**KEBIJAKAN PUBLIK UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT**

Oleh:

Prof. Dr. Agus Suryono, SU

Guru Besar Administrasi Pembangunan

Fakultas Ilmu Administrasi – Universitas Brawijaya



Foto : Bersama Pimpinan Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Mandala Indonesia (STIAMI) Jakarta

1. **Ilustrasi**

Suatu hari seorang presiden sebuah Negara pergi (*blusukan*) melihat-lihat pameran lukisan. Karena pada saat itu beliau mengalami sakit mata dan penglihatannya agak kabur, maka ia mengajak satu ajudannya untuk menemaninya.

Presiden: “Wah, lukisan ini bagus. Gambar ikannya bener-bener hidup”.

Ajudan: Seeethttt -----jangan keras-keras Pak. Itu bukan gambar ikan pak, tapi buaya.

Kemudian mereka berpindah ketempat lukisan lain.

Presiden:”Wah, wah, wah, gambar gajah ini benar-benar gagah”.

Ajudan: Seeshttt ….. jangan keras-keras Pak. Itu bukan gambar gajah, tapi banteng.

(Presiden agak malu, mendengar komentar ajudannya).

Selanjutnya, sambil menahan diri Presiden bergeser ketempat lainnya diikuti ajudan dan rombongannya.

Sampai pada suatu pojok tertentu, tiba-tiba Presiden tiba-tiba berteriak kagum: “Woo, woo, woooah, gambar yang ini *apiik tenaan* (bagus benaar). Lukisan gorillanya begitu natural dan hiduup.

Ajudannya kaget dan tertegun: Pseethttt …… jangan keras-keras Pak. Itu bukan gorilla, itu gambar bapak sendiri. Itu cermin Pak !!!

Presiden tersenyum malu, dan mengajak ajudannya pergi.

1. **Prinsip-Prinsip Kebijakan Publik**
2. Kebijakan publik : Apa yang diputuskan untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam mencapai tujuan nasional (*Public Policy is whatever government choose to do or not to do*)
3. Tujuan Nasional Indonesia tercantum dalam Pembukaan UUD RI 1945 alinea 4 yang menyebutkan: Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; Untuk memajukan kesejahteraan umum; Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan; Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat yang berdasar kepada: Ke-Tuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia
4. Dalam studi kebijakan publik, metode yang dipakai adalah melalui pendekatan menyatu menyeluruh (*integral comprehensive approach*); Karena dalam studi kebijakan publik, wilayah kebijakan publik tidak hanya sebatas formulasi kebijakannya saja, tetapi secara komprehensif mencakup pula wilayah implementasi dan evaluasinya (termasuk monitoring).
5. Apa yang diputuskan untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam mencapai tujuan nasional itu, dapat pula dimaknai sebagai aksi kepentingan (politik) pemerintah dalam menghadapi masalah, dengan mengarahkan perhatian terhadap “siapa, mendapatkan apa, kapan dan bagaimana (*who, get what, when, how*)”.
6. Sayangnya, kaum politisi ini (yang katanya penuh idealisme memperjuangkan kepentingan rakyat dan tujuan nasional) ketika mereka masuk ke dalam lingkaran dan mesin birokrasi pemerintahan, mereka seringkali lupa (atau pura-pura lupa, bisu, dan tebar pesona) berjuang untuk kepentingan rakyat dan listujuan nasional, tapi beralih ke kepentingan pribadi, kelompok (partainya), dan cari selamat (camat)
7. Dalam tinjauan studi administrasi publik, perspektif kajian kebijakan publik selain bisa dikaji dari aspek politik, tetapi bisa juga diamati dari aspek manajemen professional dan aspek legalitas hukum (*normative*); Selain itu bisa juga dikaji dari analisa “Sistem”, yakni: (1) aspek lingkungan atau ekologi (wilayah, SDA, SDM, Ipoleksosbudhankam, infrastruktur, teknologi), (2) aspek input (tuntutan, dukungan, pendapat umum), (3) aspek pengelola atau konversi (politisi/legislatif, administrator/eksekutif, media massa/sosial), (4) aspek output atau hasil (rule making, rule application, rule adjudication), (5) umpan balik/feedback (hasil monitoring dan evaluasi)
8. Catatan lain yang juga perlu diperhatikan, bahwa dalam membicarakan persoalan kebijakan publik ada 3 (tiga) orientasi kebijakan publik, yakni: (a) Berorientasi pada target atau tujuan (*goals oriented*) yang disebut *Structural Approach* dalam nuansa *Government;* (b) Berorientasi pada proses (*process oriented*) yang disebut *Functional Approach* dalam nuansa *Governance*; (c) Berorientasi pada aturan hukum (*rule oriented*) yang disebut *Policy/Law Aprroach* dalam nuansa *Government* atau *Governance*
9. Apa yang diputuskan untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam mencapai tujuan nasional tersebut pada umumnya berdasar pada prinsip-prinsip pilihan rasional dan pilihan publik, yaitu menguntungkan untuk orang banyak dan merugikan sedikit orang (*maximizing gains and minimizing risk*) untuk menyelamatkan sebanyak yang bisa, baik secara transaksional maupun transformasional.
10. Dalam menganalisis kebijakan (publik) jangan memberi penilaian, sebelum tahu isi dan hasil pelaksanaannya; sebab pada aspek lain, kebijakan publik berkait dengan persoalan: (a) pernyataan resmi atau penjelasan (artikulasi) mengenai kebijakan publik tertentu (*policy statement*); (b) wujud dari kebijakan publik dapat dilihat dan dirasakan karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dan dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan pernyataan kebijakan (*policy output*), dan; (c) akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat (*policy outcome and impact*).
11. Aktor-aktor/ lembaga yang terlibat dalam proses kebijakan publik, antara lain: (1) Pada tahap formulasi/ perumusan kebijakan : eksekutif, legislatif, swasta, masyarakat; (2) Pada tahap implementasi kebijakan: eksekutif, swasta, masyarakat; (3) Pada tahap evaluasi kebijakan: legislatif, eksekutif (*top leader*), swasta, masyarakat, yudikatif. Inilah yang disebut sebagai domain *governance* (tatakelola pemerintahan = kepemerintahan), yang menurut UNDP (1997) memiliki 9 (sembilan) prinsip, yaitu : Partisipasi (*Participation*), Aturan Hukum (*Rule of Law*), Transparansi (*Transparancy*), Daya Tanggap (*Responsiveness*), Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*), Berkeadilan (*Equity*), Efektivitas dan Efesiensi (*Effectiveness and Efficiency*), Akuntabelitas (*Accountability*), Visi Strategi (*Strategic Vision*).

