

PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN SOSIAL DALAM PUSARAN DESENTRALISASI DAN *GOOD GOVERNANCES*

Triono*

Abstrak

Menguatnya embusan desentralisasi membawa harapan dan tantangan tersendiri bagi proses dan pencapaian tujuan-tujuan pembangunan kesejahteraan sosial. Ketika ada suatu argumen yang mengatakan bahwa tanpa *good governance* (tata pemerintahan yang baik), desentralisasi akan lebih meminggirkan pembangunan kesejahteraan sosial. Terutama pada masa transisi dan pencarian makna sejati desentralisasi, pemerintahan di daerah cenderung lebih bergairah dalam meningkatkan investasi ekonomi secepatnya daripada melakukan investasi sosial jangka panjang. Tanpa sikap dan komitmen yang jelas mengenai makna *good governance*, desentralisasi dapat menimbulkan jebakan-jebakan bagi strategi dan implementasi pembangunan kesejahteraan sosial di daerah. Pembangunan kesejahteraan sosial sejatinya adalah segenap strategi dan aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha, maupun *civil society* untuk meningkatkan kualitas kehidupan manusia melalui kebijakan dan program yang bermatra pelayanan sosial, penyembuhan sosial, perlindungan sosial dan pemberdayaan masyarakat.

Kata Kunci: Desentralisasi, *Good Governances*

Pendahuluan

Seperti kata Jones, tujuan pembangunan kesejahteraan sosial, yang pertama dan utama, adalah penanggulangan kemiskinan dalam segala bentuk manifestasinya.¹ Maknanya, meskipun pembangunan kesejahteraan sosial dirancang guna memenuhi kebutuhan publik yang luas, target utamanya adalah para Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan

* Penulis adalah Dosen Tetap pada FISIP Universitas Megou Pak Tulang Bawang dan Dosen Luar Biasa pada Fakultas Ushuluddin IAIN Raden Intan Lampung.

¹Edi Suharto. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*. Refika Aditama, Bandung.

Triono: PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN.....

Sosial (PPKS), yakni mereka yang termasuk kelompok kurang beruntung (*disadvantaged groups*), seperti orang miskin, anak-anak dan wanita korban tindak kekerasan, anak jalanan, pekerja anak, orang dengan kemampuan berbeda (*difabel*), serta kelompok rentan dan marjinal lainnya. Pemberdayaan masyarakat, rehabilitasi sosial, bantuan sosial, asuransi sosial, jaring pengaman sosial, dan penguatan kapasitas kelompok marjinal adalah beberapa contoh program pembangunan kesejahteraan sosial.

Di negara-negara maju, terutama yang menganut ideologi 'kesejahteraan negara' (*welfare state*),² pembangunan kesejahteraan sosial merupakan wujud dari kewajiban negara (*state obligation*) dalam menjamin hak-hak dasar warga negara.

Di Indonesia, meskipun konstitusinya secara *de jure* (legal-formal) merujuk pada sistem kesejahteraan negara, implementasi dari pembelaan negara terhadap hak-hak fakir miskin, anak telantar dan penyelenggaraan jaminan sosial masih dihadapkan beragam tantangan.

Selain pemahaman dan komitmen penyelenggara negara terhadap pembangunan kesejahteraan sosial masih belum solid, faham neo-liberalisme yang mengedepankan kekuatan pasar, investasi modal finansial, dan pertumbuhan ekonomi agregat dianggap lebih menjanjikan kemakmuran dibandingkan dengan pendekatan kesejahteraan sosial yang mengedepankan keadilan sosial, investasi sosial dan penguatan kapasitas sumberdaya manusia. Desentralisasi yang terutama digerakan oleh globalisasi pada aras internasional dan reformasi pada aras nasional, mencuatkan isu-isu yang mempengaruhi perkembangan kesejahteraan sosial di daerah.

²Secara harafiah, terjemahan bebas *welfare state* adalah 'negara kesejahteraan'. Namun, karena sistem ini substansinya menunjuk pada pentingnya peran negara dalam pembangunan kesejahteraan sosial, maka lebih tepat jika *welfare state* diterjemahkan 'kesejahteraan negara'.

