipulangkan pada apa sesungguhnya tujuan yang hendak dicapai ketika membentuk lembaga ini. Tujuan pembentukan komisi ini akan menjadi alat ukur untuk menimbang bagaimana seharusnya persoalan yang dikandung dalam UU 14/2008 dapat diselesaikan.

- Sebagaimana disinggung di atas dan juga telah ditegaskan dalam konsideran menimbang UU 14/2008, hadirnya lembaga ini adalah untuk memberikan jaminan dilindunginya hak atas informasi sebagai salah satu ciri penting negara hukum yang demokratis untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik. Selain itu, lembaga ini juga ditujukan untuk mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan Badan Publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik.
- Apabila maksudnya adalah untuk itu, lalu bagaimana mungkin lembaga ini ditempatkan di bawah subordinasi Pemerintah dengan jalan meletakkan tanggung jawab di bawah Pemerintah/pemerintah daerah? Bagaimana mungkin lembaga yang sejatinya akan mengawal optimalisasi pengawasan publik terhadap penyelenggara negara dapat melaksanakan tugasnya dengan baik jika lembaga tersebut justru ditempatkan di bawah tanggung pemerintah atau pemerintah daerah. Karena itu, pilihan satu-satunya adalah mendorong komisi ini menjadi lembaga yang betul-betul mandiri melalui pemurnian (*purifikasi*) atas sifat ketidakmandirian Komisi Informasi dalam sejumlah norma UU 14/2008 sebagaimana dikemukakan Pemohon. Oleh karena itu, kooreksi atas sejumlah norma yang mereduksi sifat mandiri Komisi Informasi haruslah dilakukan dengan menyatakan bahwa norma dimaksud tidak sesuai dengan semangat perlindungan hak konstitusional warga negara atas informasi.
- Lebih jauh dari itu, norma UU 14/2008 yang mereduksi sifat kemandirian Komisi Informasi sebagai “pelindung” hak atas informasi secara tidak langsung juga telah mengurangi tanggungjawab negara dalam memenuhi hak atas informasi. Bahkan lebih jauh dari itu, penempatan Komisi Informasi

sebagai lembaga yang tidak mandiri justru merupakan perwujudan intervensi negara atas ketakterpenuhan hak atas informasi publik. Negara bukannya memenuhi tanggung jawab konstitusionalnya memenuhi hak atas informasi, malahan justru turut mendegradasi upaya pemenuhan hak atas informasi melalui desain kelembagaan Komisi Informasi yang mandiri setengah hati. Apabila demikian, tentu menjadi sulit memenuhi hak atas informasi secara bersungguh-sungguh?

- Keberadaan Komisi Informasi sebagaimana diatur sejumlah norma UU 14/2008 yang ada saat ini akan menyebabkan tidak akan terwujudnya pemenuhan tanggungjawab negara atas hak informasi setiap warga negara. Oleh karena itu, patut menurut hukum, norma tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, khususnya pasal-pasal yang medegradasi kemandirian Komisi Informasi. Bagaimanapun, upaya ini dapat dikatakan sebagai ikhtiar untuk memenuhi ketentuan dalam Pasal 28F UUD 1945.
- Selain soal sifat kemandirian Komisi Informasi sebagaimana diulas di atas, Pasal 23 UU 14/2008 yang menyatakan, “... dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui Mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi” juga menempatkan lembaga ini sebagai institusi semi-peradilan. Apalagi dalam penjelasan Pasal 23 UU 14/2008, frasa “ajudikasi nonlitigasi” diartikan sebagai, *penyelesaian sengketa Ajudikasi di luar pengadilan yang putusannya memiliki kekuatan setara dengan putusan pengadilan*. Bahkan, pasal tersebut pada prinsipnya dapat dikatakan telah menempatkan Komisi Informasi sebagai institusi peradilan, sekalipun tidak dalam defenisi peradilan yang dikenal pada umumnya.
- Dengan pemhaman itu, setidaknya ada dua pesan penting yang terkandung dalam penempatan Komisi Informasi sebagai institusi pemutus sengketa informasi publik (lembaga semi peradilan-quasi judicial). *Pertama*, dalam kaitanya dengan sifat kemandirian Komisi Informasi, sebagai institusi semi peradilan, lembaga ini mesti betul- betul lepas dari segala macam bentuk intervensi pihak-pihak yang bersengketa, baik pihak pemohon maupun termohon. Bagaimana mungkin Komisi Informasi dapat bertindak sebagai mediator yang mandiri, tidak memihak dan profesional, jika komponen tata kelola kelembagaannya justru terdapat peran pemerintah atau pemerintah daerah sebagai pihak yang potensial menjadi

termohon dalam sengketa informasi publik. Bagaimana mungkin lembaga ini akan mandiri dalam memeriksa dan memutus sengketa informasi, sementara lembaga ini mesti bertanggung jawab kepada Pemerintah atau pemerintah daerah?

- *Kedua*, sebagai lembaga semi peradilan yang putusannya mesti berdasarkan pada keadilan, kepentingan umum dan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka sifat “mandiri” lembaga ini haruslah dimaknai setara dengan sifat “merdeka” yang dimiliki lembaga kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 UUD 1945. Bahkan, Komisi Informasi inipun haruslah pula dimaknai sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman dalam arti lebih luas dari sekedar apa yang diatur dalam Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.
- Sebab, hanya dengan kemandirian seperti itulah putusan yang berdasarkan pada keadilan dapat dijatuhkan. Akan menjadi mustahil kiranya memberikan keputusan berdasarkan keadilan jika lembaga yang bertindak sebagai pengadil justru berada di bawah pengaruh atau intervensi dari salah satu pihak dalam sengketa informasi publik. Lagi pula, hal demikian juga bertentangan dengan asas peradilan di mana pihak-pihak yang bersengketa tidak boleh terlibat sebagai pihak yang mengadili (*nemo iudex in causa sua*).
- Berdasarkan apa yang telah dipaparkan di atas, sejumlah norma yang dipersoalkan konstitusionalitasnya oleh Pemohon, terkait komposisi anggota Komisi Informasi, pertanggungjawaban Komisi Informasi, sekretariat Komisi Informasi serta juga perekrutan anggota Komisi Informasi daerah, terutama karena norma-norma dimaksud telah (atau setidaknya) mereduksi sifat mandiri Komisi Informasi sesungguhnya beralasan secara hukum untuk dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.
- Melalui pemeriksaan dan putusan permohonan ini, Mahkamah Konstitusi dapat mengambil peran memberi *guideline* terkait penataan lembaga Komisi Informasi yang sesuai dengan semangat perlindungan dan pemenuhan hak atas informasi yang dimiliki setiap warga negara dan sesuai pula dengan prinsip-prinsip rancang bangun (desain) komisi negara mandiri/independen yang berlaku umum, baik secara konsep maupun praktik yang diterapkan di Indonesia.

## 2. Zainal Arifin Mochtar

- Pada dasarnya pengujian atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dilakukan oleh Pemohon oleh karena menganggap dan mendalilkan bahwa pada Undang-Undang ini mengatur pembentukan komisi informasi publik yang mana lembaga ini dikehendaki sebagai lembaga mandiri, akan tetapi dalam konsep dan peraturannya terdapat begitu banyak hal-hal yang menunjukkan atau menghalangi kemandirian tersebut.
- Hal ini tergambar dari beberapa hal yang semestinya menjadi penanda kemandirian dari Komisi Informasi Publik, misalnya kemandirian untuk menjadi lembaga bermodel quasi peradilan, kemandirian dari model campur tangan Pemerintah, kemandirian dalam proses rekrutmen, hingga kemandirian dalam menjalankan tugas dan fungsi yang juga berarti disokong oleh kesekretariatan yang mandiri dan tidak bergantung pada cabang kekuasaan manapun sebagaimana ciri ke-independent-an yang biasanya disematkan pada lembaga negara yang independent.
- Perihal *independency* dan lembaga negara independent. Tentu saja tak dapat dipungkiri bahwa Komisi Informasi selanjutnya disebut Komisi Informasi adalah lembaga negara mandiri sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28 dan juga Pasal 1 Undang-Undang Kebebasan Informasi itu sendiri dapat digolongkan sebagai lembaga negara oleh karena merupakan lembaga yang dibentuk oleh negara dan dalam rangka menjalankan tugas negara yang berkaitan dengan kebebasan informasi yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana yang telah dijelaskan tugas dan kewenangannya dalam Undang-Undang Keterbukaan Informasi.
- Pada dasarnya, ada dua pilihan kelembagaan dan pembentukan kelembagaan di Indonesia secara teori. Yang pertama, lembaga negara eksekutif. Jadi, merupakan lembaga negara tetapi dia berada di bawah ranah cabang kekuasaan eksekutif yang mana berarti lembaga ini berada di bawah cabang eksekutif secara langsung. Dalam kelembagaan di bawah eksekutif ini biasanya dia dibentuk dengan peraturan di bawah Undang-Undang seperti misalnya PP atau Perpres. Kemudian, pengangkatan dan pemberhentian komisionernya hanya berdasarkan itikad dan prerogatif presiden semata, biasanya menjadi perpanjangan tangan kerja

presiden dalam mewujudkan hal-hal tertentu sehingga pertanggungjawabannya juga langsung kepada presiden. Itu ciri lembaga negara yang eksekutif.

- Yang kedua adalah selain lembaga negara eksekutif, ada juga yang disebut dengan lembaga negara independen. Lembaga negara independent sering kali diterjemahkan menjadi lembaga negara mandiri yang terpisah dari cabang kekuasaan lainnya. Lembaga yang menjadi independen atas lembaga lain dan menjalankan fungsi-fungsi tertentu ada dua pilihannya, bisa secara permanen, bisa secara *auxiliary* atau sebagai pembantu. Jadi, dibuat secara permanen atau hanya bersifat penunjang, tapi kedua-duanya adalah independent. Sehingga padanya disematkan kewenangan kelembagaan kuat untuk menjalankan fungsi-fungsi ke-independent-an yang biasanya merupakan campur sari dari cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.
- Berbeda dengan lembaga negara eksekutif yang berada di bawah cabang kekuasaan presiden, lembaga negara independent terlepas dari cabang kekuasaan manapun. Kalau kita baca misalnya secara teori mulai dari tahun 1990, yang menjelaskan bahwa lembaga negara independent itu sudah menjadi cabang kekuasaan baru. Dia mengatakan bahwa orang yang berpikir sistem ketatanegaraan masih dalam kerangka tiga cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, itu merupakan orang yang tertinggal, kata Jack Wood. Karena pada hakikatnya hadir yang namanya lembaga-lembaga negara independent yang mustahil akan ditaruh di dalam eksekutif, mustahil ditaruh di bawah legislatif, atau mustahil ditaruh di bawah yudikatif.
- Tahun 2003 Bruce Ackerman menuliskan bahwa sebenarnya lembaga negara di Amerika ada itu lima cabang kekuasaan karena legislatif dibagi dua antara *house* dengan *senate*, karena *house* dan *senate* di Amerika punya fungsi yang sangat-sangat berbeda.
- Cabang kekuasaan yang namanya lembaga negara independen, itu memang adalah cabang kekuasaan keempat. Menyadari hadirnya cabang kekuasaan keempat ini tentu tidak bisa disematkan atau diberi hukuman seakan-akan seperti sama dengan cabang kekuasaan yang lama, eksekutif, legislatif, yudikatif, atau bahkan hanya dianggap menjadi *underbow* dari

lembaga eksekutif karena kalau *underbow* lembaga eksekutif, maka dia bukan lembaga negara independen, lembaga negara eksekutif.

- Setidaknya ada tujuh ciri lembaga negara independen. *Pertama*, ciri lembaga negara independen itu karena dia bukan eksekutif, dia bukan legislatif, dan dia bukan yudikatif, maka dia menjadi kekuasaan campur sari. Dia merupakan kekuasaan yang campur. Jadi dia mencampur model kekuasaan, menjemput sedikit dari eksekutif, menjemput sedikit dari legislatif, dan menjemput sedikit dari yudikatif. Model-model seperti ini banyak kalau dalam sistem lembaga negara independen. Prof. Jimly Asshidiqqie menyebutkan dalam bukunya ini adalah lembaga campur sari karena memang Prof. Jimly, mencampur ciri-ciri dari lembaga-lembaga ini.
- Oleh karena itu ada kadang-kadang bersifat eksekutif dia karena dia menegakkan sesuatu, dia bersifat yudikatif karena dia kemudian melakukan persidangan atas sesuatu dan dia bersifat legislatif karena dia membangun rules atas sesuatu.
- Ciri yang kedua, bersifat kolegial kolektif. Kolegial kolektif ini biasanya disematkan karena dipimpin oleh *multi member*, bukan *single member*, dan ini juga dihubungkan dengan penamaannya yang sayangnya di Indonesia tidak rapi. Ada beda antara nama komisi, dengan nama dewan, beda dengan nama langsung lembaganya. Secara teori kalau disebut badan, itu biasanya *single member*. *Head*, dikepalai oleh *single*, satu orang. Kalau komisi, multi member, *commissioners*.
- Yang ketiga, bebas dari campur tangan kekuasaan manapun karena dia adalah cabang keempat, bebas dari campur tangan kekuasaan manapun yang kemudian oleh Asimov ditambahkan dengan keterangan begini, "*Terkhusus bebas dari campur tangan pemerintah.*" Kenapa dia terbebas dari campur tangan pemerintah? Karena biasanya lembaga negara independent ini hadir dari kekuasaan pemerintah yang disapih.
- Jadi dulu itu merupakan kekuasaan Pemerintah, tetapi karena zaman mengatakan bahwa pemerintah ternyata tidak becus mengerjakannya atau pemerintah kemudian tidak cukup baik menjalankannya, sehingga kemudian dia disapih, dibuatkan lembaga negara independent tersendiri. Misalnya KPK yang dulu tugasnya kejaksaan dan kepolisian. Komnas HAM, yang dulu tugas kementerian Hukum dan HAM.

- Ciri yang keempat, masa jabatannya *fixed*, biasanya masa jabatannya *fixed*. Lalu kemudian penggantiannya bermodel *steger*, berjenjang. Ini yang menarik karena di Indonesia kalau lagi-lagi kita tarik memang tidak ada lembaga negara independent di Indonesia yang menggunakan model teori ini. Padahal di Amerika misalnya, yang menjadi seakan-akan menjadi bapak karena Amerika dan Inggris memang menjadi model pertama dari lembaga negara independent, itu membangun modelnya dengan model *steger*.
- *steger terms* berarti Masa jabatan seorang ex komisioner di komisi independent atau lembaga negara independent, itu tidak boleh diganti secara keseluruhan, namun diganti secara berjenjang. Jadi misalnya kalau lima, diganti tiga, untuk kemudian misalnya lima pertama, lima tahun awal lima orang, lima tahun kedua tidak diganti keseluruhan, hanya diganti tiga, dua yang lama tetap. Lima tahun berikutnya dua yang lama ini yang diganti, tiga yang baru itu tetap.
- Kalau menurut Gordon, dia mengatakan bahwa ini diinginkan supaya ada dua, supaya presiden tidak dapat mempengaruhinya, karena presiden kalau di Amerika memang *appointy, legally appointy by president*, tidak bisa dipengaruhi. Dan yang kedua adalah supaya kesinambungan kerja terjadi. Kalau kita mencontoh KPK misalnya sekarang, sebenarnya terjadi sistem *steger* yang secara alami, tidak *well design by rules*. Padahal sebenarnya model *steger* itu lebih dekat pada ciri lembaga negara independent seperti yang disebutkan oleh Gordon.
- Yang kelima adalah dia berciri *self regulatory body*, dia menjadi lembaga yang bisa mengatur dirinya sendiri. Adapun aturan yang dibuat oleh parlemen dan eksekutif di Indonesia, kalau di sistem presidensil negara lain kan cuma parlemen, itu hanya dimaksudkan untuk mengatur kondisi umum, tetapi kerja secara lebih dalam, kerja secara lebih implikatif, itu diatur oleh mereka sendiri, ini yang disebut *self regulatory body*.
- Yang keenam, pengangkatan dan pemberhentiannya itu tidak boleh dengan campur tangan Presiden, hanya boleh diangkat dan diberhentikan menurut aturan yang diatur di dalam perundang-undangan, jadi tidak boleh *by prerogative* Presiden, Presiden seenaknya bisa mencabut atau



memberhentikannya atau mengangkatnya, tetapi harus diatur oleh peraturan perundang-undangan.

- Dan yang terakhir, yang ketujuh, *independency* tersebut dinyatakan secara luas di dalam Undang-Undanganya, Undang-Undang Nomor 14 sendiri sudah menyatakan itu di Pasal 1 dan Pasal 23 termasuk Penjelasan Pasal 23.
- Di Indonesia tidak terbangun lembaga negara independen secara baik, dan bukan hanya sekedar KIP, semua lembaga negara independen tidak terbangun secara baik, kenapa? Ahli menduga tidak terbangunnya secara baik ini karena memang tidak ada cetak biru pelembagaan apa yang dimaksud dengan lembaga negara independen, apalagi karena memang ini adalah kenyataan baru dalam sistem kita, bahkan ada begitu banyak pragmatisme legislasi yang diatur di dalam pembentukan yang namanya lembaga negara independen.
- Misalnya, dapat dilihat pada risalah pembuatan Undang-Undang Dasar 1945, penyusunan Undang-Undang Dasar 1945 pada buku 5, ketika menamakan yang namanya Komisi Pemilihan Umum, para anggota DPR kemudian berdebat Komisi Pemilihan Umum ini kita namakan apa? Ini lembaga, ini badan kita kasih nama apa? Lalu salah seorang mengatakan, "*kita kasih nama Komisi Pemilihan Umum saja*", kedengarannya enak, lalu kemudian semuanya setuju. Hanya karena persoalan kedengarannya enak, padahal apa yang dimaksud Komisi, apa yang dimaksud Badan, apa yang dimaksud Dewan, secara teoritis memiliki implikasi yang berbeda.
- Di Indonesia memang tidak rapi, jadi kalau mau dikatakan, hampir semua lembaga independent di Indonesia memang mengalami kondisi yang serupa, hampir mirip serupa dengan KIP. Bahkan kita bisa mencontohkan KPPU. KPPU adalah lembaga negara dinyatakan mandiri dalam Undang-Undang KPPU, tetapi sampai sekarang, setidaknya sampai 2013 yang lalu, dia masih tidak memiliki sekjen-nya sendiri, bahkan keuangannya masih menempel ke keuangan Kementerian Perdagangan. Ini bisa dikatakan bahwa komisi-komisi di Indonesia memang tragis karena tidak ada cetak biru, tidak tahu mau dibangun seperti apa, sehingga diperlakukan menjadi tidak sangat layak.

