

# PENGUATAN GOVERNANCE DAN KELEMBAGAAN DALAM MENINGKATKAN DAYA SAING BANGSA

Editor:  
Retno Sunu Astuti  
Hartuti Purnaweni  
Huntal Hutapea

Kerjasama  
Kementerian PPN/Bappenas  
dengan  
Universitas Diponegoro  
2013 - 2014



**PENGUATAN GOVERNANCE DAN  
KELEMBAGAAN DALAM MENINGKATKAN  
DAYA SAING BANGSA**

<b>UPT PERPUSTAKAAN UNDIP</b>	
No. Daft. :	3409 / KI - / FH
Tgl. :	22 - 12 - 2020

**Editor:  
RETNO SUNU ASTUTI,  
HARTUTI PURNAWENI,  
HUNTAL HUTAPEA**

# **PENGUATAN GOVERNANCE DAN KELEMBAGAAN DALAM MENINGKATKAN DAYA SAING BANGSA**

## **Tim Penulis:**

Sudharto P.Hadi; Warsito; Mudjahirin Thohir; Lita Tyiesta;  
Kismartini; Hedi Pudjo Santosa; Budi Setiyono;  
FX. Sugiyanto; R.Slamet Santoso; Hardi Warsono;  
Huntal Hutapea; Retno Sunu Astuti; Hartuti Purnaweni;  
Priyatno Harsasto; Asnawi Manaf.

## **Editor:**

Retno Sunu Astuti,  
Hartuti Purnaweni,  
Huntal Hutapea

## **Desain Cover & Isi :**

Nur Cahyadi

**Cetakan I, April 2014**

**ISBN : 978-602-097-358-6**

Dilarang mengutip atau memperbanyak  
sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa  
izin tertulis dari penerbit



**BADAN PENERBIT  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG 2014**

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Daftar Isi .....	iii
Kata Pengantar .....	1

### BAGIAN 1 PENDAHULUAN

**R.Slamet Santoso; Retno Sunu Astuti; Huntal Hutapea**

Penguatan Governance Dan Kelembagaan Dalam Meningkatkan Daya Saing Bangsa: Pengantar .....	1
---	---

### BAGIAN 2 PENDAHULUAN

**Hartuti Purnaweni**

Pengaruh Tata Kelola Dan Kelembagaan Dalam Proses Kebijakan Publik Yang Berorientasi Daya Saing .....	23
--	----

**Lita Tyesta ALW**

Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Dan Kelembagaan Yang Efisien Dan Efektif Serta Akuntabel Mendasarkan Pada Hukum Yang Responsif Untuk Mewujudkan Daya Saing Bangsa .....	61
--	----

**Hedi Pudjo Santosa**

Media Policy Dan Strategi Tata Kelola Dalam Meningkatkan Daya Saing Bangsa .....	79
---	----

### BAGIAN 3 ORGANISASI DAN KELEMBAGAAN

**R. Slamet Santoso**

Organisasi Dan Kelembagaan Inovatif Menuju Tata Kelola Yang Efisien .....	113
--	-----

**FX. Sugiyanto**

Tata Kelola Kelembagaan .....	133
-------------------------------	-----

**Hardi Warsono; Huntal Hutapea**

Arah Kerjasama Antar Daerah: Strategi Peningkatan Daya Saing Bangsa .....	150
--	-----

<b>Sudharto P. Hadi</b> Kelembagaan Dan Tata Pemerintahan Bidang Lingkungan Hidup ....	166
---	-----

#### **BAGIAN 4 SUMBER DAYA MANUSIA APARATUR**

##### **Kismartini**

Sumber Daya Aparatur Modal Utama Mewujudkan Tata Kelola Dan Kelembagaan Dalam Meningkatkan Daya Saing Bangsa .....	193
--	-----

##### **Asnawi Manaf**

Kolaborasi Pemerintah Dan Komunitas Lokal Dalam Rangka Menata Lingkungan Hunian Tidak Layak (Kumuh): Suatu Pembelajaran Dari Penanganan Lingkungan Kumuh Di Kota Pekalongan .....	227
--	-----

#### **BAGIAN 5 KEPEMIMPINAN BIROKRASI**

##### **Priyatno Harsasto**

Kepemimpinan Lokal Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik .....	251
---	-----

##### **Warsito**

Otonomi Daerah Dan Efektivitas Tata Kelola Pemerintahan .....	293
---	-----

##### **Budi Setiyono**

Mewujudkan Demokrasi Substantive Melalui Negara Kesejahteraan ( <i>Welfare State</i> ) .....	323
---	-----