Triono: PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN.....

Kesejahteraan dan keadilan merupakan kata kunci dari sebuah bangunan masyarakat sipil (*civil society*) yang gilang-gemilang. Dalam membangun masyarakat seperti ini, yang dibutuhkan bukan hanya pemenuhan hak sipil dan politik, tetapi juga pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya. Memang kedengarannya merupakan hal mudah untuk mewujudkannya, apalagi bila diukur dari keberhasilan perjuangan masyarakat sipil (*civil society*) dalam meruntuhkan rezim otoriter Orde Baru tahun 1998.

Dalam kenyataannya tidaklah demikian, meski proses demokratisasi telah bergulir cepat, tapi di sisi lain proses melemahnya birokrasi negara menjadi lahan empuk masuknya globalisasi. Ini berimplikasi pada pemotongan pengeluaran pemerintah untuk pelayanan sosial, seperti terhadap sektor pendidikan dan kesehatan, pengurangan anggaran untuk *safety-net* bagi orang miskin, dan sering juga pengurangan anggaran untuk infrastruktur publik, seperti jalan, jembatan, dan air bersih. Untuk mengatasi masalah ini, tidak bisa dibebankan kepada birokrasi pemerintah saja, atau pada elemen masyarakat sipil (*civil society*) saja. Sudah saatnya ada kerjasama nyata diantara keduanya dalam mewujudkan kesejahteraan dan kegemilangan bersama. Untuk itu, posisi masyarakat sipil (*civil society*) perlu digeser untuk lebih berperan sebagai komplemen (dan juga suplemen) terhadap peran yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah. Pada saat yang sama, birokrasi pemerintah juga menjadi pemerintahan yang *civilian government*.

Konteks *civilian government* akan dapat terwujud manakala adanya hubungan yang harmonis antara masyarakat dan negara (pemerintah). Beberapa pertanyaan yang mungkin muncul dalam makalah ini adalah; Apakah dengan sistem desentralisasi yang baru ini masyarakat akan lebih terpenuhi kebutuhan pelayanannya oleh pemerintah daerah? Bagaimana perwujudan *good governance* dalam mekanisme desentralisasi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Makalah singkat ini akan mencoba mengulasnya dalam

perspektif fungsi dan peranan negara dalam pelayanannya terhadap masyarakat.

Pembahasan

Good governance, tata pemerintahan yang baik, menunjuk pada kompetensi kelembagaan dalam mengelola sumberdaya alam dan manusia secara akuntabel, transparan dan responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan anggotanya. *Good governance* dapat dilihat dari adanya proses, mekanisme dan lembaga-lembaga yang mampu mengartikulasikan kepentingan-kepentingan, hak-hak dasar, tanggungjawab dan perbedaan-perbedaan warga masyarakat.³ *Good governance* tidak hanya berkaitan dengan peran negara dan pemerintah saja, melainkan pula dengan peran *civil society* dan dunia usaha.

Good governance adalah prasyarat penting dalam mencapai keberhasilan pembangunan yang berkelanjutan. Banyak negara yang memiliki sumberdaya alam dan struktur sosial yang relatif sama telah menunjukkan kemampuan yang berbeda dalam mensejahterakan rakyatnya, dikarenakan perbedaan dalam standar *good governance* di negara yang bersangkutan. Dengan kata lain, *poor governance*, tata pemerintahan yang buruk, menghambat pembangunan. Di negara-negara yang ditandai oleh tingginya korupsi, rendahnya kontrol anggaran publik, lemahnya akuntabilitas, dan banyaknya pelanggaran hak azasi manusia, ternyata pembangunan ekonomi maupun kesejahteraan sosialnya sangat rendah.\

Ada dua kata kunci dalam *good governance*, yaitu legitimasi dan akuntabilitas.