C, **Teori Negara Kesejahteraan dan Tatakelola Pemerintahan yang baik**

 Teori Negara kesejahteraan (*welfare state*) pernah diperkenalkan oleh Spicker (dalam Suharto,2005) yang mendefinisikan Negara kesejahteraan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya. Negara kesejahteraan ditujukan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan sosial bagi seluruh penduduknya, sebaik dan sedapat mungkin. Negara kesejahteraan berupaya untuk mengintegrasikan sistem sumber dan menyelenggarakan jaringan pelayanan yang dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan warga negara secara adil dan berkelanjutan. Artinya, bahwa negara kesejahteraan adalah adanya suatu negara, dimana pemerintahan negara dianggap bertanggungjawab untuk menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya. Oleh karena itu, negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang dibanyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial, maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*).Sekurang-kurangnya ada lima bidang utama yang disebut Spicker untuk menjelaskan konsep kesejahteraan, yaitu: bidang kesehatan, bidang pendidikan, bidang perumahan, bidang jaminan sosial, dan bidang pekerjaan sosial.

 Dengan demikian, konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social services*), melainkan juga sebagai sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya. Oleh karena itu, konsep negara kesejahteraan ada juga yang menyebut sebagai anak kandung pergumulan ideologi dari teori sosialisme.

Anehnya, di dalam praktek kenegaraan konsep negara kesejahteraan ini justru banyak dilakukan dan berkembang di negara-negara demokratis dan kapitalis, bukan di negara-negara sosialis; dimana konsep Negara kesejahteraan sering dipandang sebagai sebuah strategi “penawar racun” konsep kapitalisme , yakni mengurangi dampak negatif dari sistem ekonomi pasar bebas, dengan menggunakan prinsip Negara yang miskin (sakit) tidak mungkin membantu atau mensejahterakan rakyat atau warga negara yang miskin (sakit); Oleh karena itu, ada pula yang mengatakan bahwa sesungguhnya konsep *welfare state* itu tidak lain merupakan bentuk strategi dari kapitalisme yang baik hati (*compassionate capitalism*).

Terlepas dari, apakah teori *welfare state* akan dilaksanakan di Negara sosialis, kapitalis, ataukan di Negara Pancasilais, maka praktek-praktek Negara kesejahteraan seharusnya diikuti dengan konsep *good governance* (tatakelola pemerintahan yang baik), yaitu: sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang antara lain menerapkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas guna mengatur pola hubungan antara pemerintahan, dunia usaha, dan masyarakat. Dan untuk mencapai hal ini, perlu adanya sarana antara lain yang disebut reformasi birokrasi. Dengan reformasi diharapkan dapat merombak pola piker (*mindset, revolusi mental*) dan perilaku penyelenggara negara hingga merubah pola pikir dari yang dilayani menjadi sebagai pelayan masyarakat. Untuk itu, diperlukan sistem pengendalian yang dapat menggerakkan proses dan pelaksanaan kegiatan secara terpadu melalui budaya kerja yang baik.

Sesuai Keputusan Presiden No. 81 tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 serta Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pedoman Penjaminan Kualitas dan Pedoman Monitoring dan Evaluasi Reformasi Birokrasi, terdapat delapan area perubahan yang menjadi indikator keberhasilan reformasi birokrasi. Meliputi pola pikir dan budaya kerja, penataan peraturan perundangan, penataan dan penguatan organisasi, penataan tatalaksana, penataan sistem manajemen SDM aparatur, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja serta peningkatan kualitas pelayanan publik.

Tetapi yang tidak kalah pentingya dalam kontek ini adalah terkait dengan masalah keuangan (anggaran pembangunan); sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 bahwa tujuan Pembangunan Nasional adalah Untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan upaya, dana dan kemampuan mengelola. Pengelolaan dana APBN untuk pembangunan Negara perlu dilaksanakan secara sistematis mulai dari perumusan kebijakan, perencanaan, penganggaran, pelaksanaan anggaran, penatausahaan, pelaporan serta monitoring dan evaluasi. Pengalaman di Indonesia sampai 69 tahun merdeka menunjukkan bahwa mekanisme pengelolaan terpadu seperti ini tidak bisa berjalan dengan sendirinya. Artinya, masih belum memperoleh hasil yang memuaskan. Masih banyak kejadian korupsi di beberapa tempat yang mengganggu pencapaian cita-cita Negara. Bahkan peringkat Indonesia terkait korupsi sejak tahun 2001 sampai 2011 masih berada pada tingkat yang sangat memprihatinkan. Pada 2011, Indonesia berada di peringkat ke-100 bersama 11 negara lainnya yakni Argentina, Benin, Burkina Faso, Djobouti, Gabon, Madagaskar, Malawi, Meksiko, Suriname dan Tanzania. Di kawasan Asia Tenggara, skor Indonesia jauh dibawah Singapura (9.2), Brunei (5.2), Malaysia (4.3), dan Thailand (3.4). Negara dengan indeks persepsi korupsi paling bagus adalah New Zealand (9.5), Denmark (9.4), Finlandia (9.4), Swedia (9.3) dan Singapura (9.2). Maknanya, "Korupsi adalah inti *good governance*". Bahkan data lain menjelaskan, bahwa di Indonesia korupsi nyaris merata dari Sabang sampai Merauke, baik di lembaga eksekutif, legislative maupun yudikatif. Selama periode 2004-2012 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah mengeluarkan 176 izin tertulis untuk penyelidikan Pejabat Negara yang dikeluarkan oleh Kejaksaan Agung (82 pemohon), Kepolisian RI (93 pemohon) dan Komandan Puspom (1 pemohon). Bupati/Wali Kota menduduki posisi tertinggi hingga 103 (58.52 %) disusul Wakil Bupati/Wali Kota (31/17.61%), Anggota MPR/DPR (24/13.63%) dan Gubernur (12/6.81%). Pejabat yang diminta izin pemeriksaannya tersebut berasal dari berbagai partai dengan empat terbesarnya adalah Golkar (64 orang/36.36%), PDIP (32 orang/18.18%), Partai Demokrat (20 orang/ 11.36%), dan PPP (17 orang/11.41%) -🡪 (Sumber, Prasetya-UB, 12 Oktober 2012). Oleh karena itu, Pemerintah sudah selayaknya secara terus menerus harus membenahi pengelolaan keuangan melalui sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara melalui model Sistem Pengendalian Internal (SPI) yang baik untuk mewujudkan *good governance* seperti yang diharapkan. Jika tidak, yang terjadi bukannya kesejahteraan masyarakat, tetapi justru kemiskinan masyarakat.

