

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Gambaran Umum Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum di Kabupaten Fakfak.

Istilah Dokumen Hukum menurut Peraturan Presiden Nomor 33 tahun 2012 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional dan dalam Permendagri Nomor 2 tahun 2014 tentang Pengelolaan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah yakni, dokumen hukum adalah produk hukum yang berupa peraturan perundang - undangan atau produk hukum selain peraturan perundang - undangan yang meliputi namun tidak terbatas pada putusan pengadilan, yurisprudensi, monografi hukum, artikel majalah hukum, buku hukum, penelitian hukum, pengkajian hukum, naskah akademis, dan rancangan peraturan perundang-undangan.. Pengelolaan dokumentasi hukum meliputi pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyebarluasan produk hukum dan diselenggarakan melalui tiga sistem, yaitu Internet (*website*), lewat sistem katalog dan sistem mandiri (*stand alone*).² Dijelaskan bahwa sistem katalog dilaksanakan dengan cara menyalin informasi dokumen produk hukum berdasarkan jenis, judul, nomor, tanggal, dan status peraturan kedalam suatu unit komputer. Adapun sistem mandiri dikelola melalui sistem aplikasi *database* produk hukum pada satu unit komputer tanpa terhubung jaringan.

² Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kementrian Dalam negeri dan Pemerintah Daerah.

Permendagri tersebut juga menerangkan bahwa produk hukum yang dimuat dalam Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum setidaknya memuat produk hukum pusat, diantaranya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang, sampai Keputusan Menteri dan Produk Hukum Daerah yakni, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan Kepala Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota sampai informasi hukum berupa Rancangan Peraturan Daerah. Pengertian Jaringan Dokumentasi dan Informasi hukum berdasarkan Pasal 1 angka 1 Permendagri Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah adalah wadah pendayagunaan bersama atas dokumen hukum secara tertib, terpadu dan berkesinambungan, serta merupakan sarana pemberian pelayanan informasi hukum secara lengkap, akurat, mudah, dan cepat. Istilah Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum merupakan suatu wadah yang bersifat kelembagaan untuk melakukan pendokumentasian bahan hukum, menyebarkan hasil pendokumentasian tersebut menjadi informasi hukum. Sedangkan menurut L. Sumartini memberi definisi tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum adalah suatu kesatuan tatanan yang terdiri atas organisasi, manajemen, himpunan data, teknologi dan sumber daya manusia yang mampu menghasilkan informasi dan menyampaikan informasi secara tepat, lengkap dan akurat guna mendukung berbagai upaya dalam mewujudkan sasaran yang

hendak dicapai.³³ Jaringan dokumentasi dan informasi hukum memiliki payung hukum setelah diterbitkannya Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 91 Tahun 1999 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional. Keputusan Presiden ini kemudian menjadi awal landasan hukum untuk memacu dan mengembangkan Sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum ke arah yang lebih baik, seiring meningkat dan berkembangnya kebutuhan terkait informasi produk hukum, peraturan ini dianggap tidak relevan sehingga dicabut dan digantikan dengan Peraturan Presiden Nomor 33 tahun 2012 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional. Perpres nomor 33 tahun 2012 ini yang menjadi payung hukum sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum di Indonesia. Namun masih terdapat peraturan lain yang melengkapi dasar hukum penyelenggaraan sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum di Indonesia, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah, yang mana pada peraturan ini memuat terkait teknis penyelenggaraan sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum. Menurut Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 33 tahun 2012 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional disebutkan bahwa tujuan dari Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum diantaranya adalah untuk menjamin ketersediaan dokumentasi dan informasi hukum yang lengkap dan akurat, serta dapat

³³ L. Sumartini dalam Sri Rumani, Efektivitas Pelaksanaan Sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi (SJDI) Hukum di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Tesis. (Yogyakarta: UGM, 2002),

diakses secara cepat dan mudah. Mengembangkan kerjasama yang efektif antara pusat jaringan dan anggota jaringan dalam rangka penyediaan dokumentasi dan informasi hukum. Serta untuk meningkatkan kualitas pembangunan hukum nasional dan pelayanan publik sebagai salah satu wujud tata pemerintahan yang baik, transparan, efektif, efisien dan bertanggung jawab. Pada ketentuan Pasal 4 ayat (3) menyebutkan bahwa Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota merupakan salah satu anggota Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional yang menjadi bagian dari organisasi Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional. Pada ketentuan Pasal 7 peraturan ini menentukan bahwa pusat Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional dan anggota Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) wajib melakukan pengelolaan dokumentasi dan informasi hukum dengan menyediakan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia, dan anggaran. Para anggota Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum juga harus melakukan pengembangan terhadap unit Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum yang dikelolanya untuk mencapai tujuan seperti yang telah dijelaskan sebelumnya.

Berdasarkan hasil rapat kerja tentang sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum, dihasilkan bahwa ada 5 aspek yang merupakan poin pengembangan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum yang mencakup antara lain organisasi/metode, personalia/diklat, koleksi, teknis/sarana, serta mekanisme/otomasi. Selain itu pada ketentuan Pasal 5 ayat (3) menyebutkan

bahwa Pemerintah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) bertindak sebagai pusat Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum di wilayahnya. Adapun tugas dan fungsi pusat Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional diatur pula dalam pasal 8 Perpres ini yang menegaskan⁴ :

Pasal 8

- (1) Pusat Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional bertugas melakukan pembinaan, pengembangan, dan monitoring pada Anggota Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional yang meliputi:
 - a. Organisasi;
 - b. Sumber Daya Manusia;
 - c. Koleksi Dokumen Hukum;
 - d. Teknis pengelolaan;
 - e. Sarana prasarana;
 - f. Pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi

- (2) Pusat Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyelenggarakan fungsi:
 - a. perumusan kebijakan pembinaan dan pengembangan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional;
 - b. penyusunan dan/ atau penyempurnaan pedomanj standar pengelolaan teknis dokumentasi dan informasi hukum;
 - c. pemberian konsultasi terhadap permasalahan yang dihadapi oleh anggota Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional;
 - d. sosialisasi kebijakandan pengelolaan teknis dokumentasi dan informasi hukum kepada anggota Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional;
 - e. pembinaan sumber daya manusia pengelola jaringan dokumentasi dan informasi hukum;
 - f. pusat rujukan dokumentasi dan informasi hukum;dan
 - g. monitoring ,dan evaluasi secara berkala setiap 6 (enam) bulan sekali terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi anggota Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional

⁴ Peraturan Presiden Nomor 33 tahun 2012 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (JDIHN)

Sedangkan berbicara tentang tugas dan fungsi anggota Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional diatur dalam ketentuan pada Pasal 10 dan Pasal 11 Perpres Nomor 33 tahun 2012 sebagai berikut⁵ :

Pasal 10

- (1) Anggota Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional bertugas untuk melakukan Pengelolaan Dokumentasi dan Informasi Hukum yang diterbitkan oleh instansinya.
- (2) Anggota Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), menyelenggarakan fungsi:
 - a. Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, pelestarian, dan pendayagunaan informasi Dokumen Hukum yang diterbitkan instansinya;
 - b. Pembangunan sistem informasi hukum berbasis teknologi informasi dan komunikasi yang dapat diintegrasikan dengan website pusat Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional;
 - c. Pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia pengelola jaringan dokumentasi dan informasi hukum di lingkungannya;
 - d. Penyediaan sarana dan prasarana jaringan dokumentasi dan informasi lingkungannya; pengelolaan hukum di
 - e. Pelaksanaan evaluasi mengenai pengelolaan jaringan dokumentasi dan informasi hukum di lingkungannya sekurang-kurangnya 1 (satu) kali dalam setahun; dan
 - f. Penyampaian laporan setiap 'tahun di bulan Desember kepada pusat Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional.

Pasal 11

Anggota Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional dalam melaksanakan tugas dan fungsi 'sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 wajib berpedoman pada Standar 7 pengelolaan Dokumentasi dan Informasi Hukum.

Dasar hukum terkait penyebarluasan produk hukum khususnya produk hukum Daerah juga disebutkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, tepatnya

⁵ Peraturan Presiden Nomor 33 tahun 2012 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (JDIHN)

pada pasal 125 yang menyatakan “Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat dimuat dalam Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum”.

