

MENEROPONG

KOMISI

INFORMASI

PUBLIK

**Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002**

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00- (satu juta rupiah) atau paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan dan barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait, sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

MENEROPONG KOMISI INFORMASI PUBLIK

**Mustafa Lutfi, S.Pd., SH., MH.
M. Iwan Satriawan, SH., MH.**

Pengantar:



2013

**Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)
MENEROPONG KOMISI INFORMASI PUBLIK**

© UB Press

Cetakan Pertama, Juli 2013
Hak Cipta dilindungi Undang-Undang
All Right Reserved

Penulis : Mustafa Lutfi, M. Iwan Satriawan
Perancang Sampul : Tim UB Press
Penata Letak : Tim UB Press
Pracetak dan Produksi : Tim UB Press

Penerbit:



Universitas Brawijaya Press (UB Press)

Penerbitan Elektronik Pertama dan Terbesar di Indonesia
Jl. Veteran, Malang 65145 Indonesia
Telp: 0341-551611 Psw. 376
Fax: 0341-565420
e-mail: ubpress@gmail.com/ubpress@ub.ac.id
<http://www.ubpress.ub.ac.id>

ISBN: 978-602-203-353-0
i-xvii +276 hlm, 15.5 cm x 23.5 cm

*Dilarang keras memfotokopi atau memperbanyak sebagian atau seluruh buku ini
tanpa seizin tertulis dari penerbit*

PENGANTAR PENERBIT

Saat ini, persaingan dan kontestasi dunia pendidikan begitu tinggi. Dunia pendidikan dituntut untuk mampu menghadapi pelbagai tantangan di tengah derasnya arus globalisasi. Buku yang hadir di hadapan pembaca merupakan salah satu alternatif jawaban dari rasa kegamangan terhadap persoalan seputar pendidikan tersebut.

Secara substansi, kandungan buku ini berisi kumpulan tulisan lepas yang sebagian pernah dimuat diberbagai media cetak (koran lokal maupun nasional) dan sebagian lagi merupakan gagasan kreatif dan ide jernih dari para penulisnya terhadap fenomena dan problematika perihal dunia pendidikan. Tentu saja buku ini tidak saja mengupas tuntas sisi buram dunia pendidikan tinggi yang cenderung kapitalistik serta ancaman kehancuran dari industrialisasi PTN & PTS. Namun penulis juga memberikan gagasan segar dan ide kreatif dengan menawarkan model pendidikan yang mencerdaskan, mendewasakan dan memartabatkan manajemen pengelolaan PTN & PTS yaitu dengan memadukan ala pendidikan pesantren dengan perguruan tinggi.

Sebagai buku ilmiah populer alternatif, substansi dalam pembahasan buku ini tidak saja mengupas aspek-aspek sebagaimana pakem dalam dunia pendidikan. Akan tetapi juga memotret pendidikan pesantren yang dewasa ini, semakin menarik perhatian banyak pihak. Tidak sedikit lembaga pendidikan yang berusaha mengadopsi sistem

pendidikan yang dipraktikkan pesantren, sebagaimana saat ini banyak berdiri lembaga pendidikan yang menerapkan sistem asrama. Pesantren mempunyai kedudukan yang strategis di masyarakat oleh karena fungsi dan perannya dalam bidang pendidikan dan pemberdayaan umat dalam bidang pendidikan. Salah satu item analisis itulah, yang akan memanjakan pembaca dalam menelusuri setiap bait makna yang terkandung di dalamnya.

Kami merasa penting menerbitkan buku ilmiah populer yang membahas seputar problematika dunia pendidikan. Karena buku ini sangat berguna sebagai tambahan kepustakaan yang lazim digunakan di dalam kampus khususnya, bagi para penstudi, mahasiswa, dosen, peneliti, praktisi, pemangku kebijakan dan para santri yang konsen terhadap kajian tersebut. Untuk itu saran dan kritik konstruktif terhadap substansi buku ini menjadi sangat bermakna untuk kualitas atau mutu terbitan dari UB Press ke depannya. Kami berharap semoga dengan terbitnya buku ini, dapat bermanfaat untuk pengembangan dan kemajuan pendidikan di negeri ini. Amin. Salam Redaksi!

Malang, Juni 2013

Redaksi

PENGANTAR PAKAR

Pendidikan merupakan hal yang sangat penting untuk diperoleh anak-anak ataupun orang dewasa. Pendidikan menjadi salah satu modal dasar sekaligus penting bagi seseorang agar dapat berhasil dan mampu meraih kesuksesan dalam kehidupannya. Dalam faktanya, oleh sebagian kalangan pendidikan di Indonesia dinilai masih belum berhasil untuk mewujudkan kepentingannya, memanusiaikan manusia secara holistik.

Selain gagal melaksanakan proses transfer pengetahuan, sistem pendidikan di Indonesia juga gagal membentuk watak atau karakter peserta didiknya. Krisis multidimensional akibat dari gagalnya tujuan pendidikan nasional, di antaranya masalah keterbatasan lapangan kerja, pengangguran, lulusan pendidikan yang kurang terampil, dan masalah moral.

Apabila kita menilik pada visi pendidikan, sesungguhnya pendidikan diharapkan dapat mewujudkan pembangunan manusia seutuhnya. Manusia yang mempunyai daya saing, penuh kreasi, mandiri, berdaya dan berpartisipasi aktif dalam peningkatan hidup sesama. Selain merupakan fungsi pembangunan bidang ekonomi, persoalan kesejahteraan merupakan aspek penting yang harus dicapai dalam rangka proses pendidikan. Pendidikan yang menyejahterakan adalah pendidikan yang membebaskan, terutama membebaskan dari kebodohan, keterbelakangan, dan kemiskinan. Inilah tiga pokok masalah yang menjadi kewajiban sektor pendidikan.

Sebagaimana yang ditegaskan dalam buku berjudul *“Holistika Pemikiran Pendidikan,”* Malik Fadjar (2005:103) berkeyakinan bahwa pendidikan merupakan wahana ampuh untuk membawa bangsa dan negara menjadi maju dan terpendang dalam pergaulan bangsa-bangsa dan dunia internasional. John Naisbitt dan Patricia Aburdence dalam *Megatrend 2000* mengatakan, “Tepi Asia Pasifik telah memperlihatkan, Negara miskin pun bangkit, tanpa sumber daya alam melimpah asalkan negara melakukan investasinya yang cukup dalam hal sumber daya manusia”. Sudah tidak diragukan lagi, bahwa pendidikan merupakan investasi masa depan yang berharga untuk kemajuan dan kesejahteraan sumber daya manusia. Artinya, semakin besar investasi yang ditanamkan hari ini, semakin besarlah peluang memetik keberhasilan dari investasi tersebut di masa mendatang.

Kondisi dewasa ini –sebagaimana yang dilontarkan Winarno (2009:183) dalam bukunya *“Pendidikan Nasional: Strategi dan Tragedi”*, menunjukkan bahwa fokus perhatian pendidikan yang terkait dengan pendidikan berbangsa, masih terlalu samar-samar dan tidak terfokus pada isu-isu yang bersifat fundamental eksistensial. Tekanan yang berlebihan pada pembelajaran yang bersifat skolastik dan akademik mengorbankan kepentingan pendidikan yang bersifat menyeluruh, dan pendidikan berbangsa direduksi hanya sebagai sebuah mata pelajaran yang menduduki posisi kurang penting.

Di sisi lain, jikalau kita melihat realita yang terjadi di masyarakat, kebanggaan menjadi bangsa Indonesia telah mulai luntur. Hedonisme yang melanda masyarakat merupakan salah satu bentuk fenomena negatif yang

menggambarkan bahwa kemerdekaan dan segala manfaatnya diterima sebagai sebuah kewajiban begitu saja, tanpa pemahaman yang mendalam. Pelbagai permasalahan bangsa telah disikapi dengan perilaku yang menggambarkan bahwa kecerdasan hidup bangsa semakin menurun. Pendidikan ternyata belum mampu menyentuh segi-segi persoalan berbangsa tersebut.

Winarno Surakhmad merupakan tokoh bidang pendidikan nasional yang merilis konsep pendidikan yang bertitik-tolak dari pesan-pesan mengenai peranan pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan Kebudayaan Indonesia. Pada umumnya, negara yang sedang berkembang tampak *makin* bahkan *sudah* terbiasa menempuh jalan pintas untuk secepat, semudah, semurah, dan seaman mungkin menemukan solusi untuk 'mengatasi' problem pendidikan masing-masing. Jalan pintas itu adalah jalan yang pada dasarnya *mencontoh* atau *meniru* hampir apa saja yang telah terjadi di negara yang sudah lebih maju. Itulah salah satu bukti yang menunjukkan semakin banyaknya praktik penyelenggaraan pendidikan yang tidak "Indonesiawi."

Peniruan itu terjadi pada semua jenjang pendidikan formal dan nonformal, mencakup spektrum yang luas, dari mulai pendidikan prasekolah sampai pada pendidikan tingkat tertinggi. Sehingga tidak heran, jika dewasa ini kerap kali kita jumpai sekolah yang menawarkan pelbagai standar internasional, misalnya standar Cambridge, Amerika, Timur Tengah. Padahal, hal itu tersebut belum tentu sesuai dengan kultur yang terjadi di Indonesia. Tantangan bagi kita adalah, bagaimana dapat menunjukkan dan membuktikan, bahwa pendidikan

standar Indonesia (juga) dapat berdaya saing di kancah percaturan internasional.

Kini, sudah waktunya, pihak-pihak yang “berkepentingan” dengan pendidikan memperjuangkan eksistensi profesionalis keguruan, profesi yang merupakan pilar utama praksis pendidikan selain infrastruktur, sarana, dan kurikulum; sebuah perjuangan tidak kenal lelah yang juga diperjuangkan oleh tokoh-tokoh pemerhati praksis “pendidikan nasional” era 70-90-an seperti Slamet Imam Santoso, Mangunwijaya, Drost, Tilaar, Soedijarto. Siapa pun yang *concern* dengandunia pendidikan –perlu-segera mengurai pelbagai problem sekaligus memberi tawaran-solusi cerdas yang dapat dicoba-terapkan demi menyelamatkan pendidikan Indonesia (tetap) memiliki watak dan kekhasan sendiri sesuai dengan kultur masyarakat Indonesia.

Di tengah kegelisahan para pemerhati pendidikan-termasuk teman-teman di Universitas Negeri Malang (UM), saya menyambut gembira atas terbitnya buku yang ditulis oleh 2 (dua) alumnus UM ini. Semoga saja dengan hadirnya buku ini dapat menjadi salah satu ‘pembuka hati’ untuk mengembalikan visi pendidikan yang holistik. Selaras dengan motto UM “*The Learning University.*” Paling tidak dengan hadirnya buku ini di tengah masyarakat dapat memberikan sumbangsih pemikiran terkait mengurai problem pendidikan yang mendera bangsa sekaligus memberikan tawaran solusi untuk menuju pendidikan yang lebih baik.

Dua penulis buku ini adalah: Saudara *Mustafa Lutfi*, merupakan alumnus Program Sarjana UM pada jurusan Pendidikan Pancasila & Kewarganegaraan sekarang

menjadi Hukum & Kewarganegaraan, kendatipun di UM memiliki kelebihan *double degree* namun khusus Fakultas Hukum belum didirikan, akan tetapi kebulatan tekadnya yang kuat terus menuntunnya berproses di kampus Universitas Islam Malang, berkat keuletan tersebut ia juga telah berhasil menyelesaikan studinya di Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum FH Universitas Brawijaya dengan baik. Sementara *Abdul Halim Fathani* merupakan alumnus Program Pascasarjana (Magister) pada Program Studi Pendidikan Matematika UM, dan sebelumnya menamatkan studi S1 di UIN Malang. Keduanya telah mampu menerjemahkan motto UM sebagai "*The Learning University*" dalam sebuah karya nyata. Jiwa pendidikan telah terinternalisasi pada dua penulis muda ini. Tidak heran jika, tulisan-tulisannya - meski dari jurusan PKN dan Matematika- tetap memiliki kata kunci 'Pendidikan'.

Sebagai Pembantu Rektor Bidang Akademik - mewakili jajaran pimpinan dan guru besar UM- saya sampaikan ucapan 'Selamat' atas terbitnya buku yang menggugah ini. Semoga jerih payah saudara dapat mengantarkan Pendidikan Indonesia menjadi Pendidikan yang unggul, unggul, dan unggul. Tak lupa, kepada Penerbit Universitas Brawijaya (UB Press) yang telah memberikan 'fasilitas' atas terbitnya buku ini. *Selamat mengabdikan!*

Malang, Juni 2013

MUKADIMAH

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Illahi Robby atas segala rahmat dan hidayahNya sehingga penulis dapat menyelesaikan karya penulis yang pertama ini dalam bentuk buku. Shalawat serta salam tidak terlupakan semoga selalu dilimpahkan kepada junjungan besar Nabi Muhammad SAW beserta keluarganya yang telah memberikan keteladanan dalam hidup bagi seluruh manusia di dunia.

Tidak bisa kita pungkiri akibat dari amandemen UUD 1945 berakibat munculnya banyak lembaga negara baik yang diperintahkan oleh UUD 1945 maupun oleh undang-undang saja. Lebih kurang ada 34 lembaga negara yang saat ini ada dan salah satunya Komisi Informasi Publik (KIP).

Buku dengan judul “Menakar Komisi Informasi Publik dalam mewujudkan Good Governance” ini penulis susun berawal dari kegelisan penulis akan lemahnya kinerja KIP dan apresiasi publik terhadapnya yang masih jauh dari harapan. Ibarat KIP ini adalah anak singa, yang jika besar akan merepotkan pemerintah baik pusat maupun daerah, namun keberadaannya harus ada karena perintah undang-undang. Maka dengan segala keterbatasannya KIP mencoba memberi pencerahan (*aufklärung*) kepada masyarakat Indonesia sesuai dengan tugas dan kewajibannya.

Melalui kesempatan ini, perkenankan kami ucapkan terima kasih kepada kerabat penulis yang bersedia meluangkan waktunya untuk mengoreksi naskah ini

sehingga layak untuk diterima ditangan pembaca yang terhormat. Tidak lupa juga kepada keluarga dirumah atas segenap perhatian dan pengorbanannya karena seringnya ditinggal penulis hingga pulang larut malam untuk menyelesaikan naskah ini.

Terakhir, kepada penerbit terima kasih telah bersedia menerbitkan buku ini. Akhirnya kepada Allah jualah penulis berharap dalam do'a semoga sepercik pemikiran ini dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan khususnya bagi perkembangan KIP kedepan.

Malang, Juni 2013

Penulis

DAFTAR ISI

PENGANTAR PENERBIT	i
PENGANTAR PAKAR	iii
MUKADIMAH	ix
DAFTAR ISI	xi
POTRET PERGESERAN LEMBAGA NEGARA PASCA REFORMASI	1
A. Paradigma Pembatasan Kekuasaan	1
B. Pengertian Lembaga Negara	13
C. Pergeseran Lembaga Negara Pasca Reformasi	29
AGENDA KETERBUKAAN INFORMASI MELALUI REFORMASI KONSTITUSI	41
A. Reformasi Konstitusi	43
B. Akuntabilitas dan Keterbukaan Informasi di Indonesia Pasca Amandemen Konstitusi	49
C. Internalisasi <i>Good Governance</i>	54
MENEROPONG KOMISI INFORMASI PUBLIK	61
A. Kedudukan Komisi Informasi Publik	61
B. Klasifikasi Informasi	63
C. Pengelolaan Informasi Publik	66
D. Mekanisme Penyelesaian Sengketa	78
E. Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Informasi	82
RESOLUSI MODEL KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK	93
A. Paradigma Baru Informasi Publik	94
B. Penguatan Kembali Civil Society	98
C. Resolusi Ke Depan	107
DAFTAR BACAAN	109
SEPUTAR PENULIS	115

POTRET PERGESERAN LEMBAGA NEGARA PASCA REFORMASI

A. Paradigma Pembatasan Kekuasaan

Pemerintahan yang berkuasa atau berdaulat dalam suatu wilayah terhadap seluruh wilayah dan rakyatnya merupakan syarat mutlak bagi terbentuknya suatu negara. Pemerintah lain, negara lain, tidak berkuasa di wilayah dan terhadap rakyat dalam negara itu. Kekuasaan demikian lazim disebut dengan kedaulatan (*sovereignty*) yang dalam bahasa Arab istilah tersebut adalah "*daulah*", sedangkan bahasa latin dikenal dengan "*supremus*" yang berarti kekuasaan tertinggi.

Kedaulatan menurut Soetomo adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku terhadap seluruh rakyat negara itu¹. Sedangkan Jellinek merumuskan makna kedaulatan secara singkat yaitu kekuasaan negara yang atas dasar itu mempunyai kemampuan yang penuh untuk secara hukum menentukan dan mengikat dirinya sendiri.² Jean Bodin sebagai tokohnya kedaulatan negara mengatakan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi negara terhadap

¹ Soetomo, 1993, *Ilmu Negara*, Usaha Nasional: Surabaya, hlm. 27.

² A. Hamid Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Pasca Sarjana Universitas Indonesia tidak diterbitkan, hlm.126.

warga negara dan rakyatnya tanpa pembatasan dari undang-undang.³

Menurut William Blacstone⁴, kedaulatan memiliki ciri-ciri sebagai berikut yaitu:

1. Adanya kekuasaan tertinggi (*supreme*);
2. Adanya kekuasaan yang tidak dapat disanggah (*irresistable*);
3. Adanya kekuasaan yang mutlak (*absolut*);
4. Kekuasaan tersebut tidak diawasi.

Watak formal dari kedaulatan menurut Jellinek terlihat dari perkembangan sejarahnya yang menafikan atau meniadakan (*die negation*) setiap penundukan diri atau pembatasan diri dari suatu negara terhadap kekuasaan lain. Karena itu, Jellinek mengatakan lebih lanjut, kedaulatan adalah suatu kekuasaan yang tidak mengenal kekuasaan lain di atasnya, ia sekaligus merupakan kekuasaan yang tidak bergantung pada kekuasaan lain dan karenanya merupakan kekuasaan yang tertinggi.⁵

Kedaulatan sendiri dapat dibedakan kedalam dua (2) kategori yaitu kedaulatan berdasarkan arahnya dan kedaulatan berdasarkan perkembangan negara. Berdasarkan arahnya, kedaulatan terbagi menjadi dua (2) yaitu:⁶

³ Jean Bodin dalam Green Mind Communit, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media:Yogyakarta, hlm. 9.

⁴ William Blacstone dalam Isrok dan Dhia Al Uyun, 2010, *Ilmu Negara (Berjalan dalam Dunia Abstrak)*, UB Press: Malang, hlm. 90.

⁵ *Ibid*, hlm. 127.

⁶ *Ibid*, *Op.Cit.* hlm. 90.

1. Kedaulatan ke dalam, artinya negara mempunyai kekuasaan yang tertinggi ini untuk memaksa semua penduduk agar mentaati undang-undang serta peraturan-peraturannya;
2. Kedaulatan ke luar, artinya negara mempertahankan kemerdekaannya terhadap serangan-serangan dari negara lain.

Sedangkan kategori kedua adalah berdasarkan perkembangan negara. Yaitu kedaulatan Tuhan, Raja, Negara, Hukum dan Rakyat. Sehingga secara teori ada lima (5) teori yang minimal bisa diperdebatkan mengenai soal kedaulatan ini yaitu kedaulatan Tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan hukum, kedaulatan rakyat dan kedaulatan negara. Indonesia sendiri semenjak merdeka pada 17 Agustus 1945, para pemimpin bangsa ini (*founding people*)⁷ telah memilih republik sebagai bentuk negara dan meninggalkan bentuk monarkhi atau kerajaan yang telah ada sejak puluhan tahun lamanya⁸.

Demikian juga mengenai konsep kedaulatan negara yang dapat dipahami dalam konteks hubungan internasional. Sehingga yang paling penting adalah konsep

⁷ Penulis sengaja memakai kata-kata *founding people* bukan *founding father* sebagaimana umumnya, karena tidak semua perumus UUD 1945 adalah kaum lelaki, ada juga yang perempuan yaitu Maria Ulfa, Lihat pada Mahfud M.D, 2003, *Perdebatan Hukum Tata Negara (Pasca Amandemen Konstitusi)*, LP3ES:Yogyakarta, hlm. xiv.

⁸ Dalam sejarah Indonesia telah berdiri beberapa kerajaan jauh sebelum republik Indonesia yang diproklamkan oleh Soekarno-Hatta berdiri. Kerajaan-kerajaan besar itu antara lain: di Aceh ada Samudera Pasai, di Sumatera selatan ada kerajaan Sriwijaya, di Jawa Tengah ada kerajaan Mataram Hindu dan Mataram Islam, di Jawa timur ada Majapahit dan Singhasari dll.

kedaulatan Tuhan, hukum dan rakyat yang layak menjadi perdebatan dan kunci dalam sistem pemikiran mengenai kekuasaan dalam keseluruhan konsep berbangsa dan bernegara Indonesia saat ini. Adapun penjabaran dari ketiga kedaulatan tersebut adalah sebagai berikut:

a. Kedaulatan Tuhan

Kedaulatan Tuhan hanya ada pada negara Teokrasi (kedaulatan negara berpangkal pada yang adikodrati). Negara Teokrasi mendasarkan kehidupan kenegaraannya pada ideologi agama tertentu. Hal mana menurut paham teokrasi, negara dan agama dipahami sebagai dua hal yang tidak dapat di pisahkan, dijalankan berdasarkan firman-firman Tuhan, sehingga tata kehidupan masyarakat, bangsa dan negara dilakukan dengan titah Tuhan dalam kehidupan umat manusia. Oleh karena itu, paham ini melahirkan konsep “negara agama” atau agama resmi, dan dijadikannya agama resmi tersebut sebagai hukum positif. Keberadaan negara Teokrasi dapat dicontohkan pada masa Nabi Muhammad SAW, dimana beliau setiap akan mengambil keputusan penting yang menyangkut umat selalu menunggu datangnya wahyu yang disampaikan oleh Malaikat Jibril.

