

Pengarusutamaan Pelayanan Publik sebagai HAM

Pelayanan publik (*public services*) di Indonesia dalam arti ‘bagaimana negara melayani warga negaranya’, belum pernah mendapat perhatian yang memadai, bahkan cenderung terabaikan. Klaim ini menjadi absah, karena Indonesia masih tetap bertengger pada peringkat puncak negara-negara berkategori buruk dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Alasan utama dibalik buruknya pelayanan publik di Indonesia adalah belum sehatnya relasi antara negara dengan warga negaranya. Secara konvensional, relasi negara dan warga negara menempatkan warga negara sebagai pihak yang secara pasif menerima apapun bentuk pelayanan yang diterima dari negara. Namun, saat ini terjadi pergeseran yang cukup mendasar, warga negara yang semula sebagai penerima yang bersifat pasif menjadi penerima yang aktif, dalam arti dapat melakukan gugatan jika pelayanan tidak memadai.

Dalam konsep yang lebih modern, salah satu fungsi mendasar sebuah negara adalah memberikan pelayanan (*the service state*). Pelayanan merupakan salah satu bentuk pekerjaan konkret pemerintah terhadap warga negaranya (rakyatnya). Menurut Bagir Manan, konsep pelayanan harus dikaitkan dengan kesejahteraan umum, bukan sekedar sebutan *the service state* atau *verzorgingsstaat*. Pelayanan dapat terselenggara dengan baik apabila pemerintah mengetahui secara pasti kebutuhan rakyat yang dilayaninya. Selain itu, rakyat juga menyadari hak-hak yang dimilikinya sehingga apabila merasa tidak puas atas pelayanan yang diterima mereka dapat menuntut pemerintah.

Langkah penting yang harus segera dikedepankan adalah menjadikan pelayanan publik sebagai agenda prioritas yang memiliki daya paksa kepada pemerintah untuk segera merealisasikannya. Pengarusutamaan pelayanan publik (*mainstreaming public service*) sebagai bagian dari penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan respon yang tepat dan memadai. Dalam konteks ini HAM harus dipahami sebagai hubungan antara perorangan ataupun kelompok dengan negara, artinya HAM merupakan hak individu atau sekelompok manusia yang berhubungan dengan kewajiban negara dimana mereka berada. Salah satu ciri utama HAM adalah penikmatan yang sama dari semua hak dan larangan adanya diskriminasi dalam penikmatan tersebut.

Karel Vasak dengan mengacu kepada semboyan Revolusi Perancis membagi HAM menjadi tiga generasi. Semboyan “*liberte*” (kebebasan) menghasilkan HAM generasi pertama yang dikenal sebagai hak-hak sipil dan politik. Hak-hak ini disebut pula sebagai hak-hak negatif (*negative rights*) karena negara tidak dapat melakukan campur tangan. HAM generasi kedua diadaptasi dari “*egalite*” (persamaan) yang

melahirkan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dan disebut pula sebagai hak-hak positif (*positive rights*). Disebut positif karena negara diwajibkan campur tangan untuk memenuhi hak-hak tersebut. Semboyan “fraternite” (persaudaraan) melahirkan HAM generasi ketiga yang dikenal pula sebagai hak-hak solidaritas, misalnya hak atas pembangunan, hak atas lingkungan hidup yang sehat, hak-hak kolektif dari etnis minoritas. Hak-hak generasi ketiga ini masih dipandang sebagai hak-hak yang kontroversial.

Klasifikasi lain diberikan oleh Roy Gregory dan Philip Giddings (dalam Richard Bellamy dan Alex Warleigh (eds): 2001, hlm. 73) yang membagi HAM menjadi dua kategori. Pertama, hak-hak substantif (*substantive rights*), yang terdiri dari HAM generasi pertama, kedua dan ketiga. Kedua, hak-hak prosedural (*procedural rights*), yang terdiri dari dua bagian, yaitu (1) hak atas administrasi yang baik (*the right to good administration*), yaitu hak menerima perlakuan-perlakuan yang *fair*, adil dan tidak memihak dari para pejabat yang melaksanakan kewenangan publik dalam kaitan dengan hak-hak substantif, dan (2) hak mengajukan keluhan atau keberatan (*the right to complain*), hak untuk didengar (*the right to be heard*) dan hak mendapat tindakan pemulihan apabila menderita kerugian akibat tindakan pemerintah (*the right to have corrective action taken if one has suffered harm from government*).