#### **BAGIAN 6 BUDAYA BIROKRASI**

##### **Retno Sunu Astuti**

Budaya Birokrasi Dalam Meningkatkan Daya Saing Bangsa .....	347
---	-----

##### **Mudjahirin Thohir**

<i>Good Governance</i> Dan <i>Clean Government</i> Perspektif Sosial Budaya .....	365
Profil Narasumber Buku Undip 2014 .....	387

## KATA PENGANTAR

Kualitas kelembagaan yang buruk, khususnya birokrasi yang tidak efisien dan korup menjadi hambatan terbesar untuk meningkatkan daya saing Indonesia. Laporan yang termuat dalam WEF (*World Economic Forum*, 2013) memberi catatan khusus terhadap perilaku birokrat yang tidak efisien yang ditunjukkan dengan adanya ketidakpercayaan kepada politisi, penyimpangan penggunaan dan pemborosan uang negara. Kondisi ini tentu akan menggerus pengaruh positif perbaikan pilar-pilar lain dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik sebagai sarana pencapaian daya saing. Akumulasi buruknya birokrasi berdampak pada *governance* sebagai cara untuk mengelola pemerintahan.

Birokrasi publik di Indonesia harus diakui memiliki *hierarki* yang ketat, panjang dan cenderung mendorong para pejabatnya untuk mengembangkan perilaku “*Asal Bapak Senang*” (ABS) dan memperoleh *justifikasi* dari lingkungan karena budaya masyarakat yang *paternalis* tidak mampu menjadi sensor bagi perilaku *negative* yang muncul dari *hierarki* yang berlebihan. Budaya *paternalis* mengajarkan mengenai pola hubungan tertentu antara rakyat dan penguasa, antara bawahan dan atasan. Mereka harus menunjukkan loyalitas dan dedikasi kepada atasannya, bahkan ada kecenderungan ditunjukkan secara berlebihan. Perilaku “ABS” di kalangan pejabat birokrasi terbentuk sebagai hasil interaksi antara budaya *paternalis* yang hidup mengakar dalam masyarakat dan struktur birokrasi *weberian* yang selanjutnya menghasilkan penyakit birokrasi utamanya korupsi.

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas maka untuk meningkatkan daya saing melalui *governance* dan

kelembagaan, buku ini disusun dan dikembangkan dalam bidang- bidang: 1) Hukum, 2) Sosial budaya, 3) Sumber Daya Aparatur, 4) Media, 5) Politik dan Demokrasi, 6) Ekonomi, 7) Organisasi dan Kelembagaan, 8) Kepemimpinan, 9) Kerjasama Antar Daerah, 10) Otonomi Daerah: Hubungan Pusat dan Daerah, 11) Kebijakan, 12) Budaya Birokrasi, 13) Perencanaan Spasial dan 14) Lingkungan. Harapannya, dapat memberikan “sisi lain” dalam menata birokrasi di Indonesia.

Atas terbitnya buku ini, Universitas Diponegoro mengucapkan terimakasih kepada BAPPENAS (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional) untuk kesediaannya memberikan kesempatan dalam menyumbangkan percikan pemikiran. Kepada Tim Penulis, terimakasih untuk dedikasi dan sumbang sarannya dalam rangkaian kegiatan FGD (*focus group discussion*), secara khusus ucapan terimakasih juga disampaikan kepada Prof. Dr. Purwo Santoso, MA dari UGM (Universitas Gadjah Mada); Dr. Medelina Kusharwanti, MA dari CSIS (*Center for Strategic and International Studies*) dan Drs. Ali Mufiz, MPA dari DRD (Dewan Riset Daerah) Jawa Tengah selaku nara sumber dalam diskusi terbatas untuk memberikan masukan hingga terbitnya buku ini. Semoga masukan-masukan yang disampaikan memberi manfaat dalam skenario peningkatan daya saing demi kemajuan bangsa Indonesia.

