

Good Governance untuk Mendorong Pertumbuhan Ekonomi dan Perlindungan Hak-Hak Warga Negara

Hadi Susanto

Sekolah Tinggi Ilmu Politik Kartika Bangsa Solo Jawa Tengah

email: hadisantoso12@yahoo.com

Abstract

A common problem that often arises is that the implementation of unplanned and uncoordinated governance often runs slowly as it has to prioritize political consensus in the development of government systems. our study observed the process of allocating proportional regional expenditures between consumptive routine spending and development spending that favor publik interests so as to have a positive effect on economic growth. From the social and political side, especially in the midst of the unfavorable political situation, a compromise from ASEAN countries was born to combine human rights implementation with the principles of governance in order to achieve the improvement of publik services and the protection of human rights for the wider community.

Keywords: Human Rights, Good governance and clean government, economic growth

Abstrak

Permasalahan umum yang sering timbul adalah penerapan tata kelola tidak terencana dengan baik serta tidak terkoordinasinya sering berjalan lambat karena harus mendahulukan konsensus politik dalam pengembangan sistem pemerintahan. Perkembangan politik yang cepat dan membutuhkan adaptasi pada setiap komponen pemerintah. Dibutuhkan efisiensi agar komponen-komponen pemerintahan dapat dimanfaatkan bersama oleh berbagai pihak dalam masyarakat dan pemerintah. Penelitian ini bertujuan mengamati bagaimana mengalokasikan belanja daerah secara proporsional antara belanja rutin yang konsumtif dengan belanja pembangunan yang lebih memihak kepentingan publik sehingga mampu memberikan efek positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Dari sisi sosial dan politik, terutama di tengah situasi politik yang kurang menguntungkan di atas, lahir sebuah kompromi dari negara-negara ASEAN untuk mengkombinasikan pelaksanaan HAM dengan prinsip tata kelola pemerintahan agar tercapai perbaikan pelayanan publik dan juga perlindungan HAM untuk masyarakat luas.

Kata kunci: HAM, good governance and clean government, pertumbuhan ekonomi

1. LATAR BELAKANG

Prinsip *Good governance* adalah merupakan idiologi lama yang pada intinya merupakan sebuah prinsip yang mengatur masalah pelaksanaan otoritas politik, ekonomi, sosial, hukum dan administratif di dalam mekanisme atau proses ketatanegaraan di Indonesia (Ruslan, 2013). Ada semacam hipotesis yang berkembang dalam masyarakat bahwa krisis multi dimensi yang melanda Indonesia pada dasarnya berasal dari adanya krisis moral aparat pemerintah yang cenderung koruptif dan seringkali melakukan tindakan-tindakan kolusi dan nepotisme.

Untuk membangun pemerintahan yang bersih dan baik, dibutuhkan birokrasi yang mampu menjadi motivator dan sekaligus menjadi katalisator pembangunan. Mereka harus mampu merespons aspirasi publik menjadi program organisasi dan mampu melahirkan inovasi baru sebagai bagian dari wujud aparat yang profesional (Prasojo dan Kurniawan, 2008).

Pelayanan publik menjadi topic yang terus diangkat dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik. Terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan jalan bagi interaksi politik demokratis dalam kebijakan pelayanan publik. Seringkali masyarakat dilibatkan dalam perumusan kebijakan pelayanan publik hanya bersifat formalitas. Terdapat fenomena mengenai bagaimana meningkatkan kejelasan aturan hukum dalam menjamin tentang hak-hak masyarakat dan subsistem yang saling

berkaitan dan saling mempengaruhi. Faktanya saling pengaruh mempengaruhi ini hanya terjadi pada subsistem politik saja yang tidak melibatkan sub-subsistem lainnya. Elitisme tersebut juga tidak sesuai dengan prinsip demokrasi dan prinsip tata kelola pemerintahan. Bila dikaitkan dengan nilai dasar Pancasila dengan prinsip dasar demokrasi dan UUD Tahun 1945 (Pasal 1 ayat 2) telah terjadi pergeseran dari kedaulatan dilakukan sepenuhnya oleh MPR menjadi berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar untuk memberi makna baru terhadap tata kelola pemerintahan yang lebih baik.

Dengan demikian kebijakan pelayanan publik yang ada pada saat ini masih perlu terus dianalisis apakah mendekati pada pengakuan hak-hak masyarakat terutama hak-hak untuk ekonomi dan social. Dari sisi ekonomi, prinsip tata kelola berguna untuk mengukur prestasi dari perkembangan suatu perekonomian dari suatu periode ke periode berikutnya. Dari sisi social, partisipasi masyarakat dalam kebijakan pelayanan publik berarti pengakuan negara untuk berbagi faktor-faktor produksi dan hasil-hasil pembangunan kepada masyarakat sebagai agregat pembangunan. Dari sisi politik, pengakuan hak-hak masyarakat oleh pemerintah berarti kesiapan pemerintah untuk mengelola kendala dan memaksimalkan potensi sumber daya masyarakat melalui perbaikan pelayanan publik oleh penentu kebijakan di tingkat propinsi maupun di kabupaten/kota.

Pelayanan publik yang lebih baik dapat dilihat dari indikator seperti pertumbuhan ekonomi, penanganan pengangguran dan konsumsi produktif. Pada tahun 2006 secara sektoral, pertumbuhan di semua sektor cenderung melambat kecuali jasa. Sektor pertambangan dan penggalian mengalami pertumbuhan yang paling besar (15,41%) diikuti oleh sektor-sektor jasa (7,89%) dan sektor pengangkutan dan komunikasi (6,63%). Sedangkan sektor pertanian merupakan sektor dengan pertumbuhan terendah yaitu 3,60%. Dalam penanganan pengangguran, tenaga kerja merupakan suatu faktor yang mempengaruhi output suatu daerah. Angkatan kerja yang besar akan terbentuk dari jumlah penduduk yang besar. Namun pertumbuhan penduduk dikhawatirkan akan menimbulkan efek yang buruk terhadap pertumbuhan ekonomi. Menurut Todaro (2000) pertumbuhan penduduk yang cepat mendorong timbulnya masalah keterbelakangan pendidikan.

Dari sisi pengeluaran konsumsi pemerintah yang terlalu kecil akan merugikan pertumbuhan ekonomi, sehingga pengeluaran pemerintah yang proporsional akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pengeluaran konsumsi pemerintah yang boros akan menghambat pertumbuhan ekonomi. Dengan demikian, pengeluaran pemerintah harus diarahkan agar membawa dampak positif bagi pertumbuhan ekonomi dan pelayanan publik yang lebih baik.

1.2. Pertanyaan Penelitian

Para pengambil kebijakan menghadapi tekanan untuk membuat

rumusan kebijakan pembangunan ekonomi dan juga menentukan kriteria yang tepat dalam melibatkan masyarakat untuk mencapai pelayanan publik yang lebih baik sambil menjaga keseimbangan pertumbuhan ekonomi. Meskipun terdapat tekanan pertumbuhan ekonomi ditandai dengan realisasi nilai penanaman modal asing (PMA), realisasi nilai penanaman modal dalam negeri (PMDN), angkatan kerja dan pengeluaran pemerintah, namun, memprioritaskan pelayanan publik berdasarkan prinsip tata kelola pemerintahan juga penting. Dengan demikian, pertanyaan utama dalam makalah ini yaitu bagaimana proses implementasi penyusunan kebijakan pelayanan publik dan apakah makin mendekati pada prinsip demokratis dan tata kelola (*good governance*). Selain itu, yang lebih urgen ialah bagaimana melihat pelayanan publik di Indonesia dari perspektif Pancasila dan juga perspektif demokratisasi pelayanan publik sesuai prinsip *Good governance*

2. LANDASAN TEORITIS

2.1. Definisi *Good governance*

Tata kelola dalam kehidupan nyata sering dikaitkan dengan pembangunan keperluan publik seperti, seperti kebutuhan akan air, listrik, gas, pembuangan air, dan layanan telekomunikasi. Masing-masing layer pada tata kelola memiliki beberapa karakteristik tertentu, diantaranya, bertujuan untuk menyediakan pelayanan dan dukungan kepada masyarakat luas agar mampu memperoleh akses pemerintahan dan infrastruktur pemerintahan.

Kepemerintahan berasal dari bahasa Inggris *governance*. Dalam khasanah ilmu

administrasi kebijakan dan politik, 'keperintahan' mengandung makna dikotomis yang bisa berarti (1) proses pembentukan hukum, dan juga bisa berarti (2) produk kebijakan (Batubara, 2009). Dalam Makalah ini, 'keperintahan' dimaknai sebagai proses pembentukan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Keperintahan menunjuk pada suatu proses untuk menghasilkan kebijakan ketentuan dan perundang-undangan (Tangkilisan, 2005). Selain itu, juga dikenal istilah tata kelola keperintahan yang dianggap sebagai Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan dan ketentuan yang mengikat bagi semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Tangkilisan, (2005), menyatakan terdapat tiga hal yang mempengaruhi proses pembentukan tata kelola, yaitu: interest groups, publik opinion, dan tuntutan masyarakat yang demokratis.