Hak-hak substantif sudah menjadi wacana utama HAM pasca Perang Dunia ke 2 sampai saat ini dan bahkan HAM menjadi sangat identik dengan hak-hak tersebut, khususnya hak sipil dan politik. Wacana HAM menjadi sangat identik dengan isu hak-hak sipil dan politik. Tanpa mengabaikan kelemahan dan kekurangan yang faktual dan kasat mata, pemenuhan hak-hak sipil dan politik sudah relatif baik. Namun, penekanan yang relatif berlebih terhadap isu hak-hak sipil dan politik ditambah dengan kepentingan politik dari penguasa baik pada tataran nasional maupun internasional, wajah penegakan HAM menjadi bias politik. Isu HAM seringkali dipolitisasi untuk kepentingan politik tertentu dan akhirnya HAM menjadi sangat berwajah dan ber-*wijhah* (berorientasi) politik, bebas lepas dari esensi dan sisi kemanusiaan yang merupakan jiwa HAM-manusia harus merasa dimanusiakan. HAM adalah memanusiakan manusia.

Pengarusutamaan pelayanan publik sebagai bagian dari HAM mendesak untuk dilakukan, baik pada tataran wacana maupun operasional. Dalam konteks HAM, pelayanan publik merupakan refleksi dari pemenuhan hak-hak prosedural yang wujudnya adalah hak untuk mendapatkan pelayanan administrasi yang baik dan hak untuk menyampaikan keluhan dan keberatan. Dalam pelayanan publik, wajah HAM menjadi sangat “manusiawi”. HAM akan menampilkan tatanan dan perilaku manusia yang sadar terhadap kewajibannya dan memahami hak-hak yang dimilikinya. Aparat pemerintah yang mendapat mandat dan “*privilege*” dari rakyat harus “membayar”-nya lewat pelayanan yang manusiawi dan rakyat harus dapat menerima dan menikmatinya tanpa tekanan. Pelayanan publik yang manusiawi akan melahirkan HAM sebagai tatanan perilaku manusia yang memanusiakan manusia (*humanization of human being*).

Pemenuhan hak-hak prosedural akan mewujudkan wajah dan *wijah* HAM yang natural jauh dari kesan artifisial (palsu) dan superfisial (dangkal). Wacana HAM saat ini terkesan sangat berkarakter “*violence*” (kekerasan) baik secara vertikal maupun horisontal. Penegakan HAM menjadi tumpang tindih dengan hukum pidana. Akibatnya, hampir sulit dibedakan antara pelanggaran HAM dengan tindakan kriminal biasa, khususnya apabila dilihat dari sanksi hukum yang diterima pelanggar HAM. Satu-satunya yang membedakan hanyalah sanksi sosial dengan melekatkan predikat sebagai “pelanggar HAM”. Pengarusutamaan pelayanan publik sebagai HAM akan menggeser wajah dan *wijah* HAM dari karakter “*violence*” yang berorientasi korban (*victim oriented*) dan cenderung represif menjadi berorientasi kepada penghormatan dan tanggung jawab (*respect and responsibility*) terhadap nilai-nilai kemanusiaan dalam arti luas.

