

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pembangunan dewasa ini telah menjadi kata kunci yang penting, terutama di negara-negara berkembang khususnya di Indonesia. Perkembangan konsep hak asasi manusia yang meliputi berbagai sektor kehidupan, baik politik, ekonomi, budaya, sosial dan lain sebagainya ternyata tidak diimbangi dengan peningkatan peningkatan kualitas demokrasi, pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Seers yang dikutip oleh Malcom Wallis dalam bukunya *Development Studies Bureaucracy: Its Role in Third World Development* bahwa “a country as truly developing only if the levels of living of the broad masses were genuinely undergoing improvement.”¹ Bahwa suatu negara dikatakan berkembang jika taraf hidup seluruh masyarakat mengalami kemajuan yang berarti. Perkembangan taraf hidup masyarakat dicerminkan oleh terjaminnya hak-hak dalam politik, sosial, budaya, dan ekonomi yang oleh pemerintah divisualisasikan dalam bentuk kebijakan dan pelayanan publik yang efisien, efektif dan responsif kepada masyarakat.

Senada dengan pendapat Al-Gore dalam *National Performance Review in The United State*:²

The basic point is that if government is to able to overcome the discontent and distrust of its citizen by find way to become more efficient and effective in the processes of making and implementing policy at the same time however there are also pressure for government to became responsive to the public and to be more transparent in the way in which it make decision

Al Gore mentitik beratkan pada tindakan pemerintah dalam membuat kebijakan yang bisa mendekatkan sekaligus menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, usaha tersebut juga termasuk bagaimana mengaplikasikan kebijakan tersebut agar tepat sasaran sekaligus efisien dalam prosesnya.

¹ Malcolm Wallis, *Development Studies Bureaucracy: Its Role in Third World Development*, Second. Edition (London and Basingtoke: Macmillan Press Ltd, 1993), hal.18

² Jesse Alann Gordon, “Reviewing The National Performance Review: Critique of Reinventing Government” <http://www.ontheissues.org/spectrum/npr.htm> diunduh 22 Maret 2009.

Perubahan dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya menyebabkan semakin kompleksnya pekerjaan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini berkaitan dengan konsep yang dikemukakan oleh Steven Pinch tentang *welfare state* yaitu: “*The duty of government to ensure that all citizens should provide with: minimum standard of welfare, education, health services, maintenance (sickness, unemployment, old ages), a fair share of the food (affordable prices).*”³ Peran pemerintah dalam negara “*Welfare State*” adalah menjamin bahwa setiap warga negara diberikan: minimum standar kesejahteraan, pendidikan, pelayanan kesehatan, pelayanan orang-orang sakit, pengangguran, dan lansia, serta menjamin harga makanan yang terjangkau.

Banyaknya kewajiban yang harus dipenuhi pemerintah kepada warga negaranya menyebabkan sebagian hak-hak masyarakat tidak dapat terpenuhi. Permasalahan berkaitan dengan pemenuhan hak-hak masyarakat dalam bentuk pelayanan publik yang efisien dan efektif ternyata disikapi pemerintah dengan menambah jumlah struktur kelembagaan sekaligus menambah jumlah birokrat.⁴ Hal ini bertentangan dengan konsep birokrasi modern yaitu yang menitik beratkan pada efisiensi, dimana pengurangan jumlah personel dan struktur kelembagaan dengan pengaplikasian teknologi dan peningkatan peran serta masyarakat dan swasta dalam pemerintahan (*governance*).

Semakin kritisnya masyarakat dalam meminta hak-haknya dalam bentuk pelayanan publik yang maksimal berakibat semakin besarnya tekanan yang diberikan kepada pemerintah agar segera melakukan perubahan. Tuntutan masyarakat kepada pemerintah adalah berkaitan dengan realisasi Hak Asasi Manusia yang memang merupakan hak konstitusional setiap warga masyarakat yang mutlak harus dipenuhi.⁵

Perubahan dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya dalam era globalisasi memberikan tekanan kepada pemerintah agar memberikan “ruang” kepada

³ Steven Pinch, *World of Welfare*, First. Edition (London: Routledge, 1997), hal. 9

⁴ Menurut Miftah Toha dalam bukunya “Birokrasi dan Politik di Indonesia” bahwa birokrasi cenderung membentuk kerajaan birokrasi (*official Dome*) dengan menambah jumlah struktur kelembagaan, personel dan aturan-aturan yang mengikat publik. Hal ini menyebabkan masalah baru yaitu biaya yang harus dikeluarkan untuk menambahkan personil dan struktur kelembagaan ternyata lebih membebani pemerintah.

⁵ Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Khususnya Pasal 28 mengenai Hak Asasi Manusia. Jelas dalam Konstitusi bahwa Hak Asasi Manusia merupakan hal yang sangat penting sehingga jika tidak dipenuhi oleh negara maka itu merupakan pelanggaran terhadap konstitusi.

sektor swasta untuk menjalankan pelayanan kepada publik. Hal ini berkaitan dengan banyaknya “tugas” pemerintah yang tidak terlaksana akibat makin kompleksnya permasalahan dalam masyarakat. Peran serta swasta dirasa sangat strategis sebagai “mitra” dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efisien dan efektif. Memberikan “ruang” kepada sektor swasta oleh pemerintah adalah proses privatisasi, Safri Nugraha mengatakan bahwa:⁶

The Legal transfer of a task or a government agency from the scope of public law to the scope of private law and in the Netherlands, privatisation even includes the conversion of state enterprises into state-owned companies.

Pembentukan paradigma baru dalam pemerintahan (*governance*)⁷ dewasa ini tidak dapat dilepaskan dari peran serta dari para pelaku perubahan atau *agent of change*, yang terdiri atas pemerintah, masyarakat, dan pihak swasta. Hal ini dipertegas oleh Aseem Prakash dan Jeffrey A. Hart dalam bukunya “*Globalization and Governance: an introduction*” bahwa:⁸

This conceptualization of governance is not limited to governments since other social institution may provide governance service as well, as societies become more complex with modernization and industrialization, the opportunities for both governmental and non-governmental governance increase thus one can witness governance within private organizations such as business enterprises, as well as within less formal organized communities.

Pendapat Hart mengatakan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan (*governance*) perlu pelibatan dari beberapa *stake holder*, tidak terbatas pemerintah (*government*), akan tetapi juga unsur non-pemerintah seperti sektor swasta (*private sector*), dan masyarakat madani (*civil society*).

Dalam tatanan pemerintahan yang demokratis maka komponen masyarakat (*society*) harus memperoleh peran yang utama. Hal ini didorong oleh suatu kenyataan bahwa dalam sistem yang demokratis kekuasaan tidak lagi hanya pada penguasa,

⁶ Safri Nugraha, *Privatisation of State Enterprises in the 20th Century a Step Forwards or Backwards?*, First. Edition, (Jakarta: Institute For Law and Economics Studies, 2004), hlm. 15.

⁷ Dalam Paradigma lama lebih memfokuskan peran tunggal pemerintah dalam memberikan pelayanan, namun setelah adanya perubahan di segala bidang (ekonomi, sosial, politik dan budaya) maka trend yang berkembang dewasa adalah memberikan peran kepada masyarakat dan swasta disamping peran utama pemerintah dalam kerangka pemerintahan (*governance*). Adapun proses harmonisasi antara pemerintah, swasta dan masyarakat dianggap modernisasi dalam administrasi publik.