1. **Kebijakan Publik dan Pembangunan Karakter Bangsa**

Sebagaimana yang disebutkan diatas, bahwa domain *governance* adalah proses interaksi antara peran Negara/pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik*.* Masalahnya, sampai hari ini masih ada perbedaan persepsi dan perdebatan mengenai apakah Indonesia melaksanakan konsep *government* ataukah *governance?* Apalagi yang berkait dengan *good governance* atau nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/ kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan berkeadilan sosial. Oleh karena itu dalam bahasan ini, kiranya kita masih perlu memahami beberapa pertanyaan mendasar: dimana posisi tatakelola pemerintahan dalam manajemen pembangunan? dimanakah peran masyarakat, pemerintah dan dunia usaha dalam pembangunan? Bangsa dan Negara ini akan di bawa kemana? Apa yang hendak diwujudkan ?, dan sebagainya; yang semua itu seharusnya terangkum dan dikemas dalam produk kebijakan (publik).

*Government* (pemerintah/Negara) adalah keseluruhan struktur, lembaga dan unit-unit kerja dalam negara yang bertugas untuk mengatur terlaksananya tugas-tugas pemerintahan, baik yang bersifat internal maupun kepada masyarakat umum. Dalam sejarah pemerintahan, proses muncul, berjalan dan tenggelamnya sebuah pemerintahan tergantung birokrasi. Artinya, pemerintahan yang efektif, harus di dukung oleh birokrasi yang baik. Birokrasi pemerintah tidak lain adalah sebagai “mesin negara”. Adapun, *Governance* menurut Tjokroamidjojo (2011) merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service*. Dan ditinjau dari aspek fungsi, *governance*harus bisa menjelaskan apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efesien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau sebaliknya. Oleh karena itu, g*overnance* adalah aktivitas atau proses memerintah yang merupakan kondisi dari aturan yang dijalankan, yang didalamnya ada orang-orang yang diberi tugas memerintah atau pemerintah, ada cara, metode, atau sistem dimana masyarakat tertentu diperintah, dan adanya jaringan kerja antar organisasional yang mengorganisasikan diri membantu memahami perubahan dalam manajemen pelayanan publik. Sedangkan nilai-nilai *good governance* menurut UNDP (1997), antara lain mencakup: Partisipasi, Aturan Hukum, Transparansi, Daya Tanggap , Berorientasi Konsensus, Berkeadilan, Efektivitas dan Efesiensi, Akuntabelitas , dan Visi Strategi.

Pertanyaannya adalah bagaimana jika nilai-nilai *good governance* ini kita kaitkan dengan nilai-nilai yang ada di dalam Pancasila, yaitu: Nilai Ketuhanan (Sila 1), Nilai Kemanusiaan, Hak Asasi Manusia (Sila 2), Nilai Persatuan, Nilai Keberadaban (Sila 3), Nilai Kedaulatan Rakyat, Nilai Demokrasi dalam Permusyawaratan, Nilai Partisipasi (Sila 4), Nilai Keadilan, Nilai Kesejahteraan Sosial, Nilai Kegotongroyongan, Nilai-Nilai Kekeluargaan (Sila 5) . Inipun masih *debatable.*

Nilai-nilai (*good governance* atau nilai-nilai yang ada dalam Pancasila), refleksinya (seharusnya) tercermin dalam karakter bangsa sebagai tata nilai budaya dan keyakinan yang *mengejawantah* dalam kebudayaan suatu masyarakat dan memancarkan ciri-ciri khas keluar sehingga dapat ditanggapi orang luar sebagai kepribadian masyarakat tersebut. Membangun karakter (bangsa) adalah suatu proses atau usaha yang dilakukan untuk membina, memperbaiki dan atau membentuk tabiat, watak, sifat kejiwaan, akhlak (budi pekerti), insan manusia (masyarakat) sehingga menunjukkan perangai dan tingkah laku yang baik berdasarkan nilai-nilai tertentu (termasuk nilai-nilai yang ada dalam Pancasila). Karakter bangsa adalah kualitas perilaku kolektif kebangsaan yang khas baik yang tecermin dalam kesadaran, pemahaman, rasa, karsa, dan perilaku berbangsa dan bernegara sebagai hasil olah pikir, olah hati, olah rasa dan karsa, serta olah raga seseorang atau sekelompok orang. Pembangunan Karakter Bangsa (di Indonesia) adalah upaya kolektif-sistemik suatu negara kebangsaan untuk mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara yang sesuai dengan dasar dan ideologi, konstitusi, haluan negara, serta potensi kolektifnya dalam konteks kehidupan nasional, regional, dan global yang berkeadaban untuk membentuk bangsa yang tangguh, kompetitif, berakhlak mulia, bermoral, bertoleran, bergotong royong, patriotik, dinamis, berbudaya, dan berorientasi Ipteks berdasarkan Pancasila dan dijiwai oleh iman dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.Tujuannya, adalah untuk membina dan mengembangkan karakter warga negara sehingga mampu mewujudkan masyarakat yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, berkemanusiaan yang adil dan beradab, berjiwa persatuan Indonesia, berjiwa kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Ada beberapa catatan pribadi (ketika masih mengasuh mata kuliah kewiraan/ kewarganegaraan) tentang ciri-ciri karakter bangsa Indonesia, disebutkan antara lain: Saling menghormati & saling menghargai, Rasa kebersamaan & tolong menolong, Rasa persatuan dan kesatuan sebagai suatu bangsa, Rasa peduli dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa & bernegara, Adanya moral, akhlak yang dilandasi oleh nilai-nilai agama, Adanya perilaku dalam sifat-sifat kejiwaan yang saling menghormati & saling menguntungkan, Adanya kelakuan dan tingkah laku yang senantiasa menggambarkan nilai-nilai agama, nilai-nilai hukum dan nilai-nilai budaya, Sikap dan perilaku yang menggambarkan nilai-nilai kebangsaan. Ada lagi nilai-nilai karakter yang mampu membangunkan semangat bangsa Indonesia, antara lain: Nilai Kejuangan, Nilai Semangat, Nilai Kebersamaan / Gotong royong, Nilai Kepedulian / Solidaritas, Nilai Sopan santun, Nilai Persatuan & Kesatuan, Nilai Kekeluargaan, dan Nilai-Nilai Tanggungjawab, dengan didukung oleh faktor : Ideologi, Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Agama, Normatif ( Hukum &Peraturan Perundangan), Pendidikan, Lingkungan, dan Kepemimpinan.