- Jika terdapat unsur-unsur yang mengganggu independensi KIP, tentu akan sangat menyalahi prinsip ke-independent-an sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang itu sendiri.
- Di Indonesia memang pengisian jabatan komisioner ini menjadi menarik karena kalau dibaca semua Undang-Undang yang mengatur soal pengisian jabatan komisioner, setidaknya ada empat pola pengisian jabatan, biasanya dari Presiden ke DPR melalui panitia seleksi. Ada juga DPR langsung disetorkan nama dan lalu mereka memilih melalui komisi-komisi tertentu. Ada juga kemudian tiga nama yang diseleksi oleh unsur-unsur yang dimaksud dalam Undang-Undang, misalnya Dewan Pers. Dewan Pers merupakan dari perwakilan dari masyarakat, pelaku usaha pers, dan kemudian organisasi kewartawanan, organisasi pers. Biasanya mereka itu dapat juga mereka melakukan seleksi sendiri, lalu kemudian akan diseleksi di DPR. Tetapi dari empat pola itu yang dipunyai oleh Komisi Informasi Pusat adalah pola yang seperti layaknya hampir selalu kita gunakan. Negara membentuk panel, Presiden membentuk panel, lalu kemudian hasil panel akan dikirimkan kepada DPR untuk *di-fit and proper test*.
- Model ini memang sedikit berbahaya, walaupun memang tidak ada dalam penelitian yang ahli lakukan sekitar tiga tahun yang lalu, tidak ada lembaga negara independen, sepanjang yang ahli teliti di negara mana pun, yang menggunakan metode seleksi selain melibatkan kewenangan politik. Jadi memang selalu ada kewenangan politik di dalamnya, presiden ke DPR atau DPR ke presiden. Atau yang menarik misalnya Filipina yang menggunakan *commission of appointment*, satu komisi khusus yang akan meng-*appointee* semuanya posisi-posisi jabatan publik, walaupun kalau dibaca pun ini penuh dengan kepentingan politik juga karena isinya 27 orang, 12 anggota DPR, 12 anggota DPD, lalu kemudian Jaksa Agung, Wakil Presiden, dan Wakil Ketua Mahkamah Agung.
- Metode seleksi KIP harus diperbaiki karena sekarang DPR memperlakukannya sangat politis, bahkan terdapat jebakan sistem. Jebakan sistem itu misalnya metode pemilihan salah satu komisi tertentu itu dipilih di komisi, padahal komisi itu biasanya sudah ada pembagian berapa jumlah partai-partai tertentu. Tahun 2009 misalnya, KPK dipilih di komisi III di mana komisi III itu terpilih berisi 49 orang. Apabila menggunakan logika

sederhana, 49 berarti setengah plus satu, berarti 25 orang, berarti kalau 25 orang sepakat memilih lima nama yang sama untuk komisi KPK, pemilihan selesai karena pasti menang. Karena memang metode pemilihan di DPR adalah satu orang memilih lima nama untuk KPK, satu orang memilih tujuh nama untuk KY, dan itu jebakan sistemnya karena dengan satu orang memilih lima nama yang sama, maka di KPK misalnya tahun 2009 terjadilah yang namanya paket bahtera Nuh, Safinatun Najah. Siapa yang mau berlayar, bergabunglah ke partai tertentu, 25 orang dari partai tertentu sepakat memilih yang nama yang sama, pemilihan akan selalu selesai dan itu akan jauh berbeda.

- Dalam sistem seleksi komisioner KIP memang penting untuk diperbaiki mekanismenya, walaupun mustahil untuk menghilangkan peran serta partai politik atau peran serta DPR sebagai pengejawantahan. Salah satu yang bisa dilakukan misalnya adalah dengan melibatkan DPD. Karena secara teori DPD adalah *checked and balances*-nya internal DPR.
- Pemohon cukup beralasan untuk dipertimbangkan sesungguhnya bahwa memang secara *independency* kelembagaan akan sangat terganggu kalau kemudian pemerintah ada ikut *cawe-cawe* di dalamnya, apalagi secara kesekretariatan jelas itu dipegang oleh Pemerintah, termasuk di pemerintah daerah kalau itu komisi informasi daerah.
- Yang kedua, perlu dipikirkan memang metode seleksi yang lebih baik, Mahkamah bisa memberikan tafsiran bahwa ke depan ketika memutuskan soal metode seleksi, harus ada batasan-batasan untuk menentukan bahwa proses seleksi itu bisa berlaku lebih *fair*, tidak berlaku sangat politis.
- Dan yang ketiga, Putusan MK diharapkan kemudian bisa menjadi fondasi untuk pengaturan atau cetak biru atau *blueprint* soal lembaga negara independent ke depan karena dikhawatirkan apa yang terjadi di KPI, ini bukan hanya KPI semata, itu juga yang terjadi di KPPU, terjadi di OJK, terjadi di Komnas HAM, dan di lembaga-lembaga negara yang lainnya. Hanya dengan persoalan yang sedikit berbeda, tapi pada hakikatnya sama.

### 3. Toby Mendel (Keterangan Tertulis)

#### 1.0 Summary of Argument

- [1] The right to information is a constitutionally protected in Indonesia, and given effect in practice through Law Nomor 14 of 2008 on Public

Information Disclosure. It is also recognised under international law as a human right, protected, among other things, by the *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), a legally binding treaty to which Indonesia is a party. Indonesian authorities, including the Constitutional Court, are thus under an obligation to interpret the Constitution of Indonesia and Indonesian laws, to the extent reasonably possible, in the manner which better gives effect to the international guarantees found in the ICCPR.

- [2] As part of the system for protection of the right to information, and consistently with international standards and practice, Law Nomor 14 of 2008 creates an administrative oversight body, the Information Commission, to, among other things, resolve disputes regarding the right to information between members of the public and public agencies, including through non-litigation adjudication. The Law provides for robust guarantees for the independence of the Commissioners who run the Commission, but its Secretariat, and the staff of the Secretariat, are not independent inasmuch as they are appointed by government and remain government employees, effectively on short-term loan to the Commission.
- [3] Pursuant to international human rights law, the determination of rights should be undertaken by an independent tribunal. International human rights standards also mandate that administrative oversight bodies for the right to information should be independent. This is apparent in numerous authoritative statements regarding these bodies. It also flows in a common sense fashion from the very function of these bodies, which is to be independent arbiters of disputes regarding the right to information. Finally, it may be derived by analogy from the requirements of independence which apply to bodies which undertake similar functions to information oversight bodies, in particular ombudsmen.
- [4] Functional independence depends, importantly, on members of oversight bodies – Commissioners in the Indonesian context – being independent. But, as experience around the world has demonstrated, this is not enough. Oversight bodies must enjoy effective functional independence. For this, their administrative operations must be independence and this,

in turn, implies that they must have full control over their staff, including through an independent appointments process. While the staff are not the same as Commissioners, their role within oversight bodies nevertheless accords them important powers to influence the outcome of the dispute resolution process.

[5] The above not only flows from international standards regarding the right to information, but it is reflected in better practices in countries around the world, including in Canada, Mexico, Serbia and Sierra Leone.

[6] As a result, the impugned articles of Law Nomor 14 of 2008, namely Articles 29(2)-(5), fail to pass constitutional muster and should be declared unconstitutional.

## **2.0 Statement of CLD Interest and Expertise**

[7] The Centre for Law and Democracy (CLD) is a non-profit, human rights non-governmental organisation (NGO) that focuses on foundational rights for democracy. CLD believes in a world in which robust respect for human rights underpins strong participatory democracy at all levels of governance – local, national, regional and international – leading to social justice and equality. CLD works to promote, protect and develop those human rights which serve as the foundation for or underpin democracy, including the rights to freedom of expression, to vote and participate in governance, to access information and to freedom of assembly and association.

[8] To achieve this mission, CLD undertakes research and educational outreach to advance the understanding of civil society and the wider public globally about those human rights which serve as a foundation for or underpin democracy. Research and technical assistance are utilised to help governments and officials around the world to uphold international and constitutional standards regarding human rights which underpin democracy. CLD builds the understanding of inter-governmental organisations and non-governmental organisations regarding human rights which underpin democracy, so that they can better realise their goals. Extensive research and policy work are also part of CLD's mandate, with a view to contributing to ensuring

continuous relevance and development of the key human rights which fall within its mandate.

[9] Based in Halifax, Canada, CLD is recognised as a global leader in international standard setting regarding freedom of expression and the right to information (RTI), as demonstrated for example by its annual role in drafting the Joint Statements of the four special international mandates on freedom of expression (referenced in the main body of this brief). CLD developed the RTI Rating,<sup>1</sup> which is the world's leading methodology for measuring the strength of the legal framework for the right to information. Work on the RTI Rating is particularly relevant inasmuch as it showcases CLD's expertise in distilling international standards and better national practice into a universal best practice set of standards.

[10] CLD has been working in Indonesia since it was founded and its Executive Director, Toby Mendel, has been working there since the fall of the Suharto regime in 1998. This work has included technical support to the government to prepare various laws, including Law Nomor 14 of 2008 on Public Information Disclosure, as well as Law Nomor 40 of 1999 on Press and Law Nomor 32 of 2002 on Broadcasting, as well as work with both public authorities and civil society to implement laws, again including the 2008 Public Information Disclosure Act.

[11] CLD is submitting this brief with a view to assisting the Constitutional Court in its task of interpreting the constitutional guarantees of freedom of expression and the right to information in Indonesia. The organisation has no direct interest in the outcome of this case, other than its human rights interest.

### **3.0 Statement of Facts and Law**

[12] The facts of this constitutional appeal are fairly simple and consist mainly of legal provisions. Article 28F of the 1945 Constitution of Indonesia, as amended, provides as follows:

Every person shall have the right to communicate and to obtain information for the purpose of the development of his/her self and social environment, and shall have the right to seek, obtain, possess, store,

<sup>1</sup> Available at: <http://www.rti-rating.org>.

process and convey information by employing all available types of channels.

Article 28F is widely understood as providing a basis for the right to access information held by government (i.e. the right to information).

[13] Pursuant to the Constitution, international treaties, once ratified, become part of Indonesian law. As a result, legislation should, as far as possible, be interpreted in the manner that best reflects international guarantees of human rights. Furthermore, as a general consequence of Indonesia's obligations under international law, the Constitution of Indonesia should, as far as possible, also be interpreted in a manner which respects international guarantees of human rights.

[14] Inasmuch as it guarantees the right to information, Article 28F has been implemented by Law Nomor 14 of 2008 on Public Information Disclosure. This Law establishes a right to access information held by public bodies (Article 4), places an obligation on public bodies to publish information on a proactive basis (Articles 9-12 and 14-16), puts in place procedures for making requests for information (Articles 21-22), defines the exceptions to the right of access (Articles 17-20), provides for sanctions for those who obstruct access (Articles 53, 53 and 55) and puts in place various promotional measures to support the right of access (Articles 11-13, among others).

[15] Law Nomor 14 of 2008 also creates a mechanism, the central, provincial and district/municipal Information Commissions, to ensure oversight of the implementation of the Law (Article 23 and the following articles). Article 23 describes the Commission as an "independent body that functions to implement this Law and its implementing regulations, to provide the standard technical directives of public information services and to settle public information disputes by mediation and/or non-litigation adjudication."

[16] Article 25 of Law Nomor 14 of 2008 sets out the composition of the central and provincial Information Commissions, while Article 26 describes their main duties, which are to settle disputes about access to information between members of the public and public bodies, first through mediation and then through a non-litigation form of adjudication,

to set general policy regarding public information, to adopt implementing directives for the Law and to set procedures for dispute settlement. Article 27 sets out the powers of the Commission, which include reviewing information and compelling witnesses to testify under oath.

[17] It is clear from Law Nomor 14 of 2008 that the Commission is intended to be an independent body. This is stated explicitly in Article 23, which creates the Commission. It is also implicit in the way the members of the Commission are appointed. The members are supposed to reflect the government and society (Article 25), but, pursuant to Article 30(1)(f), members must resign from any public position if appointed. Article 30 provides that recruitment of members shall be conducted in a transparent, conscientious and objective manner, with a shortlist of candidates being published and the public being given an opportunity to make representations regarding those candidates. There are also strict conditions on who may be a member, including having an understanding of transparency as a human right. Pursuant to Article 31, both the President and the Parliament are involved in the actual nominations and appointments process, and this is conducted based on a due diligence test. The term of office is four years, renewable once (Article 33), and there are strict limitations on removal of members (Article 34). The Commission is accountable to both the President and the Parliament (Article 28).

[18] In stark contrast to these extensive efforts to ensure that members (i.e. leadership) of the Commission are independent, are the provisions in Article 29 regarding the Secretariat and Management of the Commission. Article 29(1) provides that the “administrative support, finance and management” of the Commission are conducted by the Secretariat. Articles 29(2)-(5), which are the subject of this constitutional challenge, set out the way the Secretariat is appointed and functions, and are reproduced in full below:

- (2) The Secretariat of the Information Commission is operated by the government.
- (3) The Secretariat of the Central Information Commission is directed by a secretary who is appointed by the Minister



whose duties and authorities are in the field of communication and informatics, based on the proposal of the Information Commission.

(4) The Secretariat of the provincial Information Commission is operated by an officer whose duties and authorities are in the field of communication and informatics at the provincial level concerned.

(5) The Secretariat of the district/municipality Information Commission is operated by an officer whose duties and authorities are in the field of communication and informatics at the district/municipality level concerned.

[19] It is quite clear that the Secretariat is not independent. Article 29(2) states clearly and explicitly that the Secretariat is operated by the government. The secretary is appointed by the Minister, a political actor, although the Commission is supposed to play a role in this process. In practice, the staff of the Secretariat is composed of officials effectively working on a short-term loan from the public agencies where they are employed.

#### **4.0 International Standards**

##### **4.1 The Right to Information as a Human Right**

[20] The right to access information held by public agencies, or the right to information, is recognised as a human right, protected internationally via guarantees of respect for the right to freedom of expression. Although the right to information is founded primarily on freedom of expression, and in particular on the right to “seek” and “receive” information that are included in international guarantees of freedom of expression, it is broadly recognised as having a wider role as a foundation of democracy and as an essential tool for the defence of other rights. The special international mandates on freedom of expression – the (then) UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression – recognised, in a Joint Declaration in 2004:

The fundamental importance of access to information to democratic participation, to holding governments accountable and to controlling corruption, as well as to personal dignity and business efficiency<sup>2</sup>

[21] Right to information laws have been recognised as important for many reasons, including safeguard against abuses of power by public officials, fostering public participation and promoting effective development. Law Nomor 14 of 2008 recognises these wider roles of the right to information, and these benefits – including informing the public about policy developments and decision-making, encouraging participation, and fostering good governance – are reflected in Article 3 of the Law which sets out its objectives.

[22] Formal recognition of the right to information by international courts first came in 2006. The first such court to recognise this right was the Inter-American Court of Human Rights, in the 2006 case of *Claude Reyes and Others v. Chile*.<sup>3</sup> In the case, the Court explicitly held that the right to freedom of expression, as enshrined in Article 13 of the *American Convention on Human Rights* (ACHR),<sup>4</sup> included the right to information. In spelling out the scope and nature of the right, the Court stated:

In respect of the facts of the present case, the Court considers that article 13 of the Convention, in guaranteeing expressly the rights to “seek” and “receive” “information”, protects the right of every person to request access to the information under the control of the State, with the exceptions recognised under the regime of restrictions in the Convention. Consequently, the said article encompasses the right of individuals to receive the said information and the positive obligation of the State to provide it, in such form that the person can have access in order to know the information or receive a motivated answer when for a reason recognised by the Convention, the State may limit the access to

---

<sup>2</sup> Joint Declaration of 6 December 2004. Available at: <http://www.osce.org/fom/66176>.

<sup>3</sup> 19 September 2006, Series C, Nomor 151. Available at: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_ing.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.doc).

<sup>4</sup> Adopted 22 November 1969, O.A.S. Treaty Series Nomor 36, entered into force 18 July 1978.

it in the particular case. The information should be provided without the need to prove direct interest or personal involvement in order to obtain it, except in cases in which a legitimate restriction is applied.<sup>5</sup>

[23] It took a few more years but, in April 2009, the European Court of Human Rights followed suit,<sup>6</sup> recognising a right to information based solely on Article 10 of the *European Convention on Human Rights* (ECHR),<sup>7</sup> which guarantees the right to freedom of expression. Interestingly, the respondent State in the case, Hungary, did not even contest the claim that Article 10 protects the right to information, and instead limited itself to arguing that the information in question fell within the scope of the exceptions to this right (i.e. that the refusal to provide it was a legitimate restriction on freedom of expression).

[24] The UN Human Rights Committee, the body tasked with promoting the implementation of the rights set out in the *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR),<sup>8</sup> was relatively late to recognise clearly the right to information. However, a new General Comment on Article 19 of the ICCPR, adopted in September 2011, does just that, stating: Article 19, paragraph 2 embraces a right of access to information held by public bodies.<sup>9</sup>

## 4.2 The Need for Independent Oversight

### 4.2.a Independent oversight of rights in general

[25] It is well established under international human rights law that everyone is entitled to independent oversight in the context of the determination of their rights and obligations. Article 10 of the *Universal Declaration of*

<sup>5</sup> *Claude Reyes and Others v. Chile*, para. 77.

<sup>6</sup> See *Társaság A Szabadságjogokért v. Hungary*, 14 April 2009, Application Nomor 37374/05.

<sup>7</sup> E.T.S. Nomor 5, adopted 4 November 1950, entered into force 3 September 1953.

<sup>8</sup> UN General Assembly Resolution 2200A(XXI), adopted 16 December 1966, entered into force 23 March 1976. Ratified by Indonesia on 23 February 2006.

<sup>9</sup> General Comment Nomor 34, 12 September 2011, CCPR/C/GC/34, para. 18.

*Human Rights* (UDHR),<sup>10</sup> the flagship statement of international human rights,<sup>11</sup> states:

Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him.

[26] Similar protections are found in international human rights conventions, including the ICCPR, the ACHR,<sup>12</sup> and the ECHR.<sup>13</sup> Article 14(1) of the ICCPR, for example, states, in part:

All persons shall be equal before the courts and tribunals. In the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law.

[27] Rights in this context refers to all rights which are guaranteed by law, which *a fortiori* includes the protection of human rights. Indeed, the UDHR makes this explicit, stating, in Article 8:

Everyone has the right to an effective remedy by the competent national tribunals for acts violating the fundamental rights granted him by the constitution or by law.

[28] The rationale for this is fairly obvious. Absent independent oversight of rights, there can be no rule of law. Indeed, the very role and function of law in society would fall into question and, in essence, what are formally considered to be rights might, in practice, simply become words on paper. This is particularly important regarding independence from the government, given their particular power in many countries to pose a threat to the realisation of rights and especially human rights.

---

<sup>10</sup> United Nations General Assembly Resolution 217A (III), 10 December 1948.

<sup>11</sup> The UDHR is not formally a legally binding document, but it has attained enormous status and arguably reflects customary international law. Indonesia has indicated that it will be guided by the UDHR, for example in the preamble of the Indonesia Law on Human Rights, which states: “whereas as a member of the United Nations, the nation of Indonesia has a moral and legal responsibility to respect, execute, and uphold the Universal Declaration on Human Rights promulgated by the United Nations, and several other international instruments concerning human rights ratified by the Republic of Indonesia.”

<sup>12</sup> Note 4.

<sup>13</sup> Note 7.

[29] Standards for judicial independence are outlined in a number of key international documents, such as the UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary.<sup>14</sup> These principles set out clearly the importance of judicial independence, including freedom from “any inappropriate or unwarranted interference with the judicial process” and the duty of States to “provide adequate resources” to the judiciary.<sup>15</sup> These standards have been subject to authoritative elaboration in the 2008 Mount Scopus Approved Revised International Standards of Judicial Independence.<sup>16</sup>

#### **4.2.b Independent protection of the right to information**

[30] It is clear that judicial determination of right to information disputes, as matters which are provided for by law, should conform to these standards (i.e. general principles on judicial independence apply to the determination of right to information disputes as they do to all other types of disputes). However, many countries, including Indonesia, have opted to provide for other forms of dispute resolution, including internal dispute resolution (as provided for in Articles 35 and 36 of Law Nomor 14 of 2008) and dispute resolution by an external administrative oversight body (in the case of Indonesia, the Information Commission, as provided for by Articles 37 and following of Law Nomor 14 of 2008).<sup>17</sup>

[31] International standards arguably impose an obligation on States to provide for external administrative oversight of right to information disputes. For example, Principle 8 of the *Principles on the Right of Access to Information*, adopted by The Inter-American Juridical Committee, states:

---

<sup>14</sup> Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985. Available at:

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>.