1. Legitimasi menunjuk pada kapasitas atau kompetensi sebuah institusi (pemerintah, *civil society* maupun dunia usaha) dalam

³AUSAID (Australian Assistance for International Development) (2006), *Good Governance: Guiding Principles for Implementation*, [www.http://usaid.gov/publications/pdf/good_governance](http://usaid.gov/publications/pdf/good_governance) (diakses 22 Januari 2006)

- menciptakan lingkungan politik dan kelembagaan untuk melindungi hak azasi manusia, menghargai prinsip-prinsip demokrasi dan aturan hukum, serta menjamin kelompok-kelompok kurang beruntung dalam masyarakat, termasuk anak-anak, wanita, orang miskin dan kelompok rentan lainnya.
2. Akuntabilitas berkaitan dengan kapasitas sebuah institusi dalam mengelola sumberdaya alam dan manusia serta perangkat-perangkat ekonomi dan finansial secara bertanggungjawab, terukur dan responsif terhadap kebutuhan publik. Akuntabilitas juga menyentuh aspek efisiensi dalam menyediakan pelayanan publik.

Merujuk pada kedua kata kunci tersebut, maka untuk meningkatkan kualitas *good governance*, diperlukan pendidikan dan pelatihan, investasi manusia, dan penguatan kelembagaan. Pada tahun 2002, Institute of Development Studies, University of Sussex di Inggris melakukan penelitian terhadap bentuk-bentuk pemerintahan di negara-negara berkembang di seluruh dunia. Hasil penelitian tersebut memperlihatkan bahwa dalam satu dasawarsa belakangan ini sedikitnya ada 63 negara berkembang yang sedang mengalami gelombang perubahan formasi kekuasaan dari pemerintahan sentralistik menuju pada sistem yang lebih dekat dengan warganya.⁴ Indonesia adalah salah satu negara berkembang yang sedang mengalami transformasi kekuasaan seperti itu. Sejak runtuhnya Orde Baru, gelombang reformasi telah mengubah format politik dan sistem pemerintahan di Tanah Air. Kewenangan pemerintahan yang tadinya

⁴Thamrin, Juni (2005). *Menciptakan Ruang Baru bagi Demokrasi Partisipatif: Dinamika dan Tantangannya*. dalam Sugeng Bahagijo dan Rusdi Tagaroa (eds), *Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran*. Perkumpulan Prakarsa, Jakarta. hlm. 45-62

Triono: PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN.....

sangat terpusat di Jakarta kini semakin terdistribusi ke pemerintahan di daerah-daerah melalui proses desentralisasi.

Desentralisasi sesungguhnya membawa angin segar bagi tumbuhnya demokrasi dan partisipasi warga dalam segenap aktivitas pembangunan yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesetaraan antar golongan, memperluas keadilan sosial dan memperbaiki kualitas kehidupan rakyat banyak. Konsep tentang demokrasi representatif dan partisipatoris, misalnya, lebih mudah diterapkan di tingkat pemerintahan daerah, karena skala kedaerahan dan kedekatannya dengan komunitas lokal. Namun dalam kenyataannya, suara-suara yang terdengar dari realisasi desentralisasi itu tidak terlalu memuaskan. Umumnya, argumentasi pesimis menyatakan bahwa desentralisasi hanya memperkuat elit-elit lokal, menyuburkan primordialisme, ‘men-daerahkan KKN’ dan ‘meng-KKN-kan daerah’.⁵ Bahkan argumentasi yang lebih pesimis lagi menyatakan bahwa desentralisasi menyulut disintegrasi bangsa.

Meskipun pendapat tersebut tidak sepenuhnya benar, beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa desentralisasi seringkali hanya menguntungkan penguasa dan pengusaha setempat, bukan memperhatikan suara dan kepentingan kaum marginal. Sebagaimana dikemukakan Gaventa hambatan-hambatan kekuasaan, pengucilan sosial, kecilnya kemampuan individu dan kapasitas organisasional kolektif menyebabkan rakyat kecil hanya menikmati sangat sedikit dari desentralisasi. Mengutip pengamatan Manor, Gaventa menyatakan “...belum ada bukti tentang elite lokal yang lebih bijak dan baik hati ketimbang orang-orang yang berada di atasnya.”

