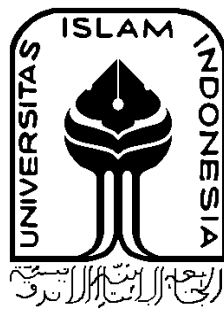


**PERANAN KOMISI INFORMASI PUBLIK TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI
PUBLIK DALAM RANGKA MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE DI PROVINSI
JAWA TENGAH**

TESIS



OLEH :

NAMA MHS. : OKTIVA HADIASIH, S.H.
NO. POKOK MHS. : 11912696
BKU : HTN-HAN

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2013



**PERANAN UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2008 TENTANG
KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK DALAM RANGKA MEWUJUDKAN GOOD
GOVERNANCE DI PROVINSI JAWA TENGAH**

Oleh :

Nama Mhs. : **Oktiva Hadasih, S.H.**
No. Pokok Mhs. : **11912696**
BKU : **HTN-HAN**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim Penguji
dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 16 Juli 2013

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.



**PERANAN KOMISI INFORMASI PUBLIK TENTANG KETERBUKAAN
INFORMASI PUBLIK DALAM RANGKA MEWUJUDKAN GOOD
GOVERNANCE DI PROVINSI JAWA TENGAH**

Oleh :

Nama Mhs. : **Oktiva Hadiasih**
No. Pokok Mhs. : **11912696**
BKU : **HTN/HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Sabtu, 27 Juli 2013**

Pembimbing

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,

Anggota Penguji

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,

Anggota Penguji

Zairin Harahap, S.H., M.Si

Yogyakarta,

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Apabila manusia melakukan pendekatan diri kepada Tuhan Pencipta mereka dengan bermacam-macam kebaikan maka mendekatlah engkau dengan akalmu, niscaya engkau merasakan nikmat yang lebih banyak, yaitu dekat dengan manusia di dunia dan dekat dengan Allah di akhirat.
(Hadis Rasulullah)

Bila shalat telah dilaksanakan secara sempurna, berpencarlah kamu di bumi carilah limpahan karunia Allah, dan zikirlah kepadanya banyak-banyak agar kamu sekalian berhasil.

Tesis ini saya persembahkan dengan
Tulus, ikhlas, dan hati yang suci kepada :

Kampus tercinta Program Pascasarjana
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Secara khusus rasa hormat dan terimakasihku
kepada keluargaku tercinta :
Ibu dan Bapak, terima kasih untuk semuanya
yang tak terhitung dan tak mungkin terbalas.
Sahabat, teman-teman dan semua yang telah
memberiku semangat dan dukungannya

KATA PENGANTAR



Tidak ada kalimat awal yang terindah yang dapat penulis ucapkan melainkan puji syukur kehadirat Allah SWT, Tuhan yang senantiasa mencurahkan segenap kasih sayang-Nya kepada setiap makhluk yang selalu mengalir dalam setiap hembusan nafas, termaksud pada penulis sehingga dapat menyelesaikan penulisan tesis ini, yang menjadi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada bidang kekhususan Hukum Administrasi Negara di Universitas Islam Indonesia. Shalawat dan salam limpahan kasih sayang, sang pembawa cahaya kemanusiaan yakni Nabiullah Muhammad SAW, dan kepada segenap keluarganya, sahabat dan seluruh pengikutnya yang senantiasa merindukan tegaknya keadilan dan kebenaran di muka bumi ini.

Tesis ini selesai disusun berkat kontribusi berbagai pihak, yang selama ini telah membantu penulis memberikan kesempatan, bimbingan, dukungan serta arahnya kepada penulis. Olehnya melalui kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih serta penghormatan dengan rasa hati yang tulus dan ikhlas kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Edy Suandi Hamid, M.Ec, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia, yang telah mencurahkan energi dan segenap perhatiannya demi kejayaan Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Rusli Muhammad, SH. M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Dr. Saifuddin, SH,. M.Hum, selaku Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan selaku pembimbing tesis yang setiap saat tanpa kejenuhan membuka ruang dialog dan memberikan bimbingan dan saran kepada penulis dalam rangka penyelesaian tesis ini.

4. Ibu Dr. Ni'matul Huda, SH, M.Hum, selaku Ketua Pasca Sarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia,.
5. Bapak-bapak dan Ibu-ibu Dosen dalam lingkungan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Prof. Dr. H. Moh. Mahfud. MD, SH, SU, Prof. Dr. Bagir Manan, SH, M.CL, Prof. Dr. Jawahir Thontowi, SH., Ph.D, Prof. Dr. Saldi Isra, SH, MPA, Prof. Hikmahanto Juwana, SH, L.L.M, Ph.D, Prof. Dr. Pratikno, M.Soc. Sc, Dr. M. Busyro Muqoddas, SH., M.Hum, Dr. Ni'matul Huda, SH, M.Hum, Nandang Sutrisno, SH., LL.M., M.Hum., Ph.D, Dr. Mudzakkir, SH., MH, Dr. Ridwan, SH., M.Hum, Dr. Suparman Marzuki, SH., M.Si, Zairin Harahap, SH, M.Si, Dr. S.F. Marbun, SH., M.Hum, Dr. Drs. Muntoha, SH., M.Ag, Dr. Saifudin, SH., M.Hum, Dr. Mustaqiem, SH. M.Hum, Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH, Dr. M. Syamsudin, SH., M.Hum, Dr. M. Arif Setiawan, SH., MH, Drs. Rohidin, M.Ag. Drs. Agus Triyanta, MA., M.Hum., Ph.D, serta beberapa dosen lainnya yang telah berbagi wawasan dan ilmu pengetahuan, dan segenap pengalamannya kepada penulis selama menempuh pendidikan di Universitas Islam Indonesia.
6. Seluruh Staf Bagian Administrasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan pelayanan yang baik kepada penulis.
7. Komisi Informasi Publik Semarang Jawa Tengah, Ketua Komisi Informasi Publik Rahmulyo Bowo Adi, Wakil Ketua Iryanto, Bonaventura Sulistyawan, Raharjeng Wulandari, Nuraini Dewi Maharani, Rosalia Shela selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik, Shela, yang telah bersedia meluangkan waktunya dan membantu penulis dalam mengumpulkan data-data yang berkaitan dengan objek studi penulis dan membuka ruang dialog kepada penulis selama berada di lokasi penelitian.
8. Sebagai wujud rasa hormat dan terimakasih yang sebesar-besarnya, penulis secara khusus mempersembahkan kepada ayah handa tercinta, dan ibunda tercinta
9. Saudaraku dan seluruh keluarga tercinta yang banyak membantu penulis, baik secara materil maupun moril sejak dari awal studi hingga tahap penyelesaian tesis ini.
10. Saudara-saudaraku seperjuangan di lingkungan kampus Magister Ilmu Hukum Angkatan XXVI Universitas Islam Indonesia, dan yang lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu namanya, penulis mengucapkan terimakasih atas diskusi yang sering kita lakukan di kelas sehingga membuat wawasan penulis dalam khazanah ilmu pengetahuan semakin berkembang dan semoga kita dapat berjumpa dilain waktu nantinya, semoga persahabatan kita tetap abadi selamanya.
11. Serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu atas bantuan dan perhatiannya semoga mendapat imbalan yang setimpal dari Allah SWT, Aamiin Ya'Rabb.

Pada hakikatnya manusia didunia ini tidak ada yang memiliki kesempurnaan, oleh karena itu penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini masih banyak terdapat kekurangan.

Untuk itu kritik maupun saran dari semua pihak yang sifatnya konstruktif sangat diharapkan demi perbaikan dan kesempurnaan tesis ini.

Wabillahitaufiq Wallhidayah

Wassalamu A'laikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Yogyakarta, , Juni, 2013

Penulis,

Oktiva Hadiasih

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
PERNYATAAN ORISINALITAS	vi
DAFTAR ISI	vii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kerangka Pemikiran Teoritik.....	10
E. Metode Penelitian	40
F. Sistematika Penulisan	42
BAB II NEGARA HUKUM, DEMOKRASI DAN <i>GOOD GOVERNANCE</i>	44
A. Konsep Negara Hukum.....	44
B. Demokrasi Pasca Reformasi	66
C. <i>Good Governance</i> dalam Negara Hukum yang Demokratis	80
BAB III KEWENANGAN KOMISI INFORMASI PUBLIK (KIP).....	90

A.	Kedudukan Komisi Informasi Publik (KIP) Dalam Negara	
	Hukum yang Demokratis	90
B.	Kewenangan Komisi Informasi Publik (KIP) Dalam Negara	
	Hukum yang Demokratis	106
C.	Mekanisme Perolehan Informasi Publik	116
BAB IV	PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS	121
A.	Deskripsi Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah	121
B.	Peranan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dalam Rangka Mewujudkan <i>Good Governance</i> di Provinsi Jawa Tengah	124
C.	Peran dan Fungsi Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah dalam Rangka Mewujudkan <i>Good Governance</i>	138
D.	Kendala-Kendala yang Dihadapi oleh Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah dalam Penyelesaian Sengketa Informasi yang Terjadi	152
BAB V	PENUTUP	165
A.	Kesimpulan	165
B.	Saran	167

DAFTAR PUSTAKA

ABSTRAK

¹Oktiva Hadiasih

Di era reformasi saat ini, transparansi sebagai upaya untuk mencapai *good governance* merupakan suatu hal yang mutlak dilaksanakan. Salah satu cerminan dari transparansi adalah dijaminnya hak warga negara untuk memperoleh informasi yang terkait dengan penyelenggaraan negara. Guna memberikan landasan hukum bagi warga negara untuk memperoleh informasi publik telah diterbitkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (selanjutnya disebut UU KIP), yang telah berlaku 2 tahun sejak tanggal diundangkan. Sebagaimana hak asasi, hak untuk memperoleh informasi ini juga melekat pada setiap diri warga negara Indonesia yang dijamin dalam UUD 1945. Pasal 28F UUD 1945 menyebutkan: 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. Dengan semangat amandemen UUD 1945, keterbukaan informasi dan lembaga penyelenggara negara akan dapat mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) serta mendukung penyelenggaraan negara yang demokratis berdasarkan transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Komisi Informasi (KI) pun dibentuk sebagai lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan UU KIP dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan adjudikasi nonlitigasi. Permasalahan utama yang ingin dijawab dengan penelitian ini adalah : Pertama ; Bagaimana peranan UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dalam rangka mewujudkan *good governance* di Provinsi Jawa Tengah?. Kedua ; bagaimana peran dan fungsi Komisi Informasi Publik dalam rangka mewujudkan *good governance*?. Ketiga ; Kendala-kendala apakah yang dihadapi oleh Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah dalam menyelesaikan sengketa informasi yang terjadi?. Harapan dari tesis ini adalah hadirnya UU KIP mampu mendorong iklim keterbukaan yang luas di berbagai level. Keterbukaan informasi publik diyakini dapat menjadi sarana penting untuk mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara maupun aktivitas badan publik lainnya yang mengurus kepentingan publik dan Komisi Informasi merupakan lembaga mandiri yang keberadaannya diharapkan mampu menjembatani kepentingan publik dan badan-badan publik dalam hubungannya dengan akses informasi publik

¹Mahasiswa Pasca Sarjana (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan Judul:

PERANAN KOMISI INFORMASI PUBLIK TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK DALAM RANGKA MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE DI PROVINSI JAWA TENGAH

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta,

OKTIVA HADIASIH

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat yang kehadirannya tak mungkin terelakan. Birokrasi adalah sebuah konsekuensi logis dari diterimanya hipotesis bahwa negara mempunyai misi yaitu untuk mensejahterakan rakyatnya. Karena itu negara harus terlibat langsung dalam memproduksi barang dan jasa publik yang diperlukan oleh rakyatnya. Negara secara aktif terlibat dalam kehidupan sosial rakyatnya, bahkan jika perlu negara yang memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya.¹

Gambaran buruknya birokrasi antara lain organisasi birokrasi gemuk dan kewenangan antar lembaga yang tumpang tindih; sistem, metode, dan prosedur kerja belum tertib; Pegawai Negeri Sipil belum profesional, belum netral dan sejahtera; masih terjadi praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi program belum terarah; serta disiplin dan etos kerja aparatur negara masih rendah. Pendapat tentang buruknya semua pelayanan yang dilaksanakan birokrasi menurut Pandji Santosa merupakan pengaburan makna birokrasi yang berkembang di masyarakat dan terus berlangsung oleh sikap diam masyarakat.² Berbagai kondisi tersebut mencerminkan *bad governance* dalam birokrasi di Indonesia.

¹ Agus Sutiono dan Ambar TS, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, (Yogyakarta: Gava Media, 2004), hlm. 1

² Pandji Santosa, *Administrasi Publik: Teori dan Aplikasi Good Governance*, (Bandung: PT. Reflika Aditama, 2008), hlm. 1.

Di era reformasi saat ini, transparansi sebagai upaya untuk mencapai *good corporate governance* merupakan suatu hal yang mutlak dilaksanakan. Salah satu cerminan dan transparansi adalah dijaminnya hak warga negara untuk memperoleh informasi yang terkait dengan penyelenggaraan negara. Guna memberikan landasan hukum bagi warga negara untuk memperoleh informasi publik telah diterbitkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (selanjutnya disebut UU KIP), yang telah berlaku 2 tahun sejak tanggal diundangkan.³

Dalam Pasal 7 ayat (1) UU KIP diatur bahwa badan publik wajib menyediakan, memberikan, dan/atau menerbitkan informasi publik yang berada di bawah kewenangannya kepada pemohon informasi publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan.

Dalam sektor pelayanan publik berbagai hasil kajian menemukan paling tidak ada tiga masalah penting yang perlu disikapi dalam menyelenggarakan pelayanan publik pasca diberlakukan peraturan otonomi daerah, yaitu besarnya diskriminasi pelayanan, tidak adanya kepastian pelayanan, dan rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Tidak sedikit warga masyarakat yang masih sering merasa dipersulit ketika berhubungan dengan birokrasi kecuali jika mereka bersedia menyediakan dan membayar dana lebih. Berbeda dengan slogan dan janji-janji yang dikumandangkan, dalam kenyataan kinerja layanan publik yang

³ Majalah Hukum Nasional No 2 Tahun 2011, hlm. 141

ditawarkan lembaga-lembaga pemerintah umumnya sarat permasalahan, dan bahkan seringkali mengecewakan publik.⁴

Yang perlu mendapat perhatian bahwa masyarakat adalah informan, korektor dan evaluator penerapan pelayanan publik dari pemerintah daerah. Oleh karena itu diperlukan regulasi Perda tentang pelayanan publik yang proses penyusunannya lebih aspiratif, akomodatif, dan transparan. Masyarakat juga tidak hanya sekedar menyampaikan keluhan saja, tetapi juga secara jujur menyampaikan kepuasannya. Keduanya dapat disampaikan dalam mekanisme yang normatif, santun dan demokratis sehingga dapat dijadikan variable, guna memperbaiki dan meningkatkan pelayanan publik.⁵

Adapun yang dimaksud dengan badan publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi non pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan atau luar negeri (vide Pasal 1 angka 3 UU KIP).

Adapun yang termasuk dalam informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan Negara

⁴ Sirajudin, Didik Sukrino, Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, (Malang: Setara Press, 2005), hlm. 102

⁵ HM. Ismail, *Etika Birokrasi Dalam Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia*, (Malang: Ash-Shiddiqy Press, 1999), hlm. 144

dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan UU ini, serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik (vide Pasal 1 angka 2 UU KIP)

UU KIP telah mengatur mengenai informasi publik yang wajib disediakan dan diumumkan yaitu:

1. Informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala;
2. Informasi yang wajib diumumkan serta merta; dan
3. Informasi yang wajib tersedia setiap saat.

Namun demikian, UU KIP juga telah mengatur mengenai pengecualian terhadap kewajiban membuka informasi publik, yaitu:

1. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat menghambat proses penegakan hukum;
2. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat;
3. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara;
4. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat mengungkapkan kekayaan alam Indonesia;
5. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional;
6. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri;
7. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang;
8. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat mengungkapkan rahasia pribadi;
9. Memorandum atau surat-surat antar Badan Publik atau intra Badan publik, yang menurut sifatnya dirahasiakan kecuali atas putusan komisi informasi atau pengadilan;
10. Informasi publik yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan Undang-Undang.⁶

⁶ Pasal 17 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

Dalam suatu negara hukum yang demokratis, informasi hukum dibutuhkan dalam pembangunan hukum dan sangat penting artinya bagi semua warga negara. Sejak lahir sampai meninggal dunia semua orang terikat oleh hukum. Tingkah laku dan aktivitas dari semua orang, baik sebagai pribadi, aparatur pemerintah, pembisnis dan petani juga terikat oleh hukum. Dengan demikian, akses informasi menjadi sangat penting dan harus tersedia secara memadai. Namun kenyataannya akses informasi hukum masih lemah, informasi hukum belum bisa dicari dan ditemukan dengan tepat dan cepat.⁷

Untuk mewujudkan pelayanan cepat, tepat dan sederhana setiap badan publik menunjuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi yang dibantu oleh pejabat fungsional serta membuat dan mengembangkan sistem penyedia layanan informasi secara cepat, mudah dan wajar sesuai dengan petunjuk teknis standar layanan informasi publik yang berlaku secara nasional.⁸

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum.⁹ Secara tradisional negara hukum selalu dikaitkan dengan pemerintahan berdasarkan atas hukum dan konstitusi; adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan negara; dan adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang diikuti oleh jaminan dalam pelaksanaannya. Untuk menjamin terlaksananya pemenuhan hak asasi manusia memperoleh informasi, pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dalam Lembaran Negara Nomor 63.

⁷ HM. Ismail, 1999, *Op. Cit.*, hlm. 179

⁸ Sirajudin, Didik Sukrino, Winardi, *Op. Cit.*, hlm. 102

⁹ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3)

Dalam UU KIP, semua badan publik diwajibkan memberi dan menyediakan informasi yang ada dalam kewenangannya kepada semua warga Negara yang memintanya. Dalam upaya menyediakan informasi hukum yang akurat, cepat dan tepat, semua badan publik telah diwajibkan menyediakan akses informasi dengan membina dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi baik secara elektronik maupun non elektronik.

Dalam mewujudkan iklim demokrasi terkait dengan keterbukaan informasi, Indonesia telah menyiapkan diri sejak awal melalui amandemen UUD 1945 maupun UU KIP, bahwa setiap warga Negara memiliki hak untuk mendapat informasi sementara lembaga penyelenggara Negara memiliki kewajiban untuk memberi informasi. Sebagaimana hak asasi, hak untuk memperoleh informasi ini juga melekat pada setiap diri warga negara Indonesia yang dijamin dalam UUD 1945. Pasal 28F UUD 1945 menyebutkan: 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. Dengan semangat amandemen UUD 1945, keterbukaan informasi dan lembaga penyelenggara negara akan dapat mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) serta mendukung penyelenggaraan negara yang demokratis berdasarkan transparansi, partisipasi dan akuntabilitas.

Hak atas informasi merupakan hak dasar yang menjadi sokoguru pemerintahan yang transparan dan partisipatoris, merupakan jalan lempang

bagi tersedianya jaminan pemenuhan hak-hak fundamental dan kebebasan lainnya. Hak atas informasi hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan UU. Pemenuhan hak atas kebebasan memperoleh informasi publik merupakan salah satu indikator dianutnya konsepsi negara hukum sekaligus demokrasi yang bercirikan pengakuan atas hak asasi. Menurut Jimly Asshidiqie, dalam konsep negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) atau negara demokrasi berdasar atas hukum, salah satu ciri pokoknya adanya pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Ini mengandung makna hak atas kebebasan memperoleh informasi publik mutlak dijamin sebagai bagian dari hak asasi manusia.¹⁰ Gagasan dasar atau konsep negara hukum demokratis itu sendiri menimbulkan beberapa implikasi. *Pertama*, tuntutan kepastian hukum, hukum berlaku sama bagi semua orang. *Kedua*, adanya legitimasi demokratis, artinya proses pembuatan hukum harus mengikutsertakan pendapat masyarakat. *Ketiga*, negara hukum merupakan tuntutan akal budi.¹¹

Keberhasilan dalam mewujudkan praktik *good governance* dalam pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat luas bahwa membangun *good governance* bukan hanya sebuah mitos tetapi dapat menjadi kenyataan. Kepercayaan diri sangat penting dalam kondisi kejiwaan bangsa saat ini, mengingat kegagalan-kegagalan program reformasi pemerintahan selama ini telah menggerogoti semangat warga

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 298-299.

¹¹ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), hlm. 233

bangsa sehingga merasa pesimis untuk benar-benar dapat mewujudkan Indonesia baru yang bercirikan praktik *good governance*.¹²

Keterbukaan pemerintahan merupakan salah satu bagian dari proses sejarah penyelenggaraan pemerintahan terutama berkenaan dengan upaya-upaya mewujudkan penyelenggaraan yang baik dan demokratis. Sebagai suatu proses sejarah, tentu akan berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya, karena masing-masing negara memiliki dinamikanya sendiri dalam hal penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan. Meskipun diakui bahwa keterbukaan pemerintahan ini memiliki dasar-dasar teoritik dan dapat dijadikan media yang sangat memungkinkan untuk terselenggaranya pemerintahan yang baik dan demokratis, namun keberadaan keterbukaan pemerintahan ini tergantung dari kemauan politik (*political will*) dari penyelenggara negara. Artinya, keterbukaan pemerintah ini hanya akan menjadi wacana jika tidak dituangkan dalam bentuk hukum positif yang memiliki kekuatan hukum untuk penerapannya. Indonesia juga memiliki peraturan yang terkait dengan keterbukaan ini yakni Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.¹³

Berdasarkan data dari Komisi Informasi Publik (KIP) Provinsi Jawa Tengah diperoleh data bahwa komisi tersebut telah menangani 119 perkara pengaduan dari masyarakat, akan tetapi pengaduan tersebut belum dapat diselesaikan semua oleh Komisi Informasi Publik (KIP) Provinsi Jawa Tengah dengan berbagai faktor yang menjadi kendala.

¹² *Ibid*, hlm. 21

¹³ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 136

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan mengambil judul: ”Peranan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik Dalam Rangka Mewujudkan *Good Governance* Di Provinsi Jawa Tengah”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana peranan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan apakah *good governance* di Provinsi Jawa Tengah bisa terwujud?
2. Bagaimana peran dan fungsi Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah dalam rangka mewujudkan *good governance*?
3. Kendala-kendala apakah yang dihadapi oleh Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah dalam penyelesaian sengketa informasi yang terjadi?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji peranan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dalam rangka mewujudkan *good governance* di Provinsi Jawa Tengah

2. Untuk mengetahui dan mengkaji peran dan fungsi Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah dalam rangka mewujudkan *good governance*
3. Untuk mengetahui dan mengkaji kendala-kendala yang dihadapi oleh Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah dalam penyelesaian sengketa informasi yang terjadi.

D. Kerangka Pemikiran Teoritik

Dalam konteks negara yang berdasarkan atas hukum tentu tidak terlepas dari adanya konstitusi sebagai pondasi dasar dalam suatu negara karena konstitusi tersebut merupakan manifestasi dari konsep negara hukum. Segala aspek kenegaraan harus tunduk dan patuh terhadap hukum atau konstitusi yang berlaku pada suatu negara. Selain itu, tujuan negara akan tercapai apabila konstitusi dan para pemangku kebijakan tersebut memahami konstitusi dan menjunjung tinggi hukum yang ada di dalamnya. Konstitusi tersebut berfungsi untuk mengatur penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh organ-organ negara. Agar penyelenggaraan negara dapat berlangsung dengan baik, maka organ negara harus mempunyai kewenangan sesuai dengan fungsinya yaitu kewenangan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Berawal dari kewenangan tersebut lembaga negara dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan harapan masyarakat. Misalnya, Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari lembaga yudikatif mempunyai kewenangan yang secara tegas disebutkan dalam konstitusi Republik Indonesia.

1. Teori Negara Hukum

Dalam kepustakaan Indonesia istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtstaat*. Demikian juga ditemukan hasil survei yang sama dengan yang dilakukan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 1975. Respondennya terdiri dari kalangan praktisi, yaitu para pejabat dari lingkungan pemerintahan dan teoretisi, yaitu para pakar di beberapa perguruan tinggi baik negeri maupun swasta.¹⁴ Hal yang sama juga dikemukakan oleh Notohamidjojo.

“Dengan timbulnya gagasan-gagasan pokok yang dirumuskan dalam konstitusi-konstitusi dari abad IX itu, maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechstaat*.”

Adapun pendapat yang banyak pengikutnya, yaitu pendapat Djokosoetono, yang mengatakan: “Negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita bilangkan *Demokratische Rechtstaat*, yang penting dan primair adalah *rechtstaat*”.

Selanjutnya ia mengatakan: “sekarang perkembangan daripada negara hukum yang dalam lapangan politik dan ilmu pengetahuan di Indonesia selalu diabaikan, tidak diketahui bahwa ada beberapa macam negara hukum. Ini adalah perkembangan daripada bangunan *staat type rechtstaat* dalam tiga tingkatan: *formele rechstaat*, *liberale rechtstaat* dan *materiele rechstaat*”.¹⁵

Dari beberapa pendapat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa *rechtstaat* sama artinya dengan negara hukum. Selain istilah *rechstaat*,

¹⁴ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1975), hlm. 193

¹⁵ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 67-69

sejak tahun 1966 dikenal pula istilah *rule of law* yang diartikan sama dengan negara hukum. Pendapat ini antara lain dikemukakan oleh Sunaryati Hartono, yang mengatakan:

“Oleh sebab itu, agar supaya tercipta suatu Negara Hukum yang membawa keadilan bagi seluruh rakyat yang bersangkutan, penegakan *the rule of law* itu harus diartikan dalam artinya yang materiil”.¹⁶

Dalam kesempatan yang sama di bawah subjudul inti *Rule of Law*, ternyata yang dibahasnya adalah inti negara hukum.¹⁷ Demikian pula pendapat Sudargo Gautama yang menyatakan *Rule of Law* dengan negara hukum, katanya:

Dan jika kita berbuat demikian, maka pertama-tama kita melihat bahwa dalam suatu negara hukum, terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan. Negara tidak maha kuasa, tidak bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum. Inilah apa yang oleh ahli hukum Inggris dikenal sebagai *rule of law*.¹⁸

Berikut ini pendapat Padmo Wahjono yang tidak berbeda dengan pendapat-pendapat yang telah dikemukakan terlebih dahulu:

Di lingkungan negara-negara Anglo Saxon (Inggris, Amerika dan negara-negara lain yang mengikuti pola bernegaranya) menolak adanya suatu pengadilan khusus seperti halnya pengadilan administrasi dalam Negara Hukum (liberal). Mereka mengutamakan persamaan dalam hukum sehingga tidak perlu ada perbedaan dalam forum pengadilan. Konsepsi mereka dikenal dengan istilah teknis *Rule of Law*.¹⁹

Selain itu ada pula pendapat yang berbeda, yaitu dari Philipus M. Hadjon yang tidak menyetujui istilah negara hukum disamakan dengan

¹⁶ Sunaryati Hartono, *Apakah the Rule of Law*, (Bandung: Alumni, 1976), hlm. 35

¹⁷ *Ibid*, hlm. 37

¹⁸ Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Alumni, 1973), hlm. 8

¹⁹ Padmo Wahjono, *Membudayakan UUD 1945*, (Jakarta: Ind-Hill Co., 1991), hlm. 74

rechtstaat ataupun *rule of law*, lebih-lebih lagi kalau hal itu dikaitkan dengan konsep tentang pengakuan akan harkat dan martabat manusia. Ia pun membedakan antara *rechtstaat* dengan *rule of law* berdasarkan latar belakang dan sistem hukum yang menopang kedua istilah tersebut.

Konsep *rechtstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak dari isi atau kriteria *rechtstaat* dan kriteria *the rule of law*. Konsep *rechtstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, *modern Roman Law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*.²⁰

Untuk menemukan rumusan hukum menurut bangsa Indonesia, kita harus mencarinya dalam UUD 1945. Pada hakikatnya hukum adalah ketentuan-ketentuan yang dipilih oleh kelompok manusia yang akan memakai hukum tersebut untuk mengatur kehidupannya sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Di dalam kelompok manusia yang terkecil, yaitu keluarga, sudah ada ketentuan yang dibuat oleh keluarga itu yang berlaku bagi anggota keluarga tersebut. Hal ini dimaksudkan supaya kehidupan dalam keluarga itu tertib dan sejahtera. Dalam lingkungan kelompok yang lebih besar, seperti desa atau persekutuan masyarakat adat juga ada ketentuan-ketentuan yang dibuat dan berlaku bagi anggota masyarakat tersebut, yang dikenal dengan nama Hukum Adat. Jadi bangsa Indonesia

²⁰ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), hlm. 72

membuat ketentuan-ketentuan sendiri untuk mengatur kehidupan berkelompoknya.

Hukum mempunyai fungsi menegakkan kehidupan yang demokratis, yang berkeadilan sosial dan yang berperikemanusiaan, oleh Dr. Sahardjo disebutkan sebagai hukum yang berfungsi pengayoman dengan lambang pohon beringin. Inilah yang merupakan perwujudan cita hukum Pancasila.

Dengan demikian apabila kita gambarkan rumusan negara dan hukum itu, maka akan menghasilkan “negara hukum”, ialah : “keadaan kehidupan berkelompok bangsa Indonesia berdasarkan atas rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan didorong oleh keinginan luhur untuk suatu kehidupan kebangsaan yang bebas berdasarkan ketertiban dan kesejahteraan sosial’. Inilah arti negara hukum menurut cara pandang integralistik Indonesia, yang penulis sebutkan sebagai cita negara Pancasila.²¹

Selanjutnya sebagaimana telah diketahui, konsep negara hukum liberal maupun konsep *rule of law* mengutamakan hak-hak individu; hal ini menunjukkan bahwa kedua konsep tersebut tidak sesuai dengan pandangan hidup bangsa Indonesia dalam kehidupan bernegaranya yang berasaskan kekeluargaan. Oleh karena itu kedua konsep tersebut tidak menjadi pilihan bangsa Indonesia. Bangsa Indonesia telah menentukan

²¹ Padmo Wahjono, 1991, *Op. Cit*, hlm. 41

konsep formal negara hukumnya dalam UUD 1945, yang unsur-unsur utamanya ditemukan di dalamnya.

Setelah diketahui rumusan materiil Negara Hukum Indonesia, maka bagaimanakah hal tersebut dapat dicapai? Untuk mengetahui hal tersebut perlu dilihat rumusan formal atau aspek yuridis formal dari negara Hukum Indonesia dan untuk menemukannya juga harus dicari dalam UUD 1945.

Inilah yang menjadi ciri atau unsur utama Negara Hukum Indonesia, yaitu hukum bersumber pada Pancasila. Di samping itu perlu pula diketahui bahwa Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia juga merupakan ideologi negara, artinya telah menumbuhkan keinginan bangsa Indonesia untuk mewujudkannya. Oleh karena itu perwujudannya tidak lain harus berpedoman atau bersumber pada pandangan hidup berkelompok bangsa Indonesia.

Bersumber pada Pancasila, berarti hukum yang Berketuhanan Yang Maha Esa, berkemanusiaan yang adil dan beradab, berpersatuan Indonesia, berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dan berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

a. Sistem Konstitusi

Di negara-negara Barat dikenal asas legalitas, artinya bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*) yang kemudian berkembang menjadi berdasarkan hukum dan berdasarkan kegunaannya.