Menurut Dwiyanto(2005:4-5) terdapat tiga alasan yang mendasari bahwa praktik *Good governance* dapat mendorong pembaharuan pelayanan publik di Indonesia yaitu: 1) perbaikan kinerja pelayanan publik dinilai sangat penting oleh semua pemangku kepentingan (pemerintah, warga pengguna, dan para pelaku pasar). 2) Pelayanan Publik adalah rana dari tiga unsur *governance* melakukan interaksi yang sangat sensitif, 3) nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *Good governance* dapat diterjemahkan secara relative mudah dan nyata melalui pelayanan publik.

Menurut World Bank (1992:79), tata kelola pemerintahan adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta menciptakan legal dan political framework bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Sedarmayanti, 2003:4)

Berangkat dari pemahaman-pemahaman yang demikian, maka interaksi politik dan hukum dalam mempengaruhi proses pembentukan tata kelola menjadi penting untuk dikaji lebih lanjut. Idealnya, 'tata kelola keperintahan lokal' adalah peraturan yang dibentuk oleh lembaga legislatif lokal dengan kekuatan berlaku hanya dalam lingkup wilayah satuan pemerintahan lokal. Studi hukum dengan objek kajian keperintahan semacam ini masuk dalam lingkup pada perbuatan dalam pembentukan peraturan normatif dan tugas pembantuan untuk mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan Pemerintah Pusat sejak otonomi daerah diimplementasikan 28 tahun 1999 hingga UU No. 32 Tahun 2004 yang di dalamnya memuat ketentuan keperintahan yang baik dan demokratis.

Produk keperintahan daerah yang kemudian menghadirkan bermasalah atau tidak aspiratif tersebut ketika diimplementasikan bisa jadi akan menimbulkan dampak negatif bagi kepentingan umum, seperti menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Tidak itu saja, Koalisi Anti- Diskriminatif melaporkan

ada sekitar 40 yang ditengarai diskriminatif terhadap kelompok masyarakat tertentu dan melanggar hak masyarakat agar hidup secara demokratis lenyap begitu pemerintahan baru muncul.

2.2. Tata kelola Pemerintahan yang Adaptif

Dalam konteks tata kelola pemerintahan dalam adaptasi perubahan iklim maka yang menjadi tujuan adalah kapasitas adaptif dan atau ketahanan terhadap perubahan iklim (*climate change resilience*). Konsep ketahanan (*resilience*) secara umum adalah upaya membangun kapasitas sistem untuk bertahan dari goncangan, bangkit kembali, dan berupaya untuk berubah termasuk terhadap perubahan yang tidak diantisipasi (VanBreda, 2001:52). Sedangkan ketahanan terhadap perubahan iklim (*climate change resilience*) adalah kapasitas dari individu, komunitas, atau institusi untuk secara dinamis dan efektif memberikan respons atau tanggapan terhadap kondisi perubahan dari dampak iklim dan terus melakukan fungsinya dalam tingkat yang dapat diterima dengan membuat, mengubah, dan mengimplementasikan beragam pilihan pilihan (tindakan) adaptif. Secara sederhana ketahanan adalah kemampuan untuk bertahan dan bangkit kembali dari dampak perubahan iklim (Rockefeller Foundation White Paper, 2009:16). Selain individu, komunitas, dan institusi yang harus memiliki ketahanan sebagaimana dijelaskan Rockefeller Foundation White Paper, VanBreda (2001:iii) mengkategorisasikan ketahanan dalam enam jenis, yaitu *individual resilience*, *family resilience*, *community resilience*,

resilience based policy, dan *resilience theory in social work*.

Alasan mengapa dibutuhkan tata kelola pemerintahan yang adaptif cukup sederhana. Hal tersebut disebabkan karena dunia pemerintahan begitu cepat berubah, sedangkan perubahan kebijakan pemerintahan tidak bisa dilakukan secepat itu. Sehingga perlu dipersiapkan tata kelola yang bisa mengantisipasi banyak perubahan untuk jangka waktu yang cukup panjang. Manifestasi dari tata kelola pemerintahan disebabkan oleh diantaranya:

Perkembangan politik yang cepat dan membutuhkan adaptasi pada setiap komponen pemerintah. Dibutuhkan efisiensi agar komponen-komponen pemerintahan dapat dimanfaatkan bersama oleh berbagai pihak dalam masyarakat dan pemerintah. Efektivitas operasional sumber daya dan aset pemerintah dengan komponen-komponen yang mudah dipadukan dan diintegrasikan. Sedangkan tolok ukur dari tata kelola adaptif, adalah:

- a. *Time to market*, kecepatan implementasi layanan baru agar dapat digunakan masyarakat luas
- b. *Scalability*, mampu mengakomodasi peningkatan penggunaan/beban kerja.
- c. *Extensibility*, kemudahan menambah komponen baru termasuk badan organisasi dan juga direktorat dalam pemerintah.
- d. *Complexity Partitioning*, partisi lembaga-lembaga pelayanan publik aplikasi kedalam komponen-komponen kementerian yang dapat dikelola secara terpisah (modular).

- e. *Reusability*, pemanfaatan ulang/silang komponen-komponen tata kelola oleh berbagai lembaga pemerintahan.
- f. *Integration*, pemanfaatan pemerintahan open standard yang memungkinkan integrasi antar komponen-komponen tata kelola.

Permasalahan umum yang sering timbul adalah penerapan tata kelola tidak terencana dengan baik serta tidak terkoordinasinya sering berjalan lambat karena harus mendahulukan konsensus politik dalam pengembangan sistem pemerintahan. Sering kali, pengembangan tata kelola dilakukan dengan cara konsensus ad-hoc, yaitu menyesuaikan dengan kepentingan politik baru tanpa adanya kesinambungan dan standarisasi sehingga bekerja terpisah-pisah antara lembaga pemerintahan pusat dan daerah. Ketidak selarasan antara perencanaan tata kelola dan strategi pemerintahan yang berbeda dapat berakibat pada terciptanya tata kelola yang boros dan bertentangan, kompleksitas yang tinggi, tidak terfokus, serta biaya operasi dan pemeliharaan yang tinggi.

2.3. Operasionalisasi tata kelola

Penyelesaian dari permasalahan di atas, adalah dengan mengembangkan tata kelola pemerintahan yang adaptif. Pengembangan pemerintahan yang adaptif dapat dilakukan dengan berbagai cara antara lain:

- a. Merencanakan tata kelola secara menyeluruh, mencakup seluruh institusi dengan berbagai tingkatan struktur yang ada.

- b. Mempertimbangkan kebutuhan tata kelola di masa depan dengan mengakomodasi perubahan dan pertumbuhan.
- c. Memaksimalkan penggunaan ulang dan silang (*reuse*) komponen tata kelola, termasuk di dalamnya tata kelola sumber daya manusia.
- d. Memilih pemerintahan yang tepat. Dengan mempertimbangkan perkembangan pemerintahan di masa depan, penerapan pemerintahan open standard dapat lebih efisien untuk menjamin interoperabilitas dan kebebasan dari ketergantungan pada lembaga tunggal tertentu. Selain itu, harus dilihat juga kesesuaian dengan kebutuhan pemerintahan, kesiapan, serta kemampuan institusi untuk mengadopsinya.
- e. Menerapkan prosedur standar dalam perencanaan dan pengelolaan tata kelola.

2.4. Dimensi pertumbuhan ekonomi dan tata kelola pelayanan publik

Pemikiran terkini mengenai pengentasan penanggulangan kemiskinan dan tata kelola pemerintahan menunjukkan bahwa keduanya saling berkaitan satu sama lain. Tata kelola pemerintahan yang buruk membuat upaya pengentasan penanggulangan kemiskinan tidak berhasil (Blaxall, 2000; Eid, 2000; dan Gupta, Davoodi, dan AlonsoTerne, 1998), salah satu penyebabnya adalah karena program dan proyek pengentasan penanggulangan kemiskinan menjadi sarang subur terjadinya praktek KKN (Woodhouse, 2001). Konsensus yang timbul dari pemikiran ini adalah tata kelola

pemerintahan yang baik merupakan sesuatu yang diperlukan supaya agar usaha pengentasan penanggulangan kemiskinan menjadi efektif.

