ANALISIS HUBUNGAN ANTARA HUKUM DAN KEBIJAKAN PUBLIK: STUDI PEMBENTUKAN UU NO. 14 TAHUN 2008
(Analysis of Relation Between Law and Public Policy: Establishment of The Act No.14/2008)

Syarif Budiman
Sekretariat Direktorat Jenderal Penguatan Inovasi
Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi
Gedung II BPPT Lantai 22 , Jl. MH. Thamrin No.8 Jakarta Pusat 10340
Email: syarifbudiman.id@gmail.com

Tulisan Diterima: 6 Februari 2017; Direvisi: 17 Maret 2017;
Disetujui Diterbitkan: 9 Mei 2017

Abstrak

Seringkali,produk hukum yang sudah disahkan oleh pemerintah Indonesia diuji di Mahkamah Konstitusi. Fenomena ini menunjukkan betapa pentingnya bagi pembuat hukum dan kebijakan publik untuk selalu mengaitkan pembuatan hukum dengan proses kebijakan publik khususnya pada tahap formulasi sehingga hukum yang dibuat memiliki kandungan substansi yang mapan dan menguatkan kebijakan publik pada tahap pengimplementasiannya. Penelitian ini bertujuan untuk menemukan dan menjelaskan hubungan antara hukum dan kebijakan publik pada wilayah praktik khususnya pada tahap pembentukan UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) dan tahap proses formulasi kebijakan KIP. Jenis penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang berjenis deskriptif dengan menggunakan studi dokumentasi. Berdasarkan hasil kajian, penulis menyimpulkan bahwa hubungan antara hukum dengan kebijakan publik dalam bidang kajian formulasi kebijakan publik terletak pada kesamaan proses, saling mendukung dan saling menguatkan.

Kata Kunci: Hubungan, Hukum, Kebijakan Publik, Keterbukaan Informasi Publik, Formulasi

Abstract

Sometimes, legal products that have been stipulated by Indonesia Government and verified in Constitutional Court. This phenomenon shows that how important to the lawmakers and public policy to keep to connect law-making with public policy process particularly, at formulation stage, so that legal products made by lawmakers have established substance and make public policy strong in its implementation. This research aims to find out and to explain a relation between law and public policy in the practice, especially at the stage of establishment of the Act No.14/2008 on Public Information Openness (KIP) and policy formulation process stage of Public Information Openness. This research applies a descriptive-qualitative approach by doing a documentation study. Based on the result of this research, it can be concluded that the relation between law and public policy in public policy formulation study reposed in the same process, support and make strong each other.

***Keywords**: relation, law, public policy, public information openness, formulation*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Hukum dan kebijakan publik diibaratkan sebagai dua sisi keping mata uang yang tidak bisa dipisahkan. Memahami makna ini dapat ditinjau dari sisi definisi keduanya. Menurut Kraft dan Furlong kebijakan publik adalah *"A course of government action (or inaction) taken in response to social problems. Social problems are conditions the public widely perceives to be unacceptable and therefore requiring intervention*."[1] Sedangkan definisi hukum menurut Prof.Dr. Van Kan adalah "Keseluruhan peraturan hidup yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan manusia dalam masyarakat"[2]. Dari masing-masing definisi hukum dan kebijakan publik tersebut dapat terlihat hubungan diantara keduanya yakni permasalahan sosial membutuhkan kebijakan publik sebagai wujud nyata intervensi pemerintah untuk memecahkan permasalahan sosial, baik berupa tindakan maupun tidak bertindaknya pemerintah namun untuk mengintervensinya pemerintah membutuhkan hukum sebagai instrumen guna melindungi hasil kesepakatan kebijakan yang telah diputuskan bersama yang juga cerminan untuk melindungi kepentingan manusia dari berbagai permasalahan sosial dimana hukum dalam pelaksanaannya dapat dipaksakan selain itu juga hukum sebagai legitimasi pemerintah untuk melaksanakan kebijakannya dalam rangka mengatasi permasalahan sosial yang terjadi. Dikarenakan hukum ini untuk mengatur kehidupan sosial maka keterlibatan berbagai pihak dalam proses pembentukkannya merupakan suatu hal yang mutlak.