Semarang, April 2014  
Rektor,

Prof. Sudharto P Hadi, MES, Ph.D

# MEWUJUDKAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAN KELEMBAGAAN YANG EFISIEN, EFEKTIF, DAN AKUNTABEL MENDASARKAN PADA HUKUM YANG RESPONSIF UNTUK MEWUJUDKAN DAYA SAING BANGSA<sup>1</sup>

Oleh:

Lita Tyesta ALW<sup>2</sup>

## Abstrak

*Dalam negara modern, hukum berfungsi sebagai salah satu instrumen untuk mencapai manfaat tertentu dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu dalam penyelenggaraan pemerintahan yang di dalamnya menyangkut tata kelola dan kelembagaan harus didasarkan pada hukum “yang baik” dengan landasan penyelenggaraan tata kelola yang dilandasi dengan prinsip good governance. Hukum yang baik di sini adalah hukum responsif yang mampu menghadapi berbagai situasi dan kondisi dihadapi oleh para penyelenggara pemerintahan baik internal maupun eksternal kaitannya dengan daya saing bangsa.*

**Kata Kunci :** tata kelola dan kelembagaan, hukum responsif, dan *good governance*.

---

<sup>1</sup> Tulisan ini telah diedit ulang dari paper yang semula dipersiapkan untuk *White Paper RPJMN 2015-2019 Kerjasama Undip-Bappenas*.

<sup>2</sup> Dosen Fakultas Ilmu Hukum Universitas Diponegoro

## A. PENDAHULUAN

Di dalam negara modern, fungsi negara tidak hanya sebagai penjaga malam (*watch dog*) yang hanya bertindak untuk pengamanan saja jika terjadi suatu serangan. Konsep negara modern menempatkan negara atau pemerintah berperan aktif, untuk mensejahterakan warganya, sehingga konsep negara disebut negara kesejahteraan (*welfare state*).

Amanat seperti itu juga termuat pada Pembukaan UUD 1945, yaitu mewujudkan negara Indonesia yang sejahtera. Dalam Pembukaan UUD 1945, dinyatakan bahwa pembentukan Negara Republik Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melak-sanakan ketertiban dunia yang ber-dasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Tujuan untuk mewujudkan Indonesia yang adil dan sejahtera juga dinyatakan secara tersirat dan tersurat dalam Sila kelima dari Pancasila, ialah: keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Amanat konstutisi tersebut mewajibkan negara mewujudkan kesejahteraan, khususnya melalui pembangunan ekonomi, dengan me-manfaatkan setiap potensi sumber daya nasional melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang mampu menjamin keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Syarat utama untuk mewujudkannya ialah terciptanya pemerintahan efektif dan efisien, yaitu pemerintahan yang demokratis, mampu menjalankan prinsip *good governance*, dan mampu memberi pelayanan sesuai kebutuhan masyarakat. (Taufiq Effendi, 2012), baik materiil maupun spirituil. Implementasi untuk mensejahterakan rakyat tersebut

berupa pelayanan kepada masyarakat (*public services*) dalam berbagai bidang kehidupan.

Agar negara yang dibentuk dan diselenggarakan dapat mencapai tujuan atau cita-cita nasional sebagai-mana dituangkan dalam amanat konstitusi, maka dibentuklah berbagai kelembagaan negara sebagai instrumen untuk menjalankan roda pemerintahan yang berupa lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Namun dikarenakan semakin bertambahnya urusan penyelenggaraan kenegaraan sebagai tuntutan makin kompleksnya urusan pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan tidak cukup hanya diselesaikan oleh ketiga lembaga negara tersebut tetapi perlu adanya tambahan berbagai institusi berupa komisi, badan, atau lembaga – yang kekuasaan dan kewenangannya, didasari perangkat hukum. Dengan perangkat hukum, maka lembaga-lembaga tersebut jelas kedudukan, tugas, kewenangan, hak dan kewajiban lembaga dalam tata pemerintahan. Untuk itulah hukum memiliki peran yang strategis karena hukum (1) memberi legitimasi untuk melaksanakan kebijakan Pemerintah (*public policy*); (2) mendasari peng-aturan tata kelola pemerintahan dan kelembagaan sebagai bagian dari birokrasi. Dengan adanya perangkat hukum, maka akan ada: kepastian, keadilan dan kemanfaatan.