Sejumlah penelitian terbaru memberi pesan jelas mengenai kian lebarnya kesenjangan antara rakyat biasa, terutama kaum miskin dengan lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupan mereka, khususnya pemerintah. Ini terjadi bukan hanya di negara-negara

⁵KKN adalah singkatan dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

selatan, melainkan pula di utara.⁶ Berdasarkan penelitian partisipatoris di 23 negara, laporan Bank Dunia, World Development Report (2000), misalnya, menyajikan paparan mengenai Voices of the Poor (suara-suara orang miskin) yang menemukan bahwa sebagian besar rakyat miskin di berbagai belahan dunia memandang institusi-institusi besar, terutama lembaga-lembaga negara, sangat berjarak, tidak bertanggungjawab, dan korup. Seperti dipaparkan Narayan dkk, riset tersebut memberi kesimpulan sebagai berikut: Menurut sudut pandang rakyat miskin di berbagai belahan dunia, krisis sedang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Walaupun ada begitu banyak institusi yang berperan penting dalam kehidupan rakyat miskin, kaum miskin tersebut tetap tersisih dari peluang untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Lembaga-lembaga negara, entah itu yang diwakili oleh kementerian-kementerian di tingkat pusat ataupun pemerintah-pemerintah daerah, seringkali tidak responsif atau tak bertanggungjawab terhadap rakyat miskin; lebih dari itu, laporan tersebut juga membeberkan arogansi dan penghinaan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga negara terhadap rakyat miskin. Celakanya, rakyat miskin tak menemukan jalan lain kecuali menjadi korban ketidakadilan, kriminalitas, penyalahgunaan kekuasaan, dan korupsi yang dilakukan oleh institusi-institusi tersebut. Tak heran, kaum lelaki dan perempuan miskin tidak percaya pada institusi-institusi negara, meskipun mereka mengakui masih ingin bermitra dengan lembaga-lembaga itu berdasarkan aturan-aturan main yang lebih adil.⁷

⁶Gaventa, John. 2005. *Enam Saran Proposisi Menuju Tata Pemerintahan Daerah Partisipatoris*. dalam Sugeng Bahagijo dan Rusdi Tagaroa (eds), *Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran*. Perkumpulan Prakarsa. Jakarta, hlm. 1-22.

⁷*Ibid*, hlm. 2-3.

Suara-suara orang miskin yang dilaporkan Bank Dunia bukanlah satu-satunya temuan mengenai kekecewaan warga negara terhadap pemerintahan mereka. Penelitian lain yang dilakukan Commonwealth Foundation (1999) di lebih dari 40 negara juga menemukan hal serupa. Korupsi merajalela, respon terhadap kebutuhan rakyat miskin sangat kurang dan tidak ada partisipasi atau hubungan antara pemerintah dengan warga negara biasa. Bukti empiris ini menunjukkan bahwa semakin banyak perhatian harus diberikan pada cara-cara meningkatkan akuntabilitas dan daya responsif institusi-institusi pemerintahan melalui perubahan desain kelembagaan dan pemberdayaan struktur-struktur pemerintahan yang baik (*good governance*).

Jebakan Desentralisasi

Tanpa *good governance*, maka desentralisasi dapat menimbulkan berbagai jebakan yang menghambat pembangunan, khususnya di bidang kesejahteraan sosial.

1. *Money follows function atau function follows money?* Idealnya, UU Pemerintahan Daerah yang baru berpedoman pada prinsip *money follows function*, uang mengikuti kewenangan. Artinya, otonomi daerah tidak ditentukan oleh seberapa besar Pendapatan Asli Daerahnya (PAD), melainkan oleh kemampuannya menjalankan kewenangan sesuai dengan kebutuhan. Setiap daerah dipersilahkan menentukan kewenangannya masing-masing. Namun dalam prakteknya, prinsip *function follows money* seringkali lebih dominan. Pemda yang memiliki prosentase PAD yang besar terhadap APBD-nya, memiliki kewenangan yang besar. Sebaliknya, Pemda yang memiliki PAD yang rendah memiliki otonomi yang rendah pula. Bahkan, jika PAD-nya hanya 5 atau 10 persen saja dari APBD, Pemda dianggap tidak layak memiliki otonomi. Akibatnya, perlombaan meningkatkan PAD lebih mengemuka ketimbang menjalankan (apalagi meningkatkan) kewajiban memberi pelayanan dasar dan perlindungan sosial bagi publik.

