

## **Desentralisasi dan Pemenuhan Hak-Hak ECOSOC Ilham Cendekia (PATTIRO)**

### **Pendahuluan**

Agenda pemenuhan hak-hak dasar, seperti hak pendidikan, hak kesehatan, hak untuk memperoleh tempat tinggal dan sebagainya, di Indonesia menghadapi tantangan besar sejak pemerintah menerapkan sistem pemerintahan desentralisasi atau otonomi daerah mulai tahun 2001. Disebut menghadapi tantangan besar karena agenda pemenuhan hak-hak dasar akan berkompetisi dengan berbagai agenda pemerintah daerah lainnya untuk menjadi prioritas pembangunan daerah. Berbagai kajian mengenai pelaksanaan otonomi daerah menyatakan bahwa pada banyak daerah agenda peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah agenda yang sangat menyita perhatian pemerintah daerah. Seringkali keseriusan pemerintah daerah untuk menggenjot tingkat PAD ini menyebabkan pemerintah daerah kurang memperhatikan, bahkan mengorbankan, pelayanan dasar pada masyarakat.

Tulisan ini akan mencoba menyoroti sejauh mana pemenuhan hak-hak dasar dilakukan oleh pemerintah daerah pada era otonomi daerah saat ini dan melihat titik-titik kritis yang menyebabkan kegagalan pemenuhan tersebut. Kemudian tulisan ini akan melakukan review sejauh mana pola relasi antara pemerintah pusat dan daerah berperan dalam fungsi pemenuhan hak-hak dasar tersebut.

### **Konsep Pemenuhan Hak-Hak Dasar**

Pemenuhan hak-hak dasar warga negara adalah salah satu fundamen untuk pencapaian tujuan dari pembangunan. Dalam paradigma pembangunan berbasis manusia (*people centered development*), pemenuhan hak-hak dasar warga negara diperlukan agar perkembangan manusia (human being), kesejahteraan, keadilan dan keberlanjutan pembangunan dapat terjadi. Dalam paradigma pembangunan sebagai pembebasan, pemenuhan hak-hak dasar adalah menjadi syarat sekaligus tujuan bagi tercapainya pembebasan.

Menurut Amartya Sen dalam bukunya *Development as Freedom*: “Pembangunan pada hakikatnya adalah pembebasan dari tirani, kurangnya kesempatan ekonomi, deprivasi sosial secara sistematis, kurangnya prasarana publik dan ketidaktoleransi atau ‘overactivity’ negara-negara yang represif”.

Pembebasan merupakan kata kunci dalam pembangunan, menurut Amartya Sen. Pembebasan yang ingin dicapai terdiri dari kebebasan politik, ketersediaan fasilitas ekonomi, ketersediaan fasilitas sosial, jaminan adanya transparansi dan jaminan keamanan sosial. Untuk mencapai pembebasan seperti itu maka yang harus dibangun adalah kapasitas dasar dari setiap manusianya, struktur sosial yang adil dan pranata (institusi) yang mendukung. Pemenuhan hak-hak dasar terutama dibutuhkan untuk terjadinya peningkatan kualitas manusia.

Dalam upaya peningkatan kapasitas manusia, pemenuhan hak-hak dasar dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar dari warga negara agar mereka dapat mencapai kondisi siap untuk pengembangan dirinya. Kebutuhan-kebutuhan dasar yang harus dipenuhi dalam pembangunan meliputi: (i) kebutuhan untuk bertahan hidup (nutrisi, papan, sandang, kesehatan, keamanan); (ii) kebutuhan sosial (pendidikan, institusi sosial yang tidak diskriminatif); (iii) kebebasan dan psikis (pendidikan, kebebasan pribadi, estetika); (iv) kesejahteraan (perlindungan dari eksploitasi, kesempatan peningkatan taraf hidup); (v) penyesuaian (pendidikan).

Di antara berbagai macam kebutuhan dasar tersebut, terdapat tiga kebutuhan dasar yang dianggap paling esensial dan sering menjadi *cross-cutting issues* untuk seluruh isu pembangunan, yaitu: kesehatan, pendidikan dan peningkatan daya beli masyarakat. United Nations for Development Programme (UNDP) menetapkan ketiga kebutuhan dasar tersebut sebagai ukuran paling penting dari indeks pembangunan manusia (*human development index*).

### **Hak ECOSOC**

Dari perspektif hak asasi manusia (HAM), makna dari hak-hak dasar warga sendiri ada dua pengertian. Pertama adalah hak-hak untuk memperoleh kebebasan menentukan nasibnya sendiri, termasuk dalam hal ini adalah kebebasan mengemukakan pendapat, bebas dari tirani, bebas berserikat dan berkumpul dan sebagainya. Dalam deklarasi universal mengenai hak-hak asasi manusia oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1945, hak-hak semacam ini dikelompokkan ke dalam hak sipil dan politik (*civic and political rights*). Pengertian kedua mengenai hak-hak dasar adalah hak untuk dapat hidup layak, mengembangkan diri dan memperoleh kualitas tertinggi dalam kehidupan. Termasuk dalam hal ini hak untuk mendapat pendidikan yang layak, hak untuk hidup dengan kualitas kesehatan setinggi-tingginya, hak untuk memperoleh kesempatan mengembangkan ekonomi, dan lain-lain. Hak-hak semacam ini oleh PBB dikelompokkan menjadi hak ekonomi, sosial dan budaya (*economic, social and cultural rights*) atau lebih dikenal sebagai hak-hak ECOSOC. Hak-hak ECOSOC tersebut kemudian banyak dikembangkan untuk keperluan analisis pembangunan dan kemudian disebut sebagai hak untuk mendapat pembangunan (*rights to development*).

Hak-hak dasar warga negara yang dibicarakan dalam tulisan ini lebih mengarah pada hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Karena relevansi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya tersebut dengan situasi otonomi daerah di Indonesia sangat tinggi.

Dalam sistem ECOSOC, seperti juga dalam sistem Human Rights lain yaitu sistem Civic and Politics (CIPOL) rights, negara yang telah meratifikasi kovenan ECOSOC wajib memberi laporan internasional secara periodik mengenai implementasi hak-hak ECOSOC di negaranya. Indonesia termasuk salah satu negara yang telah meratifikasi Kovenan ECOSOC. Ratifikasi tersebut dikukuhkan dengan UU no 19/2005. Dengan demikian Indonesia termasuk negara yang wajib memberi laporan internasional dalam pemenuhan hak-hak ECOSOC terhadap warga negaranya.

