


## MEMPOSISIKAN PEMBANGUNAN SOSIAL SEBAGAI MAINSTREAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Hulaifah

Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kementerian Dalam Negeri  
Email: [hulaifahbhakti@gmail.com](mailto:hulaifahbhakti@gmail.com)

Article Info	ABSTRACT
<b>Article history:</b> Received Oct 02, 2022 Revised Oct 19, 2022 Accepted Oct 24, 2022	Dalam mencermati arah kebijakan sosial sebagai agenda mewujudkan kesejahteraan yang adil dan merata yang berorientasi pada manusia serasi dengan pertumbuhan ekonomi yang fokusnya adalah manusia dan kualitas kehidupannya baik sebagai individu maupun sebagai anggota masyarakat ke arah kemajuan dan perubahan sosial melalui proses pembangunan yang disebut kebijakan sosial. Kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak diwujudkan dalam tiga kategori, yakni peraturan perundang-undangan, program pelayanan sosial, dan sistem perpajakan. Berdasarkan kategori ini, maka dapat dinyatakan bahwa setiap perundang-undangan, hukum atau peraturan di daerah yang menyangkut masalah dan kehidupan sosial adalah wujud dari kebijakan sosial, namun, tidak semua kebijakan sosial berbentuk perundang-undangan. (Suharto, 2005) Melalui otonomi khusus di Aceh dalam mencapai kesejahteraan, maka dilakukanlah namanya pembangunan, proses untuk melakukan perubahan menuju peningkatan taraf hidup masyarakat, dari suatu keadaan dan kondisi kemasyarakatan tertentu kepada keadaan dan kondisi kemasyarakatan yang dianggap lebih baik atau lebih diinginkan. Siagian (1994) memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai “suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa ( <i>national building</i> )”. Pada tingkat pelayanan sosial, terutama sektor pendidikan, kesehatan, dan peningkatan ekonomi masyarakat masih ditemukan beberapa kekurangan. Termasuk belum ada upaya signifikan dalam perpajakan untuk biaya pembangunan sosial. Sehingga perlu dilakukan penajaman kebijakan sosial melalui penyusunan tindak lanjut UU, PP, dan Peraturan Daerah yang lebih mengutamakan pembangunan sosial, peningkatan pelayanan sosial, dan sumber pendapatan untuk membiayai pembangunan sosial tersebut.
<b>Keywords:</b> Pembangunan Penyelenggaraan Pemerintahan	<p><i>This is an open access article under the <a href="https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/">CC BY-SA</a> license.</i></p> 

### 1. PENDAHULUAN

Salah satu rahmat terselubung (*blessing in disguised*) krisis berkepanjangan yang melanda bangsa Indonesia adalah tumbuhnya kesadaran kolektif untuk melakukan penataan ulang sistem interaksi semua komponen bangsa. Proses ini memposisikan bangsa Indonesia berada pada masa transisi dan proses transformasi yang terus-menerus melalui pencarian, penataan sistem dan keseimbangan baru antar kekuatan atau kelompok kepentingan yang semakin mengemuka dengan segala dinamikanya. Adanya berbagai gejala sparatisme, krisis kebangsaan dan dinamika sosial kemasyarakatan, pengangguran, kemiskinan, kesenjangan antar wilayah serta pengaruh lingkungan mondial, menjadikan penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara perlu dirancang dengan sebaik mungkin. Dimensi utama yang menjadi ikhtiar bersama adalah suatu pengelolaan kebijakan pemerintahan melalui pembangunan sosial dalam lingkup tatanan berbangsa dan bernegara yang dapat merespon dan mengakomodasi dinamika domestik yang adaptif dengan dinamika mondial.

Situasi lingkungan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang cenderung cepat berubah, penuh ketidakpastian, dan penuh kompleksitas permasalahan tersebut, maka diperlukan suatu kebijakan pembangunan dan program-program strategis yang mampu merespon dengan seksama permasalahan dan tantangan yang berkembang. Menurut **Bryson**<sup>1</sup>, yang mengistilahkannya dengan kondisi yang bergejolak dan berhubungan, memerlukan respon dari organisasi (pemerintah, non pemerintah, ataupun masyarakat) untuk berpikir strategis dan visioner, menterjemahkan apa yang dipikirkan ke dalam kebijakan dan program-program strategis yang efektif untuk menghadapi perubahan lingkungan sekitar, dan mengembangkan kerangka pelaksanaan strategi tersebut secara rasional dan “membumi” melalui berbagai kebijakan dan program strategis pembangunan sosial.

Di tingkat kebijakan, penataan ulang telah terwujud dalam bentuk perubahan dan atau pembuatan berbagai jenis undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan daerah akan terus diproduksi dengan menjadikan dimensi kebijakan sosial menjadi agenda utama. Di tingkat operasional, usaha-usaha penataan ulang juga telah dan terus akan berlangsung, mulai dari alokasi dan distribusi sumberdaya, strategi dan teknik penyediaan barang dan jasa, serta cara-cara pengelolaannya secara lebih bermakna dalam melaksanakan pembangunan sosial.

Usaha penataan ulang tersebut membutuhkan tiga pilar sebagai prasyarat. *Pertama*, tersedianya aransemen kelembagaan berupa sistem aturan main yang terstruktur dan berjenjang, yang berfungsi memayungi dan mengatur pola interaksi antarindividu dan antarkelompok. *Kedua*, adanya keterlibatan aktif dan proaktif semua pihak secara terstruktur dan berjenjang sesuai dengan kemampuan dan kapasitasnya dan dikelola dalam suatu pola interaksi agar lebih terarah, efisien, efektif, dan produktif. *Ketiga*, adanya keberdayaan masyarakat, melalui pola interaksi antarpihak yang mensyaratkan ada kesetaraan relatif pihak-pihak yang terlibat, sehingga tidak ada pihak tertentu akan mendominasi pihak lain, mendefinisikan makna dan nilai sesuai ukurannya sendiri, dan memaksakannya kepada pihak lain yang lebih lemah. Jangan sampai memposisikan masyarakat hanya menjadi obyek dan masyarakat akan berhadapan dengan pelaku pembangunan yang lain<sup>2</sup>. Jika hal itu terjadi maka tidak akan terdapat kepercayaan diantara masyarakat, pemerintah dan mekanisme pasar. Kondisi ini justru bersifat kontraproduktif terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Untuk itu, diperlukan adanya suatu upaya yang dapat menghubungkan seluruh pilar pelaku penyelenggaraan pemerintahan agar pilar-pilar tersebut dapat memaksimalkan perannya<sup>3</sup>.

Sehingga, penataan ulang pengelolaan pembangunan melalui pembangunan sosial yang berpusat pada manusia sebagai paradigma baru hasil pergeseran paradigma pembangunan memiliki wawasan lebih jauh daripada sekedar angka pertumbuhan GNP atau pengadaan pelayanan sosial. Menurut Gran peningkatan perkembangan manusia dan kesejahteraan manusia, persamaan dan sustainability manusia menjadi focus sentral proses pembangunan, pelaksana pembangunan yang menentukan tujuan, sumber-sumber pengawasan dan untuk mengarahkan proses-proses yang mempengaruhi kehidupan mereka (Moeljarto: 1995,35).

