

## Membangun Kepercayaan Publik Melalui Kebijakan Sosial Inklusif

**Rutiana Dwi Wahyuningsih**

Universitas Sebelas Maret, Jl.Ir. Sutami 36 A, Surakarta  
e-mail: rutiana.uns@gmail.com

### Abstract

Social policy is an important instrument in building public trust. However, fail to adopt appropriate approach in formulating and developing social policy may result in the public distrust toward government as the main actor of social policy making. With the case of participatory city planning in Surakarta, this article argues that democratic and inclusive social policies, since the policy formulation to the evaluation, will contribute positively in building public trust, which in turn increases the governance effectivity.

### Key Words:

social policy; inclusive; public trust

### Abstrak

Kebijakan sosial merupakan instrumen penting dalam membangun kepercayaan publik. Namun demikian kekeliruan pilihan pendekatan dalam merumuskan dan mengembangkan kebijakan sosial justru dapat berdampak pada runtuhnya kepercayaan publik kepada pemerintah sebagai penanggung jawab utama kebijakan sosial. Dengan ilustrasi kasus penataan kota secara partisipatif di Kota Surakarta, artikel ini berargumentasi bahwa kebijakan sosial yang inklusif dan demokratis, sejak dari perumusan hingga evaluasi, berkontribusi positif dalam membangun kepercayaan publik yang pada akhirnya meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

### Kata Kunci:

kebijakan sosial; inklusif; kepercayaan publik

### Pendahuluan

Fenomena ketegangan hingga kekerasan antara masyarakat dengan pemerintah atas suatu kebijakan makin sering terjadi di berbagai daerah di Indonesia akhir-akhir ini. Perlawanan masyarakat atas pengusuran tanah, kekerasan dan pertentangan aparat dengan para pedagang kaki lima dalam operasi penertiban, protes masyarakat atas ketidakadilan pembagian

beras miskin dan BLT, merupakan ekspresi-ekspresi ketegangan yang makin kerap terjadi. Mengapa ketegangan hingga kekerasan itu terjadi? Salah satu faktor yang patut diduga sebagai penyebabnya adalah kurangnya daya tanggap kebijakan atas inklusivitas lingkungan kebijakan, termasuk kelompok masyarakat penerima dampak kebijakan. Kurangnya inklusivitas kebijakan dapat dihasilkan oleh proses kebijakan yang

tidak didasarkan pada input kebijakan yang demokratis, serta mengabaikan aspek deliberatif dan dialog sehingga berdampak menurunkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Kebijakan sosial, menurut Spicker (2008) dan Coffey (2004) merujuk pada (1) kebijakan dimana pemerintah mengupayakan perlindungan sosial dan kesejahteraan warga; atau (2) cara-cara dimana kesejahteraan dikembangkan di suatu masyarakat, tidak terbatas pada aksi pemerintah, tetapi semua hal yang terkait pengembangan kondisi sosial ekonomi yang membentuk pembangunan kesejahteraan. Kebijakan sosial adalah seperangkat kebijakan dan aksi untuk meningkatkan *social welfare* dan *well being*. Kebijakan sosial dapat menggabungkan semua kebijakan yang berdimensi sosial, atau memiliki implikasi kesejahteraan sosial. Pada prinsipnya kebijakan sosial terkait dengan kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan sosial, seperti kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, perumahan, aktivitas komunitas untuk masalah-masalah sosial (kejahatan, pengangguran, kesehatan mental, usia lanjut), serta isu-isu yang membawa kesenjangan sosial, seperti gender, kemiskinan, dan ras.

Perangkap yang potensial membelokkan fungsi dan kemanfaatan riil kebijakan sosial adalah kelalaian dalam proses evaluasi kebijakan. Dalam proses evaluasi kebijakan titik kritisnya adalah pada bagaimana informasi tentang hasil capaian kebijakan direkam dan difungsikan sebagai rekomendasi kebijakan. Apabila evaluator menggunakan kerangka teknokratis, menggunakan bahasa capaian hasil sebagaimana yang diinginkan pembuat kebijakan, hal tersebut memunculkan kemungkinan bias hasil atau ketimpangan potret efek kebijakan. Artikel ini akan menyajikan perlunya evaluasi kebijakan yang memperhitungkan konteks personal penerima program (*personal evaluation*) atas

kebijakan sosial, untuk mendukung pengembangan kebijakan yang demokratis (*democratic policy*), dan pada ujungnya meningkatkan kepercayaan publik (*public trust*).

### Dinamika Penelitian Kebijakan Sosial

Kebijakan yang demokratis dapat dihasilkan oleh rekomendasi evaluasi kebijakan yang demokratis (*democratic evaluation*). Beberapa penelitian terdahulu mengisyaratkan bahwa evaluasi kebijakan demokratis merupakan basis pengembangan kebijakan publik yang demokratis. Kebijakan publik yang demokratis mendorong kepercayaan sosial sebagai pra kondisi efektifitas kebijakan.

Penelitian Kushner (2002) mengembangkan pendekatan *personalizing evaluation* dalam evaluasi kebijakan untuk menghasilkan perubahan kebijakan yang demokratis. Pendekatan ini memetakan suara individu-individu dalam kerangka pengalaman dan konteks *multi agency* kebijakan untuk menjelaskan penilaian kinerja program. Tesis Kushner didasarkan pada pandangan model *Democratic Evaluation* dari Barry MacDonald (1976) di mana evaluasi kebijakan harus bersifat inklusif, melibatkan seluas mungkin stakeholders sebagai evaluator aktif dalam evaluasi kinerja kebijakan (Kushner, 2002:17). Dalam proses ini menaruhkan kepercayaan pada kelompok sasaran program untuk mengungkapkan suaranya dalam memaknai dan menilai program/kebijakan yang dialaminya.

