

Uji Proporsionalitas Terhadap Hasil Investigasi Kecelakaan Pesawat: Dimensi Hak Asasi Manusia

Ahsan Yunus*, Desi Fitriyani, Ahmad Taufiq

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

* E-mail: ahsanyunus@unhas.ac.id

Abstrak:

Hak atas informasi merupakan salah satu hak konstitusional yang dijamin konstitusi. Pemenuhan hak atas informasi bagi warga negara dilakukan dengan memperhatikan pembatasan yang telah ditetapkan. Masalah kemudian muncul ketika publik menilai pembatasan tidak proporsionalitas yang terkesan sepihak. Hal tersebut bertautan dengan informasi rahasia hasil investigasi kecelakaan pesawat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis uji proporsionalitas atas informasi rahasia hasil investigasi kecelakaan pesawat Lion Air JT-610. Metode penulisan menggunakan metode normative dengan pendekatan undang-undang, pendekatan kasus, pendekatan konseptual, dan pendekatan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa informasi rahasia hasil investigasi kecelakaan pesawat tidak diterapkan secara proporsional dan mendegorasi hak konstitusional warga negara. Informasi rahasia hasil investigasi kecelakaan Pesawat Lion Air JT-610 (Boeing MAX-8) tidak didasarkan pada prinsip uji proporsionalitas.

Kata Kunci: Hak Atas Informasi; Hak Asasi Manusia; Hasil Investigasi; Kecelakaan Pesawat; Uji Proporsionalitas

1. Pendahuluan

Kecelakaan pesawat Lion Air JT 610 (Boeing MAX 8) rute penerbangan Jakarta-Pangkal Pinang yang terjadi pada tanggal 29 Oktober 2018 telah menuai polemik yang amat pelik.¹ Polemik ini bukan tentang ganti kerugian semata, melainkan tuntutan terkait kejelasan informasi kecelakaan pesawat. Pihak keluarga korban menilai informasi terkait seharusnya dapat diperoleh tanpa adanya sekat apapun namun pihak maskapai melakukan sebaliknya. Negara dengan tipe kesejahteraan seperti Indonesia menuntut adanya peran aktif dari negara dalam menciptakan kesejahteraan rakyat.² Tindakan ini, meski sesuai dengan regulasi yang ada, namun tetap saja dinilai sepihak oleh keluarga korban.³ Tidak dapat dipungkiri, regulasi dan kualifikasi atas informasi

¹ Ang, T. Michella. (2019). Tanggung Jawab Badan Nasional Pencarian Dan Pertolongan Terhadap Korban Kecelakaan Pesawat Udara Di Indonesia (Studi Kasus: Kecelakaan Pesawat Udara Lion Air Nomor Registrasi PK-LQP). *Jurnal Adigama*, 2(1).

² I Gusti Ayu Apsari Hadi. (2017). Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintahan dalam Tindakan Diskresi Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Kertha Patrika*, 39 (1): 33-46.

³ Pasal 359 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, "Hasil investigasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang bukan digolongkan sebagai informasi rahasia, dapat diumumkan kepada masyarakat."

rahasia patut ditinjau dan dikaji kembali, demi memberi rasa keadilan dan kepastian hukum bagi para yustisiabel.

Bertalian dengan kasus tersebut, tulisan ini hendak menegaskan bahwa hak atas informasi adalah hal yang fundamental dan dijamin oleh konstitusi (*constitutional right*). Hak ini pula diklasifikasi dalam dimensi HAM. Kendati demikian, hak atas informasi merupakan hak yang dapat dibatasi dalam memperolehnya. Masalah kemudian muncul ketika publik mempertanyakan kualifikasi informasi rahasia, apakah telah memberikan proporsionalitas. Terkait prinsip proporsionalitas, Aharon Barak menilai:

“Proportionality is an analytical framework used by courts in many countries in determining whether or not limitations on the exercise of rights are justified, and therefore constitutional.”⁴

Uji proporsionalitas merupakan kerangka analisis yang digunakan pengadilan di banyak negara untuk menentukan apakah batasan terhadap hak telah sesuai koridor dalam konstitusi. Persoalan ini menunjukkan diperlukan kehati-hatian dalam menentukan kadar pembatasan hak agar proporsionalitas dapat diwujudkan. Proporsionalitas dapat direalisasikan tentunya dengan melihat uji proporsionalitas. Penulis akan menggunakan ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945 untuk melihat kadar pembatasan telah sejalan dengan tujuan pembatasan yang sah dalam konstitusi; Kedua, prinsip-prinsip pembatasan hak atas informasi.

Pada tataran normatif, ketentuan dalam penjelasan Pasal *a quo* tentang Penerbangan memberikan beberapa daftar informasi rahasia. Terdapat daftar informasi rahasia yang tidak dapat diperoleh oleh publik, sekalipun keluarga korban sebagai pihak yang berkepetingan. Padahal, informasi tersebut adalah hal yang esensial untuk mengetahui apa yang menjadi penyebab dan siapa yang bertanggung jawab.

Diperlukan analisis mendalam untuk menilai hasil investigasi komprehensif dan mendalam dalam menilai persoalan ini, sebab pada tataran normatif, hak atas informasi merupakan hak konstitusional warga negara (*constitutional rights*).⁵ Urgensi tulisan ini menjelaskan terkait kehati-hatian dalam pembatasan hak konstitusional warga negara agar tidak terderogasi oleh pembatasan yang berlebihan.