2. Pembangunan ekonomi dulu baru kemudian pembangunan kesejahteraan sosial. Keragaman sumberdaya manusia dan potensi ekonomi daerah kerap kali menimbulkan pandangan generalisasi bahwa pembangunan kesejahteraan sosial hanya perlu dilakukan oleh daerah-daerah yang memiliki kemampuan ekonomi tinggi. Desentralisasi yang memberi kewenangan lebih luas pada daerah, kemudian dijadikan momentum untuk memangkas anggaran dan institusi-institusi sosial dan bahkan meniadakannya sama sekali. Alasannya: pembangunan kesejahteraan sosial dianggap boros dan karenanya baru perlu dilakukan apabila pertumbuhan ekonomi (PAD) telah tinggi. Padahal, studi di beberapa negara menunjukkan bahwa kemampuan ekonomi tidak secara otomatis dan linier berhubungan dengan pembangunan kesejahteraan sosial.⁸ Dilihat dari kemampuan ekonomi (GDP) dan prosentase pengeluaran sosial pemerintah terhadap GDP, misalnya, hubungan antara keduanya melahirkan empat model negara:
 - a. Negara Sejahtera: kelompok negara yang memiliki GDP dan pengeluaran sosial yang tinggi. Negara-negara Skandinavia dan Eropa Barat adalah contoh Negara Sejahtera.
 - b. Negara Baik Hati: negara-negara yang memiliki GDP relatif rendah, namun pengeluaran sosialnya tinggi. Yunani, Portugis dan Sri Lanka termasuk kategori ini.
 - c. Negara Pelit: kelompok negara yang memiliki GDP tinggi namun pengeluaran sosialnya rendah. Amerika, Inggris dan Jepang memiliki GDP yang lebih tinggi dari Yunani dan Portugis. Namun prosentase pengeluaran sosial terhadap GDP di ketiga negara ini lebih rendah daripada Yunani dan Portugis.
 - d. Negara Lemah: negara-negara yang memiliki GDP dan pengeluaran sosial yang rendah. Indonesia, Myanmar dan

⁸Edi Suharto. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*. Refika Aditama, Bandung.

Triono: PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN.....

Kamboja adalah beberapa negara di ASEAN yang masuk dalam kategori Negara Lemah.

3. Godaan lokalisme dan primordialisme. Sudah menjadi rahasia umum, di beberapa daerah, institusi-institusi kesejahteraan sosial digabung, dirampingkan atau dihapus dengan alasan disesuaikan dengan kebutuhan setempat. Tanpa menghiraukan konsepsi dan substansi kesejahteraan sosial yang benar, ada suatu daerah yang menggabungkan bidang kesejahteraan sosial dengan urusan kebakaran, pasar atau pemakaman. Di daerah yang lain lagi, primordialisme yang terlalu dominan tidak jarang mengesampingkan prinsip meritokrasi dan kompetensi sumberdaya kesejahteraan sosial. Dalam banyak kasus, lembaga-lembaga kesejahteraan sosial dipandang sebagai pos yang bisa diisi oleh siapa saja dengan latar belakang pendidikan dan pengalaman yang tidak relevan sekalipun.