Perspektif baru pembangunan tersebut memberikan peranan yang khusus kepada pemerintah, yang jelas berbeda dengan peranan pemerintah pada model pertumbuhan. Peranan pemerintah dalam hal ini adalah menciptakan lingkungan sosial yang memungkinkan manusia untuk berkembang, yaitu lingkungan sosial yang mendorong perkembangan manusia dan aktualisasi potensi manusia secara lebih besar. Pemecahan masalah-masalah pembangunan, selain upaya pertumbuhan ekonomi, diperlukan juga pembangunan yang berorientasi kepada manusia. Pembangunan ekonomi harus serasi dengan pembangunan sosial yang difokuskan kepada manusia dan kualitas kehidupannya.

Pembangunan sosial merupakan salah satu pendekatan untuk meningkatkan kesejahteraan manusia (*human welfare*), dengan ciri utama mencoba mengharmonisasikan kebijakan sosial dengan ukuran-ukuran yang dirancang untuk meningkatkan pembangunan ekonomi. Pendekatan sosial harus diterapkan bersamaan dengan pendekatan

---

<sup>1</sup> John M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations* (San Fransisco: Jossey-Bass Publishrers- Oxford, 1991) hal.1

<sup>2</sup> Dalam perspektif Hegellian, civil society didefinisikan sebagai masyarakat yang independen sehingga mampu mengimbangi posisi negara dan pasar. Sehingga, dalam pandangan Hegellian ini masyarakat, pasar dan negara ditempatkan pada posisi berhadapan dan besar kemungkinan untuk saling meniadakan.

<sup>3</sup> Hubungan diantara pelaku-pelaku pembangunan diperlukan karena masing-masing pelaku pembangunan tersebut memiliki visi dan potensi berbeda dalam pembangunan. Pasar/masyarakat bisnis, yang diwakili perusahaan dan jasa memiliki sarana dan kekuasaan luar biasa untuk menetapkan visi dan misi yang mereka anut. Sehingga, pasar mempunyai daya tekan yang demikian besar untuk mempengaruhi pengambilan keputusan publik. Demikian halnya negara, memiliki kekuasaan yang cukup besar juga untuk merencanakan arah masyarakat di masa mendatang.

ekonomi dalam strategi pembangunan, yang merupakan dua sisi mata uang yang sama, keduanya harus dirancang dan dilaksanakan secara seimbang, saling mengisi, saling melengkapi dan saling memperkuat. Nancy Birdsall (1993) secara tegas menyatakan: “*social development is economic development*”.

Pembangunan sosial dijalankan berdasarkan sistem yang berlaku dalam administrasi pembangunan di Indonesia. Perhatian kepada manusia dan kualitas hidupnya baik sebagai individu maupun sebagai anggota masyarakat ke arah kemajuan dan perubahan sosial melalui kebijakan pemerintah yang tertuang dalam kebijakan publik dilaksanakan melalui proses pembangunan disebut kebijakan sosial. Sehingga, kebijakan sosial adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik, kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak yang dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia. Dalam garis besar, kebijakan sosial diwujudkan dalam tiga kategori, yakni perundang-undangan, program pelayanan sosial, dan sistem perpajakan. Berdasarkan kategori ini, maka dapat dinyatakan bahwa setiap perundang-undangan, hukum atau peraturan daerah yang menyangkut masalah dan kehidupan sosial adalah wujud dari kebijakan sosial, namun, tidak semua kebijakan sosial berbentuk perundang-undangan. (Suharto, 2005)

Pada awalnya, kebijakan sosial yang menjadi pemikiran pembangunan sosial di Indonesia, hanya berkenaan dengan persoalan santunan sosial untuk masyarakat yang kurang beruntung. Kemudian berkembang menjadi pelayanan sosial yang lebih luas (seperti pendidikan dan kesehatan). Perkembangan lebih luas lagi menyangkut upaya untuk mengatasi masalah sosial yang mendasar, seperti kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan.

Kemudian untuk lebih menajamkan pembangunan sosial, kebijakan sosial yang dilakukan lebih terpadu atau *unified approach*, sesuai yang disarankan Myrdal yang tidak ingin memisahkan pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial. Dilakukan melalui pendekatan yang integratif yaitu pembangunan ekonomi untuk mengejar pertumbuhan, namun juga melakukan pemecahan masalah sosial secara seiring melalui pemberdayaan masyarakat (*community development*). Dalam pemberdayaan masyarakat yang berakar dari partisipasi masyarakat melalui kelompok masyarakat untuk dimampukan dan dimandirikan, bukan hanya individunya namun juga pranatanya, sehingga terbina pementapan, pembudayaan dan pengamalan demokrasi.

### Pembangunan Sosial sebagai *mainstream* Kebijakan Pembangunan

Kebijakan dan program-program strategis adalah melakukan identifikasi isu-isu sekaligus alternatif pemecahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan yang memiliki karakteristik mendesak dan penting segera dilaksanakan. Sedangkan kebijakan (*policy*) itu sendiri seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar bagi para pembuat kebijakan (*policy maker*). Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa, kebijakan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum dan khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.<sup>4</sup>

**James E Anderson** merumuskan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Kebijakan mengacu pada suatu jenis tindakan yang mengarah pada tujuan tertentu (*coerce of actions*), yang lebih kurang berkesinambungan sepanjang waktu dan diharapkan untuk menjaga terpeliharanya keadaan tertentu dan biasanya dimaksudkan untuk memenuhi keadaan tertentu yang biasanya dimaksudkan untuk memenuhi tujuan-tujuan yang tidak dinyatakan secara eksplisit dalam pernyataan kebijakan (*policy statement*). Penjelasan ini sekaligus menjelaskan bahwa kebijakan itu adalah suatu tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu.

Di dalam setiap negara, pasti ada kelompok-kelompok yang berbeda pemikiran tentang arah mana yang dipilih untuk mencapai tujuan bersama tadi. Masing masing-masing kepala negara mempunyai pilihan sendiri-sendiri sesuai dengan kondisi riil yang dihadapi kondisi obyektif yang ada. Tidak ada yang lebih benar daripada yang lain --hanya lebih baik. Hal yang sama terjadi hingga di tingkat pemerintahan di daerah-daerah. Perbedaan pemimpin akan menyebabkan perbedaan paradigma dan akhirnya perbedaan cara dan langkah, serta akhirnya perbedaan kebijakan publik yang diambil. Disini kita bersua dengan nilai-nilai yang berbeda dari setiap *leader* dalam pemerintahan dimana kebijakan publik dibuat.<sup>5</sup>

Dengan kembali pada pandangan yang dikemukakan oleh Adam Smith dan para ahli ekonomi politik abad ke 19, Hayek, Friedman, dan yang lainnya menegaskan bahwa hubungan antara ruang publik dan ruang privat adalah

<sup>4</sup> Solichin Abdul Wahab, **Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara**, edisi kedua, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, Hlm. 2 dan Lihat United Nations, 1975.