## **B. TUJUAN**

Dalam era modern, masyarakat membutuhkan pemerintah bukan sebagai penguasa semata, tetapi juga sebagai birokrasi yang memberikan pelayanan secara lebih baik dan tanggap. Tulisan ini menggagas mengenai hukum yang seperti apa yang mampu mewujudkan tata kelola pemerintahan dan kelembagaan yang efektif, efisien dan

akuntabel, untuk melayani masyarakat dan dunia usaha. Untuk itu, dibutuhkan hukum yang menjadi landasan tugas pokok dan fungsi tata kelola dan kelembagaan sebagai bagian dari birokrasi yang mampu menyeimbangkan, dan mengatur berbagai aspek secara komprehensif. ( Effendi, 2012 )

### **C. RUANG LINGKUP PENULISAN**

1. Kondisi existing hukum yang berkaitan dengan tata kelola pemerintahan dan kelembagaan.
2. Perangkat hukum yang mampu mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, efisien dan akuntabel.

### **D. ANALISIS SITUASI**

Menempatkan hukum sebagai sebuah sistem, terdapat tiga aspek yaitu aspek: substansi, struktur, dan budaya hukum.

1. Aspek substansi, meliputi materi hukum. Yang termasuk di dalam materi hukum adalah: perencanaan hukum, pembentukan hukum, penelitian hukum, dan pengembangan hukum
2. Aspek struktur, meliputi aparatur hukum/kelembagaan, yaitu mereka yang mempunyai tugas dan fungsi untuk melakukan: (a) penyuluhan; (b) penerapan hukum; (c) penegakan hukum; (d) pelayanan hukum. Termasuk di dalamnya adalah prasarana dan sarana yang berupa fisik.
3. Aspek budaya hukum, yaitu budaya masyarakat dan budaya aparat hukumnya.

Dari ketiga aspek hukum tersebut, secara keseluruhan dapat digambarkan kondisinya sebagai berikut.

1. Substansi hukum yang berupa peraturan perundang-undangan yang ada sampai saat ini ternyata banyak yang **tumpang tindih**, selain masih parsial mulai dari proses perencanaan sampai pembentukannya, juga masih adanya ego sektor. Kondisi demikian terjadi karena memberi kewenangan kepada menteri atau pimpinan lembaga untuk membentuk RUU. Akibatnya, mereka cenderung lebih mengutamakan kepentingan untuk memperkuat kewenangan kementerian atau lembaganya, serta membatasi keterlibatan sektor lain yang terkait, lalu terjadi ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan, utamanya undang-undang sektoral, termasuk dalam implementasinya. Akibat terjadinya tumpang tindih, in-konsistensi, multi tafsir, tidak jelas bahkan adanya peraturan yang bertentangan antarperaturan yang sederajat ataupun antara peraturan yang atas dan peraturan perundang-undangan di bawahnya (disharomisasi dan disinkronisasi) mengakibatkan terhambat implementasinya. Kondisi demikian, diperparah oleh lamanya peraturan pelaksana terbentuk.
2. **Masih terdapat berbagai peraturan perundang-undangan berupa undang-undang yang inkonstitusional.** Terbukti dari data yang diperoleh di Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan untuk menguji UU yang bertentangan dengan UUD. Sampai dengan 18 Desember 2013, MK sudah menangani 181 perkara pengujian undang-undang. Dari jumlah itu, menurut Hamdan selaku Ketua MK, telah memutus 109 perkara atau 60 persen atau sebanyak 72 perkara yang tersisa. Untuk pengujian undang-undang selama tahun 2013, ada 22 perkara atau

23 persen yang dikabulkan, 51 perkara (53 persen) ditolak, 22 perkara (23 persen) tidak dapat diterima, dan 1 perkara gugur. Di samping itu terdapat 13 ketetapan perkara peng-ujian undang-undang selama tahun 2013, yakni 12 perkara (92%) ditarik kembali dan 1 perkara (8%) dinyatakan tidak berwenang, jelas Hamdan lebih lanjut. (diakses melalui [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id) tanggal 8 Des 2013). Hal demikian menunjukkan bahwa persoalan materi Undang-undang cukup banyak yang inkonstitusional. Mengapa demikian karena pada kenyataannya kecenderungan pembentuk undang-undang lebih mengedepankan kepentingan kelompok atau golongan atau sektoral tanpa mengedepankan kepentingan yang lebih luas lagi, yaitu bangsa dan negara dengan membentuk undang-undang yang didasarkan pada amanat konstitusi.