Dengan pemahaman tersebut maka hukum dan kebijakan publik harus dibangun atas dasar komunikasi antara pemerintah dan masyarakatnya agar menghasilkan produk hukum yang tidak bertentangan dengan keadilan karena seringkali produk hukum yang telah disahkan oleh pemerintah diuji oleh lembaga yudikatif (*judicial review)* di Mahkamah Konstitusi (MK) oleh berbagai pihak sebagaimana beberapa contoh produk hukum[3] berikut ini: 1) MK menyatakan bahwa UU No. 20 Tahun 2002 tidak berlaku karena UU ini dinilai bertentangan dengan hakikat Pasal 33 UUD 1945 dimana listrik merupakan cabang produksi penting dan menguasai hajat hidup orang banyak sehingga harus dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat; 2) MK mencabut Pasal 13 UU 18 Tahun 2003 karena dalam prakteknya dapat melahirkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan bagi masyarakat; 3). MK mencabut Pasal 158 dan 159 serta menghapus beberapa bagian anak kalimat pada Pasal 160 ayat (1), Pasal 170, Pasal 171 dan Pasal 186 dalam UU No.13 tahun 2003, MK menilai Pasal 158 dan 159 diskriminatif dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pengujian terhadap produk hukum tersebut disebabkan substansi produk hukumnya belum memenuhi keadlian masyarakat untuk itu perlunya memperhatikan hubungan antara hukum dan kebijakan publik dalam proses pembentukan hukum dan formulasi kebijakan publik[4] guna menghasilkan produk hukum yang berkualitas yakni produk hukum yang tidak hanya memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan saja namun secara substansi produk hukum tersebut memberikan solusi bagi

1. Riant Nugroho, *Metode Penelitian Kebijakan*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2013), hlm 3
2. Muchsin dan Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik-Analisis atas Praktek Hukum dan Kebijakan Publik dalam Pembangunan Sektor Perekonomian di Indonesia*, (Malang : Universitas Sunan Giri Surabaya dan Averroes Press, 2002), hlm 17
3. Tim Redaksi http://m.hukumonline.com. "10 Putusan Mahkamah Konstitusi Terpilih", (http://m.hukumonline.com/berita/baca/hol11934/10-putusan-mahkamah-konstitusi-terpilih, diakses 5 Februari 2017)
4. Muchsin dan Fadillah Putra *Op.Cit*.,hlm 10

permasalahan. Guna menghasilkan produk hukum yang berkualitas diperlukan data, informasi, argumentasi, metodologi bahkan sampai kepada alternatif-alternatif yang tersedia berikut konsekuensi alternatifnya[5] dalam konteks ini formulasi kebijakan publik memliki peran penting dalam mendesain produk hukum yang berkualitas karena formulasi kebijakan publik memiliki metode untuk memenuhi keperluan tersebut[6] yang nantinya berguna bagi pengambil keputusan untuk menyusun kriteria dari alternatif-alternatif yang tersedia seperti menentukan segala kemungkinan yang terjadi, penerimaan secara politik, biaya, keuntungan dan lainnya[7].

Pembahasan hubungan hukum dan kebijakan publik dalam tulisan ini adalah UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) sebagi pedoman hukum untuk melindungi hak atas informasi masyarakat dan jaminan tranparansi pengelolaan pemerintahan serta pengoptimalan pengawasan publik terhadap badan publik.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka pertanyaan yang diajukan adalah terletak dalam hal apa hubungan antara hukum (UU KIP) dengan kebijakan KIP dalam bidang kajian formulasi kebijakan publik?

Tujuan

Untuk menemukan dan menjelaskan letak hubungan antara hukum dan kebijakan publik pada wilayah praktik khususnya pada tahap pembentukan UU KIP dan tahap proses formulasi kebijakan Keterbukaan Informasi Publik (Kebijakan KIP). Harapannya adalah terbentuk pemahaman bagi pembuat hukum atas pentingnya memperhatikan aspek kebijakan publik ketika membentuk hukum begitupun sebaliknya, memperhatikan aspek hukum ketika membentuk kebijakan publik.

Metode Penelitian

1. Pendekatan

   Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk memahami hubungan antara hukum dan kebijakan publik dalam tahap pembentukan hukum UU.No.14 Tahun 2008 tentang KIP dan formulasi kebijakan KIP.

2. Sifat

   Sifat penelitian ini adalan deskriptif yang bertujuan untuk mendeskripsikan berbagai fenomena yang menunjukkan suatu bukti adanya hubungan antara hukum dan kebijakan publik khususnya dalam tahap pembentukan hukum UU KIP dan formulasi kebijakan KIP.