Kemajuan pelayanan publik dapat disebabkan oleh kemunculan paradigma dan cara-cara baru dan cara-cara lama yang diperbaiki dalam melakukan pelayanan publik. Ada beberapa indikator dan klasifikasi kemajuan pemerintahan, yakni:

- a. Standar Bank Dunia mengenai pendapatan bersih dan faktor produksi masyarakat asli.
- b. Standar Pemerintah dengan peraturan-peraturannya mengenai upah. Peraturan tentang upah umumnya merupakan batas bawah dari tingkat upah yang harus dibayarkan.
- c. Upah Minimum Regional adalah upah bulanan terendah yang terdiri dari upah pokok dan tunjangan tetap bagi seorang pekerja tingkat paling bawah dan bermasa kerja kurang dari satu tahun yang berlaku di suatu daerah tertentu.
- d. Pembangunan Modal Manusia Melalui Pendidikan yang dapat dipengaruhi oleh anggaran pemerintah terutama untuk rumahtangga berpendapatan rendah.
- e. Pengangguran Konjungtur dimana pemerintah membiarkan keadaan seseorang bekerja dibawah jam kerja normal. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), di Indonesia jam kerja normal adalah 35 jam seminggu, jadi pekerja yang bekerja di bawah 35 jam seminggu masuk dalam golongan setengah menganggur.
- f. Penyerapan aspirasi masyarakat.

Penyerapan aspirasi masyarakat seringkali hanya menjadi tugas lembaga politik dan dewan, namun jarang menjadi tugas seluruh pelaksana pemerintah termasuk aparat dan pegawai negeri sipil. Meskipun tugas pokok pengumpulan aspirasi ialah tugasansus DPRD, pada umumnya alasan pembenar yang dibangun untuk kegiatan tersebut adalah dalam rangka memperoleh masukan dari daerah lain yang telah lebih dahulu memiliki serumpun dan juga untuk membandingkan materi pelayanan publik yang tengah dibahas dengan daerah lain tersebut yang nantinya digunakan untuk menyempurnakan pelayanan publik.

2.5. Pelayanan publik sebagai bentuk konsultasi politik

Partisipasi masyarakat merupakan dasar pelaksanaan demokrasi sesuai dengan cita-cita negara demokrasi yaitu mengedepankan kesejahteraan rakyat. Munir Fuady (2009) menyatakan, Hubungan antara partisipasi masyarakat dengan demokrasi memuat unsur-unsur sebagai berikut. Pertama, pemahaman yang jelas oleh warga negara tentang berbagai hal yang perlu diketahui; kedua, adanya wadah para warga negara dan masyarakat sipil (*civil society*) mendiskusikan berbagai hal secara cerdas; ketiga, partisipasi yang efektif bagi para warga negara dalam proses pengannbilan keputusan; keempat, kontrol akhir terhadap putusan-putusan politik tetap berada ditangan rakyat, dan kelima, kekuasaan publilk yang impersonal, yakni senantiasa dibatasi oleh hukum dengan pusat otoritas yang beraneka ragam.

Aspek keterbukaan lainnya adalah transparansi dalam pengambilan keputusan pemerintah yang harus terbuka bagi pengawasan publik (Bunting, 2004). Masyarakat harus memahami bagian penting dalam proses kebijakan publik karena keputusan yang dibuat merupakan solusi atas masalah yang muncul di masyarakat itu sendiri. Pakar administrasi publik sering menyebut transparansi seiring dengan konsep akuntabilitas pemerintah. Sebuah pemerintahan demokratis yang memiliki legitimasi harus bertanggung jawab kepada rakyat melalui proses transparansi (Florini, 2004).

Nilai demokrasi lainnya yang perlu mendapat perhatian serius dalam pelayanan publik adalah responsivitas. Agar pelayanan publik lebih responsif, maka nilai-nilai seperti pluralisme, kreativitas dan keadilan perlu diinjeksi dalam manajemen pelayanan publik (Dwiyanto, 2010). Dalam hal pluralitas, birokrasi dituntut untuk mampu menyelenggarakan pelayanan yang berbeda jenisnya karena kebutuhan masyarakat yang beragam (Hopenhayn, 2008). Dengan menerapkan pelayanan yang sama terhadap masyarakat yang majemuk, justru akan menghasilkan pelayanan yang kurang responsif terhadap kebutuhan yang terkadang spesifik dan berbeda satu sama lain.

Partisipasi rakyat boleh dikatakan merupakan penentu keberhasilan tata kelola pemerintahan. Selain itu, Pelembagaan Partisipatif dalam Pembentukan kebijakan juga membentuk mekanisme kekuasaan untuk mengendalikan kehidupan masyarakat dan

dapat selalu berada pada posisi yang berseberangan dan saling bersitegang bila dilaksanakan oleh kekuatan politik yang berbeda. Hal ini mengarah pada tertib administrasi penyusunan produk hukum daerah. Sebagai salah satu jenis produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dalam proses pembentukannya tentu berpedoman pada regulasi kementerian ataupun Perpres.

Sejalan dengan pemublikasian kebijakan, menyangkut masalah partisipasi publik dalam campur tangan eksternal, meningkatkan konsultasi dan dialog dan mengedepankan penyelesaian sengketa termasuk menghormati kebebasan, pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia. Meskipun telah diakui bahwa perlu prioritas dalam menghormati perbedaan budaya, bahasa, dan agama, namun, proses pembentukan mekanisme kebijakan publik juga seringkali berseberangan dengan prinsip HAM terutama di masa Orde Baru.

Hal demikian harus terus dioptimalkan agar memperoleh cara lain selain melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi yang menggunakan anggaran publik. Uraian yang cukup luas tentang demokrasi deliberatif ini sangat penting dalam kajian ilmu politik modern mendukung hal itu, yakni dengan diperlihatkan adanya ambiguitas dalam demokrasi yang kemudian memunculkan dua teori demokrasi, yaitu (1) teori demokrasi elitis dan (2) teori demokrasi partisipatif. Dalam proses pembuatan kebijakan pun setidaknya muncul dua aliran pemikiran pembentukan kebijakan, yaitu teori demokrasi elit (*elite democratic*)

dan teori demokrasi partisipatif (*participatory democratic*).

Terhadap yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan pertata kelola pemerintahan yang lebih tinggi, maka Presiden dengan Peraturan Presiden (Perpres) dapat membatalkan yang bersangkutan (Pasal 145 jo Penjelasan angka 9 UU No. 32 tahun 2004). Jika Presiden tidak mengeluarkan Perpres dalam waktu 60 (enam puluh) hari setelah disampaikan kepadanya, maka tersebut secara otomatis berlaku (Pasal 145 ayat 7 UU No. 32 tahun 2004).

Dalam UU No. 6 Tahun 2003 Pasal 4, dijamin bahwa setiap orang memiliki hak untuk mendapatkan perkembangan politik dan pelayanan publik dalam rangka memberikan aspirasi politik mengenai pelayanan publik maupun ketika berkonsultasi dengan Bagian Hukum pemerintah. Hal ini artinya bahwa ketika rancangan UU dibahas di DPRD, masyarakat harus dilibatkan agar regulasi tersebut nantinya memberikan manfaat pelayanan publik yang lebih baik. Selain itu rancangan kebijakan yang tengah dibahas DPRD tersebut harus dipublikasikan ke masyarakat. Namun kenyataannya penyebarluasan rancangan regulasi pelayanan publik seringkali tidak menjangkau seluruh lapisan masyarakat karena berbagai sebab.

Sementara itu, teori demokrasi sosialis tradisional mengalami perkembangan pesat akibat reformasi birokrasi dan demokratisasi kebijakan publik. Hal ini mendorong DPRD Kabupaten Blitar meluncurkan Prolegda Tahun 2006 dibuat dengan mengacu pada Rencana

Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Keputusan menetapkan Prolegda, di samping sebagai wujud pelaksanaan Pasal 15 ayat (2) UUP3, juga berdasarkan hasil Rapat Panitia Musyawarah DPRD Kabupaten Blitar tanggal 14 Juni 2006 yang sebelumnya telah melakukan rapat bersama dengan eksekutif daerah. Dalam Prolegda berdasarkan Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten Blitar No. 11 Tahun 2006 tersebut ditentukan tentang prioritas dan rencana kerjanya dalam meningkatkan pelayanan publik dan partisipasi publik dalam perumusan kebijakan publik.

Hal ini mendorong masyarakat untuk aktif dalam memberikan usulan politik kepada DPRD yang pada akhirnya disampaikan ke Pemerintah Daerah untuk disusun sebagai kebijakan meskipun dipengaruhi perkembangan politik yang lebih komprehensif dan juga karena birokrat daerah dianggap lebih menguasai persoalan dan lebih berpengalaman dalam pelayanan publik yang anggota-anggotanya berubah-ubah silih berganti setiap lima tahun sekali.