Tulisan ini akan disusun dengan struktur sebagai berikut. Bagian I akan membahas relasi hak atas informasi sebagai salah satu hak asasi manusia. Dilanjutkan dengan pembatasan informasi dan informasi yang dikecualikan karena merupakan informasi rahasia, yang akan dibahas di Bagian II. Di akhir, menganalisis dengan melakukan uji proporsionalitas atas informasi rahasia dalam Undang-Undang Penerbangan pada Bagian III. Setelah itu, akan ditutup dengan kesimpulan

2. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal research*).⁶ Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif

⁴ Aharon Barak. (2012). Proportionality and Pretense. *Constitutional Commentary*, 29(228), 229-35.

⁵ Zulkifli Aspan dan Ahsan Yunus. (2019). The Right to a good and healthy environment: Revitalizing green Constitution, *IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science* 343 (2019) 012067, 1-10. doi: 10.1088/1755-1315/343/1/012067

⁶ Peter Mahmud Marzuki. (2005). *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta:Kencana, p. 133.

(*comparative approach*). Pembahasan secara deskriptif digunakan untuk memberikan gambaran terkait regulasi informasi rahasia kecelakaan pesawat yang mendegorasi hak warga negara. Penelitian ini juga menggunakan pembahasan perskriptif untuk memberikan analisis terkait pembatasan hak yang seharusnya memberikan proporsionalitas.

3. Konstitusionalitas Hak Atas Informasi dalam Dimensi Hak Asasi Manusia

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik mensyaratkan penerapan prinsip tata kelola dan keabsahan tindakan pemerintah.⁷ Salah satunya melalui penyelenggaraan prinsip transparansi dan keterbukaan informasi publik secara konsekuen.⁸ Arus perubahan ke arah keterbukaan informasi kini didukung oleh separangkat norma hukum yang kian memadai. Hal ini ditandai dengan reformasi konstitusi dengan penekanan pada perlindungan HAM yang kemudian ditindaklanjuti melalui UU No. 39 tentang HAM; Ratifikasi *International Covenant on Civil and Political Rights* melalui UU No. 12 Tahun 2005; UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik; UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan; UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Regulasi terkait hak atas informasi ini memberi gambaran upaya pemerintah dalam menjadikan hak atas informasi sebagai salah satu isu utama dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pada tataran praktis, kemudian tersandung pada ketentuan bahwa tidak semua informasi dapat diakses oleh publik. Pembatasan dalam undang-undang adalah hal yang absah untuk dilakukan, namun pembatasan perlu memperhatikan kadar agar tidak hiper-regulasi dalam memberikan pembatasan.⁹ Namun demikian, pembatasan ini tentu saja akan memberi peluang kepada negara untuk tidak mengeluarkan informasi publik yang sebenarnya harus dibuka atau diberikan pada warga negara. Pertanyaan yang dapat diajukan kemudian adalah apakah pembatasan terhadap pemenuhan hak atas informasi publik telah proporsional dan apakah pembatasan ini tidak bertentangan dengan keberadaan informasi publik sebagai bagian dari HAM.¹⁰ Melalui pelaksanaan prinsip keterbukaan, akan tercipta pelayanan badan publik yang prima dan peran serta masyarakat yang transparan dan akuntabilitas yang tinggi sebagai salah satu prasyarat untuk mewujudkan demokrasi yang hakiki.¹¹

Sebagai manifestasi dari demokrasi, HAM mengandung esensi berupa hak akan kebebasan dan persamaan.¹² Dalam instrumen hukum internasional, hak untuk memperoleh informasi diatur dalam Resolusi Umum PBB Nomor 59 ayat (1) Tahun

⁷ Aminuddin Ilmar. (2020). *Memaknai Kepemerintahan yang Baik Melalui Penerapan Prinsip Tata Kelola dan Keabsahan Tindakan Pemerintah*. Makassar: Phinatama Media.

⁸ Kadek Cahya Susila Wibawa. (2019). Urgensi Keterbukaan Informasi dalam Pelayanan Publik sebagai Upaya Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik. *Administrative Law & Governance Journal*. 2(2), 218-232. DOI: <https://doi.org/10.14710/alj.v2i2.218-%20234>, p. 219.

⁹ Arief Rianto Kurniawan. (2019). Proporsionalitas Pembatasan Ham Dalam Pasal 28 Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(1), 16-21. ,p. 17.

¹⁰ Adam Muhshi. (2018). Pemenuhan Hak atas Informasi Publik sebagai Tanggung Jawab Negara dalam Mewujudkan Good Governance. *Lentera Hukum*, 5(1), 59-70. DOI: <https://doi.org/10.19184/ejllh.v5i1.7284>, p.59.

¹¹ Eko Noer Kristiyanto. (2016). Urgensi Keterbukaan Informasi Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik (Urgency of Disclosure of Information in the Implementation of Public Service)”, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 16(2), p.232.

¹² Susani Triwahyuningsih. (2018). Perlindungan Dan Penegakan Hak Asasi Manusia (HAM) Di Indonesia, *Jurnal Hukum Legal Standing*, 2(2), p.133.

1946 yang menyatakan bahwa kebebasan informasi merupakan hak asasi yang fundamental dan sebagai tanda dari seluruh kebebasan yang akan menjadi titik perhatian PBB.¹³ *Right to know* atau hak atas informasi merupakan salah satu hak asasi manusia yang telah dijamin dalam konstitusi yaitu dalam Pasal 28F UUD NRI 1945. Lebih jauh lagi, hal ini masuk dalam salah satu dari 10 hak dasar sebagaimana dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.¹⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* yang telah diratifikasi oleh Indonesia pun menjamin Hak Atas Informasi.¹⁵

Melihat pengaturan mengenai hak atas informasi yang tidak hanya dijamin dalam konstitusi, namun juga pada peraturan perundang-undangan lainnya termasuk peraturan internasional sekalipun. Hal ini menunjukkan betapa pentingnya hak atas informasi karena makin terbuka penyelenggaraan negara untuk diawasi publik, sehingga penyelenggaraan negara tersebut makin dapat dipertanggung jawabkan.¹⁶ Hak setiap Orang untuk memperoleh informasi juga relevan untuk meningkatkan kualitas pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Partisipasi atau pelibatan masyarakat tidak berarti banyak tanpa jaminan informasi publik. Selain itu, kehadiran keterbukaan informasi publik ini didukung sebagai konsekuensi perlindungan atas hak konstitusional warga negara.