⁸ Aseem Prakash and Jeffrey A. Hart, *Globalization and Governance: an introduction*, First. Edition, (London: Globalization and governance, 2000) hal. 2

melainkan berada di tangan rakyat. Sesuai dengan “jargon”nya dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Demikian juga peran serta sektor swasta sangat mendukung terciptanya proses keseimbangan dalam pemerintahan (*governance*) sebagai “mitra” pemerintah dalam memberikan pelayanan publik yang efektif dan efisien.

Reformasi tiga komponen dalam pemerintahan yaitu pemerintah, masyarakat, dan pihak swasta adalah sebagai respon perubahan suasana politik, ekonomi, sosial dan budaya agar tercipta kehidupan yang lebih baik. Reformasi secara keseluruhan haruslah menyangkut tiga aspek yaitu perubahan struktur (*structure*), aturan hukum (*substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Adapun pendapat yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedmann dalam bukunya *American Law: An Introduction*, bahwa perubahan menyangkut tiga hal Pertama, *Structure*: maksudnya perubahan struktur kelembagaan atau organisasi pemerintahan untuk mengadopsi berbagai paradigma baru tentang pelayanan publik agar pelayanan publik lebih efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan swasta. Kedua, *Substance*: maksudnya adalah perubahan dalam aturan atau mekanisme bagaimana aparaturnya negara harus bekerja, berperilaku dan bersikap dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan swasta. ketiga, *legal culture*: penerimaan perilaku, sikap dan cara kerja yang diyakini kebenarannya sebagai sistem norma dan nilai yang melandasi para birokrat untuk bersikap dan berperilaku;

Berangkat dari argumentasi yang disampaikan Friedmann maka jika perubahan dilakukan hanya terhadap salah satu komponen, maka hasilnya akan tidak maksimal dan cenderung sia-sia. Misalnya jika perubahan struktur dilakukan tanpa adanya perubahan aturan hukum yang melandasi kinerja para birokrat maka hasilnya akan tidak maksimal. Ataupun perubahan struktur dan aturan hukum tanpa mengubah budaya perilaku, sikap dan cara kerja birokrat maka hasilnya akan tidak maksimal dan hal ini berakibat pada pelayanan publik yang buruk. Jadi perubahan yang akan dilakukan haruslah menggunakan tiga komponen ini (*structure, substance, legal culture*).

Dilihat secara nyata, perubahan yang ada sekarang ini belum dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat jika dibandingkan dengan pendapat Seers bahwa “*a country as truly developing only if the levels of living of the broad masses were genuinely undergoing improvement.*” Secara umum dapat dikatakan bahwa perubahan yang terjadi

bukanlah dalam arti berkembang kearah yang baik (*developing in negative way*). Belum terjaminnya hak-hak dalam politik, sosial, budaya, dan ekonomi yang oleh pemerintah direalisasikan. Pertama, dalam bentuk pelayanan publik yang tidak efisien dalam struktur organisasi kelembagaan yang cenderung besar namun lambat (*slowness*). Kedua, tidak efektifnya suatu aturan kebijakan karena banyak aturan yang dibuat berdasarkan unsur “kepentingan” pribadi tanpa melihat kondisi sesungguhnya di masyarakat serta terlalu banyaknya yang dikeluarkan oleh pemerintah (*over rule*)⁹. Ketiga, tidak adanya “*public trust*” yang disebabkan oleh perilaku, sikap dan cara bekerja dalam pelayanan kepada masyarakat oleh birokrat yang tidak sesuai dengan sistem norma dan nilai karena rendahnya budaya birokrasi.

Banyaknya bentuk penyimpangan kepercayaan publik (*abuse of publik trust*) karena kekuasaan dalam birokrasi pemerintah selama ini dipergunakan sangat sentralistis dan eksekutif. Kuatnya kekuasaan pada hirarki atas tidak seimbang dengan penggunaan kekuasaan di tingkat bawah, sehingga timbul dominasi kekuasaan yang menekankan pada sisi *power*.

Menurut Miftah Toha bahwa sentralisasi kekuasaan yang berada di tingkat hirarki atas semakin memperlemah posisi pejabat di hirarki bawah dan tidak memberdayakan rakyat yang berada di luar hirarki.¹⁰ Berarti tidak adanya *balance of authority* dan *over dominant of power* mengakibatkan semakin lemahnya posisi dari rakyat yang secara struktur berada diluar lapis-lapis hirarki kekuasaan (*beyond the hierarchy*).

Birokrasi menjadi titik sentral dalam pemenuhan hak asasi manusia karena merupakan mesin utama penggerak kegiatan pemerintahan sehari-hari dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Menurut pendapat Edward.C Pages dalam bukunya *Political Authority and Bureaucratic Power*, “*the bureaucratic system of rule is based upon the knowledge and the expertise of officials.*”¹¹ berarti birokrasi merupakan sistem aturan (*system of rule*) yang didasarkan pada pemahaman and kemampuan dari birokrat.

⁹ Pengurangan aturan diartikan sebagai deregulasi, disebagian negara-negara modern konsep ini dipakai sebagai jalan keluar berbagai permasalahan yang menyangkut “ruwet”nya aturan yang menghambat kinerja serta pelayanan publik.

¹⁰ Miftah toha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Cet. 4, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hal.12

¹¹ Edward. C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power a Comparative Analysis*, Second Edition (Great Britain: Harvester, 1992), hal. 9

Jika suatu sistem aturan didasarkan pada pemahaman dan kemampuan dari birokrat maka, ada potensi penyalahgunaan wewenang dari birokrat yang tercermin dalam pelaksanaan administrasi publik yang berbentuk pelayanan kepada masyarakat, sebab tidak adanya aturan mengenai standar dalam memberikan pelayanan publik sehingga hanya pemahaman dan kemampuan birokrat yang menjadi standar dalam memberikan pelayanan kepada publik.

Hal yang menarik dari pendapat Edward.C Pages adalah “pemahaman” dan “kemampuan” birokrat yang dijadikan titik sentral jalannya roda birokrasi. Jika dihubungkan dengan pendapat Lawrence M. Friedmann maka:¹²

1. *Structure*, perubahan struktur akan selalu cenderung besar karena pemahaman dan kemampuan birokrasi yang menganggap bahwa untuk “melayani” masyarakat yang semakin banyak dalam jumlah dan permasalahan maka harus semakin banyak birokrat yang diperlukan yang berdampak pada perlunya struktur baru yang disesuaikan dengan bidang-bidang permasalahan yang ada dalam masyarakat.
2. *Substance*, pemahaman dan kemampuan birokrasi dalam mengantisipasi perkembangan masyarakat adalah dengan membuat aturan yang “sebanyak-banyaknya” agar semua permasalahan terdapat aturan didalamnya. Ini menimbulkan masalah baru yaitu “*too much rule*” yang cenderung semakin menghambat kinerja birokrasi itu sendiri dan masyarakat serta pihak swasta.
3. *Culture*, birokrasi melihat dirinya sebagai sesuatu yang harus di pertahankan, termasuk budaya kerja. Pemahaman dan kemampuan birokrasi berkaitan dengan budaya kerja adalah sebagai suatu “tradisi” yang harus dipertahankan, hal ini menyebabkan suatu budaya kerja akan dipertahankan walaupun tidak baik selama pemahaman dan kemampuan birokrasi itu tetap menganggap itu baik.