Melalui penelitiannya tentang program inovasi pendidikan musik, Kushner (2002:19) mendeskripsikan teori personalisasinya, yaitu teori yang membalik hubungan antara orang dengan proyek. Kushner menggunakan pandangan-pandangan orang dan hidupnya sebagai lensa untuk memahami dan mengukur nilai dari suatu proyek. Asumsi yang mendasari tesis Kushner

adalah tujuan dan perangkat indikator yang ditetapkan pembuat kebijakan diluar kelompok individu sasaran kebijakan dapat menjadi tak berarti (*meaningless*) karena nilai-nilai tujuan dan indikator terkait dengan kehidupan dan pemahaman orang-orang yang menjadi sasaran kebijakan tersebut. Teorisasi yang ditarik dari penelitian Kushner adalah pemahaman dan pengalaman individu yang terlibat dalam proyek kebijakan, kadang berbeda dengan tujuan kebijakan yang dirumuskan oleh pembuat kebijakan. Pengalaman dan pemahaman individu terhadap kebijakan, dapat menjadi bahan informasi kebijakan yang mungkin berbeda atau bahkan belum pernah dipikirkan oleh pembuat kebijakan selama ini.

Penelitian Howe dan Ashcraft (2005) tentang Evaluasi Pilihan Sekolah, menemukan keterbatasan dan keberhasilan dari evaluasi kebijakan secara demokratik. Howe dan Ashcraft menggunakan pendekatan demokratik deliberatif (*deliberative democratic*), untuk melakukan evaluasi Kebijakan Pilihan Sekolah di The Boulder Valley School District, Colorado, USA dan menemukan keterbatasan dan keberhasilan metode evaluasi demokratis dalam melakukan perubahan kebijakan, serta seberapa jauh kontekstualisasi persyaratan ideal demokrasi deliberatif dapat diterapkan. Howe dan Ashcraft menggunakan konsep inklusif, deliberatif, dan dialog sebagai konsep-konsep kunci penerapan evaluasi demokratis. Konsep ini menjelaskan bahwa dalam evaluasi diperlukan keterlibatan stakeholder kebijakan tanpa diskriminasi, diberi kesetaraan akses sehingga jurang "*power*" dapat diperkecil sedemikian rupa, atau bahkan dihilangkan. Howe dan Ashcraft menemukan evaluasi demokratis efektif menyumbangkan rekomendasi perubahan kebijakan yang merupakan hasil penggalian dari kelompok suara yang tak terdengar oleh pemegang power formal

kebijakan sekolah. Dalam proses ini sebenarnya membangun kepercayaan interpersonal stakeholders.

Hal-hal menonjol yang menjadi fokus pengamatan dari penelitian tersebut adalah: (1) Pelibatan stakeholder yang ditempatkan sebagai subyek; (2) Evaluasi kinerja kebijakan didasarkan pada pengalaman dan pemahaman individu. Kelebihan dari penelitian tersebut adalah mampu menggugah individu yang tidak memiliki "*power*" untuk berbicara mengungkapkan pendapatnya dalam mengevaluasi suatu program berdasar pengalaman dan pemahamannya.

Kedua penelitian tersebut mengungkapkan keterkaitan evaluasi kebijakan dengan pengembangan demokrasi yang lebih inklusif pada jangka panjang. Namun penelitian tersebut belum menjelaskan karakteristik informan, sehingga tidak dapat diidentifikasi pada kategori informan seperti apa metode evaluasi ini lebih mudah dilakukan. Demikian pula dengan akses informasi, apakah metode ini dapat efektif digunakan ketika ruang informasi publik dan tingkat kepedulian dan pemahaman warga atas kebijakan publik rendah?

Signifikansi temuan hasil penelitian diatas untuk penelitian lanjutan di Indonesia adalah perlu dikembangkannya model evaluasi kebijakan yang berbasis pada pemahaman pengalaman subyek yang menjalankan kebijakan atau yang menerima dampak kebijakan. Teori Kushner yang mengungkapkan bahwa pemahaman dan pengalaman individu yang terlibat proyek kebijakan, kadang berbeda dengan tujuan kebijakan yang dirumuskan oleh pembuat kebijakan, memperkuat alasan perlunya diteliti peluang pengembangan *personal evaluation*. Dalam konteks Indonesia, pembuatan kebijakan cenderung teknokratis, sehingga pendefinisian tujuan dan sasaran kebijakan cenderung mengikuti pola pikir dan pengalaman pembuat

kebijakan. Demikian pula evaluasi kebijakan dilakukan dengan instrumen pengukuran keberhasilan kebijakan yang ditetapkan secara teknokratis. Dengan kondisi yang terbiasa teknokratis dan warga penerima kebijakan belum berada dalam deliberasi informasi, maka evaluasi kebijakan demokratis tentu menghadapi tantangan. Artikel ini akan mengungkap posisi strategis evaluasi kebijakan demokratis dalam menghasilkan kebijakan sosial demokratis dan kepercayaan publik untuk mendukung peningkatan kinerja penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dengan menggunakan kasus Kota Surakarta sebagai ilustrasi.

