

KEBIJAKAN SOSIAL DAN OTONOMI DAERAH

Baharuddin Thahir

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

ABSTRACT

***Social Policy and Regional Autonomy.** The policy of decentralization and the practice of regional autonomy in Indonesia is a tool in the realization of the ideals of justice, democracy and the welfare of the people. This study aims to discuss social policy and regional autonomy in accordance with the author's understanding of the various sources obtained. This study uses a qualitative approach with descriptive methods. Data collection techniques in this study, the authors use literature review. In other words all efforts made by the author to gather information that is relevant to the topic or problem being discussed. The results show that the practice of governance today shows that social policy has been carried out. The national government and the regional government make social policy a matter that must be done in implementing government affairs. In decentralization, social policy has its own place in implementing government affairs. In that context social policy is understood as a policy and program run by the government, which is designed to improve people's welfare or increase human dignity.*

***Keywords:** social policy, local government, regional autonomy.*

ABSTRAK

Kebijakan Sosial dan Otonomi Daerah. Kebijakan desentralisasi dan praktik otonomi daerah di Indonesia merupakan alat dalam rangka terwujudnya cita-cita keadilan, demokrasi dan kesejahteraan rakyat. Kajian ini bertujuan membahas kebijakan sosial dan otonomi daerah sesuai dengan pemahaman penulis dari berbagai sumber yang diperoleh. Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Teknik pengumpulan data dalam kajian ini, penulis menggunakan kajian pustaka. Dengan kata lain segala usaha yang dilakukan oleh penulis untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang sedang dibahas. Hasilnya menunjukkan bahwa praktik pemerintahan dewasa ini menunjukkan bahwa kebijakan sosial telah banyak dilakukan. Pemerintah nasional dan pemerintah daerah menjadikan kebijakan sosial sebagai suatu hal yang wajib dilakukan dalam pelaksanaan urusan pemerintahan. Dalam desentralisasi, kebijakan sosial memperoleh tempat tersendiri di dalam pelaksanaan urusan pemerintahan. Dalam konteks itulah kebijakan sosial dipahami sebagai kebijakan dan program yang dijalankan oleh pemerintah, yang didesain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau meningkatkan harkat dan martabat manusia.

Kata kunci: kebijakan sosial, pemerintah daerah, otonomi daerah.

PENDAHULUAN

Kondisi negara Indonesia pasca krisis moneter dan ekonomi global ternyata belum pulih secara nyata. Hal ini tercermin belum membaiknya kondisi kehidupan masyarakat akibat dampak krisis pada masa lalu. Dampak krisis moneter dan ekonomi pada semua bidang kehidupan telah membuat masalah kesejahteraan sosial semakin kompleks. Selain masalah kemiskinan, masalah kesejahteraan sosial lainnya cenderung meningkat.

Pemberian otonomi kepada daerah diharapkan kepala daerah mendapatkan keleluasaan (kemandirian) untuk mewujudkan pembangunan melalui upaya-upaya yang mampu memberdayakan masyarakat. Kesejahteraan sebagai suatu tujuan dari otonomi daerah akan terwujud manakala otonomi dipahami sebagai otonomi masyarakat daerah, bukan hanya otonomi pemerintahan daerah. Setidaknya-tidaknya makna filosofis itu terlihat melalui substansi yang tertuang dalam Pasal 1 angka (12) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Terdapat 3 (tiga) hal yang diturunkan sebagai implementasi/penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu;

- 1) Menciptakan kepastian hukum, efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan publik.
- 2) Meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat;
- 3) Memberdayakan dan menciptakan ruang/kesempatan bagi masyarakat ikut berperan serta dalam proses pembangunan.

Sampai saat ini, urusan sosial di daerah dinilai belum menjadi prioritas. Pernyataan

itu mengemuka karena masalah sosial di daerah sering kali menjadi permasalahan serius namun tidak tertangani. Secara substansial, kebijakan sosial dalam sebuah sistem kebijakan merupakan kewajiban negara. Kebijakan sosial dibutuhkan untuk mengoptimalkan pencapaian keadilan dan kesejahteraan sosial bagi warga negara. Kebijakan sosial sesungguhnya merupakan instrumen kebijakan yang bisa digunakan untuk memastikan bahwa setiap warga negara bisa mendapatkan akses terhadap pelayanan sosial dasar, seperti layanan kesehatan, pendidikan, perumahan, perlindungan sosial, dan berbagai tunjangan sosial lainnya. Setidaknya terdapat tiga hal yang harus ada dalam kebijakan sosial. *Pertama*, berbagai skema perlindungan sosial; *kedua*, skema bantuan sosial bagi kelompok-kelompok miskin dan rentan; dan *ketiga*, perlunya rumusan tunjangan universal (*universal benefit*) yang diberikan kepada seluruh warga negara.

Masalahnya adalah kebijakan sosial sering kali menarik perhatian. Hal ini terjadi karena kebijakan sosial tidak hanya mempunyai fungsi protektif tetapi juga fungsi produktif bagi rakyat. Kebijakan sosial di dalamnya harus mencakup pendekatan peningkatan standar hidup, peningkatan perlindungan sosial, serta akses terhadap pekerjaan yang layak. Hal ini penting ditegaskan karena kebijakan sosial adalah perwujudan pemenuhan hak sosial ekonomi warga negara dan hak mereka atas pembangunan.

Kajian ini menguraikan beberapa hal, antara lain pentingnya kebijakan sosial dalam pemerintahan suatu negara. Kebijakan sosial merupakan

hal yang penting dalam konteks fungsi pemerintahan dan esensi kebijakan sosial dalam pelaksanaan otonomi daerah. Semua uraian tersebut menunjukkan bahwa kebijakan sosial merupakan muara dari hadirnya pemerintahan yang dicantumkan di dalam konstitusi dan ideologi bangsa Indonesia.

Pembangunan pada hakikatnya bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup manusia. Terkait dengan hal itu, pembangunan memerlukan cara atau pedoman tindakan yang terarah sehingga perbaikan dan peningkatan kualitas hidup manusia dapat tercapai. Suatu perangkat pedoman yang memberikan arah terhadap pelaksanaan strategi-strategi pembangunan dapat pula disebut sebagai kebijakan. Kebijakan yang dirancang untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat atau kualitas hidup masyarakat tersebut didefinisikan sebagai kebijakan sosial (Midgley and Livermore, 2009: x).

Kebijakan sosial dipahami sebagai kebijakan dan program yang dijalankan oleh pemerintah, yang didesain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau meningkatkan harkat manusia. Secara luas, kebijakan sosial dimaknai sebagai kebijakan kesejahteraan sosial (*social welfare policy*), yakni apa yang dilakukan oleh pemerintah yang memengaruhi kualitas hidup manusia (Di Nitto, 2003: 2). Upaya yang dilakukan oleh pemerintah tersebut dikategorikan menjadi *public assistance*, *social insurance*, *social service*, serta isu-isu yang memengaruhi pemenuhan layanan kesejahteraan sosial. Dalam arti sempit, kebijakan sosial yang dilakukan oleh pemerintah antara lain dapat

dilihat dari program-program pelayanan sosial dalam bidang kesejahteraan sosial yang dikemukakan oleh Deacon (2002: 4) yaitu pelayanan sosial di bidang kesehatan, pelayanan sosial di bidang pendidikan, pelayanan sosial di bidang perumahan, serta layanan sosial personel.

Kebijakan sosial terdiri dari dua kata yang memiliki banyak makna, yakni kata 'kebijakan' dan kata 'sosial'. Menurut Ealau dan Prewitt, kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya (yang terkena kebijakan itu) (Suharto, 1997). Kamus Webster memberi pengertian kebijakan sebagai prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan.

Kebijakan sosial tidak dapat dilepaskan dari proses dan dimensi pembangunan secara luas. Karenanya perlu ditelaah secara singkat beberapa isu kebijakan sosial yang mungkin timbul dan perlu dipertimbangkan dalam proses dan mekanisme perumusan kebijakan sosial (Suharto, 1997).

Pertama, kebijakan sosial tidak menempatkan pemerintah sebagai pihak satu-satunya yang penting. Pemerintah tidak akan pernah mampu memenuhi seluruh kebutuhan warganya. Sebesar apa pun sumber-sumber ekonomi-sosial yang dimilikinya dan sehebat apa pun kemampuan para pejabat dan aparatur pemerintah, tetap membutuhkan peran masyarakat. Hal itu berarti dibutuhkan peran serta masyarakat dalam perumusan kebijakan sosial, dengan mempertimbangkan azas keseimbangan dan proporsionalitas.

Kedua, sebagai suatu kebijakan dalam sistem pemerintahan yang lebih luas, maka kebijakan sosial mensyaratkan perangkat hukum secara tegas melalui perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya.

Ketiga, integritas dan kemampuan aparat pemerintahan dalam menegakkan aturan tentang kebijakan sosial. Hal ini dibutuhkan karena sering kali terjadi ketidakkonsistenan antara hal yang seharusnya dan keadaan di lapangan. Dalam hal ini, sumber daya manusia. Aspek mengenai SDM ini menyangkut jumlah dan kualitas para pembuat kebijakan yang disertai tugas dalam merumuskan kebijakan sosial. Meskipun kebijakan sosial, menyangkut ‘aspek sosial’, tetapi dalam merumuskan kebijakan tersebut diperlukan sejumlah orang yang memiliki beragam profesi dan latar belakang akademik tertentu. Oleh karena itu, perumusan kebijakan harus memperhatikan kualifikasi SDM yang tepat. Selain ahli-ahli sosial, perumusan kebijakan sosial sering kali membutuhkan pakar-pakar ekonomi, hukum, dan bahkan ahli statistik.

Keempat, pembentukan kelembagaan yang secara jelas melaksanakan kebijakan sosial, baik di pemerintah nasional maupun pemerintah daerah. Dalam konteks ini, undang-undang tentang pemerintahan daerah telah mengatur berbagai urusan yang berkenaan dengan kebijakan sosial. Bahkan di dalam aturan tersebut, ditetapkan salah satu urusan wajib yang sifatnya pelayanan dasar ialah urusan pemerintahan bidang sosial.

Kelima, Koordinasi antarlembaga. Kebijakan sosial sering kali menjadi urusan berbagai departemen dan lembaga,

baik pemerintah maupun swasta. Oleh karena itu, perlu adanya koordinasi dan kerja sama antarlembaga tersebut agar kebijakan sosial tidak bersifat tumpang tindih dan saling bertentangan satu dengan yang lainnya.

Keenam, Kebijakan dan pelayanan sosial menjadi penting bagi peningkatan kualitas hidup masyarakat, merupakan isu penting lainnya yang perlu mendapat perhatian dalam kebijakan sosial. Isu ini terutama muncul karena adanya kecenderungan pemerintah yang semakin menurunkan anggaran belanjanya untuk kepentingan-kepentingan pelayanan sosial. Pelayanan sosial pada dasarnya merupakan investasi sosial yang berkorelasi positif dengan kualitas hidup masyarakat.

METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Menurut Sugiyono (2017: 9) kajian kualitatif diartikan sebagai berikut. Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) di mana peneliti adalah sebagai instrumen kunci. Teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.

Menurut Fernandes Simangunsong (2017:191), data dalam penelitian kualitatif bersifat deskriptif yang artinya data yang dikumpulkan dapat berupa kata-kata hasil dari wawancara dengan didukung catatan

lapangan, dokumentasi, rekaman, dan pendukung lainnya. Penelitian kualitatif bersifat induktif karena didasarkan pengamatan di lapangan. Untuk itu, dalam melakukan penelitian dibutuhkan peralatan dan perlengkapan penelitian untuk merekam atau mendokumentasi penelitian, seperti kamera, handycam, laptop, recorder atau alat perekam, dan lain-lain.

Teknik pengumpulan data dalam kajian ini penulis menggunakan kajian pustaka. Dengan kata lain segala usaha yang dilakukan oleh peneliti untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang sedang dibahas. Informasi itu dapat diperoleh dari buku-buku ilmiah, laporan penelitian, karangan-karangan ilmiah, tesis dan disertasi, peraturan-peraturan, ketetapan-ketetapan, buku tahunan, ensiklopedia dan sumber-sumber tertulis baik tercetak maupun elektronik lain.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Sosial dan Fungsi Pemerintahan

Pemerintah merupakan gejala sosial yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sistem sosial senantiasa berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar bagi setiap manusia. Dalam memenuhi kebutuhan dasarnya, manusia perlu bekerja sama dan berkelompok dengan orang lain, sedangkan dalam memenuhi kebutuhan sekunder diperlukan bahasa untuk berkomunikasi menurut makna

yang disepakati bersama. Kebutuhan sekunder tersebut adalah kebutuhan untuk berinteraksi, bekerjasama, dan menyelesaikan konflik antarsesama warga masyarakat.

Adanya kebutuhan dasar dan kebutuhan sekunder, terbentuk institusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan anggota masyarakat. Untuk membentuk institusi tersebut, masyarakat membuat kesepakatan atau perjanjian di antara mereka, yang menurut Rosseau (1986:15) disebut dengan kontrak sosial (*social contract*).

Berdasarkan kontrak sosial inilah kemudian lahir sebuah kekuasaan yang disebut pemerintahan. Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Rasyid (2007: 11) bahwa tujuan dibentuknya pemerintah untuk menjaga suatu sistem ketertiban agar masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar.

Filosofi dibentuknya suatu pemerintahan adalah dalam rangka agar terciptanya keamanan, masyarakat mudah untuk beraktivitas. Rasyid (2007: 11) mengatakan bahwa tujuan dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam mana masyarakat dapat menjalani hidupnya secara wajar. Dengan demikian adanya suatu pemerintahan karena adanya komitmen antara pemerintah dengan yang diperintah. Komitmen itu hanya

dapat dipegang apabila rakyat dapat merasakan bahwa pemerintahan itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan melayani rakyat, serta kesepakatan menjalankan instrumen hukum yang telah disepakati pemerintah dengan yang diperintah. Selanjutnya Rasyid (2007: 13) menguraikan tugas pemerintahan. Secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup:

- 1) Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
- 2) Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan di antara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
- 3) Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apa pun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
- 4) Melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga nonpemerintah, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
- 5) Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang-orang cacat, jompo dan anak-anak terlantar; menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif, dan sebagainya.

- 6) Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antarbangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.
- 7) Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah, dan hutan.

Ketujuh tugas pemerintahan tersebut dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) fungsi pemerintahan. Ketiga fungsi itu meliputi fungsi *pelayanan*, fungsi *pemberdayaan* dan fungsi *pembangunan*. Pelaksanaan fungsi pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat. Mengingat kondisi masyarakat yang terus berkembang, membawa implikasi meningkatnya tuntutan masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang semakin baik, dari segi kualitas maupun kuantitas, seiring dengan semakin kritis terhadap berbagai kebijakan pemerintah.

Pemerintah dan pemerintahan ada bukan untuk dirinya sendiri, namun ia bekerja untuk kepentingan rakyat. Sehubungan dengan itu, Thoha (1995: 101) mengatakan tugas pemerintah adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat proses waktu pelaksanaan

urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, bukan menjadikan publik objek pembangunan sebagai uji coba menjalankan instrumen yang merugikan rakyat.

Dalam kaitannya dengan tugas pemerintah ini Osborne dan Gaebler (dalam Rasyid, 2007: 192) mengemukakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya. Senada dengan itu Kaufman (dalam Thoha, 2002: 101) menyatakan tugas pemerintah adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Tugas pelayanan lebih menekankan kepada upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.

Sementara itu menurut Ndraha (2009: 68) pemerintah mempunyai dua fungsi, *pertama*, fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*) yakni sebagai *provider* jasa publik dan layanan civil termasuk layanan birokrasi; *kedua*, fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*) yakni sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program. Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat demi kepentingan masyarakat.

Berdasarkan tugas-tugas pemerintah sebagaimana telah dikemukakan, maka peran pemerintah dalam upaya

menyejahterakan masyarakat merupakan sebuah keniscayaan sehingga karenanya pemerintah wajib menyelenggarakan pembangunan dan memberikan pelayanan sebaik mungkin demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat termasuk di dalamnya Pemerintah Daerah seperti diamanatkan oleh Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Otonomi Daerah

Seiring dengan derap reformasi yang terjadi di Indonesia, bidang pemerintahan juga mengalami hal sama, yang ditandai oleh penggantian Undang-Undang Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sebagaimana diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan diganti lagi dengan lahirnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara substansial memiliki semangat baru yang berorientasi mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memerhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam Sistem Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Jika dilihat dari semangat Undang-Undang Otonomi Daerah tersebut maka tujuan Otonomi Daerah digariskan sebagai berikut.

- 1) Memercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memerhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan ciri khas suatu daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memerhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, dan antardaerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dalam konteks itu, kebijakan sosial di Indonesia dari tahun ke tahun menunjukkan hasil yang lebih baik. Berbagai masalah yang muncul perlu penanganan secara komprehensif dan berkelanjutan, agar tidak memperburuk kondisi sosial di masyarakat yang dikawatirkan memicu terjadinya disintegrasi sosial. Hal ini secara potensial memengaruhi pertumbuhan dan pembangunan ekonomi, dan pada akhirnya akan menjadi beban sosial masyarakat dan pemerintah yang membutuhkan biaya pembangunan yang lebih besar.

Indonesia yang telah memasuki era otonomi daerah dan era desentralisasi fiskal, artinya dengan adanya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal membuat

daerah mempunyai sumber keuangan baru, di mana sumber keuangan tersebut berasal dari daerah yang dituangkan dalam wujud APBD, sehingga ketergantungan daerah kepada Pemerintah Pusat dapat diminimalisir. Keberadaannya diharapkan mampu memercepat pembangunan daerah di berbagai aspek terutama dalam meningkatkan taraf ekonomi dan sosial masyarakat, tujuannya adalah agar terciptanya kesejahteraan masyarakat di daerah secara merata.

Menyikapi perkembangan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka Undang-Undang Pemerintahan Daerah dihadirkan untuk memercepat pencapaian kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam kaitan dengan urusan pemerintahan, diatur lebih rinci mengenai urusan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang diselenggarakan bersama antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan konkuren inilah yang diserahkan kepada Daerah untuk menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Menyangkut urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa kewenangan Daerah dibagi menjadi dua

yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib itu sendiri masih dibagi ke dalam dua kelompok yakni urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Secara rinci urusan konkuren berkategori wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri dari 1) urusan bidang pendidikan; 2) urusan bidang kesehatan; 3) urusan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang; 4) urusan bidang perumahan rakyat dan kawasan permukiman; 5) urusan bidang ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan 6) urusan bidang sosial.

Pelaksanaan urusan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar tersebut dilaksanakan dengan berpedoman pada SPM (Standar Pelayanan Minimum). Urusan wajib dalam kategori pelayanan dasar ini dapat dikatakan sebagai “*core business*” (perhatian utama) bagi pemerintah daerah, khususnya dalam konteks alokasi P3D (Peralatan, Pembiayaan, Personel dan Data) agar SPM yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dapat dipenuhi sesuai target waktu yang ditetapkan.

Sebagai sebuah kebijakan yang memiliki makna penting dalam konteks hubungan pemerintah nasional, pemerintah daerah demikian pula rakyat Indonesia, revisi atau pun redesain kebijakan pemerintahan daerah membutuhkan pertimbangan yang holistik dan komprehensif. Untuk itulah, ketika reposisi otonomi daerah maka dirasa wajar jika memerhatikan faktor kesejahteraan rakyat

Tujuan filosofis dari otonomi daerah adalah memacu kesejahteraan di tingkat lokal (daerah) yang kemudian secara *agregat* akan menyumbang pada kesejahteraan nasional. Sementara itu salah satu dimensi dari kebijakan desentralisasi adalah peningkatan kualitas pelayanan public. Muara dari kualitas tersebut adalah mewujudkan amanat konstitusi yaitu mewujudkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Jika kita berbicara tentang kesejahteraan, maka bisa jadi pada saat yang sama kita memertanyakan ukuran dan parameter kesejahteraan. Menurut konsep Human Development Index (HDI) yang dikembangkan oleh Mahbub Ul Haq dan Amartya Sen dalam Suwandi (2010) menyatakan bahwa suatu bangsa dikatakan sejahtera apabila memenuhi 3 (tiga) kriteria, yaitu:

- 1) *a long and healthy life measured by life expectancy at birth,*
- 2) *Knowledge measured by adult literacy (at least 70%) and the combined primary secondary, and tertiary gross enrolment ratio (at least 30%) dan*
- 3) *Decent standard of living as measured by GDP per capita at purchasing power parity in US dollar*

Pada bagian lain, Suwandi menyatakan bahwa pelaksanaan desentralisasi dalam konteks penyelenggaraan urusan pemerintahan sangat terkait dengan upaya membangun ekonomi daerah yang pada gilirannya bermuara pada peningkatan penghasilan atau pun *income* masyarakat sebagai salah satu elemen dasar dari IPM atau HDI di atas. Selain itu, dalam pelaksanaan desentralisasi yang sehat akan menghadirkan pemanfaatan sumber

daya alam yang tidak eksploitatif, di mana kekayaan alam di daerah habis dimanfaatkan oleh pihak lain, sementara daerah hanya menerima sisanya. Artinya ke depan, daerah seyogianya merasakan optimalisasi manfaat atas kekayaan yang dimilikinya. Kekayaan yang dimiliki itu dapat pula didistribusikan dengan mengedepankan prinsip keadilan dan kesejahteraan.

Dalam pelaksanaan *tax sharing*, pemerintah daerah semestinya memperoleh porsi yang layak, dengan memungkinkan adanya subsidi silang. Untuk pemberdayaan ekonomi, sumber PAD yang selama ini terbatas dan seragam, selanjutnya diperluas dan menyesuaikan dengan kondisi sosial, ekonomi dan alam masing-masing daerah. Kebijakan ini pada akhirnya diharapkan akan membuat masyarakat daerah lebih bergairah untuk mengeksplorasi sumber daya alamnya yang pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan masing-masing. Kebijakan ini akan mengurangi kesenjangan antardaerah, seperti yang selama ini kita dengar dan kita rasakan. Adanya kesenjangan antara Jawa-Non Jawa, wilayah Barat dan Wilayah Timur. Dari aspek ini pula maka dana alokasi, khususnya DAU tidak mengedepankan aspek penyeragaman, namun menjadikan kontribusi lokal sebagai bagian pertimbangan.

SIMPULAN

Konstitusi Republik Indonesia telah mengamanatkan bahwa negara bertanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh

rakyat Indonesia. Oleh sebab itu untuk meningkatkan kesejahteraan sosial di daerah dibutuhkan kebijakan sosial yang komprehensif dari pusat hingga daerah.