Konsep negara teokrasi ini sama dengan paradigma integralistik,⁹ yaitu paham yang beranggapan bahwa

⁹ Negara Integralistik menurut Supomo adalah negara tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan. Negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan

agama dan negara merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.¹⁰Paham negara Teokrasi sempat berkembang dan tumbuh di daratan Eropa sekitar abad ke-16 sebelum munculnya revolusi industri di Inggris yang ditandai ditemukannya mesin uap oleh James Watt. Sedangkan tokoh-tokoh penganut paham teokrasi adalah Augustinus, Thomas Aquinas dan Marsillius, F.J Stahl.

b. Kedaulatan Raja

Menurut ajaran Marsillius, raja itu adalah wakil Tuhan untuk melaksanakan kedaulatan atau memegang kedaulatan di dunia. Karena raja merasa berkuasa untuk berbuat apa saja menurut kehendaknya dengan alasan bahwa perbuatannya itu sudah menjadi kehendak Tuhan. Raja tidak merasa bertanggung jawab kepada siapa pun kecuali kepada Tuhan.¹¹

Hal ini kemudian berakibat pada luasnya kekuasaan raja sehingga raja berkehendak menetapkan kepercayaan atau agama apa yang harus dianut oleh rakyatnya. Dalam bidang hukum, muncul suatu adagium yang berbunyi "*The King can not do wrong*" (Raja tidak dapat salah). Hukum raja adalah kaedah atau norma hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh siapapun warga negara. Sehingga jika pada awalnya kedaulatan raja pada mulanya dapat diterima

merupakan persatuan masyarakat yang organis. Marsilam Simanjuntak, 1994, *Pandangan Negara Integralistik*, Pustaka Utama Grafiti: Jakarta, hlm. 85.

¹⁰ M. Iwan Satriawan, *Formalisasi Hukum Islam* dalam Lampung Post, 3 Februari 2012.

¹¹ Ni'matul Huda, 2010, *Ilmu Negara*, Rajawali Press: Jakarta, hlm. 178.

oleh rakyat, maka lama kelamaan ditolak dan dibenci karena sifat raja yang sewenang-wenang atau otoriter.

Puncak perlawanan rakyat terhadap kesewenang-wenangan raja adalah pada saat rakyat Perancis menyerbu benteng bastille pada tanggal 14 Juli 1789. Hari itu menjadi tonggak bersejarah berkobarnya revolusi Perancis yang berhasil meruntuhkan sistem monarki. Louis XVI sebagai raja dan Marie Antoinetti permaisuri yang boros akhirnya menjadi korban dipancung dibawah pisau guillotine, pisau sama yang menjadi simbol kekejaman kerajaan.

c. Kedaulatan Negara

Ajaran kedaulatan negara sebenarnya merupakan kelanjutan dari ajaran kedaulatan raja. Ajaran ini timbul di Jerman untuk mempertahankan kedudukan Raja yang pada waktu itu mendapatkan dukungan dari tiga lapisan masyarakat yang besar sekali pengaruhnya yaitu:¹²

- a. Golongan bangsawan atau Junkertum;
- b. Golongan angkatan perang atau Militair;
- c. Golongan alat-alat pemerintah atau Birokrasi.

Dalam perkembangannya kedaulatan negara ini menurut Mirza Satria Buana¹³ dibagi menjadi dua bagian yaitu kedaulatan negara berdasarkan jangkauan (*scope*) dan kedaulatan berdasarkan konsep wilayah (*teritorial*) suatu negara.

¹² *Ibid.* Hlm. 181.

¹³ Mirza Satria Buana, 2007, *Hukum Internasional Teori dan Praktek*, Nusamedia:Bandung, hlm. 35.

Kedaulatan negara berdasarkan jangkauan (*scope*) terdiri dari dua konsep, yaitu kedaulatan eksternal (*independensi*) dan kedaulatan internal (*supremacy*). Kedaulatan eksternal sering juga disebut dengan istilah *independensi* negara, yang dicirikan oleh adanya kedudukan yang sama (*equal*) bagi sebuah negara dalam interaksi internasional dengan negara-negara lainnya tanpa adanya halangan, rintangan dan tekanan dari pihak manapun juga.

Sedangkan kedaulatan internal adalah hak atau kewenangan eksklusif suatu negara untuk menentukan bentuk lembaga-lembaga negaranya, cara kerja lembaga negara, hak untuk membuat undang-undang tanpa ada campur tangan atau intervensi negara lain, mendapatkan kepatuhan dari rakyatnya dan memiliki kewenangan untuk memutus persoalan yang timbul dalam yurisdiksinya.¹⁴

d. Kedaulatan Hukum

Dinamakan kedaulatan hukum adalah apabila segala sesuatu yang berkenaan dengan hubungan antara penguasa dan rakyat mengacu pada aturan yang telah disepakati bersama tidak hanya pada keinginan salah satu pihak khususnya penguasa. Kedaulatan hukum dapat juga dikatakan dengan negara hukum. Karena esensi dari konsep negara hukum adalah negara berdasarkan atas hukum, dimana kekuasaan tunduk pada hukum (*supremacy of law*), semua orang sama di depan hukum

¹⁴ Green Mind Community, *Op.Cit*, hlm. 338.

(*equality before the law*) dan penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum.¹⁵

Teori kedaulatan hukum muncul sebagai penyangkalan terhadap teori kedaulatan negara. Teori ini dikemukakan oleh Krabbe.¹⁶ Kacamatan Krabbe yang dilancarkan terhadap ajaran kedaulatan negara didasarkan bahwa kekuasaan itu tidak bersumber pada pribadi raja. Kalau warga negara taat pada peraturan undang-undang, itu tidak disebabkan karena ia menaati kekuasaan raja, melainkan karena undang-undang itu dibuat oleh parlemen yang membawakan kesadaran hukum.¹⁷

Dalam perkembangannya negara berdasarkan hukum kemudian mengalami penyimpangan. Dimana hukum yang dibuat dan disepakati bersama antara penguasa dan rakyat justru diciderai dan dicari kelemahannya, yang kemudian dari kelemahan hukum tersebut digunakan sebagai alat legitimasi bagi penguasa untuk mengeluarkan kebijakan yang tidak pro rakyat. Dengan berlindung dibalik kelemahan hukum penguasa dapat melanggengkan kekuasaannya. Sehingga berubah menjadi otoriter dan despotik.

e. Kedaulatan Rakyat

Seiring dengan berjalannya waktu terjadi pula pergeseran dari teori kedaulatan hukum kepada

¹⁵ Didik Sukriono, 2010, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press:Malang, hlm. 20.

¹⁶ Jazim Hamidi dkk, 2012, *Teori Hukum Tata Negara: A Turning Point of The State*, Salemba Humanika:Jakarta, hlm. 6.

¹⁷ Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hlm. 186.

kedaulatan rakyat. Hal ini disebabkan kedaulatan hukum yang diharapkan dapat membawa rakyat pada hidup yang sejahtera berbalik menjadikan rakyat hidup menderita. Kenyataan ini disebabkan hukum yang berlaku lebih condong untuk melindungi kekuasaan penguasa bukan melindungi rakyat. Penguasa berlindung dari lemahnya hukum untuk melegitimasi kekuasaannya.

Maka kemudian munculah ajaran kedaulatan rakyat yang meyakini bahwa sesungguhnya yang berdaulat dalam sebuah negara adalah rakyat bukan penguasa. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah.¹⁸ Pada masa ini munculah sebuah slogan yang sangat terkenal yaitu "*vox populi suprema lex*" (suara rakyat adalah hukum tertinggi). Menurut teori ini, rakyatlah yang berdaulat dan mewakilkan atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara. Kemudian, negara memecah menjadi beberapa kekuasaan yang diberikan kepada pemerintah ataupun lembaga perwakilan.¹⁹

Dari kelima konsep kedaulatan tersebut diatas, maka menurut Jimly konsep kedaulatan Tuhan, hukum dan rakyat berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa Indonesia yaitu tentang kekuasaan bahwa kekuasaan kenegaraan dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia pada pokoknya adalah derivat dari kesadaran kolektif mengenai kemahakuasaan Tuhan YME. Kemudian keyakinan akan kemahakuasaan Tuhan itu diwujudkan

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ictiar Baru Van Hoeve: Jakarta, hlm .11.

¹⁹ Jazim Hamidi dkk. *Op.cit.* hlm. 5.

dalam paham kedaulatan hukum dan sekaligus dalam kedaulatan rakyat yang kita terima sebagai dasar-dasar berpikir sistemik dalam kontruksi UUD negara kita.²⁰

Dalam konsepnya kedaulatan, haruslah dipahami sebagai konsep kekuasaan tertinggi yang dapat saja dibagi dan dibatasi. Siapa-pun pemegang kekuasaan tertinggi atau kedaulatan, harus selalu ada pembatasan oleh hukum dan konstitusi sebagai wujud hukum tertinggi yang dibuat oleh pemilik kedaulatan itu sendiri. Pembatasan tersebut dapat berupa pembatasan masa jabatan dan pembatasan kekuasaan berupa pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan.

Teori tentang pemisahan kekuasaan dalam negara merupakan suatu gagasan yang diajukan oleh Jhon Locke, seorang filosof Inggris yang hidup pada tahun 1632-1704 dan merupakan perintis empirisme modern. Jhon Locke telah mengajukan beberapa prinsip hukum yang berlaku dalam negara hukum modern yaitu asas-asas yang berhubungan dengan organisasi negara hukum.²¹ Hal ini kemudian diperkuat oleh Montesquieu dengan *Trias Politica*-nya, dan diterapkan pertama kali oleh The Framers of U.S Constitution, melalui proses penyaringan secara selektif dari Montesquieu dan dipadukan dengan visi dan pengalaman bernegara mereka yang berciri khas

²⁰ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press:Yogyakarta, hlm. 10.

²¹ Maria Farida Indrati Soeparapto, 2002, *Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara di Republik Indonesia*, Progam Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tidak diterbitkan, hlm. 56-57.

kebebasan politik dan supremasi hukum. Bahkan menurut Louis Fisher, “*The product was more theirs than his*” (pemisahan kekuasaan lebih merupakan kreasi konstitusi Amerika Serikat, ketimbang Montesquieu).²²

Menurut Montesquieu dalam bukunya *L’Esprit des Lois* (1784) atau dalam bahasa Inggris-nya *The Spirit of The Laws*, yang membagi kekuasaan negara ke dalam tiga bagian yaitu:

1. Kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang;
2. Kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana undang-undang;
3. Kekuasaan yudikatif sebagai penegak atau untuk menghakimi.

Oleh sebab itu, prinsip kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dihasilkan, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum (*law enforcement*) dan berfungsinya demokrasi. Dari sisi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*). Konsep pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti pemisahan kekuasaan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-

²² Gunawan A. Tauda, 2012, *Komisi Negara Independen (Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan)*, Genta Press:Yogyakarta, hlm. 29.

lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*).

Terdapat uraian menarik dari Jimly Asshiddiqie mengenai nomenklatur *separation of power* dan *division of power*. Jimly mengungkapkan, sebagai sandingan atas konsep pemisahan kekuasaan, para ahli biasanya menggunakan pula istilah *division of power* atau *distribution of power*. Pada konteks tertentu, ada pula sarjana yang menggunakan istilah *division of power* sebagai genus, sedangkan *separation of power* merupakan species-nya. Bahkan, Arthur Mass, misalnya membedakan pengertian *division of power* dan *territorial division of power*. Pengertian pertama bersifat fungsional, sedangkan kedua bersifat kewilayahan dan kedaerahan.²³ Dari uraian ini menandakan bahwa sistem pemisahan kekuasaan ada dua yaitu bersifat vertikal dan horizontal.

Pada pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Yang seiring dengan bergulirnya reformasi²⁴ yang ditandai dengan diamandemennya UUD 1945 secara bertahap dari tahun 1999 hingga 2002. Secara vertikal pembagian kekuasaan bukan hanya dalam sistem federal, dalam negara kesatuan

²³ *Ibid*, hlm. 42.

²⁴ Reformasi dalam bahasa Inggris disebut dengan reformation yang artinya penyusunan kembali, dalam Jhon M. Echols dan Hassan Shadily 2006, *Kamus Inggris-Indonesia*, Gramedia: Jakarta, hlm. 473. Reformasi di Indonesia sendiri terjadi pada tahun 1998 ditandai dengan turunnya Presiden Soeharto digantikan oleh wakilnya B.J Habibie hingga sukses melaksanakan pemilu pada tahun 1999.

seperti Indonesia, juga dilakukan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yaitu daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.

Hal ini nampak pada Pasal 18 ayat (1), ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945 menegaskan bahwa pembagian kekuasaan tersebut dengan memberikan kepada Pemerintah Daerah untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya, dengan hak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Sehingga pada intinya prinsip-prinsip pembagian kekuasaan atau pemisahan dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang-wenang kepada rakyat yang lemah. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Lord Acton “ *Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*”. Bahwa kekuasaan itu mempunyai kecenderungan untuk menyimpang (korupsi) dan kekuasaan yang absolute (tanpa batas) pasti melakukan penyimpangan (korupsi). Maka di era modern prinsip pembagian kekuasaan juga diejawantakan atau dielaborasi dalam bentuk lembaga negara independen atau lebih dikenal dengan Komisi Negara Independen. []

B. Pengertian Lembaga Negara

Lembaga negara (organ negara) atau badan negara merupakan nomenklatur yang diberikan pada pengemban fungsi dalam sistem penyelenggaraan negara, yang harus

bekerja sama dalam mencapai tujuan bersama yang ditetapkan.²⁵ Sebenarnya secara sederhana istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non Pemerintah yang dalam bahasa Inggris disebut dengan Non Government Organization atau Non-Governmental Organizations (NGO's). Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif maupun yang bersifat campuran²⁶.

Kata lembaga dalam praktik digunakan dalam banyak makna atau maksud. Sebagai padanan kata, lembaga juga dimaksudkan mempunyai makna yang sama dengan *institution* dan *commission*. Kata lembaga juga ada yang menyamakan dengan kata pranata, oleh karena itu dikenal lembaga demokrasi, lembaga perkawinan, lembaga pra peradilan dan lain sebagainya. Di pihak lain, lembaga juga dimaksudkan pengertiannya sama dengan organisasi atau badan dan dari pengertian ini dikenal nama-nama Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Lembaga Pertanahan Nasional (Lemhanas)²⁷. Di Indonesia sendiri terdapat bermacam-macam nama yang

²⁵ Fimansyah dkk, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*, KRHN-Jakarta. Hlm. 15.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Pers-Jakarta. Hlm. 31.

²⁷ Lukman Hakim, 2010, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia*, PPS Unibraw:Malang, hlm. 155.

padanannya sama dengan lembaga negara yaitu komisi, lembaga dan institusi.

Lembaga negara sendiri adalah lembaga pemerintahan atau "*civilized organization*" dimana lembaga tersebut dibuat oleh negara, dari negara, dan untuk negara yang bertujuan untuk membangun negara itu sendiri.²⁸ Namun disisi lain Gunawan A. Tauda mengatakan dalam bukunya Komisi Negara Independen bahwa lembaga negara juga bukan merupakan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam.²⁹ Karena di dalam bahasa Belanda konsepsi mengenai lembaga negara disebut dengan *staatsorgaan*, sementara kepustakaan Inggris menyebutnya dengan *Political Instruction*, sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI 1997), kata lembaga diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa,wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur³⁰.

Secara definitif, alat-alat kelengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara.³¹Lembaga negara terkadang disebut

²⁸ http://id.wikipedia.org/wiki/Lembaga_negara, diakses pada tanggal 25 Agustus 2011.

²⁹ Gunawan A Tauda *Ibid. Op.Cit.*, hlm. 52.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 31.

³¹ Gunawan A.Tauda. *Op.Cit.* hlm. 53.

dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut perundang-undangan yang berlaku³². Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk didalamnya.³³

Untuk memahami pengertian lembaga atau organ negara secara lebih mendalam, dapat kita temukan dalam pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa "*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*" artinya siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ³⁴.

Namun dalam konteks ketatanegaraan Indonesia menurut Lukman Hakim dalam bukunya *Kedudukan*

³² *Ibid.*, hlm. 43.

³³ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika: Jakarta, hlm. 61.

³⁴ <http://kanekzoke.blogspot.com/> diakses pada tanggal 19 September 2011 hlm. 1

Hukum Komisi Negara di Indonesia menyebutkan bahwa tidak adanya pengertian yang jelas tentang lembaga negara.³⁵ Hal inilah yang kemudian membutuhkan penjelasan lebih lanjut yang mengatur tentang lembaga negara, termasuk syarat-syarat pembentukan komisi, apakah bersifat *ad hoc* atau permanen, juga adanya mekanisme standrat yang sama di dalam menentukan dan memilih anggota komisi, bagaimana kedudukannya dalam struktur ketatanegaraannya dan bagaimana juga mekanisme pertanggungjawabannya.³⁶

Pernyataan dari Lukman hakim tersebut diatas dapat penulis perkuat jika kita telaah lebih lanjut bunyi pasal dari amandemen UUD 1945 yang telah mengalami empat kali perubahan. Di dalam bunyi pasal-pasal khususnya yang menyangkut nama lembaga negara belum menemukan bentuk atau nama yang ideal. Sistem ketatanegaraan Indonesia masih gamang dalam mencari bentuk reformasi institusional yang justru menimbulkan keraguan publik. Salah satunya dapat ditemukan dalam keberadaan komisi negara independen. Mulai dari kedudukan hingga

³⁵ Lebih lanjut disebutkan ketidakjelasan mengenai definisi tentang lembaga negara ini memerlukan kejelasan secara mutlak sehingga memiliki dasar dan kriteria yang jelas tentang sebuah lembaga yang dapat digolongkan sebagai lembaga negara. Disamping itu diperlukan juga adanya penataan kembali apakah keberadaan komisi cukup efektif dalam konteks reformasi hukum di Indonesia dan harus diletakkan dalam konteks sistem ketatanegaraan R.I. dalam Lukman Hakim, *Op.cit.*, hlm. 6.

³⁶ Mengenai hal ini lihat lebih lanjut khususnya dalam Bab VII A Pasal 23 F, dan Pasal 23 G tentang Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) dan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 mengenai salah satu bentuk kewenangan M.K untuk memeriksa dan memutus sengketa antar Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

penamaan awal lembaga yang tidak konsisten. Sebagai misal, “komisi” atau “dewan” atau “badan” atau juga “lembaga” yang pembentukannya sebagian besar dengan peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945³⁷.

a. Lembaga Negara Sebelum Reformasi

Dalam sejarah ketatanegaran Indonesia lembaga negara terbagi menjadi dua, ada yang termasuk lembaga tertinggi negara dan ada lembaga tinggi negara. Lembaga tertinggi negara pada masa-masa sebelum reformasi ada pada MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat). Hal ini sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen yang berbunyi: Kedaulatan ada ditangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

MPR sebagai lembaga tertinggi negara terdiri dari anggota-anggota dewan perwakilan rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dalam undang-undang.³⁸ MPR bersidang sedikitnya lima tahun sekali dan dapat bersidang lebih dari satu kali dalam lima tahun apabila ada hal-hal genting yang memaksa semacam pergantian jabatan presiden ditengah masa jabatannya.³⁹

³⁷ Dapat penulis contohkan ketidakkonsistenan dalam penamaan lembaga independen tersebut sebagai berikut: adanya KIP (Komisi Informasi Publik) menurut UU No 14 Tahun 2008, Dewan Pers yang diperintahkan oleh UU No 40 Tahun 1999 dan Badan regulasi Telekomunikasi Indonesia yang diperintahkan oleh UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.

³⁸UUD 1945 sebelum diamandemen Pasal 2 ayat 1

³⁹ Lihat Pasal 8 UUD 1945 sebelum diamandemen

Meskipun MPR diharapkan menjadi penjelamaan seluruh rakyat, tetapi sering dipersoalkan dan diperdebatkan sejauh mana hakikat eksistensinya merupakan lembaga (institusi) atau sekedar forum majelis belaka.⁴⁰ Dalam desain UUD 1945 sebelum amandemen, keberadaan MPR sendiri hanya dikaitkan dengan 5 fungsi pentingnya yaitu dalam rangka (a) menetapkan UUD (Pasal 3); (b) Perubahan UUD (Pasal 37); (c) menetapkan GBHN (Pasal 3); (d) memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6); dan (e) meminta pertanggungjawaban Presiden ditengah masa jabatannya karena dakwaan pelanggaran melalui sidang istimewa⁴¹ (Pasal 8 juncto Penjelasan UUD 1945).

b. Lembaga Negara Periode Orde Lama

Pada periode ini Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan BPK belum terbentuk. Meskipun secara yuridis formal ketiga lembaga ini telah diakui eksistensinya, terbukti dengan diaturnya ketiga lembaga ini dalam Undang Undang Dasar 1945. Pada saat itu berdasarkan pasal IV aturan peralihan yang berbunyi “

⁴⁰ Yang dimaksud sebagai forum majelis belaka disini adalah tempat berkumpulnya anggota DPR dan MPR yang terdiri dari Utusan golongan, ABRI, dan partai politik.