### Lahirnya Kebijakan Publik yang Demokratis

Munculnya kebijakan *deliberative democratic* didorong oleh pergeseran epistemologis dan alasan praktis. Parson (2006:70-76) menjelaskan sekitar tahun 1960an kekecewaan terhadap positivisme melahirkan pendekatan “konstruktivisme” untuk problem sosial, yaitu bahwa realitas dikonstruksi secara sosial bukan realitas obyektif. Alasan praktisnya, pasca tahun 1960-1970 an muncul wacana kegagalan implementasi kebijakan karena keterbatasan kemampuan pemerintah, memberi peluang pelibatan pasar dan masyarakat dalam implementasi kebijakan. Hal tersebut mendorong berkembangnya konsep segitiga besi, yaitu relasi pemerintah-swasta-masyarakat pengguna (*customer*). Selanjutnya kekecewaan terhadap konsep segitiga besi, memunculkan metafora jaringan dan komunitas yang memainkan peran mempengaruhi pembuatan kebijakan dan hasil kebijakan (Parson, 2006:76-79). Setelah mengelaborasi pendapat Habermas dan Foucault, Parson mengemukakan argumen bahwa dalam menganalisis kebijakan perlu memahami mode-mode pemikiran tentang “proses” dan “problem

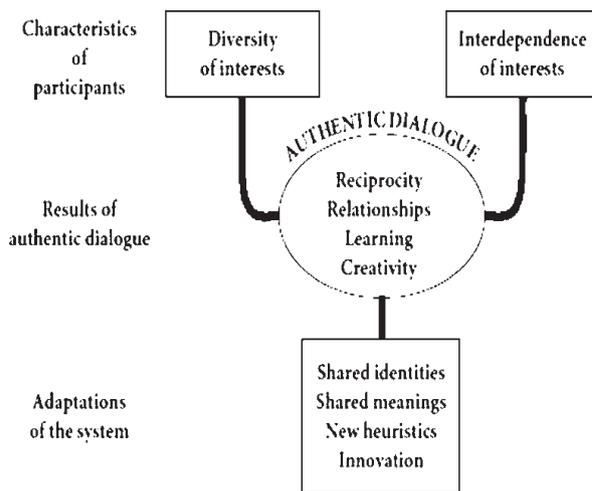
(2006:72). Pemahaman mode-mode pemikiran tentang proses dan problem ini menyiratkan perlunya melakukan analisis kebijakan secara demokratis, tidak elitis, karena harus memahami konteks proses dan konteks pendefinisian masalah. Inilah yang melatarbelakangi berkembangnya wacana kebijakan demokratis (*democractic policy*).

Kebijakan demokratis dipandang lebih relevan mengingat kebutuhan masyarakat semakin terfragmentasi. Kebijakan demokratis hanya dapat dihasilkan dari *evidence based* yang diperoleh dari evaluasi kebijakan secara demokratis pula. Dengan demikian evaluasi kebijakan yang demokratis menjadi salah satu tahap yang dibutuhkan sebagai penopang lahirnya kebijakan yang demokratis. Hal ini ditegaskan keniscayaannya karena dalam perkembangan konteks politik demokrasi, wacana kesejahteraan masyarakat dibidik juga dari demokrasi. Hasilnya adalah lahirnya *democratic policy*, sebagai respon atas fenomena kecenderungan elitis proses kebijakan publik yang ditengarai cenderung menguntungkan kelompok elit.

*Democratic policy* dikembangkan dari dasar teori *deliberative policy* dan *colaborative policy*. *Deliberative policy* mengembangkan praktik politik dan lembaga yang memindahkan ketidakseimbangan kekuasaan antara warga negara dan mengizinkan partisipasi bebas dan setara diantara mereka. Paradigma ini memerlukan pelibatan warga negara dalam deliberasi yang sesungguhnya, dimotivasi untuk mendorong ketersediaan kebutuhan publik lebih dari sekedar melibatkan mereka dalam strategi tawar menawar, yang berorientasi maksimalisasi kepentingan pribadi (Howe dan Ashcraft, 2005). Adapun *Colaborative policy* adalah kebijakan yang disusun dengan mempertimbangkan keanekaragaman maupun saling ketergantungan. Basis teori yang digunakan adalah konsep *communicative rationality*

dari Jurgen Habermas dan *transformative power of dialogue* dari Bush dan Folger (1994) sebagaimana dikutip dalam Hajer dan Wagenaar (2003:36).

**Gambar 1. Konsep Collaborative policy**



Sumber: Hajer and Wagenaar (2003: 39)

Dari kerangka berpikir *collaborative policy* dalam gambar 1 di atas, dialog yang terbentuk harus bersifat otentik dan bukan bersifat repetisi atau retorik, serta ada pemahaman tentang adanya perbedaan dan saling ketergantungan antar *stakeholder*. Hal ini berarti perlu pemahaman karakteristik tipikal partisipan, sehingga terbangun resiprositas, kerjasama, pembelajaran antar *stakeholder*, dan munculnya kreativitas untuk pemecahan masalah. Jadi dalam dialog ini diperlukan adanya saling kepercayaan antar *stakeholder*, memperkecil kesenjangan kekuasaan, serta adanya pemahaman informasi yang cukup diantara *stakeholder* sehingga pendapat, aspirasi, dan kebutuhan setiap anggota dapat disampaikan dengan terbuka.

Dari proses tersebut dapat dihasilkan saling pemahaman tentang identitas satu dengan yang lain, berbagi makna antar *stakeholder* yang selanjutnya akan menjadi *social capital* baru dalam masyarakat untuk menghasilkan inovasi. Pendekatan ini tidak

menafikan adanya kelemahan di dalamnya, seperti biaya yang mahal, waktu yang lebih lama, dan perlunya fasilitator yang punya kepedulian besar bagi kemandirian komunitas.