Secara Hak Asasi Manusia masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan yang maksimal dengan struktur organisasi yang baik, aturan yang responsif, dan budaya kerja birokrat yang profesional. Ini sejalan dengan berkembangnya tuntutan akan

¹² Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction*, Second. Edition (New York: W. W. Norton & Company, 1998) hal. 19

kualitas demokrasi, realisasi perlindungan hak asasi manusia dan semakin kurang efektifnya kinerja pemerintahan membuat masyarakat tidak dapat lagi mentoleransi segala bentuk penyimpangan kepercayaan publik (*abuse of public trust*) dan semakin menuntut tanggung jawab dan transparansi dari pejabat publik. Hal ini tidak terlepas dari konsep pemikiran mengenai hak asasi manusia yang telah mengalami perubahan dalam beberapa dasawarsa ini.

Ahli hukum Perancis Karel Vasak membagi perkembangan hak asasi manusia menjadi tiga generasi.¹³Generasi pertama, hak-hak sipil dan politik (*liberte*). Menurut Satya Arinanto generasi pertama inilah yang tergolong dalam hak-hak sipil dan politik terutama yang berasal dari teori-teori kaum reformis yang dikemukakan pada awal abad-17 dan abad-18, yang berkaitan dengan Revolusi Inggris, Amerika dan Perancis. Ini didasarkan pada filsafat politik individualisme liberal dan doktrin sosial ekonomi *laissez-faire* yaitu lebih menghargai ketiadaan intervensi pemerintah dalam pencarian mertabat manusia. Generasi kedua, hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (*egalite*). Hak-hak ini muncul dari tuntutan agar negara menyediakan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar setiap orang, mulai dari makan sampai pada kesehatan, dengan demikian negara harus bertindak lebih aktif, agar hak-hak tersebut dapat terpenuhi atau tersedia.¹⁴ Generasi ketiga, hak-hak solidaritas (*fraternite*). Hak-hak generasi ketiga ini sebetulnya hanya mengkonseptualisasi kembali tuntutan-tuntutan nilai berkaitan dengan kedua generasi hak asasi manusia.

Beranjak dari pendapat Karel Vasak tentang generasi hak asasi manusia, khususnya pada generasi kedua maka konsep demokrasi, *rule of law*, birokrasi yang efektif, diskresi dan desentralisasi dianggap mempunyai kapasitas untuk menjawab isu-isu seperti transparansi, akuntabilitas publik, anti-korupsi, masyarakat madani (*civil society*), hak asasi manusia dan lain-lain. Hal senada juga dikemukakan oleh Francis N.

¹³ Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, cet. 3 (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008), hal. 78

¹⁴ Termasuk dalam generasi kedua ini adalah hak atas pekerjaan dan upah yang layak, hak atas jaminan sosial, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pangan, hak atas perumahan, hak atas tanah, hak atas lingkungan yang sehat dan hak atas perlindungan hasil karya ilmiah, kesusteraan, dan kesenian.

Botchway yang mengatakan “*The element considered important include competitive democracy, the rule of law, effective bureaucracy, discretion and decentralization*”¹⁵

Menurut Maria Farida dengan diembannya tugas negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum tersebut maka pembentukan berbagai peraturan di Negara Republik Indonesia menjadi sangat penting, oleh karena campur tangan negara dalam mengurus kesejahteraan rakyat dalam bidang hukum, sosial, politik, ekonomi, budaya, lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan yang diselenggarakan dengan pembentukan peraturan negara yang tak mungkin lagi dihindarkan.¹⁶ Hal ini dipertegas dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 alinea ke-4 yang berbunyi:

Untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial

Secara prinsip adalah tugas negara yaitu pemerintah untuk melindungi Hak Asasi Manusia berdasarkan teori kontrak sosial yang dikembangkan oleh J.J. Rousseau bahwa, hak-hak tertentu dengan jelas mengenai individu-individu sebagai manusia, mereka eksis dalam keadaan alami sebelum manusia memasuki masyarakat, yang mengemuka dalam hak-hak tersebut hak hidup, hak kemerdekaan, dan hak milik.¹⁷ Adapun kesimpulan yang disampaikan yaitu saat memasuki kondisi masyarakat sipil, berdasarkan teori kontrak sosial “yang dilepaskan manusia adalah kepada negara hanyalah hak untuk menegakkan hak-hak ini, dan bukan hak-hak itu sendiri”.

Keinginan untuk mendapatkan hak-hak asasi manusia dalam bentuk pelayanan publik yang maksimal, telah memunculkan paradigma baru tentang pemerintah yaitu *good governance*. Menurut Safri Nugraha perubahan paradigma tersebut adalah pemerintah sebagai suatu organ negara menjadi pemerintah sebagai bagian suatu proses pemerintahan (*government to governance*). Di dalam literatur *governance*

¹⁵ Francis N. Botchway, *Good Governance: The Old, The New, The Principle, and The Elements*, vol I (Florida: Journal of Law 2000), hal. 209

¹⁶ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Cet. 9, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius 2007), hal. 1

¹⁷ Lloyd and Freeman, *Introduction to Jurisprudence*, Fifth. Edition, (London: Steven and Son 1985), hal. 160

didefinisikan secara variatif oleh para penulis dan beberapa lembaga nasional dan dunia. Menurut United Nation Development Programme (UNDP) *governance*, adalah "the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels". Dari pengertian tersebut dapat dimaknai bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk menjalankan atau mengelola semua urusan termasuk ekonomi, sosial sebagai pembangunan masyarakat.

Dalam menjalankan atau mengelola sumber daya ekonomi dan sosial diperlukan kerjasama semua sektor, termasuk sektor negara, sektor non-pemerintah dan peran serta masyarakat. Ketiga unsur inilah yang jika dalam prosesnya saling bersinergi akan membentuk (*governance*). Peran tunggal pemerintah dalam menjalankan dan mengelola sumber daya ekonomi dan sosial yang hasilnya didistribusikan dalam bentuk pelayanan publik, tidak relevan lagi sekarang. Semakin kompleksnya kebutuhan masyarakat tidak dapat lagi dijawab hanya dengan menambah jumlah birokrat yang tentu semakin memperlambat kinerja pemerintah, hal ini dipahami dengan pola kerja birokrasi "meja ke meja".

Perlu ditekankan bahwa kewajiban pemerintah dalam memenuhi hak asasi manusia adalah bentuk pelayanan publik kepada masyarakat dan swasta. Jika pelayanan publik itu baik maka masyarakat akan lebih teratur dan sejahtera. Sebaliknya masyarakat akan memenuhi kewajiban-kewajiban sebagai warga negara untuk menjamin stabilitas jalannya pemerintahan dan bertambahnya jumlah pemasukan bagi pemerintah dari sektor swasta sebagai wujud kewajiban swasta kepada pemerintah dalam bentuk "tax". Hal ini dapat terwujud apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh peran aktif masyarakat dan juga pihak swasta sebagai jawaban atas semakin rumitnya permasalahan dalam bernegara.