⁴¹ Dalam sejarah pemberhentian presiden di Indonesia, MPR sebagai lembaga tertinggi negara telah 2 kali mengeluarkan TAP MPR yang berisi pemberhentian Presiden. Pertama dengan TAP MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang pemberhentian Presiden Soekarno disebabkan tidak dapat mempertanggung jawabkan adanya gerakan G 30/S/PKI. Kemudian TAP MPR yang kedua adalah TAP MPR Nomor II/MPR/2001 tentang pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid tentang dugaan pelanggaran haluan negara.

sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, dibentuk menurut Undang Undang Dasar segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional “.

Untuk memperkuat Komite Nasional, kemudian dikeluarkan maklumat Wakil Presiden No. X (eks) tahun 1945. Dalam maklumat tersebut ditentukan bahwa sebelum MPR dan DPR dibentuk, kepada Komite Nasional diberikan kekuasaan legislatif dan ikut serta menetapkan Garis - Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dengan kata lain Komite Nasional diberi kedudukan sebagai badan legislatif.

Dengan demikian khusus mengenai penetapan Undang - Undang hanya dijalankan oleh Presiden, yang dalam menjalankan kekuasaannya dibantu oleh Komite Nasional. Apabila hal ini kita hubungkan dengan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, maka hal itu mengandung arti bahwa kekuasaan untuk menetapkan Undang-Undang dijalankan oleh Presiden dengan persetujuan Komite Nasional. Jadi pada saat itu lembaga-lembaga negara yang ada adalah:

1. Presiden dan Wakil Presiden yang menjalankan kekuasaan pemerintahan Negara
2. Dewan Pertimbangan Agung, yang memberi jawab atas pernyataan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada Pemerintah
3. Mahkamah Agung, menjalankan kekuasaan kehakiman
4. Komite Nasional Indonesia Pusat
5. Menteri - Menteri

Jadi apabila kita pelajari lebih lanjut, maka secara keseluruhan UUD 1945 mengenal enam lembaga negara yang fundamental sebagai pilar utama dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Lembaga negara tersebut adalah Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA).⁴²

Menurut Jimly dari keenam lembaga tersebut hanya MPR saja yang bersifat khas Indonesia. Sedangkan yang lainnya merupakan cetak biru (*tiruan*) kelembagaan zaman Hindia Belanda. Lembaga tersebut antara lain DPR dapat dikaitkan dengan sejarah Dewan Rakyat (*Voolksraad*) yang merupakan lembaga perwakilan rakyat, Presiden tidak lain adalah pengganti lembaga *Gouverneur General* merupakan pelaksana kekuasaan eksekutif atau pemerintah, Mahkamah Agung berkaitan dengan *Landraad Raad Van Justitia* di Hindia Belanda, serta Hogeraad yang ada di negeri Belanda merupakan pelaksana kekuasaan judicial atau kehakiman. Sedangkan Badan Pemeriksa Keuangan berasal dari *Raad van Rekenkameer*, dan Dewan Pertimbangan Agung berasal dari *Raad van Nederlandsche Indie* yang ada di Batavia atau *Raad van State* yang ada di Belanda.⁴³

⁴² Charles Simabura, 2011, *Parlemen Indonesia* (Lintas Sejarah dan Sistemnya), Raja Grafindo:Jakarta, hlm. 48.

⁴³ *Ibid.* hlm. 48-49.

c. Lembaga Negara Menurut UUD RIS 1949

Konstitusi RIS 1949 hanya menyebut lembaga negara dengan istilah alat-alat perlengkapan federal. Dalam bab III nya disebutkan bahwa alat-alat perlengkapan federal republik Indonesia Serikat terdiri dari Presiden, Menteri-menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung Indonesia (MAI) dan Dewan Pengawas Keuangan. Selain itu dibentuk pula dewan konstituante yang bertugas bersama-sama dengan pemerintah untuk selekas-lekasnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang akan menggantikan Konstitusi sementara tersebut⁴⁴.

Pada masa RIS, negara tetap berdasarkan pada kedaulatan rakyat. Pernyataan ini dinyatakan dalam konstitusi RIS Pasal 1 ayat (2) bahwa: *kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh pemerintah bersama dengan DPR dan senat*.⁴⁵ Berdasarkan ketentuan ini rakyat tetap diposisikan sebagai pemilik dan pemegang kedaulatan, namun kedaulatan tersebut dilaksanakan oleh pemerintah bersama dengan DPR dan senat.⁴⁶

UUD RIS atau konstitusi RIS adalah konstitusi yang berlaku di negara Republik Indonesia Serikat sejak tanggal 27 Desember 1949⁴⁷ (yakni tanggal diakuinya kedaulatan

⁴⁴ Lihat Pasal 186 UUD RIS 1949.

⁴⁵ Ramdlon Naning dalam Charles Simabura, *Op.cit.* hlm. 57.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Munculnya Republik Indonesia Serikat (RIS) adalah akibat dari perjanjian KMB. Kedaulatan akan diserahkan selambat-lambatnya pada tanggal 30 Desember 1949. Hasil dari KMB ini membuat kecewa beberapa eks pejuang⁴⁵. Mereka menuding lemahnya tim mediator

Indonesia dalam bentuk serikat) hingga diubahnya kembali menjadi negara kesatuan pada tanggal 17 Agustus 1950.

d. Lembaga Negara Menurut UUDS 1950

Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia atau dikenal dengan UUDS 1950 adalah konstitusi yang berlaku di negara Republik Indonesia sejak 17 Agustus 1950 hingga dikeluarkannya dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Dalam UUDS 1950, lembaga negara disebut dengan alat-alat perlengkapan negara serupa dengan UUD RIS 1949. Pasal 44 ketentuan umum dari bab II tentang alat-alat perlengkapan negara menyebutkan bahwa yang dimaksud alat-alat perlengkapan negara ialah: a) Presiden dan Wakil Presiden; b) Menteri-Menteri; c) Dewan Perwakilan Rakyat; d) Mahkamah Agung Indonesia; dan e) Dewan Pengawas Keuangan.

Republik Indonesia berdasarkan UUDS 1950 menjalankan sistem badan perwakilan satu kamar (*mono cameral*). Berdasarkan Pasal 3B ayat (1) tentang persetujuan Pemerintah Republik Indonesia dan Republik Indonesia Serikat tanggal 19 Mei 1950 tersusunlah gabungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Badan Pekerja

Indonesia sehingga mudah disetir oleh pemerintah Belanda. Maka munculah berbagai pemberontakan, seperti Petualangan APRA (Angkatan Perang Ratu Adil) di Bandung pada bulan Januari 1950. Kejadian ini menjadikan rakyat semakin tidak puas terhadap kondisi pemerintahan RIS, sehingga puncaknya pada tanggal 17 Agustus 1950, rakyat menuntut untuk dibubarkannya pemerintahan boneka buatan Belanda kembali kepada negara kesatuan Republik Indonesia.

Komite Indonesia Pusat dengan tidak menutup kemungkinan penambahan anggota yang ditunjuk oleh Presiden.⁴⁸

Selanjutnya dalam persetujuan lain antara pemerintah RIS dan Pemerintah Republik Indonesia diantaranya juga disebutkan untuk menghapus senat, Dewan Perwakilan Rakyat Sementara bersama-sama dengan KNIP dinamakan Majelis perubahan UUD, mempunyai hak mengadakan perubahan-perubahan dalam UUD baru, Konstituante terdiri dari anggota-anggota yang dipilih dengan mengadakan pemilihan umum berdasarkan atas satu orang anggota untuk setiap 300.000 penduduk, dengan memperhatikan perwakilan yang pantas bagi golongan minoritas, Dewan Pertimbangan Agung dihapuskan.⁴⁹

e. Lembaga Negara Menurut UUD 1945 Hasil Dekrit 1959

Dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 juli 1959 menandakan masuknya era demokrasi terpimpin di Indonesia. Memasuki era demokrasi terpimpin dan digulirkannya ajaran RESOPIM (Revolusi, Sosialisme Indonesia dan Pimpinan Nasional) yang tujuannya adalah untuk memperkuat kedudukan Presiden Soekarno. Dampak dari sosialisasi Resopim ini adalah kedudukan lembaga-lembaga tinggi dan tertinggi negara ditetapkan dibawah Presiden. Pada masa demokrasi terpimpin

⁴⁸ Charles Simabura, *Op.cit.* hlm. 61.

⁴⁹ Anwar C, 2011, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Intrans Publishing: Malang, hlm. 119.

kedudukan MPRS dibawah kendali presiden. Hal ini dikarenakan anggota-anggota MPRS ditunjuk dan diangkat oleh Presiden bukan oleh rakyat melalui pemilihan umum. Untuk melaksanakan Pembentukan MPRS sebagaimana diperintahkan oleh Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 yang mengatur Pembentukan MPRS sebagai berikut:

1. MPRS terdiri atas Anggota DPR Gotong Royong ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan.
2. Jumlah Anggota MPR ditetapkan oleh Presiden.
3. Yang dimaksud dengan daerah dan golongan-golongan ialah Daerah Swatantra Tingkat I dan Golongan Karya.
4. Anggota tambahan MPRS diangkat oleh Presiden dan mengangkat sumpah menurut agamanya di hadapan Presiden atau Ketua MPRS yang dikuasakan oleh Presiden.
5. MPRS mempunyai seorang Ketua dan beberapa Wakil Ketua yang diangkat oleh Presiden.

Jumlah anggota MPRS pada waktu dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 199 Tahun 1960 berjumlah 616 orang yang terdiri dari 257 Anggota DPR-GR, 241 Utusan Golongan Karya, dan 118 Utusan Daerah⁵⁰. Kemudian membubarkan DPR dan menggantinya dengan DPR-GR yang anggotanya di tunjuk dan diangkat oleh

⁵⁰ http://id.wikipedia.org/wiki/Majelis_Permusyawaratan_Rakyat, diakses pada tanggal 20 September 2011, hlm 1.

Presiden. Pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) dibentuk berdasarkan Penetapan Presiden No. 3 tahun 1959. Lembaga ini diketuai oleh Presiden sendiri. Keanggotaan DPAS terdiri atas satu orang wakil ketua, 12 orang wakil partai politik, 8 orang utusan daerah, dan 24 orang wakil golongan.

Pada masa demokrasi terpimpin, Presiden Soekarno juga membentuk Front Nasional. Pembentukan Front Nasional ini berdasarkan Penetapan Presiden No.13 Tahun 1959. Front Nasional merupakan sebuah organisasi massa yang memperjuangkan cita-cita proklamasi dan cita-cita yang terkandung dalam UUD 1945. **Tujuannya** adalah menyatukan segala bentuk potensi nasional menjadi kekuatan untuk menyukseskan pembangunan.

f. Lembaga Negara Periode Orde Baru

Dengan dicabutnya mandat Sukarno sebagai Presiden Republik Indonesia berdasarkan TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967⁵¹ maka dimulailah orde baru di Indonesia dengan Soeharto sebagai Presiden RI ke-2⁵².

⁵¹ Keluarnya TAP MPR ini karena Sukarno dinilai gagal dalam mempertanggung jawabkan tragedi G 30/S PKI yang telah merenggut nyawa enam pejabat tinggi militer, dua perwira menengah dan satu bripka.

⁵² Resmi menjadi presiden pada tahun 1968. Ia dipilih kembali oleh MPR pada tahun 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, dan 1998. Pada tahun 1998, masa jabatannya berakhir setelah mengundurkan diri pada tanggal 21 Mei tahun tersebut, menyusul terjadinya Kerusuhan Mei 1998 dan pendudukan gedung DPR/MPR oleh ribuan mahasiswa. Ia merupakan orang Indonesia terlama dalam jabatannya sebagai presiden. Soeharto digantikan oleh B.J. Habibie.

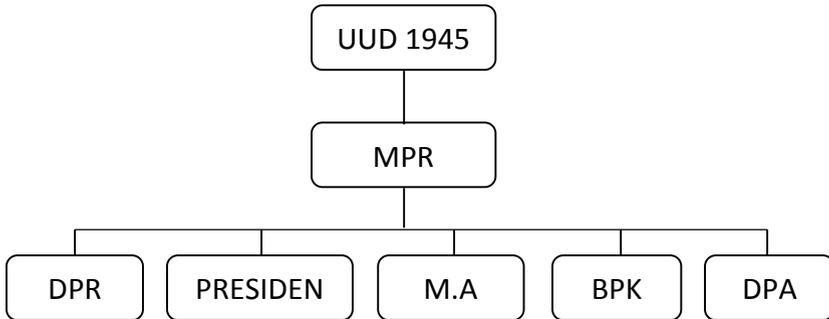
Istilah lembaga negara dapat dijumpai melalui ketetapan MPRS No X/MPRS/1969 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Pada posisi dan Fungsi yang Diatur dalam UUD 1945. Melalui ketetapan MPR tersebut dapat ditemui 2(dua) kata yang menunjukkan organ-organ penyelenggara negara, yaitu “badan” dan “lembaga-lembaga negara”. Dalam menimbang, point (a) menyatakan MPRS sebagai badan yang tertinggi dalam negara Republik Indonesia. Adapun pasal 2 menyatakan semua lembaga negara tingkat pusat dan daerah didudukkan kembali pada posisi dan fungsi sesuai dengan yang diatur dalam UUD 1945⁵³.

Melalui Ketetapan MPR No III/MPR/1978, istilah lembaga negara mulai menemukan konsepnya karena ketetapan MPR tersebut membagi lembaga negara menjadi 2 (dua) kategori, yaitu lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Lembaga tertinggi negara menurut ketetapan ini adalah MPR, sedangkan lembaga tinggi negara disesuaikan dengan urutan yang terdapat dalam UUD 1945 terdiri dari 5 (lima) lembaga, yaitu (a) Presiden, (b) Dewan Pertimbangan Agung, (c) Dewan Perwakilan Rakyat, (d) Badan Pemeriksa Keuangan, dan (e) Mahkamah Agung⁵⁴.

⁵³ TAP MPR No X/MPRS/1969 tentang Kedudukan semua lembaga negara tingkat dan daerah pada posisi dan fungsi yang diatur dalam UUD 1945 dalam...*Op.cit.* Lukman Hakim. Hlm. 173.

⁵⁴ *Ibid.* Hlm. 173.

Gambar 1.1 :
Struktur kelembagaan negara menurut UUD 1945
sebelum amandemen



Sebagaimana telah disebutkan pada Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen bahwa MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang anggota-anggotanya terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Selama kurang lebih 32 tahun, tekad yang diusung oleh pemerintahan orde baru untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen rupanya justru menjadikan *executive heavy*. Hal ini akibat dari pemberian pengaturan yang sangat dominan terhadap lembaga kepresidenan baik jumlah pasal dalam UUD 1945 maupun kekuasaannya⁵⁵ []

⁵⁵ Jazim Hamidi & Mustafa Lutfi, 2010, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Alumni:Bandung, hlm. 59.

C. Pergeseran Lembaga Negara Pasca Reformasi

Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan sebanyak empat kali sejak 1999 hingga 2002 telah banyak menggulirkan berbagai perubahan dalam struktur ketatanegaraan khususnya bermunculannya lembaga-lembaga baru diluar lembaga inti negara⁵⁶. Disamping bermunculannya lembaga-lembaga baru namun ada juga lembaga negara yang dihapuskan hal ini bertujuan untuk memenuhi tuntutan reformasi juga untuk memperbaiki kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kemunculan lembaga-lembaga baru terletak pada amandemen ketiga UUD 1945 yang diputuskan pada Rapat Paripurna MPR-RI ke-7, tanggal 9 November 2001 Sidang Tahunan MPR-RI. Perubahan substansi amandemen ketiga meliputi antara lain: (1) kedudukan dan kekuasaan MPR, (2) eksistensi negara hukum Indonesia; (3) jabatan presiden dan wakil presiden termasuk mekanisme pemilihan; (4) pembentukan lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan RI; (5) pengaturan tambahan bagi lembaga DPK; dan (6) Pemilu.⁵⁷

Secara rinci setelah amandemen UUD 1945 keberadaan lembaga negara dapat dikategorikan dalam empat (4) macam yaitu:⁵⁸

1. Lembaga UUD 1945.

⁵⁶ Lembaga inti negara menurut penulis adalah Presiden sebagai representasi eksekutif, DPR sebagai representasi Legislatif, M.A dan MK sebagai representasi Yudikatif .

⁵⁷ Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana Prenada Media:Jakarta, hlm. 3.

⁵⁸ Abdul Rasyid Thalib dalam Lukman Hakim. *Op.cit.* hlm. 135.

2. Lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945 dan kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.
3. Lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, tetapi kewenangannya diberikan dalam bentuk undang-undang.
4. Lembaga-lembaga negara yang tidak disebutkan dalam UUD 1945, tetapi kewenangannya diberikan dalam bentuk undang-undang.

Dari rincian lembaga negara menurut amandemen UUD 1945 tersebut diatas, maka kemudian bermunculan lembaga-lembaga baru tersebut ada yang diperintahkan oleh UUD 1945 diantaranya seperti:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab II UUD 1945 yang diberi judul "Majelis Permusyawaratan Rakyat".
2. Presiden yang diatur keberadaannya dalam bab III UUD 1945 dimulai dari Pasal 4 ayat (1) hingga pasal 16.
3. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: "Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden".
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur dalam bab V Pasal 17 ayat (1), (2) dan (3).
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri triumvirat yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

6. Menteri Dalam Negeri sebagai triumvirat bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945.
7. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri triumvirat menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Menurut Jimly, ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antar mereka dengan menteri lain atau lembaga lain⁵⁹.
8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 UUD 1945 yang berbunyi: "Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.
9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2).
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1).
11. Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945.
12. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.

⁵⁹ Jimly, *Perkembangan...Op.cit.*, hlm. 85.

14. Pemerintah Daerah Kabupaten sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan (7) UUD 1945.
15. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.
17. Pemerintah Daerah Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan (7) UUD 1945.
18. Wali Kota Kepala Pemerintah Daerah Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.
20. Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945.
21. Dewan Perwakilan rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan 22 B.
22. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Pasal 22 C dan 22 D.
23. Komisi Penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam Pasal 22 E ayat (5) UUD 1945.
24. Bank Sentral sebagaimana secara eksplisit disebut dalam Pasal 23 D UUD 1945.
25. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur dalam Pasal 23 E (3 ayat), Pasal 23 F (2 ayat) dan Pasal 23 G (2 ayat).
26. Mahkamah Agung (MA) sebagaimana diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945.

27. Mahkamah Konstitusi (MK) yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24 C UUD 1945.
28. Komisi Yudisial sebagaimana diatur dalam Pasal 24 B UUD 1945 sebagai auxiliary organ terhadap Mahkamah Agung.
29. Tentara Nasional Indonesia (TNI) sebagaimana diatur dalam Pasal 30 UUD 1945.
30. Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
31. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
32. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) diatur dalam Pasal 30 UUD 1945.
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti kejaksaan diatur dalam UUD 1945 Pasal 24 ayat (3).