Kementerian Pendidikan Nasional pada tahun ajaran 2011, pernah menyebutkan 18 (delapan belas) nilai-nilai dalam pengembangan pendidikan budaya dan karakter bangsa, antara lain: Religius, Jujur, Toleransi, Disiplin, Kerja keras, Kreatif, Mandiri, Demokratis, Rasa ingin tahu, Semangat kebangsaan, Cinta tanah air, Menghargai prestasi, Bersahabat/ komunikatif, Cinta damai, Gemar membaca, Peduli lingkungan, Peduli sosial, dan Tanggungjawab. Bagaimana komentar anda??

Tentunya, dalam tatanan pelaksanaan hal ini akan ada kesulitan (bukan berarti tidak bisa) untuk menghubungkan antara konsep *good governance* dengan nilai-nilai karakter bangsa Indonesia dalam mewujudkan suatu produk kebijakan (publik) yang bernuansa kesejahteraan rakyat. Masalahnya, bukan hanya terletak pada kemauan politik nasional (*political will*), tetapi juga pada pelaksanaan bertindak dari kemauan politik nasional tersebut (*political action*). Mengapa ini penting!! Karena secara faktual, bangsa Indonesia merupakan masyarakat majemuk/plural. Pengertian masyarakat majemuk secara horisontal ditandai adanya kesatuan-kesatuan sosial berdasarkan perbedaan-perbedaan suku bangsa, agama, adat istiadat, serta perbedaan kedaerahan. Sedangkan secara vertikal ditandai oleh adanya perbedaan-perbedaan kesenjangan (gap) yang cukup tajam antara masyarakat lapisan atas (*elite*) dan masyarakat lapisan bawah (*grassroot*). Fred. W.Riggs (1966) menyebutkan beberapa ciri masyarakat majemuk, antara lain: (1) Munculnya kelompok-kelompok elit yang merasa berkuasa (*free riders*); (2) Adanya sistem komunal, *clect* dan pemusatan-pemusatan kekuasaan (birokrasi); (3) Banyaknya norma-norma yang bertentangan dan membingungkan (*anomie, permissif*); (4) Adanya kelemahan dan kelonggaran dalam sistem kekuasaan dan pengawasan; (5) Adanya rintangan-rintangan yang komplek dan ketergantungan pada *syndrome;* (6) *Heteroginity, formalism, overlapping, nepotism, poly normativism and lack of concencus, power distribution authority Versus control*. Kemajemukan struktur masyarakat sebagai jalinan unsur-unsur sosial dalam masyarakat terjadi karena adanya: Kelompok dalam masyarakat, Kebudayaan, Lembaga masyarakat, Stratifikasi masyarakat, Kekuasaan dan kewenangan dalam masyarakat.

Oleh karena itu, pembicaraan mengenai kebijakan publik dan pembangunan karakter bangsa ini merupakan bahasan unik, karena bisa lari kemana-mana bila kita tidak membatasi fokus permasalahannya. Walaupun, masalah karakter bangsa ini kata kuncinya hanya terletak pada proses “kebiasaan atau pembiasaan” nilai-nilai; dan kebiasaan atau pembiasaan nilai-nilai akan mengakibatkan adanya perubahan (termasuk perubahan dalam nilai-nilai perumusan kebijakan pembangunan publik). Perubahan kebijakan pembangunan publik selalu mengakibatkan perubahan sosial (kesejahteraan rakyat). Bahkan pembangunan adalah perubahan sosial itu sendiri. Perubahan-perubahan sosial dalam pembangunan tidak saja bersifat positif, melainkan dapat pula bersifat negatif. Oleh karena itu, hal inilah yang selalu mendorong munculnya perhatian dan pemikiran terhadap pentingnya kebijakan publik dalam memandu kegiatan-kegiatan pembangunan.

Sebagai misal beberapa negara berkembang termasuk Indonesia, pengangguran, kemiskinan, kesenjangan sosial, kelangkaan pelayanan sosial merupakan masalah sosial utama sejak dulu sampai sekarang. Bahkan terjadi kecenderungan penurunan standar kehidupan karena berbagai perubahan sosial sejalan dengan proses transisi dari masyarakat agraris menuju masyarakat industri. Sementara masalah-masalah sosial konvensional seperti kemiskinan, kebodohan, dan keterbelakangan masih belum teratasi. Masalah-masalah sosial kontemporer, seperti perdagangan manusia, pengangguran, perilaku menyimpang, kenakalan remaja, dan eksploitasi terhadap anak kian muncul mewarnai fenomena kehidupan masyarakat modern. Oleh karena itu dalam konteks pembangunan nasional, kebijakan publik merupakan suatu perangkat, mekanisme, dan sistem yang dapat mengarahkan dan menterjemahkan tujuan-tujuan pembangunan.