<sup>15</sup> See principles 4 and 7, in particular.

<sup>16</sup> Developed by the International Association for Judicial Independence and World Peace and approved on 19 March 2008. Available at: <http://www.jiwp.org/#!/mt-scopus-standards/c14de>.

<sup>17</sup> For more information on these bodies see: <http://www.right2info.org/information-commission-ers-and-other-oversight-bodies-and-mechanisms>.

Individuals should have the right to appeal against any refusal or obstruction to provide access to information to an administrative jurisdiction. There should also be a right to bring an appeal to the courts on the full merits of the case against the decisions of this administrative body.<sup>18</sup>

[32] External administrative oversight bodies encourage effective dispute resolution outside of the traditional court system, allowing for an expedited, more affordable, more accessible review mechanism to the benefit of the public for whom this right is guaranteed. A more accessible system increases the public's perception and confidence that this right is being protected. And it also increases actual protection for the right since it will be used more frequently.

[33] The standards relating to judicial independence arguably apply to external administrative oversight bodies for the right to information, especially where they exercise an adjudicative function. The definition of a tribunal generally includes any institution with the ability to reach resolutions through the performance of adjudicative tasks.<sup>19</sup> Adjudication is a court-like procedure whereby evidence is brought before a decision maker and parties are given the opportunity to make representations in an contentious or contested hearing before a decision is issued. The decision maker, or adjudicator, needs to be a neutral party, independent from the parties being investigated, for such a process to function effectively or even arguably to make sense.<sup>20</sup> Fulfilment of an adjudicative role necessitates independence akin to that of the judiciary so as to ensure appropriate separation between the interests of the parties and the role of the decision-maker. The standards

---

<sup>18</sup> Adopted 7 August 2008, CJI/RES.147 (LXXIII-O/08). Available at: [http://www.oas.org/cji/eng/CJI-RES\\_147\\_LXXIII-O-08\\_eng.pdf](http://www.oas.org/cji/eng/CJI-RES_147_LXXIII-O-08_eng.pdf).

<sup>19</sup> David M. Walker, *Oxford Companion to Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1980), p. 1239.

<sup>20</sup> Laverne Jacobs. "Building on the Ombudsman Polyjuralism and the Impact of Dispute Resolution in the Canadian Access to Information Context" in Laverne Jacobs & Sasha Baglay, eds., *The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes: Global Perspectives* (Toronto: University of Toronto Press, 2012), pp.4-5.

of judicial independence thus arguably extend to adjudicative oversight bodies due to the important similarities in their functions.<sup>21</sup>

[34] In any case, international standards make it clear that, when States do provide for external administrative oversight forms of right to information dispute resolution, this must be done by an independent body. As noted, the reasons for this are essentially analogous to the rationale for independence of the judiciary. Decisions of these oversight bodies, and especially those which, as in the Indonesian model, exercise quasi-judicial powers through binding non-litigation adjudication, have significant consequences. As the Commentary and Guide for Implementation for the Model Inter-American Law on Access to Information (see below) notes:

Without an independent review procedure of decisions, the right to information will quickly become discretionary and based on the whims and desires of the persons receiving the request. If the enforcement mechanisms are weak or ineffectual it can lead to arbitrary denials, or foment the “ostrich effect”, whereby there is no explicit denial but rather the government agencies put their heads in the sand and pretend that the law does not exist. Thus, some independent external review mechanism is critical to the law’s overall effectiveness.<sup>22</sup>

[35] Laura Neuman, an authority on oversight bodies, has written: “Perhaps most critical to the overall legitimacy of an external enforcement model is its independence (perceived and real).”<sup>23</sup> As Neuman indicates, there are two aspects to this, which may also be derived from the oft-quoted statement that justice must both be done and be seen to be done. If the

---

<sup>21</sup> Gerald Heckman and Lorne Sossin “How Do Canadian Administrative Law Protections Measure up to International Human Rights Standards? The Case of Independence” (2005) 50 McGill LJ 193, p. 209. Available at:

[http://www.lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/5010430-1225241239\\_Heckman\\_Sossin.pdf](http://www.lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/5010430-1225241239_Heckman_Sossin.pdf).

<sup>22</sup> P. 13. Available at: [http://www.oas.org/dil/AG-RES\\_2607-2010\\_eng.pdf](http://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_eng.pdf).

<sup>23</sup> *Enforcement Models: Content and Context* (World Bank, 2009), p. 25. Available at: [http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/world\\_bank\\_institute.pdf](http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/world_bank_institute.pdf). See also <http://www.right2info.org/information-commission-ers-and-other-oversight-bodies-and-mechanisms#section-5>.

oversight body is not independent, it will be unable to render proper decisions, thereby undermining respect for the right to information (and justice) in practice. Perhaps equally important, use of the Commission's services by members of the public is contingent on the perception that the Commission is a fair and effective body which, in turn, will not be the case if it is not independent.

[36] The need for independent administrative oversight of the right to information is reflected in a number of international standards. For example, as far back as 1999, within the Commonwealth system, a set of principles on the right to information were adopted by the Commonwealth Law Ministers (Commonwealth Principles).<sup>24</sup> Principle 5 calls for decisions to refuse to disclose information to be "subject to independent review". The 2004 Joint Declaration of the special international mandates, noted above, calls for a right to appeal such refusals "to an independent body with full powers to investigate and resolve such complaints".<sup>25</sup>

[37] Within Europe, a 2002 Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe,<sup>26</sup> the leading official human rights body in Europe, refers to the right to appeal to a "court of law or another independent and impartial body established by law". The same language is reflected in Article 9 of the *Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*.<sup>27</sup> On 27 November 2008, the Committee of Ministers of the Council of Europe adopted the *Council of Europe Convention on Access to Official Documents*,<sup>28</sup> the first international treaty specifically focusing on the right to information. Article 8 (1) of the Convention states:

An applicant whose request for an official document has been denied, expressly or implied, whether in part or in full, shall

<sup>24</sup> *Communiqué*, Meeting of Commonwealth Law Ministers (Port of Spain: 10 May 1999).

<sup>25</sup> Note 2.

<sup>26</sup> Recommendation R(2002)2 the Committee of Ministers to Member States on access to official documents, 21 February 2002.

<sup>27</sup> UN Doc. ECE/CEP/43, adopted at the Fourth Ministerial Conference in the "Environment for Europe" process, 25 June 1998, entered into force 30 October 2001.

<sup>28</sup> CETS Nomor 205, not yet entered into force.



have access to a review procedure before a court or another independent and impartial body established by law.

[38] Within Africa, the African Commission on Human and Peoples' Rights, which is responsible for implementation of the *African Charter on Human and Peoples' Rights*,<sup>29</sup> adopted the *Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa* in 2002.<sup>30</sup> Principle IV(2) of the Declaration refers to two levels of appeal, "to an independent body and/or the courts".

[39] *The Global Principles on National Security and the Right to Information* (Tshwane Principles) were drafted by 22 organisations and academic centres (see the Annex) in consultation with more than 500 experts from more than 70 countries at 14 meetings held around the world, in order to provide guidance on the appropriate balance between the right to information and protection of national security.<sup>31</sup> The preamble of the Tshwane Principles calls for "oversight of the right by independent courts, parliamentary oversight bodies, and other independent institutions". Principle 3 states that no legal restriction on the right to information is legitimate unless, among other things, the law provides for "adequate safeguards against abuse, including prompt, full, accessible, and effective scrutiny of the validity of the restriction by an independent oversight authority and full review by the courts." This is supported by Principle 26, which states:

A requester has the right to a speedy and low-cost review by an independent authority of a refusal to disclose information, or of matters related to the request.<sup>32</sup>

[40] A number of intergovernmental organisations have developed model right to information laws which reflect the requirement for independence of right to information oversight mechanisms. For example, the Model

---

<sup>29</sup> Adopted 26 June 1981, 21 I.L.M. 58 (1982), entered into force 21 October 1986.

<sup>30</sup> 32<sup>nd</sup> Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 17-23 October 2002, Banjul, The Gambia. Available at:

[http://www.achpr.org/english/declarations/declaration\\_freedom\\_exp\\_en.html](http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_freedom_exp_en.html).

<sup>31</sup> Adopted 12 June 2013, available at:

<http://www.opensocietyfoundations.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles>.

<sup>32</sup> See also Principles 31, 33 and 34.

Law on Access to Information for Africa, prepared by the African Commission on Human and Peoples' Rights,<sup>33</sup> provides for exactly such a mechanism. Section 45 of the Model Law states:

This Part establishes an independent and impartial oversight mechanism comprised of information commissioners for the purposes of the promotion, monitoring and protection of the right of access to information. A whole section of the Model Law is devoted to the issue of how to secure independence in practice.

[41] The Model Inter-American Law on Access to Information<sup>34</sup> was prepared by the Department of International Law of the Organization of American States at the request of the member States.<sup>35</sup> Although this Model Law does not explicitly state that the oversight body, the Information Commission, is independent, this is abundantly clear from its structure and appointments process (see Articles 55-61), as well as from the Commentary to the Model Law.<sup>36</sup>

#### **4.3 Analogous Bodies**

[42] International law imposes obligations of independence in relation to a number of other bodies which fulfil a role which is similar or analogous to that of an information oversight body. These international standards of independence can be extrapolated and applied to information oversight bodies like the Indonesian Information Commission.

[43] Ombudsmen are one such analogous entity. The role of the information commissions and ombudsmen are so similar that in countries such as New Zealand, Norway and Pakistan, the office of the ombudsman is the entity which acts as the independent oversight mechanism for information matters. Like information oversight bodies, ombudsmen are supposed to act independently of public agencies to resolve disputes between citizens and those agencies, and they normally have the power to investigate complaints and make recommendations or orders for

---

<sup>33</sup> Available at: [http://www.achpr.org/files/news/2013/04/d84/model\\_law.pdf](http://www.achpr.org/files/news/2013/04/d84/model_law.pdf).

<sup>34</sup> Available at: [http://www.oas.org/dil/AG-RES\\_2607-2010\\_eng.pdf](http://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_eng.pdf).

<sup>35</sup> See OAS General Assembly Resolution AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09).

<sup>36</sup> As is clear from the quotation above. See note 22.

reform.<sup>37</sup> The underlying rationale for independence in relation to ombudsman offices is thus very similar to that of information oversight bodies.

[44] A requirement of independence is embodied in nearly all ombudsman standards including the International Ombudsman Association (IOA) Standards of Practice 38 and the United States Ombudsman Association (USOA) Model Ombudsman Act for State Governments.<sup>39</sup> For example, the IOA Standards of Practice state, generally, in the very first clause, Standard 1.1: “The Ombudsman Office and the Ombudsman are independent from other organizational entities.” The need for institutional independence is also widely reflected in national laws governing ombudsmen worldwide.

#### *4.4 The Attributes of Independence*

[45] It is clear that a key indicator of independence is the independence of the members of the oversight body, or the commissioners. All of the international standards which address the issue of independence stress this aspect and it is also an important focus of the statements on judicial independence. If the leadership of the body is not independent, it follows that the body itself cannot be independent.

[46] As noted above, Law Nomor 14 of 2008 goes to some lengths to ensure that commissioners are independent, including through the appointments process and protection of their tenure. This clearly demonstrates the intention of the government and Parliament of Indonesia, in adopting this Law, to respect international standards in this area.

[47] However, independence must be more than formal in nature, it must be substantive and effective in nature. For this to be the case, in addition to members being independent, the administrative functions of the oversight body must also be independent.

---

<sup>37</sup> Dean Gottehrer “Fundamental Elements of an Effective Ombudsman Institution” (2009), p. 3. Available at: <http://www.theioi.org/publications/stockholm-2009-conference-papers>.

<sup>38</sup> Available at:

[http://www.ombudsassociation.org/IOA\\_Main/media/SiteFiles/IOA\\_Standards\\_of\\_Practice\\_Oct09.pdf](http://www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/IOA_Standards_of_Practice_Oct09.pdf).

<sup>39</sup> February 1997. See ss. 1, 5 and 7. Available at:

<http://www.usombudsman.org/about/model-legislation/>.

[48] In this regard, international standards address the need for oversight bodies to be funded in a manner which is both adequate and protected against interference. In the context of judicial bodies, the 2008 Mount Scopus Approved Revised International Standards of Judicial Independence states:

2.17. It is the duty of the state to provide adequate financial resources to allow for the due administration of justice.

[49] The definition of independence in the *Tshwane Principles* notes that this includes being “financially ... free from the influence, guidance, or control of the executive...”.

[50] The same idea is reflected in the various model laws referred to above. Section 53(2) of the African Model Law states: “Parliament must appropriate the budget presented by the oversight mechanism annually upon its presentation.” While this does not explicitly refer to the need for budgetary independence, the approach of having Parliament approve the budget is clearly designed to this end (i.e. so as to insulate the budget of the oversight mechanism from control by the executive). Similarly, Article 55(4) of the Inter-American Model Law states: “The legislature shall approve the budget of the Information Commission, which shall be sufficient to enable the Commission to perform its duties adequately.”

[51] International standards also address the need for broad administrative independence of oversight bodies. In the context of judicial bodies, the 2008 Mount Scopus Approved Revised International Standards of Judicial Independence include a number of statements which support the conclusion that administrative functions must be protected against executive influence (i.e. must be independent). The more relevant of these are as follows:

2.9. The Executive shall not have control over judicial functions.

2.12. Judicial matters are exclusively within the responsibility of the Judiciary, both in central judicial administration and in court level judicial administration.

10.3 The court shall be free to determine the conditions for its international administration, including staff recruitment policy, information systems and allocation of budgetary expenditure.

15.1 States, parties and international organisations shall provide adequate resources, including facilities and levels of staffing, to enable courts and the judges to perform their functions effectively.

[52] The definition of independence in the *Tshwane Principles* notes that this notion implies that oversight bodies must be “institutionally, financially and operationally free from the influence, guidance, or control of the executive....”

[53] The African Model Law addresses the issue of staff directly, stating, in section 55(1): “The information commissioners must appoint such staff as are necessary to fulfil the functions of the oversight mechanism.” It also states, in section 53(6), that “The oversight mechanism is accountable to Parliament for the execution of its mandate, *operations* and performance.” [emphasis added] For its part, the Inter-American Model Law states, in section 55(3): “The Information Commission shall have *operative*, budgetary and decision-making autonomy and shall report to the legislature”. [emphasis added]

[54] Standards relating to ombudsmen often specify explicitly the need for these bodies to appoint their own staff as an aspect of their institutional independence. The IOA Standards of Practice, for example, state:

Standard 1.5 The Ombudsman has authority to select Ombudsman Office staff and manage Ombudsman Office budget and operations.

[55] Similarly, section 10(a) of the USOA Model Ombudsman Act for State Governments stipulates:

The Ombudsman shall select, appoint and fix the compensation of a person as Deputy Ombudsman and may select, appoint and fix the compensation of such other officers and employees as the Ombudsman may deem necessary to discharge the Ombudsman’s responsibilities under this Act. Compensation shall be fixed within the amount available by appropriation. All officers and employees shall serve at the Ombudsman’s pleasure.<sup>40</sup>

[56] The rationale for oversight bodies appointing their own staff, rather than having staff allocated to them from within the public service, is fairly

---

<sup>40</sup> See also Australia New Zealand Ombudsman Association (ANZOA), *Essential Criteria for Describing a Body as an Ombudsman: Policy statement endorsed by the Members of the Australian and New Zealand Ombudsman Association* (2010), available at: [http://www.ombudsman.gov.au/docs/anzoa/anzoa\\_essential\\_criteria\\_for\\_describing\\_a\\_body\\_as\\_an\\_ombudsman.pdf](http://www.ombudsman.gov.au/docs/anzoa/anzoa_essential_criteria_for_describing_a_body_as_an_ombudsman.pdf), and the American Bar Association Standards for the Establishment and Operations of Ombudsman Offices, 2004, p. 13, available at: <http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/leadership/2004/dj/115.authcheckdam.pdf>.

clear. If the staff come from the very public agencies which the oversight body is tasked with adjudicating in the context of information disputes, it is clear that they cannot be expected to be fully independent in this role. While the members – in the case of Indonesia, the Commissioners – obviously have the final say in terms of dispute resolution, it is equally obvious that staff play an important role in this process. This may range from more administrative matters – such as managing case files – which may nevertheless have an important bearing on the resolution of those cases – to more substantive matters – such as preparing cases and even recommendations for consideration by Commissioners.

#### **4.5 Implications of these Standards for the Information Commission**

##### ***4.5.a The Commission should appoint its own staff***

[57] For the Commission to be effectively independent, it should appoint its own staff rather than having them appointed by and from public agencies. Indonesia has taken commendable steps to ensure the independence of Commissioners themselves, but this has not been extended to Commission staff. The Indonesian Commission is supported by a Secretariat for all of its “administrative support, finance and management” tasks (Article 29(1) of Law 14 of 2008). The “Secretariat of the Information Commission is operated by the government” (Article 29(2)) and the day-to-day activities of the Commission are “directed by a secretary who is appointed by the Minister”, albeit based on a proposal by the Commission (Article 29(3)).

[58] As a result, the government has considerable potential to influence or otherwise exert control over the day-to-day work of the Commission. It may be noted that this influence may be direct or indirect. In terms of the latter, Secretariat staff are essentially on a short-term loan to the Commission and most will return to a government position when they finish their term at the Commission. This may be contrasted with models where oversight bodies hire their own, permanent, staff. As a result, in Indonesia, the longer-term loyalties of Secretariat staff, as well as their longer-term career prospects, rest with government.

[59] This is not simply a theoretical matter. At a very practical level, the Commission makes decisions virtually on a daily basis that may be seen

as counter to the interests of the government and of various public agencies. Indeed, many of its decisions effectively reverse decisions that have been made by public agencies, forcing them to take actions that they have specifically indicated that they do not believe they should have to. If staff play a robust role in support of transparency while working at the Commission Secretariat, as they implicitly should do, this is fairly likely to have implications for them when they return to work for government. As a result, the current arrangement is likely to lead to Secretariat staff being unduly supportive of the interests of public agencies, as opposed to the wider public interest.

[60] Beyond this, where Secretariat staff come exclusively from the civil service, as is the case in Indonesia, they are likely to bring an inherently pro-civil service perspective to their work. Law Nomor 14 of 2008 explicitly recognises this threat in relation to the Commissioners, providing, at Article 25(1), that they should represent both the government and elements of society. The same need applies to Secretariat staff; even if they are less influential than Commissioners, they are certainly not without influence.

#### ***4.5.b The Commission should exercise full control over its budget***

[61] The Commission lacks full control over its budget in two respects. First, although the budget is charged to the State or regional budget (Article 29(6)), in practice it is controlled by the Secretariat. Inasmuch as Secretariat staff owe their primary loyalties to government, as opposed to the Commission, this means that the Commission lacks full control over its budget.

[62] Second, while Commissioners receive their salary from the State, Secretariat staff are remunerated directly from public agencies due to the fact that technically they remain employees of those public agencies and do not actually fall under the Commission umbrella in the same way that Commissioners do. This effectively exacerbates the problem of loyalties to the government rather than the Commission, noted above.