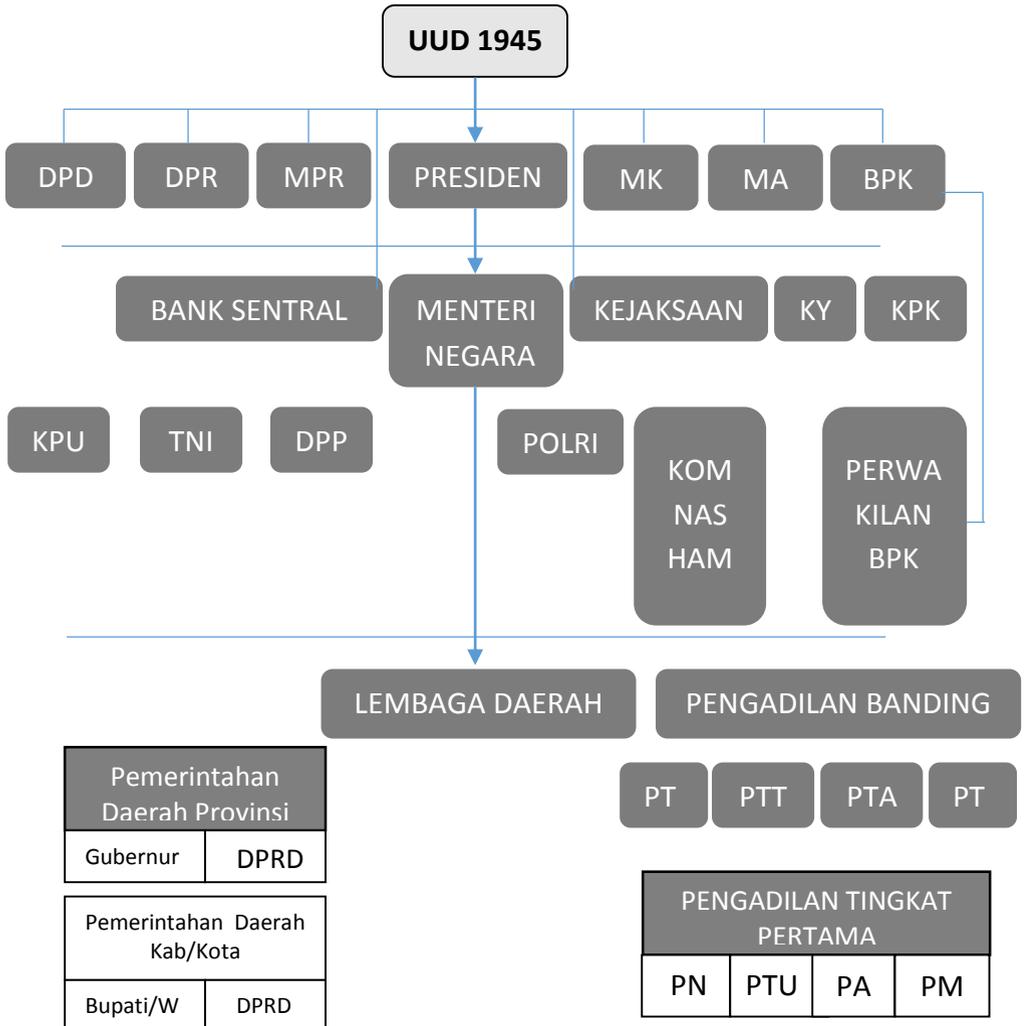
Namun ada juga yang kemunculannya diperintahkan oleh undang-undang saja, diantaranya yaitu:

1. KIP (Komisi Informasi Publik) diperintahkan oleh UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
2. KOMNAS HAM (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia) diperintahkan oleh UU No 39 tahun 1999 tentang HAM.
3. KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) diperintahkan oleh UU No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.
4. Komisi Ombudsman diperintahkan oleh UU No 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

5. Komisi Penyiaran Publik (KPI) diperintahkan oleh UU No 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.
6. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) diperintahkan oleh UU No 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
7. Komisi Kebenaran dan Rekonsoliasi (KKR) diperintahkan oleh UU No 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsoliasi.
8. Komisi Perlindungan Anak Indonesia diperintahkan oleh UU No 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
9. Dewan Pers diperintahkan oleh UU No 40 Tahun 1999 tentang Pers.
10. Dewan Pengupahan diperintahkan oleh UU No 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
11. Komisi Banding Paten diperintahkan oleh UU No 14 Tahun 2001 tentang Paten.
12. Komisi Banding Merek diperintahkan oleh UU No 15 Tahun 2001 tentang Merek.
13. Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia diperintahkan oleh UU No 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi.

Gambar 2.2.

Struktur Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945.



Sumber: Lukman Hakim, 2010 : 164.

Terdapat kurang lebih 34 buah lembaga yang disebut secara langsung (eksplisit) maupun tidak langsung (implisit) dalam UUD 1945. Ke-34 organ tersebut, dapat dibedakan dari dua segi, yaitu segi fungsinya dan segi hierarkinya. Berdasarkan fungsinya, ke-34 lembaga tersebut ada yang bersifat primer, dan ada pula lembaga negara yang bersifat penunjang (*auxiliary*). Sedangkan berdasarkan hierarkinya ke-34 lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis yaitu lapis pertama disebut dengan lembaga tinggi negara, lapis kedua disebut dengan lembaga negara sedangkan lapis ketiga disebut dengan lembaga daerah.⁶⁰

Khusus untuk komisi-komisi atau lembaga-lembaga negara baru yang keberadaannya atas perintah undang-undang selalu di-idealkan bersifat independen dan sering kali memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campuran⁶¹, yaitu semi legislatif, regulatif, semi administratif, bahkan semi yudikatif. Bahkan, dalam kaitan itu pula muncul istilah "*independent and self regulatory bodies*" yang juga berkembang di banyak negara. Sebagai contohnya adalah kemunculan komisi informasi publik yang juga selaian sebagai eksekutif yang menjalankan amanat Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang KIP, namun juga berfungsi sebagai badan yudikatif dengan wujud adanya

⁶⁰ Jimly asshidique, *Perkembangan...*, *Op.cit.* hlm. 195.

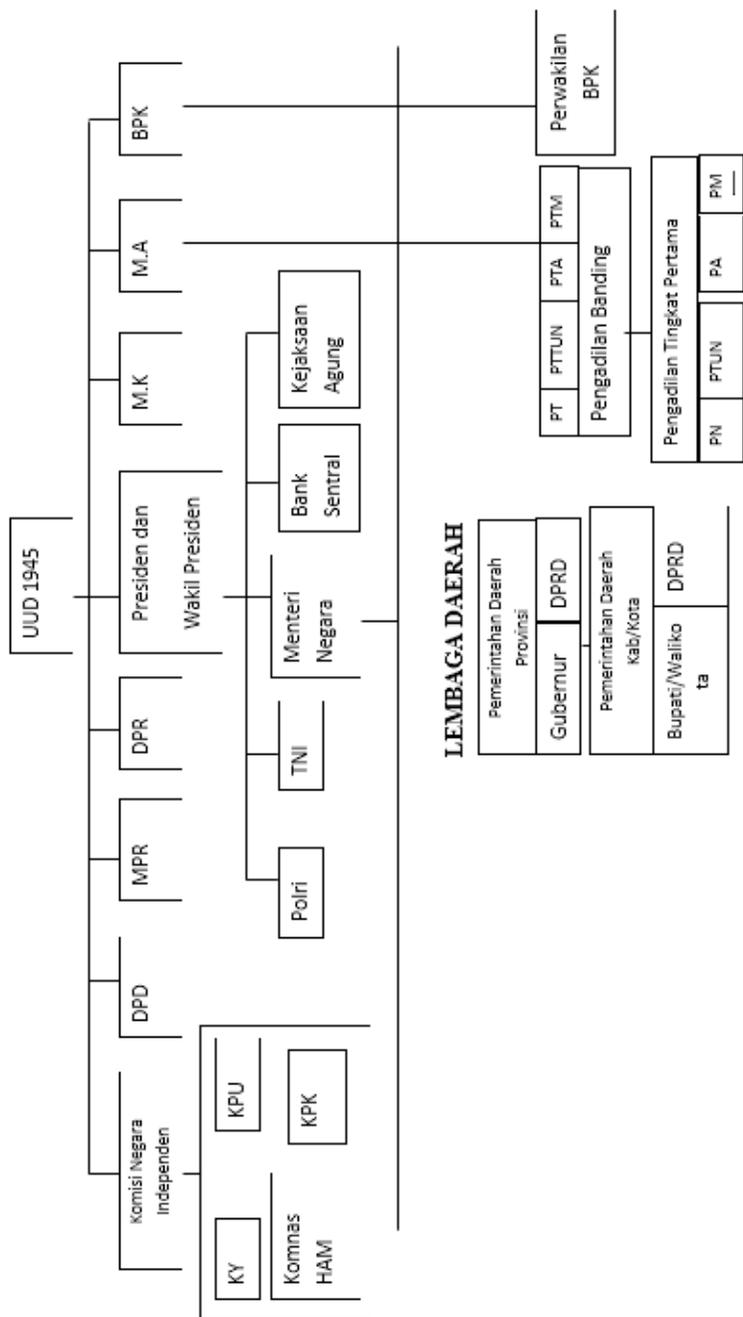
⁶¹ Berbeda dengan Ni'matul Huda beliau menyebut lembaga negara yang bersifat independen yang memiliki fungsi semi rugulatif, semi yudikatif, semi legislatif dengan sebutan campursari, Ni'matul Huda, 2011, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, Raja Grafindo Persada:Jakarta, hlm. 222.

penyelesaian perkara komisi informasi publik secara litigasi dan non litigasi.

Dari gambar struktur lembaga negara tersebut diatas, ada kerancuan mengenai penempatan lembaga negara independen. Semacam KPK, KY, KPU dan Komnas HAM. Maka menurut Gunawan A.Tauda perlu adanya modifikasi sturktur kelembagaan negara khususnya penempatan lembaga-lembaga negara independen yang keberadaanya adalah atas perintah UUD 1945. Berikut ini struktur lembaga negara modifikasi menurut Gunawan A. Tauda :

□

**BAGAN STRUKTUR LEMBAGA
NEGARA PASCA PERUBAHAN UUD 1945**



AGENDA KETERBUKAAN INFORMASI MELALUI REFORMASI KONSTITUSI

Seiring dengan berjalannya reformasi,⁶² makin banyak pertanyaan dan kegalauan mengenai jalan dan masa depan penyelenggaraan negara pada masa reformasi ini. Disatu pihak, reformasi telah menemukan demokrasi, namun dipihak lain dipertanyakan apakah demokrasi yang dijalankan sekarang telah sesuai dengan budaya dan peradaban demokrasi (*democratic culture and democratic civilization*) atau secara lebih khas adalah suatu demokrasi yang sesuai dengan bunyi Undang-Undang Dasar 1945.⁶³

Robert A. Dahl⁶⁴ berpendapat bahwa salah satu kegagalan demokrasi di zaman romawi adalah karena rakyat tidak mendapat kesempatan untuk ikut serta dalam majelis warga di pusat pemerintahan karena itu membutuhkan biaya besar dan waktu yang lama. Hal ini kemudian disebut sebagai demokrasi langsung dimana rakyat terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan pemerintahan. Namun seiring dengan semakin

⁶² Reformasi di Indonesia puncaknya terjadi pada tanggal 21 Mei 1998 dengan ditandai lengsernya Presiden Soeharto digantikan oleh wakilnya B.J Habibie. Pergantian ini tidak lepas dari kegagalan pemerintah Orde Baru dalam mengatasi krisis ekonomi atau moneter yang semakin memburuk sejak 1997.

⁶³ Bagir Manan, 2011, *Menemukan Kembali UUD 1945*, Pidato mengakhiri jabatan sebagai guru besar pada Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, tanpa penerbit.

⁶⁴ Robert A. Dahl dalam Muchammad Ali Safa'at, 2011, *Pembubaran Partai Politik*, Rajawali Press:Jakarta, hlm. 40.

banyaknya penduduk negara, demokrasi secara langsung sudah tidak dapat dilaksanakan. Demokrasi secara langsung menurut Franz Magnis Suseno,⁶⁵ tidak dapat direalisasikan, melainkan juga tidak perlu. Yang harus dituntut adalah pemerintahan negara tetap berada di bawah kontrol efektif warga negara. Kontrol warga negara dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu secara langsung melalui pemilihan umum dan secara tidak langsung melalui keterbukaan pemerintah.

Dilain pihak menurut Keith Graham, demokrasi memiliki standar baku, yaitu persamaan (*equality*), kebebasan (*freedom*) dan kerakyatan (*egalitarian*). Dengan standar baku itu, maka penegakan hukum dan perlindungan hak asasi manusia adalah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari demokrasi.⁶⁶ Karena salah satu ciri negara demokrasi adalah adanya pengakuan dan penegakkan HAM dalam segala bidang kehidupan terutama yang akan dibahas dalam buku ini pada aspek keterbukaan informasi publik sebagai salah satu hak dasar warga negara untuk mendapatkan informasi.

Era keterbukaan informasi publik merupakan salah satu upaya dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintahan yang baik itu hanya bisa dibangun melalui pemerintahan yang bersih (*clean government*) dengan aparatur birokasinya yang terbebas dari KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). Terwujudnya pemerintahan yang baik tidak terlepas dari berjalannya

⁶⁵ *Ibid.* hlm. 41.

⁶⁶ Ipong S. Azhar dalam Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit*, hlm. 70.

fungsi pengawasan baik yang dilakukan oleh lembaga peradilan resmi negara yang dalam hal ini melalui kejaksaan, kepolisian, KPK dan pengawasan oleh lembaga politik lewat lembaga legislatif maupun oleh masyarakat sipil dengan organisasi non pemerintahnya (*NGo*) atau LSM hal ini sebagai wujud terbangunnya *civil society*.

Sistem pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan atau lembaga publik lainnya di Indonesia mengalami pasang surut seiring dengan perkembangan konfigurasi politik dan produk hukum maupun (penegakkan hukum) yang melatar belakangnya. Manakala konfigurasi politiknya tidak demokratis (otoriter) maka produk hukum dan penegakkannya cenderung menjadi represif, ortodoks dan elitis. Sebaliknya apabila konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukum dan penegakkannya menjadi responsif, otonom dan egaliter.⁶⁷

A. Reformasi Konstitusi

Keberadaan sebuah konstitusi dalam suatu negara adalah sesuatu yang sangat penting karena didalamnya mengatur mengenai hubungan negara dengan warga negara, perlindungan HAM, pembatasan kekuasaan, pemancaran kekuasaan juga hubungan antar lembaga negara dan yang tidak kalah pentingnya adalah sebagai dokumen pernyataan kedaulatan atau kemerdekaan suatu negara.

⁶⁷ Moh. Mahfud M.D, 1998, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES:Jakarta, hlm. 13-15.

Kemunculan sebuah konstitusi atau undang-undang sejatinya berasal dari teori perjanjian masyarakat yang menyebutkan bahwa negara terjadi karena adanya perjanjian masyarakat, dimana masyarakat mengikatkan diri dalam suatu perjanjian bersama untuk mendirikan organisasi yang bisa melindungi dan menjamin kelangsungan hidup bersama⁶⁸. Dari teori perjanjian ini yang menurut penulis merupakan cikal bakal terbentuknya sebuah konstitusi atau hukum tertulis.

Konstitusi tertulis yang pertama kali muncul di dunia sejatinya adalah Piagam Madinah di era Nabi Muhammad SAW. Meskipun sebelum itu sudah ada konstitusi namun belum tertulis yaitu hukum Hamurabi. Dalam prespektif negara-negara Eropa konstitusi pertama adalah Magna Charta (Piagam Agung, 1215) yang dibuat oleh Raja Jhon dari Inggris yang memberikan hak kepada beberapa bangsawan bawahannya dan membatasi kekuasaan Raja John atas permintaan mereka. Hal ini tidak terlepas dari makna konstitusi sendiri menurut beberapa ahli dari Eropa seperti Brian Thompson yang secara sederhana mengartikan konstitusi sebagai *“a constitution is a document which contain the rules for the operation of an organization”*⁶⁹ (konstitusi adalah sebuah dokumen yang berisi aturan atau hukum untuk menggerakkan atau mengoperasikan sebuah organisasi). Sedangkan menurut Philip Hood and Jackson yang mengartikan konstitusi Inggris sebagai *“a body of laws,*

⁶⁸ Tokoh-tokoh yang mendukung teori ini antara lain: Jhon Locke, J.J Rosseau, dan Montesquieau.

⁶⁹ Brian Thompson dalam Jimly Ashidiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika:Jakarta, hlm. 16.

customs and conventions that define the composition and powers of the state and that regulate the relations of the various state organs to one another and to the private citizen".⁷⁰ (suatu bangunan aturan, adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan yang menentukan susunan dan kekuasaan organ-organ negara dan yang mengatur hubungan diantara berbagai organ negara itu satu sama lain, serta hubungan organ-organ negara itu dengan warga negara).

Konstitusi sendiri dalam perkembangannya dibagi menjadi dua bagian, yaitu konstitusi tertulis atau biasa disebut dengan undang-undang dan konstitusi tidak tertulis yang biasa disebut dengan hukum adat atau konvensi (kebiasaan-kebiasaan) yang tumbuh dan hidup di masyarakat. Baik itu dalam lingkup regional atau kedaerahan hingga internasional.

Sedangkan untuk perubahan konstitusi dibagi menjadi dua yaitu *verfassung wandlung* yaitu mengenai perubahan konstitusi tidak berdasarkan ketatanegaraan yang ada. Jadi bisa melalui kudeta, revolusi, putsch. Kemudian ada juga perubahan konstitusi yang melalui sistem ketatanegaraan resmi atau disebut juga *verfassung andlung*.

Konstitusi tertinggi di Indonesia disebut juga dengan UUD 1945. UUD 1945 yang dirumuskan oleh PPKI sesungguhnya merupakan Undang Undang Dasar sementara. Hal ini tertuang dalam pernyataan Soekarno sebagai ketua rapat atau sidang sekaligus ketua PPKI dalam rapat pengesahan UUD 1945 tanggal 18 Agustus

⁷⁰ *Ibid.* hlm. 17.

1945, mengemukakan bahwa⁷¹:...".Tuan-tuan semua tentu mengerti, bahwa Undang-Undang Dasar yang kita buat sekarang ini, adalah Undang-Undang Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah Undang-Undang Dasar Kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenang, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan sempurna".

Selain dari pernyataan Soekarno tersebut di atas, isi dari UUD 1945 juga masih terlalu simpel khususnya mengenai tidak adanya pembatasan masa jabatan presiden, pengaturan otonomi daerah yang diperluas dan pencantuman HAM yang masih sangat simpel. Ketiga pasal mendasar inilah yang menurut penulis menjadi embrio perubahan pasal-pasal lain dalam amandemen UUD 1945 seperti pernyataan kedaulatan rakyat, pernyataan Indonesia sebagai negara hukum dan keberadaan M.K disamping M.A sebagai lembaga tertinggi kehakiman.

Mengenai keberadaan lembaga-lembaga independen juga tidak terlepas dari semangat perubahan UUD 1945. Hal ini terkait dengan tidak berjalannya secara optimal lembaga-lembaga inti negara sebagaimana asas *trias politica* Montesquie yaitu legislatif, yudikatif dan eksekutif selama pemerintahan Orde Baru yang otoriter dan sarat dengan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) khususnya dalam

⁷¹ Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 28 Mei 1945-22 Agustus 1945 dalam Anwar C, 2011, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Intrans Publishing:Malang, hlm. 132-133.

hal rekrutmen Pegawai Negeri Sipil (PNS), sehingga menimbulkan buruknya kinerja aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Melalui reformasi birokrasi selain dengan cara merubah mind-set berfikir (pola pikir, pola sikap dan pola tindak) seperti⁷²:

1. Perubahan dari penguasa menjadi pelayan;
2. Mendahulukan peran daripada wewenang;
3. Tidak berfikir *output* tetapi *outcome*;
4. Perubahan kinerja dan
5. Pemantauan percontohan keberhasilan (*best practise*) dalam mewujudkan *good governance*, *clean government* (pemerintah bersih), transparan, akuntabel dan profesional dan bebas dari KKN.

Dapat juga ditempuh dengan membuka kran-kran penyumbat pelayanan pemerintah terhadap rakyat dengan membentuk lembaga-lembaga atau komisi-komisi negara independen. Adapun komisi-komisi atau lembaga-lembaga negara independen ini sifatnya lembaga negara pendukung (*extra ordinary organ*).

Sehingga jika mengacu pada *atribution doctrine* (doktrin kewenangan atributif), maka keberadaan komisi atau lembaga negara independen yang dibentuk oleh parlemen guna menyelesaikan masalah-masalah tertentu saja dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan negara kepada masyarakat dalam rangka mewujudkan *good governance* dan *clean government*. Sesuai dengan arti pelimpahan kewenangan atribusi yaitu:

⁷² S.H Sarundajang, 2012, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah Upaya Mengatasi Kegagalan*, Kata Hasta Pustaka:Jakarta Selatan, hlm. 180.

Atributif yaitu kewenangan ini lazimnya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan Negara oleh undang-undang dasar. Istilah lain untuk kewenangan atributif adalah kewenangan asli atau kewenangan yang tidak dibagi-bagikan kepada siapa pun.⁷³

Untuk mempermudah komisi atau lembaga negara independen ini bekerja sebagaimana tugas dan fungsinya, maka parlemen mengatribusikan kewenangan kepada komisi atau lembaga negara independen. Adapun kewenangan-kewenangan tersebut secara garis besarnya adalah berupa (1) *administrative power* (quasi eksekutif), seperti pelaksanaan pemilihan umum oleh KPU dan pencegahan pelanggaran HAM oleh Komnas HAM, (2) *legislative power* (quasi legislatif), misalnya menciptakan aturan-aturan yang mengikat dan berlaku umum (regeling) tentang kriteria sehat jasmani dan rohani bagi calon kepala daerah, anggota dewan dan presiden oleh KPU, (3) *ajudicative power* (quasi yudikatif), misalnya kewenangan melakukan mediasi, ajudikasi dan non litigasi untuk mengadili dan memutuskan sengketa informasi publik oleh Komisi Informasi. []

⁷³ Lutfi Effendi, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Banyumedia: Malang, hlm. 77.

B. Akuntabilitas dan Keterbukaan Informasi di Indonesia Pasca Amandemen Konstitusi

Sean Bride, sang pemenang Hadiah Nobel Perdamaian pernah berkata “kalau aku disuruh memilih hak mana yang tergolong istimewa dalam diri manusia? aku tentu akan memilih hak mendapatkan informasi atau menyatakan pendapat”⁷⁴.

Dari pernyataan Sean Bride tersebut diatas, maka tidak dapat dipungkiri adanya era akuntabilitas publik diawali dengan amandemen UUD 1945. Hal ini disebabkan era pemerintahan sebelumnya baik Orde Lama maupun Orde Baru menerapkan sistem pemerintahan otoriter dengan berlindung dibalik kelemahan UUD 1945. Seperti pengangkatan Presiden Soekarno menjadi presiden seumur hidup melalui TAP MPRS. dan berkali-kali diangkatnya Presiden Soeharto menjadi pemimpin tertinggi negara ini disebabkan tidak adanya pembatasan masa jabatan presiden.⁷⁵ Dari nukilan sejarah tersebut jelas telah menyatakan bahwa UUD 1945 sejak semula memang dipandang belum baik sehingga perlu perbaikan sambil menunggu keadaan negara memungkinkan. Namun

⁷⁴Imam Kabul dalam Mirin Primudyastutie, *Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Hak Kebebasan Berpendapat*, Jurnal Konstitusi Fakultas Hukum Unisma, Vol. IV No. 1 Juni 2011 hlm. 76.