<sup>5</sup> Riant Nugroho D, **Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi**, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2003, Hlm. 54

sesuatu yang lebih baik didefinisikan melalui pasar dan kebebasan untuk memilih (*freedom of choice*) dari pada melalui intervensi Negara ke dalam “kepentingan publik”. Selama era 1980-an dan 1990-an argument bahwa penentuan batas pemisah antara ruang publik dan privat harus diserahkan kepada kekuatan pasar telah menjadi kerangka dominan yang dipakai dalam teori dan praktik kebijakan publik. Pergeseran dari liberalisme “baru” ke “kanan baru” dalam kebijakan publik bisa dilihat dengan jelas melalui fenomena munculnya kajian “manajemen sektor publik” dan hilangnya kajian “administrasi publik”.<sup>6</sup>

Carl W. Patton dan David S. Savicky (1993) dengan gamblang menjelaskan bahwa analisis kebijakan adalah tindakan yang diperlukan untuk merumuskan sebuah kebijakan, baik kebijakan yang baru sama sekali, atau kebijakan yang baru sebagai konsekuensi dari kebijakan yang sudah ada. Analisis kebijakan merupakan kegiatan pokok dalam perumusan kebijakan karena merupakan upaya untuk memberikan pijakan awal kenapa sebuah kebijakan harus dibuat. Dunn (1992) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai disiplin ilmu sosial terapan yang menerapkan berbagai metode penelitian, dalam konteks argumentasi dan debat publik, untuk membuat penaksiran secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.



Gambar 1. Tahap-tahap Analisis Kebijakan

## 2. METODE PENELITIAN

Dalam hal ini, metode yang di gunakan untuk pencapaian yang di inginkan adalah melalui tahapan analisis kebijakan yang di lakukan oleh pengamat dan di aplikasikan ke media tulis (akwan, 2011)

Menyimak dinamika kemasyarakatan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Indonesia, setidaknya ada beberapa isu penting penyelenggaraan pemerintahan dalam skala nasional, sebagai tantangan yang perlu segera mendapatkan respon dari para pembuat kebijakan, yaitu:

*Pertama*, semakin tidak menentunya kondisi perekonomian, yang tercermin dari semakin melemahnya daya beli masyarakat, membengkaknya angka pengangguran dan kemiskinan, melemahnya laju investasi di daerah, dan naiknya harga-harga kebutuhan rumah tangga, sehingga tingkat kesejahteraan masyarakat menjadi semakin merosot. *Kedua*, keterbatasan sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang menyebabkan berbagai keterlambatan pelaksanaan program dan tidak tertanganinya berbagai kegiatan rutin maupun kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang dirasa penting.

*Ketiga*, ketimpangan antar daerah. Isu ini dapat dilihat melalui perbedaan laju pembangunan antar daerah, yang “kaya” dan yang “miskin”. Berbagai perbedaan besaran Alokasi Dana Perimbangan (DAU, DAK, Bagi Hasil) yang diterima masing-masing daerah, ditambah dengan perbedaan potensi dan kemampuan Pemda antar daerah, maka bisa melihat munculnya disparitas yang cenderung semakin tajam.

*Kedua*, kerjasama antar daerah. Banyak persoalan akan dapat diselesaikan secara optimal jika antar daerah melakukan kerjasama untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut, namun pada kenyataannya, di era otonomi daerah sekarang ini hal ini belum banyak dilakukan. Beberapa persoalan yang dimaksud mencakup bidang transportasi, irigasi, penanggulangan penyakit menular, kepegawaian, pengelolaan potensi laut, pertambangan, dan penanganan arus *supply and demand* beberapa komoditas antar daerah/pulau.

*Ketiga*, isu ini terkait dengan penyediaan pelayanan kesehatan, pendidikan, air bersih dan sanitasi, terbatasnya input program sektoral pusat, dan konsentrasi alokasi APBD ke sektor-sektor yang memang memacu PAD daripada

<sup>6</sup> Wayne Parsons, Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan, Jakarta, Juni 2005. hal. 3-9

sektor-sektor (*social* dasar) yang “menghabiskan” sumber pembiayaan PAD/APBD. Kondisi ini akan nampak makin parah di daerah-daerah yang relatif terpencil. Indikasi memburuknya kualitas hidup manusia dapat kita lihat dari angka indeks pembangunan manusia (IPM) tahun 2009. Pada tahun ini indeks pembangunan manusia menurun drastis sebagai akibat dari pelayanan kesehatan, pendidikan, dan terutama daya beli masyarakat yang menurun drastis.

*Keempat*, issu yang terkait dengan sistem informasi potensi daerah dan peluang investasi yang belum tergarap dengan baik, mentalitas kewirausahaan dalam birokrasi yang kurang, serta *marketing* yang kurang didukung oleh *networking* dalam skala nasional dan internasional yang baik. Dalam konteks ini, proses meningkatkan kemampuan aparat di daerah dan mengembangkan instrumen yang efektif sehingga daerah mampu memmeetakan, mengolah, dan mempromosikan potensi daerahnya. Oleh karena itu, sistem informasi yang dikembangkan harus mampu menjembatani komunikasi dalam rangka mempromosikan potensi daerah.

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Salah satu tahapan dalam proses penyusunan kebijakan dan program-program strategis adalah penilaian lingkungan organisasi melalui proses analisis lingkungan strategis dari organisasi tersebut. Menurut James B. Whittaker,<sup>7</sup> lingkungan eksternal, meliputi: Peluang-peluang (*Opportunities*) dan Ancaman-ancaman (*Threats*). *Opportunities* adalah situasi dan faktor-faktor luar organisasi yang bersifat positif, yang membantu organisasi untuk mencapai atau memungkinkan mencapai visi dan misi. *Threats* adalah faktor-faktor luar organisasi yang bersifat negatif, yang dapat mengakibatkan organisasi gagal dalam mencapai visi dan misi.

Lingkungan internal, meliputi: Kekuatan-kekuatan (*Strengths*) dan Kelemahan-kelemahan (*Weaknesses*) dari organisasi. *Strengths* adalah situasi dan kemampuan internal yang bersifat positif, yang memungkinkan organisasi memenuhi keuntungan strategis dalam mencapai visi dan misi. *Weaknesses* adalah situasi dan ketidakmampuan internal yang mengakibatkan organisasi tidak dapat atau gagal mencapai visi dan misi.

Menganalisis lingkungan eksternal dan internal, mengandung arti menyelidiki suatu peristiwa dalam lingkungan strategis untuk mengetahui sebab dan atau menguraikan bagian-bagiannya. Analisis Lingkungan Eksternal (ALE) dibuat dengan terlebih dahulu melakukan pencermatan *scanning* yang ada di lingkungan eksternal organisasi yang meliputi faktor-faktor, dimana oleh Bryson dikelompokkan dalam 3 bagian yaitu: *Pertama*, kecenderungan-kecenderungan (*trends*) yang meliputi kecenderungan politik, ekonomi, sosial, dan teknologi; *Kedua*, mitra kerja atau pelanggan (*client/customers*); *Ketiga*, pesaing (*competitors*) yang meliputi kekuatan persaingan dan kekuatan kolaborasi.