Dengan demikian *democratic policy* merupakan proses kebijakan yang mengupayakan keseimbangan relasi kekuasaan dalam proses kebijakan, dan berupaya menghasilkan keuntungan secara lebih luas bagi semua kelompok warga negara. Douglas Torgerson (2003) dalam Hajer and Wagenaar (2003: 135) menyatakan bahwa *democratic policy* memerlukan sensitivitas pada lingkungan (kontekstual) yang akan membuka jalan bagi berkembangnya wacana publik dan wacana kebijakan. Wacana kebijakan demokratis menambahkan dimensi baru dalam proses kebijakan, yakni lebih menghargai dan memberi ruang pada kekhasan konteks lokal, misalnya terkait dengan isu identitas, budaya, estetika, maupun sejarah.

Pemahaman konteks lokal ini berfungsi untuk menghubungkan kebijakan dengan politik yang berlangsung. Argumen yang tersembunyi dalam rumusan formal kebijakan didefinisikan ulang melalui pemahaman warga dan aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan di lapangan sehingga bias-bias wacana kebijakan dapat disingkirkan. Proses kebijakan yang demokratis juga melibatkan penataan kembali kekuasaan antara aktor kebijakan, peresmian bentuk-bentuk baru praktek demokratis dan janji umum demokrasi melalui wacana kebijakan yang semakin meluas ke kalangan warga akar rumput.

Dari karakteristik kebijakan yang demokratis tersebut, nampaknya tersedia ruang bagi pemerintah untuk berbagi informasi kepada masyarakat dalam rangka membangun kesepahaman substansi kebijakan. Pemerintah memberi ruang

pelibatan warga untuk mengkritisi wacana kebijakan. Demikian pun masyarakat mempertanyakan kembali tujuan kebijakan versi pemerintah. Warga masyarakat juga memiliki ruang mengevaluasi implementasi dan manfaat kebijakan sesuai dengan setting pengalaman, referensi, aspirasi, dan kebutuhan riil mereka. Selain itu, warga masyarakat juga memiliki kesempatan untuk mengusulkan perubahan kebijakan sesuai kerangka pengalaman dan referensi mereka atas kebijakan yang pernah ada.

### Evaluasi Kebijakan Secara Demokratis

*Democratic Evaluation* merupakan prasarat bagi kebijakan demokratis. Dalam hal ini evaluasi dilakukan terhadap beragam audience dengan menempatkan seluruh audience pada posisi yang setara. Selain itu evaluasi demokrasi juga ditandai dengan penerapan metode, evaluator, dan peran partisipan yang saling terkait (Ryan, 2005).

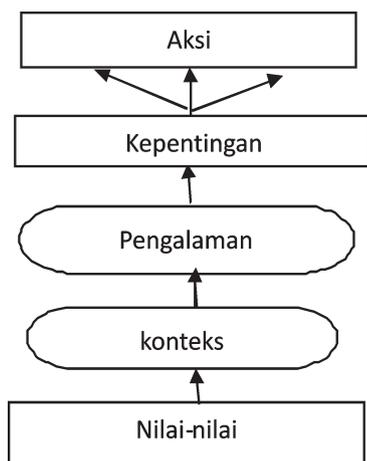
Prinsip-prinsip yang dikembangkan antara lain sebagai berikut; Pertama, evaluator berperan sebagai broker pengetahuan yang independen, menjembatani perspektif antara stakeholder, menyediakan informasi program yang berguna, untuk mengurangi asimetri informasi, sehingga mengurangi kesenjangan relasi kekuasaan (*power relation*) diantara stakeholder. Redistribusi kekuasaan dicapai melalui "democratizing knowledge" (MacDonald, 1976: 125-134 dalam Ryan, 2005). Kedua, pendekatan ini bersifat dialogis yakni menarik stakeholder dan evaluator dalam dialog selama proses evaluasi. Melalui dialog stakeholder kepentingan, pendapat, dan ide-ide dapat digambarkan lebih akurat dan lengkap setelah mengadakan reflektif tentang isu-isu yang relevan, termasuk preferensi mengidentifikasi dan nilai-nilai dari semua kelompok stakeholder (House & Howe, 1999 dalam Ryan, 2005). Ketiga, *communicative evaluation* yakni adanya ruang dialog antara stakeholder lokal dengan jaringan

komunikasinya untuk mendiskusikan isu yang dievaluasi dan menambah sirkulasi informasi melalui berbagai media, memperhatikan cara pandang dan analisis lokal sehingga memungkinkan munculnya kebijakan atau program yang sensitif lokal. Dalam konteks ini stakeholders sekaligus berperan sebagai co-evaluator, co-collaborator, dan co-apartipisan.