4. Informasi Rahasia: Pembatasan Hak Atas Informasi?

Perlindungan HAM dibebankan kepada negara yang dituangkan dalam bentuk regulasi secara rasional.¹⁷ Rasional yang dibangun tentunya melihat norma dan konstitusi bagaimana suatu hak dapat dibatasi dengan sah (*legitimate*).¹⁸ Negara dalam melaksanakan tanggung jawabnya, diperbolehkan untuk membatasi hak tertentu dengan dasar beberapa klausul pembatasan.¹⁹ Pembatasan hanya boleh diterapkan untuk tujuan yang telah atur serta berhubungan langsung dan sesuai dengan kebutuhan khusus yang ditentukan.²⁰

¹³ Toby Mendel dalam Nunuk Febriananingsih. (2012). Keterbukaan Informasi Publik dalam Pemerintahan Terbuka Menuju Tata Pemerintahan yang Baik. *Rechtsvinding*, 1(1), 135-156.

¹⁴ 10 hak dasar dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Salah satunya adalah hak mengembangkan diri yang termuat mulai dari Pasal 11 hingga Pasal 16 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Adapun hak atas informasi diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. "(1) setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya (2) setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dngan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

¹⁵ Pasal 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenant Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)

¹⁶ Laurensius Arliman S. (2018). Implementasi Keterbukaan Informasi Pubik Untuk Mendukung Kinerja Aparatur Sipil Negara yang Profesiona, *Jurnal Cendekia Hukum*, 3(2)..p. 139.

¹⁷ Bobi Aswandi, dan Kholis Roisah.(2019). Negara Hukum Dan Demokrasi Pancasila Dalam Kaitannya Dengan Hak Asasi manusia (HAM). *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 1(1), p. 128.

¹⁸ Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2016, *Parameter Hak Asasi Manusia Terhadap Rancangan Perundang-Undangan*, Litbang Hukum dan HAM, Jakarta.

¹⁹ Rusman Widodo (ed).(2014).Editorial oleh Rusman Widodo", *Jurnal HAM Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*.11 .p.Viii.

²⁰ *Ibid.*

Hak atas informasi merupakan HAM yang dapat dibatasi perolehannya. Pembatasan tersebut harus memenuhi syarat dan sesuai dengan tujuan pembatasan sebagaimana dalam Pasal 28J UUD NRI 1945. Untuk memahami apa yang menjadi salah satu syaratnya, maka dalam *the Siracusa Principles on the limitation and Derogation of provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights (Siracusa Principles)*,²¹ mengaskan bahwa sejatinya pembatasan terhadap hak-hak dasar tidak boleh berlebihan dan sewenang-wenang. Terkait dengan hak atas informasi hasil kecelakaan pesawat telah jelas merugikan beberapa pihak yang berkepentingan yakni pihak keluarga korban. Pihak keluarga korban menilai bahwa mereka tidak diberikan informasi secara holistik terkait peristiwa kecelakaan pesawat.

Masih dalam perspektif universal, pembatasan terhadap hak atas informasi juga dapat dilihat *Johannesburg principles*,²² yang memberikan Batasan: *Pertama*, pembatasan harus ditentukan oleh hukum yang dapat diakses, tidak bersifat ambigu, dan dibuat secara hati-hati dan teliti, yang memungkinkan setiap individual untuk melihat apakah suatu tindakan bertentangan dengan hukum atau tidak; *Kedua*, pembatasan harus memiliki tujuan yang sesungguhnya dan harus menunjukkan dampak melindungi kepentingan keamanan nasional yang sah; *Ketiga*, pemerintah harus dapat menunjukkan bahwa informasi yang dibatasi merupakan ancaman yang serius terhadap kepentingan keamanan nasional yang sah. Pembatasan yang dilakukan adalah sarana pembatasan yang serendah mungkin untuk melindungi kepentingan tersebut; dan pembatasan tersebut harus sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi.”

Johannesburg principles menegaskan bahwa suatu pembatasan tidak sah jika tujuan yang sesungguhnya dari suatu pembatasan adalah untuk melindungi kepentingan-kepentingan yang tidak terkait dengan keamanan nasional. Hal ini termasuk untuk melindungi pemerintah dari rasa malu akibat pengungkapan kesalahan yang dilakukan, atau untuk menutup-nutupi informasi tentang pelaksanaan fungsi institusi-institusi publiknya, atau untuk menanamkan suatu ideologi tertentu, atau untuk menekan kerusuhan industrial.²³

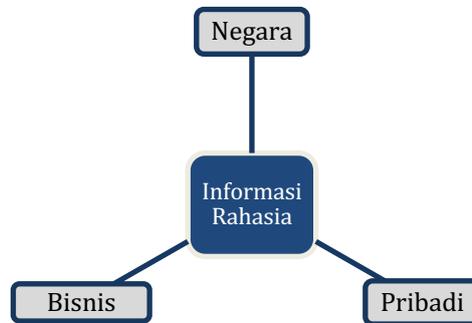
Relasi pembatasan dalam prinsip *Johannesburg* jika dihubungkan dengan informasi rahasia hasil investigasi kecelakaan pesawat, nyatanya tidak memiliki relasi dengan keamanan nasional dan terkesan hanya untuk mementingkan salah satu pihak yakni maskapai. Tuntutan dan protes dari keluarga korban menjadi sirene ada ketimpangan dalam publikasi informasi hasil investigasi kecelakaan pesawat sehingga bermuara pada tidak terwujudnya proporsional.