Kabupaten Fakfak dibawah kepemimpinan Bupati Fakfak Untung Tamsil, S.Sos, M.Si memiliki visi terwujudnya Masyarakat Fakfak yang terdepan Sejahtera nyaman unggul dan mandiri yang disingkat dengan Fakfak Tersenyum, dan visi tersebut dijabarkan dalam 6 misi yakni,

1. Menciptakan kualitas sumber daya manusia yang cerdas sehat religius dan produktif yang memiliki daya saing melalui Pendidikan dan derajat Kesehatan.
2. Memperkuat kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor unggulan Daerah yang berbasis pariwisata, pertanian dalam arti luas dan kelautan.
3. Meningkatkan kinerja pemerintahan guna mewujudkan tata Kelola pemerintahan yang baik, efektif dan efisien dan akuntabel berbasis pelayanan elektronik.
4. Meningkatkan infrastruktur dan dan interkonektivitas wilayah yang terpadu dan terintegrasi.
5. Melestarikan adat dan budaya sesuai dengan nilai – nilai kearifan local Masyarakat Fakfak
6. Mewujudkan Pembangunan Fakfak berkelanjutan, melalui kearifan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan yang lestari serta berbasis mitigasi bencana.

Merujuk pada misi point ke tiga yaitu Meningkatkan kinerja pemerintahan guna mewujudkan tata Kelola pemerintahan yang baik, efektif dan efisien dan akuntabel berbasis pelayanan elektronik, maka perlu untuk di lihat secara baik kinerja dan tata Kelola dalam suatu organisasi pemerintahan, termasuk bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Fakfak yang mengelola Jaringan Dokumentasi Produk Hukum Daerah di Kabupaten Fakfak.

Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum di Kabupaten Fakfak sendiri sudah ada sejak tahun 2021, sebelum Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum Kabupaten Fakfak terbentuk, produk hukum Daerah Kabupaten Fakfak di publikasikan pada website Pemerintah Kabupaten. *Website Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum Kabupaten Fakfak* sudah berjalan namun masih dalam tahap pengembangan. Mengenai kekurangan dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum Kabupaten Fakfak akan dijelaskan pada bab pembahasan dan hasil penelitian.

B. Konsep Produk Hukum Daerah

Menurut Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda atau nama lainnya, Perkada, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.⁶

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah - Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota.⁷ Dalam tiap-tiap provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Menurut

⁶ Permendagri no 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

⁷ Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.⁸ Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernurxx. Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/WaliKota.⁹ Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan Kepala Daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Daerah dalam rangka menyelenggarakan otonomi Daerah. Peraturan Daerah dibuat berdasarkan Undang-Undang atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, kepala Daerah menetapkan keputusan kepala Daerah.¹⁰

Dalam rangka membuat peraturan perundang-undangan maupun peraturan Daerah, ada 3 (tiga) hal penting sebagai dasar atau landasan, yaitu¹¹

- a. Landasan Filosofis, perundang-undangan dihasilkan mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslag*) apabila rumusannya atau norma-

⁸ Undang – undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

⁹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan.

¹⁰ Soebono Wirjosoegito, Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004, hlm 14

¹¹ Amiroedin Syarif, Perundang-undangan Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya, Jakarta, Bina Aksara, 1987, hlm 31

normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) dikaji secara filosofis. Jadi undang-undang tersebut mempunyai alasan yang dapat dibenarkan apabila difikirkan secara mendalam.

- b. Landasan Sosiologis, suatu perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sociologische groundslog*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat.
- c. Landasan Yuridis, landasan yuridis (*rechtground*) atau disebut juga dengan landasan hukum adalah dasar yang terdapat dalam ketentuanketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya. Landasan yuridis dibedakan pula mejadi dua macam, yaitu: 1) Segi formal, yaitu ketentuan hukum yang memberikan wewenang kepada badan pembentuknya; dan 2) Segi material, adalah ketentuan-ketentuan hukum tentang masalah atau persoalan apa yang harus diatur. Selain landasan diatas masih ada beberapa landasan yang dapat digunakan diantaranya landasan politik, kultural, ekonomi, religi, ekologis dan administratif dan teknik perencanaan yang tidak boleh diabaikan dalam upaya membuat Peraturan Perundang-undangan yang baik pada semua tingkatan pemerintah.

Dasar Konstitusional Peraturan Daerah Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan bahwa “Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan - peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Regulasi peraturan Daerah merupakan bagian dari kegiatan legislasi lokal dalam rangka penyelenggaraan

pemerintah Daerah, yang berkaitan dengan otonomi Daerah dan tugas pembantuan.

Materi Muatan Peraturan Daerah Peraturan Daerah mengatur seua urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi Daerah dan tugas pembantuan. Materi muatan Peraturan Daerah mengandung eberapa asas yang terkandung dalam Pasal 138 ayat (1)²⁶ , yakni: a. Pengayoman; b. Kemanusiaan; c. Kebangsaan; d. Kekeluargaan; e. Kenusantaraan; f. Bhineka Tunggal Ika; g. Keadilan; h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. Ketertiban dan kepastian hukum; j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Fungsi peraturan Daerah merupakan fungsi yang bersifat atributif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Fungsi Peraturan Daerah dirumuskan dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagai berikut¹²:

- a. Menyelenggarakan peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi Daerah.
- b. Menyelenggarakan peraturan sebagai penjabaran lebih lanjut PeraturanPerundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing Daerah.
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan masing-masing kepentingan umum.

¹² Maria Farida, Ilmu Perundang-Undangan: Jenis Fungsi dan Materi Muatan, Yogyakarta, Kanisius, 2007, hlm 323

C. Pentingnya Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Dalam Publikasi Produk Hukum

Hampir setiap organisasi pemerintah kini telah memiliki media pelayanan informasi yang berbasis teknologi komunikasi dan informatika (TIK). Salah satu bentuk pelayanan itu adalah penyediaan dokumen produk hukum (peraturan perundang-undangan). yang dikenal dengan istilah Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum. Praktik demikian bisa dipersamakan dengan *legislation online*, *statutes online* atau *acts online* pada situs di luar negeri. Publikasi dokumen peraturan perundangan semacam itu banyak dilakukan oleh situs web lembaga/instansi pemerintah. Situs web seperti setneg.go.id, kemendagri.go.id, kominfo.go.id, dan lain-lain selama ini telah berperan dalam penyebaran dokumen peraturan perundang-undangan di tingkat pusat. Pemerintah Daerah pun tidak ketinggalan, hampir semua situs web Pemerintah Daerah telah dilengkapi Konsep Produk Hukum Daerah

D. LANDASAN TEORI

1. Teori Negara Hukum

a. Konsep Negara Hukum

Plato berpendapat bahwa negara merupakan tubuh yang selalu senantiasa maju, berevolusi dan terdiri dari individu-individu yang timbul atau ada karena masing-masing dari individu itu secara sendiri-sendiri tidak mampu memenuhi kebutuhan dan keinginannya yang beraneka ragam, sehingga menyebabkan mereka harus bekerja sama untuk memenuhi kepentingan mereka bersama.¹³ Para sarjana yang menekankan negara

¹³ Soehino, Ilmu Negara, (Yogyakarta: Liberty, 2005)

sebagai inti dari politik (*politics*), memusatkan perhatiannya pada lembaga - lembaga kenegaraan serta bentuk formalnya. Sehingga negara itu sendiri adalah organisasi dalam suatu wilayah yang memiliki kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya atau telah menetap disuatu negeri dibawah pemerintahannya sendiri.¹⁴

Negara hukum itu sendiri merupakan suatu kesatuan yang didalamnya mencakup berbagai aspek peraturan yang bersifat memaksa dan berlaku sanksi atau hukuman. Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, pada, padahal dalam dataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal ini dikarenakan adanya pengaruh kesejarahan dalam setiap negara, selain hal tersebut juga adanya pengaruh falsafah bangsa, ideology negara dan lain-lain.¹⁵

Negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechstaat* yang mulai populer pada abad XIX di Eropa meskipun pemikiran ini sudah lama hadir sebelumnya.¹⁶ Negara hukum adalah istilah Indonesia yang terbentuk dari dua suku kata yaitu negara dan hukum.¹⁷ Secara etimologis, istilah negara berasal dari bahasa Inggris (*state*), Belanda (*staat*), Italia (*e'itat*), dan Arab (*daulah*). Kata *staat* berasal dari kata latin *status* atau *statum* yang berarti menaruh dalam keadaan berdiri, membuat berdiri, menempatkan

¹⁴ Syahzevianda, dkk, Implikasi Yuridis Pengaturan Batas Desa di Aceh, Syiah Kuala Law Journal, Vol. 3, No. 1 Desember 2019, hal. 351

¹⁵ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Rajawali press, 2018)

¹⁶ Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada) 2018

¹⁷ Majda El Muhtaj, Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia

diri.¹⁸ Dengan arti lain menunjukkan bentuk dan sifat yang saling mengisi antara negara di satu pihak dan hukum pihak yang lainnya. Tujuan negara adalah untuk memelihara ketertiban umum (*rectsorde*). Oleh karena itu, negara membutuhkan hukum dan sebaliknya hukum dijalankan dan ditegakkan melalui otoritas negara.¹⁹