Khusus, mengenai kebijakan publik yang berorientasi kepada pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat, maka harus dimaknai dalam dua pengertian pokok, yaitu : memecahkan masalah kesejahteraan rakyat dan memenuhi kebutuhan sosialnya. Sehingga alur kebijakan publik dalam dimensi mencapai tujuan kesejahteraan rakyat adalah: .(1) mengidentifikasi dan menentukan tujuan kesejahteraan rakyat; (2) Memecahkan masalah kesejahteraan rakyat; (3) Merumuskan kebijakan publik untuk kesejahteraan rakyat; dan, (4) Memenuhi kebutuhan sosial secara keseluruhan. Dalam kaitan ini, tujuan pemecahan masalah mengandung arti mengusahakan atau mengadakan perbaikan karena ada sesuatu keadaan yang tidak diharapkan (misalnya kemiskinan) atau kejadian yang bersifat destruktif atau patologis yang mengganggu dan merusak tatanan masyarakat. Tujuan pemenuhan kebutuhan mengandung arti menyediakan pelayanan-pelayanan sosial yang diperlukan, baik dikarenakan adanya masalah maupun tidak ada masalah, dalam arti bersifat pencegahan (mencegah terjadinya masalah, mencegah tidak terulang atau timbul lagi masalah, atau mencegah meluasnya masalah) atau pengembangan (meningkatkan kualitas suatu kondisi agar lebih baik dari keadaan sebelumnya). Secara lebih rinci, tujuan-tujuan kebijakan publik yang berkaitan dengan kesejahteraan rakyat adalah: (1) Mengantisipasi, mengurangi, atau mengatasi masalah-masalah sosial yang terjadi di masyarakat.(2) Memenuhi kebutuhan-kebutuhan individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang tidak dapat mereka penuhi secara sendiri-sendiri melainkan harus melalui tindakan kolektif. (3) Meningkatkan hubungan intrasosial manusia dengan mengurangi kedisfungsian sosial individu atau kelompok yang disebabkan oleh faktor-faktor internal-personal maupun eksternal-struktural. (4) Meningkatkan situasi dan lingkungan sosial-ekonomi yang kondusif bagi upaya pelaksanaan peranan-peranan sosial dan pencapaian kebutuhan masyarakat sesuai dengan hak, harkat, dan martabat kemanusiaan. (5) Menggali, mengalokasikan dan mengembangkan sumber-sumber kemasyarakatan demi tercapainya kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial. Adapun untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan kesejahteraan rakyat, terdapat beberapa perangkat dan mekanisme kemasyarakatan yang perlu diubah, antara lain menyangkut: Pengembangan sumber-sumber, Pengalokasian status, dan Pendistribusian hak. Pengembangan sumber-sumber meliputi pembuatan keputusan-keputusan masyarakat dan penentuan pilihan-pilihan tindakan berkenaan dengan jenis, kualitas, dan kuantitas semua barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang ada dalam masyarakat. Pengalokasian status menyangkut peningkatan dan perluasan akses serta keterbukaan kriteria dalam menentukan akses tersebut bagi seluruh anggota masyarakat. Kebijakan kesejahteraan rakyat harus memiliki efek pada penghilangan segala bentuk diskriminasi. Kebijakan sosial harus mendorong bahwa semua anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh pendidikan, pekerjaan yang layak, berserikat dan berkumpul dalam organisasi sosial, tanpa mempertimbangkan usia, jenis kelamin, status sosial ekonomi, ras, suku bangsa, dan agama. Pendistribusian hak menunjuk pada perluasan kesempatan individu dan kelompok dalam mengontrol sumber-sumber material dan non-material. Ketiga aspek tersebut pada umumnya merupakan kerangka acuan pemerintah dalam menentukan tujuan kebijakan publik berkaitan dengan kesejahteraan rakyat. Jelasnya, bahwa kebijakan kesejahteraan rakyat harus memperhatikan distribusi barang dan pelayanan, kesempatan, dan kekuasaan yang lebih luas, adil dan merata bagi segenap warga masyarakat. Sehingga diharapkan pembangunan nasional dapat berjalan sesuai dengan tujuan nasional. Jika tidak, pemikiran tentang kebijakan publik untuk kesejahteraan rakyat akan tetap sebagai sebuah wacana. Sekali lagi, hal ini terjadi salahsatunya juga akibat dari pengaruh karakter bangsa. Oleh karena itu, patut kiranya kita *simak* apa yang pernah disampaikan oleh Mochtar Lubis (1977) tentang ciri-ciri manusia Indonesia, antara lain beliau menyebutkan: **Ada lima ciri umum** (Hipokrit atau munafik, Segan dan enggan bertanggung jawab atas perbuatannya, Berjiwa feudal, Masih percaya takhayul, Artistik, karena dekat dengan alam); **Ada sepuluh ciri buruk** ( Tidak hemat/boros, Senang berpakaian bagus dan berpesta, Lebih suka tidak bekerja keras, kecuali terpaksa, Ingin menjadi miliuner seketika (Instan), Cenderung kurang sabar, Tukang menggerutu, Cepat dengki, Gampang senang dan bangga pada hal-hal yang hampa, Bisa kejam, mengamuk, membunuh, berkhianat, membakar, dengki, dan Cenderung bermalas-malas akibat alam yang murah hati; dan, **Ada empat ciri yang baik** ( Masih kuatnya ikatan saling tolong menolong, Manusia Indonesia pada dasarnya berhati lembut, suka damai, punya rasa humor, serta dapat tertawa dalam penderitaan, Manusia Indonesia juga cepat belajar dan punya otak encer serta mudah dilatih keterampilan, Manusia Indonesia masih punya ikatan kekeluargaan yang mesra serta penyabar ). Kendatipun demikian, sebaiknya ciri-ciri tentang manusia Indonesia ini jangan di generalisir.

1. **Deskripsi Permasalahan**

Permasalahan kebijakan atau sering disebut sebagai *implementation gap* Adalah suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu terbuka akan kemungkinan perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan). Hal ini salahsatunya dikarenakan dalam proses implementasi kebijakan seringkali dipenuhi oleh banyak hal (kepentingan dan harapan) terutama pengaruh (persepsi) *setting* lingkungan dimana kebijakan itu dilaksanakan.

Oleh karena itu, praktek dan istilah-istilah kebijakan publik untuk kepentingan kesejahteraan rakyat secara etimologis seringkali menggiring kita kearah sesat pikir (*euphemism)*, yaitu: apa itu kesejahteraan? Dan, siapa itu rakyat ?