Sebenarnya hak-hak ECOSOC bukan suatu norma baru. Karena UUD 45, khususnya bagian pembukaan telah memuat banyak aspek yang menjadi prinsip dari ECOSOC. Kehadiran kovenan tersebut bukan untuk mengintroduksi nilai-nilai baru bagi bangsa Indonesia. Tetapi lebih merupakan bentuk pengkayaan alat atau pendekatan agar nilai-nilai pemenuhan hak-hak dasar masyarakat tersebut dapat diwujudkan dengan standar yang lebih jelas.

Kehadiran kovenan ECOSOC di Indonesia, setidaknya memberi warna baru mengenai permasalahan hak asasi manusia (HAM). Selama ini, HAM lebih sering diasosiasikan dengan isu-isu kekerasan, diskriminasi, konflik dan sejenisnya. Sedangkan isu-isu kemiskinan, keterbelakangan, marginalisasi dan masalah-masalah pembangunan lainnya sering disisihkan dari isu-isu HAM. Walaupun masalah tersebut diakui sebagai bagian dari masalah HAM, namun kurang mendapat perhatian dari para pembela HAM. Kehadiran kovenan ECOSOC di Indonesia diharapkan dapat menghapus cara pandang yang terpisah antara HAM dan pembangunan seperti itu. Karena pada hakekatnya hak-hak ECOSOC adalah setiap orang untuk memperoleh pelayanan pembangunan yang layak dari pemerintahnya. Sehingga paradigma mengenai penegakan HAM haruslah mencakup bagaimana pemerintah melakukan upaya untuk memenuhi hak-hak dasar warganya.

### **ECOSOC dalam Perspektif Pembangunan**

Dalam perspektif pembangunan, ECOSOC menjadi norma yang mengarahkan tujuan dari pembangunan. Tercapainya pemenuhan hak-hak dasar warga merupakan nilai utama yang terkandung dalam ECOSOC. Pembangunan yang berwawasan ECOSOC akan mengutamakan terjadinya pemenuhan hak-hak dasar warga di atas tujuan-tujuan lain. Paradigma ini sering disebut sebagai pembangunan berbasis hak (*right-based development*).

Dalam paradigma ini, setiap warga negara memiliki hak atas pembangunan. Hak tersebut meliputi hak untuk mendapat manfaat dari pembangunan dan hak untuk berperan-serta dalam pembangunan. Hak atas pembangunan dimaknai sebagai bagian dari hak setiap orang untuk mengembangkan potensi insani dirinya dan memperbaiki taraf hidupnya, baik secara individual maupun kolektif. Sebagai konsekuensi dari keberadaan hak tersebut, negara wajib mengusahakan terpenuhinya hak-hak dasar warga. Karena dengan terpenuhinya hak-hak dasar tersebut, setiap orang akan dapat mengembangkan dirinya dan memperbaiki taraf hidupnya.

Dalam sistem pembangunan seperti ini, tujuan pertumbuhan ekonomi, akan diletakkan hanya sebagai sarana untuk terjadinya pemenuhan hak-hak warga. Yang paling penting hendak dicapai dalam hal ini adalah pencapaian kualitas insani suatu bangsa. Para pemikir dalam paradigma ini percaya bahwa dengan tingginya kualitas insani suatu bangsa, maka berbagai persoalan bangsa akan dapat diatasi.

Ini berbeda dengan pembangunan dengan paradigma berbasis pasar (*market based development*) yang meletakkan pertumbuhan ekonomi sebagai tujuan akhir, sedangkan pemenuhan hak-hak masyarakat sekedar sebagai prasyarat pembangunan. Paradigma ini

memandang bahwa akumulasi kapital yang dicapai suatu bangsa akan menjadikan bangsa tersebut sejahtera dan pemenuhan hak-hak dasar warga negara baru dapat dilakukan setelah itu.

Sebagai ilustrasi, kedua paradigma tersebut berbeda, misalnya, dalam memandang pelayanan pendidikan. Paradigma berbasis pasar melihat bahwa pelayanan pendidikan kepada masyarakat harus diberikan oleh pemerintah, karena masyarakat yang terdidik dapat menjadi modal untuk menggerakkan pasar. Sedangkan pada paradigma pembangunan berbasis hak, melihat bahwa masyarakat memiliki hak untuk cerdas, bukan karena itu menjadi tuntutan pasar, tapi karena secara hakiki setiap orang berhak mengembangkan dirinya, dan kecerdasan diperlukan untuk itu. Implikasinya kedua pandangan tersebut berbeda dalam merancang sistem pendidikan nasional. Pandangan pembangunan berbasis pasar akan cenderung menyiapkan sistem pendidikan sesuai dengan yang dibutuhkan oleh industri atau tuntutan ekonomi lainnya. Atau dengan istilah lain, tidak penting menjadikan orang cerdas, yang penting bisa dapat kerja. Sedangkan paradigma pembangunan berbasis hak akan cenderung membuat sistem pendidikan yang menjadikan manusia mampu mencapai kemadiriannya.

Pembangunan dengan paradigma berbasis hak, akan memprioritaskan kebijakan dan anggarannya untuk pemenuhan hak-hak dasar warga negaranya. Dalam pengalokasian anggaran, sektor pendidikan, kesehatan dan program-program untuk peningkatan ekonomi rakyat akan menjadi prioritas. Sementara itu, kebijakan yang dibuat biasanya akan bersifat melindungi (*protective*) atau mempromosikan (*promotive*) hak-hak dasar warga. Kebijakan-kebijakan tersebut misalnya berupa perlindungan terhadap kesempatan ekonomi warga, mewajibkan dan membiayai anak untuk bersekolah, memfasilitasi pengembangan ekonomi rakyat dan sebagainya.