Ada beberapa istilah untuk mengartikan negara hukum yakni, *rechstaat* dan *rule of law*, sepiantas hal ini menimbulkan keterkaitan dan kesamaan makna, namun apabila dikaji terdapat perbedaan-perbedaan yang signifikan, menurut Philipus M. Hadjon konsep negara hukum *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutism sehingga menjadikan sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep negara hukum *rule of law* berkembang secara evolusioner.²⁰

Selanjutnya konsep negara hukum tersebut berkembang dalam dua sistem hukum, yaitu Eropa Kontinental dengan istilah *rechstaat* dan sistem *anglo saxon* dengan istilah *rule of law*. *Rule of law* sendiri berkembang di negara-negara anglo saxon seperti Amerika Serikat. Konsep negara hukum Eropa Kontinental di pelopori oleh Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl, menurutnya konsep *rechstaat* ditandai oleh empat unsur pokok, antara lain²¹:

- a. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Negara berdasarkan *trias politica*;

¹⁸ Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2011)

¹⁹ Sudargo Gautama, *Pengertian Negara Hukum*, (Bandung: Alumni, 1973)

²⁰ Majda El. Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*

²¹ Zahermann Armandz Muabezi, *Negara Berdasarkan Hukum (Rechtsstaats) Bukan Kekuasaan (Machtsstaat)*, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 6, No. 3, 2017

- c. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*); dan
- d. Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatigheid overheidsdaad*).

Adapun konsep mengenai negara hukum *anglo saxon rule of law* yang dipelopori oleh A.V. Dicey, menurutnya konsep *rule of law* menekankan terhadap tiga tolak ukur, yaitu²²:

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*);
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*);
- c. Terjaminya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang.

Istilah negara hukum/*rechtsstaat* merupakan istilah yang digunakan sebagai konsep negara hukum bagi negara-negara Eropa Kontinental. Dengan demikian, ada juga pendapat lain yang menyamakan pemakaian konsep *rechtsstaat* dengan *rule of law*, di antaranya Lawrence W. Friedmann. Dalam anggapannya W. Friedman mengatakan *rechtsstaat* mengandung arti pembatasan kekuasaan negara oleh hukum²³. Akan tetapi secara umum pemakaian istilah *rechtsstaat* digunakan oleh kelompok negara Eropa Kontinental. Menurut Azhari, *rechtsstaat* permulaannya merupakan negara penjaga malam (*nachtwachterstaat*), yakni dimana negara hanya

²² Achmad Irwan Hamzani, *Menggagas Indonesia Sebagai Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yustisia Edisi 90, 2014,

²³ W. Friedmann, *Legal Theory*, (London: Steven & Son Limited, 1960)

sebagai penjamin ketertiban dan pertahanan keamanan saja.²⁴ Negara baru bertindak apabila ketertiban dan keamanan terganggu. Tetapi kemudian pemakaian *rechtsstaat* digunakan sebagai konsep negara hukum formal.

Salah satu titik pembeda antara negara hukum *rule of law* dan *rechstaat* adalah konsep administrasi, dimana negara hukum *rechstaat* menempatkan peradilan administrasi untuk mengadili keputusan - keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara.²⁵ Hal ini ditegaskan pula oleh Iulian Nedelcu, menurutnya “*Rechtsstaat*” means that administration not only that it cannot impose by its own force legal duties to its subjects, but also that it must be limited to making that application specific and individual of the legal rules, being limited to the law application: to create norms, would mean, indeed, intromission upon the legislatif function; despite all this, a contrario, administration has available a decision making and initial action power with regard to its own affairs, its internal organisation – field in which it can take the specific or general required measures, without being necessary to be based on a law text. Through this it is manifested the political force of the *Rechtsstaat* theory which at the same time represents a barrier in the way of random, requiring an intervention of *Landtag* for everything that cause prejudice to individual rights and keeps the Administration prerogatives, placing the state itself outside the law application.²⁶

²⁴ Sayuti, Konsep *Rechtsstaat* Dalam Negara Hukum Indonesia, Jurnal kajian ekonomi Islam dan Kemasyarakatan, Volume 4, Nomor 2, 2011,

²⁵ Putera Astomo, Eksistensi Peradilan Administrasi Dalam Sistem Negara Hukum Indonesia, MMH, Jilid 43 No. 3 Tahun 2014, hal. 50-51

²⁶ Iulian Nedelcu, Ambiguity Of The Collocation “State Subject To The Rule Of Law”, LESIJ, Vol. 1, No. 10, Tahun 2013, hal. 15-20

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen di sebutkan Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*). Persoalan yang kemudian timbul ialah perihal konotasi atau tafsir terminology *rechtstaat* yang di anut oleh negara Indonesia saat ini, di mana negara Indonesia menganut *rechtstaat* berdasarkan Eropa Kontinental atau menganut model-model yang berkembang dalam negara Anglo Saxon.

Dalam UUD 1945 setelah amandemen, penegasan negara hukum bagi Indonesia dilakukan melalui Pasal 1 ayat 3 UUD 1945. Namun demikian, tidak ditemukan penjelasan terkait dengan negara hukum mana yang sesungguhnya dianut oleh negara Indonesia. Karena penerapan prinsip negara hukum di Indonesia dapat dikatakan dijalankan tanpa berpatokan secara langsung pada prinsip *rechtstaat* atau *rule of law*. Janpatar Simamora mengemukakan bahwa terwujudnya negara hukum sebagaiamna yang dicita-citakan dalam UUD 1945 akan dapat direalisasikan bila seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan atau negara benar-benar didasarkan pada kaidah-kaidah yang tertuang dalam konstitusi.²⁷

Sebagaimana dikemukakan Janpatar Simamora tersebut, bahwa pada umumnya konsepsi tentang negara hukum selalu berkiblat pada dua tradisi hukum yang berbeda, yaitu *common law system* dan *civil law system*. Kedua sistem hukum tersebut menggunakan istilah yang berbeda pula, yaitu *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Dalam sistem hukum Eropa Kontinental,

²⁷ Janpatar Simamora, Considering Centralization of Judicial Review Authority in Indonesia Constitutional System, IOSR Journal Of Humanities And Sosial Science (IOSR-JHSS) Vol. 21, Issue 2, Versi V, 2016, hal. 26-32

istilah *rechtsstaat* juga disebut dengan istilah lain seperti *concept of legality* atau *etat de droit*.²⁸ Adapun untuk istilah *the rule of law* menjadi populer setelah diterbitkannya buku AV. Dicey pada tahun 1885 dengan judul *Introducion to Study of the Law of the Constitution*.²⁹ Kedua paham tersebut, yaitu *rechtsstaat* dan *the rule of law* memiliki latar belakang sistem hukum yang berbeda. *Rechtsstaat* diketahui muncul sebagai upaya menentang absolutism raja atau penguasa, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law system*. Sedangkan *the rule of law* dapat dikatakan berkembang secara evolusioner yang kemudian bertumpu atas sistem hukum *common law system*. Negara Hukum *Rechstaat* mempunyai beberapa karakteristik yaitu³⁰ :

- 1) HAM;
- 2) Pembagian kekuasaan berdasarkan trias politika untuk menjamin HAM;
- 3) Pemerintah berdasarkan peraturan; dan
- 4) Peradilan administrasi dalam perselisihan.

b. Negara Hukum Rule of Law

Konsep “*Rule of Law*” lahir dan berkembang secara evolusioner dan bertumpu pada sistem hukum *Anglo Saxon (Common Law Inggris)*.³¹

²⁸ Haposan Siallagan, Penerapan Prinsip Negara Hukum Di Indonesia, *Sosiohumaniora*, Vol. 18, No. 2 Tahun 2016, hal. 131.

²⁹ AV. Dicey, *Introducion to Study of the Law of the Constitution*, (London: Originally published, 1885) hal. 107.

³⁰ F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty, The Definitive Edition*, ed. Ronald Hamowy (Chicago: University of Chicago Press, 2011) hal. 300.