### 3. **Penegakan Hukum yang Tumpul dan Tak Pernah Tuntas**

Contoh **yang masih hangat adalah kasus** mega skandal Bank Century dan BLBI kapankah akan tuntas? Para pembunuh wartawan Udin, Marsinah, dan Munir kapankah akan terbongkar secara tuntas? Pertanyaan serupa tentu dapat diperpanjang lagi dengan sederet kasus hukum lainnya yang masih menggantung. Fenomena itu bahkan ibarat puncak gunung es dari tumpulnya penanganan hukum di Indonesia. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menyampaikan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) pertama 2013 kepada Presiden SBY. Di dalam laporannya, BPK menemukan penyimpangan Rp 56,98 triliun sepanjang semester

pertama 2013. "Seperti yang pernah kita lansir sebelumnya, temuan kita ada 13.969 kasus dengan nilai Rp 56,98 triliun," ujar Ketua BPK Hadi Purnomo dalam jumpa pers di Kantor Presiden, Jakarta, Senin (11/11/2013). Dari jumlah tersebut, sebanyak 4.589 kasus merupakan temuan yang berdampak finansial yaitu ketidak-patuhan terhadap ketentuan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian, potensi kerugian, dan kekurangan penerimaan senilai Rp 10,74 triliun. Ironisnya secara keseluruhan instansi yang berwenang telah menindaklanjuti 282 temuan atau 66,35% yaitu pelimpahan kepada jajaran/ penyidik lainnya sebanyak 40 temuan, penyelidikan sebanyak 86 temuan, penyidikan sebanyak 32 temuan, proses penuntutan dan persidangan sebanyak 22 temuan, telah diputus peradilan sebanyak 88 temuan, dan penghentian penyidikan dengan surat perintah penghentian penyidikan (SP3) sebanyak 14 temuan. Adapun sebanyak 143 temuan atau 33,65% belum ditindaklanjuti atau belum diketahui informasi tindak lanjutnya dari instansi yang berwenang.

Transaksi Gelap Aparat dan Institusi Penegak Hukum "Di sisi lain kita tahu bahwa pengadilan adalah tempat ketidakadilan, dan bahkan sampai hari ini yang namanya lembaga pemasyarakatan kita bisa memproduksi narkoba di Lapas," kata Wakil Ketua KPK, Bambang Widjojanto, di KPK, Jl HR Rasuna Said, Jakarta, Sabtu (17/8/2013) Makelar kasus ( diakses dari <http://metro.sindonews.com>. tanggal 23 Desember 2013).

Di negeri ini *Law Enforcement* diibaratkan bagai menegakkan benang basah kata lain, dari kata "sulit dan

susah untuk diharapkan”. Salah satu indikator yang memper-sulit penegakan hukum di Indonesia adalah maraknya “budaya korupsi” yang terjadi hampir disemua birokrasi dan stratifikasi sosial, sehingga telah menjadikan upaya penegakan hukum dan pemberantasan korupsi, baik markus maupun mafia peradilan hanya sebatas retorika yang berisikan sloganitas dari pidato-pidato kosong belaka. Bahkan secara faktual tidak dapat dipungkiri semakin banyak undang-undang yang lahir maka hal itu berbanding lurus semakin banyak pula komoditas yang dapat diper-dagangkan. Ironisnya tidak sedikit pula bagian dari masyarakat kita sendiri yang terpaksa harus membelinya. Di sini semakin tampak bahwa keadilan dan kepastian hukum tidak bisa diberikan begitu saja secara gratis kepada seseorang jika disaat yang sama ada pihak lain yang menawarnya. Kenyataan ini mem-perjelas kepada kita hukum di negeri ini “tidak akan pernah” memihak kepada mereka yang lemah dan miskin. (diakses dari <http://republika.co.id> tanggal 27 Desember 2013)

Komisi Yudisial sampai dengan September 2013 sudah menerima 1664 laporan dengan lima daerah terbanyak adalah DKI Jakarta (363), Jawa Timur (179), Sumatera Utara (152), Jawa Barat (123) dan Jawa Tengah (93). Dari jumlah ter-sebut telah ditindaklanjuti dengan memeriksa 183 hakim. Berdasarkan hasil pemeriksaan kemudian telah dikeluarkan 96 rekomendasi sanksi kepada Mahkamah Agung. Inilah segelintir fakta penanganan kasus hukum di Indonesia dari sisi dugaan penyimpangan keuangan negara dan problem mafia peradilan, belum lagi dengan persoalan hukum yang sarat

akan praktek transaksional dimana hukum tajam kebawah tumpul keatas, maka menjadi sebuah per-tanyaan besar bagaimana fenomena gunung es ini bisa terselesaikan? Sementara persoalannya bukan hanya pada penanganan kasus tapi juga pada lembaga yang menangani kasus penegakan hukum itu sendiri. Jadi Ini adalah persoalan sistemik mulai dari Sistem Sanksi dan UU bermasalah yang lahir dari rahim Ideologi Kapitalisme-Sekuler. (diakses dari <http://republika.co.id> tanggal 27 Desember 2013)

