



RIFQI S. ASSEGAF & JOSI KHATARINA

Membuka Ketertutupan
PENGADILAN

MEMBUKA KETERTUTUPAN PENGADILAN

**Pokok Pemikiran dan Usulan Rancangan SK
Ketua Mahkamah Agung Tentang Pedoman Pelaksanaan
Hak Masyarakat Memperoleh Informasi Pengadilan**

B14713/2/05

347.051

ASS

10

MEMBUKA KETERTUTUPAN PENGADILAN

Pokok Pemikiran dan Usulan Rancangan SK
Ketua Mahkamah Agung Tentang Pedoman Pelaksanaan
Hak Masyarakat Memperoleh Informasi Pengadilan

Penulis:

Rifqi S. Assegaf
Josi Khatarina

@Juli 2005

xii + 136 hlm.:il.; 14,5 x 20,5 cm

Diterbitkan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi
untuk Independensi Peradilan (LeIP)
Didukung oleh The Asia Foundation (TAF) dan USAID

ISBN 979-97057-2-X.

Setting & Layout:

Dimensi

Design Cover:

Gin2

Dicetak oleh:

Dimensi

Lembaga Kajian dan Advokasi
untuk Independensi Peradilan (LeIP)

Puri Imperium Office Plaza
Upper Ground Floor Unit UG 11-12,
Jl. Kuningan Madya Kav. 5-6
Jakarta 12980

I S I

Prakata	vii
BAB I PENGANTAR	1
BAB II HAK MEMPEROLEH INFORMASI: GAMBARAN UMUM	5
A. Pengertian, Sejarah dan Perkembangannya	5
B. Mengapa Perlu	7
1. Hak Asasi Manusia yang Mendasar	7
2. Sarana Kontrol Publik dan Akuntabilitas	9
3. Prasyarat Partisipasi Publik dalam Pengambilan Keputusan	12
C. Pengaturan dan Penerapan Hak Memperoleh Informasi	13
1. Peraturan yang Pro Keterbukaan	13
2. Peraturan yang Pro Kerahasiaan	15
3. Penafsiran Elastis dan Minim Mekanisme Implementasi	16
<i>Di sini Begini, Di sana Begitu</i>	17
<i>Yang Ini Pokoknya Rahasia...</i>	18
<i>Kemana? Berapa? Bagaimana?</i>	20
BAB III URGENSI JAMINAN HAK MEMPEROLEH INFORMASI DI PENGADILAN	21
A. Gelapnya Pengadilan	21
B. Seribu Satu Alasan...	24
1. Bentuk Akuntabilitas Hakim dan Pengadilan	25
2. Sarana Terapi, Pendidikan dan Pengembangan Hukum	28
3. Menegakkan Kepercayaan terhadap Pengadilan	29

C. <i>Political Will</i> yang Perlu Diperkokoh	30
BAB IV USULAN PENGATURAN HAK MEMPEROLEH INFORMASI DI PENGADILAN	33
A. Prinsip Umum	33
1. Akses Maksimum dan Pengecualian Terbatas	33
2. Permintaan Tidak Perlu Disertai Alasan	34
3. Akses yang Sederhana, Murah dan Cepat	34
4. Informasi Harus Bersifat Utuh dan Benar	35
5. Informasi Proaktif	36
6. Ancaman Hukuman bagi Penghambat Akses	36
7. Perlindungan Pejabat yang Beritikad Baik	36
8. Mekanisme Keberatan yang Cepat dan Sederhana	36
B. Informasi yang Harus Terbuka dan Dapat Dikecualikan	37
1. Teori dan Perbandingan Negara Lain	37
<i>Pendekatan Menilai Informasi yang Dapat Dikecualikan</i>	37
<i>Lingkup Informasi yang Dapat Dikecualikan</i>	40
<i>Pengecualian yang Berhubungan dengan Pengecualian</i>	46
<i>Alasan Lain untuk Menolak Permintaan Informasi</i>	47
2. Kontekstualisasi terhadap Pengadilan	48
<i>Penetapan Majelis Hakim</i>	50
<i>Jadwal Persidangan dan Tahapan Berperkara</i>	51
<i>Advisblaad, Musyawarah dan Dissenting Opinion</i>	52
<i>Berita Acara Sidang, Putusan dan Penetapan</i>	55
<i>Pengawasan Peradilan dan Perilaku</i>	66
<i>Peraturan</i>	71
<i>Pengelolaan Organisasi</i>	73
<i>Keuangan</i>	75
<i>Pembinaan Personel</i>	78
<i>Pertimbangan Hukum</i>	79
<i>Pelaksanaan Undang-undang</i>	80

C. Informasi yang Proaktif Harus Dibuka dan Disebarluaskan	80
D. Mekanisme Pelaksanaan	82
1. Tidak Perlu Alasan dalam Meminta Informasi	83
2. Tata Cara Permintaan dan Pelayanan Informasi	83
3. Jangka Waktu	87
4. Biaya	89
5. Petugas Informasi Khusus	90
6. Mekanisme Keberatan	91
E. Pengaturan Pendukung	92
1. Sanksi Administratif Pejabat yang Menghambat	92
2. Perlindungan terhadap Pejabat Beritikad Baik	93
3. Penyusunan Registrasi dan Sistem Pendokumentasian	94
4. Pengaturan yang Berlaku Surut	95
BAB V PENUTUP: LANGKAH PERSIAPAN	97
LAMPIRAN	99
Usulan Rancangan SK Ketua MA tentang Pedoman Pelaksanaan Hak Masyarakat untuk Memperoleh Informasi Pengadilan	
BIBLIOGRAFI	100

Prakata

Ide untuk menulis topik tentang keterbukaan di pengadilan telah muncul sejak tahun 2000. Kala itu penulis berkenalan –dan kemudian *curhat*-dengan hakim muda -yang menurut kawan-kawan berpikiran terbuka-tentang sulitnya masyarakat untuk mengakses salinan putusan pengadilan dan bagaimana tertutupnya cara pandang banyak hakim akan isu keterbukaan pengadilan. Tak disangka, komentar yang keluar dari hakim muda yang konon progresif itu mengejutkan: ia menganggap memang seharusnya salinan putusan tidak boleh diakses publik. Dengan bersemangat, ia pun mengelurkan beberapa pasal ‘kramat’ untuk mendukung argumentasinya.

Sejak itu, penulis terus terusik untuk membuat ‘kontra argumen’ untuk mengajak para hakim melihat isu keterbukaan putusan dan keterbukaan pengadilan dalam proporsi yang patut dan mengajak mereka menafsirkan hukum secara lebih komprehensif dengan memperhatikan konteks waktu saat penafsiran dilakukan. Alhamdulillah, akhirnya, walau telah tertunda sekian tahun, keinginan itu (untuk membuat kontra argumen) bisa terwujud. Semoga tujuan akhirnya-pun terwujud.

Walau hanya ditulis oleh dua orang, buku ini tidak akan selesai dengan maksimal tanpa dukungan banyak pihak, khususnya rekan-rekan di Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan: Aris, Arsil, Dani, Defa, Ipe dan, terutama, Aci, Cholil dan Tita. Juga kepada Pray (*Indonesian Center for Environmental Law*) yang membantu pencarian beberapa referensi dan rekan-rekan dalam Koalisi untuk Kebebasan Memperoleh Informasi yang pemikiran-pemikiran dalam diskusi proses penyusunan RUU Kebebasan Memperoleh Informasi mewarnai tulisan ini.

Juli, 2005

MEMBUKA KETERTUTUPAN PENGADILAN

**Pokok Pemikiran dan Usulan Rancangan SK
Ketua Mahkamah Agung Tentang Pedoman Pelaksanaan
Hak Masyarakat Memperoleh Informasi Pengadilan**

BAB I

PENGANTAR

In the darkness of secrecy, sinister interest and evil in every shape have full swing.

Only in proportion as publicity has place can any of the checks applicable to judicial injustice operate. Where there is no publicity there is no justice.

Publicity is the very soul of justice. It is the keenest spur to exertion and the surest of all guards against improbity. It keeps the judge himself while trying under trial!

Jeremy Bentham

Dua abad lalu, Jeremy Bentham, pemikir asal Inggris, melukiskan dengan kalimat yang indah akan pentingnya keterbukaan di pengadilan sebagaimana dikutip di atas, yang jika diterjemahkan, kira-kira berbunyi:

“dalam gelapnya ketertutupan, segala jenis kepentingan jahat berada di puncak kekuatannya. Hanya dengan keterbukaanlah pengawasan terhadap segala bentuk ketidakadilan di lembaga peradilan dapat dilakukan. Selama tidak ada keterbukaan, tidak akan ada keadilan. Keterbukaan adalah roh keadilan. Keterbukaan adalah alat untuk melawan serta penjaga utama dari ketidakjujuran. Keterbukaan membuat hakim ‘diadili’ saat ia mengadili (perkara)”.

Dua abad lalu, dan kata-katanya masih sangat relevan sampai sekarang.

¹ Dikutip dari Beverley McLachlin, “Court, Transparency, and Public Confidence— To The Better Administration of Justice” (Materi presentasi tanggal 16 April 2003 di Toorak Campus of Deakin University), hal. 1 (online) http://www.humanrightsinitiative.org/ic/papes/jc_2002/judges_papers/pasavat.pdf [20 November 2004]. McLachlin adalah Ketua Mahkamah Agung Kanada.

Jika kita ketik kata “*judicial transparency*” (transparansi pengadilan) di mesin pencarian google.com di internet, maka akan muncul lebih dari 700.000 informasi yang memuat kata tersebut: sebagian besar berisi pernyataan yang mendukung pentingnya keterbukaan pengadilan. Pada saat yang sama, kita (pengadilan Indonesia) masih memperdebatkan apakah putusan pengadilan boleh diakses oleh masyarakat atau tidak. Ada banyak contoh lain bagaimana sulitnya masyarakat untuk mengakses informasi yang dikelola pengadilan. Ironis memang. Mungkin ini suatu proses yang harus kita lalui, selama kita benar-benar mau melaluinya (maju ke depan).

Keterbukaan di pengadilan dan hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang dikelola pengadilan memang masih menjadi isu yang belum dianggap penting oleh banyak hakim dan pejabat pengadilan. Dan ini bukan masalah di pengadilan *an sich*. Ini masalah di seluruh birokrasi Indonesia, dimana rezim dan budaya ketertutupan masih mengungkung para penyelenggara negara.

Di sisi lain sejarah telah membuktikan pentingnya keterbukaan. Keterbukaan mendorong akuntabilitas dari penyelenggaraan negara, meminimalisir praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), mengefisienkan penggunaan anggaran, menjamin pelaksanaan kebebasan berekspresi dan seterusnya.

Karena itu sejak tumbanganya rezim orde baru, telah banyak upaya dilakukan untuk mendorong keterbukaan di berbagai bidang. Dengan segala kelemahannya, lahir berbagai ketentuan yang menekankan pentingnya jaminan bagi masyarakat untuk memperoleh informasi yang dikelola negara. Tidak kurang Perubahan UUD 1945 pun menegaskan hal tersebut.

Tahun 2001 Dewan Perwakilan Rakyat –dengan dukungan kelompok masyarakat- menyusun Rancangan Undang-undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi (RUU Kebebasan Memperoleh Informasi). Proses pembahasan RUU tersebut sempat tertunda karena adanya penggantian para wakil-wakil rakyat pada Pemilihan Umum 2004 lalu.

Rencananya RUU tersebut akan segera dibahas kembali oleh DPR dan Pemerintah.²

RUU Kebebasan Memperoleh Informasi dimaksudkan sebagai payung hukum guna menjamin keterbukaan informasi. Jika tidak ada perubahan yang mendasar dalam proses pembahasannya, dapat dipastikan aturan yang akan diundangkan tersebut hanya akan memuat hal-hal yang bersifat umum seperti lingkup informasi yang seharusnya dapat diakses publik dan yang tidak; mekanisme hukum untuk memperlakukan jika ada penolakan suatu permintaan informasi; standar pelayanan minimum yang harus dimiliki badan publik untuk dapat menjalankan fungsi pelayanan informasi yang memadai dan seterusnya. Mengingat sifatnya yang cukup umum tersebut, jika RUU tersebut jadi diundangkan, maka setiap institusi negara (badan publik) -termasuk pengadilan- mau tidak mau harus menyusun pedoman yang lebih lengkap dan mendetail untuk mengimplementasikannya.

Pentingnya keterbukaan juga disadari oleh sebagian hakim dan, terutama, Ketua Mahkamah Agung (MA) Bagir Manan. Dalam berbagai kesempatan, Ketua MA terus menerus menekankan pentingnya keterbukaan di pengadilan dan meminta kalangan hakim dan pejabat pengadilan untuk menjunjung tinggi keterbukaan. Cetak biru pembaruan MA dan peradilan di bawahnya yang telah disusun MA beberapa waktu lalu pun menegaskan hal serupa. Namun mayoritas hakim dan pejabat pengadilan masih belum menganggap serius hal tersebut. Sampai-sampai Indonesian Corruption Watch mengeluhkan kesulitan mereka untuk mengakses putusan pengadilan kepada Ketua MA Bagir Manan.³

Memahami kondisi di atas, maka tak pelak lagi diperlukan adanya pedoman (aturan) yang lebih jelas dan konkrit guna menjamin hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang dikelola pengadilan. Dalam konteks itulah buku ini ditulis. Buku ini berisikan pemikiran seputar jaminan atas hak memperoleh informasi di pengadilan dan usulan awal Rancangan Surat Keputusan (SK) Ketua Mahkamah Agung untuk menerapkan jaminan tersebut dalam bentuk produk hukum.

² *Kompas*, 11 November 2004 dan 19 Februari 2005.

³ *Kompas*, 14 Agustus 2003.

Tujuan penulisan buku ini adalah: *pertama*, sebagai bahan dirkursus bagi pihak-pihak yang peduli akan pembaruan hukum dan peradilan; *kedua*, untuk memastikan bahwa semangat keterbukaan yang ditampilkan oleh Ketua MA dan berbagai cetak biru pembaruan peradilan terefleksi menjadi suatu sistem yang mengikat bagi hakim dan pejabat pengadilan; *ketiga*, sebagai masukan bagi MA dalam menyusun panduan bagi penerapan hak masyarakat untuk mengakses informasi yang dikelola lembaga peradilan.

Buku ini terdiri dari lima bab. Setelah bab pertama yang merupakan pengantar, bab kedua memberikan gambaran mengenai hak untuk memperoleh informasi secara umum, mulai dari pengertian, sejarah hingga analisa terhadap aturan Indonesia yang relevan. Bab ketiga menjelaskan argumentasi pentingnya jaminan hak memperoleh informasi (keterbukaan) di pengadilan. Bab keempat akan membahas mengenai informasi pengadilan apa yang seharusnya dapat diakses publik dan yang tidak serta mekanisme untuk mengakses yang dianggap efektif. Bab terakhir menjelaskan hal-hal yang perlu dipersiapkan MA dan pengadilan untuk mendukung pelaksanaan aturan yang diusulkan. Bagian Lampiran memuat usulan awal Rancangan Surat Keputusan (SK) Ketua Mahkamah Agung mengenai Hak Masyarakat untuk Memperoleh Informasi Pengadilan.

BAB II

HAK UNTUK MEMPEROLEH INFORMASI: GAMBARAN UMUM

A. PENGERTIAN, SEJARAH DAN PERKEMBANGANNYA

Secara sederhana, hak untuk memperoleh informasi (*access to information*) atau biasa disebut juga kebebasan memperoleh informasi (*freedom of information*) adalah hak yang dimiliki masyarakat untuk memperoleh atau mengakses informasi yang *dikelola* negara.⁴ Jika kita perhatikan, definisi tersebut menggunakan istilah “dikelola” negara, bukan ‘dimiliki’ atau kalimat lain yang sejenis, karena memang pada dasarnya informasi yang dikelola negara -selain informasi mengenai pribadi seseorang atau badan hukum privat- bukanlah milik negara, namun milik masyarakat (baca: warga negara). Negara hanya berfungsi untuk mengelolanya demi kepentingan masyarakat sesuai dengan prinsip negara demokrasi.⁵

Hak untuk memperoleh informasi adalah hak yang dimiliki masyarakat untuk memperoleh atau mengakses informasi yang dikelola negara

Hak masyarakat untuk memperoleh informasi tidak otomatis menerbitkan kewajiban bagi negara untuk menyebarluaskan (mempublikasikan) secara proaktif seluruh informasi yang dikelolanya. Hanya informasi tertentu yang bersifat mendasar dan memiliki nilai strategis untuk kepentingan publik saja yang wajib dipublikasikan/disebarluaskan oleh negara.

⁴ Robert Martin and Estelle Feldman, “Working Paper: Access to Information in Developing Countries” (A Study Prepared for Transparency International) (online) http://www.transparency.org/working_papers/martin-feldman/ [11 November 2004].

⁵ Australian Law Reform Commission, *Freedom of Information: Discussion Paper 59* (May 1995), hal. 6-7. Argumentasi tersebut ditarik dari pola hubungan antara masyarakat dengan negara dalam sistem, demokrasi. Selain itu, negara dapat mengelola seluruh informasi yang ada padanya karena dukungan uang dari masyarakat sebagai pembayar pajak.

Pada prinsipnya, seluruh informasi –baik dalam bentuk dokumen cetak, suara, elektronik dan sebagainya- yang dikelola negara harus dapat diakses oleh masyarakat, mulai dari berapa biaya yang resmi untuk mengurus Surat Ijin Mengemudi; berapa banyak dan siapa saja nama Pegawai Negeri Sipil atau Hakim yang dijatuhi sanksi; berapa anggaran dan apa saja perincian dari anggaran negara yang dipergunakan suatu institusi untuk suatu program kerja dan sebagainya. Namun untuk beberapa hal, dimungkinkan adanya pengecualian (untuk menutup akses informasi ke masyarakat) demi kepentingan masyarakat sendiri, misalnya untuk menjaga privasi seseorang, rahasia negara, rahasia penegakan hukum, rahasia dagang dan sebagainya.

Umumnya dalam suatu negara, jaminan atas hak masyarakat untuk memperoleh informasi diatur dalam konstitusi atau undang-undang.⁶ Jika kita pelajari sejarahnya, Swedia adalah negara pertama yang menjamin hak tersebut di tataran konstitusional. Sejak abad ke-18, atau tepatnya sejak tahun 1766, Swedia telah memiliki aturan yaitu *Freedom of the Press Act*⁷ yang didalamnya mengatur hak masyarakat –bukan hanya media massa- untuk memperoleh informasi yang dikelola negara.⁸

Dalam perkembangannya, terutama mulai abad ke-20, ketentuan komprehensif yang mengatur hak masyarakat untuk memperoleh informasi sudah dimiliki oleh lebih dari 50 negara di dunia: mulai dari negara-negara maju seperti Canada, Jepang, Amerika Serikat, Australia atau Inggris sampai dengan negara-negara berkembang seperti Thailand, Afrika Selatan, Mexico atau Albania.⁹ Sekitar 50 negara lainnya memiliki

⁶ Negara yang memuat hak untuk memperoleh informasi secara eksplisit dalam konstitusinya antara lain Thailand, Filipina, Federasi Rusia, Polandia dan Afrika Selatan. Lihat Toby Mendel, *Kebebasan Memperoleh Informasi: Sebuah Survei Perbandingan Hukum* (Jakarta: Unesco, 2004), hal 33.

⁷ Walau jaminan tersebut diatur dalam bentuk Undang-undang, namun dalam konsep ketatanegaraan Swedia, UU tersebut termasuk satu dari beberapa UU yang posisinya dianggap setingkat dengan konstitusi karena mereka tidak memiliki konstitusi secara tertulis. Koalisi Kebebasan Memperoleh Informasi, *Kebebasan Informasi di Beberapa Negara* (Koalisi: Jakarta, 2002), hal. 113.

⁸ Michael James, "Freedom of Official Information" (1996/1997) sebagaimana dikutip dalam Martin and Feldman, *op.cit.*

⁹ D Banisar, *Global Survey Access to Information and Access to Government Record Laws Around the World*, *Global Survey: 2004* (online) http://www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf. [10 Maret 2005].

aturan serupa walau masih kurang memadai dan lebih dari 30 negara tengah menyusun aturan tersebut.¹⁰ Meski telah tertinggal jauh, saat ini DPR dan pemerintah Indonesia tengah pula membahas Rancangan Undang-Undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi (RUU Kebebasan Memperoleh Informasi). Lebih baik terlambat dari pada tidak sama sekali, bukan?

B. MENGAPA PERLU

Jika begitu banyak negara telah memiliki perangkat aturan guna menjamin hak masyarakatnya untuk memperoleh informasi, maka tentu jaminan tersebut merupakan sesuatu yang dianggap penting dan memberikan manfaat bagi negara-negara tersebut dan masyarakatnya. Diyakini bahwa jaminan tersebut merupakan bagian dari hak asasi manusia, mendorong akuntabilitas serta prasyarat efektivitas partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan negara.

1. Salah Satu Hak Asasi Manusia yang Paling Mendasar

Sepertinya sudah tidak perlu diperdebatkan lagi pernyataan bahwa hak untuk memperoleh informasi adalah bagian penting dari hak asasi manusia. Hal ini secara tegas diatur dalam Pasal 19 Deklarasi Umum Hak-hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa "*Setiap orang berhak atas kebebasan berpendapat dan berekspresi; hak ini mencakup kebebasan untuk menganut pendapat tanpa ada tekanan dan untuk mencari, menerima dan memberikan informasi dan gagasan melalui media apapun tanpa memperdulikan batas negara*". Pengaturan tersebut dipertajam dalam Pasal 19 ayat (2) dan (3) Kovenan Internasional mengenai Hak Sipil

dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) yang menyatakan:

"2. Setiap orang berhak atas kebebasan berpendapat; hak ini mencakup kebebasan untuk mencari, menerima dan

¹⁰ *Ibid.*

- memberikan informasi dan gagasan melalui media apapun tanpa memperdulikan batas negara”.*
3. *Pelaksanaan hak sebagaimana dimaksud ayat 2 mengandung tanggungjawab khusus. Karenanya dimungkinkan adanya pembatasan tertentu selama diatur dalam Undang-undang dan dianggap ada kepentingan yang besar untuk:*
 - (a) *Menghargai hak dan reputasi orang lain;*
 - (b) *Menjaga keamanan negara, ketertiban umum, kesehatan masyarakat atau kepentingan moral”.*

Jika kita lacak sejarahnya, Pasal 19 Deklarasi Umum Hak-hak Asasi Manusia bermula dari pembahasan dalam sidang pertama Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tahun 1946, dimana saat itu diadopsi Resolusi 59 (I) yang menyatakan “Kebebasan memperoleh informasi merupakan salah satu hak asasi manusia yang paling mendasar dan ... merupakan acuan dari seluruh kebebasan yang menjadi titik perhatian PBB”.¹¹ Lebih jauh lagi, Abid Hussain, seorang United Nation Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, menulis dalam laporannya kepada Komisi Hak-hak Asasi Manusia PBB tahun 1995 sebagai berikut:¹²

“Kebebasan akan kehilangan efektivitasnya apabila orang tidak memiliki akses terhadap informasi. Akses informasi merupakan dasar bagi kehidupan demokrasi. Oleh karenanya tendensi untuk menyimpan informasi dari masyarakat haruslah diwaspadai.”

Kutipan di atas menunjukkan pentingnya hak untuk memperoleh informasi dalam beberapa tingkatan: *pertama*, pentingnya hak memperoleh informasi itu sendiri, *kedua*, untuk menjamin pemenuhan hak asasi lainnya, dan *ketiga* sebagai fondasi dari kehidupan demokrasi.¹³

¹¹ Toby Mendel, “Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right” (online) <http://www.article19.org> [20 November 2004].

¹² *Ibid.* Terjemahan bebas oleh penulis.

¹³ *Ibid.*

Adalah wajar jika dikatakan bahwa hak untuk memperoleh informasi merupakan jaminan bagi pemenuhan hak asasi manusia lainnya. Kebebasan berpendapat (termasuk kebebasan pers) misalnya, hanya bisa dirasakan manfaatnya secara optimal jika ada jaminan bahwa setiap orang (dan media massa) dapat memperoleh informasi. Karena pertimbangan itu pula dalam putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat, Amandemen Pertama Konstitusi Amerika –yang secara redaksional hanya menjamin kebebasan pers, beragama, berpendapat dan membuat petisi terhadap pemerintah-- diartikan pula sebagai landasan konstitusional atas hak untuk memperoleh informasi dengan alasan bahwa hak berpendapat dan hak memperoleh informasi merupakan dua sisi mata uang yang sama.¹⁴

Perealisasi hak atas rasa aman misalnya, mensyaratkan masyarakat memiliki informasi yang memadai untuk menjaga keamanan dirinya. Di Canada, pengadilan telah mengakui bahwa hak atas rasa aman menerbitkan kewajiban bagi kepolisian untuk memberikan informasi yang memadai kepada seseorang yang mereka ketahui tengah mengalami ancaman terhadapnya.¹⁵ Demikian juga hak atas pangan. Masyarakat India menggunakan hak atas informasi untuk mengetahui suatu penyelewengan pola distribusi pangan.¹⁶ Pendeknya, hak memperoleh informasi menjadi ujung tombak bagi masyarakat untuk menjamin pemenuhan hak asasi lainnya. Dalam bahasa Komisi Reformasi Hukum Australia “*without [access to] information, people cannot exercise their rights and responsibilities or make informed choice*”.¹⁷

2. Sarana Kontrol Publik serta Mendorong Akuntabilitas Penyelenggara dan Proses Penyelenggaraan Negara

“andai kita hidup dalam masyarakat yang transparan, kebohongan jadi sukar disembunyikan. Keterbukaan memudahkan aturan dan

¹⁴ David M. O'Brien, *The Public's Right to Know: The Supreme Court and the First Amendment* (New York: Praeger, 1981), hal.118-199.

¹⁵ Commonwealth Human Rights Initiative (online) <http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/what.htm> [13 November 2004].

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Australian Law Reform Commission, *op.cit.* hal. 6. Tambahan kalimat di dalam kurung oleh penulis untuk menjelaskan konteks pernyataan Komisi tersebut.

keadilan ditegakkan. Upaya pembangunan tidak lagi mudah dikhianati kecurangan”¹⁸

Tidak berlebihan jika United Nation Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression menyatakan bahwa akses informasi merupakan dasar bagi kehidupan demokrasi. Salah satu ciri penting dalam negara demokrasi adalah dibuka lebarnya kontrol publik –sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara- terhadap penyelenggara dan proses penyelenggaraan negara. Karena itu pula hak untuk memperoleh informasi dan hak menyatakan pendapat dianggap sebagai hak asasi manusia: sebagian dari hak yang tetap dimiliki masyarakat ketika mereka dengan sukarela melepaskan sebagian hak lainnya pada negara dan menundukkan dirinya atas kewajiban-kewajiban tertentu yang disusun negara (secara demoratis), sebagai bagian dari kontrak sosial antara masyarakat dengan penyelenggara negara.

Hak berpendapat, sebagai salah satu landasan untuk melakukan kontrol, tidak mungkin dilakukan secara efektif jika hak untuk memperoleh informasi tidak dijamin.¹⁹ Dengan kontrol publik yang ketat terhadap penyelenggara dan proses penyelenggaraan negara maka, meminjam istilah Masyarakat Transparansi Indonesia, “kebohongan jadi sukar disembunyikan”.²⁰ Pada gilirannya praktek KKN dan pelanggaran HAM menjadi lebih mudah dideteksi, dicegah bahkan diungkap; pengelolaan keuangan negara menjadi lebih efisien; pelayanan publik akan lebih baik dan seterusnya.

Ilustrasi yang paling tepat untuk menggambarkan bagaimana jaminan hak masyarakat untuk memperoleh informasi (keterbukaan) –yang mendorong efektivitas kontrol publik- memberikan dampak signifikan terhadap perbaikan proses penyelenggaraan negara, khususnya untuk

¹⁸ Motto dari Masyarakat Transparansi Indonesia.

¹⁹ Lihat catatan kaki nomor 15 dan Anthony Mason, “The relationship Between Freedom of Expression and Freedom of Information”, dalam Jack Beatson and Yvonne Cripps (eds) *Freedom of Expression and Freedom of Information*, (Oxford: Oxford University Press: 2000), hal. 225-238.

²⁰ Lihat juga Mas Achmad Santosa, “Pemberdayaan Masyarakat sebagai Upaya Kontrol terhadap Praktek Pembangunan yang Menyimpang” dalam *Good Governance and Hukum Lingkungan Hidup* (Jakarta: ICEL, 2001), hal. 52-56.

mendeteksi dan memberantas KKN serta mengefisienkan pengelolaan anggaran negara, dapat dilihat dari pengalaman Jepang berikut.²¹

Tahun 1995, sebuah LSM Jepang yang memiliki jaringan nasional secara serentak meminta informasi tentang biaya pembelian makanan untuk keperluan rapat atau kerja lembur oleh 47 Pemerintah Daerah (Pemda) di Jepang.²² Mereka hendak melihat sejauh mana dana tersebut dipergunakan sebagaimana mestinya. Dengan jaminan peraturan yang ada, mereka dapat melihat data lengkap seputar pengeluaran untuk jamuan makan tersebut, termasuk kuitansi-kuitansinya. Hasilnya mengejutkan. Terungkap bahwa banyak dana digunakan untuk keperluan di luar alokasi yang semestinya, misalnya untuk menjamu pejabat pemerintah pusat, pejabat Pemda lainnya dan anggota DPR/DPRD Jepang. Dan praktek itu dilakukan secara berulang-ulang. Ditemui pula banyak kuitansi yang ditulis oleh satu orang yang sama pada hari yang sama untuk jamuan yang berbeda.

Sebagian Pemda Jepang berhasil mengurangi anggaran sekitar 1 triliun per tahun hanya dari alokasi pembelian konsumsi rapat, dengan dukungan hak memperoleh informasi

Setelah terungkapnya data tersebut, dilakukan audit besar-besaran dan perombakan kebijakan anggaran oleh negara. Jika dalam tahun 1995 ke 47 Pemda di atas mengeluarkan 23,6 milliard yen (atau kira-kira sebesar US \$ 200 juta) untuk biaya menjamu tamu-tamu, maka pada tahun 1997, setelah ada perubahan kebijakan, terjadi penghematan sebesar 58-84,2% di tiap Pemda.

Pengalaman yang serupa dialami dalam konteks penyalahgunaan anggaran perjalanan dinas ke dalam dan luar negeri dari Pemda dan DPRD Jepang. Lagi-lagi atas dukungan jaminan memperoleh informasi, ditemukan data bahwa terjadi penyalahgunaan anggaran yang

²¹ Lawrence Repeta, *Local Government in Disclosure System in Japan*, (Seattle: The National Bureau Executive Insight, 1999), hal. 22-37.

²² Di Jepang dikenal alokasi dana resmi yang diperuntukkan bagi pembelian makanan kecil untuk rapat internal atau makan malam bagi staf yang lembur.

mengakibatkan kerugian anggaran negara (pencurian uang pembayar pajak) sebesar 800 juta yen. Pada tahun-tahun berikutnya, terjadi efisiensi penggunaan anggaran negara karena biaya perjalanan pejabat dapat dikurangi sebesar 17 miliar yen (atau sekitar US \$ 150 juta).

Banyak contoh sukses lain dimana jaminan hak memperoleh informasi – dengan dukungan kontrol publik yang sungguh-sungguh- memainkan peran signifikan untuk turut serta memberantas KKN.²³

Dari sisi pandang yang lain, jaminan hak masyarakat untuk memperoleh informasi (keterbukaan) akan mendorong penyelenggara negara menjadi lebih akuntabel (bertanggungjawab) kepada publik. Karena penyelenggara negara sadar bahwa setiap tindakannya dapat diketahui masyarakat, mereka (seharusnya) akan terdorong untuk lebih bersungguh-sungguh dalam menjalankan fungsinya demi kepentingan publik²⁴ atau setidaknya akan lebih takut atau berhati-hati untuk melakukan tindakan-tindakan yang menyimpang dari tujuan pelaksanaan fungsinya.

3. Prasyarat Partisipasi Publik yang Efektif dalam Pengambilan Keputusan

Senada dengan pentingnya jaminan hak memperoleh informasi dalam rangka menjalankan kontrol publik, partisipasi publik dalam pengambilan keputusan hanya dapat efektif dan berarti (*meaningful*) jika

²³ Lihat juga pengalaman India dalam Hars Mander and Abha Singhal Joshi, *The Movement for Right to Information in India: People's Power for the Control of Corruption* (Paper discuss in Freedom of Information and Civil Society in Asia Conference, Tokyo, 14 April 2001) dalam Koalisi untuk Kebebasan Informasi, *Melawan Tirani Informasi* (Jakarta, 2001) hal. 19.

²⁴ Menurut Oliver, akuntabilitas adalah "a framework for the exercise of state power in a liberal-democratic system, within which public bodies are forced to seek to promote public interest and compelled to justify their actions in those terms or in other constitutionally acceptable terms (justice, humanity, equity); to modify policies if they should turn out to have been ill conceived; and to make amends if mistakes and errors of judgement have been made", dalam Carol Harow, *Accountability in the European Union* (Oxford University Press: 2002), hal. 28.

masyarakat memiliki informasi yang memadai.²⁵ Logikanya cukup sederhana. Tanpa informasi, maka masyarakat tidak memiliki ‘amunisi’ untuk berargumentasi, berpendapat atau memutuskan sikap secara menyakinkan dan tepat. Dan tanpa jaminan hak memperoleh informasi, masyarakat tidak dapat mengakses informasi-informasi tertentu yang penting untuk menjalankan peran di atas.

C. HAK MEMPEROLEH INFORMASI DALAM PERUNDANG-UNDANGAN DAN PENERAPANNYA DI INDONESIA²⁶

Sebenarnya hak untuk memperoleh informasi serta batasannya –dalam pengertian yang paling sederhana- bukanlah suatu konsep yang sama sekali asing dalam hukum Indonesia. Telah ada berbagai peraturan perundang-undangan yang menjamin dan membatasi hak tersebut. Bagian ini akan membahas lebih jauh jaminan dan batasan hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, penerapannya di lapangan serta perkembangan terkini dari gerakan untuk mendorong penguatan jaminan hak tersebut di Indonesia.

1. Peraturan yang Mendukung Keterbukaan

Walau sejak awal kemerdekaan pun telah ada aturan yang menjamin masyarakat untuk memperoleh sebagian informasi yang dikelola negara,²⁷ pengaturan yang semakin eksplisit terutama baru berkembang sejak tahun 1990-an. Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang misalnya, secara tegas menyatakan bahwa “setiap orang berhak mengetahui rencana tata ruang” (Pasal 4 ayat [2]). Peraturan

²⁵ Peter Davies, “Public Participation, the Aarhus Convention and the European Union” dalam *Human Rights in Natural Resources Development*, eds. by Zillman, Lucas and Pring, (Oxford: Oxford University Press, 2002), hal. 157.

²⁶ Penjelasan mengenai peraturan perundang-undangan dalam bagian ini meminjam hasil kajian dalam Koalisi, *Melawan*, *op.cit.*, hal. 29 – 40 dengan beberapa penambahan dari penulis.

²⁷ Sebagai ilustrasi *Het Herziene Inlandsch Reglement* (Staatsblad Tahun 1941 Nomor 44) misalnya, secara implisit telah menjamin bahwa setiap persidangan pada prinsipnya bersifat terbuka (sehingga setiap orang bisa mengikuti dan memperoleh informasi seputarnya).

Pemerintah No. 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, Serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang bahkan menegaskan dan memperinci lebih jauh mengenai jenis informasi tata ruang yang berhak diketahui masyarakat dan mengatur pula bentuk-bentuk kegiatan yang harus dilakukan negara untuk memastikan masyarakat dapat memperoleh informasi mengenai hal tersebut secara mudah (Pasal 2 dan 3). Selain itu, UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup juga menegaskan hak masyarakat untuk memperoleh informasi lingkungan hidup yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup (Pasal 5).