³¹ Aloysius R. Entah, Indonesia: Negara Hukum yang Berdasarkan Pancasila, *Seminar Nasional Hukum*, Vol. 2 No. 1 Tahun 2016, hal. 533-542

Salah satu hal yang menjadi fondasi dalam konsep negara hukum *rule of law* adalah adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia, untuk melindungi HAM dari kebijakan atau tindakan sewenang-wenang penguasa, dalam konsep *rule of law* dilakukan dengan upaya mengedepankan prinsip *equality before the law*, adanya persamaan di depan hukum dengan tanpa membedakan status hukum seseorang, sedang dalam konsep *rechtstaat* yang diutamakan adalah *rechmatigheid* yang menonjolkan asas legalitas yang mengharuskan tindak pemerintah harus sesuai dengan hukum.³²

Penegasan terkait perlindungan Hak Asasi Manusia dalam konsep negara hukum *rule of law* juga ditegaskan oleh Mark Tushnet, yang menyatakan bahwa *a rule of law regime must respect fundamental human rights*.³³ Oleh karena itulah suatu pemerintahan yang berdasarkan *rule of law* mempunyai kewajiban menempatkan hak asasi manusia sebagai hak fundamental yang diatur oleh negara.

Sedangkan terkait dengan ciri-ciri negara hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh AV Dicey adalah sebagai berikut.³⁴

- a) Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*);
- b) Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun orang pejabat.

³² 6 Soeharno, Ketertautan Rule of Law dengan HAM, Jurnal Pusham Unimed, Vol. VI, No. 1, Tahun 2015, hal. 136-156

³³ Tushnet, Mark, Rule by Law or Rule of Law?, Asia Pacific Law Review; Hong Kong, Vol. 22, Issue. 2, 2014, hal. 79-92.

³⁴ Ibid., hal. 4

- c) Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh Undang - Undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Selain konsep “*rechtsstaat*” dan “*the rule of law*” negara hukum juga berkaitan dengan konsep “*nomocracy*” yang berasal dari perkataan “*nomos*” dan “*cratos*”. Kata nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan “*demos*” dan “*cratos*” atau “*kratien*” dalam demokrasi. “*nomos*” berarti norma, sedangkan “*cratos*” adalah kekuasaan. Adapun yang diidealkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum.³⁵

Didalam negara hukum terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perorangan. Negara tidak maha kuasa, negara tidak dapat bertindak sewenang - wenang, tindakan negara atas warganya dibatasi oleh hukum.³⁶

Konsekuensi logis dari polarisasi pemikiran sebagai negara hukum terdapat 4 (empat) unsur sebagai eksistensi dalam proses penyelenggaraan pemerintah di Indonesia. Sri Sumantri Mertosoewignjo menyebutkan keempat unsur tersebut³⁷ adalah:

- a. Bahwa adalah melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
- b. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).
- c. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.

³⁵ Siti Erlania Fitrianiingsih UIN Sunan Gunung Djati, *Legalitas Hukum Ekonomi Syariah Prespektif Teori Negara Hukumdi Indonesia*, Bandung, Indonesia 2022

³⁶ Ibid

³⁷ Siti Erlania Fitrianiingsih UIN Sunan Gunung Djati, *Legalitas Hukum Ekonomi Syariah Prespektif Teori Negara Hukumdi Indonesia*, Bandung, Indonesia 2022

- d. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*recgtsterlijke controle*).

Sedangkan menurut Wirjono Projodikoro, negara hukum berarti suatu hukum yang di dalam wilayahnya³⁸:

- a. Semua alat-alat perlengkapan dari negara misalnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku.
- b. Semua orang dalam berhubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Di Indonesia symposium mengenai negara hukum pernah diadakan pada tahun 1966 di Jakarta. Dalam symposium itu diputuskan tentang ciri-ciri khas Negara hukum sebagai berikut³⁹ :

- a. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, sosial, ekonomi dan kebudayaan.
- b. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan atau kekuatan apapun saja.
- c. Legitimasi dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Seperti yang sudah di ketahui Indonesia merupakan negara hukum ketentuan itu dapat dilihat dalam pembukaan, batang tubuh dan penjelasan

³⁸ Ibid

³⁹ Siti Erlania Fitriyaningsih UIN Sunan Gunung Djati, *Legalitas Hukum Ekonomi Syariah Perspektif Teori Negara Hukum di Indonesia*, Bandung, Indonesia 2022

Undang-Undang Dasar 1945 yang begitu jelas menganut prinsip-prinsip negara hukum. Prinsip bahwa Indonesia suatu negara yang berdasarkan atas hukum dapat dikemukakan dua pemikiran: (1) kekuasaan tertinggi didalam negara Indonesia adalah hukum yang dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya dalam lembaga legislatif, (2) sistem pemerintahan negara tidak ada suatu kekuasaanpun di Indonesia yang tidak berdasarkan atas hukum.

2. Teori Legislasi

Teori-teori legislasi Pada bagian ini akan ditelaah sejumlah teori-teori dan model pembentukan legislasi terpenting. Beberapa diantaranya acap diaplikasikan di dalam proses pembentukan legislasi di Belanda dan beberapa negara Barat lainnya; beberapa lainnya dikembangkan khusus dalam kerangka mempelajari hukum di negara-negara berkembang. Beberapa di antaranya memiliki karakter normatif, sedangkan lainnya dilandasi para penelitian empiris. Dalam konteks tulisan ini, penulis hanya akan menggambarkan secara ringkas unsur-unsur pokok dari teori-teori yang akan diajukan di sini. Kategori yang akan digunakan untuk itu ialah sebagai berikut⁴⁰ :

- Teori-teori yang berkenaan dengan proses pembentukan legislasi;
- Teori-teori yang berkenaan dengan dampak sosial dari pemberlakuan legislasi;
- Teori-teori yang berkenaan dengan desakan reformasi hukum yang muncul dari luar (internasional).

⁴⁰ Adriaan W Bedner and others, *KAJIAN SOSIO-LEGAL*. : Pustaka Larasan; Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, 2012

Harus diakui di sini bahwa kebanyakan teori hanya berkenaan dengan satu kategori saja. Namun, pandangan sejumlah pakar dan teori-teori lainnya mencakup ketiga kategori di atas. Pasangan cendekiawan Seidman, misalnya, secara konsisten mengajukan pandangan bahwa adalah perilaku manusia yang menjadi inti semua persoalan yang terasosiasi dengan pembentukan legislasi. Misalnya, perilaku dari para pembentuk legislasi, subjek dari peraturan yang pada akhirnya dibuat dan perilaku dari konsultan-konsultan asing. Dengan demikian, hanya dengan memahami perilaku-perilaku aktor-aktor tersebut kita dapat secara layak menelaah persoalan yang dianggap menghambat keseluruhan proses pembentukan legislasi. Dari waktu ke waktu, para penulis di sini akan merujuk pada pandangan mereka. Teori-teori tentang proses pembentukan legislasi Pentingnya teori tentang proses pembentukan legislasi terletak pada fungsinya yang memungkinkan kita mengenali sejumlah faktor relevan yang berpengaruh terhadap kualitas hukum dan muatan isinya. Teori - teori berikut ini akan diulas secara berturut-turut⁴¹ :

- a) Teori tahapan kebijakan sinoptik (*synoptic policy-phases theory*) (Hoogerwerf 1992; Lindblom 1959)
- b) Teori pembentukan agenda (*agenda-building theory*) (Cobb & Elder 1972);
- c) Teori ideologi (kelompok) elite (*elite ideology theory*) (Allot 1980)

⁴¹ Adriaan W Bedner and others, *KAJIAN SOSIO-LEGAL*. : Pustaka Larasan; Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, 2012

d) Teori politik-biro (*bureau-politics*) atau teori politik organisasi (*organizational politics*) (Rosenthal 1988; Allison 1971; Tanner 1996; Tanner 1999);

e) Teori empat rasionalitas (*four rationalities*) (Snellen 1987).

a. Teori tahapan kebijakan sinoptik (*synoptic policy-phases theory*) (Hoogerwerf 1992; Lindblom 1959)

Teori tahapan kebijakan sinoptik memandang proses pembentukan legislasi sebagai suatu proses pengambilan keputusan yang dikelola dan diarahkan dengan baik, kesemuanya dengan tujuan mengarahkan perkembangan masyarakat⁴². Menurut teori ini – yang berbeda dari teori-teori lainnya dalam hal orientasi normatifnya – kebijakan dikembangkan oleh dan di bawah kendali lembaga-lembaga yang memiliki akuntabilitas politik, masing-masing dengan peran yang berbeda-beda. Adalah aktor-aktor politik yang dalam keseluruhan proses memegang peran utama, dalam artian bahwa merekalah yang menentukan muatan isi dari hukum. Pada lain pihak, fungsi utama pembentuk legislasi adalah memberikan nasehat. Mereka terutama memainkan peran sebagai penyedia norma. Dalam keseluruhan proses pembentukan legislasi, mereka ini dari waktu ke waktu diminta nasehat atau pandangannya⁴³. Dalam lintasan waktu, teori tahapan kebijakan sinoptik berkembang semakin canggih. Antara lain dengan kemudian mencakup penilaian atau evaluasi *ex-ante* dari rancangan legislasi berkenaan dengan potensi pengimplementasian aturan-