### **Peran Progresif Negara**

Pada hakekatnya yang diharapkan dari keberadaan kovenan ECOSOC adalah mengaktifkan peran negara dalam memenuhi hak-hak dasar warga negaranya. Seperti yang dinyatakan dalam Economic Social and Cultures (ECOSOC) Covenant pasal 2 (1), yang telah diratifikasi pemerintah RI dan dijadikan UU no. 11/2005, bahwa:

*Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji mengambil langkah-langkah, baik sendiri maupun melalui bantuan dan kerjasama internasional, terutama bantuan teknik dan ekonomi dan sejauh dimungkinkan sumber daya yang ada, guna mencapai secara progresif realisasi sepenuhnya hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini dengan menggunakan semua upaya-upaya yang memadai, termasuk pembentukan langkah-langkah legislatif.*

Peran negara dalam hal pengimplementasian hak-hak ECOSOC agak berbeda dengan peran negara dalam pengimplementasian hak-hak sipil dan politik, di mana negara diminta untuk berperan preventif dan protektif, maka dalam hal ini negara harus dituntut untuk bersikap progresif. Dalam pengimplementasian hak-hak sipil dan politik, negara cukup bertindak mencegah terjadinya pelanggaran hak-hak tersebut, baik oleh

orang/kelompok dalam negara tersebut, maupun oleh negara sendiri. Sedangkan dalam pengimplementasian hak-hak ECOSOC, negara harus secara aktif mengerahkan sumberdaya dan upaya untuk memenuhi hak-hak dasar warga negaranya. Misalnya, sebuah negara dikatakan tidak memenuhi hak-hak ECOSOC jika ia negara tidak berbuat apa-apa atas tingginya angka kemiskinan di negara tersebut.

Peran progresif negara dapat juga diartikan bahwa dalam pengimplementasian hak-hak ECOSOC yang menjadi perhatian bukan apakah negara melanggar atau tidak. Tetapi yang perlu dilihat adalah apakah negara memenuhi atau tidak. Sistem ini berbeda dengan sistem penerapan hak-hak sipil dan politik, di mana titik perhatiannya adalah pada ada tidaknya pelanggaran.

Peran progresif tersebut diwujudkan dalam bentuk pengintegrasian prinsip-prinsip ECOSOC ke dalam sistem kebijakan negara. Pengintegrasian tersebut bermakna:

- (1) Pemerintah harus memastikan bahwa semua kebijakan yang dibuatnya telah mengarah pada pemenuhan hak-hak dasar warganya.
- (2) Pemerintah harus memastikan bahwa semua permasalahan yang berhubungan dengan hak-hak dasar warga telah mendapat perhatian dalam kebijakan-kebijakan yang dibuatnya.
- (3) Pemerintah harus memastikan bahwa semua kebijakan yang dibuatnya tidak mengakibatkan berkuangnya hak-hak ECOSOC dari setiap warganya.

Indikator kuantitatif dari pemenuhan hak-hak ECOSOC dapat dilihat, misalnya, pada produk-produk kebijakan yang dibuat pemerintah, seperti rencana pembangunan dan anggaran pemerintah. Proporsi anggaran yang terlalu rendah untuk pendidikan dan kesehatan, misalnya, dapat dilihat sebagai satu indikasi dari kurangnya prioritas mengenai pemenuhan hak-hak dasar oleh pemerintah. Sebagai perbandingan, negara-negara yang menganut pendekatan *welfare-state*, seperti Canada dan negara-negara Skandinavia, mengimplementasikan ECOSOC tersebut dalam bentuk adanya jaminan bagi warganya untuk memperoleh pekerjaan, pendidikan dan kesehatan.

### **ECOSOC sebagai Instrumen Pembangunan**

Sekalipun prinsip-prinsip dalam kovenan ECOSOC bersifat universal, namun karena akan diterapkan di konteks Indonesia, maka elaborasi prinsip-prinsip ECOSOC menjadi instrumen pembangunan yang operasional perlu dilakukan. Tanpa elaborasi prinsip-prinsip dalam kovenan ECOSOC tidak akan mudah dipahami maknanya oleh pelaku-pelaku pembangunan, seperti birokrat dan legislatif di daerah. Prinsip-prinsip ECOSOC dapat dikembangkan menjadi instrumen enforcement, instrumen pengukuran dan instrumen pemberdayaan.

Sebagai instrumen enforcement, prinsip-prinsip ECOSOC digunakan untuk memastikan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, untuk melaksanakan pemenuhan hak-hak dasar. Instrumen enforcement ini akan mendorong pemerintah untuk membuat berbagai kebijakan strategis dalam rangka pemenuhan hak-hak dasar warga, sekaligus menjadi alat afirmatif bagi masuknya prinsip-prinsip ECOSOC ke dalam

kebijakan yang ada. Seperti mendorong peningkatan anggaran untuk pemenuhan hak-hak dasar warga dalaam APBD.

Sebagai instrumen pengukuran prinsip-prinsip ECOSOC dijadikan alat untuk menilai pencapaian pemenuhan hak-hak dasar warga yang dilakukan oleh pemerintah. Dalam hal ini prinsip-prinsip ECOSOC dapat dimasukkan ke dalam berbagai standar yang sudah ada seperti Standar Pelayanan Minimal (SPM). Selain itu perlu juga dilakukan inovasi dengan membuat standar-standar baru dalam penyusunan kebijakan yang menjamin diakomodasinya prinsip-prinsip ECOSOC ini dalam kebijakan-kebijakan pemerintah. Misalnya perlu didorong standar mengenai anggaran daerah yang berperspektif ECOSOC.

Sebagai instrumen pemberdayaan, ECOSOC berperan memberi jaminan bagi warga untuk menuntut agar memperoleh hak-hak dasarnya. Karena peran pemerintah penandatanganan kovenan ECOSOC adalah memenuhi hak-hak ECOSOC dari warganya maka warga bisa menggunakan segala isi dari kovenan itu sebagai dasar tuntutan. Elaborasi yang harus dilakukan terhadap prinsip-prinsip tersebut adalah dengan menjadikan isi dari kovenan ECOSOC menjadi sesuatu yang mudah dipahami warga. Masuknya / meningkatnya muatan mengenai hak-hak ECOSOC dalam kurikulum pendidikan formal diperlukan agar hak-hak ECOSOC dapat berperan sebagai instrumen pemberdayaan.

### **Sistem Desentralisasi Pemerintahan**

Sejak pemberlakuan UU 22/1999 Indonesia menganut sistem pemerintahan terdesentralisasi atau lebih sering disebut sebagai otonomi daerah. Penggantian UU tersebut dengan UU 32/2002 memang sedikit mengurangi kadar otonomi daerah, tetapi tidak merubah sistem pemerintahan yang digunakan, masih tetap sistem desentralisasi.