Pemerintah (*government*), pihak swasta (*private sector*), dan masyarakat madani (*civil society*) sebagai *stake holder* jika menjalankan suatu *governance* (kepemerintahan) berdasarkan prinsip-prinsip: partisipasi, penegakan hukum, transparansi. Daya tanggap, konsensus keadilan, efektif, efisien, akuntabilitas, dan visi strategis maka akan mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Untuk mewujudkan suatu

pemerintahan yang baik (*good governance*) di Indonesia tidak bisa dipisahkan dengan konsep negara demokrasi yang dipolakan dalam penyelenggaraan negara.¹⁸

Konsep demokrasi ini sebagai salah satu landasan utama mewujudkan suatu pemerintahan yang baik, mengingat pemerintahan yang dikatakan demokratis manakala dalam penyelenggaraan pemerintahan senantiasa melibatkan rakyat, serta jaringan pembuatan suatu keputusan melibatkan banyak unit politik, dan prosesnya transparan sehingga rakyat bisa mengontrol ataupun memasukkan inisiatif lewat saluran yang disediakan oleh sistem politik.

Pemerintah dan rakyat adalah elemen dari negara yang saling bersinergi untuk mewujudkan tujuan dari negara itu sendiri, sehingga mustahil untuk mengatakan bahwa tidak ada negara tanpa rakyat dan tidak ada negara tanpa pemerintah.¹⁹ Perkembangan selanjutnya bahwa pemerintah sebagai yang menjalankan kedaulatan untuk mencapai tujuan dari rakyatnya itu sendiri mengalami pasang surut dimana tidak semua keinginan rakyat tercermin dalam kebijakan yang di buat oleh pemerintah. Mewujudkan kebijakan yang di tujukan untuk menjamin ketersediaan makanan, pendidikan dan kesehatan adalah penting untuk memenuhi kewajiban terhadap jaminan hak asasi manusia.

Perkembangan manusia dalam masyarakat politik yang terorganisasi seperti negara dapat dilihat dari tingkat pemerintahan, dimana masyarakat berusaha untuk merancang hidupnya ke arah kehidupan yang lebih baik. Pemerintahan yang baik (*good governance*) ini mengindikasikan bahwa hak sipil dan politik dari warga negara tidak boleh diabaikan hanya karena jenis kelamin dan suku bangsa.²⁰ Kenyataan bahwa hak-hak tersebut haruslah terpenuhi dikarenakan manusia itu sendiri memiliki hak asasi manusia yang secara alamiah dimiliki sejak lahir sehingga jika kebijakan pemerintah menyentuh batasan toleransi dari hak asasi manusia dari rakyat tersebut maka dengan sendiri rakyat akan berusaha untuk memberikan perlawanan terhadap pemerintahnya sendiri. Selanjutnya timbulah konsep tentang pemerintahan yang baik sehingga benturan

¹⁸ Jimly Ashididqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Press, 2005), hal. 243

¹⁹ Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*, cet. 2 (Jakarta: Raja Grafindo, 1996), hal. 3

²⁰ Menurut Satya Arinanto dalam bukunya yang berjudul "Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia" mengatakan bahwa generasi HAM dibagi menjadi tiga generasi, hak-hak sipil dan politik terdapat pada generasi HAM pertama, terutama yang berasal dari teori-teori kaum reformis yang dikemukakan pada awal abad ke-17 dan ke-18. Secara umum dipengaruhi filsafat politik individualisme liberal dan doktrin sosial-ekonomi *laissez-faire*.

antara pemerintah dan rakyat dapat diminimalkan, dengan adanya konsep-konsep good governance yang di kemukakan oleh para ahli mulai mendapatkan perhatian oleh negara-negara.

Memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia adalah merupakan tugas dari pemerintahan yang baik. Adalah jelas terdapat kaitan antara hak asasi manusia dan pemerintahan yang baik karena ketika pemerintahan yang baik berusaha untuk merealisasikan jaminan terhadap hak asasi manusia dan perlindungan untuk menjalankan hak itu sendiri maka hak asasi itu sendiri dengan sendirinya menjaga stabilitas pemerintahan yang baik.²¹

Pemerintah mempunyai kewajiban memberikan perlindungan HAM kepada rakyatnya karena masing-masing merupakan elemen penting berdirinya sebuah negara. Menurut pasal 1 *Montevideo (Pan American) Convention on Rights and Duties of States*.²² bahwa:

*The State as a person of international law should possess the following qualification.*²³

1. *A permanent population*
2. *A defined territory*
3. *A government*
4. *A capacity to enter relationship with other state.*

Berdasarkan Konvensi Montevideo dapat dikatakan bahwa adalah sekumpulan orang yang secara permanen menempati suatu wilayah yang tetap, diikat oleh ketentuan-ketentuan hukum yang, melalui pemerintahannya, mampu menjalankan kedaulatannya yang merdeka dan mengawasi masyarakat serta harta bendanya dalam wilayah perbatasannya, mampu menyatakan perang dan damai serta mampu mengadakan hubungan internasional dengan masyarakat lainnya. Negara dapat dikatakan “negara” adalah jika memiliki elemen-elemen seperti : warga negara/masyarakat, pemerintah,

²¹ Sudarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang baik)*, cet.1 (Bandung: Mandar Maju, 2003), hal. 165

²² Konvensi Montevideo ini disahkan pada konferensi internasional negara-negara Amerika di kota Montevideo yang ke-7 pada 26 Desember 1933. Lima belas negara Amerika Latin yang menghadiri konferensi ini dan Amerika Serikat adalah juga merupakan peserta konvensi ini. Konvensi ini, dan terutama pasal 1 nya telah diterima dan dianggap sebagai unsur-unsur yang umum sebagai prasyarat adanya suatu negara menurut hukum internasional. Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*, cet. 2 (Jakarta: Raja Grafindo, 1996), hal.2

²³ Huala Adolf, op. cit., hal 2

wilayah, dan pengakuan internasional cermin dalam bentuk hubungan internasional.²⁴ Negara pertama haruslah memiliki masyarakat yang tinggal dalam suatu wilayah dan direpresentasikan kepentingannya melalui pemerintah.²⁵

Semua elemen haruslah saling bersatu dan bersinergi agar “negara” dapat berjalan dengan baik. Pemerintah haruslah tanggap dalam menyikapi kebutuhan dari rakyatnya demi menjaga stabilitas pemerintahan itu sendiri agar tercipta pemerintahan yang baik (*good governance*), karena manusia secara naluri alamiah selalu mencoba untuk memenuhi semua kebutuhan hidupnya, untuk mencapai keamanan kearah kehidupan yang lebih baik. Pemerintah sebagai representatif dari masyarakat haruslah dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan tersebut karena setiap individu sebagai manusia yang tergabung dalam masyarakat memiliki hak-hak fundamental yang dijamin oleh konstitusi²⁶ dan sebaliknya sebagai anggota dalam masyarakat manusia itu mempunyai kewajiban-kewajiban yang lahir sebagai konsekuensi terhadap pemenuhan hak-hak tersebut yaitu menjaga eksistensi dan kestabilan pemerintah.