⁴² Adriaan W Bedner and others, *KAJIAN SOSIO-LEGAL*. : Pustaka Larasan; Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, 2012

⁴³ Adriaan W Bedner and others, *KAJIAN SOSIO-LEGAL*. : Pustaka Larasan; Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, 2012

aturannya, penegakannya maupun kecukupan aturan dalam mengatur apa yang menjadi pokok perhatian dari aturan tersebut.

b) Teori pembentukan agenda (*agenda-building theory*) (Cobb & Elder 1972);

Teori pembentukan agenda dapat digambarkan sebagai pendekatan dari bawah (*bottom-up approach*). Dalam teori ini pembentukan legislasi tidak dipandang sebagai suatu proses yang terkelola maupun terarah dengan baik dari atas. Namun sebaliknya sebagai hasil akhir dari suatu proses sosial panjang di mana terjadi perbenturan ragam pihak dengan gagasan serta kepentingan yang berbeda-beda pula⁴⁴. Di dalam teori ini dibedakan lima tahapan di mana ketidakpuasan sosial yang terdifusi secara gradual tersalurkan melalui organisasi dan lembaga lembaga kemasyarakatan yang kemudian mendesak pemerintah untuk menanggapi tuntutan mereka. Tujuan mereka ialah untuk mendapatkan dukungan dari partai-partai politik. Dengan cara itu pula mereka dapat secara substansial turut menentukan agenda politik dan mendorong diajukannya suatu rancangan legislasi baru. Teori pembentukan agenda mencoba menunjukkan bahwa pembentuk legislasi bukanlah satu aktor tunggal yang utama, melainkan bahwa proses pembentukan legislasi merupakan proses transformasi yang kompleks serta panjang yang melibatkan dan dipengaruhi oleh ragam aktor dan sejumlah faktor yang berbeda-beda pula.

Seberapa jauh teori ini dapat diaplikasikan untuk menelaah proses pembentukan legislasi di negara-negara berkembang, tergantung pada

⁴⁴ Ibid

tingkat demokratisasi serta kebebasan sosial yang dinikmati masyarakat bersangkutan.

Pembentukan legislasi kerap merupakan proses politik yang datang dan muncul dari atas (*top-down approach*), dalam hal mana presiden atau ketua partai politik yang berkuasa mengumumkan akan dijalankan arah kebijakan baru atau diberlakukannya legislasi baru. Sedangkan tugas para menteri dalam kabinet pemerintahan serta jajaran birokrasi pemerintahan (pegawai negeri) hanyalah menjalankan apa yang diperintahkan (dalam dan melalui kebijakan atau perangkat legislasi yang baru). Tipe pembentukan legislasi tersentralisasi ini banyak ditemui dan dipraktikan di kebanyakan negara-negara (berkembang) di Afrika, Asia dan negara-negara sosialis di Amerika Latin. Galibnya, pembentukan legislasi tidak melibatkan partisipasi masyarakat. Sebagai akibatnya, di dalam kebanyakan negara demikian tidak ditemukan adanya peran aktif dari kelas politik menengah (Heady 1996). Bahkan ketika di suatu negara, korporasi besar dan kelompok etnik dominan dapat mempengaruhi pembentukan agenda politik, dalam kenyataan tidak dapat dikatakan adanya perbenturan gagasan. Semua hal ideal itu hanyalah ilusi.

c) Teori ideologi (kelompok) elite (*elite ideology theory*) (Allot 1980)

Penggunaan teori pembentukan legislasi, Teori Allot tentang ideologi (kelompok) elite (1980) menggambarkan bagaimana dalam kebanyakan negara-negara berkembang, sekelompok kecil elite politik yang angkuh dan tidak sabar, dengan mengenyampingkan partisipasi masyarakat, telah mencoba membuat dan memaksakan berlakunya

legislasi baru yang sangat ambisius (dalam rangka mengubah mereka yang dianggap kurang atau tidak berkembang)⁴⁵. Elite politik tersebut terinspirasi oleh sejumlah ‘prinsip - prinsip penentu (pedoman)’ seperti unifikasi hukum, modernisasi, regresi, sekularisasi, liberalisasi dan mobilisasi. Agenda ambisius yang dikembangkan kelompok tersebut mendapatkan perlawanan masyarakat, dan ini kemudian diikuti oleh periode kemandekan (stagnasi).

d) Teori politik-biro (*bureau-politics*) atau teori politik organisasi (*organizational politics*) (Rosenthal 1988; Allison 1971; Tanner 1996; Tanner 1999);

Teori *bureau-political* memandang pembuatan kebijakan (*policymaking* yang juga dapat diartikan secara luas mencakup pembentukan legislasi (*lawmaking*)) tidak sekadar sebagai hasil dari proses rasional kehendak pemegang kekuasaan politik di mana bagian-bagian atau faktor-faktor yang bekerja di dalamnya dapat diidentifikasi satu persatu, namun juga tidak semata-mata sebagai proses yang muncul dari dan terbentuk oleh dinamika masyarakat (*society driven*) dengan nuansa kehendak politik dibaliknya⁴⁶. Sebaliknya teori ini juga memandang proses perumusan kebijakan sebagai perbenturan antara ragam sektor (biro) dalam administrasi pemerintahan. Model ini bertitik tolak dari administrasi pemerintahan yang ada: setiap biro di setiap kementerian (unit-unit kerja pemerintahan) dirancang untuk memajukan kepentingan umum. Namun, bagaimana kewajiban yang terangkum di dalam tugas umum di atas

⁴⁵ Adriaan W Bedner and others, *KAJIAN SOSIO-LEGAL*. : Pustaka Larasan; Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, 2012

⁴⁶ Adriaan W Bedner and others, *KAJIAN SOSIO-LEGAL*. : Pustaka Larasan; Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, 2012

dipahami dan dimaknai, akan berbeda antara satu biro dengan lainnya. Jika persoalan baru muncul dan hal itu harus diatur, maka serta-merta akan muncul perbenturan kepentingan di antara pelbagai agen pemerintahan yang berbeda satu sama lain serta di dalam biro - biro yang membentuknya. Masing-masing bagian pemerintahan yang berbeda-beda ini akan berupaya memasukan urusan mengurus persoalan di atas ke dalam lingkup kewenangan mereka. Sehingga Teori bureau-political memandang pembuatan kebijakan (*policymaking* yang juga dapat diartikan secara luas mencakup pembentukan legislasi (*lawmaking*)) tidak sekadar sebagai hasil dari proses rasional kehendak pemegang kekuasaan politik di mana bagian-bagian atau faktor-faktor yang bekerja di dalamnya dapat diidentifikasi satu persatu, namun juga tidak semata-mata sebagai proses yang muncul dari dan terbentuk oleh dinamika masyarakat (*society driven*) dengan nuasa kehendak politik dibaliknya. Teori *bureau-political* memandang pembuatan kebijakan (*policymaking* yang juga dapat diartikan secara luas mencakup pembentukan legislasi (*lawmaking*)) tidak sekadar sebagai hasil dari proses rasional kehendak pemegang kekuasaan politik di mana bagian-bagian atau faktor-faktor yang bekerja di dalamnya dapat diidentifikasi satu persatu, namun juga tidak semata-mata sebagai proses yang muncul dari dan terbentuk oleh dinamika masyarakat (*society driven*) dengan nuasa kehendak politik dibaliknya⁴⁷. Sebaliknya teori ini juga memandang proses perumusan kebijakan sebagai perbenturan antara ragam sektor (biro) dalam administrasi pemerintahan. Model ini bertitik tolak