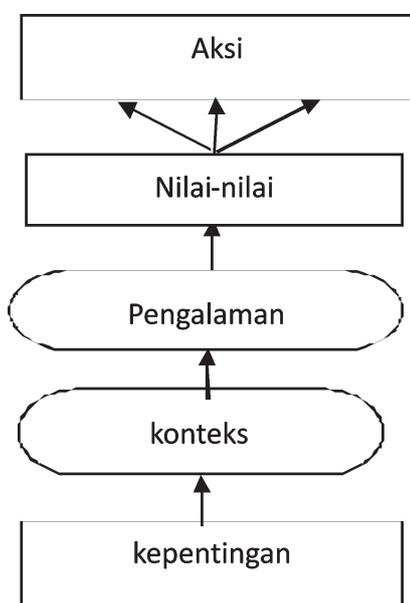
Savile Kushner (2002) mengembangkan *democratic evaluation* dengan menekankan pendekatan *personalizing evaluation*. Pendekatan ini mempertimbangkan keunikan personal dan posisi ganda aktor kebijakan dan penerima program. Artinya, baik pelaku program kebijakan maupun penerima program punya posisi dan fungsi lain yang diluar definisi program. Misalnya, seorang murid di sekolah, dia juga seorang anak di suatu keluarga, serta seorang pribadi yang sedang bertumbuh menemukan jati dirinya. Pemahaman akan posisi ganda ini membantu evaluator kebijakan memahami kemungkinan konflik nilai dalam implementasi kebijakan dan menangkap lebih banyak pandangan-pandangan otentik dari pelaku dan sasaran kebijakan mengenai program dan impaknya (Kushner, 2000). Kushner (2000:110, 2002:19) menjelaskan prinsip-prinsip dari *personalizing evaluation* dimulai dari pemahaman bahwa kebijakan/program mendefinisikan peran dari orang atau grup atau kejadian yang dipengaruhi oleh kebijakan tersebut, dan seringkali tidak memperhatikan keberadaan orang sebagai multi agency (peran ganda) dan peran lain di luar penugasan program yang dapat berpengaruh atau dipengaruhi oleh program yang harus dijalankan.

Model perilaku orang dari pendekatan *personalizing evaluation* melahirkan dua model aksi. Pertama, orang diasumsikan bertindak dipengaruhi oleh pengalaman dan pemahamannya tentang nilai, yaitu apa yang mendasari orang bertindak (aksi)

sebagai reaksi terhadap pemberlakuan suatu program. Jadi diasumsikan aksi seseorang didasari oleh akar nilai-nilai tertentu. Nilai-nilai tersebut berinteraksi dengan konteks kehidupan seseorang, dan dipertajam oleh pengalaman yang dialami, memunculkan kepentingan yang ingin diwujudkan, dan kemudian melahirkan aksi.



Kedua, aksi seseorang digerakkan oleh akar kepentingan. Kepentingan berpadu dalam konteks kehidupan dan pengalaman seseorang, kemudian membentuk nilai-nilai yang kemudian menjustifikasi apa yang akan dilakukannya.



Dari prinsip-prinsip *personalizing evaluation* potensial untuk mengeksplorasi proses penguatan kelembagaan dan penyusunan kebijakan yang inovatif untuk membuat keduanya efektif mencapai tujuan/perbaikan kelompok sasaran. karena keragaman pandangan yang diakomodir dari aksi-reaksi kelompok sasaran kebijakan dengan lingkungan sosial, politik, dan ekonomi sekelilingnya (Ellison, 2004:121).

Evaluasi kebijakan demokratis dan proses kebijakan demokratis pada umumnya mempunyai tingkat kesulitan tertentu. Kesulitan menghadapi pemegang kekuasaan yang tidak mempunyai pandangan keterbukaan terhadap keunikan dan keberagaman kelompok pelaku dan penerima kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh *Douglas Torgerson* (dalam Hajer, M. and Wagenaar, 2003:113). Salah satu elemen kunci keberhasilannya adalah peran kepemimpinan dalam pembentukan aset-aset sosial untuk menghasilkan solusi bagi persoalan publik. Dalam konteks kebijakan sosial yang disusun berdasar hasil evaluasi kebijakan yang demokratis dan inklusif dalam jangka panjang akan memperkuat bangunan kepercayaan masyarakat (*public trust*), sebagai modal sosial yang strategis. Tiga langkah dalam evaluasi kebijakan demokratis menurut Love dan Muggah (2005) adalah; pertama, memperdalam pemahaman masyarakat tentang aset dan kekuatan yang mereka miliki sebagai komunitas dengan cara pemetaan partisipatoris; kedua, mengevaluasi *outcome* dan pencapaian hasil kebijakan menurut persepsi dan pengalaman mereka sendiri (suara mereka sendiri); ketiga, melakukan validasi dan penyebarluasan temuan hasil evaluasi secara demokratis.

### Kebijakan Sosial Demokratis

Dari pembahasan sebelumnya dikemukakan bahwa kebijakan publik

yang demokratis merupakan keniscayaan untuk merespon perkembangan kebutuhan publik yang semakin luas dan terfragmentasi. Kebijakan publik yang demokratis ini diperlukan untuk memberi garansi bahwa kebijakan publik tidak hanya untuk keuntungan kelompok elit, tetapi memperhitungkan latar belakang pengalaman, aspirasi dan kebutuhan kelompok-kelompok masyarakat sehingga kebijakan itu dapat diimplementasikan secara inklusif.

Salah satu persoalan yang termasuk dalam *public interest* dan *public affairs* adalah masalah kesejahteraan sosial. Kebijakan publik merupakan instrumen untuk menggunakan power, sumber daya, dan sistem yang ada untuk menangani *public interest* dan *public affairs*. Kebijakan publik yang secara khusus menangani kesejahteraan sosial disebut kebijakan sosial. Dengan demikian kebijakan sosial termasuk bagian dari kebijakan publik yang secara eksplisit atau implisit membidik peningkatan kesejahteraan sosial.