Ketika terjadi tarik menarik kepentingan politik, dan sekalipun terdapat pertentangan nilai-nilai di dalam masyarakat, namun negara tetap dapat berdiri sebagai badan yang tidak memihak (*value-neutral*), di dalam mana nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang bertentangan dapat diselesaikan tanpa mengganggu kehidupan masyarakat. Dengan demikian, kepentingan politik diindikasikan oleh kesiapan lembaga publik untuk bekerja dalam suasana otonomi daerah, desentralisasi dan demokratisasi. Hal ini memperkuat

otonomi daerah, kebijakan, evaluasi dan saran.

Saling pengaruh mempengaruhi, menunjukkan terdapat proses demokratisasi dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik dimulai dengan diterimanya gagasan kebebasan politik yang juga merupakan bentuk pendobrakan atas absolutisme monarki tersebut didasarkan pada teori rasionalistis sebagai *social-contract* (perjanjian masyarakat) yang salah satu asasnya menentukan bahwa dunia ini dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (natural) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan universal yang berlaku untuk semua waktu dan semua orang tanpa membedakan status sosialnya.

Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul. Dalam demokrasi perwakilan ini warga masyarakat juga menjalankan hak yang sama dalam proses pengambilan keputusan/kebijakan publik. Namun proses tersebut tidak dilaksanakan secara langsung oleh seluruh warga masyarakat, melainkan melalui perwakilan dan para wakil warga tersebut bertanggung jawab kepada warga masyarakat yang diwakilinya. Dua elemen yang paling esensial pada tipe demokrasi perwakilan ialah pertama, dipisahkannya antara pemerintah dan masyarakat; kedua, secara periodik diselenggarakannya pemilihan umum (pemilu) sebagai wahana warga masyarakat dalam mengontrol pemerintah.

2.6. Partisipasi rakyat dalam keputusan pemerintahan

Dalam konsep demokrasi partisipatif, rakyat mempunyai hak untuk ikut mengawasi dan menentukan proses pengambilan keputusan pemerintahan. Masyarakat bisa memilih untuk bergabung dalam institusi sosial, kebijakan komunitas, struktur-struktur sosial, politik, dan lembaga ekonomi. Oleh karenanya, masyarakat yang dilatih memahami tujuan politik, sarana, dan aksi politik dianggap lebih dewasa dalam partisipasi politik mereka. Namun, masyarakat dengan perilaku politik juga masih harus menumbuhkan dimensi etika politik. Kehendak publik harus diarahkan untuk menghasilkan institusi yang adil.

Kehendak publik harus disertai dengan tanggung jawab, sedangkan institusi eksekutif dan yuridis (kebijakan, aturan, kebiasaan, lembaga sosial) berperan mengorganisasikan ke dalam tahap yuridis yang merupakan pekerjaan yang benar-benar menyangkut perumusan atau pengkaidahan suatu peraturan kebijakan. Tahap ini melibatkan kegiatan intelektual yang murni bersifat yuridis yang niscaya ditangani oleh tenaga-tenaga yang khusus berpendidikan dan mampu menjaga diri dalam keseimbangan interaksi politik ditandai dengan adanya tolak-tarik, pengaruh- mempengaruhi, dan intervensi dari berbagai pihak yang berkepentingan dalam proses pembentukan kebijakan.

Interaksi politik dalam proses pembentukan kebijakan tersebut bisa saja terjadi pada saat sedang dalam tahap perencanaan, persiapan, perumusan, perumusan, pembahasan, pengesahan, bahkan bisa terjadi pada tahap pengundangan.

Asas keterbukaan dan asas partisipasi publik menjadi awal penting dalam merumuskan kebijakan publik dan akhirnya mendorong seluruh lapisan masyarakat untuk memperoleh kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan kebijakan. Mereka bisa memantau lewat media massa dan bagaimana hak mereka diakui negara. Meskipun negara menjamin hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan kebijakan, namun secara yuridis posisi tawar masyarakat dalam proses pembentukan kebijakan publik sangat lemah. Artinya, secara yuridis maupun politis posisi masyarakat adalah subjek yang lemah dan pasif atas serangkaian proses pembentukan kebijakan.

Hal ini makin sulit ketika eksekutif tidak mengakui demokrasi dan tidak menerapkan tata kelola pemerintahan. Untuk itu perlu penguatan demokrasi meliputi pembuatan struktur-struktur formal demokrasi menjadi lebih liberal, memiliki akuntabilitas, representatif, dan terjangkau, yang kesemuanya menunjuk pada suatu keadaan yang lebih demokratis. Di samping itu, kemajuan ke arah kebebasan dan kepatuhan terhadap kebijakan yang lebih besar adalah sangat penting.

Adanya krisis demokrasi individualisme-liberal mengarahkan para ahli dan ilmuwan untuk terus berupaya mencari gagasan baru sebagai alternatif demokrasi. Hal ini memunculkan teori demokrasi partisipatif dan demokrasi deliberatif. Keduanya membentuk model kehidupan politik yang penting dalam

implementasi dan penegakan kebijakan publik.

Namun, keduanya memiliki kelemahan ketika tidak diimbangi dengan perlindungan dan pengakuan Hak Asasi Manusia. Ketika kebijakan dirumuskan oleh eksekutif dan penguasa, tanpa mengukur dampak terhadap pelanggaran HAM, maka akan memunculkan instrumen kriminogen yang dapat menghasilkan kriminalisasi bagi kelompok marjinal maupun kelompok lemah. Artinya, interaksi politik dan pembentukan kebijakan harus disertai dengan pengakuan hak asasi dan juga partisipasi publik agar mencerminkan perspektif demokrasi. Tahapan pembentukan kebijakan harus dipantau dan mendahulukan kepentingan umum agar mendapatkan legitimasi masyarakat.

3.METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yaitu suatu proses penelitian dan pemahaman yang berdasarkan pada metodologi yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia. Pada pendekatan ini, peneliti membuat suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata, laporan terinci dari pandangan responden, dan melakukan studi pada situasi yang alami (Creswell, 1998)

Penulis menggunakan kerangka kerja perancangan tata kelola yang diturunkan dari kerangka kerja kebijakan pelayanan publik. Selanjutnya melakukan perancangan tata kelola pemerintahan pelayanan publik, partisipasi dan aspirasi masyarakat, dan akhirnya konsepsi Hak Asasi Manusia dalam pelayanan publik.

Tahapan tersebut akan menghasilkan usulan tata kelola pemerintahan yang disesuaikan dengan sistem perkembangan politik masa depan

Pendefinisian dan penyelarasan antara strategi pemerintahan dengan strategi demokratisasi pelayanan publik. Pendefinisian sumber data juga diperlukan agar integrasi antara unit satu dengan yang lainnya memperoleh data yang baik. Pada penyimpanan dan pengolahan data terjadi keselarasan fungsi satu dengan yang lainnya, hal ini tentunya sangat perlu diperhatikan karena pada suatu pengolahan data diperlukan penerapan fungsi yang sejalan. Dalam hal penyusunan tugas akhir ini penulis mencoba menerapkan Analisis kebijakan pelayanan publik sebagai bahan acuan. Sehingga pada akhirnya menghasilkan data validasi yang bisa diterima dan diterapkan sebagai kerangka kerja kebijakan pelayanan publik, komponen-komponennya, dan bagaimana cara melakukan identifikasi satu fungsi untuk kemudian dijadikan layanan yang bisa dibagikan dan disebarkan. Untuk itu digunakan data sekunder, berupa dokumen/referensi yang berkaitan dengan isu penelitian yang terdapat pada perusahaan, seperti proses pemerintahan dan juga identifikasi visi dan misi tersebut diperlukan untuk menentukan strategi apa yang akan diambil selanjutnya untuk mendukung kelancaran kegiatan pelayanan publik. Tahap selanjutnya adalah menganalisis hasil pengumpulan data dan studi literatur tersebut tersebut dalam proses perancangan sesuai dengan tahapan-tahapan dari kerangka berpikir untuk mendeteksi berbagai faktor yang

mempengaruhi keberhasilan pelayanan publik.

4. PEMBAHASAN

4.1. Reformasi hukum dan pelayanan publik

Dalam negara yang menganut faham negara hukum yang demokratis, senantiasa mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya maka warga negara tidak cukup dipandang sebagai customer, melainkan juga dianggap sebagai warga negara yang ditempatkan sebagai pemilik pelayanan publik.

Pemahaman bahwa masyarakat adalah pemilik pelayanan publik maka sudah seharusnya masyarakat diikutsertakan dalam membuat keputusan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan melibatkan masyarakat dalam membuat keputusan yang berhubungan dengan pelayanan publik maka akan ada banyak keuntungan yang didapat. Keuntungan yang pertama adalah adanya peningkatan kualitas kebijakan publik yang dihasilkan pemerintah yang pada gilirannya akan sangat menguntungkan bagi masyarakat yang sebagai sasaran kebijakan. Kedua, partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik juga akan memberikan manfaat bagi pemerintah. Artinya dengan adanya kebijakan yang dihasilkan secara demokratis maka pemerintah akan semakin kuat dalam kapasitas kelembagaannya.