3. Teknik Pengumpulan Data

   Teknik pengumpulan data menggunakan studi dokumentasi yakni mengkaji peraturan perundangan-undangan, literatur, risalah dan dokumen lainnya yang terkait dengan penelitian.

4. Teknik Analisis Data

   Teknik analisis data dilakukan secara induktif yakni menganalisis berbagai hasil temuan tentang hubungan antara hukum dan kebijakan publik yang kemudian ditarik suatu kesimpulan.

PEMBAHASAN

Hubungan hukum dan kebijakan publik dapat dilihat dalam pembahasan tiga bidang kajian, yakni formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan dan hukum[8]. Dalam

5. Muchsin dan Fadillah Putra *Loc.Cit*.
6. *Ibid*.,hlm 65
7. Mara S. Sidney, *Policy Fromulation : Design and Tools*, Dalam Frank Fischer, Gerald J. Miller dan Mara S. Sidney (ed.). *Public Policy Analysis :Theory, Politics and Methods* (Florida:CRC Press, 2007), hlm 79
8. Muchsin dan Fadillah Putra,*Op.Cit*., hlm 39

tulisan ini dibatasi hanya dilihat pada bidang kajian formulasi. Untuk melihat hubungan keduanya dalam kajian formulasi kebijakan publik dapat dilihat dari dua proses[9]: Pertama, proses formulasi kebijakan publik dan Kedua, proses pembentukan hukum. Pembahasan mengenai hubungan keduanya akan lebih bermakna jika dibahas dalam wilayah praktik. Berikut ini uraiannya:

Proses Formulasi Kebijakan KIP dan Pembentukan Hukum UU KIP

Dalam bagian ini mengurai proses formulasi kebijakan KIP dan proses pembentukan hukum UU No. 14 Tahun 2008, sebagai berikut:

1. Proses Formulasi Kebijakan KIP

Terdapat empat tahap proses formulasi kebijakan publik untuk menghasilkan kebijakan publik[10].Keempat tahapan ini memberikan gambaran bahwa proses formulasi kebijakan publik memiliki hubungan dengan pembentukan hukum dan juga dapat melihat kontribusi kebijakan publik terhadap pembentukan hukum melalui anatomi formulasi kebijakan publik[11], berikut uraiannya:

Tahap Pertama: Perumusan Masalah Kebijakan Publik

Munculnya kebijakan KIP disebabkan adanya ketertutupan dalam menjalankan pemerintahan, masyarakat sulit untuk mengakses informasi publik seperti pengurusan dokumen kependudukan, putusan pengadilan, dan belum ada payung hukum yang dapat menjamin hak masyarakat untuk mengakses informasi publik[12].

Masalah kebijakan publik, menurut James E. Anderson[13], adalah *"...a problem can be formally defined as condition or situtation that produces needs or dissatisfactions on the part of people for which relief or redress is sought. This may be done by those directly affected or by others acting on their behalf."*

Dari pengertian ini, kebutuhan masyarakat atas jaminan akses informasi publik perlu dicari solusinya. Hal ini mendorong kelompok masyarakat sipil yang bernama *Indonesian Center for Environmental Law* (ICEL) mengadvokasi kepentingan tersebut dengan membuat Rancangan Undang-Undang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (RUU KMIP) yang berisi 37 pasal di tahun 2000. Kemudian ICEL membentuk Koalisi untuk Kebebasan Informasi (KKI) yang terdiri dari berbagai organisasi masyarakat sipil dan perseorangan. Lalu draft ICEL ini dikembangkan bersama KKI menjadi 58 pasal pada 4 Juli 2001[14].

Kemudian KKI melakukan advokasi seperti studi banding ke berbagai negara, diskusi ke berbagai kota dan melobi DPR. Selama proses advokasi KKI mencatat beberapa hambatan yang sering dialami oleh masyarakat pada saat mendapatkan informasi publik yakni: a). Belum adanya jaminan bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi, b). Peraturan yang ada seperti KUHP dan UU 7 Tahun 1971 tidak memberikan batasan yang jelas terkait informasi rahasia,c). Tidak adanya sanksi bagi penghambat penyediaan informasi publik, d). Tidak ada mekanisme untuk mendapatkan informasi[15].