Kebijakan pemerintah terhadap rakyatnya merupakan eksistensi keberadaan pemerintah itu sendiri sebagai elemen dari suatu negara yang secara mutlak harus dilaksanakan. Pemerintah itu sendiri memiliki kriteria apakah termasuk dalam katagori pemerintahan yang baik (*good govenance*) atau pemerintahan yang buruk (*bad govenance*). Tolak ukur dikatakan *good govenance* jika kebijakan itu berdampak baik dan memihak kepada masyarakat dan dikatakan *bad governance* jika kebijakan itu dilaksanakan dengan sewenang-wenang serta tidak tidak memihak kepada rakyat.²⁷

Di Indonesia sendiri masalah pemerintahan yang baik bukanlah hal yang baru, karena sejak rezim Orde Baru telah ada prinsip-prinsip yang secara umum mencerminkan pemerintahan yang baik. Namun secara kenyataan bahwa wacana pemerintahan yang baik itu hanyalah sebatas wacana yang dalam kenyataannya jauh dari apa yang dinamakan pemerintahan yang baik, karena pemerintahan yang baik itu

²⁴ Ibid, hal 7

²⁵ John Locke, *Second Treatise of Government*, Edited, with an Introduction, By C.B. McPherson, First Edition, (Indianapolis and Cambridge: Hackett Publishing Company, 1980) hal 189

²⁶ Jimly Asshidiqqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, cet. 2, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008), hal 616

²⁷ Sadjijono, *Hukum Kepolisian POLRI dan Good Governance*, cet . 1, (Surabaya: Laksbang Mediatama, 2008), hal. 239

bukanlah hanya birokrasi yang tertata baik secara struktur, substansi dan budaya kerja tetapi lebih dari itu tetapi juga memberikan perlindungan dan jaminan terhadap Hak asasi manusia yang bersifat fundamental. Permasalahan justru pada saat Orde Baru pemerintah secara kenyataannya tidak memberikan dan menjamin hak asasi manusia untuk menjalankan hak sipil dan politik.²⁸

Untuk masa sekarang setelah reformasi lapisan elemen berbicara tentang pemerintah yang baik dan pemerintahan yang berbeda dari sebelumnya, namun apakah setelah reformasi sudah terbentuk pemerintahan yang “*good governance*” sehingga harapan akan jaminan dan perlindungan hak asasi manusia dapat menjadi kenyataan, Bisakah? Dalam tulisan ini berusaha untuk mengulas indikasi kaitan antara HAM dan konsep *good governance* serta bagaimana perubahan struktur, substansi hukum dan budaya birokrasi dalam mewujudkan *good governance* di Indonesia.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah

1. Apakah kaitan antara HAM dan pemerintahan yang baik (*good governance*)?
2. Bagaimana perubahan struktur, substansi hukum dan budaya birokrasi dalam mewujudkan Pemerintahan yang baik (Good Governance) di Indonesia?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan identifikasi permasalahan sebagaimana tersebut di atas maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kaitan antara HAM dan pemerintahan yang baik (*good governance*)
2. Untuk mengetahui bagaimana perubahan struktur, substansi hukum dan budaya birokrasi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) di Indonesia.

²⁸ Satya Arinanto, Op. cit., hal 13

D. KERANGKA PEMIKIRAN

1. Kajian teori

a. Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia adalah hak-hak yang dimiliki oleh manusia semata-mata karena ia manusia.²⁹ Hak asasi manusia adalah hak-hak yang diakui secara universal sebagai hak-hak yang melekat pada manusia karena hakekat dan kodrat kelahiran manusia itu sebagai manusia,³⁰ yaitu hak-hak untuk menikmati kebebasan dari segala bentuk perhambaan, penindasan, perampasan, penganiayaan atau perlakuan apapun lainnya yang menyebabkan manusia tak dapat hidup secara layak sebagai manusia.

Jarome J. Shestack dalam karya tulisnya yang berjudul *The Philosophical Foundation of Human Rights* menjelaskan Hak Asasi Manusia sebagai hak-hak yang melekat pada manusia karena hakekat dan kodrat kelahiran manusia itu sebagai manusia yaitu.³¹

What do we mean by human 'rights'? lets us focus initially on the word 'human'. To speak of 'human' rights requires a conception of what rights one possesses by virtue of being human, of course we are not speaking here of human in the self-evident sense that those who have them are human, but in the sense that in order to have them, one need only be human

Hak-hak asasi manusia (HAM) atau sebenarnya disebut dengan istilah 'hak-hak manusia' (*human rights*) adalah hak-hak yang diakui secara universal sebagai hak-hak yang melekat pada manusia karena hakekat dan kodrat kelahiran manusia itu sebagai manusia. Dikatakan 'universal' karena hak-hak ini dinyatakan sebagai bagian dari kemanusiaan setiap sosok manusia, tak peduli apapun warna kulitnya, jenis kelaminnya, usianya, latar belakang kultural dan pula agama atau kepercayaan spiritualitasnya. Sementara itu dikatakan 'melekat' atau 'inheren' karena hak-hak itu dimiliki setiap manusia berkat kodrat kelahirannya sebagai manusia dan bukan karena pemberian oleh suatu organisasi

²⁹ Rhona. K.M.Smith *et al.*, *Hukum Hak Asasi Manusia*, cet. 1, (Yogyakarta: PUSHAM UII, tanpa tahun) hal 1

³⁰ Jimly asshidiqqie, *op. cit.*, hal. 616

³¹ Janusz Symonides, *ed.*, *Human Rights: Concept and Standards*, (Burlington: Ashgate Publishing Company, 2000), hal. 32.

kekuasaan manapun. Karena dikatakan ‘melekat’ itu pulalah maka pada dasarnya hak-hak ini tidak sesaatpun boleh dirampas atau dicabut.

Menurut Black’s Law Dictionary Hak Asasi Manusia adalah “*the freedom, immunities and benefits that according to modern values (esp. at an international level) all human beings should be able to claim as a matter of right in the society in which they live.*”³² Bahwa Hak Asasi Manusia adalah hak-hak yang harus dimiliki dalam suatu masyarakat dimana ia hidup yang berdasarkan nilai-nilai moderen dan didalamnya berisi hak kebebasan, hak perlindungan, dan mengambil manfaat atas hak-hak itu.

Pengakuan atas adanya hak-hak manusia yang asasi memberikan jaminan-secara moral maupun demi hukum kepada setiap manusia untuk menikmati kebebasan dari segala bentuk perhambaan, penindasan, perampasan, penganiayaan atau perlakuan apapun lainnya yang menyebabkan manusia tak dapat hidup secara layak sebagai manusia yang dimuliakan Allah. Berabad-abad lamanya manusia dalam jumlah masal hidup dalam keadaan tak diakui hak-haknya yang asasi demikian itu.