²¹ The Siracusa Principles on The Limitation and Derogation Provisions In The International Covenant on Civil and Political Rights, E/CN.4/1985/4. Siracusa Principles adalah prinsip-prinsip mengenai ketentuan pembatasan dan pengurangan hak yang diatur di dalam Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik. Prinsip-prinsip ini dihasilkan oleh sekelompok ahli hukum internasional yang bertemu di Siracusa, Italia pada April dan Mei 1984.

²² Asep Mulyana, “Konglomerasi Media di Era Digital dan Kebebasan Informasi”, <https://referensi.elsam.or.id/2015/01/konglomerasi-media-di-era-digital-dan-kebebasan-informasi/>, (Diakses 12 Februari 2020).

²³ *Ibid.*

Pada tataran regulasi nasional, limitasi terhadap hak atas informasi dilakukan pengecualian karena bersifat rahasia. Dalam Pasal 6 jo Pasal 17 UU KIP dikualifikasi ke dalam 3 (tiga) bagian (Gambar 1).



Gambar 1. Kualifikasi Informasi Rahasia

a) Informasi Rahasia Pribadi

Privasi merupakan hal yang sangat penting, agar dapat menikmati kebebasan, perorangan-perorangan yang bersangkutan terlebih dahulu harus mampu memilih tingkat keterlibatan dan penyampaian ekspresinya di dalam suatu masyarakat, dan hal ini mencakup privasi.²⁴ Adapun mengenai informasi rahasia pribadi merupakan salah satu informasi yang dikecualikan. Sebagaimana termuat dalam Pasal 17 huruf h UU KIP bahwa Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkap rahasia pribadi, yaitu: (1) riwayat dan kondisi anggota keluarga; (2) riwayat kondisi dan perawatan, pengobatan; (3) fisik, dan psikis seseorang; (4) kondisi keuangan, aset, pendapatan, dan rekening bank seseorang; (5) hasil-hasil evaluasi sehubungan dengan kapabilitas, intelektualitas, dan rekomendasi kemampuan seseorang; dan/atau; (6) catatan yang menyangkut pribadi seseorang yang berkaitan dengan kegiatan satuan pendidikan formal dan satuan; (7) pendidikan informal.

Berkaitan dengan beberapa indikator informasi rahasia pribadi tersebut, terdapat batasan sehingga informasi rahasia pribadi ini dapat dibuka. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UU KIP²⁵. Berdasarkan pasal tersebut dapat dikatakan bahwa kendatipun informasi pribadi tersebut merupakan informasi rahasia, namun pada akhirnya tetap dapat dibuka. Hal ini dikarenakan kepentingan publik didalamnya lebih besar ketika informasi tersebut dibuka. Selain itu juga disebabkan

²⁴ Dessy eko Prayatno, et.al. (2012). *Penafsiran Atas Pengecualian Dalam Hak Atas Informasi: Pengalaman di Indonesia dan Negara Lain*. Centre for law and Democracy dan Indonesian Center for Enviromental Law, p. 51.

²⁵ Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menyatakan, tidak termasuk informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf g dan huruf h, antara lain apabila: (a) pihak yang rahaisanya diungkap memberikan persetujuan tertulis; dan/atau; (b) Pengungkapan berkaitan dengan posisi seseorang dalam jabatan-jabatan publik.

karena adanya persetujuan tertulis dari si pihak yang rahasianya akan diungkap. Sejalan dengan hal tersebut, ternyata dalam peraturan perundang-undangan mengatur pula informasi rahasia pribadi yang dapat diungkap karena kepentingan publik didalamnya lebih besar.²⁶

b) Informasi Rahasia Bisnis

Undang-Undang Rahasia dagang didalamnya melindungi informasi rahasia bisnis terhadap penggunaannya yang tidak sah atau pengungkapannya oleh seseorang yang memperolehnya dengan cara-cara yang layak atau melalui adanya hubungan yang bersifat rahasia.²⁷ Rahasia bisnis menjadi salah satu informasi yang dikecualikan dalam Pasal 17 UU KIP, yang membaginya menjadi dua bagian. Pertama adalah perlindungan atas HAKI. Adapun yang mencakup HAKI adalah hak cipta, rahasia dagang, desain industri, merek, Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu, dan Perlindungan Varietas Tanaman;²⁸ Kedua, perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat.

c) Informasi Rahasia Negara

Rahasia negara dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan perwujudan upaya perlindungan terhadap kedaulatan, keutuhan dan keselamatan negara. Disisi lain, Pemerintah dihadapkan juga pada kewajiban mewujudkan *good governance* (pemerintahan yang baik). Membangun *good governance* partisipasi publik sangatlah menjadi syarat yang penting. Hal ini tidaklain untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan efisien, mencegah praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, meningkatkan kualitas masyarakat, dan juga meningkatkan kualitas partisipasi publik dalam proses perumusan kebijakan publik.²⁹

Rezim kerahasiaan mengenal konsep *Arcana Imperii* yang merupakan rahasia negara yang meniru "*arcane reture*" (rahasia alam).³⁰ Arnold Clapmarius mengatakan Arcana imperii adalah "*intimae et occultae rationes sive consilia eorum qui in re publika principatum obtinent*" dalam hal ini merupakan rahasia mengenai rencana mendalam terkait kebijakan publik didalamnya.³¹ Negara tetap mengenggam kewajiban melindungi

²⁶ Sebagai contoh, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran mengatur bahwa kerahasiaan pasien dapat dibuka apabila : 1) dibukanya informasi tersebut dilakukan demi tujuan kesehatan pasien sendiri; 2) sejalan dengan perintah petugas penegak hukum dalam kerangka penegakan hukum; 3) atas permintaan pasien sendiri; 4) dibukanya informasi tersebut berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, Berdasarkan Pasal 13 ayat (1) huruf b Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 269/MENKES/PER/III/2008 tentang Rekam Medis yang menyatakan "*Pemanfaatan rekam medis dapat dipakai sebagai alat bukti dalam proses penegakan hukum, disiplin kedokteran dan kedokteran gigi dan penegakan kedokteran dan kedokteran gigi*".