Tumbangnya rezim otoriter orde baru tahun 1998 merupakan tonggak baru bagi munculnya peraturan perundang-undangan yang semakin progresif menjamin hak masyarakat untuk memperoleh informasi. Sidang Umum MPR tahun 1998 menghasilkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia (TAP MPR No. XVII/MPR/1998), di mana dalam Pasal 20 dan 21 TAP tersebut berturut-turut diatur bahwa "*Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya*" dan "*Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.*"

Pada tahun yang sama diundangkan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang Pasal 9-nya menyatakan bahwa masyarakat berhak untuk mencari, memperoleh dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara dan berhak memperoleh perlindungan hukum dalam menggunakan

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

Pasal 28 F UUD 1945

haknya tersebut. Kita bisa memperpanjang daftar berbagai UU dan PP yang muncul mulai tahun 1998 sampai sekarang yang di dalamnya mengatur secara eksplisit hak masyarakat untuk memperoleh informasi.²⁸

Puncak dari seluruh jaminan tersebut lahir pada tahun 2002. Melalui Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945, hak memperoleh informasi secara resmi dinyatakan sebagai hak konstitusional masyarakat Indonesia. Pasal 28 F Perubahan Kedua UUD 1945 mengambil alih seluruh ketentuan dalam Pasal 20 dan 21 TAP MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia sebagaimana dijelaskan di atas.

2. Peraturan yang Mengatur Kerahasiaan

Selain peraturan yang mendukung hak memperoleh informasi (mendukung prinsip keterbukaan), kita mengenal pula peraturan-peraturan yang menjamin kerahasiaan. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) misalnya, memiliki beberapa pasal yang menjamin kerahasiaan atas beberapa informasi, antara lain: Pasal 112 yang mengatur mengenai surat, kabar, atau keterangan yang harus dirahasiakan karena kepentingan negara; Pasal 124 mengenai rahasia militer; Pasal 322 mengenai rahasia jabatan; Pasal 323 mengenai rahasia perusahaan; Pasal 398 mengenai rahasia pribadi yang dibuka untuk memeras seseorang; atau Pasal 430-434 mengenai kerahasiaan surat-menyurat melalui kantor pos atau kerahasiaan melalui telepon umum.

UU No. 7 tahun 1971 tentang Kearsipan mengatur hal yang serupa. Pasal 1 jo Pasal 11 UU tersebut mengatur kerahasiaan mengenai naskah-naskah yang dibuat dan diterima oleh lembaga negara dan badan

²⁸ Lihat misalnya Pasal 3, 4 dan 7 UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen; Pasal 27 UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah; Pasal 41 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 14 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; Pasal 4 dan 17 UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers, Pasal 68 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan; Lampiran UU Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS); Pasal 33 dan 35 PP No. 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan; atau Pasal 2 dan 3 PP No. 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara.

pemerintahan dalam bentuk dan corak apapun dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersifat rahasia.

Jaminan kerahasiaan lain yang dikenal dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia –dan umum pula dikenal di negara lain- adalah rahasia perbankan dan rahasia dagang. Pasal 40 UU No. 10 tahun 1998 tentang Perbankan mengatur mengenai kerahasiaan simpanan atau keadaan keuangan nasabah penyimpan, dengan beberapa pengecualian. UU No. 30 tahun 2000 tentang Rahasia Dagang mengatur rahasia seputar metode produksi, metode pengolahan, metode penjualan atau informasi lain di bidang teknologi dan/atau bisnis yang memiliki nilai ekonomi dan tidak diketahui oleh masyarakat (Pasal 2). Sebagaimana aturan yang mendukung keterbukaan, daftar aturan yang menjamin kerahasiaan dapat terus kita perpanjang.²⁹

3. Masalah: Penafsiran yang Elastis dan Minimnya Mekanisme Implementasi

Kendati telah ada jaminan dalam konstitusi dan berbagai peraturan lain, dalam prakteknya upaya masyarakat untuk memperoleh informasi yang dikelola negara masih sering menemui kendala. Bahkan untuk memperoleh informasi yang sudah jelas-jelas dinyatakan dalam peraturan dapat diakses publik-pun pada kenyataannya tidak jarang menemui penolakan.³⁰

Hal di atas dapat terjadi karena pada dasarnya rezim yang pro ketertutupan dan budaya ketertutupan masih mendominasi kehidupan negara dan pola pikir mayoritas aparat negara, mulai dari Petugas HUMAS di suatu instansi, Polisi, Hakim, pejabat teras Departemen sampai dengan Pimpinan Negara. Keterbukaan dianggap sebagai

²⁹ Lihat misalnya UU No. 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi (Pasal 42 ayat [1]), UU No.29 tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran (Pasal 48), UU No. 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (Pasal 37 ayat [1]) atau UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Pasal 19 ayat [3]).

³⁰ Koalisi, *Melawan, op.cit.*, hal. 28. Lihat misalnya penolakan atas permintaan WALHI untuk memperoleh dokumen SEMDAL (Studi Evaluasi Mengenai Dampak Lingkungan -sekarang dikenal dengan istilah AMDAL (Analisa Dampak Lingkungan)- PT Inti Indorayon Utama, meski menurut aturan dokumen tersebut bersifat terbuka untuk umum.

ancaman. Karena itu ada sinisme di masyarakat bahwa aparat negara selama ini sering memakai prinsip “kalau bisa ditutup, kenapa harus dibuka?” atau “kalau bisa dipersulit kenapa dipermudah” dalam melayani masyarakat. Mengingat masih lemahnya posisi tawar masyarakat terhadap negara saat ini, upaya untuk merubah pola pikir dan budaya yang dianut rezim dan aparat negara kita merupakan perjuangan panjang yang tidak mudah.

Jika kita tilik lebih rinci, dari segi substansi hukum, kita bisa membagi beberapa faktor yang kerap memandulkan hampir seluruh peraturan perundang-undangan yang menjamin hak masyarakat untuk memperoleh informasi sehingga mendorong langgengnya pola pikir dan budaya ketertutupan tersebut. *Pertama*, berbagai peraturan yang ada kerap tidak harmonis satu dengan yang lainnya. *Kedua*, pasal-pasal yang mengatur kerahasiaan bersifat elastis sehingga memungkinkan penafsiran yang ambivalen, tergantung kepentingan sesaat. *Ketiga*, pengaturan yang menjamin keterbukaan hanya memberikan jaminan yang bersifat umum tanpa memerinci mekanisme implementasinya, termasuk upaya hukum yang dapat ditempuh dan implikasinya jika hak tersebut dilanggar.

a. Di Sini Begini, Di Sana Begitu

Sebagaimana dijelaskan, jaminan hak untuk memperoleh informasi dan jaminan atas kerahasiaan, sama-sama diakui oleh peraturan perundang-undangan. Permasalahannya, tidak ada suatu aturan umum yang menjembatani kedua hal tersebut. Pengaturan dalam konstitusi misalnya seakan memberikan jaminan hak memperoleh informasi yang sifatnya tanpa batas. Berbeda dengan, misalnya, pengaturan dalam Pasal 19 ayat (3) Kovenan Internasional untuk Masalah Hak Sipil dan Politik yang menyatakan bahwa dimungkinkan adanya pembatasan (pengecualian) dari hak untuk memperoleh informasi dalam kondisi tertentu, selama hal tersebut diatur dalam UU dan memang sangat diperlukan. Kendala yang sama kita temui dalam peraturan perundang-undangan lain.

Hal tersebut menyebabkan masing-masing peraturan terkesan berjalan sendiri-sendiri. Dan dampak yang paling buruk –yang akan dibahas lebih dalam pada butir selanjutnya- adalah terkesan masing-masing peraturan

bisa mengesampingkan peraturan lain karena dianggap peraturan lain hanya mengatur prinsip-prinsip umum semata.

b. Yang Ini Pokoknya Rahasia, Yang Itu Tidak Termasuk yang Terbuka

Jika kita baca kalimat-kalimat dalam pasal-pasal yang mengatur mengenai kerahasiaan, kita akan sampai pada kesimpulan bahwa apa yang mendefinisikan sebagai 'rahasia' cenderung umum dan multi-interpretatif (elastis). Tidak jelas parameter yang harus dipergunakan untuk menentukan kapan suatu informasi dapat dikategorikan rahasia dan kapan tidak. Jika kita teliti yurisprudensi MA, tidak ada satu yurisprudensi pun yang pernah menafsirkan lebih jauh pasal-pasal yang menyangkut hal tersebut. Kendala ini diakui pula oleh salah seorang Pejabat Lembaga Sandi Negara.³¹ Pada gilirannya diskresi pejabat negara untuk menentukan apa yang ia (atau lembaganya) anggap sebagai rahasia dan apa yang tidak, menjadi sangat luas.

Mari kita lihat beberapa contoh bagaimana pejabat negara kemudian mendefinisikan kata 'rahasia'. Pemerintah memberikan cap rahasia negara atas dokumen "10 Langkah Pemulihan Ekonomi" saat Rizal Ramli menjadi Menko Ekuin. Padahal sudah sepantasnya dokumen seperti ini terbuka untuk publik karena menyangkut hajat hidup bangsa Indonesia. Penafsiran yang super ketat umum diterapkan oleh militer. Dokumen-dokumen atau surat-surat yang sifatnya hanya administratif seperti memo untuk pelaksanaan suatu acara atau Juklak Bimbingan dan Pengasuhan Taruna TNI pun diklasifikasikan rahasia.³²

Ada pula dokumen yang tidak dicap rahasia negara namun tidak dapat diakses publik dengan berbagai alasan. Penulis pernah ditolak saat meminta RUU Perubahan atas Undang-Undang tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (yang kemudian menjadi UU No. 35 tahun 1999) kepada Direktur Perundang-undangan Departemen Kehakiman (Pejabat Eselon II) saat RUU tersebut tengah dibahas di DPR dengan alasan bahwa ia tidak memiliki kewenangan untuk

³¹ *Ibid.*, hal. 45.

³² *Ibid.*

memberikan dokumen semacam itu.³³ Padahal dokumen tersebut seharusnya sudah menjadi dokumen publik karena tengah dibahas untuk menjadi suatu aturan yang akan mengikat umum.

Cara penafsiran yang sama dilakukan oleh pejabat lembaga penegak hukum dan pengadilan. Soeripto, mantan Sekretaris Jendral Departemen Kehutanan pada masa pemerintahan Gus Dur, dituduh telah melakukan jual-beli informasi dan membocorkan rahasia negara kepada pihak asing hanya karena memberikan hasil kajian lembaga yang dipimpinnya atas situasi politik keamanan Indonesia kepada pihak kedutaan besar negara lain.³⁴ Contoh lainnya, pada tahun 1990, dua orang konsultan geologi dipidana oleh Pengadilan Negeri (PN) Bandung dengan alasan terbukti membocor rahasia negara karena menggunakan data foto udara yang “berklasifikasi rahasia”. (Tuntutan) dan putusan ini sangat aneh karena perusahaan-perusahaan minyak telah puluhan tahun menggunakan data serupa, namun tidak pernah dituntut secara pidana.³⁵

Celakanya, saat ini pemerintah tengah menggulirkan RUU Rahasia Negara. Bukannya memperjelas definisi rahasia negara secara ketat, draft yang disusun oleh Departemen Pertahanan tersebut semakin memperkeruh suasana dengan mendefinisikan rahasia negara sebagai “*bahan keterangan dan benda-benda yang berkaitan dengan keselamatan negara yang tidak dapat atau tidak boleh diketahui, dimiliki, dan dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak berhak*” (Pasal 1 ayat [1]). Adapun kewenangan untuk menentukan suatu informasi adalah rahasia diserahkan kepada pimpinan lembaga negara, pimpinan lembaga pemerintah baik departemen maupun non-departemen, pimpinan Angkatan Bersenjata, pimpinan BUMN, dan pimpinan badan lain yang ditunjuk oleh pemerintah, tanpa pedoman sama sekali.

Dari RUU tersebut kita lihat sekali lagi bagaimana definisi rahasia negara dibuat dengan sangat umum dan multi-interpretatif. Jika RUU ini akan

³³ Pejabat yang penulis temui adalah pihak yang terlibat aktif dalam penyusunan RUU tersebut.

³⁴ Padahal informasi yang dianggap rahasi tersebut hanyalah informasi hasil pengamatan dan analisis atas kondisi keamanan. Dokumen yang dianggap rahasia negara tersebut juga terbuka untuk umum. *Kompas*, tanggal 3 dan 23 Mei 2001.

³⁵ Untuk kasus ini bisa lihat laporan majalah *TEMPO* 10 September 1990, “Demi Gengsi, Jual Rahasia Negara” dalam Koalisi, *Melawan, op.cit.*, hal. 29.

diundangkan, maka tindakan semena-mena pejabat negara dalam menafsirkan kerahasiaan informasi yang sekarang kita anggap sebagai kesewenang-wenangan, nantinya akan menjadi tindakan yang legal. Maka, sempurnalah sudah rezim ketertutupan bangsa ini.

c. Kemana? Berapa? Bagaimana?

Sepertinya sudah menjadi kebiasaan para pembuat peraturan untuk membuat peraturan yang sulit diimplementasikan. Dalam kasus peraturan mengenai hak untuk memperoleh informasi, hampir seluruhnya tidak mengatur tentang mekanisme untuk mengimplementasikan hak tersebut: kepada siapa pencari informasi harus meminta informasi di suatu instansi; berapa biaya dan waktu yang diperlukan untuk memperoleh informasi yang diminta; apa upaya hukum jika hak tersebut dilanggar; serta apa sanksi bagi pihak yang menghambat pemenuhan hak tersebut. Akhirnya hak tersebut hanya diakui namun tidak bisa digunakan.

BAB III

URGENSI JAMINAN HAK MEMPEROLEH INFORMASI DI PENGADILAN

A. GELAPNYA PENGADILAN

Budaya ketertutupan bukan hanya ada di lembaga eksekutif atau legislatif semata, namun juga di lembaga yudikatif (pengadilan). Bahkan dalam beberapa hal, bisa jadi pengadilan lebih tertutup dari birokrasi biasa. Memang hal ini bukan hanya menjadi masalah di pengadilan Indonesia saja, namun juga di negara lain. Pengadilan Amerika Serikat pun –negara yang selama ini mendengungkan keterbukaan dan akuntabilitas pengadilannya- ditemui adanya ketertutupan macam itu, walau dalam skala yang sangat kecil.³⁶ Masalahnya, di Indonesia budaya ketertutupan terlalu kuat. Bahkan hampir meliputi semua jenis informasi yang dikelola pengadilan, apakah itu informasi mengenai putusan pengadilan, berita acara persidangan, *track record* seorang hakim, biaya untuk memperoleh layanan pengadilan, jumlah serta penggunaan anggaran pengadilan dalam suatu periode dan sebagainya. Hanya ada dua kunci yang paling mujarab untuk membuka ‘pintu-pintu’ yang hampir selalu tertutup itu, hubungan perkenalan/pertemanan atau uang pelicin.

Mari kita lihat lebih jauh lagi. Salinan putusan pengadilan. Sudah jadi pengetahuan umum bahwa untuk mendapatkan salinan putusan pengadilan bukanlah hal yang sama sekali mudah. Biasanya permintaan untuk memperoleh salinan putusan ditolak dengan alasan bahwa putusan pengadilan hanya dapat diberikan kepada pihak yang berkepentingan. Terlebih jika yang diminta adalah salinan putusan dalam perkara-perkara privat (perdata).

³⁶ The Reporters Committee for Freedom of the Press (online) <http://www.rcfp.org/secretjustice/secretdocketspg1.html> [11 November 2004]. Hal ini akan dijelaskan lebih jauh di Bab IV.

Dalam kondisi tertentu, bisa jadi Ketua Pengadilan atau Panitera mengeluarkan 'diskresi', untuk memberikan akses terhadap salinan putusan pengadilan kepada mereka yang memintanya untuk kepentingan *kegiatan ilmiah*.³⁷ Itu pun seringkali harus dengan dukungan uang pelicin untuk memuluskannya.³⁸ Pengecualian lain berlaku bagi mereka (kalangan non "akademis") yang memiliki hubungan baik dengan pihak pengadilan dan/atau berani membayar untuk mendapatkan salinan putusan pengadilan. Beberapa pustakawan firma hukum di Jakarta misalnya, biasanya memiliki kontak yang baik dengan staf pengadilan sehingga mereka relatif mudah untuk mendapatkan salinan putusan pengadilan – tentunya dengan membayar sejumlah uang.³⁹ Walau demikian, biasanya tetap saja ada putusan-putusan yang tidak bisa mereka peroleh.⁴⁰

Ilustrasi lain misalnya mengenai informasi seputar biaya perkara. Peneliti dari Indonesian Corruption Watch (ICW) menemui kendala saat berupaya mencari informasi mengenai biaya perkara pada Pengadilan

Kadang sebagian pihak bisa mengakses salinan putusan pengadilan jika dimaksudkan untuk kegiatan ilmiah: itu pun seringkali harus dengan dukungan uang pelicin

Negeri (PN) di Jakarta. Dari lima PN yang dikunjungi, mereka hanya berhasil memperoleh informasi besarnya biaya pendaftaran perkara di PN Jakarta Pusat. Itu pun karena mereka dibantu oleh seorang hakim yang mereka kenal dan melalui proses 'lobi' yang cukup panjang. Meski akhirnya daftar biaya pendaftaran perkara berhasil didapat, dokumen tersebut hanya boleh dilihat. Sama sekali tidak boleh digandakan.⁴¹

Jika informasi mengenai salinan putusan dan biaya pendaftaran perkara saja sulit diperoleh, maka 'wajar' jika informasi mengenai personel

³⁷ Penulis pernah meminta putusan ke suatu pengadilan untuk keperluan kajian di LSM tempat penulis bekerja, kemudian ditolak dengan alasan yang diperkenankan hanya bagi 'keperluan ilmiah'.

³⁸ Pengalaman rekan-rekan kuliah penulis dahulu saat mencari putusan untuk keperluan perkuliahan.

³⁹ Wawancara dengan Konsultan Hukum di suatu firma hukum terkenal di Jakarta, 2004.

⁴⁰ *Ibid.* Salah satu putusan yang dulu sempat sulit diperoleh oleh pustakawan menurut salah seorang Konsultan Hukum tersebut adalah putusan kasus Bentoel.

⁴¹ Indonesian Corruption Watch, *Menyingkap Tabir Mafia Peradilan* (Jakarta: ICW, 2002), hal 117.

RINGKASAN EKSEKUTIF

**IMPLIKASI
REPOSISI TNI-POLRI
DI BIDANG HUKUM**

Ringkasan Eksekutif

Reposisi TNI dan POLRI merupakan salah satu agenda reformasi politik Indonesia dewasa ini, yang membawa implikasi di bidang konstitusi, hukum dan peradilan. Bidang ini merupakan salah satu arena konsolidasi demokrasi yang meniscayakan penataan ulang hubungan sipil-militer.

Reformasi politik telah menempatkan militer Indonesia (ABRI) sebagai sasaran kritik dan desakan politik, terutama terhadap konsep dwifungsi ABRI yang mengabsahkan peran militer di bidang pertahanan, keamanan, dan sosial-politik. Konsep ini meminta akomodasi tentara dalam kabinet, ikut mempengaruhi lahirnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang antara lain membubarkan Konstituante hasil Pemilu 1955, dan dikukuhkan terus-menerus dalam berbagai perangkat hukum semasa Orde Baru. Tuntutan reformasi atas ABRI telah mendorong munculnya paradigma baru dan reposisi ABRI (1998). Disadari bahwa ABRI tidak dapat lagi mendominasi kehidupan politik, pemerintahan dan kemasyarakatan nasional. ABRI harus secara serius berbagi peran dengan pihak-pihak lain melalui konsep *role sharing*.

Di bidang politik terjadi pengurangan peran militer. Jumlah anggota TNI dan POLRI di lembaga-lembaga perwakilan di daerah dan di pusat mengalami penyusutan secara drastis. Departemen pertahanan dan keamanan diubah menjadi departemen pertahanan. Sedangkan kepolisian berstatus non-militer (*non-combatant*) dan dipisahkan dari militer. Pemerintahan baru yang dihasilkan melalui Pemilu 1999 menempatkan personil sipil di departemen tersebut. Jabatan kepala staf sosial-politik ABRI dihilangkan. Kantor-kantor direktorat sosial-politik di bawah departemen dalam negeri dihilangkan, prosedur pemeriksaan calon pejabat sipil oleh militer yang dikenal dengan litsus (penelitian khusus) juga dihapuskan.

Separasi POLRI dan TNI juga membedakan fungsi pertahanan dan keamanan, yang masing-masing ditangani oleh institusi yang berbeda. Sidang Tahunan MPR 2000 menghasilkan Perubahan Kedua UUD 1945, Ketetapan No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Ketetapan No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ketiga produk MPR ini merumuskan ulang eksistensi kelembagaan TNI dan POLRI, fungsinya, yurisdiksi perannya, maupun hubungan di antara keduanya dan antara keduanya dengan masyarakat politik yang lebih luas. Sejumlah hal penting dapat disarikan dari perubahan konstitusional ini.

Pertama, TNI dan POLRI adalah alat negara. Kedua, masing-masing memiliki tugas pokok yang berbeda yaitu TNI dalam bidang pertahanan dan POLRI dalam bidang keamanan dan ketertiban hukum. Ketiga, Panglima TNI diangkat dan diberhentikan

oleh Presiden setelah mendapat persetujuan DPR. Keempat, TNI membantu setelah mendapat *peace keeping operation* di bawah bendera PBB. Kelima, TNI memperoleh kursi di MPR hingga 2009. Keenam, anggota TNI yang memilih aktif dalam jabatan di luar kemiliteran harus pensiun dari dinas militer.

Ketujuh, POLRI berada di bawah Presiden. Kedelapan, pengangkatan dan pemberhentian Kepala POLRI dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Kesembilan, Presiden dibantu Lembaga Kepolisian Nasional. Kesepuluh, POLRI duduk di MPR hingga 2009. Kesebelas, POLRI dapat meminta bantuan TNI sesuai dengan persyaratan dalam undang-undang. Keduabelas, POLRI turut aktif dalam Interpol. Ketigabelas, POLRI turut aktif dalam *peace keeping operation* di bawah bendera PBB. Keempatbelas, anggota POLRI yang memilih aktif di luar dinas kepolisian harus mengambil pensiun dari dinas kepolisian.

Ketiga produk MPR di atas merupakan *institutional arrangement* mengenai reposisi TNI dan POLRI pada umumnya. Kesemua itu terjadi dalam proses transisi demokrasi dengan berbagai tantangannya, termasuk bidang *rule of law*. Capaian-capaian selama ST-MPR menunjukkan gejala tidak mulusnya transisi tersebut. Pemberian konsesi politik kepada TNI dan POLRI (sipil) di MPR hingga 2009, berarti menunjukkan fragmentasi kalangan sipil atau menegaskan kuatnya resistensi militer. Contoh lain adalah keengganan militer untuk tunduk kepada yurisdiksi peradilan pidana sipil dalam pelanggaran hukum pidana umum karena, menurut Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000, jika kekuasaan peradilan umum tidak berfungsi maka TNI tunduk di bawah peradilan militer.

Laporan ini menengarai implikasi reposisi TNI dan POLRI dalam beberapa hal: separasi POLRI dari militer (status kombatan dan non-kombatan bagi polisi); status militer dalam yurisdiksi ganda (peradilan militer dan peradilan umum/sipil); redefinisi tindak pidana militer (*military offenses*) versus tindak pidana umum/sipil (*civil offenses*); status sipil bagi polisi dalam proses penegakan hukum; masalah independensi dan akuntabilitas polisi karena polisi menyidik diri-sendiri; kewenangan polisi menyidik militer yang melakukan tindak pidana non-militer; perluasan kompetensi hakim peradilan sipil untuk memeriksa personil militer yang melakukan tindak pidana non-militer; watak desentralisasi pemerintahan dengan tuntutan "layanan lebih cepat" di daerah yang dapat mendorong kepolisian agar melakukan desentralisasi pelayanan; masalah legislasi dalam reposisi TNI dan POLRI.

Pada prinsipnya yurisdiksi peradilan militer berlaku bagi militer. Tapi yurisdiksi ini dapat meluas, baik menyangkut kewenangan mengadili, subyek yang diperiksa, maupun jenis perkaranya. Ini menyangkut kompetensi absolut peradilan, yaitu kewenangan untuk memeriksa dan memutus perkara berdasarkan status pelakunya (militer dan yang dipersamakan dengan militer), maupun jenis perkara yang diperiksa. Perluasan subyek peradilan militer bukan hanya disebabkan oleh keadaan tertentu, misalnya keadaan bahaya militer dan perang, tapi dapat terjadi dalam keadaan damai. Kejelasan kriteria mengenai hal ini harus ditetapkan.

Masalah juga didapati pada pemeriksaan permulaan dalam peradilan militer, yaitu tarik-menarik antara komandan dengan Jaksa Penuntut Militer dalam penyelidikan dan penyidikan perkara

pidana militer. Karena militer juga tunduk pada yurisdiksi peradilan umum (sipil), maka ketegangan juga dapat muncul antara komandan militer dengan polisi yang menyelidiki dan menyidik tindak pidana yang dilakukan oleh militer. Permasalahan ini harus diselesaikan, jika perlu dengan menghilangkan kewenangan komandan dalam proses penegakan hukum pidana umum.

Separasi POLRI dari militer mengembalikan polisi sebagai *civilians* yang tunduk pada yurisdiksi peradilan umum/sipil. Polisi juga dapat menyidik militer yang terlibat tindak pidana yang diancam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), sebab tindak pidana kategori ini menjadi yurisdiksi peradilan sipil. Perluasan kewenangan ini merupakan agenda yang tidak sederhana, setelah selama 40-an tahun kepolisian tidak memiliki kewenangan dan pengalaman dalam bidang ini. Diperlukan langkah antisipatif untuk mengatasi persoalan yang mungkin berkembang karenanya.

Namun hal ini tidak mudah ditangani oleh kepolisian, jika tidak terdapat kejelasan faktor pembeda antara *military versus civil offenses*, yang masing-masing tunduk pada hukum kodifikasi yang berbeda. Tindak pidana militer diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana Tentara (KUHP) dan Kitab Undang-undang Disiplin Tentara (KUHD). Tapi KUHP tidak memberi alasan dalam menentukan tindak pidana militer. Sebenarnya KUHP berlaku khusus bagi tentara dan orang-orang yang dipersamakan dengan militer, namun mereka masih tunduk pada KUHP jika dalam KUHD tidak dikecualikan. Di sisi lain, tindak pidana umum tunduk pada KUHP. Hukum pidana sipil tidak hanya tercantum dalam KUHP, melainkan tercantum pula

di luar KUHP seperti undang-undang tentang korupsi, narkoba, psikotropika dan lain-lain.

Untuk membedakan antara tindak pidana militer dengan non-militer dapat digunakan beberapa titik pembeda, misalnya status militer dan *locus delicti*. Status militer seharusnya dijelaskan secara fungsional, bukan semata-mata karena yang bersangkutan menyangkut status militer. Jadi, militer yang melakukan perbuatan pidana bukan dalam fungsinya sebagai militer (atau tidak sedang menjalankan dinas militer) harus tunduk pada yurisdiksi hukum pidana umum. Dengan faktor *locus delicti* dapat ditentukan, misalnya, bahwa tindak pidana yang dilakukan oleh aparat militer di luar barak, markas dan gedung-gedung militer merupakan tindak pidana sipil.

Diusulkan untuk mengubah dasar pemberat pidana yang dapat diterapkan kepada anggota TNI dalam kasus-kasus tertentu. Alasan pemberat pidana dapat dikaitkan dengan sifat tindak pidana, tempat maupun waktu (yang pada dasarnya telah diatur dalam KUHP dan KUHP, misalnya jika tindak pidana dilakukan pada saat huru-hara atau perang atau kondisi darurat lainnya yang setara).

Implikasi lainnya adalah kewenangan polisi untuk menyidik diri-sendiri. Dalam kedudukannya yang independen maka sebuah lembaga dituntut untuk makin bertanggungjawab. Akuntabilitas kepolisian merupakan unsur yang melekat pada independensinya. Mekanisme pengawasan internal maupun eksternal dalam proses penegakan hukum pada umumnya, serta penyelidikan dan penyidikan pada khususnya, harus ditetapkan. Sejalan dengan demokratisasi dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, penerapan standar-standar internasional akan menjadikan kepolisian Indonesia lebih akuntabel.

Menurut KUHAP, polisi berwenang melakukan penyidikan atas perkara pidana umum. Kejaksaan juga berwenang menyidik dalam perkara-perkara tertentu, seperti tindak pidana korupsi dan tindak pidana ekonomi. Dengan demikian pelaku tindak pidana umum dapat berhadapan dengan tiga instansi yang sama-sama memiliki kompetensi dalam penyidikan yaitu polisi, PPNS atau Jaksa, sesuai kategori perkara pidananya. Kemungkinan ini dapat dihadapi oleh militer yang melakukan tindak pidana umum.

Jika prajurit TNI tunduk pada yurisdiksi peradilan umum dalam hal pelanggaran hukum pidana umum, maka proses penyidikan dilakukan oleh polisi, penuntutan oleh jaksa, pemeriksaan perkara oleh hakim peradilan umum, dan eksekusi di lembaga pemasyarakatan umum. Hal ini akan mengubah peran Polisi Militer dalam penyelidikan dan penyidikan perkara, penuntutan oleh Oditur Militer, dan pemeriksaan oleh hakim peradilan militer.

Implikasi selanjutnya adalah kewenangan hakim peradilan umum (sipil) dalam memeriksa militer yang terlibat tindak pidana umum. Secara normatif sudah dibedakan antara hukum pidana militer dengan hukum pidana umum. Namun tiga masalah harus diselesaikan. Pertama, masalah legislasi yang harus diperbaiki. Berbagai peraturan perundang-undangan harus diubah, sebagai implikasi dari separasi dan reposisi POLRI-TNI, dan akan diterapkan oleh hakim peradilan umum. Kedua, konflik otoritas karena kesamaan ancaman pidana militer versus pidana sipil. Ini semakin rumit jika memperhatikan peran komandan satuan (sebagai Anjum dan Pepera) yang mungkin menghalangi pemeriksaan dalam prosedur sipil. Ketiga, kelemahan

hakim-hakim sipil dalam memahami kompleksitas perkara yang melibatkan militer. Intervensi pihak militer yang tidak berdisiplin, atau tidak mematuhi supremasi hukum sipil, dapat pula terjadi dan harus diupayakan pencegahannya.

Diusulkan pembentukan "pengadilan khusus" dalam peradilan umum, sebagai bentuk peradilan yang sesuai untuk memeriksa dan mengadili terdakwa prajurit TNI (atau anggota POLRI) dalam perkara pidana umum. Untuk itu, para hakim dan jaksa diambil dari pengadilan negeri, kejaksaan negeri, kalangan TNI dan POLRI —seperti "model" yang dianut oleh Undang-undang No. 7 tahun 1946 tentang Pengadilan Tentara. Prosedur peradilanannya (hukum acara) menggunakan KUHAP dan peraturan lain yang berlaku bagi orang-orang sipil. Hal ini dilaksanakan sementara waktu, sebelum dilakukan sinkronisasi vertikal dan horizontal terhadap perundang-undangan yang terkait. Tempat penahanan sementara yang terpisah juga perlu dipikirkan, sambil menunggu proses pemeriksaan perkara atas prajurit TNI (atau anggota POLRI) yang melakukan tindak pidana umum.

Faktor desentralisasi kekuasaan di Indonesia tidak secara langsung menyangkut kepolisian dan militer. Tapi salah satu nilai dan tujuan desentralisasi adalah agar pelayanan pemerintahan dipertimbangkan dan dilaksanakan sesuai dengan aspirasi dan potensi daerah. Kedekatan dengan daerah ini menuntut kepolisian agar cepat tanggap. Struktur dan kewenangan kepolisian akan banyak ditentukan oleh tuntutan-tuntutan masalah keamanan dan ketertiban umum di daerah. Daerah-daerah yang mampu membiayai dan mengelola fungsi kepolisian seharusnya dimungkinkan untuk mengaktualisasikannya.

Berarti daerah dapat menjalankan fungsi kepolisian dan membentuk aparat sendiri, misalnya sebagai perangkat daerah. Karenanya penempatan Kepala POLRI di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden juga tidak tepat. Pimpinan POLRI lebih tepat berada di Departemen Dalam Negeri c.q. Direktorat Jenderal Kepolisian.

Argumen tersebut makin dikuatkan oleh pendekatan teoritis yang menempatkan fungsi kepolisian dalam bidang pelayanan pemerintahan umum, bukan hanya termasuk bidang keamanan. Yang lebih diperlukan adalah standar kepolisian nasional yang dapat menampung kebutuhan lokal. Akibatnya, terdapat kepolisian nasional dan polisi daerah. Tapi karena bidang peradilan tidak mengalami desentralisasi, maka polisi nasional dan daerah mengikuti ketentuan hukum, standar dan prosedur nasional.

Pemisahan yang jelas dan tegas antara tugas dan fungsi polisi dan militer merupakan gejala yang sama di empat negara Asia Tenggara (Thailand, Filipina, Singapura dan Malaysia). Polisi berstatus orang sipil (*civilians*) dan berada dalam suatu organisasi yang terpisah dari militer. Indonesia sedang menuju kepada kecenderungan ini. Pada umumnya fungsi kepolisian dikelola kementerian dalam negeri. Militer berfungsi di bidang pertahanan, yang umumnya berada di bawah departemen pertahanan. Sebagai orang sipil, polisi tunduk kepada yurisdiksi peradilan sipil. Sedangkan militer tunduk pada dua yurisdiksi, yakni peradilan sipil untuk tindak pidana umum (*civil offenses*) dan peradilan militer untuk tindak pidana militer (*military offenses*). Meskipun Indonesia juga mengikuti perkembangan ini namun kepolisian berada di bawah presiden.

Dinamika alur politik reformasi telah mempengaruhi perumusan hukum sedemikian rupa sehingga hirarki dan legalitas hukum sering diabaikan, sedangkan kekaburan dan anomali perumusan hukum juga terjadi. Kajian tentang implikasi reposisi TNI dan POLRI di bidang hukum mengungkapkan masalah, misalnya, mengenai batasan yang *kurang clear* antara bidang pertahanan dan bidang keamanan dengan institusi penanggung-jawabnya, atau penempatan kepolisian langsung di bawah presiden. Hal ini dapat melambankan jalannya reformasi TNI dan POLRI. □

pengadilan dijaga lebih ketat lagi. Beberapa tahun lalu penulis pernah meminta informasi ke Departemen Kehakiman dan MA mengenai jumlah dan nama hakim dan pegawai pengadilan yang pernah dijatuhi sanksi administratif. Jawaban final dari pejabat kedua institusi tersebut sama persis, informasi tersebut adalah rahasia. Bahkan di Departemen Kehakiman, penulis harus di ping-pong dari satu bagian ke bagian lain sampai akhirnya permintaan tersebut ditolak.

Sebenarnya kita tidak perlu heran jika publik sulit untuk memperoleh informasi yang dikelola lembaga peradilan. Pengalaman serupa pernah pula dialami peneliti Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) pada saat awal bekerjasama dengan MA melakukan berbagai kegiatan pembaruan peradilan. Walaupun telah ada “surat sakti” dari Ketua MA di tangan yang pada intinya menyatakan ‘perintah’ agar setiap unit kerja memberikan bantuan -termasuk memberikan segala informasi yang diminta- kepada anggota peneliti dalam rangka menjalankan kerjasama tersebut, namun tetap saja peneliti-peneliti tersebut menemui kendala. Baru setelah hubungan antar pribadi menjadi akrab, kebaikan hati pihak-pihak tertentu di MA membuat informasi yang dibutuhkan dengan mudah diperoleh.