Kebijakan sosial merupakan upaya untuk mempengaruhi dan memperhatikan kesejahteraan sosial masyarakat dalam suatu wilayah tertentu (Adesina, 2007:1). Definisi kesejahteraan (*welfare*) biasanya digunakan dalam tiga pengertian utama. *Pertama*, kesejahteraan yang merujuk pada "*well being*", yaitu segala sesuatu yang dimiliki karena utilitasnya, atau cenderung pada pengertian kesejahteraan ekonomi. *Kedua*, kesejahteraan dapat juga merujuk pada serangkaian pelayanan yang disediakan untuk melindungi kelompok masyarakat dibawah kondisi tertentu, misalnya: masa anak-anak, usia lanjut, kelompok penderita sakit, dan sejenisnya. Dengan kata lain, pengertian ini merujuk pada konsep perlindungan sosial. *Ketiga*, kesejahteraan digunakan dalam konsep bantuan keuangan bagi kelompok miskin. Contoh aplikasi kebijakan sosial misalnya:

asuransi pendidikan, kesehatan, habitat, kemandirian pangan, sanitasi, perlindungan pasar tenaga kerja. Kebijakan sosial adalah kebijakan publik yang bermaksud menyediakan konteks strategis untuk memelihara dan mendukung kelompok rentan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka, mendukung kemandirian hidup, melibatkan kerjasama kemitraan yang inklusif untuk menyediakan pelayanan untuk menghasilkan efek yang optimum dari penggunaan dana publik (Ellison, Bauld and Powell, 2004:128).

Sebagaimana disinggung sebelumnya, wacana kesejahteraan masyarakat dibidik dari sudut pandang demokrasi menuntut lahirnya kebijakan sosial yang demokratis. Kebijakan sosial yang demokratis adalah kebijakan sosial yang memuat nilai publik berbasis pada universalisme (tidak eksklusif bagi kelompok tertentu), mengutamakan kerjasama lebih daripada kompetisi dalam penyediaan *collective goods*. Dengan demikian kebijakan sosial yang demokratis dapat mengurangi bias pasar bagi kelompok yang tidak mampu membayar dalam sistem transaksi pasar. Kebijakan sosial yang demokratis, juga dapat dikondisikan oleh kehadiran *social policy body*, yang berfungsi sebagai lembaga pengawal artikulasi nilai-nilai publik dan prinsip-prinsip ideologis untuk menjawab kebutuhan kelompok-kelompok warga secara inklusif (Ellison et all, 2004:125-136).

Adesina (2007:1) mengidentifikasi ada 6 keharusan yang perlu ada untuk membangun kebijakan sosial yang inklusif, yaitu; (a) Memikirkan kembali kebijakan pengeluaran sosial bukan sebagai bantuan atau hadiah serampangan tetapi sebagai investasi pengembangan kohesi social; (b) Memikirkan kembali kebijakan sosial dalam dimensi kohesi sosial dan dimensi pembangunan bangsa; (c) Evaluasi kebijakan tidak hanya didasarkan pada kriteria yang telah ditetapkan pembuat kebijakan, tetapi

harus memberi ruang pengakuan adanya keberagaman kelompok yang menjadi pelaku dan sasaran kebijakan dengan berbagai penilaian mereka atas makna kemanfaatan kebijakan bagi mereka; (d) Membangun kembali kapasitas negara mengelola kebijakan berlandaskan etos demokratis, etos partisipatif, bukan sekedar secara teknokratis dalam proses kebijakan; pembuatan, implementasi, dan evaluasi kebijakan; (e) Kepemimpinan dan kebijakan publik yang berpihak pada kontrak sosial berbasis keadilan, persamaan, dan rasa sepenanggungan sebagai bangsa; (f) Memikirkan ulang konstruksi gender dalam pasar tenaga kerja, dan hubungan relasi sosial yang luas. Kesimpulannya, kebijakan sosial yang inklusif akan mampu melayani warga lebih luas sehingga mengurangi ketidakpuasan warga. Kepuasan warga akan membantu meningkatkan kepercayaan warga pada pemerintah sebagai aktor yang bertanggungjawab atas kebijakan sosial.

### **Kepercayaan Publik dan Kebijakan Sosial yang Demokratis**

Kebijakan sosial demokratis dicirikan oleh pelibatan warga secara inklusif, tanpa diskriminatif. Pelibatan warga secara inklusif ini memperhatikan keragaman multi kultur yang menjadi latar belakang masyarakat sebagai pengguna kebijakan. Warga masyarakat dilibatkan dalam formulasi kebijakan sosial, mengimplementasikan, maupun evaluasi kebijakan secara otentik, bukan dibawah kondisi kooptatif. Ada fleksibilitas dalam mengidentifikasi kebutuhan, aspirasi, dan kendala-kendala yang dihadapi masyarakat, terutama kelompok marginal sesuai konteks lingkungannya. Proses kebijakan sosial yang demokratis akan menghasilkan kebijakan sosial yang inklusif.

Kebijakan sosial yang inklusif mendekati kepada masyarakat

pengguna layanan sosial sehingga tingkat ketepatan untuk menjawab kebutuhan publik lebih besar. Kebijakan sosial inklusif memenuhi kebutuhan hak dasar dan kesejahteraan warga lebih adil, mengurangi efek peminggiran bagi kelompok warga negara, mengurangi perangkap pelayanan sosial yang elitis dan eksklusif. Proses kebijakan sosial yang demokratis dapat berdampak mendekatkan rasa saling mengenal dan memiliki antara masyarakat dengan pemerintah. Kedekatan rasa saling mengenal dan memiliki ini akan memperkuat kepercayaan publik pada pemerintah. Kepercayaan publik, menjadi variabel yang sangat penting untuk dikelola dalam penyelenggaraan *governance*, pada umumnya, dan juga pada proses kebijakan publik pada khususnya. Kepercayaan publik adalah kepercayaan warga terhadap negara dan pemerintah, termasuk di dalamnya institusi, kebijakan, dan pejabatnya.

