



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 3/PUU-XIV/2016**

Tentang

Informasi Publik Yang Bersifat Rahasia

- Pemohon** : **Agus Humaedi Abdilah, Muhammad Hafidz, Solihin, dan Chairul Eillen Kurniawan**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Pokok Perkara** : Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik mengandung pelanggaran terhadap kepastian hukum para Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sehingga para Pemohon tidak dapat mengajukan pengesahan ke pengadilan negeri setempat, atas akibat hukum dari terbitnya Nota Pemeriksaan PPK yang secara nyata-nyata tidak dijalankan oleh pengusaha.
- Amar Putusan** : Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.
- Tanggal Putusan** : Rabu, 11 Januari 2017.
- Ikhtisar Putusan** :

Bahwa para Pemohon dalam permohonan *a quo* mendalilkan selaku perseorangan warga negara Indonesia yang merupakan pekerja dari suatu perusahaan, memiliki hak konstitusional yang ditentukan dalam Pasal 28F UUD 1945, hak konstitusional dimaksud dirugikan oleh berlakunya ketentuan Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;

Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, 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 (selanjutnya disingkat UU MK) *juncto* Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945. Oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah pengujian Undang-Undang *in casu* konstitusionalnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008

tentang Keterbukaan Informasi Publik terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan para Pemohon;

Bahwa berkenaan dengan kedudukan hukum para Pemohon, menurut Mahkamah, oleh karena berkait erat dengan pokok permohonan maka akan diputus bersama-sama dengan pokok permohonan, oleh karena itu *prima facie* para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*

Mengenai pokok perkara, sebelum Mahkamah mempertimbangkan mengenai Pasal 2 ayat (4) UU 14/2008, Mahkamah perlu menjelaskan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU-XII/2014, bertanggal 4 November 2015. Dari pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan Nomor 7/PUU-XII/2014 tersebut maka nota pemeriksaan adalah nota yang berisi hal-hal menyangkut hasil pemeriksaan pegawai pengawas ketenagakerjaan terhadap pengusaha atau perusahaan pemberi kerja yang di dalamnya disertakan pula petunjuk-petunjuk untuk meniadakan pelanggaran atau untuk melaksanakan peraturan ketenagakerjaan yang sifatnya anjuran dan tidak memiliki sifat eksekutorial. Oleh karena nota pemeriksaan tidak memiliki sifat eksekutorial maka Mahkamah memberi tafsir terhadap frasa “demi hukum” sehingga dimaknai *Pekerja/buruh dapat meminta pengesahan nota pemeriksaan pegawai pengawas ketenagakerjaan kepada Pengadilan Negeri setempat dengan syarat:*

1. *Telah dilaksanakan perundingan bipartit namun perundingan bipartit tersebut tidak mencapai kesepakatan atau salah satu pihak menolak untuk berunding; dan*
2. *Telah dilakukan pemeriksaan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan berdasarkan peraturan perundang-undangan;”*

Bahwa selanjutnya sebelum mempertimbangkan tentang nota pemeriksaan PPK yang bersifat rahasia Mahkamah terlebih dahulu mempertimbangkan, apakah Pasal 2 ayat (4) UU 14/2008 merugikan hak konstitusional para Pemohon untuk mendapatkan informasi sehingga bertentangan dengan Pasal 28F UUD 1945. Terhadap hal tersebut Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Dalam Penjelasan Umum UU 14/2008 disebutkan tujuan dibentuknya UU 14/2008 adalah untuk memberikan jaminan terhadap semua orang dalam memperoleh informasi, mengingat hak untuk memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia sebagai salah satu wujud dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis. Keberadaan Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik sangat penting sebagai landasan hukum yang berkaitan dengan: (1) hak setiap orang untuk memperoleh Informasi; (2) kewajiban Badan Publik menyediakan dan melayani permintaan informasi secara cepat, tepat waktu, biaya ringan/proporsional, dan cara sederhana; (3) pengecualian bersifat ketat dan terbatas; (4) kewajiban Badan Publik untuk membenahi sistem dokumentasi dan pelayanan Informasi. Dari Penjelasan Umum tersebut dapat disimpulkan bahwa keterbukaan informasi publik perlu bagi pemenuhan hak asasi manusia, namun keterbukaan informasi publik tersebut tidak berarti sebebaskan-bebasnya tetapi ada pengecualian keterbukaan informasi publik yang bersifat ketat dan terbatas.
2. Pasal 2 ayat (4) UU 14/2008 memuat asas bahwa Informasi Publik yang dikecualikan bersifat rahasia sesuai dengan Undang-Undang, kepatutan, dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta setelah dipertimbangkan dengan saksama bahwa menutup Informasi Publik dapat

melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya. Adapun kriteria informasi yang bersifat rahasia ditentukan dalam Pasal 17 UU 14/2008 yang menyatakan:

Setiap Badan Publik wajib membuka akses bagi setiap Pemohon Informasi Publik untuk mendapatkan Informasi Publik, kecuali:

- a. *Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat menghambat proses penegakan hukum, yaitu informasi yang dapat:*
 1. menghambat proses penyelidikan dan penyidikan suatu tindak pidana;
 2. mengungkapkan identitas informan, pelapor, saksi, dan/atau korban yang mengetahui adanya tindak pidana;
 3. mengungkapkan data intelijen kriminal dan rencanarencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional;
 4. membahayakan keselamatan dan kehidupan penegak hukum dan/atau keluarganya; dan/atau
 5. membahayakan keamanan peralatan, sarana, dan/atau prasarana penegak hukum.
- b. *Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat;*
- c. *Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara, yaitu:*
 1. informasi tentang strategi, intelijen, operasi, taktik dan teknik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara, meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi dalam kaitan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri;
 2. dokumen yang memuat tentang strategi, intelijen, operasi, teknik dan taktik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara yang meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi;
 3. jumlah, komposisi, disposisi, atau dislokasi kekuatan dan kemampuan dalam penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara serta rencana pengembangannya;
 4. gambar dan data tentang situasi dan keadaan pangkalan dan/atau instalasi militer;
 5. data perkiraan kemampuan militer dan pertahanan negara lain terbatas pada segala tindakan dan/atau indikasi negara tersebut yang dapat membahayakan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan/atau data terkait kerjasama militer dengan negara lain yang disepakati dalam perjanjian tersebut sebagai rahasia atau sangat rahasia;
 6. sistem persandian negara; dan/atau
 7. sistem intelijen negara.
- d. *Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkapkan kekayaan alam Indonesia;*
- e. *Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik, dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional:*
 1. rencana awal pembelian dan penjualan mata uang nasional atau asing, saham dan aset vital milik negara;

2. rencana awal perubahan nilai tukar, suku bunga, dan model operasi institusi keuangan;
 3. rencana awal perubahan suku bunga bank, pinjaman pemerintah, perubahan pajak, tarif, atau pendapatan negara/daerah lainnya;
 4. rencana awal penjualan atau pembelian tanah atau properti;
 5. rencana awal investasi asing;
 6. proses dan hasil pengawasan perbankan, asuransi, atau lembaga keuangan lainnya; dan/atau
 7. hal-hal yang berkaitan dengan proses pencetakan uang.
- f. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik, dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri :
1. posisi, daya tawar dan strategi yang akan dan telah diambil oleh negara dalam hubungannya dengan negosiasi internasional;
 2. korespondensi diplomatik antarnegara;
 3. sistem komunikasi dan persandian yang dipergunakan dalam menjalankan hubungan internasional; dan/atau
 4. perlindungan dan pengamanan infrastruktur strategis Indonesia di luar negeri.
- g. Informasi Publik yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang;
- h. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkap rahasia pribadi, yaitu:
1. riwayat dan kondisi anggota keluarga;
 2. riwayat, kondisi dan perawatan, pengobatan kesehatan fisik, dan psikis seseorang;
 3. kondisi keuangan, aset, pendapatan, dan rekening bank seseorang;
 4. hasilhasil evaluasi sehubungan dengan kapabilitas, intelektualitas, dan rekomendasi kemampuan seseorang; dan/atau
 5. catatan yang menyangkut pribadi seseorang yang berkaitan dengan kegiatan satuan pendidikan formal dan satuan pendidikan nonformal.
- i. memorandum atau surat-surat antar Badan Publik atau intra Badan Publik, yang menurut sifatnya dirahasiakan kecuali atas putusan Komisi Informasi atau pengadilan;
- j. informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan Undang-Undang.

Ketentuan Pasal 2 ayat (4) UU 14/2008 tersebut merupakan derivasi dari Pasal 28F UUD 1945 yang menyatakan, “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”. Selain itu, Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang *a quo* juga telah sesuai dengan *International Covenant on Civil and Political Right* 1966 Pasal 19 ayat (2) yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik) yang isinya menyatakan: “*Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice*”.

Hal senada juga terdapat di Amerika Serikat yang mengatur pengecualian terhadap informasi yang tidak dapat diakses, yaitu di *dalam Freedom of*

Information Act yang digolongkan ke dalam sembilan pengecualian (*exemption*), yaitu:

- 1) keamanan nasional (*National Security*) dan politik luar negeri a) rencana militer, b) persenjataan, c) data iptek yang menyangkut keamanan nasional, dan data CIA,
 - 2) ketentuan internal lembaga,
 - 3) informasi yang secara tegas dikecualikan oleh Undang-Undang untuk dapat diakses publik,
 - 4) informasi bisnis yang bersifat rahasia,
 - 5) memo internal pemerintah,
 - 6) informasi pribadi (*personal privacy*),
 - 7) data yang berkenaan dengan penyidikan,
 - 8) informasi lembaga keuangan, dan
 - 9) informasi dan data geologis dan geofisik mengenai sumbernya.
- Harus diingat bahwa kekecualian di atas bersifat diskresioner, tidak wajib, dan diserahkan pada lembaga yang bersangkutan.

Di Asia yang memiliki ketentuan serupa dengan di Amerika Serikat antara lain Thailand, yang dikenal dengan *Official Information Act* Tahun 1997, yang mengatur informasi yang tidak dapat di akses publik yaitu:

- a) dapat membahayakan istana,
 - b) yang dapat membahayakan keamanan nasional, hubungan internasional atau keuangan nasional,
 - c) menghambat penegakan hukum,
 - d) merupakan informasi atau nasihat dari lembaga negara yang bersifat internal,
 - e) yang dapat membahayakan keselamatan atau nyawa seseorang,
 - f) informasi pribadi atau rekam medik yang publikasinya akan mengancam *the right of privacy*, dan
 - g) informasi resmi yang dilindungi perundang-undangan atau yang diberikan oleh seseorang dan harus dijaga kerahasiaannya.
3. Pembatasan terhadap informasi yang dapat diakses seperti yang diatur dalam Pasal 2 ayat (4) UU 14/2008 merupakan hal yang wajar dan dibolehkan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 19 ayat (3) *International Covenant on Civil and Political Right* yang telah diratifikasi oleh Indonesia yang menyatakan *The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to **certain restrictions**, but these shall only be such as are provided by law and are necessary:*
- (a) *For respect of the rights or reputations of others;*
 - (b) *For the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals.*

Hal yang sama juga ditentukan dalam Pasal 28J UUD 1945 yang menyatakan:

- (1) *Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;*
- (2) *Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.*

Dengan demikian, dalam mempergunakan hak memperoleh informasi, setiap

orang juga tidak dapat sebebas-bebasnya memperoleh informasi dengan alasan hak tersebut diberikan langsung oleh UUD 1945, tetapi hak tersebut juga dibatasi dengan alasan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, ketertiban umum, dan hukum dalam suatu masyarakat demokratis. Oleh karena itu, dengan mendasarkan pada pertimbangan di atas, Pasal 2 ayat (4) UU 14/2008 merupakan ketentuan yang tidak bertentangan dengan UUD 1945;

Bahwa selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan nota pemeriksaan PPK merupakan informasi yang bersifat rahasia sebagaimana ditentukan oleh Surat Direktorat Jenderal Pembinaan dan Pengawasan Ketenagakerjaan pada Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor B.20/PPK/I/2014, tanggal 23 Januari 2014 [bukti P-6], sebagai berikut:

Sehubungan dengan nota pemeriksaan yang oleh Surat Direktorat Jenderal Pembinaan dan Pengawasan Ketenagakerjaan pada Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor B.20/PPK/I/2014, tanggal 23 Januari 2014 [bukti P-6], dipersamakan sebagai dokumen rahasia, menurut Mahkamah, dalam nota pemeriksaan terdapat keterangan hasil pemeriksaan dari suatu perusahaan dalam rangka penegakan hukum di bidang ketenagakerjaan yang di dalamnya tidak dibedakan bersifat pidana atau bersifat perdata (vide keterangan saksi Yuli Adiratna yang diajukan oleh Presiden). Terlebih lagi berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-Undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 Nomor 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia menyatakan, "*Pegawai-pegawai beserta pegawai-pegawai pembantu tersebut dalam Pasal 2 di luar jabatannya wajib merahasiakan segala keterangan tentang rahasia-rahasia di dalam suatu perusahaan, yang didapatnya berhubung dengan jabatannya.*" Demikian pula dalam Pasal 181 huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Pasal 20 huruf a dan huruf b Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan menyatakan bahwa PPK dalam melaksanakan tugasnya wajib merahasiakan segala sesuatu yang menurut sifatnya patut dirahasiakan dan tidak menyalahgunakan kewenangannya. Selain itu, nota pemeriksaan PPK merupakan surat yang bersifat rahasia baik dari sisi substansi maupun administrasi persuratannya. Nota pemeriksaan yang dikeluarkan oleh Dinas Ketenagakerjaan dalam tata persuratannya ada yang memberikan kode rahasia berupa huruf "R" pada penomoran suratnya yang berarti "rahasia" (vide tambahan keterangan Presiden). Dengan demikian, berdasarkan pertimbangan tersebut dan melihat sifatnya yang rahasia nota pemeriksaan PPK tersebut telah sesuai dengan Pasal 17 UU 14/2008, namun demikian tidak berarti bahwa setiap kementerian dan/atau lembaga dapat secara sewenang-wenang menyatakan bahwa sesuatu informasi bersifat rahasia. Jika suatu kementerian dan/atau lembaga ingin menetapkan suatu informasi bersifat rahasia maka harus memperhatikan ketentuan Pasal 2 *juncto* Pasal 17 UU 14/2008.

Permasalahannya adalah apakah terhadap nota pemeriksaan PPK tersebut dapat dibuka untuk publik. Menurut Mahkamah, oleh karena hasil pemeriksaan yang terdapat di dalam nota pemeriksaan tidak dibedakan antara pidana dan perdata maka dengan mendasarkan pada Pasal 22 ayat (1) UU 14/2008 yang menyatakan, "*Setiap Pemohon Informasi Publik dapat mengajukan permintaan untuk memperoleh Informasi Publik kepada Badan Publik terkait secara tertulis atau tidak tertulis.*" Dengan demikian berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UU 14/2008 para Pemohon dapat

mengajukan permintaan secara tertulis kepada Badan Publik ketenagakerjaan untuk mendapatkan nota pemeriksaan PPK tersebut. Apabila dalam jangka waktu paling lambat 10 hari sejak diterimanya permintaan, Badan Publik tidak memberikan informasi yang diminta maka pemohon informasi dapat mengajukan upaya keberatan kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi dan apabila tidak puas dengan tanggapan dari atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi, pemohon informasi dapat mengajukan penyelesaian sengketa kepada Komisi Informasi Publik (vide Pasal 35 sampai dengan Pasal 39 UU 14/2008). Persoalannya adalah apakah para Pemohon sudah menggunakan Pasal 22 ayat (1) UU 14/2008. Apabila memperhatikan fakta yang terungkap di persidangan para Pemohon belum menggunakan Pasal 22 ayat (1) UU 14/2008 untuk mendapatkan nota pemeriksaan PPK dimaksud. Dengan demikian, apabila memperhatikan permohonan para Pemohon serta bukti dan fakta yang terungkap di persidangan, hal yang didalilkan oleh para Pemohon adalah penerapan norma dan bukan konstitusionalitas norma;

Dengan mendasarkan seluruh pertimbangan di atas, selain para Pemohon tidak dirugikan oleh berlakunya ketentuan Pasal 2 ayat (4) UU 14/2008 sehingga para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*, juga tidak terdapat pertentangan antara Pasal 2 ayat (4) UU 14/2008 dengan UUD 1945. Oleh karena itu, seandainya pun para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*, *quod non*, permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah menjatuhkan putusan dengan amar menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.