Sejalan dengan Bryson, Whittaker<sup>8</sup> membaginya ke dalam 8 aspek ALE yaitu:

- Economic Environment*, merupakan suatu kerawanan bagi kebanyakan organisasi, dan analisisnya paling sulit dilakukan, karena menyangkut ekonomi skala nasional (Misalnya: keuangan negara, inflasi, suku bunga, fluktuasi nilai tukar rupiah, dan lain-lain);
- Technological Environment*, merupakan hal yang tidak kalah pentingnya dibanding dengan *economic environment*. Kemajuan teknologi yang sangat pesat pada decade-decade akhir abad XX menuntut organisasi untuk selalu mengikuti perubahan teknologi ini, agar dapat berjalan dengan efektif dan efisien;
- Social Environment*, menjadi yang paling penting dalam kehidupan organisasi karena menyangkut perilaku sosial dan nilai-nilai budaya (*social attitude and values*). Transparansi merupakan suatu tuntutan baru, sementara kritik masyarakat harus diperhatikan, dan adanya tuntutan akan peningkatan *quality of life* yang semakin gencar;
- Political Environment*, merupakan kebijakan-kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan bidang kegiatan organisasi, misalnya kebijakan perpajakan, moneter, perijinan, yang mempunyai dampak jangka panjang pada efektivitas organisasi. Hal ini akan terasa pada organisasi yang bidang kegiatannya telah diatur oleh Pemerintah), karena organisasi ini akan tergantung pada kehidupan politik pemerintah;
- Ecological Environment*, merupakan hal yang sangat sulit dianalisis. Identifikasi tentang kecenderungan dan peluang sangat sulit dilakukan, karena sangat tergantung pada kematangan (*maturity*) lingkungan, belum ada suatu pembakuan yang telah disepakati bersama. Termasuk dalam *ecological environment* ini antara lain masalah polusi dan pencemaran lingkungan alam (fisik).
- Security Environment*, terutama bagi Indonesia dewasa ini merupakan aspek yang perlu dipertimbangkan dengan teliti. Masalah keamanan sangat berpengaruh terhadap kehidupan dan kelangsungan suatu organisasi, terutama yang mempunyai kegiatan berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat.
- Geographic Environment*, merujuk pada dimana organisasi berada. Kondisi geografis, seperti rawan bencana, merupakan faktor luar yang dapat memberikan ancaman bagi kelangsungan organisasi secara fisik.

<sup>7</sup> James B. Whittaker, *The Government Performance and Results Act of 1993 : A mandate for Strategic Planning and Performance Measurement* (Arlington, Virginia : Educational Services Institute, 1995). P 33-40

<sup>8</sup> James B. Whiteker, *ibid*. p.36-40



- h. *Competitors Environment*, core bisnis suatu organisasi bisa jadi sama dengan suatu organisasi lain yang memiliki kegiatan dan usaha yang sama. Fenomena ini memunculkan adanya persaingan antar organisasi, yang sudah barang tentu harus dipertimbangkan dalam melakukan analisis.

Analisis Lingkungan Internal (ALI) dibuat dengan terlebih dahulu melakukan *scanning* atau pencermatan lingkungan internal organisasi yang meliputi:

- Struktur organisasi, termasuk susunan dan penempatan personilnya.
- Sistem organisasi dalam mencapai efektivitas organisasi, termasuk efektivitas komunikasi internal.
- Sumber Daya Manusia (SDM), Sumber Daya Alam (SDA), tenaga trampil (*skill*) dalam tingkat pemberdayaan sumberdaya, termasuk komposisi dan kualitas SDM-nya.
- Biaya operasional berikut sumber dananya.
- Faktor-faktor lain yang menggambarkan dukungan terhadap proses kinerja/misi organisasi yang sudah ada, maupun yang secara potensial dapat muncul di lingkungan internal organisasi seperti teknologi yang telah digunakan sampai saat ini.

Bryson<sup>9</sup> mengelompokkan aspek-aspek analisis lingkungan internal tersebut kedalam tiga bagian yaitu: *Pertama*, sumberdaya (*resources*) yang meliputi sumberdaya manusianya, kondisi ekonomi, informasi, dan kompetensi; *Kedua*, strategi yang saat ini sedang dijalankan (*present strategy*) meliputi strategi umum maupun strategi khusus setiap fungsi atau bagian-bagiannya; *Ketiga*, kinerja (*performance*) yang meliputi hasil-hasil yang telah dicapai (*results*) dan nilai historisnya.

Dari kedua analisis ini (ALI dan ALE), dapat diperoleh gambaran menyeluruh tentang situasi dan kondisi organisasi Direktorat KPD dari berbagai aspek, internal dan eksternal. Bertitik tolak dari hasil analisis situasi dan kondisi yang dikaitkan dengan visi dan misi serta nilai-nilai (*values*), barulah dapat disusun isu-isu stratejik dan strategi yang tepat. Analisis lingkungan internal dan eksternal, dilaksanakan secara serentak (*simultaneously*), karena keduanya merupakan “*two faces of the same coin*”, saling interdependensi dan komplementer.

Permasalahan mendasar yang kita hadapi bersama dan menjadi tugas besar kita, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam mengurangi kemiskinan dan pengangguran. Kemiskinan dan pengangguran bukanlah permasalahan statistik atau angka, melainkan persoalan yang menyangkut kondisi kehidupan rakyat kita. Oleh karena itu pemerintah memilih untuk menanganinya secara lebih substantif dan mendasar, dan bukan sekedar siasat statistik dan angka.

Pencapaian sasaran pertumbuhan ekonomi, penciptaan kesempatan kerja, dan penanggulangan kemiskinan, merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan daerah. Untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkualitas. Kerjasama antar daerah, sinergi serta harmoni antar kebijakan daerah, serta antar kebijakan pusat dan daerah, mutlak kita bangun bersama dan kita tingkatkan, untuk menyukseskan pembangunan kita.

Atas kejelasan kewenangan ini, pembangunan di daerah diharapkan dapat dilaksanakan lebih baik lagi, serta tidak tumpang tindih pendanaan pembangunan. Sebagai tindak lanjut, Pemerintah telah, sedang dan akan memperbaharui berbagai Undang-Undang sektoral untuk menjabarkan wewenang pada tingkat pusat, dan untuk menjelaskan fungsi-fungsi wajib Pemerintah daerah yang terkait dengan sektor-sektor itu, seperti Undang-undang di bidang transportasi yang telah disesuaikan dengan semangat otonomi daerah.

Agar pembangunan perekonomian nasional berhasil semakin baik, maka adanya sinergi yang kuat dalam penyusunan dan penggunaan APBN, APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota. Juga perlu percepatan daya serap anggaran, baik APBN maupun APBD, tanpa mengorbankan prinsip pengelolaan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Untuk itu, pemerintah daerah dapat mengelola keuangan Daerah secara efektif dan efisien, melalui tata kelola pemerintahan yang baik dengan tugas pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas dan partisipatif.

Pemerintah pusat terus melakukan secara sungguh-sungguh langkah-langkah efisiensi dan penghematan belanja yang tidak produktif. Arah dan alokasi belanja modal juga masih ditajamkan sesuai prioritas dan juga untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, menciptakan kesempatan kerja dan mengurangi kemiskinan. Belanja yang kurang produktif seperti pembangunan dan renovasi gedung Pemerintah pusat, serta pengadaan kendaraan dinas sangat dibatasi. Seluruh Pemerintah Daerah bersama DPRD dalam menyusun RAPBD-nya, jika ada pembangunan gedung dan fasilitas perkantoran pemerintah atau negara yang super megah dan super mewah, sementara di sekitar pemukiman penduduk dengan berbagai infrastruktur dasarnya sangat memadai. Ini menunjukkan bahwa kita tidak memiliki kepekaan moral, dan juga tidak memiliki empati kepada rakyat yang masih miskin.