⁷⁵ Presiden Soeharto diangkat secara resmi menjadi Presiden RI pada tahun 1969 kemudian diperpanjang melalui pemilu 1974 hingga akhirnya jatuh akibat kegagalan dalam menangani krisis ekonomi pada tahun 1998. Sehingga jika dijumlahkan masa jabatan Presiden Soeharto telah berkuasa selama lebih kurang 32 tahun. Hal inilah yang kemudian diperlukan pembatasan masa jabatan Presiden menjadi hanya 2(dua) kali berturut-turut tidak boleh lebih yang kemudian dituangkan dalam amandemen UUD 1945 Pasal 7.

rupanya amandemen UUD 1945 yang dijanjikan oleh Presiden Soekarno sebagaimana janji beliau pada tanggal 18 Agustus 1945 tidak terbukti hingga jatuhnya pada tahun 1966.⁷⁶

Hal ini kemudian dilanjutkan oleh pemerintahan Presiden Soeharto dengan konsepnya menjalankan UUD 1945 dengan murni dan konsekwen yang lebih mementingkan stabilitas ekonomi dan politik. Salah satunya dengan melakukan fusi partai politik yang dituangkan dalam UU No 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Undang-Undang ini membatasi pembentukan partai politik baru sekaligus membatasi peserta pemilihan umum. Watak represif dan tertutupan pemerintah Orde Baru bertahan hingga lebih kurang 32 tahun lamanya.

Setelah tumbangnyanya Orde Baru, era dimana manusia memiliki haknya sebagai manusia seutuhnya akhirnya terjadi. Hal ini disebabkan manusia adalah makhluk sosial yang tidak dapat hidup sendiri, dimana memerlukan interaksi sosial antar sesamanya. Salah satu bentuk interaksi sosial tersebut adalah saling bertukar informasi dengan cara berkomunikasi. Hak memperoleh informasi merupakan sebuah kebutuhan yang paling mendasar bagi setiap manusia. Informasi adalah kebutuhan pokok untuk mengembangkan hidupnya baik secara politik, ekonomi,

⁷⁶ Sempat dibentuk UUD RIS atau konstitusi RIS pada tahun 1949 hasil dari perundingan KMB, kemudian Konstitusi RIS ini hanya bertahan selama satu tahun, pada tahun 1950 pemerintah atas desakan rakyat mengganti Konstitusi RIS dengan UUDS 1950 hingga dibentuknya dewan konstituante yang bertugas membentuk UUD baru.

sosial budaya dan keamanan dalam rangka pengembangan pribadi dan lingkungannya. Maka sudah menjadi kewajiban negara untuk membuka akses seluas-luasnya bagi warga negara untuk mendapatkan informasi. Apalagi hak untuk mendapatkan informasi sudah diatur dalam UUD 1945 Pasal 28 F yang berbunyi:

“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.”

Namun selama orde baru menjadi barang yang sangat langka yaitu keterbukaan informasi. Keterbukaan informasi menjadi suatu hal yang penting untuk ditindaklanjuti secara profesional. Salah satu media untuk mendapatkan kebebasan informasi adalah lewat media pers. Pers, dalam hal ini adalah media cetak dan elektronik yang memerlukan ruang gerak yang seimbang agar bisa menjadi sarana kontrol bagi pemerintah untuk memenuhi konsep demokrasi.⁷⁷ Namun mengharapkan sebuah informasi hanya dari kalangan pers saja dirasa tidak cukup. Masyarakat harus didorong untuk menggali informasi sendiri sesuai dengan kebutuhan dan keinginannya. Hal inilah yang kemudian diapresiasi oleh pemerintah

⁷⁷ Demokrasi disini penulis artikan bukan demokrasi prosedural, melainkan demokrasi substansial, dimana rakyat mempunyai kebebasan dalam mengemukakan pendapat, adanya pembatasan masa jabatan dan penegakkan hukum yang tanpa pandang bulu.

lewat kebebasan dan keterbukaan mendapatkan informasi ke dalam kehidupan ketatanegaraan.

Momentum keterbukaan informasi publik tersebut menjadi semakin nyata dengan disahkannya Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) oleh DPR RI pada tanggal 3 April 2008.⁷⁸ Keberadaan KIP (Komisi Informasi Publik) salah satunya didasari karena tidak berjalannya lembaga pemerintahan resmi yang ada dan untuk mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggara negara dan badan publik lainnya. Atau semacam departemen penerangan yang sekarang berada dibawah kementerian penerangan dan informasi. Hal ini salah satunya disebabkan keberadaan departemen penerangan dibawah langsung lembaga eksekutif baik di daerah maupun di pusat sehingga keberadaannya tidak independen yang berakibat informasi yang di dapatkan masyarakat tergantung kepentingan pihak penguasa. Selain itu fungsi DPR sebagai lembaga kontrol atau pengawas eksekutif juga tidak berjalan secara maksimal. Fungsi pengawasan yang dilakukan lembaga legislatif lebih mengarah pada politik praktis sehingga informasi yang didapatkan masyarakat juga sepihak. Maka keberadaan KIP (Komisi Informasi Publik) yang bersifat independen salah satunya adalah sebagai media untuk mendapatkan informasi bagi rakyat tentang kinerja lembaga negara dan lembaga publik baik di daerah maupun di pusat secara adil dan berimbang.

⁷⁸Sirajuddin dkk, 2011, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Setara Press Malang, hlm. 113.

Informasi publik berdasarkan UU KIP adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim dan atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan undang-undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.⁷⁹

Thailand sebagai negara pertama dikawasan Asia Tenggara yang memberikan perhatian besar dalam kebebasan akses informasi publik memberikan definisi perihal informasi sebagai berikut: "*Information means a material which communicates matters, facts, data or anything, whether such communication is made by the nature of such material itself or a document, file, report, book, diagramme, map, drawing, photograph, film, visual or sound recording, or recording by computer or any other method which can displayed*".⁸⁰ (Informasi adalah segala sesuatu yang dapat dikomunikasikan atau yang dapat menerangkan suatu hal dengan sendirinya atau melalui segala sesuatu yang telah diatur dalam bentuk dokumen, file, reportase, buku, diagram, peta, gambaran, foto, film secara visual atau rekaman suara, atau rekaman melalui komputer atau dengan berbagai metode yang dengannya dapat menjadi bahan tampilan).

Sedangkan Toby Mendel⁸¹ memaparkan sebagai berikut: "*Information includes all record held by a public body, regardless of the form in which the information is stored*

⁷⁹ Pasal 1 UU No 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

⁸⁰ Sirajuddin dkk, *Op.cit.* hlm. 115.

⁸¹ *Ibid.*

(document, tape, electronic recording and so on), its source (whether it was produced by the public body or some other body) and the date of production. The legislation should also apply to records which have been classified,.." (Informasi mencakup semua rekaman yang dimiliki oleh suatu badan publik, yang tertuang dalam berbagai bentuk tanpa kecuali, bersumber baik dari badan publik maupun badan lainnya) dan masa produksinya. Legislasi seharusnya juga berbentuk rekaman yang telah diklasifikasi.." []

C. Internalisasi Good Governance

Istilah *good governance* pertama kali dipopulerkan oleh lembaga penyandang dana Internasional seperti World Bank, UNDP dan IMF dalam rangka menjaga dan menjamin keberlanjutan dana bantuan yang diberikan ke negara-negara sasaran bantuan. Pada dasarnya badan-badan internasional berpandangan bahwa setiap bantuan internasional di negara-negara berkembang sulit berhasil tanpa adanya *good governance*. Karena itu, *good governance* kemudian menjadi isu sentral dalam hubungan lembaga-lembaga multilateral tersebut dengan negara-negara penerima bantuan.

Tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) merupakan suatu konsep yang akhir-akhir ini dipergunakan secara reguler dalam ilmu politik dan administrasi publik. Konsep ini lahir sejalan dengan konsep-konsep terminologi demokrasi, masyarakat sipil, partisipasi rakyat, hak asasi manusia dan pembangunan masyarakat secara berkelanjutan. Pada akhir dasawarsa yang lalu, konsep *good governance* ini lebih dekat

dipergunakan dalam reformasi sektor publik.⁸² Jadi sebetulnya *good governance* adalah sebuah prinsip yang harus dijalankan dalam segala sektor kehidupan.

Pemerintahan yang bersih umumnya berlangsung di negara yang masyarakatnya menghormati hukum. Pemerintahan yang seperti ini juga disebut sebagai pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintahan yang baik itu hanya bisa dibangun melalui pemerintahan yang bersih (*clean government*) dengan aparatur birokrasinya yang terbebas dari KKN. Dalam rangka mewujudkan (*clean government*), pemerintah harus memiliki moral dan proaktif mewujudkan partisipasi serta *check and balances*. Tidak mungkin mengharapkan pemerintah sebagai suatu komponen dari proses politik memenuhi prinsip *clean government* dalam ketiadaan partisipasi.

Good governance sendiri diartikan sebagai mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang substansial dan penerapannya untuk menunjang pembangunan yang stabil dengan syarat utama efisien dan relatif merata.⁸³

Sedangkan UNDP mendefinisikan *governance* sebagai penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara

⁸² Murti Jeddawi, 2011, *Negara Hukum, Good Governance dan Korupsi di Daerah*, Total Media:Yogyakarta, hlm. 23.

⁸³ Loina Lalolo Krina P, *Indikator dan Alat Ukur prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan partisipasi* dalam <http://goodgovernance.bappenas.go.id//>, diunduh pada tanggal 6 Oktober 2011.

pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka.⁸⁴

Secara umum *governance* diartikan sebagai kualitas hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang dilayani dan dilindunginya, *governance* sendiri mencakup 3 (tiga) domain yaitu *state* (negara/pemerintah), *private sectors* (sektor swasta/dunia usaha) dan *society* (masyarakat). Oleh sebab itu, *good governance* sektor publik diartikan sebagai suatu proses tata kelola pemerintahan yang baik, dengan melibatkan *stakeholders*, terhadap berbagai kegiatan perekonomian, sosial, politik dan pemanfaatan beragam sumber daya alam, keuangan dan manusia bagi kepentingan rakyat yang dilaksanakan dengan menganut asas: keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas.⁸⁵

Selanjutnya UNDP menetapkan karakteristik prinsip *good governance* sebagai berikut :⁸⁶

1. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi

⁸⁴Diunduh dalam <http://bandungvariety.wordpress.com//good-governance-menurut-rangkumanku> pada 6 Oktober 2011.

⁸⁵ Sedarmayanti, 2010, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan*, Reflika Aditama:Jakarta, hlm. 270.

⁸⁶ Rahardjo Adisasmita, 2010, *Manajemen Pemerintah Daerah*, Graha Ilmu:Yogyakarta, hlm. 24.

legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk penegakkan hak asasi manusia (HAM).
3. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses, lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
4. *Responsiveness*. Lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).
5. *Consensus orientation*. *Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan yang terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam kebijakan maupun dalam prosedur.
6. *Equity*. Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and efficiency*. Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil*

society) bertanggungjawab kepada lembaga publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*, akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal dan eksternal organisasi.

9. *Strategic vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai prespektif *Good Governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

Kesembilan karakteristik tersebut diatas saling melengkapi dan tidak dapat berdiri sendiri. Dari Sembilan karakteristik tata pemerintahan yang baik tersebut, maka untuk dapat mewujudkannya diperlukan kerjasama dari unsur-unsur dalam pemerintahan (*governance stakeholders*) yang dapat dikelompokan dalam 3 (tiga) kategori yaitu:⁸⁷

- a. Negara/pemerintahan: Pengaturan di dalam sektor publik antara lain menyangkut keseimbangan kekuasaan antara badan eksekutif yaitu presiden beserta pelaksana pemerintahan, legislatif yaitu DPR, DPD dan MPR serta yudikatif yaitu lembaga peradilan dan atau pengadilan.
- b. Sektor Swasta: Pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, seperti industri pengolahan

⁸⁷ Sedarmayanti, *Op.cit.* hlm. 280.

perdagangan, perbankan, dan koperasi termasuk juga kegiatan sektor informal.

- c. Masyarakat Madani: Kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada diantara atau ditengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi.

Munculnya paradigma *good governance* di Indonesia dilatarbelakangi dengan semakin berkembangnya tuntutan kualitas demokrasi dan hak asasi manusia dan semakin kurang efektifnya pemerintahan, sehingga masyarakat tidak mentoleransi lagi segala bentuk penyimpangan kepercayaan publik (*abuse of public trust*) dan semakin menuntut tanggungjawab dan transparansi dari pejabat publik.⁸⁸

Hal inilah yang kemudian memunculkan sebuah ide besar tentang pembentukan sebuah badan negara pembantu (*auxiliary organ*) yang bersifat independen dan bertujuan untuk menjembatani antara masyarakat dengan badan publik atau organ negara tersebut. Badan publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau

⁸⁸ Sadjijono, 2008, *Bab-bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Presindo:Yogyakarta, hlm. 158.

seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.

Peraturan Komisi Informasi No 2 Tahun 2010 Tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik Pasal 1 ayat (2). Bersifat independen disini dimaksudkan meskipun berbentuk lembaga negara atau komisi negara, namun koordinasinya tidak dibawah pemerintah langsung, melainkan sebuah badan otonom. []

MENEROPONG KOMISI INFORMASI PUBLIK

A. Kedudukan Komisi Informasi Publik

Setelah reformasi 1998, sistem kelembagaan negara Indonesia menampilkan wajah baru. Fase transisi dari orde otoritarian menuju orde demokrasi substansial diawali dengan amandemen UUD RI tahun 1945 sebanyak empat kali secara bertahap yang berakibat lahirnya lembaga-lembaga dan komisi-komisi baru yang tidak mungkin diabaikan dalam masa transisi ini. Istilah komisi negara di beberapa negara disebutkan dalam berbagai istilah yang berbeda. Misalnya di Amerika istilah komisi negara ini ialah *Administratif Agency*.⁸⁹

Di seluruh dunia, kini sudah ada 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

⁸⁹ Denny Indrayana dalam Supriyadi dan Indriaswati, 2007, *Catatan Umum Atas Keberadaan Komisi Negara Di Indonesia* dalam Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 4 No. 3 September 2007.

lainnya memperingati *Right to Know Day* (RTK Day). Hari Hak untuk Tahu jatuh setiap tanggal 28 September.⁹⁰

Semenjak amandemen UUD 1945, banyak komisi dan lembaga negara baru lahir di Indonesia. Dari sekian banyaknya komisi yang terlahir akibat amandemen UUD 1945, salah satunya adalah Komisi Informasi Publik (KIP). Komisi Informasi Publik yang selanjutnya disebut dengan KIP, merupakan lembaga negara baru yang bersifat independen dan keberadaannya atas perintah undang-undang.⁹¹ Kedudukan Komisi Informasi Publik sejauh ini hanya ada di pusat atau Ibu Kota Negara, Ibu Kota Provinsi dan di Kabupaten/Kota apabila dibutuhkan.⁹² Untuk anggota KIP pusat berjumlah tujuh orang yang mencerminkan unsur pemerintah dan unsur masyarakat, sedangkan untuk tingkat provinsi dan kabupaten berjumlah lima orang yang mencerminkan unsur pemerintah dan unsur masyarakat⁹³.

Dari komposisi tersebut, menurut Deputy Direktur Yayasan SET Jakarta Agus Sudibyo sebagaimana dikutip oleh Juniardi menyatakan bahwa UU KIP mengamanatkan anggota KIP yang terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat. Masalahnya, ketentuan tersebut tidak

⁹⁰Abdul Rahman Ma'mun, *Membangun Pilar Good Governance*, dalam http://id.wikipedia.org/wiki/Komisi_Informasi, diakses pada 31 Oktober 2011.

⁹¹ Pasal 1 UU No 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

⁹² Sampai saat buku ini ditulis keberadaan KIP ada di lebih kurang 14 Provinsi di seluruh Indonesia yaitu: DKI, Jawa Barat, Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Timur, Bali, Lampung, Banten, Sulawesi Selatan, Sumatera Selatan, Riau, Gorontalo.

⁹³ Pasal 25 ayat (1) dan (2) UU Nomor 14 Tahun 2008.

dilengkapi dengan perincian jumlah setiap unsurnya. Hal ini memungkinkan terjadinya ketimpangan antara unsur pemerintah dan masyarakat dalam KIP. Masuknya unsur pemerintah juga dikhawatirkan akan memunculkan dominasi pemerintah yang berakibat berkurang atau bahkan hilangnya independensi KIP. Hal ini diperparah dengan proses rekrutmennya calon anggota KIP yang dilaksanakan oleh pemerintah. Meskipun dalam telah diuraikan dalam Pasal 30 ayat (2) UU Nomor 14 Tahun 2008, bahwa rekrutmen harus dilakukan secara terbuka, jujur, dan objektif, namun besarnya peran pemerintah akan menjadi permasalahan tersendiri⁹⁴. []

B. Klasifikasi Informasi

Dalam proses pengklasifikasian, informasi dibagi menjadi dua yaitu:

1. Informasi yang bersifat 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 ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik Hal ini sesuai dengan bunyi UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Komisi Informasi Publik Pasal 2.

Sedangkan informasi yang bersifat publik dikelompokkan berdasarkan subjek informasi yang sesuai dengan tugas pokok, fungsi dan kegiatan setiap

⁹⁴ Agus Sudibyo dalam Juniardi, 2012, *Hak Anda Mendapatkan Informasi*, Bandar Lampung:Indepth Publishing, hlm. 14.

satuan kerja. Pengelompokan informasi yang bersifat publik itu meliputi:

- a. Informasi publik yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala yang meliputi :⁹⁵
 - 1) Informasi yang berkaitan dengan Depkominfo.
 - 2) Informasi mengenai kegiatan dan kinerja Depkominfo
 - 3) Informasi mengenai laporan keuangan
 - 4) Informasi lain yang diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan
 - 5) Informasi yang lebih detail atas permintaan pemohon
- b. Pengumpulan informasi publik butir 1 s/d 5 diatas, dilakukan oleh masing-masing sekretaris Ditjen/Badan berkoordinasi dengan para kepala biro yang mempunyai wewenang sesuai tupoksinya dalam pengelolaan informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala sebagaimana tersebut dalam butir 1 s/d 5 tersebut diatas.⁹⁶
- c. Informasi publik yang wajib diumumkan secara serta merta,⁹⁷ yaitu informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum. Contoh: BMKG wajib menginformasikan prediksi bencana tsunami pasca gempa kepada masyarakat.

⁹⁵ Untuk uraian lebih lengkap lihat Pasal 9, 10 dan 11 Peraturan Komisi Informasi No 1 Tahun 2010 Tentang Standar layanan Informasi Publik.

⁹⁶ Lampiran Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No.10/PER/M.KOMINFO/07/2010.

⁹⁷ Untuk uraian lebih lengkap baca pasal 12 Peraturan Komisi Informasi No 1 Tahun 2010 Tentang Standar layanan Informasi Publik

2. Informasi yang dikecualikan

a. Informasi yang dikecualikan terdapat dalam Pasal 17 UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang KIP menerangkan sebagai berikut :

- 1) Dapat *menghambat proses penegakan hukum,*
- 2) Dapat *mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat;*
- 3) Dapat *membahayakan pertahanan dan keamanan negara,*
- 4) Dapat *mengungkapkan kekayaan alam Indonesia;*
- 5) Dapat *merugikan ketahanan ekonomi nasional;*
- 6) Dapat *merugikan kepentingan hubungan luar negeri;*
- 7) Dapat *mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang;*
- 8) Dapat *mengungkap rahasia pribadi (misal rekaman medik).*
- 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 yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan Undang-Undang.*

b. Prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam mengelompokan informasi yang dikecualikan adalah:

1. Ketat: untuk mengategorikan informasi yang dikecualikan harus benar-benar mengacu pada metode yang valid dan mengedepankan obyektivitas;

2. Terbatas: informasi yang dikecualikan harus terbatas pada informasi tertentu untuk menghindari penafsiran yang subjektif dan kesewenangan;
3. Tidak mutlak: tidak ada informasi yang secara mutlak dikecualikan ketika kepentingan publik yang lebih besar menghendaknya. []

C. Pengelolaan Informasi Publik

Dalam Pasal 1 ayat (9) Permendagri No 35 Tahun 2010 disebutkan bahwa Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi yang selanjutnya disingkat PPID adalah pejabat yang bertanggung jawab dalam pengumpulan, pendokumentasian, penyimpanan, pemeliharaan, penyediaan, distribusi, dan pelayanan informasi di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah.

Kemudian yang dimaksud dengan pengelolaan informasi publik adalah mengatur atau memanejemen informasi yang sudah didapatkan dari badan publik tersebut. Apakah informasi tersebut hanya akan ditampung saja dalam artian menjadi koleksi perpustakaan *an sich* ataukah ada tindak lanjut (*follow up*) dari informasi tersebut. Sehingga dapat diharapkan munculnya keberadaan aturan hukum baru atau kebijakan baru mengenai atau berkenaan informasi yang sudah didapatkan tersebut.