Reformasi Hukum, diarahkan pada penegakan hukum dan keadilan yang didalamnya mencakup aspek yang luas.

Dimulai dari kemandirian lembaganya, peningkatan pelaksanaan fungsi utama yuridis, administrasi, penataan kelembagaan yang efisien dan efektif dengan tatalaksana yang jelas dan transparan. Diawaki oleh SDM aparatur yang profesional, berakuntabilitas kepada mitra kerja (pemangku kepentingan), sampai kepada adanya pengawasan yang proposional serta menghasilkan pelayanan prima. Secara operasional reformasi hukum yang menjadi bagian dari penyelenggaraan *Good governance* dilaksanakan oleh seluruh jajaran aparatur pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, baik para tenaga teknis yuridisnya maupun tenaga administrasinya.

Tata kelola pemerintahan dianggap berkaitan dengan Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan yang harus memenuhi harapan dari para pencari keadilan yang selalu menghendaki pelayanan publik yang sederhana, cepat, tepat, dan biaya ringan. Pelayanan publik membutuhkan upaya-upaya pembinaan, penyempurnaan dan pengendalian manajemen organisasinya secara terencana, sistematis, bertahap, komprehensif dan berkelanjutan untuk meningkatkan kinerja seluruh aparatur peradilan dalam rangka mewujudkan *good governance*. Untuk itu dibutuhkan perencanaan yang mantap, pelaksanaan yang tepat dan pengawasan yang ketat diikuti dengan evaluasi yang cermat. Secara formal pelaksanaan publik harus dipertanggung jawabkan.

4.2. Pelayanan publik dan manajemen sumber daya

Pelayanan publik adalah satu praktek manajemen untuk memaksimalkan kontribusi dari sumber daya agar tercipta aktivitas pembangunan publik untuk mencapai tujuan kinerjanya. Untuk mencapai misi organisasi publik melalui kinerja optimal dari proses pemerintahan dengan efisiensi lingkungan kerja melalui kerangka kerja kebijakan pelayanan publik sebagai sebuah taksonomi. Artinya, kebijakan pelayanan publik adalah sebuah proses yang membutuhkan *blue print* sebagai kerangka terperinci dan alat pendukung untuk mengembangkan, mendisain, evaluasi, dan membangun pelayanan publik didalam kebijakan yang menyeluruh dan terintegrasi yang membutuhkan dukungan pada tahapan persiapan, tata kelola vision, tata kelola politik, tata kelola sistem informasi dan tata kelola teknologi.

Pelayanan publik adalah hak konstitusional warga negara. Konstitusi Indonesia mengamanat-kan negara kesejahteraan, amanat dan konsepsi tersebut terdapat dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, yaitu: "*untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa*"

Isi dari pembukaan UUD 1945 diatas menjelaskan bahwa negara memiliki tanggung jawab untuk memajukan kesejahteraan umum dalam arti yang seluas-luasnya karena berkaitan dengan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam hal ini tanggung jawab

negara adalah bagaimana mengusahakan semua prasyarat, kondisi dan sarana maupun prasarana yang dapat mendukung tercapainya kesejahteraan umum (Puspitosari, 2011). Kesejahteraan umum adalah suatu kondisi tertentu yang dirasakan oleh publik mengenai kehidupannya yang baik dan berkeadilan. Kondisi publik yang sejahtera dapat dideskripsikan sebagai keadaan masyarakat yang bebas dari perasaan lapar, kemiskinan kecemasan akan hari esok, perasaan takut dari penindasan dan dari ketidakadilan. Dalam batang tubuh UUD 1945, kewajiban negara untuk menyelenggarakan pelayanan publik tercantum dalam Pasal 34 ayat (3) yang menyatakan:

“Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”

Untuk memenuhi kesejahteraan itulah maka negara melakukan pelayanan kepada masyarakatnya yang kita kenal sebagai pelayanan publik. Pelayanan publik adalah termasuk hak dalam konteks hak ekosob, hak ekosob merupakan bagian yang esensial dalam hukum HAM internasional; bersama-sama dengan hak-hak sipil dan politik menjadi bagian dari the international bill of human rights. Dengan demikian hak ekosob tidak dapat ditempatkan di bawah hak-hak sipil dan politik. Hak ekosob mengubah kebutuhan menjadi hak, atas dasar keadilan dan martabat manusia, hak ekosob memungkinkan masyarakat menjadikan kebutuhan pokok mereka sebagai sebuah hak yang harus diklaim (*rights to claim*) dan bukannya sumbangan yang didapat

(*charity to receive*). Hak-hak ekosob sering juga disebut sebagai hak-hak positif, karena tidak seperti dalam hak-hak sipil dan politik, dalam hak ekosob ini negara harus berperan atau mengambil langkah positif untuk menjamin terpenuhinya hak-hak ini.

4.3. Pembentukan Peraturan Daerah dalam Perspektif Demokrasi

Pada dasarnya, setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku. Dengan demikian, terdapat peran besar masyarakat untuk menggunakan hak untuk memperoleh perkembangan politik publik sesuai dengan Peraturan Daerah. Sedangkan bagi badan publik, sesuai Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2), mempunyai kewajiban untuk menyebarluaskan perkembangan politik penyelesaian tugas dan fungsinya kepada masyarakat secara cepat dan tepat waktu. Penyebarluasan perkembangan politik tersebut dilakukan dengan bahasa yang mudah dipahami dan dijangkau oleh masyarakat. Dikarenakan raperda yang tengah dibahas di tingkat Tim Eksekutif tidak dipublikasikan ke masyarakat dikarenakan pokok materi yang diatur hanya merupakan penjabaran lebih lanjut (*breakdown*) dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Raperda terkait dengan pembentukan struktur organisasi/kelembagaan di lingkungan Pemda biasanya tidak

disebarluaskan, sebab ini hanya menyangkut kebutuhan Pemda setempat. Bahkan Pemda di lokasi penelitian juga acapkali tidak menyebarluaskan Raperda yang mengatur pungutan kepada masyarakat, dengan latar belakang kekhawatiran bahwa jika masyarakat berpartisipasi aktif maka memunculkan pertentangan dan permasalahan lain terutama bila masyarakat tidak siap dengan demokratisasi dalam kebijakan publik.

4.4. Mekanisme pengakuan HAM dan hak politik

Dalam proses membangun mekanisme HAM nasional, ke depan masih banyak sekali tantangan. Perlindungan HAM di Indonesia membutuhkan lebih dari sebuah lembaga lembaga juru bicara tanpa kekuasaan yang nyata. Indonesia membutuhkan suatu mekanisme HAM regional yang kuat, yang terdiri dari ahli independen yang mampu menyelidiki dan mengevaluasi laporan pelanggaran HAM; mempertimbangkan pengaduan individu bebas dari gangguan luar, dan membuat keputusan bahwa bangsa-bangsa yang bersangkutan diwajibkan untuk mengikuti.

Secara internasional, pada 23 Oktober 2009, para pemimpin ASEAN menyetujui the '*Cha-am Hua Hin Declaration on the Inauguration of the AICHR*' (*Cha-am Hua Hin Deklarasi tentang Peresmian AICHR*). Tonggak sejarah perkembangan HAM di ASEAN dengan ditetapkannya sebuah badan HAM di tingkatan ASEAN yang disebut sebagai ASEAN *Intergovernmental Commission on Human Right* (AICHR) atau Komisi Antar Pemerintah ASEAN untuk HAM, selanjutnya disebut Badan HAM ASEAN.

Tonggak sejarah ini tidak terjadi dengan sendirinya namun harus melalui perjalanan panjang yang dimulai sejak 16 tahun lalu yaitu sejak diadopsinya ASEAN *Joint Communique* di tahun 1993 yang mencantumkan tentang ide pembentukan mekanisme HAM regional. Dalam deklarasi ini, negara-negara anggota ASEAN berkomitmen untuk lebih mengembangkan kerja sama guna mempromosikan dan melindungi hak asasi manusia di wilayah ini.

Dalam mempromosikan dan melindungi hak asasi manusia, perlu menghormati kebebasan fundamental, promosi serta perlindungan hak asasi manusia, dan promosi terhadap keadilan sosial, Situasi di atas dapat kita lihat dalam Pasal 1.6 tor AICHR menetapkan tujuan AICHR adalah suasana untuk menegakkan standar-standar hak asasi manusia internasional sebagaimana dimuat dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Deklarasi dan Program Aksi Wina, dan instrumen-instrumen hak asasi manusia internasional, dimana negara-negara anggota ASEAN adalah negara-negara pihak pada instrumen-instrumen tersebut.¹⁶ Selain itu, penghormatan atas prinsip-prinsip hak asasi manusia internasional, termasuk universalitas HAM juga ditegaskan sebagai salah satu prinsip panduan bagi para pelaksana kebijakan publik terutama yang menjalankan tugas menyediakan pelayanan publik.