## 5.0 *Comparative Practice*

[63] A large number of the over 100 countries in the world which have adopted right to information laws have put in place administrative oversight bodies to ensure respect for this right which reflect a strong measure of institutional independence. From among these countries, four are described briefly here – namely Canada, Mexico, Serbia and Sierra Leone – chosen for their geographic diversity and the different models of independence that they reflect.

### 5.1 *Canada*

[64] Under Canadian law, standards of judicial independence apply fully to courts and tribunals and, as far as possible, to bodies with adjudicative powers.<sup>41</sup> The Canadian Office of the Information Commissioner (OIC), which has adjudicative powers, is formally an independent body under Canadian law. Section 2(1) of the Access to Information Act<sup>42</sup> sets out, as one of the purposes of the Act, that “decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government”. The manner of appointment of the Commissioner also protects the independence of that office (see sections 54-55 of the Act) and, in practice, successive Commissioners have been robustly independent.

[65] As part of the system of structural guarantees of institutional independence, the OIC is considered to be an office of Parliament, with a special procedure in place to ensure that the budget allocated to it is not subject to political interference. The OIC has plenary powers in relation to its budget, in accordance with the budget headings which the budget contains (i.e. funds for staff must be spent on staff and so on).

[66] The OIC also has full, direct powers to appoint its own staff pursuant to section 58 of the Act. Furthermore, the hiring of OIC staff must be in

---

<sup>41</sup> Gerald Heckman and Lorne Sossin “How Do Canadian Administrative Law Protections Measure Up to International Human Rights Standards? The Case of Independence” (2005) 50 McGill LJ 193, p. 212. Available at:

[http://www.lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/5010430-1225241239\\_Heckman\\_Sossin.pdf](http://www.lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/5010430-1225241239_Heckman_Sossin.pdf).

<sup>42</sup> RSC 1985, c A-1.



accordance with the Public Service Employment Act (PSEA).<sup>43</sup> The PSEA preamble refers to the idea of a public service which is, as a general matter, based on merit and non-partisanship, and is free from political influence,<sup>44</sup> and these values must be taken into account for any appointment. If any appointment or proposed appointment is believed to be in contravention of the PSEA, including because it is not free from political influence, there are remedial provisions in the PSEA to address this.<sup>45</sup>

## 5.2 Mexico

[67] Mexico is frequently hailed by international right to information experts as having one of the strongest right to information regimes in the world, and an important part of this is the very powerful and robustly independent oversight body, the Federal Institute for Access to Information (IFAI).

[68] An important protection for the Mexican right to information system is the detailed constitutional guarantees which apply to it. These state, among other things:

Mechanisms for granting access to information and speedy correction procedures shall be established. Those procedures shall be conducted before specialized and impartial organs and bodies enjoying autonomy in terms of operation, management and decision-making.<sup>46</sup>

This represents formal constitutional protection for the independence of IFAI, along with the oversight bodies that exist in each province in Mexico.

[69] Article 33 of the Federal Transparency and Access to Public Government Information Law,<sup>47</sup> which creates IFAI, states explicitly that the body shall be “independent in its operations, budget and decision-making”. The members are nominated by the executive branch of government, but may be rejected by a majority vote of the Senate, and the Law provides for various protections for their independence (Articles

---

<sup>43</sup> SC 2003, c 22.

<sup>44</sup> Section 30(1).

<sup>45</sup> Section 68.

<sup>46</sup> Constitution of Mexico, Articles 6(IV). Available at:

[https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico\\_2007.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2007.pdf?lang=en).

<sup>47</sup> Enacted June 2002. Available at:

<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB68/laweng.pdf>.

34-35). Article 34 also stipulates that the “Institute will not be subject to any authority, will make its decisions with full independence, and will be provided with the necessary human and material resources for carrying out its functions.”

[70] IFAI is formally a body of the federal public administration and, as such, must designate civil servants as its staff. However, IFAI has plenary powers to choose those staff and to set their functions within IFAI, a key difference from the Indonesian system. The ability of the IFAI to designate its own staff operates in tandem with its power to develop its own internal regulations and norms of operation (Article 37(XVI) of the Law).<sup>48</sup> As a result, IFAI appointed staff are accountable exclusively to protect the right to information and operate under the exclusive direction of the IFAI Commissioners.

### 5.3 Serbia

[71] The independence of the Serbian oversight body, the Commissioner for Information of Public Importance, is provided for explicitly in Serbia's Law on Free Access to Information of Public Importance.<sup>49</sup> Article 1 states:

In order to implement the right to access information of public importance, held by public authority bodies, a Commissioner for Information of Public Importance shall be established (hereinafter: Commissioner) by this Law, as an autonomous state body, independent in fulfilling its authority.

This is supported by Article 32, which states, in part:

The Commissioner shall be autonomous and independent in the exercise of his/her powers. In the exercise of his/her powers the Commissioner shall neither seek nor accept orders or instructions from state bodies or other persons.

[72] The Law includes robust practical safeguards for the independence of the Commissioner through the manner in which he or she is appointed,

---

<sup>48</sup> Federal Transparency and Access to Public Government Information Law, enacted June 2002, Article 37.XVI.

<sup>49</sup> Available at: <http://www.rti-rating.org/files/pdf/Serbia.pdf>.

as well as protections against dismissal, protections for salary and requirements of expertise (Articles 30-32).

[73] A significant provision in the Serbian law is Article 34, titled Staff of the Commission, which reads in full as follows:

The Commissioner shall have staff that will help him/her exercise his/her powers.

The Commissioner shall pass a book of regulations on the work of his/her staff, with approval from the National Assembly. The Commissioner shall independently decide on the employment of expert staff and other employees, in accordance with law, guided by the need to professionally and efficiently exercise his/her powers.

The regulations on working conditions in state bodies shall accordingly apply to staff working for the Commissioner.

The funds required for the work of the Commissioner and his/her staff shall be secured in the budget of the Republic of Serbia.

The Commissioner thus has full powers to appoint and direct staff, as well as an adequate budget to discharge his or her duties.

#### 5.4 Sierra Leone

[74] Sierra Leone enacted comprehensive right to information legislation in 2013.<sup>50</sup> Article 37 of the Act provides for the independence of the oversight body, the Information Commission, as follows:

The Commission and its authorised agents shall not in the performance of their functions under this Act be subject to the directions or control of any person or authority.

Article 31 provides for an independent appointments process for Commissioners, along with prohibitions on individuals with strong political connections being appointed and protection for the tenure of Commissioners.

---

<sup>50</sup> The Right To Access Information Act, 2013. Available at: <http://www.sierra-leone.org/Laws/2013-02.pdf>

[75] Article 34(1) of the Act provides for the Commission to be assisted in its administrative, financial and other tasks by a Secretariat. Article 34(2), however, gives the Commission full powers over the appointment of the staff of the Commission, as follows:

The Executive Secretary, Finance Officer, Administrative Officer and such other technical and administrative staff, shall be appointed by the Commission, on such terms and conditions as the Commission shall determine.

[76] Furthermore, the Sierra Leonean Commission is not dependent on budgets or finances connected to any public agency but, instead, is funded by “moneys appropriated by Parliament for the purposes of the Commission” (Article 38(a)). This is a robust model for independent budgeting for administrative bodies.

## 6.0 Conclusion

[77] International standards are clear insofar as they mandate that administrative oversight bodies for the right to information should be independent of the public agencies which they regulate. This flows from numerous explicit statements to this effect, from extrapolation by analogy from bodies which conduct similar tasks to information oversight bodies, such as courts and ombudsmen, and from a common sense assessment of the role that these bodies play.

[78] Independence in this context clearly means formal independence, in the sense of protecting the members or leadership of these bodies from political interference and putting in place an appointments process which avoids individuals who do not have a genuine commitment to openness from being appointed and protecting the tenure of those who have been appointed. But it goes beyond this to include both budgetary independence, without which formal independence is largely meaningless, and administrative independence. The latter, in turn, implies, among other things, that the staff of the body should also be protected against political interference, as well as against undue bias towards the entities they are supposed to regulate, namely public agencies.

[79] The Public Information Disclosure Act demonstrates Indonesia's admirable intention to implement a strong and effective regime for the defence of the right to information. It is also clear that the intention of the Act is for the oversight body, the Information Commission, to be independent, as reflected in various provisions which effectively secure the independence of Commissioners. Furthermore, these provisions have so far been respected in practice, with independent Commissioners in fact being appointed. At the same time, the Act fails to extend these important guarantees of independence and impartiality to the staff of the Commission, who are appointed by government and who, for various structural reasons, normally have a primary loyalty to government.

[80] The Indonesian Public Information Disclosure Act is generally a strong piece of legislation which has already delivered important benefits to the people of Indonesia. However, full realisation of its potential is being hampered by certain weaknesses in the legislation, including the structure of the Information Commission. Recognising that this structure fails to conform to the standards which flow from the human right to information, as guaranteed under both international law and the Constitution of Indonesia, will strengthen respect for this right in Indonesia.

## **TABLE OF AUTHORITIES**

### **Cases**

*Claude Reyes and Others v. Chile*, 19 September 2006, Series C, Nomor 151 (Inter-American Court of Human Rights)

*R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985], 1 SCR 295 (Canada)

*Reference RE BC Motor Vehicle Act*, [1985] 2 SCR 486 (Canada)

*Társaság A Szabadságjogokért v. Hungary*, 14 April 2009, Application Nomor 37374/05 (European Court of Human Rights)

### **Other Authorities**

*Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, UN Doc. ECE/CEP/43, adopted at the Fourth Ministerial Conference in the

“Environment for Europe” process, 25 June 1998, entered into force 30 October 2001

Access to Information Act, RSC 1985, c A-1 (Canada)

*African Charter on Human and Peoples’ Rights*, adopted 26 June 1981, 21 I.L.M. 58 (1982), entered into force 21 October 1986

African Commission on Human and Peoples’ Rights, Model Law on Access to Information for Africa

American Bar Association Standards for the Establishment and Operations of Ombudsman Offices, 2004

*American Convention on Human Rights*, adopted 22 November 1969, O.A.S. Treaty Series Nomor 36, entered into force 18 July 1978

Australia New Zealand Ombudsman Association (ANZOA), *Essential Criteria for Describing a Body as an Ombudsman: Policy statement endorsed by the Members of the Australian and New Zealand Ombudsman Association* (2010)

Commonwealth Law Ministers (Commonwealth Principles), *Communiqué*, Meeting of Commonwealth Law Ministers (Port of Spain: 10 May 1999)

Constitution of Mexico

Constitution of the Republic of Indonesia

Council of Europe, Recommendation R(2002)2 the Committee of Ministers to Member States on access to official documents, 21 February 2002

*Council of Europe Convention on Access to Official Documents*, 18 June 2009, CETS Nomor 205, not yet entered into force

*Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa*, adopted at the 32nd Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples’ Rights, 17-23 October 2002, Banjul, The Gambia

*European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, E.T.S. Nomor 5, adopted 4 November 1950, entered into force 3 September 1953

Federal Transparency and Access to Public Government Information Law, June 2002 (Mexico)

*The Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles)*, 12 June 2013

Dean Gottehrer "Fundamental Elements of an Effective Ombudsman Institution" (2009)

Gerald Heckman and Lorne Sossin "How Do Canadian Administrative Law Protections Measure up to International Human Rights Standards? The Case of Independence" (2005) 50 McGill LJ 193

The Inter-American Juridical Committee, *Principles on the Right of Access to Information*, 7 August 2008, CJI/RES.147 (LXXIII-O/08)

*International Covenant on Civil and Political Rights*, UN General Assembly Resolution 2200A(XXI), adopted 16 December 1966, entered into force 23 March 1976

International Ombudsman Association Standards of Practice

Laverne Jacobs. "Building on the Ombudsman Polyjurism and the Impact of Dispute Resolution in the Canadian Access to Information Context" in Laverne Jacobs & Sasha Baglay, eds., *The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes: Global Perspectives* (Toronto: University of Toronto Press, 2012)

Law Nomor 14 of 2008 on Public Information Disclosure (Indonesia)

Law on Free Access to Information of Public Importance (Serbia)

Mount Scopus Approved Revised International Standards of Judicial Independence, developed by the International Association for Judicial Independence and World Peace and approved on 19 March 2008

Laura Neuman *Enforcement Models: Content and Context* (World Bank, 2009)

Organization of American States, Department of International Law, Model Inter-American Law on Access to Information

Organization of American States, General Assembly Resolution AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09)

Public Service Employment Act, SC 2003, c 22 (Canada)

Right 2 Info website: <http://www.right2info.org/information-commissioners-and-other-oversight-bodies-and-mechanisms#section-5>

The Right To Access Information Act, 2013 (Sierra Leone)

RTI Rating: <http://www.rti-rating.org>

Special International Mandates on Freedom of Expression, 6 December 2004  
Joint Declaration of 6 December 2004

UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary, Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985, endorsed by General Assembly Resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985

UN Human Rights Committee, General Comment Nomor 13, UN Doc. HRI GEN 1 Rev.I (1994) 14

UN Human Rights Committee, General Comment Nomor 34, 12 September 2011, CCPR/C/GC/34

United States Ombudsman Association, Model Ombudsman Act for State Governments, February 1997

*Universal Declaration of Human Rights*, UN General Assembly Resolution 217A (III), 10 December 1948

David M. Walker, *Oxford Companion to Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1980), p. 1239

## **SAKSI PARA PEMOHON**

### **Agustinus Rudiyanto**

- Saksi menyampaikan kesaksian selama bertugas di Sekretariat Komisi Informasi sejak tahun 2010 hingga sekarang.
- Karena adanya rangkap jabatan terjadi rangkap tugas. Saksi ditugaskan oleh dinas sebagai staf di seksi telematika yang ditugaskan pada Sekretariat Komisi Informasi Provinsi Jawa Tengah dari April 2010 hingga sekarang, jadi sudah memasuki periode kedua dari komisioner Komisi Informasi Provinsi Jawa Tengah.



- Saksi menyampaikan beberapa hambatan yang dialami. Yang pertama, terkait dengan adanya Ketentuan Pasal 29 ayat (4) yang mana kesekretariatan dijabat oleh pejabat yang membidangi Kominfo, yang kebetulan juga staf di bidang Kominfo, sehingga saksi diperintahkan ditugaskan oleh pimpinan sebagai staf, ditunjuk sebagai staf yang ada di sekretariat.
- Saksi dalam melaksanakan tugas Sekretariat Komisi Informasi Jawa Tengah tidak memiliki kepastian hukum karena di satu sisi di situ ada dua tugas pokok, yang satu tugas pokok sebagai staf pada seksi telematika, yang kedua staf pada Sekretariat Komisi Informasi.
- Saksi mengalami beban dalam menjalankan tugas pada Kepaniteraan. Karena di satu sisi, dinas saksi adalah sebagai badan publik atau kalau di Perki 1 Tahun 2010, dinas saksi adalah sebagai PPID (Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi). Yang mana apabila Pemohon informasi mengajukan permohonan informasi kepada dinas otomatis juga berhubungan dengan saksi sebagai Panitera di Sekretariat Komisi Informasi.
- Terkait dengan penilaian kinerja pegawai sesuai dengan undang-undang yang baru, Undang-Undang ASN ini, saksi harus mengisi sasaran kerja pokok. Padahal sasaran kerja pokok pegawai itu adalah berada pada dinas, dalam hal ini salso sebagai staf pada seksi telematika bidang Kominfo, sehingga ini yang kadang-kadang membingungkan.

[2.3] Menimbang bahwa Presiden menyampaikan *opening statement* secara lisan dalam persidangan tanggal 4 Desember 2014 serta menyerahkan keterangan tertulis tanpa tanggal bulan Desember 2014 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 7 Januari 2015 yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

I. Pokok Permohonan Para Pemohon.

1. Bahwa Pemohon 1 sampai dengan Pemohon 22 adalah perseorangan Warga Negara Indonesia bekerja sebagai Komisioner di Komisi Informasi Pusat dan Komisi Informasi Provinsi. Kemudian, Pemohon 23 adalah perseorangan WNI yang pernah menjadi Pemohon dalam sengketa informasi publik di Komisi Informasi Publik. Menurut pendapat Para

Pemohon, pemberlakuan ketentuan pasal-pasal *a quo* Undang-Undang KIP merugikan hak konstitusional Pemohon 1 sampai dengan Pemohon 22 dalam menjalankan tugas dan wewenang sebagai Komisioner pada komisi informasi dalam menyelesaikan sengketa informasi terkait dengan tata kelola Komisi Informasi yang belum mandiri, sementara kerugian terhadap Pemohon 23 adalah terhambatnya proses penyelesaian sengketa yang diajukan oleh Pemohon kepada Komisi Informasi.

2. Bahwa ketentuan Pasal 25 Undang-Undang KIP sangat potensial mengganggu kemandirian dari Komisi Informasi mengingat komisioner-komisioner Komisi Informasi berasal dari unsur Pemerintah, mengingat pemerintah merupakan salah satu pihak yang dapat bersengketa di hadapan Komisi Informasi baik pusat maupun daerah.
3. Bahwa kewajiban Komisi Informasi untuk bertanggung jawab kepada presiden, atau gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan pengaturan dalam Pasal 28 Undang-Undang KIP, menurut para Pemohon telah menyalahi keberadaan Komisi Informasi sebagai komisi independen yang mandiri.
4. Bahwa Pasal 29 Undang-Undang KIP yang menetapkan sekretariat Komisi Informasi yang dipimpin oleh sekretaris yang ditetapkan oleh menteri bidang komunikasi dan informatika, nyata-nyata telah menghambat kemandirian Komisi Informasi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi sebagai penyelesai sengketa.
5. Menurut para Pemohon bahwa dukungan administratif, organisaturis, personalia, dan finansial di Komisi Informasi dilakukan oleh sebuah sekretariat yang berasal dari Pemerintah, Kementerian Komunikasi dan Informatika untuk Komisi Informasi Pusat dan SKPD yang membidangi urusan informasi dan komunikasi untuk provinsi dan kabupaten/kota, bukan oleh Sekretariat Komisi Informasi yang mandiri, pada praktiknya terbukti menyulitkan pelaksanaan tugas dan fungsi Komisi Informasi dalam menjaga dan merawat hak konstitusional warga negara yang dijamin oleh Pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945.
6. Bahwa menurut para Pemohon, lembaga peradilan penyelesaian sengketa yang mandiri ialah kemandirian pembiayaan penganggaran dan organ pendukungnya. Hal ini tidak dimiliki oleh Komisi Informasi karena

baik anggaran maupun organ pendukungnya masih belum mandiri dan mencerminkan independensi sebuah lembaga penyelesaian sengketa yang bersifat mandiri, sehingga bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

7. Bahwa Pasal 32 Undang-Undang KIP yang mengatur mengenai mekanisme *fit and proper test* anggota Komisi Informasi provinsi dan kabupaten/kota oleh DPRD, menurut Para Pemohon hal tersebut dapat mereduksi kemandirian komisioner Komisi Informasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya, apalagi ketika DPRD sebagai institusi menjadi pihak dalam proses penyelesaian sengketa informasi di daerah.

## II. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon.

Terhadap uraian kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, Pemerintah akan menerangkan secara lengkap dalam keterangan yang akan diserahkan lebih lanjut setelah keterangan singkat dibacakan. Namun demikian, Pemerintah tetap menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilainya, apakah Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak, sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 maupun berdasarkan Putusan- Putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu vide Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007.

## III. Keterangan Pemerintah atas Materi Permohonan yang Dimohonkan untuk Diuji.

Sebelum Pemerintah menyampaikan keterangan terkait materi yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon, Pemerintah terlebih dahulu menyampaikan hal-hal sebagai berikut.