²⁷ Tommy Ricky. (2012). *Perlindungan Rahasia Dagang Perusahaan Niela Sary Kaitannya Dengan Kewajiban Karyawan*. Universitas Islam Indonesia, p. 4.

²⁸ Mujiono dan Ferianto. (2017). *Memahami dan Cara Memperoleh Hak Kekayaan Intelektual*. Sentra HKI : Universitas Negeri Yogyakarta, p. 2.

²⁹ Lihat: Naskah Akademik RUU Rahasia Negara.

³⁰ Mariavittoria Catanzariti. 2010. *New Arcana Imperii, Makalah*, Powered by the California Digital Library University of California, p. 1.

³¹ *Ibid.*

beberapa jenis informasi. Bahkan di Amerika Serikat, Senator telah membuat legislasi yang berisi pemidanaan bagi mereka yang membocorkan rahasia negara.³²

Mengenai informasi rahasia Negara, pengaturannya secara umum telah diatur dalam Pasal 17 huruf c UU KIP,³³ yang mencantumkan hal berikut: (1) informasi tentang strategi, intelijen, operasi, taktik dan teknik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan Negara, meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi dalam kaitan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri; (2) dokumen yang memuat strategi, intelijen, operasi, teknik dan taktik yang berkaitan dengan penyelenggaraan system pertahanan dan keamanan Negara yang meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi; (3) jumlah, komposisi, disposisi, atau dislokasi kekuatan dan kemampuan dalam penyelenggaraan system pertahanan dan keamanan Negara serta rencana pengembangannya; (4) gambar dan data tentang situasi dan keadaan pangkalan dan/atau instalansi militer; (5) data perkiraan kemampuan militer dan pertahanan Negara lain terbatas pada segala tindakan dan/atau indikasi Negara tersebut yang dapat membahayakan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan/atau data terkait kerjasama militer dengan Negara lain yang disepakati dalam perjanjian tersebut sebagai rahasia atau sangat rahasia; (6) system persandian Negara; dan/atau; (7) sistem inteligent negara.

Berdasarkan konstruksi hukum tersebut, maka tidak dapat dipungkiri bahwa tidak terdapat relasi dan urgensi yang kuat untuk membatasi informasi rahasia hasil kecelakaan pesawat dengan dasar pertimbangan informasi rahasia negara.³⁴ Rahasia negara yang termuat dalam Undang-Undang tersebut hanya berorentasi pada ranah militer.

5. Uji Proporsionalitas Terhadap Informasi Rahasia Hasil Investigasi Kecelakaan Pesawat

Istilah “Proporsionalitas” merupakan salah satu asas-asas umum pemerintahan yang baik,³⁵ yang digunakan dalam melihat tindakan pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Aharon Barak sendiri menilai bahwa proporsionalitas adalah cara terbaik untuk menentukan pembatasan hak.³⁶ Proporsionalitas sering dianggap sama dengan keseimbangan. Padahal tidaklah demikian. Proporsionalitas berasal dari Eropa, terkhusus di Negara Jerman. Adapun keseimbangan merupakan konsep yang dikembangkan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat.³⁷

Mahkamah Konstitusi sebagai pengadilan konstitusional juga belum pernah melakukan uji proporsionalitas. Uji proporsionalitas tidaklah baku atau rigid, melainkan tergantung pada kondisi tiap-tiap negara yang menggunakannya dengan tidak hanya melihat tujuan dan cara, tetapi juga memeriksa derajat kerugian

³² Kusnanto Anggoro (Ed). “WikiLeaks dan Rezim Informasi”. <https://ekonomi.kompas.com/read/2010/12/14/03341690/wikileaks.dan.rezim.informasi?page=all>, (Diakses 31 Februari 2020)

³³ Pasal 17 huruf c Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

³⁴ Lihat Penjelasan Pasal 359 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

³⁵ Pasal 5 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

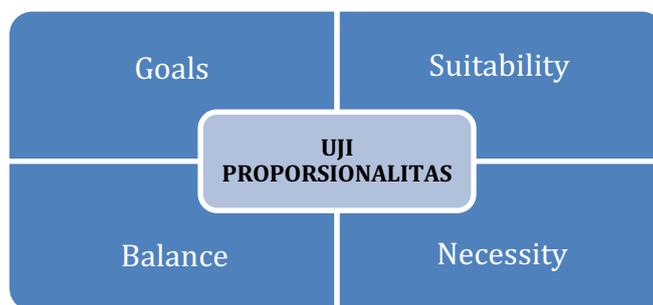
³⁶ Aharon Barak, *loc.cit.*

³⁷ Bisariyadi. (2018). Penerapan Uji Proporsionalitas Dalam Kasus Pembubaran Partai Politik: Sebuah Perbandingan. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 48, No. 1, 2018, hlm. 84-109.

Konstitusional yang akan diderita.³⁸ Berdasarkan literatur ukuran pengujian proporsionalitas terdiri dari empat, yaitu (i) tujuan sah yang hendak dicapai terhadap pembatasan, (ii) Apakah pembatasan tersebut mempunyai kesesuaian atau pertalian yang rasional (*suitability*), (iii) apakah pembatasan telah sesuai dengan kebutuhan dan memberikan kadar kerugian konstitusional paling rendah (*necessity*), dan (iv) apakah pembatasan telah menghasilkan keseimbangan dalam arti sempit atau *Balancing in narrow sense*³⁹ (Gambar 2).

Indikator uji proporsionalitas jika dikaitkan dengan informasi rahasia hasil investigasi kecelakaan pesawat, telah dimuat dalam penjelasan Pasal 359 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Informasi rahasia (*non-disclosure of records*), antara lain:

1. Pernyataan dari orang-orang yang deperoleh dalam proses investigasi;
2. Rekaman atau transkrip komunikasi antara orang-orang yang terlibat di dalam pengoperasian pesawat udara;
3. Informasi mengenai kesehatan, atau informasi pribadi dari orang-orang yang terlibat dalam kecelakaan atau kejadian;
4. Rekaman suara diruang kemudi (*cockpit voice recorder*) dan catatan kata demi kata (transkrip) dari rekaman suara tersebut;
5. Rekaman dan transkrip dari pembicaraan petugas pelayanan lalu lintas penerbangan (*air traffic services*); dan
6. Pendapat yang disampaikan dalam analisis informasi termasuk rekaman informasi penerbangan (*flight data recorder*).



Gambar 2. Indikator Uji Proporsionalitas.

a) Tujuan pembatasan yang sah (*goals*)

Untuk melihat apakah suatu pembatasan telah sah dan sesuai dengan tujuannya, maka ketentuan yang dijadikan acuan yakni Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945. Apabila dirunut lebih jauh, maka dapat diperoleh beberapa poin. **Pertama**, apakah informasi rahasia hasil investigasi kecelakaan pesawat apabila dapat diperoleh oleh pihak yang berkepentingan yaitu keluarga korban akan mencederai HAM orang lain? tentunya tidak. Hal ini dikarenakan HAM orang lain yang dimaksud dalam penjelasan Pasal a

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Lihat Aharon Barak, *Op.cit.* 240, Robert Alexy, "Constitutional Rights and Proportionality", *Revus* Vol. 22, p. 51-56.

quo tentang Penerbangan adalah rahasia pribadi yaitu Informasi mengenai kesehatan, atau informasi pribadi dari orang-orang yang terlibat dalam kecelakaan atau kejadian. Kendatipun merupakan informasi rahasia pribadi, tentunya tetap dapat dibuka atau diketahui oleh pihak yang berkepentingan yaitu keluarga korban. Sebagaimana dalam ketentuan Pasal 13 ayat (1) huruf b Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 269/MENKES/PER/III/2008 tentang Rekam Medis.⁴⁰

Hal ini memberikan kesimpulan bahwa "*informasi mengenai kesehatan, atau informasi pribadi dari orang-orang yang terlibat dalam kecelakaan atau kejadian*" yang merupakan salah satu informasi rahasia kecelakaan pesawat dapat diperoleh oleh pihak yang berkepentingan yaitu keluarga korban. Demi menjadikannya sebagai alat bukti dalam proses peradilan. Ketentuan ini semakin memperjelas bahwa pembatasan ini tidak tepat dan berlebihan.

Kedua, ketentuan dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945 memperbolehkan pembatasan Hak Asasi Manusia ketika menyangkut ketertiban umum. Pertanyaannya adalah, apakah ketika informasi rahasia hasil investigasi kecelakaan pesawat ini diberikan kepada pihak yang berkepentingan yaitu keluarga korban akan menyebabkan ketidaktertiban? jawabannya tentunya tidak. Perlu diketahui terlebih dahulu, apa definisi dari ketertiban umum dan yang menjadi indikator sehingga suatu hal dapat dikatakan akan mengganggu ketertiban umum. Dalam literatur hukum jika berpedoman pada ketentuan Bab V KUHP yaitu Pasal 154-Pasal 181 yang mengatur berbagai bentuk tindakan kejahatan dan ketertiban umum. Penulis tidak menemukan *nexus* yang akan menyebabkan ketidaktertiban ketika informasi rahasia hasil investigasi kecelakaan pesawat tersebut dapat diperoleh oleh pihak yang berkepentingan.

Ketiga, keamanan nasional juga menjadi salah satu alasan, sehingga HAM dapat dibatasi. Salah satunya didasarkan atas doktrin pertahanan nasional (*national resilience*).⁴¹ Ketahanan nasional sebagai suatu kondisi dinamis suatu bangsa yang terdiri atas ketangguhan serta keuletan dan kemampuan untuk mengembangkan kekuatan nasional dalam menghadapi segala macam dan bentuk ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan baik yang datang dari dalam maupun luar, secara langsung maupun yang tidak langsung yang mengancam dan membahayakan integritas, identitas, kelangsungan hidup bangsa dan negara serta perjuangan dalam mewujudkan tujuan perjuangan nasional.⁴² Harus diakui tidak ditemukan kausalitas yang menyebabkan keamanan nasional terganggu jika informasi rahasia hasil investigasi kecelakaan pesawat dapat diperoleh oleh pihak yang berkepentingan.

Orientasi tujuan pembatasan yang sah menurut Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945 telah dijabarkan di atas. Tampak jelas bahwa pembatasan hak atas informasi diidentifikasi sebagai sebuah informasi rahasia. Jika dikaji dan dikaitkan dengan pembatasan HAM, maka telah mencakup rahasia pribadi dan rahasia negara. Kendati demikian, masih menyisakan pembatasan informasi karena merupakan informasi rahasia bisnis.

⁴⁰ Pasal 13 ayat (1) huruf b Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 269/MENKES/PER/III/2008 tentang Rekam Medis, menyebutkan, "*Pemanfaatan rekam medis dapat dipakai sebagai alat bukti dalam proses penegakan hukum, disiplin kedokteran dan kedokteran gigi dan penegakan kedokteran dan kedokteran gigi*".

⁴¹ Heru Susetyo. (2008). Menuju Paradigma Keamanan Komprehensif Berperspektif Keamanan Nasional Indonesia. *Lex Jurnalica*, 6(1): 1-10.

⁴² *Ibid.*

Legalitasnya diatur dalam Pasal 17 huruf b UU KIP,⁴³ namun tetap saja tidak ada alasan kuat sehingga sekali lagi informasi rahasia hasil investigasi kecelakaan pesawat dibatasi untuk diperoleh pihak keluarga korban sebagai pihak yang berkepentingan.

Instrumen hukum international tidak luput untuk menjadi indikator pembatasan hak atas informasi. Dalam laporan *the public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, yang dipublikasikan oleh LSM HAM international, Article 19, menjelaskan standar-standar praktik terbaik mengenai undang-undang yang mengatur hak atas informasi. Pengujian pertama telah diterapkan dengan menggunakan Pasal 28J UUD NRI 1945. Kedua, informasi rahasia hasil investigasi kecelakaan tersebut sama sekali tidak memiliki kaitan yang akan mengancam tujuan pembatasan yang sah. Ketiga, Tujuan pembatasan yang sah tersebut tentunya untuk melindungi kepentingan publik.

b) *Kesesuaian atau pertalian yang rasional (suitability)*

Informasi rahasia hasil investigasi kecelakaan pesawat tidak dapat diperoleh oleh publik dikarenakan akan diolah oleh KNKT (Komite Nasional Keselamatan Transportasi) untuk menjadi bahan evaluasi agar tidak terjadi kecelakaan pesawat dengan penyebab yang sama dikemudian hari. Namun, apakah ketika informasi tersebut dapat diperoleh oleh pihak keluarga korban, akan menyebabkan KNKT tidak dapat menjalankan tugasnya tersebut. Terlebih keluarga korban merupakan pihak yang berkepentingan untuk memperolehnya demi kepentingan peradilan.

Sebagai perbandingan, Perancis memberikan kemungkinan setelah adanya suatu kecelakaan untuk penyelidikan yudisial, investigasi terpisah yang dilakukan berdasarkan ketentuan Annex ini sesuai dengan Rekomendasi 5.4.1, menunjukkan bahwa rekaman tertentu, dan khususnya *flight recorders*, kemudian digunakan secara terpisah oleh orang yang bertanggung jawab atas dua penyelidikan. Rekaman dipegang oleh kewenangan pengadilan ditangani sesuai dengan ketentuan yang mengatur jenis investigasi (*criminal procedure code*). Selain Prancis, Amerika merupakan negara yang regulasinya melarang pengungkapan rekaman suara kopkit kepada publik, dan membatasi pengungkapan transkrip rekaman suara kopkit untuk informasi spesifik yang dipertimbangkan berkaitan dan relevan oleh kewenangan lembaga investigasi. Namun, Pengadilan Amerika Serikat dapat memerintahkan pengungkapan informasi tersebut, selain untuk tujuan investigasi kecelakaan. Standar untuk menentukan akses ke informasi ini tidak mempertimbangkan efek yang merugikan domestik atau internasional dalam penyelidikan yang timbul dari akses tersebut.⁴⁴

Kedua contoh negara di atas, tidak menutup peluang agar informasi rahasia tersebut dapat diproses diperadilan. Hal tersebut tidak lain untuk memenuhi tuntutan yang adil bagi keluarga korban sebagai pihak yang berkepentingan untuk menjadikannya sebagai alat bukti dalam proses peradilan.

⁴³ Lihat pembahasan tentang informasi rahasia bisnis.

⁴⁴ Andre Paminto Wastuadhi. (2012). *Penyelenggaraan Penyelidikan Dalam Mencari Penyebab Kecelakaan Pesawat Udara Sipil Yang Terjadi Di Wilayah Indonesia*. Universitas Indonesia, p. 80-82.

c) *Sesuai dengan kebutuhan (necessity)*

Pembatasan untuk memperoleh informasi rahasia hasil investigasi kecelakaan pesawat dilakukan tentunya dengan sebuah alasan. Alasan tersebut menjadi kebutuhan agar dapat mencegah kecelakaan pesawat dengan penyebab yang sama. Tentunya pembatasan tersebut akan mengurangi tingkat derajat kerugian konstitusional ketika pihak keluarga korban dapat memperolehnya. Disisi keluarga korban, kebutuhan akan informasi tersebut untuk dijadikan sebagai alat bukti dalam proses peradilan. Sebagaimana yang telah dijabarkan diatas, bahwa Amerika juga memberikan peluang untuk pengungkapan informasi tersebut selain untuk tujuan investigasi keelakaan.

d) *Keseimbangan dalam arti sempit atau Balancing in narrow sense.*

Hak atas informasi merupakan hak fundamental dan informasi rahasia merupakan hal yang lumrah dalam sebuah negara. Ketika informasi rahasia hasil investigasi tersebut tidak dapat diperoleh oleh keluarga korban, maka keluarga korban tidak dapat mengetahui apa penyebab detail sehingga kecelakaan pesawat tersebut terjadi. Ketika informasi rahasia kecelakaan pesawat dapat diperoleh oleh pihak yang berkepentingan yaitu keluarga korban, maka tentunya KNKT tetap dapat melakukan tugasnya untuk melakukan evaluasi agar tidak terjadi kecelakaan pesawat dengan penyebab yang sama, sehingga terjadi keseimbangan di antara para pihak.