9. *Ibid*., hlm 58-64
10. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2004),hlm 77-102
11. Muchsin dan Fadillah Putra,*Op.Cit*., hlm 66
12. Henri Subagiyo, dkk, *Anotasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*,(Jakarta: Komisi Informasi Pusat, 2009), hlm 6
13. Irfan Islamy, *Op.Cit*, hlm 79
14. Dadang Trisasongko, *Melawan Korupsi dari Advokasi hingga Pemantauan Masyarakat*, (Jakarta: Transparency International Indonesia, 2014), hlm 3
15. Henri Subagiyo, dkk, *Op.Cit*, hlm 6

Upaya advokasi tersebut membuahkan hasil melalui persetujuan Rapat Pleno Baleg DPR,dibentuklah Panitia Kerja (Panja) RUU KMIP[16]

Tahap Kedua: Penyusunan Agenda Kebijakan Publik

Panja mengumpulkan masukan dari berbagai kalangan dan berdiskusi ke daerah-daerah untuk menyempurnakan RUU KMIP. Melalui serangkaian pembahasan di DPR maka pada 20 Maret 2002, DPR menyetujui RUU KMIP sebagai RUU inisiatif DPR[17] . Lalu secara bertahap pembahasan RUU KMIP dilakukan. Disisi lain, pada 7 Desember 2002, Pemerintah melalui Menteri Negara Komunikasi dan Informatika bersama Lembaga Informasi Negara juga menyusun RUU semacam itu[18].

Tahap Ketiga: Usulan Kebijakan Publik

DPR dan Pemerintah mempertimbangkan berbagai hal diantaranya tingkat *applicable* dari alternatif-alternatif kebijakan yang ada untuk dipilih sebagai usulan kebijakan dan memberikan dampak positif[19]. Dengan ditetapkannya kebijakan KIP sebagai inisiatif DPR sebagaimana uraian diatas menandakan bahwa alternatif tersebutlah yang dipilih sebagai solusi kebijakan.

Tahap Keempat: Pengesahan Kebijakan Publik

RUU KMIP diserahkan oleh DPR RI periode 1999-2004 ke Presiden RI pada bulan Agustus 2004 namun RUU KMIP ini tidak pernah dibahas bersama pemerintah sampai akhir masa jabatannya di tahun 2004 karena Presiden tidak mengeluarkan Amanat Presiden (Ampres) yang menunjuk wakil pemerintah untuk membahas RUU KMIP. Hal ini menyebabkan Komisi I DPR RI periode 2004-2009 mengajukan kembali RUU ini pada tanggal 13 Juni 2005. Mulai sejak itu antara DPR dengan Pemerintah membahas RUU KMIP secara bertahap.

Akhirnya pada tanggal 30 April 2008, UU KIP disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sebagai payung hukum hak akses informasi publik.

2. Proses Pembentukan Hukum UU KIP

Terdapat lima tahap proses pembentukan hukum (UU). Kelima tahap tersebut merupakan penyederhanaan dari UUD 1945 khususnya Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22 D ayat (1), dan Pasal 22 D ayat (2), UU terkait, Perpres terkait, Peraturan DPR RI dan Putusan MK[20] . Berikut ini uraiannya secara garis besar:

Tahap Pertama: Perencanaan

Pada tahap ini DPR dan Presiden (serta DPD jika terkait dengan UU tertentu) menyusun daftar RUU atau disebut Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Mulai dari tahap pengumpulan masukan sampai penetapan awal Prolegnas dilakukan DPR dan Pemerintah secara terpisah, dalam konteks ini baik DPR dan Pemerintah sudah melakukannya pada tahap perumusan masalah, penyusunan agenda dan usulan kebijakan publik seperti yang diuraikan diatas. Dengan dikeluarkannya Ampres pada 19 Oktober 2005 oleh Presiden SBY, maka keduanya sepakat untuk memasukkan RUU dalam Prolegnas 2004-2009.

16. Henri Subagiyo, dkk, *Op.Cit*, hlm 8
17. Dhoho A.Sastro,dkk. *Mengenal Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik* (Jakarta:LBH Masyarakat, 2010), hlm 2
18. Mas Achmad Santosa, *Aktualisasi Kebebasan Informasi di Indonesia, Sebuah Perjalanan Panjang dan Mendaki*, *dalam buku "Melawan Ketertutupan Informasi, Menuju Pemerintahan Terbuka."* (Jakarta : Koalisi untuk Kebebasan Informasi, 2003) ,hlm xx
19. Irfan Islamy, *Op.Cit*, hlm 95
20. Kementerian Hukum dan HAM."Proses Pembentukan Undang-Undang" (http://www.peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantar.html, diakses 14 Juli 2016).