- Bahwa untuk menjamin setiap orang dalam memperoleh informasi sesuai dengan amanat ketentuan Pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, "Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, dan menyimpan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia," dibentuklah Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik.

- Fungsi dari informasi publik secara maksimal diperlukan, mengingat hak untuk memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia sebagai salah satu wujud dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis. Salah satu elemen penting dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang terbuka adalah hak publik untuk memperoleh informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- Hak atas informasi menjadi sangat penting karena makin terbuka penyelenggaraan negara untuk diawasi publik, penyelenggaraan negara tersebut makin dapat dipertanggungjawabkan. Hak setiap orang untuk memperoleh informasi juga relevan untuk meningkatkan kualitas pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Partisipasi atau pelibatan masyarakat tidak banyak berarti tanpa jaminan keterbukaan informasi publik.
- Prinsip dari pengaturan informasi publik adalah:
  1. Setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses.
  2. Informasi yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas.
  3. Setiap informasi harus dapat diperoleh secara cepat dan tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana.
  4. Informasi yang dikecualikan bersifat rahasia, sesuai dengan undang-undang, kepatutan, dan kepentingan umum yang didasarkan pada pengujian menyangkut konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi dibuka dan setelah mempertimbangkan dengan seksama bahwa dengan menutup informasi tersebut dapat melindungi kepentingan publik yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya.
- Untuk menjalankan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik dan peraturan pelaksanaannya, termasuk menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui media sidang ajudikasi non-litigasi dibentuklah sebuah lembaga mandiri, komisi informasi untuk menjalankan fungsi tersebut.
- Sehubungan dengan dalil para Pemohon terhadap materi yang dimohonkan, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut.
  1. Terhadap ketentuan pasal *a quo* Undang-Undang KIP yang dianggap merugikan hak konstitusional para Pemohon I sampai dengan Pemohon XX dalam menjalankan tugas dan wewenang sebagai komisioner pada

Komisi Informasi dalam menyelesaikan sengketa informasi terkait dengan tata kelola Komisi Informasi yang belum mandiri, sementara kerugian terhadap Pemohon 23 adalah terhambatnya proses penyelesaian sengketa yang diajukan oleh Pemohon kepada komisi informasi, Pemerintah berpendapat:

- a. Bahwa semenjak reformasi birokrasi digulirkan yang antara lain ditandai dengan adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945, banyak lembaga-lembaga negara yang lahir bukan saja dari konstitusi, tetapi juga dengan Undang-Undang. Selain lembaga-lembaga negara yang bersifat utama atau yang biasa disebut sebagai lembaga tinggi negara seperti MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Konstitusi, dalam Undang-Undang Dasar 1945 juga diatur adanya lembaga-lembaga negara yang lainnya seperti Komisi Yudisial, Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, Bank Sentral, Komisi Pemilihan Umum, Dewan Pertimbangan Presiden, dan sebagainya. Namun pengaturan lembaga-lembaga tersebut dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidaklah dengan sendirinya mengakibatkan lembaga-lembaga yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut harus dipahami dalam pengertian lembaga tinggi negara sebagai lembaga utama (*main organs*), misalnya Komisi Yudisial sebagai lembaga negara tidaklah menjalankan salah satu fungsi kekuasaan negara sebagaimana secara universal dipahami. Sebagai komisi negara, sifat tugas Komisi Yudisial terkait dengan fungsi kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, keberadaan komisi negara yang demikian biasa disebut sebagai *auxiliary state organ* atau *auxiliary agencies* vide Putusan Nomor 005/PUU- IV/2006, tanggal 23 Agustus 2006 dan Putusan Nomor 27/PUU-XII/2013. Oleh karena itu, dengan memperhatikan pertimbangan dan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut di atas, komisi informasi sebagai lembaga negara yang lahir dari Undang-Undang KIP merupakan quasi peradilan adalah komisi negara yang bersifat *auxiliary state organ* atau *auxiliary agencies*.
- b. Bahwa dalam amanat Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar

1945 yang menyatakan, "*Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*" Ketentuan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut menyimpulkan bahwa badan yang menyelenggarakan kekuasaan kehakiman secara utuh adalah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, sehingga komisi informasi secara tegas dapat dikatakan tidak melaksanakan fungsi kekuasaan kehakiman secara utuh bila ditinjau dari fungsinya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang KIP. Selanjutnya, dengan mengacu pada ketentuan Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, "*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.*"

Ketentuan Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut menyimpulkan bahwa komisi informasi merupakan badan yang diatur oleh Undang-Undang yang menjalankan fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman.

Dengan demikian, jelas secara konstitusional, komisi informasi merupakan badan yang dibentuk oleh Undang-Undang dan fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman dan dalam konteks ini, pembentukan komisi informasi melalui Undang-Undang dan dengan tegas melaksanakan Undang-Undang yang membentuknya. Letak dan tempatnya adalah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan eksekutif sesuai dengan teori catur praja dari Van Vollenhoven yang menentukan fungsi pemerintahan meliputi fungsi pemerintahan (*bestuur*), fungsi mengatur (*regeling*), fungsi pengawasan (*politie*), fungsi mengadili (*rechtspraak*).

Oleh karena itu, atas pemahaman quasi peradilan yang dimasukkan oleh Para Pemohon terhadap Komisi Informasi, bukanlah sebagai pelaksana dari kekuasaan kehakiman *juncto* Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, akan tetapi sebagai quasi peradilan,

quasi rechtpraak. Sebagai badan yang letaknya pada kekuasaan eksekutif dan menjalankan fungsi mengadili (*rechtspraak*) yang acap kali disebut sebagai melaksanakan peradilan semu atau yang sekarang dikenal dengan istilah lain, adjudikasi non-litigasi.

- c. Selain itu, Komisi Informasi sebagai pelaksana dari fungsi pemerintah eksekutif dalam tugas dan wewenangnya yang diatur dalam Undang-Undang KIP, wajib tunduk pada Undang-Undang yang melahirkannya, sebagaimana diperjelas dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006, tanggal 23 Agustus 2006 dan Putusan Nomor 27/PUU-XI/2013 dengan dikutip, yaitu bahwa hal diatur atau tidaknya suatu lembaga negara dalam Undang-Undang Dasar 1945 juga tidak boleh ditafsirkan sebagai satu-satunya faktor yang menentukan derajat konstitusional lembaga negara yang bersangkutan.

Sebagai contoh, diaturnya lembaga Kepolisian Negara dan kewenangan konstitusionalnya dalam Pasal 30 Undang-Undang Dasar 1945 dibandingkan dengan tidak diaturnya sama sekali ketentuan mengenai Kejaksaan Agung dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat diartikan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 memandang Kepolisian Negara itu lebih penting atau pun lebih tinggi kedudukan konstitusionalnya daripada Kejaksaan Agung.

Demikian pula halnya dengan komisi-komisi negara seperti Komisi Yudisial yang diatur secara rinci, Komisi Pemilihan Umum yang diatur secara umum dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Komisi Nasional Hak Asasi Manusi (Komnasham), Komisi Pengawas Persaingan Usaha, dan lain-lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang belaka untuk menentukan status hukum kelembagaannya, maupun para anggota dan pimpinannya di bidang protokoler dan lain-lain sebagainya, tergantung kepada pembentuk Undang-Undang untuk mengaturnya dalam Undang-Undang.

Oleh karena itu, agar tidak menimbulkan kekisruhan dalam hubungan antarlembaga negara, pembentuk Undang-Undang harus berusaha dengan tepat merumuskan kebijakan hukum yang rinci dan jelas dalam Undang-Undang yang mengatur lembaga-lembaga

negara dimaksud.

- d. Bahwa menurut Pemerintah, kemandirian dan kemerdekaan Komisi Informasi dalam menjalankan tugas dan fungsi melakukan peradilan semu atau ajudikasi non-litigasi telah ditetapkan oleh pembentuk *undang-undang*, Presiden dan DPR, sebagai kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) dalam membentuk Undang-Undang KIP dengan menempatkan kebebasan yang penuh kepada komisioner Komisi Informasi yang diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden dan menyampaikan laporan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada DPR. Sedangkan dukungan administratif, keuangan, dan tata kelola badan lembaga Komisi Informasi, dilaksanakan oleh Sekretariat Komisi Informasi sebagai bagian tanggung jawab dari Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain daripada itu, kemandirian Komisi Informasi dijamin sejak pemilihan anggota komisi yang dilakukan secara terbuka, jujur, dan objektif, sampai dengan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dilakukan fit and proper test yang selanjutnya ditetapkan pengangkatannya oleh Presiden dan atau kepala daerah.

1. Bahwa terhadap dalil para Pemohon bahwa ketentuan Pasal 25 Undang-Undang KIP yang dianggap sangat potensial mengganggu kemandirian dari Komisi Informasi, mengingat Komisioner Komisi Informasi berasal dari unsur Pemerintah yang merupakan salah satu pihak yang dapat bersengketa di hadapan Komisi Informasi baik pusat maupun daerah. Menurut Pemerintah, terhadap Komisi Informasi Pusat dan Komisi Informasi Provinsi baik jumlah dan seterusnya, merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) dari pemerintah untuk menentukannya. Sedangkan pembentukan Badan Lembaga Komisi Informasi Daerah telah mempertimbangkan prinsip otonomi daerah sebagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintah yang membentuk tugas dan fungsi konkret pemerintah daerah dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintahan serta objek informasi yang merupakan pengaturan dari Undang-Undang KIP, sehingga pembentukan organ



Komisi Informasi secara berjenjang terdiri atas Komisi Informasi Pusat, Komisi Informasi Provinsi, dan Komisi Informasi Kabupaten/Kota. Sedangkan anggapan mengenai ketidakmandirian Komisi Informasi ketika pemerintah menjadi pihak yang bersengketa, hal ini hanya prasangka, asumsi para Pemohon saja, karena Pemerintah beranggapan dengan perlu adanya unsur Pemerintah, karena Pemerintah beranggapan dengan perlu adanya unsur Pemerintah. Dikarenakan informasi pada hakikatnya tidak semuanya bersifat terbuka, adapula informasi yang sifatnya tertutup. Oleh karenanya terhadap sengketa informasi yang sifatnya tertutup perlu adanya unsur pemerintah di dalamnya. Selain daripada itu bahwa informasi yang terbuka juga telah dijamin dan diatur oleh Undang-Undang KIP melalui suatu mekanisme dalam memperoleh informasi.

2. Bahwa terhadap dalil Para Pemohon yang menganggap kewajiban Komisi Informasi untuk bertanggung jawab kepada presiden, atau gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan pengaturan dalam Pasal 28 Undang-Undang KIP yang menurut para Pemohon dianggap telah menyalahi keberadaan Komisi Informasi sebagai komisi independen yang mandiri, menurut Pemerintah sebagaimana yang telah dijelaskan di atas bahwa kewajiban Komisi Informasi untuk bertanggung jawab kepada presiden, atau gubernur, bupati/walikota merupakan pilihan kebijakan hukum terbuka pembentuk Undang-Undang (*open legal policy*). Untuk membuat aturan sedemikian rupa sesuai dengan yang diinginkan Pemerintah sebagai pelaksana dari Undang-Undang KIP.

Mengenai pertanggungjawaban, tentu secara umum di semua kementerian dan lembaga bertanggung jawab kepada anggaran yang telah diatur sedemikian rupa bagi masing-masing lembaga sesuai yang diatur dalam Undang-Undang APBN setiap tahunnya. Dan masing-masing lembaga, baik kementerian maupun nonkementerian juga harus melakukan pelaporan sebagai bagian dari pertanggungjawaban kepada negara dalam rangka asas-asas umum, pemerintahan yang baik, dan asas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

3. Bahwa dalil para Pemohon yang merumuskan tugas dan fungsi Komisi Informasi sangat terganggu dengan keberadaan sekretariat komisi *juncto*

Pasal 29 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) Undang-Undang KIP sangat tidak beralasan karena ketentuan tersebut telah membatasi peranan sekretariat hanya sebagai dukungan administratif keuangan dan tata kelola. Dan menurut Pemerintah, ketentuan tentang Sekretariat Komisi Informasi dilaksanakan oleh Pemerintah dengan pengaturan lebih lanjut yang menentukan:

- a. Sekretariat Komisi Informasi Pusat dipimpin oleh sekretaris yang ditetapkan oleh menteri yang tugas dan wewenangnya di bidang komunikasi dan informatika berdasarkan usulan Komisi Informasi.
- b. Sekretariat Komisi Informasi Provinsi dilaksanakan oleh pejabat yang tugas dan wewenangnya di bidang komunikasi dan informasi di tingkat provinsi yang bersangkutan.
- c. Sekretariat Komisi Informasi Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh pejabat yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang komunikasi dan informasi di tingkat kabupaten/kota yang bersangkutan. Hal tersebut pada huruf a, huruf b, dan huruf c, merupakan kewenangan pembuat Undang-Undang sesuai dengan Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 sehingga tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.
- d. Bahwa pengaturan alokasi kewenangan dalam pembentukan Sekretariat Komisi Informasi berdasarkan Pasal 29 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) Undang-Undang KIP, secara hukum otomatis akan membawa konsekuensi kepada pembentukan peraturan-peraturan teknis yang menjadi landasan operasional dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pejabat yang ditunjuk untuk memimpin sekretariat tersebut dalam bidang administratif, keuangan, dan tata kelola sesuai dengan peraturan perundang-undangan sehingga Sekretariat Komisi Informasi dalam menjalankan tugas dan fungsi serta pertanggungjawabannya tidak semata-mata diatur oleh Undang-Undang KIP, tetapi juga akan diatur oleh ketentuan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang KIP. Contoh, kewenangan keuangan akan diatur oleh perundangan di bidang tersebut.

#### 4. Terhadap dalil para Pemohon bahwa Pasal 32 Undang-Undang KIP

tentang mekanisme *fit and proper test* anggota Komisi Informasi provinsi dan kabupaten/kota oleh DPRD dapat mereduksi kemandirian komisioner Komisi Informasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya, menurut Pemerintah bahwa sesuai dengan amanat ketentuan dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, "*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*"

5. Berdasarkan Ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, untuk lebih mengoptimalkan lagi fungsi dari Komisi Informasi di daerah, baik provinsi, dan kabupaten/kota sebagai pemerintah daerah yang menyelenggarakan pemerintahan di daerah, sudah sewajarnya mekanisme *fit and proper test* anggota Komisi Informasi tersebut dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Mengingat di pemerintah pusat, pemilihan anggota Komisi Informasi Pusat di oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Hal ini terkait dengan fungsi lembaga Dewan Perwakilan Rakyat sebagai fungsi pengawasan yang selanjutnya di daerah dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kedua lembaga tersebut dipilih oleh rakyat. Sehingga menjadi suatu kepatutan ketika komisi informasi ini harus dipilih oleh DPRD terkait fungsinya sebagai pengawas dari jalannya pemerintahan di daerah dan anggotanya dipilih dari masyarakat yang mempercayainya untuk duduk dan diberi tugas dalam kedudukannya sebagai anggota DPRD.

#### IV. Kesimpulan.

Berdasarkan keterangan dan argumen tersebut di atas, Pemerintah menyimpulkan hal-hal sebagai berikut.

1. Undang-Undang KIP memberikan jaminan untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945 antara lain dengan keberadaan sekretariat sebagaimana diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang KIP, serta komposisi keanggotaan komisioner dan lingkup kewenangannya sesuai dengan Pasal 25, Pasal 28, dan Pasal 32 Undang-Undang KIP.
2. Undang-Undang KIP *in casu* pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji oleh Para Pemohon sangat terkait erat dengan kebijakan pembentuk undang-

undang, yaitu DPR bersama presiden (*open legal policy*) dan telah sejalan dengan ketentuan Pasal 24 ayat (3) dan Pasal 28J Undang-Undang Dasar 1945. Mengingat Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan konstitusional dalam membentuk komisi informasi yang bertugas untuk melakukan mediasi dan ajudikasi nonlitigasi. Sedangkan Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 memberikan pembatasan terhadap implementasi hak-hak asasi manusia yang harus dibatasi oleh Undang-Undang.

3. Bahwa adalah tepat jika anggapan dan usulan para Pemohon tersebut disampaikan kepada pembentuk Undang-Undang melalui mekanisme *legislative review* dan bukan melalui *constitutional review*.
4. Dengan perkataan lain, anggapan para Pemohon sama sekali tidak terkait dengan isu konstitusionalitas keberlakuan norma yang dimohonkan untuk diuji oleh Para Pemohon.

#### V. Petitum.

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutuskan permohonan pengujian *constitutional review* ketentuan *a quo* Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat memberikan putusan sebagai berikut.

1. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima.
2. Menerima keterangan Presiden secara keseluruhan.
3. Menyatakan ketentuan Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 29 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), Pasal 32 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik tidak bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945.

Selain itu, Presiden mengajukan 2 (dua) orang ahli, yaitu **Prof. Dr. Ahmad M. Ramli, SH, MH** dan **Dr. Harjono, SH, MCL** serta satu orang saksi bernama **Ramly Amin Simbolon** yang telah didengar keterangannya di bawah

sumpah dalam persidangan tanggal 26 Januari 2015, yang pada pokoknya sebagai berikut:

## AHLI PRESIDEN

### 1. Prof. Dr. Ahmad M. Ramli, SH, MH

- Bahwa keterbukaan informasi publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara, dan badan publik lainnya, dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik. Jadi, ketika ahli menyusun Undang-Undang ini yang menjadi filosofi dasar bahwa keterbukaan informasi publik itu akan mendorong *good governance*, akan mendorong demokratisasi, dan akan mendorong keadilan untuk semua masyarakat. Kami waktu itu selalu mengatakan bahwa ada teori sinar matahari ketika satu ruangan ingin menjadi bersih dari bakteri, maka atap ruangan itu sebaiknya dibuka, sinar matahari masuk dan sinar matahari akan membunuh kuman-kuman yang ada.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, merupakan instrumen hukum nasional yang mewajibkan keterbukaan informasi publik tidak hanya bagi penyelenggara negara. Saya ingin mengatakan tidak hanya bagi penyelenggara negara saja, tetapi juga untuk badan publik nonpemerintah lainnya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 yang berbunyi sebagai berikut, *"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"*.
- Bahwa yang menjadi subjek keterbukaan informasi publik itu termasuk organisasi nonpemerintah, yang juga tidak mendapatkan anggaran dari pemerintah saja, tetapi juga dari masyarakat dan luar negeri. Komisi informasi adalah instrumen Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 yang berfungsi sangat penting, saksi menekankan waktu itu untuk lahirnya

undang-undang yang kuat, untuk lahirnya Undang-Undang yang dapat *enforceable*, maka diperlukan satu prasyarat lahirnya satu lembaga yang kuat. Yang harus memberikan kekuatan agar *undang-undang* ini dapat dilaksanakan dengan semestinya.

- Saya ingin menekankan bahwa kehadiran lembaga dalam bentuk komisi informasi ini adalah sejalan dengan teori hukum yang kita anut. Dimana hukum yang baik adalah hukum yang memenuhi terminologi sebagai berikut, hukum adalah keseluruhan asas, kaidah, lembaga, dan proses. Kehadiran lembaga yang notabene dalam Undang-Undang ini adalah komisi informasi memiliki fungsi strategis untuk menjalankan sekaligus memelihara dan menjamin terlaksananya undang-undang ini dengan baik. Hal ini sejalan dengan terminologi komisi informasi, sebagai berikut, komisi informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan *undang-undang* ini dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis, standar layanan informasi publik, dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi, dan/atau ajudikasi nonlitigasi.
- Dengan merujuk kepada poin ketiga di atas, maka tugas komisi informasi yang diwakili para komisionernya adalah menjalankan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dalam arti lain komisi informasi harus menjaga eksistensi keberadaan Undang-Undang yang menaunginya itu.
- Poin keempat di atas adalah sesuai dengan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik bahwa komisi informasi memiliki tugas sebagai berikut.
  1. Menjalankan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik dan peraturan pelaksanaannya.
  2. Menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik.
  3. Menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi.