Kepercayaan publik merupakan salah satu bentuk dari modal sosial (Putnam, 1993) memiliki dua aspek, yaitu keterlibatan dalam kegiatan publik dan kepercayaan interpersonal. Dalam konteks *democratic policy*, kepercayaan publik menjadi variabel determinan, bukan sekedar variabel hasil. Tingkat kepercayaan publik yang tinggi tentunya memudahkan partisipan mengungkapkan suaranya untuk menilai dampak program, dan lebih kuat partisipasinya dalam program, memudahkan penyesuaian jika terjadi konflik *multi agency* (peran ganda dalam fungsi) dalam pelaksanaan program. Jadi kepercayaan publik dalam konteks kebijakan sosial berperan di hulu dan di hilir, sebagaimana diagram berikut.

Gambar 3. Posisi Kepercayaan Publik



Kepercayaan publik dapat berposisi sebagai modal (input) dalam pembuatan kebijakan sosial. Semakin tinggi kepercayaan publik, semakin mengurangi biaya transaksi dalam pembuatan kebijakan sosial. Kepercayaan publik juga akan mempengaruhi penilaian publik terhadap legitimasi dan daya guna kebijakan sosial tersebut.

Persoalan berikutnya adalah bagaimana mengelola kepercayaan publik untuk menghasilkan kebijakan publik yang demokratis? Upaya menemukan penyebab rendahnya kepercayaan publik akan lebih representatif jika dilakukan melalui mekanisme evaluasi kebijakan yang demokratis. Apabila dikaitkan dengan variabel pengukur kepercayaan publik maka upaya peningkatan kepercayaan publik berarti upaya peningkatan kredibilitas, ketulusan, kejujuran, kompetensi, dan keadilan (Dwiyanto, 2011: 368). Kredibilitas, ketulusan, kejujuran, kompetensi, dan keadilan dapat ditingkatkan jika ada transparansi dan relasi yang dekat antara pemerintah warga. Kedekatan relasi ini dalam pengertian adanya ruang untuk memahami ragam aspirasi, pengalaman, dan kebutuhan warga yang perlu diselenggarakan bersama secara kooperatif antara aktor pemerintah dan non pemerintah. Dengan kata lain memerlukan evaluasi kebijakan demokratis, yaitu pelibatan warga pengguna kebijakan sosial secara demokratis untuk mengevaluasi, supaya menghasilkan strategi kebijakan yang tepat sesuai kebutuhan publik, sehingga mampu menghasilkan dukungan legitimasi dan kepercayaan yang lebih besar

kepada pemerintah. Evaluasi kebijakan sosial yang demokratis berarti upaya menangkap suara publik (*voice*) berdasar nilai, konteks, pengalaman, dan kepentingan masing-masing kelompok, dan mengkondisikan lahirnya aksi inovatif untuk penyempurnaan kebijakan supaya lebih kredibel dan tepat guna.

### Kebijakan Sosial yang Demokratis dan Kepercayaan Publik di Kota Surakarta

Interpretasi contoh penerapan kebijakan sosial yang demokratis dan dampaknya pada peningkatan kepercayaan publik yang akan di uraikan pada bagian ini merupakan interpretasi hasil penelitian yang dilakukan oleh Wahyuningsih dan Hartanto (2010)<sup>1</sup>.

Penerapan prinsip inklusif dan deliberatif nampak dalam beberapa hal berikut; Pertama, pengembangan saluran komunikasi dialogis dengan SKPD maupun dengan masyarakat untuk memperluas jangkauan akuntabilitas, membangun *sense of belonging* untuk meminimalisir potensi konflik dan aksi destruktif lainnya (Wahyuningsih dan Hartanto, 2010). Pemimpin mengambil posisi yang penting dalam proses kebijakan demokratis (Innes, J.E. and Booher, D.E., 2003:33). Tidak dipungkiri adanya jebakan inovasi dan kreativitas kepala daerah sebagai pemimpin seringkali kontraproduktif terhadap proses demokratis, dalam arti kebijakan yang diambil cenderung teknokratis dan sentralistis. Namun demikian, perlu dilihat dari dimensi ekonomi demokrasi (Kabir Mato: 2011) kebijakan yang dilakukan WaliKota Surakarta dapat dikatakan memuat nilai-nilai dimensi

<sup>1</sup> Laporan hasil penelitian yang berjudul "Kontekstualisasi Model *Sound Public Governance* dalam Perencanaan Pembangunan Daerah untuk Meningkatkan Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Studi Kasus Kota Surakarta)" didanai oleh Hibah Strategi Nasional Tahun 2010, Dirjend Dikti, Kemendiknas.

ekonomi demokrasi. Dimensi ekonomi demokrasi adalah kemampuan warga untuk mencapai potensi ekonomi mereka dan hidup malampaui batas kemiskinan dan kekurangan. Kebijakan-kebijakan Pemerintah Kota Surakarta yang *pro public value* (*pro poor, pro people, pro gender, pro job, pro environment*) berupa program ekonomi kerakyatan (BUMM/Badan Usaha Milik Masyarakat), jaminan kesehatan, jaminan pendidikan menunjukkan dimensi ekonomi demokrasi.