Tahap Kedua: Penyusunan

Dalam menyusun Naskah Akademik, DPR melakukan berbagai kajian hukum dan penelitian ilmiah (pada tahap perumusan masalah dan penyusunan agenda kebijakan publik), selain itu DPR menerima RUU KMIP dari KKI yang sudah melalui proses kajian oleh KKI[21] dan ICEL[22].

DPR memperhatikan prinsip-prinsip pembentukan suatu UU seperti memastikan RUU KMIP ini selaras dengan Pancasila, UUD 1945 dan UU lainnya. Untuk itu DPR mengharmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi dengan beberapa peraturan terkait seperti Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28 F, dan Pasal 28 J UUD 1945 lalu adanya pengakuan hak atas informasi yang tercantum juga didalam TAP MPR XVII/MPR/1998, UU HAM, dan konvensi internasional yang mengakomodir hak atas informasi[23] dan juga UU No. 25 Tahun 2000 serta Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 terutama pasal 2 poin 6[24].

Tahap Ketiga: Pembahasan

Pada pembahasan tingkat pertama pada 7 Maret 2006, RUU KMIP secara resmi mulai dibahas oleh DPR dengan Pemerintah. Pemerintah memberikan pandangan umum bahwa RUU KMIP ini sejalan dengan pasal 28 F UUD 1945 namun tidak boleh mencederai hak-hak pribadi dan HAM, efektifitas pemerintahan, keutuhan NKRI dan ancaman global akibat yang ditimbulkan adanya UU KMIP untuk itu Pemerintah mengusulkan pembuatan regulasi yang mengatur pengecualian informasi.

Kemudian Pemerintah pada rapat Panja terakhir tanggal 3 April 2008 mengusulkan perubahan nama dari RUU menjadi RUU tentang Informasi Publik. Pemerintah menilai judul RUU sering mempengaruhi putusan hakim di persidangan. Selain itu disebutkan bahwa kata "kebebasan" tidak ditemukan dalam Pasal 28F UUD 1945. Setelah melalui perdebatan, akhirnya DPR dan pemerintah sepakat untuk memberikan judul RUU ini menjadi RUU tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Tahap Keempat: Pengesahan

Setelah melalui serangkaian tahapan pembahasan dan persetujuan RUU KMIP bersama antara DPR dengan Pemerintah maka pada tanggal 30 April 2008, UU KIP sebagai payung hukum terhadap hak akses atas informasi publik.

Tahap Kelima: Pengundangan

Setelah UU KIP ini disahkan maka di tanggal yang sama pada 30 April 2008, UU KIP juga diundangkan yang bertujuan untuk memastikan setiap orang mengetahui UU yang akan mengikat mereka.

Dalam proses pembentukan hukum terdapat batasan-batasan pembentukan hukum seperti asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur pada Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011. Salah satu asas tersebut adalah asas "Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat" dalam asas ini menegaskan bahwa hanya lembaga negara dan pejabat yang berwenang sajalah yang berhak membentuk peraturan perundang-undangan jika tidak maka batal demi hukum. Selain itu pembentukan hukum pun dibatasi adanya pembatasan kekuasaan lembaga negara oleh konstitusi supaya tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan, kedudukan serta tugas dan wewenang pada lembaga negara[25].

21. Henri Subagiyo, dkk, *Op.Cit*, hlm 12
22. Henri Subagiyo, dkk, *Op.Cit*, hlm 12
23. Henri Subagiyo, dkk, Op.Cit, hlm 8
24. Dadang Trisasongko, *Op.Cit*, hlm 2
25. Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta:UII Press, 2007), hlm 28

Pembatasan kekuasaan tersebut meliputi[26](1) Pembatasan isi kekuasaannya artinya konstitusi menentukan tugas serta wewenang lembaga negara,dalam konteks pembagian kekuasaan negara dibagi secara seimbang dengan adanya paham *checks and balances* diantara lembaga negara yang dimanifestasikan ke dalam berbagai bentuk diantaranya *judicial review* UU oleh MK terhadap UUD 1945 dan memiliki kewenangan memberikan keputusan pengadilan di tingkat pertama dan akhir serta hasil putusannya bersifat final[27]; (2) Pembatasan waktu dijalankannya kekuasaan tersebut artinya konstitusi membatasi waktu kekuasaan pejabat lembaga negara dalam menjalankan kekuasannya dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Adanya asas pembentukan perundang-undangan dan batasan konstitusi tersebut di atas mengisyaratkan adanya batasan dalam mentransformasikan kebijakan publik menjadi produk hukum dan juga menunjukkan adanya perbedaan antara pembentukan hukum dengan formulasi kebijakan publik.