#### A. Aktualisasi Kebijakan Pembangunan Sosial

Partisipasi masyarakat dalam menyelesaikan isu-isu strategis menurut sebagian besar responden masih sangat rendah. Salah satu factor lemahnya partisipasi masyarakat adalah transparansi pemerintah dalam menyelesaikan

<sup>9</sup> John M. Bryson, op cit, p.50

masalah-masalah yang strategis juga masih kurang. Masyarakat masih kurang dalam mengakses informasi yang berkaitan dengan proses penanganan masalah-masalah strategis.

Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelesaian masalah strategis bangsa ini, perlu dilakukan *capacity building*. Dalam semangat otonomi daerah, tanpa ada kerjasama antar daerah, akan sangat membahayakan karena menumbuhkan sikap primordialisme yang sempit, egoisme daerah, dan tidak serasinya berbagai upaya pemecahan masalah di perbatasan. Otonomi daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, menuntut adanya kerjasama antar daerah, dalam realitanya masih menimbulkan permasalahan, yang antara lain karena belum adanya landasan hukum yang mengatur mengenai mekanisme kerjasama antar daerah sehingga belum terpola. Apabila isu ini dapat ditangani dengan baik, maka akan tercipta kondisi yang serasi dalam gerak manajemen antar Daerah Otonom dan menumbuhkan kebersamaan dalam mengatasi permasalahan pembangunan wilayah guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.

Ruang lingkup kerjasama antar daerah ini mencakup: kerjasama dalam mengatasi konflik, kerjasama untuk pengembangan potensi, dan kerjasama untuk mencapai sinergitas pelayanan yang saling menguntungkan. Untuk ini, sudah barang tentu dituntut adanya acuan bersama berdasarkan regulasi kerjasama yang ditetapkan Pemerintah Pusat.

Disparitas pembangunan selama ini terjadi antar wilayah dalam Daerah Otonom, terutama antara wilayah utama (perkotaan di ibukota Kabupaten dan wilayah cepat tumbuh lainnya) dengan wilayah-wilayah yang relatif terbelakang (wilayah kepulauan terpencil, wilayah tertinggal, wilayah berbatasan, wilayah pesisir, wilayah pedalaman, dan wilayah khusus lainnya). Penanganan terhadap isu ini, akan membantu untuk percepatan penurunan kesenjangan antar wilayah pembangunan, sehingga memungkinkan tercipta keserasian pertumbuhan yang berkeadilan. Ruang lingkup isu percepatan ini meliputi penyediaan input pelayanan pembangunan, keterpaduan penanganan pembangunan berbasis wilayah, dan komitmen para pimpinan daerah terhadap penanganan wilayah terbelakang ini.

Untuk dapat menciptakan keserasian pembangunan daerah, dibutuhkan adanya aparat Daerah yang berpikiri sistemik, komprehensif, dan visioner. Pendekatan pembangunan berbasis wilayah, yang saat ini dikenal dengan pendekatan pembangunan wilayah terpadu, belum sepenuhnya dipahami oleh sebagian besar aparat di Daerah, terlebih-lebih dengan adanya perubahan yang mendasar atas konstelasi pemerintahan daerah saat ini. Apabila isu ini dapat ditangani dengan baik, maka upaya membangun keserasian pembangunan daerah akan lebih mudah dilakukan.

Penyelenggaraan pemerintahan terutama yang berkaitan dengan politik pemerintahan dalam negeri menuntut adanya formulasi kebijakan dan program-program strategis. Levinson<sup>10</sup> mengingatkan bahwa keterbukaan untuk merubah dan adanya ide-ide baru merupakan faktor penentu untuk suksesnya individu dan organisasi. Karena itu, Levinson juga menegaskan hal yang terkait dengan perumusan formulasi kebijakan nantinya, agar memilih perangkat (*tools*) manajerial atau organisasional yang tepat dengan situasi. Berdasarkan strategi formulasi kebijakan pilihan ini, selanjutnya dapat dirumuskan beberapa kebijakan strategis Depdagri sebagai dasar dari penyusunan program-program strategis.

Dalam menentukan issues strategis sebagaimana telah diuraikan dapat dirumuskan empat alternatif strategi: *Pertama*, Strategi memanfaatkan peluang (*opportunities*) dari eksternal secara optimum dengan menggunakan kekuatan (*strengths*) yang dimiliki Departemen Dalam Negeri. *Kedua*, Strategi memanfaatkan peluang eksternal yang ada untuk mengatasi kelemahan-kelemahan (*weaknesses*) yang ada di Departemen Dalam Negeri. *Ketiga*, Strategi memanfaatkan kekuatan-kekuatan yang dimiliki Departemen Dalam Negeri untuk menghadapi ancaman (*threats*) yang bisa menyebabkan gagalnya pencapaian misi organisasi. *Keempat*, Strategi untuk sementara waktu *stand by* menunggu perkembangan situasi diluar hingga diperoleh peluang sambung memperbaiki kelemahan-kelemahan dalam batas kemampuan organisasi.

Atas dasar pola pikir tersebut, dapat dirumuskan berdasarkan kriteria sebagaimana berikut: Memberikan *multiplier effect* terbesar bagi pencapaian misi, Realistis secara teknis, momentum waktu, dan biaya; Perkiraan memperoleh respon dan dukungan *stakeholders*; Kendala/hambatan dalam pelaksanaan dan Kesesuaian dengan ketentuan dan kebijakan Depdagri. Perhitungan teknis dilakukan melalui pembobotan (*scoring*) berdasarkan kriteria-kriteria ini, untuk kemudian digunakan menentukan strategi terpilih.

## B. Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan Masyarakat

Kemerdekaan bangsa Indonesia ini yang secara tegas menyatakan tujuannya untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berlandaskan Pancasila, nampaknya cenderung semakin kabur dari cita-cita kemerdekaan tersebut. Salah satu indikatornya adalah wujud keadilan sosial belum nampak, bahkan terasa makin menjauh. Dalam iklim dunia yang semakin menempatkan liberalisme sebagai arus utama pemikiran untuk mendatangkan kesejahteraan, liberalisme ekonomi dengan ciri ekonomi pasar yang semakin luas digunakan, dirasakan membuat Indonesia bergerak semakin menjauh dari cita-cita membangun negara kesejahteraan.

<sup>10</sup> William A. Levinson, *The way of Strategy*, (Wisconsin: ASQC Quality Press, 1994), p. 56-57.

Kebijakan dan program-program strategis menjadi penting untuk dilakukan sebagai upaya *scenario learning process* yang mengharuskan untuk mengendapkan keyakinan, asumsi dan preconsepsi melalui proses pertukaran gagasan, persepsi, keinginan maupun dinamika yang berkembang.