⁴⁷ Adriaan W Bedner and others, *KAJIAN SOSIO-LEGAL*. : Pustaka Larasan; Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, 2012

dari administrasi pemerintahan yang ada: setiap biro di setiap kementerian (unit-unit kerja pemerintahan) dirancang untuk memajukan kepentingan umum. Namun, bagaimana kewajiban yang terangkum di dalam tugas umum di atas dipahami dan dimaknai, akan berbeda antara satu biro dengan lainnya. Jika persoalan baru muncul dan hal itu harus diatur, maka serta-merta akan muncul perbenturan kepentingan di antara pelbagai agen pemerintahan yang berbeda satu sama lain serta di dalam biro - biro yang membentuknya. Masing-masing bagian pemerintahan yang berbeda-beda ini akan berupaya memasukan urusan mengurus persoalan di atas ke dalam lingkup kewenangan mereka. Sehingga mereka sendirilah yang dapat memonopoli urusan mendefinisikan, mendiagnosa dan mengajukan solusi atas persoalan yang muncul. Dipandang dari perspektif di atas, bagaimana kebijakan pemerintah terbentuk dianggap sebagai hasil akhir dari proses persaingan dan perbenturan antara bagian-bagian administrasi pemerintahan dengan hasil rambang serta yang tidak pernah dapat diduga sebelumnya. Di dalamnya juga dapat kita cermati bekerjanya gaya sentrifugal pada tataran inter-departemen. Dapat kita pastikan bahwa teori ini bermanfaat sebagai instrumen analisis yang berguna untuk menelaah bagaimana kebijakan (dan legislasi) dibentuk dan dirumuskan di negara-negara berkembang. Sejarah kemunculan banyak rancangan legislasi menjadi bukti adanya persaingan dan perseteruan antara pelbagai biro (dalam) administrasi pemerintahan. Meskipun demikian, kiranya tidak mudah untuk memperoleh pemahaman akan kompleksitas keragaman, potensi dan perwujudan persaingan antarpelbagai biro administrasi pemerintahan. Perbenturan antara dua tujuan pembangunan seperti

pertumbuhan ekonomi dan perlindungan lingkungan akan muncul dan melatarbelakangi persaingan antara sejumlah kementerian yang masing-masing berupaya mengontrol bagaimana persoalan semacam itu seharusnya ditangani. Namun, dapat ditambahkan, juga di dalam masing-masing kementerian atau departemen dapat kita tengarai adanya persaingan dan perbenturan kepentingan antara bagian-bagiannya. Dengan demikian, konsultan hukum asing harus dapat secara memadai memperkirakan kekuatan dan pengaruh politik yang dimiliki setiap biro hukum, diperbandingkan dengan apa yang dimiliki oleh biro kebijakan, dan juga mengenali bagaimana perebutan kekuasaan di dalam biro hukum itu sendiri berlangsung. Kendati begitu, banyak faktor lain turut meningkatkan tantangan yang harus dihadapi. Di banyak negara berkembang, di dalam birokrasi pada umumnya hukum secara umum tidak diberikan status yang tinggi atau prioritas. Banyak biro hukum menghadapi banyak kesulitan dan tantangan sekadar untuk menyampaikan pesan hukum yang mereka hendak sampaikan (kepada para birokrat maupun masyarakat luas) (MacAuslan 1980). Ihtiar dari konsultan hukum asing untuk mengidentifikasi aktor utama dalam politik-biro (administrasi atau internal pemerintahan) yang mensyaratkan studi secara mendalam dan rinci struktur administrasi pemerintahan kiranya akan memunculkan temuan-temuan yang tidak terduga sebelumnya, yaitu bahwa beberapa agen pemerintahan yang tidak diperhitungkan justru memegang peran penting. Sering, pandangan yang diperoleh dari negara asal tentang mereka sendirilah yang dapat memonopoli urusan mendeinisikan, mendiagnosa dan mengajukan solusi atas persoalan yang muncul. Dipandang dari

perspektif di atas, bagaimana kebijakan pemerintah terbentuk dianggap sebagai hasil akhir dari proses persaingan dan perbenturan antara bagian-bagian administrasi pemerintahan dengan hasil rambang serta yang tidak pernah dapat diduga sebelumnya. Di dalamnya juga dapat kita cermati bekerjanya gaya sentrifugal pada tataran inter-departemen. Dapat kita pastikan bahwa teori ini bermanfaat sebagai instrumen analisis yang berguna untuk menelaah bagaimana kebijakan (dan legislasi) dibentuk dan dirumuskan di negara-negara berkembang. Sejarah kemunculan banyak rancangan legislasi menjadi bukti adanya persaingan dan perseteruan antara pelbagai biro (dalam) administrasi pemerintahan. Meskipun demikian, kiranya tidak mudah untuk memperoleh pemahaman akan kompleksitas keragaman, potensi dan perwujudan persaingan antarpelbagai biro administrasi pemerintahan. Perbenturan antara dua tujuan pembangunan seperti pertumbuhan ekonomi dan perlindungan lingkungan akan muncul dan melatarbelakangi persaingan antara sejumlah kementerian yang masing-masing berupaya mengontrol bagaimana persoalan semacam itu seharusnya ditangani. Namun, dapat ditambahkan, juga di dalam masing-masing kementerian atau departemen dapat kita tengarai adanya persaingan dan perbenturan kepentingan antara bagian-bagiannya. Dengan demikian, konsultan hukum asing harus dapat secara memadai memperkirakan kekuatan dan pengaruh politik yang dimiliki setiap biro hukum, diperbandingkan dengan apa yang dimiliki oleh biro kebijakan, dan juga mengenali bagaimana perebutan kekuasaan di dalam biro hukum itu sendiri berlangsung. Kendati begitu, banyak faktor lain turut meningkatkan tantangan yang harus dihadapi. Di banyak negara

berkembang, di dalam birokrasi pada umumnya hukum secara umum tidak diberikan status yang tinggi atau prioritas. Banyak biro hukum menghadapi banyak kesulitan dan tantangan sekadar untuk menyampaikan pesan hukum yang mereka hendak sampaikan (kepada para birokrat maupun masyarakat luas) (MacAuslan 1980). Ihtiar dari konsultan hukum asing untuk mengidentifikasi aktor utama dalam politik-biro (administrasi atau internal pemerintahan) yang mensyaratkan studi secara mendalam dan rinci struktur administrasi pemerintahan kiranya akan memunculkan temuan-temuan yang tidak terduga sebelumnya, yaitu bahwa beberapa agen pemerintahan yang tidak diperhitungkan justru memegang peran penting. Sering, pandangan yang diperoleh dari negara asal tentang bagaimana sejatinya kementerian atau departemen berfungsi, harus ditinggalkan.

Sekalipun kita terima dan bertitik tolak dari pandangan teori political-biro di atas, maka kiranya keliru hanya untuk memberi perhatian sepenuhnya pada kementerian (birokrasi pemerintahan) sebagai “kekuatan keempat” dan begitu saja menerima argumen bahwa kompetisi internal di dalam setiap kementerian (birokrasi) merupakan satu-satunya kunci untuk memahami proses pembentukan legislasi.

e) Teori empat rasionalitas (*four rationalities*) (Snellen 1987).

Teori Snellen tentang empat tipe rasionalitas mengesankan bahwa kebijakan pemerintah terdiri dari empat sistem atau ranah pemikiran yang berbeda dan masing-masing memiliki logikanya sendiri⁴⁸. Keempat

⁴⁸ Adriaan W Bedner and others, *KAJIAN SOSIO-LEGAL*. : Pustaka Larasan; Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, 2012

sistem demikian dianggap kurang lebih otonom satu sama lain, namun sebaliknya menjadi terkait satu sama lain tatkala bersentuhan dengan kebijakan pemerintah: politik, hukum, ekonomi dan ilmu pengetahuan. Rasionalitas yang mendasari keempat ranah tersebut kerap berjalan seiring dan selaras satu sama lain, namun sering juga mengajukan tuntutan yang saling berlawanan: seberapa jauhkah apa yang mungkin diperbuat menurut perkembangan ilmu pengetahuan terkini, juga dapat dianggap legal dari kacamata hukum? Apakah suatu solusi hukum terhadap suatu masalah sosial tertentu juga secara ekonomis dapat dipertanggungjawabkan? Apakah suatu penyelesaian politik tertentu yang sangat tepat guna juga dapat dikatakan rasional dari sudut pandang hukum? Pertanyaan-pertanyaan seperti di atas mengilustrasikan tidak saja betapa menarik serta pentingnya studi tentang (proses) legislasi, namun sekaligus bahwa studi demikian harus dilakukan secara interdisipliner. Sejauh teori ini menelisik secara lebih mendalam proses pembuatan kebijakan dan pembentukan legislasi sehingga penerapan atau penggunaannya akan sekaligus memperkaya pemahaman dari mereka yang mencoba untuk mengerti kompleksitas pembentukan legislasi di negara-negara berkembang. Tantangan yang menghambat pembangunan atau sebagaimana yang dikatakan Snellen problematika under-development memberikan pada kita titik tolak yang tepat-guna. Bagaimanakah pembentukan legislasi yang efektif dapat dilangsungkan tatkala pada saat yang sama belum ada kesepakatan tentang bagaimana seharusnya negara-bangsa dibangun dan dibentuk, tatkala tidak tersedia cukup perlindungan keamanan terhadap nyawa dan kehidupan, sebaliknya yang adalah kemiskinan yang meluas,

tatkala tidak tersedia anggaran yang cukup maupun pegawai negeri yang andal untuk mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat, dan tatkala Tingkat buta huruf dan ketakacuhan tinggi melanda Masyarakat.