Analisa Hubungan Hukum UU KIP dan Kebijakan Publik

Untuk menganalisis hubungan hukum dan kebijakan publik dapat dilihat dari: a). Sudut pandang kebutuhan hukum terhadap kebijakan publik dan b). Sudut pandang kebutuhan kebijakan publik terhadap hukum[28]. Berikut ini uraiannya:

1. Sudut Pandang Kebutuhan Hukum Terhadap Kebijakan Publik

a). Kesamaan Proses antara Formulasi Kebijakan KIP dan Pembentukan Hukum UU KIP

Dalam pembuatan Hukum KIP diatas diperlihatkan adanya hubungan diantara keduanya yakni berawal dari fokus yang sama yaitu berangkat dari realitas yang sama di masyarakat yang menuntut adanya jaminan hukum sebagai hak akses dan hak atas informasi yang disebabkan adanya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM), dan sulitnya mendapatkan informasi kebijakan publik yang diputuskan pemerintah[29].

Akhirnya dari realitas tersebut pemerintah dan DPR melakukan serangkaian proses untuk memilih solusi yang tepat diantara berbagai alternatif yang tersedia pada proses formulasi kebijakan, hasil dari pilihan solusi itulah yang dinamakan hasil kebijakan publik[30]. Sedangkan pada proses pembuatan hukum hasil akhirnya adalah penetapan produk hukum atas kebijakan publik yakni UU KIP dimana kandungan substansinya diharapkan mapan setelah melalui proses formulasi kebijakan publik.

Dengan demikian hubungan antara hukum dan kebijakan publik terletak pada adanya kesamaan yakni sama-sama berawal dari suatu realita masalah yang terjadi di masyarakat dan juga diakhiri dengan solusi atas permasalahan tersebut.

b). Saling Mendukung antara Formulasi Kebijakan KIP dan Pembentukan Hukum UU KIP

Produk hukum harus mapan kandungan secara substansial, sosial dan politiknya agar tidak terjadi paradok-paradok hukum, untuk merealisasikan kemapanan itu maka diperlukan metode dalam proses pembuatan hukum. Metode itu, salah satunya, terdapat dalam proses

26. Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia,1984), hlm 10
27. Sahya Anggara, *Sistem Politik Indonesia*, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2013) hlm 48
28. Muchsin dan Fadillah Putra,*Op.Cit*.,hlm 68-69
29. Soemarno Partodihardjo, *Tanya Jawab Sekitar UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm 2-3 ; Henri Subagiyo, dkk, Op.Cit, hlm 6
30. Muchsin dan Fadillah Putra,*Op.Cit*.,hlm 70

formulasi kebijakan publik dengan menawarkan metode *feedback*[31]dan *ex-ante evaluation*[32]

Namun tulisan ini akan diperlihatkan bagaimana proses *feedback* yang diberikan oleh masyarakat, ahli, akademisi, pemerintah pada saat pembahasan RUU dalam rangka memberikan kemapanan terhadap hukum UU KIP:

Feedback dari Masyarakat

Sejumlah kalangan pers dan organisasi non pemerintah memberi masukan ke MPR pada Februari 2000 bahwa kebebasan berbicara dan memperoleh informasi bagian hak asasi manusia[33] serta berbagai perundang-undangan yang telah mengatur hak atas informasi namun bersifat umum[34] selain itu hasil penelitian hak atas informasi, partisipasi dan keadilan di bidang lingkungan hidup, menemukan lemahnya jaminan hukum yang komprehensif bagi "akses" publik[35]. *Feedback* dari masyarakat ke legislatif agar suara mereka lebih didengar[36].

Feedback dari Pemerintah

Salah satu *feedback* pemerintah adalah Pasal 57 mengenai tuntutan pidana. Rumusan pasal ini tidak diusulkan oleh DPR melainkan usulan Pemerintah agar perkara pidana diputus oleh peradilan pidana, bukan Komisi Informasi (KI).