Manusia diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa dengan seperangkat hak yang menjamin derajatnya sebagai manusia. Hak-hak inilah yang kemudian disebut dengan hak asasi manusia, yaitu hak yang diperoleh sejak kelahirannya sebagai manusia yang merupakan karunia Sang Pencipta. Apa yang disebut hak-hak asasi manusia ini adalah sebuah konsep yang mempunyai riwayat yang panjang, terolah dan tersempurnakan serta merupakan bagian dari sejarah sosial-politik bangsa-bangsa dunia. Pada saat ini konsep dan masalah hak-hak asasi manusia tersebut telah merupakan wacana dan isu global.

Dalam konsep *rule of law* yang memberikan status tertinggi kepada segala bentuk hukum yang dihasilkan oleh kesepakatan (*the supreme lawstate*) maka tak seorangpun boleh mengingkari berlakunya hukum. Setinggi apapun kedudukannya dan sebesar apapun kekuasaannya, para pihak yang telah menyepakatkan berlakunya hukum tidaklah lagi punya kuasa untuk mengingkari

³² Bryan A. Garner, *Black’s Law Dictionary*, Eighth. Edition, (United State of America: West Thomson,1999), hal. 758

berlakunya hukum yang semula telah disepakati itu.³³ Menurut Roger Douglas dalam bukunya *Administrative Law* bahwa konsep *rule of law* yang dikemukakan oleh A.V. Dicey mempunyai pemahaman yaitu:³⁴

first, that no man is punishable or can be lawfully made to suffer in body or goods except for a distinct breach of law established in the ordinary legal manner before the ordinary courts of the land; secondly, not only that with us no man is above the law, but that here every man whatever be his rank or condition, is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of the ordinary tribunals; thirdly, the general principles of the constitution are with us the result of judicial decisions determining the rights of private person in particular cases brought before the courts

Di sini sang pembentuk atau pembuat hukum akan terikat oleh hukum yang telah dibuatnya itu. Maka, dalam konsep, hukum lalu seperti mempunyai kehidupannya sendiri, terobjektivisasi dan kemudian itu juga tidak lagi berada di ranah subjektivitas para pembuatnya. Konsep *law* sebagai hasil kesepakatan terwujud untuk menyelesaikan konflik kekuasaan, misalnya antara Raja John I dari Inggris dengan para baron yang beraliansi. Kesepakatan yang dicapai di Runnymede pada tahun 1215, yang hasilnya dituangkan ke dalam suatu piagam atau *charter* yang dinamakan *Magna Carta* yang di kemudian hari dianggap sebagai suatu konstitusi yang berfungsi membatasi kekuasaan Raja. *Magna Carta* lahir karena desakan para bangsawan terhadap Raja yang di satu pihak secara semauanya menarik pajak dan di lain pihak mengucilkan para bangsawan dari kemungkinan untuk ikut serta dalam pemerintahan. Lebih lanjut, *Magna Carta* juga dimaksudkan untuk menjamin hak-hak feodal para baron dan menjamin pula dihormati dan dilindunginya kelestarian berbagai hak yang tegak atas dasar tradisi gereja dan tradisi para *freemen* yang berstatus sebagai warga kota (*citizen*).

Setelah *Magna Charta* tercatat pula penandatanganan *Petition of Right* (1628) oleh Raja Charles I, Kalaupun mempunyai riwayat sebagai hasil tindakan kaum konservatif untuk melindungi hak-hak feodal, namun karena juga memuat

³³ J.A.G. Griffith and H. Street, *Principles of Administrative Law*, Second. Edition, (London: Sir Isaac Pitmat, 1952), hal.18

³⁴ Douglas and Jones's, *Administrative Law*, Fifth. Edition, (New York: The Federation Press, 2006) hal 24

apa yang disebut *habeas corpus* (aturan yang melarang penahanan tanpa batas) dan peradilan juri. *Magna Carta* ini kini telah diakui sebagai pendahulu yang merintis dibukanya jalan menuju apa yang kini disebut konstitusi, sebagai suatu undang-undang yang secara mendasar dikonstruksi berdasarkan prinsip bahwa kekuasaan penguasa negara itu sungguh terbatas karena harus selalu dikontrol oleh rakyat yang berdaulat dan yang karena itu juga merupakan subjek-subjek penguasaan hak-hak manusia yang asasi. Itulah hak-hak kodrat yang tak bisa dicabut (*inderogable*) atau untuk dialihkan (*inalienable*)

Kalaupun kini konsep dan masalah hak-hak manusia yang asasi itu telah berkenaan dengan berbagai kepentingan dalam berbagai bidang kehidupan, baik yang umum maupun yang dirasakan khusus oleh kaum tertentu, namun pada awal perkembangan konsep dasarnya dibatasi pada hak-hak yang berkenaan dengan kebebasan sebagai warganegara. Disini, pada awal perkembangannya apa yang disebut hak-hak asasi manusia itu merupakan produk pergulatan pemikiran dan perubahan yang ditimbulkannya dalam perikehidupan sosial-politik.

Konsep mengenai hak-hak manusia ini benar-benar merefleksikan dinamika sosial-politik dalam ikhtwal hubungan antara suatu institusi kekuasaan dan para subjek yang dikuasai. Ide dan konsep hak-hak manusia seperti ini lahir dan berkembang marak tatkala sejumlah pemikir Eropa Barat yang berpikiran cerah pada suatu zaman khususnya sepanjang belahan akhir abad ke-18 dan awal abad ke-19 mulai memainkan peranan dalam melawan absolutisme politik, hal ini sesungguhnya dikarenakan oleh kegagalan para penguasa. Dalam bahasa Maurice Cranston “Absolutism prompted man to claim rights precisely because it denied them.”³⁵

Pemikir pada saat itu mulai mempertanyakan keabsahan kekuasaan para monarki yang absolut berikut wawasan tradisionalnya yang amat diskriminatif dan memperbudak. Di negeri-negeri Barat, secara suksesif akan tetapi juga berdaya akumulatif, gagasan-gagasan baru itu mulai berpengaruh luas, dimana gerakan revolusioner untuk merealisasi cita-cita kebebasan dan egalitarianisme

³⁵ Satya Arinanto, *op. cit.*, hal. 77

(demi ketahanan dan kemakmuran bangsa) menjadi tak dapat ditahan-tahan lagi. Komunitas-komunitas warga sebangsa, diorganisasikan dalam wujud institusi politik baru yang memproklamasikan diri sebagai negara republik yang demokratis, dimana lahir secara berturut-turut di benua Amerika (Negara Federal Amerika Serikat, 1776) dan di benua Eropa (Negara Republik Perancis, 1789).

Inilah dua revolusi yang menjadikan ide demokrasi sejak masa itu menjadi ide yang lebih terpilih dan populer. Inilah revolusi yang dimaksudkan untuk membangun komunitas-komunitas politik nasional yang modern, dengan para warganya yang memperoleh jaminan untuk dilindungi hak-haknya yang asasi sebagai warga negara.³⁶

Ide dan konsep yang marak dan terus berkembang sebagai tradisi ketatanegaraan baru di negeri-negeri Barat ini merupakan reaksi atas praktik absolutisme yang tak tertahankan pada abad 17-18. Bersamaan dengan perkembangan negara bangsa yang teritorial dan mulai sekular itu, berkembanglah perlawanan terhadap pemikiran klasik yang menyatakan bahwa kemutlakan kekuasaan negara yang juga kekuasaan raja, itu merupakan refleksi kemutlakan kekuasaan Tuhan. Perlawanan bertolak dari keyakinan baru bahwa kekuasaan pemerintahan mestilah dirujuk ke kedaulatan rakyat, dan tidak langsung ke kekuasaan Tuhan. Inilah kedaulatan manusia-manusia yang semula diperintah sebagai hamba-hamba oleh para raja yang pandai berkilah bahwa titah-titah mereka merupakan representasi kehendak Tuhan.