Adanya perubahan yang radikal dalam system penyelenggaraan pemerintahan secara nasional dan kehadiran lembaga-lembaga tinggi Negara perlu disikapi dengan adaptasi system politik dan pemerintahan. Perubahan yang terjadi akan memunculkan harapan yang besar atas perubahan kebijakan termasuk hasil dari perubahan tersebut, sehingga akan memunculkan dinamika yang akan berkontribusi positif maupun berdampak negative bagi system politik secara nasional. Dinamika yang berkembang menyangkut penyelenggaraan politik pemerintahan dalam negeri, terkait dengan kebijakan yang telah ditetapkan maupun akibat dari suatu kebijakan,

Kelangsungan kehidupan manusia pada hakekatnya adalah untuk mencapai peradabannya yang tinggi melalui ketersediaan institusi kepengaturan interaksinya yang disebut dengan negara. Salah satu unsur penyelenggara negara dilakukan melalui pemerintahan. Dalam melaksanakan pemerintahan dilakukan dengan menetapkan kebijakan. Kebijakan pemerintah mutlak dilakukan untuk menjamin kelangsungan hidup (*survival*) Negara sebagai entitas politik dan tercapainya kesejahteraan serta mengakomodasi dinamika dan pluralitas (keragaman multikultural) yang berkembang, mempertahankan kebersamaan sesama bangsa, melalui diskresi otonomi bidang pemerintahan, maupun dalam bentuk penghargaan khusus. Sehingga, ketika pemerintah mendapatkan permasalahan tertentu dalam daerah tertentu pula, maka akan meresponnya dengan mengeluarkan kebijakan tertentu dengan memposisikan kebijakan sosial menjadi mainstreamnya. Dengan menjadikan kebijakan sosial menjadi agenda utama, paling tidak, situasi yang lebih baik dengan situasi sebelumnya dapat secara cepat direalisasikan.

Mengingat kebijakan sosial, merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak untuk meningkatkan kualitas hidup manusia melalui pemberian beragam tunjangan pendapatan, pelayanan kemasyarakatan, dan program-program tunjangan sosial lainnya yang diwujudkan dalam tiga kategori, yakni peraturan perundang-undangan, program pelayanan sosial, dan sistem perpajakan. Intervensi strategis melalui kebijakan sosial akan melahirkan pembangunan sosial secara lebih sistematis, terukur dan menjadi prioritas dalam pembangunan.

Kesejahteraan masyarakat merupakan cerminan dari kesejahteraan sosial. Menurut Segel dan Bruzy (1998:8), “Kesejahteraan sosial adalah kondisi sejahtera dari suatu masyarakat. Kesejahteraan sosial meliputi kesehatan, keadaan ekonomi, kebahagiaan, dan kualitas hidup rakyat”.

Sedangkan menurut Midgley (1995:14) menjelaskan bahwa kesejahteraan sosial adalah suatu keadaan sejahtera secara sosial tersusun dari tiga unsur sebagai berikut. *Pertama*, setinggi apa masalah-masalah sosial dikendalikan, *kedua*, seluas apa kebutuhan-kebutuhan dipenuhi dan, *ketiga*, setinggi apa kesempatan-kesempatan untuk maju tersedia. Tiga unsur ini berlaku bagi individu-individu, keluarga-keluarga, komunitas-komunitas, dan bahkan seluruh masyarakat.

Wilensky dan Lebeaux (1965:138) merumuskan kesejahteraan sosial sebagai sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan dan lembaga-lembaga sosial, yang dirancang untuk membantu individu-individu dan kelompok-kelompok agar mencapai tingkat hidup dan kesehatan yang memuaskan. Maksudnya agar tercipta hubungan-hubungan personal dan sosial yang memberi kesempatan kepada individu-individu pengembangan kemampuan-kemampuan mereka seluas-luasnya dan meningkatkan kesejahteraan mereka sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat.

Menurut Romanyshyn (1971:3) kesejahteraan sosial dapat mencakup semua bentuk intervensi sosial yang mempunyai suatu perhatian utama dan langsung pada usaha peningkatan kesejahteraan individu dan masyarakat sebagai keseluruhan. Kesejahteraan sosial mencakup penyediaan pertolongan dan proses-proses yang secara langsung berkenaan dengan penyembuhan dan pencegahan masalah-masalah sosial, pengembangan sumber daya manusia, dan perbaikan kualitas hidup itu meliputi pelayanan-pelayanan sosial bagi individu-individu dan keluarga-keluarga juga usaha-usaha untuk memperkuat atau memperbaiki lembaga-lembaga sosial.

Sehingga kesejahteraan masyarakat adalah pemenuhan kebutuhan hidup secara berkualitas melalui penyediaan pelayanan publik. Dalam semua daerah dapat dicermati dari Human Development Index atau Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebagai salah satu alat ukur pembangunan manusia. Dimana IPM merupakan indeks komposit yang terdiri dari tiga komponen utama, yaitu kesehatan, pendidikan dan pendapatan yang digabungkan menjadi satu secara proporsional. Semakin tinggi angkanya semakin baik. Pengukuran tingkat kesejahteraan masyarakat adalah berdasarkan Indeks Pembangunan Manusia/*Human Development Index* (IPM/HDI), yang meliputi aspek kesehatan, pendidikan, dan pendapatan.

Aspek kesehatan bukan berarti hanya fasilitas medis yang diperlukan kalau sakit, melainkan juga kesehatan lingkungan dan kebersihan makanan, pakaian, dan tempat tinggal sehingga penduduk bisa hidup dengan tenteram, termasuk sumber air, sanitasi, keamanan, dan fasilitas lainnya yang mempengaruhi kehidupan penduduk. Aspek pendidikan, sangat penting karena berpengaruh terhadap cara berpikir, daya nalar, wawasan, keluasan pengetahuan dan kesempatan memperoleh pekerjaan, sehingga muncul asumsi bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan, maka semakin tinggi pula kualitas manusianya. Sedangkan aspek pendapatan (pemenuhan kebutuhan hidup) menjadi penting



karena kesehatan dan pendidikan hanya bisa diperoleh dan ditingkatkan apabila mempunyai penghasilan yang mencukupi, walaupun di sisi lain penghasilan yang cukup bergantung pada pekerjaan yang dilakukannya dan kesempatan kerja untuk mencukupi kebutuhan hidup individu yang bersangkutan.

Pemenuhan kesejahteraan masyarakat berdasarkan indikator di atas merupakan salah satu argumen dalam pelaksanaan otonomi khusus di Aceh secara efektif dan efisien. Dalam pelaksanaan otonomi khusus, pemerintah daerah harus mampu menyediakan pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini sesuai dengan fungsi pokok dari pemerintah daerah yaitu mensejahterakan masyarakat. Tingkat kesejahteraan masyarakat akan sangat tergantung pada tingkat pelayanan publik yang disediakan oleh Pemerintah daerah. Masyarakat menuntut otonomi khusus dengan argumen bahwa mereka akan lebih sejahtera manakala kewenangan untuk mensejahterakan diri mereka diserahkan kepada mereka.

Dikaitkan dengan posisi pemerintah daerah sebagai lembaga yang mendapatkan legitimasi dari rakyat untuk mencapai kesejahteraan, adalah sejauhmana pemerintah daerah mampu mempertanggungjawabkan baik kualitas maupun kuantitas dari outputs yang dihasilkannya sehingga benar-benar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Untuk itulah maka rakyat membayar pajak dan mempercayakan pemakaian pajak tersebut kepada wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui mekanisme Pemilu. Dari sini lahir konsep "*No Tax Without Representation*".

Pada sisi lain pemerintah daerah yang menganut sistem otonomi khusus mengisyaratkan pemerintah daerah dalam menentukan isi otonomi atau kewenangannya haruslah dikaitkan dengan kebutuhan riil masyarakatnya. Betapapun luasnya otonomi daerah haruslah mampu melahirkan pelayanan-pelayanan publik yang berkorelasi dengan kebutuhan masyarakatnya. Pemerintah daerah ada karena rakyat dan untuk itu misi utamanya adalah memakmurkan warganya. Esensi dari memakmurkan warga adalah memberikan pelayanan publik yang benar-benar sesuai kebutuhan masyarakat.