Kehadiran Pemerintah sebagai personifikasi Negara untuk mewujudkan amanah konstitusi dalam upaya menyejahterakan rakyat. Peran tersebut merupakan sebuah keniscayaan sehingga karenanya pemerintah wajib menyelenggarakan pembangunan dan memberikan pelayanan sebaik mungkin demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat termasuk di dalamnya Pemerintah Daerah seperti diamanatkan oleh Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya, pembangunan yang pada hakikatnya bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup manusia memerlukan cara atau pedoman tindakan yang terarah sehingga perbaikan dan peningkatan kualitas hidup manusia dapat tercapai. Suatu perangkat pedoman yang memberikan arah terhadap pelaksanaan strategi-strategi pembangunan dapat pula disebut sebagai kebijakan.

Kebijakan desentralisasi yang diwujudkan dalam Otonomi daerah sesungguhnya merupakan alat dalam rangka terwujudnya cita-cita keadilan, demokrasi dan kesejahteraan rakyat. kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat. Tujuan dibentuknya pemerintah untuk menjaga suatu sistem ketertiban agar masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar.

Berdasarkan tujuan bernegara dan mengaplikasikan tujuan ideal kebijakan

desentralisasi maka kebijakan sosial memperoleh tempat tersendiri di dalam pelaksanaan urusan pemerintahan. Dalam konteks itulah kebijakan sosial dipahami sebagai kebijakan dan program yang dijalankan oleh pemerintah, yang didesain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau meningkatkan harkat manusia.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Said Zainal. 2002. *Perspektif Baru dalam Sistem Pengelolaan Pemerintahan*. Jakarta: Millennium Publisher
- Conyers, Diana. 1992, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga* (Penterjemah Susetiawan), Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Deacon, Alan. 2002. *Perspectives on Welfare*. Buckingham: Open university Press.
- Di Nitto, Diana M. 2003. *Social Welfare Politics and Public Policy*. USA: Allyn and Bacon.
- Dunn, William N. 1981, *Public Policy Analysis: An Introduction*, New Jersey: Prentice Hall
- Hikmat, Harry. 2006. *Strategi Pemberdayaan Masyarakat* (Edisi Revisi) Bandung: Humaniora Utama
- Hikmat, Harry. (edit). 2004. *Pengarusutamaan Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: CV. Cipruy
- Huttman, Elizabeth Dickerson. 1982, *Introduction to Social Policy*, New York: McGraw-Hill
- Ife, Jim. 1997. *Community Development: Creating Community Alternatives, Vision, Analysis and Practice*. Australia: Longman
- Ife, Jim dan Frank Tesoriero. Diterjemahkan oleh Sastrawan Manullang, Nurul Yakin, dan M. Nursyahid. 2008. *Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi. Community development* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kartasasmita, Ginanjar. 1996. *Kebijakan dan Pembangunan Sosial*. Malang: Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya
- Korten, David C. 1988. Diterjemahkan oleh Setiawan Abadi, *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Korten, David, C. 1984. *Pembangunan yang Memihak Rakyat*. Jakarta: lembaga Studi pembangunan.
- Maass, Arthur. 1959. *Area and Power: A Theory of Local Government*. United States of America: Free Press, A. Corporations.
- Mardikanto, Totok dan Soebiato, Poerwoko. 2012. *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Midgley, James and Michael Sherraden. 2009. *The Social Development Perspectives in Social Policy*. Dalam James Midgley, Martin B. Tracy dan Michelle Livermore (ed), *The Handbook of Social Policy*. London: Sage.
- Meyr, Robert R. 1995. *Policy and Program Planning: A Developmnt Perspective*, Englewood Cliff: Prentice-Hall
- Moekijat. 1995. *Analisis Kebijakan Publik*, Bandung: Mandar Maju
- Nurcholis Hanif. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (edisi revisi). Jakarta: PT. Grasindo

- Prijono, S. Onny dan Pranarka, A.M.W. (penyunting). 1996. *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: CSIS
- Quade, E.S. 1982. *Analysis for Public Decisions*, New York: Elsevier Science
- Rasyid, M. Ryaas. 2007. *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: Penerbit Mutiara sumber Widya
- Suharto, Edi. 1997. *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Spektrum Pemikiran*. Bandung: Lembaga Studi Pembangunan.