Informasi yang di inginkan atau pemohon informasi dari badan publik tersebut menurut Pasal 13 Permendagri Nomor 35 Tahun 2010 dapat dilakukan oleh:

- a. Perseorangan;
- b. Kelompok Masyarakat;
- c. Lembaga Swadaya masyarakat;
- d. Organisasi Masyarakat;
- e. Partai Politik; atau
- f. Badan Publik lainnya Perseorangan;

Pengelolaan informasi publik biasanya dapat dilakukan secara intensif oleh pemohon informasi dari partai politik, LSM dan badan publik lainnya. Karena ketiga golongan ini termasuk pada kelompok kepentingan (*interest group*) yang paling bisa mewarnai kebijakan yang dikeluarkan oleh penguasa baik pusat maupun daerah dibandingkan dengan perseorangan dan kelompok yang lain.

Daftar Badan Publik

Sesuai dengan Peraturan Komisi Informasi nomor 1 Tahun 2010 maka berikut ini daftar badan publik yang diwajibkan memberikan informasi kepada masyarakat terkait hal-hal yang diperbolehkan oleh UU No 14 tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik. Badan Publik tersebut adalah:

A. Lembaga Eksekutif:

1. Kementerian Negara (berdasarkan Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2009)
 - a. Kementerian koordinator
 - Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan
 - Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian
 - Kementerian Koordinator Kesejahteraan rakyat.
 - b. Kementerian
 - Kementerian Sekretariat Negara
 - Kementerian Dalam Negeri
 - Kementerian Luar Negeri
 - Kementerian Pertahanan
 - Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
 - Kementerian Keuangan
 - Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral
 - Kementerian Perindustrian
 - Kementerian Perdagangan
 - Kementerian Kehutanan
 - Kementerian Perhubungan
 - Kementerian Kelautan dan Perikanan
 - Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi
 - Kementerian Pekerjaan Umum
 - Kementerian Kesehatan
 - Kementerian Pendidikan Nasional
 - Kementerian Sosial
 - Kementerian Agama
 - Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata

- Kementerian Komunikasi dan Informatika
 - Kementerian Riset dan Teknologi
 - Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah
 - Kementerian Lingkungan Hidup
 - Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
 - Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
 - Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal
 - Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional
 - Kementerian Badan Usaha Milik Negara
 - Kementerian Perumahan Rakyat, dan
 - Kementerian Pemuda dan Olahraga
2. Pemerintahan Daerah
- Pemerintah Daerah Tingkat 1 (Provinsi)
 - DPRD Tingkat 1 (Provinsi)
 - Pemerintah Daerah Tingkat II (Kabupaten/ Kota)
 - DPRD Tingkat II (Kabupaten / Kota)
3. Pemerintahan Desa/Kelurahan
4. Lembaga Pemerintah Non Kementerian
- Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI)
 - Badan Intelijen Negara (BIN)
 - Badan Kepegawaian Negara (BKN)
 - Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN)
 - Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (BAKOSURTANAL)

- Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG)
 - Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)
 - Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi (BPPBK)
 - Badan Pengawas Tenaga Nuklir (BAPETEN)
 - Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
 - Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata
 - Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT)
 - Badan Pertanahan Nasional (BPN)
 - Badan Pusat Statistik (BPS)
 - Badan Standarisasi Nasional (BSN)
 - Badan Tenaga Nuklir Nasional (BATAN)
 - Badan Urusan Logistik (BULOG)
 - Lembaga Administrasi Negara (LAN)
 - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
 - Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN)
 - Perpustakaan Nasional Republik Indonesia
5. Kepolisian Negara Republik Indonesia
- Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia
 - Kepolisian Daerah
 - Kepolisian Resort
 - Kepolisian Sektor
6. Kejaksaan Republik Indonesia
- Kejaksaan Agung
 - Kejaksaan Tinggi
 - Kejaksaan Negeri

B. Lembaga Legislatif

- Majelis Permusyawaratan Rakyat RI
- Dewan Perwakilan Rakyat RI
- Dewan Perwakilan daerah RI

C. Lembaga Yudikatif

- Mahkamah Agung RI
 - a. Peradilan Umum
 - Pengadilan Negeri
 - Pengadilan Tinggi
 - Pengadilan Khusus dibawahnya, antara lain: Pengadilan Niaga, Pengadilan HAM, Pengadilan Hubungan Industrial, Pengadilan Perikanan, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.
 - b. Peradilan Agama
 - Pengadilan Agama
 - Pengadilan Tinggi Agama
 - c. Peradilan Militer
 - Pengadilan Militer
 - Pengadilan Militer Tinggi
 - Pengadilan Militer Utama
 - Pengadilan Militer Pertempuran
 - d. Peradilan Tata Usaha Negara
 - Pengadilan Tata Usaha Negara
 - Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara
 - Pengadilan Khusus di bawahnya, antara lain: Pengadilan Pajak.
- Mahkamah Konstitusi

D. Badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN/APBD

1. Komisi

- a. Komisi Yudisial (Pasal 24B UUD 1945 dan UU No. 22 Tahun 2004)
- b. Komisi Pemilihan Umum (Pasal 22 E UUD 1945 dan UU Nomor 22 Tahun 2007)
- c. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Keppres 48 Tahun 2001 dan UU Nomor 39 Tahun 1999)
- d. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (UU Nomor 5 Tahun 1999)
- e. Komisi Penyiaran Indonesia (UU Nomor 32 Tahun 2002)
- f. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Nomor 30 Tahun 2002)
- g. Komisi Perlindungan Anak (UU Nomor 23 Tahun 2002)
- h. Komisi Informasi (UU Nomor 14 Tahun 2008)
- i. Komisi Hukum Nasional (Keppres Nomor 15 Tahun 2000)
- j. Komisi Kepolisian (UU Nomor 2 Tahun 2002)
- k. Komisi Kejaksaan (UU Nomor 16 Tahun 2004 dan Perpres Nomor 18 Tahun 2005)
- l. Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Keppres Nomor 181 Tahun 1998 dan Perpres Nomor 65 Tahun 2005)

2. Dewan

- a. Dewan Pers (UU Nomor 40 Tahun 1999)
- b. Dewan Pendidikan (UU Nomor 20 Tahun 2003)

- c. Dewan Pembina Industri Strategis (Keppres Nomor 40 Tahun 1999)
- d. Dewan Riset Nasional (Keppres Nomor 94 Tahun 1999)
- e. Dewan Buku Nasional (Keppres Nomor 110 Tahun 1999)
- f. Dewan Maritim Indonesia (Keppres Nomor 161 Tahun 1999)
- g. Dewan Ekonomi Nasional (Keppres Nomor 144 Tahun 1999)
- h. Dewan Pengembangan Usaha Nasional (Keppres Nomor 165 Tahun 1999)
- i. Dewan Gula Nasional (Keppres Nomor 23 Tahun 2003)
- j. Dewan Ketahanan Pangan (Keppres Nomor 132 Tahun 2001)
- k. Dewan Pengembanagn Kawasan Timur Indonesia (Keppres Nomor 44 Tahun 2002)
- l. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (Keppres Nomor 151 Tahun 2000)
- m. Dewan Pertahanan Nasional (UU Nomor 3 Tahun 2003)
- n. Dewan Penerbangan dan Antariksa Nasional (Keppres Nomor 132 Tahun 1998)
- o. Dewan Pertimbangan Presiden (UU Nomor 19 Tahun 2006)

3. Komite

- a. Komite Nasional Keselamatan Transportasi (UU Nomor 41 Tahun 1999 dan Keppres Nomor 105 Tahun 1999)

- b. Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan (Keppres Nomor 80 Tahun 2000)
- c. Komite Akreditasi Nasional (Keppres Nomor 78 Tahun 2001)
- d. Komite Penilaian Independen (Keppres Nomor 99 Tahun 2009)
- e. Komite Olahraga Nasional Indonesia (Keppres Nomor 72 Tahun 2001)
- f. Komite Kebijakan Sektor Keuangan (Keppres Nomor 89 Tahun 1999)
- g. Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak (Keppres Nomor 12 Tahun 2000)

4. Badan

- a. Badan Pengawas Pemilu (UU Nomor 22 Tahun 2007)
- b. Badan Narkotika Nasional (Keppres Nomor 17 Tahun 2002)
- c. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (UU Nomor 24 Tahun 2007)
- d. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (UU Nomor 8 Tahun 1999)
- e. Badan Pengembangan Kawasan Ekonomi Terpadu (Keppres Nomor 150 Tahun 2002)
- f. Badan Koordinasi Pengembangan TKI (Keppres Nomor 29 Tahun 1999)
- g. Badan Pengelola Gelora Bung Karno (Keppres Nomor 72 Tahun 1999)
- h. Badan Pengelola Kawasan Kemayoran (Keppres Nomor 73 Tahun 1999)

- i. Badan Rekonstruksi dan Rekonsiliasi Prop. NAD dan Kep. Nias Sumatera Utara (Perpu Nomor 2 Tahun 2005)
- j. Badan Nasional Sertifikasi Profesi (PP Nomor 23 Tahun 2004)
- k. Badan Pengatur Jalan Tol (PP Nomor 15 Tahun 2005)
- l. Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (PP Nomor 16 Tahun 2005)
- m. Badan Pengelola Pusat Penelitian ilmu Pengetahuan dan Teknologi (Keppres Nomor 43 Tahun 1976)
- n. Badan Pengembangan Kehidupan Bernegara (Keppres Nomor 85 Tahun 1999)

5. Lembaga

- a. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (UU Nomor 13 Tahun 2006)
- b. Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial
- c. Penyenang Cacat (Keppres Nomor 8 Tahun 1999)
- d. Lembaga Sensor Film (PP Nomor 8 Tahun 1994)

6. Lembaga Pendidikan Negeri

Seluruh Lembaga Pendidikan Negeri, mulai dari tingkat Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, dan Perguruan Tinggi.

7. Badan Hukum Milik Negara

- a. Universitas Indonesia (PP Nomor 152 Tahun 2000)
- b. Universitas Gajah Mada (PP Nomor 153 Tahun 2000)
- c. Institut Pertanian Bogor (PP Nomor 154 Tahun 2000)
- d. Institut Teknologi Bandung (PP Nomor 155 Tahun 2000)
- e. Universitas Sumatera utara (PP Nomor 56 Tahun 2003)
- f. Universitas Pendidikan Indonesia (PP Nomor 6 Tahun 2004)

8. Bentuk Lain

- a. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (UU Nomor 25 Tahun 2003 dan Keppres Nomor 81 Tahun 2003)
- b. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (Keppres Nomor 54 Tahun 2005)
- c. Konsil Kedokteran Indonesia (UU Nomor 29 Tahun 2004)
- d. Ombudsman Republik Indonesia (UU Nomor 37 Tahun 2008)
- e. Satuan Tugas Pemberantasan Mafia Hukum
- f. Unit Kerja Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan
- g. Organisasi Non-pemerintah sesuai dengan Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik
- h. Partai Politik di tingkat nasional dan daerah
- i. Badan Usaha Milik Negara / Daerah

- j. Lembaga atau badan atau organisasi yang memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik, tetapi belum masuk pada lampiran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tetap dianggap badan publik sebagaimana diatur dalam Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik. []

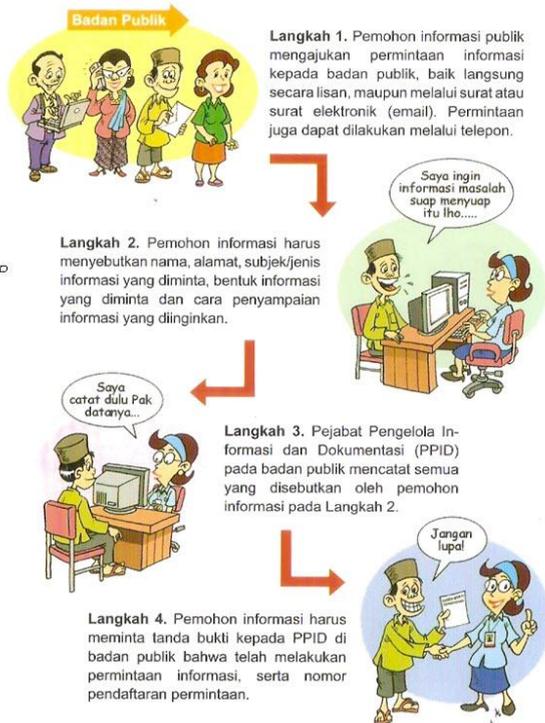
D. Mekanisme Penyelesaian Sengketa

Dalam menyelesaikan sengketa informasi publik, Komisi Informasi Publik (KIP) sebagai lembaga resmi negara yang bersifat independen mempunyai mekanisme yang dapat menjadi petunjuk bagi warga negara. Adapun mekanismenya seperti tergambar dibawah ini:

Bagan 1.

Tata Cara Memperoleh Informasi Publik

Diadopsi dari Sudibyo, dkk. 2008.
Panduan Sederhana Penerapan UU KIP



Sumber: Sudibyo dkk, 2008, *Panduan Sederhana Penetapan UU KIP*

Pada bagan satu menerangkan tentang tata cara memperoleh informasi publik oleh warga negara baik perseorangan maupun kelompok kepada pejabat pengelola

informasi dan dokumentasi (PPID) yang ada pada lembaga yang dimaksud. Disini pemohon dapat mengajukan permohonan informasi pada badan publik baik secara langsung lewat lisan maupun tidak langsung dengan tulisan.

Bagan 2.

Tahap 1. Pengajuan sengketa kepada internal badan publik yang bersangkutan, dimana langkah-langkahnya adalah sebagai berikut:

Permohonan Informasi Publik

Diadopsi dari Sudibyo, dkk. 2008. Panduan Sederhana Penerapan UU KIP



Pada bagan ke-2 menerangkan apabila perorangan atau kelompok keberatan atas informasi yang telah diberikan oleh PPID, maka dapat mengajukan keberatan tersebut kepada atasan PPID. Ada dua macam keputusan yang akan didapatkan oleh pihak pengaju keberatan. Pertama bisa pengajuan keberatan tersebut diterima oleh atasan PPID yang otomatis ada perbaikan dalam

pemberian informasi sesuai dengan permohonan atau ditolak dengan bukti tertulis yang kemudian oleh pemohon, penolakan tertulis ini bisa diajukan kepada komisi informasi publik untuk menyelesaikan sengketa ini

Pada Pasal 35 ayat (1) menerangkan bahwa setiap pemohon informasi Publik dapat mengajukan keberatan secara tertulis kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi berdasarkan alasan berikut:

- a. Penolakan atas permintaan informasi berdasarkan alasan pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17;
- b. Tidak disediakannya informasi berkala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9;
- c. Tidak ditanggapinya permintaan informasi;
- d. Permintaan informasi ditanggapi tidak sebagaimana yang diminta;
- e. Tidak dipenuhinya permintaan informasi;
- f. Pengenaan biaya yang tidak wajar; dan/atau
- g. Penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam undang-undang ini.

Bagan 3.

Tahap 3. Penyelesaian sengketa informasi melalui pengadilan, yang langkah-langkahnya digambarkan sebagai berikut:

Penyelesaian Sengketa Informasi di Pengadilan

Diadaptasi dari Sudibyo, dkk. 2008. Panduan Sederhana Penerapan UU KIP



Pada tahap ini apabila sengketa informasi publik tidak dapat diselesaikan di komisi informasi publik, maka pemohon dapat meneruskan gugatannya pada proses peradilan. Yang mana jika menyangkut lembaga negara ada pada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan pada Pengadilan Negeri jika tergugat adalah badan publik selain negara. Jika penggugat masih juga tidak menerima putusan pengadilan, maka dapat mengajukan kasasi ke

Mahkamah Agung. Pengajuan kasasi ini dilakukan selambat-lambatnya selama 14 hari sejak diterimanya putusan Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara. []

E. Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Informasi

Sebagaimana Pasal 1 ayat (3) Perki No 2 Tahun 2010 yang dimaksud dengan sengketa informasi publik adalah sengketa yang terjadi antara Badan Publik dan Pemohon Informasi Publik berdasarkan alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Komisi Informasi Publik dapat juga disebut sebagai lembaga semi peradilan, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (4) UU No 14 Tahun 2008 tentang Komisi Informasi Publik disebutkan bahwa komisi informasi publik adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi public melalui mediasi dan/atau adjudikasi nonlitigasi.

Maka Komisi Informasi Publik (KIP) menjalankan wewenang yang dimilikinya berdasarkan permohonan yang diterima. Istilah yang digunakan dalam Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 Tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik khususnya Pasal 1 ayat (6) adalah pemohon penyelesaian sengketa informasi publik yang selanjutnya disebut pemohon adalah orang perseorangan warga negara Indonesia, kelompok orang

Indonesia, atau badan hukum Indonesia yang mengajukan permohonan penyelesaian sengketa informasi publik kepada komisi informasi. Pada Pasal 1 ayat (12) disebutkan kaukus adalah pertemuan mediator dengan salah satu pihak tanpa dihadiri oleh pihak lainnya.

Sebagaimana termohon sendiri dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga menggunakan istilah permohonan dengan alasan karena nuansa kepentingan umum yang dominan dalam setiap perkara yang ditangani oleh M.K.⁹⁸ Maka dalam KIP juga seperti itu, hal ini disebabkan informasi yang didapatkan oleh pemohon dapat juga berpengaruh bagi kalayak umum bukan individu atau kelompok yang berperkara saja.

1. Pendaftaran Permohonan Penyelesaian Sengketa Informasi Publik

Permohonan diajukan oleh pemohon atau kuasanya kepada Komisi Informasi diterima oleh petugas kepaniteraan yang selanjutnya akan memeriksa kelengkapan permohonan yang melingkupi:(1), Identitas pemohon;(2) Uraian mengenai alasan pengajuan permohonan Penyelesaian Sengketa Informasi Publik; (3) Salah satu atau beberapa hal yang dimohonkan untuk diputus oleh KIP. Hal ini sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 6 ayat (1,2,3) dan Pasal 7 ayat (1 dan 2) Perki Nomor 2 Tahun 2010.

⁹⁸ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 31.

Pada Pasal 9 Perki Nomor 2 Tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik disebutkan bahwa pemohon dapat menggabungkan permohonan pengajuan penyelesaian sengketa informasi public terhadap lebih dari 1(satu) badan publik dalam hal permohonan informasi kepada badan-badan publik tersebut identik dan penyelesaian sengketa tersebut menjadi kewenangan Komisi Informasi pada tingkat dan wilayah yang sama. Contoh pemohon dapat meminta informasi aliran dana BOS dari suatu sekolah dasar c/q kepala dinas pendidikan dan kebudayaan nasional dimana sekolah dasar tersebut berada. Jadi informasi yang akan didapatkan pemohon ada 2 (dua) yaitu dari sekolah dasar yang bersangkutan dan dinas pendidikannya.

Kemudian yang lebih penting adalah permohonan pengajuan informasi publik kepada badan publik lewat KIP (Komisi Informasi Publik) sesuai dengan Pasal 2 Perki No 2 Tahun 2010 tentang prosedur penyelesaian Sengketa Informasi Publik dilakukan berdasarkan asas cepat, biaya ringan dan sederhana.

Dalam mengajukan permohonan tentunya ada jangka waktu pembatasan. Pada Pasal 11 Perki No 2 Tahun 2010 disebutkan bahwa: Permohonan diajukan paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak:

- 1) Tanggapan tertulis atas keberatan dari atasan PPID diterima oleh pemohon atau;
- 2) Berakhirnya jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja pemberian tanggapan tertulis oleh atasan PPID.

Untuk permohonan yang telah melewati jangka waktu sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Perki Nomor 2 Tahun 2010, tidak dapat diterima. Permohonan dapat ditarik oleh pemohon sebelum kesepakatan mediasi atau putusan adjudikasi. Dan permohonan yang telah ditarik oleh pemohon tidak dapat diajukan kembali apabila pemohon telah mengajukan proses permohonan informasi ulang, hal ini sesuai dengan Pasal 12 Perki Nomor 2 Tahun 2010.

Pada hukum acara informasi publik juga disediakan petugas kepaniteraan yang bertugas memeriksa kelengkapan berkas permohonan. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 13 Perki Nomor 2 Tahun 2010. Seangkan panitera KIP berbeda dengan panitera yang ada di peradilan umum. Dalam hal permohonan dinyatakan lengkap atau dianggap lengkap, maka petugas kepaniteraan mencatat permohonan dalam register sengketa dan mengirim bukti register kepada pemohon selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan diterima (Pasal 15 ayat (1 dan 2) Perki Nomor 2 Tahun 2010).

Yang berhak menjadi panitera sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (10) Perki Nomor 2 Tahun 2010 adalah pejabat sekretaris Komisi Informasi yang bertanggungjawab mengelola administrasi permohonan Sengketa Informasi Publik, membuat Berita Acara Persidangan, membantu Majelis Komisioner dalam persidangan, menyusun laporan hasil pemeriksaan, dan menyusun Putusan Komisi Informasi. Sedangkan yang disebut sebagai Komisi Informasi adalah Komisi Informasi

Pusat dan Komisi Informasi Provinsi dan/atau Komisi Informasi Kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (11) Perki Nomor 2 Tahun 2010.