Pada prinsipnya setiap negara mempunyai suatu tatanan organisasi atau pemerintahan yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk didalam wilayahnya. Keputusan-keputusan ini antara lain berbentuk undang-undang dan peraturan-peraturan lain. Dalam hal ini pemerintah bertindak atas nama negara dan menyelenggarakan kekuasaan dari negara. Berbagai macam kebijaksanaan kerap kali dibuat kearah tercapainya tujuan-tujuan masyarakat dilaksanakannya sambil menertibkan hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat.⁹

Sebagaimana pengamatan Fung dan Wright,¹⁰ kemerosotan legitimasi institusi-institusi negara sangat menguntungkan kaum 'kanan' untuk meningkatkan serangan terhadap pentingnya

⁹Miriam Budiardjo. 1985. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Gramedia, Jakarta. hlm. 44.

¹⁰Gaventa, John. 2005. *Enam Saran Proposisi Menuju Tata Pemerintahan Daerah Partisipatoris*. dalam Sugeng Bahagijo dan Rusdi Tagaroa (eds), *Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran*. Perkumpulan Prakarsa. Jakarta, hlm. ____.

Triono: PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN.....

pembangunan kesejahteraan sosial. Deregulasi, swastanisasi, pengurangan pelayanan sosial, pemotongan anggaran negara telah menjadi rumus utama desentralisasi, bukannya peningkatan sikap responsif dan bentuk-bentuk investasi negara yang lebih demokratis dan partisipatoris. *Reinventing government*, yakni mengubah pemerintah untuk berperilaku seperti perusahaan swasta, dianggap sebagai ‘obat’ paling mujarab guna mengubah perilaku pemerintah agar lebih baik (*good governance*). Faktanya, teramat banyak perusahaan swasta yang bangkrut dan membangkrutkan pemerintah.

Respon terhadap tuntutan *good governance* seharusnya tidak terfokus pada pelucutan wewenang dan kewajiban negara dalam menjamin hak-hak dasar warganya, melainkan pada upaya memperkuat strategi pembangunan kesejahteraan sosial dan mencari bentuk-bentuk baru sistem pengoperasiannya. Jika kapitalisme yang dibidani Adam Smith dan Frederich von Hayek bisa diperbaharui menjadi neo-liberalisme (bukan neo-kapitalisme?), mengapa ideologi welfare state yang dibawa Beveridge dan Marshall tidak direnovasi menjadi, misalnya, neo-welfarisme yang mengedepankan investasi sosial dan perlindungan hak-hak dasar publik dalam kerangka negara demokratis-partisipatoris?

Dalam pusaran desentralisasi dan *good governance*, pemerintah dan aparatur pemerintah tetap merupakan aktor penting dalam menjalankan proses dan praktek pengelolaan organisasi serta perancangan kebijakan-kebijakan publik. Sebagaimana dinyatakan,¹¹ terlepas dari banyaknya kritik terhadap tata pemerintahan dewasa ini, negara dan pemerintah tetap merupakan institusi yang paling kuat dan penting dalam masyarakat. Seberapa besar dan berpengaruhnya seorang individu, sebuah perusahaan swasta atau organisasi sosial,

¹¹Allan Rosenbaum.2006. *Good Governance, Accountability and the Public Servant*, [www.http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/doc*****ents](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/doc*****ents). diakses 12 Agustus 2006.

Triono: PEMBANGUNAN KESEJAHTERAAN.....

mereka pada akhirnya harus tunduk pada aturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Bahkan lebih tegas lagi, faktanya, pemerintah adalah satu-satunya lembaga di masyarakat manapun yang memiliki legitimasi untuk mengambil kepemilikan, kebebasan dan bahkan kehidupan warganya.

Menurut Anthony Giddens,¹² seorang penganjur ‘jalan ketiga’ (*the third way*) dalam pembaharuan pembangunan kesejahteraan sosial, neo-liberalisme telah melancarkan kritik berkepanjangan mengenai peran pemerintah dalam kehidupan ekonomi dan sosial. Sudah saatnya para pelaku pemerintah melancarkan serangan balik sambil mengembangkan jalan alternatif pembangunan kesejahteraan sosial yang berpijak pada prinsip-prinsip demokrasi sosial. Mengacu pada Giddens peran pemerintah daerah dalam pembangunan kesejahteraan sosial diantaranya adalah:¹³