Teori Legislasi adalah teori yang mempelajari atau menganalisis tentang metode atau teknik pembuatan peraturan perundang-undangan yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau pengundangundangan peraturan perundang-undangan. Teori ini telah dikembangkan oleh beberapa ahli, yaitu Aan Seidman dkk., Hans Kelsen, Hans Nawiasky, Julius Stahl, dan Montesquieu. Teori ini digunakan untuk mempelajari dan menganalisis apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat dan diundangkan sesuai dengan teori berlakunya, misalnya apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan atau tidak.⁴⁹

Teori perundang-undangan dianggap sebagai salah satu teori yang sangat penting dalam rangka menganalisis proses pembentukan peraturan perundangundangan. Karena dengan teori ini dapat digunakan untuk mengevaluasi produk peraturan perundang-undangan yang akan dibuat, apakah sudah sesuai dengan teori peraturan perundang-undangan

Fokus utama dari teori legislasi adalah pada proses pembentukan peraturan prundang-undangan beserta tahapan-tahapan penyusunannya. Penyusunan peraturan perundang-undangan adalah: “menyusun peraturan perundang-undangan yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan,

⁴⁹ Winda Fitri dan Luthfia Hidayah, "Problematika Terkait Undang-Undang Cipta Kerja Di Indonesia: Suatu Kajian Perspektif Pembentukan Perundang-Undangan. e-Journal Komunitas Yustisia Universitas". Pendidikan Ganesha 4, no. 2, (2021), hlm. 729.

pembahasan, pengesahan, penetapan, dan pelaksanaan.”⁵⁰ Peraturan perundang - undangan yang dibuat, meliputi:

- a. Undang-Undang;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah Provinsi;
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Terdapat lima tahap yang harus dilalui dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan atau legislasi di Indonesia, yakni:

- a. Perencanaan;
- b. Penyusunan;
- c. Pembahasan;
- d. Pengesahan atau Penetapan;
- e. Pengundangan.

Tahap perencanaan adalah proses, tindakan atau metode perencanaan peraturan perundang-undangan. Perencanaan adalah kegiatan membuat konsep dan merancang undang-undang dan peraturan yang akan diberlakukan. Tahap penyusunan adalah tahap menyusun dan mengeluarkan peraturan perundang -undangan.

Tahap pembahasan adalah menggali, mendiskusikan, memperdebatkan, mengkritisi dan menyanggah peraturan perundang-undangan yang telah dirumuskan. Tahap pengesahan atau penetapan

⁵⁰ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

adalah tahap pengesahan, pengakuan, pembenaran dan penerbitan (tidak mengubah, mengukuhkan dan memperkuat) peraturan hukum. Tahap penerbitan adalah tahap pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Berita Daerah atau Berita Daerah.⁵¹

Pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dikemukakan rumusan masing - masing asas hukum tersebut:

- a. Asas perlindungan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang - undangan harus bertindak memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas humanisme adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang - undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang - undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

⁵¹ Pasal 1 ayat 12, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- d. Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap proses pengambilan keputusan.
- e. Prinsip nusantara adalah bahwa segala materi muatan peraturan perundang - undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan muatan peraturan perundang-undangan yang diundangkan di Daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Republik Indonesia
- f. Asas Bhinneka Tunggal Ika adalah muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, ras, golongan dan kondisi khusus Daerah dan budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. Asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang - undangan harus secara proporsional mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara.
- h. Asas persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap isi peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal-hal yang bersifat diskriminatif berdasarkan latar belakang antara lain agama, ras, suku, golongan, jenis kelamin atau status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menciptakan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keserasian adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan

keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan bangsa dan negara.

3. Teori Transparansi

Dalam Negara demokrasi peran serta masyarakat untuk ikut serta mengawal jalannya pemerintahan merupakan cirri utama dalam Negara demokrasi. Peran serta tersebut sebagai wujud implementasi dari prinsip kedaulatan rakyat, dimana kekuasaan tertinggi dalam Negara demokrasi berada di tangan rakyat. Bentuk peran serta dalam mengawal jalannya pemerintahan kemudian dilaksanakan dengan salah satunya adalah melakukan control dan pengawasan terhadap kinerja badan public. Partisipasi masyarakat baik secara langsung ataupun tidak langsung dalam melakukan control terhadap jalannya pemerintahan pada hakikatnya sebagai salah satu upaya agar pemerintahan bias berjalan dengan baik sesuai dengan prinsip *good governance*. *Good governance* sendiri digambarkan sebagai jalannya pemerintahan yang akuntable, transparan, professional, responsive, bebas dari KKN dalam rangkan untuk mencapai tujuan Negara. Atas dasar konsep di atas, masyarakat kemudian diberikan hak atas informasi kebijakan public yang dikelola oleh badan publik. Hak atas informasi tersebut sebagai wujud dari partisipasi masyarakat untuk mengetahui dan memberikan kritik serta saran kepada badan public jika ada kebijakan publik yang dinilai tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat umum.

Di sisi lain, akses informasi yang diberikan kepada masyarakat memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk melakukan pengawasan kepada pemerintah agar tidak sewenang-wenang dan menyalahgunakan kekuasaan untuk kepentingan pribadi maupun golongan. Hak atas informasi publik telah diakui lewat berbagai ketentuan di instrumen pokok HAM

Internasional sebagai salah satu bagian dari katalog hak asasi yang penting. Secara literal "hak untuk mencari, menerima, dan menyampaikan informasi dan pemikiran"⁵² tercantum dalam Pasal 19 baik di Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) maupun di Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR). Keduanya merupakan pilar utama dari instrumen induk HAM internasional (*international bill of human rights*), selain Kovenan Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (ICESCR). Namun, elaborasi sebagai hak asasi yang otonom agak minim. Hak atas informasi publik ini selalu dikaitkan dan diintegrasikan dengan hak untuk bebas berekspresi dan menyatakan pendapat yang jauh lebih populer di mata para ahli dan praktisi HAM.⁵³

Jaminan hukum tentang Hak memperoleh informasi dalam sistem hukum di Indonesia sendiri diatur dalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 28F, bahwa "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".⁵⁴ Jaminan hukum tersebut didasarkan atas peraturan hukum internasional salah satunya adalah DUHAM karena Indonesia sebagai Negara yang telah meratifikasi peraturan

⁵² Rumusan "hak untuk mencari, menerima, dan menyampaikan informasi dan pemikiran" ini serupa dengan ketentuan yang ada pada European Convention on Human Rights (Pasal 10); American Convention on Human Rights (pasal 13); dan sedikit berbeda pada African Charter on Human and Peoples' Rights (Pasal 9 yang menyatakan "hak untuk menerima informasi")

⁵³ Sebenarnya hak atas informasi publik telah dikenal dan diakui sebagai hak asasi secara global lewat Resolusi Majelis Umum PBB pada tahun 1946. Lalu masuk di dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1948. Dan kemudian diakui oleh instrumen HAM Internasional yang memiliki kekuatan hukum mengikat, yaitu Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik (International Covenant on Civil and Political Rights) pada 1966. Lihat selengkapnya dalam, Tim Penyusun Kontras dan TIFA, Panduan Mengenal Hak atas Informasi Publik dan Pemolisian, (Jakarta: Kontras & TIFA, 2011), hlm. 15.

⁵⁴ UD 1945, Pasal 28F

tersebut, oleh sebab itu amanat dalam peraturan tersebut wajib dimasukkan dalam sistem hukum di Indonesia.

Menurut Meutiah Transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik.⁵⁵ Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada referensi publik. Prinsip ini memiliki 2 aspek, yaitu: 1. Komunikasi publik, dan 2. Hak masyarakat terhadap akses informasi. Komunikasi publik menuntut usaha afirmatif untuk membuka dan mendiseminasi informasi maupun aktivitasnya yang relevan.

Transparansi harus seimbang, juga dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi - informasi yang mempengaruhi data dalam jumlah besar, maka dibutuhkan petugas profesional, bukan untuk membuat dalih atas keputusan pemerintah, tetapi untuk menyebarluaskan keputusan-keputusan yang penting kepada masyarakat serta menjelaskan alasan dari setiap kebijakan tersebut. Peran media juga sangat penting bagi transparansi pemerintah atau organisasi, baik sebagai sebuah kesempatan untuk berkomunikasi pada publik maupun menjelaskan berbagai informasi yang relevan, juga sebagai “watchdog” atas berbagai berbagai aksi pemerintah dan perilaku menyimpang dari aparat birokrasi.