* Bisa jadi kesejahteraan rakyat itu sebagai tujuan moral atau nilai-nilai ideal yang bersifat abstrak yang tidak jelas kapan tercapainya
* Bisa jadi kesejahteraan rakyat itu sebagai keinginan orang banyak (*general will*) dan banyak orang (*will of all*)
* Bisa jadi kesejahteraan rakyat itu sebagai (alat) kepentingan rezim atau partai yang berkuasa dalam masyarakat
* Bisa jadi kesejahteraan rakyat itu sebagai kepentingan dan keinginan golongan mayoritas
* Bisa jadi kesejahteraan rakyat itu hanya sebagai proses, simbul, etos dan tujuan politis tertentu

Terlepas dari sesat pikir kita terhadap terminologi kesejahteraan rakyat tersebut diatas, maka istilah kesejahteraan atau sejahtera dapat memiliki 4 (empat) arti, antara lain :

1. Dalam istilah umum, sejahtera menunjuk ke keadaan kondisi manusia yang baik, dimana orang-orangnya dalam keadaan makmur, dalam keadaan sehat, dan damai.
2. Dalam tinjauan ekonomi, sejahtera selalu dihubungkan dengan keuntungan atau manfaat kebendaan (ukuran materi) sebagai fungsi kesejahteraan sosial (secara formatif dan substantif bisa bermakna ekonomi kesejahteraan atau kesejahteraan ekonomi)
3. Dalam tinjauan kebijakan sosial, kesejahteraan sosial menunjuk ke jangkauan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Ini adalah istilah yang digunakan dalam ide negara kesejahteraan (*welfare state*).
4. Dalam tinjauan lain (seperti fenomena kebijakan di Negara maju seperti Amerika), sejahtera menunjuk ke aspek keuangan yang dibayarkan oleh pemerintah kepada orang yang membutuhkan bantuan finansial, tetapi tidak dapat bekerja; atau yang keadaan pendapatan yang diterimanya untuk memenuhi kebutuhan dasar tidak cukup atau tidak layak secara manusiawi; atau jumlah yang dibayarkan biasanya jauh di bawah garis kemiskinan; atau bisa juga karena memiliki kondisi khusus, seperti adanya bukti sedang mencari pekerjaan (menganggur); atau kondisi lain, seperti ketidakmampuan atau kewajiban untuk menafkahi keluarga atau menjaga anak (yang mencegahnya untuk dapat/bisa bekerja), karena di beberapa kasus negara penerima dana diharuskan bekerja, yang dikenal dengan istilah “*workfare*”. Hal ini, nampaknya berbeda dengan yang terjadi di Indonesia, kasus Bantuan Langsung Tunai (BLT), Bantuan Langsung Sementara Tunai (BLST) atau bentuk-bentuk bantuan lain yang lebih bersifat kedermawanan (*charity*), yakni tidak ada kewajiban atau keharusan bagi penerima untuk bekerja.

Menurut kamus W.J.S Poerwadarminta, sejahtera diartikan sebagai keadaan “aman, sentosa, dan makmur”. Sehingga arti kesejahteraan meliputi kemanan, keselamatan dan kemakmuran.Adapun istilah rakyat (sosial) dalam arti sempit berkait dengan sektor pembangunan sosial atau pembangunan kesejahteraan rakyat yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas kehidupan manusia, terutama yang dikatagorikan sebagai kelompok yang tidak beruntung dan kelompok rentan (kelompok yang berpotensi untuk menjadi orang miskin). Dalam hal ini, kebijakan pembangunan kesejahteraan rakyat pada umumnya menyangkut program-program atau pelayanan-pelayanan sosial untuk mengatasi masalah-masalah sosial seperti, kemiskinana, keterlantaran, ketidakberfungsian fisik dan psikis, tuna sosial, tuna susila, dan kenakalan remaja. Sebagai konsekuesinya, pengertian kebijakan kesejahteran rakyat seringkali diartikan sebagail kegiatan amal atau bantuan publik yang dilakukan pemerintah bagi keluarga miskin dan anak-anak mereka; yang oleh para pakar ilmu sosial dihubungkan dengan kondisi “Indeks Pembangunan Manusia/ *Human Development Index*”, yaitu: tinggi rendahnya tingkat hidup masyarakat yang dilihat dari 3 (tiga) indikator utama: tingkat harapan hidup (*expectation of life*), tingkat pendidikan (*literacy, education*), dan tingkat pendapatan (*income*).

Oleh karena itu, rumusan kebijakan publik yang berkait dengan kesejahteraan rakyat dapat diartikan sebagai suatu sistem kebijakan pemerintah yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan dan lembaga-lembaga sosial, yang dirancang untuk membantu dan mendorong individu-individu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat agar dapat mencapai tingkat hidup dan kesehatan yang maksimal (memuaskan); Dengan maksud agar tercipta hubungan-hubungan personal dan sosial yang memberikan kesempatan kepada individu-individu untuk mengembangkan kemampuan-kemampuan mereka seluas-luasnya dan meningkatkan kesejahteraan mereka sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan yang diinginkannya. Untuk itu perlu di identifikasi 3 (tiga) elemen pokok, yaitu: (1) sejauhmana masalah-masalah sosial ini diatur; (2) sejauhmana kebutuhan-kebutuhan dipenuhi, dan; (3) sejauhmana kesempatan dan peluang untuk meningkatkan taraf hidup rakyat dapat disediakan atau di fasilitasi.

Dengan demikian, esensi dari kebijakan publik untuk kesejahteraan rakyat, tidak lain tertumpu dan bertumpu pada sila ke lima Pancasila sebagai landasan ideology Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu: Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Adapun keadilan sosial adalah memberikan hak-hak (sosial) kepada mereka-mereka yang memang punya hak (baik hak individu, maupun hak publik) sesuai dengan azas keseimbangan dan muderasi (proporsional). Ada 2 (dua) bentuk keadilan, yaitu: (a) keadilan yang berbasis aturan hukum, nilai, dan norma-norma (yang seharusnya, *Al-adalah*), misal: konsep sama rata sama rasa dan konsep *equity*; dan, (b) keadilan yang berbasis pertimbangan ekonomi (kemampuan manajemen, *Al-Kitsu*), yaitu mengupayakan distribusinya menjadi rata agar sama-sama merasakan dan dirasakan.

Oleh karena itu, dalam konteks ini diperlukan peran dan fungsi Negara/ *state* (sebagai analog lembaga legal-formal yang dipercaya oleh rakyat untuk mengelola lahan kebun rakyat) yang menghasilkan dan membagikan kembali hak-hak rakyatnya untuk kesejahteraan rakyat. Adapun pemerintah (*government, governance*, pemerintahan, birokrasi) analog dengan Satuan Pengamanan (SATPAM) yang berkewajiban melindungi dan menjaga kebun rakyat dari segala ancaman, tantangan, hambantan, dan gangguan baik yang datangnya dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Jika hal ini dapat dilakukan, maka kebijakan publik untuk kesejahteraan rakyat merefleksikan bahwa Negara atau pemerintahan yang ada telah melaksanakan azas pemerintahan yang demokratis, yaitu: dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk (kesejahteraan) rakyat.