- a) Mengatur pasar menurut kepentingan publik dan menjaga persaingan pasar manakala monopoli mengancam kepentingan publik. Dengan demikian, selain ‘ramah pasar’ (market friendly), pemerintah juga perlu, dan ini yang lebih penting, ‘ramah rakyat’ (people friendly).
- b) Menciptakan dan melindungi ruang publik yang terbuka dimana isu-isu kebijakan sosial bisa didiskusikan secara bebas.
- c) Menyediakan sarana bagi perwakilan kepentingan-kepentingan yang beragam dan memfasilitasi sebuah forum rekonsiliasi dan sinergi bagi kepentingan-kepentingan yang saling bersaing ini.
- d) Menyelenggarakan beragam pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan warganya, termasuk bentuk-bentuk perlindungan dan kesejahteraan kolektif.

¹²Anthony Giddens. 2000. *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial* (terjemahan Ketut Arya Mahardika). Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. hlm. 10.

¹²*Ibid.* hlm. 54.

¹³Anthony Giddens. 2000. *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial* (terjemahan Ketut Arya Mahardika). Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. hlm. 10.

- e) Mendukung perkembangan sumberdaya manusia dan mengambil peran penting dalam penetapan kebijakan investasi sosial dalam bidang jaminan kesehatan, pendidikan dan pelatihan vokasional.

Pasar tidak dapat menggantikan peran pemerintah dalam menjalankan daftar kegiatan di atas, begitu pula gerakan-gerakan sosial maupun organisasi swadaya masyarakat lainnya, betapa pun besar dan signifikannya mereka. Merajut kembali jalinan antara pemerintah daerah dan warganya memerlukan metode yang melampaui pendekatan 'masyarakat sipil' maupun 'pendekatan berbasis negara' sehingga ditemukan fokus pada titik temu kedua belah pihak. Agenda 'jalan ketiga' ini melibatkan sedikitnya tiga prasyarat utama, yaitu adanya:

- a. Transparansi dalam manajemen pelayanan kemanusiaan yang responsif dan fokus pada masalah-masalah sosial yang spesifik dan nyata.
- b. Profesionalisasi dalam penetapan SDM kesejahteraan sosial berdasarkan prinsip meritokrasi yang menghargai kualifikasi dan kompetensi pekerjaan sosial kontemporer.
- c. Partisipasi dan pelibatan beragam pemangku kepentingan (stakeholders) dalam segenap perencanaan, implementasi dan evaluasi pelayanan sosial.

Belajar dari pengalaman di negara-negara yang sudah maju, di mana pemerintahan daerah kegiatan utamanya adalah melayani masyarakat; maka kiranya sudah waktunya untuk mulai memberikan perhatian pada upaya peningkatan peranan pemerintah daerah dalam bidang ekonomi. Perhatian dalam bidang ekonomi sangat berkaitan dengan esensi tugas pemerintahan daerah yang utama, yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat. Praktek di negara-negara maju tersebut, memang berbeda dengan di negara sedang berkembang

yang pada umumnya masih berpusat pada peranan regulasi atau mengatur masyarakatnya. Fungsi Pemda di negara-negara berkembang yang masih berpusat pada bidang regulasi itu, memang tidak salah karena sebagian besar penduduk di negara berkembang belum bisa mengatur dirinya sendiri, sehingga harus diatur oleh Pemerintahan. Namun begitu bukan berarti bahwa tidak perlu melakukan reorientasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena cepat atau lambat tuntutan masyarakat akan sampai ke sana.

Kesimpulan

Bila kita percaya bahwa sistem pemerintahan yang demokratis merupakan ciri masyarakat modern, maka kita pun harus percaya bahwa pelaksanaan otonomi daerah merupakan kewajiban yang harus diterapkan. Terlebih dalam konteks bentuk negara Indonesia, pelaksanaan otonomi daerah dapat membantu pengokohan integrasi nasional. Bila dikaitkan dengan perkembangan paradigma penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan otonomi daerah-pun tidak terhindarkan. *Reinventing Government* sebagai paradigma unggulan yang lahir dipenghujung abad XX, meletakkan pemerintah tidak lagi sebagai inisiator aktivitas pada tataran masyarakat, namun sebagai organisator aktivitas yang muncul dari masyarakat.