Proses terjadinya desentralisasi atau otonomi daerah di Indonesia dimulai dengan adanya krisis pemerintahan tahun 1998. Sebuah krisis yang muncul akibat krisis moneter 1997. Pada saat krisis tersebut, kepercayaan orang terhadap pemerintahan Orde Baru hancur. Muncul gerakan sosial yang sangat besar, sehingga rezim Jenderal Soeharto mengundurkan diri pada Mei 1998. Ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah tidak kendur dengan mundurnya Orde Baru. Berbagai macam gejolak terjadi di tanah air merefleksikan nuansa ketidakpercayaan pada negara waktu itu. Termasuk dalam hal ini, muncul ketidakpercayaan daerah terhadap pusat.

Pemerintah dibawah kepemimpinan presiden sementara BJ Habibie segera menanggapi situasi ketidakpercayaan daerah ke pusat tersebut dengan mengeluarkan UU 22/1999, yang menandai pemberlakuan sistem pemerintahan desentralisasi. Dengan itu maka peran pemerintah pusat terhadap daerah mengecil, pemerintah daerahlah yang menjadi penentu masa depan daerahnya sendiri. Dengan itu pula, krisis kepercayaan dari daerah terhadap pusat dapat dikurangi. Jika tujuan desentralisasi adalah agar pusat memperoleh legitimasi dari daerah, maka hal tersebut tercapai.

### **Makna Desentralisasi**

Pada hakekatnya desentralisasi merupakan pemindahan tugas dan wewenang dari pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah. Daerah memiliki keleluasaan untuk menentukan prioritas pembangunan. Keleluasaan tersebut disertai kebebasan untuk menentukan belanja daerah karena perpindahan wewenang tersebut disertai dengan perpindahan uang, dalam berbagai bentuknya, dari pusat ke daerah.

Dasar filosofis penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi, peningkatan kesejahteraan masyarakat, dan perluasan partisipasi aktif warga. Dalam hal ini otonomi daerah diharapkan dapat memberi kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan kebijakan regional dan lokal guna mengoptimalkan dan mendayagunakan potensi ekonomi di daerahnya.

Dilihat dari perspektif demokratisasi, otonomi daerah adalah pilihan sistem pemerintahan yang sangat baik, karena dalam sistem tersebut penentuan keputusan berada pada level terbawah. Sehingga akses masyarakat untuk mengawasi dan berpartisipasi dalam kebijakan publik sangat terbuka. Demikian pula dilihat dari perspektif pemenuhan hak-hak dasar, otonomi daerah juga cukup menjanjikan. Karena kedekatan jarak antara masyarakat dengan para pengambil kebijakan yang sangat dekat. Sehingga sangat wajar muncul harapan bahwa para pengambil kebijakan akan lebih dapat memahami permasalahan yang dialami masyarakat.

Pemerintah daerah tidak lagi bertanggung-jawab pada pemerintah pusat. Meskipun masih ada beberapa mekanisme koordinasi dari pusat ke daerah. Sebagai gantinya peran DPRD sebagai pengambil keputusan dan pengawas pembangunan di daerah meningkat pesat. Pada awal pelaksanaan otonomi daerah, peningkatan peran DPRD ini dipercayai sebagai peningkatan peran masyarakat. Karena DPRD dipercayai sebagai benar-benar representasi masyarakat. Belakangan pendapat ini mulai memudar.

Dalam sistem pemerintahan desentralisasi, sebenarnya perpindahan dari pusat ke daerah bukan hanya wewenang dan uang. Tapi juga tanggung-jawab. Pelayanan dasar yang sebelumnya menjadi tanggung jawab dari pemerintah pusat, kini beralih menjadi tanggung-jawab pemerintah daerah. Masalah munculnya wabah penyakit, misalnya, dalam masa otonomi daerah ini menjadi tanggung-jawab pemerintah daerah untuk menanggulangi sangat besar saat ini.

Ternyata, pemahaman mengenai perpindahan tanggung-jawab tersebut belum menjadi *mainstream* pemikiran dari para pejabat di banyak daerah. Baik eksekutif maupun legislatif daerah sama saja, belum ambil pusing memikirkan tanggung-jawab ini. Yang menjadi *mainstream* pemikiran baru masalah wewenang. Lemahnya komitmen pada tanggung-jawab tersebut tercermin dalam kebijakan di banyak daerah, terutama pada peraturan-peraturan daerah dan APBD. Misalnya terlalu sedikit mengalokasikan anggaran untuk pelayanan pendidikan dan kesehatan. Dan terlalu banyak mengalokasikan dana untuk kegiatan semacam Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkada Langsung).

## **Keuangan Daerah**

Keuangan daerah merupakan masalah yang sentral dalam pelaksanaan otonomi daerah. Karena ini berhubungan dengan kemampuan daerah membiayai pembangunan dan menjalankan fungsi-fungsinya. Pada era otonomi daerah ini, setiap daerah secara prinsip dituntut membiayai kebutuhannya sendiri. Walaupun pada kenyataannya ketergantungan daerah terhadap bantuan finansial pusat masih cukup tinggi di sebagian besar kota/kabupaten.

Adanya tuntutan untuk membiayai kebutuhannya sendiri tersebut menjadikan daerah berusaha menggenjot Pendapatan Asli Daerah (PAD) habis-habisan. Segala barang atau aktifitas yang ada di daerah akan dicari celahnya agar dapat menjadi sumber PAD. Mulai dari pajak anjing dan retribusi masuk terminal sampai bagi hasil keuntungan eksploitasi sumberdaya alam menjadi fokus dari pemerintah daerah untuk ditarik sebagai PAD. Pada beberapa kasus, karena begitu giatnya pemerintah daerah menggenjot PAD sampai timbul ketegangan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat, sektor swasta bahkan dengan warganya sendiri.

Dalam upaya untuk menggenjot PAD tersebut, tidak jarang pemerintah daerah melakukan swastanisasi terhadap pelayanan publik, bahkan yang termasuk dasar di daerahnya. Seperti pada pelayanan transportasi, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan dan sebagainya. Pemerintah daerah memandang aktivitas pelayanan tersebut sebagai peluang untuk menambah PAD. Hal ini merupakan tantangan nyata bagi pengimplementasian hak-hak ECOSOC di daerah.