Hak-hak prosedural yang secara konkret berwujud pelayanan administratif harus dimaknai secara luas, bukan hanya sebagai prosedur birokratis yang kaku. Pelayanan administratif harus dimaknai sebagai wujud dari penghormatan dan tanggung jawab terhadap nilai-nilai kemanusiaan dalam arti luas. Dengan demikian, prosedur administrasi dapat memiliki dua fungsi, yaitu fungsi instrumental dan non-instrumental. Secara instrumental prosedur administrasi menjamin kebenaran hasil. Oleh karenanya, prosedur administrasi berguna untuk: (1) perlindungan hak dan kepentingan (prosedur bertindak sebagai “perisai hukum”); dan (2) pemajuan administrasi yang baik (*good administration*) dan kualitas putusan akhir, terutama jika terdapat kekuasaan diskresi (*discretionary power*). Fungsi non-instrumental berarti prosedur administrasi berperan dengan sendirinya tanpa dihubungkan dengan putusan akhir, yaitu hasil. Beberapa fungsi non-instrumental meliputi: (1) perlindungan martabat perorangan (*individual dignity*); (2) pemajuan partisipasi warga negara (dapat dikaitkan dengan demokrasi deliberasi); (3) peningkatan transparansi dan akuntabilitas; dan (4) perbaikan legistimasi (Juli Ponce, “Good Administration and Administrative Procedure”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*: Vol. 12: Iss. 2, 2005, hlm 552-553).

Menurut Ponce, prosedur administrasi membuat hak-hak fundamental dapat terlaksana. Selanjutnya Ponce mengatakan sebagai berikut: “*the double perspective of fundamental rights is clear: they are both procedural and substantial. From that point of view, administrative procedures are a constitutional element, linked to constitutional rights*” (Ponce, hlm. 577). Relasi yang menunjukkan pentingnya prosedur bagi pemenuhan hak-hak fundamental juga diperkuat oleh putusan pengadilan. Misalnya, Mahkamah Konstitusi Jerman pada perkara *Mülheim-Kärlich* menyatakan hak-hak dasar harus dilindungi oleh prosedur, yang berperan penting untuk menjamin efektivitas perlindungan hak-hak tersebut. Pengadilan HAM Uni Eropa juga menekankan relevansi aspek prosedural untuk melindungi hak-hak dalam beberapa perkara yang diperiksa, misalnya *McMichael, Buckley, and Chapman*. Perkara *Chapman* menghadirkan elemen menarik lainnya, yaitu hubungan antara hak-hak dan prosedur, termasuk hak-hak sipil dan politik serta hak-hak sosial. Dalam

perkara tersebut dinyatakan bahwa prosedur yang tidak adil atau curang dapat melanggar hak sosial juga (Ponce, hlm 577-579).

Fungsi pelayanan publik negara atau pemerintah merupakan asas dan kaidah konstitusional menurut sistem UUD 1945. Selain memuat fungsi ketertiban dan keamanan (melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia), negara wajib menjalankan fungsi pelayanan publik, yakni memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan mewujudkan keadilan sosial. Meskipun UUD 1945 hanya mengatur sebagian hak-hak prosedural, yakni hak memperoleh informasi, namun negara atau pemerintah menjamin hak-hak masyarakat dalam menerima pelayanan publik. Hal ini, antara lain, terlihat dalam UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dan lain-lain. Pasal 3 UU No. 14 Tahun 2008 mengatur beberapa tujuan yang memperlihatkan adanya jaminan atas beberapa hak prosedural, misalnya masyarakat mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak. Pasal 2 UU No. 25 Tahun 2009 menyatakan bahwa maksud pembentukan UU ini adalah “memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara negara”.

Untuk mempertajam wacana pelayanan publik, sejumlah artikel dengan topik mengenai *Judicial corruption*, HAM, budaya hukum, dan pelayanan publik, hak atas informasi publik, perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik, perdagangan internasional, perlindungan masyarakat adat, hak ekonomi, sosial dan budaya, dan pelayanan pendidikan yang ditulis para pakar di bidangnya disajikan dalam nomor ini dengan harapan dapat menjadi bahan interaksi keilmuan yang kritis dan objektif. Pemuatan artikel-artikel tersebut telah melalui proses penyuntingan baik yang dilakukan oleh mitra bestari maupun editor ahli. Meskipun demikian, substansi dari artikel-artikel tersebut tidak berarti sepenuhnya mencerminkan dan sesuai dengan pandangan redaksi. Artikel-artikel tersebut sepenuhnya merupakan pandangan dan tanggung jawab dari para penulisnya.

Bandung, Agustus 2014
Redaksi