2. Kewenangan KIP dalam Penyelesaian Sengketa

Terdapat pada Pasal 27 UU No 14 Tahun 2008 yang berbunyi:

- 1) Dalam menjalankan tugasnya, KIP 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
- 2) 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

- 3) Kewenangan Komisi Informasi Provinsi meliputi kewenangan penyelesaian sengketa yang menyangkut Badan Publik tingkat provinsi yang bersangkutan.
- 4) Kewenangan Komisi Informasi Kabupaten / kota meliputi kewenangan penyelesaian sengketa yang menyangkut Badan Publik tingkat kabupaten / kota yang bersangkutan.

3. Prosedur Mediasi

Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa melalui proses perundingan atau mufakat para pihak dengan dibantu oleh mediator yang tidak memiliki kewenangan memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian. Ciri utama proses mediasi adalah perundingan yang esensinya sama dengan proses musyawarah atau konsensus. Sesuai dengan hakikat perundingan atau musyawarah atau konsensus, maka tidak boleh ada paksaan untuk menerima atau menolak sesuatu gagasan atau penyelesaian selama proses mediasi berlangsung. Segala sesuatunya harus memperoleh persetujuan dari para pihak.⁹⁹Dalam kosakata bahasa Inggris mediasi disebut dengan *mediate* atau *mediation* yang artinya menengahi atau penyelesaian

⁹⁹ <http://www.pn-yogyakarta.go.id/pnyk/utama/arti-lambang/19-layanan-mediasi.html>, diakses pada tanggal 22 Desember 2011.

sengketa dengan menengahi.¹⁰⁰ Sedangkan dalam kosakata bahasa perancis disebut dengan *la' mediation* yang artinya menengahi.¹⁰¹

Pada Pasal 40 ayat (1) UU No 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik disebutkan bahwa penyelesaian sengketa melalui mediasi merupakan pilihan para pihak dan bersifat sukarela. Pelaksanaan mediasi sebagaimana diatur dalam Perki (Peraturan Komisi Informasi Publik) Nomor 2 Tahun 2010 Pasal 29 s/d Pasal 41 adalah sebagai berikut:

- a) Bersifat tertutup dan sukarela
- b) Dilakukan melalui pertemuan langsung atau menggunakan alat komunikasi
- c) Dapat diselenggarakan di : (a) ruangan kantor Komisi Informasi, (b) ruangan kantor Badan Publik lain yang netral ditentukan oleh Komisi Informasi, (c) tempat lain berdasarkan kesepakatan para pihak
- d) Para pihak tidak menanggung biaya yang dikeluarkan oleh mediator
- e) Mediasi harus selesai selama-lamanya 14 (empat belas) hari sejak pelaksanaan mediasi pertama

Pelaksanaan mediasi disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

1. Tidak disediakannya informasi berkala

¹⁰⁰ Jhon M. Echols dkk, 2007, *Kamus Inggris-Indonesia*, Gramedia:Jakarta.

¹⁰¹ <http://translate.google.co.id/mediasi>, diakses pada tanggal 22 Desember 2011.

2. Tidak ditanggapinya permintaan informasi
3. Permintaan informasi tidak ditanggapi sebagaimana yang diminta
4. Tidak dipenuhinya permintaan informasi
5. Pengenaan biaya yang tidak wajar
6. Penyampaian informasi melebihi waktu

Sebagai mediator dalam proses mediasi antara kedua belah pihak yang bersengketa sesuai dengan rumusan Pasal 41 UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik adalah anggota Komisi Informasi.

Disamping mediator dari anggota KIP sendiri, juga ada yang namanya mediator pembantu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (14) perki No 2 tahun 2010 yang berbunyi mediator pembantu adalah komisioner pada Komisi Informasi atau mediator selain komisioner pada komisi informasi yang ditetapkan berdasarkan ketentuan komisi informasi pusat.

Agar hasil mediasi efektif, maka mediator sebagaimana diatur dalam Pasal 34 Perki No 2 tahun 2010 berhak mengusulkan adanya sanksi bagi para pihak yang tidak melaksanakan kesepakatan dan putusan yang telah diambil. Namun dalam praktek di lapangan, seringkali badan publik mengalami hambatan untuk memenuhi kesepakatan tersebut. Hal ini disebabkan karena birokrasi lembaga pemerintah yang masih tidak profesional dan akuntabel. Sebaliknya kondisi ini menyebabkan beban berat bagi badan publik yang sudah mencoba untuk terbuka dan memberikan informasi yang dibutuhkan atau diminta oleh pemohon.

4. Prosedur Ajudikasi Non litigasi

Adjudikasi non litigasi adalah penyelesaian sengketa informasi publik yang tidak melalui lembaga peradilan, dalam arti lain adalah non litigasi. Proses pelaksanaan ajudikasi sesuai dengan Pasal 42 s/d Pasal 62 Perki Nomor 2 Tahun 2010 adalah sebagai berikut:

- a) Dilakukan karena alasan: (a) penolakan atas permohonan informasi berdasarkan alasan pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 UU KIP, atau (b) mediasi gagal
- b) Sidang ajudikasi bersifat terbuka untuk umum, kecuali pemeriksaan dokumen yang termasuk pengecualian sebagaimana dimaksud Pasal 17 dilakukan secara tertutup
- c) Majelis Komisioner wajib menjaga kerahasiaan dokumen yang dikecualikan berdasarkan Pasal 17 UU KIP
- d) Pemohon atau kuasanya atau kuasa Termohon tidak dapat melihat atau melakukan pemeriksaan terhadap dokumen yang dikecualikan berdasarkan Pasal 17 UU KIP
- e) Proses ajudikasi harus selesai selama-lamanya 40 (empat puluh) hari sejak pelaksanaan ajudikasi pertama

5. Kekuatan Mengikat Putusan Komisi Informasi Publik

Moctar Kusumaatmadja pernah mengatakan bahwa *“Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa*

hukum adalah kelaliman"¹⁰².Maka setiap keputusan yang telah dikeluarkan oleh KIP agar dipatuhi oleh para pihak diperlukan kekuasaan yang memaksanya. Adapun kekuatan mengikat putusan Komisi Informasi Publik (KIP) dapat berupa sanksi pidana. Untuk sanksi pidana hal tersebut telah diatur dalam Pasal 51 UU KIP. Dalam Pasal ini berisi ancaman bagi siapa saja yang dengan sengaja menggunakan informasi publik secara melawan hukum maka dapat dipidana dengan penjara paling lama satu tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah).

Selain Pasal 51 terdapat pula dalam Pasal 52 UU KIP yang mengancam bagi badan publik yang dengan sengaja tidak menyediakan, memberikan dan atau menerbitkan informasi publik, berupa informasi publik secara berkala, informasi publik yang wajib diumumkan secara serta merta, informasi publik yang wajib tersedia setiap saat, dan atau informasi publik yang harus diberikan berdasarkan permintaan sesuai dengan UU KIP dan mengakibatkan kerugian bagi orang lain dikenakan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp.5.000.000 (lima juta rupiah). Tuntutan pidana dalam UU KIP merupakan delik aduan dan diajukan melalui peradilan umum sebagaimana tertuang dalam Pasal 57 UU KIP.

¹⁰²<http://books.google.co.id/books?id=Xa22DeTfZ60C&pg=PA208&pg=PA208&dq=hukum+tanpa+kekuasaan+adalah+anganangan+kekuasaan+tanpa+hukum+adalah+kelaliman&source=bl&ots=6OuV,dia> kases pada tanggal 10 Agustus 2012 jam 11.27 WIB.

Dengan adanya ketentuan pidana ini diharapkan setiap elemen masyarakat baik itu individu maupun badan publik menghormati dan melaksanakan segala keputusan yang telah dihasilkan oleh KIP terkait dengan sengketa yang terjadi antara pemohon informasi dan pemberi informasi. Karena jika ada perorangan ataupun badan publik yang berusaha menghalang-halangi keterbukaan informasi atau memberi informasi yang dilarang dalam undang-undang dapat dipidana dengan tuduhan melanggar undang-undang KIP. []

RESOLUSI MODEL KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK

Informasi sebagaimana telah diramalkan oleh banyak futurology seperti John Naisbitt dan Patricia Aburdene, Alvin Toffer, Peter Drucker dan sebagainya akan menjadi penentu semua aspek kehidupan. Oleh karena itu, sejak menjelang abad ke-20 yang lalu diramalkan bahwa abad ke-20 ini adalah abad informasi. Siapa yang menguasainya, dialah yang akan memenangkan kompetisi, dan siapa yang tidak menguasainya, niscaya akan tertinggal menjadi sekedar konsumen yang pada gilirannya akan dikuasai oleh orang lain.¹⁰³ Informasi disini berhubungan erat dengan alih teknologi modern yang setiap tahun terus berkembang, berubah dan tidak stagnan.

Disatu sisi perkembangan teknologi modern tersebut memerlukan perangkat hukum pengaturannya yang sebelumnya belum ada sama sekali. Seperti untuk mengatur penggunaan jasa teknologi baru diperlukan perangkat peraturan perundang-undangan yang baru pula. Hal inilah yang antara lain berkenaan dengan pentingnya pengembangan perangkat hukum *cyber law*.

Memasuki era millennium ketiga yang mana ditandai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang demikian cepat dan pesat tentunya

¹⁰³ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika: Jakarta, hlm. 143-144.

berpengaruh besar terhadap perkembangan hukum dan peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan jangsan sampai keberadaan peraturan perundang-undangan selalu berada dibelakang perkembangan teknologi, karena dapat berakibat pada adanya sengketa dahulu baru dibuatkan hukumnya kemudian. Maka kedepan hal seperti itu sudah tidak boleh terjadi lagi. Keberadaan teknologi baru harus segera direspon dengan cepat oleh aparat penegak hukum untuk segera membuat regulasinya. Sebagaimana asas hukum yang diperkenalkan oleh Roscoe Pound "*law as tool of social engginering*". Maka dengan memanfaatkan kemajuan teknologi, penyebaran informasi dapat lebih cepat,efektiv dan efesien. Dimana permohonan dapat dilakukan melalui surat elektronik dan pencantuman informasi yang di inginkan pemohon dapat dilakukan lewat media web site dan sejenisnya.

A. Paradigma Baru Informasi Publik

Seperti yang digambarkan oleh Richard Susskind dalam Jimly Asshiddiqie, bahwa legal service maupun legal process dimasa mendatang akan mengalami perubahan dan pergeseran paradigma sebabagai berikut:¹⁰⁴

Bagan 4.1.

No	<i>LEGAL SERVICE</i>		<i>LEGAL PROCESS</i>	
	Paradigma Lama	Paradigma Baru	Paradigma Lama	Paradigma Baru

¹⁰⁴ Richard Susskind dalam Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hlm. 146.

1	Advisory	Information	Legal problem solving	Legal risk management
2	One to one	one to many	Despute resolution	Despute preemption
3	Reactive Proactive		Publication of law	Promulgation of law
4	Time-based beilling	Commodity pricing	A dedicated legal profession	Legal specialists and information engineers
5	Restrictive	Empowering	Print-based	IT-based system
6	Defensive	Pragmatic		
7	Legal focus	Bussiness focus		

Dari bagan yang digambarkan oleh Richard Susskind tersebut, maka telah terjadi pergeseran paradigma hukum. Dari paradigma lama yang advisory (nasihat hukum) menuju paradigma baru yang information (memberi informasi) tentang hukum. Warga negara dapat segera mengakses putusan-putusan hakim M.K beberapa menit dari pembacaan putusan lewat media internet. Demikian juga mengenai undang-undang yang baru disahkan oleh DPR, beberapa menit kemudian langsung bisa diakses oleh warga negara yang posisinya jauh dari senayan. Hal ini semua berkat kemajuan teknologi informasi.

Kemudian dalam hal proses hukumnya, jika mengacu pada paradigma lama maka hukum hanyalah sebagai *problem solving* (pemecah masalah), kedepan akan berubah

menjadi risk management (penanggulangan resiko/ mengatur resiko). Jadi keberadaan hukum adalah untuk meminimalisir adanya resiko kesalahan atau kegagalan dalam aktivitas sehari-hari manusia. Hal ini telah nampak dalam berbagai bidang khususnya hukum perdata, dimana untuk menghindari adanya sengketa waris, pada umumnya setiap orang tua telah mengatur pembagian harta warisan bersama anak-anak mereka sewaktu masih hidup di depan notaris .

Mengenai pelayanan hukum, tidak hanya diperuntukkan satu orang saja, melainkan setiap keputusan hakim dapat menjadi yurisprudensi pada kasus yang sama dan pada orang lain. Pelayanan hukum menjadi tidak hanya milik pribadi pemohon, tetapi bisa menjadi milik masyarakat luas yang *notebene* bukan pemohon. Contohnya kasus-kasus yang sudah diputus oleh pengadilan negeri ataupun M.K, bisa segera dibaca atau diakses oleh kalangan luas meskipun dia tidak termasuk yang berperkara dalam sidang tersebut.

Dewasa ini perkembangan hukum tidak hanya pada area legal *an sich*. Dalam artian hanya fokus pada wilayah hukum saja, melainkan telah merambah pada bidang ekonomi. Bidang ekonomi telah menjadi kajian ilmu hukum khususnya mengenai perlindungan hukum pada kekayaan intelektual (HAKI), persaingan usaha (monopoli dan oligopoli), hak paten atas suatu produk, dan juga perjanjian ekonomi yang meliputi jual beli, kerja sama bidang ekonomi (AFTA, NAFTA) dll.

Maka jika mengacu pada perubahan pelayanan hukum dan proses hukum menurut Richard Suskind

diatas, kemudian dihubungkan dengan paradigma pelayanan informasi kedepan, maka keberadaan sebuah informasi tidak hanya diperuntukkan bagi pemohon saja, melainkan juga akan berdampak pada masyarakat luas yang notebene bukan pemohon layanan informasi tersebut. Semisal informasi mengenai RTRW (Rencana Tata Ruang dan Wilayah). Masyarakat umum perlu mengetahuinya tentang rencana pembangunan pemerintah daerah di wilayahnya. Jangan sampai karena tidak mengetahuinya kemudian terkena dampak penggusuran karena wilayah yang dihuni sekarang adalah masuk dalam pengembangan kota atau kabupaten.

Tidak hanya pada masalah penerapan RTRW saja, namun ada yang lebih penting dimana setiap masyarakat harus mengetahuinya adalah penggunaan anggaran negara baik itu APBN ataupun APBD. Khusus masyarakat didaerah harus mengetahui PAD (pendapatan Asli Daerah)-nya berapa setiap tahun, pajak retribusinya berapa dan digunakan untuk apa saja oleh pemerintah daerah. Saat ini yang masih sulit untuk dilakukan transparansi anggaran dan penggunaan salah satunya adalah dalam wilayah retribusi parkir oleh pemerintah daerah. Berapa pendapatan dari retribusi parkir setiap bulan atau tahunnya dan digunakan untuk apa saja, banyak masyarakat yang tidak mengatahuinya. Padahal itu adalah hak rakyat untuk tahu mengenai penggunaan anggaran tersebut. Karena retribusi parkir termasuk pajak langsung yang dikenakan kepada masyarakat sebagai *steak holdernya*. []

B. Penguatan Kembali Civil Society

Istilah masyarakat madani (*civil society*) pertama kali digunakan oleh filsuf Scotlandia, Adam Ferguson untuk menunjukkan masyarakat kota yang sudah tersentuh peradaban maju, yaitu suatu masyarakat yang membedakan dirinya dengan masyarakat pedalaman yang belum tersentuh kemajuan. Dalam perkembangan selanjutnya istilah *civil society* didefinisikan sebagai sebuah masyarakat yang terdiri dari lembaga-lembaga otonom yang mampu mengimbangi kekuasaan negara.¹⁰⁵

Dalam arti generiknya "*civil society*" berarti masyarakat berbudaya (*civilized society*) sebagai lawan "masyarakat liar" (*savage society*). Secara institusional, *civil society* berarti pengelompokan anggota-anggota masyarakat sebagai warga negara yang mandiri yang dapat dengan bebas dan egaliter bertindak efektif dalam wacana dan praktis mengenai segala hal yang berkaitan dengan masalah kemasyarakatan pada umumnya¹⁰⁶. Sedangkan Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi mendefinisikan *civil society* sebagai jaringan kerja yang kompleks dari organisasi-organisasi yang dibentuk secara sukarela, yang berbeda dari lembaga-lembaga negara yang resmi dan bertindak secara mandiri atau dalam kerja sama dengan lembaga-lembaga negara.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Syahril Syarbaini, 2010, *Implementasi Pancasila Melalui Pendidikan Kewarganegaraan*, Graha Ilmu:Yogyakarta, hlm. 312.

¹⁰⁶ Abdul Aziz Thaba dalam A.Mukthie Fadjar, 2003, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Malang:In-Trans, hlm. 16.

¹⁰⁷ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, 2010, *Civic Education: Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya*, Jakarta:Gramedia, hlm. 186.

Dalam literatur yang lain menyebutkan bahwa *civil society* adalah menekankan pada ruang, dimana individu dan kelompok dalam masyarakat dapat saling berinteraksi dengan semangat toleransi. Dalam ruang tersebut, masyarakat dapat melakukan partisipasi dalam pembentukan kebijaksanaan publik dalam suatu negara.¹⁰⁸ Berbeda dengan Mohammad S Hikam dalam Sulteng yang mendefinisikan *civil society* sebagai wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan berciri antara lain: sukarela (*voluntary*), swasembada (*self-generating*) dan swadaya (*self supporting*), mandiri ketika berhadapan dengan negara, dan terikat oleh norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti warganya.¹⁰⁹

Namun jauh sebelumnya wacana mengenai *civil society* merupakan konsep yang berasal dari pergolakan politik dan sejarah masyarakat Eropa Barat yang mengalami proses transformasi dari pola kehidupan feodal menuju kehidupan masyarakat industri kapitalis. Dari jaman kegelapan menuju era renaissance (pencerahan). Jika dicari akar sejarahnya dari awal, maka perkembangan wacana *civil society* dapat dirunut mulai dari Cicero sampai pada Antonio Gramsci dan de'Tocquville. Bahkan menurut Manfred Ridel, Cohen dan Arato serta M. Dawam Raharjo, wacana *civil society* sudah mengemuka pada masa Aristoteles. Pada masa ini *civil society* dipahami sebagai sistem kenegaraan dengan menggunakan istilah koinonia

¹⁰⁸ <http://ruslidjamik.wordpress.com/2010/04/28/makna-civil-society/>, diakses pada 17 Desember 2011 pukul 10:41.

¹⁰⁹ Bambang Sulteng dalam Jazim Hamidi & Mustafa Lutfi. *Op.Cit.* hlm. 186.

politike, yakni sebuah komunitas politik tempat warga dapat terlibat langsung dalam berbagai percaturan ekonomi politik dan pengambilan keputusan. Istilah *koinonia politike* yang dikemukakan oleh Aristoteles ini digunakan untuk menggambarkan sebuah masyarakat politis dan etis dimana warga negara di dalamnya berkedudukan sama di depan hukum.¹¹⁰

Dari uraian tentang masyarakat sipil para ahli tersebut diatas, sebagaimana dikutip dalam Lutfi J. Kurniawan dan Hesti Puspitosari dapat disimpulkan bahwa karakteristik masyarakat sipil sebagai berikut¹¹¹:

- 1) *Free public sphere* (ruang publik yang bebas), yaitu masyarakat memiliki akses penuh terhadap kegiatan publik. Mereka berhak melakukan kegiatan secara merdeka, dalam menyampaikan pendapat, berserikat, berkumpul, serta mempublikasikan informasi kepada masyarakat;
- 2) *Demokratisasi*, yaitu proses menerapkan prinsip-prinsip demokrasi hingga mewujudkan masyarakat yang demokratis. Untuk menumbuhkan demokratisasi dibutuhkan kesiapan dari masyarakat dalam beberapa hal. Hal tersebut meliputi kesadaran pribadi, kesetaraan, kemandirian, serta kemampuan untuk berperilaku demokratis kepada orang lain dan menerima perlakuan demokratis dari orang lain;

¹¹⁰ Lukman Hakim, *Op.cit.* hlm. 285-286.

¹¹¹Lutfi J.Kurniawan dan Hesti Puspitosari, 2012, *Negara Civil Society dan Demokrasi* ,Malang:Intrans Publishing, hlm. 29-30.

- 3) *Toleransi*, yaitu kesediaan individu untuk menerima pandangan-pandangan politik dan sikap sosial yang berbeda dalam masyarakat. Toleransi juga diartikan sebagai sikap saling menghargai dan menghormati pendapat serta aktivitas yang dilakukan oleh orang atau kelompok lain;
- 4) *Pluralisme*, yaitu mengakui dan menerima kenyataan masyarakat yang majemuk disertai dengan sikap tulus;
- 5) *Social justice* (keadilan sosial), yaitu keseimbangan pembagian antara hak dan kewajiban, serta tanggung jawab individu terhadap lingkungannya;
- 6) *Partisipasi sosial*, yaitu partisipasi masyarakat yang benar-benar bersih dari rekayasa, intimidasi, ataupun intervensi penguasa atau pihak lain, sehingga masyarakat memiliki kedewasaan dan kemandirian berpolitik yang bertanggungjawab;
- 7) *Supremasi hukum*, yaitu upaya untuk memberikan jaminan terciptanya keadilan;
- 8) Sebagai pengembangan masyarakat melalui upaya peningkatan pendapatan dan pendidikan;
- 9) Sebagai advokasi bagi masyarakat yang teraniaya dan tidak berdaya dalam membela hak-hak dan kepentingannya;
- 10) Sebagai kelompok kepentingan atau kelompok penekan.