4. **Aspek budaya hukum.** Ada beberapa permasalahan yang muncul yaitu: melemahnya kesadaran hukum, baik bagi pemimpin, penyelenggara pemerintahan, maupun rakyat, utamanya berkait-an dengan hak maupun kewajiban. Serta melemahnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, sehingga berakibat kurang taatnya warga masyarakat terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Kondisi seperti di atas, perlu adanya perbaikan secara serius, supaya perjalanan penyelenggaraan negara yang ditopang oleh tata kelola dan kelembagaan yang bersih dapat terwujud sehingga tujuan negara sebagaimana yang diharapkan oleh cita-cita konstitusi dapat diwujudkan.

## E. TANTANGAN

Tantangan Indonesia memasuki abad ke-21 adalah :

1. Tantangan dari dalam negeri sendiri, di samping beberapa kon-disi sebagaimana diuraikan di atas, terdapat pula

antara lain, keter-batasan kemampuan sumber daya manusia, dampak krisis ekonomi dan masa transisi pasca reformasi, perkembangan teknologi, KKN yang merajalela, permodalan.

2. Tantangan dari luar makin meng-globalnya perekonomian, per-saingan ekonomi makin tajam. Sementara itu “ *technological gap*” antara negara maju dan negara berkembang semakin lebar jika Indonesia tidak segera memper-cepat pengembangan SDM dan ipteknya akan sangat ketinggalan dan akhirnya akan semakin berat mewujudkan negara kesejahteraan.
3. Perubahan-perubahan di kawasan ASEAN dan Asia Pasific sebagai konsekuensi kesepakatan APEC, AFTA, maka menjadi sangat urgen untuk melakukan pembenahan khususnya pada tata kelola kelembagaan yang menjadi bagian dari birokrasi.
4. Berbagai peraturan perundang-undangan yang dianggap kurang mendukung ke arah iklim investasi, sehingga harus dilakukan berbagai tindakan regulasi dan deregulasi (lihat Pramono, 2006).

Untuk menghadapi tantangan di atas, maka pertanyaan yang muncul adalah hukum macam apa yang mampu dihadirkan untuk meng-antisipasi berbagai tantangan yang ada baik dari dalam maupun dari luar yang dihadapi oleh Indonesia.

## **KEBIJAKAN DAN HUKUM RESPONSIF**

Pelayanan umum yang responsif sebagai implementasi dari program pemerintah didasarkan pada kebijak-an pemerintah dalam berbagai tingkatnya, yang dibedakan antara

*political policy, executive policy, administrative policy* dan *technical or operational policy* (Bintoro, 1974 : 115). Birokrasi memang diberikan kekuasaan regulasi, yaitu tindakan hukum yang sah untuk mengatur kehidupan masyarakat melalui instrumen yang disebut dengan kebijakan publik (*public policy*).

Agar kebijakan pemerintah tersebut mendapatkan kekuatan dalam pelaksanaannya, maka kebijakan tersebut memerlukan status formal atau dasar hukum tertentu. Dalam hal ini hukum yang diperlukan adalah hukum responsif yaitu hukum sebagai sarana respon terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi-aspirasi masyarakat. Hal ini sejalan dengan konsep pemikiran bahwa kemampuan memformulasikan tuntutan perubahan dan pembaharuan hukum niscaya akan mendekatkan hukum dari kepentingan dan harapan masyarakat. (Taufiq Effendi, 2013).

Berdasarkan hukum responsif akan dapat dipahami fungsi hukum dalam perspektif emansipasi masyarakat pada hukum. Perspektif tersebut merupakan tinjauan dari bawah terhadap hukum (*the bottom's up view of the law*) atau dapat juga disebut sebagai perspektif konsumen (*the consumer's perspective of the law*). Dengan perspektif ini akan ditinjau kemungkinan-kemungkinan dan kemampuan-kemampuan hukum sebagai sarana untuk menampung aspirasi masyarakat (Ronny Hanitijo Soemitro, 1993 : 39).