Variabel kedua yang mendukung pengembangan *democratic social policy* di Kota Surakarta adalah keaktifan kelompok masyarakat sektoral dan lembaga swadaya masyarakat yang tergabung dalam Konsorsium Solo, mengontrol proses kebijakandari sisi perencanaan dan evaluasi hasil implementasi kebijakan.

Variabel ketiga yang mendukung pengembangan *democratic social policy* di Kota Surakarta adalah *power relation* antara pemerintah dan masyarakat yang relatif egaliter. Salah satu contoh ruang dialog egaliter yang digelar Wali Kota Surakarta adalah adanya temu warga di ruang terbuka, peserta yang hadir tidak dibatasi dan tidak ada undangan khusus perseorangan. Forum ini dijadikan forum evaluasi dan penjarangan agenda kebutuhan publik yang dianggap walikota relatif otentif, karena tidak diatur representasi formalnya.

Bagaimana relevansi kebijakan sosial yang demokratis dengan kepercayaan publik di Kota Surakarta? Dalam pengalaman Kota Surakarta, kepercayaan publik meningkat seiring waktu membuktikan bahwa kebijakan-kebijakan yang diambil walikota memang menguntungkan masyarakat pada umumnya, dan membuka ruang dialog yang bersifat deliberatif dengan masyarakat secara inklusif.

Salah satu bukti formal yang dianggap merepresentasikan tingkat kepercayaan publik adalah elektabilitas walikota-wawali

yang mencapai 93%. Memang alasan ini bisa diperdebatkan, apakah ini murni bukti kepercayaan publik atau rekayasa money politik? Tulisan ini tidak sepenuhnya dapat membuktikan korelasinya secara statistik. Namun demikian bukti lapangan menunjukkan tidak ada sengketa tentang money politik pada waktu Pilkada dan hingga kini tidak ada gugatan, dan belum ada publikasi media yang menyatakan temuan lembaga pengawas atas penyimpangan penggunaan dana publik untuk kampanye. Untuk mendukung argumentasi bahwa kepercayaan publik Kota Surakarta kepada pemerintah kota cukup tinggi dapat dikaitkan dengan adanya penghargaan dari pihak luar, Bung Hatta Anti Corruption Award (2010), kota bersih korupsi nomor 3 (2011), serta kotamadya berkinerja terbaik 2011. Anugerah-anugerah ini sebagai indikator adanya pengakuan publik atas kinerja Pemerintah Kota Surakarta.

## Penutup

Kehadiran kebijakan sosial yang demokratis merupakan keniscayaan untuk merespon perkembangan kebutuhan publik yang semakin luas dan terfragmentasi. Kebijakan sosial harus dibentuk dalam dimensi kohesi sosial dan dimensi pembangunan bangsa. Karenanya perlu peningkatan kapasitas negara mengelola kebijakan berlandaskan etos demokratis, etos partisipatif, bukan sekedar secara teknokratis dalam proses kebijakan; pembuatan, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Kebijakan sosial yang inklusif akan mampu melayani warga lebih luas sehingga akan membantu meningkatkan kepercayaan warga pada pemerintah sebagai aktor yang bertanggungjawab atas kebijakan sosial.

## Daftar Pustaka

- Adesina, J.O. (2007). *Social Policy in Sub-Saharan African Context In Search of Inclusive Development*. New York: Palgrave Macmillan.
- Coffey, Amanda. (2004). *Reconceptualizing Social Policy: Sociological perspectives on contemporary social policy*. London: Open University Press.
- Dwiyanto, A. (2011). *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia.
- Ellison, N., Bauld. L, Powell, M. (2004). *Social policy review 16; Analysis and Debate in Social Policy*. London: The Policy Press.
- Hajer, M. and Wagenaar, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- House, E., & Howe, K. (1999). *Values in evaluation and social research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Howe, K. dan Ashcraft.C. (2005). "Deliberative Democratic Evaluation: Successes and Limitations of an Evaluation of School Choice". *Teachers College Record*. Volume 107 Number 10 October 2005. Columbia University. pp. 2275–2298.
- Innes, J.E. and Booher, D.E. (2003). Collaborative policymaking: governance through dialogue in *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Hajer, M. and Wagenaar, H. (eds). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kushner, S. (2000). Personalizing evaluation. London: Sage, in reviewed by Tracie E. Costantino. *Visual Arts Research*. Vol. 27 No. 1(53) (2001). pp. 107-111.
- Kushner, S. (2002). "The object of one's passion: engagement and community in democratic evaluation". *Evaluation Journal of Australasia*. Vol. 2 (new series ) N. 2 December 2002.
- Love, A. and Muggah M. (2005). Using Democratic Evaluation Principles to Foster Citizen Engagement and Strengthen Neighborhoods. in *The Evaluation Exchange* Harvard Graduate School of Education Volume XI Number 3 fall 2005.
- MacDonald, B. (1976). Evaluation and the control of education. In D. Tawney (Ed.). *Curriculum evaluation today: Trends and implications* (pp. 125–134). London: Macmillan.
- Parson, W. (2006). *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Ryan, K. (2005). *The Evaluation of Exchange*, (2005) Harvard Graduate School of Education Volume XI Number 3.
- Spicker, P. (2008). *Social Policy: Themes and Approaches*. London: Policy Press..
- Wahyuningsih, R.D. dan Hartanto, R.V.P. (2010). "Kontekstualisasi Model *Sound Public Governance* dalam Perencanaan Pembangunan Daerah untuk Meningkatkan Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Studi Kasus Kota Surakarta)" yang didanai oleh Hibah Strategi Nasional Tahun 2010, Dirjend Dikti, Kemendiknas.