Lembaga publik harus mampu menjadi wadah perjuangan HAM bagi masyarakat sipil dan tidak terpengaruh oleh kepentingan perkembangan politik. Hasil ini patut mendapatkan apresiasi, meski banyak kritik di beberapa sisi,

khususnya perihal adopsi prinsip-prinsip pemerintahan dan hak asasi manusia di dalam panduan tersebut. Selain itu, sampai hari ini publik di Asia Tenggara juga masih menanti kebijakan yang akan dikeluarkan oleh AICHR, guna melindungi masyarakat ASEAN menjelang pasar bebas ASEAN 2015. Hal ini cukup berseberangan dengan perlindungan hukum maupun pelanggaran hukum bagi pekerja yang menghadirkan pesimisme kita semua pada masa depan praktek HAM ke dalam pelayanan publik. Akan tetapi, serangkaian ganjalan paradigmatik serta politis mungkin bisa menjadi pembenar, bagi tumpuhnya kinerja AICHR periode ini. Selain juga sengkabut hubungan antara mekanisme HAM nasional, regional, dan internasional, di negara-negara anggota ASEAN, yang menyulitkan bekerjanya sebuah mekanisme HAM. Lepas dari seluruh catatan kelemahan tersebut, langkah-langkah yang diambil AICHR setidaknya telah menjadi upaya konstruktif dalam konteks pengakuan tiga pilar utama eksistensi dasar hak asasi manusia, yaitu integritas manusia ; kebebasan dan kesamaan. Dengan kata lain AICHR telah memulai memetakan dan menjalankan pendekatan perlindungan HAM sebagai sebuah konstruksi aktif (*rights-based approach*) dalam hal eksistensi perlindungan HAM itu sendiri berdasarkan atas asas ketersediaan, kesempatan memperoleh, asas penerimaan dan asas penyesuaian (berdasarkan kondisi masyarakat madani yang demokratis di ASEAN. Sejumlah keberhasilan kecil di atas, paling tidak bisa menjadi warisan AICHR saat ini, untuk pengembangan mekanisme perlindungan HAM di ASEAN selanjutnya. Selain itu, rekomendasi-

rekomendasi AICHR terhadap permasalahan tematis perlindungan HAM ASEAN, seperti permasalahan perlindungan anak, perempuan, ganggaman manusia, terorisme dan hak atas pembangunan, juga telah menjadi peta jalan advokasi perlindungan HAM tematis di ASEAN yang mampu memperkuat fungsi dan peranan AICHR dalam meningkatkan pelayanan publik di ASEAN maupun di Indonesia.

Konvensi Eropa menekankan perlindungan hak-hak sipil dan politik, sedangkan Piagam menjamin hak-hak ekonomi dan sosial. Konvensi Eropa adalah perjanjian komprehensif pertama yang menetapkan prosedur pengaduan internasional dan pengadilan internasional untuk perlindungan HAM. Dengan demikian terdapat alasan untuk memasukkan perlindungan HAM sebagai bentuk pelayanan publik.

Sampai saat ini, setidaknya sudah lebih dari 350 LSM yang telah diberikan status oleh Komite Menteri. Dengan status ini, LSM-LSM tersebut dapat terlibat dalam: (i) penyusunan rancangan suatu konvensi; (ii) membantu pemohon untuk melengkapi aplikasi dan membantu merumuskan argumen yang memadai untuk menyebarkan pengetahuan mengenai pelayanan publik berbasis HAM.

Memajukan HAM dalam konteks regional dengan mempertimbangkan kekhususan nasional dan regional menjadi dasar bagi pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik yang saling menghormati perbedaan latar belakang sejarah, budaya dan agama, serta memperhatikan keseimbangan antara hak dan kewajiban. Selain itu, komunitas internasional

memiliki tugas untuk bertindak untuk mendorong seluruh pemerintah dan aparatnya untuk terus memperbaiki pelayanan publik sebagai upaya perlindungan dan promosi HAM. Kemudian Pasal 4.12 AICHR juga mencantumkan tentang kewajiban pemerintah dan aparatnya untuk memberikan jaminan pelayanan publik lebih baik dari sisi keamanan dan juga kenyamanan kepada masyarakat tanpa mengurangi independensi pejabat terhadap pemerintahnya, dan hal ini menjadi tugas bersama pemerintah (negara-negara anggota ASEAN) dengan warga (masyarakat ASEAN) dalam konstruksi pemangku kewajiban dan pemegang hak.

Pekerjaan ini telah diarahkan dan mulai dikembangkan pada tataran proses yang terus-menerus, bukan menekankan pendekatan transaksional sebagai sebuah proyek tahunan diranah advokasi aktif. Selain itu dengan mengaplikasikan model konsultasi dan koordinasi berdasarkan bottom up system berdasarkan partisipasi masyarakat nasional, maka prinsip pelayanan publik dapat disesuaikan dengan pendekatan proaktif negara untuk memperbaiki sistem pelayanan dan agenda pelayanan publik.

Untuk itu perlu dihasilkan sebuah blue print perbaikan pelayanan publik sebagai bagian dari perlindungan HAM yang disepakati oleh semua pihak dengan terus mengembangkan rasio-rasio atau indikator pelaksanaan kebijakan pelayanan publik yang lebih baik.

4.2 Pengembangan visi pelayanan publik dan pertumbuhan ekonomi

Sebuah studi Bank Dunia terkenal yang dilakukan oleh Kaufmann, Kraay, and Zoidob Lobaton (1999), menyimpulkan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik sangat penting dalam kinerja ekonomi suatu negara. Sebagai contoh, kenaikan satu standar deviasi pada salah satu indikator tata kelola pemerintahan menyebabkan kenaikan dua setengah sampai empat kali lipat dari pendapatan per kapita, penurunan dua setengah sampai empat kali lipat pada angka kematian bayi, dan kenaikan sebesar 15 sampai 25 persen pada angka kemampuan membaca penduduk. Studi ini memberikan bukti kuat bahwa tata kelola pemerintahan yang baik merupakan komponen yang penting untuk pertumbuhan ekonomi dan peningkatan indikator sosial.

Studi lainnya oleh Rajkumar and Swaroop (2002) menemukan bahwa efisiensi dalam pengeluaran publik menurunkan angka kematian bayi/anak, menaikkan tingkat pendidikan penduduk, dan berhubungan positif dengan tata kelola pemerintahan. Pengeluaran publik menjadi lebih efektif apabila terdapat tata kelola pemerintahan yang baik dan menjadi kurang efektif apabila terdapat tata kelola pemerintahan yang buruk. Studi ini menyimpulkan bahwa institusi publik yang berfungsi dengan baik merupakan suatu hal yang sangat penting untuk membuat pengeluaran publik menjadi pelayanan publik yang baik.

Rata-rata kepadatan penduduk di Indonesia tercatat 989 jiwa setiap kilometer persegi dan rata-rata anggota

rumah tangga menurut Kabupaten dan Kota sebesar 3,8 jiwa. Hal ini menunjukkan bahwa pemberian pelayanan publik harus diprioritaskan kepada penduduk usia produktif yang makin tinggi proporsi maupun pertumbuhannya dari tahun ke tahun seiring dengan pertumbuhan penduduk usia tua yang semakin tinggi. Adanya krisis ekonomi tahun 1997 ternyata tidak mempengaruhi komposisi penduduk, namun dari sisi ekonomi terdapat perubahan dinamis sejak krisis ekonomi tahun 1997. Salah satu penentu daya tarik investasi yang utama adalah pemerintah dan kebijakannya. Sebab para investor selalu memantau peran suatu pemerintah dalam sistem ekonomi, serta perilaku dan tindakannya terhadap investor. Jika pemerintah dan kebijakannya tidak ramah terhadap investasi, sangat sulit aliran investasi masuk ke dalam perekonomian. Oleh karena itu pemerintah harus tetap merespon secara positif terhadap dunia usaha.

Sebagai upaya untuk menunjang dan mendukung usaha pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi maka dalam bidang pengembangan dunia usaha telah ditempuh berbagai kebijakan dalam rangka menyediakan dan menciptakan iklim sejuk bagi bagi investor yang telah dicanangkan yang meliputi pemberian berbagai fasilitas dan kemudahan serta penyediaan sarana yang cukup. Penyediaan lokasi wilayah/kawasan industri untuk memudahkan pelian perencanaan dan penyediaan prasarana maupun upaya pengendalian pencemaran/limbah; effect dan selanjutnya akan meningkatkan produksi atau penawaran agregat sehingga PDRB akan meningkat.

Sudah menjadi rahasia umum bahwa tata kelola pemerintahan yang buruk adalah suatu masalah yang serius di Indonesia. Sejak beberapa waktu yang lalu Indonesia mendapat peringkat tertinggi dalam daftar negara yang paling korup di dunia. Sebelum terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1997, masalah tata kelola pemerintahan telah muncul di permukaan, namun masalah ini secara umum diabaikan. Perekonomian yang tumbuh tinggi nampaknya sudah cukup bagi kebanyakan orang untuk mengkompensasikan kerugian dan inefisiensi yang terjadi akibat tata kelola pemerintahan yang buruk. Namun, kondisi krisis ekonomi yang semakin parah telah menyadarkan banyak orang tentang parahnya praktek tata kelola pemerintahan yang buruk. Beberapa inisiatif untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan tata kelola pemerintahan yang baik di Indonesia telah diusulkan dan dicoba. Namun, usaha-usaha ini ternyata sulit untuk dicapai dan sangat elusif.

Pemikiran ini didukung oleh Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Universitas Indonesia (LPEM-UI) yang menemukan bahwa otonomi daerah telah meningkatkan ketidakpastian usaha dan biaya usaha di tingkat lokal (dilihat melalui meningkatnya jumlah pembayaran tidak resmi yang dikeluarkan oleh pengusaha). Meskipun pembayaran tidak resmi (suap) kepada pejabat publik telah dilakukan, ternyata hal ini tidak dapat memperbaiki efisiensi kegiatan ekonomi mereka. Justru hal sebaliknya yang terjadi, karena para pengusaha itu sering harus menghabiskan lebih banyak waktu dan tenaga dalam berurusan dengan pejabat

publik dan regulasi daripada waktu untuk berbisnis. Studi ini juga menemukan bahwa di daerah yang mempunyai peraturan dan tata kelola pemerintahan yang lebih baik, frekuensi pembayaran suap berkurang. Hal ini merupakan indikasi bahwa tata kelola pemerintahan yang baik akan mengurangi praktek KKN. Temuan lainnya yang menarik adalah tingkat kemampuan daerah untuk menghasilkan pendapatan sendiri (PAD) ternyata sama sekali tidak berhubungan dengan tata kelola pemerintahan, karena daerah yang banyak menghasilkan PAD juga merupakan daerah yang lebih banyak ditemui praktek penyuapan dan KKN.

4.3. Kebijakan pelayanan publik sebagai proses kompromi politik dan hukum

Hidayat (2010) menyebutkan bahwa dalam tradisi hukum sipil (termasuk juga tradisi hukum sosialis), peran organ negara (parlemen dan pemerintah) begitu dominan dan sangat monopolis dalam menentukan arah perkembangan pelayanan publik. Oleh karena begitu kuatnya peranan organ negara tersebut, maka tidak jarang ditemukan bahwa strategi dalam pembentukan hukum menurut tradisi hukum sipil ini adalah menganut strategi pembangunan hukum ortodoks. Kebijakan publik yang dihasilkan oleh strategi ini akan bersifat positivis-instrumentalis, yakni hukum menjadi alat yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara. Dengan demikian pelayanan publik hanya ditinjau dari kepentingan penguasa bukan dari kepentingan masyarakat.

Faktanya, hampir dalam setiap proses pembentukan hukum selalu terjadi tolak-tarik, *negotiable, subjective and*

policy dependent as politics antar subyek yang terlibat di dalamnya. Dengan demikian, pada dasarnya proses pembentukan kebijakan pemerintahan sangat sarat dengan interaksi kekuasaan penguasa dan kepentingan pemerintah bukan aspirasi masyarakat. Oleh karenanya, Gerakan *Critical Legal Studies*, misalnya, mengkritik pendapat kedua ajaran tersebut dengan mengatakan bahwa proses pembentukan kebijakan publik harus dibalik yang dimulai dengan pengumpulan aspirasi masyarakat. Proses pembentukan kebijakan tersebut harus mengumpulkan gambaran dari berbagai muatan dan kepentingan publik dan kehidupan sosial yang mengatur berbagai aspek tentang kehidupan kemasyarakatan di daerah yang bersangkutan, seperti yang menyangkut larangan peredaran minuman keras, penertiban pelacuran, dan sebagainya. Dengan demikian, regulasi yang melarang aktivitas masyarakat juga merupakan bentuk pelayanan publik agar sebuah dapat dipertanggungjawabkan dari aspek tata kelola pemerintahan bidang hukum.

Pelayanan publik dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan rumah tangganya sendiri (Widodo, 2001). Daerah otonom memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Perumusan kebijakan daerah tersebut di antaranya adalah melalui peraturan daerah. Dengan demikian, posisi menjadi sangat

penting sebagai bingkai legal pelayanan publik

Jika menyangkut rumpun organisasi dan administrasi pemerintahan, pelayanan publik bertujuan meningkatkan arus investasi di daerah dan pergerakan barang antar daerah, serta yang paling menonjol adalah mengurangi beban yang memberatkan ekonomi masyarakat. Demikian pelayanan publik harus bersifat aspiratif terhadap dunia usaha. Sementara yang menyangkut kehidupan sosial acapkali ditengarai kurang memperhatikan nilai-nilai sosial yang tumbuh dan berkembang di daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, pelayanan publik harus memiliki kekuatan hukum agar dilaksanakan sepenuhnya oleh Pansus, instansi/unit kerja/SKPD.

Dalam studi ilmu politik, pelayanan publik tidaklah berada dalam keadaan yang vakum, akan tetapi merupakan aktivitas yang berada dalam lingkungan yang dinamis dan merupakan produk dari pelbagai elemen, termasuk di dalamnya elemen politik, ekonomi, sosial, budaya, dan sistem nilainya dan agama. Oleh karena itu eksistensi pelayanan publik sangat banyak bergantung kepada faktor-faktor yang berada di luar hukum dan politik. Jadi pelayanan publik bukanlah untuk pemerintah tapi juga untuk masyarakat.

Perbaikan Pelayanan publik ditujukan untuk membangun kembali kepercayaan masyarakat (*publik trust building*) terhadap Pemerintah. Karena itu yang dipilih adalah program yang memiliki daya ungkit (*key leverage*) yang terkait dengan perbaikan produk utama (*core*

activities) suatu lembaga. Hasil perubahan dalam percepatan ini dapat dengan mudah terlihat dan manfaatnya dapat dirasakan langsung oleh masyarakat. Perkembangan politik ikut mempengaruhi tata kelola yang baik dan akhirnya pelayanan publik dilingkungan organisasi publik. Kepemerintahan dengan ragam regulasi dibidang administrasi perkara.

Dari hasil analisis penelitian mengenai pelayanan publik dan HAM, diperoleh pemikiran baru mengenai upaya menyeimbangkan pelayanan publik dan juga mengerakkan pembangunan melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi. Hal ini dapat dicapai dengan mengalokasikan belanja daerah secara proporsional antara belanja rutin yang konsumtif dengan belanja pembangunan yang lebih memihak kepentingan publik sehingga mampu memberikan efek positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Dari sisi sosial dan politik, terutama di tengah situasi politik yang kurang menguntungkan di atas, lahir sebuah kompromi dari negara-negara ASEAN untuk mengkombinasikan pelaksanaan HAM dengan prinsip tata kelola pemerintahan agar tercapai perbaikan pelayanan publik dan juga perlindungan HAM untuk masyarakat luas. Namun, dari uraian di atas tergambar serangkaian kendala yang dihadapi oleh badan ini, baik yang sifatnya paradigmatis, normatif, maupun akuntabilitas kelembagaannya.

4.4. Kelembagaan perlindungan aspirasi publik dan pengakuan HAM

Sementara permasalahan yang berkaitan dengan kelembagaan, mencuat antara lain dalam hal peran dan sifat dari

AICHR. Menurut ketentuan tor, peranan dan sifat dari lembaga ini dibatasi sebatas badan konsultasi. Akibatnya lembaga ini tidak mampu menjalankan peranan sebagaimana layaknya badan HAM regional. Mandat dan fungsi lembaga ini juga sangat terbatas. Meski dikatakan fungsi utama dari AICHR adalah melakukan perlindungan dan promosi HAM di wilayah ASEAN, namun lembaga ini tidak dilengkapi dengan fungsi perlindungan (*protection*) yang memadai. Badan ini memiliki fungsi monitoring yang memungkinkan badan ini dapat melihat langsung ke wilayah yang diduga telah terjadi pelanggaran hak asasi manusia ditandai dengan pelayanan publik yang memburuk.