Inilah kedaulatan rakyat awam yang kini telah mampu berartikulasi untuk menuntut pengakuan atas statusnya yang baru sebagai warga bebas pengemban hak yang kodrati, atas dasar keyakinan bahwa suara kolektif mereka adalah sesungguhnya suara Tuhan. “*Vox Populi, Vox Dei.*” Di sinilah bermulanya pemikiran ulang tentang batas-batas kewenangan raja di satu pihak dan luasnya hak dan kebebasan rakyat yang asasi di lain pihak. Dalam pemikiran baru ini, kuasa raja atau kepala negara beserta aparatnya itu kini tidak lagi boleh dikonsepsikan sebagai refleksi kekuasaan Tuhan yang oleh sebab itu juga tak

³⁶ Revolusi Perancis dianggap sebagai tonggak gerakan anti monarki di dunia, sehingga banyak mengilhami negara-negara lain untuk bangkit menjadi negara yang demokratis.

terbatas. Kekuasaan negara itu mesti terbatas dan punya batas, dibatasi oleh dan berdasarkan perjanjiannya dengan rakyat. Kekuasaan negara di tangan penguasa-penguasa pemerintahan tidak lagi dikonsepsikan sebagai kekuasaan yang berasal dari kuasa Tuhan.

Hal-hal ini yang diteorikan oleh para pemikir ketatanegaraan pada masa itu, antara lain oleh Jean J. Rousseau yang menulis *Du Contract Social* pada tahun 1776.³⁷ Rousseau inilah yang menteorikan suatu dasar pembenar moral falsafati bahwa rakyat yang bukan lagi kawula, melainkan warga itu, lewat proses-proses politik yang volunter dan sekaligus konstitusional, bersetuju untuk membatasi kebebasannya pada suatu waktu tertentu berkenaan dengan kasus-kasus tertentu demi dimungkinkannya terwujudnya kekuasaan pemerintahan pada waktu tertentu untuk urusan tertentu.³⁸

b. Good Governance

Konsep *governance* mengandung konotasi kinerja efektif yang terkait dengan manajemen publik dan maladministrasi.³⁹ Di dalam literatur *governance* didefinisikan secara variatif oleh beberapa ahli dan beberapa lembaga nasional maupun dunia. Seperti halnya dikemukakan oleh United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN-ESCAP) yang mengartikan *governance*, adalah “*the process of decision-making and the process by which decision are implemented (or not implemented)*”.⁴⁰ Dengan demikian kata “*governance*” berarti keterlibatan berbagai unsur utama yang ada dalam pengambilan keputusan tentang berbagai tujuan dan strategi bersama. Selain itu, menurut World Bank, kata *governance* diartikan sebagai “*the way state power is*

³⁷ Lloyd and Freeman, *op. cit.*, hal. 160

³⁸ Menurut Satya Arinanto, generasi-generasi HAM dibagi atas tiga: (1). Generasi pertama, pemikiran mengenai konsepsi HAM yang sejak lama berkembang dalam wacana para ilmuwan sejak era *enlightment* di eropa, meningkat menjadi dokumen-dokumen hukum internasional yang resmi. Puncaknya adalah penandatanganan *Universal Declaration of Human Right*. Elemen dasar konsepsi HAM adalah soal prinsip Integritas manusia, kebutuhan dasar manusia, dan prinsip kebebasan sipil;(2). Generasi kedua konsepsi HAM mencakup pula upaya menjamin pemenuhan kebutuhan untuk mengejar ekonomi, sosial dan kebudayaan; (3).konsepsi ini mencakup pengertian mengenai hak atas pembangunan.

³⁹ Hans-Otto Sano and Gudmundur Alfredsson, *ed.*, *Human Right and Good Governance*, First. Edition, (Netherlands: Kluwer Law International, 2002), hal. 123

⁴⁰ Safri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara dan Good Governance* (Jakarta: Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006), hal. 9

used in managing economic and social resource for development society”, yakni cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumber daya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service*.⁴¹ Pinto mengartikan *governance* sebagai praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya, dan Ganie Rochman mengartikan *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. Lebih lanjut Ganie mengatakan, bahwa dalam pengelolaan dimaksud tidak terbatas melibatkan pemerintah dan negara (*state*), akan tetapi juga peran berbagai aktor diluar pemerintah dan negara tersebut, sehingga pihak-pihak yang terlibat sangat luas.⁴²

Dari beberapa definisi di atas dapat ditelaah, bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan ditentukan adanya pelibatan beberapa unsur *stakeholder*, tidak terbatas pada pemerintah (*government*), akan tetapi juga unsur non-pemerintah (*privaat sector*) dan masyarakat (*society*). Sehingga pemerintahan (*governance*) dapat tercipta dengan baik apabila unsur-unsur dimaksud sebagai kekuatan yang sinergi dan saling mendukung serta memiliki suara dalam mempengaruhi pembuatan keputusan.

Governance merupakan paradigma baru dalam tatanan pengelolaan pemerintahan, menurut Sedarmayanti institusi dari *governance* tersebut meliputi: *state* (Negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta dan dunia swasta), dan *society* (masyarakat).⁴³ Jadi terdapat tiga pilar *governance*, yaitu: Pemerintah, sektor swasta dan masyarakat. ditegaskan lagi oleh UNDP “*it is complex mechanism, process, relationship and institutions trough which citizen and group articulate their interest, exercise their rights and obligation and mediate their*

⁴¹ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*, (Jakarta: Lembaga Administrasi dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, 2000), hal.1

⁴² Joko Widodo, *Good Governance*, cet. 1, (Surabaya: Insan Cendikia, 2001), hal.18

⁴³ Sudarmayanti, *op. cit.*, hal. 3

differences,” yakni pemerintahan adalah suatu insititusi, mekanisme, proses dan hubungan yang kompleks melalui warga negara dan kelompok-kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya, melaksanakan hak dan kewajibannya dan menengahi atau memfasilitasi perbedaan-perbedaan diantara mereka.

Definisi umum *governance* adalah tradisi dan institusi yang menjalankan kekuasaan di dalam suatu negara, termasuk (1) proses pemerintah dipilih, dipantau, dan digantikan, (2) kapasitas pemerintah untuk memformulasikan dan melaksanakan kebijakan secara efektif, dan (3) pengakuan masyarakat dan negara terhadap berbagai institusi yang mengatur interaksi antara mereka. Unsur yang terakhir dapat dilakukan melalui tiga struktur komunikasi, yaitu kewenangan, legitimasi, dan representasi.⁴⁴ *Kewenangan* adalah hak pemerintah untuk membuat keputusan dalam bidang tertentu. Walaupun ini merupakan hak dari suatu pemerintah modern, namun yang terpenting adalah bagaimana melibatkan persepsi rakyat tentang tindakan yang perlu dilakukan pemerintah. *Legitimasi* diperoleh karena masyarakat mengakui bahwa pemerintah telah menjalankan peranannya dengan baik, atau kinerja dalam menjalankan kewenangan itu tinggi. *Representasi* diartikan sebagai hak untuk mewakili pengambilan keputusan bagi kepentingan golongan lain dalam kaitannya dengan alokasi sumber daya.