Situasi pemerintah daerah harus membiayai kebutuhannya sendiri tersebut juga sering membuat pejabat daerah berpendapat bahwa yang harus diutamakan adalah mencari uang dahulu, baru setelah itu memikirkan pelayanan publik.

### **Pemenuhan Hak Dasar**

Pada banyak daerah terjadi ketidak-seimbangan dalam pemenuhan hak-hak dasar warga antar unsur-unsur *democracy* dan *development*. Pada satu sisi hak masyarakat yang berkaitan dengan demokrasi, seperti hak memilih dan dipilih, kebebasan pendapat, hak untuk berkumpul dan berserikat, sudah mendapat ruang yang cukup besar di negeri ini. Bahkan sudah hampir semua pemerintah daerah yang telah mengeluarkan biaya dan upaya yang cukup besar untuk memfasilitasi pemenuhan hak memilih dan dipilih, untuk menyelenggarakan Pilkada Langsung misalnya.

Tetapi pada sisi lain, hak masyarakat atas pembangunan (*development*) banyak yang terabaikan. Banyak pemerintah daerah hanya berupaya minimal dalam pemenuhan hak-hak pendidikan, kesehatan, pemukiman, pekerjaan dan hak-hak dasar lainnya. Meningkatnya jumlah anak tak mampu bersekolah, menurunnya harapan untuk hidup sehat, naiknya tingkat pengangguran dan terutama makin tingginya angka kemiskinan menunjukkan kurang kuatnya usaha pemerintah dalam memenuhi hak masyarakat atas pembangunan.

Pembangunan yang dilakukan oleh banyak pemerintah daerah saat ini, lebih mengarah pada upaya untuk peningkatan kapital daerah dalam bentuk peningkatan PAD dibanding

untuk pemenuhan hak-hak dasar warga. Kebijakan untuk peningkatan PAD memang merupakan hal penting, bahkan menjadi prasyarat, untuk terjadinya pemenuhan hak-hak dasar warga. Karena tanpa itu, daerah tidak akan memiliki uang dan tidak akan mampu membiayai pelayanan dasar kepada warganya. Tetapi yang terjadi sekarang adalah adanya keterputusan antara uang yang terkumpul di pemerintahan daerah (dalam bentuk PAD) dengan belanja untuk pelayanan dasar. Uang tersebut banyak yang tidak mengalir untuk dibelanjakan sebagai pelayanan dasar. Selain itu, seperti disebutkan di atas, seringkali upaya peningkatan PAD justru meningkatkan beban masyarakat, misalnya peningkatan retribusi bagi pedagang kaki lima (PKL) yang banyak dilakukan pemerintah daerah pada era otonomi daerah saat ini.

Komitmen pemerintah daerah untuk memenuhi hak-hak dasar warganya bukannya tidak ada. Ada. Bahkan hampir seluruh kota/kabupaten menyatakan komitmen untuk mengentaskan kemiskinan serta menjadikan biaya pendidikan dan kesehatan murah, atau bahkan gratis. Ada yang sudah benar-benar menjadi upaya, ada yang masih berbentuk tekad. Bagi yang sudah menjadi upaya nyata pun, masih ada masalah. Kebijakan pendidikan gratis, kesehatan murah atau program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, seringkali kurang terintegrasi dengan kebijakan-kebijakan daerah lainnya. Atau dapat dikatakan upaya-upaya tersebut tidak ditempatkan sebagai suatu kebijakan strategis dalam pembangunan daerah.

Tujuan pemenuhan hak-hak dasar warga dapat dicapai, jika kebijakan dan program mengenai hal tersebut ditempatkan di bagian sentral dari strategi pembangunan daerah. Artinya segala kebijakan dan kegiatan dalam pembangunan daerah ditujukan untuk pemenuhan hak-hak dasar warga. Dalam hal ini pemerintah daerah harus mengintegrasikan dan mengarahkan proses dan hasil dari pembangunan daerah untuk pemenuhan hak-hak dasar warga. Misalnya, pemerintah daerah harus mampu mengupayakan agar industri yang ada di daerah dapat semaksimal mungkin menyediakan lapangan kerja bagi warganya. Atau pemerintah menyusun rencana pembangunan infrastruktur yang mampu memberi akses pada warga di daerah terisolir untuk dapat meningkatkan taraf hidup mereka.

Jadi upaya pemenuhan hak-hak dasar tidak sekedar pemerintah bersikap “dermawan” menyumbang orang miskin dengan APBDnya, seperti dalam bentuk pendidikan gratis, kesehatan murah, atau bahkan membagi-bagi uang buat kelompok miskin. Upaya tersebut memang harus dilakukan, tetapi itu tidak menjadi strategis jika tidak dikaitkan dengan sektor-sektor kebijakan lain. Khususnya sektor yang memberi dampak ekonomi dominan.

Masalah lain dalam pemenuhan hak-hak ECOSOC ini adalah masalah ketidak-utuhan upaya atau kebijakan pemerintah. Ketidak-utuhan tersebut terjadi ketika suatu upaya atau kebijakan hanya untuk menangani sebagian kecil dari masalah yang dihadapi warga. Misalnya, di beberapa daerah ada kasus bahwa pemerintah menjadikan murah biaya kesehatan di Puskesmas, tetapi tidak pemerintah tidak membiayai secara memadai aktivitas dari Puskesmas tersebut. Akibatnya banyak Puskesmas yang kemudian tidak serius lagi dalam memberikan pelayanan kepada pasien-pasiennya. Atau Puskesmas tersebut mengembangkan sendiri segmen *profit centre*. Dalam segmen ini pasien harus

membayar agak mahal, dan dilayani lebih baik. Sehingga hanya pasien yang dapat membayar mahal yang akan mendapat pelayanan yang baik. Selan itu, dalam kasus pelayanan pendidikan, banyak pemerintah daerah menjadikan gratis biaya bagi pendidikan dasarnya. Tetapi tidak membuat program buku paket, sehingga muncul kebutuhan buku-buku tambahan yang harus dibeli oleh siswa. Hal ini mengakibatkan tetap tingginya biaya pendidikan dasar bagi kelompok miskin.

### **Tantangan dalam Pemenuhan Hak Dasar Warga**

Terdapat berbagai persoalan dalam era otonomi daerah ini yang menjadi tantangan bagi pemenuhan hak ECOSOC bagi warga. Beberapa persoalan tersebut dapat dikelompokkan dalam tiga kelompok besar yang meliputi: persoalan pembiayaan, persoalan strategi pembangunan dan persoalan kapasitas pelaku pembangunan di daerah.

Persoalan kebutuhan biaya yang besar bagi daerah untuk memenuhi hak-hak dasar warganya merupakan persoalan yang banyak disoroti dalam otonomi daerah ini. Dr. Raksaka Mahi (2004) menyatakan bahwa beban daerah terlalu berat untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Karena pada awal desentralisasi pemerintah pusat memandang bahwa alokasi uang yang diberikan ke daerah sudah sangat besar, sehingga pemerintah pusat yakin untuk mendesentralisasikan hampir semua tugas-tugas pelayanan publik. Ternyata pada pelaksanaannya, tugas yang dilimpahkan membutuhkan biaya lebih besar daripada yang diperkirakan.

Tingginya biaya untuk pelaksanaan desentralisasi ini bukan semata-mata karena beban biaya untuk penyelenggaraan pelayanan publik. Tetapi ini terjadi juga akibat tingginya biaya politik dalam pelaksanaan otonomi daerah. Posisi Kepala Daerah yang sebelum otonomi daerah lebih sebagai kepala birokrasi bergeser ke peran yang lebih politis menimbulkan kebutuhan biaya politik. Belakangan peranan politis ini juga mulai muncul pada pejabat-pejabat di bawah kepala daerah. Relasi antara kepala daerah dengan pelaku-pelaku dominan di daerah (baik pelaku politik seperti DPRD, tokoh-tokoh masyarakat dan sebagainya maupun pelaku-pelaku ekonomi seperti pelaku bisnis, industriawan, dan sebagainya) banyak diwarnai oleh kepentingan politik dari Kepala Daerah. Pola hubungan yang berkembang adalah pola transaksional di mana Kepala Daerah berusaha mengakomodasi kepentingan pelaku-pelaku tersebut dengan tujuan menggalang dukungan politis. Sikap akomodatif kepala daerah itu seringkali termanifestasi misalnya dalam bentuk pengalokasian anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) untuk pelaku-pelaku dominan tersebut. Sebagai contoh dalam APBD Kota Bandung dari tahun ke tahun selalu tercantum alokasi untuk bantuan organisasi massa (Ormas). Hal tersebut karena tokoh-tokoh ormas adalah pelaku-pelaku politik dominan di Kota Bandung. Pengalokasian anggaran untuk kepentingan politik seperti itu mengurangi ketersediaan anggaran daerah untuk menyelenggarakan pelayanan publik.

Persoalan strategi pembangunan yang berkontribusi terhadap kegagalan pemenuhan pelayanan dasar akan diuraikan di bawah ini. Penggenjotan PAD adalah salah satu strategi yang paling menonjol di banyak pemerintah daerah. Banyak daerah meyakini bahwa mereka harus melakukan penggenjotan PAD agar mereka dapat melaksanakan fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Kebijakan penggenjotan PAD ini, meskipun

bukan suatu strategi yang salah untuk kemandirian ekonomi daerah, tetapi seringkali menimbulkan beban bagi masyarakat karena pemerintah salah menetapkan objek PAD. Di banyak daerah pemerintah menetapkan sektor-sektor pelayanan dasar sebagai objek ekonomi dari PAD. Misalnya, pemerintah daerah mengenakan target bagi pusat pelayanan kesehatan masyarakat (Puskesmas) untuk menghasilkan pemasukan dengan jumlah tertentu bagi PAD. Di beberapa daerah lain, pemerintah daerah memasukan pasal-pasal tertentu dalam Peraturan Daerah mengenai Pendidikan agar pemerintah dapat mengenakan banyak pungutan dalam kegiatan pendidikan.

Dalam kasus penggenjotan PAD yang dikemukakan di atas, nampak bahwa banyak pemerintah daerah belum memiliki strategi yang komprehensif untuk kemandirian ekonomi daerah. Pemerintah daerah masih berpikir jangka pendek dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan daerah. Yaitu yang penting ada uang *cash*, tanpa melihat efeknya terhadap struktur ekonomi daerah. Dari hal tersebut, juga nampak belum adanya strategi yang mampu melihat bahwa upaya mewujudkan kemandirian ekonomi daerah tersebut dapat sejalan dengan upaya pemenuhan hak-hak dasar masyarakat. Peningkatan kualitas insani dari masyarakat daerah, yang dapat dicapai dengan pemenuhan hak-hak dasar mereka, belum dilihat sebagai potensi untuk kemandirian ekonomi daerah.

Persoalan berikutnya adalah kapasitas pelaku pembangunan daerah. Persoalan kapasitas di sini lebih dilihat sebagai persoalan kapasitas institusional, bukan kapasitas individual. Setelah lima tahun melaksanakan pemerintahan dengan sistem otonomi daerah, nampaknya situasi transisional masih dialami oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan pelayanan publik bagi warganya. Pemerintah daerah belum dapat menemukan pola pelayanan dasar yang mampu memenuhi kebutuhan dasar dari warganya. Berbagai pendekatan baru, seperti survey Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM), pembuatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), masih dilakukan sekedar sebagai formalitas birokrasi dan belum menyentuh esensi dari pemenuhan hak-hak dasar manusia.

Situasi yang lebih baik terjadi dalam pelayanan administratif pemerintah daerah. Beberapa daerah, misalnya Solok, Gorontalo, Jember, Sragen, Kota Pekalongan, Kota Surakarta, dan Kota Yogyakarta yang menerapkan banyak *improvement* dalam menyelenggarakan pelayanan administratif. Seperti pelayanan pembuatan KTP, pengurusan ijin dan sebagainya.

### **Partisipasi Publik dan Pemenuhan Hak-Hak ECOSOC**

Salah satu semangat yang terkandung dalam pembentukan sistem desentralisasi adalah keinginan agar warga dapat berperan aktif dalam proses-proses pembangunan yang dilakukan pemerintah. Peran aktif tersebut dapat berbentuk dukungan maupun intervensi. Dalam bentuk dukungan, peran aktif warga dilakukan dengan keikutsertaan dalam pelaksanaan pembangunan, membayar pajak, menjaga fasilitas umum dan sebagainya. Sementara peran aktif warga dalam bentuk intervensi meliputi pengawasan terhadap proses-proses pembangunan, pengusulan kebijakan, penilaian hasil pembangunan dan sebagainya.

Sejalan dengan semangat desentralisasi paradigma *good governance* memandang bahwa intervensi warga terhadap kebijakan pemerintah daerah bukan lagi dianggap sebagai gangguan terhadap proses pembangunan daerah. Tetapi justru dianggap sebagai bagian penyeimbang, agar proses pembangunan berjalan sesuai kebutuhan masyarakat dan menjaga supaya tidak terjadi penyelewengan oleh pemerintah sebagai pelaksana pembangunan. Dalam paradigma ini, pemerintah harus mampu mengelola usulan, penilaian, bahkan ketidak-puasan dari masyarakat menjadi input positif dalam pembangunan daerah.

Dalam konteks pemenuhan hak-hak ECOSOC, peningkatan intervensi warga dalam bentuk partisipasi publik adalah hal yang sangat positif, bahkan suatu keharusan. Peningkatan partisipasi publik akan merubah konstelasi aktor pembangunan daerah. Tanpa partisipasi publik maka, konstelasi aktor pembangunan pada era otonomi daerah ini akan didominasi oleh birokrasi daerah dan DPRD, tanpa pengawasan baik dari atas (pemerintah pusat) maupun dari bawah (masyarakat). Situasi tersebut akan menjadikan berbagai tantangan dalam pemenuhan hak-hak dasar, seperti yang disebutkan di atas, tidak tertangani. Masuknya aktor masyarakat akan mengurangi dominasi dari birokrasi dan legislasi daerah, meningkatkan kualitas strategi, rencana dan anggaran pembangunan, sekaligus menjadi motivasi bagi birokrasi dan legislasi daerah untuk mengembangkan kapasitasnya.

Keterlibatan masyarakat dalam penyusunan anggaran dan kebijakan daerah, atau dalam pengawasan pembangunan pada umumnya akan memperbesar peluang masuknya agenda-agenda pemenuhan hak ECOSOC dalam kebijakan pembangunan daerah. Jika dilakukan dengan tanpa manipulasi, partisipasi publik akan meningkatkan kualitas dari kebijakan pemerintah daerah. Karena pemerintah akan dapat menyusun kebijakan dengan perspektif masyarakat, bukan perspektif birokrasi seperti yang biasa dilakukan sebelumnya.

Sejauh ini, dalam pelaksanaan otonomi daerah, banyak pemerintah daerah telah mulai membuka ruang partisipasi masyarakat dalam pengawasan dan pengusulan kebijakan publik daerah. Misalnya dalam bentuk musyawarah perencanaan pembangunan partisipatif, misalnya yang dikenal sebagai Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes), pembuatan sistem pengaduan melalui SMS dan lain-lain. Di beberapa daerah ruang partisipasi masyarakat yang dibuka tersebut telah meningkatkan pemenuhan hak-hak dasar warga. Hal ini merupakan fenomena positif untuk mendorong pemenuhan hak-hak dasar warga.

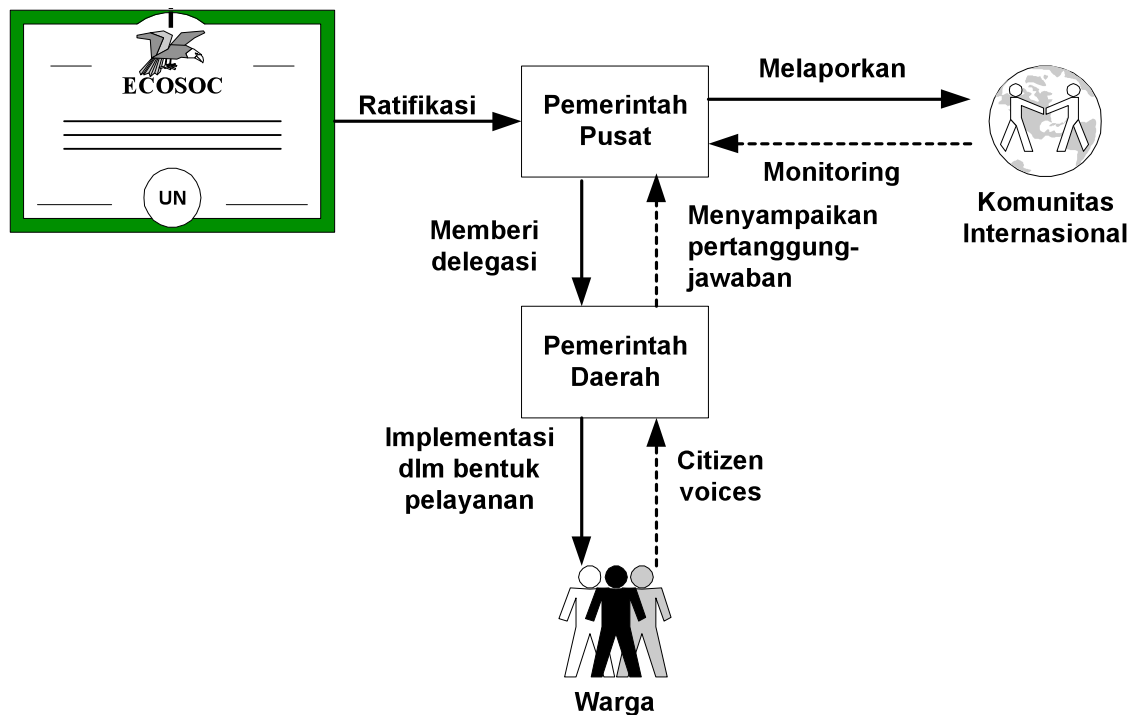
Tetapi partisipasi publik sendiri memiliki banyak keterbatasan. Pertama, keterbatasan metodologis. Keterbatasan metodologis dari partisipasi publik seperti belum adanya metode yang dapat mencegah partisipasi publik diintervensi oleh kelompok-kelompok dominan dalam masyarakat atau belum dapat dilakukannya penentuan siapa yang sebenarnya disebut publik. Kedua, keterbatasan kapasitas peserta mengenai strategi pembangunan. Sulit biasanya mengharapkan muncul usulan mengenai strategi pembangunan dari forum perencanaan masyarakat. Berdasarkan keadaan itu, jika persoalan pemenuhan ECOSOC adalah hanya karena masalah prioritas kebijakan, maka

partisipasi publik dapat menjadi alat pemaksa bagi pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warganya. Tetapi jika persoalannya berasal dari keterbatasan strategi pembangunan, misalnya karena tidak ada biaya untuk pemenuhan hak-hak dasar, maka partisipasi publik tidak tepat diharapkan untuk dapat memecahkan masalah itu.