Para pemangku kepentingan di ASEAN, khususnya masyarakat sipil tentu sangat menaruh harapan besar pada AICHR, bahwa AICHR mampu melaksanakan fungsi-fungsi komisi perlindungan HAM seperti halnya komisi-komisi HAM regional lainnya, seperti di Eropa, Amerika dan Afrika. Penguatan AICHR dalam promosi dan perlindungan hak asasi manusia sesuai dengan standar internasional ini menjadi indikator dalam perbaikan pelayanan publik. Hal ini dimulai dengan penetapan batas yang sah antara suasana ASEAN Way khususnya pada prinsip non-intervensi dan hak asasi manusia. AICHR harus membatasi dengan jelas bahwa, ketika terjadi suatu peristiwa pelanggaran hak asasi manusia, maka prinsip tata kelola telah dilanggar dan dibutuhkan pengawasan dari masyarakat internasional untuk mengukur proses perbaikan pelayanan publik.

4.5. Kebijakan normatif untuk menumbuhkan aspirasi publik

Kebijakan normatif dianggap berkaitan dengan kepentingan pemerintah. Namun, kebijakan ini dianggap lemah dalam mengkom-binasikan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Kebijakan ini pada dasarnya merupakan substansi dasar demokrasi. Namun, di tingkat daerah yang sedang melakukan pembentukan demokrasi niscaya seringkali masih bersifat formalitas dan jarang bersandar pada prinsip kepentingan dan aspirasi masyarakat. Hal ini hanya bisa terwujud apabila asas keterbukaan diimplementasikan, yang pada gilirannya akan membuka akses yang cukup luas dan lebih besar kepada masyarakat sipil (*civil society*) untuk berpartisipasi baik pada setiap proses pengambilan keputusan publik di daerah. Hal ini kontras dengan aliran teori demokrasi elit yang menekankan kepercayaan adanya peran terbatas atau pasif yang diberikan kepada publik yang hanya diberikan pada pertimbangan periodik tertentu. Lokus kekuasaan pembuatan kebijakan berada pada birokrasi atau elite teknokrat yang dipandang sebagai aktor yang paling mampu dalam melakukan pengambilan keputusan. Artinya, dibutuhkan kemampuan untuk berkomunikasi dengan masyarakat yang diwakilinya untuk memahami dan menyerap hasrat, aspirasi dan tuntutan-tuntutan mereka, dengan sikap yang benar-benar representatif terbuka.

5.KESIMPULAN

Pertama, perbaikan pelayanan publik telah berhasil membangun kembali kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah. Karena itu yang dipilih adalah program yang memiliki daya ungkit yang terkait dengan perbaikan produk utama suatu lembaga. Hasil perubahan dalam percepatan ini dapat dengan mudah terlihat dan manfaatnya dapat dirasakan langsung oleh masyarakat. Perkembangan politik ikut mempengaruhi tata kelola yang baik dan akhirnya pelayanan publik dilingkungan organisasi publik. Kepemerintahan dengan ragam regulasi dibidang administrasi perkara.

Kedua, dari hasil analisis penelitian mengenai pelayanan publik dan HAM, diperoleh pemikiran baru mengenai upaya menyeimbangkan pelayanan publik dan juga menggerakkan pembangunan melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi. Hal ini dapat dicapai dengan mengalokasikan belanja daerah secara proporsional antara belanja rutin yang konsumtif dengan belanja pembangunan yang lebih memihak kepentingan publik sehingga mampu memberikan efek positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Dari sisi sosial dan politik, terutama di tengah situasi politik yang kurang menguntungkan di atas, lahir sebuah kompromi dari negara-negara ASEAN untuk mengkombinasikan pelaksanaan HAM dengan prinsip tata kelola pemerintahan agar tercapai perbaikan pelayanan publik dan juga perlindungan HAM untuk masyarakat luas.

Ketiga, tata kelola pemerintahan yang baik sangat penting dalam kinerja ekonomi suatu negara. Efisiensi dalam

pengeluaran publik menurunkan angka kematian bayi/anak, menaikkan tingkat pendidikan penduduk, dan berhubungan positif dengan tata kelola pemerintahan. Pengeluaran publik menjadi lebih efektif apabila terdapat tata kelola pemerintahan yang baik dan menjadi kurang efektif apabila terdapat tata kelola pemerintahan yang buruk. Studi ini menyimpulkan bahwa institusi publik yang berfungsi dengan baik merupakan suatu hal yang sangat penting untuk membuat pengeluaran publik menjadi pelayanan publik yang baik.

Keempat, diperlukan pembagian peran dan fungsi pelayanan berdasarkan rasio ketepatan dan kesesuaian terhadap pemenuhan hak dan kewajiban baik bagi pemberi pelayanan publik maupun bagi pihak yang menerima pelayanan publik dalam konstruksi hukum tertentu.

Kelima, perlu mengaplikasikan model konsultasi dan koordinasi berdasarkan *bottom up system* berdasarkan partisipasi dari para pelaksana pelayanan publik di level nasional berdasarkan *rights-based approach* sebagai amanat konstitusional yang mengacu pada aplikasi prinsip kedaulatan negara.

Keenam, mendorong dukungan anggaran dan kesekretariatan, karena tanpa dukungan yang optimal dari keduanya, pelaksanaan mandat pelayanan publik dapat terus dipertahankan.

DAFTAR PUSTAKA

- Batubara, A. H. (2009). Konsep *good governance* dalam konsep otonomi daerah.
- Blaxall, John (2000), 'Governance and Poverty', Makalah dipresentasikan pada the Joint Workshop on Poverty Reduction Strategies in Mongolia, The World Bank, Ulan Bator, Mongolia.
- Bunting, Robert L. 2004. The New Peer Review Watchword. CPA Journal 74(10): 6-9.
- Creswell, M. W., Bolton, G. L., Hodges, J. C., & Meppen, M. (1998). Combinatorial synthesis of dihydropyridone libraries and their derivatives. Tetrahedron, 54(16), 3983-3998.
- Disadvantaged Groups in Latin America", in Dani, A.A and de Haan, A (eds). Inclusive states: Social Policy and Structural Inequalities, p: 145-196. Washington DC: The World Bank
- Dwiyanto, A. (Ed.). (2005). Mewujudkan *good governance* melalui pelayanan publik. Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, A. (2010). Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Eid, Uschi (2000), 'Good governance for Poverty Reduction', Makalah dipresentasikan pada the Asian Development Bank Seminar on The New Social Policy and Poverty Agenda for Asia and the Pacific, Chiang Mai, Thailand,
- Florini, Ann. (2004). Behind Closed Doors: Governmental Transparency Gives Way to Secrecy. Harvard International Review 26(1): 18-21.
- Gupta, S, Hamid S, and Alonso-Terne, S. (1998), 'Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?' IMF Working Paper No. 98/76, May, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Hidayat, A. (2010). Bernegara Itu Tidak Mudah (Dalam Perspektif Politik Dan Hukum) Membangun Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berwibawa.
- Hopenhayn, M. (2001). "Recognition and Distribution: Equity and Justice Policies for
- Kaufmann, D., K, A., & Zoido-Lobaton, P. (1999). Aggregating *governance* indicators (Vol. 2195). World Bank Publications.
- Munir Fuady, (2009). Konsep Negara Demokrasi. Jakarta: Retika Aditama.
- Prasojo, E., & Kurniawan, T. (2008). Reformasi Birokrasi dan *Good governance*: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia. Dipresentasikan dalam The 5th International Symposium of Journal Antropologi Indonesia.
- Puspitasari, N., Puspitawati, H., & Herawati, T. (2014). Peran Gender, Kontribusi Ekonomi Perempuan, dan Kesejahteraan Keluarga Petani

Hortikultura. Jurnal Ilmu Keluarga dan Konsumen, 6(1).

Ruslan, A. (2013). Implementasi Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (*Good governance*). AMANNA GAPPA, 45.

Swaroop, V., & Rajkumar, A. S. (2002). Public spending and outcomes: does *governance* matter?.

Tangkilisan, H. N. S. (2005). Manajemen publik. Grasindo.

Todaro, M.P.1997. Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga, terjemahan, cetakan keempat, Jakarta, Ghalia, Indonesia

VanBreda, Adrian DuPlessis. (2001). Resilience Theory: A Literature Review. South African Military Health Service, Military Psychological Institute, Social Work Research & Development. Pretoria, South Africa.

Widodo, J. (2001). *Good governance: telaah dari dimensi akuntabilitas dan kontrol birokrasi pada era desentralisasi dan otonomi daerah*. Insan Cendekia.

Woodhouse, A. (2001), 'Fighting Corruption in KDP', July, The World Bank, Jakarta, mimeo.

World Bank (1992), *Governance and Development*, The World Bank, Washington, DC.