Proses penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan dimaksud menghendaki adanya akuntabilitas, transparansi, terbuka, dan bertanggungjawab. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Ford Foundation sebagai salah satu lembaga yang menjadi pionir program *governance* sebagai “cara” atau “penggunaan” atau “pelaksanaan” di atas, dengan demikian *good governance* mengandung makna suatu cara dan pelaksanaan *government* yang baik, baik dalam arti tindakan atau perilaku para stakeholder dalam menjalankan pemerintahan (*government*) berlandaskan pada etika atau moral.⁴⁵

Istilah *good governance* menurut Safri Nugraha sebenarnya lebih banyak menekankan akan pentingnya pelaksanaan *governance* yang baik di suatu negara,

⁴⁴ Meuthia Ganie Rochman, “*Good Governance dan Tiga Struktur Komunikasi Rakyat dan Pemerintah*,” (makalah yang disampaikan pada Seminar tentang *Good Governance dan Reformasi Hukum*, Jakarta, Agustus 1998) hal. 4

⁴⁵ Miftah Toha, *op. cit.*, hal. 73

dan secara praktek *good governance* lebih banyak merupakan nilai ideal yang harus dicapai oleh semua pihak di suatu negara.⁴⁶ Untuk mewujudkan nilai ideal tersebut, *good governance* mensyaratkan beberapa karakteristik yaitu (1) *Participation*; (2) *Rule of Law*; (3) *Transparency*; (4) *Responsiveness*; (5) *Consensus Oriented*; (6) *Equity and Inclusiveness*; (7) *Effectiveness and Efficiency*; (8) *Accountability*.

2. Kajian konseptual

Dibawah ini akan disajikan penjelasan dan batasan tentang beberapa istilah yang terkait dengan tulisan ini.

a. Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia adalah hak-hak dasar atau hak-hak pokok yang melekat pada diri manusia secara kodrati sebagai pemberian Tuhan Yang Maha Esa dan berfungsi untuk menjamin keberadaannya berkaitan dengan hak atas hidup dan kehidupan, keamanan, kemerdekaan dan keadilan;

b. *Governance*

Governance adalah keterlibatan berbagai unsur yaitu pemerintah (*government*), masyarakat madani (*civil society*) dan pihak swasta (*private*) dalam pengambilan keputusan tentang tujuan dan strategi bersama.

c. *Good governance*

Pengertian *good governance* adalah pemerintahan (*governance*) yang dijalankan dengan sinergis dan konstruktif diantara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat berdasarkan pada prinsip dasar yaitu: partisipatoris, *rule of law*, transparansi, responsive, konsensus, persamaan hak, efektif dan efisien serta akuntabilitas.

d. Birokrasi

Suatu organisasi yang mempunyai struktur kewenangan dalam hal menjalankan aturan umum dan khusus untuk menjaga eksistensi struktur kewenangan tersebut serta untuk menjalankan administrasi sesuai dengan aturan

⁴⁶ Safri Nugraha, *et.al.*, *Hukum Administrasi Negara* (Depok: Badan Penerbit FHUI, 2005), hal. 77

e. Administrasi Publik

Administrasi Publik adalah segala aktivitas yang berhubungan dengan penentuan kebijakan publik dan pelaksanaan dari kebijakan publik yang dilaksanakan melalui proses merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan, mengkoordinasikan, dan mengontrol kegiatan dari pemerintah.

f. Maladministrasi

Adalah suatu bentuk kesalahan pemahaman serta tindakan dari birokrasi yang berakibat pada timbulnya penyimpangan-penyimpangan, seperti penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), pelanggaran kepatuhan (*equitty*), melakukan tindakan janggal (*inappropriate*), sewenang-wenang (*arbitrary*), melanggar ketentuan (*irregular*), penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) atau keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*) dan korupsi (*corruption*)

E. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dan hukum empiris yang lebih dititik beratkan pada metode penelitian hukum normatif. Pada dasarnya penelitian hukum normatif dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*), akan tetapi agar penelitian ini terhindar dari sifat yang terlalu dogmatis (normatif), maka melalui wawancara dengan narasumber penelitian hukum empiris pun perlu diketengahkan. Hal ini penting untuk diuraikan, karena perlu diketahui bagaimana hukum itu dilaksanakan atau dengan kata lain bagaimana hukum dalam geraknya (*law in action*).

Artinya pendekatan yuridis normatif atas implementasi hak asasi manusia dalam konsep *good governance* dikhususkan pada hal-hal yang terkait dengan konsep *good governance*. lebih lanjut, penelitian ini pada dasarnya juga merupakan penelitian deskriptif analitis artinya penelitian ini ingin menggambarkan secara jelas dan tepat tentang implementasi hak asasi manusia dalam konsep *good governance* di Indonesia

2. Jenis Data

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan atau data sekunder. Di dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari:
 - 1) Norma atau kaedah dasar, yaitu Undang-Undang Dasar 1945
 - 2) Peraturan perundang-undangan
 - 3) Bahan hukum yang tidak dikodifikasi
 - 4) Yurisprudensi
 - 5) Traktat
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang menjelaskan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, atau pendapat para pakar hukum
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Bab I sebagai “Pendahuluan” menguraikan latar belakang penelitian, identifikasi masalah, tujuan penulisan dan kerangka pemikiran yang memuat kajian teoritis dan konsepsional, metode penelitian serta sistematika penulisan

Bab II tentang “Konsepsi Hak Asasi Manusia” yang akan menguraikan tentang sejarah HAM, HAM dalam perspektif teori disertai perbedaan pendapat antara hak asasi manusia individual dan hak asasi manusia kolektif serta perkembangan HAM itu sendiri di Indonesia

Bab III mengenai “Kepemerintahan yang Baik” yang menguraikan pengertian tentang birokrasi sebagai mesin utama pemerintahan, munculnya maladministrasi, lahirnya prinsip *good governance*, ciri dan karakteristik dari *good governance* serta bagaimana penerapan *good governance* di Indonesia

Bab IV berbicara mengenai “Implementasi HAM dalam Konsep *Good Governance* di Indonesia” dimana terjadi pergeseran paradigma pemerintahan dari *government* menuju *governance* yang menjadikan HAM sebagai standar dari penerapan *proper administration* dan bagaimana peran utama birokrasi dalam mewujudkan *good governance* di Indonesia

Bab V sebagai “Penutup” akan merumuskan beberapa kesimpulan yang merupakan jawaban penulis terhadap permasalahan hukum yang diidentifikasi. Disini akan ditunjuk benang merah antara identifikasi masalah dan analisis pada pembahasan. Kesimpulan akan disertai beberapa saran yang berbentuk usulan atau tanggapan terhadap persoalan untuk dijadikan jalan keluar.