6. Kesimpulan

Limitasi terhadap HAM harus diberikan secara proporsional dengan mengacu pada empat indikator uji proporsionalitas. Pertama, tujuan sah yang hendak dicapai terhadap pembatasan; Kedua, apakah pembatasan tersebut mempunyai kesesuaian atau pertalian yang rasional (*suitability*); Ketiga, apakah pembatasan telah sesuai dengan kebutuhan dan memberikan kadar kerugian konstitusional paling rendah (*necessity*); Terakhir dan tidak kalah pentingnya, apakah pembatasan telah memberikan keseimbangan (*balancing in narrow sense*) antara parapihak. Informasi rahasia hasil investigasi kasus kecelakaan Pesawat Lion Air JT 610 (Boeing MAX 8) sayangnya belum memberikan proporsionalitas. Hal ini didasari dengan melihat tujuan pembatasan dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945, prinsip-prinsip pembatasan hak atas informasi, dan informasi rahasia.

Referensi

- Arliman S, Laurensius, Implementasi Keterbukaan Informasi Publik Untuk Mendukung Kinerja Aparatur Sipil Negara yang Profesional, *Jurnal Cendekia Hukum*, Vol. 3, No 2, Maret 2018.
- Zulkifli, A., & Yunus, A. (2019). *The right to a good and healthy environment: Revitalizing green constitution*, *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 343 (1), 012067.
- Azhar, Haris. (2011). *Panduan Mengenal Hak atas Informasi Publik dan Pemolisian*. Tim KontraS: Jakarta.

- Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia. 2014. *Parameter Hak Asasi Manusia Terhadap Rancangan Perundangan-Undangan*. Litbang Hukum dan HAM: Jakarta.
- Barak, Aharon, "Proportionality And Pretense", *Contitutional Commentary*, Vol .29 No.228, 2012.
- Bisariyadi, "Penerapan Uji Proporsionalitas Dalam Kasus Pembubaran Partai Politik: Sebuah Perbandingan", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol 48, No. 1, 2018.
- Catanzariti, Mariavittoria, "New Arcana Imperii", *Makalah*, Powered by the California Digital Library University of California, 2010, hlm. 1.
- Febriananingsih, Nunuk, "Keterbukaan Informasi Publik dalam Pemerintahan Terbuka Menuju Tata Pemerintahan yang Baik", *Rechtsvinding*, Vol.1 No.1, April 2012.
- Kurniawan, Arief Rianto, "Proporsionalitas Pembatasan Ham Dalam Pasal 28 Undangundang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol 16 No.1 - Maret 2019.
- Kusnanto, Anggoro (Ed), "WikiLeaks dan Rezim Informasi", <https://ekonomi.kompas.com/read/2010/12/14/03341690/wikileaks.dan.rezim.informasi?page=all>, diakses 31 Februari 2020.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2005). *Penelitian Hukum Edisi Revisi I*. Kencana : Jakarta.
- Mahfud MD. (2017). *Kedudukan Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Kita, dalam MZ Al-Faqih, "Komisi Informasi Reposisi dan penguatannya "*. Deepublish : Yogyakarta.
- Muhsin, Adam, "Pemenuhan Hak atas Informasi Publik sebagai Tanggung Jawab Negara dalam Mewujudkan Good Governance", *Lentera Hukum*, Vol.5 Issue 1, 2018.
- Mujiono dan Ferianto. (2017). *Memahami dan Cara Memperoleh Hak Kekayaan Intelektual*. Sentra Hki Universitas Negeri Yogyakarta : Yogyakarta.
- Mulyana, Asep, "Konglomerasi Media di Era Digital dan Kebebasan Informasi", <https://referensi.elsam.or.id/2015/01/konglomerasi-media-di-era-digital-dan-kebebasan-informasi/>, diakses 12 Februari 2020.
- Noer Kristiyanto, Eko, " Urgensi Keterbukaan Informasi Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik (Urgency of Disclosure of Information in the Implementation of Public Service)", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 16, No. 2, Juni 2016.
- Prayatno, Dessy Eko, et.al. (2012). *Penafiran Atas Pengecualiaan Dalam Atas Pengecualiaan Dalam Hak Atas Informasi*. Centre for law and democracy dan Indonesia Center for Enviromental Law.
- Ricky, Tommy, (2012). *Perlindungan Rahasia Dagang Perusahaan NielaSary ,Kaitannya Dengan Kewajiban Karyawan*. Universitas Islam Indonesia.
- Susetyo, Heru, "Menuju Paradigma Keamanan Komprehensif Berperspektif Keamanan Nasional Indonesia", *Lex Jurnalica* Vol. 6 No. 1, Desember, 2008.
- T. Michella, Ang et al, "Tanggung Jawab Badan Nasional Pencarian Dan Pertolongan Terhadap Korban Kecelakaan Pesawat Udara Di Indonesia (Studi Kasus: Kecelakaan Pesawat Udara Lion Air Nomor Registrasi PK-LQP)", *Jurnal Adigama*, Vol.2 No.1, 2019.
- Triwahyuningsih, Susani" *Perlindungan Dan Penegakan Hak Asasi Manusia (HAM) Di Indonesia*, *Jurnal Hukum Legal Standing* , Vol.2 No.2, September 2018

- Wastuadhi, Andre Paminto, (2012). *Penyelenggaraan Penyelidikan Dalam Mencari Penyebab Kecelakaan Pesawat Udara Sipil Yang Terjadi Di Wilayah Indonesia*. Universitas Indonesia.
- Wibawa, Kadek Cahya Susila. (2019). Urgensi Keterbukaan Informasi dalam Pelayanan Publik sebagai Upaya Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik. *Administrative Law & Governance Journal*. 2(2), 218-232.
- Widodo, Rusman (ed), "Editorial oleh Rusman Widodo", *Jurnal HAM Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*, Vol.11, 2014.