1. **Pengalaman Sejarah Pembangunan Kesejahteraan Rakyat Masa lalu**

Sebagaimana kita ketahui, bahwa sejak Indonesia merdeka (1945) Indonesia telah dipimpin oleh enam putera terbaik Indonesia, yaitu: Soekarno (1945-1966), Soeharto (1967-1998), BJ. Habibie (1998-1999), Abdurrachman Wahid (1999 – 2001), Megawati Soekarno Putri (2001 – 2004), Susilo Bambang Yudhoyono (2005 – 2014). Dan Insyaallah, jika tidak ada arah melintang Indonesia selanjutnya akan dipimpin oleh Joko Widodo dan Jusuf Kalla sebagai presiden dan wakil presiden terpilih ke tujuh versi Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk periode 2014 – 2019 .

Dalam peta sejarah pembangunan di Indonesia (diolah dari sumber Litbang KOMPAS, 2006-2011), tercatat pada era kepemimpinan beliau-beliau diatas sebenarnya sudah ada program-program kerja atau kebijakan yang berkait dengan kesejahteraan rakyat (jelasnya adalah program pengentasan kemiskinan di Indonesia), antara lain : Presiden Soekarno (Pembangunan Alam Semesta, Pembangunan Nasional Berencana 8 tahun); Presiden Soeharto (Repelita I – IV melalui Program Sektoral dan Regional, Repelita IV – V melalui Program Inpres Desa Tertinggal, Program Pembangunan Keluarga Sejahtera, Program Kesejahteraan Sosial, Tabungan Keluarga Sejahtera, Kredit Usaha Keluarga Sejahtera, Gerakan Nasional Orang Tua Asuh (GN-OTA), Kredit Usaha Tani (KUT); Presiden BJ. Habibie (Jaring Pengaman Sosial (JPS), Program Penaggulangan Kemiskinan dan Perkotaan, Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal, Program Pengembangan Kecamatan); Presiden Abdurrachman Wahid (Jaring Pengaman Sosial (JPS), Kredit Ketahanan Pangan, Program Penanggulangan Kemiskinan dan Perkotaan); Presiden Megawati Soekarnoputri (Pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan , Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP); Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (Pembentukan Tim Koordinasi Penaggulangan Kemiskinan (TKPK), Bantuan Langsung Tunai (BLT), Program Pengembangan Kecamatan, Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP), Program Nasional-Pemberdayaan Masyarakat (PN-PM) Mandiri , Kredit Usaha Rakyat (KUR), Program Rumah Sangat Murah (PRSM), Kendaraan Angkutan Umum Murah (KAUM), Air Bersih untuk Rakyat (ABuR), Listrik Murah (LM), Peningkatan Kehidupan Nelayan (PKN), Program Peningkatan Kehidupan Masyarakat Pinggiran Kota (PPKMPK), Bantuan Langsung Sementara Tunai (BLST), Program bidang penanggulangan kemiskinan dan kesejahteraan rakyat , Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Program Keluarga Harapan (PKH), Program Rumah Sangat Murah (PRSM).

Sayangnya, ada kesan bahwa dengan berbagai macam program kerja dan kebijakan pro-rakyat diatas cenderung ada yang mengatakan masih kental dengan nuansa “politik pencitraan” dan “pencitraan politik” atau *branded sale* untuk pelanggengan kekuasaan rezim. Hal itu terbukti dengan adanya fenomena tingkat kemiskinan masyarakat yang relatif masih tinggi, yang sampai hari ini masih terasa. Mengapa hal demikian bisa terjadi? Inilah masalahnya.

1. **Kondisi Kemiskinan dan Pengangguran Indonesia Masa Kini**

Konsep kesejahteraan rakyat bisa juga dimaknai sebagai keseluruhan usaha-usaha sosial yang terorganisir dan mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat berdasarkan konteks sosialnya. Di dalamnya tercakup unsur-unsur kebijakan dan pelayanan dalam arti luas yang terkait dengan berbagai kehidupan dalam masyarakat, seperti pendapatan, jaminan sosial, kesehatan, perumahan, pendidikan, tempat-tempat rekreasi, budaya, dan lain-lain; sebagaimana disebutkn dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 1974 tentang ketentuan-ketentuan pokok kesejahteraan sosial, bahwa lapangan kesejahteraan sosial adalah sangat luas dan kompleks, mencakup antara lain, aspek-aspek pendidikan, kesehatan, agama, tenaga kerja, kesejahteraan sosial dalam arti sempit, dan sebagainya. Oleh karena itu hakikat pembangunan kesejahteraan sosial adalah upaya peningkatan kualitas kesejahteraan sosial baik secara perorangan, kelompok, maupun komunitas masyarakat yang memiliki harkat dan martabat, dimana setiap orang mampu mengambil peran dan menjalankan fungsinya dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Dalam hal untuk mencapai kesejahteraan yang dicita-citakan tersebut, perlu adanya campur tangan dan peran dari pemerintah, mulai dari tingkat pemerintah lokal, provinsi sampai kepada tingkat pemerintah pusat. Artinya, pemerintah mempunyai wewenang dan kewajiban untuk menjamin kesejahteraan bagi seluruh warganya tersebut.

Salah satu instrumen untuk menciptakan kesejahteraan (rakyat) adalah melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi. Hal ini sebagai upaya mengatasi permasalahan kemiskinan, karena pengangguran yang ada masih begitu banyak. Sehubungan dengan permasalahan tersebut, pertumbuhan ekonomi mutlak diperlukan, salah satunya berkaitan dengan peningkatan penggunaan tenaga kerja. Namun, dewasa ini pengingkataan penggunaan tenaga kerja dirasa kurang dan tidak merata. Karena kecenderungan lapangan kerja masih yang terbatas jika kita bandingkan dengan angkatan kerja yang membutuhkan lapangan kerja. Sehingga hal ini secara umum akan mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat, meskipun rata-rata pertumbuhan ekonomi setiap tahun mengalami kenaikan.Peningkatan pertumbuhan ekonomi Indonesia periode 2009-2013 mencapai rata-rata 5,9% per tahun yang merupakan pertumbuhan ekonomi tertinggi. Angka ini juga menunjukkan bahwa di antara Negara anggota G-20 pada tahun 2012 dan 2013, Indonesia menjadi negara dengan pertumbuhan ekonomi tertinggi kedua setelah Cina.