Pemerintah mengusulkan syarat "aduan" dalam penuntutan pidana, alasannya agar pasal pidana dalam UU KIP tidak disalahgunakan oleh penegak hukum. Pemerintah menyatakan suatu pihak dapat dituntut bila ada pengaduan dengan mencontohkan ketentuan pidana Undang-Undang Hak Atas Kekayaan Intelektual (UU HAKI) yang mengatur delik pembajakan sebagai delik biasa akibatnya pengguna *software* ilegal menjadi sasaran pemerasan oleh penegak hukum dengan alasan pembajakan.

Berdasarkan *feedback* di atas menunjukkan bahwa metode ini dapat diandalkan guna memperkuat substansi suatu hukum agar hukum mendekati realita di lapangan. Bukti bahwa suatu produk hukum sudah mapan substansinya adalah hukum tersebut dapat berjalan secara efektif dan bekerja sesuai fungsinya yakni sebagai (1) alat ketertiban dan keteraturan masyarakat, (2) sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir batin, (3) sarana penggerak pembangunan, (4) pengawas aparatur[37].

Dukungan proses formulasi kebijakan publik terhadap kemapanan suatu produk hukum inilah yang disebut sebagai adanya hubungan antara hukum dan kebijakan publik. Kemapanan yang dimaksud adalah sampai sejauh mana produk hukum tersebut memiliki basis material yang nyata dengan keadaan sesungguhnya di masyarakat[38] sedangkan sebuah hukum sebenarnya adalah hasil dari kebijakan publik karena produk hukum tanpa adanya proses kebijakan akan hilang makna substansinya sehingga produk hukum itu juga akan kurang efektif diimplementasikan.

---

31. Muchsin dan Fadillah Putra,Op.Cit.,hlm 65
32. Schultz, David, *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, (New York: Fact On File, Inc, 2004), hlm 326
33. Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2008), hlm 171
34. Koalisi untuk Kebebasan Informasi, *Melawan Tirani Informasi*, (Jakarta : Koalisi untuk Kebebasan Informasi,Tanpa Tahun), hlm 27-41
35. *Indonesian Center for Environmental Law* (ICEL), 2008:111-112 dalam Henri Subagiyo, dkk, Op.Cit, hlm 12
36. Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, (Canada:Little,Brown & Company Limited, 1984), hlm 106
37. Dirdjosisworo, 1999:154-155 dalam Muchsin dan Fadillah Putra,*Op.Cit*.,hlm 19-20
38. Muchsin dan Fadillah Putra,*Op.Cit*.,hlm 68

2. Sudut Pandang Kebutuhan Kebijakan Publik Terhadap Hukum

Menurut sudut pandang ini, kebijakan publik yang telah disepakati melalui proses formulasi kebijakan publik harus dilegalkan agar kebijakan publik yang telah disepakati terjamin pelaksanaannya dan dipatuhi oleh semua pihak.

Sejak disahkannya UU KIP sebagai produk hukum hasil proses formulasi kebijakan publik memberi kekuatan hukum terhadap pelaksanaannya contohnya dapat dilihat pada perbandingan sebelum dan setelah UU KIP lahir. Sebelum UU KIP lahir dalam aspek "Kepastian Hukum", belum ada sanksi bagi pihak yang menghambat untuk memperoleh informasi namun ketika UU KIP lahir, terdapat sanksi bagi yang menghambat untuk memperoleh informasi, dan sanksi bagi yang menyalahgunakan informasi[39]. Demi memastikan hukum ini berjalan sesuai dengan tujuannya maka dalam UU KIP Pasal 23 mengamanatkan untuk membentuk Komisi Informasi (KI) sebagai lembaga negara[40] yang tidak termasuk dalam aktor *trias politica*[41].KI berfungsi menjalankan UU KIP dan menyelesaikan sengketa informasi melalui ajudikasi non litigasi. Dalam contoh ini terdapat sanksi bagi pelanggar hukum[42] yakni bagi pihak yang menghambat untuk mendapatkan informasi publik hal ini mencerminkan bahwa UU KIP sebagai hukum ingin memastikan kebijakan KIP berjalan baik, mencegah hambatan dan penyalahgunaan informasi publik.

Berdasarkan uraian bagian ini dapat dilihat bagaimana hukum memberikan kontribusi berupa jaminan kepatuhan dan kepastian hukum atas hasil kesepakatan yang didapatkan melalui proses kebijakan publik[43] karena tanpa adanya legalisasi dari hukum maka pengimplementasian kebijakan publik tidak akan efektif dengan kata lain terdapat pola saling menunjang diantara keduanya.