Pada 21 Mei 1998 yang ditandai dengan jatuhnya Soeharto dari tampuk kekuasaan selama lebih kurang 32

tahun atau sering disebut dengan era reformasi. Maka sering dengan berjalannya reformasi tersebut, era keterbukaan dengan penguatan *civil society* atau masyarakat yang mandiri menjadi wacana yang mengemuka. Dan hal ini diwujudkan dengan menggalakkan otonomi daerah yang berbeda dengan diterapkan di era orde baru dan orde lama yang sentralistis. Dengan sistem desentralisasi dan dekonsentrasi juga tugas pembantuan, diharapkan setiap daerah dapat memajukan daerahnya masing-masing dengan mengoptimalkan sumber daya alam dan sumber daya manusia atau masyarakat yang ada padanya.

Pada prinsipnya keberadaan otonomi daerah adalah mengurangi campur tangan pemerintah pusat dan memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah dalam mengelola wilayahnya. Tentunya harus tetap berpedoman pada prinsip-prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Hal ini merupakan salah satu wujud penerapan dan peningkatan *civil society* di tingkat daerah, dimana mengurangi peran aktif pemerintahan pusat namun lebih mendorong peran masyarakat lokal atau di daerah untuk memenuhi kebutuhannya sendiri.

Sebagai perkembangan lebih lanjut, *civil society* tidak hanya berkurangnya peran pusat terhadap daerah, namun lebih dari itu yaitu mandirinya warga negara dari campur tangan negara, baik itu pemerintah daerah lebih-lebih pemerintah pusat. Dan untuk mewujudkan *civil society* ditingkat warga negara, dibutuhkan yang namanya

gerakan pro demokrasi, yang menurut Robert A Dahl membutuhkan delapan kondisi yaitu:¹¹²

1. Kebebasan untuk mendirikan dan ikut dalam organisasi (termasuk partai politik);
2. Kebebasan menyatakan pendapat;
3. Hak untuk memilih;
4. Hak untuk dipilih dalam jabatan publik;
5. Hak pemimpin politik untuk dapat bersaing mendapatkan dukungan dan suara rakyat;
6. Hak untuk memperoleh informasi dari berbagai sumber alternatif;
7. Pemilihan umum yang teratur, jujur dan adil;
8. Adanya lembaga-lembaga yang dapat membuat kebijakan pemerintah tergantung kepada suara yang diperolehnya.

Namun kondisi berbeda terjadi di Indonesia, dimana segala kebutuhan untuk mewujudkan *civil society* sudah terbentuk, namun implementasi di lapangan bagaikan jauh panggang dari apinya. Kondisi ini tidak terlepas setidaknya dari 3 (tiga) komponen yang melingkupinya, sebagaimana disebutkan oleh Friedman¹¹³ bahwa untuk menegakkan hukum perlu menerapkan beberapa komponen yaitu: pertama, komponen struktur, yakni: pranata hukum yang menopang sistem hukum, bentuk hukum dan proses serta kinerja mereka. Bagaimana aparat

¹¹² Syahril Syarbaini, *Op.Cit.* hlm. 314.

¹¹³ lahir 2 April 1930, seorang Profesor Hukum dan Ahli Sejarah Hukum di Amerika. Dia telah menjadi anggota Fakultas di Stanford Law School sejak tahun 1968.

hukum dapat bekerja dengan baik sesuai aturan yang berlaku sehingga dapat mewujudkan *clean and good goverment* yang salah satunya didapat dari penegakkan hukum oleh aparat hukum dengan tidak pandang bulu.

Kedua, komponen substantif, yakni ketentuan hukum itu sendiri, baik yang dibuat oleh lembaga legislatif maupun administratif serta ketentuan-ketentuan dan putusan lain yang mengatur sistem yang ada. Apakah publik sudah diajak berperan serta dalam proses pembuatannya dan lebih banyak menampung aspirasi publik. Peningkatan peran serta partisipasi publik ini tidak hanya pada level pembahasan *ansich*, namun juga pada implementasi di lapangan. Maka dalam hal ini peranan KIP sebagai lembaga penyambung antara pemerintah dengan rakyat cukup penting. Khususnya pada produk hukum mengenai pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disebut dengan APBD, dan pertanggung jawaban pelaksanaan APBD.

Ketiga, komponen budaya hukum, dalam artian bagaimana mengubah pola budaya hidup masyarakat agar lebih aktif dalam melakukan pengawasan kinerja aparat pemerintah salah satunya melalui KIP. Masyarakat harus terus didorong untuk menuntut hak mereka akan sebuah informasi publik. Masyarakat tidak boleh ternina bobokan oleh budaya hidup hedonisme yang ujung-ujungnya menimbulkan sifat apatis terhadap kinerja aparat pemerintah. Sifat apatis ini muncul akibat dari rasa frustrasi akan tidak tercapainya sebuah cita-cita. Dan sifat ini muncul kembali di tengah-tengah masyarakat salah

satunya diakibatkan kegagalan reformasi dalam memberikan kesejahteraan dan penegakkan hukum.

Aparat pemerintah harus ada yang mengontrol kinerjanya dan penggunaan uang negara harus terbuka. Dengan masyarakat yang mampu melakukan kontrol tersebut maka akan terbentuk dengan sendirinya suatu mekanisme pengendalian sosial (*mechanisme of social control*), mekanisme pengendalian sosial sendiri ialah segala sesuatu yang dijalankan untuk melaksanakan proses yang direncanakan maupun yang tidak direncanakan untuk mendidik, mengajak atau bukan memaksa para warga agar menyesuaikan diri dengan kebiasaan-kebiasaan dan nilai-nilai kehidupan masyarakat yang bersangkutan. Sehubungan dengan fungsi hukum sebagai alat pengendalian sosial ini, masih ada hal lain menurut penulis yang sangat perlu diketahui, yaitu:

1. Fungsi hukum sebagai alat pengendalian sosial, dapt dijalankan oleh suatu kekuasaan terpusat yang dewasa ini berwujud kekuasaan negara, yang dilaksanakan oleh "*the ruling class*" tertentu atau suatu "elit" hukumnya biasanya berwujud hukum tertulis atau perundang-undangan.
2. Fungsi hukum sebagai alat pengendalian sosial, dapat juga dijalankan sendiri "dari bawah" oleh masyarakat itu sendiri. Hukumnya biasa terwujud tidak tertulis atau hukum kebiasaan.

Social Control maksudnya supaya semua orang punya perilaku sesuai harapan yang menimbulkan

komformitas sosial ¹¹⁴yaitu pola perilaku yang sesuai dengan norma sehingga tercapai tujuan diberlakukannya suatu kaidah sosial. Kenyataannya sering terjadi kondisi-kondisi nonconformity, sehingga kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat atau kekuasaan negara tidak sesuai harapan yang ada. Kontrol social dapat dilakukan oleh masyarakat (*social control by society*) maupun oleh negara (*social control by government*).

Kontrol oleh masyarakat melalui kaidah *social non formal* sementara oleh negara dilakukan melalui kaidah social bersifat formal. Contoh, Amerika dapat menerapkan hukum sebagai alat kontrol sosial karena dengan kekuasaannya pemerintah Amerika dapat mempengaruhi negara-negara dunia ketiga yang ingin mendapatkan bantuan dananya harus terlebih dahulu membuat undang-undang anti terorisme. Contoh lain adalah masyarakat dapat melakukan demonstrasi dengan mogok kerja atau bentuk penekanan yang lainnya jika tidak ada akuntabilitas publik yang dilakukan oleh aparat pemerintah baik di pusat maupun didaerah. []

114 Konformitas yang artinya penyesuaian diri dengan masyarakat dengan cara mengindahkan norma dan nilai masyarakat. Atau suatu bentuk sikap penyesuaian diri seseorang dalam masyarakat/kelompok karena dia terdorong untuk mengikuti kaidah-kaidah dan nilai-nilai yang sudah ada.

C. Resolusi Ke Depan

Bahwa tidak ada pengaturan lebih lanjut dalam UU No 14 Tahun 2008 mengenai informasi yang telah didapatkan oleh pemohon. Apakah informasi tersebut menjadi hak individu pemohon ataukah menjadi milik publik meskipun tidak menjadi pemohon dalam informasi publik. Sehingga dalam hal ini publik dapat melakukan penekanan kepada pemerintah untuk melakukan perubahan dalam rangka mewujudkan good governance.

Pendanaan kegiatan Komisi Informasi Publik (KIP) khususnya di daerah yang masih menggunakan dana dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) berakibat lemahnya kinerja KIP di daerah karena ketergantungan biaya operasional kegiatan terhadap APBD tersebut. Hal ini disebabkan keengganan pemerintah daerah untuk memulai keterbukaan informasi sehingga berusaha memperlambat kinerja komisi informasi di daerah dengan menunda-nunda pencairan anggaran kegiatan dan gaji.

Perlu adanya redefinisi tentang lembaga negara independen. Hal ini terkait semakin maraknya lembaga negara independen di Indonesia yang sebetulnya keberadaannya berbenturan dengan lembaga negara inti yang sudah ada. Alangkah baiknya jika memperbaiki lembaga negara inti yang sudah ada. Sehingga kondisi ini hanya akan berakibat pemborosan APBN dan APBD untuk membiayai lembaga-lembaga negara tersebut.

Rekutmen komisionaris KIP hendaknya dilakukan secara terbuka dan tidak melibatkan ormas(organisasi masyarakat) atau orpol(organisasi politik) sebagai pemberi

rekomendasi dengan tujuan agar terjadi independensi para komisionaris dalam melaksanakan tugasnya.

Tantangan KIP kedepan adalah bagaimana mendorong lembaga publik sebagaimana yang tertuang dalam UU KIP bersedia secara terbuka memberikan informasi mengenai penggunaan keuangannya. Hal ini terkait masih banyaknya sengketa KIP khususnya di Lampung, dari 22 kasus sengketa informasi publik sebagian besar mengenai data keuangan. Hal ini disebabkan masih minimnya sosialisasi dan keinginan pemerintah daerah tentang prinsip-prinsip keterbukaan informasi publik. Andai mereka (lembaga publik) mau hanya memberikan mengenai informasi hanya sebatas profil lembaga, sementara informasi melaporkan hasil kerja masih minim khususnya tentang anggaran kegiatan¹¹⁵. []

¹¹⁵ Badan Publik Tak Siap dengan UU KIP, Lampung Post 6 Agustus 2012

DAFTAR BACAAN

- A. Hamid Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Pasca Sarjana Universitas Indonesia tidak diterbitkan
- A.Mukthie Fadjar, 2003, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Malang:In-Trans.
- Abdul Rahman Ma'mun, *Membangun Pilar Good Governance*, dalam http://id.wikipedia.org/wiki/Komisi_Informasi, diakses pada 31 Oktober 2011.
- Agus Sudibyo dalam Juniardi, 2012, *Hak Anda Mendapatkan Informasi*, Bandar Lampung:Indepth Publishing.
- Anwar C, 2011, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Intrans Publishing: Malang
- Bagir Manan, 2011, *Menemukan Kembali UUD 1945*, Pidato mengakhiri jabatan sebagai guru besar pada Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, tanpa penerbit.
- Charles Simabura, 2011, *Parlemen Indonesia (Lintas Sejarah dan Sistemnya)*, Raja Grafindo:Jakarta
- Denny Indrayana dalam Supriyadi dan Indriaswati, 2007, *Catatan Umum Atas Keberadaan Komisi Negara Di Indonesia* dalam Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 4 No. 3 September 2007.
- Didik Sukriono, 2010, *Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa*, Setara Press:Malang, hlm. 20.
- Fimansyah dkk, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*, KRHN-Jakarta.
- Gunawan A. Tauda, 2012, *Komisi Negara Independen (Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang*

Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan), Genta Press:Yogyakarta

<http://bandungvariety.wordpress.com//good-governance-menurut-rangkumanku> pada 6 Oktober 2011.

<http://books.google.co.id/books?id=Xa22DeTfZ60C&pg=PA208&lpg=PA208&dq=hukum+tanpa+kekuasaan+adalah+anganangan+kekuasaan+tanpa+hukum+adalah+kelaliman&source=bl&ots=6OuV>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2012 jam 11.27 WIB.

http://id.wikipedia.org/wiki/Lembaga_negara, diakses pada tanggal 25 Agustus 2011.

http://id.wikipedia.org/wiki/Majelis_Permusyawaratan_Rakyat, diakses pada tanggal 20 September 2011

<http://kanekzoke.blogspot.com/> diakses pada tanggal 19 September 2011

<http://ruslidjamik.wordpress.com/2010/04/28/makna-civil-society/>, diakses pada 17 Desember 2011

<http://translate.google.co.id/mediasi>, diakses pada tanggal 22 Desember 2011.

<http://www.pn-yogyakarta.go.id/pnyk/utama/arti-lambang/19-layanan-mediiasi.html>, diakses pada tanggal 22 Desember 2011.

Imam Kabul dalam Mirin Primudyastutie, *Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Hak Kebebasan Berpendapat*, Jurnal Konstitusi Fakultas Hukum Unisma, Vol. IV No. 1 Juni 2011.

Jazim Hamidi & Mustafa Lutfi, 2010, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Alumni:Bandung.

Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, 2010, *Civic Education: Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya*, Jakarta:Gramedia.

Jazim Hamidi dkk, 2012, *Teori Hukum Tata Negara: A Turning Point of The State*, Salemba Humanika: Jakarta

- Jean Bodin dalam Green Mind Communit, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media:Yogyakarta
- Jhon M. Echols dan Hassan Shadily 2006, *Kamus Inggris-Indonesia*, Gramedia: Jakarta
- Jhon M. Echols dkk, 2007, *Kamus Inggris-Indonesia*, Gramedia:Jakarta.
- Jimly Ashidique, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika:Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ictiar Baru Van Hoeve:Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press:Yogyakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Pers-Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika: Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2011, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika:Jakarta.
- Loina Lalolo Krina P, *Indikator dan Alat Ukur prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan partisipasi dalam* <http://goodgovernance.bappenas.go.id//>, diunduh pada tanggal 6 Oktober 2011.
- Lukman Hakim, 2010, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia*, PPS Unibraw:Malang
- Lutfi Effendi, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Banyumedia: Malang.
- Lutfi J.Kurniawan dan Hesti Puspitosari, 2012, *Negara Civil Society dan Demokrasi* ,Malang:Intrans Publishing.
- M. Iwan Satriawan, *Formalisasi Hukum Islam dalam* Lampung Post, 3 Februari 2012.
- Mahfud M.D, 2003, *Perdebatan Hukum Tata Negara (Pasca Amandemen Konstitusi)*, LP3ES:Yogyakarta

- Maria Farida Indrati Soeparapto, 2002, *Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara di Republik Indonesia*, Progam Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tidak diterbitkan
- Marsilam Simanjuntak, 1994, *Pandangan Negara Integralistik*, Pustaka Utama Grafiti:Jakarta
- Mirza Satria Buana, 2007, *Hukum Internasional Teori dan Praktek*, Nusamedia:Bandung, hlm. 35.
- Moh. Mahfud M.D, 1998, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES:Jakarta.
- Muchammad Ali Safa'at, 2011, *Pembubaran Partai Politik*, Rajawali Press:Jakarta.
- Murti Jeddawi, 2011, *Negara Hukum, Good Governance dan Korupsi di Daerah*, Total Media:Yogyakarta.
- Ni'matul Huda, 2010, *Ilmu Negara*, Rajawali Press: Jakarta
- Ni'matul Huda, 2011, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, Raja Grafindo Persada:Jakarta
- Peraturan Komisi Informasi No 1 Tahun 2010 Tentang Standar layanan Informasi Publik.
- Peraturan Komisi Informasi No 1 Tahun 2010 Tentang Standar layanan Informasi Publik
- Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No.10/PER/M.KOMINFO/07/2010.
- Rahardjo Adisasmita, 2010, *Manajemen Pemerintah Daerah*, Graha Ilmu:Yogyakarta.
- S.H Sarundajang, 2012, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah Upaya Mengatasi Kegagalan*, Kata Hasta Pustaka:Jakarta Selatan.
- Sadjijono, 2008, *Bab-bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Presindo:Yogyakarta.
- Sedarmayanti, 2010, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan*, Reflika Aditama:Jakarta.

- Sirajuddin dkk, 2011, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Setara Press:Malang.
- Soetomo, 1993, *Ilmu Negara, Usaha Nasional*: Surabaya
- Syahrial Syarbaini, 2010, *Implementasi Pancasila Melalui Pendidikan Kewarganegaraan*, Graha Ilmu:Yogyakarta.
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 31.
- Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana Prenada Media:Jakarta.
- William Blacstone dalam Isrok dan Dhia Al Uyun, 2010, *Ilmu Negara (Berjalan dalam Dunia Abstrak)*, UB Press: Malang

SEPUTAR PENULIS

Mustafa Lutfi, lahir di Sumenep 20 Mei 1984. Sempat terjun di dunia aktivis dan jalaran semasa berproses dibangku kuliah. Secara kebetulan juga pernah tercatat sebagai alumnus terbaik pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (UB) (2009). Saat ini sedang mengabdikan dan menekuni dunia baca-tulis-edit di UB Press, selain itu juga aktif sebagai Tim Peneliti pada Pusat Studi Peradaban Nusantara Universitas Brawijaya, dan sesekali sebagai konsultan/*Constitutional Lawyer*.

Beberapa tulisannya yang berhasil terpublikasi antara lain; *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Penerbit Kreasi Total Media Yogyakarta (2009), Tim Penulis *Constitutional Question: Alternatif Baru Pencarian Keadilan Konstitusional*, Penerbit Universitas Brawijaya (UB) Press (2010), Tim Penulis *Konstitusionalisme Demokrasi: Sebuah Diskursus Tentang Pemilu, Otonomi Daerah dan Mahkamah Konstitusi sebagai Kado Untuk "Sang Pengembala" Prof. A. Mukhtie Fadjar, S.H., M.S.* Penerbit In-Trans Publishing Malang (2010), *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia* Penerbit PT. Alumni Bandung (2010), *Hukum Sengketa Pemilukada Di Indonesia: Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Penerbit UII Press Yogyakarta (2010), *Entrepreneurship Kaum Sarungan*, Penerbit KHALIFA Pustaka Al-Kaustar Jakarta (2010). *Civic Education: Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama Jakarta (2010), *Hukum Administrasi Lingkungan Kontemporer*, Penerbit Setara Press

Malang (2010). *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah: The Turning Point of Local Autonomy*, Penerbit UB Press Malang (2011) *Perihal Negara Hukum dan Kebijakan Publik: Perspektif Politik Kesejahteraan yang Berbasis Kearifan Lokal dan Responsif Gender*, Penerbit Setara Press Malang (2011). Penyunting Buku “*Filosofi Pelayanan Publik: Buramnya Wajah Pelayanan Menuju Perubahan Paradigma Pelayanan Publik*”, Penerbit Setara Press Malang (2011), *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance)*, Penerbit UB Press Malang (2011). Kontributor Penulis Buku “*Negara Hukum Yang Berkeadilan: Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.CL.*” Penerbit Rosdakarya Bandung bekerjasama dengan Pusat Studi Kebijakan Negara (PSKN Fakultas Hukum UNPAD) (2011), *Pare Paradise Potret Kampung Inggris: Tak Perlu Ke Inggris Untuk Mahir Berbahasa Inggris*, Penerbit UB Press Malang (2013), *Hitam Putih Pendidikan, Menyingkap Realitas Merajut Solusi*, Penerbit UB Press Malang (2013), Kontributor Penulis Buku “*Membangun Negara Hukum Yang Bermartabat Kado Ulang Tahun Prof. A. Mukthie Fadjar, SH., MS. Ke- 70*”, Penerbit Setara Press Malang (2013). Ia dapat di sapa melalui alamat e-mail: must4f4lutfi@gmail.com.



Muhammad Iwan Satriawan, dilahirkan pada 4 Juli di desa Polowijen, kecamatan Blimbing Kota Madya Malang. Masa kecil dihabiskan dari pondok ke pondok mulai dari Pondok Pesantren Al-Qur'an Nurul Huda di

Singosari Malang kemudian berlanjut di Asrama Pelajar Islam di Denanyar Jombang pada tahun 1992, kemudian berlanjut di Pondok Pesantren Darul Ulum Peterongan Jombang pada 1998, sambil kuliah hukum di Universitas Jember penulis sempatkan mondok di pesantren mahasiswa Al-Jauhar Jember. Semasa kuliah aktif pada Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) Rayon Fakultas Hukum UNEJ. Pendidikan Pasca Sarjana sendiri diselesaikan oleh penulis pada Progam Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang pada tahun 2010. Selintas tentang karyanya antara lain: Tim Penulis *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Penerbit Kreasi Total Media Yogyakarta (2009), Jurnal M.K Universitas Lampung, Jurnal M.K Universitas Trunojoyo Madura, dan beberapa opini penulis yang tersebar dalam surat kabar Lampung Post, Radar Lampung dan Lampung News Paper. Penulis saat ini aktif sebagai pengajar dibagian HTN di Fakultas Hukum Universitas Lampung dan dapat dihubungi di: i_santri@yahoo.co.id.