Sebagai ilustrasi, data BPS (2013) menunjukkan bahwa jumlah angkatan kerja, penduduk bekerja, pengangguran dan tingkat pengangguran terbuka (TPT) tahun 2005 – 2013, mengalami penuruan. Pada tahun 2005 bulan Pebruari tingkat pengangguran terbuka (TPT) sebesar 10,26% dan naik pada bulan November sebesar 11,24%, angka ini kemudian tereduksi pada tahun berikutnya yakni pada tahun 2006 bulan Pebruari sebesar 10,45% dan turun lagi menjadi 10, 28%. Angka tersebut terus mengalami penurunan hingga tahun 2013. Data terakhir yang didapat, tingkat penganguran terbuka (TPT) pada kisaran 6 % pada bulan Agustus 2013. Demikian juga, apabila pertumbuhan ekonomi yang begitu pesat, jika tidak diikuti dengan pemerataan distribusi pendapatan untuk mengurangi angka kemiskinan, maka secara umum jumlah kemiskinan desa dan kota diseluruh Indonesia masih menunjukkan angka yang tinggi. Sebagai misal, data BPS menyebutkan bahwa angka kemiskinan per-september 2013 menunjukkan angka yang cenderung tinggi hingga mencapai 28 juta lebih dengan prosentase mencapai 11.47 persen mencakup penduduk kota maupun desa seluruh Indonesia dengan angka pengangguran penduduk Indonesia mencapai 7,39 juta orang; dimana, besarnya angka pengangguran disebabkan karena jumlah lapangan kerja yang tidak memadai, rendahnya sumberdaya manusia karena masalah pendidikan, dan lain-lain. Oleh karena itu dalam rangka mengurangi tingkat pengangguran serta menambah jumlah bidang lapangan kerja, pemikiran kebijakan publik untuk kesejahteraan rakyat merupakan salahsatu solusinya; sebagaimana janji kampanye Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Joko Widodo dan Jusuf Kalla (Jokowi-JK) yang dikemas dalam 5 (lima) kontrak politik Joko Widodo-Jusuf Kalla yang menyebutkan sebagai berikut:

Jika kami terpilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia Periode 2014 – 2019, lima kontrak politik ini segera kami jalankan :

1. Membantu setiap desa Rp 1,2 Milyar setiap tahun, dan membantu pesantren dalam program khusus
2. Memberi subsidi untuk rakyat Indonesia Rp 1 juta per bulan selama lima tahun (untuk keluarga prasejahtera)
3. Menciptakan 10 juta lapangan pekerjaan baru selama lima tahun
4. Meningkatkan gaji PNS, termasuk guru, TNI dan Polri secara bertahap selama lima tahun
5. Melaksanakan kartu sehat dan kartu pintar yang menjamin kesehatan dan pendidikan bagi seluruh petani, nelayan, buruh, dan elemen masyarakat lain di Indonesia.

Sayangnya, program-program inisiatif Jakowi-JK ini jika terpilih (terutama untuk program Kartu Indonesia Pintar dan Kartu Indonesia Sehat), nampaknya akan mengalami kendala pelaksanaan karena belum masuk dalam RUU APBN 2015 (Jawa Pos, 17 Agustus 2014).

1. **Kesimpulan**
2. Kebijakan publik merupakan fenomena yang kompleks, karena terdiri dari sejumlah keputusan yang dibuat oleh sejumlah individu, kelompok, dan organisasi kepentingan. Sering menjadi sasaran konsekwensi dari kebijakan sebelumnya; dan seringkali pula dihubung-hubungkan dengan keputusan-keputusan lainnya yang nampaknya tidak berkaitan sebagai kebijakan yang dianggap aneh, tidak umum, dan tidak populer.
3. Jangan memberi penilaian sebelum tahu isi dan pelaksanaannya, karena kebijakan publik sangat berkait dengan masalah teks, konten, dan konteks.
4. Berkait dengan kebijakan publik untuk kesejahteraan rakyat, pengalaman menunjukkan bahwa rakyat nampaknya sudah sulit untuk dihasut. Empat pemilu setelah pasca orde baru, yakni 1999, 2004, 2009, dan 2014 bangsa Indonesia melaluinya dengan baik. Kesejahteraan rakyat meningkat. Pada tahun 1999 income perkapita kita baru USD 750, sekarang 2014, katanya sudah mencapai hampir USD 4.000. (Jawa Pos, 22 Juli 2014). Maknanya, rakyat sudah sulit diajak ribut. Rakyat lebih percaya akan adanya standar kehidupan yang lebih baik untuk dipertahankan, yakni kesejahteraan rakyat.
5. Formulasi dan implementasi kebijakan publik untuk kesejahteraan rakyat, salahsatunya dipengaruhi oleh persepsi, komitmen, dan kemampuan manajemen kepemimpinan nasional, apakah menggunakan model manajemen rasional, manajemen humanis, ataukah manajemen lain.
6. Sebagai penutup, marilah kita renungkan tema Hari Proklamasi Republik Indonesia yang ke 69 Tahun kemarin, “Dengan Semangat Proklamasi 17 Agustus 1945, Kita Dukung Suksesi Kepemimpinan Nasional Hasil Pemilu 2014 Demi Kelanjutan Pembangunan Menuju Indonesia yang makin Maju dan Sejahtera. *Wallahua’lam bissawab.*
7. Wassalam, Semoga bermanfaat.

**REFERENSI :**

Bintoro Tjokroamidjojo, 1978, 2011 (edisi baru), *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta, LP3ES

Benington, John & Mark H. Moore, 2011, *Public Value: Theory and Practice*, Palgrave, Macmilan

Dye, Thomas R. 1981. *Understanding Public Policy*, Fourth Edition. Prentice Hall. Inc. Englewood Cliffs.

Edi Suharto, 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Alfabeta. Bandung.

Ginanjar Kartasasmita, 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat; Memadukan pertumbuhan dan Pemerataan*, PT Pustaka CIDESINDO, Jakarta.

Grindle, Merilee. 1980. *Politics and Policy Implementation In The Third World.* Princeton, New Jersey : Princeton University Press.

Mochtar Lubis, 1977, *Manusia Indonesia*,Yayasan Idayu, Jakarta

Parsons, Wayne.1997. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing Limited UK. Edward Elgar Publishing Inc. USA.

Riggs, Fred.W, 1964, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Boston, Hougton Miffin Company

**Malang, 18 Agustus 2014**