PENUTUP

Kesimpulan

Hubungan antara hukum dan kebijakan publik dalam bidang kajian formulasi kebijakan publik terletak pada: **(1) Kesamaan Proses**, yakni kesamaan pada prosesnya yaitu sama-sama diawali dengan permasalahan dan sama-sama diakhiri dengan solusi terhadap permasalahan tersebut namun bentuk solusinya berbeda, jika solusi dari proses kebijakan publik adalah keputusan kebijakan publik, sedangkan solusi dari proses pembuatan hukum adalah produk hukum yang melegitimasi keputusan kebijakan publik tersebut. **(2) Saling mendukung,** dalam proses pembuatan kebijakan publik (formulasi) terdapat metodologi *ex-ante evaluation* dan *feedback*, metode inilah yang mendukung proses pembentukan hukum sehingga suatu produk hukum mencapai kemapanan secara substansi. **(3) Saling menguatkan,** Setelah proses kebijakan publik dirumuskan maka harus diakhiri dengan pemberian legalisasi (hukum) terhadap kebijakan publik agar kebijakan publik memiliki kekuatan untuk diimplementasikan secara resmi dilapangan.

Saran

Hendaknya pengambil keputusan dan pembuat hukum atau kebijakan publik dalam setiap pembentukan hukum senantiasa membahas tentang segala aspek kebijakan

39. Dadang Trisasongko, *Op.Cit*, hlm 8
40. Ni'matul Huda,*Op.Cit*, hlm 90
41. Dadang Trisasongko, *Op.Cit*, hlm 16
42. Lubis,M. Solly, *Politik Hukum dan Kebijakan Publik*, (Bandung: CV. Mandar Maju,2014), hlm 20
43. Muchsin dan Fadillah Putra,*Op.Cit*.,hlm 72

publik sehingga dapat menghasilkan produk hukum yang mapan, begitupun sebaliknya dalam setiap pembentukan kebijakan publik senantiasa membahas tentang segala aspek hukum sehingga dapat mengimplementasikan kebijakan publik dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Anggara, Sahya, *Sistem Politik Indonesia,* Bandung: CV.Pustaka Setia, 2013.

Huda, Ni'matul, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi,* Yogyakarta: UII Press, 2007.

Islamy, Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara,* Jakarta: Bumi Aksara, 2004.

Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives and Public* Policies, Canada: Little,Brown & Company Limited, 1984.

Lubis, M. Soll, *Politik Hukum dan Kebijakan Publi,*. Bandung: CV. Mandar Maju, 2014.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2008.

Muchsin dan Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik-Analisis atas Praktek Hukum dan Kebijakan Publik dalam Pembangunan Sektor Perekonomian di Indonesia,* Malang: Universitas Sunan Giri Surabaya dan Averroes Press, 2002.

Nugroho,Riant, *Metode Penelitian Kebijakan,* Yogyakarta:PustakaPelajar, 2013.

Sastro, Dhoho A., dkk., Mengenal Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik, LBH Masyarakat, 2010.

Santosa, Mas Achmad, *Aktualisasi Kebebasan Informasi di Indonesia, Sebuah Perjalanan Panjang dan Mendaki, dalam buku "Melawan Ketertutupan Informasi, Menuju Pemerintahan Terbuka.*" Jakarta: Koalisi untuk Kebebasan Informasi, 2003.

Schultz, David, *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy,* New York: Fact On File, Inc, 2004.

Sidney, Mara S..*Policy Formulation: Design and Tools*, Dalam Frank Fischer, Gerald J. Miller dan Mara S. Sidney (ed.), *Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. Florida: CRC Press, 2007

Subagiyo, Henri, dkk., Anotasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Jakarta: Komisi Informasi Pusat, 2009.

Trisangsoko, Dadang, *Melawan Korupsi dari Advokasi hingga Pemantauan Masyarakat,* Jakarta: Transparency International Indonesia, 2014

Wahjono, Padmo. Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini, Jakarta: Ghalia Indonesia,1984.

Internet

Kementerian Hukum dan HAM. Ditjend Peraturan Perundang-undangan. "Proses Pembentukan Undang-Undang", (http://www.peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantar.html) , diakses 14 Juli 2016.

Tim Redaksi hukumonline.com. "10 Putusan Mahkamah Konstitusi Terpilih", (m.hukumonline.com/berita/baca/hol11934/10-putusan-mahkamah-konstitusi-terpilih) diakses 5 Februari 2017

Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008

Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011