Dari uraian tersebut sangat nyata bahwa pembuat Undang-Undang memberikan tugas yang sifatnya implementatif dan tugas lainnya sebagai penyelesaian sengketa atau *settlement of disputes* nonlitigasi. Dengan demikian kedudukan komisi informasi sebagai kuasi peradilan hanyalah merupakan salah satu fungsi komisi informasi.

- Secara teoritik metode penyelesaian sengketa terbagi dua, yaitu penyelesaian sengketa adjudikasi, yang terdiri dari pengadilan atau arbitrase dan sejenisnya. Dan di satu sisi yang lain, penyelesaian sengketa nonajudikasi, yang terdiri atas mediasi, konsiliasi, dan negosiasi. Jadi dengan demikian, ketika komisi informasi melakukan mediasi, maka mereka para komisioner sedang berada pada kompetensi penyelesaian sengketa nonajudikasi, tetapi ketika mereka selesai menyelesaikan dengan mediasi, dan tidak mendapatkan putusan yang baik, kemudian mereka milih nonajudikasi, maka mereka berada pada penyelesaian adjudikasi, sehingga putusan-putusan adjudikasi ini memiliki kekuatan hukum yang mengikat seperti pengadilan atau arbitrase. Oleh karena itu, dimungkinkan kemudian melakukan putusan dan banding ke yang lebih tinggi.
- Penyelesaian sengketa yang sifatnya adjudikasi nonlitigasi dalam praktik juga dilakukan oleh unsur-unsur yang berada di lingkungan penyelenggara negara. Misalnya komisi banding merek, komisi banding paten, dan peradilan pajak.
- Dalam hal penyelesaian sengketa informasi publik yang memiliki kompetensi untuk memutus adalah komisioner, komisi informasi yang bersifat bebas dan independen dan tidak diintervensi oleh siapapun termasuk perangkat sekretariat komisi karena sekretariat komisi semata-mata hanya bersifat fasilitatif dan tidak memiliki kewenangan apapun dalam memutus perkara.
- Dengan demikian, pembuat Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, tidak mempersoalkan apalagi meragukan keberadaan sekretariat komisi yang diisi oleh orang-orang pemerintah atau aparatur sipil negara. Keberadaan pejabat Pemerintah dalam sekretariat komisi adalah suatu keniscayaan, apa lagi jika dihubungkan dengan kewajiban pertanggungjawaban keuangan dalam sistem kuasa pemegang anggaran dan pejabat pembuat komitmen yang memerlukan kualifikasi tertentu. Dalam praktik saat ini semua lembaga negara dan juga *state auxiliary body*, sistem sekretariat dan keuangannya dikelola oleh pejabat aparatur sipil negara, termasuk lembaga yang sangat kita hormati Mahkamah Konstitusi, di mana hari ini kita hadir di sini. Walaupun dilakukan dengan sistem yang tidak selalu

seragam.

- Ketika Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik disusun, terdapat pemikiran bahwa keberadaan komisi informasi diperlukan tidak hanya di pusat tetapi juga dibentuk sampai dengan provinsi dan kabupaten/kota di daerah-daerah. Dengan dasar pemikiran ini, maka diperlukan fasilitasi yang memadai oleh Pemerintah yang direpresentasikan melalui keberadaan sekretariat yang sifatnya fasilitatif yang berasal dari pejabat aparatur sipil negara pusat dan daerah.
- Dengan mengacu kepada Pasal 1 angka 3, maka Undang-Undang ini tidak membedakan kedudukan badan hukum publik, pemerintah, dan/atau penyelenggara negara dengan organisasi nonpemerintah dalam kapasitasnya untuk membuka informasi kepada publik, sehingga tidak relevan untuk mempertentangkan kedudukan komisioner komisi informasi, baik pusat maupun daerah dengan berdasarkan pada keterwakilan pemerintah atau nonpemerintah. Dengan dasar sikap ketidakberpihakan kepada masyarakat atau unsur-unsur nonpemerintah.
- Bahwa anggota komisi informasi baik pusat maupun daerah terdiri atas unsur Pemerintah maupun masyarakat. Keberadaan unsur Pemerintah dalam satu lembaga negara bukanlah hal yang perlu dipersoalkan, apalagi dalam praktiknya keterwakilan Pemerintah dalam komisi informasi pusat juga dilakukan melalui proses seleksi dan *fit on proper test* oleh DPR, sehingga tidak ada perbedaan dengan calon-calon komisioner lainnya..
- Dengan melakukan refleksi terhadap lembaga-lembaga negara yang lain, keterwakilan pemerintah ini pun merupakan hal yang wajar dan tidak dipersoalkan, apalagi jika dikaitkan dengan kedudukan badan publik dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang meliputi tidak hanya badan publik penyelenggara negara, tetapi juga badan publik nonpemerintah.
- Praktik selama ini menunjukkan bahwa keberadaan unsur Pemerintah dalam berbagai lembaga negara tidak mempengaruhi independensi pimpinan lembaga dimaksud sebagai lembaga yang bersifat independen. Jika sekiranya dalam praktik di komisi informasi ternyata terdapat persoalan independensi karena unsur Pemerintah, maka yang harus diperbaiki adalah implementasinya di lapangan dan bukan yang



mempersoalkan Undang-Undang ini. Sehingga melakukan komparasi dengan lembaga-lembaga negara yang lain yang juga ada keterwakilan Pemerintah menjadi sangat penting.

- Keberadaan fasilitasi untuk berjalannya tugas-tugas komisi informasi di pusat dan berbagai daerah menjadi bagian penting pelaksanaan keterbukaan informasi publik. Dengan demikian peran pemerintah pusat dan daerah menjadi sangat penting dengan syarat para komisionernya tetap menjaga independensi karena sudah dijamin oleh Pasal 23 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Sikap yang tidak sesuai atau tidak mendukung kemandirian komisi informasi sejatinya merupakan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008, sehingga yang harus diperbaiki adalah sikap pelaksanaannya dan bukan mengubah atau membatalkan Undang-Undang nya.
- Kesimpulan. Bahwa Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik adalah merupakan implementing legislation dari konstitusi, khususnya Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28F, dan Pasal 28J Undang-Undang Dasar 1945, yang menjamin keterbukaan informasi publik dan akses masyarakat terhadap informasi yang berada pada badan publik itu. Penyelenggara negara maupun organisasi nonpemerintah, berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

## 2. Dr. Harjono, S.H., M.C.L

- Bahwa banyak lembaga negara yang dibentuk oleh Undang-Undang, tetapi bukan atas perintah Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karenanya lembaga negara tersebut termasuk dalam pengertian lembaga negara nonkonstitusi. Lembaga negara tersebut diberi status sebagai lembaga negara yang mandiri atau independen;
- Kemandirian atau independensi tidak bermakna bahwa lembaga negara tersebut sama sekali lepas, tidak mempunyai kaitan apapun dengan lembaga negara lain. Kemandirian atau independensi diberikan sebatas mandiri dan independen pada soal-soal yang berkaitan dengan fungsi yang diberikan kepada lembaga tersebut. Kemandirian atau independensi lembaga mempunyai dua aspek sebetulnya, yang pertama adalah aspek

eksternal dan kedua adalah aspek internal. Aspek eksternal lebih bersifat deklaratoir artinya pemberitahuan kepada publik tentang kemandirian atau independensi lembaga yang bersangkutan. Sedangkan aspek internal mempunyai sifat obligatoir, artinya kemandirian atau independensi justru memberikan kewajiban-kewajiban bahkan batasan dan larangan tertentu kepada pelaksana dari lembaga yang bersangkutan karena dengan adanya kewajiban, batasan, atau larangan tersebut kemandirian atau independensi lembaga dapat direalisasi.

- Kemandirian bukan dimaksudkan sebagai atribut hak istimewa lembaga dari yang diberi status mandiri untuk berbuat sesukanya tanpa batas, tapi justru kemandirian menjadi kewajiban dari pemangku tugas lembaga tersebut. Kemandirian atau independensi kekuasaan kehakiman bukanlah hak istimewa hakim, tetapi justru kewajiban hakim untuk kemudian dibuatlah aturan yang justru membatasi hakim untuk berbuat tanpa batas. Aturan-aturan hukum saja tidak cukup untuk memaksa supaya hakim independen dan untuk itu diperlukan kode etik. Kode etik memang mengekang kebebasan hakim dan kode etik diperlukan justru untuk menjaga independensi kekuasaan kehakiman.
- Kemandirian atau kebebasan kekuasaan kehakiman diperlukan untuk melindungi hak pencari keadilan. Di tangan hakim yang tidak independen, keadilan akan sulit untuk ditegakkan. Dengan demikian, kebebasan atau kemandirian bukanlah hadiah istimewa kepada hakim atau kekuasaan kehakiman, tetapi kewajiban yang harus dijalankan.
- Dalam kasus *a quo*, komisi informasi menurut Pasal 23 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 disebut sebagai lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang dan peraturan pelaksanaan, menetapkan petunjuk teknis standar pelayanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan atau judikasi nonlitigasi. Kemandirian komisi informasi berkaitan dengan fungsinya, artinya komisi informasi wajib untuk mandiri ketika lembaga itu menjalankan fungsinya dan kalau sampai lembaga ini tidak mandiri maka pemangku tugas telah melanggar kewajiban yang ditetapkan Undang-Undang. Apabila sampai terjadi lembaga yang mandiri dipengaruhi oleh keinginan pihak luar dalam menjalankan fungsinya, maka kesalahan utamanya ada pada pengemban

tugas lembaga ini, mengapa tidak menjalankan kewajibannya untuk mandiri? Eksternalitas selalu cenderung mencari kesempatan untuk dapat mempengaruhi produk dari suatu lembaga guna mendapatkan keuntungan, termasuk produk dari lembaga yang mandiri sekalipun.

- Ketentuan hukum sering sekali dibuat untuk mencegah penetrasi eksternal terhadap lembaga independen melalui larangan-larangan umum, larangan-larangan, namun demikian akhirnya semuanya kembali kepada integritas dari pemangku tugas lembaga yang bersangkutan dalam menghadapi tekanan bahkan godaan dari eksternalitas tersebut. Eksternalitas dapat berwajah dua, penekanan yang menakutkan atau wajah menggoda yang menarik.
- Dari fungsi komisi informasi sebagaimana tersebut di atas, yang paling dekat dengan permohonan Pemohon dalam hubungannya hak konstitusional yang digunakan batu uji, yaitu Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 adalah fungsi untuk menyelesaikan sengketa informasi dan mediasi dan atau ajudikasi nonlitigasi.
- Ahli berpendapat bahwa meskipun disebutkan komisi informasi adalah lembaga mandiri, namun pengertian mandiri yang dimiliki oleh komisi informasi tidak dapat dipersamakan dengan makna kekuasaan yang merdeka sebagaimana yang disebut dalam Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945. Komisi informasi bukanlah penyelenggara kekuasaan kehakiman dan tidak termasuk dalam salah satu lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945. Konsideran mengingat Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tidak mencantumkan Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 aturan tata cara pemeriksaan ajudikasi nonlitigasi tidak menerapkan prinsip-prinsip pemeriksaan peradilan, sebagai misal pengaturan tentang alat bukti, ketentuan persyaratan pengangkatan anggota komisi informasi yang terdapat dalam Pasal 30 tidak terdapat syarat yang diperlukan untuk pengangkatan seorang hakim dalam peradilan. Dengan demikian jelas bahwa *original intent* dari pembuat Undang-Undang ini memang tidak bermaksud menjadikan sebagai lembaga peradilan, oleh karena tidak tepat kalau kemudian ketentuan tentang komisi informasi akan diuji dengan Pasal 24D Undang-Undang

Dasar 1945.

- Ahli berkesimpulan bahwa permohonan Pemohon baik dari kelompok pertama yaitu yang terdiri dari atas anggota komisi informasi baik pusat maupun daerah, kelompok kedua yang bukan anggota komisi informasi baik pusat maupun daerah, tidak berdasar atau tidak beralasan hukum karena Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai batu uji permohonan tidaklah tepat.
- Para Pemohon, baik kelompok pertama maupun kedua mendasarkan batu uji permohonan pada Pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945. Ahli berpendapat bahwa permohonan kelompok pertama yaitu anggota komisi informasi yang mendasarkan permohonan pada Pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945 tidak berdasar pada rasionalitas yang benar, Pemohon kelompok pertama mempunyai tugas agar supaya hak konsitusional seorang warga negara sebagaimana dijamin Pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945 dibolehkan apabila pengelola informasi menolak atau memberi akses informasi. Jadi, Pemohon dalam rangka menjalankan tugasnya, bagaimana dalam rangka menjalankan tugasnya dia kemudian mendalilkan pada hak-hak individu, adalah tidak berdasar, kenapa Pasal 28F pun juga digunakan dasar untuk menguji konstitusionalitasnya pada saat Pemohon sendiri harus melakukan tugas untuk menyelesaikan sengketa informasi?
- Bahkan kalau kita lihat bahwa menurut Pasal 23 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008, fungsi komisi informasi menjalankan tugas, melaksanakan Undang-Undang, dan peraturan pelaksanaannya, serta menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi. Adanya fungsi ini sebetulnya lebih membuktikan bahwa komisi informasi letaknya pada ranah eksekutif karena dia melaksanakan Undang-Undang, meskipun pada ranah itu pun tidak berarti tidak dapat disertai fungsi yang mandiri, yaitu fungsi-fungsi dalam melakukan mediasi dan fungsi dalam melakukan adjudikasi.
- Kewenangan untuk melakukan mediasi dan adjudikasi nonlitigasi akhirnya semuanya itu akan tergantung kepada Pemohon sengketa informasi dan kepada termohonnya. Mekanisme adjudikasi tidak bersifat final karena salah satu pihak masih dapat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara atau pengadilan negeri.

- Dengan demikian, penegakan hukumnya sebetulnya ada di pengadilan, bukan pada komisi informasi tersebut. Kalau kemudian ada kehadiran semacam komisi informasi, sebetulnya masih di dalam ranah bahwa itu adalah termasuk kekuasaan eksekutif, walaupun itu kemudian akan dimaknai kenapa harus dihadirkan komisi informasi? Sebetulnya tersirat keinginan agar supaya persoalan-persoalan sengketa informasi tidak selalu digantungkan kepada persoalan penegakan hukum lewat pengadilan yang mungkin akan menghadapi lebih banyak hambatan-hambatan karena prosedural-prosedural.
- Kalau kita lihat mediasi, mediasi tidak akan dilaksanakan kalau para pihak tidak setuju. Ketidaksetujuan para pihak itu kemudian menyebabkan apa yang harus dilakukan oleh komisi informasi di dalam meletakkan independensinya.
- Sebetulnya sangat minim sekali karena itu yang menyelesaikan duaduanya, sehingga persoalan independensi dari komisi informasi sebetulnya sangat kecil sekali diperlukan di sini kemandiriannya. Kalau kemudian kita lihat pada adjudikasi, ataupun kita lihat kepada mediasi, mediasi tidak sampai kepada persoalan inti, yaitu persoalan jenis informasi yang kemudian dikecualikan, itu menurut ketentuan Pasal 17, itu yang dapat dimediasikan. Kalau kemudian sampai kepada mediasi, mediasi pun juga akhirnya tidak mempunyai satu kekuatan final putusannya itu karena duaduanya bisa kemudian mulai lagi ke pengadilan tata usaha negara atau pengadilan negeri dan itu sangat mudah sekali, begitu ada keberatan tidak mau menerima keputusan adjudikasi meskipun ada batas yang 14 hari, tetapi dalam pengaturan seperti itu, sebetulnya tidak menunjukkan bahwa itu adalah sebuah putusan pengadilan.
- Oleh karena itu, ketentuan-ketentuan yang mengatur persoalan komisi informasi harus masih ranah eksekutif, walaupun kemudian di dalam ranah eksekutif kemudian diundang mereka yang bukan dari unsur pemerintah, itu adalah sebuah prestasi dan kemajuan sendiri, bukan sesuatu yang kemudian dinilai sebagai sesuatu hal yang utamanya, ini yang menyangkut persoalan sistem adjudikasinya.
- Berikutnya persoalan kesekretariatan. Kesekretariatan bagaimana dengan persoalan independensi? Apakah yang menjadi keberatan bagi Pemohon

terutama adalah yang termasuk menjadi anggota komisi informasi? Karena kesekretariatan ikut aktif kemudian dia mengintervensi, oleh karena itu menyebabkan komisi informasi tidak mandiri. Sekali lagi pada persoalan, meskipun sudah dibatasi apa yang menjadi hak dari kesekretariatan dan apa yang menjadi tugas di komisi informasi, namun sebuah lembaga yang kemudian produknya mempunyai satu nilai tentu saja ada eksternalitas yang selalu mengharapkan bahwa produk itu akan menguntungkan satu pihak. Itu datangnya dapat dari mana pun juga, tidak saja dari luar, artinya luar komisi informasi dengan kesekretariatnya, tetapi bahkan juga dari dalamnya sendiri. Persoalan eksternalitas seperti ini akhirnya tergantung pada integritasnya, pada integritas bagi mereka yang akan memutus itu.

- Oleh karena itu, kalau kesekretariatan dihubungkan dengan persoalan kemandirian, seharusnya secara normatif sudah dikatakan bahwa kesekretariatan bukanlah suatu lembaga, bukanlah satu unsur yang ikut memutus di dalam mediasi dan di dalam adjudikasi. Kalaupun kemudian kesekretariatan ikut intervensi, kelemahannya sebenarnya bukan di sekretariat maunya atau mengapa seseorang yang menjadi itu mau diintervensi?
- Persoalan yang kedua, apakah persoalan kesekretariatan ini adalah dirasakan kurang cukup kecukupannya di dalam mendukung operasional dari komisi. Kalau persoalan itu barangkali persoalan yang berkaitan dengan birokrasi dan persoalan birokrasi tidak ada cantolan pengujiannya, kaitannya dengan ketentuan-ketentuan yang ada pada Undang-Undang Dasar 1945.

## **SAKSI PRESIDEN**

### **Ramly Amin Simbolon**

- Sejak awal kelahirannya Juli 2009, Komisi Informasi Pusat selalu mendapat perhatian sangat besar dari kalangan masyarakat sipil. Perhatian diberikan dengan berbagai bentuk kerja sama, bantuan, baik tenaga, pemikiran, maupun fasilitas lainnya. Bahkan pengawasan yang dimulai sejak saksi masih calon anggota komisi informasi, dimana teman-teman dari organisasi masyarakat sipil aktif melakukan penulisan tentang diri saksi, melakukan semacam uji rekam jejak. Secara khusus dalam menelusuri dugaan terjadinya pelanggaran kode etik oleh salah seorang anggota KIP, yaitu

sekitar tahun 2012, teman-teman dari organisasi masyarakat sipil juga berperan sangat penting.