Dengan demikian Menciptakan dan melindungi ruang publik yang terbuka dimana isu-isu kebijakan sosial bisa didiskusikan secara bebas serta menyediakan sarana bagi perwakilan kepentingan-kepentingan yang beragam dan memfasilitasi sebuah forum rekonsiliasi dan sinergi bagi kepentingan-kepentingan yang saling bersaing ini. Paling tidak akan sedikit memberikan sebuah sumbangsih dalam pelayanan kesejahteraan masyarakat. Serangkaian prinsip yang mungkin dapat dilakukan oleh negara (pemerintah) dalam hal ini guna peningkatan pembangunan kesejahteraan masyarakatnya antara lain:

- 1) Bangun struktur pemerintahan sesuai dengan norma yang hidup dalam masyarakat, sebab norma-norma itu adalah sumber ide yang

- paling difahami oleh mereka sehingga perwujudan *good governance* akan memungkinkan lebih cepat terealisasi dalam tata pemerintahan.
- 2) Ciptakan struktur pemerintahan yang tidak kompleks, sehingga: jelas siapa melakukan apa, siapa bertanggung jawab tentang satu hal, membuka pintu partisipasi masyarakat, serta mempromosikan pemberdayaan pada tingkat masyarakat.
 - 3) Dalam struktur pemerintahan desentralisasi dalam hal ini didaerah yang dibangun perlu dibangun adalah garis koordinasi (horizontal) diupayakan lebih banyak dibandingkan dengan garis komando (vertikal). Selain untuk memperjelas struktur tanggung-jawab, strategi ini membantu mensuksuskan pemaksimalan peran pemerintah sesuai dengan prinsip-prinsip yang dikenal dalam *reinventing government*.
 - 4) Ada arena yang jelas antara pemimpin dari berbagai tipa yang ada di suatu daerah. Bila jenjang kebijakan itu adalah: visi misi, tujuan, dan target program pembangunan kesejahteraan, maka pemimpin kharismatis (yang umumnya datang dari kalangan adat disuatu daerah) diletakkan pada proses yang menetapkan visi. Pemimpin yang bertipe rasional diletakkan pada struktur yang menetapkan misi dan tujuan. Sedangkan pemimpin yang desisiaosional ditempatkan pada struktur yang berhubungan dengan penetapan strategi dan target.

Sebarapa banyak struktur yang ada, serta bagaimana model struktur itu, penulis tidak mampu menjawabnya. Semuanya sangat tergantung kepada pemahaman masyarakat disuatu daerah yang bersangkutan terhadap masalah yang mereka hadapi, potensi yang mereka miliki untuk mengatasi masalah itu, serta kesadaran mereka akan tipe-tipe pemimpin yang mereka miliki menjadi suatu faktor penyumbang yang besar dalam proses pembangunan kesejahteraan di daerah.

Daftar Pustaka

- AUSAID (Australian Assistance for International Development) 2006, *Good governance: Guiding Principles for Implementation*, [www.http://usaid.gov/publications/pdf/good_governance](http://www.usaid.gov/publications/pdf/good_governance) (diakses 22 Januari 2006)
- Bahagijo Sugeng dan Rusdi Tagaroa (eds), *Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran*. Jakarta: Perkumpulan Prakarsa, t.t.
- Budiardjo Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 1985.
- Giddens Anthony, *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial*, terjemahan Ketut Arya Mahardika, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- John Gaventa, *Enam Saran Proposisi Menuju Tata Pemerintahan Daerah Partisipatoris*, 2005.
- Rosenbaum Allan, *Good Governance, Accountability and the Public Servant*, 2006.
- [www.http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/doc*ents](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/doc*ents). Diakses 12 Agustus 2006.
- Suharto Edi, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, Bandung: Refika Aditama, 2005.