Partisipasi masyarakat baik secara langsung ataupun tidak langsung dalam melakukan control terhadap jalannya pemerintahan pada hakikatnya sebagai salah satu upaya agar pemerintahan bias berjalan dengan baik sesuai

⁵⁵ Rahman, Meutia Ganie. Good Governance, Prinsip, komponen, dan penerapannya dalam Hak asasi manusia (Penyelenggaraan Negara yang baik). Jakarta : Penerbit Komnas Ham

dengan prinsip *good governance*. *Good governance* sendiri digambarkan sebagai jalannya pemerintahan yang akuntable, transparan, professional, responsive, bebas dari KKN dalam rangkan untuk mencapai tujuan Negara. Atas dasar konsep di atas, masyarakat kemudian diberikan hak atas informasi kebijakan public yang dikelola oleh badan publik.

Hak atas informasi tersebut sebagai wujud dari partisipasi masyarakat untuk mengetahui dan memberikan kritik serta saran kepada badan publik jika ada kebijakan public yang dinilai tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat umum. Di sisi lain, akses informasi yang diberikan kepada masyarakat memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk melakukan pengawasan kepada pemerintah agar tidak sewenang-wenang dan menyalahgunakan kekuasaan untuk kepentingan pribadi maupun golongan.

Dalam perkembangannya, peraturan mengenai hak memperoleh informasi diatur secara otonom dalam berbagai peraturan perundang-undangan, salah satunya secara khusus dalam UU KIP Pasal 3 (a) dan 4 yang menyebutkan bahwa undang-undang tersebut “Menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik.”⁵⁶

Selebihnya dalam Pasal 4 dijelaskan: a. Setiap Orang berhak memperoleh Informasi Publik sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini. b. Setiap Orang berhak: 1) Melihat dan mengetahui Informasi Publik; 2) Menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh

⁵⁶ Undang – undang no 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Pasal 3 (a).

Informasi Publik; 3) Mendapatkan salinan Informasi Publik melalui permohonan sesuai dengan Undang-Undang ini; 4) Menyebarluaskan Informasi Publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. c. Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan permintaan Informasi Publik disertai alasan permintaan tersebut. d. Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan gugatan ke pengadilan apabila dalam memperoleh Informasi Publik mendapat hambatan atau kegagalan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.⁵⁷

Era keterbukaan yang mengiringi Reformasi 1998 semakin menimbulkan kesadaran akan terbukanya akses informasi dari berbagai kalangan. Secara khusus, keterbukaan akses menuju informasi publik dibutuhkan oleh mereka yang berkecimpung dalam bidang lingkungan, gerakan anti korupsi, hak asasi manusia, dan pers yang sering mengalami kesulitan dalam mengakses berbagai informasi dari lembaga pemerintahan, dengan dalih rahasia negara. Meski demikian, hak untuk memperoleh informasi publik telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang bisa menjamin hak masyarakat untuk memperoleh informasi sebagai upaya untuk ikut serta dalam merumuskan kebijakan publik dan melakukan kontrol terhadap badan publik atau birokrasi pemerintahan.

Keterbukaan badan publik dalam memberikan informasi kepada masyarakat merupakan tanggungjawab yang wajib dijalankan sesuai dengan amanat UU KIP. Salah satu dari tujuan UU KIP adalah untuk mewujudkan sistem yang transparan sebagai wujud pemerintahan yang baik juga. Pelaksanaan keterbukaan informasi publik dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan merupakan perwujudan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*), dan

⁵⁷ Undang – undang nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik Pasal 4

jaminan kepastian hukum terhadap hak masyarakat untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan serta untuk turut serta dalam mengontrol penyelenggaraan negara atau pemerintahan. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, maka harus didukung dengan komitmen semua elemen pemerintahan dalam menjalankan UU KIP. Mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik erat kaitannya dengan pelayanan publik. Secara korelasi, jika pelayanan publik itu baik, maka penyelenggaraan negara juga bisa berjalan dengan baik. Sejalan dengan itu, jika pelayanan publik baik masyarakat dapat ikut serta dalam melakukan kontrol terhadap pemerintah.

Keterbukaan informasi akan mendorong partisipasi publik yang merupakan unsur penting dari *good governance*. Partisipasi publik sangat penting dalam mendorong kelancaran proses pembangunan. Oleh karena itu, keterbukaan informasi mengharuskan adanya transparansi informasi tentang penyelenggaraan negara terhadap masyarakat, khususnya terkait dengan segala informasi berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan untuk mewujudkan terciptanya pembangunan yang lebih baik.

Transparansi merupakan salah satu prinsip dalam *good governance*, bertujuan untuk menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan didalam memperoleh informasi. Transparansi diperlukan agar pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara dapat dilakukan secara obyektif. Untuk itu, diperlukan penyediaan informasi melalui sistem informasi dan dokumentasi yang dapat diakses dengan mudah tentang pola perumusan dan isi peraturan perundangundangan dan kebijakan publik serta pelaksanaannya oleh

masing-masing lembaga negara. Salah satu media penyediaan informasi yang dapat diakses dengan mudah saat ini adalah situs web (*website*).

Situs web membuat informasi, komunikasi, dan transaksi antara masyarakat dan pemerintah dapat dilakukan via internet. Sehingga ada beberapa manfaat yang dihasilkan seperti misalnya, komunikasi dalam sistem administrasi berlangsung dalam hitungan jam, bukan hari atau minggu. Artinya, pelayanan pemerintah pada masyarakat menjadi sangat cepat, *service* dan informasi dapat disediakan 24 jam sehari, tujuh hari dalam seminggu. Informasi dapat dicari dari kantor, rumah, bahkan mobile dimanapun tanpa harus hadir secara langsung.

Keberadaan situs web resmi pemerintah Daerah merupakan suatu faktor signifikan dalam mendorong pelayanan publik. Dari beberapa fungsi situs web pemerintah, salah satunya adalah sebagai media komunikasi dan informasi antara pemerintah Daerah dengan masyarakat dan stake-holder penerima layanan publik.

Upaya untuk mewujudkan pemerintahan berbasis elektronik (*e-government*) adalah dengan menyediakan situs web resmi untuk seluruh badan publik, salah satunya pemerintah Daerah. Penyediaan situs web ini diharapkan dapat meningkatkan layanan publik yang efektif dan efisien. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah Daerah di seluruh Indonesia untuk menyediakan situs web yang dapat memenuhi kebutuhan layanan publik. Hal ini mengingat penggunaan internet yang semakin besar di masyarakat.

E. KERANGKA TEORI

Dari landasan teori yang penulis gunakan yang memuat Norma – norma hukum dan teori – teori hukum yang berhubungan dengan penelitian

ini, kemudian dikonkritkan dalam kerangka pikir untuk menjawab rumusan masalah. Kerangka pemikiran adalah alur pikir peneliti sebagai dasar-dasar pemikiran untuk memperkuat sub fokus yang menjadi latar belakang dari penelitian ini.

Didalam penelitian kualitatif, dibutuhkan sebuah landasan yang mendasari penelitian agar penelitian lebih terarah. Oleh karena itu dibutuhkan kerangka pemikiran untuk mengembangkan konteks dan konsep penelitian lebih lanjut sehingga dapat memperjelas konteks penelitian, metodologi, serta penggunaan teori dalam penelitian. Penjelasan yang disusun akan menggabungkan antara teori dengan masalah yang diangkat dalam penelitian ini. Kerangka berpikir dalam suatu penelitian perlu dikemukakan apabila penelitian tersebut berkenaan atau berkaitan dengan fokus penelitian.

Sebuah kerangka pemikiran bukanlah sekedar sekumpulan informasi yang di dapat dari berbagai sumber-sumber, atau juga bukan sekedar sebuah pemahaman. Tetapi, kerangka pemikiran membutuhkan lebih dari sekedar data-data atau informasi yang relevan dengan sebuah penelitian, dalam kerangka pemikiran dibutuhkan sebuah pemahaman yang didapat peneliti dari hasil pencarian sumber - sumber, dan kemudian di terapkan dalam sebuah kerangka pemikiran. Pemahaman dalam sebuah kerangka pemikiran akan melandasi pemahaman - pemahaman lain yang telah tercipta terlebih dahulu. Kerangka pemikiran ini akhirnya akan menjadi

pemahaman yang mendasar dan menjadi pondasi serta alur untuk mempermudah penelitian.

Berdasarkan pemaparan yang sudah dijelaskan di atas, maka tergambar beberapa konsep yang akan dijadikan sebagai acuan peneliti dalam mengaplikasikan penelitian ini dalam bagan kerangka pikir sebagai berikut.

Bagan Kerangka