- Pembuatan petunjuk teknis seperti Peraturan Komisi Informasi, (Perki) Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi dan Perki Nomor 2 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi, serta pembuatan rencana strategi KIP jilid 1, dan pelatihan-pelatihan adalah beberapa contoh kerja sama yang dapat disebutkan ketika sekretariat KIP sendiri belum terbentuk.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik efektif diberlakukan 30 April 2010. Beberapa bulan kemudian, Sekretariat KIP terbentuk, sekretarisnya pejabat dari Kementerian Kominfo yang dipilih oleh anggota-anggota KIP sendiri di luar nama-nama yang sempat dinominasikan sebelumnya.
- Setelah Sekretariat KIP terbentuk, kerja sama KIP dengan organisasi masyarakat sipil terus berlanjut, antara lain penyusunan manajemen penanganan perkara dan penyelesaian sengketa, penyempurnaan manajemen penanganan perkara, revisi Perki Nomor 2 Tahun 2010, dan berbagai pelatihan yang bahkan diberikan sampai ke komisi informasi di daerah.
- Untuk memperkuat dan memperlancar kinerja, terutama yang berkaitan dengan tugas-tugas penanganan sengketa informasi, selain ditopang dan difasilitasi sekretariat, KIP juga mempekerjakan sejumlah tenaga ahli, asisten, dan sekretaris yang direkrut dan dites oleh anggota-anggota KIP sendiri, disesuaikan dengan kebutuhan penanganan sengketa informasi. Hingga selesainya masa jabatan KIP jilid 1, tahun 2013, seingat saksi ada 818 permohonan penyelesaian sengketa informasi. Sekitar 60%-nya diselesaikan melalui mediasi, ajudikasi, maupun yang ditolak. Dalam proses penyelesaian sengketa ini tak pernah ada satu pihak pun yang coba mengintervensi saksi, paling tidak dalam perkara-perkara sengketa informasi dimana saksi sendiri terlibat menanganinya, semua putusan diambil secara independen. Bahkan terhadap kasus-kasus yang saksi anggap besar sekali pun, dimana saksi ikut menjadi anggota majelis komisioner yang menanganinya, seperti kasus *Indonesian Corruption Watch* atau ICW melawan Mabes Polri terkait informasi rekening gendut,

kasus Komite Solidaritas untuk kasus Munir melawan Badan Intelijen Negara terkait kasus kematian Alm. Munir, kasus ICW melawan Kemendikbud terkait informasi soal UN dan kunci jawabannya yang sempat malah membuat salah seorang menteri menggerutu tidak pernah ada upaya intervensi terhadap saksi.

[2.4] Menimbang bahwa para Pemohon telah menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 2 Februari 2015 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 2 Februari 2015 dan Presiden telah menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 30 Januari 2015 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 2 Februari 2015, yang pada pokoknya para pihak tetap pada pendiriannya;

[2.5] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan para Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 28 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 29 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); dan Pasal 32 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846, selanjutnya disebut UU KIP) terhadap Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 28F ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

- a. kewenangan Mahkamah mengadili permohonan *a quo*;
- b. kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*;



Terhadap kedua hal tersebut di atas, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

### **Kewenangan Mahkamah**

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), serta Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;

[3.4] Menimbang bahwa oleh karena permohonan *a quo* adalah permohonan pengujian konstitusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 28 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 29 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); dan Pasal 32 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU KIP terhadap Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 28F ayat (1) UUD 1945, maka sesuai dengan pertimbangan pada paragraf [3.3] di atas, Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

### **Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) para Pemohon**

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);

- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kualifikasinya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, apakah sebagai perseorangan warga negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum (publik atau privat), atau lembaga negara;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf a di atas yang disebabkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.6] Menimbang pula bahwa sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya, Mahkamah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut pada paragraf [3.5] dan paragraf [3.6] di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagai berikut:

- 1) Bahwa ketentuan yang dimohonkan pengujian adalah norma Undang-Undang yang berkenaan langsung dengan tugas, fungsi, dan kewenangan Komisi Informasi dimana para Pemohon mendalilkan diri berstatus sebagai pemegang atau pelaksana tugas, fungsi, dan kewenangan tersebut, maka syarat kerugian hak dan atau kewenangan konstitusional *prima facie* terpenuhi sepanjang para Pemohon mampu membuktikan dirinya kualifikasi demikian;
- 2) Bahwa Pemohon I sampai dengan Pemohon XXII dalam permohonannya menerangkan kualifikasinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang sehari-hari bekerja sebagai komisioner Komisi Informasi di tingkat Pusat dan Provinsi, yang dibuktikan dengan bukti bertanda P-3, yang masing-masing terdiri atas:
  - a. Keputusan Presiden Nomor 85/P Tahun 2013 tentang Pengangkatan Anggota Komisi Informasi Pusat Periode 2013-2017, bertanggal 16 Juli 2013, yang berlaku terhadap Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III;
  - b. Keputusan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 157/2012 tentang Penetapan Anggota Komisi Informasi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Periode Tahun 2012-2016, bertanggal 26 Januari 2012, yang berlaku bagi Pemohon VI dan Pemohon VIII;
  - c. Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 321.2/Kep.566-Diskominfo/2011 tentang Pengangkatan Komisioner Pada Komisi Informasi Provinsi Jawa Barat Masa Jabatan 2011-2015 yang berlaku bagi Pemohon yang berlaku bagi Pemohon XX;
  - d. Keputusan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 188.44/322/2011 tentang Penetapan Anggota Komisi Informasi (KI) Provinsi Kalimantan Tengah Masa Jabatan 2011-2015, bertanggal 25 Agustus 2011, yang berlaku bagi Pemohon V;

e. Keputusan Gubernur Lampung Nomor G/467/III.07/HK/2012 tentang Perubahan Lampiran Keputusan Gubernur Lampung Nomor G/635/III.07/HK/2010 tentang Pengangkatan Anggota Komisi Informasi Provinsi Lampung Masa Jabatan Tahun 2010-2014, bertanggal 8 Juni 2012, yang berlaku bagi Pemohon IX dan Pemohon XIV.

Adapun Pemohon IV, Pemohon VII, Pemohon X, Pemohon XI, Pemohon XII, Pemohon XIII, Pemohon XV, Pemohon XVI, Pemohon XVII, Pemohon XVIII, Pemohon XIX, Pemohon XXI, dan Pemohon XXII tidak menyertakan bukti surat yang menunjukkan kualifikasi yang bersangkutan sebagaimana yang dinyatakan dalam permohonannya;

- 3) Bahwa Pemohon XXIII menerangkan kualifikasinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia, pembayar pajak (yang dibuktikan dengan bukti bertanda P-4 berupa fotokopi kartu NPWP), dan menyatakan pernah menjadi Pemohon dalam sengketa informasi publik di Komisi Informasi Publik. Menurut Mahkamah, Pemohon XXIII tidak memenuhi persyaratan konstitusional sebagaimana dimaksud pada paragraf [3.5] dan [3.6] di atas. Selain itu, Pemohon XXIII tidak menyertakan bukti yang cukup yang dapat mendukung pernyataannya atau uraiannya mengenai kedudukan hukum (*legal standing*).

Atas dasar pertimbangan tersebut maka Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, Pemohon V, Pemohon VI, Pemohon VIII, Pemohon IX, Pemohon XIV, dan Pemohon XX memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, sedangkan Pemohon IV, Pemohon VII, Pemohon X, Pemohon XI, Pemohon XII, Pemohon XIII, Pemohon XV, Pemohon XVI, Pemohon XVII, Pemohon XVIII, Pemohon XIX, Pemohon XXI, Pemohon XXII dan Pemohon XIII tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.8] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan sebagian Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo* maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

## **Pokok Permohonan**

### **Pendapat Mahkamah**

[3.9] Menimbang bahwa pada pokoknya permohonan para Pemohon memuat uraian sebagai berikut:

- 1) Bahwa keseluruhan dalil para Pemohon bertumpu pada argumentasi atau anggapan yang menempatkan Komisi Informasi sebagai lembaga kuasi-peradilan karena perannya sebagai lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau adjudikasi nonlitigasi. Para Pemohon membangun argumentasi atau anggapan demikian dengan merujuk pada sejumlah ketentuan dalam UU KIP, yaitu Pasal 23 beserta Penjelasannya dan Pasal 26, serta Pasal 1 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan. Para Pemohon kemudian mengaitkan keberadaan lembaga-lembaga demikian dengan tuntutan perkembangan ketatanegaraan. Para Pemohon pun menghubungkan argumentasinya dengan dibentuknya lembaga-lembaga pengadilan khusus, seperti Pengadilan HAM, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Niaga, Pengadilan Anak, dan lain-lain (vide Permohonan hlm. 13-16);
- 2) Bahwa, dengan konstruksi pemikiran sebagaimana diuraikan pada angka 1) di atas, para Pemohon selanjutnya mengaitkan kemandirian yang dimiliki oleh Komisi Informasi dengan kemerdekaan kekuasaan kehakiman, sebagaimana termaktub dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945. Dengan pendekatan demikian, para Pemohon kemudian menarik konklusi bahwa Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 28 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 29 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); dan Pasal 32 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU KIP bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945;
- 3) Bahwa para Pemohon juga menghubungkan dalil-dalilnya dengan Pasal 28F UUD 1945 tentang hak setiap orang untuk mendapatkan informasi yang pemenuhannya merupakan tanggung jawab negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 28I ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945. Oleh karena itu, menurut para Pemohon, UU KIP yang dibentuk atas dasar dan guna melaksanakan ketentuan Pasal 28F UUD 1945 haruslah berisikan substansi yang searah dan sejalan dengan konstitusi itu sendiri. Komisi Informasi, yang oleh para

Pemohon dikatakan sebagai penjaga hak konstitusional atas informasi, haruslah didesain agar mampu mengemban amanat konstitusional yang termaktub dalam Pasal 28F UUD 1945, yaitu dengan cara menjadikannya sebagai lembaga yang mandiri (vide Permohonan hlm. 26-29).

[3.10] Menimbang, berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan dalam paragraf [3.9] di atas, telah terang bagi Mahkamah bahwa seluruh dalil para Pemohon bertumpu pada ihwal kemandirian Komisi Informasi. Telah terang pula bahwa perihal kemandirian Komisi Informasi tersebut dinyatakan secara tegas dalam UU KIP, baik dalam pasal-pasalnya maupun dalam Penjelasan. Namun, berkenaan dengan kemandirian dimaksud, ada dua hal yang harus dipertimbangkan lebih jauh oleh Mahkamah guna menjawab dalil-dalil para Pemohon, yaitu:

*Pertama*, apakah secara konstitusional benar argumentasi para Pemohon bahwa kemandirian Komisi Informasi diturunkan dari prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945?

*Kedua*, apakah yang dimaksud dengan “mandiri” dalam hubungannya dengan kemandirian Komisi Informasi dalam UU KIP?

[3.11] Menimbang, sebelum menjawab pertanyaan pertama sebagaimana diuraikan dalam paragraf [3.10] di atas, Mahkamah memandang perlu untuk terlebih dahulu mempertimbangkan secara singkat arti penting kemerdekaan kekuasaan kehakiman itu dan pengaturannya dalam gagasan negara hukum menurut UUD 1945. Sebab, gagasan negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang berdasar atas hukum merupakan gagasan pokok dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945, sehingga tanpa kekuasaan kehakiman yang merdeka, maksud atau tujuan demikian mustahil terwujud.

Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “*Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*”. Dengan demikian telah terang bahwa, menurut UUD 1945, kekuasaan kehakiman adalah penyelenggara peradilan. Sebagai penyelenggara peradilan, kemerdekaan atau independensi merupakan unsur melekat (*inherent*) dalam kekuasaan kehakiman. Sebab, tanpa kemerdekaan, ia (kekuasaan kehakiman) tidak mungkin dapat melaksanakan fungsinya, yaitu

menegakkan hukum dan keadilan. Karena itulah kemerdekaan kekuasaan kehakiman sejak awal perkembangan gagasan atau pemikiran tentang negara hukum telah dijadikan ciri atau syarat yang tak dapat ditiadakan.

Tanpa kekuasaan kehakiman yang merdeka, idealisasi yang telah diterima sebagai postulat bahwa dalam negara hukum “hukumlah yang memerintah bukan orang” (*rule of law, not of man*) tidak mungkin terjelma dalam praktik. Namun, hukum adalah “benda mati” yang untuk dapat “memerintah” membutuhkan keterlibatan orang dan orang dimaksud adalah hakim. Karena itulah, secara ideal seorang hakim digambarkan harus memiliki sifat-sifat tidak *bias* serta bebas dari hasrat, prasangka, kesewenang-wenangan, dan hanya setia kepada hukum. Dari idealisasi inilah hadir pemeo dalam maknanya yang positif bahwa “hakim adalah hukum yang berbicara, hukum adalah hakim yang diam” (*magistrate is the speaking law, law is the silent magistrate*).

Untuk itulah kemerdekaan bagi kekuasaan kehakiman menjadi syarat mutlak. Seideal apa pun orang yang dapat ditemukan untuk melaksanakan kekuasaan kehakiman tersebut, tanpa kemerdekaan, ia tidak mungkin mampu mengemban tugas itu dengan semestinya. Sebab, dalam kemerdekaan kekuasaan kehakiman itu terkandung makna bebas atau merdeka dari intervensi politik (*free from political interference*) dan bebas atau merdeka untuk menegakkan keadilan (*freedom to do justice*). Namun, sebaliknya, sebaik apa pun instrumen hukum terlembagakan ke dalam struktur hukum yang dibangun untuk menjaga kemerdekaan kekuasaan kehakiman tersebut jika orang-orang yang memangku jabatan itu, yaitu para hakim, tidak memiliki jiwa yang merdeka maka kekuasaan kehakiman yang merdeka itu tidak akan pernah terjelma di dalam praktik. Oleh karena itu, dalam banyak hal, titik berat untuk mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka itu dalam praktik justru lebih banyak berada dalam diri para hakim.

Kendatipun demikian, dengan kemerdekaan yang dimilikinya bukanlah berarti seorang hakim dapat berlaku sewenang-wenang dalam membuat dan menjatuhkan putusan karena, jika itu terjadi, akan berbenturan dengan prinsip akuntabilitas lembaga peradilan (*judicial accountability*). Kemerdekaan kekuasaan kehakiman hanya akan menemukan signifikansinya dalam gagasan tentang negara hukum jika ia akuntabel. Akuntabilitas kekuasaan kehakiman yang merdeka itu bukan hanya harus tercermin dalam norma hukum maupun etik yang

berlaku terhadapnya melainkan juga harus dapat “dilihat” atau dirasakan oleh masyarakat. Akuntabilitas tersebut setidaknya-tidaknya dapat dinilai dari dua perspektif. *Pertama*, dari perspektif persyaratan atau kewajiban hakim untuk memberikan alasan atau pertimbangan untuk setiap putusan yang dijatuhkannya. Alasan atau pertimbangan itu harus dijelaskan sedemikian rupa sehingga memungkinkan masyarakat, lebih-lebih pihak-pihak yang terkait, mengetahui dan mengerti mengapa suatu putusan tertentu diambil atau dijatuhkan. *Kedua*, dari perspektif perlunya diambil tindakan-tindakan disiplin atau penertiban, termasuk pemecatan dari jabatan, terhadap seorang hakim jika dinilai telah melanggar etika maupun norma hukum yang mengikat dan melekat pada jabatannya sebagai hakim.

Menurut UUD 1945, kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi [Pasal 24 ayat (2) UUD 1945]. Dengan demikian, menurut UUD 1945, hanya ada dua pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Dari kedua pelaku kekuasaan kehakiman itu, hanya Mahkamah Agung yang mempunyai badan-badan peradilan bawahan yang terbagi ke dalam empat lingkungan peradilan, yaitu lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman) memang dimungkinkan untuk dibentuk pengadilan-pengadilan khusus namun pengadilan demikian harus berada dalam salah satu lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 27 UU Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan:

- (1) *Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25.*
- (2) *Ketentuan mengenai pembentukan pengadilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam undang-undang.*



Berdasarkan uraian di atas, dalil para Pemohon yang mengkonstruksikan kemandirian Komisi Informasi seakan-akan diturunkan dari kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimiliki oleh badan-badan peradilan khusus yang dijadikan contoh dalam Permohonan (Pengadilan HAM, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Niaga, Pengadilan Anak, dan lain-lain) adalah tidak tepat karena:

- 1) Pengadilan-pengadilan khusus yang dicontohkan oleh para Pemohon tersebut dibentuk dengan Undang-Undang dan berada di bawah salah satu lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 27 UU Kekuasaan Kehakiman yang landasan konstitusionalnya ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945. Pengadilan HAM dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 dan berada di bawah lingkungan Peradilan Umum. Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dan berada di bawah lingkungan peradilan umum. Pengadilan Anak dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak dan berada di bawah lingkungan peradilan umum. Pengadilan Niaga dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang tentang Kepailitan menjadi Undang-Undang sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang serta juga berada di bawah lingkungan peradilan umum.
- 2) Dilihat dari penafsiran yang mendasarkan pada maksud asli pembentuk Undang-Undang (*original intent*) maupun penafsiran sejarah, dalam hal ini sejarah pembentukan Undang-Undang *a quo* (*legislative history*), tidak ditemukan adanya maksud pembentuk Undang-Undang (DPR bersama Presiden) untuk menjadikan Komisi Informasi sebagai pengadilan khusus. Hal ini bukan hanya terlihat dari keterangan DPR maupun Presiden (Pemerintah) dalam persidangan di hadapan Mahkamah melainkan juga dari risalah pembahasan Undang-Undang *a quo*.
- 3) Secara sistematis, dengan menghubungkan seluruh ketentuan dalam Undang-Undang *a quo* sebagai satu kesatuan sistem, mulai dari konsiderans, pasal-pasal hingga Penjelasannya, Mahkamah tidak menemukan adanya koherensi

sistematis yang memungkinkan, apalagi meyakinkan, Mahkamah untuk tiba pada kesimpulan bahwa Komisi Informasi adalah bagian dari kekuasaan kehakiman dan karenanya secara inheren memiliki kemerdekaan atau independensi sebagaimana layaknya kekuasaan kehakiman. Benar bahwa ia (Komisi Informasi) memiliki independensi namun bukan dalam pengertian sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman sebagaimana telah diuraikan pada awal paragraf [3.11] ini.

- 4) Secara teleologis juga tidak terdapat koherensi maupun kebutuhan sosiologis untuk menafsirkan bahwa Komisi Informasi seharusnya memiliki kemerdekaan sebagaimana layaknya kekuasaan kehakiman hanya karena alasan salah satu fungsinya adalah menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi. Dengan kewenangan yang dimilikinya, sebagaimana diatur dalam Pasal 27 UU KIP, Komisi Informasi tidak membutuhkan penafsiran sebagai “kekuasaan kehakiman yang merdeka” bagi kemandirian dalam menjalankan fungsi-fungsinya sebagaimana diatur dalam UU KIP, termasuk tatkala menjalankan fungsi menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi.
- 5) Secara kontekstual, istilah “kemerdekaan” dalam kekuasaan kehakiman adalah satu konsep yang mengandung pengertian khusus yang melekat dalam *nature* kekuasaan kehakiman itu sendiri yang berbeda dengan istilah kemerdekaan yang digunakan untuk menjelaskan konsep lain yang memiliki pengertian berbeda, misalnya pengertian kemerdekaan dalam konsep hak asasi manusia. Oleh karena itu, secara kontekstual, jangan untuk serta-merta dipersamakan dengan dengan istilah “kemandirian” dalam hubungannya dengan keberadaan Komisi Informasi, istilah “kemerdekaan” dalam konsep kemerdekaan kekuasaan kehakiman bahkan tidak begitu saja dapat dipersamakan dengan istilah kemerdekaan dalam konsep lainnya.