Wade yang tampaknya mengikuti pendapat Dicey tentang pemerintah berdasarkan hukum, menyatakan:

“Setiap tindakan kekuasaan pemerintah, setiap tindakan yang mempengaruhi hak-hak, kewajiban atau kebebasan setiap orang, harus terbukti memiliki sumber hukum yang jelas”.²²

Dalam negara hukum liberal dikenal pemerintahan berdasar undang-undang, maka bangsa Indonesia berdasar pengamatannya telah melihat kelemahan ataupun kekakuan dari unsur pemerintahan berdasar undang-undang. Oleh karena itu Indonesia sebagai negara baru yang pasti akan mengalami perkembangan berusaha mengatasi kekakuan unsur ini. Bukanlah kita tidak dapat mengatur terlebih dulu semua yang akan terjadi dengan undang-undang? Bahkan apa yang akan terjadi besok pagi belum pasti kita ketahui.

Seperti telah dijelaskan, unsur asas legalitas ini mendapat reaksi, yang menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan secara terpaksa di Negara Belanda.

Berdasarkan pengamatan, maka bangsa Indonesia menganggap sudah cukup apabila kewenangan pemerintah diatur pokok-pokoknya saja, diatur kerangka dasarnya saja, sedangkan pengaturan selanjutnya (lebih rinci) dapat diatur kemudian, disesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Oleh karena itu masalah-masalah pokok tersebut sebaiknya diatur dalam hukum dasar atau konstitusi saja.

Menurut Padmo Wahjono, sistem hukum dasar meliputi:

²² H.W.R Wade, *Administrative Laws*, (Oxford: English Language Book Society, 1986), hlm. 22

- 1) Cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar tertulis dan hukum dasar tidak tertulis;
- 2) Hukum dasar Indonesia mengutamakan hukum dasar yang tertulis. Di samping itu juga berlaku hukum dasar tidak tertulis;
- 3) Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan ke dalam pasal-pasal nya;
- 4) Undang-Undang Dasar hanya memuat aturan pokok. Bersifat singkat dan supel, mudah mengikuti perkembangan dinamika kehidupan masyarakat dan negara Indonesia;
- 5) Mementingkan semangat para penyelenggara negara yang harus mengetahui, memahami, menghayati dan mengamalkan lebih lanjut cita-cita hukum Negara Republik Indonesia.²³

Jadi pemerintah berdasar atas sistem konstitusi atau sistem hukum dasar, secara formalnya ditentukan dalam Undang-Undang Dasar (hukum dasar tertulis). Dan apabila ditelusuri dalam UUD 1945 akan ditemukan sejumlah ketentuan susunan dan kedudukan pemerintah, hak dan kewajiban pemerintah dan pengawasan terhadap pemerintah.

Melihat hal di atas, maka jelaslah bahwa Negara Hukum Indonesia mengatur masalah pemerintahan dalam Undang-Undang Dasar atas hukum dasar tertulis. Dengan perkataan lain, pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi. Inilah unsur kedua dari negara Hukum Indonesia. Kalau dibanding dengan konsep pemerintahan berdasar atas undang-undang (konsep Barat), konsep Indonesia lebih menjamin stabilitas dan kemantapan pemerintah. Hal ini karena: *pertama*, UUD 1945 tidak mudah diubah; *kedua*, hanya diatur secara pokok-pokoknya saja, dengan demikian mudah mengikuti perkembangan masyarakat. Dan pengaturannya lebih lanjut ditetapkan dengan peraturan

²³ Padmo Wahjono, 1984, *Op. Cit*, hlm. 9-11

perundangan yang lebih rendah. Bagi negara yang sedang berkembang hal ini lebih sesuai, karena dapat menampung perkembangan dan dinamika kehidupan masyarakat dan negara. Kita harus senantiasa memperhatikan segala gerak-gerik kehidupan masyarakat dan negara Indonesia, berhubungan dengan itu janganlah tergesa-gesa memberi bentuk (*gestaltung*) kepada pikiran-pikiran yang masih berkembang.²⁴

b. Kedaulatan Rakyat

Pakar kedaulatan ialah Jean Bodin (1530-1596), ia mengalihkan kekuasaan negara menjadi kedaulatan. Menurutya, kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi tanpa pembatasan oleh hukum. Hukum tidak lain dari kemauan raja (negara), karena rajalah yang membuat undang-undang (hukum). Kedaulatan dilengkapi dengan sifat tunggal, asli, langgeng, tidak terbatas.

- 1) Tunggal, artinya tidak dapat dibagi-bagi atau dipisahkan;
- 2) Asli, artinya ialah satu-satunya kekuasaan yang asli yang tertinggi, tidak ada yang dikecualikan dari kekuasaan ini;
- 3) Langgeng, artinya kedaulatan itu melekat pada negara selama negara itu ada;
- 4) Tidak terbatas, tidak dibatasi oleh kekuasaan apapun, tidak ada kekuasaan lain yang menyamainya, apalagi yang lebih tinggi di atasnya.

Dari keterangan itu terlihat bahwa Bodin mengartikan kedaulatan secara absolut dan kedaulatan adalah milik negara. Jadi ia berpaham

²⁴ *Ibid*, hlm. 312

kedaulatan negara, karena tidak dibedakannya antara raja dengan negara. Dalam bukunya *Les Six Livres de la Republique* yang diterbitkan pada tahun 1583 mengatakan : “Kedaulatan adalah kekuasaan mutlak dan abadi dari negara. Dalam bahasa latin disebut *Maiestatum* artinya, kekuasaan tertinggi pemerintah”.

Negara merupakan kelompok manusia yang terorganisasi di suatu wilayah tertentu yang dilengkapi dengan suatu kekuasaan asli untuk memerintah. Adapun yang dimaksud dengan kekuasaan asli ialah kekuasaan tertinggi yang di atasnya tidak ada kekuasaan lainnya. Kekuasaan tertinggi ini termasuk kekuasaan untuk membuat hukum. Dan oleh karenanya negara hanya tunduk pada hukum atas kehendaknya sendiri, hal ini disebutnya sebagai *selbstbindungstheorie*. Jellinek tergolong dalam penganut teori kedaulatan negara.

Teori kedaulatan mutlak mendapat sanggahan antara lain dari Harold J. Laski. Menurut pendapatnya, kedaulatan lainnya juga memiliki kedaulatan sebatas ruang lingkupnya. Organisasi sosial, politik dan profesi juga memiliki kedaulatan. Selain itu juga negara-negara bagian dari Negara Amerika juga memiliki kedaulatan untuk mengatur negaranya sendiri. Jadi menurut Laski, kedaulatan tidak lagi mutlak (absolut) ataupun tunggal, karena telah dibagi-bagi. Teori kedaulatan mutlak ini memang tidak sesuai dengan kenyataan sekarang karena kedaulatan negara ke dalam sudah dibatasi oleh hukum positif dari negara masing-masing.

Sedangkan kedaulatan negara ke luar juga dibatasi oleh hukum internasional atau perjanjian antarnegara.

2. Teori Negara Demokrasi

Munculnya konsep pemerintahan demokrasi, dimulai dari perdebatan antar filosof Yunani seperti Socrates, Plato, Aristoteles, Thomas Aquinas, Polybus dan Cicero.

Socrates (469-399 SM) mengatakan negara yang dicita-citakan tidak hanya melayani kebutuhan penguasa, tetapi negara yang berkeadilan bagi warga masyarakat (umum). Plato menempatkan “demokrasi” pada bentuk pemerintahan yang dicitakan (bagus, baik), sementara Aristoteles menempatkan “demokrasi” pada kelompok pemerintahan yang korup (jelek, tidak bagus).

Konsep demokrasi yang sudah dikenal sejak abad ke-5 SM, yang pada awalnya sebagai respon terhadap pengalaman buruk pemerintahan monarki dan kediktatoran di negara-negara Kota di zaman Yunani kuno. Tetapi ide-ide demokrasi modern mulai berkembang di abad 16, yakni dengan dikembangkannya ide-ide sekularisme yang diprakarsai oleh Niccolo Machiavelli (1469-1527), ide Negara Kontrak oleh Thomas Hobbes (1588-1679), gagasan tentang Konstitusi Negara dan Liberalisme, serta pembagian kekuasaan legislatif, eksekutif dan lembaga federal oleh John Locke (1632-1755), kemudian dengan idenya mengenai pemisahan kekuasaan menjadi lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif oleh Baron de Montesquieu (1689-1755), serta ide-ide tentang kedaulatan rakyat dan

kontrak sosial yang diperkenalkan oleh Jean Jacques Rousseau (1712-1778).²⁵

Membahas mengenai demokrasi berarti berbicara tentang rakyat atau warga masyarakat. Dalam suatu negara, rakyat merupakan sentral dan sumber kekuasaan, karena pada hakikatnya rakyat adalah pemegang kekuasaan yang tertinggi, yakni kedaulatan, sedangkan demokrasi merupakan bentuk pengejawantahan dari kedaulatan itu.

Kata “demokrasi” berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari suku kata *demo-demos*, yang berarti rakyat atau penduduk, dan suku kata *cracy-kratia* yang berarti hukum atau kekuasaan. Penggabungan kedua suku kata tadi menjadi *demokratia*, yang berarti kekuasaan yang datang dari rakyat. Selanjutnya Abraham Lincoln memberikan batasan singkat tentang demokrasi sebagai suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.²⁶

Sementara itu Sidney Hook dalam Masykuri Abdillah mendefinisikan bahwa “demokrasi” adalah bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan secara langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.

Selain itu JJ Rousseau mengatakan: “*The Sovereign may, in the first place, entrust the exercise of government to the people, with the result*

²⁵ Nukhtoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis, Teori Negara Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 60-61

²⁶ *Ibid*, hlm. 61

that there are more citizen magistrates than private citizens. Democracy is the name given to this form of government”.²⁷

Henry B. Mayo juga memberikan pengertian tentang demokrasi sebagai suatu sistem politik, sebagai berikut:

*“A democratic political system is one in which public policies are made on majority basis, by representatives subjects to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom”*²⁸

Menurut Durverger dalam bukunya *“Les Regime Politiques”* maka dalam artian demokrasi itu termasuk cara pemerintahan di mana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara di mana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.

Jadi, suatu negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan ada di tangan rakyat.

Demikianlah, dijelaskan tentang arti demokrasi yang menunjuk kepada kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat melalui sistem suara terbanyak, atau prosedut mayoritas. Pemerintahan negara yang merupakan hasil dari pendapat umum, ia merupakan cerminan dari kehendak

²⁷ *Ibid*, hlm. 62

²⁸ *Ibid*

masyarakat secara keseluruhan, sehingga kepentingan negara (pemerintah) selalu sejalan dengan kepentingan masyarakat.

Pada tahun 1950-an sebuah penelitian yang disponsori oleh UNESCO, organ khusus PBB, menyimpulkan bahwa sistem demokrasi merupakan bentuk terbaik dari semua alternatif yang tersedia, yang semuanya mungkin mengandung kejelekannya sendiri-sendiri.

Socrates, seorang filosof Yunani yang hidup antara tahun 469-399 SM, mengatakan bahwa:

Negara bukanlah organisasi yang dapat dibuat oleh manusia untuk kepentingan diri sendiri, tetapi negara itu merupakan suatu susunan yang obyektif yang berdasarkan pada sifat hakikat manusia, karena itu negara bertugas untuk melaksanakan hukum-hukum yang obyektif termuat “keadilan bagi umum”. Ia selalu bertentangan dengan ajarannya, yaitu mentaati Undang-Undang.²⁹

Ajarannya tentang tugas negara yang harus menciptakan dan melaksanakan hukum yang dilakukan oleh para pemimpin atau penguasa yang dipilih secara sepihak oleh rakyat, di sinilah tersimpul pemikiran demokratis dari Socrates.

Jadi idea mengenai demokrasi ini telah tumbuh dan mulai berkembang sejak zaman Yunani kuno dengan segala romantika perjalanan hidupnya yang menunjukkan eksistensinya di sepanjang sejarah hidup manusia dalam bermasyarakat dan bernegara.

Menurut Samuel P. Huntington dalam Eggi Sudjana bahwa pada akhir abad 20 demokrasi mengklaim dirinya sebagai satu-satunya sistem kekuasaan politik yang sah, dan semua warga negara bangsa-bangsa di

²⁹ *Ibid*, hlm. 63

dunia ini diharapkan untuk tidak ketinggalan dalam gelombang demokratisasi ketiga ini. Bahkan menurut Amien Rais dalam Moh. Mahfud MD, seperti halnya negara di dunia pada umumnya. Negara-negara di dunia ketiga yang lahir dari pengalaman kolonialisme sesudah abad XX telah memilih demokrasi sebagai salah satu dasar yang fundamental.³⁰

Hasil studi UNESCO pada awal 1950-an yang melibatkan lebih dari 100 sarjana barat maupun timur menunjukkan bahwa tidak satupun tanggapan yang menolak demokrasi, sehingga barangkali untuk pertama kalinya dalam sejarah, demokrasi dipandang sebagai pengejawantahan yang paling tepat dan ideal untuk semua sistem organisasi politik dan sosial modern.

Begitu kuatnya eksistensi di tengah-tengah kehidupan manusia dalam bermasyarakat dan bernegara meskipun menurut Moh. Mahfud MD, ia menempuh berbagai rute yang tidak selalu sama. Seperti halnya demokrasi di dunia pada umumnya, demokrasi di Indonesia belumlah menemukan rute yang pasti, artinya pengejawantahan “peran” masih berlangsung dalam tolak tarik yang tidak seimbang antara negara dan masyarakat.³¹

Kalau demikian, seyogyanya menjadi bahan renungan dan pemikiran bagi pakar-pakar hukum kenegaraan Indonesia untuk dapat

³⁰ *Ibid*, hlm. 64

³¹ *Ibid*, hlm. 65

menunjukkan rute demokrasi Indonesia yang terbaik sesuai dengan Pancasila dan kepribadian bangsa Indonesia.

Dalam upaya memahami makna demokrasi yang sesungguhnya (hakiki), sekaligus menjawab pertanyaan mengapa demokrasi itu harus ada, terdapat lima jalur pendekatan yang bisa digunakan, yakni:³²

a. *Natural Approach* (Pendekatan Alamiah)

Demokrasi adalah bagian dari persoalan manusia karena itu pendekatan alamiah menjadikan manusia sebagai faktor rujukannya, yakni manusia secara alamiah. Manusia satu dengan yang lainnya memiliki kesamaan, baik proses kejadiannya, maupun bentuknya dan sifat-sifat fitrahnya. Karena itu pada dasarnya semua manusia mempunyai status, derajat dan kedudukan yang sama, oleh sebab itu semua manusia haruslah mendapatkan perlakuan yang sama. Hal ini mendorong tumbuhnya kesadaran demokrasi yang menghendaki adanya “asas persamaan” di antara sesama manusia.

b. *Psychological Approach* (Pendekatan Psikologis)

Manusia pada hakikatnya adalah makhluk yang mempunyai berbagai potensi, antara lain emosi atau perasaan. Perasaan adalah aspek fundamental bagi manusia, karena kehendak dan pemikirannya bersumber daripadanya. Dari situlah muncul gagasan mengenai demokrasi, di mana setiap manusia harus saling menghormati dan

³² *Ibid*

menghargai dan tentunya tak ada yang sudi untuk diperlakukan tidak manusiawi.

c. *Sociological Approach* (Pendekatan Sosiologis)

Manusia tidak bisa hidup sendiri, ia membutuhkan manusia yang lain kemudian melahirkan komunitas manusia yang disebut masyarakat. Di situlah mereka bergaul, mengatur perlindungan hak-hak dasarnya, mempertahankan eksistensinya dan mengembangkan peradaban. Di dalam hubungan sosial itu setiap individu mengharapkan penghargaan dan perlakuan yang sama dan seimbang, agar tercipta masyarakat yang adil dan sejahtera. Jadi, manusia di tengah-tengah masyarakat menghendaki posisi dirinya sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk yang sempurna, yang berarti memberikan penghargaan yang sama terhadap setiap individu manusia. Hal-hal tersebut dijadikan dasar dan landasan tumbuhnya pemikiran mengenai demokrasi menurut pendekatan ini.

d. *Religious Approach* (Pendekatan berdasarkan Agama)

Menurut pendekatan ini, setiap manusia pada umumnya beragama, dan pada setiap agama terdapat ajaran yang bersifat universal, seperti ajaran tentang kewajiban manusia satu menghargai dan menghormati manusia yang lain, termasuk “keyakinannya”. Di dalam pemikiran yang seperti ini terdapat nilai-nilai demokrasi, yakni keharusan menghargai setiap manusia beserta potensi-potensinya.

e. *Historical Approach* (Pendekatan berdasarkan Sejarah)

Menurut sejarahnya demokrasi telah dikenal sejak zaman Yunani kuno dan istilah demokrasi itu dikenal pada zaman Plato dan Aristoteles. Meski demikian, dengan universalitas nilai-nilai kemanusiaan (sama derajat, rasa adil, ras aman dan lain-lain) maka dapat ditarik kesimpulan bahwa demokrasi ada dan hadir di setiap individu manusia di mana-mana. Karena nilai-nilai demokrasi itu melekat dalam diri manusia itu sendiri.

Dari pendekatan-pendekatan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa demokrasi itu mengandung nilai-nilai persamaan, HAM serta harkat dan martabat kemanusiaan yang diwujudkan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Unsur universalisme yang mempersamakan berlakunya hukum alam (*natural law*) bagi semua orang dalam bidang politik, telah melahirkan pendapat umum bahwa hubungan antara raja dan rakyat didasarkan pada suatu perjanjian (*social contract*) yang mengikat kedua belah pihak. Raja diberi kekuasaan untuk menyelenggarakan penertiban dan menciptakan suasana yang memungkinkan rakyat menikmati hak-hak alamnya dengan nyaman, sedangkan rakyat akan mentaati pemerintahan raja asal hak-hak alamnya terjamin.

Tampak bahwa teori hukum alam akan merupakan usaha untuk mendobrak pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat dalam suatu asas yang disebut demokrasi (pemerintahan rakyat).

Dua filosof besar, yakni John Locke dan Montesqieu masing-masing dari Inggris dan Perancis telah memberikan sumbangan yang besar

bagi gagasan pemerintahan demokrasi ini. John Locke (1632-1704) mengemukakan bahwa hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan dan hak memiliki (*live, liberal, property*). Sedangkan Montesquieu (1689-1755) mengemukakan sistem pokok yang menurutnya dapat menjamin hak-hak politik tersebut, melalui “Trias Politika”-nya.

Selain itu Mac Iver juga menegaskan bahwa manusia itu selalu bergerak maju ke tingkat yang tinggi. Demikian pula halnya dengan demokrasi. Meskipun akan dihapuskan oleh fasisme, nazisme, komunisme, namun akhirnya tok demokrasi yang akan menang. Demokrasi itu selalu berkembang. *Democracy has no end*. Demikian paham Mac Iver.³³

Jadi, demokrasi akan selalu tampil dan mengilhami pemerintahan negara di dunia sepanjang zaman.

Untuk mengetahui sebuah pemerintahan negara itu menjalankan sistem demokrasi atau tidak demokrasi, beberapa indikator ditunjukkan para ahli sebagai ukuran untuk disebut demokratis.

Lyman Tower S., memberikan poin-poin kunci sebagai unsur-unsur demokrasi, yaitu:

- a. *Citizen involvement in political decision making*
- b. *Some degree of equality among citizens*
- c. *Some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens*
- d. *A system of representation*
- e. *An electoral system majority role.*³⁴

³³ *Ibid*, hlm. 68

³⁴ *Ibid*, hlm. 69

Kemudian hasil konferensi “*International Commission of Jurist*” di Bangkok pada tahun 1965 menekankan bahwa di samping hak-hak politik bagi rakyat harus diakui pula adanya hak-hak sosial dan ekonomi, sehingga perlu dibentuk standard-standard dasar sosial ekonomi. Komisi ini dalam konferensi tersebut juga merumuskan syarat-syarat (ciri-ciri) pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule of Law* (yang dinamains, baru) sebagai berikut:

- a. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak
- c. Pemilihan umum yang bebas
- d. Kebebasan menyatakan pendapat
- e. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi
- f. Pendidikan kewarganegaraan.

Selain itu Raymont Gettel dalam Isywara F juga mencoba membutiri isi kandungan demokrasi sebagai berikut:

- a. Bentuk pemerintahannya didukung oleh persetujuan umum (*general consent*)
- b. Hukum yang berlaku dibuat oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui referendum atau pemilihan umum
- c. Kepala negara dipilih secara langsung atau tidak langsung melalui pemilihan umum dan bertanggung jawab kepada dewan legislatif
- d. Hak pilih aktif diberikan kepada sebagian besar rakyat atas dasar kesederajatan
- e. Jabatan-jabatan pemerintahan harus dapat dipangku oleh segenap lapisan masyarakat.³⁵

³⁵ *Ibid*, hlm. 70

Sementara itu Baron de Montesqieu (1689-1755) asal Perancis dalam Moh. Mahfud MD, juga menyatakan bahwa untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ-organ legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dari pembagian kekuasaan-kekuasaan itu ke dalam tiga pusat kekuasaan oleh Immanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politika (tri = tiga, As = poros (pusat), politika = kekuasaan) atau tiga pusat/poros kekuasaan negara.

Robert A. Dahl dalam Masykuri Abdillah menunjukkan tujuh aspek yang harus ada dalam sistem demokrasi, yaitu:

- a. Kontrol rakyat atas keputusan pemerintahan
- b. Para pejabat dipilih melalui pemilihan yang teliti dan jujur
- c. Semua orang dewasa mempunyai hak untuk memilih dalam pemilihan pejabat
- d. Semua orang dewasa mempunyai hak untuk mencalonkan diri untuk jabatan-jabatan di pemerintahan
- e. Rakyat mempunyai hak untuk menyuarakan pendapat tanpa ancaman hukuman
- f. Rakyat mempunyai hak untuk mendapat sumber-sumber informasi alternatif
- g. Untuk meningkatkan hak-hak mereka rakyat juga mempunyai hak untuk membentuk lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang relatif independent.³⁶

3. Teori Kewenangan

Berbagai literatur baik ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan dengan kewenangan dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan kewenangan, demikian pula sebaliknya. Ada juga pendapat yang memberikan makna yang sama antara kewenangan dan

³⁶ *Ibid*, hlm. 71

wewenang, hal ini berarti wewenang itu sama dengan kekuasaan. Bagaimanapun juga ilmu politik, ilmu hukum, dan ilmu pemerintahan mempunyai objek kajian yang sama, yakni negara.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara, karena agar negara dapat menyelenggarakan pemerintahan dengan baik, maka (organ) negara harus diberi kekuasaan. Dengan adanya kekuasaan tersebut negara dapat bekerjasama, berkiprah melayani warga negaranya. Robert Mac Iver memandang kekuasaan dari sumbernya. Kekuasaan dapat bersumber dari kekerasan fisik, kekayaan dan kepercayaan.³⁷ Kekuasaan dapat dijalankan karena adanya penguasa atau organ. Dengan demikian, organ (negara) dapat didefinisikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subjek kewajiban. Berdasarkan uraian tersebut, lahirlah teori organ atau organis yang menyatakan negara merupakan subjek hukum buatan atau tidak asli. Maka dari itu, kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum saja. Artinya kekuasaan dapat bersumber dari konstitusi dan inkonstitusional, misalnya melalui kudeta ataupun perang. Sedangkan kewenangan pasti bersumber dari konstitusi.

Max Weber menyebut kekuasaan yang berkaitan dengan hukum sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan

³⁷ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1998), hlm. 35

suatu sistem hukum ini dipahami sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan diperkuat oleh negara.³⁸ Dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan mempunyai makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh legislatif, eksekutif dan yudikatif adalah merupakan formal.

Istilah kewenangan sering disamakan dengan istilah wewenang. Dalam konsep hukum tata negara, wewenang dideskripsikan sebagai *rechtsmacht* (kekuasaan hukum), dalam hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Sedangkan dalam hukum administrasi Belanda, wewenang menjadi bagian dan bagian awal dari hukum administrasi karena objek hukum administrasi adalah (*bestuursbevoegdheid*) atau wewenang pemerintah.³⁹ Kewenangan bidang kekuasaan kehakiman atau kekuasaan mengadili sebaiknya disebut kompetensi atau yurisdiksi walaupun dalam praktik perbedaannya tidak selalu dirasakan perlu.

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintahan (*besluit*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan pembentukan wewenang serta

³⁸ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 2001), hlm. 52

³⁹ Philipus M. Hadjon dalam Malik, *Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Tesis tidak diterbitkan, (Malang: Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, 2007), hlm. 31

distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam undang-undang dasar. Wewenang (*authority, competence*)⁴⁰ adalah hak dan kekuasaan (untuk menjalankan sesuatu). Menurut Atmadja dalam penafsiran konstitusi menguraikan definisi wewenang yaitu “Menurut system ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoratif dan wewenang persuasif. Wewenang otoratif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit”.

Wewenang otoratif untuk menafsirkan konstitusi sebelum perubahan berada di MPR akan tetapi setelah perubahan beralih ke tangan Mahkamah Konstitusi karena Mahkamah Konstitusi merupakan pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi. Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh: 1) pembentuk undang-undang yang disebut penafsir otentik; 2) hakim atau kekuasaan yudisial yang disebut penafsiran yurisprudensi dan 3) ahli hukum yang disebut penafsiran doctrinal. Pendekatan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi dan mandat.⁴¹

Sebagaimana yang dikatakan Hadjon⁴² bahwa setiap tindakan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah.

⁴⁰ John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Indonesia Inggris*, (Jakarta: Gramedia, 1997), hlm. 614

⁴¹ Isrok, *Wewenang DPRD dalam Pemilihan Kepala Daerah Berkaitan dengan Pemilihan Langsung*, (Malang: Disertasi Program Pascasarjana, Universitas Brawijaya, 2005), hlm. 90

⁴² *Ibid*, hlm. 93

Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi berasal dari pelimpahan. Berbicara masalah wewenang maka tentu tidak dapat dilepaskan dari konsep negara hukum, karena wewenang itu lahir untuk menopang tegaknya Negara hukum. Untuk mengetahui lebih lanjut mengenai kewenangan, ada baiknya diketahui juga mata air dari kewenangan tersebut.

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteit beginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

Berkaitan dengan atribusi, delegasi dan mandat, HD Van Wijk dan Wililem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

- a. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wet geveer aan een bestuurorgaan* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan, wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada pemerintahan)
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuurorgaan aan een ander* (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya)
- c. *Mandaat: een bestuurorgaan laai zijn bevoegheid namens item uitoe fenen door een ander* (mandat terjadi ketika organ pemerintahan

mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya)⁴³

Berbeda dengan Van Wijk FAM Stroink dan JG Steenbeek⁴⁴ menyebutkan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi: "Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi".

Dalam hal mandat dikemukakan sebagai berikut:

"Pada mandat tidak dibicarakan penyerahan-penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidak-tidaknya dalam arti yuridis formal). Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh menteri dengan pegawai menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, menteri secara yuridis).

Pengertian atribusi dan delegasi berdasarkan *Algemene Bepalingen van Administratief recht* adalah sebagai berikut: "atribusi wewenang dikemukakan bila undang-undang (dalam arti material) menyerahkan wewenang tertentu kepada organ tertentu". Dalam hal delegasi disebutkan: "berarti pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang, kepada organ lainnya, yang akan melaksanakan wewenang

⁴³ *Ibid*, hlm. 35

⁴⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), hlm.

yang dilimpahkan itu sebagai wewenangnya sendiri”. Di dalam *Algemene West Bestuurrecht* mandat berarti pemberian wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya untuk mengambil keputusan atas namanya, sedangkan delegasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lain mengambil keputusan dengan tanggung jawab sendiri. Artinya dalam penyerahan wewenang telah lepas dari tanggung jawab hukum atau dari tuntutan pihak ketiga jika dalam penggunaan wewenang itu menimbulkan kerugian pada pihak lain.

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (*delegansi*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya adalah hubungan hierarkis kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi
- d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya *delegans* memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.⁴⁵

Mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan dalam kajian Hukum Administrasi Negara sangat penting, karena hal tersebut berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke verantwoording*) dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban. Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu selalu disertai dengan pertanggungjawaban dari

⁴⁵ Malik, *Op. Cit.*, hlm. 60

pejabat yang bersangkutan. Apabila wewenang tersebut tidak disertai dengan pertanggungjawaban, maka menjadi suatu hal yang mustahil cita negara hukum dapat terwujud. Mungkin yang terjadi justru penyalahgunaan wewenang tersebut untuk kepentingan pribadi dari pemegang wewenang.

Keterangan tersebut di atas menunjukkan bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti wewenang tersebut mempunyai legitimasi yang kuat dari rakyat, karena pada dasarnya undang-undang dibuat oleh wakil rakyat. Penerima wewenang dalam hal atribusi dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksana wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, namun hanya ada pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu ke pejabat yang lain. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih kepada penerima delegasi (*delegataris*). Jadi apabila terjadi sesuatu nantinya pada penggunaan wewenang tersebut *delegans* tidak dapat dituntut secara yuridis hanya secara moral. Mandat sedikit berbeda dengan atribusi dan delegasi. Penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat

(*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans. Hal ini karena pada dasarnya penerima mandat bukan pihak lain dari pemberi mandat.

Dalam kepustakaan terdapat pembagian mengenai sifat wewenang pemerintahan, yaitu terikat, fakultatif dan bebas, terutama dalam kaitannya dengan kewenangan, pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*beslcruten*), ketetapan-ketetapan (*beschikkingen*) oleh organ pemerintah sehingga dikenal ada keputusan atau ketetapan yang bersifat terikat dan bebas. Indroharto mengatakan sebagai berikut:

- a. Wewenang pemerintahan yang bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat dilaksanakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Dengan kata lain, terjadi apabila peraturan dasar yang menentukan dari keputusan yang harus diambil secara terinci, maka wewenang pemerintahan semacam itu merupakan wewenang yang terikat.
- b. Wewenang fakultatif terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.
- c. Wewenang bebas, yakni terjadi ketika peraturan dasarnya member kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha Negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan.⁴⁶

Philipus M. Hadjon, dengan mengutip pendapat Spelt dan Tenberge, membagi kewenangan bebas dalam dua kategori, yaitu kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*). Ada kebebasan kebijaksanaan (wewenang diskresi

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 62

dalam arti sempit) bila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintahan, sedangkan organ tersebut bebas untuk tidak menggunakannya meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah terpenuhi. Berdasarkan pengertian ini, Philipus M. Hadjon menyimpulkan adanya dua jenis kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi yaitu: (1) kewenangan untuk memutus secara mandiri; (2) kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*vegenorm*).⁴⁷ Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas, dalam suatu negara hukum pada dasarnya tidak terdapat kebebasan dalam arti yang seluas-luasnya atau kebebasan tanpa batas sebab dalam suatu Negara hukum, baik penyerahan wewenang, sifat dan isi wewenang maupun pelaksanaan wewenang tunduk pada batasan-batasan yuridis.

Berdasarkan pemaparan uraian di atas, dapat ditarik benang merah bahwa kewenangan yang dimiliki oleh lembaga negara dalam melakukan perbuatan nyata, mengadakan pengaturan dan mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atributif. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD) atau ketentuan hukum tata negara. Pada kewenangan delegasi harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ negara yang lain. Adapun mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang. Akan tetapi pejabat yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam kaitannya dengan teori kewenangan ini, dipergunakan sebagai pisau analisis untuk menjawab akar

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 63

persoalan yang berkaitan dengan kewenangan konstitusional dalam menyelesaikan sengketa Pemilukada.

E. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Metode penelitian yang penulis gunakan dalam penulisan Tesis ini adalah metode penelitian normatif-empiris, yakni dengan melihat fakta-fakta yang ada di lapangan dan kemudian dibandingkan dengan aturan yang berlaku. Data lapangan dibutuhkan untuk mengetahui permasalahan-permasalahan yang terjadi di lapangan, dan upaya mengatasi permasalahan tersebut ditinjau dari aspek hukum yakni peraturan perundang-undangan yang berlaku

2. Sumber data penelitian

a. Data Primer

Sumber data primer dari penelitian ini adalah dokumen-dokumen yang dihasilkan dalam penelitian. Selain dokumen-dokumen, sumber data lainnya adalah hasil wawancara yang dilakukan terhadap Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah di Semarang.

b. Sumber Data Sekunder

Adapun sumber data sekunder penelitian ini adalah bahan-bahan kepustakaan berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal ilmiah, artikel ilmiah yang berkaitan dengan objek penelitian.

3. Narasumber Penelitian

Adapun narasumber penelitian dalam penelitian tesis adalah Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah di Semarang dan Anggota Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah di Semarang.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian kepustakaan ini digunakan cara:

- a. Studi dokumen, yaitu mempelajari, mengkaji dan menelaah bahan-bahan hukum baik yang berupa bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.
- b. Wawancara, yaitu melakukan tanya jawab secara langsung dengan narasumber tentang permasalahan dalam penelitian ini dengan menggunakan pedoman wawancara

5. Analisis dan Pembahasan

Metode analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif yaitu data yang diperoleh disajikan dan dianalisis dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Data yang diperoleh di lapangan dikualifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian.
- b. Hasil dari data kemudian disistematiskan
- c. Data yang disistematiskan kemudian di analisis dan kemudian dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan dan penyelesaian permasalahan yang terjadi.

F. Sistematika Penulisan

- BAB I Pendahuluan, memberikan diskripsi yang komprehensif dengan menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran teoritik, metode penelitian dan sistematika penulisan tesis.
- BAB II Tinjauan Pustaka, yang menjabarkan mengenai teori-teori yang dikemukakan oleh para sarjana-sarjana hukum dan para ahli lainnya yang berhubungan dengan pokok bahasan yang akan diteliti.
- BAB III Menguraikan tentang kewenangan Komisi Informasi Publik dan memaparkannya dalam bentuk uraian, membahas sesuai dengan perumusan masalah serta menghubungkannya dengan teori-teori yang ada.
- BAB IV Penyajian Data dan Analisis, berisi Deskripsi Komisi Informasi Publik Jawa Tengah di Semarang, peranan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dalam rangka mewujudkan *good governance* di Provinsi Jawa Tengah, peran dan fungsi Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah dalam rangka mewujudkan *good governance*, serta Kendala-kendala yang dihadapi oleh Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah dalam penyelesaian sengketa informasi yang terjadi.

BAB V Penutup yang terdiri dari simpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan yang telah diteliti dan saran yang merupakan rekomendasi yang dihasilkan setelah melakukan penelitian.

DAFTAR PUSTAKA

BAB II

NEGARA HUKUM, DEMOKRASI DAN GOOD GOVERNANCE

A. Konsep Negara Hukum

Konsep negara hukum merupakan konsep yang telah mengalami dinamika cukup lama dalam perdebatan antara negara dan kekuasaan. Dapat dikatakan konsep negara hukum dari segi usia hampir sama tuanya dengan usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan itu sendiri.

Konsep negara hukum dipopulerkan oleh Plato, seorang filosof yang lahir di Athena pada tahun 429 SM dan meninggal pada tahun 347 SM. Buah karyanya yang menggambarkan akan cita negara hukum terdapat dalam tiga karya besarnya, yakni: *Politeia (the Republica)*; *Politicos (the Statemen)*; dan *Nomoi (the Law)*.

Politeia menggambarkan keadaan negara Athena pada waktu itu yang dipimpin oleh orang yang haus akan harta, kekuasaan dan gila hormat. Pemerintah sewenang-wenang yang tidak memperhatikan penderitaan rakyatnya telah menggugah Plato untuk menulis karyanya berjudul *Politeia*, berupa suatu negara yang bebas dari pemimpin negara yang rakus dan jahat, tempat keadilan dijunjung tinggi. Agar negara menjadi baik, maka pemimpin negara harus diserahkan kepada filosof, karena filosof adalah manusia arif bijaksana, yang menghargai kesusilaan, berpengetahuan tinggi. Para filosof dianggap paling mengetahui mengenai apa yang baik bagi semua orang, dan apa yang buruk yang harus dihindari. Kepada para filosoflah seharusnya

pimpinan negara dipercayakan, tidak usah ada kekhawatiran bahwa ia akan menyalahgunakan kekuasaan yang diserahkan kepadanya.⁴⁸

Di dalam implementasinya, gagasan cita negara dari Plato ini sulit untuk diterapkan. Ini mengingat keberadaan manusia yang tidak sempurna. Menyadari akan kenyataan ini, Plato mengemukakan gagasan cita negaranya melalui karya ilmiah yang kedua yang berjudul *Politicos*. Dalam gagasan cita negara keduanya ini, Plato sudah menganggap adanya hukum untuk mengatur warga negara, sekali lagi hanya untuk warga negara saja, karena hukum yang dibuat manusia tentunya tidak harus berlaku bagi penguasa itu sendiri, karena penguasa di samping memiliki pengetahuan untuk memerintah juga termasuk pengetahuan membuat hukum.⁴⁹ Dalam perjalanannya, konsep cita negara seperti ini juga belum begitu optimal. Oleh karenanya, dalam usia lanjutnya ia menggagas konsep cita negara ketiga yang dituangkan dalam karya ilmiahnya, yakni *Nomoi*.⁵⁰ Dalam karya ilmiahnya ini, Plato melihat bahwa aspek hukum sangat perlu diperhatikan. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum.

Menurut Aristoteles suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yaitu: *Pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-

⁴⁸ Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 19

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 21

⁵⁰ Jimly Asshidiqie, *Pergumulan Peran Pemerintahan dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 1996), hlm. 117

wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi. *Ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.⁵¹

Realitas munculnya ide negara hukum beberapa waktu sebelum masehi ini, mempunyai korelasi yang erat dengan upaya menghapuskan sistem pemerintahan absolut. Perlawanan terhadap kekuasaan yang mutlak dari raja, secara konkret dilaksanakan dengan memperjuangkan sistem konstitusional, yaitu sistem pemerintahan berdasarkan konstitusi. Pemerintahan tidak boleh dilakukan menurut kehendak raja semata, melainkan harus didasarkan pada hukum konstitusi.⁵²

Upaya membatasi kekuasaan raja yang absolut, selain dikarenakan munculnya kesadaran atas sistem pemerintahan yang berdasarkan pada konstitusi, hal itu juga tidak terlepas karena kekuasaan raja banyak dipengaruhi oleh berbagai perkembangan di antaranya: reformasi, renaissance, hukum kodrat dan timbulnya kaum *bourgeoisie* beserta aliran pencerahan akal (*aufklaerung*). Seiring dengan itu, berkembang pula gagasan untuk melindungi hak-hak asasi manusia yang dipelopori oleh pemikir-pemikir Inggris dan Perancis yang sangat mempengaruhi tumbangnya absolutisme dan lahirnya negara hukum.⁵³

Niccollo Machiavelli (1469-1627), pemikir *Renaissance* dari Italia dengan bukunya yang terkenal, *II Principe* (Sang Pangeran), mengajarkan

⁵¹ Ridwan Khairandy, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2002), hlm. 2

⁵² SF Marbun, dkk (Peny), *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 6

⁵³ *Ibid*

bahwa tujuan negara yang selalu hendak dituju ialah tercapainya oleh pemerintahan seorang raja yang absolut. Tujuan negara itu dapat dicapai dengan mengerahkan segala kemampuan terutama militer yang berarti dengan kekerasan, tipuan, atau cara yang jahat sekalipun. Bagi Machiavelli, hukum dan kekuasaan itu identik. Barangsiapa mempunyai kekuasaan, ia mempunyai hukum dan barangsiapa tidak mempunyai kekuasaan, ia juga tidak mempunyai hukum. Pada perkembangannya, pemikiran Machiavelli lebih diidentikkan dengan menempuh jalan dengan segala cara, tak peduli apakah cara itu halal atau haram.⁵⁴

Jean Bodin (1530-1596) mengemukakan teori kedaulatan raja yang mutlak dalam bukunya, *Six Livres de la Republique* (1576). Dialah yang pertama-tama menganggap kedaulatan sebagai atribut negara, yang membedakan negara dari persekutuan-persekutuan lainnya. Hakikat negara melekat pada kedaulatan, tanpa kedaulatan tidak ada negara. Kedaulatan dipersonifikasikan oleh raja. Raja yang berdaulat tidak bertanggung jawab kepada siapa pun kecuali kepada Tuhan.⁵⁵

Thomas Hobbes (1588-1679) dengan teori kontraknya yang berdasarkan hukum alam, ternyata memperkuat teori absolutisme Jean Bodin. Menurut Hobbes, keadaan alamiah bukanlah keadaan yang sentosa, adil dan makmur, melainkan keadaan yang kacau balau. Manusia yang satu merupakan serigala bagi manusia yang lain (*homo homini lupus*). Untuk mempertahankan diri, mereka lalu saling mengadakan perjanjian dengan menyerahkan seluruh

⁵⁴ Lili Rasjidi dan Arif Sidharta, *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, (Bandung Rosda Karya, 1994), hlm. 180

⁵⁵ *Ibid*

hak kodratnya sebagai individu kepada seorang (raja) atau sekelompok orang yang ditunjuk untuk mengatur kelompok mereka, yang karena itu haruslah diberi kekuasaan penuh dan mutlak. Negara (raja) harus berkekuasaan penuh dan mutlak, sehingga tidak dapat ditandingi oleh kekuasaan siapapun.⁵⁶

Di Inggris, sebenarnya perlawanan masyarakat terhadap negara (*Monarchi Absolutis*), telah lama berjalan sebelum John Locke mengarang bukunya. Perlawanan tersebut terjelma dalam pertikaian terus menerus antara *King and Parliament*, yang melahirkan piagam-piagam di mana diakui hak-hak asasi bangsa Inggris, yaitu : *Magna Charta* (1215), *Petition of Rights* (1628), *Habeas Corpus Act* (1679), dan *Bill of Rights* (1689).⁵⁷

Di Perancis, pelopornya antara lain Montesquieu (1688-1755) dan J.J. Rousseau (1746-1827). Di negeri ini pun, *Renaissance* dan Reformasi berkembang dengan baik. Perjuangan hak-hak asasi manusia di Perancis itu memuncak tatkala revolusi Perancis mula muncul pada tahun 1789, yang berhasil menetapkan hak-hak asasi manusia dalam *Declaration des Droits de l'homme et du Citoyen* yang pada tahun itu ditetapkan oleh *Assemblée Nationale Constitution*.⁵⁸ Pada akhirnya HAM dalam pandangan modern seperti diwakili oleh pemikiran Rode E. Howard, bahwa HAM paling tepat didekati melalui teori konstruktivis, sebuah teori yang mengakui bahwa hak tidak diberikan kepada manusia, alam atau peristiwa-peristiwa lain kehidupan. HAM timbul dari tindakan manusia dan merupakan pilihan visi moral tertentu tentang potensi manusia dan lembaga-lembaga untuk merealisasikan visi itu.

⁵⁶ *Ibid*

⁵⁷ *Ibid*

⁵⁸ *Ibid*

Seperti yang telah dijelaskan di atas bahwa konsepsi negara telah muncul jauh sebelum terjadinya Revolusi 1688 di Inggris, dan baru muncul kembali pada Abad XVII dan mulai populer pada abad XIX. Latar belakang timbulnya pemikiran negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu, unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.

Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat tua. Jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara atau pun Ilmu Kenegaraan. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.

Dalam bukunya, *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum.⁵⁹ Cita Plato tersebut kemudian dilanjutkan oleh muridnya bernama Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.⁶⁰

Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaan. Landasan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam itu telah

⁵⁹ Plato, *Republik*, (New York: The Modern Library, 1972), hlm. 70

⁶⁰ Aristoteles, *Politica*, Benyamin H., Trans, (New York: Modern Library Book), hlm.

terwujud, maka terciptalah suatu negara hukum. Tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan.⁶¹ Jadi, keadilannya yang memerintah dalam kehidupan bernegara. Agar manusia yang bersikap adil itu dapat terjelma dalam kehidupan bernegara, maka manusia harus dididik menjadi warga yang baik dan bersusila.

Meskipun cita negara hukum telah lahir sekian abad yang lalu, hingga saat ini tidak mudah untuk mewujudkannya dalam kehidupan bernegara hingga dalam perkembangannya, terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi, partisipasi rakyat merupakan esensi dasarnya. Dengan kata lain, negara harus ditopang dengan sistem demokrasi. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.⁶²

Suatu negara yang menyatakan sebagai negara hukum, dapat dengan mudah tergelincir menjadi negara diktator atau negara pejabat. Karena meskipun dalam negara tersebut berlaku hukum dan pemerintahan diselenggarakan berdasarkan atas hukum, tetapi hukum yang berlaku di negara itu adalah hukum yang dibuat oleh dan untuk kepentingan penguasa negara itu, dalam rangka memperluas dan mempertahankan kekuasaannya. Hukum

⁶¹ Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 109

⁶² Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosol Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, (Jakarta: Gramedia, 1997), hlm. 58

tersebut secara formal sah berlaku sebagai hukum, karena dibuat oleh lembaga yang berwenang membuatnya, tetapi hukum yang demikian secara material bertentangan dengan maksud dan dasar segenap hukum, yakni keadilan. Hukum tidak berpihak secara adil melindungi kepentingan rakyat. Untuk itu diperlukan sikap kehati-hatian dan kewaspadaan, agar tidak tergelincir menjadi negara diktator atau negara pejabat. Disebut negara pejabat karena hukum dibuat oleh dan untuk kepentingan pejabat dengan cara berlindung dibalik kepentingan negara, bangsa, masyarakat atau kepentingan umum.

Menghindari diciptakannya hukum yang tidak baik dan tidak adil, maka kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat harus didorong agar berjalan seiring bergandeng tangan, bagaikan dua pilar yang saling menopang. Dengan demikian, pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan dan pembuatan hukum (yuridis) terhadap penggunaan kekuasaan yang tidak berdasarkan pada hukum dan atau bertentangan dengan hukum, dapat dilakukan oleh kekuasaan yudikatif melalui badan-badan peradilan. Badan peradilan tersebut dapat berupa peradilan umum atau peradilan khusus, seperti peradilan administrasi dalam bidang administrasi negara.

Konsep Negara Hukum ini kemudian mulai berkembang dengan pesat sejak akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20. Di Eropa Barat Kontinental, Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl menyebutnya dengan istilah *Rechtsstaat*, sedangkan di negara-negara Anglo Saxon, A.V. Dicey menggunakan istilah *Rule of Law*.

Menurut F.J. Stahl sebagaimana dikutip oleh Oemar Seno Adji, merumuskan unsur-unsur *Rechtsstaat* dalam arti klasik sebagai berikut:

1. perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
2. pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
3. pemerintahan berdasarkan peraturan;
4. adanya peradilan administrasi.⁶³

Unsur-unsur *Rule of Law* menurut A.V. Dicey adalah sebagai berikut:

1. supremasi aturan-aturan hukum (*the absolute supremacy or predominance of regular law*);
2. kedudukan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administrated by ordinary law courts*);
3. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (*a formula expressing the fact that with us the law of constitution, the rules which in foreign countries naturally form parts of a constitutional code, are not the source but the consequence of the rights of individuals as defined and enforced by the countries*);⁶⁴

Unsur-unsur yang terdapat dalam kedua macam negara hukum tersebut di atas, baik *Rechtsstaat* maupun *Rule of Law* mempunyai persamaan dan perbedaan. Persamaan pokok antara *Rechtsstaat* dengan *Rule of Law* adalah adanya keinginan untuk memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia yang telah diimpikan sejak berabad-abad lamanya dengan perjuangan dan pengorbanan yang besar. Faktor utama penyebab timbulnya penindasan dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia itu, karena terpusatnya kekuasaan negara secara mutlak pada satu tangan, yakni raja atau negara (absolut). Adanya keinginan untuk memisahkan atau membagikan kekuasaan negara kepada beberapa badan atau lembaga negara lainnya, merupakan salah satu cara untuk menghindari terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan sekaligus memberikan jaminan serta perlindungan

⁶³ Oemar Senoadji, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Seruling Masa, 1966), hlm. 24

⁶⁴ A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of The Law of The Constitution*, (London: English Language Book Society and Mac Hillan, 1971), hlm. 202-203

terhadap hak-hak asasi manusia. Demikian pula harapan agar pemerintahan dijalankan berdasarkan hukum atas dasar persamaan di hadapan hukum, terkandung maksud untuk mewujudkan pemerintah bukan oleh manusia tetapi oleh hukum (*Government by laws, not by men*).

Perbedaan pokok antara *Rechtsstaat* dengan *Rule of Law* ditemukan pada unsur peradilan administrasi. Di negara-negara Anglo Saxon penekanan terhadap prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) lebih ditonjolkan, sehingga dipandang tidak perlu menyediakan sebuah peradilan khusus untuk pejabat administrasi negara. Prinsip *equality before the law* menghendaki agar prinsip persamaan antara rakyat dengan pejabat administrasi negara, harus juga tercermin dalam lapangan peradilan. Pejabat administrasi atau pemerintah atau rakyat harus sama-sama tunduk kepada hukum dan bersamaan kedudukannya di hadapan hukum.

Berbeda dengan negara *Eropa Kontinental* yang memasukkan unsur peradilan administrasi sebagai salah satu unsur *Rechtsstaat*. Dimasukkannya unsur peradilan administrasi ke dalam unsur *rechtsstaat*, maksudnya untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat terhadap sikap tindak pemerintah yang melanggar hak asasi dalam lapangan administrasi negara. Kecuali itu kehadiran peradilan administrasi akan memberikan perlindungan hukum yang sama kepada administrasi negara yang bertindak benar dan sesuai dengan hukum. Dalam negara hukum harus diberikan perlindungan hukum yang sama kepada warga dan pejabat administrasi negara.

Pada abad ke-19 di negara-negara *Eropa Kontinental* dianut paham negara hukum formil atau negara hukum dalam arti sempit, negara yang segala sesuatunya didasarkan pada hukum tertulis yang diwujudkan dalam bentuk undang-undang. Kebutuhan masyarakat pada waktu itu masih sangat sederhana, segala bentuk kebutuhan masyarakat dapat dituangkan dalam undang-undang. Kebutuhan tersebut terutama menyangkut soal ketentraman, keamanan dan ketertiban, sedangkan soal-soal lainnya diserahkan sepenuhnya penyelenggaraannya pada warga. Negara dalam posisi seperti ini disebut negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*). Pada masa itu peranan negara tidak begitu besar dan hukum administrasi belum berkembang, demikian pula kehadiran peradilan administrasi belum merupakan kebutuhan yang sangat mendesak.

Terjadinya perkembangan jaman yang pesat disertai tuntutan kebutuhan hidup yang semakin meningkat, peranan negara menjadi sangat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan warganya. Sejak memasuki jaman modern pada abad 20, konsep negara hukum formil mulai ditinggalkan dan konsep negara hukum modern mulai dikembangkan. Konsep negara hukum formil ditinggalkan dan diganti dengan konsep negara hukum dalam arti materiil. Berkembangnya konsep negara hukum materiil sejalan dengan perkembangan Peranan negara yang semakin besar dan luas, yakni menyelenggarakan kesejahteraan umum yang disebut *welfare state* atau menurut istilah Lemaire disebut *bestuurszorg*.

Mengingat peranan negara semakin besar dan luas memasuki hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat serta beranekaragamnya tantangan yang

dihadapi yang berkembang dengan cepat dan menuntut segera penyelesaian, maka untuk itu pemerintah memerlukan *Freies Ermessen* atau *discretionnaire*.⁶⁵ *Freies Ermessen* adalah wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan suatu masalah penting yang mendesak yang datang secara tiba-tiba dimana belum ada peraturannya. Jadi kebijaksanaan itu diambil tanpa dilandasi oleh peraturan umum yang memberikan kewenangan kepada administrasi negara untuk membuat kebijaksanaan tersebut.

Kebijaksanaan itu dalam prakteknya sering dituangkan dalam berbagai bentuk, seperti surat edaran, pedoman, pengumuman, surat keputusan yang bersifat abstrak dan umum dan bahkan dalam bentuk peraturan yang disebut *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu). Dalam praktek penyelenggaraan Pemerintahan yang berdasarkan atas hukum, khususnya dilihat dari kacamata hukum administrasi, ternyata adanya lembaga *fries Ermessen* atau *discretionnaire* ini telah menimbulkan berbagai dilema dan menjadikan berbagai persoalan serius. Sebab bagi suatu negara yang didasarkan atas hukum, mengharuskan agar setiap kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh Pemerintah didasarkan atas wewenang undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi sesuai dengan asas legalitas.

Freies Ermessen atau *discretionnaire* ini telah menjadi salah satu sumber yang menyebabkan banyaknya sengketa antara pejabat tata usaha negara dengan warga, terutama dalam hal dikeluarkannya suatu keputusan

⁶⁵ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, 1966), hlm. 17-21

(*beschikking*). *Freies Ermessen* yang dilaksanakan dan dituangkan dalam suatu bentuk keputusan, jika menimbulkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata, dapat dinilai sebagai keputusan yang bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku (*onrechtmatige overheidsdaad*) atau dinilai sebagai perbuatan (keputusan) yang dikeluarkan atas dasar sewenang-wenang (*willikeur* atau *abus de droit*) atau penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).

Akibat penggunaan *freies Ermessen* seperti tersebut di atas, dapat dinyatakan bertentangan dengan hukum dan bahkan merupakan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia, sehingga menimbulkan kerugian bagi warga. Untuk itu kehadiran hukum administrasi dan asas-asas umum pemerintahan yang layak serta peradilan administrasi menjadi sangat penting, lebih-lebih bagi suatu negara yang menganut paham *rechtsstaat* yang dibangun di atas falsafah individualisme dan liberalisme. Di sini kehadiran peradilan administrasi menjadi sangat penting untuk memberikan perlindungan hukum terhadap kepentingan individu dan melindungi hak-hak asasi manusia.

Suatu konsep negara hukum *rechtstaat* ataupun *rule of law* yang berlaku universal bagi seluruh dan bagi semua negara memang tidak mungkin diperoleh, akan tetapi *International Commission of Jurist* telah berusaha untuk merumuskan unsur-unsur/elemen-elemen pokok atau prinsip-prinsip umum dari konsep negara hukum (*rule of law*) sedemikian rupa sehingga dapat dipergunakan oleh segala macam sistem hukum dari berbagai negara yang mempunyai latar belakang sejarah, struktur sosial-ekonomi-politik-kultural serta pandangan filsafat yang berbeda-beda. Demikian, antara lain melalui

pertemuan-pertemuan dan konferensi-konferensi internasional para ahli hukum di Athena (1955), New Delhi (1959), Leges (1961), Rio de Janeiro (1962), Bangkok, Chicago dan sebagainya.

Ikrar Athena 1955 dari *International Commission of Jurist* mengemukakan bahwa sebagai prinsip utama negara hukum (*rule of law*) ialah:

1. negara harus tunduk kepada hukum;
2. pemerintah harus menghormati hak-hak individu di bawah *rule of law*;
3. hakim-hakim harus dibimbing oleh *rule of law*, melindungi dan menjalankan tanpa takut, tanpa memihak dan menentang oleh setiap campur tangan pemerintah atau partai-partai terhadap kebebasannya sebagai hakim.⁶⁶

Oemar Seno Adji, dalam prasarannya pada simposium Indonesia Negara Hukum tahun 1966 baik konsep *rechstaat* atau *rule of law* ataupun konsep *socialist legality* mempunyai *basic requirement* atau elemen pokok, yaitu perlindungan terhadap hak asasi manusia, asas legalitas, serta hakim yang bebas dan tidak memihak⁶⁷.

Demikian pula kemudian, simposium tersebut merumuskan bahwa ciri-ciri khas bagi suatu negara hukum ialah:

1. pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi, yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, kultural dan pendidikan;
2. peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan/kekuatan lain apapun;

⁶⁶ A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, (Malang: Bayumedia, 2005), hlm. 41

⁶⁷ *Ibid*

3. legalitas, dalam arti hukum baik formal ataupun materiil.

E. Utrecht⁶⁸ dan Rochmat Soemitro⁶⁹ memberikan dua macam asas yang merupakan ciri negara hukum yaitu asas legalitas dan asas perlindungan terhadap kebebasan setiap orang dan terhadap hak-hak asasi manusia lainnya. Berdasarkan sejarah kelahiran, perkembangan, maupun pelaksanaannya di berbagai negara, konsep negara hukum sangat dipengaruhi dan bahkan tidak dapat dipisahkan dari asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi serta asas konstitusional, karena hukum yang hendak ditegakkan dalam negara hukum agar hak-hak asasi warganya benar-benar terlindungi haruslah hukum yang benar dan adil, yaitu hukum yang bersumber dari aspirasi rakyat, untuk rakyat dan dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara konstitusional tertentu.

Dengan demikian, elemen-elemen yang penting dari sebuah negara hukum, yang merupakan ciri khas dan tidak boleh tidak ada (merupakan syarat mutlak), sebagai berikut:

1. asas pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. asas legalitas;
3. asas pembagian kekuasaan negara;
4. asas peradilan yang bebas dan tidak memihak;
5. asas kedaulatan rakyat;
6. asas demokrasi; dan
7. asas konstitusional.⁷⁰

Ketujuh ciri khas dan merupakan syarat mutlak bagi adanya sebuah negara hukum material tersebut adalah konsekuensi dari tujuan yang dicita-

⁶⁸ E. Utrecht, 1966, *Op. Cit*, hlm. 305

⁶⁹ Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, (Bandung: Eresco, 1965), hlm. 17

⁷⁰ A. Mukhtie Fadjar, 2005, *Op. Cit*, hlm. 43

citakan. Tujuan bernegara hukum (*welfare state*) tidak bisa dicapai jika ketujuh ciri atau syarat tersebut tidak dipenuhi.

Fungsi dan tujuan negara itu dapat dibedakan dalam fungsi dan tujuan negara yang klasik (asli) serta fungsi dan tujuan negara yang modern. Fungsi dan tujuan yang klasik ialah hanya memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat, negara hanya merupakan negara jaga malam (*nachtwakerstaat*). Sedangkan fungsi dan tujuan negara yang modern ialah bahwa di samping pemeliharaan ketertiban dan keamanan, negara juga berfungsi dan bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi seluruh warganya dalam arti seluas-luasnya, jasmaniah rohaniah, di lapangan ekonomi, sosial, kultural dan lain-lain.

Hukum dapat diartikan secara sempit atau formil, tertulis, berupa undang-undang dan peraturan lainnya yang dibuat oleh penguasa atau badan legislatif suatu negara. Hukum dalam arti yang luas atau materiil, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang positif maupun transpositif, yang mengandung nilai-nilai kebenaran dan keadilan merupakan *just law* dengan pendekatan, baik dari segi fungsi dan tujuan negara maupun dari segi fungsi dan tujuan hukum, maka akan menghasilkan dua tipe negara hukum, yang pada umumnya oleh para sarjana dinamakan “negara hukum dalam arti sempit atau formal” dan “negara hukum dalam arti luas atau material”. E Utrecht menyebutkannya dengan “negara hukum klasik” (*klassiekerechtstaat*) untuk negara hukum dalam arti formal dan “negara hukum modern” (*modernrechtstaat*) untuk negara hukum dalam arti yang materiil.

Negara hukum dalam arti formal sempit (klasik) ialah negara yang kerjanya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketenteraman dan kepentingan umum, seperti yang telah ditentukan oleh hukum yang tertulis (undang-undang), yaitu hanya bertugas melindungi jiwa, benda, atau hak asasi warganya secara pasif, tidak campur tangan dalam bidang perekonomian atau penyelenggaraan kesejahteraan rakyat, karena yang berlaku dalam lapangan ekonomi adalah prinsip “*laiesez faire laiesizealler*”. Bahkan menurut Utrecht, hanya mempunyai tugas primer untuk melindungi dan menjamin kedudukan ekonomi dan golongan penguasa (*rulling class*) dan bisa disebut negara jaga malam.

Negara hukum dalam arti materiil (luas modern) ialah negara yang terkenal dengan istilah *welfare state* (*wolvaar staat, welfarstaat*), yang bertugas menjaga keamanan dalam arti kata seluas-luasnya, yaitu keamanan sosial (*sosial security*) dan menyelenggarakan kesejahteraan umum, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan asil, sehingga hak-hak asasi warga negaranya benar-benar terjamin dan terlindungi. W. Friedman dalam bukunya *Law in Changing Society* juga berpendapat bahwa *rule of law* dapat dipakai dalam arti formal (*in the formal sense*) dan dalam arti materiil (*ideological sense*), *rule of law* dalam arti formal tidak lain artinya daripada *organized public power* atau kekuasaan umum yang terorganisasi, sehingga setiap negara pun mempunyai *rule of law*, walaupun negara totaliter sekalipun. *Rule of law* dalam artian yang materiil adalah *rule of law* yang merupakan *rule*

of just law dan inilah yang dimaksud dengan menegakkan *rule of law* yang sebenarnya.⁷¹

UUD RI 1945 merupakan manifestasi dari konsep-konsep dan alam pikiran Bangsa Indonesia yang lazim disebut Hukum Dasar Tertulis. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai Hukum Dasar Tertulis hanya memuat dan mengatur hal-hal yang prinsip dan garis-garis besar saja. Karena itu sebelum dilakukan amandemen ketiga UUDRI 1945 pada 19 Nopember 2001, dalam Pembukaan dan Batang Tubuh atau Pasal-Pasal UUDRI 1945, tidak ditemukan ketentuan yang secara tegas memuat pernyataan, bahwa Indonesia adalah negara hukum, namun demikian, ketentuan yang mengatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas Hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan semata (*maachtsstaat*) ditemukan pada Penjelasan UUDRI 1945 demikian pula ketentuan mengenai sistem pemerintahan Indonesia. Dalam Penjelasan disebutkan bahwa sistem Pemerintahan Indonesia menganut sistem konstitusional. Artinya, Pemerintah berdasarkan atas sistem Konstitusi (hukum Dasar), tidak berdasar absolutisme. Setelah amandemen ketiga UUDRI 1945 pada 19 Nopember 2001 baru ditemukan dalam Pasal 1 ayat (3) UUDRI 1945 pernyataan yang secara tegas mengatakan Negara Republik Indonesia adalah negara hukum.

Latar belakang sejarah lahirnya konsep negara hukum (*rechtsstaat*) pada abad ke-19 di Eropa kontinental, seiring dengan lahirnya gagasan demokrasi konstitusionil. Gagasan ini menghendaki agar dilakukan

⁷¹ *Ibid*, hlm. 36

pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah yang absolut yang dituangkan dalam bentuk konstitusi (*constitutional government, limited government atau restrained government*) dan jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Sebelum amandemen UUD RI 1945 pada 19 Nopember 2001, dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 baik dalam Pembukaan, Batang Tubuh maupun Penjelasan, ditemukan beberapa ketentuan yang merupakan indikator Negara Republik Indonesia sebagai Negara hukum yakni :

1. Dalam Penjelasan UUDRI 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara Indonesia, ditemukan penekanan pada hukum (*recht*) yang dihadapkan dengan kekuasaan (*macht*). Artinya UUDRI 1945 menempatkan penolakan terhadap paham absolutisme sebagai langkah terdepan untuk menghindari dan menolak kemungkinan penindasan terhadap hak-hak kemanusiaan. Rumusan yang terdapat pada Penjelasan UUDRI 1945 tersebut, sesungguhnya merupakan penjabaran dari Pokok-Pokok Pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUDRI 1945, yang memuat cita hukum (*rechtsidee*).
2. Penegasan penolakan terhadap kekuasaan yang bersifat absolutisme itu, kemudian dipagar dan dikunci secara ketat dengan perumusan sistem pemerintahan yang berdasarkan atas konstitusi (hukum dasar). Dengan demikian negara hukum menurut UUDRI 1945 adalah negara hukum dengan sistem konstitusional.
3. Negara hukum yang dimaksud dalam Penjelasan UUDRI 1945, bukanlah negara hukum dalam arti formal atau negara penjaga malam, tetapi negara hukum dalam arti luas yakni negara hukum dalam arti material. Sebab dalam alinea keempat Pembukaan UUDRI 1945, disebutkan negara bukan saja melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, tetapi juga harus "memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa."
4. Negara hukum yang dimaksud dalam Penjelasan UUDRI 1945 harus sejalan dengan negara demokrasi, sehingga keduanya merupakan dua pilar yang tegak lurus dan saling menopang. Karena itu MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat harus benar-benar tercermin sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, sehingga benar-benar terjamin sifat demokratisnya.
5. Dalam negara hukum Indonesia menurut UUDRI 1945, kekuasaan Kepala Negara harus terbatas dan bukan tak terbatas. Artinya Kepala Negara bukan diktator. Meskipun Kepala Negara tidak

bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi Kepala Negara harus memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk menghindari Presiden bersifat absolut, kedudukan dan peranan DPR diletakkan pada posisi yang kuat, sehingga DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. DPR melakukan pengawasan terhadap Presiden dan bahkan memegang wewenang memberikan persetujuan kepada Presiden dalam menetapkan undang-undang dan APBN. Hal ini mencerminkan kuatnya kedudukan rakyat dalam sistem Pemerintahan Negara Indonesia.

6. Dalam Batang Tubuh UUDRI 1945 ditemukan juga beberapa ketentuan mengenai rumusan hak-hak kemanusiaan yang dijabarkan dalam rumusan "hak-hak warga negara" dan kedudukan penduduk.

Hak-hak warga negara disebutkan sebagai berikut:

1. Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
2. Tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
3. Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib turut serta dalam usaha pembelaan negara.
4. Tiap warga negara berhak mendapat pengajaran.

Mengenai kedudukan "penduduk" (termasuk warga negara) ditemukan ketentuannya sebagai berikut:

1. Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.
2. Negara menjamin kemerdekaan tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
3. Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.

Dalam *amandemen* kedua UUDRI 1945 pada 18 Agustus 1999, ketentuan mengenai jaminan terhadap kedudukan warganegara dan penduduk serta hak asasi manusia tersebut semakin luas dan berkembang sebagaimana terdapat pada Pasal 26, 27 dan Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J.

Kedudukan penduduk dan hak-hak warga negara yang dijamin dalam UUDRI 1945 tersebut, harus dikaitkan dan dilihat dalam satu kesatuan UUDRI 1945 dan tidak dapat dipisahkan, bahkan merupakan rangkaian ketentuan nilai dan norma yang terpadu. Kedudukan penduduk dan hak-hak warga negara tersebut merupakan asas demokrasi yang terkait dengan: kehendak untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Artinya keadilan sosial yang hendak diwujudkan bagi seluruh rakyat itu didasarkan pada kesadaran, bahwa manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat. Demikian pula dengan eksistensi negara dan penyelenggara negara serta kewajiban setiap warga untuk mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan golongan ataupun perorangan, demi terciptanya persatuan.

Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia, sila-silanya merupakan satu-kesatuan yang utuh dan tidak bercerai-berai. Ketuhanan Yang Maha Esa adalah sila pertama yang kemudian disusul dengan sila Kemanusiaan yang adil dan beradab. Menurut Philipus M. Hadjon, konsekuensi logis dari pengakuan terhadap eksistensi Tuhan berarti sekaligus pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia sebagai ciptaan Tuhan yang paling mulia. Demikian pula sila persatuan Indonesia, berarti mengakui manusia sebagai makhluk sosial yang berkehendak untuk hidup bersama dalam suatu masyarakat, yakni negara Republik Indonesia. Pengaturan hidup bersama itu didasarkan atas musyawarah yang dibimbing oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Tujuan dari hidup bersama dalam suatu negara merdeka adalah, untuk mencapai kesejahteraan

bersama, seperti rumusan sila kelima, yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁷²

Menurut Philipus M. Hadjon, adanya pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia dalam Negara Hukum Indonesia, secara intrinsik melekat pada Pancasila dan bersumber pada Pancasila. Jadi harkat dan martabat manusia merupakan pemberian dari Allah. Berbeda dengan konsep Barat yang bersumber pada hukum kodrat. Pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia merupakan hasil dari perjuangan rakyat menuntut haknya dari negara. Karena itu menurut konsep Barat hak lebih diutamakan sedangkan kewajiban dibebankan kepada negara. Adapun konsep sosialis yang bersumber pada ajaran Karl Marx, harkat dan martabat manusia diyakini merupakan hasil dari kehendak dan usaha manusia, karenanya kewajiban kepada negara lebih diutamakan sedangkan dalam Negara Hukum yang bersumber pada Pancasila menurut Philipus M. Hadjon, adanya hak tersebut berbarengan dengan kewajiban terhadap masyarakat dan negara.⁷³

Bertitik tolak dari falsafah negara Pancasila tersebut, kemudian Philipus M. Hadjon, merumuskan elemen atau unsur-unsur Negara Hukum Pancasila sebagai berikut:

1. keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
2. hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara;
3. prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
4. keseimbangan antara hak dan kewajiban.⁷⁴

⁷² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), hlm. 65

⁷³ *Ibid*, hlm. 65-66

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 90

Adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban tersebut dalam Negara Hukum Indonesia, diharapkan akan melahirkan asas kerukunan. Asas kerukunan akan menciptakan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat. Menurut PM. Hadjon, meskipun tercipta keseimbangan, keserasian, dan kerukunan antara pemerintah dan rakyat, bukan berarti sama sekali tidak mungkin timbul sengketa antara pemerintah dan rakyat. Sengketa mungkin saja dapat terjadi dalam pergaulan dan perhubungan yang semakin kompleks. Dalam hal terjadi sengketa antara pemerintah dan rakyat, prinsip musyawarah harus tetap diutamakan dan peradilan merupakan sarana terakhir. Demikian pula sengketa yang timbul dalam bidang administrasi.⁷⁵

Sengketa yang timbul di bidang administrasi diselesaikan antara lain oleh peradilan administrasi. Peradilan administrasi berfungsi untuk menjaga keseimbangan antara hak perseorangan dengan hak masyarakat atau kepentingan umum, sehingga tercipta keseimbangan, keselarasan, keserasian, dan kerukunan antara pemerintah dan rakyat. Jadi peradilan administrasi bukan semata-mata berfungsi melindungi kepentingan individu atau perseorangan, seperti halnya dalam konsep *rechtsstaat*.

B. Demokrasi Pasca Reformasi

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu hampir semua

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 88

pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat sendiri kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Sekedar untuk menunjukkan betapa rakyat diletakkan pada posisi penting dalam azas demokrasi ini berikut akan dikutip beberapa pengertian demokrasi.⁷⁶

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.⁷⁷ Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.⁷⁸

Dalam kaitan ini patut pula dikemukakan bahwa Henry B. Mayo memberikan pengertian sebagai:

“Sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik”

Kendati dari berbagai pengertian itu terlihat bahwa rakyat diletakkan pada posisi sentral “rakyat berkuasa” (*government or rule by the people*) tetapi

⁷⁶ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 19

⁷⁷ Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Cet. I, (Jakarta: CV. Rajawali, 1983), hlm. 207

⁷⁸ Amirmachmud, “*Demokrasi Undang-Undang dan Peran Rakyat*”, dalam PRISMA No. 8 LP3ES, Jakarta, 1984

dalam prakteknya oleh UNESCO disimpulkan bahwa ide demokrasi itu dianggap *ambiguous* atau mempunyai arti ganda, sekurang-kurangnya ada *ambiguity* atau ketaktentuan mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan kultural serta historik yang mempengaruhi istilah, ide dan praktik demokrasi.⁷⁹ Hal ini bisa dilihat betapa negara-negara yang sama-sama menganut asas demokrasi ternyata mengimplementasikannya secara tidak sama. Ketidaksamaan tersebut bahkan bukan hanya pada pembentukan lembaga-lembaga atau aparatur demokrasi tetapi juga menyangkut perimbangan porsi yang terbuka bagi peranan negara maupun bagi peranan rakyat.

Memang sejak dimunculkannya kembali asas demokrasi (setelah tenggelam beberapa abad dari permukaan Eropa) telah menimbulkan masalah tentang siapakah sebenarnya yang lebih berperan dalam menentukan jalannya negara sebagai organisasi tertinggi, negara atautkah masyarakat? Dengan kata lain negarakah yang menguasai masyarakat atau sebaliknya masyarakat menguasai negara? Pemakaian demokrasi sebagai prinsip hidup bernegara sebenarnya telah melahirkan fiksi yuridis bahwa negara adalah milik masyarakat, tetapi dari fiksi yuridis inilah justru telah terjadi tolak tarik kepentingan atau kontrol, tolak tarik mana kemudian menunjukkan aspek lain yakni tolak tarik antara negara masyarakat karena kemudian negara terlihat memiliki pertumbuhannya sendiri sehingga lahirlah konsep tentang negara

⁷⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1982), hlm. 50

organis.⁸⁰ Pemahaman atas masalah ini akan lebih jelas melalui penelusuran sejarah perkembangan prinsip itu sebagai asas hidup negara yang fundamental.

Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani Kuno dan dipraktekkan dalam hidup bernegara antara abad ke-4 sebelum masehi sampai abad 6 masehi. Pada waktu itu dilihat dari pelaksanaannya, demokrasi yang dipraktekan bersifat langsung (*direct democracy*); artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung ini dapat dilaksanakan secara efektif karena Negara Kota (*city state*) Yunani Kuno berlangsung dalam kondisi sederhana dengan wilayah negara yang hanya terbatas pada sebuah kota dan daerah sekitarnya dan jumlah penduduk yang hanya lebih kurang 300.000 orang dalam satu negara. Lebih dari itu ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi yang merupakan sebagian kecil dari seluruh penduduk. Sebagian besar yang terdiri dari budak belian, pedagang asing, perempuan dan anak-anak tidak dapat menikmati hak demokrasi.⁸¹

Gagasan demokrasi Yunani Kuno dikatakan lenyap dari muka Dunia Barat ketika bangsa Romawi dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa memasuki abad pertengahan (600-1400). Masyarakat abad pertengahan ini dicirikan oleh struktur sosial yang feodal, kehidupan sosial

⁸⁰ Aswab Mahasin, *Negara dan Kuasa*, dalam Majalah Prisma, No. 8, 1984, hlm. 2

⁸¹ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1980), hlm. 209

dan spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama, sedangkan kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan diantara para bangsawan. Dengan demikian masyarakat abad pertengahan terbelenggu oleh kekuasaan feodal dan kekuasaan pemimpin-pemimpin agama, sehingga tenggelam dalam apa yang disebut sebagai masa kegelapan. Kendati begitu ada sesuatu yang penting berkenaan dengan demokrasi pada abad pertengahan itu, yakni lahirnya dokumen Magna Charta (Piagam Besar), suatu piagam yang berisikan semacam perjanjian antara beberapa bangsawan dan Raja John di Inggris bahwa Raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan *privileges* bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan lain-lain. Lahirnya piagam ini, kendati tidak berlaku bagi rakyat jelata, dapat dikatakan sebagai lahirnya tonggak baru bagi perkembangan demokrasi, sebab dari piagam tersebut terlihat adanya dua prinsip dasar: Pertama, kekuasaan raja harus dibatasi; kedua, hak asasi manusia lebih penting dari kedaulatan raja.⁸²

Dalam perjalanan sejarah, telah 25 abad demokrasi dipikirkan, dibicarakan dan ditetapkan untuk hidup bersama dalam suatu negara. Tepatnya pada tahun 508 SM, *Kleistener*, seorang pemimpin Yunani mengubah bentuk pemerintahan kota Athena menjadi pemerintahan yang dijalankan di bawah pengawasan Majelis 500 orang yang anggota-anggotanya secara berkala dipilih kembali oleh warga kota laki-laki. Bentuk pemerintahan

⁸² Randlom Naning, *Cita dan Citra Hak Asasi Manusia di Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Kriminologi UI, 1983), hlm. 9

itu kemudian disebut demokratia, dari kata Yunani demos (rakyat) dan kratia (pemerintahan).

Praktek demokrasi yang diterapkan pada masa itu merupakan demokrasi yang dilakukan secara langsung (*direct democracy*) oleh seluruh warga kota laki-laki. Hal ini dimungkinkan untuk dilakukan mengingat bentuk negara pada zaman Yunani Kuno merupakan suatu polis atau negara kota (*city state*). Awalnya, polis merupakan benteng di sebuah bukit yang makin lama makin diperkuat. Kemudian orang lain di luar benteng tersebut ikut menggabungkan diri dan ikut hidup bersama demi perlindungan keamanan yang lebih terjamin, kelompok inilah yang kemudian disebut polis.⁸³

Selanjutnya Miriam Budiarjo, berpendapat “di samping itu dengan masih sangat sederhananya persoalan yang dihadapi untuk negara, sedikitnya jumlah. Warga negara, dan keterlibatan setiap warga negara kecuali yang masih bayi, sakit ingatan dan budak belian dalam negara turut mendukung bagi terlaksananya demokrasi langsung itu”.⁸⁴

Pengertian Demokrasi menurut Ramdlon Naning, yang mengutip pendapat Hans Kelsen yaitu: “Demokrasi adalah adanya persamaan wujud antara yang memerintah dan yang diperintah antara subyek dan obyek kekuasaan oleh rakyat harus dikuasai oleh rakyat dan untuk rakyat”.⁸⁵

Pengendalian Pemerintah dimana setiap anggota masyarakat tua maupun muda, pria maupun wanita turut serta memikul tanggung jawab atas

⁸³ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm.15

⁸⁴ Miriam Budiarjo, *Op. Cit.*, hlm.54-55

⁸⁵ Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1983), hlm. 53

pengendalian pemerintah itu, masih mungkin terlaksana pada kuantitas anggota dan dimana cara hidup anggotanya serta kebutuhan hidup mereka sehari-hari masih sangat sederhana, maka kata-kata oleh rakyat haruslah ditafsirkan oleh wakil-wakilnya. Sedangkan pengertian Demokrasi menurut Sri Soemantri adalah “Demokrasi tersebut terdiri dari perkataan yaitu demos yang berarti rakyat dan cretein yang berarti pemerintahan”.⁸⁶ Dan diperkuat lagi oleh pendapat Mr. SN. Amin yang menyatakan bahwa “Demokrasi adalah pemerintah rakyat, yaitu suatu pemerintahan yang dijalankan oleh rakyat dan untuk rakyat”.⁸⁷ Dengan demikian dilihat dari kata-kata demokrasi adalah pemerintahan rakyat yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Jadi, demokrasi adalah suatu pola pemerintahan yang mana kekuasaan untuk memerintah berasal dari mereka yang memerintah. Atau demokrasi adalah pola pemerintahan yang mengikutsertakan secara efektif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang berwenang.

Beberapa prinsip dasar yang harus menjadi pusat orientasi dalam pelaksanaan pemerintah demokrasi yaitu:

1. Sumber kekuasaan keabsahan para penyelenggara pemerintahan negara yang berasal dari kehendak rakyat.
2. Sejumlah orang yang tampil sebagai penyelenggara negara secara patut menyadari bahwa mereka berasal dari kalangan rakyat dan mendapatkan kepercayaan dari rakyat untuk menyelenggarakan kekuasaan dari negara

⁸⁶ Sri Soemantri Swignya, *Pengantar Perkembangan Antar Hukum Tata Negara*, Ctk. 2, (Jakarta: CV Rajawali, 1999), hlm. 25

⁸⁷ Amin, *Demokrasi Selayang Pandang*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1981), hlm. 5

yang bersumber dari keinginan / aspirasi orang banyak (dari rakyat untuk rakyat).

3. Partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara secara langsung maupun tidak langsung, sesungguhnya merupakan modal utama bagi keberhasilan pelaksanaan negara (oleh rakyat).
4. Lembaga perwakilan hasil pemilihan rakyat merupakan sarana penyalur aspirasi/keinginan rakyat disamping sebagai sarana pengontrol bagi pemerintahan dalam menyelenggarakan kepentingan negara atau kepentingan rakyat.

Demokrasi dalam suatu masyarakat yang kompleks, dapat dibatasi artinya sebagai sistem politik yang melaksanakan ketentuan-ketentuan konstitusi dan secara teratur dalam waktu-waktu tertentu mengajukan pergantian pejabat-pejabat pemerintah dan mekanisme sosial yang memungkinkan sebanyak mungkin rakyat mempengaruhi keputusan-keputusan yang penting dalam memilih calon-calon pada pejabat-pejabat politik⁸⁸

Dengan demikian rakyatlah yang berdaulat, yang memegang kekuasaan tertinggi di dalam negara untuk menentukan cara bagaimana ia harus diperintah. Pelaksanaan pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat yang dilakukan dengan kedaulatan rakyat itu dilimpahkan kepada DPR yang menjadi inti dari MPR karena memang seluruh anggota DPR merupakan anggota MPR. Jelaslah bahwa DPR merupakan inti dari MPR yang menjadi isi

⁸⁸ Darji Darmo Harjo, Nyoman Dekker, *Pokok-pokok Demokrasi Pancasila*, (Malang: Lembaga Penerbit Universitas Brawijaya, 1979), hlm. 18

jiwa kedaulatan rakyat (demokrasi). Dengan adanya Pemusyawaratan itu maka sudah seharusnya ada kemerdekaan berpikir dan mengeluarkan pikiran.

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut paham demokrasi. Selanjutnya sistem demokrasi yang dipakai di Indonesia adalah demokrasi Pancasila. Hal ini berbeda dari kebanyakan negara-negara di dunia yang memakai sistem demokrasi Liberal maupun demokrasi Terpimpin.

Adapun persyaratan dalam demokrasi ini, menurut Robert Dahl mengajukan indikator empirik sebuah demokrasi, sebagai berikut :

- a. Terdapat kontrol atas kebijakan pemerintah
- b. Adanya pemilihan umum yang diadakan secara damai dalam jangka waktu tertentu, terbuka, dan bebas dimana didalamnya kekerasan dapat diatasi.
- c. Semua orang dewasa mempunyai hak untuk memberikan suara dalam pemilihan umum.
- d. Hampir semua orang dewasa mempunyai hak untuk mencalonkan diri menjadi kandidat dalam pemilihan umum.
- e. Warga negara mempunyai hak-hak seperti kebebasan berekspresi, terutama ekspresi politiknya, termasuk di dalamnya mengkritik pemerintah.
- f. Mereka juga mempunyai akses untuk mendapatkan sumber informasi alternatif yang tidak dimonopoli oleh pemerintah atau kelompok tunggal lain.
- g. Akhirnya mereka mempunyai hak untuk membentuk dan bergabung dengan lembaga-lembaga yang otonom, termasuk lembaga-lembaga politik, seperti partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan, yang berusaha untuk mempengaruhi pemerintah dengan ikut dalam pemilihan umum dan dengan perangkat-perangkat lainnya.⁸⁹

Oleh karena itu dengan adanya persyaratan yang merupakan indikator dari demokrasi akan memudahkan persoalan-persoalan yang nantinya akan menjadikan dasar dalam pemilihan umum yang akan datang.

⁸⁹ Robert A Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992), hlm.1

Salah satu aksioma dalam sistem politik demokrasi adalah bahwa demokrasi tidak mungkin dapat diwujudkan tanpa adanya *rule of law*. Sebab, menurut pandangan H. AS. Hikam⁹⁰, demokrasi mengisyaratkan adanya hak-hak dasar dan adanya aturan main (ketatanegaraan) yang jelas serta dipatuhi bersama dalam kehidupan sosial-politik bernegara-bangsa. Sehingga signifikasi *rule of law* merupakan (salah satu alat) ukuran akan stabilnya sistem demokrasi diterapkan. Demikian halnya juga yang dikatakan Moh. Mahfud MD⁹¹, bahwa demokrasi dan hukum ibarat dua sisi sekeping uang logam, di mana ada demokrasi di situ ada hukum. Dalam artian, ketatanegaraan yang demokratis membutuhkan hukum guna memberikan batasan prinsip dan kaedah-kaedah demokrasi yang etis. Sedangkan untuk melahirkan (suatu) produk hukum yang bernilai keadilan bagi rakyat, membutuhkan ketatanegaraan yang demokratis. Senafas dengan pandangan M. AS. Hikam dan Moh. Mahfud MD, Loebby Loqman mengatakan, bahwa kesadaran dalam berdemokrasi tidak akan terlepas dan terciptanya supremasi hukum, serta penegakan hukum dalam *rule of law*. Itulah sebabnya baik dalam menuju suatu supermasi hukum maupun penegakan hukum, ini *rule of law* terletak pada hukum itu sendiri. Hukum harus diciptakan sedemikian rupa sehingga apabila ditegakkan akan menimbulkan keadilan dalam masyarakat⁹².

⁹⁰ H. AS. Hikam, *Politik Hukum di Indonesia dalam Konteks Reformasi dan Demokrasi*, dalam kumpulan tulisan, Wacana..., *Op. Cit.*, hlm.3.

⁹¹ Moh Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Ctk. Pertama, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 47-48.

⁹² Loebby Loqman., "Rule of Law dalam Negara Demokrasi", *Republika*, 23 September 1999.

Di dalam era reformasi hukum ketatanegaraan —perubahan dari sistem ketatanegaraan berkarakter otoriterian menuju perwujudan sistem ketatanegaraan demokratis— Indonesia yang terjadi dalam masa-masa 1998-2002, kebutuhan akan reformasi hukum menjadi prasyarat mutlak bagi upaya pembangunan konsepsi negara demokrasi Indonesia. Dalam hal ini, Satjipto Rahardjo memberikan pandangan bahwa reformasi hukum adalah suatu perubahan hukum dengan kualitas tertentu yang bersifat mendasar. Dengan demikian, pada hemat saya padanan bagi reformasi hukum bukan “perubahan hukum”, melainkan “perombakan hukum”. Reformasi adalah perubahan yang berkualitas “paradigmatik”⁹³.

Di awal-awal tahun reformasi sistem hukum ketatanegaraan ditandai dengan berbagai proses perubahan dan pergeseran kekuasaan di dalam ketatanegaraan. Baik yang terjadi pada tatanan suprastruktur politik maupun di dalam infrastruktur politik ketatanegaraan Indonesia. Dimulai dengan melakukan upaya me-reformasi produk-produk hukum bidang politiknya, seperti pencabutan UU No. 3 Tahun 1985 tentang Parpol dan Golkar diganti dengan UU No. 2 Tahun 1999; UU No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilu di ganti dengan UU No. 3 Tahun 1999; dan UU No. 2 Tahun 1985 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD di ganti dengan UU No. 4 Tahun 1999.

Dengan pemberlakuan UU No. 2 Tahun 1999 mendorong untuk terjadinya liberalisasi pada sistem kepartaian di Indonesia berdampak dengan menjamurnya partai-partai politik baru sebagai calon peserta pemilu 1999.

⁹³ Satjipto Rahardjo., “Keluasan Reformasi Hukum”, *Kompas* 8 Mei 1998.

Sedangkan sebelumnya, pencabutan atas Permenpen No. 1 Tahun 1984 tentang SIUPP (Surat Izin Usaha Penerbitan Pers) yang memberi kebebasan dan kemerdekaan pers menyebabkan banyak lahirnya berbagai media massa, baik cetak maupun elektronik. Liberalisasi kehidupan sosial politik ini sebagai tanda berakhirnya sistem politik Otoritarian (orde baru) dan juga sebagai prasyarat awal dalam memasuki sistem politik ketatanegaraan Indonesia yang demokratis.

Dalam konteks reformasi subsistem hukum tentang pemilu ditujukan sebagai upaya menghasilkan pemilu 1999 berbeda dengan hasil pemilu 1997, sekaligus diharapkan dapat menghasilkan wakil-wakil rakyat yang terpilih secara demokratis yang berwenang merumuskan ulang konstitusi (UUD 1945) sebagai landasan yuridis bagi konsepsi negara Indonesia demokratis kedepan. *Re-legitimasi* (pengembalian) kedaulatan negara kepada rakyat yang terwujud dalam pelaksanaan pemilu 1999, sebagai salah satu pelaksanaan prinsip demokrasi secara formal. Hal ini sebagai konsekuensi untuk mengarahkan agenda-agenda reformasi ke dalam jalur-jalur konstitusional. Sehingga, skala prioritas dalam melakukan perombakan atas seperangkat hukum tentang pemilu dan hasil produk hukum Orde Baru, tanpa terlebih dahulu merubah konstitusi negara Indonesia menjadi kebutuhan yang sangat mendesak. Sebab, menurut Moh. Mahfud MD, persoalan yang pokok kala itu adalah bagaimana mengubah produk hukum bidang politik agar format politik Indonesia menjadi demokratis⁹⁴.

⁹⁴ Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Perluang Demokratisas dalam Interaksi Kenegaraan*, dalam kumpulan tulisan, Wacana..., *Op. Cit.*, hlm. 63.

Sedangkan untuk reformasi hukum ketatanegaraan pada tataran infrastruktur, berangkat dari gejala menguatnya gelombang partisipatif masyarakat dalam berbagai bentuknya, yakni; kebebasan pers, kebebasan berserikat, dan kebebasan mengekspresikan pendapat secara lisan maupun tulisan dengan dilakukan secara individu maupun kelompok. Hal ini, sebagai tanda dibukanya ruang-ruang partisipatif rakyat (Indonesia) seluas-luasnya. Dengan mengarah pada pemahaman demokratisasi dalam kehidupan sosial bernegara dan berbangsa. Diiringi dengan lahirnya gagasan-gagasan memasuki nilai-nilai HAM (Hak Asasi Manusia) melalui Tap MPR No. XVII/MPR/1998 Jo UU No. 39 Tahun 1999.

Kedua wilayah reformasi sistem hukum ketatanegaraan Indonesia yang terjadi, sesungguhnya sangat terasa pada pergeseran ataupun perubahan posisi negara yang semula kuat atas rakyat menjadi keberadaan rakyat yang kuat atas negara. Sehingga jelas kiranya, bahwa, reformasi sistem hukum ketatanegaraan dan upaya membangun sistem demokrasi ketatanegaraan adalah perubahan dan pergeseran yang saling berseiringan satu dengan yang lainnya. Tinggal bagaimana pilihan prioritas dalam lapangan empiris ketatanegaraan yang akan sangat menentukan praktek negara demokrasi. Jika kualitas demokrasi baik, kualitas hukum akan baik, dan jika demokrasi bobrok, hukumnya pun akan jelek⁹⁵. Disinilah kausalitas sistem hukum dan demokrasi dalam masa-masa reformasi Indonesia terjadi dalam alur reformasi sistem politik ketatanegaraan yang saling beriringan. Dengan demikian,

⁹⁵ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan..., Op. Cit.*, hlm. 48.

perubahan ketatanegaraan Indonesia pada tahun 1998 – 2002 lebih cenderung pada upaya membangun pilar-pilar bernegara demokrasi, sebagai capaian awal arah reformasi Indonesia.

Kurang lebih selama 3 (tiga) tahun lamanya proses perubahan UUD 1945 dilakukan BP (Badan Pekerja) MPR. Secara teknis-metodologis, ada 3 model perubahan konstitusi yang pernah terjadi⁹⁶; *Pertama*, dengan cara Amandemen, yakni penyempurnaan terhadap pasal-pasal tertentu dari konstitusi tanpa mengubah ketentuan aslinya. Cara ini antara lain ditempuh oleh Amerika Serikat. *Kedua*, dengan cara Perubahan, yakni menggubah pasal-pasal tertentu dari konstitusi, bahkan terhadap substansinya sekalipun. Cara ini ditempuh oleh negeri Belanda. *Ketiga*, dengan cara Penggantian, yakni mengganti keseluruhan ketentuan konstitusi dengan UUD yang baru. Cara ini dilakukan oleh Thailand (1992 dan 1997) dan Filipina (1986). Semantara secara *konstitusional*, tata cara merubah UUD 1945 diatur dalam pasal 37 UUD 1945 itu sendiri⁹⁷. Amademen UUD 1945 yang pertama hingga amandenmen ke empat, upaya nyata dalam mewujudkan gagasan ataupun pemikiran untuk menyusun konsepsi negara demokrasi bagi ketatanegaraan Indonesia di masa depan meresap dalam setiap diktum yang mengalami penyempurnaan, penggantian dan penambahan pasal yang terumus dalam batang tubuh UUD 1945.

Setelah disahkannya UUD 1945 pada pertengahan tahun 2002. Hasil amandemen UUD 1945, mengandung perkembangan pemikiran yang

⁹⁶ I Made Leo Wiratma., “*Reformasi Konstitusi: Potret Demokrasi dalam Proses Pembelajaran* “, dalam Jurnal Analisis CSIS. Edisi Tahun XXIX/2000 Nomor, 4, hlm. 403-404.

⁹⁷ Pasal 37 UUD 1945, naskah asli sebelum Amandemen.

mutakhir mengenai negara (Indonesia) yang mengadopsi pemahaman 3 konsepsi yang tercakup di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni; konsep negara (*state*), konsep pasar (*market*), dan konsep masyarakat sipil (*civil society*). Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam sistem demokrasi yang berdasar hukum (*constitutional democracy*) atau dalam sistem negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*), ketiga konsep tersebut berada dalam keadaan yang harus seimbang, dan berada dalam hubungan sinergis dan secara fungsional saling menunjang⁹⁸.

C. *Good Governance* dalam Negara Hukum yang Demokratis

Doktrin Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) merupakan doktrin yang sebenarnya terdapat dan dikembangkan dalam ilmu manajemen modern, tetapi kemudian menyusup juga dan diterima ke dalam bidang hukum. Manakala doktrin *Good Governance* ini diterapkan ke dalam sistem pemerintahan, disebut dengan istilah *Good Governance* saja. Dan, manakala doktrin *Good Governance* ini diterapkan ke dalam manajemen perusahaan misalnya, maka untuk hal itu akan disebut dengan istilah *Good Corporate Governance*.

Doktrin Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) adalah suatu doktrin yang mengharuskan suatu pemerintahan dikelola secara baik, benar dan penuh integritas, yang memiliki beberapa elemen-elemen pokok sebagai berikut:⁹⁹

⁹⁸ Jimly Asshiddiqie., *Civility dan Konstitusi*, *Republika*, 11 Agustus 2001.

⁹⁹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, (Bandung: Refika Aditama, Bandung, 2009), hlm. 77

1. Elemen Keterbukaan (*Transparency*);
2. Elemen Keadilan (*Justice*);
3. Elemen Akuntabilitas Public (*Public Accountability*);
4. Elemen Responsibilitas (*Responsibility*);
5. Elemen Pemerintahan yang Bersih (*Clean Government*);
6. Elemen Responsivitas (*Responsiveness*);
7. Elemen Efektivitas dan Efisiensi (*Effective and Efficient*);
8. Elemen Prediktabilitas (*Predictability*);
9. Elemen Partisipasi Publik (*Public Participation*);
10. Elemen Pendekatan Konsensus (*Concensus Approach*);
11. Elemen Penegakan Hukum (*Law Enforcement*);
12. Elemen Perlindungan yang Sama (*Equal Protection*);
13. Elemen Penghormatan terhadap Prinsip-prinsip etika (*Ethical Appreciation*) dan Moralitas Publik (*Public Morality*);
14. Elemen Visi Yang Strategis (*Strategic Vision*);
15. Elemen Partisipasi Masyarakat (*Participation*);
16. Elemen Kompetensi dari Pengelola Pemerintahan (*Competency*);
17. Elemen Pendekatan Kesejahteraan Rakyat (*Social Welfare Approach*).

Penerapan konsep *Good Governance* ke dalam suatu sistem pemerintahan diyakini sudah menjadi suatu keharusan bagi negara-negara modern. Pada prinsipnya, dengan istilah *Good Governance* berarti bagaimana manajemen pemerintahan mengelola pemerintahan tersebut secara baiki, benar dan penuh integritas. Karena itu, prinsip *Good Governance* melngkupi juga

seluruh aspek dari organisasi, bisnis dan budaya. Namun demikian, secara lebih spesifik, *Good Governance* dapat diartikan sebagai suatu proyek sosial, hukum dan pemerintahan yang melibatkan sektor negara, rakyat dan pasar, yang berisikan ketentuan yang mengatur hubungan antara unsur-unsur pemerintah, parlemen, pengadilan dan rakyat dan lain-lain yang berkaitan dengan pengendalian pemerintahan. *Good Corporate Governance* lebih merupakan proses, bukan tujuan, ketika pemerintah mengelola suatu negara dan pemerintahan.

Sebagaimana diketahui bahwa prinsip *Good Governance* telah merupakan prinsip dalam tata pemerintahan yang diterima secara internasional. Dari pengertian dan elemen-elemen *Good Governance* tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa setelah disesuaikan dengan kondisi Indonesia, maka suatu *corporate governance* sekurang-kurangnya meliputi objek-objek sebagai berikut:

1. Perlindungan rakyat dari kesewenang-wenangan, perlindungan terhadap minoritas, perlindungan investor, konsumen, dan lingkungan hidup;
2. Kekuasaan pemerintah dijalankan sesuai hukum yang bersumber dari konstitusi;
3. Meningkatkan kinerja pemerintahan;
4. Manajemen pemerintahan yang efektif;
5. Kekuasaan pemerintah yang harus dibatasi;
6. Pengawasan yang intensif terhadap jalannya pemerintahan;
7. Hubungan yang baik dan optimal antara masyarakat, pers, pemerintah, parlemen, pengadilan dan *stakeholders* lainnya;
8. Aturan dan panduan perilaku yang jelas antar pelaku pemerintahan;
9. *Fiduciary duties* dari pelaksana pemerintahan;
10. Proses dan struktur yang efektif dalam rangka mengelola pemerintahan;
11. Pengambilan keputusan yang efektif dan efisien;
12. Mekanisme kerja yang baik dan pembagian tugas, hak dan tanggung jawab yang seimbang antar pelaku pemerintahan;
13. Sistem, hak, proses, pengendalian dan manajemen yang baik dari pemerintah;

14. Sistem perwakilan rakyat yang baik, karena kekuasaan diperoleh dari rakyat;
15. Pemerintah menghormati kewenangan *judicial review* oleh badan peradilan yang berwenang (Mahkamah Konstitusi).¹⁰⁰

Salah satu dari keuntungan dari sistem pemerintah yang menetapkan prinsip-prinsip *Good Governance* adalah bahwa pemerintahan tersebut akan terhindar dari perbuatan-perbuatan tercela, terutama yang dilakukan oleh pihak *insider* pemerintahan.

Memang, dengan diterapkannya prinsip *Good Governance* dengan dukungan dari regulasi yang baik, dapat menyebabkan pemerintah terhindar dari tindakan tercela, seperti mencegah berbagai bentuk *overstated* terhadap kegiatan atau keuangan negara, ketidakjujuran dalam melakukan kegiatan yang berkenaan dengan masalah keuangan, dan berbagai tindakan tercela lainnya yang berkaitan dengan keuangan negara.

Ada beberapa faktor utama yang berpengaruh yang satu sama lain saling kait mengkait dalam menerapkan prinsip *Good Governance* ke dalam suatu pemerintahan, yaitu sebagai berikut:

1. Aturan hukum yang baik, yakni seperangkat aturan yang mengatur hubungan antara warga masyarakat, pemerintah, parlemen, pengadilan, pers, lingkungan hidup, serta para *stakeholders* lainnya;
2. *Law Enforcement* yang baik, yakni seperangkat mekanisme yang secara langsung atau tidak langsung mendukung upaya penegakan aturan hukum;
3. Sistem pemerintahan yang efektif, efisien, jujur, transparan, *accountable*, dan berwawasan hak asasi manusia;
4. Sistem pemerintahan yang dapat menciptakan masyarakat yang cerdas dan egaliter;
5. Sistem pemerintahan yang kondusif terhadap pertumbuhan ekonomi dan pemerataan.¹⁰¹

¹⁰⁰ *Ibid*, hlm. 78

¹⁰¹ *Ibid*, hlm. 79

Dapat dikatakan bahwa antara konsep *Good Governance* dengan konsep negara hukum, pada prinsipnya berjalan seiring dan memiliki tujuan yang serupa. Pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik harus mengindahkan prinsip-prinsip negara hukum. Demikian juga sebaliknya, bahwa pelaksanaan prinsip negara hukum yang baik harus selalu memperhatikan dan melaksanakan prinsip *Good Governance*.

Dari pengertian dan elemen-elemen dari suatu pemerintahan dengan tata kelola yang baik (*Good Governance*) tersebut di atas, terlihat bahwa beberapa segi dari penerapan *Good Governance* tersebut juga merupakan persyaratan bagi suatu negara hukum. Bahwa dalam suatu negara hukum, setiap orang, baik yang memerintah maupun yang diperintah, harus tunduk kepada hukum, dalam hal ini hukum yang adil, yang harus ditegakkan secara adil pula. Hal tersebut merupakan penjabaran dari elemen *fairness/equity* dan *law enforcement* dari *Good Governance*.

Di samping itu, perlindungan terhadap hak-hak rakyat, sebagaimana yang selalu dikumandangkan dalam setiap negara hukum, termasuk pelaksanaan prinsip *due process*, merupakan penjabaran dari unsur *transparency*, *responsibilitas* dan *responsiveness* dari prinsip *Good Governance*. Karena itu, antara konsep negara hukum dengan konsep *Good Governance* memang tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

Pengertian *governance* dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik. World Bank memberikan definisi *governance* sebagai “*the way state power is used in managing economic and social resources for*

development of society”. Sedangkan *United Nation Development Program* (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai “*the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”. Dalam hal ini, World Bank lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi dan administratif dalam pengelolaan negara. *Political governance* mengacu pada proses pembuatan kebijakan (*policy/strategy formulation*). *Economic governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup. *Administrative governance* mengacu pada sistem implementasi kebijakan.

Jika mengacu pada World Bank dan UNDP, orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance*. Pengertian *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Sementara itu, World Bank mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

UNDP memberikan beberapa karakteristik pelaksanaan *good governance*, meliputi:

1. *Participation*, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif
2. *Rule of law*, kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu
3. *Transparency*, transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan
4. *Responsiveness*, lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani *stakeholder*
5. *Consensus orientation*, berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas
6. *Equity*, setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan
7. *Efficiency and Effectiveness*, pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif)
8. *Accountability*, pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan
9. *Strategic vision*, penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.¹⁰²

Menurut pandangan klasik, pemerintah dipahami sebagai institusi yang mempunyai kekuasaan dan kewenangan untuk memaksa semua penduduk di wilayahnya, serta mengontrol pengaruh internasional atas kebijakan domestik dan institusinya. Pemerintah adalah *omnipotent* (segala-galanya) di atas wilayah dan rakyatnya. Ketika pemerintah memegang hegemoni maka tertib sosial cenderung ditegakkan secara sentralistis, hirarkis dan birokratis serta meminggirkan masyarakat beserta kekuatan dan nilai-nilai yang dimilikinya. Pemerintah menganggap dirinyalah yang berwenang untuk mendefinisikan, mendiagnosa dan mengatasi – dengan pendekatan rasional – segala permasalahan dan kepentingan publik. Namun ironisnya, dengan cara tertib

¹⁰² *Ibid*, hlm. 80

sosial yang menjadi tujuan seringkali justru malah tidak tercipta. Pemerintah yang tidak menyediakan ruang bagi masyarakat untuk berperan pada gilirannya memicu terjadinya krisis kepercayaan. Di hadapan masyarakat, pemerintah tidaklah legitim, sehingga setiap kebijakan dan tindakannya cenderung tidak sepenuhnya dipatuhi masyarakat.

Mulai bermunculanlah sejumlah pandangan dan gerakan baru yang memangkas peran negara, seperti demokratisasi, desentralisasi, debirokratisasi, deregulasi, privatisasi dan lain-lain. Menanggapi trend baru ini para ilmuwan politik berpikir reflektif untuk meredefinisi peran pemerintah agar sesuai dengan konteks yang ada. Hal inilah yang tampaknya melatarbelakangi munculnya konsep *governance*, di mana pemerintah tidak sekedar dimaknai selama lembaga, tetapi proses memerintah (*governing*) yang dilakukan secara kolaboratif antara lembaga pemerintah, semi pemerintah, dan non pemerintah seperti LSM dan institusi swasta yang berlangsung secara *balance* (setara) dan multi arah (partisipatif).¹⁰³

Meskipun perspektif *governance* mengimplikasikan terjadinya pengurangan peran pemerintah, pemerintah sebagai institusi tidak bisa ditinggalkan begitu saja. Pertanyaannya, bagaimana negara (pemerintah) menempatkan diri dan bersikap ketika berlangsung proses *governing*) dalam konteks *governance*? Atau bagaimana pemerintah berperan dalam mengelola negara atau publik? Setidaknya terdapat enam prinsip yang ditawarkan yang dapat dijadikan acuan untuk menjawab pertanyaan ini, yaitu:

¹⁰³ Agus Dwiyanto, (ed), *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008), hlm. 78

- a. Dalam kolaborasi yang dibangun, negara tetap bermain sebagai figur kunci namun tidak mendominasi, serta memiliki kapasitas mengkoordinasi (bukan memobilisasi) aktor-aktor pada institusi-institusi semi dan non pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan publik
- b. Kekuasaan yang dimiliki negara harus ditransformasikan, dari yang semula dipahami sebagai “kekuasaan atas” menjadi “kekuasaan untuk” menyelenggarakan kepentingan, memenuhi kebutuhan dan menyelesaikan masalah publik
- c. Negara, NGO, swasta dan masyarakat lokal merupakan aktor-aktor yang memiliki posisi dan peran yang saling menyeimbangkan – untuk tidak menyebut setara
- d. Negara harus mampu mendesain ulang struktur dan kultur organisasinya agar siap dan mampu menjadi katalisator bagi institusi lainnya untuk menjalin sebuah kemitraan yang kokoh, otonom dan dinamis
- e. Negara harus melibatkan semua pilar masyarakat dalam proses kebijakan mulai dari formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan serta penyelenggaraan layanan publik
- f. Negara harus mampu meningkatkan kualitas responsivitas, adaptasi dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan kepentingan, pemenuhan kebutuhan, dan penyelesaian masalah publik.¹⁰⁴

Ada pula yang menyebutkan sepuluh prinsip. Mirip dengan prinsip-prinsip UNDP di atas, yaitu:

- a. Partisipasi: warga memiliki hak (dan mempergunakannya) untuk menyampaikan pendapat, bersuara dalam proses perumusan kebijakan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung
- b. Penegakan hukum: hukum diberlakukan bagi siapapun tanpa pengecualian, hak asasi manusia dilindungi, sambil tetap memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat
- c. Transparansi: penyediaan informasi tentang pemerintahan bagi publik dan dijaminnya kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai
- d. Kesetaraan: adanya peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk beraktivitas/berusaha
- e. Daya tanggap: pekanya para pengelola instansi publik terhadap aspirasi masyarakat
- f. Wawasan ke depan: pengelolaan masyarakat hendaknya dimulai dengan visi, misi dan strategi yang jelas

¹⁰⁴ *Ibid*

- g. Akuntabilitas: pertanggungjawaban para penentu kebijakan kepada para warga
- h. Pengawasan publik: terlibatnya warga dalam mengontrol kegiatan pemerintah, termasuk parlemen
- i. Efektivitas dan efisiensi: terselenggaranya kegiatan instansi publik dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab. Indikatornya antara lain : pelayanan mudah, cepat, tepat dan murah
- j. Profesionalisme: tingginya kemampuan dan moral para pegawai pemerintah, termasuk parlemen.¹⁰⁵

Dari berbagai prinsip di atas dapat disimpulkan bahwa sistem administrasi *good governance* haruslah melibatkan banyak pelaku, jaringan, dan institusi di luar pemerintah untuk mengelola masalah dan kebutuhan publik. Dengan demikian, dalam penyelesaian masalah dan kepentingan publik selalu melibatkan *multi stakeholders* dari berbagai lembaga yang terkait dengan masalah dan kepentingan publik itu. *Stakeholders* dalam tata pemerintahan (*governance*) tersebut memiliki kedudukan yang setara dan hanya diikat oleh suatu jaringan dan prosedur yang sengaja diciptakan untuk memfasilitasi mereka dalam perumusan, pelaksanaan, monitoring, dan juga evaluasi kebijakan.

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm. 79

BAB III

KEWENANGAN KOMISI INFORMASI PUBLIK (KIP)

A. Kedudukan Komisi Informasi Publik (KIP) Dalam Negara Hukum yang Demokratis

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum.¹⁰⁶ Secara tradisional negara hukum selalu dikaitkan dengan: pemerintahan berdasarkan atas hukum dan konstitusi; adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan negara; dan adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang diikuti oleh jaminan dalam pelaksanaannya.¹⁰⁷ Untuk menjamin terlaksananya pemenuhan hak asasi manusia memperoleh informasi, pemerintah telah mengundang Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UUKIP) dalam Lembaran Negara Nomor 63.

Oleh UUKIP, semua Badan Publik diwajibkan memberi dan menyediakan informasi yang ada dalam kewenangannya kepada semua warga negara yang memintanya. Dalam upaya menyediakan informasi hukum yang akurat, cepat, dan tepat, semua Badan Publik telah diwajibkan menyediakan akses informasi dengan membina dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi baik secara elektronik maupun non elektronik.

¹⁰⁶ Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 (3).

¹⁰⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis: Pokok-Pokok Pikiran Tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif, Legislatif Dalam Rangka Perubahan UUD 1945*. Seminar Hukum Nasional VII Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, (Jakarta: BPHN, 1999), hlm. 147.

Jika UUKIP mewajibkan semua Badan Publik menyediakan akses informasi dengan membina sistem informasi dan dokumentasi, berarti anggota legislatif dan pemerintah juga menyadari bahwa sistem informasi dan dokumentasi di Indonesia belum eksis sebagai akses informasi yang efektif.

Sebelum UUKIP, upaya penyediaan informasi hukum, khusus untuk mendukung pembangunan hukum nasional, sudah diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 91 Tahun 1999 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (Keppres JDIHN). Kebijakan nasional ini direkomendasikan oleh Seminar Hukum Nasional III pada tahun 1974 di Surabaya. Direkomendasikan mengingat dukungan dokumentasi hukum terhadap pembangunan hukum nasional masih sangat lemah. Lemah karena akses informasi hukum belum tersedia, sehingga informasi dan dokumen hukum sebagai bahan baku¹⁰⁸ pembangunan hukum masih sulit dicari dan ditemukan pada saat diperlukan.

Sampai saat ini, informasi dan dokumen hukum masih sulit dicari dan ditemukan kembali. Sistem informasi hukum selama ini sangat diabaikan bahkan oleh sarjana hukum sendiri. Zaman saat ini mengandalkan penguasaan informasi, yang sebanyak-banyaknya, seluas-luasnya, sedalam atau sedetil-detilnya, setepat-tepatnya dan secepat-cepatnya. Informasi yang cepat, akurat, luas dan mendalam, merupakan kunci dalam pengambilan keputusan yang cepat dan tepat. Akan tetapi dalam praktik informasi hukum di Indonesia tidak

¹⁰⁸ M. Budiarto, *Peranan Dokumentasi dan Informasi Hukum Dalam Rangka Menunjang Para Pejabat Pengambil Keputusan. Makalah disampaikan dalam Pengarahan Pada Latihan Tenaga Teknis Dokumentasi dan Informasi Hukum Tingkat Dasar*, (Jakarta: Departemen Kehakiman, 11 Februari 1991 s.d. 12 Maret 1991)

merata, tidak lengkap, dan tidak cepat, sehingga kualitas dan produktivitas dalam pengambilan keputusan juga terganggu.¹⁰⁹

Lazimnya, jika seseorang membutuhkan informasi hukum, pasti akan bertanya kepada orang yang dianggapnya mengerti hukum. Namun dalam kenyataannya, bertanya kepada seseorang, tidak selalu menyelesaikan persoalan. Dalam banyak hal mencari informasi tidak hanya sekedar ingin mengetahui tetapi juga ingin membaca dan memiliki dokumennya untuk didalami lebih lanjut atau dijadikan alat bukti. Dalam hal seperti ini pencari informasi membutuhkan Perpustakaan Hukum atau Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum. Namun persoalannya saat ini, berkunjung ke perpustakaan hukum belum tentu akan memperoleh informasi yang diinginkan, karena: 1) Di perpustakaan hukum yang dikunjungi belum tersedia informasi yang dibutuhkan; 2) Dia dihadapkan dengan ratusan bahkan ribuan dokumen hukum yang tertumpuk dalam satu ruangan tanpa sistem. Mencari satu informasi dengan membaca ratusan dokumen tanpa ada suatu kepastian bahwa informasi yang dicari ada di dalamnya, sungguh suatu pekerjaan yang mendekati kesia-siaan.

Dalam dunia ilmiah dikenal adanya dua macam sumber informasi. *Pertama*, sumber primer yaitu benak (pikiran) para ahli dibidangnya. Dalam benak para ahli hukum tersimpan pemikiran (ide) tentang hukum berupa *tacit knowledge* yang biasanya dapat digali dengan mengajukan questioner. *Kedua*, sumber sekunder adalah ide (pandangan) para ahli hukum yang telah

¹⁰⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi dalam Proses Peradilan dan Penegakan Hukum yang Efektif, Efisien, dan Transparan*. Makalah dalam Pertemuan Berkala JDIHN (Mataram Nusa Tenggara Barat: JDIHN, 2009), hlm. 2.

dituangkan dalam berbagai media (*explicit knowledge*) yang disebut dokumen hukum. Dalam perkembangannya ide (pandangan) para ahli ini kemudian dikemas ulang, digabung secara ilmiah menjadi dokumen hukum baru, berupa hasil penelitian, kajian, naskah akademis, rancangan peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah. Penciptaan dokumen baru dengan menggunakan informasi yang ada sebelumnya semakin lama semakin cepat. Semua instansi pemerintah di pusat dan di daerah setiap saat menciptakan dokumen hukum baru. Sehingga terciptalah dokumen hukum dalam jumlah yang sangat besar.

Dalam konteks dokumentasi, informasi hukum adalah informasi yang ada dalam dokumen hukum (*explicit knowledge*). Dokumen hukum tersebut meliputi monografi hukum (buku teks, hasil penelitian, hasil kajian, naskah akademis, rancangan undang-undang, makalah pertemuan ilmiah, prosiding dan karya ilmiah); berbagai jenis peraturan perundang-undangan; putusan pengadilan; dan artikel hukum dalam majalah dan surat kabar.

Di antara dokumen hukum tersebut banyak yang sudah diterbitkan, namun masih lebih banyak yang belum diterbitkan (*grey document*), yang dikenal dengan sebutan dokumen kelabu “*grey document*” yang keberadaannya hanya diketahui sedikit orang. Ketidaktahuan ini mengakibatkan terjadinya duplikasi kegiatan penelitian, pengkajian, penyusunan naskah akademis dan kegiatan lain. Semua itu mengakibatkan terjadinya pemborosan tenaga, waktu dan keuangan negara.

Sehari setelah memproklamasikan kemerdekaannya bangsa Indonesia sudah memiliki UUD 1945 yang menganut asas negara hukum dan asas

kedaulatan rakyat. Sebelum diamandemen, asas negara hukum dinyatakan dalam penjelasan, dan asas kedaulatan rakyat dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2). Setelah diamandemen untuk ketiga kali tahun 2001, asas kedaulatan rakyat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 diubah rumusannya menjadi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Asas negara hukum dengan tegas dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (3) UUD 1945 dengan rumusan: “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Republik Indonesia adalah negara hukum yang demokratis.

Secara tradisional konsep negara hukum selalu dikaitkan dengan prinsip: pemerintahan harus didasarkan atas hukum dan konstitusi; adanya pembagian/pemisahan kekuasaan; dan adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang diikuti oleh jaminan dalam pelaksanaannya.¹¹⁰ Pada saat UUD 1945 diamandemen kedua kali pada tahun 2000, hak asasi manusia dikembangkan secara signifikan dengan menciptakan Bab XA dengan judul Hak Asasi Manusia. Dalam Pasal 28F dikatakan bahwa “memperoleh informasi” termasuk hak asasi manusia, dan Pasal 28I ayat (4) menetapkan bahwa pemenuhannya adalah tanggung jawab pemerintah.

Dalam suatu negara hukum semua orang, sejak lahir sampai meninggal dunia terikat oleh hukum. Tingkah laku dan aktivitas dari semua orang, baik sebagai pribadi, aparatur pemerintah, pebisnis, petani terikat oleh hukum. Sebagai akibat dari keterikatan terhadap hukum tersebut, maka semua orang

¹¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Sebagai..... Op. Cit.*, hlm. 147.

membutuhkan informasi hukum untuk mengetahui hak dan kewajibannya sebagai pribadi, aparatur pemerintah, pebisnis, petani dan yang lainnya. Bagaimana melaksanakan kewajibannya dan mempertahankan haknya apabila dilanggar orang lain. Selain itu, semua kegiatan pembangunan hukum membutuhkan informasi hukum yang selengkap dan sedetil mungkin dan dapat diperoleh dengan mudah, cepat, dan tepat.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa informasi hukum di dalam suatu negara hukum menduduki tempat yang penting dan strategis. Informasi hukum diperlukan untuk memberdayakan masyarakat di bidang sosial, politik dan ekonomis. Informasi hukum dibutuhkan dalam upaya membangun sistem hukum nasional yang berkeadilan. Semua hal tersebut memerlukan akses informasi hukum yang seluas-luasnya dalam suatu sistem temu kembali informasi hukum yang efektif.

UUD 1945 Pasal 281 ayat (4) menetapkan: “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah.” Pemenuhan hak asasi “memperoleh informasi hukum” tidak mungkin diselenggarakan dengan baik tanpa tersedianya akses informasi. Dengan demikian tanggung jawab menyediakan informasi hukum berada pada pemerintah.

Untuk menyelenggarakan pemenuhan hak publik memperoleh informasi Pemerintah telah mengundang UUKIP dengan tujuan:

1. menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu putusan publik;

2. mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik;
3. meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan badan publik yang baik;
4. mewujudkan penyelenggaraan yang baik yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan;
5. mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak;
6. mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan/atau
7. meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan badan publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.¹¹¹

Untuk mewujudkan tujuan tersebut UUKIP mewajibkan semua Badan Publik menyediakan, memberikan informasi yang berada di bawah kewenangannya kepada pemohon informasi selain informasi yang dikecualikan. Agar informasi yang diberikan akurat, benar, dan tidak menyesatkan, Badan Publik harus membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola informasi publik secara baik dan efisien sehingga dapat diakses dengan mudah. Untuk memenuhi kewajiban tersebut Badan Publik dapat memanfaatkan sarana dan/atau media elektronik dan non elektronik.¹¹²

Berkenaan dengan kutipan di atas perlu ditegaskan bahwa dalam konsep informasi publik tersebut termasuk juga informasi hukum dan semua informasi hukum wajib disediakan setiap saat, tidak ada yang dikecualikan. Selain itu perlu diperhatikan bahwa di samping melindungi kepentingan politik masyarakat, UUKIP juga bermaksud meningkatkan pengelolaan dan

¹¹¹ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik Pasal 3.

¹¹² *Ibid.* Pasal 73. Pengadilan Tingkat Pertama;

pelayanan informasi di lingkungan Badan Publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.

Di samping aturan pengelolaan informasi yang ditetapkan dalam UUKIP terdapat juga peraturan lain yang secara khusus mengatur pengelolaan dokumen dan informasi hukum untuk pembangunan hukum, yaitu Keppres 91/1999 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (JDIHN). Anggota JDIHN sudah lebih dari 600 unit kerja instansi pemerintah yang terdiri dari Biro Hukum dan Bagian Hukum. Anggota Jaringan terdiri dari:

1. Biro hukum dan atau perundang-undangan atau unit kerja yang melaksanakan tugas dalam bidang atau bagian hukum dan peraturan perundang-undangan pada:
 - a. Kantor Menteri Koordinator;
 - b. Kantor Menteri Negara;
 - c. Departemen;
 - d. Sekretariat Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara;
 - e. Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Badan Negara;
 - f. Pemerintah Daerah Provinsi;
 - g. Pemerintah Daerah/Kota.
2. Pengadilan Tingkat Banding;
3. Pengadilan Tingkat Pertama
4. Pusat Dokumentasi Hukum pada Perguruan Tinggi di Indonesia;

5. Lembaga-lembaga lain yang bergerak di bidang pengembangan dokumentasi dan informasi hukum, yang ditetapkan oleh Menteri Kehakiman

Biro Hukum dan Bagian Hukum yang ditetapkan menjadi Anggota JDIHN inilah yang bertanggung jawab menyediakan akses informasi hukum di instansinya masing-masing. Semua Biro Hukum dan Bagian Hukum Anggota JDIHN tersebut berada dalam naungan Badan Publik. Jika dalam UUKIP dikatakan Badan Publik harus membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola informasi publik secara baik dan efisien sehingga dapat diakses dengan mudah. Maka di Biro Hukum dan Bagian Hukum haruslah dibentuk lembaga (unit kerja) dokumentasi dan informasi hukum untuk melaksanakan pengelolaan informasi hukum.

Dengan demikian tanggung jawab menyediakan akses informasi yang secara konstitusional ada pada pemerintah, secara operasional diselenggarakan oleh unit kerja dokumentasi dan informasi hukum yang ada di Badan Publik. Berkenaan dengan informasi hukum dalam suatu negara hukum perlu diingat bahwa tersedianya akses informasi hukum bagi semua orang merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi (*conditio sine quanon*) untuk mewujudkan supremasi hukum.¹¹³

Urgensi pengelolaan informasi muncul pada saat jumlah dokumen sudah sedemikian banyak. Muncul karena pencarian informasi dan penemuan kembali dokumen sudah sangat sulit dilakukan. Pengelolaan informasi

¹¹³ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Memberdayakan Pusat Dokumentasi Hukum BPHN Sebagai Pusat Informasi Hukum Nasional*, Majalah Hukum Nasional No. 2 Tahun 2001, (Jakarta: BPHN, 2001), hlm. 13-14.

dilakukan dengan mengorganisasikan informasi di perpustakaan hukum dengan tujuan: 1) agar dokumen yang ada di perpustakaan diketahui tempatnya melalui nomor kelas, yaitu kode unik dari setiap dokumen yang menunjukkan tempatnya dalam susunan koleksi; 2) agar dokumen yang ada di perpustakaan dikenali melalui cantuman bibliografi (*bibliographic record*) yang terdiri dari: pengarang, judul, impresum, kolasi, subjek, dan nomor kelas.

Pengorganisasian informasi dimaksudkan untuk membangun sistem informasi untuk menunjang temu kembali informasi (*information retrieval*) di perpustakaan. Dalam konteks dokumentasi, informasi adalah informasi rekam (*recorded information*) yaitu pengetahuan yang dikomunikasikan melalui berbagai media rekam.¹¹⁴

Dengan demikian, komponen yang sangat vital dalam sistem informasi adalah sarana temu kembali yang terdiri dari susunan koleksi (dokumen) dan katalog. Fisik dokumen disusun dalam rak dengan sistem simpan yang memudahkan penemuan kembali dokumen. Katalog disusun dalam laci lemarnya, dengan sistem file yang memudahkan pencarian informasi. Dalam sistem informasi, katalog merupakan sarana temu kembali utama di perpustakaan.

Untuk membangun sistem informasi menunjang temu kembali informasi dan dokumen dibutuhkan sumber daya manusia yang memahami seluk beluk dokumen dan kemampuan menerapkan kaidah-kaidah ilmu perpustakaan mengenai pengindeksan. Seperti katalogisasi, analisis subjek,

¹¹⁴ L.K. Somadikarta, *Titik Akses Subjek dalam Organisasi Informasi di Perpustakaan*. Depok, (Depok: JIP FS-UI, 1998), hlm. 4.

penggunaan bahasa indeks, filing kartu dan penyusunan koleksi. Selain itu dibutuhkan juga sumber daya lain yang harus tersedia secara memadai, yaitu: sumber daya organisasi, sumber daya koleksi, sumber daya teknis, sarana/prasarana dan sumber daya dana (uang).¹¹⁵

Sejak tahun 1974 telah diketahui bahwa dukungan dokumentasi hukum terhadap pembangunan hukum nasional sangat lemah. Lemah karena, informasi dan dokumen hukum sebagai bahan baku masih sulit dicari dan ditemukan kembali pada saat dibutuhkan. Artinya penyediaan akses informasi hukum masih menghadapi hambatan. Saat diidentifikasi diketahui bahwa faktor-faktor penyebabnya terdiri dari:

1. Dokumen hukum potensial, tersebar luas di instansi pemerintah di pusat sampai daerah dengan wilayah kepulauan yang sangat luas;
2. Dokumentasi hukum tersebut belum semuanya dikelola dengan baik dalam suatu sistem;
3. Tenaga pengelola yang ada sangat kurang;
4. Perhatian terhadap keberadaan dokumentasi dan perpustakaan hukum masih sangat kurang.¹¹⁶

Sampai saat ini, informasi dan dokumen hukum masih sulit dicari dan ditemukan kembali, karena sistem informasi hukum selama ini sangat diabaikan bahkan oleh sarjana hukum sendiri.¹¹⁷ Berdasarkan evaluasi ke unit kerja dokumentasi hukum Anggota JDIHN diketahui bahwa akibat dari kurangnya perhatian terhadap keberadaan dokumentasi dan perpustakaan hukum, semua sumber daya yang dibutuhkan oleh dokumentasi hukum belum ada yang tersedia dengan memadai.

¹¹⁵ Zulfikar Zen, *Peran Perpustakaan Dalam Pembinaan Sistem JDI Hukum*, (Jakarta: Departemen Ilmu Perpustakaan Universitas Indonesia, 2006), hlm. 2, disampaikan dalam Pertemuan Nasional JDI Hukum, Padang, 24-27 Juli 2006.

¹¹⁶ Hasil Seminar Hukum Nasional III Tahun 1974 di Surabaya.

¹¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Sebagai..... Op. Cit.*, hlm. 147.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang menghambat penyediaan akses informasi sama di semua unit kerja pengelola informasi, yaitu keterbatasan sumber daya yang disediakan. Yang berbeda hanyalah kuantitas dan kualitas permasalahan akibat dari keterbatasan sumber daya yang disediakan.

Secara konvensional-tradisional, pengelolaan informasi di perpustakaan hanya dilakukan secara hastawi atau menggunakan tangan semata. Semakin banyak dokumen hukum yang tercipta, pengorganisasian informasi semakin sulit dilakukan. Sementara di sisi lain penciptaan dokumen hukum semakin lama bertambah pesat. Penyelenggaraan fungsi-fungsi dokumentasi semakin melelahkan, memakan banyak waktu dan cenderung membosankan. Efektivitas penggunaan katalog sebagai sarana temu kembali informasi semakin menurun, karena jumlahnya sudah sangat banyak.

Pada saat pengelolaan informasi secara konvensional belum tuntas dilakukan, teknologi informasi merebak masuk ke semua instansi pemerintah, swasta bahkan rumah tangga. Perkembangan teknologi komputer telah mampu mempercepat segala proses, mengubah berbagai data ke bentuk digital yang bisa ditransmisikan melalui serat optik. Perkembangan teknologi komunikasi telah mampu mempersingkat waktu dan memperpendek jarak. Peristiwa yang terjadi di berbagai pelosok dunia dapat ditayangkan di layar televisi di mana saja dalam waktu yang hampir bersamaan. Warnet muncul di mana-mana memperlihatkan kedigjayaan internet yang bisa digunakan untuk mencari informasi ke seluruh penjuru dunia.

Perkembangan teknologi informasi membawa serta fenomena 3 (tiga) C (*Computer, Communication, Content*). Dalam kenyataannya banyak instansi/lembaga telah siap dengan sarana teknologi (*Computer dan Communication*) untuk menyebarkan informasi, namun penyediaan *Content* (kandungan informasi) belum ditangani dengan baik. Hal ini terjadi mungkin karena adanya anggapan bahwa dengan tersedianya internet masalah informasi sudah bisa diatasi. Dalam hal ini perlu diketahui bahwa internet hanya terfokus pada jaringan fisik (komputer dan telekomunikasi), sementara *Content* diletakkan dalam jaringan fisik tersebut agar bisa diakses melalui internet.¹¹⁸

Untuk *Content* istilah yang digunakan adalah WWW atau Website. Website merupakan sebuah sistem komputer yang bertindak sebagai server bagi sistem informasi dan dilengkapi dengan sistem basis data.¹¹⁹ Artinya, *Content* adalah basis data yang berisi sistem informasi hukum. Penyediaan *Content* merupakan suatu usaha yang dilakukan secara profesional untuk mengelola informasi dalam beragam bentuk dan sisi menjadi suatu informasi yang dapat digunakan oleh pencari informasi secara mudah, tepat, cepat.

Penyediaan *Content Website* inilah yang menjadi tanggung jawab utama pengelola informasi. Pemanfaatan teknologi informasi dalam penyediaan *Content Website* sudah merupakan keharusan dengan alasan untuk:

¹¹⁸ Putu Laxman Pendit, *Teknologi Informasi Untuk Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum: Aspek Organisasi dan SDM*. Makalah lepas, hlm.1.

¹¹⁹ Andrari Grahitandaru, *Teknologi Informasi Dan Komunikasi Untuk Meningkatkan Kreativitas Dan Kesadaran Hukum*. Makalah lepas, hlm. 4.

1. Mengatur (mengorganisasikan) semua informasi hukum yang ada di lembaga pengelola informasi dalam suatu sistem basis data terotomasi agar dapat di temu balik (*retrieval*) dengan cepat dan tepat;
2. Mengakses basis data ekstern, baik basis data lokal maupun basis data di berbagai belahan dunia dan sebaliknya dapat diakses dari berbagai tempat penjuru dunia;
3. Meringankan beban kerja dalam pengelolaan informasi hukum;
4. Meningkatkan efisiensi penggunaan waktu dan tenaga staf;
5. Mempercepat temu kembali informasi dan dokumen;
6. Menghubungkan metadata bibliografi dengan abstrak, fulteks, gambar dan audiovisual;
7. Meningkatkan jasa dan fungsi-fungsi baru informasi;
8. Mempermudah membangun jaringan kerja dan kerja sama pengelolaan informasi hukum.¹²⁰

Sistem otomasi pengelolaan informasi yang dikembangkan harus didasarkan pada proses bisnis (kegiatan rutin) yang ada di unit dokumentasi hukum. Kegagalan pemanfaatan teknologi informasi di unit dokumentasi sering diakibatkan oleh pengembangan sistem yang tidak didasarkan pada kebutuhan proses bisnis di unit dokumentasi. Oleh karena itu sistem otomasi pengelolaan informasi hukum yang baik adalah sistem yang terintegrasi mulai dari akuisisi, pengatalogan, sirkulasi, pengaksesan katalog atau OPAC (*Online Public Acces Catalog*), dan sirkulasi. Akan lebih baik lagi bila sistem otomasi dilengkapi dengan *barcoding* dan mekanisme pengaksesan data berbasis web dan internet.

Teknologi informasi memungkinkan pengintegrasian sub-sistem (modul-modul) dalam satu sistem yang mampu saling bertukar informasi secara serentak. Misalnya, informasi: pengarang, judul dan subjek basis data

¹²⁰ Sri Ati Swanto, *Teknologi Informasi untuk Perpustakaan dan Pusat Dokumentasi dan Informasi*. Makalah disampaikan pada Diklat Teknis Perpustakaan dan Dokumentasi, Provinsi Jateng 2003.

dapat serentak digunakan dalam kegiatan akuisisi, pengatalogan, sirkulasi, dan penelusuran melalui katalog terpasang (OPAC).

Teknologi informasi juga menyediakan fasilitas *hypertextlink*, yang mampu menghubungkan (*link*) katalog terpasang (metadata bibliografi) dengan abstraknya, fulteksnya, gambar atau audiovisualnya (hipermedia terkait). Misalnya, katalog suatu peraturan dapat dihubungkan dengan abstrak dan filedata: 1) fulteksnya, 2) risalah pembentukannya, 3) peraturan yang mengubahnya, dan 4) peraturan yang mencabutnya. Dengan mencari informasi dalam katalog terpasang, apabila informasi yang dicari ditemukan maka semua informasi yang terkait juga dapat ditemukan dengan cepat, hanya dengan mengklik *link* informasi yang dibutuhkan.

Otomasi berbasis database bibliografi yang diuraikan di atas membuat proses pengaksesan dan pencarian kembali informasi lebih fleksibel dan efektif dilakukan, terutama dalam pengorganisasian informasi skala besar. Memang harus diakui prosesnya relatif lebih rumit dari filedata (data fulteks), namun otomasi berbasis database memiliki data independen (bebas), sehingga dengan data yang sama dapat dibuat *interface* ke berbagai yang berbasis *standalone* maupun web.¹²¹

Salah satu program aplikasi untuk otomasi informasi hukum yang sudah banyak digunakan dan dikembangkan di Indonesia adalah program aplikasi CDS/ISIS for Windows. CDS/ISIS adalah singkatan dari *Computerized Documentation System/Integrated Set of Information Systems*.

¹²¹ Romi Satrio Wahono, *Teknologi Informasi Untuk Perpustakaan: Perpustakaan digital dan sistem otomasi perpustakaan*. <http://romosatriowahono.net>. hlm. 4.

Program ini dibuat oleh Unesco untuk mengelola pangkalan data bibliografis atau cantuman (*record*) dari semua dokumen. Artinya, semua dokumen hukum berupa peraturan perundang-undangan, buku teks, karya ilmiah, hasil penelitian, hasil kajian, hasil evaluasi, hasil analisis, hasil pertemuan ilmiah, makalah/artikel, putusan pengadilan dapat dikelola dengan program aplikasi ini. Walau sangat sederhana tetapi mempunyai kinerja yang baik, bahkan ada yang menyebutnya teknologi tepat guna.

Program aplikasi ini dimanfaatkan Perpustakaan Badan Pembinaan Hukum Nasional dengan berbagai alasan:

1. Familier dengan pustakawan karena dibangun berdasarkan kaidah-kaidah ilmu perpustakaan, dokumentasi dan informasi;
2. Pemanfaatannya secara ekonomis relatif murah, karena program termasuk *open source* dengan spesifikasi *hardware* yang terjangkau;
3. Mampu mengintegrasikan dan mempercepat akselerasi pengolahan dokumen dan layanan informasi melalui jaringan LAN (*Local Area Network*);
4. Secara teknis meringankan pekerjaan karena banyak pekerjaan yang diambilalih oleh komputer;
5. Menyediakan fasilitas *hypertext link* untuk merangkai (*link*) informasi dengan berkas abstrak, fulteks yang ada di luar ataupun di dalam pangkalan data;
6. Pengembangan program dilakukan oleh Unesco;
7. Data yang ada dapat dengan mudah dialihkan menjadi *Content Website*.

Perpustakaan Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional sudah sampai pada pengalihan data ke dalam *content website* bphn.go.id. Pengalaman dalam proses pengalihan data ke website menunjukkan bahwa pengetahuan dasar teknologi informasi sangat penting untuk dikuasai para pengelola informasi hukum.

Berdasarkan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UUKIP) dinyatakan bahwa Komisi Informasi terdiri atas Komisi Informasi Pusat, Komisi Informasi provinsi, dan jika dibutuhkan Komisi Informasi kabupaten/kota. Komisi Informasi Pusat berkedudukan di ibu kota Negara. Komisi Informasi provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi dan Komisi Informasi kabupaten/kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota.

B. Kewenangan Komisi Informasi Publik (KIP) Dalam Negara Hukum yang Demokratis

Berdasarkan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UUKIP) dinyatakan bahwa dalam menjalankan tugasnya, Komisi Informasi memiliki wewenang:

- a. memanggil dan/atau mempertemukan para pihak yang bersengketa;
- b. meminta catatan atau bahan yang relevan yang dimiliki oleh Badan Publik terkait untuk mengambil keputusan dalam upaya menyelesaikan Sengketa Informasi Publik;

- c. meminta keterangan atau menghadirkan pejabat Badan Publik ataupun pihak yang terkait sebagai saksi dalam penyelesaian Sengketa Informasi Publik;
- d. mengambil sumpah setiap saksi yang didengar keterangannya dalam Ajudikasi nonlitigasi penyelesaian Sengketa Informasi Publik; dan
- e. membuat kode etik yang diumumkan kepada publik sehingga masyarakat dapat menilai kinerja Komisi Informasi.

Kewenangan Komisi Informasi Pusat meliputi kewenangan penyelesaian Sengketa Informasi Publik yang menyangkut Badan Publik pusat dan Badan Publik tingkat provinsi dan/atau Badan Publik tingkat kabupaten/kota selama Komisi Informasi di provinsi atau Komisi Informasi kabupaten/kota tersebut belum terbentuk. Kewenangan Komisi Informasi provinsi meliputi kewenangan penyelesaian sengketa yang menyangkut Badan Publik tingkat provinsi yang bersangkutan. Kewenangan Komisi Informasi kabupaten/kota meliputi kewenangan penyelesaian sengketa yang menyangkut Badan Publik tingkat kabupaten/kota yang bersangkutan

Kewenangan menyusun petunjuk teknis standar layanan Informasi Publik diamanatkan dengan jelas dan tegas sebagai tugas Komisi Informasi. Oleh karena itu, tugas Komisi Informasi sebagaimana dimaksud Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UUKIP) harus dianggap sebagai wewenang Komisi Informasi, sehingga wewenang Komisi Informasi adalah:

- 1. menyelesaikan sengketa informasi publik;
- 2. menetapkan kebijakan umum pelayanan informasi publik; dan

3. menetapkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.

Pada prinsipnya kewenangan Komisi Informasi terkait dengan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UUKIP) mencakup dua hal, yaitu:

1. kewenangan yang sifatnya pengaturan (*regeling*); dan
2. kewenangan dalam menyelesaikan sengketa informasi publik baik secara mediasi maupun adjudikasi non litigasi.

Kewenangan yang sifatnya mengatur diejawantahkan dalam bentuk penetapan petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis standar layanan Informasi Publik. Sedangkan, kewenangan dalam menyelesaikan sengketa informasi publik diejawantahkan dalam kewenangan untuk melakukan mediasi dan adjudikasi non litigasi termasuk menetapkan hasil mediasi dan mengeluarkan putusan adjudikasi non litigasi atas sengketa informasi publik yang diajukan kepadanya.

Adapun yang menjadi dasar kewenangan Komisi Informasi untuk menyusun peraturan berasal dari atribusi kewenangan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik Pasal 26 ayat (1) huruf a dan b, bahwa Komisi Informasi bertugas untuk menetapkan kebijakan umum pelayanan informasi publik dan menetapkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.

Penyusunan peraturan komisi informasi mempunyai beberapa alasan, antara lain:

1. Komisi Informasi memiliki kewenangan atribusi dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik untuk menyusun peraturan

Komisi Informasi memiliki kewenangan atribusi dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik untuk menyusun peraturan terkait dengan pelaksanaan pelayanan Informasi Publik. Selain itu, sebagai lembaga negara, peraturan yang dikeluarkan Komisi Informasi diakui dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa jenis peraturan perundang-undangan diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang dibentuk oleh lembaga yang berwenang dan diperintahkan pembentukannya oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam hal demikian, pertama, Komisi Informasi adalah lembaga yang berwenang untuk membentuk peraturan, karena Komisi Informasi memiliki kewenangan atribusi untuk membentuk peraturan. Kedua, pembentukan peraturan tersebut diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik untuk dibentuk oleh Komisi Informasi.

2. Alasan tugas dan kewenangan yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menyebutkan beberapa tugas dan kewenangan Komisi Informasi terkait dengan pelayanan informasi publik:

- a. menyusun petunjuk teknis Komisi Informasi tentang tata cara memberikan dan menyampaikan informasi publik secara berkala (Pasal 9 ayat (6))
- b. menyusun petunjuk teknis Komisi Informasi tentang tata cara menyediakan informasi publik yang tersedia setiap saat (Pasal 11 ayat (3))
- c. menyusun tata cara permintaan informasi publik kepada badan publik (Pasal 22 ayat (9))
- d. menyusun kebijakan umum pelayanan informasi publik (Pasal 26 ayat (1) huruf b)
- e. menyusun petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis (Pasal 26 ayat (1) huruf b).

Kelima tugas dan kewenangan Komisi Informasi tersebut disatukan dalam bentuk peraturan Komisi Informasi, sehingga Peraturan Komisi Informasi tentang Standar Layanan Informasi Publik, selain berisi mengenai pengaturan, juga berisi mengenai petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis Komisi Informasi.

Selain itu, dalam rangka efektivitas dan efisiensi pelayanan Informasi Publik, Komisi Informasi tidak bisa hanya menyusun petunjuk teknis, tetapi juga harus mengatur mengenai bagaimana agar teknis

tersebut bisa dilaksanakan. Dalam hal demikian, Komisi Informasi harus pula mengatur mengenai organisasi pengelolaan dan pelayanan Informasi Publik.

Lebih jauh, sebagai lembaga negara independen yang berfungsi melaksanakan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan peraturan pelaksanaannya, dan dengan dibekali kewenangan untuk membuat kebijakan pelayanan informasi publik, maka secara tidak langsung Komisi Informasi berwenang untuk membuat peraturan yang dapat memperjelas hal-hal yang belum jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, sehingga diharapkan dengan adanya peraturan Komisi Informasi, ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dapat dilaksanakan.

3. Alasan efektivitas pelaksanaan peraturan Komisi Informasi

Yang diharapkan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik adalah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dapat dilaksanakan dengan efektif. Oleh karena itu, diperlukan peraturan pelaksana, salah satunya adalah Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik (PERKI SLIP). Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik Pasal 9 ayat (6), Pasal 11 ayat (3) dan Pasal 22 ayat (9) mengamanatkan pembentukan Petunjuk Teknis Komisi Informasi dan tata cara permohonan Informasi

Publik. Amanat pembentukan petunjuk teknis ini wajib dilaksanakan oleh Komisi Informasi sebagai lembaga independen yang diberi wewenang atribusi untuk melaksanakannya. Namun untuk efektifitas serta kemudahan bagi Badan Publik untuk melaksanakannya, maka petunjuk teknis tersebut dimuat dalam PERKI SLIP. Apabila di kemudian hari dirasa masih perlu untuk dikeluarkan pedoman lain yang bersifat melengkapi PERKI SLIP, pedoman tersebut dapat dikeluarkan Komisi Informasi sesuai dengan perkembangan kebutuhan yang ada.

Transparansi atau keterbukaan informasi publik menjadi bagian dari pemenuhan hak atas informasi atau *hak untuk tahu (right to know)* yang merupakan hak asasi yang dijamin konstitusi. Yakni, pasal 28 UUD 1945 (UUD '45 hasil amandemen). *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.*

Di seluruh dunia, kini sudah 79 negara yang memiliki undang-undang yang menjamin *hak untuk tahu* bagi warganya. Sejak disahkannya UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) 30 April 2008, Indonesia menjadi negara kelima di Asia -setelah Nepal, Thailand, India, dan Jepang- yang menjamin hak warga negara untuk memperoleh informasi publik. Karena itu, menjadi relevan bila kita bersama warga dunia

lainnya memperingati *Right to Know Day* (RTK Day). Hari Hak untuk Tahu pada 28 September.¹²²

RTK Day mulai diperingati secara internasional sejak 28 September 2002 di Sofia, Bulgaria, dalam sebuah pertemuan internasional para pembela hak akses atas informasi publik. Mereka mengusulkan dan menyepakati satu hari didedikasikan untuk mempromosikan ke seluruh dunia tentang kebebasan memperoleh informasi. Tujuan Hari Hak untuk Tahu itu adalah untuk memunculkan kesadaran global akan hak individu dalam mengakses informasi pemerintahan dan mempromosikan bahwa akses terhadap informasi adalah hak asasi manusia.

Dalam konteks Indonesia, pemenuhan *hak untuk tahu* dengan membuka akses terhadap informasi publik ini tentu saja menjadi isu yang sangat strategis. Terutama karena reformasi yang digulirkan pada 1998, namun baru 10 tahun UU KIP disahkan. Bahkan, reformasi birokrasi yang menjadi target penting terkait transparansi justru baru dimulai pada 2009 atau periode kedua pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Setidaknya bila itu dilihat dari nama baru yang dilekatkan pada Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara menjadi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Muara pemenuhan hak atas informasi publik itu tentunya adalah transparansi dan partisipasi yang menjadi pilar utama bagi terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

¹²² Abdul Rahman Ma'mun, dalam *Opini*, Jawa Pos, 28 September 2010

Bila sebelumnya hanya wartawan, jurnalis, atau insan pers yang dijamin hak-haknya untuk mencari informasi, sebagaimana yang dipayungi oleh UU Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers (UU Pers) Pasal 4 ayat (3) dan Pasal 18 yang menyebutkan, jurnalis mempunyai hak untuk mencari dan menyebarluaskan berita -dan jika hak tersebut dihalang-halangi, pelaku yang menghalangi dapat dikenai ancaman pidana dua tahun atau denda Rp 500 juta, kini setiap warga negara dijamin hak asasinya untuk mengakses informasi publik.

UU KIP menjadi landasan operasional untuk penegakan *hak untuk tahu* bagi setiap warga yang dijamin konstitusi. Tentu, itu akan berdampak luar biasa ke depan bagi kehidupan kita berbangsa yang lebih baik, sebagaimana sebelumnya UU Pers Nomor 40/1999 yang membuka keran kebebasan pers pascareformasi 1998.

Hingga lima bulan sejak mulai diberlakukannya UU KIP 1 Mei 2010, informasi publik telah pelan-pelan mulai mudah diperoleh. Begitu pula, akses terhadap informasi publik mulai terbuka. Meskipun di beberapa badan publik (instansi pemerintah dan lembaga nonpemerintah yang menggunakan dana publik) harus melalui sengketa di Komisi Informasi lebih dulu sebelum akhirnya bersedia memberikan atau membuka informasi publik yang diminta.

Data di Komisi Informasi Pusat (KIP) menunjukkan, jumlah pengaduan sengketa informasi terus meningkat. Di antara puluhan pengaduan sengketa informasi hingga 23 September 2010, tujuh sengketa informasi telah diselesaikan melalui mediasi (enam di Sumenep, Madura, Jawa Timur, dan

satu permintaan informasi dana BOS di beberapa SMP serta Dinas Pendidikan DKI Jakarta).¹²³

Sementara itu, mengenai permintaan informasi pengelolaan Blok Cepu tentang perjanjian kerja sama antara BUMD Kabupaten Blora Jawa Tengah PT Blora Patragas Hulu (PT BPH) dan informasi tentang rencana proyek/program 2010 dan rician DPA dari Dinas Perhubungan Kabupaten Sumenep, dua sengketa itu memasuki proses putusan sidang adjudikasi oleh Komisi Informasi Pusat. Sementara itu, ada 11 sengketa informasi lainnya di Sumenep yang penanganannya diserahkan kepada Komisi Informasi Provinsi Jawa Timur.

Banyaknya sengketa informasi tersebut, di satu sisi, menunjukkan adanya kesadaran akan *hak untuk tahu* di masyarakat. Namun, di sisi lain mengindikasikan kesiapan badan publik untuk memenuhi hak publik atas informasi yang masih kedodoran. Karena itu, momentum International Right to Know Day ini kiranya layak dijadikan penanda pentingnya kontribusi kita pada transparansi informasi publik dalam penyelenggaraan negara yang pada dasarnya juga bermanfaat bagi pencegahan sejak dini kemungkinan terjadinya korupsi. Sebagaimana yang pernah diungkapkan Hakim MA Amerika Serikat yang legendaris Louis Brandeis, *Sunshine is the best disinfectant* -sinar matahari adalah pembunuh kuman yang paling ampuh.¹²⁴

¹²³ *Ibid*

¹²⁴ *Ibid*

C. Mekanisme Perolehan Informasi Publik

Adapun yang dimaksud dengan informasi dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik adalah keterangan, pernyataan, gagasan dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna dan pesan, baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik ataupun nonelektronik. Sedangkan informasi publik menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim dan/atau diterima oleh suatu Badan Publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Dalam Standar Layanan Informasi Publik, masyarakat dapat memperoleh informasi publik dengan:¹²⁵

1. melihat dan mengetahui informasi publik;
2. menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum guna memperoleh informasi publik; dan/atau
3. mendapatkan salinan informasi publik melalui permohonan.

¹²⁵ Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia, *Tanya Jawab Standar Layanan Informasi Publik*, (Jakarta: Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia, 2010), hlm. 37

Sedangkan badan publik dalam memenuhi hak publik terhadap informasi publik dilakukan melalui:

1. pengumuman informasi publik; dan
2. penyediaan informasi publik berdasarkan permohonan.

Adapun yang perlu diperhatikan dalam pengumuman informasi publik adalah:

1. Informasi yang wajib diumumkan. Kategori informasi yang wajib diumumkan adalah informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala serta informasi yang wajib diumumkan serta merta
2. Media yang digunakan. Dalam hal pengumuman informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala, media yang digunakan oleh Badan Publik sekurang-kurangnya adalah papan pengumuman. Namun demikian, untuk Badan Publik negara, selain menggunakan papan pengumuman juga harus menggunakan situs resmi sebagai media pengumuman. Hal ini dikarenakan Badan Publik negara memiliki kepentingan yang paling besar dalam hal keterbukaan dan umumnya memiliki sumber daya yang lebih dibandingkan Badan Publik non negara seperti organisasi non pemerintah atau partai. Sedangkan untuk informasi yang wajib diumumkan secara serta merta dilakukan dengan media yang paling efektif dalam menjangkau masyarakat sehingga informasi dapat disampaikan secara tepat dan akurat
3. Bahasa. Bahasa yang digunakan dalam pengumuman adalah Bahasa Indonesia yang baik dan benar, mudah dipahami oleh masyarakat umum.

Badan Publik juga dapat mempertimbangkan penggunaan bahasa setempat dalam hal mengumumkan informasi

4. Sarana dan prasarana. Dalam menyampaikan informasi secara utuh, cepat dan akurat, diperlukan sarana dan prasarana yang memadai seperti tersedianya meja pelayanan informasi, atau terdokumentasikannya daftar informasi secara baik ataupun ketersediaan situs resmi apabila memungkinkan. Untuk itu, sarana dan prasarana bagi pengelolaan dan layanan informasi perlu diperhatikan oleh Badan Publik.
5. Selain itu, dalam pengumuman informasi, sepanjang dimungkinkan Badan Publik sebaiknya pula menyampaikan informasi dalam bentuk yang memudahkan masyarakat yang memiliki kemampuan berbeda untuk memperoleh informasi.

Pengajuan permohonan Informasi Publik dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung baik tertulis maupun tidak tertulis. Permohonan secara langsung dapat dilakukan dengan datang ke Badan Publik. Sedangkan permohonan secara tidak langsung dilakukan dengan menggunakan sarana misalnya surat menyurat atau telepon. Permohonan secara tertulis dapat dilakukan dengan mengisi formulir permohonan atau membuat surat permohonan dengan memuat hal-hal yang harus ada dalam formulir permohonan agar mudah dipahami oleh petugas. Permohonan secara tidak tertulis/lisan yang diajukan secara tidak langsung, misalnya melalui telepon harus dituangkan oleh petugas ke dalam formulir permohonan. Demikian juga terhadap pemohon yang memiliki kemampuan yang berbeda

(penyandang cacat) sehingga tidak dapat menuangkan permohonannya ke dalam formulir atau surat.

Dalam hal terdapat permohonan informasi publik, badan publik dalam hal ini PPID wajib:

1. Memastikan pemohon informasi publik mengisi formulir permohonan
2. Meregistrasitrasi permohonan informasi publik dalam buku register permohonan
3. Menyampaikan formulir permohonan setelah memberikan nomor pendaftaran sebagai tanda bukti pada saat permohonan diterima, dalam hal pengajuan secara langsung atau melalui surat elektronik. Dalam hal permohonan informasi publik dilakukan melalui surat atau faksimili atau cara lain yang tidak memungkinkan bagi badan publik untuk memberikan nomor pendaftaran secara langsung. PPID wajib memastikan nomor pendaftaran dikirimkan kepada pemohon informasi publik bersamaan dengan pengiriman informasi publik
4. Menyimpan salinan formulir permohonan yang telah diberikan nomor pendaftaran sebagai tanda bukti permohonan informasi publik
5. Memberikan pemberitahuan tertulis atas permohonan informasi publik selambat-lambatnya 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya permohonan. Dalam hal informasi publik yang dimohon diberikan baik sebagian atau seluruhnya pada saat permohonan dilakukan PPID wajib memberikan pemberitahuan tertulis pada saat itu juga bersamaan dengan informasi publik

6. Melakukan pengujian tentang konsekuensi terhadap informasi publik yang dimohon
7. Memberikan/menyampaikan informasi publik yang diminta dalam hal informasi publik tersebut tidak termasuk informasi yang dikecualikan
8. Dalam hal informasi publik yang dimohon adalah informasi publik yang dikecualikan, maka PPID dapat menolak permohonan informasi publik tersebut, kemudian menginformasikan bahwa pemohon informasi publik dapat mengajukan keberatan atas penolakan permohonan informasi oleh PPID.

BAB IV

PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS

A. Deskripsi Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah

Keterbukaan informasi sejalan dengan salah satu pilar reformasi yakni transparansi. Secara komprehensif Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) mengatur mengenai kewajiban badan publik negara dan badan publik non negara untuk memberikan pelayanan informasi yang terbuka, transparan dan bertanggung jawab kepada masyarakat.

Komisi Informasi (KI) pun dibentuk sebagai lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan UU KIP dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau adjudikasi nonlitigasi. Mediasi adalah penyelesaian sengketa informasi publik antara para pihak melalui bantuan mediator Komisi Informasi. Sedangkan adjudikasi nonlitigasi adalah proses penyelesaian sengketa informasi publik antara para pihak yang diputus oleh Komisi Informasi. Pembentukan KI diawali dengan penetapan keanggotaan Komisi Informasi Pusat (KI Pusat) dengan Keputusan Presiden No 48/P Tahun 2009 tertanggal 2 Juni 2009 setelah dilakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap para calon oleh DPR RI. KI Pusat beranggotakan 7 komisioner, dengan dua orang dari unsur Pemerintah dan lima dari unsur masyarakat (media massa, kampus, dan LSM).

Menurut Pasal 24 UU KIP, selain KI Pusat yang berkedudukan di Ibu Kota Negara, wajib dibentuk Komisi Informasi Provinsi (KI Provinsi) yang berkedudukan di ibu kota provinsi dan bila diperlukan dapat dibentuk Komisi Informasi Kabupaten/Kota (KI Kabupaten/Kota) berkedudukan di ibu kota Kabupaten/Kota dan masing-masing beranggotakan 5 orang yang mencerminkan unsur pemerintah dan unsur masyarakat. KI Provinsi dan KI Kabupaten/Kota juga bertugas menerima, memeriksa dan memutuskan sengketa-sengketa informasi publik di daerah melalui mediasi dan atau adjudikasi non litigasi.

Dalam UU KIP terdapat pengelompokan informasi diantaranya *pertama*, informasi yang wajib disediakan dan diumumkan badan publik secara berkala. Contohnya profil, kinerja, dan rencana anggaran badan publik dan laporan keuangan. *Kedua*, informasi yang wajib disampaikan secara serta merta. Contohnya BMKG wajib menginformasikan prediksi bencana tsunami pasca gempa kepada masyarakat. *Ketiga*, Informasi yang wajib tersedia setiap saat. Contohnya informasi tentang prosedur pelayanan publik dan tarif. *Keempat*, informasi yang dikecualikan atau yang dikategorikan rahasia (Pasal 17 UU KIP). Contohnya informasi yang dapat mengganggu penyidikan, seperti informasi rencana penggerebekan teroris, informasi yang dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara, informasi yang bias menimbulkan persaingan bisnis yang tidak sehat atau informasi yang bersifat pribadi.

Manfaat UU KIP ini antara lain menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik,

dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik. Selain itu juga meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan Badan Publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas, sehingga mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik. Ini juga dapat mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik (*good governance*) yaitu yang transparan, efektif dan efisien serta dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel), sehingga produktivitas masyarakat tinggi dan kesejahteraan dapat tercapai.

Komisi Informasi Publik Jawa Tengah berlokasi di Jalan Trilomba Juang Nomor 18 Semarang. Gubernur Jawa Tengah Bibit Waluyo melantik Komisi Informasi Provinsi Jateng periode 2010-2014, pada Selasa 27 April 2010. Untuk tingkat daerah, Komisi Informasi ini merupakan yang pertama kali dibentuk. Komisi Informasi Provinsi Jateng beranggota lima orang, yaitu:

Ketua	: Rahmulyo Adiwibowo
Wakil Ketua	: Iriyanto
Anggota	: Bonaventura Sulistyawan
	Ahmad Labib
	Ahmad Zaini Bisri

Pelantikan Komisi Informasi Provinsi Jateng di Grhadhika Bhakti Praja Semarang dihadiri anggota Komisi Informasi Pusat, Alamsyah Saragih, Sekretaris Daerah Jateng Hadi Prabowo, Ketua DPRD Jateng Murdoko, Kepala Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Jateng Kris Nugroho, Bupati Blora Yudi Sancoyo, dan pejabat Satuan Kerja Perangkat Daerah Provinsi Jateng.

B. Peranan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dalam Rangka Mewujudkan *Good Governance* di Provinsi Jawa Tengah

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan di Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah¹²⁶ diperoleh data mengenai laporan kegiatan penyelesaian sengketa informasi dari tahun 2011-2012, yang secara singkat akan penulis uraikan sebagai berikut:

Tabel 4.1.
Data Laporan Kegiatan Penyelesaian Sengketa Informasi
KIP Jawa Tengah Tahun 2011-2012

No	Tahun	Jumlah Kasus per Tahun	Rata-Rata Kasus per bulan	Keterangan
1	2011	55 kasus	4-5 kasus	Selesai
2	2012	63 kasus	5-6 kasus	Selesai
	JUMLAH	118 kasus		

Sumber: KIP Jawa Tengah, 2013

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa terjadi kenaikan jumlah kasus dari tahun 2011 ke tahun 2012 yang mana pada tahun 2011 terdapat 55 kasus sengketa informasi menjadi 63 kasus sengketa informasi pada tahun 2012. Hal tersebut dikarenakan dengan adanya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik ada jaminan bagi warga Negara untuk mengetahui rencana, program, proses, alasan pengambilan suatu keputusan publik termasuk yang terkait dengan hajat hidup orang banyak juga dapat mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan badan publik

¹²⁶ Hasil Penelitian di Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah, pada tanggal 16 April 2013

yang baik. Hal tersebut juga membuat masyarakat semakin kritis dan menghendaki transparansi untuk mengetahui setiap informasi publik yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Rahajeng Wulandari selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah,¹²⁷ diperoleh keterangan bahwa peranan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dalam rangka mewujudkan *good governance* di Provinsi Jawa Tengah adalah dengan memberikan hak kepada masyarakat untuk memperoleh informasi. Hak untuk memperoleh informasi adalah hak yang dimiliki masyarakat untuk memperoleh atau mengakses informasi yang dikelola oleh Negara. Berdasarkan hal tersebut maka pemerintah menyusun peraturan perundangan yang mengatur informasi yang dapat diakses oleh masyarakat. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik sebagai undang-undang keterbukaan informasi yang dimaksudkan untuk mengatur tentang pemenuhan hak publik atas informasi yang transparan dari badan publik. Secara garis besar, terdapat beberapa hal utama yang dijamin dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik:

1. Hak setiap orang untuk memperoleh informasi publik termasuk hak untuk mengajukan banding bila menemui hambatan dalam mengakses informasi publik.

¹²⁷ Wawancara dengan Rahajeng Wulandari selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah, pada tanggal 16 April 2013

2. Kewajiban badan publik menyediakan dan melayani permohonan informasi publik secara cepat, tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana
3. Pengecualian informasi publik bersifat ketat dan terbatas
4. Kewajiban badan publik untuk mebenahi sistem dokumentasi dan pelayanan informasi publik
5. Sanksi apabila ada pelanggaran
6. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa terkait dengan jaminan hak atas informasi.

Menurut Rahajeng Wulandari selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah,¹²⁸ dengan adanya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, maka:

1. ada jaminan bagi warga Negara untuk mengetahui rencana, program, proses, alasan pengambilan suatu keputusan publik termasuk yang terkait dengan hajat hidup orang banyak.
2. Dapat mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan badan publik yang baik.
3. Dapat mendorong penyelenggaraan Negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan.
4. Dapat mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa dan atau

¹²⁸ Wawancara dengan Rahajeng Wulandari selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah, pada tanggal 16 April 2013

5. Dapat meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan badan publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.

Sedangkan menurut Nuraini Dewi Maharani selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah,¹²⁹ terbitnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menjadi instrumen pendukung bagi terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik tersebut setidaknya dapat mengakomodir terwujudnya tiga prinsip *good governance*, yaitu transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Berdasarkan hal tersebut, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik mengamanahkan setiap aparatur pemerintahan baik pemerintah pusat hingga kecamatan bahkan desa untuk melakukan transparansi publik. Konsekuensi sebagai suatu negara yang menganut paham demokrasi salah satu indikatornya adalah transparansi. Hal itu sangat diperlukan untuk menumbuhkan rasa percaya masyarakat terhadap pemerintah, selain untuk menumbuhkan jiwa demokrasi itu sendiri terhadap masyarakat.

Menurut Nuraini Dewi Maharani selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah,¹³⁰ keterbukaan dan transparansi informasi merupakan hal yang sangat esensial dalam penerapan fungsi pengawasan langsung oleh rakyat. Transparansi informasi juga merupakan

¹²⁹ Wawancara dengan Nuraini Dewi Maharani selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah, pada tanggal 17 April 2013

¹³⁰ Wawancara dengan Nuraini Dewi Maharani selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah, pada tanggal 17 April 2013

salah satu fondasi *good governance*. Informasi yang terbuka dan transparan menjadikan rakyat dapat melihat setiap kebijakan dan alur kegiatan yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Sedangkan informasi yang serba tertutup, memberikan ruang gerak yang sempit bagi rakyat untuk melakukan pengawasan. Imbasnya, keadaan yang serba tertutup tersebut mengarah pada degradasi kepercayaan rakyat pada penyelenggara negara. Terlebih lagi sistem yang tertutup menciptakan peluang besar bagi penyelenggara negara untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaan, seperti Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN), karena apa yang mereka lakukan tidak diawasi dan tidak diketahui oleh rakyat secara langsung.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Rosalia Shela selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah,¹³¹ berlakunya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik bertujuan membawa perubahan paradigma badan publik dalam mengelola informasi. Sebelum Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik berlaku, pengelolaan informasi dilakukan dengan paradigm tertutup, artinya seluruh informasi tertutup, kecuali yang diizinkan terbuka. Namun setelah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik diundangkan, paradigma pengelolaan informasi bergeser menjadi pengelolaan secara publik, artinya seluruh informasi adalah terbuka (informasi publik), kecuali yang dikecualikan.

¹³¹ Wawancara dengan Rosalia Shela selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah, pada tanggal 18 April 2013

Menurut Rosalia Shela selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah,¹³² untuk mewujudkan *good governance* Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik sangatlah perlu. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik akan mengawal pemerintahan berlangsung transparan dan partisipasi masyarakat terjadi secara optimal dalam seluruh proses pemerintahan, mulai dari pengambilan, pelaksanaan serta evaluasi keputusan. Keterbukaan informasi sangat penting untuk publik termasuk diantaranya sebagai upaya memantau kinerja pemerintah.

Tuntutan untuk membangun transparansi dalam pemerintahan di Indonesia semakin menguat dalam dekade terakhir ini sejalan dengan keinginan masyarakat untuk mengembangkan praktik *good governance* setiap kali orang berbicara mengenai praktik *good governance* selalu dikaitkan dengan transparansi. Transparansi telah menjadi kata kunci dalam hampir setiap perdebatan mengenai praktik *governance*. Seolah-olah tidak ada praktik *governance* yang baik tanpa adanya transparansi dalam pemerintahan.

Karena itu tidak mengherankan kalau tekanan terhadap pemerintah untuk segera memperbaiki transparansi dalam pemerintahan menjadi semakin kuat. Masyarakat dan *stakeholders* menuntut pada pemerintah untuk membuka akses masyarakat seluas-luasnya terhadap praktik penyelenggaraan pemerintahan. Dalam pembuatan kebijakan publik, misalnya masyarakat menuntut pemerintah bukan hanya untuk lebih terbuka tetapi juga melibatkan

¹³² Wawancara dengan Rosalia Shela selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah, pada tanggal 18 April 2013

stakeholders dalam proses pembuatan kebijakan publik. Dengan demikian, masyarakat akan dapat menilai apakah proses kebijakan memang dikelola untuk mengabdikan pada kepentingan publik atau hanya ditujukan untuk kepentingan pemerintah saja.

Banyak protes yang dilakukan oleh berbagai kalangan seperti mahasiswa, aktivis sosial dan LSM mengenai proses pembuatan kebijakan yang tidak transparan. Ketika Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah mengeluarkan kebijakan publik yang asal-usulnya tidak diketahui oleh publik, proses pembuatannya tidak terbuka dan pilihan kebijakan yang diambil tidak sejalan dengan kemauan masyarakat, maka mereka melakukan protes dan demonstrasi atas pilihan kebijakan yang diambil. Mereka menuduh pemerintah tidak bertindak transparan dalam proses perumusan kebijakan publik.

Sama seperti pada proses perumusan kebijakan publik, dalam kebijakan pengalokasian anggaran juga sering muncul protes dari berbagai kalangan masyarakat karena pemerintah tidak pernah membangun wacana terbuka mengenai cara mengalokasikan anggaran. Dengan anggaran yang terbatas, kepentingan siapa yang seharusnya memperoleh prioritas? Seberapa besar anggaran yang dialokasikan? Mengapa suatu kegiatan atau kelompok *stakeholders* tertentu memperoleh prioritas anggaran? Mengapa kegiatan atau kelompok yang lain tidak memperoleh prioritas dari alokasi anggaran yang sama? Muncul pertanyaan-pertanyaan seperti ini menunjukkan bahwa terdapat permasalahan dalam transparansi anggaran.

Ketidakterbukaan pemerintah dalam mengalokasikan anggaran sehingga memunculkan interpretasi yang berbeda-beda mengenai prioritas

anggaran menunjukkan rendahnya transparansi anggaran. Kegagalan pemerintah membangun argumentasi yang dapat diterima oleh publik dalam menjelaskan kebijakan anggaran yang diambil juga menunjukkan rendahnya transparansi anggaran. Jangankan untuk memperoleh informasi mengenai anggaran, hanya sekedar ingin mengetahui berbagai kegiatan pemerintah saja diperlukan pengorbanan yang sangat besar. Hal ini tentu menunjukkan tingkat transparansi yang masih rendah.

Begitu pula dalam penyelenggaraan pelayanan publik, informasi masih menjadi barang mewah yang hanya sebagian warga saja yang mampu membelinya. Padahal akses terhadap pelayanan seringkali sangat ditentukan oleh akses terhadap informasi. Ketimpangan ekonomi yang sering membuat terjadinya ketimpangan akses terhadap informasi ternyata memiliki dampak yang berantai. Ketimpangan ekonomi tersebut ternyata pada akhirnya membuat warga yang memiliki status ekonomi rendah cenderung tidak dapat mengakses pelayanan publik. Hal ini sangat ironis karena sebagian besar pelayanan publik di Indonesia masih disubsidi secara besar-besaran oleh pemerintah. Kalau akses warga terhadap pelayanan pada akhirnya ditentukan oleh akses mereka terhadap informasi yang notabene sangat dipengaruhi oleh status sosial ekonomi warga yang bersangkutan, maka transparansi akhirnya ikut bertanggung jawab atas terjadinya ketimpangan akses dalam pelayanan publik.

Namun inilah kenyataannya. Informasi mengenai anggaran dan rasionalitas seringkali masih menjadi barang mewah di Indonesia. Selain itu,

informasi mengenai pilihan kebijakan dan rasionalitasnya sejauh ini juga sangat sulit diperoleh *stakeholders*. Begitu pula dengan informasi mengenai pelayanan publik, cerita yang sama dengan mudah akan diperoleh. Proses penganggaran, kebijakan publik dan pelayanan publik kesemuanya masih jauh dari prinsip-prinsip transparansi yang lazim ditemui di negara-negara yang telah memiliki peradaban maju dan menjunjung tinggi hak-hak warganya atas informasi.

Rendahnya transparansi di dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan seperti yang dijelaskan di atas sebenarnya menunjukkan benang merah dari berbagai persoalan mendasar dalam praktik pemerintahan di Indonesia. Praktik pemerintahan di Indonesia selama ini masih menjadi domain bagi elit birokrasi dan politik. Arena pemerintahan dan birokrasi seolah-olah menjadi milik mereka sendiri sehingga mereka dengan bebas menentukan mana yang dapat diketahui oleh mereka sendiri dan mana yang dapat diberitahukan kepada warga. Para pejabat politik dan birokrasi seringkali lupa bahwa kekuasaan yang mereka miliki sebenarnya pemberian warga untuk melayani dan mengabdikan kepada warga.

Konsentrasi kekuasaan yang terlalu besar pada Negara yang diwakili oleh elit birokrasi dan politik ini membuat mereka dapat dengan leluasa menentukan praktik penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik yang semestinya dirancang untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi publik bergeser menjadi pemenuhan terhadap kebutuhan pemerintah dan para pejabatnya. Mereka cenderung mengumpulkan informasi ditangannya dan

enggan untuk mendistribusikannya. Mereka melakukannya karena dengan cara seperti itu mereka dapat mempertahankan kekuasaan dan kepentingan.

Untuk itu hubungan antara negara (pemerintah) dan warga perlu didefinisikan kembali. Selama ini warga cenderung menjadi subordinat dari negara sehingga kepentingan negara yang sedang direduksi menjadi kepentingan elit birokrasi dan politik menempati posisi sentral dalam kehidupan pemerintahan dan birokrasi. Informasi yang dinilai merugikan dan mengganggu kepentingan elit birokrasi dan politik cenderung disembunyikan. Pada saat yang sama, mereka menciptakan aturan yang sedemikian rupa untuk membatasi akses pihak lain terhadap informasi tersebut. Informasi yang disebarluaskan kepada warga adalah terbatas pada informasi yang ketika diakses oleh warga tidak mengganggu kepentingan elit birokrasi dan politik. Penentuan informasi yang boleh atau tidak boleh diakses warga dilakukan oleh negara, bukan ditentukan oleh warga atau rakyat. Sebagai pemegang kedaulatan, seharusnya wargalah yang menentukan jenis informasi yang dapat diakses publik atau dibatasi penguasaannya hanya pada penyelenggara negara. Namun di Indonesia sekarang ini situasinya telah terbalik. Para penyelenggara negara justru memiliki kewenangan menentukan jenis informasi untuk publik dan cara mendistribusikan. Akibatnya, terjadilah bias dalam produksi dan distribusi informasi untuk publik.

Situasi inilah yang membuat transparansi gagal diwujudkan dan akses terhadap informasi menjadi barang mewah yang tidak semua warga dapat memilikinya. Upaya untuk memperbaiki transparansi dan akses warga

terhadap informasi mengenai pemerintahan dan pelayanan publik tidak akan banyak manfaatnya, kalau tidak menyentuh persoalan dasar yang membuat kebuntuan terhadap akses informasi itu terjadi. Kebuntuan ini terjadi karena hubungan kekuasaan antara warga dengan penyelenggara negara telah terbalik. Para penyelenggara negara yang semestinya tunduk dan mengabdikan pada kepentingan dan kebutuhan warga yang berdaulat ternyata justru mendominasi kekuasaan dan mampu mendiktekan kepentingannya di atas kepentingan warga. Redefinisi hubungan antara para penyelenggara negara dan warga, dengan menempatkan warga sebagai sentral dan pemegang kekuasaan penyelenggaraan negara perlu dilakukan. Hanya dengan cara seperti ini transparansi pemerintahan dapat diwujudkan.

Pemberdayaan warga dan masyarakat sipil penting untuk dilakukan dalam rangka memperbaiki hubungan kekuasaan antara warga dan para penyelenggara negara. Kesadaran warga perlu dibangkitkan agar mereka merasakan kebutuhan atau pentingnya informasi. Hanya dengan memiliki informasi mengenai apa yang terjadi dalam kehidupan pemerintah dan penyelenggaraan pelayanan publik, mereka akan dapat melindungi hak-hak politik, ekonomi dan sosialnya. Dengan memiliki informasi, mereka juga dapat mengetahui sejauh mana pemerintah dan para penyelenggara negara telah memenuhi kewajibannya serta memperhatikan kebutuhan dan kepentingan publik. Lebih dari itu, informasi adalah alat utama bagi warga untuk dapat mengontrol perilaku pemerintah.

Karena itu, peraturan perundangan harus diciptakan untuk melindungi akses warga terhadap informasi yang terkait dengan penyelenggaraan

pemerintahan. Informasi mengenai anggaran, pelayanan publik dan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan lainnya harus terbuka dan mudah diakses oleh warga. Negara harus melindungi akses warganya terhadap semua yang terjadi dalam penyelenggaraan negara karena penyelenggaraan negara adalah amanah warga. Setiap warga memiliki *the right to know* mengenai apapun yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Hak warga atas informasi dapat diabaikan, hanya untuk hal tertentu yang menurut kesepakatan dengan warga (atau melalui wakilnya) perlu dikelola secara tertutup untuk kepentingan negara.

Pada skala mikro, hubungan kekuasaan yang tidak wajar juga terjadi di dalam birokrasi publik. Struktur birokrasi yang hirarkis telah menghasilkan pola hubungan kekuasaan yang tidak sehat antara pejabat atasan dengan pejabat bawahan dan staf. Birokrasi yang hirarkis memusatkan kekuasaan di tangan atasan. Semakin tinggi kedudukan hirarki semakin besar kekuasaan yang dimiliki oleh seorang pejabat birokrasi. Apalagi dalam budaya yang paternalistik, pejabat atasan memiliki kewenangan legal formal dan budaya yang luar biasa besarnya. Mereka cenderung menguasai informasi dan secara sepihak dapat menentukan pendistribusian informasi kepada bawahannya. Informasi mengenai anggaran yang cenderung hanya dimiliki oleh kepala, bendaharawan dan pimpinan proyek, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya menjadi salah satu bukti dari tesis ini.

Struktur birokrasi yang hirarkis dan cenderung menciptakan arus informasi yang vertikal di dalam birokrasi publik menjadi salah satu faktor

yang mempersulit terwujudnya transparansi. Jangankan warga yang ada di luar arena birokrasi dan politik, mereka yang ada di dalam birokrasi sendiri juga seringkali mengalami kesulitan untuk mengakses informasi. Kepemilikan akses informasi tergantung pada kedekatannya terhadap kekuasaan. Kegagalan mengurangi hirarki kekuasaan di dalam birokrasi publik membuat distribusi dan pemerataan informasi dalam birokrasi sangat sulit diwujudkan. Perkembangan teknologi informasi yang semestinya dapat dimanfaatkan untuk pemerataan informasi dan mengurangi terjadinya distorsi dalam informasi seringkali tidak dapat diterapkan dalam birokrasi publik karena pimpinan takut kehilangan monopoli informasi. Monopoli informasi selama ini memberikan keleluasaan pada pimpinan untuk mengembangkan *vested interest* dan kekuasaan untuk kepentingannya sendiri.

Mengurangi jenjang hirarki bukanlah pekerjaan yang mudah karena terkait dengan masalah yang lebih mendasar dalam kehidupan pemerintah yaitu menyangkut pemahaman pemerintah mengenai apa sebenarnya misi utama yang mereka miliki. Hal ini terkait dengan *mindset* yang salah, yang sampai sekarang masih sangat kuat berada dalam alam pikir para penyelenggara negara, yaitu bahwa misi utama pemerintah adalah untuk mengontrol perilaku warga agar jangan sampai melakukan *moral hazards*. Pemerintah menganggap pada dasarnya setiap warga negara cenderung melakukan *moral hazards*, sehingga struktur birokrasi harus dirancang sedemikian rupa agar mereka dapat mengontrol perilaku warga. Untuk itu pemerintah mengembangkan struktur birokrasi yang panjang yang

menghubungkan pemerintah pusat di Jakarta dengan pemerintah kelurahan di Sabang atau Merauke.

Mindset seperti ini tentu harus diubah. Misi utama pemerintah bukan untuk mengontrol perilaku warga melainkan untuk melayani kebutuhan warga. *The core business of the government is to serve the publik.* Untuk itu harus diciptakan keseimbangan yang optimal antara kepentingan untuk mencegah terjadinya *moral hazards* dan melayani kebutuhan warga. Agar optimalitas dalam memenuhi kedua hal itu diperoleh, maka sikap saling percaya (*trust*) harus ditanamkan dan ditumbuhsururkan dalam hubungan antara warga dan para penyelenggara negara serta antar para penyelenggara negara itu sendiri. Kemampuan membangun hubungan berdasarkan *trust* ini sangat penting untuk melakukan restrukturisasi dan harmonisasi hubungan antara warga dengan para penyelenggara negara. Restrukturisasi birokrasi pemerintah dengan membuat jenjang birokrasi menjadi lebih pendek dan terbuka hanya akan dapat dilakukan apabila kita dapat membangun pemerintahan berdasarkan *trust*.

Untuk mempermudah pengembangan pemerintahan berdasar *trust*, pemerintah harus mulai mengubah persepsinya mengenai warga negara. Dengan demikian, pemerintah perlu mengkritisi keberadaan peraturan perundangan yang selama ini telah mendorong pemerintah menempatkan warga negara dalam posisi sebagai ancaman, bukan sebagai mitra dan pemberi mandat (*principal*). Pendekatan keamanan secara berlebihan yang selama ini dikembangkan tidak relevan lagi untuk dipertahankan. Sebaliknya, pemerintah

harus mulai melihat sisi positif dari keberadaan dan partisipasi warga dalam kegiatan publik. Pembagian peran yang lebih berimbang dan proporsional antara pemerintah dan warga dalam kehidupan pemerintahan dan pelayanan publik harus mulai dipikirkan. Pembagian informasi antara pemerintah dan warga harus diperluas sehingga akses warga terhadap informasi mengenai masalah publik (*public affairs*) dapat ditingkatkan.

C. Peran dan Fungsi Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah dalam Rangka Mewujudkan *Good Governance*

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan di Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah¹³³ diperoleh data mengenai peran dan fungsi Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah yang terbagi dalam beberapa substansi, yang secara singkat akan penulis uraikan sebagai berikut:

Tabel 4.2.
Jumlah Kasus Berdasarkan Substansi Transparansi Keuangan
KIP Jawa Tengah Tahun 2011-2012

No	Tahun	Jumlah Kasus	Keterangan
1	2011	21 kasus	
2	2012	27 kasus	
	JUMLAH	48 kasus	

Sumber: KIP Jawa Tengah, 2013

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa terjadi kenaikan jumlah kasus berdasarkan substansi transparansi keuangan yang ditangani oleh Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah dari tahun 2011 ke tahun 2012 yang mana pada tahun 2011 terdapat 21 kasus sengketa informasi menjadi 27

¹³³ Hasil Penelitian di Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah, pada tanggal 16 April 2013

kasus sengketa informasi pada tahun 2012. Hal tersebut dikarenakan dengan adanya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dapat mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam hal permohonan transparansi setiap kebijakan publik dan informasi publik yang diambil atau disampaikan oleh pemerintah.

Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa pemerintah dalam setiap kebijakan publiknya tidak transparan dan masyarakat tidak dilibatkan dalam pengambilan kebijakan publik. Dalam hal adanya sengketa informasi publik, dengan kehadiran Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan adanya Komisi Informasi Publik, masyarakat mempunyai wadah untuk meminta permohonan transparansi kebijakan publik yang diambil oleh pemerintah.

Tabel 4.3.
Jumlah Kasus Berdasarkan Substansi Dokumen Pengelolaan Unit
KIP Jawa Tengah Tahun 2011-2012

No	Tahun	Jumlah Kasus	Keterangan
1	2011	15 kasus	
2	2012	21 kasus	
	JUMLAH	36 kasus	

Sumber: KIP Jawa Tengah, 2013

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa terjadi kenaikan jumlah kasus berdasarkan dokumen pengelolaan unit yang ditangani oleh Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah dari tahun 2011 ke tahun 2012 yang mana pada tahun 2011 terdapat 15 kasus sengketa informasi menjadi 21 kasus sengketa informasi pada tahun 2012. Hal tersebut dikarenakan dengan adanya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dapat mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam

hal permohonan transparansi setiap kebijakan publik atau informasi publik yang diambil atau disampaikan oleh pemerintah.

Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa dalam hal dokumen pengelolaan unit, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah belum melakukan transparansi. Hal tersebut dapat diketahui dari jumlah kasus yang masuk ke Komisi Informasi Publik dari tahun 2011 sampai 2012 mengalami peningkatan.

Tabel 4.4.
Jumlah Kasus Berdasarkan Substansi Lingkungan (AMDAL)
KIP Jawa Tengah Tahun 2011-2012

No	Tahun	Jumlah Kasus	Keterangan
1	2011	3 kasus	
2	2012	1 kasus	
	JUMLAH	4 kasus	

Sumber: KIP Jawa Tengah, 2013

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa terjadi penurunan jumlah kasus berdasarkan substansi lingkungan (AMDAL) yang ditangani oleh Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah dari tahun 2011 ke tahun 2012 yang mana pada tahun 2011 terdapat 3 kasus sengketa informasi menjadi 1 kasus sengketa informasi pada tahun 2012.

Berdasarkan hal tersebut di atas dapat diketahui bahwa pihak pemerintah atau pengusaha sudah melakukan transparansi dalam menginformasikan segala sesuatu yang berhubungan dengan informasi publik khususnya mengenai AMDAL. Apabila dalam substansi lingkungan yang berhubungan dengan AMDAL ini tidak transparan, apa yang ditakutkan masyarakat mengenai pencemaran lingkungan dapat terjadi.

Tabel 4.5.
Jumlah Kasus Berdasarkan Substansi Transparansi Pengelolaan
SDM/CPNS KIP Jawa Tengah Tahun 2011-2012

No	Tahun	Jumlah Kasus	Keterangan
1	2011	6 kasus	
2	2012	4 kasus	
	JUMLAH	10 kasus	

Sumber: KIP Jawa Tengah, 2013

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa terjadi penurunan jumlah kasus berdasarkan substansi transparansi pengelolaan SDM/CPNS yang ditangani oleh Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah dari tahun 2011 ke tahun 2012 yang mana pada tahun 2011 terdapat 6 kasus sengketa informasi menjadi 4 kasus sengketa informasi pada tahun 2012. Hal ini dikarenakan pihak pemerintah sudah melakukan transparansi dalam menginformasikan segala sesuatu yang berhubungan dengan publik.

Berdasarkan hal tersebut di atas dapat diketahui bahwa dalam pengelolaan sumber daya manusia khususnya dalam penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) pemerintah Provinsi Jawa Tengah sudah melakukan transparansi. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah telah melakukan penerimaan CPNS dengan melalui sistem online dan mengumumkan hasil penerimaan CPNS tersebut secara terbuka.

Tabel 4.6.
Jumlah Kasus Berdasarkan Substansi Proses Perijinan
KIP Jawa Tengah Tahun 2011-2012

No	Tahun	Jumlah Kasus	Keterangan
1	2011	7 kasus	
2	2012	5 kasus	
	JUMLAH	12 kasus	

Sumber: KIP Jawa Tengah, 2013

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa terjadi penurunan jumlah kasus berdasarkan substansi proses perijinan yang ditangani oleh Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah dari tahun 2011 ke tahun 2012 yang mana pada tahun 2011 terdapat 7 kasus sengketa informasi menjadi 5 kasus sengketa informasi pada tahun 2012.

Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa terjadinya penurunan jumlah kasus dalam proses perijinan yang ditangani oleh Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah dikarenakan pihak pemerintah sudah melakukan transparansi dalam menginformasikan segala sesuatu yang berhubungan dengan publik dan melaksanakan proses perijinan itu sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan di Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah diperoleh data bahwa peran dan fungsi Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah dalam memberikan solusi dalam penyelesaian sengketa informasi, dapat diuraikan sebagai berikut:

Tabel 4.7.
Solusi Penyelesaian Sengketa Informasi
KIP Jawa Tengah 2011-2012

No	Solusi	Tahun		Jumlah
		2011	2012	
1	Mediasi Gagal	6	7	13
2	Perdamaian	39	36	75
3	Pencabutan Permohonan	3	-	3
4	Pengembalian Berkas	6	15	21
5	Dalam Proses	-	3	3

Sumber: KIP Jawa Tengah, 2013

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa sebagian besar solusi penyelesaian sengketa informasi yang dilakukan oleh Komisi Informasi Publik

(KIP) Jawa Tengah dari tahun 2011-2012 dihasilkan kesepakatan perdamaian di antara para pihak yang dituangkan dalam Putusan Komisi Informasi Publik.

Berdasarkan keseluruhan data tersebut dapat dilihat bahwa apabila pemerintah sudah melakukan transparansi dalam memberikan informasi kepada masyarakat dalam segala aspek kehidupan, maka kasus sengketa informasi akan dapat diminimalisir dan masyarakat akan lebih percaya dan yakin akan kinerja pemerintah.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Rahajeng Wulandari selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah,¹³⁴ diperoleh keterangan bahwa upaya pemerintah untuk mendorong implementasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik ditempuh dengan membentuk unit khusus yaitu Komisi Informasi Publik pada tingkat pusat, propinsi dan jika diperlukan pada tingkat kabupaten/kota. Sejumlah pemerintah daerah cukup serius dengan membentuk Komisi Informasi Daerah, yaitu Provinsi Gorontalo, Jawa Tengah, Jawa Barat, Jawa Timur, Banten, Kepulauan Riau, Sulawesi Selatan, Sumatera Selatan, Lampung, dan DI Yogyakarta.

Menurut Rahajeng Wulandari selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah,¹³⁵ komisi informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan peraturan pelaksanaanya,

¹³⁴ Wawancara dengan Rahajeng Wulandari selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah, pada tanggal 16 April 2013

¹³⁵ Wawancara dengan Rahajeng Wulandari selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah, pada tanggal 16 April 2013

menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan atau adjudikasi.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Nuraini Dewi Maharani selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah,¹³⁶ peran dan fungsi Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah dalam rangka mewujudkan *good governance* adalah menerima, memeriksa dan memutus sengketa informasi di propinsi atau kabupaten/kota melalui mediasi dan/atau adjudikasi nonlitigasi, menetapkan kebijakan khusus standar layanan informasi publik untuk tingkat propinsi atau kabupaten/kota berdasarkan standar layanan informasi publik yang berlaku nasional sebagaimana ditetapkan oleh komisi informasi pusat.

Menurut Nuraini Dewi Maharani selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah,¹³⁷ pembuatan aturan atau kebijakan mengenai mekanisme pengelolaan pengaduan masyarakat dalam layanan informasi publik, seharusnya sudah sejalan dengan pembentukan komisi informasi, karena pada Pasal 26 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, ditegaskan bahwa tugas komisi informasi adalah menerima, memeriksa dan memutus permohonan penyelesaian sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau adjudikasi nonlitigasi yang diajukan oleh setiap pemohon informasi publik berdasarkan alasan sebagaimana dimaksud dalam UU ini. Dan tahap awalnya tentu saja

¹³⁶ Wawancara dengan Nuraini Dewi Maharani selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah, pada tanggal 17 April 2013

¹³⁷ Wawancara dengan Nuraini Dewi Maharani selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah, pada tanggal 17 April 2013

ada proses pengaduan dari masyarakat, sehingga perlu ditetapkan suatu kebijakan mengenai mekanisme pengelolaan pengaduan masyarakat.

Selain itu, Pemerintah melalui Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo) telah melakukan sejumlah kegiatan di beberapa daerah terkait sosialisasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Tujuan dari pelaksanaan sosialisasi tersebut agar Pemda dapat mempersiapkan hal-hal yang dibutuhkan dalam usaha membuka informasi kepada masyarakat sekaligus mempersiapkan pembentukan Komisi Informasi di daerahnya. Dengan terselenggaranya Sosialisasi Keterbukaan Informasi Publik ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan wawasan kepada Peserta mengenai Keterbukaan Informasi Publik (KIP) serta meningkatkan pemahaman tentang peraturan perundang-undangan terkait KIP sehingga diperoleh kesamaan persepsi baik dalam melakukan maupun mendukung kegiatan Keterbukaan Informasi Publik serta penyampaian informasi dengan baik dan benar kepada masyarakat luas.

Good Governance mensyaratkan terbangunnya keberdayaan yang berkeselimbangan antara berbagai pihak: pemerintah dan rakyat. Lebih spesifik lagi, keseimbangan *power* antara eksekutif, legislatif dan rakyat atau masyarakat dalam mengambil berbagai kebijakan khususnya terkait dengan pembangunan. Keseimbangan dalam konteks ini tentu saja tidak identik dengan kesamarataan atau setingkat, akan tetapi lebih dekat kepada makna kesetaraan dan kesederajatan atau kemitraan.

Seseorang akan disebut mitra bagi yang lain manakala di antara mereka telah terbangun hubungan mutualisme, dimana satu sama lain saling

membutuhkan, saling memberi dan saling menerima. Adapun sikap menggantungkan diri kepada orang lain atau pihak lain tidak dikatakan sebagai setara atau bermitra. Demikian halnya dengan kecenderungan memaksakan kehendak atau menyalahkan orang lain terhadap permasalahan yang diderita. Itu semua adalah implikasi dari ketidakberdayaan dan ketidakmandirian.

Jika tradisi sedemikian masih belum dapat dihilangkan, sesungguhnya mencapai fase keberdayaan dan kemitraan di tengah masyarakat masih sangat jauh. Guna menjalin sebuah kemitraan, masing-masing yang akan bermitra mesti mengenali potensi dirinya. Mengenali potensi diri bukan sebatas memperoleh legalisasi formal ataupun mendapat pengakuan orang lain atau pihak lain, akan tetapi lebih kepada kemampuan memberdayakan seluruh potensi yang dimiliki secara maksimal, sehingga dapat memberikan manfaat.

Perbedaan paling pokok antara konsep *government* dan *governance* terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa. Konsep pemerintahan berkonotasi peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaraan berbagai otoritas tadi. Sedangkan dalam *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumberdaya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep *governance* terkandung unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan. Mungkin definisi yang dirumuskan IIAS adalah yang paling tepat menangkap makna tersebut yakni "*the process*

whereby elements in society wield power and authority, and influence and enact policies and decisions concerning public life, economic and social development." Terjemahan dalam bahasa kita, adalah proses di mana berbagai unsur dalam masyarakat menggalang kekuatan dan otoritas, dan mempengaruhi dan mengesahkan kebijakan dan keputusan tentang kehidupan publik, serta pembangunan ekonomi dan sosial.

Ada tiga pilar pokok yang mendukung kemampuan suatu bangsa dalam melaksanakan *good governance*, yakni: pemerintah (*the state*), *civil society* (masyarakat adab, masyarakat madani, masyarakat sipil), dan pasar atau dunia usaha. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab baru tercapai bila dalam penerapan otoritas politik, ekonomi dan administrasi ketiga unsur tersebut memiliki jaringan dan interaksi yang setara dan sinerjik. Interaksi dan kemitraan seperti itu biasanya baru dapat berkembang subur bila ada kepercayaan (*trust*), transparansi, partisipasi, serta tata aturan yang jelas dan pasti. *Good governance* yang sehat juga akan berkembang sehat di bawah kepemimpinan yang berwibawa dan memiliki visi yang jelas.

Konsep *good governance* yang dianjurkan oleh lembaga-lembaga donor internasional tersebut kemudian berubah akibat pengaruh Amerika Serikat yang menggunakan globalisasi untuk menebarkan sistem pasar bebas ke segala penjuru dunia. Sejak itu *good governance* diartikan sama dengan *less government*. Semua kebutuhan masyarakat, termasuk kebutuhan masyarakat di negara dapat dipenuhi lebih baik bila campur tangan

pemerintah tidak terlalu dominan. Berubahlah *good governance* menjadi *best government* adalah *less government*.

Berbagai *assessment* yang diadakan oleh lembaga-lembaga internasional selama ini menyimpulkan bahwa Indonesia sampai saat ini belum mampu mengembangkan *good governance*. Mungkin karena alasan itulah muncul Gerakan Reformasi yang digulirkan oleh para mahasiswa dari berbagai kampus, walaupun masih terbatas pada pemberantasan praktik KKN (*clean governance*). Hingga saat ini salah satu tuntutan pokok dari Amanat Reformasi itu pun belum terlaksana. Kebijakan yang tidak jelas, penempatan personil yang tidak kredibel, *enforcement* menggunakan, serta kehidupan politik yang kurang berorientasi pada kepentingan bangsa telah menyebabkan dunia bertanya apakah Indonesia memang serius melaksanakan *good governance*.

Tidak perlu disanggah lagi bahwa Indonesia Masa Depan yang dicita-citakan amat memerlukan *good governance* seperti yang dikonseptualisasikan oleh IIAS. Pengembangan *good governance* tersebut harus menjadi tanggung jawab kita semua. Dalam kondisi seperti sekarang, pemerintah, yang selama ini mendapat tempat yang dominan dalam penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi, sukar diharapkan secara sadar dan sukarela, akan berubah dan menjelma menjadi bagian yang efektif dari *good governance* Indonesia. Karena itu pembangunan *good governance* dalam menuju Indonesia Masa Depan harus dilakukan melalui tekanan eksternal dari luar birokrasi atau pemerintah, yakni melalui pemberdayaan *civil society* untuk

memperbesar partisipasi berbagai warga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kekuatan eksternal kedua yang dapat memaksa timbulnya *good governance* adalah dunia usaha. Pola hubungan kolusif antara dunia usaha dengan pemerintah yang telah berkembang selama lebih dari 3 (tiga) dekade harus berubah menjadi hubungan yang lebih adil dan terbuka.

Kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance*. Menyadari pentingnya masalah ini, prinsip-prinsip *good governance* diurai satu persatu sebagaimana tertera di bawah ini:

1. Partisipasi Masyarakat

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.

2. Tegaknya Supremasi Hukum

Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.

3. Transparansi

Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

4. Peduli pada Stakeholder

Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.

5. Berorientasi pada Konsensus

Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.

6. Kesetaraan

Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.

7. Efektifitas dan Efisiensi

Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

8. Akuntabilitas

Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun

kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggung jawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

9. Visi Strategis

Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

Good Governance hanya bermakna bila keberadaannya ditopang oleh lembaga yang melibatkan kepentingan publik. Jenis lembaga tersebut adalah sebagai berikut:

1. Negara

- a. Menciptakan kondisi politik, ekonomi dan sosial yang stabil
- b. Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan
- c. Menyediakan *public service* yang efektif dan *accountable*
- d. Menegakkan HAM
- e. Melindungi lingkungan hidup
- f. Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik

2. Sektor Swasta

- a. Menjalankan industri
- b. Menciptakan lapangan kerja

- c. Menyediakan insentif bagi karyawan
 - d. Meningkatkan standar hidup masyarakat
 - e. Memelihara lingkungan hidup
 - f. Menaati peraturan
 - g. Transfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat
 - h. Menyediakan kredit bagi pengembangan UKM
3. Masyarakat Madani
- a. Menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi
 - b. Mempengaruhi kebijakan publik
 - c. Sebagai sarana *cheks and balances* pemerintah
 - d. Mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah
 - e. Mengembangkan SDM
 - f. Sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat

D. Kendala-Kendala yang Dihadapi oleh Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah dalam Penyelesaian Sengketa Informasi yang Terjadi

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Rahajeng Wulandari selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah,¹³⁸ diperoleh keterangan bahwa walaupun semua sengketa informasi publik dapat diselesaikan, baik melalui putusan yang dihasilkan melalui proses mediasi, bukan berarti Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah tidak mempunyai kendala dalam menyelesaikan sengketa informasi publik. Adapun

¹³⁸ Wawancara dengan Rahajeng Wulandari selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah, pada tanggal 16 April 2013

kendala-kendala yang dihadapi oleh Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah dalam menyelesaikan sengketa informasi publik adalah:

1. Faktor Internal

Adapun faktor internal yang dihadapi oleh Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah antara lain adalah dari sumber daya manusia yaitu jumlah anggota KIP yang hanya 5 orang sehingga untuk menyelesaikan sengketa informasi publik yang masuk membutuhkan waktu yang lama. Selain itu dikarenakan jumlah anggota KIP yang hanya 5 orang itu akan menyulitkan Komisi Informasi Publik dalam proses sosialisasi kepada masyarakat mengingat luas wilayah Provinsi Jawa Tengah yang sangat luas.

2. Faktor Eksternal

Sedangkan untuk faktor eksternal yang dihadapi oleh Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah adalah belum adanya kesadaran dari masyarakat dalam hal transparansi publik yang diambil oleh pemerintah.

Dalam hal sengketa sudah dapat diselesaikan, maka putusan Komisi Informasi bersifat final dan mengikat sebab putusan ini didasarkan atas kesepakatan pihak yang bersengketa, kemudian dengan putusan yang dihasilkan melalui proses adjudikasi. Dalam hal ini maka pihak yang bersengketa yang tidak dapat menerima putusan Komisi Informasi dapat mengajukan gugatan ke pengadilan. Gugatan diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) apabila Badan Publik yang digugat adalah Badan Publik Negara dan diajukan ke Pengadilan Negeri apabila Badan Publik yang digugat adalah Badan Publik non Negara.

Menurut Nuraini Dewi Maharani selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah,¹³⁹ Komisi Informasi Provinsi (KIP) Jateng harus ofensif mengawal setiap sengketa informasi dalam persidangan - hanya terdapat kesulitan ketika dalam proses penyelesaian sengketa pada saat permohonan informasi publik, setiap perkara harus dikawal, dimediasi, dan dipertanggungjawabkan secara benar. Semua perkara harus dibuka dan dapat diselesaikan secara fair atau adil.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Rosalia Shela selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah,¹⁴⁰ diperoleh keterangan bahwa terdapat kesulitan ketika dalam proses penyelesaian sengketa pada saat permohonan informasi publik *tele conference* dengan menggunakan fasilitas *Skype* mengalami sambungan yang terputus-putus pada saat Gubernur Jateng Bibit Waluyo disengketakan oleh warga Jawa Barat, Muhammad Hidayat sebagai pemohon. Dalam surat permohonannya, Mohammad Hidayat meminta informasi tentang Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Reguler Inspektorat Pemerintah Provinsi Jawa Tengah atas Kinerja dan Pengelolaan Anggaran dari masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tahun anggaran 2011, Laporan Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah pada Tahun 2010 dan 2011, dan Format informasi yang diminta oleh Pemohon berupa, salinan dalam bentuk *hard copy*

¹³⁹ Wawancara dengan Nuraini Dewi Maharani selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah, pada tanggal 17 April 2013

¹⁴⁰ Wawancara dengan Rosalia Shela selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah, pada tanggal 18 April 2013

(tercetak) dan/atau *soft copy* (data digital) serta melihat dan membaca dokumen aslinya. Permintaan informasi yang diajukan oleh pemohon ternyata tidak ditanggapi oleh Gubernur Jawa Tengah (termohon). Dasar itulah yang digunakan oleh pemohon untuk mengajukan penyelesaian sengketa informasi di Komisi Informasi Provinsi Jawa Tengah (KI Prov Jateng), melalui Komisi Informasi Jateng. Mediasi jarak jauh seperti ini adalah yang pertama kali dilakukan oleh KI Jateng, sebagai pelaksanaan prinsip, cepat, tepat waktu, atas dasar kesepakatan para pihak, kami dapat melaksanakan mediasi jarak jauh menggunakan fasilitas *Skype*. Namun sampai akhir pertemuan mediasi yang pertama berakhir, para pihak belum ada kata sepakat dari para pihak, rapat mediasi akan dilanjutkan.

Menurut Rahajeng Wulandari selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah,¹⁴¹ faktor pendukung Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah dalam penyelesaian sengketa informasi yang terjadi adalah:

1. Melakukan program sosialisasi yang berkelanjutan atas lahirnya UU KIP untuk membangun kesadaran masyarakat dalam rangka mendukung *good governance* terutama pada aspek transparansi dan akuntabilitas.
2. Bahwa Pemerintah daerah yang telah membentuk Komisi Informasi Daerah dan memiliki PPID relatif lebih terbuka atas akses publik terhadap informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat. Keberadaan fungsi kelembagaan ini dapat dimanfaatkan sebagai sentra informasi bagi masyarakat. Walaupun masih muncul

¹⁴¹ Wawancara dengan Rahajeng Wulandari selaku Asisten Komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah, pada tanggal 16 April 2013

persepsi yang berbeda di kalangan aparatur birokrasi terkait dengan ragam kategori informasi publik yang dapat diakses masyarakat. Di Jawa Tengah 4 daerah itu diantaranya Kabupaten Boyolali, Kabupaten Magelang, Kota Salatiga, dan Kota Tegal, belum membentuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID).

Sedangkan faktor penghambat Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah dalam penyelesaian sengketa informasi yang terjadi adalah:

Salah satu upaya lembaga-lembaga instansi pemerintah dan swasta menerapkan UU KIP adalah lebih proaktif mengumumkan informasi kepada publik dengan membuat berbagai media informasi, dan yang paling dominan adalah media website karena mudah diakses, cepat dan terjangkau. Sehingga tindakan proaktif ini akan mengurangi beban badan publik sendiri untuk menjawab setiap permohonan informasi publik yang masuk. Namun dalam perjalanannya, upaya tersebut ternyata tidak dapat berjalan seperti apa yang diharapkan karena tidak ditopangnya program dengan ketersediaan SDM yang memadai sehingga banyak jaringan informasi lembaga atau instansi yang mandek bahkan hanya berjalan ditempat.

Good Governance sebagai suatu gerakan adalah segala daya upaya untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik. Oleh karena itu gerakan *good governance* harus memiliki agenda yang jelas tentang apa yang mesti dilakukan agar tujuan utamanya dapat dicapai. Untuk kasus Indonesia, agenda *good governance* harus disesuaikan dengan kondisi riil bangsa saat ini, yang meliputi:

1. Agenda Politik

Masalah politik seringkali menjadi penghambat bagi terwujudnya *good governance*. Hal ini dapat terjadi karena beberapa sebab, diantaranya adalah acuan konsep politik yang tidak/kurang demokratis yang berimplikasi pada berbagai persoalan di lapangan. Krisis politik yang melanda bangsa Indonesia dewasa ini tidak lepas dari penataan sistim politik yang kurang demokratis. Oleh karena itu perlu dilakukan pembaharuan politik yang menyangkut masalah-masalah penting seperti:

- a. Amandemen UUD 1945 sebagai sumber hukum dan acuan pokok penyelenggaraan pemerintahan, amandemen UUD 1945 harus dilakukan untuk mendukung terwujudnya *good governance* seperti pemilihan presiden langsung, memperjelas susunan dan kedudukan MPR dan DPR, kemandirian lembaga peradilan, kemandirian kejaksaan agung dan penambahan pasal-pasal tentang hak asasi manusia.
- b. Perubahan Undang-Undang Politik dan Undang-Undang Keormasan yang lebih menjamin partisipasi dan mencerminkan keterwakilan rakyat.
- c. Reformasi agraria dan perburuhan
- d. Mempercepat penghapusan peran sosial politik TNI
- e. Penegakan supremasi hukum

2. Agenda Ekonomi

Krisis ekonomi bisa melahirkan berbagai masalah sosial yang bila tidak teratasi akan mengganggu kinerja pemerintahan secara menyeluruh.

Untuk kasus Indonesia, permasalahan krisis ekonomi ini telah berlarut-larut dan belum ada tanda-tanda akan segera berakhir. Kondisi demikian ini tidak boleh dibiarkan berlanjut dan harus segera ada percepatan pemulihan ekonomi. Mengingat begitu banyak permasalahan ekonomi di Indonesia, perlu dilakukan prioritas-prioritas kebijakan. Prioritas yang paling mendesak untuk pemulihan ekonomi saat ini antara lain:

a. Agenda Ekonomi Teknis

Otonomi Daerah. Pemerintah dan rakyat Indonesia telah membuat keputusan politik untuk menjalankan otonomi daerah yang esensinya untuk memberikan keadilan, kepastian dan kewenangan yang optimal dalam pengelolaan sumber daya daerah guna memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi yang dimilikinya. Agar pelaksanaan otonomi daerah ini berjalan tanpa gejolak dibutuhkan serangkaian persiapan dalam bentuk strategi, kebijakan program dan persiapan institusi di tingkat pusat dan daerah.

Sektor Keuangan dan Perbankan. Permasalahan terbesar sektor keuangan saat ini adalah melakukan segala upaya untuk mengembalikan fungsi sektor perbankan sebagai intermediasi, serta upaya mempercepat kerja BPPN. Hal penting yang harus dilakukan antara lain pertama; tidak adanya dikhotomi antara bankir nasional dan bankir asing, lebih diperlukan kinerja yang tinggi, tidak peduli apakah hal itu dihasilkan oleh bankir nasional ataupun asing. Kedua, perlu lebih mendorong dilakukannya merger atau akuisisi, baik di bank

BUMN maupun swasta. Ketiga, pencabutan blanket guarantee perlu dipercepat, namun dilakukan secara bertahap. Keempat, mendorong pasar modal dan mendorong independensi pengawasan (Bapepam). Kelima, perlunya penegasan komitmen pemerintah dalam hal kinerja BPPN khususnya dalam pelepasan aset dalam waktu cepat atau sebaliknya.

Kemiskinan dan Ekonomi Rakyat. Pemulihan ekonomi harus betul-betul dirasakan oleh rakyat kebanyakan. Hal ini praktis menjadi prasarat mutlak untuk membantu penguatan legitimasi pemerintah, yang pada gilirannya merupakan bekal berharga bagi percepatan proses pembaharuan yang komprehensif menuju Indonesia baru.

b. Agenda Pengembalian Kepercayaan

Hal-hal yang diperlukan untuk mengembalikan atau menaikkan kepercayaan terhadap perekonomian Indonesia adalah kepastian hukum, jaminan keamanan bagi seluruh masyarakat, penegakkan hukum bagi kasus-kasus korupsi, konsistensi dan kejelasan kebijakan pemerintah, integritas dan profesionalisme birokrat, disiplin pemerintah dalam menjalankan program, stabilitas sosial dan politik, dan adanya kepemimpinan nasional yang kuat.

3. Agenda Sosial

Masyarakat yang berdaya, khususnya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan merupakan perwujudan riil *good governance*. Masyarakat semacam ini akan solid dan berpartisipasi aktif

dalam menentukan berbagai kebijakan pemerintahan. Selain itu masyarakat semacam ini juga akan menjalankan fungsi pengawasan yang efektif dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.

Sebaliknya, pada masyarakat yang masih belum berdaya di hadapan negara, dan masih banyak timbul masalah sosial di dalamnya seperti konflik dan anarkisme kelompok, akan sangat kecil kemungkinan *good governance* bisa ditegakkan. Salah satu agenda untuk mewujudkan *good governance* pada masyarakat semacam ini adalah memperbaiki masalah sosial yang sedang dihadapi.

Masalah sosial yang cukup krusial dihadapi bangsa Indonesia akhir-akhir ini adalah konflik yang disertai kekejaman sosial luar biasa yang menghancurkan kemanusiaan dan telah sampai pada titik yang membahayakan kelanjutan kehidupan dalam bentuk kekerasan komunal dan keterbuangan sosial dengan segala variannya. Kasus-kasus seperti pergolakan di Aceh dan Ambon adalah beberapa contoh dari masalah sosial yang harus segera mendapatkan solusi yang memadai.

Oleh karena itu masyarakat bersama pemerintah harus melakukan tindakan pencegahan terhadap daerah lain yang menyimpan potensi konflik. Bentuk pencegahan terhadap kekerasan komunal dapat dilakukan melalui; memberikan santunan terhadap mereka yang terkena korban konflik, mencegah berbagai pertikaian -vertikal maupun horizontal- yang tidak sehat dan potensial mengorbankan kepentingan bangsa dan mencegah pula segala bentuk anarkhi sosial yang terjadi di masyarakat.

4. Agenda Hukum

Hukum merupakan faktor penting dalam penegakan *good governance*. Kekurangan atau kelemahan sistem hukum akan berpengaruh besar terhadap kinerja pemerintahan secara keseluruhan. Dapat dipastikan, *good governance* tidak akan berjalan mulus di atas sistem hukum yang lemah. Oleh karena itu penguatan sistem hukum atau reformasi hukum merupakan kebutuhan mutlak bagi terwujudnya *good governance*.

Sementara itu posisi dan peran hukum di Indonesia tengah berada pada titik nadir, karena hukum saat ini lebih dianggap sebagai komoditi daripada lembaga penegak keadilan. Kenyataan demikian ini yang membuat ketidakpercayaan dan ketidaktaatan pada hukum oleh masyarakat.

Untuk memulihkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap hukum dalam rangka mewujudkan *good governance* diperlukan langkah-langkah kongkret dan sistematis. Langkah-langkah tersebut adalah:

- a. Reformasi Konstitusi Konstitusi merupakan sumber hukum bagi seluruh tata penyelenggaraan negara. Untuk menata kembali sistem hukum yang benar perlu diawali dari penataan konstitusi yang oleh banyak kalangan masih banyak mengandung celah kelemahan.
- b. Penegakan Hukum Syarat mutlak pemulihan kepercayaan rakyat terhadap hukum adalah penegakan hukum. Reformasi di bidang penegakkan hukum yang bersifat strategis dan mendesak untuk dilakukan adalah; pertama, reformasi Mahkamah Agung dengan memperbaiki sistem rekrutmen

(pengangkatan), pemberhentian, pengawasan dan penindakan yang lebih menekankan aspek transparansi dan partisipasi masyarakat. Perbaikan sebagaimana tersebut di atas harus dilakukan oleh Komisi Yudisial Independen yang anggotanya terdiri dari mantan hakim agung, kalangan praktisi hukum, akademisi/cendekiawan hukum dan tokoh masyarakat. Kedua, reformasi Kejaksaan. Untuk memulihkan kinerja kejaksaan saat ini khususnya dalam menangani kasus-kasus KKN dan pelanggaran HAM, perlu dilakukan *fit and proper test* terhadap Jaksa Agung dan pembantunya sampai eselon II untuk menjamin integritas pribadi yang bersangkutan. Selain itu untuk mengawasi kinerja kejaksaan perlu dibentuk sebuah komisi Independen Pengawas Kejaksaan.

- c. Pemberantasan KKN karena KKN merupakan penyebab utama dari tidak berfungsinya hukum di Indonesia. Untuk memberantas KKN diperlukan setidaknya dua cara; pertama dengan cara mencegah (preventif) dan kedua, upaya penanggulangan (represif). Upaya pencegahan dilakukan dengan cara memberi jaminan hukum bagi perwujudan pemerintahan terbuka (*open government*) dengan memberikan jaminan kepada hak publik seperti hak mengamati perilaku pejabat, hak memperoleh akses informasi, hak berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan hak mengajukan keberatan bila ketiga hak di atas tidak dipenuhi secara memadai. Sedangkan upaya penanggulangan (setelah korupsi muncul) dapat diatasi dengan mempercepat pembentukan Badan Independen Anti Korupsi yang berfungsi melakukan penyidikan dan penuntutan kasus-

kasus korupsi, memperkenalkan hakim-hakim khusus yang diangkat khusus untuk kasus korupsi (hakim ad hoc) dan memperlakukan asas pembuktian terbalik secara penuh.

- d. Sumbangan Hukum dalam Mencegah dan Menanggulangi Disintegrasi Bangsa Pengakuan identitas terhadap nilai-nilai lokal, pemberian kewenangan dan representasi yang lebih luas kepada daerah, pemberdayaan kemampuan masyarakat dan akses pengelolaan terhadap sumber daya alam lokal menjadi isu penting yang sangat strategis di dalam menciptakan integritas sosial, karena selama lebih dari tiga dekade masyarakat selalu ditempatkan sebagai obyek, tidak diakui berbagai eksistensinya dan diperlakukan tidak adil. Akumulasi dari permasalahan tersebut akhirnya menciptakan potensi yang sangat signifikan bagi proses disintegrasi.
- e. Pengakuan Terhadap Hukum Adat dan Hak Ekonomi Masyarakat Untuk menjamin hak-hak masyarakat hukum adat, maka diperlukan proses percepatan di dalam menentukan wilayah hak ulayat adat secara partisipatif. Dengan begitu rakyat akan mendapatkan jaminan di dalam menguasai tanah ulayat adat mereka dan juga akses untuk mengelola sumber daya alam di lingkungan dan milik mereka sendiri.
- f. Pemberdayaan Eksekutif, Legislatif dan Peradilan Untuk lebih meningkatkan representasi kepentingan daerah di tingkat nasional, perlu dilakukan rekomposisi keanggotaan utusan daerah, di mana keterwakilan rakyat di daerah secara kongkret diakomodasi melalui pemilihan anggota

utusan daerah secara langsung oleh rakyat. Sistem pemilihan langsung juga dilakukan untuk para pejabat publik di daerah khususnya gubernur, bupati/walikota.

Penerapan penegak hukum harus dilakukan secara kontekstual dengan menggunakan kebijakan '*selective enforcement*' sehingga keadilan memang berasal dari rasa keadilan yang hidup di masyarakat.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian serta analisis yang telah diuraikan pada bab-bab terdahulu, berikut disampaikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Peranan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dalam rangka mewujudkan *good governance* di Provinsi Jawa Tengah adalah dengan memberikan hak kepada masyarakat untuk memperoleh informasi. Hak untuk memperoleh informasi adalah hak yang dimiliki masyarakat untuk memperoleh atau mengakses informasi yang dikelola oleh Negara. Terbitnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menjadi instrumen pendukung bagi terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik tersebut setidaknya dapat mengakomodir terwujudnya tiga prinsip *good governance*, yaitu transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Berdasarkan hal tersebut, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik mengamanahkan setiap aparatur pemerintahan baik pemerintah pusat hingga kecamatan bahkan desa untuk melakukan transparansi publik. Dari data yang masuk ke Komisi Informasi Publik (KIP) Jawa Tengah, dengan adanya Undang-Undang Nomor 14

Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik ternyata membawa pengaruh yang positif dilihat dari banyaknya kasus-kasus sengketa informasi publik yang masuk ke Komisi Informasi Publik atau masyarakat menghendaki transparansi informasi publik dengan mengajukan sengketa ke Komisi Informasi Publik (KIP).

2. Peran dan fungsi Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah dalam rangka mewujudkan *good governance* adalah menerima, memeriksa dan memutus sengketa informasi di propinsi atau kabupaten/kota melalui mediasi dan/atau adjudikasi nonlitigasi, menetapkan kebijakan khusus standar layanan informasi publik untuk tingkat propinsi atau kabupaten/kota berdasarkan standar layanan informasi publik yang berlaku nasional sebagaimana ditetapkan oleh komisi informasi pusat.
3. Walaupun semua sengketa informasi publik dapat diselesaikan, baik melalui putusan yang dihasilkan melalui proses mediasi, bukan berarti Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah tidak mempunyai kendala dalam menyelesaikan sengketa informasi publik. Adapun faktor-faktor yang menjadi kendala yang dihadapi oleh Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah dalam menyelesaikan sengketa informasi publik adalah faktor internal dan faktor eksternal. Adapun faktor internal yang dihadapi oleh Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah antara lain adalah dari sumber daya manusia yaitu jumlah anggota KIP yang hanya 5 orang sehingga untuk menyelesaikan sengketa informasi publik yang masuk membutuhkan waktu yang lama. Selain itu dikarenakan jumlah

anggota KIP yang hanya 5 orang itu akan menyulitkan Komisi Informasi Publik dalam proses sosialisasi kepada masyarakat mengingat luas wilayah Provinsi Jawa Tengah yang sangat luas. Sedangkan untuk faktor eksternal yang dihadapi oleh Komisi Informasi Publik Provinsi Jawa Tengah adalah belum adanya kesadaran dari masyarakat dalam hal transparansi publik yang diambil oleh pemerintah.

B. Saran

1. Hendaknya Komisi Informasi Provinsi (KIP) Jawa Tengah harus lebih ofensif mengawal setiap sengketa informasi dalam persidangan. Setiap perkara harus dikawal, dimediasi, dan dipertanggungjawabkan secara benar agar semua perkara tersebut dapat dibuka dan diselesaikan secara fair atau adil.
2. Dalam pembuatan aturan atau kebijakan mengenai mekanisme pengelolaan pengaduan masyarakat dalam layanan informasi publik, hendaknya harus sejalan dengan pembentukan komisi informasi dan Pasal 26 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 2001
- A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayumedia, 2005
- A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of The Law of The Constitution*, London: English Language Book Society and Mac Hillan, 1971
- Abdul Rahman Ma'mun, dalam *Opini*, Jawa Pos, 28 September 2010
- Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983
- Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005
- _____, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008
- Agus Sutiono dan Ambar TS, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: Gava Media, 2004
- Amin, *Demokrasi Selayang Pandang*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1981
- Amirmachmud, "Demokrasi Undang-Undang dan Peran Rakyat", dalam PRISMA No. 8 LP3ES, Jakarta, 1984
- Andrari Grahitandaru, *Teknologi Informasi Dan Komunikasi Untuk Meningkatkan Kreativitas Dan Kesadaran Hukum*. Makalah lepas
- Aristoteles, *Politica*, Benyamin H., Trans, New York: Modern Library Book
- Aswab Mahasin, *Negara dan Kuasa*, dalam Majalah Prisma, No. 82, 1984
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta: UI Press, 1995
- C.F.G. Sunaryati Hartono, *Memberdayakan Pusat Dokumentasi Hukum BPHN Sebagai Pusat Informasi Hukum Nasional*, Majalah Hukum Nasional No. 2 Tahun 2001, Jakarta: BPHN, 2001
- Darji Darmo Harjo, Nyoman Dekker, *Pokok-pokok Demokrasi Pancasila*, Malang: Lembaga Penerbit Universitas Brawijaya, 1979
- Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Cet. I, Jakarta: CV. Rajawali, 1983

- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, 1966
- Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia, 1997
- HM. Ismail, *Etika Birokrasi Dalam Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia*, Malang: Ash-Shiddiqy Press, 1999
- H.W.R Wade, *Administrative Laws*, Oxford: English Language Book Society, 1986
- I Made Leo Wiratma., “*Reformasi Konstitusi: Potret Demokrasi dalam Proses Pembelajaran*“, dalam Jurnal Analisis CSIS. Edisi Tahun XXIX/2000 Nomor, 4
- Isrok, *Wewenang DPRD Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berkaitan Dengan Pemilihan Langsung*, Malang: Disertasi Program Pascasarjana, Universitas Brawijaya, 2005
- Jimly Asshidiqie, *Pergumulan Peran Pemerintahan dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press, 1996
- _____, *Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis: Pokok-Pokok Pikiran Tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif, Legislatif Dalam Rangka Perubahan UUD 1945*. Seminar Hukum Nasional VII Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, Jakarta: BPHN, 1999
- _____, Civility dan Konstitusi, *Republika*, 11 Agustus 2001
- _____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005
- _____, *Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi dalam Proses Peradilan dan Penegakan Hukum yang Efektif, Efisien, dan Transparan*. Makalah dalam Pertemuan Berkala JDIHN Mataram Nusa Tenggara Barat: JDIHN, 2009
- John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Indonesia Inggris*, Jakarta: Gramedia, 1997
- Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum Vol. 4 No. 3 Tahun 2010
- Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia, *Tanya Jawab Standar Layanan Informasi Publik*, Jakarta: Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia, 2010

- L.K. Somadikarta, *Titik Akses Subjek dalam Organisasi Informasi di Perpustakaan*. Depok, Depok: JIP FS-UI, 1998
- Lili Rasjidi dan Arif Sidharta, *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, Bandung Rosda Karya, 1994
- Loebby Loqman., “Rule of Law da/am Negara Demokrasi”, *Republika*, 23 September 1999
- M. Budiarto, *Peranan Dokumentasi dan Informasi Hukum Dalam Rangka Menunjang Para Pejabat Pengambil Keputusan. Makalah disampaikan dalam Pengarahan Pada Latihan Tenaga Teknis Dokumentasi dan Informasi Hukum Tingkat Dasar*, Jakarta: Departemen Kehakiman, 11 Februari 1991 s.d. 12 Maret 1991
- Majalah Hukum Nasional No 2 Tahun 2011
- Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1998
- _____, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan XIII, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1993
- _____, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Ctk. Pertama, Yogyakarta: Gama Media, 1999
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Bandung: Refika Aditama, Bandung, 2009
- Nukhtoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis, Teori Negara Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005
- Oemar Senoadji, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Seruling Masa, 1966
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1975
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984
- Padmo Wahjono, *Membudayakan UUD 1945*, Jakarta: Ind-Hill Co., 1991
- Pandji Santosa, *Administrasi Publik: Teori dan Aplikasi Good Governance*, Bandung: PT. Reflika Aditama, 2008

- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987
- Philipus M. Hadjon dalam Malik, *Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Tesis tidak diterbitkan, Malang: Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, 2007
- Plato, *Republik*, New York: The Modern Library, 1972
- Putu Laxman Pendit, *Teknologi Informasi Untuk Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum: Aspek Organisasi dan SDM*. Makalah lepas
- Randlom Naning, *Cita dan Citra Hak Asasi Manusia di Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Kriminologi UI, 1983
- _____, *Gatra Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1983
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2002
- Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009
- Robert A Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992
- Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Bandung: Eresco, 1965
- Romi Satrio Wahono, *Teknologi Informasi Untuk Perpustakaan: Perpustakaan digital dan sistem otomatisasi perpustakaan*. <http://romosatriowahono.net>
- Satjipto Rahardjo., “Keluasan Reformasi Hukum”, *Kompas* 8 Mei 1998
- SF. Marbun, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia*, Disertasi, Bandung: Program Pascasarjana UNPAD, 2001
- Sirajudin, Didik Sukrino, Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Malang: Setara Press, 2005
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1980
- Sri Ati Suwanto, *Teknologi Informasi untuk Perpustakaan dan Pusat Dokumentasi dan Informasi*. Makalah disampaikan pada Diklat Teknis Perpustakaan dan Dokumentasi, Provinsi Jateng 2003

Sri Soemantri Swignya, *Pengantar Perkembangan Antar Hukum Tata Negara*, Ctk. 2, Jakarta: CV Rajawali, 1999

Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Alumni, 1973

Sunaryati Hartono, *Apakah the Rule of Law*, Bandung: Alumni, 1976

Zulfikar Zen, *Peran Perpustakaan Dalam Pembinaan Sistem JDI Hukum*, Jakarta: Departemen Ilmu Perpustakaan Universitas Indonesia, 2006