Ada berbagai alasan yang dapat menjelaskan mengapa publik begitu sulit memperoleh informasi di pengadilan. *Pertama*, pada dasarnya budaya ketertutupan memang masih kuat di lembaga peradilan. Dalam budaya demikian, orang-orang yang berpikiran terbuka pun jadi cenderung untuk takut/ragu membuka informasi yang seharusnya terbuka untuk umum. *Kedua*, adanya kesengajaan pejabat-pejabat tertentu di pengadilan, termasuk hakim, untuk menutup informasi, baik untuk menghindari sorotan publik atas kesalahan atau praktek negatif yang dilakukannya, untuk dapat ‘memeras’ peminta informasi atau karena motif-motif lain. *Ketiga*, adanya kelemahan dalam peraturan perundang-undangan yang membuka penafsiran bahwa informasi tertentu tidak boleh dibuka untuk umum.⁴²

⁴² Hal ini akan dijelaskan lebih jauh dalam Bab IV.

B. SERIBU SATU ALASAN...

*“A trial is a public event. What transpires in a court room is public property”*⁴³

Pada bab sebelumnya telah dijelaskan urgensi (dan manfaat) dari jaminan hak masyarakat untuk mengakses informasi yang dikelola negara secara umum, termasuk bagaimana hak tersebut dapat mendorong upaya pencegahan, pendeteksian dan pemberantasan praktek KKN serta mengefisienkan penggunaan anggaran negara. Urgensi (dan manfaat) yang sama dirasakan bagi pengadilan.

Dengan keterbukaan, maka praktek korupsi dalam pengelolaan anggaran pengadilan diharapkan dapat berkurang. Pola pembinaan karir hakim (mutasi dan promosi) dengan pendekatan kolusi atau nepotis menjadi tidak terlalu mudah dilakukan atau setidaknya lebih mudah terdeteksi. Tindakan “penipuan” oleh oknum pejabat pengadilan yang menaikkan biaya resmi suatu layanan hukum bisa ditekan, dan uang yang seharusnya masuk ke rekening pengadilan tidak lagi *nyasar* ke kantong pribadi pegawai pengadilan atau hakim.

Lebih jauh, pengadilan memiliki fungsi (dan karakteristik) yang berbeda dengan lembaga negara lain, hal mana membuat keterbukaan dan pemberian jaminan akses masyarakat terhadap informasi yang dikelolanya menjadi lebih penting lagi. Karena itu sejak lama prinsip ‘pengadilan yang terbuka’ atau ‘*open court principle*’ menjadi salah satu prinsip utama dalam sistem peradilan di dunia. Hal ini dijamin oleh banyak ketentuan internasional.⁴⁴ Salah satu bentuk yang paling eksplisit dari pelaksanaan prinsip tersebut adalah kewajiban bahwa setiap sidang pengadilan harus selalu dilakukan secara terbuka, kecuali untuk kasus-

⁴³ Pernyataan mantan Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat Burger, dalam kasus *Richmond Newspapers, Inc v. Virginia* dalam Susan Jennen Larson, “Privacy and Public Access to Court Records” (online) <http://ctl.ncsc.dni.us/publicaccess/legalwritings/ncsc1995pub/papa.htm> [20 Februari 2005].

⁴⁴ Lihat misalnya Universal Declaration of Human Rights (Pasal 10), International Covenant on Civil and Political Rights (Pasal 14) atau European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom (Pasal 6 [1]).

kasus tertentu. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin lahirnya suatu proses peradilan yang adil (*fair trial*). Salah satu rasionya, dengan persidangan yang terbuka, maka tindakan hakim yang berpihak atau bias dapat teramati.

Yang tidak banyak disadari atau tidak mau disadari sebagian hakim bahwa melekat dalam prinsip pengadilan yang terbuka, semua dokumen yang dilahirkan dalam proses peradilan seharusnya dapat diakses oleh publik pula.⁴⁵ Jadi pemaknaan prinsip pengadilan terbuka yang sebatas pada 'keterbukaan dalam proses sidang' semata, jelas merupakan pereduksian dari prinsip dasar ini. Jurnalis Heather Brooke dengan nada sinis menilai pihak yang mereduksi pemaknaan prinsip pengadilan terbuka seakan ingin menyatakan bahwa proses peradilan hanya terbuka bagi orang-orang (publik) yang tidak punya *kerjaan* lain selain menghadiri sidang saja.⁴⁶

Keterbukaan (pengadilan) berarti bahwa publik dan media memiliki hak dan akses untuk menghadiri dan mengamati persidangan. Hal tersebut berarti pula bahwa catatan pengadilan dan dokumen dalam persidangan dapat diakses dan dikaji publik. Prinsip keterbukaan menghendaki alasan suatu putusan dibuat secara terbuka dan dapat dikaji dan dikritisi secara terbuka oleh para pihak, media massa, asosiasi advokat, ahli hukum dan terutama, masyarakat.

Beverly Mc Lachlin, Ketua MA Kanada

Berikut ini adalah penjelasan lebih jauh urgensi jaminan hak untuk memperoleh informasi di pengadilan sebagai bentuk pelaksanaan prinsip pengadilan yang terbuka.

1. Bentuk Akuntabilitas Hakim dan Pengadilan

Salah satu karakteristik utama lembaga peradilan -mengingat fungsi yang diembannya- adalah pentingnya jaminan independensi lembaga tersebut

⁴⁵ McLachlin, *op.cit.*, hal. 1.

⁴⁶ Heather Brooke, *Your Right to Know* (London: Pluto P Press, 2004), hal. 100.

dari campur tangan (intervensi) kekuasaan manapun. Pentingnya prinsip independensi peradilan ini dapat dilihat dari berbagai dokumen dan pandangan yang tersebar. Di banyak konstitusi negara-negara dunia dapat kita temui prinsip ini. UUD 1945 – bahkan sebelum diubah- telah mengenal prinsip ini. Di berbagai fora yang membahas lembaga peradilan, baik di dalam maupun di luar negeri, prinsip ini paling sering dibicarakan. Prinsip ini pula yang sepertinya paling fasih dikuasai oleh para hakim, baik karena merupakan prinsip yang dianggap penting di dunia, maupun karena mungkin prinsip ini menguntungkan para hakim.

Tidak perlu diperdebatkan lagi bahwa memang prinsip independensi peradilan adalah salah satu prinsip penting untuk melahirnya proses peradilan yang *fair*. Namun permasalahannya, prinsip ini sepertinya dianggap lebih penting dibandingkan prinsip pengadilan yang terbuka (yang prinsip yang mendorong lahirnya akuntabilitas pengadilan). Padahal kita menyadari betul bahwa independensi tanpa akuntabilitas dapat kita umpamakan sebagai “cek kosong yang bisa diisi apa saja”. Jangan sampai dengan alasan independensi, hakim menganggap ia dapat melakukan apa saja tanpa perlu mempertanggungjawabkannya kepada publik dan pada akhirnya menjalankan proses peradilan yang sesat.

Fungsi utama lembaga peradilan dapat dibedakan menjadi dua kelompok besar: fungsi yudisial dan fungsi non yudisial.⁴⁷ Untuk fungsi yang kedua, bentuk akuntabilitas pengadilan sama dengan bentuk yang biasa dikenal di lembaga eksekutif dan legislatif. Namun untuk fungsi yang pertama, fungsi yudisial, ceritanya sedikit berbeda, terutama jika dihubungkan dengan akuntabilitas individu hakim.

Di samping bentuk-bentuk akuntabilitas yang sifatnya standar -seperti kewajiban bersumpah sebelum menjabat, adanya hak banding atas putusan hakim serta mekanisme pengawasan dan pemberhentian- hakim memiliki ‘pertanggungjawaban’ langsung atas perbuatan dan putusannya

⁴⁷ Misalnya mengelola organisasi, administrasi, personel dan keuangan pengadilan.

kepada publik.⁴⁸ Hakim wajib melakukan proses peradilan dalam sidang yang terbuka dan segala dokumen yang lahir dari proses tersebut harus dapat diakses publik. Selain itu setiap putusan harus memiliki argumentasi yang memadai.⁴⁹

Dengan adanya keterbukaan dan jaminan hak untuk memperoleh informasi yang dikelola pengadilan, maka pencari keadilan, publik dan media massa dapat mengamati, memantau dan mengkritisi proses dan putusan dari suatu persidangan. Hal ini diharapkan dapat menghindari penyalahgunaan wewenang hakim. Sebagaimana disinggung di bagian pengantar, Jeremy Bentham menganggap penting keterbukaan proses peradilan karena “...it keeps the judge himself while trying under trial”. Dalam bahasa yang sedikit berbeda, Barak, Ketua Mahkamah Agung Israel, menyatakan “openness ensures that when judges sit at trial, [they also] stand on trial.”⁵⁰

Kontrol ketat dari publik atas pelaksanaan tugas hakim adalah bagian yang tidak bisa dipisahkan dari tugas hakim sendiri. Menurut Chief Justice Gleeson:⁵¹

“The corollary of the obligation of judges to conduct their business in public, and to give reasons for their decisions, is that they are exposed and are regularly subjected, to public comment and criticism. The practical importance of this should not be underestimated, especially in an age when attitudes towards authority are no longer deferential, and are frequently the opposite. Being a judge is not a suitable occupation for the thin skinned.”

⁴⁸ Susan Denham, “The Diamond in a Democracy: An Independent, Accountable Judiciary” (Keynote address to: The Annual Conference of the Australian Institute of Judicial Administration, held in Darwin, Australia, 14-16 July 2000), hal. 30-33. Denham adalah Hakim Agung Irlandia.

⁴⁹ Kitto (1992) dalam J J Spigelman, “Seen to be Done: The Principle of Open Justice” (Keynote address to the 31 st Australian Legal Convention, Canberra, 9 October 1999), hal. 6. Spigelman adalah Ketua Mahkamah Agung New South Wales, Australia. Lihat juga Michael Kirby, ‘Judicial Accountability in Australia’, LE Vol 6 Issue 1 (Summer 2003).

⁵⁰ McLachlin, *op.cit.*, hal. 7.

⁵¹ Spigelman, *op.cit.*, hal. 8.

Bagaimana mungkin ada pengamatan, kontrol dan kritisi dari publik jika keterbukaan dan jaminan untuk memperoleh informasi tidak ada?⁵² Karenanya wajar jika dikatakan bahwa jaminan hak masyarakat untuk memperoleh informasi (sebagai bagian dari pelaksanaan prinsip pengadilan yang terbuka) adalah dasar utama bagi terciptanya pengadilan dan hakim yang akuntabel, yang pada gilirannya akan mengimbangi (tepatnya: mengokohkan) prinsip independensi peradilan.⁵³

Ada pengalaman buruk yang sepertinya selalu terngiang di telinga para hakim Inggris dan negara-negara bekas jajahannya, yaitu pengalaman Court of Star Chamber di Inggris pada abad 16-17 dimana proses persidangan dalam pengadilan tersebut berjalan dengan rahasia. Pengadilan tersebut memang kerap dipergunakan oleh kerajaan untuk menghukum lawan-lawan politiknya.⁵⁴ Tentu kita tidak berharap pengalaman serupa harus kita alami. Sejarah menjadi tidak berguna jika kita tidak mau belajar dari kesalahan masa lalu.

2. Sarana Terapi dan Pendidikan Publik serta Pengembangan Hukum

Sebagaimana disinggung, prinsip pengadilan yang terbuka (*open court*) menghendaki bahwa setiap putusan pengadilan harus memuat alasan/argumentasi hukum yang memadai, bukan hanya untuk para pihak, namun juga untuk masyarakat (publik).⁵⁵ Hal ini penting agar keadilan bukan hanya harus dilaksanakan, namun juga harus terlihat/dirasakan telah dilaksanakan (*justice must not only be done but it must be seen to be done*).⁵⁶

⁵² Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective* (Oxford: Clarendon Press, 1991), hal. 82.

⁵³ Lihat juga Felix Frankfurter, "An Independent Judicial System" dalam *Confronting Corruption: The Elements of A National Integrity System* (online) <http://www.transparency.org/sourcebook/08.pdf>

⁵⁴ Britain express, (online) <http://www.britainexpress.com/History/tudor/star-chamber.html> [11 November 2004] dan Cappelletti, *op.cit.*, hal. 255.

⁵⁵ Lihat catatan kaki nomor 50.

⁵⁶ Pernyataan Lord Sankey sebagaimana dikutip dalam *ibid*, hal. 3.

Dengan asumsi bahwa setiap putusan pengadilan yang dipublikasikan/dapat diakses publik memuat argumentasi hukum yang jelas, maka keterbukaan di pengadilan akan menjadi sarana pengobatan bagi 'luka' para pihak dan masyarakat serta sarana pendidikan bagi masyarakat.

Putusan pengadilan diharapkan dapat memulihkan keseimbangan dalam masyarakat (dan korban) yang sempat "oleng" karena adanya perbuatan yang melawan hukum (nilai-nilai masyarakat).⁵⁷ Selain itu dengan dukungan publikasi media massa, putusan pengadilan diharapkan dapat diketahui oleh masyarakat dan dapat menjadi bahan pendidikan bagi masyarakat guna meningkatkan pemahaman mereka atas hak dan tanggungjawab serta peran lembaga peradilan dalam suatu negara.⁵⁸

keadilan bukan hanya harus dilaksanakan, namun juga harus terlibat/ dirasakan telah dilaksanakan

Keterbukaan putusan yang didukung kritisi dan diskusi atas putusan – termasuk oleh advokat dan ahli hukum – juga diharapkan akan menimbulkan kompetisi yang sehat antara hakim, advokat dan ahli hukum, untuk menafsirkan hukum dengan argumentasi-argumentasi yang kokoh. Pada gilirannya hal ini akan memperkaya dan mengembangkan ilmu hukum.

3. Menegakkan Kepercayaan Pengadilan

Manfaat utama dari pengedepanan prinsip pengadilan yang terbuka yang bisa kita sarikan dari penjelasan di atas adalah bahwa hal tersebut akan menegakkan kepercayaan publik terhadap lembaga peradilan dan pelaksanaan keadilan (*administration of justice*). Dan kepercayaan tersebut merupakan modal utama untuk mengukuhkan kewibawaan, otoritas dan efektivitas peran lembaga peradilan yang pada gilirannya akan berdampak pada tegaknya prinsip negara berdasarkan hukum.⁵⁹

⁵⁷ McLachlin, *op.cit.*, hal. 7.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

Tentu saja seluruh dampak positif yang dijelaskan di atas hanya akan benar-benar terasa terutama jika keterbukaan tersebut ditopang dengan semangat masyarakat, khususnya media massa, untuk menyebarluaskan informasi-informasi penting yang dikelola pengadilan dan mengawasi lembaga peradilan serta semangat akademisi, advokat dan ahli hukum untuk mengkaji dan mengkritisi putusan pengadilan. Namun setidaknya tahap awal yang harus dilalui adalah membuat jaminan yang kokoh bagi keterbukaan tersebut.

C. POLITICAL WILL YANG PERLU DIPERKOKOH

Tidak semua pejabat di lembaga peradilan anti keterbukaan. Sejak dulu selalu ada pejabat pengadilan atau hakim yang berpikiran terbuka dan menganggap penting keterbukaan pengadilan. Terlepas dari motif di belakangnya, semua kandidat Ketua dan Wakil Ketua MA yang mengikuti proses uji kelayakan pemilihan pimpinan MA tahun 2000 lalu menyatakan bahwa mereka akan mendorong keterbukaan di pengadilan dalam visi dan misi mereka.⁶⁰ Belakangan, penegasan yang kuat datang dari Ketua MA Bagir Manan. Hampir dalam setiap kesempatan, Ketua MA menegaskan pentingnya keterbukaan di pengadilan.⁶¹ Dalam suatu kesempatan misalnya, Ketua MA menyatakan pentingnya keterbukaan dan sistem informasi sebagai berikut:

“sistem informasi bertujuan membangun keterbukaan (*transparency*) sistem peradilan. Keterbukaan tidak saja bermakna sebagai bentuk pelayanan publik akan tetapi juga merupakan suatu bentuk sistem kontrol terhadap sistem dan proses peradilan. Salah satu wujud penting keterbukaan

⁶⁰ Lihat Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, *Janji-janji Calon Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung* (Jakarta: LelP, 2002).

⁶¹ Lihat misalnya Sambutan Ketua Mahkamah Agung RI pada Rapat Kerja Nasional Mahkamah Agung RI dengan Pengadilan Tingkat Banding dan Pengadilan Tingkat Pertama Ibu Kota Propinsi (tahun 2003) dan Sambutan Ketua Mahkamah Agung pada Pelantikan Ketua Pengadilan Tinggi, Ketua Pengadilan Tinggi TUN, dan Kepala Mahkamah Militer Agung (2002) dalam Mahkamah Agung, *Kumpulan Naskah Pidato Ketua Mahkamah Agung RI Tahun 2001-2004* (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2004), hal. 36-37 dan 49-50.

yaitu adanya akses publik terhadap setiap putusan atau penetapan pengadilan. Dari sudut pengawasan, akses publik akan mendorong hakim berhati-hati, bermutu dan tidak memihak mengingat setiap putusan atau ketetapan akan menjadi wacana atau pengamatan publik secara ilmiah maupun pendapat umum”.⁶²

Keluar dari seorang Ketua MA, maka hal ini harus dianggap sebagai sinyal kebijakan yang akan ditempuh MA.

Penegasan lain yang tidak kalah kokohnya termuat dalam berbagai cetak biru pembaruan MA dan pengadilan lain di bawahnya. Dalam cetak biru yang memuat rencana strategis pembaruan tersebut telah direncanakan kegiatan penyusun aturan khusus guna menjamin hak masyarakat memperoleh informasi yang dikelola pengadilan.⁶³

Terlepas dari komitmen dan rencana di atas, praktek ketertutupan pengadilan yang selama ini berdiri kokoh, seakan tidak bergeming. Masyarakat tetap saja sulit mengakses informasi yang dikelola pengadilan. Beberapa waktu lalu Pengadilan tetap menolak/menghambat pekerja Indonesia Corruption Watch dan Indonesian Court Monitoring untuk mengakses putusan pengadilan.⁶⁴ Penolakan ini sampai pula di telinga Ketua MA yang kemudian, dalam Rapat Kerja MA tahun 2004 di Bandung, menceritakan pengalaman negatif tersebut dan kembali menegaskan agar pengadilan membuka akses kepada publik untuk memperoleh informasi, khususnya putusan pengadilan.

Terlihat bahwa komitmen dan perintah lisan Ketua MA serta rencana strategis pembaruan tersebut belum cukup untuk menjadi landasan jaminan hak bagi masyarakat untuk memperoleh informasi yang dikelola

⁶² Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa: Suatu Pencarian* (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2004), hal. 32.

⁶³ Mahkamah Agung, *Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung* (Jakarta: Mahkamah Agung, 2003), Mahkamah Agung, *Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan Sumber Daya Manusia Hakim*, (Jakarta: Mahkamah Agung, 2003), Mahkamah Agung, *Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pendidikan dan Pelatihan Hakim*, (Jakarta: Mahkamah Agung, 2003), Mahkamah Agung, *Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pengelolaan Keuangan Pengadilan* (Jakarta: Mahkamah Agung, 2003).

⁶⁴ Lihat catatan kaki nomor 4.

pengadilan. *Political will* perlu diperkokoh. Dan penegasan jaminan tersebut dengan cara membentuk aturan tersendiri adalah satu-satunya jawaban.

BAB IV

USULAN PENGATURAN HAK MEMPEROLEH INFORMASI DI PENGADILAN

A. PRINSIP UMUM⁶⁵

Ada delapan prinsip yang perlu diadopsi dalam aturan mengenai hak memperoleh informasi di pengadilan, yaitu prinsip: akses yang maksimum dan pengecualian yang terbatas; permintaan informasi tanpa perlu disertai alasan; akses yang sederhana, murah dan cepat; informasi harus bersifat utuh dan benar; informasi yang proaktif; adanya ancaman hukuman bagi penghambat akses informasi; adanya perlindungan hukum bagi pejabat yang beritikad baik; dan mekanisme keberatan dan banding yang cepat dan sederhana. Berikut ini adalah elaborasi singkat masing-masing prinsip tersebut.

1. Akses Maksimum dan Pengecualian Terbatas

Pada prinsipnya, mayoritas informasi yang dikelola pengadilan bersifat terbuka dan harus dapat diakses masyarakat (*maximum access*). Diperkenankan suatu informasi dikecualikan (ditutup) secara terbatas (*limited exemption*) HANYA karena alasan bahwa jika informasi tersebut terbuka maka dapat merugikan kepentingan publik. Tujuan prinsip ini jelas, yakni agar jaminan hak masyarakat untuk memperoleh informasi bisa maksimal.⁶⁶

⁶⁵ Diolah dari prinsip-prinsip yang diatur dalam Rancangan Undang-undang Kebebasan Memperoleh Informasi yang disusun Koalisi untuk Kebebasan Memperoleh Informasi dengan beberapa penyesuaian.

⁶⁶ Prinsip ini dikenal pula dalam The Rules of Public Access to Records of the Judicial Branch, Minnesota Supreme Court. Dalam Rules 2 dikatakan "*records of all courts and court administrators in the state of Minnesota are presumed to be open to any member of the public for inspection or copying et all time during the regular office hours of the office holding the custody of the records. Some records, however, are not accessible to the public, at least in the absence of a court order ...*".

2. Permintaan Informasi Tanpa Perlu Disertai Alasan

Konsekuensi dari premis bahwa informasi publik adalah milik publik adalah masyarakat yang ingin memperoleh informasi yang dikelola pengadilan tidak mempunyai kewajiban untuk menjelaskan alasan mengapa ia meminta informasi tertentu. Bukankah tidak wajar jika 'pemilik informasi' harus menjelaskan untuk apa informasi miliknya tersebut akan ia gunakan?

Penerapan asas ini diharapkan akan menghindari penilaian subjektif dari pejabat pengadilan dalam memberi atau menolak suatu informasi yang diminta masyarakat. Bisa jadi ada kekhawatiran dari pejabat pengadilan bahwa informasi yang ia berikan akan disalahgunakan. Kekhawatiran ini sama sekali tidak beralasan. Harus dibedakan antara ketentuan mengenai jaminan untuk "memperoleh informasi" dengan untuk "menggunakan informasi". Kekhawatiran akan terjadinya "penyalahgunaan informasi" tidak boleh menjadi hambatan bagi masyarakat untuk "memperoleh informasi" karena penyalahgunaan informasi merupakan suatu pelanggaran hukum tersendiri yang telah diatur pula secara terpisah, misalnya jika informasi digunakan untuk pencemaran nama baik, pemerasan dan sebagainya.

Kekhawatiran lain bahwa pencari informasi akan mengambil keuntungan tertentu (dalam konteks negatif) atas informasi yang diperoleh dari pengadilan -seperti misalnya yang mungkin dilakukan para calo perkara- juga tidak relevan. Faktanya selama ini ketertutupan informasi yang justru memberi peluang pada pihak-pihak tertentu untuk mengambil keuntungan dari akses terhadap informasi pemerintahan.⁶⁷

⁶⁷ Pihak-pihak yang memiliki kekuasaan atau uang -termasuk para calo perkara- selama ini dengan mudah bisa memperoleh informasi yang tertutup untuk masyarakat. Dan dengan informasi tersebut mereka memperoleh keuntungan bagi diri sendiri dengan mengorbankan masyarakat.

3. Akses yang Sederhana, Murah dan Cepat

Nilai guna suatu informasi sangat ditentukan oleh konteks waktu di mana informasi tersebut diperoleh atau digunakan. Misalnya, penyampaian informasi tentang kemungkinan efek samping dari suatu obat akan berbeda dampaknya jika dilakukan sebelum pemberian obat dibandingkan dengan sesudahnya.⁶⁸ Karena itu perlu pengaturan mengenai jangka waktu yang tepat dan jelas bagi mekanisme mendapatkan informasi.

Prinsip akses yang sederhana menuntut agar prosedur yang harus ditempuh masyarakat untuk mencari informasi dibuat sedemikian rupa sehingga mudah dimengerti dan tidak birokratis. Informasi mengenai bagaimana prosedur dan siapa pihak yang harus ditemui masyarakat untuk dapat mempergunakan haknya harus tersedia dengan jelas. Selain itu, biaya yang diperlukan untuk memperoleh informasi harus dibuat semurah mungkin –misalnya hanya biaya penggandaan atau *photocopy*– agar tidak menghalangi hak masyarakat yang tidak mampu.

4. Informasi Harus Bersifat Utuh dan Benar

Melekat dalam hak atas informasi tentunya adalah informasi yang benar (akurat dan terpercaya) dan utuh. Oleh karenanya, pengaturan mengenai hak atas informasi sudah seharusnya mengatur pula jaminan mengenai hal ini, antara lain, dengan mengatur kewajiban pendokumentasian informasi yang baik (termasuk penyimpanan informasi sehingga tidak mudah rusak atau hilang). Selain itu harus diatur keberadaan sanksi hukum bagi mereka yang dengan sengaja menghancurkan informasi atau membuat informasi yang tidak benar (*false information*) atau menyesatkan (*misleading information*).

⁶⁸ Ada suatu kasus di Jepang tahun 1976 dimana Kementerian Kesehatan dan Kesejahteraan Jepang tidak mengumumkan efek samping dari *Thalidomide* bagi janin dalam kandungan, walaupun hal tersebut telah diperingatkan oleh lembaga internasional. Hal ini kemudian menyebabkan peningkatan jumlah cacat pada bayi yang cukup tinggi. Kondisi tersebut sebenarnya bisa dihindari dengan mengumumkan kemungkinan efek samping tersebut begitu informasi dari lembaga internasional diterima. Repeta, *Local, op.cit.*, hal. 2.

5. Informasi Proaktif

Hak untuk memperoleh informasi meliputi pula hak untuk diberitahu (secara proaktif) oleh pengadilan atas informasi-informasi yang penting diketahui publik. Hal ini dimaksudkan agar publik selalu terinformasikan (*well-informed*) mengenai hal-hal yang menyangkut kepentingannya.

6. Ancaman Hukuman bagi Penghambat Akses Informasi

Guna memastikan agar hak untuk memperoleh informasi benar-benar efektif, maka perlu diatur ancaman hukuman bagi mereka yang dengan sengaja menghalangi atau menghambat akses publik atas informasi dalam berbagai bentuk.

7. Perlindungan terhadap Pejabat yang Beritikad Baik

Untuk menyeimbangkan prinsip dalam butir 6 di atas, maka perlu diatur pula jaminan bagi pejabat yang dengan itikad baik memberikan informasi yang diminta masyarakat dari kemungkinan pemberian sanksi dari atasan/instansinya jika ternyata dikemudian hari diketahui bahwa informasi yang diberikannya tersebut merupakan informasi yang bersifat tertutup/rahasia.

8. Mekanisme Keberatan dan Banding yang Cepat dan Sederhana

Perlu dijamin pula adanya upaya hukum dan mekanisme penyelesaian sengketa (Mekanisme Keberatan dan Banding) yang cepat dengan prosedur yang sederhana bagi masyarakat yang ditolak permintaannya atau tidak dilayani sebagaimana mestinya dan hendak mempermasalahkannya.

B. INFORMASI YANG HARUS TERBUKA DAN YANG DAPAT DIKECUALIKAN

Sebagaimana telah dijelaskan, pada prinsipnya seluruh informasi yang dikelola negara seharusnya dapat diakses oleh masyarakat karena pada hakekatnya informasi tersebut adalah milik masyarakat sendiri. Namun, hal ini tidak berarti bahwa tidak boleh ada pembatasan (baca: pengecualian) atas hal tersebut. Selama diputuskan secara demokratis (dalam bentuk UU), negara dapat membuat pengecualian atas informasi yang dapat diakses publik karena memang akan selalu ada informasi tertentu yang jika dibuka dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat. Jadi pengecualian dimungkinkan selama hal tersebut dimaksudkan untuk melindungi kepentingan masyarakat sendiri. Hal ini tetap sejalan dengan tujuan pengaturan tentang kebebasan memperoleh informasi yakni untuk menyeimbangkan dua kepentingan yaitu untuk membuka dan menutup informasi.⁶⁹

Meski demikian perlu tetap digarisbawahi bahwa informasi yang dikecualikan tersebut (yang dapat ditutup atau tidak boleh diakses masyarakat) harus bersifat terbatas. Prinsip dasar yang harus dipegang adalah *'maximum access, limited exemptions'*.

Sebelum kita membahas lebih jauh informasi apa saja yang dikelola pengadilan yang selayaknya dapat dan yang tidak dapat diakses publik, mari kita lihat teori dan pengalaman Negara lain terlebih dahulu.

1. Teori dan Pengalaman Negara Lain

a. Pendekatan untuk Menilai Informasi yang Dapat Dikecualikan

Setidaknya ada dua pendekatan yang berkembang untuk menentukan kapan suatu informasi dapat dikecualikan (tidak dapat diakses publik) dan kapan harus dibuka. *Pertama*, yaitu pendekatan dengan menggunakan kelas atau kategori tertentu, yang biasa dikenal dengan

⁶⁹ Australian Law Reform Commission, *op.cit.* hal. 44 dan James C. Drennan, "Privacy and Courts" *Popular Government (Spring 2002)* hal. 25.

istilah pendekatan *class* atau *categorical exemption*.⁷⁰ Dalam pendekatan ini, jenis informasi yang dapat dikecualikan dinyatakan secara tegas dan eksplisit dalam aturan. Ilustrasi sederhana bunyi pengaturan yang menggunakan pendekatan ini misalnya “*informasi yang tidak dapat diakses publik yakni: rabahasia rekening nasabah bank, komposisi dan jumlah satuan tempur tentara bersenjata...*”.

Kedua, pendekatan dengan menggunakan pengujian atas dampak/konsekwensi negatif yang mungkin timbul dari dibukanya suatu informasi. Pendekatan ini menggunakan metode pengujian yang dikenal dengan istilah *consequensial harm test*.⁷¹ Dalam pendekatan ini, informasi yang boleh dikecualikan adalah informasi yang jika dibuka akan membawa dampak negatif yang ditentukan dalam aturan. Ilustrasi bunyi pengaturan yang menggunakan pendekatan ini misalnya: “*informasi yang tidak dapat diakses publik yakni informasi yang apabila dibuka dapat merugikan strategi keamanan dan pertahanan negara, melanggar privasi seseorang...*”.

Terlihat bahwa pendekatan yang menggunakan uji konsekwensi ini lebih mengedepankan substansi suatu informasi daripada kategori atau kelas informasi semata. Dengan menggunakan pendekatan ini informasi mengenai ‘komposisi dan jumlah satuan tempur tentara’ misalnya –yang dengan pendekatan kelas atau kategori bersifat tertutup- bisa jadi tetap dapat diakses publik jika setelah melalui pengujian dianggap informasi tersebut tidak akan membawa dampak negatif atau merugikan strategi keamanan dan pertahanan negara. Karenanya banyak pihak menekankan pentingnya penggunaan pendekatan uji konsekwensi dibandingkan dengan pendekatan kelas atau kategori⁷² dalam menerapkan

⁷⁰ Australian Law Reform Commission, *op.cit.*, hal. 46-47. Lihat juga Patrick Birkinshaw, *Freedom of Information: The Law, the Practice and the Ideal* (Hampshire: Butterwoths, 2001), hal. 63-64.

⁷¹ Australian Law Reform Commission, *op.cit.*, hal. 49-53 dan Article 19, *Principles on Freedom of Information Legislation* (online) <http://www.article19.com> [30 Desember 2004].

⁷² *Ibid.* Lihat juga Steve Peers, “The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis” (2002) 21 *Yearbook on European Law* hal. 394.

pengecualian, walau dalam konteks tertentu pendekatan kelas atau kategori tetap perlu diberlakukan.⁷³

Lebih jauh lagi, penggunaan pendekatan uji konsekwensi di atas biasanya diikuti dengan penggunaan pendekatan lain yaitu pengujian untuk menimbang kepentingan publik (*balancing public interest test*). Berdasarkan pendekatan *balancing public interest test*, suatu informasi yang menurut pendekatan uji konsekwensi boleh ditutup tetap harus dapat dibuka jika, setelah diuji, dianggap ada kepentingan publik yang lebih tinggi dibanding dengan kepentingan untuk menutupnya. Hal ini sesuai dengan rasio dimungkinkannya suatu informasi untuk dikecualikan, yaitu untuk melindungi kepentingan publik itu sendiri. Karenanya jika setelah dilakukan *balancing public interest test* dianggap ada kepentingan publik yang lebih tinggi untuk membuka informasi dibanding dengan kepentingan untuk menutupnya, maka wajar jika informasi tersebut kemudian dibuka untuk publik.

Mengingat sulitnya mendefinisikan kepentingan publik tanpa contoh yang konkrit, maka dikembangkanlah faktor-faktor yang harus dan yang tidak boleh dipertimbangkan dalam melakukan *balancing public interest test*.

Suatu informasi yang secara beralasan dapat dikecualikan (ditutup) tetap harus dibuka jika, setelah diuji, dianggap ada kepentingan publik yang lebih tinggi untuk membukanya dibandingkan dengan kepentingan untuk menutupnya

Faktor yang HARUS dipertimbangkan, antara lain:⁷⁴

- Apakah dokumen informasi yang diminta dapat mengungkapkan alasan di balik suatu putusan/kebijakan tertentu;
- Apakah informasi yang diminta akan mengungkapkan resiko terhadap lingkungan hidup atau kesehatan atau upaya hal-hal yang berhubungan dengan kesehatan dan keamanan publik;

⁷³ Ada beberapa informasi yang sama sekali memang tidak boleh dibuka ke publik, terlepas dari ada tidaknya kepentingan publik yang lebih besar misalnya informasi yang berhubungan sangat erat dengan privasi seseorang yang bukan pejabat publik. Lihat Australian Law Reform Commission, *op.cit.*, hal. 49.

⁷⁴ *Ibid.*, hal. 53.

- Apakah informasi yang diminta akan memberikan kontribusi demi terciptanya perdamaian dan ketertiban umum;
- Apakah informasi yang diminta akan memberikan kontribusi bagi penegakan hukum dan keadilan, terutama dalam penegakan hukum pidana.

Faktor yang TIDAK BOLEH dipertimbangkan:⁷⁵

- Senioritas/tingkat kepangkatan dari pejabat publik yang namanya termuat dalam informasi yang diminta;
- Bahwa informasi yang diminta akan membingungkan publik, menimbulkan salah interpretasi atau bahwa publik belum siap untuk mengetahui suatu informasi mengenai suatu rencana tertentu;
- Bahwa pengungkapan informasi yang diminta dapat membuat malu pemerintah.

*b. Lingkup Informasi yang Dapat Dikecualikan*⁷⁶

Jika kita pelajari literatur dan bandingkan dengan aturan yang menjamin hak memperoleh informasi di negara lain, secara garis besar informasi yang dapat dikecualikan (tidak dapat diakses publik) dapat dibedakan menjadi sembilan kelompok, yaitu informasi yang berhubungan dengan: (1) pribadi; (2) *privilege* menurut hukum; (3) komersial; (4) kesehatan dan keamanan; (5) penegakan hukum; (6) pertahanan, keamanan dan hubungan internasional/diplomaik; (7) kepentingan ekonomi publik; (8) Penyusunan kebijakan; dan (9) prosedur internal badan publik.