Berdasarkan pertimbangan di atas telah nyata bahwa pengertian “mandiri” dalam kaitan dengan kemandirian Komisi Informasi tidaklah bersangkutan dengan, apalagi diturunkan dari, prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Dengan demikian dalil para Pemohon bahwa Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 28 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 29 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5);

dan Pasal 32 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU KIP bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum.

[3.12] Menimbang bahwa, sebagaimana diuraikan dalam paragraf [3.11] di atas, selanjutnya Mahkamah harus mempertimbangkan pengertian “mandiri” dalam UU KIP berkenaan dengan kemandirian Komisi Informasi. Hal ini diperlukan mengingat para Pemohon juga mendalilkan bahwa pasal-pasal UU KIP yang dimohonkan pengujian bertentangan dengan Pasal 28I ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945. Argumentasi yang dibangun para Pemohon, sebagaimana telah disinggung pada paragraf [3.9], bahwa UU KIP yang dibentuk atas dasar dan guna melaksanakan ketentuan Pasal 28F UUD 1945 haruslah berisikan substansi yang searah dan sejalan dengan konstitusi itu sendiri. Komisi Informasi haruslah didesain agar mampu mengemban amanat konstitusional yang termaktub dalam Pasal 28F UUD 1945, yaitu dengan cara menjadikannya sebagai lembaga yang mandiri. Dengan argumentasi demikian para Pemohon lalu mendalilkan, jika diringkas, bahwa keterlibatan atau adanya unsur Pemerintah (baik di tingkat Pusat maupun Daerah) dan/atau keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat (baik di tingkat Pusat maupun Daerah) dalam keanggotaan, proses rekrutmen, kesekretariatan, dan pertanggungjawaban Komisi Informasi (pusat maupun daerah), menurut para Pemohon, menyebabkan Komisi Informasi (pusat maupun daerah) tidak mandiri dan karenanya bertentangan dengan UUD 1945.

[3.13] Menimbang bahwa pengertian “mandiri” dalam hubungannya dengan kemandirian Komisi Informasi, meskipun tidak berkait dengan atau diturunkan dari prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagaimana telah dipertimbangkan sebelumnya, telah dijelaskan dengan sangat tegas dalam UU KIP. Penjelasan Pasal 23 UU KIP menyatakan, *“Yang dimaksud dengan ‘mandiri’ adalah independen dalam menjalankan wewenang serta tugas dan fungsinya termasuk dalam memutuskan Sengketa Informasi Publik dengan berdasar pada Undang-Undang ini, keadilan, kepentingan umum, dan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”* Dengan pengertian “mandiri” demikian, untuk menguji penalaran yang dibangun dalam dalil atau argumentasi para Pemohon, maka yang menjadi pertanyaan kemudian adalah:

- a. Apakah independensi Komisi Informasi dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya, termasuk dalam memutus Sengketa Informasi Publik, menjadi hilang atau terhambat karena adanya unsur pemerintah dalam keanggotaan Komisi Informasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) UU KIP?
- b. Apakah independensi Komisi Informasi dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya, termasuk dalam memutus Sengketa Informasi Publik, menjadi hilang atau terhambat apabila Komisi Informasi bertanggung jawab kepada Presiden (untuk Komisi Informasi Pusat), atau kepada Gubernur (untuk Komisi Informasi provinsi), atau kepada Bupati/Walikota (untuk Komisi Informasi kabupaten/kota), sebagaimana diatur dalam Pasal 28 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU KIP?
- c. Apakah independensi Komisi Informasi dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya, termasuk dalam memutus Sengketa Informasi Publik, menjadi hilang atau terhambat apabila Sekretariat Komisi Informasi dilaksanakan oleh Pemerintah dan dipimpin oleh sekretaris yang ditetapkan oleh Menteri yang tugas dan wewenangnya di bidang komunikasi dan informatika berdasarkan usulan Komisi Informasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (2) dan ayat (3) UU KIP? Demikian pula, apakah independensi Komisi Informasi provinsi atau Komisi Informasi kabupaten/kota menjadi hilang atau terhambat apabila sekretariatnya dilaksanakan oleh pejabat yang wewenang dan tugasnya di bidang komunikasi dan informasi di tingkat provinsi atau kabupaten/kota, sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (4) dan ayat (5) UU KIP?
- d. Apakah independensi Komisi Informasi provinsi atau Komisi Informasi kabupaten/kota dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya, termasuk dalam memutus Sengketa Informasi Publik, menjadi hilang atau terhambat apabila hasil rekrutmen calon anggotanya dilaksanakan diperoleh berdasarkan proses seleksi yang dilaksanakan oleh Pemerintah secara terbuka, jujur, dan adil, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (2) UU KIP, dan kemudian diajukan kepada DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota oleh gubernur atau bupati/walikota dengan jumlah paling sedikit 10 (sepuluh) dan paling banyak 15 (lima belas) orang calon, sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (1) UU KIP? Selanjutnya, apakah juga independensi Komisi Informasi provinsi atau Komisi Informasi kabupaten/kota dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya,

termasuk dalam memutus Sengketa Informasi Publik, menjadi hilang atau terhambat apabila para calon anggota Komisi Informasi provinsi dan kabupaten/kota tersebut dipilih oleh DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota melalui uji kepatutan dan kelayakan, sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (2) UU KIP? Demikian pula, apakah independensi Komisi Informasi provinsi atau Komisi Informasi kabupaten/kota dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya, termasuk dalam memutus Sengketa Informasi Publik, menjadi hilang atau terhambat apabila calon anggotanya yang telah dipilih melalui uji kepatutan dan kelayakan itu ditetapkan oleh gubernur atau oleh bupati/walikota, sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (3) UU KIP?

[3.14] Menimbang bahwa guna menjawab pertanyaan-pertanyaan sebagaimana diuraikan pada paragraf [3.13] di atas yang seluruhnya berpusat pada atau bersangkutan-paut dengan fungsi, tugas, dan wewenang Komisi Informasi, maka Mahkamah memandang penting untuk menelaah terlebih dahulu fungsi, tugas, dan wewenang Komisi Informasi. UU KIP menegaskan fungsi Komisi Informasi untuk menjalankan UU KIP dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan Informasi Publik, dan menyelesaikan Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi [Pasal 23 UU KIP].

Sejalan dengan fungsi tersebut, Komisi Informasi diberi tugas: a) menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi yang diajukan oleh setiap Pemohon Informasi Publik berdasarkan alasan sebagaimana dimaksud dalam UU KIP; b) menetapkan kebijakan umum pelayanan Informasi Publik; dan c) menetapkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Khusus kepada Komisi Informasi Pusat, UU KIP memberikan tugas: a) menetapkan prosedur pelaksanaan penyelesaian sengketa melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi; b) menerima, memeriksa, dan memutus Sengketa Informasi Publik di daerah selama Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupten/kota belum terbentuk; c) memberikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya Kepada Presiden dan DPR setahun sekali atau sewaktu-waktu jika diminta. Adapun Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota bertugas menerima, memeriksa, dan memutus Sengketa Informasi Publik di daerah melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi [Pasal 26 UU KIP].

Selanjutnya, untuk melaksanakan fungsi serta tugas sebagaimana diuraikan di atas, UU KIP memberikan kewenangan kepada Komisi Informasi untuk: a) memanggil dan/atau mempertemukan para pihak yang bersengketa; b) meminta catatan atau bahan yang relevan yang dimiliki oleh Badan Publik terkait untuk mengambil keputusan dalam upaya menyelesaikan Sengketa Informasi Publik; c) meminta keterangan atau menghadirkan pejabat Badan Publik ataupun pihak yang terkait sebagai saksi dalam penyelesaian Sengketa Informasi Publik; d) mengambil sumpah setiap saksi yang didengar keterangannya dalam Ajudikasi nonlitigasi penyelesaian Sengketa Informasi Publik; dan e) membuat kode etik yang diumumkan kepada publik sehingga masyarakat dapat menilai kinerja Komisi Informasi [Pasal 27 ayat (1) UU KIP]. Dalam hal Komisi Informasi provinsi dan/atau kabupaten/kota belum terbentuk, kewenangannya untuk menyelesaikan Sengketa Informasi Publik yang menyangkut Badan Publik tingkat provinsi atau kabupaten/kota dilaksanakan oleh Komisi Informasi Pusat [Pasal 27 ayat (2) UU KIP].

[3.15] Menimbang, setelah mempertimbangkan hal-hal yang berkaitan dengan fungsi, tugas, dan wewenang Komisi Informasi sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan dan menyampaikan pendapatnya guna menjawab pertanyaan sebagaimana diuraikan dalam paragraf [3.13] di atas sebagai berikut:

- a. Tidak terdapat alasan yang kuat untuk menerima argumentasi bahwa adanya unsur pemerintah dalam keanggotaan Komisi Informasi akan serta-merta berpengaruh pada hilangnya atau terhambatnya independensi Komisi Informasi dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya, termasuk dalam memutus Sengketa Informasi Publik. *Pertama*, UU KIP tidak menentukan bahwa yang dimaksud dengan unsur pemerintah itu dengan sendirinya berasal dari aparat atau pegawai pemerintah. Bahkan, walaupun unsur pemerintah itu diartikan sebagai aparat pemerintah, hal itu tidak otomatis berarti yang bersangkutan tidak independen atau mandiri. Semua calon anggota Komisi Informasi, termasuk dari unsur pemerintah, harus memenuhi persyaratan yang sama dengan calon yang berasal dari unsur masyarakat, termasuk keharusan untuk direkrut secara terbuka, jujur, dan objektif; diumumkan kepada masyarakat; dan masyarakat pun terbuka untuk memberikan pendapat dan

penilaian kepada setiap calon, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 UU KIP. *Kedua*, semua calon anggota Komisi Informasi, termasuk yang berasal dari unsur pemerintah, harus melalui proses uji kepatutan dan kelayakan, sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (2) UU KIP. Sehingga, jika memang terdapat indikasi atau kecurigaan bahwa calon dari unsur pemerintah itu tidak dapat bersikap independen, mestinya dia telah gugur saat masih dalam proses seleksi. Hal serupa juga berlaku dalam proses seleksi pengisian jabatan lembaga-lembaga lainnya yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang, bahkan juga untuk pengisian jabatan anggota lembaga negara, termasuk Mahkamah Konstitusi.

- b. Dibentuknya UU KIP adalah sebagai instrumen hukum guna mewujudkan hak konstitusional setiap orang untuk memperoleh informasi sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 28F UUD 1945. Komisi Informasi dibentuk adalah dengan fungsi untuk menjalankan UU KIP, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 23 UU KIP. Fungsi tersebut tercermin dalam tugas-tugas yang diberikan kepadanya, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 26 UU KIP. Agar Komisi Informasi dapat melaksanakan fungsinya dengan baik – yang tercermin dalam tugas-tugasnya itu – maka kepadanya diberikan sejumlah wewenang, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 27 UU KIP. Dalam menjalankan wewenangnya, Komisi Informasi diberi sifat independen atau mandiri. Dengan demikian, telah terang bahwa kemandirian atau independensi yang diberikan kepada Komisi Informasi adalah dalam rangka pelaksanaan kewenangannya, bukan untuk membebaskannya dari kewajiban bertanggung jawab. Pertanyaannya kemudian, mengapa ia (Komisi Informasi) harus bertanggung jawab kepada Presiden (atau kepada gubernur atau bupati/walikota untuk Komisi Informasi provinsi atau kabupaten/kota)? Konstitusi menegaskan (Pasal 28I ayat (4) UUD 1945) bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Artinya, sekiranya UU KIP tidak dibentuk, yang berarti Komisi Informasi pun tidak ada, maka tanggung jawab untuk melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi hak atas informasi adalah berada di tangan Presiden. Oleh karena itu adalah wajar apabila Komisi Informasi

bertanggung jawab kepada Presiden sebab pada akhirnya Presidenlah yang harus mempertanggungjawabkan keseluruhan tugas perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia itu kepada seluruh rakyat sesuai dengan mekanisme pertanggungjawaban dalam sistem Presidensial menurut UUD 1945. Dalam konteks demikian, Presiden justru sangat berkepentingan agar Komisi Informasi benar-benar independen dalam melaksanakan fungsinya untuk menjalankan UU KIP. Sebab, jika tidak, Presidenlah yang akan menanggung resikonya pada saat mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat luas dalam mekanisme sistem presidensial.

- c. Kesekretariatan suatu lembaga atau institusi negara dalam cabang kekuasaan negara mana pun (legislatif, eksekutif, yudikatif) perannya adalah sebagai birokrasi pendukung bagi lembaga atau institusi yang bersangkutan. Keberadaannya merupakan keniscayaan karena kesekretariatan adalah ibarat mesin yang akan menggerakkan lembaga atau institusi itu dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya namun ia bukanlah pihak yang akan melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenang lembaga atau institusi yang bersangkutan. Demikian pula halnya dengan kesekretariatan Komisi Informasi. Sekretariat Komisi Informasi, di pusat maupun di daerah, hanyalah sebagai birokrasi pendukung yang memang dibutuhkan oleh Komisi Informasi agar dapat melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya. Ia bukanlah pihak yang memiliki fungsi, tugas, dan wewenang Komisi Informasi dan karena itu bukan dia pula yang melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenang tersebut. Oleh sebab itu, dalil bahwa jika kesekretariatan Komisi Informasi dilaksanakan oleh Pemerintah dan berada di bawah kementerian negara akan menghambat kemandirian Komisi Informasi tidaklah dapat diterima.

Para Pemohon khawatir bahwa jika kesekretariatan Komisi Informasi berada di bawah kementerian sementara kementerian itu sendiri merupakan badan publik yang dapat menjadi pihak dalam sengketa informasi maka hal itu akan mengganggu atau menghambat independensi Komisi Informasi. Kekhawatiran demikian, meski tampak masuk akal, sesungguhnya juga tidak beralasan. *Pertama*, sebagaimana telah dijelaskan, sekretariat bukanlah pelaksana kewenangan Komisi Informasi sehingga kalau terjadi sengketa, para



anggota Komisi Informasi selaku pelaksana kewenangan Komisi Informasi tetap dapat dan harus menanganinya secara independen. *Kedua*, apabila terbukti bahwa dalam hal terjadi keadaan demikian ternyata aparat atau pegawai yang berada di lingkungan sekretariat Komisi Informasi menghambat atau menghalang-halangi atau bahkan melakukan perbuatan yang dapat dipidana, sebagaimana diatur dalam Bab XI UU KIP, maka sanksi yang ditentukan dalam UU KIP juga berlaku terhadapnya. Dalam keadaan demikian, justru tantangan terletak pada para anggota Komisi Informasi apakah akan mampu melaksanakan kewenangannya secara independen jika berkenaan dengan lembaganya sendiri. Dalam kasus demikian tidaklah berlaku asas *nemo iudex in causa sua*, sebagaimana didalilkan para Pemohon, sebab yang menjadi objek sengketa bukanlah fungsi, tugas, ataupun wewenang dari Komisi Informasi.

- d. Berkenaan dengan rekrutmen atau pengangkatan calon anggota Komisi Informasi, baik untuk Komisi Informasi Pusat maupun daerah (provinsi dan kabupaten/kota), pada dasarnya berlaku ketentuan yang sama. Selain harus memenuhi ketentuan syarat-syarat umum sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (1) UU KIP, rekrutmen yang dilakukan oleh Pemerintah harus dilaksanakan secara terbuka, jujur, dan objektif [Pasal 30 ayat (2) UU KIP]. Dalam Penjelasannya kemudian diterangkan bahwa yang dimaksud dengan “terbuka” adalah bahwa informasi setiap tahapan proses rekrutmen harus diumumkan kepada publik. Sedangkan yang dimaksud dengan “jujur” adalah bahwa proses rekrutmen berlangsung adil dan nondiskriminatif berdasarkan UU KIP. Adapun yang dimaksud dengan “objektif” adalah bahwa proses rekrutmen harus mendasarkan pada kriteria yang diatur oleh UU KIP. Selanjutnya ditentukan pula adanya keharusan bahwa calon anggota Komisi Informasi wajib diumumkan kepada masyarakat [Pasal 30 ayat (3) UU KIP] yang disertai penegasan bahwa setiap orang berhak mengajukan pendapat dan penilaian yang disertai dengan alasan terhadap calon anggota Komisi Informasi tersebut [Pasal 30 ayat (4) UU KIP].

Setelah melalui proses seleksi sebagaimana diuraikan di atas barulah para calon anggota Komisi Informasi tersebut, dengan jumlah paling sedikit 10 (sepuluh) dan paling banyak 15 (lima belas) orang, diajukan kepada DPRD

provinsi oleh gubernur (untuk calon anggota Komisi Informasi provinsi) atau kepada DPRD kabupaten/kota (untuk calon anggota Komisi Informasi kabupaten/kota) oleh bupati/walikota untuk diuji kelayakan dan kepatutannya.

Dengan proses yang demikian ketat Mahkamah tidak melihat ada alasan yang cukup dan mendasar untuk menyatakan bahwa adanya keterlibatan pemerintah dan DPRD (provinsi dan kabupaten/kota) dalam proses rekrutmen calon anggota Komisi Informasi (*in casu* calon anggota Komisi Informasi provinsi dan kabupaten/kota) akan menjadikan Komisi Informasi (provinsi dan kabupaten/kota) kehilangan independensi atau kemandiriannya, apalagi untuk menyatakan proses demikian bertentangan dengan UUD 1945. Adanya keterlibatan masyarakat yang dibuka seluas-luasnya bahkan sejak para calon masih berada dalam seleksi administrasi, menurut penalaran yang wajar, akan mencegah terpilihnya calon-calon yang tidak kredibel dan tidak kapabel.

[3.16] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah berpendapat bahwa permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

#### 4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, Pemohon V, Pemohon VI, Pemohon VIII, Pemohon IX, Pemohon XIV, dan Pemohon XX memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pemohon IV, Pemohon VII, Pemohon X, Pemohon XI, Pemohon XII, Pemohon XIII, Pemohon XV, Pemohon XVI, Pemohon XVII, Pemohon XVIII, Pemohon XIX, Pemohon XXI, Pemohon XXII dan Pemohon XXIII tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.4] Pokok permohonan tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

## 5. AMAR PUTUSAN

### Mengadili,

#### Menyatakan:

- a. Permohonan Pemohon IV, Pemohon VII, Pemohon X, Pemohon XI, Pemohon XII, Pemohon XIII, Pemohon XV, Pemohon XVI, Pemohon XVII, Pemohon XVIII, Pemohon XIX, Pemohon XXI, Pemohon XXII, dan Pemohon XXIII tidak dapat diterima;
- b. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat, selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Patrialis Akbar, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, Muhammad Alim, Wahiduddin Adams, Aswanto, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Selasa, tanggal tiga, bulan Februari, tahun dua ribu lima belas**, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Selasa, tanggal empat, bulan Agustus, tahun dua ribu lima belas**, selesai diucapkan **pukul 12.43 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat, selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Patrialis Akbar, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, Wahiduddin Adams, Aswanto, Suhartoyo, dan Manahan MP Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Ery Satria Pamungkas sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri

SALINAN

oleh para Pemohon atau kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

**KETUA,**

ttd

**Arief Hidayat**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd

**Anwar Usman**

ttd

**Patrialis Akbar**

ttd

**I Dewa Gede Palguna**

ttd

**Maria Farida Indrati**

ttd

**Wahiduddin Adams**

ttd

**Aswanto**

ttd

**Suhartoyo**

ttd

**Manahan MP Sitompul**

**PANITERA PENGGANTI,**

ttd

**Ery Satria Pamungkas**