Dalam hal ini hukum responsif bersifat terbuka terhadap perubahan-perubahan masyarakat dan bertujuan untuk mengabdikan pada upaya meringankan beban kehidupan sosial. Demikian pula berupaya mencapai sasaran-sasaran kebijakan sosial seperti keadilan sosial, emansipasi kelompok-kelompok sosial yang dikesampingkan dan ditelantarkan, serta perlin-

dungan terhadap lingkungan hidup. Dalam Konsepsi hukum responsif ini ditekankan pentingnya makna sasaran kebijakan dan penjabaran yuridis dari reaksi kebijakan, serta pentingnya partisipasi kelompok-kelompok atau pribadi-pribadi yang terlibat dalam penentuan kebijakan.

Apabila sistem hukum diharapkan akan dapat memberikan wewenang, yang berisi ketegasan tentang maksud dan tujuan kebijakan, maka analisis hukum harus diarahkan pada pola-pola kehidupan sosial, lembaga-lembaga masyarakat dan struktur masyarakat, sehingga tujuan-tujuan hukum dapat tercapai. Demikian pula sumber potensi hukum dan sarana hukum harus dikerahkan untuk mempelajari cara-cara pemecahan terhadap masalah-masalah kemasyarakatan, pengolahan kembali lembaga-lembaga sosial, cara-cara baru dalam melakukan pengawasan, cara-cara baru untuk meningkatkan kejelasan dan pemahaman mengenai keputusan-keputusan hukum, satuan-satuan organisasi baru dan pembaharuan struktur kekuasaan. Semua hal tersebut merupakan ciri-ciri penyembuhan dengan hukum responsif (Philippe Nonet and Philip Selznick, 1978).

Dalam kenyataannya masih banyak dijumpai berbagai UU ataupun peraturan pelaksana yang di samping tumpang tindih juga tidak sesuai dengan kondisi kebutuhan masyarakatnya. Kenyataan memang menunjukkan bahwa UU adalah produk kompromi politik, tetapi dalam pembentukannya harus memperhatikan landasan filosofis yaitu nilai-nilai Pancasila. Hal ini sebagai-mana disebutkan dalam Pasal 2 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum. Hal ini mengandung makna, bahwa Pancasila

ditempatkan sebagai sumber hukum menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam lima (5) sila.

Tumpang tindih, tidak jelas, multitafsirnya berbagai peraturan perundang-undangan karena adanya kecenderungan meninggalkan nilai-nilai kebersamaan sehingga menimbulkan fenomena tarik menarik kepentingan antar sektor dan antara pemerintah pusat dan daerah. Padahal nilai-nilai kebersamaan itu sendiri sesungguhnya merupakan *the virtual of Pancasila*.

Secara akademis, praktek pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan meninggalkan ilmu tata-negara pada umumnya. Sebab berbagai peraturan perundang-undangan sebagai produk serangkaian praktek ketatanegaraan dan tata-pemerintahan harus berisi dan didasarkan sebuah nilai budaya masyarakat yang ada di seluruh Indonesia.

Ketika Pancasila dijadikan dasar dan basis filosofis/ideologis dari penyusunan praktek ketatanegaraan, mestinya struktur (baca: peraturan perundang-undangan) ketatanegaraan dimaksud harus berisi nilai-nilai Pancasila sebagai jati diri bangsa. (Soenarko, 1950).

Oleh karena itu solusi yang ditawarkan untuk mewujudkan hukum yang responsif yang diharapkan mampu untuk mewujudkan tata kelola dan kelembagaan yang profesional, efektif, dan efisien, maka hukum yang dibangun didasarkan pada hukum yang harmonis, baik secara vertikal

yang bersumber pada nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 maupun secara horizontal harus ada kesesuaian dengan berbagai peraturan perundang-undangan lain-nya. Di samping itu juga harus rasional dengan menggunakan kaidah-kaidah hukum yang baik atas dasar keseimbangan antara kehendak rakyat dan tugas serta fungsi penyelenggara negara, terutama pemerintah sebagai pelayan masyarakat. Pembangunan hukum merupakan proses yang berulang, bukanya proses yang sekali jalan, sehingga mampu membentuk jati diri bangsa yang sangat dibutuhkan dalam rangka mewujudkan Indonesia modern, adil, dan sejahtera. (Taufik, 2012 : 309).

## **F. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

### **A. Kesimpulan**

Arah politik hukum berkaitan dengan tata kelola dan kelembagaan diarahkan pada kebijakan untuk memperbaiki substansi (materi) hukum, struktur (kelembagaan) hukum, dan kultur (budaya hukum). Hukum perlu diarahkan pada hukum yang responsif agar mampu mengikuti perkembangan masyarakatnya dan mampu mewujudkan birokrasi yang mampu memberikan pelayanan prima pada masyarakat.