Nampaknya harus disadari bahwa walaupun intervensi warga terhadap pemerintah daerah penting, tetapi itu tidak dapat diharapkan terlalu banyak untuk mengubah keadaan saat ini. Karena kekuatan dari masyarakat untuk memaksa pemerintah memenuhi hak-hak dasar warganya masih terbatas. Perlu diingat bahwa konsolidasi kelas menengah untuk memperjuangkan hak-hak publik masih lemah. Sementara kelas miskin masih belum mampu lepas dari berbagai persoalan keseharian yang melilitnya, sehingga sulit mengharapakan peran aktif mereka untuk memperjuangkan hak-haknya.

### Sistem ECOSOC dan Desentralisasi

Sistem ECOSOC dalam konteks desentralisasi di Indonesia dapat digambarkan dalam skema di bawah ini. Sebagai keterangan, garis panah tegas yang digambarkan dalam skema tersebut menyatakan relasi yang telah ada saat ini. Sementara garis panah putus-putus menyatakan relasi yang seharusnya ada agar hak-hak ECOSOC dapat lebih terjamin pengimplementasiannya.



Dalam sistem ECOSOC, penandatanganan kovenan adalah negara atau pemerintah pusat. Karena itu yang dituntut mengimplementasikan adalah pemerintah pusat. Pemerintah pusat pulalah yang wajib membuat laporan periodik kepada masyarakat internasional, dalam hal ini PBB. Pada sistem desentralisasi di Indonesia saat ini, yang mungkin

melakukan pengimple-mentasian hak-hak ECOSOC adalah pemerintah daerah. Karena tugas beserta kewenangan untuk menyelenggarakan pelayanan publik berada di daerah. Uang untuk itu telah dibagikan ke daerah. Sehingga performansi dari pemenuhan hak-hak ECOSOC ada di daerah. Pada sistem yang ada saat ini, posisi warga hanya merupakan penerima dari layanan oleh pemerintah. Artinya, terpenuhi atau tidaknya hak-hak dasar warga tergantung bagaimana inisiatif dan kemauan pemerintah.

Sistem yang lebih ideal adalah seperti yang digambarkan dalam garis putus-putus. Garis putus-putus tersebut menggambarkan relasi keseimbangan yang harus diciptakan agar pemenuhan hak-hak dasar warga dapat terjadi. Untuk itu yang perlu dilakukan adalah penguatan kemampuan warga untuk menyampaikan suaranya (*citizen voice*). Hal tersebut dapat dilakukan di antaranya dengan memperkuat kapasitas partisipasi warga dan perbaikan institusi partisipasi warga. Kemudian, perlu juga dilakukan mekanisme pertanggung-jawaban pelaksanaan hak-hak ECOSOC oleh pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Hal ini bukan upaya resentralisasi, tetapi lebih merupakan bagian dari pertanggung-jawaban pemenuhan hak-hak ECOSOC dari pemerintah daerah kepada masyarakat internasional. Selain itu, mekanisme monitoring oleh masyarakat internasional kepada pemerintah nasional merupakan satu bagian yang penting untuk memastikan pemenuhan hak-hak dasar tersebut.

### **Kesimpulan dan Rekomendasi**

Berdasarkan pembahasan yang disampaikan di atas, kami melihat terdapat beberapa hal yang perlu dipikirkan menjadi agenda untuk mendorong terjadinya pemenuhan hak-hak dasar pada era desentralisasi ini.

Pertama, prinsip-prinsip ECOSOC perlunya didorong agar dapat menjadi instrumen-instrumen yang lebih praktis bagi pemerintah daerah dalam penyusunan kebijakan dan anggaran daerah. Prinsip-prinsip ECOSOC tersebut dapat dibentuk menjadi instrumen enforcement, instrumen pengukuran dan instrumen pemberdayaan, seperti yang disampaikan di atas.

Kedua, pemenuhan hak-hak dasar menuntut pemerintah daerah untuk mengalokasikan anggaran dalam jumlah yang cukup besar. Sementara sumber pembiayaan daerah sangat terbatas di sebagian besar daerah di Indonesia. Karena itu perlu dipikirkan bagaimana model yang paling baik bagi setiap daerah dalam membuat kebijakan peningkatan PAD. Karena seperti diungkapkan di atas, penggenjotan PAD seringkali kontraproduktif dengan maksud pemenuhan hak-hak dasar masyarakat, pada satu sisi. Sementara pada sisi lain, penggenjotan PAD seringkali dirasakan oleh daerah sebagai sesuatu yang mutlak diperlukan. Karena tanpa itu pemerintah daerah tidak dapat mengatasi keterbatasan anggaran daerah, sehingga berakibat pada terbengkalainya pemenuhan hak-hak dasar.

Ketiga, terkait dengan masalah pembiayaan di atas, perlu juga dipikirkan bagaimana strategi pengalokasian dana. Apakah dana dialokasikan langsung pada sektor-sektor yang dapat dirasakan langsung oleh kelompok-kelompok masyarakat miskin, seperti sektor kesehatan, pendidikan dan permodalan kecil. Atau perlu dibuat semacam grand-design

kebijakan strukturalis, yang tidak mengarah pada sektor-sektor yang dirasakan langsung oleh masyarakat, tetapi secara jangka diharapkan berefek positif bagi sektor-sektor tersebut. Seperti strategi industrialisasi yang diharapkan dapat membuka lapangan kerja dan memberi income bagi daerah yang cukup untuk pemenuhan hak-hak dasar.

Keempat, perlu dipikirkan bagaimana bentuk partisipasi publik yang efektif agar masyarakat memiliki daya yang cukup untuk menuntut pemenuhan hak-hak dasarnya. Dalam hal ini perlu diperhatikan bagaimana mengatasi persoalan kapasitas partisipasi masyarakat serta persoalan kualitas institusi dan mekanisme partisipasi yang ada. \*\*\*