Selain IPM, dapat juga dikaitkan dengan tujuan Millenium Development Goals (MDG), dimana Pemerintah Indonesia telah menyepakati agenda pengentasan kemiskinan yang harus dicapai hingga tahun 2014 yang diukur dalam angka-angka, meliputi delapan agenda yang ingin dicapai, yaitu:

1. Pengentasan kemiskinan absolut dan kelaparan yang ingin dicapai pada tahun 2015. Targetnya adalah penduduk yang berpenghasilan kurang dari 1 dollar sehari dan penduduk yang mengalami kelaparan, mengingat lebih dari satu milyar penduduk dunia masih hidup dalam kondisi tersebut;
2. Pencapaian Pendidikan Dasar bagi semua anak laki-laki dan perempuan yang ingin dicapai pada tahun 2015;
3. Pemberdayaan kesederajatan gender dan perempuan, kesenjangan gender dapat teratasi pada tahun 2015 pada semua tingkatan pendidikan;
4. Pengurangan tingkat kematian anak. Setiap tahun 11 juta anak meninggal dan pada tahun 2015 diharapkan agar berkurang dua pertiganya;
5. Peningkatan kesehatan ibu, dimana pada tahun 2015 tiga perempat kematian ibu karena melahirkan akan dapat dikurangi;
6. Pemberantasan HIV/AIDS, malaria dan penyakit lainnya, 40 juta manusia terjangkit AIDS dan diharapkan teratasi pada tahun 2015 termasuk pemberantasan malaria dan penyakit lainnya;
7. Kelestarian Lingkungan, mensinergikan antara pembangunan dengan pelestarian lingkungan. Pada tahun 2015 setengah manusia yang tidak terlayani air minum akan terlayani. Tahun 2020 terjadi peningkatan pada penghuni daerah kumuh;
8. Mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan, pengembangan perdagangan terbuka dan sistem keuangan, komitmen menerapkan good governance, pengurangan kemiskinan secara nasional dan internasional.

#### 4. KESIMPULAN

Dalam mencermati arah kebijakan sosial sebagai agenda mewujudkan kesejahteraan yang adil dan merata yang berorientasi pada manusia serasi dengan pertumbuhan ekonomi yang fokusnya adalah manusia dan kualitas kehidupannya baik sebagai individu maupun sebagai anggota masyarakat ke arah kemajuan dan perubahan sosial melalui proses pembangunan yang disebut kebijakan sosial. Kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak diwujudkan dalam tiga kategori, yakni peraturan perundang-undangan, program pelayanan sosial, dan sistem perpajakan. Berdasarkan kategori ini, maka dapat dinyatakan bahwa setiap perundang-undangan, hukum atau peraturan di daerah yang menyangkut masalah dan kehidupan sosial adalah wujud dari kebijakan sosial, namun, tidak semua kebijakan sosial berbentuk perundang-undangan. (Suharto, 2005)

Melalui otonomi khusus di Aceh dalam mencapai kesejahteraan, maka dilakukanlah namanya pembangunan, proses untuk melakukan perubahan menuju peningkatan taraf hidup masyarakat, dari suatu keadaan dan kondisi kemasyarakatan tertentu kepada keadaan dan kondisi kemasyarakatan yang dianggap lebih baik atau lebih diinginkan. Siagian (1994) memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai "suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*national building*)".

Pada tingkat pelayanan sosial, terutama sektor pendidikan, kesehatan, dan peningkatan ekonomi masyarakat masih ditemukan beberapa kekurangan. Termasuk belum ada upaya signifikan dalam perpajakan untuk biaya pembangunan sosial. Sehingga perlu dilakukan penajaman kebijakan sosial melalui penyusunan tindak lanjut UU, PP, dan Peraturan Daerah yang lebih mengutamakan pembangunan sosial, peningkatan pelayanan sosial, dan sumber pendapatan untuk membiayai pembangunan sosial tersebut.

#### DAFTAR PUSTAKA

- [1] Bryson, John M., *Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations*, San Fransisco: Jossey-Bass Publishers- Oxford, 1991
- [2] Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang *Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*, Lembaran Negara Republik Indonesia, 1999
- [3] Morrissey, L. George, *Pedoman Perencanaan Jangka Panjang*, Prenhallindo, Jakarta, 1997
- [4] Whittaker, B. James, *The Government Performance and Results Act of 1993: A mandate for Strategic Planning and Performance Measurement*: Verginia: Educational Services Institute, 1995
- [5] William A. Levinson, *The way of Strategy*, ASQC Quality Press, Wisconsin: 1994
- [6] --, *Perencanaan Strategik Instansi Pemerintah*, Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Republik Indonesia, 2000
- [7] UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah* Lembaran Negara Republik Indonesia, 2004
- [8] Mahadam Labolo, Memahami ilmu pemerintahan, Suatu kajian ,teori, konsep, dan pengembangannya,( Jakarta , Rajawali Pers 2006)
- [9] Muhammad Ryaas Rasyid, *Makna Permerintahan, Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, (Jakarta, PT Yarsif Wantapone, 1996),
- [10] Ancok, Djamaludin, Bahan Bacaan Manajemen Sumber Daya Manusia, Program Pasca Sarjana Program Studi Magister Administrasi Publik, UGM, 2001.
- [11] Bois, Samuel, *The Art of Awareness*, Dubuque, Iowa: Wm. C. Brown, 1978.
- [12] Cushway, Barry., Lodge, Derek., *Organizational Behaviour and Design: Perilaku dan Desain Organisasi*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2002.
- [13] Cullen, Ronald B. dan Donald P. Cushman, *Transitions to Competitive Government: Speed, Consensus and Performance*, Albany, New York: State University of New York Press, 2000.
- [14] David, Fred R., *Konsep Manajemen Strategis*, PT. Prenhallindo, Jakarta, 2002
- [15] Davidson, Jeff. (2003). *Manajemen Proyek*. Yogyakarta: Andi.
- [16] Dwiyanto, Agus, *Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*, Seminar Kinerja Organisasi Sektor Publik, Kebijakan dan Penerapannya, Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 20 Mei 1995.
- [17] Dwiyanto, Agus, *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2002.
- [18] Gibson, James L., John M. Ivancevich dan James H. Donnelly, Jr., *Organization Behaviour, Structure, Processes*. Homewood, III: Richard D. Irwin, 1991.
- [19] Hersey, Paul., Blanchard, Ken., *Manajemen Perilaku Organisasi: Pendayagunaan Sumber Daya Manusia*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1995.
- [20] Kovach, Kenneth A., *Why Motivational Theories Don't Work*, S.A.M Advanced Management Journal, Musim Semi, 1980.
- [21] Kumorotomo, Wahyudi, *Meningkatkan Kinerja BUMN: Antisipasi Terhadap Kompetisi dan Kebijakan Deregulasi*, JKAP No. 1, Yogyakarta, 1996.
- [22] Lubis, Hari dan Huseini, Martani, *Teori Organisasi (suatu pendekatan makro)*, Pusat Antar Universitas Ilmu-Ilmu Soisal, Universitas Indonesia, 1987.
- [23] Lenvine, Charless H, et.al, *Public Administration: Challenges, Choices, Conssequences*, Glenview, Illionis: Scott Foreman/Little Brown Higher Education, 1990.
- [24] Lipmann, Walter (1995). *Opini Publik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- [25] Pace. R., Wayne, Faules, Don. F, *Komunikasi Organisasi: Strategi meningkatkan Kinerja Perusahaan*, ed: Deddy Mulyana, PT. Rosdakarya, 1998.
- [26] Rahmat, Jalalludin (1999). *Psikologi Komunikasi*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- [27] Rangkuti, Fredy (2003). *Analisis SWOT Teknik Membedah Kasus Bisnis*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- [28] Robbins, Stephen P., *Organizational Behaviour*, ed. Ke-4. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1972.
- [29] Soeharto, Iman (1995). *Manajemen Proyek: Dari Konseptual Sampai Organizational*. Jakarta: Erlangga.
- [30] Tosi, Henry L., Jon R. Rizzo dan Stephen J. Carol, *Managing Organizational Behaviour*, ed. Ke-2 New York: Harper, 1990.