### **B. Rekomendasi**

1. Perlu ditinjau kembali berbagai materi perundang-undangan yang berkaitan dengan tata kelola dan kelembagaan untuk kemudian diatata ulang dengan menghasilkan hukum yang responsif yang disusun dengan memperhatikan aspirasi berbagai pihak secara selaras, dengan memperhatikan konsistensi dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1956 serta memperhatikan

kearifan lokal sebagai pijakan budaya masyarakat Indonesia.

2. Penguatan lembaga dan aparat penegak hukum supaya profesionalitasnya meningkat. Transparansi peradilan yang mampu diakses oleh semua pihak dan masyarakat. Sistem peradilan yang tidak memihak sehingga tercapai keadilan substantif.
3. Meningkatkan budaya hukum, dengan melakukan pendidikan dan sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan secara berkesinambungan serta perlunya keteladanan dari para pemimpin bangsa pada setiap lini.

Pelayanan umum yang responsif dilaksanakan berdasarkan kebijakan pemerintah di berbagai tingkatan, yang akan diimplementasikan berdasarkan hukum yang responsif yaitu hukum yang digunakan sebagai sarana respons terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi masyarakat. Hukum responsif bersifat terbuka terhadap perubahan masyarakat dan bertujuan untuk mengabdikan pada upaya meringankan beban kehidupan sosial dan mencapai sasaran-sasaran kebijakan sosial.

Terwujudnya pelayanan umum yang responsif memerlukan prasyarat adanya birokrasi yang *reinvented*, dengan kebijakannya yang dilakukan dan yang akan diimplementasikan berdasarkan hukum responsive, untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, efisien dan akuntabel.

NO	ISU	STRATEGI/TINDAKAN
1.	Disharmonisasi dan disinkronisasi peraturan perundang-undangan	Evaluasi berbagai peraturan dan penataan kembali berbagai peraturan yang didasarkan pada pembentukan peraturan yang komprehensif dengan memperhatikan 3 E (efisiensi, efektivitas dan efikasi)
2.	Peraturan perundang-undangan (UU) yang in-konstitusional	Pengujian secara berkala berbagai UU oleh MK dan segera dieksekusi oleh pembentuk UU.
3.	Lemahnya penegakan hukum	Penguatan berbagai lembaga penegak hukum dan penguatan kontrol dari masyarakat
4	Melemahnya budaya hukum masyarakat dan aparat penegak hukum	Sosialisasi dan pendidikan hukum secara berkesinambungan dan penegakan hukum yang tidak tebang pilih

## DAFTAR PUSTAKA

Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman*, Elsam, Jakarta, 1997.

Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1974.

Bay Suryawikarta, *Paradigma Reinventing Government*, Makalah pada pembekalan

Peningkatan Kinerja Pembantu Bupati/Walikota, Kerjasama Dirjen POUD dan FISIP UNPAD, Bandung, 1999.

Esmi Warasih, *Kegunaan Telaah Kebijakan Publik Terhadap Peranan Hukum Didalam Masyarakat Dewasa Ini*, Masalah-Masalah Hukum NO II 1994, FH UNDIP, Semarang, 1994.

Satya Arinanto, *Politik Pembangunan Hukum Nasional Dalam Era Pasca Reformasi*, Pidato Pada Upacara pengukuhan sebagai guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 18 Maret 2006.

Soenarko, *Susunan Negara Kita*, Djambatan, 1950.

Taufiq Effendi, *Reformasi Birokrasi dan Iklim Investasi*, Konstitusi Press, Kasanah Peradaban Hukum Dan Konstitusi, Jakarta, Desember 2012.

Kuncoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1985.

Nonet, Philippe and Selznik, Philip, *Law and Society in Transition :Toward Responsive Law*, Harper and Row Publisher, New York, San Fransisco, London, 1978.

Satya Arinanto, *Politik Pembangunan Hukum Nasional Dalam Era Pasca Reformasi*, Pidato Pada Upacara pengukuhan sebagai guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 18 Maret 2006.

The Prime Minister and the Minister of the Cabinet Office, *Responsive Public Services*, in *Modernizing Government*, London, Maret, 1999.

[www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id)

<http://Metro.Sindonews.com>

<http://republika.co.id>