Berikut ini adalah elaborasi secara garis besar lingkup informasi yang umumnya dikecualikan dalam pengaturan mengenai kebebasan

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Penjelasan dalam bagian ini diolah dari berbagai sumber, antara lain: Koalisi, *Kebebasan, op.cit.*, Mendel, *Kebebasan, op.cit.*, Drennan, *op.cit.*, Article 19, *Principles, op.cit.*, The Reporters Committee for Freedom of the Press (online) <http://www.rcfp.org/foiact/index.html> [11 November 2004], Canada Freedom of Information Act dalam Department of Justice Canada (online) <http://laws.justice.gc.ca/en/A-1/8.html#rid-60> [20 Desember 2004], Australian Law Reform Commission, *op.cit.* dan The Rules of Public Access to Records of the Judicial Branch, Minnesota Supreme Court.

informasi di negara lain. Penekanan lebih jauh hanya akan diberikan terhadap lingkup informasi yang relevan dalam konteks pengadilan.

Pribadi

Informasi yang bersifat pribadi (*personal information*) tertentu umumnya masuk dalam lingkup informasi yang dikecualikan guna melindungi hak atas privasi seseorang. Umumnya yang termasuk dalam lingkup informasi yang bersifat pribadi ini antara lain data kesehatan (baik kesehatan fisik maupun mental/kejiwaan); data identitas/profil; data mengenai kapasitas dan kompetensi; data keuangan dan kekayaan; serta data korespondensi atau komunikasi seseorang.⁷⁷

Umumnya informasi pribadi ini dapat dibuka jika, antara lain: (a) informasi tersebut merupakan informasi pribadi peminta informasi;⁷⁸ (b) ada persetujuan dari pribadi yang informasinya hendak diakses pihak lain; (c) ada kepentingan publik yang menuntutnya, yaitu dalam hal pengungkapan informasi tersebut berkaitan dengan posisi seseorang dalam jabatan-jabatan publik atau jika peraturan perundang-undangan menentukan bahwa informasi pribadi tersebut harus dibuka.

Atas pertimbangan dalam butir c di atas, kecuali untuk jabatan-jabatan tertentu, informasi mengenai data pribadi pejabat publik dianggap sebagai dokumen yang bisa diakses publik.⁷⁹ Termasuk di dalamnya antara lain: informasi mengenai nama; sejarah karir/posisi yang diemban; *job description* dari posisi yang diemban sampai dengan sejarah besar gaji dan tujangan pejabat publik.⁸⁰

⁷⁷ Lihat misalnya The Reporters Committee for Freedom of the Press, <http://www.rcfp.org/foiaact/index.html>.

⁷⁸ Misalnya informasi tentang hasil penilaian kinerja atau nilai ujian si peminta informasi.

⁷⁹ Ada beberapa jabatan yang jika identitas pejabatnya dibuka akan menimbulkan dampak negatif bagi penegakan hukum, hubungan internasional atau keamanan pribadi pejabat tersebut, misalnya data seorang intel, mata-mata atau prajurit rahasia.

⁸⁰ Hal ini misalnya diterapkan di Amerika Serikat. Lihat The Reporters Committee for Freedom of the Press, <http://www.rcfp.org/foiaact/index.html>.

Privilege menurut Hukum

Sebagaimana diketahui, ada beberapa profesi yang memiliki *privilege* untuk menyimpan rahasia atas suatu informasi dari pihak lain. Termasuk di dalamnya profesi Advokat atau Pastor. Saking kuatnya jaminan tersebut, menurut Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, orang yang karena profesi (pekerjaannya), harkat martabat atau jabatannya diwajibkan menyimpan rahasia tidak wajib memberi keterangan yang dipercayakan kepadanya tersebut di pengadilan jika ia diminta menjadi saksi (Pasal 170 ayat [1]). Informasi yang mereka pegang ini termasuk informasi yang bisa dikecualikan.

Komersial

Infomasi komersial yang dapat dikecualikan di sini adalah informasi yang apabila dibuka dapat secara serius mengganggu perlindungan atas hak kekayaan intelektual dan mengakibatkan persaingan usaha yang tidak sehat. Termasuk dalam lingkup informasi tersebut misalnya informasi mengenai rahasia dagang.⁸¹

Kesehatan dan Keamanan

Termasuk informasi yang biasanya dikecualikan adalah informasi yang jika dibuka dapat membahayakan hidup, kesehatan atau keamanan seseorang.

Penegakan Hukum

Tujuan dari pengecualian informasi tertentu yang berhubungan dengan penegakan hukum adalah untuk menghindari terbukanya informasi yang secara serius dapat menghambat atau mengganggu upaya investigasi suatu tindak pidana, mengakibatkan proses peradilan yang tidak *fair* atau

⁸¹ Termasuk di dalamnya rahasia metode produksi, metode pengolahan, metode penjualan, atau informasi lain di bidang teknologi dan/atau bisnis yang memiliki nilai ekonomi dan tidak diketahui oleh masyarakat (UU No. 30 tahun 2000). Sebenarnya UU ini masih harus dikritisi lebih jauh mengingat pendefinisian rahasianya yang elastis.

membahayakan pihak-pihak atau sarana prasana yang berhubungan dengan kegiatan penegakan hukum.

Umumnya informasi mengenai penegakan hukum yang tidak dapat diakses publik adalah, antara lain, informasi yang dapat: (a) membuka identitas sanksi/informan -kecuali mereka tidak keberatan; (b) mengungkap data intelejen; (c) membahayakan jiwa dan keluarga aparat penegak hukum dan pihak-pihak lain yang berhubungan dengan upaya penegakan hukum; (d) membahayakan keamanan sarana/ prasarana pegakan hukum; (e) mengungkap rencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan kegiatan tindak pidana dan terorisme; (f) mengungkapkan teknik rahasia dalam penyidikan atau penuntutan; (g) menghalangi proses penegakan hukum dan mendorong pelanggaran asas praduga tidak bersalah.

Walau daftar informasi yang dapat dikecualikan ini cukup panjang, namun penerapan pengecualian tersebut cukup ketat. Pengecualian dalam butir g misalnya, hanya diartikan sebagai informasi yang akan menghalangi proses penegakan hukum *yang belum selesai*. Karena itu, informasi proses penegakan hukum yang telah selesai –misalnya nama terdakwa yang perkaranya telah dilimpahkan ke pengadilan atau informasi seputar proses persidangan dan *out put* nya- tidak termasuk informasi yang dikecualikan.⁸² Demikian pula informasi atas penghentian penyidikan atau penuntutan yang pada hakekatnya proses penegakan hukumnya telah selesai.

Pertahanan, Keamanan dan Hubungan Internasional

Penutupan informasi atas dasar pertahanan dan keamanan merupakan alasan yang paling klasik. Guna menghindari munculnya bahaya serius terhadap pertahanan dan keamanan negara, sejumlah daftar pengecualian telah dikembangkan. Lingkup informasi yang berhubungan dengan pertahanan dan keamanan yang umumnya dikecualikan antara lain adalah informasi berkenaan dengan: (a) data intelejen, taktik atau strategi militer; (b) rencana strategi pelaksanaan peperangan atau operasi

⁸² The Reporters Committee for Freedom of the Press <http://www.rcfp.org/foiact/index.html>.

militer; (c) jumlah dan komposisi peralatan dan satuan tempur serta rencana pengembangannya; (d) perkiraan kemampuan militer negara lain; (e) keadaan pangkalan tempur; (f) sandi; (g) kelemahan fisik dan metode pengamanan bangunan atau struktur dan sistem tertentu, termasuk sistem komputer dan sistem komunikasi.

Selain itu, informasi yang jika dibuka dapat membahayakan hubungan diplomatik negara dengan negara lain biasanya juga termasuk informasi yang dikecualikan. Termasuk di dalamnya, antara lain, informasi yang berhubungan dengan (a) posisi yang akan dan telah diambil oleh negara dalam hubungannya dengan negosiasi internasional; (b) korespondensi diplomatik antar negara; (c) sistem komunikasi yang dipergunakan dalam menjalankan hubungan internasional.

Kepentingan Ekonomi Nasional

Alasan lain yang biasa dipergunakan untuk mengecualikan informasi yang dikelola negara kepada publik adalah jika dibukanya informasi tersebut dapat membahayakan kepentingan ekonomi nasional atau kemampuan pemerintah untuk mengelola keuangan negara. Yang termasuk lingkup tersebut antara lain adalah informasi mengenai: (a) rahasia dagang perusahaan yang dikelola negara dan hak atas kekayaan intelektual yang diperoleh berdasarkan riset yang dibiayai negara; (b) peta/informasi lain yang menunjukkan lokasi kekayaan alam; (c) rencana perubahan suku bunga, pajak dan mode operasi institusi keuangan serta rencana pembelian dan penjualan mata uang asing.

Penyusunan Kebijakan

Meski mayoritas dari *out put* suatu kebijakan merupakan informasi yang terbuka bagi publik, informasi tertentu dalam proses penyusunan kebijakannya bisa jadi merupakan informasi yang dikecualikan. Dalam ketentuan mengenai kebebasan memperoleh informasi di banyak negara, informasi tertentu sehubungan dengan proses penyusunan kebijakan dapat dikecualikan jika dikhawatirkan bahwa dibukanya informasi tersebut dapat secara serius: (a) mengurangi kebebasan, keberanian dan

kejujuran dalam pengajuan usul, komunikasi atau pertukaran gagasan sehubungan dengan proses pengambilan keputusan; (b) menghambat kesuksesan kebijakan karena adanya pengungkapan secara prematur;⁸³ (c) mengganggu keberhasilan dalam suatu proses negosiasi.⁸⁴

Perlu ditegaskan bahwa yang dikategorikan sebagai informasi “dalam proses penyusunan kebijakannya” tidak harus berarti “draft final suatu kebijakan”. Penggunaan istilah tersebut sangat tergantung konteksnya. Dalam konteks informasi yang berhubungan dengan proses negosiasi, maka istilah “dalam proses penyusunan kebijakannya” bisa diartikan sebagai “posisi atau rencana yang disusun pemerintah” yang sifatnya final (sebagai bahan negosiasi). Namun dalam konteks kebijakan yang tidak sensitif atau berdimensi publik luas, maka yang dimaksud dengan “dalam proses penyusunan kebijakannya” di sini adalah draft awal (*preliminary draft*), proposal, usulan, laporan atau hasil studi/riset dan terutama pendapat/opini pihak-pihak dalam badan publik terhadap hal tersebut.⁸⁵

Tidak termasuk dalam pengecualian di atas yaitu informasi sebagai berikut:⁸⁶ (a) draft final dari internal badan publik tersebut; (b) laporan atau hasil studi/riset yang disusun oleh pihak lain (bukan badan publik); (c) data faktual yang menjadi bagian pendukung dalam proses penyusunan kebijakan tersebut. Hal ini berhubungan dengan kuatnya penerapan proses pengambilan kebijakan yang partisipatif di banyak negara. Jadi setelah misalnya draft awal dianggap memadai, maka draft tersebut biasanya diberikan atau bahkan diumumkan ke publik atau kelompok-kelompok di masyarakat yang memiliki *interest* dalam bidang yang relevan, untuk diminta pendapat dan komentarnya.

⁸³ Misalnya jika hasil kajiannya belum tuntas.

⁸⁴ Misalnya informasi yang berhubungan dengan posisi atau rencana yang disusun pemerintah dalam rangka menghadapi suatu proses negosiasi.

⁸⁵ The Reporters Committee for Freedom of the Press, <http://www.rcfp.org/foiaact/index.html>.

⁸⁶ Australia Law Reform Commission, *op.cit.*, hal. 62-63; The Reporters Committee for Freedom of the Press, <http://www.rcfp.org/foiaact/index.html> dan Canada Freedom of Information Act, *op.cit.*

Prosedur Internal Badan Publik

Pengecualian yang masuk kategori informasi prosedur internal badan publik yang dapat dikecualikan yakni informasi yang jika dibuka dapat mengancam keamanan dan efektivitas pelaksanaan fungsi tertentu dari badan publik tersebut. Termasuk di dalamnya, antara lain: informasi tentang kata kunci (*password*) untuk mengakses sistem komputer; prosedur dan teknik dalam audit keuangan; atau informasi detail tentang ujian dan audit yang akan dilaksanakan, informasi mana jika dibuka akan mengancam kesuksesan pelaksanaan ujian atau audit.⁸⁷

Tidak termasuk dalam informasi yang boleh dikecualikan misalnya prosedur dan formulir evaluasi kinerja pegawai serta prosedur dalam menjalankan manajemen personel dan keuangan badan publik, mengingat informasi semacam itu berhubungan erat dengan kepentingan publik.⁸⁸

c. Pengecualian yang Berhubungan dengan Pengecualian

Walau suatu informasi masuk dalam kelompok informasi yang dapat dikecualikan berdasarkan alasan-alasan di atas, tidak berarti bahwa seluruh atau sebagian dari informasi tersebut boleh atau harus ditutup dari mata publik. Selain karena mungkin ada kepentingan publik yang lebih besar untuk membuka suatu informasi dibanding dengan menutupnya (yang harus diuji melalui *balancing public interest test*), alasan-alasan lain dapat mengecualikan hal-hal yang berhubungan dengan pengecualian di atas adalah sebagai berikut:

Informasi yang Sudah Ada atau Sudah Dapat Diakses Publik

Untuk informasi yang selama ini sudah tersedia atau yang sudah bisa diakses oleh publik (*publicly available*) maka tidak boleh dikecualikan

⁸⁷ Contoh konkrit pengecualian di atas misalnya informasi tentang soal ujian dalam suatu proses rekrutmen dan rencana pelaksanaan suatu audit.

⁸⁸ The Reporters Committee for Freedom of the Press, <http://www.rcfp.org/foiact/index.html>.

lagi.⁸⁹ Termasuk dalam kategori ini adalah informasi tertentu yang sebelumnya sudah diuji konsekwensinya dan ditetapkan (dalam proses Banding) menjadi informasi yang dinyatakan dapat diakses publik. Jadi sekali suatu informasi sudah dinyatakan terbuka oleh badan publik, maka seterusnya informasi tersebut menjadi informasi publik.

Bagian Lain dari Informasi yang Dikecualikan

Sangat mungkin dalam suatu dokumen yang ada bagian yang dikecualikan dan ada yang tidak. Misalnya putusan pengadilan untuk perkara tindak pidana perkosaan. Untuk melindungi identitas korban agar tidak menjadi korban untuk kedua kalinya (karena publikasi), maka putusan pengadilannya tetap menjadi dokumen yang terbuka untuk publik namun bagian tertentu yang berisi identitas korban dapat dihapus/dihitamkan. Jadi prinsipnya, walau ada bagian tertentu dalam dokumen yang memenuhi unsur untuk dikecualikan, tidak berarti informasi lain dalam dokumen tersebut harus dinyatakan dikecualikan (tertutup) pula.

Telah Lewat Jangka Waktu

Walau suatu informasi dalam suatu waktu dikecualikan, tidak berarti bahwa selamanya informasi tersebut harus dikecualikan. Banyak negara mengatur bahwa informasi yang dikecualikan tersebut tetap harus dapat diakses publik setelah waktu tertentu.⁹⁰ Semacam daluarsa dalam hukum pidana.

d. Alasan Lain untuk Menolak Permintaan Informasi

Selain dengan menggunakan alasan pengecualian sebagaimana dijelaskan di atas, badan publik dapat menolak suatu permintaan informasi jika permintaan tersebut:⁹¹ (a) Berulang-ulang, yakni jika seorang peminta

⁸⁹ Article 19, *Principles*, *op.cit.* Misalnya informasi yang sudah pernah diumumkan oleh badan publik atau berita acara sidang atau putusan pengadilan perkara yang terbuka untuk umum.

⁹⁰ Lihat pengaturan di Amerika, Swedia, Thailand atau Inggris dalam Koalisi, "*Kebebasan*, *op.cit dan Mendel, Kebebasan*, *op.cit.*

⁹¹ Article 19, *Principles*, *op.cit.*

informasi berkali-kali meminta informasi yang sama persis; (b) tidak masuk akal, yakni jika permintaan yang diajukan jelas-jelas tidak mungkin dipenuhi karena tidak wajar.⁹²

2. Kontekstualisasi Terhadap Pengadilan

Ada dua isu pokok yang telah dipaparkan pada bagian di atas. *Pertama*, mengenai pendekatan yang selama ini dipergunakan untuk mengatur informasi mana yang dapat dikecualikan (tidak dapat diakses publik) dan mana yang harus terbuka. *Kedua*, mengenai informasi apa atau informasi yang bagaimana yang umumnya dapat dinyatakan sebagai informasi yang dikecualikan. Mengenai isu pertama tentang pendekatan, sepertinya telah cukup jelas bahwa sebaiknya model pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan yang mengedepankan pengujian atas konsekuensi (*consequential harm*) dengan membuka kemungkinan dilakukan *balancing public interest test*. Namun demikian, dalam beberapa hal perlu pula digabung dengan pendekatan kelas atau kategori. Lebih jauh lagi diusulkan bahwa penggunaan pendekatan kelas atau kategori bukan hanya untuk menyatakan informasi dengan kategori apa yang harus dikecualikan, namun juga untuk menetapkan informasi dalam kategori apa yang harus dinyatakan terbuka (yaitu untuk informasi-informasi yang sudah jelas harus dapat diakses publik tanpa perlu lebih jauh diuji dampaknya). Pertanyaan berikutnya, informasi apa yang boleh dikecualikan dan yang harus dapat diakses publik?

Jika kita cermati teori dan perbandingan pengaturan di negara lain, maka terlihat bahwa informasi yang dapat dikecualikan tidak sedikit jumlahnya. Hal ini wajar mengingat bahwa aturan-aturan di atas berbicara dalam lingkup negara yang -karena fungsi-fungsi yang dijalankan organ-organ negara tersebut khususnya eksekutif- mengelola begitu banyak informasi dimana sebagian bersifat sensitif. Cerita yang berbeda kita temui jika berbicara mengenai informasi yang dikelola lembaga peradilan. Fungsi lembaga peradilan yang khusus membuat informasi yang dikelolanya tidak terlalu besar dan kompleks serta

⁹² Misalnya meminta seluruh putusan pengadilan sepuluh tahun terakhir.

mayoritas bukanlah informasi yang sensitif sehingga perlu dikecualikan. Selain itu informasi yang memang harus dikecualikan di pengadilan umumnya sudah diatur tersendiri dalam aturan khusus, seperti adanya UU yang mengatur sidang tertutup untuk perkara tertentu, musyawarah hakim yang rahasia dan sebagainya.⁹³

Guna mempermudah analisis mengenai informasi apa yang dikelola pengadilan yang bisa dikecualikan dan informasi mana yang harus terbuka untuk umum, ada baiknya kita uji satu per satu dengan fungsi-fungsi yang dimiliki lembaga peradilan.

a. Fungsi Penyelesaian Sengketa dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Informasi yang dikelola pengadilan sehubungan dengan fungsinya sebagai penyelesai sengketa dan penguji peraturan perundang-undangan cukup beragam, baik yang berhubungan dengan proses penyelesaian sengketa dan pengujian peraturan sampai dengan *output*-nya. Termasuk di dalamnya informasi mengenai penetapan majelis hakim, jadwal persidangan hingga putusan pengadilan sendiri. Berikut ini pembahasan mengenai informasi utama yang dikelola pengadilan dalam konteks pelaksanaan fungsi penyelesaian sengketa dan pengujian peraturan perundang-undangan.

⁹³ Di beberapa negara, seperti Amerika Serikat atau Inggris, UU tentang Kebebasan Memperoleh Informasi hanya membatasi hak masyarakat untuk mengakses informasi yang dikelola eksekutif, tidak termasuk lembaga peradilan atau legislatif. Hal ini terutama disebabkan karena fungsi utama pengadilan hanyalah fungsi mengadili. Berbeda dengan fungsi eksekutif yang jauh lebih luas. Dalam konteks fungsi mengadili, peraturan perundang-undangan mereka telah sejak dulu mengatur bahwa pelaksanaan fungsi tersebut sejauh mungkin dilakukan secara terbuka. Selain itu telah ada praktek yang panjang bahwa putusan pengadilan serta informasi lain yang relevan dalam konteks pelaksanaan fungsi mengadili tersebut (misalnya berita acara sidang) dapat diakses publik. Di Amerika, jaminan tersebut lahir dari UU tentang Open Record di negara bagian yang mengatur pula kewajiban bagi pengadilan untuk membuka *record-record*-nya, aturan internal pengadilan sendiri serta banyak yurisprudensi (*case-law*). Di sisi lain, informasi yang dikelola pengadilan yang tidak berhubungan langsung dengan fungsi mengadili, termasuk dalam informasi yang dapat diakses oleh publik berdasarkan UU Kebebasan Memperoleh Informasi negara tersebut. Hal ini merupakan konsekuensi logis bahwa fungsi-fungsi pengadilan lain yang bersifat 'administratif' di negara tersebut -misalnya informasi mengenai kepegawaian atau anggaran- sebagian besar merupakan informasi yang dikelola oleh eksekutif. Lihat juga penjelasan dalam Larson, *op.cit.*, US Courts (online) <http://www.uscourts.gov/privacyn.htm> [11 November 2004], Brooke, *op.cit.*, hal. 99-125 dan The Rules of Public Access to Records of the Judicial Branch, Minnesota Supreme Court.

Penetapan Majelis Hakim

Berbeda dengan pada pengadilan tingkat pertama, umumnya pemeriksaan perkara pada pengadilan tingkat banding dan kasasi hanyalah pemeriksaan atas berkas perkara. Pemeriksaan model demikian tidak dilakukan secara terbuka (seperti dalam persidangan di pengadilan tingkat pertama). Karenanya pada umumnya publik tidak mengetahui siapa majelis hakim yang ditunjuk untuk mengadili perkara tersebut. Pertanyaannya kemudian, apakah informasi mengenai siapa majelis hakim yang ditunjuk untuk mengadili suatu perkara merupakan informasi yang boleh diakses publik?

Walau tidak ada aturan secara khusus, secara prinsip MA telah mengakui bahwa informasi tersebut adalah informasi yang dapat diakses oleh publik. Hal ini dipraktekkan sendiri oleh MA dimana dalam Sistem Informasi MA ("SIMARI")⁹⁴ masyarakat dimungkinkan untuk mencari informasi mengenai majelis hakim agung yang tengah memeriksa perkara tertentu melalui fasilitas komputer yang tersedia di MA. Praktek ini dikenal pula di negara lain.⁹⁵

Sebelum sistem tersebut dibuat, memang ada pandangan yang menyatakan bahwa informasi semacam itu seharusnya tidak dapat diakses publik, termasuk pihak yang berperkara. Alasan di balik pemikiran tersebut adalah untuk menghindari pihak yang berperkara melakukan pendekatan atau melakukan komunikasi sepihak dengan seluruh atau salah satu majelis hakim.⁹⁶ Namun akhirnya pandangan tersebut tidak diterima. Hal ini merupakan putusan yang tepat karena pada prakteknya sebelum informasi tersebut dibuat terbuka-pun para pihak berperkara hampir selalu dapat mengetahui siapa majelis hakim yang memeriksa perkaranya melalui jalur tidak resmi yakni dengan menanyakannya kepada pegawai MA dengan memberikan sejumlah

⁹⁴ SIMARI merupakan sistem informasi yang menggantikan sistem lama yang dikenal dengan nama "Akses 121".

⁹⁵ Lihat misalnya praktek di Perancis dan Swedia dalam EU Phare Technical Assistance Project on Prevention of Corruption in the Court System 2002, "Transparency of Courts Information" (online) <http://www.policy.lv/index.php?id=102337&lang=en>. [27 Februari 2005].

⁹⁶ Informasi dari mantan hakim agung, 2001.

imbangan. Dengan dibukanya informasi tersebut setidaknya satu rantai pendek praktek suap di MA telah dipotong.

Jadwal Persidangan dan Tahapan Proses Berperkara

Sebagaimana disinggung, ada perbedaan proses penyelesaian perkara antara pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding dan kasasi. Pada pengadilan tingkat pertama, proses persidangan dilakukan secara terbuka dan seharusnya jadwal persidangan diumumkan di gedung pengadilan.⁹⁷ Para pihak atau kuasanya selalu diberi panggilan atau pemberitahuan untuk menghadiri persidangan tersebut.

Persidangan pada pengadilan tingkat banding dan kasasi umumnya hanya pemeriksaan atas berkas perkara, tanpa kehadiran para pihak. Konsekwensinya, para pihak tidak otomatis mengetahui sampai dimana tahap pemeriksaan perkaranya tengah berjalan. Bahkan walau putusan pengadilan tingkat banding dan kasasi harus dibacakan dalam sidang yang terbuka untuk umum, kecuali hakim dan panitera perkara, hampir bisa dipastikan tidak ada orang yang menghadiri sidang tersebut – termasuk para pihak- karena mereka tidak pernah mengetahui kapan putusan atas perkaranya akan dibacakan.⁹⁸

Informasi mengenai jadwal persidangan (termasuk pembacaan putusan) dan tahapan dari proses suatu perkara yang sedang berjalan bukanlah informasi yang perlu dikecualikan. Tidak ada konsekwensi negatif yang mungkin timbul dengan dibukanya informasi semacam ini. Dan praktek selama inipun demikian. Jika pada pengadilan tingkat pertama informasi tersebut (seharusnya) bisa dilihat di papan pengumuman pengadilan, pada tingkat kasasi (MA), informasi tersebut –secara teori- bisa diakses melalui SIMARI walau kurang informatif (informasi yang tersedia minim) dan seringkali tidak *up to date*. Lebih jauh lagi MA telah merencanakan agar para pihak berperkara dapat mengetahui tahap dari

⁹⁷ Di beberapa pengadilan biasanya jadwal sidang perkara tertentu dituliskan di semacam papan informasi dan diletakkan di tempat yang terbaca oleh pengunjung sidang. Bahkan PN Jakarta Pusat misalnya, memiliki sistem informasi yang terkomputerisasi yang salah satunya berisikan informasi jadwal sidang. Namun tidak jarang jadwal tersebut tidak di *up date* sehingga informasi yang ada tidak akurat.

⁹⁸ Biasanya pembacaan putusan ini dilakukan di ruang sidang atau ruang ketua majelis, hanya dengan membuka pintu ruang tersebut.

suatu perkara yang sedang ditangani di MA melalui internet (melalui *case tracking system*) seperti di negara lain.⁹⁹

Keterbukaan informasi mengenai jadwal persidangan (termasuk pembacaan putusan) diharapkan dapat mendorong akuntabilitas hakim dalam menjalankan fungsinya karena hal tersebut akan mempermudah upaya pemantauan terhadap proses persidangan. Beberapa jurnalis mengatakan bahwa pada beberapa kasus yang 'sensitif' (menarik perhatian publik), ada kesan hakim sengaja melakukan sidang pada sore hari, waktu dimana mayoritas jurnalis sudah harus kembali ke kantor untuk menulis berita yang mereka peroleh hari itu.¹⁰⁰ Jika informasi mengenai jadwal persidangan selalu terbuka, bahkan secara aktif diumumkan, hal di atas bisa dihindari.

Sehubungan dengan tahap proses berperkara di pengadilan tingkat banding dan kasasi, perlu ditegaskan pula bahwa informasi yang dapat diakses masyarakat seharusnya tidak terbatas pada informasi mengenai proses suatu perkara sudah sampai dimana, namun juga untuk mengetahui secara rinci mengenai kapan suatu berkas perkara ada di bagian/pihak tertentu. Informasi ini penting untuk mengetahui pada tahap mana suatu proses berperkara berjalan cepat atau lambat dan untuk dapat menjadi bahan untuk melihat indikasi suatu praktek KKN dalam rangkaian proses berperkara.

Advisblaad, Musyawarah Hakim dan Dissenting Opinion

Sebelum sebuah putusan diambil, ada dua tahap yang biasanya dilakukan, tergantung tingkat pengadilannya. Pada MA, biasanya sebelum dilakukan rapat musyawarah, hakim agung membuat *advisblaad* (pendapat tertulis). Baru kemudian dalam waktu yang ditentukan, para hakim agung berkumpul untuk memusyawarahkan putusan yang akan

⁹⁹ Di Belanda dan Amerika misalnya, telah ada sistem penelusuran kasus yang sedang diperiksa pengadilan melalui internet. Lihat Aemoudt Schmidt and Willem Six, "The Netherlands: Practical Perspective" dalam *IT Support of the Judiciary in Europe*, A.R. Ladder, et.al (eds), hal. 75-80 (online) http://www.cirfid.unibo.it/~sartor/sartorpapers/g Sartor2001_it_support_of_the_judiciary.pdf [12 April 2005] atau California Court (online) <http://www.courtinfo.ca.gov/> [11 April 2005].

¹⁰⁰ Pernyataan jurnalis yang sehari-hari meliput berita di pengadilan, tahun 2003.

diambilnya sehubungan dengan perkara yang diperiksa. Pada pengadilan tingkat yang lebih rendah, prosesnya lebih sederhana yaitu tanpa melalui proses penyusunan *advisblaad*. Menurut UU, baik di tingkat MA maupun di pengadilan yang lebih rendah, rapat musyawarah hakim tersebut bersifat rahasia dan hanya dihadiri oleh para hakim dan panitera.¹⁰¹

Dalam rapat musyawarah, masing-masing hakim akan mengajukan pandangannya atas perkara yang diperiksa dan mengambil keputusan, baik melalui kesepakatan (mufakat) maupun, dalam hal terdapat perbedaan yang mendasar, suara terbanyak (*voting*). Jika putusan diambil berdasarkan suara terbanyak maka yang dipergunakan adalah pendapat mayoritas hakim dalam majelis tersebut.

Pada masa lalu, hakim yang berbeda pendapat *dapat* menuliskan argumentasi atas pendapatnya yang berbeda dengan mayoritas hakim lain di majelis tersebut (*dissenting opinion*) dalam buku rahasia yang khusus disediakan untuk itu dan disimpan oleh pimpinan pengadilan.¹⁰² Namun terutama sejak diundangkannya UU No. 4 tahun 2004, keberadaan *dissenting opinion* secara terbuka diakui sebagai hukum positif. Dengan diperkenalkannya *dissenting opinion* secara terbuka maka pendapat tertulis dari hakim yang berbeda pendapat mayoritas hakim lain dalam suatu majelis *harus* dinyatakan secara terbuka dan diintegrasikan dalam putusan.¹⁰³

Yang janggal, dalam UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, diatur kewajiban baru bagi setiap hakim untuk menyampaikan pertimbangan atau pendapat tertulis terhadap perkara yang sedang diperiksa dalam sidang musyawarah, hal mana kemudian harus menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari putusan (Pasal 19

¹⁰¹ Pasal 19 ayat (3) UU No. 4 tahun 2004 dan Mahkamah Agung, *Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Mahkamah Agung Buku III* (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 1994), hal. 26.

¹⁰² Mahkamah Agung, *Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Mahkamah Agung Buku III*, hal. 26 dan Mahkamah Agung, *Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan Buku II* (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 1994), hal. 103.

¹⁰³ Walau maksudnya baik –yakni untuk mendorong pertanggungjawaban individual hakim– namun pengharusan untuk memuat *dissenting opinion* dalam putusan dianggap terlalu berlebihan. Akan lebih baik jika hal tersebut dianggap sebagai hak, bukan keharusan. Lihat penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini dalam Rifqi S Assegaf, “Mahkamah Agung dalam Gerak Perubahan” dalam *Pembaharuan Hukum: Kumpulan Pemikiran Alumni* (Jakarta: ILUNI FHUI, 2004), hal 250.

ayat 4). Aturan ini membuat hakikat rapat musyawarah hakim yang rahasia menjadi hampir kehilangan maknanya.¹⁰⁴

Jika kita lihat literatur dan pengalaman negara lain seperti Belanda, Perancis, Swedia, Amerika, Australia atau Kanada, umumnya memang rapat musyawarah hakim (termasuk pendapat awal hakim sebelum musyawarah) tidak dilakukan secara terbuka alias rahasia.¹⁰⁵ Lebih ketat dari praktek di Indonesia, pada MA Amerika Serikat misalnya, musyawarah hakim agung hanya dihadiri oleh para hakim agung, tanpa kehadiran panitera.

Tujuan dari pelaksanaan rapat musyawarah hakim secara rahasia dan tidak boleh diaksesnya pendapat awal hakim (*advisblaad*) adalah untuk menjamin/menjaga keterusterangan berkomunikasi dalam proses tersebut, hal mana merupakan syarat pengambilan keputusan secara bebas dan tanpa tekanan dari pihak manapun.¹⁰⁶ Terlihat bahwa di sini tujuan menutup proses tersebut dari mata publik adalah demi kepentingan publik sendiri atas peradilan yang *fair* dan mandiri. Karenanya wajar jika informasi seputar rapat musyawarah hakim dan pendapat awal hakim (*advisblaad*) dianggap sebagai informasi yang dapat dikecualikan, yaitu informasi yang tidak dapat diakses oleh publik.

*Kewajiban untuk
mengintegrasikan advisblaad
dalam putusan sangat janggal dan
menghilangkan hakikat
musyawarah hakim yang rahasia*

¹⁰⁴ Bisa jadi pendapat awal mayoritas hakim kemudian berubah mengikuti pendapat hakim yang minoritas setelah dilakukan musyawarah. Hal ini juga kadang terjadi di Mahkamah Agung Amerika sebagaimana dijelaskan dalam Forrest Maltzman *et al*, *Crafting Law on the Supreme Court* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), hal. 9. Jika pendapat awal hakim harus terbuka, maka bukan mustahil legitimasi putusan menjadi tidak kuat, apalagi mengingat besarnya ketidakpercayaan publik terhadap pengadilan. Lihat kelemahan lebih lanjut mengenai hal ini dalam Assegat, *op.cit.*

¹⁰⁵ Mitchel De S.-O.-L'E.Lasser, *Judicial Deliberations* (New York: Oxford University Press, 2004), The Rules of Public Access to Records of the Judicial Branch, Minnesota Supreme Court (Rules 4 subd 1 huruf c) atau EU Phare Technical Assistance Project, *op.cit.*

¹⁰⁶ Lasser, *op.cit.*, hal. 323-325.

Pengaturan dengan nafas serupa dikenal pula dalam UU Kebebasan Informasi di beberapa negara. Biasanya informasi yang lahir dalam proses penetapan suatu keputusan atau kebijakan tertentu dianggap sebagai informasi yang dikecualikan dengan pertimbangan “...*necessary to protect the candour and frankness of communications...*”.¹⁰⁷

Terlepas dari hal tersebut, karena UU telah menetapkan bahwa pendapat tertulis hakim dalam musyawarah harus dibuka pula (diintegrasikan dalam putusan) dan MA lah yang harus mengatur lebih lanjut hal tersebut,¹⁰⁸ maka MA perlu menafsirkan sedemikian rupa sehingga pasal tersebut tidak mengancam kebebasan dan kemandirian hakim dalam bermusyawarah. Satu usul yang bisa dipertimbangkan adalah pasal tersebut diartikan sebagai kebolehan hakim untuk menuliskan “*concurring opinion*”, kebalikan dari *dissenting opinion*, sebagaimana dikenal di pengadilan Amerika atau beberapa pengadilan internasional.¹⁰⁹ Pada hakekatnya, *concurring opinion* adalah opini dari satu atau lebih hakim (minoritas) dalam majelis yang pada intinya sepakat dengan garis besar putusan yang dihasilkan majelis, namun menekankan suatu argumensi tambahan atau argumentasi alternatif hakim tersebut dalam melihat kasus tersebut yang membuatnya sampai pada kesimpulan yang mirip/sama dengan putusan mayoritas hakim dalam majelis.

Salinan Berita Acara Sidang, Putusan dan Penetapan

Perlu tidaknya keterbukaan informasi seputar berita acara sidang, putusan serta penetapan pengadilan kerap menimbulkan pro dan kontra. Sebagian pihak berpendapat bahwa tidak ada alasan sama sekali bagi pengadilan untuk menutup akses informasi atas hal tersebut, mengingat Pasal 19 ayat (1) dan (2) UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman secara tegas menjamin proses peradilan yang terbuka: bahwa sidang pengadilan dan pembacaan putusan pengadilan hanya sah jika dilakukan di dalam sidang yang terbuka untuk umum. Jadi begitu putusan atau penetapan tersebut diucapkan maka sebenarnya putusan atau penetapan tersebut sudah menjadi dokumen publik dan tidak ada

¹⁰⁷ Australian Law Reform Commission, *op.cit.*, hal. 63.

¹⁰⁸ Pasal 19 ayat (6) UU No. 4 tahun 2004.

¹⁰⁹ Maltzman, *op.cit.*, hal. 6-10.

lagi yang perlu dirahasiakan. Jika berita acara sidang, putusan atau penetapan pengadilan adalah dokumen yang 'rahasia' maka seharusnya publik tidak boleh mengikuti proses persidangan pula atau setidaknya seorang pengunjung sidang dilarang untuk mencatat setiap perkataan yang dikeluarkan dalam persidangan.

Di negara lain seperti Belanda, Perancis, Swedia, Kanada, Amerika atau Australia misalnya, informasi seputar hal tersebut jelas bisa diakses publik, bahkan melalui internet.¹¹⁰ Lebih jauh lagi, di Minnesota Amerika Serikat misalnya, bukti-bukti yang dipegang pengadilan dapat dilihat (*inspect*) oleh publik.¹¹¹ Pengecualian umum atas hak tersebut hanya diberikan untuk, antara lain:¹¹² (a) Berita Acara Sidang kasus-kasus tertentu yang sidangnya tertutup untuk umum, misalnya *pre-trial hearing*, sidang tindak pidana susila atau anak; (b) bukti-bukti dalam Berita Acara Sidang yang jika dibuka dapat membawa konsekuensi negatif, misalnya mengungkapkan data kesehatan seseorang; (c) identitas para pihak dalam berita acara sidang dan putusan perkara tertentu yang menyangkut privasi, misal adopsi, perwalian, perkosaan atau pidana anak; (d) informasi lain mengenai pribadi seseorang yang diminta hakim namun tidak masuk/dijadikan sebagai bukti di persidangan, misalnya informasi untuk menentukan perlu tidaknya seseorang melakukan konsultasi psikologi atau rehabilitasi.

Di negara lain, misal Belanda, Perancis, Amerika atau Australia, informasi seperti putusan atau penetapan pengadilan sudah sejak lama dapat diakses publik, bahkan melalui internet

¹¹⁰ Drennan, *op.cit.*, hal. 27; EU Phare Technical Assistance Project, *op.cit.*; Jean Bousquet, "Policy on Access to Court Records" (online) <http://www.courtaccess.org/states/wi/documents/wi-article-bousquet-policyonaccess.doc> [13 November 2004]; The Rules of Public Access to Records of the Judicial Branch, Minnesota Supreme Court (Rules 4); Aemoudt Schmidt and Willem Six, *op.cit.*, hal. 71-72; Rechtspraak, Guide for the Media 2003 (online) <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/6B6FF6DC-CFFB-4943-A5EC-231C24251D6B/0/040319DefinitievePersrichtlijnEngelseversiedef.pdf> [15 April 2005] atau California Court (online) <http://www.courtinfo.ca.gov/> [11 April 2005]. Memang seperti di Belanda, berita acara sidang merupakan informasi yang tertutup bagi publik.

¹¹¹ The Rules of Public Access to Records of the Judicial Branch, Minnesota Supreme Court (Rules Subd 2).

¹¹² *Ibid.*

Memang di Amerika misalnya ada kasus dimana pengadilan menerapkan pembatasan informasi yang dikecualikan secara berlebihan. Dalam sebuah investigasi media, ditemukan adanya dokumen-dokumen pengadilan yang harusnya terbuka namun dibuat tertutup dari kacamata publik, berdasarkan diskresi hakim yang kurang pada tempatnya. Namun hal tersebut mendapatkan kecaman dari banyak pihak dan perubahan kebijakanpun mulai dilakukan.¹¹³

Di sisi lain alasan pihak yang kontra untuk membuka akses pada publik untuk memperoleh salinan berita acara sidang, penetapan dan putusan pengadilan, bukannya tanpa dasar sama sekali. Ada beberapa pasal dalam UU yang mengatur lembaga peradilan dan hukum acara yang memang membatasi akses publik atas informasi tersebut.

Undang-undang No. 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum dan Undang-undang No. 5 tahun 1985 tentang Peradilan Tata Usaha Negara misalnya mengatur bahwa “*semua daftar, catatan, risalah, berita acara, serta berkas perkara tidak boleh dibawa ke luar ruang kerja kepaniteraan, kecuali atas izin Ketua Pengadilan*”.¹¹⁴ Jika penggugat, tergugat, dan penasihat hukum ingin mempelajari catatan, risalah, berita acara atau berkas perkara persidangan, maka mereka harus mendapatkan ijin Ketua Pengadilan pula (Pasal 81 UU No. 5 tahun 1986).

Pengaturan dengan nafas sama kita temui dalam hubungannya dengan akses terhadap salinan putusan pengadilan. Pasal 226 UU Nomor 8

¹¹³ Di beberapa pengadilan distrik negara bagian tertentu di Amerika, ditemukan adanya informasi seputar perkara tertentu yang ‘dirahasiakan’. Umumnya perkara perceraian tokoh-tokoh masyarakat atau artis, walau ada satu dua kasus yang berhubungan dengan terorisme, narkotik atau gugatan terhadap kesalahan jaksa dalam menuntut. Praktek yang tidak umum terjadi di Amerika ini dimungkinkan karena hakim diberikan diskresi terbatas untuk hal tersebut, yang hanya dapat diterapkan dalam kasus-kasus tertentu yang dianggap benar-benar penting. Namun “penyimpangan diskresi” tetap terjadi. Praktek ini mencuat melalui beberapa investigasi jurnalistik. Di banyak tempat, hal tersebut mengundang protes dan ditindaklanjuti dengan investigasi dari pihak tertentu, misalnya Komisi Yudisial di Negara Bagian. Ternyata praktek ini banyak tidak diketahui oleh hakim atau lawyer sendiri. Di beberapa tempat, praktek tersebut kemudian dihapus, dengan tetap membuka kemungkinan pembatasan informasi bagi publik untuk kasus-kasus tertentu yang bersifat sangat privat. Lihat The Reporters Committee for Freedom of the Press, <http://www.rcfp.org/secretjustice/secretdockets/pg1.html>.

¹¹⁴ Pasal 63 ayat (2) UU No. 2 tahun 1986 dan Pasal 141 ayat (2) UU No. 5 tahun 1985.

Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) menyebutkan bahwa:

- (1) *Petikan surat putusan pengadilan diberikan kepada terdakwa atau penasehat hukumnya setelah putusan diucapkan.*
- (2) *Salinan surat putusan pengadilan diberikan kepada penuntut umum dan penyidik, sedangkan kepada terdakwa atau penasehat hukumnya diberikan atas permintaan.*
- (3) *Salinan surat keputusan hanya boleh diberikan kepada orang lain dengan seizin Ketua Pengadilan setelah mempertimbangkan kepentingan dari permintaan tersebut.*

Pasal 131 ayat (2) UU No. 5 tahun 1985 dan beberapa klausul dalam hukum acara perdata mengatur hal serupa.¹¹⁵ Pengecualian dari ketentuan di atas yang berhubungan dengan salinan putusan hanya dikenal di hukum acara pidana mengenai putusan atau penetapan rehabilitas, hal mana menurut peraturan harus diumumkan.¹¹⁶

Dari ketentuan di atas, terlihat bahwa prinsipnya berita acara sidang dan salinan putusan pengadilan hanya dapat dilihat dan diberikan kepada para pihak semata. Pengecualian hanya diberikan jika ada izin dari Ketua Pengadilan dalam hal ada kepentingan yang beralasan (*legitimate*). Dan sebagaimana dijelaskan, umumnya pasal tersebut ditafsirkan oleh Ketua Pengadilan bahwa salinan putusan hanya diberikan kepada pihak lain demi kepentingan akademis semata.

Lebih jauh, Pasal 10 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) mengenal beberapa jenis pidana, termasuk di dalamnya pidana tambahan. Salah satu bentuk pidana tambahan tersebut adalah pengumuman putusan hakim. Jadi dalam konteks putusan pidana yang bersifat menghukum, membuka akses pada publik untuk memperoleh

¹¹⁵ Lihat misalnya Pasal 185 ayat (2) atau 194 Undang-Undang Darurat No. 1 Tahun 1951 tentang Tindakan-Tindakan Penyelenggarakan Susunan, Kekuasaan dan Acara Pengadilan Pengadilan Sipil,

¹¹⁶ Khusus untuk putusan atau penetapan mengenai rehabilitas maka putusan atau penetapan tersebut wajib ditempatkannya pada papan pengumuman pengadilan (Pasal 15 Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana).

putusan pengadilan dianggap sama dengan memberikan hukuman tambahan bagi terpidana.¹¹⁷

Walau ada dasar hukum untuk membatasi (bukan menghalangi) hak masyarakat untuk mengakses salinan berita acara sidang dan salinan putusan pengadilan sebagaimana dijelaskan di atas, sebenarnya jika kita mau membuka diri, banyak dasar hukum lain untuk memperoleh argumentasi hukum yang kuat pula yang mendorong keterbukaan informasi tersebut. Pasal 28 F UUD 1945, Pasal 20 dan 21 TAP MPR dan Pasal 14 UU tentang Hak Asasi Manusia telah memberikan dasar hukum yang cukup kokoh untuk menjamin hak masyarakat memperoleh informasi secara umum. UU Propenas yang mengatur arah pembaruan hukum ke depan dengan tegas menyatakan bahwa untuk menjamin akuntabilitas, keterbukaan dan *checks and balances* terhadap lembaga peradilan maka perlu ada kemudahan akses masyarakat untuk memperoleh putusan pengadilan.¹¹⁸ UU Kepailitan secara eksplisit mengatur pula kewajiban penerbitan putusan Pengadilan Niaga secara berkala (Penjelasan Pasal 284 ayat [1]).

Lebih jauh lagi, dalam Penjelasan Umum UU No. 35 tahun 1999 yang merubah sebagian ketentuan dalam UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman telah disebutkan bahwa "*Untuk menciptakan checks and balances terhadap lembaga peradilan antara lain perlu diusahakan agar putusan-putusan pengadilan dapat diketahui secara terbuka dan transparan oleh masyarakat.*" Walau UU No. 35 tahun 1999 tersebut kemudian diganti dan ketentuan serupa luput diintegrasikan dalam UU Kekuasaan Kehakiman yang baru (UU No. 4 tahun 2004), sebenarnya UU baru tersebut memiliki

Untuk menciptakan checks and balances terhadap lembaga peradilan perlu diusahakan agar putusan pengadilan dibuat transparan dan dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat (UU No. 20/2000 dan UU No. 35/1999)

¹¹⁷ Penjelasan seorang Hakim Tinggi kepada penulis mengenai pandangan sebagian hakim yang menolak adanya keterbukaan putusan pengadilan (2003).

¹¹⁸ Lampiran UU No. 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional, Bagian mengenai Pembangunan Sektor Hukum.

semangat kuat untuk mendorong keterbukaan putusan pengadilan dan akuntabilitas hakim dalam menjalankan fungsinya. Hal ini terlihat misalnya dari Pasal 19 ayat (4) yang mengatakan bahwa pendapat awal hakim harus dijadikan bagian yang tidak terpisahkan dari putusan. Sepertinya, pembahas UU sudah menganggap bahwa putusan pengadilan adalah dokumen publik sehingga yang perlu diatur tegas hanyalah sesuatu yang lebih jauh lagi, yakni pendapat awal hakim (dan juga *dissenting opinion*).¹¹⁹

Di tataran praktek, penafsiran yang ingin membatasi hak masyarakat untuk mengakses putusan pengadilan juga terlihat janggal dan inkonsisten dengan apa yang selama ini dilakukan oleh MA. Sebagaimana diketahui, selama ini MA juga kerap mempublikasikan sebagian kecil dari putusan pengadilan, khususnya melalui buku-buku yurisprudensi. Bahkan sejak beberapa waktu belakangan MA tengah mengolah putusan pengadilan untuk nantinya dapat dimasukkan dalam situs resmi MA sehingga bisa diakses oleh publik melalui dunia maya (internet). Ketua MA dalam berbagai kesempatan mengungkapkan pentingnya transparansi pengadilan, termasuk putusan pengadilan. Berbagai cetak biru yang telah disusun MA menyatakan semangat serupa.

Ketua MA dalam berbagai kesempatan mengungkapkan pentingnya transparansi pengadilan, termasuk putusan pengadilan. Berbagai cetak biru yang telah disusun MA menyatakan semangat serupa.

Selain itu, selama ini media massa kerap memberitakan bagian tertentu dari putusan pengadilan yang bersifat pemidanaan, meski dalam putusan resminya tidak disebutkan adanya pidana tambahan. Tidak pernah ada protes resmi dari pengadilan atas hal itu. Mungkin karena sebenarnya

¹¹⁹ Penulis sempat mempertanyakan keluarnya ayat tersebut dengan dua anggota DPR yang turut membidani lahirnya UU No. 4 tahun 2004. Keduanya menegaskan bahwa maksud ayat tersebut adalah untuk memastikan bahwa setiap hakim bertanggungjawab kepada publik secara individual terhadap apa yang menjadi pertimbangannya dalam memutus perkara. Kesan kuat dari perbincangan tersebut adalah bahwa keterbukaan putusan sudah bukan isu lagi (putusan sudah otomatis bisa diakses publik mengingat putusan dibacakan dalam sidang terbuka).

pengadilan menyadari bahwa ketentuan mengenai pidana tambahan dalam KUHP sudah tidak relevan dengan perkembangan jaman dimana media massa dan bahkan media 'maya' sudah berkembang sangat jauh dibanding saat KUHP disusun. Atau mereka menyadari bahwa ada perbedaan mendasar antara memberikan hak kepada masyarakat untuk *memperoleh* putusan pengadilan tidak sama dengan *mengumumkan* putusan pengadilan ke publik, sebagaimana dimaksud Pasal 10 KUHP.

Jika kita melihat survei yang dilakukan oleh PP OTODA Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, mayoritas responden menganggap bahwa informasi mengenai putusan pengadilan seharusnya dapat diakses publik.¹²⁰ Mereka menganggap putusan pengadilan adalah informasi hukum yang paling penting mereka ketahui setelah Peraturan Perundang-undangan tingkat pusat dan daerah.¹²¹

Jadi dapat disimpulkan bahwa politik hukum, kebijakan MA serta produk hukum sejak era reformasi ini memiliki semangat yang kuat untuk membuka akses informasi kepada publik, termasuk dalam konteks putusan pengadilan dan informasi lain sejenis. Demikian pula harapan masyarakat. Jika semangat tersebut tidak terlihat dalam KUHAP, terlebih KUHP, kita dapat memakluminya mengingat aturan tersebut dibuat pada masa lalu yang memiliki dinamika yang berbeda. Karenanya bagaimana kita membaca KUHAP dan KUHP hari ini harus disesuaikan dengan dinamika saat ini pula. Jika kita terlalu kaku dalam menafsirkan aturan tersebut maka secara tidak langsung kita mengamini kesalahan MA selama ini untuk membuka sebagian putusan pengadilan kepada publik dan membiarkan adanya hukuman tambahan tanpa dinyatakan secara tegas dalam putusan.

Lebih jauh, andai kita mau jujur, selama ini hampir selalu orang-orang yang berani membayar sejumlah uang kepada petugas pengadilan dapat memperoleh informasi seputar berita acara sidang, putusan atau penetapan. Penutupan informasi tersebut hanya mengorbankan mereka yang tidak mau atau tidak mampu membayar atau pihak-pihak yang

¹²⁰ PP OTODA Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, *Akses Publik Terhadap Informasi Hukum* (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2003), hal 72-73.

¹²¹ *Ibid.*

berusaha memperoleh informasi tersebut untuk melakukan kontrol terhadap lembaga peradilan serta semakin melanggengkan praktek KKN.

Jika kita menggunakan pendekatan *consequential harm test* untuk menjawab pertanyaan apakah informasi tentang berita acara sidang, putusan dan penetapan pengadilan seharusnya bisa diakses publik atau tidak, maka akan kita peroleh kesimpulan bahwa informasi tersebut seharusnya dapat diakses masyarakat karena tidak akan menimbulkan konsekwensi negatif bagi publik dan negara. Benar bahwa dengan dibukanya akses masyarakat untuk memperoleh informasi tersebut maka informasi tertentu yang berhubungan dengan pribadi para pencari keadilan akan terbuka. Namun konsekwensi itu sudah dari awal diketahui para pihak yang berperkara karena sidang pengadilan memang selalu bersifat terbuka, kecuali untuk kasus-kasus tertentu.

Selain dampak bagi informasi pribadi sebagaimana dijelaskan di atas, tidak ada konsekwensi negatif lain yang akan muncul dengan dibukanya akses kepada publik untuk memperoleh berita acara sidang, putusan dan penetapan pengadilan. Yang terjadi malah sebaliknya, dampak positiflah yang akan dirasakan publik. Keterbukaan berita acara sidang, putusan dan penetapan pengadilan diharapkan akan mendorong pejabat pengadilan dan hakim untuk bekerja dengan lebih bertanggungjawab (akuntabel) dan 'permainan' antara hakim dan pengacara/para pihak lebih mudah terdeteksi.¹²² Beberapa hakim mengakui bahwa dengan munculnya aktivitas pemantauan proses persidangan dan kajian putusan belakangan ini, Hakim dan panitera menjadi lebih berhati-hati dan teliti dalam menjalankan fungsinya.¹²³ Dan untuk melakukan pemantauan dan

¹²² Dengan dibukanya akses terhadap berita acara sidang misalnya, para pihak dan publik bisa memantau /mengkaji apakah seluruh bukti penting yang terungkap di persidangan dan pembelaan para pihak telah dipertimbangkan dengan cermat dan diintegrasikan dalam putusan hakim. Hal ini penting karena dalam kasus-kasus tertentu tidak jarang hakim hanya memasukkan dalam pertimbangannya pembelaan dan bukti-bukti yang menguntungkan satu pihak semata (wawancara pengacara, 2004).

¹²³ Pernyataan beberapa hakim kepada penulis tahun 2004. Jadi setidaknya kalau ada praktek KKN dalam memutus perkara, praktek tersebut menjadi sedikit dipersulit, panitera dan hakim sedikit terdorong untuk menuliskan berita acara sidang dengan lebih akurat dan sebagainya.

pengkajian putusan, keterbukaan informasi seputar berita acara sidang, putusan dan penetapan pengadilan mutlak diperlukan.

Keterbukaan ini juga diharapkan akan melahirkan dinamika baru antara pengadilan dan dunia akademis. Sejak puluhan tahun belakangan, hampir tidak ada interaksi sama sekali antara kedua dunia tersebut untuk melahirkan proses yang konstruktif dalam membangun ilmu hukum. Walau ketertutupan pengadilan bukan penyebab utama hal tersebut,¹²⁴ setidaknya sulitnya akses publik untuk memperoleh putusan pengadilan membuat interaksi antara dua institusi ini seakan ‘mati’.

Meski demikian, memang tidak seluruh berita acara sidang, putusan dan penetapan pengadilan atas seluruh kasus yang ada harus dapat diakses publik secara lengkap. Berita acara sidang untuk kasus-kasus yang persidangannya dilakukan secara tertutup otomatis tidak boleh diakses publik. Dalam konteks penetapan dan putusan, ada informasi-informasi tertentu yang sensitif dan cenderung lebih bersifat pribadi, misalnya informasi seputar kasus pidana kesusilaan (termasuk pelecehan seksual) atau tindak pidana yang dilakukan anak-anak, sengketa perdata tertentu yang diselesaikan melalui mediasi,¹²⁵ perwalian anak atau pengampuan. Guna meminimalisir besarnya dampak negatif yang mungkin timbul dengan dibukanya putusan atas kasus-kasus di atas terhadap para korban dan

Guna meminimalisir dampak negatif yang mungkin timbul dengan dibukanya putusan kasus-kasus tertentu terhadap korban dan para pihak, identitas mereka harus dibiarkan

¹²⁴ Hal ini merupakan masalah tersendiri yang cukup kompleks. Dugaan penulis, hal ini terjadi antara lain karena: menurunnya kualitas dan idealisme pengajar di kampus-kampus hukum, keterbatasan anggaran penelitian mereka dan ‘tidak menariknya’ putusan pengadilan sebagai bahan kajian/sumber hukum –hal mana disebabkan rendahnya kualitas sebagian putusan, tidak adanya argumentasi hukum yang memadai dalam putusan pengadilan dan ‘tidak pentingnya’ peran putusan, bahkan yurisprudensi, sebagai sumber hukum mengingat maraknya praktek KKN dalam memutus perkara.

¹²⁵ Ada dua jenis sengketa perdata yang dapat diselesaikan melalui mediasi yaitu yang bersifat privat dan publik (Pasal 14 PERMA No. 2 tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan). Menurut PERMA tersebut proses mediasi yang bersifat pribadi pada dasarnya tertutup, kecuali jika para pihak menentukan lain. Sedangkan proses mediasi yang bersifat publik wajib dilakukan secara terbuka. Karena itu, kecuali para pihak menentukan lain, maka informasi seputar proses media yang bersifat privat, baik notulen atau catatan mediator atau akta perdamaannya merupakan informasi yang dikecualikan (tidak dapat diakses publik).

para pihak, maka walau putusannya tetap harus terbuka, informasi tertentu di dalamnya yang dapat membuka identitas mereka dapat dihilangkan atau dibuat tidak terlihat (misalnya dengan cara dihitamkan).¹²⁶ Hal serupa dapat diterapkan untuk informasi yang memuat hal-hal yang menurut aturan mengenai hak atas kekayaan intelektual dan rahasia dagang merupakan informasi yang tidak terbuka untuk umum.

Terakhir, perlu digarisbawahi bahwa walaupun mayoritas informasi sebagaimana dijelaskan di atas harus terbuka untuk umum, namun tidak berarti bahwa seluruh informasi tersebut juga otomatis harus dapat diakses publik melalui *internet* (wajib dimasukkan dalam situs pengadilan) yang mungkin akan dimiliki oleh pengadilan adanya. Memang ada diskursus etik tersendiri mengenai hal ini sehingga menimbulkan perbedaan pendapat pula di luar negeri.

Di Amerika misalnya, sebagian pihak berpandangan bahwa semua informasi yang dapat diakses publik secara 'konvensional' (manual) seharusnya dapat diakses pula melalui teknologi internet karena beberapa alasan, antara lain:¹²⁷ (1) Selain dianggap sebagai sesuatu yang logis,¹²⁸ hal tersebut akan membuka akses yang lebih luas dan lebih efisien bagi masyarakat untuk dapat mengakses informasi yang dikelola pengadilan; (2) memberi banyak keuntungan, misalnya mengefisienkan pengadilan karena sumber daya manusia yang dibutuhkan untuk melayani akses masyarakat makin kecil; pemberitaan di media massa makin akurat dan cepat; meminimalisir resiko bagi institusi keuangan dan sebagainya; (3) Jika informasi pengadilan tersebut tidak dapat diakses melalui internet maka pihak swasta akan selalu bisa

¹²⁶ Tujuan penghitaman identitas beberapa pihak di atas adalah: (1) untuk pelaku tindak pidana anak: menghindari adanya diskriminasi (pekerjaan, asuransi dan sebagainya) terhadap anak saat yang bersangkutan telah dewasa; (2) dalam kasus permohonan perwalian atau pengampuan dan pengangkatan anak: menghindari informasi yang cenderung lebih bersifat pribadi dan dapat mempengaruhi masa depan mereka tersebut terbuka.

¹²⁷ Final Report of Minnesota Supreme Court Adviser Committee on Recommendation of the Rules of Public Access to Records of the Judicial Branch, 2004 (online) <http://www.courtaccess.org> [6 Desember 2004].

¹²⁸ Logikanya, jika dianggap ada kepentingan publik untuk membuka putusan secara manual, maka seharusnya ada kepentingan publik yang sama untuk membuka informasi tersebut diinternet.

mengaksesnya secara manual dan kemudian menjualnya (secara elektronik) ke publik.¹²⁹

Argumentasi utama dari pihak yang kontra yakni bahwa ada perbedaan mendasar antara membuka informasi secara manual dengan mempublikasikannya (menyebarkanluaskannya) di internet. Dengan mempublikasikannya di internet, maka informasi tertentu yang selama ini hanya beredar atau dapat diakses secara terbatas (karena hanya bisa diperoleh jika masyarakat memintanya secara langsung ke pengadilan) akan terlalu mudah diketahui/diakses semua orang,¹³⁰ hal mana bisa menimbulkan konsekwensi-konsekwensi negatif bagi privasi, nama baik dan keamanan seseorang.

Berita acara sidang atau putusan dalam kasus perceraian, kekerasan dalam rumah tangga atau perwalian anak misalnya, umumnya memuat informasi-informasi yang jika dipublikasikan secara luas (di internet) akan dapat semakin mempermalukan salah satu pihak dan memperuncing konflik yang ada.¹³¹ Publikasi putusan pidana yang bersifat membebaskan atau melepaskan terdakwa dari tuntutan hukum dapat merugikan reputasi orang yang sempat menjadi terdakwa tersebut, apalagi di tengah ketidakpercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum dan peradilan. Dampak negatif serupa bisa dialami terdakwa/terpidana serta para pihak dalam perkara-perkara seperti tindak pidana pengguna narkoba (yang bukan pengedar) dan pidana anak¹³² serta pembagian waris.¹³³

¹²⁹ Untuk diketahui, bisnis pengelolaan informasi di Amerika memang sangat besar sehingga wajar timbul kekhawatiran semacam ini.

¹³⁰ Drennan, *op.cit.*, 28-30 dan Final Report of Minnesota Supreme Court Adviser Committee, *op.cit.* Alasan yang sama dipergunakan untuk melarang televisi meliput (menyiarkan) persidangan di beberapa negara bagian Amerika, walau dampak publikasi televisi dalam beberapa hal lebih luas dari internet.

¹³¹ Dalam persidangan kasus-kasus di atas, sangat mungkin ada bukti-bukti yang memuat perilaku atau perkataan para pihak yang jika disebarluaskan akan semakin mempermalukan salah satu pihak dan memperuncing konflik antar para pihak.

¹³² Final Report of Minnesota Supreme Court Adviser Committee, *op.cit.* Dibukanya identitas pelaku tindak pidana anak dan pengguna narkoba dapat mengakibatkan adanya diskriminasi terhadap anak -saat yang bersangkutan telah dewasa- atau terhadap pengguna narkoba -saat ia selesai masa rehabilitasi.

¹³³ Untuk menghindari terbukanya informasi mengenai kekayaan individu, hal mana juga dapat mendorong lahirnya kriminalitas.

Atas pertimbangan di atas, maka wajar jika ada pembatasan lebih jauh mengenai informasi tertentu yang dapat diakses publik melalui internet, misalnya dengan cara menghitamkan identitas terdakwa, terpidana, korban atau pihak-pihak yang terlibat di perkara-perkara tertentu.

b. Pengawasan

Fungsi pengawasan yang dilakukan MA dan Pimpinan pengadilan di bawahnya meliputi pengawasan terhadap perilaku Hakim dan aparat pengadilan, pelaksanaan peradilan dan notaris.¹³⁴ Pengawasan terhadap Notaris khususnya dilakukan atas perilaku mereka dalam pelaksanaan tugas yang menyangkut peradilan. Dalam konteks pengawasan Hakim, pengawasan dilakukan melalui pemantauan perilaku Hakim dan aparat pengadilan serta memproses laporan atau pengaduan dari masyarakat atau pihak lain mengenai dugaan pelanggaran perilaku yang mereka lakukan.

Guna menjalankan pengawasan atas pelaksanaan peradilan (*administration of justice*), MA biasanya meminta keterangan tentang masalah teknis peradilan maupun memberikan petunjuk, teguran atau peringatan. Biasanya petunjuk diberikan dalam bentuk Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) kepada seluruh pengadilan yang berisi instruksi atau pedoman atas suatu permasalahan hukum tertentu guna mencapai konsistensi dan kepastian dalam penerapan hukum. Selain itu, dilakukan pula pengawasan terhadap laporan-laporan yang berhubungan dengan administrasi perkara pengadilan atau kunjungan ke lapangan.

Pengawasan perilaku hakim dan pegawai pengadilan

Informasi yang berhubungan dengan pengawasan perilaku hakim dan pegawai pengadilan berhubungan erat dengan isu mengenai penegakan hukum, proses penyusunan kebijakan dan privasi. Contoh informasi yang dikelola pengadilan sehubungan dengan fungsi tersebut misalnya

¹³⁴ Pengawasan terhadap advokat dianggap telah dihapus dengan diundangkannya UU Advokat tahun 2003 sebagaimana dikuatkan oleh Keputusan Mahkamah Konstitusi yang sebagaimana dimuat dalam Hukumonline, (online) <http://hukumonline.com/detail.asp?id=12224&cl=Berita> [31 Mei 2005].

pengaduan masyarakat atas dugaan pelanggaran perilaku hakim/pegawai pengadilan, informasi yang diperoleh pengawas dari proses penindaklanjutan temuan/pengaduan dugaan pelanggaran, usulan kebijakan kepada pimpinan atas hasil tindaklanjut temuan/pengaduan, tindakan disiplin yang diambil dan sebagainya. Mengingat substansinya, wajar jika tidak seluruh informasi tersebut dapat diakses masyarakat.

Berikut ini beberapa informasi penting yang selayaknya tidak bisa diakses publik dan pertimbangannya:

(1) *Pengaduan/laporan masyarakat.* Informasi yang termuat dalam pengaduan/laporan masyarakat, terlebih identitas pelapor, selayaknya menjadi informasi yang dikecualikan. Hal ini dimaksudkan untuk melindungi identitas pelapor sehingga orang-orang yang memiliki informasi mengenai dugaan pelanggaran perilaku hakim/pegawai berani untuk melapor tanpa khawatir adanya balas dendam, rasa tidak enak dan sebagainya. Hal tersebut juga dimaksudkan untuk melindungi nama baik dan kehormatan pribadi dari hakim yang dilaporkan dari anggapan bersalah yang terburu-buru, karena bisa jadi laporan tersebut tidak memiliki dasar atau tidak dapat dibuktikan kebenarannya.

(2) *Proses klarifikasi/pemeriksaan.* Mengingat dalam tahap klarifikasi/pemeriksaan belum tentu akan diperoleh kesimpulan yang final mengenai apakah suatu pengaduan atau laporan masyarakat terbukti kebenarannya, maka informasi dalam tahap ini masih tetap perlu dirahasiakan demi menjaga asas praduga tidak bersalah hakim atau pegawai yang diadukan/dilaporkan. Baru setelah ada keputusan final atas hasil klarifikasi/pemeriksaan, informasi tersebut bisa dibuka.

(3) *Identitas hakim dan pegawai yang dijatuhi teguran.* Penjatuhan sanksi berfungsi pula untuk mencegah orang yang dijatuhi sanksi mengulangi perbuatannya atau orang lain mengikuti perbuatan tersebut. Agar hal tersebut menjadi bermakna, maka prinsipnya nama hakim dan pegawai pengadilan yang dijatuhi sanksi merupakan informasi yang terbuka. Hal ini jamak dipraktikkan di negara lain dan ditegaskan pula dalam berbagai

ketentuan internasional.¹³⁵ Selain fungsi *deterrent*, pembukaan informasi tersebut penting untuk menjaga integritas dan kepercayaan publik terhadap lembaga peradilan. Kepercayaan publik hanya akan timbul jika publik tahu bahwa mereka yang melakukan kesalahan dan yang tidak pantas menduduki jabatan hakim atau pegawai selalu dijatuhi hukuman, termasuk diberhentikan dari jabatannya.

Namun demikian, dalam kasus tertentu, misalnya ada hakim yang hanya dijatuhi sanksi teguran (*ringan*) karena kesalahan yang tidak prinsipil, maka akan

Ketentuan International menyatakan bahwa identitas hakim yang dijatuhi sanksi harus terbuka untuk umum

bijaksana untuk mengecualikan prinsip keterbukaan tersebut. Dalam kasus demikian, ada kepentingan yang lebih besar untuk menutup informasi nama sang hakim tersebut, yaitu kepentingan untuk memastikan kepercayaan publik terhadap hakim tersebut sehingga tidak akan mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsinya.¹³⁶

Tidak termasuk informasi yang dapat dikecualikan adalah sebagai berikut:

(1) *Data statistik dan informasi pendukung.* Data statistik dan informasi pendukung yang harus dapat diakses publik antara lain: Jumlah laporan/pengaduan masyarakat yang masuk; jenis dan gambaran umum pelanggaran yang dilapor/diadukan; jumlah laporan/pengaduan yang telah ditindaklanjuti dan jumlah serta alasan laporan/pengaduan yang tidak ditindaklanjuti; jumlah dan nama hakim atau pegawai yang dijatuhi sanksi (selain sanksi teguran) serta jenis pelanggaran dan jenis sanksi yang berikan atas pelanggaran tertentu.

¹³⁵ Lihat butir 28 IBA Code of Minimum Standards of Judicial Independence, butir 2.36 Universal Declaration of the Independence of Judiciary dan butir 28 Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary.

¹³⁶ Hal ini dipraktikkan pula di Amerika dan Australia. Namun perlu tegaskan bahwa yang masuk kategori perbuatan yang dikenai teguran misalnya jika hakim dianggap kurang menghargai saksi (misal tidak menatap saat saksi memberikan kesaksian), beberapa kali terlambat menghadiri sidang atau pelanggaran minor lain.

(2) *Berita acara dan putusan Majelis Kehormatan Hakim/Hakim Agung.* Jika ada hakim atau hakim agung yang periksa dalam Majelis Kehormatan Hakim/Hakim Agung karena dugaan pelanggaran berat yang dapat mengakibatkan pemberhentian atau pemberhentian sementara, maka berita acara seputar proses tersebut dan keputusannya harus dapat diakses publik. Namun jika ada informasi dalam berita acara atau putusan tersebut yang perlu dikecualikan, misalnya guna melindungi identitas pelapor, maka informasi tersebut dapat dihitamkan.

(3) *Laporan/pengaduan dan klarifikasi/pemeriksaan pegawai.* Mengingat dampak negatifnya yang berbeda, khusus informasi mengenai laporan, pengaduan dan proses klarifikasi serta pemeriksaan pegawai pengadilan yang diduga melakukan kesalahan, tetap dapat diakses publik. Hal serupa diterapkan pula, misalnya di pengadilan negara bagian Minnesota Amerika Serikat.¹³⁷

(4) *Progress report pemeriksaan dugaan pelanggaran yang sudah diketahui publik.* Sebagai bentuk akuntabilitas pelaksanaan tugas badan pengawas, jika seorang hakim atau pegawai tengah diperiksa karena dugaan pelanggaran perilaku dan hal tersebut telah diketahui umum (misalnya telah dimuat di media massa), maka informasi seputar tahapan pemeriksaan yang tengah dilaluinya harus dapat diketahui publik pula. Hal ini penting untuk menjaga kredibilitas proses pemeriksaan.

Setiap Hakim Belanda bahkan wajib mempublikasikan di internet informasi mengenai aktivitas/ tugas mereka di luar pengadilan untuk memudahkan pemantauan publik

Setiap Hakim Belanda bahkan wajib mempublikasikan di internet informasi mengenai aktivitas/tugas mereka di luar pengadilan untuk memudahkan pemantauan publik¹³⁸

¹³⁷ The Rules of Public Access to Records of the Judicial Branch, Minnesota Supreme Court (Rules 5 Subd.1).

¹³⁸ A.Oskamp, *et al*, "IT Support of the Judiciary: Australia, Singapore, Venezuela, Norway, The Netherlands and Italy" (online) <http://www.pubs.cli.vu/en/pub161.php> [13 April 2005]. Tujuan kewajiban tersebut adalah agar publik, khususnya para pihak berperkara dapat dengan mudah mengetahui apakah hakim tersebut memiliki konflik kepentingan dalam menangani suatu perkara dimana mungkin ia punya hubungan dengan salah satu pihak sehubungan dengan aktivitasnya/tugas lainnya di luar pengadilan yang signifikan.

Pengawasan peradilan

Berbeda dengan informasi menegnai pengawasan perilaku hakim dan pegawai, informasi yang berhubungan dengan pengawasan peradilan lebih bersifat umum. SEMA misalnya, merupakan dokumen yang selama ini terbuka. Pihak yang berkepentingan, biasanya advokat, dapat mengaksesnya dengan membeli buku-buku terbitan MA yang berisi hal tersebut. Situs MA bahkan bermaksud untuk memuat hal tersebut, walau sampai saat ini belum terwujud.¹³⁹ Mengingat isinya yang terutama berupa petunjuk bagi hakim untuk menafsirkan suatu masalah hukum tertentu,¹⁴⁰ maka wajar jika dokumen tersebut masuk kategori informasi yang terbuka untuk publik, bahkan seharusnya dipublikasikan seperti halnya yurisprudensi MA.

Hal yang sama mesti diterapkan terhadap dokumen laporan rutin pengadilan kepada pengadilan yang lebih tinggi, misalnya laporan keadaan perkara, laporan kegiatan hakim, laporan jenis perkara atau data statistik mengenai perkara. Dokumen tersebut hanya memuat informasi yang tidak sensitif seperti jenis dan jumlah perkara tertentu yang diperiksa pengadilan atau hakim tertentu dan sebagainya. Hal ini penting karena laporan tersebut jika diolah akan menjadi informasi yang berguna bagi publik untuk menilai kinerja suatu pengadilan, kinerja hakim bahkan petunjuk awal dugaan pelanggaran perilaku hakim. Kinerja suatu pengadilan dan hakim bisa terlihat misalnya dengan membandingkan berapa banyak perkara tertentu yang diperiksa dan diputus suatu pengadilan atau hakim tertentu dalam waktu tertentu, dibandingkan dengan pengadilan dan hakim lain.¹⁴¹ Masyarakat bisa memantau pula

¹³⁹ Lihat Mahkamah Agung, <http://www.ma-ri.go.id> [9 Desember 2004].

¹⁴⁰ Sebagian kecil dari SEMA berisikan petunjuk yang berhubungan dengan manajemen organisasi dan administrasi pengadilan yang bersifat umum, misalnya pedoman jangka waktu penyelesaian perkara, pembagian tugas personel di pengadilan dan sebagainya.

¹⁴¹ Tentu untuk mengukurnya harus diperhatikan beberapa faktor misalnya perbedaan kompleksitas perkara yang diperiksa antara satu perkara dengan perkara lain di tiap pengadilan. Misalnya perkara pencurian surat berharga di Jakarta mungkin jauh lebih kompleks dibanding perkara pencurian ayam di kota kecil.

jika ada hakim yang selalu mengadili perkara yang melibatkan suatu Advokat atau kantor Advokat tertentu, padahal perkara tersebut bukan perkara yang membutuhkan keahlian tertentu yang mungkin hanya dimiliki hakim tersebut.

Masih berhubungan dengan fungsi pengawasan, tidak jarang para pihak melaporkan atau meminta pengadilan yang lebih tinggi, terutama MA, untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu yang berhubungan dengan suatu permasalahan yang mereka hadapi dalam perkara yang tengah berlangsung atau yang baru diputus. Misalnya para pihak mengirim surat memohon kepada Ketua PN, Pengadilan Tinggi atau MA untuk mengganti hakim dalam suatu perkara karena alasan tertentu, menunda proses eksekusi, meminta kejelasan atas suatu putusan dan sebagainya. Dalam beberapa kasus, respon pengadilan atas hal demikian menimbulkan masalah yang dikenal dengan istilah 'surat sakti'.

Seharusnya segala proses yang berhubungan dengan perkara diatur dan menjadi bagian dalam hukum acara. Dan dokumen-dokumen yang lahir dari proses tersebut (laporan atau permintaan para pihak atas suatu hal) serta jawaban pengadilan harus dianggap sebagai informasi yang terbuka. Jika dalam dokumen tersebut ada informasi yang menyangkut tuduhan/laporan dugaan pelanggaran atas hakim atau pegawai, maka informasi yang memuat nama atau membuka identitas mereka dapat dihitamkan.

c. Pengaturan

Menurut Pasal 79 UU No. 14 tahun 1985, MA memiliki fungsi pengaturan, yaitu untuk membuat aturan dalam rangka mengisi kekosongan hukum acara atau hal-hal lain demi kelancaran proses peradilan dan pelaksanaan fungsi MA pada umumnya. Dalam menjalankan fungsi ini, MA biasanya menerbitkan apa yang disebut Peraturan Mahkamah Agung (PERMA).

Jika kita tilik jenis informasi yang terkandung di dalam PERMA dan tujuan dibuatnya aturan tersebut maka dapat dipastikan bahwa informasi tersebut bukanlah informasi yang perlu dikecualikan. Bahkan selayaknya

informasi semacam itu bukan hanya dapat diakses oleh publik namun juga disebarluaskan. Bukankah suatu aturan baru dapat dianggap mengikat publik (publik harus dianggap sudah mengetahui isinya) jika aturan tersebut telah diundangkan?¹⁴² Selama ini pun informasi mengenai isi PERMA bisa diakses publik, khususnya melalui buku terbitan MA dan belakangan ini diintegrasikan pula dalam Laporan Tahunan MA. Lebih jauh lagi, rencananya MA akan mempublikasikan informasi tersebut dalam situsnya walau hingga kini belum terwujud.¹⁴³

Yang belum dipraktekkan adalah membuka akses dan menyebarluaskan Rancangan PERMA sehingga publik bisa ikut berpartisipasi dalam memberikan masukan. Karena tidak pernah mengundang masukan publik secara luas, selama ini partisipasi hanya bisa dilakukan oleh kelompok yang sejak awal berkerjasama dengan MA dalam penyusunan PERMA.¹⁴⁴ Pelibatan publik secara luas ini penting karena akan memperkaya input bagi MA untuk menyusun aturan yang baik. Hal ini diharapkan dapat meminimalisir kritik kuat atas suatu PERMA yang mungkin memiliki kelemahan sehingga nantinya MA terpaksa harus mengubahnya kembali.¹⁴⁵

d. Administratif

Fungsi administratif pengadilan, terutama di MA, merupakan fungsi yang cakupannya luas dan kompleks. Secara umum, termasuk dalam lingkup fungsi ini antara lain: mengelola organisasi, misalnya menyusun struktur organisasi, membagi *job description*, mengambil keputusan-keputusan untuk menjalankan organisasi secara efektif sesuai tujuannya; mengelola administrasi umum, misalnya surat-menyurat, pengamanan,

¹⁴² Walau prinsip ini dimaksudkan untuk pengaturan dalam bentuk UU, namun prinsip tersebut dapat dipergunakan sebagai analogi bahwa selayaknya aturan yang dibuat pengadilan dipublikasikan secara luas.

¹⁴³ Dalam situs MA (www.ma-ri.go.id) telah ada bagian yang diperuntukkan bagi database PERMA.

¹⁴⁴ Beberapa PERMA yang disusun MA dilakukan dengan melibatkan pihak luar misalnya *Indonesian Center for Environmental Law* atau *Partnership for Business Competition*.

¹⁴⁵ Lihat pengalaman PERMA tentang Pemilihan Kepala Daerah dalam <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=12661&cl=Berita> [25 April 2005] atau PERMA tentang Persaingan Usaha dalam <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=12724&cl=Fokus> [26 April 2005].

keprotokoleran, pengadaan barang; mengelola administrasi perkara, misalnya surat-menyurat perkara, mengolah data perkara atau pengiriman perkara; mengelola keuangan; mengelola personel pengadilan di seluruh tingkatan; dan seterusnya.

Untuk memudahkan penulisan, dalam bagian ini elaborasi mengenai jaminan akses informasi yang perlu diatur sehubungan fungsi administrasi akan dibagi menjadi tiga kelompok besar yang penting: (1) pengelolaan organisasi secara umum; (2) pengelolaan keuangan; (3) pembinaan personel.

Pengelolaan Organisasi secara Umum

Jika kita perhatikan lingkup dari kegiatan pengelolaan organisasi secara umum, setidaknya ada tiga jenis pendekatan yang umumnya dipergunakan di negara lain yang bisa diterapkan untuk menentukan informasi apa saja yang boleh dikecualikan dan harus dibuka sehubungan dengan kegiatan tersebut. Yakni informasi yang berhubungan dengan penyusunan kebijakan, prosedur internal pengadilan (termasuk keamanan) dan informasi yang memiliki nilai komersial.

(1) *Penyusunan kebijakan/keputusan.* Dalam konteks penyusunan kebijakan/keputusan di pengadilan, informasi tertentu yang dapat dikecualikan adalah informasi yang jika dibuka dapat secara serius: (a) mengurangi kebebasan, keberanian dan kejujuran dalam pengajuan usul, komunikasi atau pertukaran gagasan sehubungan dengan proses pengambilan keputusan/kebijakan; (b) menghambat kesuksesan kebijakan karena adanya pengungkapan secara prematur; (c) mengganggu keberhasilan dalam suatu proses negosiasi.

Menggunakan parameter di atas sebagai pijakan, dapat disimpulkan bahwa informasi dalam rangka penyusunan kebijakan/keputusan yang dapat dikecualikan –kecuali jika ada kepentingan publik lain untuk membukanya- meliputi, antara lain: notulensi rapat-rapat internal; memo-memo yang berisi usulan atau perintah; dokumen rencana awal

suatu kebijakan; serta draft awal suatu hasil penelitian dan pengkajian dari kalangan internal.

Tidak termasuk dalam lingkup informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud di atas antara lain: draft final suatu kebijakan yang berdampak pada kepentingan umum; laporan atau hasil studi/riset yang disusun oleh pihak lain (bukan pengadilan); data faktual yang menjadi bagian pendukung dalam proses penyusunan kebijakan; hasil penelitian yang disusun pengadilan; Rencana Strategis (Renstra) dan rencana program tahunan lain lembaga peradilan serta hasil evaluasinya dan sebagainya.

(2) *Prosedur internal pengadilan (dan jaminan keamanan)*. Informasi tertentu yang dapat dikecualikan dalam konteks prosedur internal pengadilan dan jaminan keamanan adalah prosedur yang memuat informasi yang jika dibuka dapat mengancam efektivitas dan keamanan pelaksanaan fungsi tertentu pengadilan. Mengacu parameter tersebut maka informasi mengenai *password* sistem komputer pengadilan, sistem pengamanan gedung dan hakim, nomor telephone rumah hakim atau nomor telephone langsung ke ruang kerja pimpinan pengadilan misalnya, termasuk informasi yang dapat dikecualikan¹⁴⁶

Tidak termasuk dalam lingkup informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud di atas antara lain: seluruh informasi mengenai prosedur umum pengadilan yang selama ini bisa diperoleh di buku-buku pedoman pengelolaan organisasi, administrasi, personel dan keuangan pengadilan.

Infomasi lain yang dikelola pengadilan dalam hubungannya dengan organisasi secara umum harus dapat diakses publik, termasuk surat menyurat dengan pihak ketiga dan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung (kecuali jika memuat informasi yang perlu dikecualikan sebagaimana dijelaskan dalam bagian-bagian sebelumnya); laporan tahunan MA, daftar inventaris barang dan sebagainya.

¹⁴⁶ Lihat juga pengaturan serupa dalam The Rules of Public Access to Records of the Judicial Branch, Minnesota Supreme Court (Rules 5 Subd. 5).

(3) *Nilai Komersial*. Informasi yang memiliki nilai komersial, misalnya program-program komputer yang dibuat pengadilan, merupakan informasi yang dapat ditutup.¹⁴⁷

Keuangan

Secara umum lingkup informasi dalam konteks keuangan meliputi informasi seputar proses perencanaan, pengelolaan (pelaksanaan, pencatatan dan penghitungan) serta pengawasan/verifikasi anggaran,¹⁴⁸ baik anggaran dari negara (APBN) maupun anggaran dari pihak ketiga (misalnya uang perkara, uang dari biaya pelayanan hukum pengadilan dan sebagainya).

Walau mungkin terkesan bahwa seluruh informasi seputar keuangan pengadilan adalah informasi yang harus dikategorikan 'rahasia', namun sesungguhnya tidak ada alasan yang dapat dipertanggungjawabkan untuk menutup informasi tersebut dari publik. Mayoritas uang yang dikelola oleh pengadilan adalah uang masyarakat. Karenanya masyarakat jelas berhak untuk mengetahui bagaimana uang tersebut dikelola. Uang dari pihak ketiga memang tidak termasuk kategori 'uang masyarakat'. Namun mengingat kewenangan pengadilan untuk mengelola (termasuk memungut) uang tersebut lahir dari pelaksanaan fungsinya sebagai organ negara maka masyarakat harus dianggap punya kepentingan untuk dapat mengaksesnya. Kata kuncinya di sini adalah karena uang tersebut dikelola pengadilan (negara).

Keterbukaan informasi keuangan pengadilan penting guna mendorong akuntabilitas dan efisiensi penggunaan anggaran publik oleh pengadilan. Lemahnya pengelolaan

Walau uang pihak ketiga (misal uang sisa biaya perkara) tidak berasal dari APBN, namun mengingat kewenangan pengadilan untuk memungut dan mengelolanya lahir dari pelaksanaan fungsinya sebagai organ negara maka masyarakat punya kepentingan untuk dapat mengaksesnya

keuangan pengadilan selama ini membuka peluang terjadinya korupsi

¹⁴⁷ *Ibid* (Rules 5. Subs.6).

¹⁴⁸ Mahkamah Agung, *Buku III, op.cit.*, hal 226.

sehingga semakin memperkecil uang yang tersedia bagi pengadilan dari anggaran yang sudah sangat kecil itu. Bukan rahasia lagi bahwa ada praktek-praktek penggelembungan anggaran (*mark up*) selama ini, misalnya dalam pengadaan barang dan jasa.¹⁴⁹

Pengalaman Jepang misalnya, secara jelas menunjukkan bagaimana keterbukaan dapat mengefisienkan penggunaan anggaran.¹⁵⁰

Manfaat sama bisa diperoleh dengan adanya keterbukaan informasi seputar uang pihak ketiga. Uang pihak ketiga yang dikelola pengadilan bersumber dari, antara lain: biaya perkara, biaya eksekusi dan sita jaminan, uang konsinyasi/uang titipan,¹⁵¹ biaya pelayanan hukum pengadilan, biaya pembuatan Surat Keterangan Bebas Perkara Pengadilan (SBPP)¹⁵² dan lain-lain. Selama ini pengelolaan uang pihak ketiga tersebut tidak pernah jelas. Sisa dari biaya perkara yang tidak diambil para pihak menumpuk di pengadilan dan kadang disalahgunakan untuk kepentingan pribadi. Demikian pula bunga dari uang konsinyasi atau uang yang diperoleh dari mereka yang membutuhkan layanan hukum pengadilan. Jangankan bisa diakses publik, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pemeriksa Keuangan Pembangunan (BPKP) pun tidak bisa menembus informasi tersebut. Yang lebih memprihatikan, informasi dasar seperti berapa biaya uang perkara atau biaya layanan hukum pengadilan seringkali tidak terbuka.¹⁵³

¹⁴⁹ Mahkamah Agung, *Cetak Biru*, *op.cit* dan Mahkamah Agung, *Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pengelolaan Keuangan*, *op.cit*.

¹⁵⁰ Lihat penjelasan mengenai hal ini dalam Bab II.

¹⁵¹ Uang konsinyasi/uang titipan adalah uang yang ditiptkan kepada pengadilan oleh pihak yang memiliki kewajiban untuk melunasi hutang/kewajiban hukum lainnya kepada pihak lain, namun pihak lain tersebut tidak mau menerima uang tersebut karena alasan tertentu.

¹⁵² Surat Keterangan Bebas Perkara Pengadilan (SBPP) adalah surat yang berisi keterangan pengadilan mengenai apakah suatu perusahaan atau individu tengah menjadi pihak dalam suatu perkara di pengadilan atau tidak. Surat keterangan semacam ini biasanya diminta oleh firma-firma hukum yang melakukan suatu *legal audit* untuk keperluan *Initial Public Offering*, mengajukan kredit ke bank, emisi obligasi dan lain-lain.

¹⁵³ Walau setiap pengadilan seharusnya memiliki daftar tersebut, umumnya data tersebut tidak mutakhir (*up to date*) dan tidak ditunjukkan apalagi diumumkan ke para pihak yang membutuhkan.

Walau mungkin terkesan remeh, perputaran uang pihak ketiga ini sangat besar. Uang konsiyasi di suatu pengadilan kecil di Sumatera saja mencapai jumlah milyaran rupiah.¹⁵⁴ Uang yang ditarik oknum pengadilan untuk permintaan 1 (satu) SBPP pada PN di Jakarta rata-rata Rp. 400.000,00. Di PN Surabaya bahkan mencapai Rp. 1.000.000,00.¹⁵⁵ Dan permintaan surat semacam ini untuk satu kesempatan saja bisa mencapai puluhan bahkan ratusan surat. Bisa kita bayangkan betapa besar uang yang (seharusnya) dapat dinikmati pengadilan untuk menutupi kekurangan anggaran jika semua uang tersebut bisa masuk ke kas pengadilan.¹⁵⁶

Jika kita hubungkan dengan pengalaman negara lain, tidak kita temukan adanya pengecualian akses masyarakat terhadap pengelolaan keuangan badan publik. Hal ini wajar mengingat secara umum tidak ada 'konsekwensi negatif yang akan timbul' dari dibukanya informasi seputar keuangan badan publik. Karena itu diusulkan bahwa mayoritas informasi yang lahir dalam proses pengelolaan keuangan pengadilan (mulai dari perencanaan hingga laporan keuangan) harus menjadi informasi yang dapat diakses publik. Termasuk di dalamnya: dokumen berupa kwitansi, bon atau laporan keuangan internal pengadilan, seperti yang diberlakukan pula di Jepang; dan dokumen-dokumen yang diberikan pihak ketiga serta laporan akhir dari suatu proses tender pengadaan barang dan jasa.

Pengecualian yang dapat ditolerir hanyalah terhadap: (a) dokumen berupa proposal anggaran yang dibuat oleh kalangan internal pengadilan sebelum diajukan ke pemerintah. Hal ini dimungkinkan untuk menjamin kebebasan berkomunikasi dalam proses penyusunan tersebut; (b) informasi yang jika dibuka dapat mengancam kesuksesan pelaksanaan suatu audit keuangan.

Selain itu, sebagaimana telah disinggung, seharusnya beberapa informasi yang berhubungan dengan keuangan tersebut menjadi informasi yang

¹⁵⁴ Mahkamah Agung, *Kerta Kerja Pembaruan Sistem Pengelolaan Keuangan op.cit.*, hal. 54.

¹⁵⁵ www.hukumonline.com/artikel_detail.asp?id=6969 [28 Desember 2002].

¹⁵⁶ Hal ini hanyalah pengandaian atas praktek masa lalu dan bukan bentuk persetujuan penulis atas pembebanan biaya SBPP yang terlalu besar.

bersifat proaktif. Yakni, antara lain, informasi mengenai biaya berperkara, biaya layanan hukum pengadilan, biaya SBPP dan sebagainya.¹⁵⁷

Pembinaan Personel

Dengan adanya penyatuan atap pengelolaan hakim dan pengadilan, maka seluruh pembinaan pengadilan dan personel pengadilan –baik hakim, panitera dan pegawai pengadilan lain- dilakukan oleh pengadilan sendiri, khususnya MA. Termasuk dalam wewenang ini adalah penentuan proses rekrutmen, mutasi, promosi, evaluasi dan pendidikan/pelatihan hakim.

Kewenangan di atas membuat MA mengelola informasi-informasi yang sebagian cukup sensitif untuk dibuka kepada publik. Jika kita lihat pengalaman negara lain, setidaknya ada dua jenis pengecualian yang revelan dalam konteks pembinaan personel, yaitu yang berhubungan dengan informasi pribadi dan informasi tentang penyusunan kebijakan.

Guna melindungi hak atas privasi, informasi yang sifatnya pribadi, seperti data hasil penilaian kinerja, data kesehatan fisik serta psikologis hakim dan pegawai misalnya, selayaknya tidak termasuk informasi yang perlu dibuka ke publik (namun boleh diakses hakim atau pegawai tersebut). Akan tetapi informasi lain yang kepentingan publik untuk membukanya lebih besar dari untuk menutupnya, tetap harus dibuka, termasuk di dalamnya: informasi mengenai nama; sejarah karir/posisi yang diemban; *job description* dari posisi yang diemban; sejarah besar gaji dan tunjangan, penghargaan yang pernah diterima serta sanksi yang pernah dijatuhkan.¹⁵⁸

Dokumen-dokumen yang berisi informasi sehubungan dengan proses penentuan kebijakan kepegawaian juga selayaknya tidak bisa diakses

¹⁵⁷ Lihat juga rekomendasi dalam Mahkamah Agung, *Kerta Kerja Pembaruan Sistem Pengelolaan Keuangan, op.cit.*

¹⁵⁸ Pengaturan yang sama diterapkan dalam *The Rules of Public Access to Records of the Judicial Branch, Minnesota Supreme Court (Rules 5 Subd.2).*

publik, misalnya usulan demosi atau promosi seorang hakim atau pegawai. Hal ini penting untuk menjamin kebebasan, keberanian dan kejujuran dalam pengajuan usul atau pertukaran gagasan dalam proses pengambilan keputusan atau penentuan kebijakan. Namun *out put* dari proses tersebut, Surat Keputusan-nya, harus tetap menjadi dokumen yang bisa diakses publik.

Dalam konteks rekrutmen hakim dan pegawai, informasi mengenai dibukanya pendaftaran hakim atau pegawai baru, *track record* calon¹⁵⁹ dan tahap proses rekrutmen yang akan dilakukan, merupakan informasi publik yang harus terbuka. Pengecualian bisa diterapkan untuk informasi seperti soal ujian dan nilai ujian calon. Khusus seputar informasi mengenai nilai hasil ujian calon, mengingat fungsi pengecualian tersebut adalah untuk menjaga privasi, maka jika yang meminta informasi tersebut adalah sang calon sendiri maka informasi tersebut harus dibuka.¹⁶⁰

e. Pertimbangan Hukum

Sebagaimana diketahui, pengadilan memiliki fungsi untuk memberikan pertimbangan hukum. Pasal 37 UU No. 5 tahun 2004 memberikan wewenang kepada MA untuk memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam rangka permohonan grasi dan rehabilitasi. Selain itu, MA berwenang pula memberikan pertimbangan seputar masalah hukum kepada lembaga negara atau pemerintah, baik diminta maupun tidak.¹⁶¹ Kecuali dalam hal grasi dan rehabilitasi, pengadilan yang lebih rendah memiliki kewenangan pula untuk memberi pertimbangan hukum kepada pemerintah daerah di wilayah hukumnya.

Sesuai dengan nama dan tujuannya, pertimbangan yang diajukan oleh pengadilan tersebut adalah pertimbangan hukum semata. Karenanya secara prinsip, tidak ada alasan yang wajar untuk menolak informasi mengenai pertimbangan hukum tersebut menjadi informasi yang terbuka

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Lihat pengalaman serupa di Thailand dalam, Koalisi, *Kebebasan, op.cit.*, hal. 108 – 110.

¹⁶¹ Pasal 37 UU No. 14 tahun 1985 jo Pasal 27 UU No. 4 tahun 2004.

bagi publik. Bahkan sejak beberapa tahun belakangan MA secara mempublikasikan sebagian dari pertimbangan hukum yang diberikannya kepada pihak-pihak tertentu melalui Laporan Tahunan Mahkamah Agung.

f. Pelaksanaan Undang-undang

Sebagaimana diketahui pengadilan memiliki beberapa fungsi lain dalam rangka menjalankan undang-undang, misalnya di bidang pendaftaran badan hukum, catatan sipil, kewarganegaraan, notaris, penegakan hukum, pengawasan putusan (pelaksanaan tugas Hakim Pengawas dan Pengamat) dan sebagainya. Sebagian informasi yang dikelola pengadilan berhubungan dengan fungsi di atas, misalnya pendaftaran badan hukum atau catatan sipil, dimiliki pula –bahkan seharusnya lebih lengkap– oleh eksekutif. Jika ada yang meminta informasi yang sebenarnya pengelola utamanya adalah eksekutif, maka pengadilan hanya perlu menjelaskan kepada peminta kemana dia sebaiknya mencari informasi macam itu.

Untuk informasi lain yang hanya dikelola pengadilan, maka perlu dipilah-pilah mana yang bisa diberikan dan mana yang tidak dengan memperhatikan prinsip *maximum access, limited exemption*. Informasi yang berhubungan dengan penegakan hukum, misalnya dokumen surat yang berisi pemberian ijin pengeledahan, penyitaan barang, pemeriksaan dan penyitaan surat serta ijin penetapan penahanan, tidak boleh diakses publik sampai dengan upaya-upaya hukum tersebut telah selesai dilakukan.¹⁶²

C. INFORMASI YANG SECARA PROAKTIF HARUS DIBUKA DAN DISEBARLUASKAN

Sebagaimana dijelaskan, hak untuk memperoleh informasi meliputi pula hak untuk diberitahu (secara proaktif) oleh lembaga publik atas

¹⁶² Hal yang sama diatur dalam The Rules of Public Access to Records of the Judicial Branch, Minnesota Supreme Court (Lampiran).

informasi yang penting diketahui publik. Pertanyaan lebih lanjut, informasi apa yang dianggap penting untuk diketahui secara proaktif (tanpa diminta terlebih dahulu)?

Secara sederhana, kita bisa mengelompokkan informasi yang penting diketahui publik secara proaktif sebagai berikut:

- Informasi dasar mengenai ruang lingkup organisasi suatu badan publik;
- Informasi seputar fungsi dan pelayanan badan publik, termasuk yang berhubungan dengan informasi apa yang dikelolanya serta tata cara untuk memperolehnya secara efektif;
- Hak dan kewajiban masyarakat yang berhubungan erat dengan badan publik tersebut;
- Informasi mengenai rencana pembuatan suatu kebijakan dalam rangka memfasilitasi partisipasi masyarakat;
- Informasi lain yang menyangkut kepentingan masyarakat.

Sesuai dengan fungsinya dan membandingkan dengan pengalaman negara lain seperti Amerika, Australia dan Belanda, dalam konteks pengadilan informasi yang harus secara proaktif diberitahukan dan disebarluaskan kepada publik, antara lain informasi mengenai:¹⁶³

- Gambaran umum pengadilan (struktur organisasi, nomor kontak pengadilan dan pejabat pengadilan tertentu dan sebagainya);
- Agenda sidang dan agenda pembacaan putusan;¹⁶⁴
- Rancangan Peraturan Mahkamah Agung dan Peraturan Mahkamah Agung;
- Surat Edaran Mahkamah Agung (yang berhubungan dengan penafsiran hukum);
- Yurisprudensi Mahkamah Agung;

¹⁶³ Seluruh list informasi yang perlu secara pro aktif dibuka tersebut di atas dapat diakses publik pula melalui internet di negara lain seperti Belanda dan Amerika. Lihat antara lain A.Oskamp, et al, dalam <http://www.pubs.ci.vu/en/pub161.php>, California Court (online) <http://www.courtinfo.ca.gov/> [11 April 2005] atau The Arizona Judicial Branch (online) <http://www.supreme.state.az.us/publicaccess/> [11 April 2005].

¹⁶⁴ Yakni dalam hal proses memeriksa dan memutus perkara tidak melalui tahap-tahap persidangan, seperti yang biasa dilakukan di tingkat banding dan kasasi.

- Laporan Tahunan Mahkamah Agung;
- Rencana Strategis (Renstra) Mahkamah Agung;
- Tata cara untuk memperoleh informasi dan mekanisme Keberatan dan Banding;
- Registrasi Informasi (daftar jenis info yang dikelola pengadilan);
- Informasi seputar biaya perkara dan biaya layanan hukum pengadilan lainnya;
- Dibukanya pendaftaran untuk pengisian posisi hakim atau pegawai di pengadilan;
- Mekanisme pengaduan perilaku hakim dan pegawai pengadilan;
- Hak-hak masyarakat dalam proses peradilan;
- Dibukanya tender tertentu, sesuai ketentuan yang ada.

Cara penyampaian informasi sebagaimana dijelaskan di atas dapat dihubungkan dengan kondisi tiap pengadilan. Setidaknya, informasi tersebut dituliskan dalam papan pengumuman yang mudah dilihat publik. Jika pengadilan telah memiliki situs, maka informasi tersebut sebisa mungkin dimasukkan pula ke dalamnya.

Khusus untuk informasi mengenai Rancangan PERMA, pelaksanaan tender dan informasi mengenai dibukanya pendaftaran calon hakim dan pegawai pengadilan, maka pengadilan harus menyebarkannya ke publik melalui media-media yang cakupan wilayah pembacanya luas, disesuaikan dengan kemampuan anggaran.¹⁶⁵

D. MEKANISME PELAKSANAAN

Agar hak yang dijamin oleh peraturan yang akan dibuat dapat 'berbunyi' dan dipergunakan sebagaimana tujuannya, maka perlu disusun mekanisme yang jelas mengenai tata cara pelaksanaan aturan tersebut. Berikut ini adalah beberapa mekanisme penting yang perlu diatur.

¹⁶⁵ Misalnya melalui pembuatan iklan di media massa, pengumuman di universitas-universitas, pemberitahuan kepada media massa (melalui konferensi pers misalnya) dan sebagainya.

1. Penegasan Tidak Perlunya Alasan dalam Meminta Informasi

Perlu penegasan bahwa peminta informasi tidak perlu memberikan alasan mengapa ia membutuhkan informasi yang diminta tersebut.¹⁶⁶ Selain karena secara prinsip informasi tersebut adalah milik publik (dan pengadilan hanya mengelolanya), hal ini penting agar tidak ada penolakan suatu permintaan atas dasar subyektifitas petugas pengadilan yang menerima permintaan informasi tersebut.

2. Tata Cara Permintaan dan Pelayanan Informasi

Tata cara permintaan dan pelayanan informasi dapat dibagi menjadi lima tahap yakni: (1) permintaan informasi; (2) pencarian dan verifikasi informasi yang diminta; (3) pemberitahuan; (4) proses penggandaan; (5) pengiriman.

a. *Permintaan Informasi*

Permintaan Secara Kehadiran dan Surat Menyurat

Kondisi geografis Indonesia yang sangat luas dan keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki peminta informasi membuat perlunya pengaturan yang fleksibel mengenai bagaimana cara seseorang dapat meminta informasi ke pengadilan. Perlu dikenalkan dua bentuk cara permintaan informasi, yaitu: *pertama*, permintaan informasi yang dilakukan secara langsung, dimana peminta secara fisik mendatangi pengadilan dan menjelaskan informasi apa yang dimintanya dan *kedua*, permintaan informasi yang dilakukan secara surat-menyurat. Kedua bentuk permintaan ini harus diperkenankan untuk memastikan semua orang yang berkepentingan memiliki akses yang sama untuk memperoleh informasi yang diperlukannya.¹⁶⁷ Selain itu, mengingat masih cukup banyaknya masyarakat yang belum memiliki kecakapan menulis, perlu dimungkinkan pula permintaan informasi secara lisan.

¹⁶⁶ Hal yang sama diatur dalam The Rules of Public Access to Records of the Judicial Branch, Minnesota Supreme Court (Rules 7 Subd.1).

¹⁶⁷ *Ibid* (Rules 7 Subd.1).

Standar Pencatatan

Demi proses administrasi yang baik dan pembuktian, setiap permintaan informasi harus dicatatkan. Karena itu perlu dibuat formulir permintaan informasi yang antara lain memuat: (a) identitas peminta informasi; (b) rincian informasi yang diminta (jika diketahui); (c) pejabat yang melayani permohonan permintaan informasi serta mekanisme untuk menelusuri tindaklanjut informasi yang membutuhkan waktu demi pencariannya; (d) cara penyampaian informasi –apakah peminta informasi ingin melihat sendiri di tempat badan publik atau cara lain, misalnya langsung meminta penggandaan; (e) format informasi yang diinginkan;¹⁶⁸ (f) cara pembayaran; dan (g) cara pengiriman/pemberian informasi.

Agar peminta informasi dapat menuliskan informasi yang dimintanya, maka pengadilan harus memiliki registrasi atas seluruh informasi yang dikelolanya dan petugas pengadilan harus membantu peminta informasi.¹⁶⁹

b. Pencarian dan Verifikasi Informasi

Setelah sebuah permintaan diajukan, tahap berikutnya adalah tahap pencarian informasi dan verifikasi. Yang masuk dalam tahap ini adalah: mencari seluruh informasi yang relevan dengan apa yang diminta; mengkonsultasikan kepada penanggungjawab utama dalam suatu tingkat pengadilan dalam hal informasi yang diminta dianggap tidak termasuk sebagai informasi yang secara tegas dinyatakan dapat diakses publik sehingga perlu diputuskan terlebih dahulu secara internal.

¹⁶⁸ Hal ini dimaksudkan jika Pengadilan memiliki beberapa format informasi yang diminta, misalnya ada yang dalam bentuk CD dan tertulis.

¹⁶⁹ Misalnya peminta informasi ingin mendapatkan putusan pidana suap yang dilakukan oleh X kepada Y. Untuk dapat menjelaskan informasi secara rinci (nomor perkaranya atau tanggal dan tahunnya), maka peminta informasi harus dapat mengetahui data tersebut dari registrasi informasi.

c. Pemberitahuan

Berdasarkan hasil pencarian dan verifikasi, petugas informasi memberitahu secara resmi (tertulis) kepada peminta informasi perihal permintaannya. Pemberitahuan tersebut berisikan antara lain: (1) ada tidaknya informasi yang diminta. Jika pengadilan tersebut tidak memiliki informasi yang diminta karena tidak termasuk wilayah kerja pengadilan tersebut, maka pemberitahuan tersebut juga menjelaskan dimana informasi yang diminta tersebut dapat diperoleh, jika diketahui; (2) apakah informasi yang diminta terbuka untuk publik atau tidak. Jika menurut pengadilan informasi yang diminta tersebut adalah informasi yang tidak dapat diakses publik, maka dalam pemberitahuan tersebut harus dijelaskan pula alasan dan argumentasinya; (3) estimasi biaya yang diperlukan untuk penggandaan dan pengirimannya -jika hal tersebut diminta oleh peminta informasi.

d. Melihat dan/ atau Menggandakan Dokumen

Jika setelah pemberitahuan disampaikan, peminta informasi ingin menggandakan dokumen yang dibutuhkannya, maka ia harus membayar uang jaminan yang diperlukan untuk penggandaan tersebut. Pengadilan kemudian melakukan proses penggandaan sesuai dengan format dokumen, apakah dalam bentuk cetak, CD, kaset dan sebagainya.

Bisa jadi peminta informasi tidak ingin menggandakan dokumen yang diinginkannya, namun cukup melihat isinya saja. Atau sebelum menggandakan dokumen-dokumen, ia ingin melihat (memeriksa) dahulu isi dokumen tersebut untuk mengetahui secara pasti dokumen mana saja yang benar-benar dibutuhkannya. Yang terakhir ini biasanya kerap dilakukan mereka yang tengah mengadakan penelitian.¹⁷⁰ Karena itu peminta informasi harus dimungkinkan untuk melihat (memeriksa) dokumen yang diperlukannya.

¹⁷⁰ Misalnya seseorang sedang meneliti putusan-putusan yang menghukum terpidana dengan hukuman 10 tahun penjara atau lebih di suatu pengadilan. Untuk memperoleh dokumen tersebut, maka peneliti dapat meminta untuk melihat putusan-putusan tersebut terlebih dahulu.

e. Pengiriman/ Pengambilan

Selesai proses penggandaan, maka dokumen tersebut dikirim ke peminta informasi atau diambil oleh pemilik informasi, sesuai kesepakatan awal. Jika ada selisih antara uang jaminan dan biaya penggandaan, maka selisih tersebut dikembalikan ke pencari informasi.

f. Pengecualian

Tahap-tahap di atas tidak harus diterapkan secara kaku. Dalam hal informasi yang diminta sudah jelas adalah informasi yang secara tegas dinyatakan terbuka untuk publik; tersedia di pengadilan tersebut; biaya yang diperlukan untuk penggandaannya dapat diestimasi dengan mudah; dan peminta informasi sejak awal bersedia untuk memberikan uang jaminan untuk penggandaan dokumen yang diminta, maka tahap di atas dapat diringkas menjadi tiga tahap saja yaitu: permintaan informasi, penggandaan dan pengiriman/pengambilan.

3. Jangka Waktu

Sebagaimana dijelaskan, nilai guna suatu informasi ditentukan oleh konteks waktu di mana informasi tersebut diperoleh atau digunakan. Karena itu perlu pengaturan mengenai jangka waktu yang cepat dan jelas dalam setiap tahapan di atas bagi masyarakat yang meminta informasi, dengan tetap mempertimbangkan waktu yang diperlukan oleh pengadilan melakukan tahap-tahap tersebut secara wajar.¹⁷¹

a. Pencarian Informasi dan Pemberitahuan

Batas waktu maksimum yang dianggap wajar guna melakukan pencarian informasi (yang tanpa memerlukan verifikasi) dan pengiriman surat pemberitahuan perihal informasi yang diminta, dapat dibedakan antar

¹⁷¹ Hal yang sama diatur dalam *The Rules of Public Access to Records of the Judicial Branch, Minnesota Supreme Court (Rules 7 Subd.2)*.

tingkatan pengadilan mengingat adanya perbedaan kuantitas dan keragaman informasi yang dikelolanya. Untuk pengadilan tingkat pertama dan banding, dianggap jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja untuk mencari informasi yang diminta sudah memadai. Khusus untuk MA, maka perlu diberi kelonggaran, yaitu paling lama 5 (lima) hari kerja.

b. Penggandaan dan Pengiriman/Pengambilan Informasi

Waktu yang diperlukan untuk menggandakan dan mengirim dokumen informasi kepada peminta informasi sedikit banyak berhubungan dengan jumlah dokumen yang diminta. Namun demikian, secara umum, dianggap batas waktu maksimum 3 (tiga) hari kerja sudah memadai.

c. Pengecualian

Perpanjangan Jangka Waktu

Jangka waktu sebagaimana dijelaskan di atas diperhitungkan berdasarkan asumsi permintaan informasi yang sifatnya umum. Dalam kasus tertentu perlu dibuka kemungkinan perpanjangan, yakni dalam hal sebagai berikut:

(1) *Permintaan dalam jumlah besar.* Jika batas waktu maksimum 3-5 hari kerja untuk memproses permintaan dan penggandaan informasi yang bersifat umum, misalnya putusan pengadilan tertentu (apalagi yang sudah spesifik, diketahui nomor perkaranya/nama pihak-pihaknya) dianggap sudah memadai, maka permintaan informasi dalam skala sangat besar, misalnya permintaan informasi tentang seluruh putusan pengadilan mengenai pidana korupsi dalam kurun waktu tertentu, tentunya berbeda. Permintaan dalam jumlah besar membutuhkan waktu yang lebih lama, baik untuk pencariannya maupun penggandaannya. Dalam kasus demikian, perpanjangan waktu dimungkinkan.

(2) *Verifikasi lebih lanjut.* Perpanjangan waktu juga diperlukan untuk memproses permintaan informasi yang memerlukan verifikasi lebih jauh—misalnya permintaan informasi yang perlu dikonsultasikan lebih dahulu

kepada penanggungjawab utama dalam suatu tingkat pengadilan: yakni jika informasi yang diminta dianggap tidak termasuk sebagai informasi yang secara tegas dinyatakan dapat diakses publik.

(3) *Informasi yang belum tersedia.* Pada prinsipnya setiap informasi atas suatu kegiatan yang telah selesai dilakukan sudah harus terdokumentasi dengan baik dan dapat diakses oleh publik. Namun demikian terkadang keterbatasan fasilitas yang dimiliki suatu instansi, termasuk pengadilan, membuat prinsip tersebut tidak dapat dijalankan.

Sebagai ilustrasi, idealnya pada saat putusan pengadilan dibacakan di sidang yang terbuka untuk umum, seluruh dokumen yang berhubungan dengan perkara tersebut -baik Berita Acara Sidang maupun putusannya sudah terketik rapi dan segera bisa diakses oleh masyarakat. Terlepas dari masalah budaya kerja yang kurang baik selama ini, tidak jarang pengadilan-pengadilan kecil di daerah memiliki kendala dalam melaksanakan prinsip tersebut karena keterbatasan mesin ketik atau komputer yang mereka miliki.¹⁷² Karena itu, perlu dibuka kemungkinan untuk membuat pengecualian pula mengenai batas waktu maksimum untuk kasus-kasus demikian.

Memperpendek Proses: Penggabungan Tahapan dan Pelanjutan Praktek Positif yang Sudah Berjalan

Sebagaimana disinggung sebelumnya, tahap-tahap di atas tidak harus diterapkan secara kaku. Hal tersebut hanyalah pedoman minimum. Dalam banyak hal, proses untuk mengakses informasi di pengadilan seharusnya bisa sangat sederhana dan cepat. Misalnya permintaan informasi mengenai putusan pengadilan. Jika peminta informasi sudah bisa memberikan data spesifik putusan mana yang ia butuhkan, dan sudah jelas pengadilan tersebut yang mengadilinya (sehingga pasti memiliki dokumen yang diminta) serta sejak awal peminta informasi

¹⁷² Beberapa pengadilan tidak memiliki fasilitas yang memadai seperti komputer atau mesin tik. Bahkan sebagian pengadilan yang sama sekali tidak memiliki komputer -termasuk Pengadilan Negeri Medan- atau hanya memiliki satu mesin ketik. Kadang bahkan panitera harus membawa mesin ketik sendiri untuk menyelesaikan tugas-tugas pengetikan yang ada. Lihat juga Kompas, 22 Juni 2003.

bersedia untuk memberikan jaminan uang untuk penggandaan yang wajar,¹⁷³ maka jangka waktu sebagaimana dijelaskan di atas bisa dikikis drastis, yakni dengan menggabungkan dan memotong tahapan yang tidak perlu.

Selain itu, selama ini sebenarnya telah ada praktek positif untuk mengakses informasi pengadilan, terutama dari sebagian pihak dengan pihak pengadilan¹⁷⁴ sehingga mereka dapat memperoleh informasi tertentu dengan cara yang lebih mudah (tidak birokratis) dan cepat. Karena itu perlu sekali lagi ditegaskan bahwa pengaturan mengenai tahap-tahap sebagaimana dijelaskan di atas harus dianggap sebagai syarat minimal. Praktek positif yang selama ini berlaku masih tetap dapat dilakukan seperti biasa.¹⁷⁵

4. Biaya

Selama ini ada kesalahpahaman di berbagai pihak, termasuk kalangan birokrasi pengadilan, bahwa seakan-akan dengan membuka hak bagi masyarakat untuk memperoleh informasi yang dikelola pengadilan berarti akan semakin membebani anggaran pengadilan. Padahal jangankan menambah pos pengeluaran untuk melayani informasi bagi masyarakat, untuk memenuhi kebutuhan minimum pengadilan secara wajar saja anggaran yang mereka peroleh negara tidak pernah memadai. Hal ini makin mendorong resistensi dari kalangan hakim dan pejabat pengadilan.¹⁷⁶

¹⁷³ Biaya yang diperlukan untuk penggandaan dokumen semacam itu bisa diestimasi dengan mudah.

¹⁷⁴ Selama ini sebenarnya telah ada hubungan baik antara beberapa pihak, seperti wartawan, dengan pejabat pengadilan yang responsif untuk mendukung adanya keterbukaan di pengadilan. Hubungan baik tersebut membuat akses atas informasi yang dikelola pengadilan bagi pihak-pihak tertentu tersebut berjalan dengan baik, dalam arti tidak birokratis (tanpa melalui tahap-tahap formal yang dijelaskan di atas) sehingga proses peroleh informasi menjadi sangat cepat.

¹⁷⁵ Lihat Article 19, *op.cit.*

¹⁷⁶ Terlepas dari alasan dibalikinya, hal ini kerap dijadikan alasan oleh hakim dan pejabat pengadilan untuk menolak segala bentuk dorongan untuk membuka akses informasi kepada masyarakat. Hal ini mengemuka di beberapa diskusi yang penulis pernah ikuti yang di dalamnya membahas mengenai transparansi pengadilan. Alasan yang sama dikemukakan pula oleh birokrat dari institusi negara lain dalam rangkaian diskusi yang diselenggarakan dalam rangka penyusunan RUU Kebebasan Memperoleh Informasi.

Kesalahpahaman ini perlu diluruskan. Pemberian hak bagi masyarakat untuk memperoleh informasi tidak berarti bahwa pengadilanlah yang harus menanggung seluruh 'ongkos' yang timbul dari permintaan informasi. Kecuali yang berhubungan dengan tenaga yang harus dikeluarkan pengadilan untuk melayani permintaan informasi dari masyarakat, biaya yang timbul dari suatu permintaan informasi bisa dibebankan kepada peminta informasi, yakni biaya pengandaan informasi (*fotocopy*, penyimpanan di CD-ROM dan sebagainya) serta biaya pengiriman.

Namun demikian, perlu dipastikan agar masalah pembebanan biaya kepada peminta informasi tidak akan menjadi kendala yang menghambat hak masyarakat untuk memperoleh informasi seperti yang terjadi di negara lain.¹⁷⁷ Yakni dengan mengatur bahwa biaya yang perlu dikeluarkan pencari informasi hanyalah terbatas untuk pengandaan informasi dan pengiriman. Biaya-biaya tersebut harus dihitung berdasarkan harga yang wajar/yang berlaku umum.

Selain untuk menghindari beban anggaran dari pengadilan, pembebanan biaya kepada peminta informasi ini diharapkan akan mendorong peminta informasi untuk lebih bertanggungjawab dalam meminta informasi (hanya meminta informasi yang dibutuhkan semata) serta menghindari suatu permintaan informasi yang tidak serius/main-main.

5. Petugas Informasi Khusus

Salah satu masalah yang kerap dihadapi untuk mengakses informasi yang dikelola pengadilan adalah ketidakjelasan pihak yang bertanggungjawab (dan berwenang) untuk melayani dan memberikan informasi yang diminta kepada pencari informasi. Tidak setiap pengadilan memiliki Humas tersendiri. Dan jika ada, belum tentu yang bersangkutan 'berani'

¹⁷⁷ Di beberapa negara seperti Jerman atau Italia, pejabat publik kadang membebani biaya pelayanan informasi yang terlalu tinggi sampai sebagian pihak menganggap hal tersebut dimaksudkan untuk menghambat hak masyarakat untuk memperoleh informasi. Lihat Ralph E. Hallo, (ed) *Access to Environmental Information in Europe: The Implementation and Implication of Directive 90/313/EEC* (Netherlands: Kluwer Law International, 1996) hal. 100-107 dan 270-271.

untuk memberikan informasi yang diminta tanpa harus melapor dulu kepada pimpinan pengadilan. Akhirnya tidak jarang peminta informasi harus rela 'di ping pong' dari satu bagian ke bagian lain.

Selain karena ketidakjelasan pengaturan tentang informasi apa yang boleh dan tidak boleh diakses publik, hal ini terjadi karena ketidakjelasan pembagian tugas dan wewenang di pengadilan sendiri.

Karena itu, penunjukan petugas khusus yang bertanggungjawab untuk melayani permintaan informasi dari publik¹⁷⁸ ("Petugas Informasi") serta batas wewenang yang dimilikinya, mutlak diperlukan. Perlu pula diatur adanya "Pejabat Penanggungjawab" yang memiliki wewenang untuk menentukan boleh tidaknya suatu informasi tertentu diakses publik - yakni jika aturan yang ada tidak menyatakan secara tegas hal tersebut.

Posisi Petugas Informasi dapat diberikan kepada staf kepaniteraan atau kesekretariatan, sesuai dengan kondisi setiap pengadilan. Khusus mengenai Pejabat Penanggungjawab, penentuannya tidak harus sama untuk setiap tingkat pengadilan. Pada Pengadilan Tingkat Pertama dan Banding, posisi Pejabat Penanggungjawab bisa diserahkan kepada Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan. Pada Mahkamah Agung, posisi tersebut bisa diserahkan pada Sekretaris MA.

6. Mekanisme Keberatan dan Banding

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, tidak seluruh informasi yang dikelola pengadilan dapat diakses publik. Terlepas dari pengaturannya, selalu ada potensi perbedaan penafsiran antara peminta informasi dan pejabat pengadilan mengenai informasi mana yang bisa diakses oleh publik dan mana yang tidak. Karenanya sangat mungkin suatu permintaan informasi yang oleh peminta dianggap seharusnya terbuka (bisa diakses publik) ditolak oleh pengadilan, baik oleh Petugas Informasi atau Pejabat Penanggungjawab.

¹⁷⁸ Hal yang sama dikenal dalam *The Rules of Public Access to Records of the Judicial Branch, Minnesota Supreme Court (Rules 7 Subd.1)*.

Selain itu bisa jadi suatu permintaan informasi bahkan tidak dilayani oleh pengadilan, atau dilayani namun melewati batas waktu yang ditentukan, atau dilayani namun tidak sebagaimana mestinya, atau peminta informasi dikenakan biaya yang tidak wajar.

Untuk menjembatani perbedaan penafsiran sebagaimana dijelaskan di atas dan pelayanan yang tidak sesuai dengan aturan, perlu dibuat mekanisme penyelesaian sengketanya (mekanisme “Keberatan” dan “Banding”). Keberatan dapat diajukan oleh peminta informasi yang merasa hak-haknya dilanggar oleh Petugas Informasi dan Dokumentasi kepada Pejabat Penanggungjawab di masing-masing pengadilan. Apabila putusan Pejabat Penanggungjawab belum dianggap belum memuaskan peminta informasi, ia dapat mengajukan Banding ke Mahkamah Agung.

Proses penyelesaian permohonan Keberatan dan Banding ini harus dilakukan secara cepat melalui prosedur yang sederhana. Proses aplikasi untuk mengajukan Keberatan dan Banding dilakukan di pengadilan yang putusannya hendak dipermasalahkan dengan mengisi formulir khusus (yang berisi nama pemohon, jenis informasi yang ditolak dan alasan memohon Keberatan dan Banding) atau melalui surat menyurat. Dalam hal Keberatan, Pernyataan Keberatan tersebut kemudian diberikan ke Pejabat Penanggungjawab di pengadilan setempat sedang Permohonan Banding dikirim ke MA. Waktu maksimum penyelesaian Keberatan tidak lebih dari 5 (lima) hari kerja sedang untuk Banding diharapkan tidak lebih dari 1 (satu) bulan. Putusan atas suatu permohonan Keberatan dan Banding harus menjelaskan alasan-alasan yang mendasari putusannya.

E. PENGATURAN PENDUKUNG

1. Sanksi Administratif Pejabat yang Menghambat

Keterbukaan akan berdampak pada hilangnya ‘mata pencaharian’ sebagian pihak dan mengancam praktek KKN yang selama ini terjadi di pengadilan karena terlindung oleh budaya ketertutupan. Karenanya

dapat dipastikan resistensi dari mereka yang selama ini mendapatkan keuntungan dari budaya ketertutupan di pengadilan akan muncul. Resistensi tersebut bisa berupa penghancuran informasi, sengaja membuat informasi yang tidak benar dan, terutama, melanggar kewajibannya untuk mendokumentasikan dan memberikan informasi sesuai dengan aturan yang ada. Hal semacam ini terjadi pula di Pakistan saat dilakukan program komputerisasi Pengadilan Niaganya, sampai-sampai para pegawai melakukan perusakan terhadap komputer-komputer pengadilan.¹⁷⁹

Untuk meminimalisir hal di atas, perlu dibuat sanksi administratif bagi pejabat yang dengan sengaja menghambat akses masyarakat untuk memperoleh informasi yang dijamin dalam aturan yang akan dibuat. Pengaturan mengenai sanksi semacam ini bukanlah hal baru. Sebagai perbandingan, dalam Undang-Undang Kebebasan Memperoleh Informasi Kanada diatur secara tegas ancaman hukuman bagi pejabat publik yang tidak menjalankan tugasnya dalam menyediakan informasi publik.¹⁸⁰ Thailand rencananya akan memperbaiki UU Kebebasan Memperoleh Informasi-nya untuk mengatur hal serupa mengingat kegagalan mereka untuk menjamin hak masyarakat secara maksimal karena ketiadaan ancaman sanksi tersebut.¹⁸¹

2. Perlindungan Terhadap Pejabat yang Beritikad Baik

Adanya ancaman bagi pejabat yang menghambat hak masyarakat sebagaimana dijelaskan di atas dapat menimbulkan dilema bagi Petugas Informasi dan Pejabat Penanggungjawab di pengadilan. Di satu sisi mereka tidak boleh menghambat akses informasi bagi masyarakat. Di sisi lain mereka harus tetap dapat menjaga informasi yang dikecualikan agar tidak terbuka ke publik karena jika tidak maka ia bisa jadi akan mendapatkan sanksi dari atasannya.

¹⁷⁹ Penjelasan dari salah seorang pakar peradilan dalam suatu diskusi internasional di Jakarta tahun 2001.

¹⁸⁰ Department of Justice Canada, *op.cit.*

¹⁸¹ Penjelasan Nakorn Serirak (pakar dari Thailand) dalam Seminar Internasional dengan topik "Hak Memperoleh Informasi di Berbagai Negara" di Hotel Atlet, tanggal 14-15 Maret 2003.

Kendala serupa muncul pula di Thailand.¹⁸² Untuk menghindari hal tersebut, maka perlu pula diatur jaminan hukum bahwa Petugas Informasi dan Pejabat Penanggungjawab yang dengan itikad baik membuka informasi yang dikecualikan (informasi yang sebenarnya tertutup bagi masyarakat) tidak akan dijatuhi sanksi.

3. Kewajiban Penyusunan Registrasi dan Sistem Pendokumentasian yang Baik

Jaminan hak masyarakat untuk mengakses informasi yang dikelola pengadilan tidak akan banyak bermanfaat jika informasi yang seharusnya dikelola pengadilan tidak terdokumentasi dengan baik. Dan pengelolaan (pendokumentasian) informasi ini merupakan masalah yang serius di pengadilan. Jangankan Berita Acara Persidangan, putusan pengadilan saja tidak selalu diketik oleh pengadilan atau jika diketik sangat lambat prosesnya.¹⁸³ Di MA sendiri banyak data laporan pengadilan tingkat pertama yang tidak pernah diolah. Akibatnya untuk mengetahui data statistik tertentu orang yang membutuhkan informasi harus mengolahnya tersendiri padahal data tersebut adalah data standar yang (seharusnya) dibutuhkan pula oleh MA untuk mengawasi pengadilan di bawahnya.¹⁸⁴

Oleh karena itu, perlu pula diatur kewajiban bagi pengadilan untuk mendokumentasikan dan mengelola seluruh informasi yang ada

¹⁸² UU Kebebasan Memperoleh Informasi Thailand mengatur ancaman pidana yang lebih tinggi bagi pejabat publik yang membuka informasi yang seharusnya tidak boleh dibuka, dibandingkan dengan ancaman pidana bagi pejabat publik yang menghambat akses masyarakat. Lihat Kavi Chongkittavorn, *Thai Journalist and Access to Information*. Conference on Freedom of Information and Civil Society in Asia, Tokyo 14 April 2001.

¹⁸³ Seorang rekan LSM sempat menemukan adanya putusan-putusan di PN Cibinong yang tidak (atau belum?) diketik walau putusan tersebut telah dibuat sangat lama. Menurut pengakuan seorang hakim, praktek ini terjadi karena adanya keterbatasan fasilitas dan tenaga penetik, bukan karena kemalasan belaka. Biasanya putusan-putusan yang tidak diketik ini adalah putusan perdata yang sudah final di tingkat pertama sehingga tidak dimintakan banding atau kasasi.

¹⁸⁴ Misalnya sulit untuk memperoleh data tentang jumlah perkara tertentu di pengadilan tertentu karena data semacam itu tidak selalu dikelola (dan diolah) oleh MA.

padanya dengan baik, diikuti dengan perbaikan standar pendokumentasian yang lebih rinci.

Seluruh informasi yang dikelola pengadilan harus termuat dalam registrasi khusus. Mengingat 'bisnis' utama pengadilan adalah menyelesaikan sengketa, maka informasi mengenai putusan dan penetapan pengadilan dalam registrasi tersebut harus dibuat cukup rinci untuk memudahkan pencari informasi (dan pengadilan sendiri sebenarnya) untuk memanfaatkan informasi tersebut. Registrasi yang berhubungan dengan perkara misalnya harus memuat nomor perkara, nama para pihak, nama advokat, kelompok masalah hukumnya dan putusannya (siapa yang dimenangkan, berapa hukuman yang dijatuhkan, ringkasan alasan) dan sebagainya.

4. Keberlakuan Surut Aturan ini

Perlu ditegaskan pula bahwa aturan ini berlaku surut. Segera sejak aturan ini ditetapkan maka seluruh informasi yang menurut aturan ini harus terbuka untuk umum sudah harus dapat diakses publik.

Membuka Ketertutupan Pengadilan

... dan ... pengadilan ...

... dan ... pengadilan ...

... dan ... pengadilan ...

... dan ... pengadilan ...

BAB V

PENUTUP: LANGKAH PERSIAPAN

Sebagaimana disinggung, jaminan hak masyarakat untuk mengakses informasi akan banyak bermanfaat jika informasi yang seharusnya dikelola pengadilan tidak terdokumentasi dengan baik. Dan pengelolaan (termasuk pendokumentasian) informasi ini merupakan masalah yang serius di pengadilan.

Perbaikan sistem pengelolaan informasi ini harus dilakukan sejalan dengan perbaikan sistem peradilan secara umum yang tengah dilakukan MA, misalnya reorganisasi MA dan pengadilan, perbaikan Buku II dan Buku II MA, perbaikan sistem pengawasan dan pembinaan hakim, perbaikan manajemen perkara dan seterusnya. Termasuk di dalamnya adalah penyusunan ulang struktur organisasi pengadilan (dengan menempatkan pejabat khusus yang bertanggungjawab untuk mengelola dan melayani informasi) dan *job description* masing-masing organ; perbaikan sistem pencatatan dan pendokumentasian informasi keuangan, administrasi umum dan perkara, organisasi dan kepegawaian; perbaikan formulir-formulir laporan pengadilan yang rendah ke pengadilan yang lebih tinggi dan seterusnya.

Jika tahap-tahap di atas telah dilakukan dan dijalankan, maka langkah pengadilan untuk melakukan otomatisasi (penggunaan teknologi informasi) dalam pengelolaan pengadilan menjadi lebih mudah dilakukan, tidak seperti saat ini.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Salah satu kendala dalam pelaksanaan otomatisasi yang dilakukan MA saat ini adalah lemahnya manajemen informasi manual selama ini. Jika penyelesaian masalah ini tidak dilakukan terlebih dahulu, maka otomatisasi tidak akan bermanfaat karena masalah yang sama akan ditemui kembali, misalnya kemalasan pegawai untuk meng-*in put* data.

Di samping itu, mengingat apa yang diusulkan di sini sebagian besar adalah hal baru bagi hakim dan pegawai pengadilan, maka nantinya MA perlu melakukan sosialisasi dan pendidikan, terutama bagi mereka yang akan menjadi Petugas Informasi dan Pejabat Penanggungjawab agar aturan yang akan dibuat ini dapat benar-benar dipahami dan dilaksanakan.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Lihat juga EU Phare Technical Assistance Project, *op.cit* dan Article 19, *op.cit*.

LAMPIRAN

**Usulan Rancangan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung
tentang Pedoman Pelaksanaan Hak Masyarakat untuk
Memperoleh Informasi Pengadilan**

1880

MEMORANDUM

For the purpose of the present investigation, it is necessary to determine the exact nature of the material which is being used in the manufacture of the product in question.

**USULAN RANCANGAN
SURAT KEPUTUSAN KETUA MAHKAMAH AGUNG
REPUBLIK INDONESIA
TENTANG
PEDOMAN PELAKSANAAN HAK MASYARAKAT UNTUK
MEMPEROLEH INFORMASI DI PENGADILAN**

- Menimbang:
- a. bahwa hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan salah satu ciri terpenting dalam negara hukum yang demokratis untuk mewujudkan pemerintahan yang terbuka;
 - b. bahwa jaminan hak memperoleh informasi di Pengadilan merupakan unsur penting untuk mendorong partisipasi publik, khususnya dalam hal pengawasan terhadap penyelenggaraan peradilan, sarana pengembangan hukum dan pendidikan masyarakat serta prasyarat untuk menjamin pelaksanaan prinsip peradilan yang terbuka dan akuntabel, yang pada gilirannya akan menegakkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan;
 - c. bahwa semangat dan pentingnya keterbukaan dan jaminan hak memperoleh Informasi di Pengadilan telah ditegaskan dalam berbagai cetak biru pembaruan peradilan yang disusun oleh Mahkamah Agung;
 - d. bahwa sehubungan dengan hal-hal tersebut pada huruf a, b dan c di atas perlu ditetapkan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia tentang Pedoman Pelaksanaan Hak Masyarakat untuk Memperoleh Informasi di Pengadilan

Mengingat:

1. Pasal 20, Pasal 21 dan Pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia;
4. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4359);
5. Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4358);
6. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 206, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2398);
7. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886);
8. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3316).

BAB I DEFINISI

Pasal 1

Dalam Surat Keputusan ini yang dimaksud dengan:

1. "Informasi" adalah segala sesuatu yang dapat dikomunikasikan atau yang dapat menerangkan suatu hal dengan sendirinya dalam bentuk format apapun, atau pernyataan lisan pejabat Pengadilan yang berwenang, yang dihasilkan, dikelola, atau dihimpun dari sumber-sumber lain sehingga berada di dan dikelola oleh Pengadilan;
2. "Pejabat Informasi dan Dokumentasi" adalah pegawai Pengadilan yang secara khusus bertanggung jawab atas penyelenggaraan pencatatan, penyimpanan, pemeliharaan, pengelolaan, penyediaan, dan pelayanan pemberian informasi di suatu Pengadilan;
3. "Peminta" adalah orang yang mengajukan permintaan informasi kepada pejabat Pengadilan berdasarkan ketentuan ini;
4. "Orang" adalah orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum;
5. "Pengadilan" adalah Pengadilan di seluruh lingkungan dan tingkatan, kecuali secara tegas dinyatakan lain;
6. "Hakim" adalah hakim di seluruh lingkungan dan tingkatan Pengadilan;
7. "Pegawai Pengadilan" adalah pegawai negeri yang ditempatkan di Pengadilan dan mendapatkan gaji atau honor dari negara.

BAB II ASAS

Pasal 2

- (1) Informasi yang dikelola Pengadilan bersifat terbuka dan dapat diminta oleh setiap orang.

- (2) Informasi yang dikecualikan sehingga tidak dapat diakses publik sebagaimana diatur pada Pasal 10 bersifat ketat, terbatas dan tidak mutlak.
- (3) Penentuan informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang akan timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat dan didasarkan pada pertimbangan yang cermat bahwa kepentingan publik untuk menutup suatu informasi lebih besar daripada kepentingan publik untuk membukanya.

BAB III HAK MASYARAKAT

Pasal 3

Setiap orang berhak untuk memeriksa, mengetahui, mendapatkan salinan, menggunakan dan menyebarkan informasi serta diberitahu mengenai informasi tertentu yang dikelola Pengadilan.

BAB IV KEWAJIBAN PENGADILAN

Bagian Pertama Larangan Meminta Alasan

Pasal 4

Pengadilan tidak boleh mewajibkan Peminta untuk menyebutkan tujuan atau alasannya mengajukan permintaan informasi.

Bagian Kedua

Standar Pelayanan dan Pendokumentasian

Pasal 5

- (1) Dalam rangka melaksanakan kewajiban untuk menyediakan informasi yang terkelola secara efisien dan efektif, setiap Pengadilan harus memiliki Pejabat Penanggungjawab dan Pejabat Informasi dan Dokumentasi.
- (2) Pada Pengadilan Tingkat Pertama dan Pengadilan Tingkat Banding, Ketua Pengadilan secara *ex officio* merupakan Pejabat Penanggungjawab.
- (3) Pada Mahkamah Agung, posisi Pejabat Penanggungjawab dipegang oleh Sekretaris Mahkamah Agung.

Pasal 6

- (1) Pejabat Penanggungjawab wajib:
 - a. menunjuk Pejabat Informasi dan Dokumentasi di lingkungan Pengadilanannya;
 - b. membuat dan memiliki sistem informasi dan dokumentasi yang baik di lingkungan Pengadilanannya; dan
 - c. menyediakan sarana bagi masyarakat untuk melihat atau memeriksa informasi tanpa biaya.
- (2) Pejabat Informasi dan Dokumentasi wajib:
 - a. menyimpan, memelihara, mengelola, dan menyediakan informasi secara utuh dan baik; dan
 - b. memberikan informasi kepada Peminta secara cepat, tepat waktu, murah dan sederhana.

Pasal 7

Untuk memenuhi hak setiap orang atas informasi yang utuh, setiap Pengadilan harus membuat pertimbangan secara tertulis dari setiap kebijakan penting yang diambil.

Bagian Ketiga
Informasi yang Wajib Disebarluaskan

Pasal 8

- (1) Setiap Pengadilan wajib menyebarluaskan Informasi dasar, yang setidaknya meliputi informasi sebagai berikut:
 - a. gambaran umum Pengadilan yang antara lain, meliputi: fungsi, tugas dan yurisdiksi Pengadilan tersebut;
 - b. gambaran umum proses beracara di Pengadilan;
 - c. hak-hak masyarakat dalam proses peradilan;
 - d. gambaran umum struktur organisasi, telepon dan faksimili serta nama dan jabatan pejabat Pengadilan;
 - e. biaya perkara dan seluruh biaya-biaya lain di Pengadilan;
 - f. agenda sidang;
 - g. agenda sidang pembacaan putusan, termasuk bagi Pengadilan Tingkat Banding dan Kasasi;
 - h. dibukanya pendaftaran untuk pengisian posisi hakim atau pegawai Pengadilan;
 - i. mekanisme pengaduan atas dugaan pelanggaran yang dilakukan hakim dan pegawai Pengadilan;
 - j. dibukanya suatu proses tender, sesuai ketentuan yang ada;
 - k. registrasi informasi yang berisi daftar seluruh informasi yang dikelola Pengadilan tersebut;
 - l. tata cara untuk memperoleh informasi dan mekanisme Keberatan dan Banding atas penolakan permintaan informasi.

- (2) Selain informasi sebagaimana disebutkan dalam ayat (1), Mahkamah Agung wajib menyebarluaskan informasi sebagai berikut:
 - a. Rancangan Peraturan Mahkamah Agung dan Peraturan Mahkamah Agung;
 - b. Surat Edaran Mahkamah Agung;
 - c. Yurisprudensi Mahkamah Agung;
 - d. Laporan Tahunan Mahkamah Agung;
 - e. Rencana Strategis Mahkamah Agung.

- (3) Kewajiban penyebarluasan informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan, antara lain, dengan membuat papan informasi di setiap Pengadilan serta melalui sarana penyebaran informasi lain sesuai perkembangan teknologi, jika memungkinkan;
- (4) Kewajiban penyebarluasan informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h dan i dan ayat (2) dilakukan melalui sarana informasi yang dapat mencakup wilayah nasional, dengan tetap memperhatikan kemampuan anggaran.

Pasal 9

Bilamana terjadi perubahan atau penambahan informasi sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 ayat (1) dan (2), Pengadilan yang bersangkutan harus menyebarluaskan perubahan atau penambahan informasi tersebut dalam waktu selambat-selambatnya 7 (tujuh) hari kerja.

BAB V **INFORMASI YANG DAPAT DIKECUALIKAN** **DAN PERMINTAAN INFOMASI YANG DAPAT DITOLAK**

Bagian Pertama **Informasi yang Dapat Dikecualikan**

Pasal 10

Pengadilan harus memenuhi seluruh permintaan informasi kecuali atas informasi yang jika dibuka dan diberikan kepada orang akan menimbulkan konsekuensi-konsekuensi negatif sebagai berikut:

- a. informasi yang apabila dibuka akan secara serius merugikan proses penyusunan kebijakan, yakni akan:
 - 1) mengurangi kebebasan, keberanian dan kejujuran dalam pengajuan usul, komunikasi atau pertukaran gagasan sehubungan dengan proses pengambilan keputusan;
 - 2) menghambat kesuksesan kebijakan karena adanya pengungkapan secara prematur;

- 3) mengganggu keberhasilan dalam suatu proses negosiasi yang akan atau sedang dilakukan.
- b. informasi jika dibuka akan secara serius mengancam keamanan dan efektivitas pelaksanaan fungsi tertentu dari Pengadilan;
- c. informasi yang apabila dibuka akan secara serius menghambat atau mengganggu proses penegakan hukum, yaitu akan:
 - 1) mengungkap identitas informan, pelapor, saksi atau korban yang menurut peraturan perundang-undangan harus dilindungi identitasnya, kecuali dengan persetujuan mereka;
 - 2) mengungkap rencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan kegiatan tindak pidana yang tengah dilakukan;
 - 3) membahayakan keselamatan petugas penegak hukum dan/atau keluarganya secara fisik dan/atau non-fisik;
 - 4) mendorong pelanggaran asas praduga tidak bersalah.
- d. informasi yang apabila dibuka akan merugikan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan persaingan usaha sehat;
- e. informasi yang apabila dibuka akan melanggar privasi pribadi, yaitu akan mengungkap identitas, profil, status, kesehatan, kompetensi, keuangan, harta kekayaan, korespondensi, atau komunikasi seseorang yang informasi dirinya tidak berkaitan dengan kepentingan publik.

Penjelasan

Huruf a

Yang termasuk pengecualian dalam pengertian huruf a misalnya advisblaad atau dokumen-dokumen lain yang disusun dalam rangka majelis hakim memutus perkara, rekomendasi awal dari pejabat Pengadilan atau hakim dalam rangka kebijakan personel Pengadilan (usulan pengangkatan calon hakim, mutasi atau promosi hakim dan sebagainya), proposal pejabat Pengadilan yang berhubungan dengan penyusunan anggaran sebelum diajukan ke pemerintah atau Dewan Perwakilan rakyat, atau posisi yang akan diambil Pengadilan dalam suatu proses negosiasi.

Perlu ditegaskan bahwa yang dikategorikan sebagai informasi "dalam proses penyusunan kebijakannya" tidak harus berarti "draft final suatu kebijakan". Penggunaan istilah tersebut sangat tergantung konteksnya. Dalam konteks

informasi yang berhubungan dengan proses negosiasi, maka istilah “dalam proses penyusunan kebijakannya” bisa diartikan sebagai “posisi atau rencana yang disusun Pengadilan” yang sifatnya final (sebagai bahan negosiasi). Namun dalam konteks kebijakan lain, maka yang dimaksud dengan “dalam proses penyusunan kebijakannya” adalah draft awal (preliminary draft), proposal, usulan atau laporan atau hasil studi/riset dan pendapat/opini pihak-pihak Pengadilan terhadap hal tersebut.

Tidak termasuk dalam pengecualian huruf a, antara lain, yaitu: (a) draft final suatu kebijakan tertentu yang menyangkut kepentingan publik; (b) laporan atau hasil studi/riset yang disusun oleh pihak di luar Pengadilan; (c) data faktual yang menjadi bagian pendukung dalam proses penyusunan kebijakan.

Huruf b

Yang termasuk dalam pengertian huruf b antara lain: (a) informasi yang berhubungan dengan sistem komputer dan komunikasi Pengadilan; (b) kelemahan fisik dan metode pengamanan bangunan; (c) sistem dan metode pengamanan hakim dan pejabat Pengadilan; (d) sistem atau teknik dalam audit keuangan; (e) informasi tentang ujian dan audit yang akan dilaksanakan, informasi mana jika dibuka akan mengancam kesuksesan pelaksanaan ujian atau audit.

Tidak termasuk dalam informasi yang boleh dikecualikan misalnya prosedur dan formulir evaluasi kinerja pegawai/hakim atau prosedur dalam menjalankan manajemen personel dan keuangan Pengadilan atau informasi lain yang selama ini dapat ditemukan di Buku I, II dan III Mahkamah Agung atau Buku Pedoman Administrasi dan Pembinaan Hakim dan Pengadilan yang disusun oleh Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia atau Departemen Agama .

Huruf c

Yang termasuk pengecualian dalam pengertian huruf c misalnya pengaduan atau laporan atau temuan tentang dugaan pelanggaran oleh hakim dan pegawai pengadilan; informasi yang diperoleh dalam proses klarifikasi/pemeriksaan hakim atau pegawai yang diduga melakukan kesalahan, identitas hakim yang dijatuhi sanksi ringan berupa teguran karena pelanggaran yang sepele/tidak prinsipil.

Huruf d

Yang termasuk pengecualian dalam pengertian huruf d misalnya hak cipta dari sistem komputer dan sistem pengolahan data yang dimiliki Pengadilan.

Huruf e

Yang termasuk pengecualian dalam pengertian huruf e misalnya data hasil penilaian kinerja, data kesehatan fisik serta psikologis hakim dan pegawai, kecuali jika yang bersangkutan akan diusulkan atau telah diangkat menjadi Hakim Agung atau Pejabat eselon I di Pengadilan atau dalam hal lain dimana ada kepentingan publik yang lebih besar untuk membukanya dibanding kepentingan untuk menutupnya.

Pasal 11

Ketentuan dalam Pasal 10 huruf e tidak berlaku, antara lain, dalam hal informasi yang diminta adalah:

- a. informasi pribadi mengenai Peminta itu sendiri, di mana Peminta harus menunjukkan bukti identitas yang layak;
- b. informasi pribadi mengenai orang lain tetapi Peminta telah mendapat persetujuan tertulis dari orang yang memiliki informasi tersebut;
- c. informasi yang berkaitan dengan posisi seseorang dalam jabatan-jabatan publik; dan
- d. kontrak kerja antara Pengadilan dengan orang dimana kontrak tersebut merupakan bagian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Penjelasan

Berdasarkan ketentuan ini maka informasi mengenai nilai ujian calon hakim dan pegawai Pengadilan serta hasil penilaian evaluasi hakim dan pegawai Pengadilan wajib dapat diakses oleh calon atau hakim atau pegawai yang bersangkutan.

Pasal 12

- (1) Dalam hal terdapat permintaan informasi mengenai hal-hal sebagaimana dimaksud pada Pasal 10, Pejabat Informasi dan Dokumentasi yang menerima permintaan tersebut harus melakukan pengujian terhadap konsekuensi-konsekuensi dengan teliti dan seksama, dengan mempertimbangkan ada tidaknya kepentingan publik yang lebih besar untuk membuka informasi tersebut daripada kepentingan untuk menutupnya sebelum menyatakan informasi tersebut dikecualikan untuk diakses oleh Peminta.
- (2) Pejabat Informasi dan Dokumentasi harus menuangkan hasil pengujian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dalam bentuk surat keputusan.

Bagian Kedua **Penghapusan Bagian Tertentu dari Informasi**

Pasal 13

- (1) Pejabat Informasi dan Dokumentasi dapat menghitamkan atau membuat tidak tampak bagian dari Informasi yang akan dipublikasikan atau diberikan kepada Peminta jika Informasi tersebut berisi hal-hal yang dikecualikan sebagaimana diatur pada Pasal 10.
- (2) Dalam hal Pejabat Informasi dan Dokumentasi menghitamkan atau membuat tidak tampak suatu bagian informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pejabat Informasi dan Dokumentasi wajib membuat catatan yang berisikan alasan-alasan tindakannya dengan cara yang tidak mengungkap hal-hal atau pihak-pihak yang dilindungi oleh ketentuan pengecualian tersebut.
- (3) Catatan dan alasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditempatkan pada bagian informasi yang dihitamkan atau yang dibuat tidak tampak, atau apabila secara teknis tidak

memungkinkan, dapat dilakukan pada lembar atau bagian yang terpisah.

Penjelasan

Ayat (1)

Bisa jadi dalam suatu dokumen memuat informasi yang dapat dikecualikan dan informasi yang harus terbuka atau dapat diakses publik. Dalam hal demikian, tidak berarti dokumen tersebut tidak dapat diakses publik. Yang harus dilakukan Pejabat Informasi dan Dokumentasi hanyalah menghitamkan atau membuat tidak tampak suatu bagian informasi yang dikecualikan tersebut.

Bagian Ketiga Permintaan yang Dapat Ditolak

Pasal 14

Pengadilan dapat menolak suatu permintaan informasi jika permintaan tersebut:

- a. berulang-ulang, yakni jika seorang peminta informasi berkali-kali meminta informasi yang sama persis;
- b. tidak masuk akal, yakni jika permintaan yang diajukan jelas-jelas tidak mungkin dipenuhi karena sangat tidak wajar.

BAB VI INFORMASI YANG WAJIB TERBUKA

Bagian Pertama Umum

Pasal 15

- (1) Informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, 20, 21, 22, 24 dan 25 adalah informasi yang wajib dibuka dan otomatis dapat diakses publik tanpa perlu diuji konsekwensinya, kecuali jika secara tegas dinyatakan sebaliknya.
- (2) Pejabat Informasi, dan Dokumentasi wajib segera memproses permintaan Informasi sebagaimana dimaksud ayat (1) tanpa perlu mengkonsultasikannya terlebih dahulu kepada Pejabat Penanggungjawab.

Bagian Kedua Informasi Perkara

Pasal 16

Termasuk dalam informasi yang berhubungan dengan perkara yang wajib dibuka adalah, antara lain, informasi mengenai:

- a. nama Ketua, Hakim Anggota Majelis dan Panitera Pengganti suatu perkara;
- b. tahapan yang tengah dilalui atau keberadaan dari suatu perkara tertentu, termasuk di dalamnya kapan suatu perkara ada di pihak atau bagian tertentu di Pengadilan;
- c. salinan berita acara sidang;
- d. salinan putusan dan penetapan Pengadilan, termasuk pendapat hakim yang berbeda, jika ada; dan
- e. data statistik berisikan jenis, jumlah perkara dan waktu yang dipergunakan untuk menyelesaikan perkara.

Pasal 17

Tidak termasuk informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf c adalah salinan berita acara sidang dalam perkara-perkara sebagai berikut:

- a. perkara-perkara yang menurut hukum persidangannya dilakukan secara tertutup;
- b. perwalian anak;
- c. pengampunan;

- d. perceraian;
- e. waris;

Pasal 18

Pejabat Informasi dan Dokumentasi wajib menghitamkan atau membuat menjadi tidak terlihat identitas korban sebelum memberikan salinan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud Pasal 16 huruf d kepada Peminta, yakni dalam hal adanya permintaan informasi terhadap salinan putusan dalam perkara-perkara sebagai berikut:

- a. tindak pidana perkosaan;
- b. tindak pidana kesusilaan;
- c. tindak pidana anak; dan
- d. tindak pidana yang berhubungan dengan kekerasan dalam rumah tangga.

Pasal 19

Pejabat Informasi dan Dokumentasi wajib menghitamkan atau membuat menjadi tidak terlihat identitas pihak-pihak sebelum memberikan salinan putusan atau penetapan Pengadilan kepada Peminta, yakni dalam hal adanya permintaan akses informasi terhadap perkara sebagai berikut:

- a. perwalian anak; dan
- b. pengampunan.

Bagian Ketiga **Informasi Peraturan Mahkamah Agung**

Pasal 20

Termasuk dalam informasi yang berhubungan dengan Peraturan Mahkamah Agung yang wajib dibuka adalah Rancangan Peraturan Mahkamah Agung dan Peraturan Mahkamah Agung.

Bagian Keempat Informasi Pertimbangan Hukum

Pasal 21

Termasuk dalam informasi yang berhubungan dengan pertimbangan hukum yang wajib dibuka adalah informasi yang memuat jawaban Pengadilan atas permohonan pertimbangan hukum yang diajukan lembaga negara atau pihak lain.

Bagian Kelima Informasi Pengawasan

Pasal 22

Termasuk dalam informasi yang berhubungan dengan pengawasan Pengadilan, hakim dan pegawai Pengadilan yang wajib dibuka adalah, antara lain, informasi mengenai:

- a. langkah dan tahapan yang tengah dilakukan sehubungan dengan tindak lanjut proses pemeriksaan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh hakim atau pegawai Pengadilan yang telah diketahui publik, misalnya telah dimuat di media massa;
- b. laporan atau rekomendasi final Tim Pemeriksa atas pemeriksaan dugaan pelanggaran hakim atau pegawai Pengadilan yang telah diajukan ke Pimpinan Pengadilan;
- c. salinan berita acara dan putusan atau usulan Majelis Kehormatan Hakim/Hakim Agung;
- d. data statistik dan informasi pendukung, yakni antara lain meliputi:
 - 1) jumlah laporan atau pengaduan masyarakat yang masuk;
 - 2) jumlah temuan dugaan pelanggaran;
 - 3) jenis dan gambaran umum pelanggaran yang dilapor atau diadukan atau ditemui;
 - 4) jumlah laporan atau pengaduan atau temuan yang telah ditindaklanjuti;

- 5) jumlah serta alasan laporan atau pengaduan atau temuan yang tidak ditindaklanjuti;
 - 6) jumlah dan nama hakim atau pegawai yang dijatuhi sanksi (selain sanksi teguran) beserta jenis pelanggaran dan jenis sanksi yang berikan atas pelanggaran tertentu.
- e. Surat Edaran Mahkamah Agung;
 - f. laporan-laporan rutin Pengadilan ke Pengadilan yang lebih tinggi, baik yang berhubungan dengan perkara/kegiatan mengadili, administrasi, personel, keuangan atau laporan-laporan rutin organisasi lainnya;
 - g. jawaban Pengadilan atas laporan atau permohonan atau pertanyaan para pihak atau kuasanya sehubungan dengan suatu permasalahan dalam proses peradilan atau pelaksanaan putusan Pengadilan, laporan atau permohonan atau pertanyaan mana dibuat di luar proses persidangan atau prosedur hukum acara yang ditentukan dalam Undang-undang.

Pasal 23

- (1) Bagian tertentu dari informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 huruf a, b, c, d dan f yang memuat identitas pelapor, korban atau saksi wajib dihitamkan atau dibuat tidak terlihat, kecuali jika pelapor, korban atau saksi secara tertulis menyatakan ketidakberatannya akan dibukanya identitas mereka.
- (2) Bagian tertentu dari informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 huruf g yang memuat identitas hakim atau pegawai Pengadilan wajib dihitamkan atau dibuat tidak terlihat.

Bagian Keenam

Informasi Organisasi, Administrasi, Kepegawaian dan Keuangan

Pasal 24

Termasuk dalam informasi yang berhubungan dengan organisasi, administrasi, kepegawaian dan keuangan Pengadilan yang wajib dibuka adalah, antara lain, informasi mengenai:

- a. pedoman atau prosedur pengelolaan Pengadilan yang selama ini dapat diperoleh di buku-buku pedoman pengelolaan organisasi, administrasi, personel dan keuangan Pengadilan;
- b. daftar inventaris barang;
- c. surat-surat yang dibuat hakim dan pegawai Pengadilan untuk pihak ketiga sehubungan dengan pelaksanaan fungsi Pengadilan, kecuali jika surat-surat memuat informasi yang perlu dikecualikan sebagaimana dimaksud Pasal 10;
- d. proposal final dan draft final suatu kebijakan yang berdampak pada kepentingan umum;
- e. data faktual yang menjadi bagian pendukung dalam proses penyusunan kebijakan;
- f. hasil penelitian yang disusun Pengadilan;
- g. hasil evaluasi program yang dilakukan Pengadilan;
- h. Daftar Usulan Proyek dan Daftar Isian Proyek;
- i. Daftar Usulan Kegiatan dan Daftar Isian Kegiatan;
- j. kwitansi, bon atau laporan keuangan Pengadilan, baik yang berhubungan dengan pengelolaan anggaran yang berasal dari negara atau pengelolaan keuangan yang berasal dari pihak ketiga;
- k. dokumen-dokumen yang diberikan pihak ketiga dan laporan akhir dari suatu proses tender pengadaan barang dan jasa;
- l. laporan hasil analisis kebutuhan hakim;
- m. profil Hakim dan Pegawai Pengadilan serta Calon Hakim dan Calon Pegawai Pengadilan, yang meliputi informasi mengenai: nama, sejarah karir/posisi yang diemban, lingkup/gambaran kerja dari posisi yang diemban, sejarah besar gaji dan tunjangan, penghargaan yang pernah diterima serta sanksi yang pernah dijatuhkan;
- n. tahapan dan waktu proses rekrutmen hakim dan pegawai Pengadilan yang akan dilakukan;
- o. data statistik mengenai jumlah dan penyebaran hakim.

Bagian Ketujuh Lain-lain

Pasal 25

Selain hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, 20, 21, 22, 24 dan 25, informasi lain yang wajib dibuka kepada publik adalah informasi yang:

- a. selama ini sudah tersedia atau yang sudah bisa diakses oleh publik.
- b. sebelumnya sudah diuji konsekwensinya dan ditetapkan dalam proses Keberatan dan Banding sebagai informasi yang dapat diakses publik.

BAB VII TATA CARA MEMPEROLEH INFORMASI

Bagian Pertama Umum

Pasal 26

Tata cara untuk memperoleh Informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 dan Pasal 36 tidak dimaksudkan untuk mengurangi akses masyarakat terhadap informasi yang selama ini telah ada dan harus dianggap sebagai syarat minimal bagi tata cara memperoleh informasi.

Bagian Kedua Permintaan, Pencarian, Verifikasi dan Pemberitahuan

Pasal 27

- (1) Setiap orang dapat mengajukan permintaan untuk memperoleh Informasi secara langsung ke Pengadilan atau melalui surat.

- (2) Pengajuan secara langsung dilakukan secara tertulis dengan mengisi formulir permintaan informasi yang wajib disediakan Pengadilan atau secara lisan.
- (3) Dalam hal Peminta mengajukan permintaan secara lisan, Pejabat Informasi dan Dokumentasi wajib mencatat keterangan dari Peminta dengan mengisi formulir permintaan informasi.

Pasal 28

Formulir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) dan (3) setidaknya memuat keterangan sebagai berikut:

- a. nama dan alamat lengkap Peminta, termasuk organisasinya atau kuasanya bila ada;
- b. rincian Informasi yang diminta, berdasarkan nama, tanggal, dan atau perihalnya, apabila Peminta mengetahu;
- c. nama dan persetujuan dari orang yang informasi mengenai dirinya akan diminta dalam hal permintaan berkaitan dengan ketentuan pada Pasal 11 huruf a dan b;
- d. cara penyampaian, yaitu apakah Peminta ingin melihat sendiri di tempat Pengadilan atau dengan cara lain;
- e. format Informasi yang diinginkan, yaitu apakah dalam bentuk tertulis/cetak, suara atau gambar, hal mana disesuaikan dengan format yang dimiliki Pengadilan;
- f. cara pengiriman atau pemberian informasi;
- g. alamat lengkap tempat pengiriman informasi; dan
- h. cara pembayaran biaya penyalinan informasi.

Pasal 29

- (1) Dalam hal permintaan diajukan melalui surat dan informasi yang termuat dalam surat tersebut tidak memuat hal-hal sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28, Pejabat Informasi dan Dokumentasi dapat meminta klarifikasi lebih jauh seputar permintaan tersebut kepada Peminta sebelum permintaan tersebut diproses.

- (2) Klarifikasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib dilakukan Pejabat Informasi dan Dokumentasi dalam waktu selambat-lambatnya 3 (tiga) hari sejak surat tersebut diterima Pengadilan.
- (3) Waktu proses klarifikasi tidak diperhitungkan sebagai waktu proses suatu permintaan informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31.

Pasal 30

Pejabat Informasi dan Dokumentasi wajib memberikan tanda bukti penerimaan permintaan sebagaimana dimaksud pada Pasal 27 ayat (2) dan (3) beserta nomor pendaftaran sesaat setelah pendaftaran diterima.

Pasal 31

- (1) Pejabat Informasi dan Dokumentasi wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis kepada Peminta selambat-lambatnya dalam waktu 2 (dua) hari kerja bagi Pengadilan Tingkat Pertama dan Banding dan selambat-lambatnya 4 (empat) hari kerja bagi Mahkamah Agung, terhitung sejak tanggal diterimanya permintaan.
- (2) Pemberitahuan sebagaimana dimaksud ayat (1) setidaknya berisi:
 - a. informasi yang diminta dimiliki atau tidak;
 - b. dalam hal informasi tidak dimiliki dan Pengadilan yang menerima permintaan tersebut mengetahui keberadaan informasi yang diminta di Pengadilan lain, maka Pengadilan tersebut harus memberitahu alamat Pengadilan yang memiliki informasi dimaksud;
 - c. diterima atau ditolakny permintaan baik sebagian atau seluruhnya berdasarkan ketentuan dalam aturan ini;
 - d. dalam hal permintaan diterima seluruhnya maka dicantumkan perihal informasi yang akan diberikan;
 - e. dalam hal informasi ditolak seluruhnya atau sebagian maka dicantumkan alasan-alasan penolakan berdasarkan ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 dan argumentasinya;
 - f. cara penyampaian dan format informasi yang akan diberikan;

- g. biaya serta cara pembayaran untuk mendapatkan informasi yang diminta; dan
- h. hak Peminta, kewajiban Pengadilan dan upaya hukum yang ada berdasarkan ketentuan ini.

Pasal 32

- (1) Pejabat Informasi dan Dokumentasi dapat memperpanjang jangka waktu penyampaian pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) dalam hal informasi yang diminta:
 - a. berjumlah besar dan kompleks sehingga proses pencariannya dapat secara serius mengganggu kinerja Pengadilan bersangkutan;
 - b. memerlukan proses konsultasi lebih jauh, yakni dalam hal informasi yang diminta tidak secara tegas dinyatakan merupakan informasi yang terbuka sehingga Pejabat Informasi dan Dokumentasi menganggap perlu mengkonsultasikan permintaan tersebut kepada Pejabat Penanggungjawab.
- (2) Perpanjangan waktu dengan pertimbangan sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf a dilakukan dalam batas-batas yang wajar, sesuai kebutuhan.
- (3) Perpanjangan waktu dengan pertimbangan sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf b tidak boleh lebih dari 3 (tiga) hari kerja untuk Pengadilan Tingkat Pertama dan Pengadilan Tingkat Banding dan 5 (lima) hari kerja untuk Mahkamah Agung.

Bagian Ketiga **Biaya**

Pasal 33

- (1) Pengadilan hanya dapat membebani Peminta biaya penyalinan dan pengiriman informasi sebagaimana biaya yang berlaku secara umum.

- (2) Yang dimaksud dengan “biaya penyalinan” sebagaimana dijelaskan dalam ayat (1) adalah biaya fotokopi, cetak, atau penyalinan dengan cara lain, termasuk biaya penggantian alat-alat yang digunakan, misalnya disket, CD-ROM, pita video, atau sejenisnya.
- (3) Yang dimaksud dengan “biaya pengiriman” sebagaimana dijelaskan dalam ayat (1) misalnya biaya pos atau kurir, namun tidak termasuk biaya pengiriman melalui surat elektronik (email).

Pasal 34

Jika dikemudian hari diketahui bahwa biaya yang dibayarkan Peminta lebih besar dari pengeluaran riil Pengadilan bagi penyalinan dan pengiriman informasi, maka selisih biaya tersebut dikembalikan ke Peminta.

Bagian Keempat **Penyalinan dan Pemberian atau Pengiriman**

Pasal 35

- (1) Dalam hal Pengadilan menyetujui permintaan informasi dan Peminta menyetujui cara penyampaian, format informasi yang akan diberikan, cara pemberian atau pengiriman serta biaya yang telah ditentukan, Pejabat Informasi dan Dokumentasi melakukan penyalinan dan pemberian atau pengiriman informasi kepada Peminta selambat-lambatnya 3 (tiga) hari setelah Peminta membayar biaya yang telah ditentukan.
- (2) Pengadilan dapat memperpanjang jangka waktu penyalinan dan pemberian atau pengiriman sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dalam hal informasi yang hendak disalin dan diberikan atau dikirim:
 - a. berjumlah besar sehingga proses penyalinannya dapat secara serius mengganggu kinerja Pengadilan bersangkutan; dan
 - b. sedang dalam proses pembuatan.

- (3) Perpanjangan waktu dengan pertimbangan sebagaimana dimaksud ayat (2) huruf a tidak boleh melebihi dari 3 (tiga) hari kerja.
- (4) Perpanjangan waktu dengan pertimbangan sebagaimana dimaksud ayat (2) huruf b dilakukan dalam batas-batas waktu yang wajar, sesuai kebutuhan.

Pasal 36

Setelah pemberian atau mengirimkan informasi kepada Peminta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35, Pejabat Informasi dan Dokumentasi menyimpan tanda bukti pemberian atau pengiriman.

Bagian Kelima Prosedur Khusus

Pasal 36

Tahap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 dan 32 tidak perlu ditempuh dalam hal:

- a. informasi yang diminta jelas ada di Pengadilan tersebut;
- b. informasi yang diminta tidak termasuk dalam informasi sebagaimana dimaksud dalam 32;
- c. cara penyampaian dan format informasi yang akan diberitahukan sudah jelas;
- d. biaya penyalinan dan pengirimannya bisa diestimasi; dan
- e. peminta bersedia untuk membayar biaya yang diestimasi seketika.

BAB VIII KEBERATAN DAN BANDING

Bagian Pertama Dasar Keberatan

Pasal 37

Setiap Peminta dapat mengajukan keberatan dalam hal:

- a. ditolaknya permintaan informasi berdasarkan alasan pengecualian sebagaimana diatur dalam Pasal 10;
- b. tidak disediakannya informasi sebagaimana diatur dalam Pasal 8;
- c. tidak dipenuhinya permintaan informasi;
- d. tidak ditanggapinya permintaan informasi;
- e. permintaan informasi dipenuhi atau ditanggapi tidak sebagaimana yang diminta;
- f. pengenaan biaya yang tidak wajar; atau
- g. penyampaian informasi yang diminta melebihi jangka waktu sebagaimana diatur dalam ketentuan ini.

Bagian Kedua Prosedur Keberatan dan Banding

Pasal 38

- (1) Peminta dapat mengajukan keberatan mengenai hal-hal sebagaimana dimaksud pada Pasal 37 kepada Pejabat Penanggungjawab.
- (2) Pernyataan Keberatan tersebut harus diajukan selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah diterimanya kondisi-kondisi sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 37.

Pasal 39

Pernyataan Keberatan disusun secara tertulis dalam formulir khusus yang disediakan Pengadilan atau dapat pula dibuat sendiri oleh Peminta atau kuasanya dengan bahasa yang ringkas, yang setidaknya berisi tanggal pengajuan keberatan, nama pihak atau kuasa yang mengajukan keberatan, alasan keberatan dan bukti pendukung.

Pasal 40

- (1) Pejabat Penanggungjawab wajib memberikan jawaban tertulis atas pernyataan keberatan tersebut yang setidaknya berisi nomor dan tanggal surat jawaban, nama pihak atau kuasa yang mengajukan keberatan, alasan-alasan yang mendukung jawaban tersebut dan dan bukti pendukung.
- (2) Jawaban sebagaimana dimaksud ayat (1) sudah harus diberikan kepada Peminta atau kuasanya selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah diterimanya Pernyataan Keberatan.

Pasal 41

- (1) Terhadap surat jawaban Pimpinan Pengadilan atau Sekretaris Mahkamah Agung Peminta atau kuasanya sebagaimana dimaksud Pasal 40 ayat (1) dapat mengajukan banding ke Pimpinan Mahkamah Agung.
- (2) Tata cara dan jangka waktu bagi proses banding sebagaimana dimaksud ayat (1) sama dengan tata cara dan jangka waktu bagi proses keberatan.
- (3) Putusan banding bersifat final dan mengikat.

BAB IX SANKSI

Pasal 42

Setiap pejabat Pengadilan yang dengan sengaja membuat Informasi secara tidak benar atau menyesatkan atau secara sengaja menghalang-halangi pemenuhan hak masyarakat untuk memperoleh Informasi akan dijatuhi sanksi administrasi.

BAB X KETENTUAN PENUTUP

Pasal 43

- (1) Surat Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan
- (2) Seluruh Informasi yang telah dikelola Pengadilan sebelum adanya Surat Keputusan ini harus dapat diakses oleh publik berdasarkan ketentuan ini.

Ditetapkan di Jakarta
Pada tanggal2005

**KETUA MAHKAMAH AGUNG
REPUBLIK INDONESIA**

Ttd

Bagir Manan

BIBLIOGRAFI

Peraturan Perundang-undangan dan Ketentuan International

Undang-undang Dasar 1945 dan Perubahannya

Kitab Undang-undang Hukum Pidana

Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951 tentang Tindakan-Tindakan untuk Menyelenggarakan Susunan, Kekuasaan dan Acara Pengadilan Pengadilan Sipil

Undang-undang Nomor 1 tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana

Undang-undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Undang-undang Nomor 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum

Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-undang Nomor 35 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-undang Nomor 5 tahun 2004 tentang Perubahan terhadap Undang-undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Undang-undang Nomor 29 tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran

Undang-undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional
Indonesia

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2003 tentang Prosedur
Mediasi di Pengadilan

Universal Declaration of Human Rights

International Covenant on Civil and Political Rights

European Convention for the Protection of Human Rights and
Fundamental Freedom

International Bar Assosiation Code of Minimum Standards of Judicial
Independence

Universal Declaration of the Independence of Judiciary

Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary

The Rules of Public Access to Records of the Judicial Branch,
Minnesota Supreme Court

Buku, Jurnal dan Makalah

Assegaf, Rifqi S. "Mahkamah Agung dalam Gerak Perubahan" dalam
Pembaruan Hukum: Kumpulan Pemikiran Alumni (Jakarta:
ILUNI FHUI, 2004)

- Australian Law Reform Commission. *Freedom of Information: Discussion Paper 59* (May 1995)
- Birkinshaw, Patrick. *Freedom of Information: The Law, the Practice and the Ideal* (Hampshire: Butterwoths, 2001)
- Brooke, Heather. *Your Right to Know* (London: Pluto P Press, 2004)
- Cappelletti, Mauro. *The Judicial Process in Comparative Perspective* (Oxford: Clarendon Press, 1991)
- Chongkittavorn, Kavi. *Thai Journalist and Access to Information*. Conference on Freedom of Information and Civil Society in Asia, Tokyo 14 April 2001
- Davies, Peter. "Public Participation, the Aarhus Convention and the European Union" dalam *Human Rights in Natural Resources Development*, eds. by Zillman, Lucas and Pring, (Oxford: Oxford University Press, 2002)
- Denham, Susan. "The Diamond in a Democracy: An Independent, Accountable Judiciary" (Keynote address to: The Annual Conference of the Australian Institute of Judicial Administration, held in Darwin, Australia, 14-16 July 2000)
- Drennan, James C. "Privacy and Courts" *Popular Government* (Spring 2002)
- Hallo E, Ralph. (ed) *Access to Environmental Information in Europe: The Implementation and Implication of Directive 90/313/EEC* (Netherlands: Kluwer Law International, 1996)
- Harow, Carol. *Accountability in the European Union* (Oxford University Press: 2002)

Indonesian Corruption Watch, *Menyingkap Tabir Mafia Peradilan* (Jakarta: ICW, 2002)

Kirby, Michael. 'Judicial Accountability in Australia', *LE Vol 6 Issue 1* (Summer 2003)

Koalisi Kebebasan Memperoleh Informasi. "*Kebebasan Informasi di Beberapa Negara* (Jakarta: Koalisi, 2002)

Koalisi untuk Kebebasan Informasi. *Melawan Tirani Informasi* (Jakarta: Koalisi, 2001)

Lasser, Mitchel De S.-O.-L'E. *Judicial Deliberations* (New York: Oxford University Press, 2004)

Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, *Janji-janji Calon Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung* (Jakarta: LeIP, 2002)

Mahkamah Agung. *Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung* (Jakarta: Mahkamah Agung, 2003)

Mahkamah Agung. *Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan Sumber Daya Manusia Hakim*, (Jakarta: Mahkamah Agung, 2003)

Mahkamah Agung. *Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pendidikan dan Pelatihan Hakim*, (Jakarta: Mahkamah Agung, 2003)

Mahkamah Agung. *Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pengelolaan Keuangan Pengadilan* (Jakarta: Mahkamah Agung, 2003)

Mahkamah Agung. *Kumpulan Naskah Pidato Ketua Mahkamah Agung RI Tahun 2001-2004* (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2004)

- Mahkamah Agung. *Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Mahkamah Agung Buku III* (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 1994)
- Mahkamah Agung. *Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan Buku II* (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 1994)
- Maltzman, Forrest, Spriggs, James F. II and Wahlbeck, Paul J. *Crafting Law on the Supreme Court* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000)
- Manan, Bagir. *Sistem Peradilan Berwibawa: Suatu Pencarian* (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2004)
- Mason, Anthony. "The relationship Between Freedom of Expression and Freedom of Information", dalam Jack Beatson and Yvonne Cripps (eds) *Freedom of Expression and Freedom of Information*, (Oxford: Oxford University Press: 2000)
- Mc Lachlin, Beverley. "Court, Transparency, and Public Confidence—To The Better Administration of Justice" (Materi presentasi di Toorak Campus of Deakin University, 16 April 2003)
- Mendel, Toby. *Kebebasan Memperoleh Informasi: Sebuah Survei Perbandingan Hukum* (Jakarta: Unesco, 2004)
- O'Brien, David M. *The Public's Right to Know: The Supreme Court and the First Amendment* (New York: Praeger, 1981)
- Peers, Steve. "The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis" (2002) *21 Yearbook on European Law*
- PP OTODA Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, "Akses Publik Terhadap Informasi Hukum" (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2003)

Repeta, Lawrence. *Local Government in Disclosure System in Japan*, (Seattle: The National Bureau Executive Insight, 1999)

Santosa, Mas Achmad. "Pemberdayaan Masyarakat sebagai Upaya Kontrol terhadap Praktek Pembangunan yang Menyimpang" dalam *Good Governance and Hukum Lingkungan Hidup* (Jakarta: ICEL, 2001)

Spigelman, J J. "Seen to be Done: The Principle of Open Justice" (Keynote adress to the 31 st Australian Legal Convention, Canberra, 9 October 1999)

Surat Kabar dan Majalah

Kompas, 3 Mei 2001

Kompas, 23 Mei 2001

Kompas, 22 Juni 2003

Kompas, 14 Agustus 2003

Kompas, 11 November 2004

Kompas, 19 Februari 2005

Hukumonline, www.hukumonline.com/artikel_detail.asp?id=6969 [28 Desember 2002]

Hukumonline,
<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=12661&ccl=Berita>
[25 April 2005]

Hukumonline,
<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=12724&ccl=Fokus>
[26 April 2005]

Hukumonline,

<http://hukumonline.com/detail.asp?id=12224&cl=Berita> [31 Mei 2005]

Internet

Article 19. *Principles on Freedom of Information Legislation* (online)

<http://www.article19.com> [30 Desember 2004]

Banisar, D. *Global Survey Access to Information and Access to Government Record Laws Around the World*, Gloal Survey: 2004 (online)

http://www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf [10 Maret 2005]

Bousquet, Jean. "Policy on Access to Court Records" (online)

<http://www.courtaccess.org/states/wi/documents/wi-article-bousquet-policyonaccess.doc> [13 November 2004]

Britain Express (online)

<http://www.britainexpress.com/History/tudor/star-chamber.htm> [11 November 2004]

California Court (online) <http://www.courtinfo.ca.gov/> [11 April 2005]

Canada Freedom of Information Act dalam Department of Justice

Canada (online) <http://laws.justice.gc.ca/en/A-1/8.html#rid-60>. [20 Desember 2004]

Commonwealth Human Rights Initiative (online)

<http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/rti/what.htm> [13 November 2004]

EU Phare Technical Assistance Project on Prevention of Corruption in the Court System 2002, “Transparency of Courts Information” (online) <http://www.policy.lv/index/php?id=102337&lang=en> [27 Februari 2005]

Final Report of Minnesota Supreme Court Adviser Committee on Recommendation of the Rules of Public Access to Records of the Judicial Branch, 2004 (online) <http://www.courtaccess.org> [6 Desember 2004]

Frankfurther, Felix. “An Independent Judicial System” dalam *Confronting Corruption: The Elements of A National Integrity System* (online) <http://www.transparency.org/sourcebook/08.pdf>

Larson, Susan Jennen. “Privacy and Public Access to Court Records” (online) <http://ctl.ncsc.dni.us/publicaccess/legalwritings/ncsc1995pub/papa.htm> [20 Februari 2005]

Mahkamah Agung Republik Indonesia (online) <http://www.ma-ri.go.id>

Martin, Robert and Feldman, Estelle. “Working Paper: Access to Information in Developing Countries” (A Study Prepared for Transparency International) (online) http://www.transparency.org/working_papers/martin-feldman [11 November 2004]

Mendel, Toby. “Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right” (online) <http://www.article19.org> [20 November 2004]

- Oskamp, A, Ladder, A.R and Apistola, M. "IT Support of the Judiciary: Australia, Singapore, Venezuela, Norway, The Netherlands and Italy" (online) <http://www.pubs.cli.vu/en/pub161.php> [13 April 2005]
- Rechtspraak. "Guide for the Media 2003" (online) <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/6B6FF6DC-CFFB-4943-A5EC-231C24251D6B/0/040319DefinitievePersrichtlijnEngelseversiedef.pdf> [15 April 2005]
- Schmidt, Aemoudt and Six, Willem. "The Netherlands: Practical Perspective" dalam A.R. Ladder *et.al* (eds), *IT Support of the Judiciary in Europe*, hal. 75-80 (online) http://www.cirfid.unibo.it/~sartor/sartorpapers/g Sartor2001_it_support_of_the_judiciary.pdf [12 April 2005]
- The Arizona Judicial Branch (online) <http://www.supreme.state.az.us/publicaccess/> [11 April 2005]
- The Reporters Committee for Freedom of the Press (online) <http://www.rcfp.org/foiact/index.html> [11 November 2004]
- The Reporters Committee for Freedom of the Press (online) <http://www.rcfp.org/secretjustice/secretdockets/pg1.html> [11 November 2004]
- US Courts (online) <http://www.uscourts.gov/privacyn.htm> [11 November 2004]