- [31] Thoha, Miftah, perilaku Organisasi: Konsep dasar dan Aplikasinya, Rajawali Pers, Jakarta, 1998.
- [32] Zeithaml, Valerie A.A Parasuraman dan Leonard L Berry, *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*, New York : The Free Press, Macmillan Inc, 1990.
- [33] Sumitro Djojohadikusumo, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi*, (Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1991), hal. 29-37.
- [34] HAR Tilaar, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, (Jakarta, Penerbit Rineka Cipta, 2001),
- [35] Peter Baehr, Pieter van Dijk, Adnan Buyung Nasion dan Leo Zwaak, *Instrumen International Pokok Hak-hak Asasi Manusia*, (Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1997),
- [36] Christopher Hanrahan, *Decentralization in Indonesia, Lessons for Policy Makers and Practitioners*, 2001 (<http://www.decentralization.ws/icd2/papers/decent.indonesia.htm>)
- [37] Amrah Muslimin, *Ichtiar Perkembangan Otonomi Daerah, 1903-1958*, (Jakarta, Penerbit Djambatan, 1960)
- [38] CST Kansil dan Christine ST Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Hukum Administrasi Daerah 1903-2001*, (Jakarta, Penerbit Sunar Grafika, 2002).
- [39] Hessel Nogi S. Tangkilisan, 36 Kasus Kebijakan Publik Asli Indonesia: Pemahaman, Pencerahan dan Strategi Mengubah dan Menyempurnakan Kebijakan Publik, edisi pertama, 2004, BPFE UGM Yogyakarta,
- [40] Agus Dwiyanto (Editor), *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, Hlm 20-22.
- [41] M. Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, UMM Press, Malang, 2005
- [42] Toyamah, Nina, Syaikun Usman, Vita Febriany, M. Sulton Mawardi, *Mencari Alternatif Penyempurnaan Kebijakan Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah: Beberapa Pelajaran dari Daerah*, Kertas Kerja SMERU, Jakarta, Agustus 2002
- [43] Indra J. Piliang, ed, *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, 2003
- [44] Mawardi, Sulton, *Otonomi Daerah dan Kinerja Pelayanan Publik*, Studi Kasus Lombok Barat dan Bandar Lampung, SMERU Proceeding, Makasar, 8 April 2003
- [45] Brown, S. (1989), *How Do Teachers Talk About Evaluate Their Own Teaching*, The Scottish Council for Research in Education;
- [46] Bureau of Transport Economics (1989), *Urban Transport Models*, Departement of Transport and Regional Services;
- [47] Bryson M. John (1991), *Strategic Planning and Non Profit Organizations*, Jossey-Bass Publisher-Oxford, San Farnsisco;
- [48] Chambers, R. (1995), *Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?* Dalam Coombs (1973), *New Path to Learning*, International Council for Education Development, New York;
- [49] CPS Sugeng Sarjadi Syndicated (2001), *Otonomi: Potensi Masa Depan Republik Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta;
- [50] Doyle Paul Johnson (1986), *Teori Sosiologi: Klasik dan Modern*, PT. Gramedia, Jakarta;
- [51] Edwards, C.H. (1993), *Classroom Discipline and Management*, Mc. Millan, New York;
- [52] Fernandez-Balboa, J.M. (1991), *Physical Education Student Teacher's Reflections, Beliefs and Actions Regarding Pupils' Misbehavior*, Journal of Teaching in Physical Education;
- [53] Friedman, F. (1992), *Empowerment: The Politic of Alternative Development*, Blackwell, Cambridge;
- [54] Frymier, A.B. (1993), *The Impact of Teacher Immediacy on Students' Motivation: Is It The Same for All Students?*, Communication Quarterly;
- [55] Gorham, J. & Crishtophel, D.M. (1990), *The Relationship of Teachers' Use of Humor in The Classroom to Immediacy and Student Learning*, Communication Education;
- [56] Henderson, Stella van Petten (1959), *Introduction to Philosophy of Educations*, The University of Chicago Press, Chicago;
- [57] Ife, J., (1995) *Community Development: Creating Community-Vision, Analysis and Pracice*, Longman, Australia;
- [58] Jomo, Frans Wiryanto, (1998), *Membangun Masyarakat*, Bandung: Penerbit Alumni
- [59] Kartasasmita, G., (1996), *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Cides, Jakarta;
- [60] Lindlof, Thomas R. (1995) *Quallitative Communication Reseach Methods*, Volume 3, Sage Publications;
- [61] \_\_\_\_\_, (1996), *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pemerataan dan Pertumbuhan*, Cides, Jakarta;
- [62] Mehrabian, A. (1981), *Silent Messages: Implicit Communication and Attitudes*, Belmont, CA;
- [63] Moleong, Lexy. J (1990), *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosda Karya Bandung
- [64] Nawami, Hadari, Mimi Martini (1994), *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press, Jogjakarta;
- [65] Rahmad, Jalalludin (1998), *Psikologi Komunikasi*. PT. Remaja Rosda Karya Bandung

- 
- [66] Sanders, J.A. & Wiseman, R.L. (1990), *The Effects of Verbal and Non Verbal Teacher Immediacy on Percieved Cognitive, Affective and Behavioral Learning in The Multicultural Classroom*, Communication Education;
- [67] Smiths, B.P. (2000), *Emerging Themes in Problems Experienced by Student Teachers: A Framework for Analysis*, College Student Journal;
- [68] Sumodiningrat, G., (1996), *Memberdayakan Masyarakat*, Kumpulan Makalah tentang Inpres Desa Tertinggal, Penakencana Nusadwipa, Jakarta;
- [69] Sunardi, (2002), *Bela Negara dan Bangsa dengan Landasan Pembinaan Bangsa dan Pembentukan Karakter*, Ditjen Pothan Dephan, Jakarta;
- [70] Suparlan, Parsudi (1998), *Metode Penelitian Kualitatif*, FISIP Universitas Indonesia, Jakarta
- [71] Weiten, Wayne, Dan Lloyd, Margaret A. (1994), *Psycology Applied to Modern Life: Adjustment in the 80s*, Pacific Grove, Ca., Brooks/Cole Publishing Co.;
- [72] Tim Litbang Kompas (2001), *Profil Daerah Kabupaten dan Kota: Jilid 1*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta;