

Good Governance: Reposisi Administrasi Publik, Lensa Kapital Sosial

Oleh:

H. Sukardi

Dosen Fisipol Universitas Merdeka Malang

Abstrak

Demokratisasi yang berlangsung luas diberbagai negara dunia setelah berakhirnya perang dunia I, melahirkan negara-negara rejim demokratis. Seiring dengan itu tuntutan untuk menyusutkan peran negara dalam kehidupan berbangsa semakin meluas. Peran administrasi publik dalam konteks demikian secara imperatif mereposisikan dirinya sebagai governance, yang semula menjadi instrumen negara menjadi instrumen publik dalam konteks yang luas. Administrasi publik menjadi sarana utama untuk meningkatkan tercapainya tujuan publik utamanya dalam mengalokasikan resorsis publik sehingga terhindar dari distorsi, manipulasi. Sekalipun demikian, governance, sebagai sebuah pendekatan dalam administrasi publik juga mulai memasuki ekologi sosial baru yang sarat dengan sistem nilai misalnya budaya, politik, informasi, komunikasi. Nilai-nilai formal yang direproduksi secara hirarkis dan rasional memang turut membangun watak reposisi ini. Tetapi aspek yang lebih penting dan strategis menentukan karakter administrasi publik adalah justru terletak pada idiom-idiom dan kuadran nilai spontan dan arasional yang menjadi modal sosial sebuah masyarakat. Karena itu peran kapital sosial dalam proses reposisi administrasi publik menjadi sangat penting dan lebih substantif. Apalagi citra governance sebenarnya banyak mengandalkan energi sosial yang dibangun secara otonom, kolboratif dan genuinely dari masyarakat. Dalam konteks inilah pejabat publik juga perlu melakukan deformasi watak dan etikanya menuju apa yang disebut dalam paper ini sebagai "spiritual wisdom ethics". Bagaimana interaksi antara kapital sosial dan governance itu terjadi, bagaimana kapital sosial dibangun, apa peran governance dalam proses ini, dan bagaimana wacana ini akan menempati setingnya dimasa depan . Persoalan-persoalan inilah yang dianalisis dalam paper pendek ini.

Kata Kunci : Good Governance, Kapital Sosial, Etika Birokrasi

PENDAHULUAN

Kepercayaan (*trust*) adalah merupakan elemen paling penting dalam diskursus publik. Acapkali dinamika dan konjungtur agenda publik, baik itu menyangkut pejabat-pejabat publik maupun isu-isu yang menyembul ke publik dipengaruhi oleh lansekap kepercayaan yang berkembang di dataran publik. Negara dapat memperoleh legitimasi publik, dan akuntabel adalah merupakan contoh reproduksi dari kepercayaan (*trust*)

publik. Kepercayaan, yang dapat terbangun bukan saja dari apresiasi nilai-nilai formalisme, tetapi juga sistem nilai pada dataran spontan dan informal.

Diskursus administrasi publik dalam konteks era anti pemerintah, anti institusi sebagai terjadi saat ini menjadi penting. Dalam konteks pencarian identitas kontemporer, administrasi publik telah menempatkan dirinya pada posisi yang dinamik. Bahkan dalam arti yang luas proses pencarian identitas administrasi

publik dalam ekologi yang demikian itu hingga kini terus berlangsung intens. Mulai dari awal kelahirannya, kemudian berkembang paradigma administrasi publik dalam konteks manajemen, dikotomi administrasi publik-politik, dan kemudian kembali pada mainstream administrasi publik sebagai administrasi publik. Sepanjang horison administrasi publik juga mengalami pasang surut peran dinamis diantara dua kutub utama : pemerintah dan publik.

Memasuki abad 21 administrasi publik memasuki *notion* baru. Administrasi publik bukan sekadar instrumen birokrasi negara, fungsinya lebih dari itu administrasi publik sebagai instrumen kolektif, sebagai sarana publik untuk menyelenggarakan tatakelola kepentingan bersama dalam jaringan kolektif untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang telah disepakati. Pergeseran ini menandai, administrasi publik telah memasuki wilayah peran publik yang lebih substantif. Reposisi ini sampai taraf tertentu juga sebagai anti klimak dari praktek administrasi publik yang selama ini berlangsung luas, yang menempatkan segala urusan publik sebagai bagian urusan negara, sarwa Negara¹. Wilayah administrasi publik demikian ini oleh

¹ Miftah Thoha, 2000, *Peran Ilmu Administrasi Publik dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Orasi Ilmiah, Disampaikan pada pembukaan Kuliah PPS UGM tahun Akademik 2000/2001, 4 September 2000, hal. 3.

Frederickson disebut administrasi publik sebagai *governance*² . Dengan kata lain administrasi publik sebagai *governance* pada dasarnya administrasi publik yang mempunyai lokus sinergi kiprah pada wilayah publik dengan menyertakan pelaku-pelaku yang genuinely dari publik dengan fokus agenda *interest* publik yang memang menjadi kebutuhannya (*common interest*).

Proses demokratisasi yang meluas di berbagai negara, tak terkecuali Indonesia juga telah menggeser peran negara lebih signifikan. Transformasi dari rejim otoritarian ke rejim demokratis juga memberikan implikasi yang besar pada reposisi administrasi publik. Peran rakyat yang makin mengemuka, tuntutan akuntabilitas publik dan kecenderungan untuk menempatkan rakyat dalam posisi yang lebih signifikan, menjadi mainstream artikulasi publik luas. Kini administrasi publik bekerja dalam sebuah entitas publik dengan peran negara yang makin menyempit, maka memerlukan kehadiran publik dalam artian aktor-aktor lain diluar negara menjadi lebih penting. Aktor-aktor luar negara ini dapat berupa asosiasi-asosiasi mandiri dari rakyat, kelompok-

² Frederickson, H. George, 1997, *The Spirit of Public Administration*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco. Hal 79-83. Asumsi dari reposisi teori administrasi publik sebagai *governance* ini sebagai dikemukakan Garvey yang dikutip penulis ini adalah "*...humans are strongly rational and they are dominantly driven by self interest..*"

kelompok kepentingan, lembaga swadaya masyarakat, dan agen-agen paranegara yang kehadirannya lebih bersifat spontan.

Dengan transformasi ini adakah kapasitas kolektif dari rakyat untuk menyelenggarakan dan mengelola kepentingan kolektifnya secara lebih baik. Dalam konteks inilah penting dikemukakan analisis yang dikemukakan Annale Saxenian (1994) dan James P. Womack dan D. Jones (1991) keduanya dikutip oleh Fukuyama, menekankan justru pranata-pranata informal yang bakal menjadi lokus proses governance dalam masyarakat itu memegang peran kunci untuk menjamin efektivitas pencapaian tujuan kolektif³.

Dapatkah kapital sosial yang tersedia dalam entitasnya memadai dan memberikan garansi bagi perbaikan terciptanya *good governance*. Persoalan-persoalan elementer dalam *mainstream* inilah yang dianalisis dalam paper pendek ini. Dapat dikatakan dengan reposisi administrasi publik dari sarwa negara ke *governance* ini memang bukanlah perubahan dari formalisme administrasi publik menjadi informalisme administrasi publik⁴. Gambaran reorientasi *governance*

pada abad 21 ini lebih nyata dipaparkan oleh Anwar Shah berikut:

"...the culture of governance is also slowly changing from bureaucratic to a participatory mode of operation; from command and control to accountability for results; from being internally dependent to being competitive and innovative; from being closed and slow to being open and quick; and from that of intolerance from risk to allowing freedom to fail or succeed..⁵"

Tetapi apabila ditinjau dari jangkauan dinamik lokusnya, perubahan ini bakal memasuki varian kultural yang lebih heterogen, pranata-pranata sosial yang lebih beragam.

Oleh karena itu bekerjanya prinsip *governance* sebagai bentuk baru dari administrasi publik ini banyak ditentukan oleh deposit dan konfigurasi kapital sosial yang tersedia dalam wilayah publik. Bagaimana sinergi antar *governance* dan kapital sosial berjalan, bagaimana mengambil peran, dan bagaimana kapital sosial membangun watak *governance* atau sebaliknya, semua itu adalah persoalan-persoalan primer yang musti dianalisis

institusi-institusi kultural ini adalah merupakan diskursus generasi kedua, yang selama ini hanya berkisar di tataran institusi-institusi formal.

³ Francis Fukuyama, 1999, *Social Capital and Civil Society*, Paper for delivery at the IMF Conference on Second Generations Reforms, The Institute of Public Policy, George Mason University. Available at <http://www.imf.com>. hal.4-5.

⁴ *Ibid.* pada hal.1. Fukuyama menyebutkan, bahwa integrasi peradaban-peradaban pencerahan kedalam

⁵ Anwar Shah, 1997, *Balance, Accountability, and Responsiveness : Lessons about Decentralization*, paper presented in the World Bank Conference on Evaluation and Development, April 1-2, 1997. Available at Ashah@WORLDBANK.ORG@INTERNET, hal. 5.

dalam perspektif kekinian. Analisis ini relevan, utamanya untuk melihat, bagaimana sebenarnya reposisi administrasi publik dalam notion governance ini bakal memilih wilayah-wilayah nilai dan etik untuk mempercepat tercapainya tujuan-tujuan publik yang lebih esensial dan tidak artifisial.

REPOSISI ADMINISTRASI PUBLIK

Modernisasi Administrasi Publik (AP) adalah merupakan faktor terpenting yang memungkinkan demokratisasi dan modernisasi negara berlangsung secara efektif dan efisien di abad 21 ini, abad yang sering dikatakan sebagai *American Century*⁶. Globalisasi yang melanda seluruh bangsa tanpa kecuali disertai dengan revolusi informasi yang besar telah menempatkan bangsa di dunia hidup dalam sebuah ruang tanpa batas (borderless). Ditengah situasi demikian manajemen negara tak dapat lagi mengandalkan cara-cara konvensional. Demikian pula peran administrasi publik dalam keadaan demikian, tak dapat lagi mementaskan pertentangan kepentingan negara versus rakyat, atau pergulatan kepentingan dalam drama politik. Administrasi publik diharuskan melakukan reposisi atau deformasi kedalam sebuah

tatanan kekinian. Menurut Frederickson⁷ ada beberapa alasan mendasar mengapa administrasi publik harus melakukan proses ini:

Pertama, diantara fenomena penting globalisasi ini administrasi publik kontemporer dihadapkan pada melemahnya batas-batas yurisdiksi dalam berbagai bentuk. Bangsa, negara, provinsi, kota atau bahkan desa telah kehilangan batas-batas fisikalnya. Melemahnya batas yurisdiksi tersebut bahkan telah mengarah menyatunya berbagai kawasan, tanpa pembatas. Revolusi telekomunikasi telah menghilangkan rambu dan batas fisikal yang pada akhirnya juga merubah berbagai corak hubungan sosial antar manusia, mereka dipautkan dalam batas lintas negara, lintas samudra dalam ruang global. Dalam kondisi demikian, bagaimana memahami kepentingan publik, menjaga kongruen kepentingan dari berbagai aktor seraya mengontrol hubungan yang terjadi ?.

Kedua, disartikulasi negara, melemبeknya peran negara dalam menangani persoalan-persoalan kompleks yang sumbernya beragam. Sehingga sebuah negara tak dapat secara mandiri menanganinya secara baik. Contohnya adalah munculnya hujan asam, menipisnya lapisan ozon diatas benua Amerika dan

⁶ H. George Frederickson, 1999, *The Repositioning of American Public Administration*, Political, American Political Science Association, available at APSANET, hal 1.

⁷ *Ibid.* hal 2-3

Australia, bukan semata kesalahan dari negara tersebut tapi juga bersumber dari perilaku publik dari negara-negara lain.

Ketiga, makin maluasnya makna kata "publik". Dalam sejarah administrasi publik, yang disebut dengan publik itu identik dengan negara (government). Ungkapan publik kini tak lagi terbatas pada negara tetapi juga melingkupi seluruh organisasi-organisasi non negara atau juga institusi-institusi yang secara langsung melakukan kontrak kerja dengan negara untuk mewujudkan tugas publik. Organisasi parastatal, LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat).

Perdebatan tentang *good governance* dan *good government* adalah merupakan anatema penting di era globalisasi ini. Berbagai bantuan dan kerjasama multi lateral tak jarang mensyaratkan dua tema tersebut dapat dihadirkan dalam sistem politik dan kebijakan publik sebuah negara. Tak terkecuali IMF, Bank Dunia, UNDP juga memberikan restriksi luas apabila negara resepien tak dapat mengintegrasikan *good governance* dan *good government* dalam pemerintahannya.

Sementara analis menyatakan bahwa dengan prasarat seperti itu ada kesan, negara donor ataupun lembaga-lembaga asing telah mendekte berbagai idiom politik, dan kebijakan publik kepada negara-negara berkembang. Dan bahkan

acapkali negara-negara dana lembaga donor dipersalahkan sebagai agen neo-imperealis yang melakukan penjajahan dalam format baru⁸.

Sementara itu analis lain secara jujur mengakui bahwa keterbelakangan negara-negara berkembang dalam menyelenggarakan pemerintahan adalah sebagai akibat terlambat melakukan demokratisasi. Sehingga proses demokratisasi yang berlangsung di berbagai negara berkembang diawalnya nampak menjadi pemandangan yang mengembirakan namun lambat laun menjadi arena metamorfosa otoritarian baru. Hal ini ditunjukkan dengan fase transisi demokrasi yang ditandai dengan jatuh banggunya rejim pasca otoriter di berbagai negara Afrika, Asia. Mengapa kecenderungan ini bisa terjadi ?

Bahwa masyarakat demokratis yang efektif itu dapat hadir setipa saat tergantung dari keyakinan warga rakyat terhadap pemerintahannya. Pemerintahan yang akuntabel dan transparan adalah merupakan komponen paling elementer sehingga rakyatnya dengan kesadaran

⁸ Lihat misalnya tulisan Edy Suhardono, 2000, *Good Governance* dan (versus) Demokrasi Liberal, makalah disampaikan dalam seminar (nasional) sehari bertema "Mewujudkan Good Governance sebagai Agenda Sebuah negara Demokrasi", Forum LS DIY, hal. 1. Dikatakan kekusarannya "...kebanyakan negara sangat menderita akibat kondisionalitas serampangan yang diberlakukan bagi mereka ..."

tinggi membayar pajak, hormat pada berbagai keputusan dan kebijakan negara. Rakyat respek pada sebuah pemerintahan yang dengan tatakrama publik, etika dan bersedia mempertanggungjawabkan berbagai keputusan publik pada rakyatnya. Dalam konteks inilah terjadi hubungan mutual exclusive antara rakyat dengan pemerintah. Hadirnya kepercayaan dari rakyat karena mereka meyakini, bahwa investasi trust yang ada akan menjadi bagian penting terciptanya good governance dan goog government.

TEORI GOVERNANCE

Kata governance kini menjadi satu idiom yang dipakai secara luas, sehingga dapat dikatakan juga menjadi konsep payung dari sejumlah terminologi dalam kebijakan dan politik, kata ini acapkali digunakan secara serampangan untuk menjelaskan : jaringan kebijakan (*policy networks*, Rhodes: 1997), manajemen publik (*public management*, Hood: 1990), koordinasi antar sektor ekonomi (Cambell el al, 1991), kemitraan publik-privat (Pierre, 1998), *corporate governance* (Williamson, 1996) dan *good govenance* yang acapkali menjadi syarat utama yang dikemukakan oleh lembaga-lembaga donor asing (Lefwich, 1994)⁹ .

⁹ Pierre, Jon and B. Guy Peters, 2000, *Governance, Politics and The State*, Macmillan Press Ltd, London hal 1-2.

Istilah *governance* dalam *nomenclature* ilmu politik berasal dari bahasa Prancis *gouvernance* sekitar abad 14. Pada saat itu istilah ini lebih banyak merujuk pada pejabat-pejabat kerajaan yang menyelenggarakan tata kelola pemerintahan dibanding bermakna proses untuk memerintah atau lebih populer disebut "*steering*"¹⁰ . Perdebatan sejenis juga terjadi dalam wacana bahasa Jerman sekitar tahun 1970-an, untuk menunjuk pada persoalan efektivitas atau kegagalan fungsi kontrol politik -yang oleh Kooiman disebut sebagai governing- atau dalam bahasa Jerman "*Steuerung*" (*steering*). Perdebatan kosa ini makin populer diawal tahun 80-an, istilah "*Steuerung*" dipergunakan dalam perdebatan sosiologi makro yang merupakan terjemahan dari kontrol sosial. Akhirnya dalam wacana politik Jerman istilah ini dipopulerkan dalam perbincangan politik, *Steuerung*, dipergunakan untuk menunjukkan kemampuan atoritas politik dalam menghela lingkungan sosialnya ¹¹, misal

¹⁰ Muhadjir Darwin, 2000a, *Good Governance dan Kebijakan Publik*, Makalah disampaikan dalam Forum Seminar Forum LSM Yogyakarta bertema : Mewujudkan Good Governance sebagai Agenda Sebuah Negara Demokrasi , tanggal 30 September 2000, Yogyakarta, hal 1.

¹¹ Renate Mayntz, 1993, *Governing Failures and The Problem of Governability : Some Comments on a Theoretical Paradigm*, dalam Jan Kooiman, (eds), 1993, *Modern Governance : New Government-*

sejauh mana politik mempunyai kepekaan untuk memerintah (governing) . Terakhir kosa ini juga diidentikkan sinonim dari kata *governance*. Perdebatan terhadap terminologi ini terus berkembang, dan diperluas wacananya oleh Kaufmann (1985) yang memberikan limitasi *governance* sebagai " *successful coordination of behavior*"¹² .

Hingga kini perdebatan terhadap terminologi ini tetap terbuka lebar, apalagi interpretasi terhadapnya seringkali dilakukan secara longgar. Muhadjir Darwin (2000) misalnya, menjelaskan kesulitan untuk menemukan padanan makna yang memadai, acapkali penggunaan istilah ini dibiarkan apa adanya, karena sulit dicari padanannya dalam bahasa Indonesia. Bondan Winarno pernah menawarkan sinonim istilah ini dengan "penyelenggaraan"¹³. Muhadjir Darwin juga menegaskan bahwa *notion* ini tidak semata-mata menjelaskan fungsi pemerintah untuk menjalankan fungsi *governing*, tetapi juga aktor-aktor lain diluar negara dan pemerintah. Pemerintah adalah salah satu institusi saja yang menjalankan peran ini. Bahkan dapat terjadi peran pemerintah dalam fungsi *governing* ini digantikan dan dipinggirkan oleh aktor-

aktor lain, akibat bekerjanya elemen-elemen diluar pemerintah ¹⁴ . Hal ini sejalan dengan pemaknaan yang dilakukan oleh Pierre dan Peters (2000) yang menyatakan *governance* sebagai : " *thinking about governance means thinking about how to steer the economy and society and how to reach collective goals* " ¹⁵ .

Sementara itu dalam konteks reposisi administrasi publik Frederickson memberikan interpretasi *governance* dalam empat terminologi ¹⁶:

Pertama, Governance, menggambarkan bersatunya sejumlah organisasi atau institusi baik itu dari pemerintah atau swasta yang dipertautkan (*linked together*) secara bersama untuk mengurus kegiatan-kegiatan publik. Mereka dapat bekerja secara bersama-sama dalam sebuah jejaring antar negara. Karenanya terminologi pertama ini, *governance* menunjuk *networking* dari sejumlah himpunan-himpunan entitas yang secara mandiri mempunyai kekuasaan otonom. Atau dalam ungkapan Frederickson adalah perubahan citra sentralisasi organisasi menuju citra organisasi yang delegatif dan terdesentralisir. Mereka bertemu untuk

Society Interaction, Sage Publication, London hal 10.

¹² *Ibid.* hal 11

¹³ Muhadjir Darwin, 2000a, *Op. Cit.* Hal 1.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Pierre, Jon and B. Guy Peters, 2000, *Op. Cit* hal 1

¹⁶ Frederickson, H. George, 1997, *Op. Cit* hal. 84-87

malakukan perembungan, merekonsiliasi kepentingan sehingga dapat dicapai tujuan secara kolektif atau bersama-sama. Kata kunci terminologi pertama ini adalah *networking*, desentralisasi.

Kedua, Governance sebagai tempat berhimpunnya berbagai pluralitas pelaku - bahkan disebut sebagai hiper pluralitas - untuk membangun sebuah konser antar pihak-pihak yang berkaitan secara langsung atau tidak (stake holders) dapat berupa : : partai politik, badan-badan legislatif dan divisinya, kelompok kepentingan, untuk menyusun pilihan-pilihan *kebijakan* seraya *mengimplementasikan*. Hal penting dalam konteks ini adalah mulai hilangnya fungsi kontrol antar organisasi menjadi, menyebarnya berbagai pusat kekuasaan pada berbagai pluralitas pelaku, dan makin berdayanya pusat-pusat pengambilan keputusan yang makin mandiri.

Sebagaimana dijelaskan Muhadjir *Governance* dalam konteks kebijakan adalah "... kebijakan publik tidak harus berarti kebijakan pemerintah, tetapi kebijakan oleh siapapun (pemerintah, semi pemerintah, perusahaan swasta, LSM, komunitas keluarga) atau jaringan yang melibatkan seluruhnya tersebut untuk mengatasi masalah publik yang mereka rasakan. Kalaupun kebijakan publik diartikan sebagai apa yang dilakukan pemerintah , kebijakan tersebut harus

diletakkan sebagai bagian dari network kebijakan yang melibatkan berbagai komponen masyarakat tersebut.." ¹⁷ .

Dengan demikian terminologi kedua ini menekankan, *governance* dalam konteks pluralisme aktor dalam proses perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan. Beberapa pertanyaan kunci yang penting : seberapa jauh kebijakan yang dilakukan pemerintah merespon tuntutan masyarakat, seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses tersebut, seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses implementasi, seberapa besar inisiatif dan kreativitas masyarakat tersalurkan, seberapa jauh masyarakat dapat mengakses informasi menyangkut pelaksanaan kebijakan tersebut, seberapa jauh hasil kebijakan tersebut memuaskan dan dapat dipertanggungjawabkan. Kata kunci dalam terminologi kedua ini adalah pluralitas aktor, kekuasaan yang makin menyebar, perumusan dan implementasi kebijakan bersama.

Ketiga, Governance berpautan dengan kecenderungan kekinian dalam literatur-literatur manajemen publik utamanya spesialisasi dalam rumpun kebijakan publik, dimana relasi multi organisasional antar aktor-aktor kunci terlibat dalam implementasi kebijakan.

¹⁷ Muhadjir Darwin, 2000a, *Op. Cit* hal 3.

Kerjasama para aktor yang lebih berwatak politik, kebersamaan untuk memungut resiko, lebih kreatif dan berdaya, tidak mencerminkan watak yang kaku utamanya menyangkut : organisasi, hirarki, tata aturan. Dalam makna lebih luas governance merupakan jaringan (*network*) kinerja diantara organisasi-organisasi lintas vertikal dan horisontal untuk mencapai tujuan-tujuan publik. Kata kuncinya jaringan aktor lintas organisasi secara vertikal dan horisontal.

Keempat, terminologi *Governance* dalam konteks administrasi publik kental dengan sistem nilai-nilai *kepublikan*. *Governance* menyiratkan sesuatu hal yang sangat penting. *Governance* menyiratkan sesuatu keabsahan. *Governance* menyiratkan sesuatu yang lebih bermartabat, sesuatu yang positif untuk mencapai tujuan publik. Sementara terminologi pemerintah (*government*) dan birokrasi direndahkan, disepelekan mencerminkan sesuatu yang lamban kurang kreatif. *Governance* dipandang sebagai sesuatu yang akseptabel, lebih absah, lebih kreatif, lebih responsif dan bahkan lebih baik segalanya.

Dari keempat terminologi tersebut dapat ditarik pokok pikiran bahwa *governance* dalam konteks administrasi publik adalah merupakan proses perumusan dan implementasi untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang

dilakukan oleh *aktor* : pluralitas organisasi, dengan *sifat hubungan* yang lebih luwes dalam tataran vertikal dan horisontal, disemangati oleh nilai-nilai kepublikan antara lain keabsahan, responsif, kreatif. Dilakukan dalam *semangat* kesetaraan dan *networking* yang kuat untuk mencapai tujuan publik yang akuntabel.

Berdasarkan pemikiran ini *governance* adalah merupakan sebuah ekspansi *notion* dari makna administrasi publik yang semula hanya diartikan sebagai hubungan struktural antara aktor-aktor yang ada dalam *mainstream* negara. Secara tegas Milward dan O'Toole memberikan interpretasi *governance* dalam dua aras penting : *Pertama*, *governance* sebagai studi tentang konteks struktural dari organisasi atau institusi pada berbagai level (*multi layered structural contex*). *Kedua*, *governance* adalah studi tentang *network* yang menekankan pada peran beragam aktor sosial dalam sebuah jejaring negosiasi, implementasi, dan pembagian hasil. Merupakan ***konser sosial***¹⁸ melibatkan pelaku-pelaku untuk mengakselerasikan kepentingan publik secara lebih adil dan menebarnya peran

¹⁸ George H. Frederickson, 2000, *The Repositioning of American Public Administration*, American Political Science Association, available at APSANET. Frederickson, mengutip pendapat O'Toole, 1993 yang menggambarkan *governance* sebagai sebuah konser sosial "...*governance requires social partners and the knowledge of how to concert action among them...*". hal 7

lebih merata sesuai dengan realitas pluralitas kepentingan dan aktor yang ada.

Sementara itu dari perspektif strukturalis sebagaimana argumentasi Lynn, Heinrich dan Hill yang dikutip oleh Frederickson elemen penting *notion governance* meliputi aras teori kelembagaan (*institutionalism*) dan teori jaringan (*network theory*)¹⁹.

Pertama, *governance* berkaitan dengan suatu level kelembagaan (*institutional level*). Matra ini meliputi **sistem nilai**, peraturan-peraturan formal atau informal dengan tingkat pelebagaan yang mantap : bagaimana hirarki ditata, sejauhmana batas-batasnya disepakati, bagaimana prosedurnya, apa nilai-nilai kolektif yang dianut rejim. Yang termasuk dalam konsepsi ini antara lain : hukum administrasi, dan bentuk peraturan legal lainnya, teori-teori yang berkaitan dengan bekerjanya birokrasi dalam skala luas, teori politik ekonomi, teori kontrol politik terhadap birokrasi. Pada gatra ini terdapat sejumlah teori yang sangat penting : teori kelembagaan (*institutional theory*), teori perburuan rente (*rent seeking*), teori kontrol dari birokrasi, dan dan teori tujuan dan filosofi pemerintah. Pada bagian ini teori *governance* difokuskan pada tataran-tataran sistem nilai (*value*).

Kedua, pada level organisasi dan managerial *governance* akan berpautan dengan biro-biro hirarki, departemen, komisi dan agen-agen pemerintah atau juga organisasi-organisasi yang menjalin hubungan kerja dengan pemerintah . Pada tataran ini agenda-agenda : kebebasan dan mandirian administratif, takaran-takaran unjuk kerja dalam proses pelayanan publik, menjadi isu yang penting. Tori-teori yang signifikan untuk menjelaskan fenomena ini antara lain : principal-agent theory, transaction cos analysis theory, collective action theory, network theory. Intinya, pada terminologi kedua ini *governance* diproyeksikan pada peran **mengakselerasikan** kepentingan-kepentingan publik (*public interest*) dalam suatu **network** antar institusi.

Ketiga, pada level teknis, bagaimana nilai-nilai dan kepentingan publik sebagaimana telah dikemukakan pada pendekatan pertama dan kedua harus **dioperasionalisasikan** dalam tindakan-tindakan riil. Isu-isu tentang profesionalisme, standar kompetensi teknis, akuntabilitas, dan kinerja (*performance*) sangat penting dalam konteks ini. Teori-teori yang relevan untuk tema ini antara lain: ukuran-ukuran efesiensi, teknis manajemen budaya organisasi, kepemimpinan, mekanisme akuntabilitas, dan ukuran. Dengan demikian pada level ini *governance* lebih

¹⁹ *Ibid.* hal 7-8

banyak berurusan dengan implementasi kebijakan publik pada level operasional (*public policy at the street level*).

Interpretasi teori *governance* menurut terminologi diatas merupakan reduksi dari dua pendekatan utama, yaitu teori institusionalisme (institutionalism) dan teori jaringan (network). *Governance* adalah merupakan pumpunan dari berbagai organisasi-organisasi publik dimana negara hanya menjadi salah satu elemennya disamping elemen yang lain yang menjalin sebuah networking secara kolektif. Disamping itu karena *governance* memumpun sejumlah pluralitas organisasi maka kehadirannya juga dibangun oleh berbagai sistem nilai dan norma yang dibawa pada tataran supra organisasi, inter organisasi dan antar organisasi. Dalam konteks ini maka *governance* sesungguhnya sarat dengan ikatan-ikatan sistem nilai yang tersedia dalam deposit sistem sosialnya. Administrasi publik dalam konteks ini tidak netral dengan berbagai realitas yang berkembang di ekologiannya. Sistem nilai dapat saja berupa nilai-nilai formal yang dikonstruksi oleh pranata-pranata hirarkis dan rasional tapi juga dapat dipengaruhi oleh berbagai varian sistem nilai yang oleh Francis Fukuyama (1999) order sosial demikian juga dibangun secara spontan dan arasional oleh publik

²⁰. Justru nilai-nilai spontan arasional yang merupakan salah satu elemen kapital sosial inilah yang menyebabkan, modernisasi dan demokratisasi negara-negara modern di dunia dapat lebih cepat dibanding yang lain. Kini kita telah memasuki sebuah periode kesadaran baru, bahwa ciri utama interaksi peradaban masyarakat modern tidak hanya ditentukan oleh order yang bersifat publik, formal, dan bercorak legal tetapi lebih dari itu juga ditentukan oleh peran-peran yang sifatnya dapat dinegosiasikan (negotiable), bersifat labil, kontur-kontur yang bersifat sangat privat, yang disebut sebagai nilai-nilai informal²¹.

LENSA KAPITAL SOSIAL DAN GOVERNANCE

Kapital sosial sebagai telah disinggung pada pembahasan sebelumnya, bukan bermaksud memberikan gambaran makna dan dikotomi lokus yang berbeda, yaitu kapital sosial yang berasal dari domain deposit publik dalam arti mengecualikan elemen-elemen pemerintah dan kapital sosial yang berasal dari publik dalam arti yang luas. Paper ini

²⁰ Fukuyama, Francis, 1999, *The Great Disruption : Human nature and the Reconstitution of Social Order*, Free Press Paperback Book, Simon and Schuster, New York hal 146-149

²¹ Adam B. Seligman, 1998, *Between Public and Private : Towards a Sociology of Civil Society* dalam Robert W. Hefner (eds), 1998, *Democratic Civility : The History and Cross-Cultural Possibility of a Modern Political Ideal*, Transaction Publishers, New Brunswick (USA). Hal 101.

menegaskan bahwa yang dimaksud dengan kapital sosial dalam konteks analisis ini adalah yang berasal domain publik dalam arti luas. Dasar asumsinya, bahwa kapital sosial sebenarnya adalah merupakan kekayaan nilai yang domainnya di entitas publik dengan berbagai varian. Varian-varian kapital sosial ini dapat saja menjadi elemen pembangun nilai-nilai dari segregasi-segregasi entitas yang diciptakan oleh masyarakat. Negara atau pemerintah adalah salah satu bentuk entitas publik, yang didalamnya bisa saja menolak atau mengenakan kapital sosial yang ada pada entitas-entitas diluarnya.

Mengapa peran kapital sosial penting sebagai habitat terciptanya *good governance* ?. Citra masyarakat baru, masyarakat sipil yang beradab dan demokratis sebagaimana dikutip oleh Hefner (1998) maupun Fukuyama (1999) terbangun dalam ikatan-ikatan sosial yang lebih mandiri. Tidak banyak mengandalkan peran-peran formal, masyarakat abad 21 akan lebih banyak mengandalkan peran norma-norma informal²², yang banyak disediakan oleh kapital sosialnya.

²² Fukuyama, Francis, 1999, Op. Cit. Hal 7, yang menyatakan " ... the world of the twenty-first century will depend heavily on such informal norm..." Hal senada juga dikemukakan oleh Robert W. Hefner (eds), 1998, *Democratic Civility : The History and Cross-Cultural Possibility of a Modern Political Ideal*, Transaction Publishers, New Brunswick (USA) hal 100.

Secara lugas Fukuyama memberikan batasan kapital sosial adalah : "...a set of informal values or norms shared among members of a group that permits cooperation among them..."²³ (serangkaian nilai-nilai dan norma informal yang dimiliki bersama diantara anggota-anggota atau oleh sebuah kelompok yang memungkinkan kerjasama diantara mereka). Kapital sosial itu sendiri menurut Fukuyama mempunyai akar teoritik yang kuat dengan kepercayaan. Hingga Fukuyama sampai pada suatu kesimpulan bahwa "... social capital is a capability that arises from the prevalence of trust in a society or in certain parts of it..."²⁴ (kapital sosial adalah kapabilitas yang dihasilkan dari kepercayaan bersama dalam suatu masyarakat atau bagian dari masyarakat). Kepercayaan (trust) adalah salah satu visualisasi dari adanya kekokohan kolektif untuk memegang norma sosial untuk bekerjasama.

Realitas ini merupakan cermin tersedianya kapital sosial dalam masyarakat. Karena itu kepercayaan tidak akan muncul secara spontan. Norma-norma hirarkis memang tidak penting, tetapi ia tidak terlalu signifikan untuk menumbuhkan sebuah komitmen

²³ Ibid hal .16

²⁴ Francis Fukuyama, 1996, *Trust : The Social Virtues and The Creation of Prosperity*, Free Press Paperback Book, Simon and Schuster, New York hal. 26.

kepercayaan (*trust*) dalam sebuah masyarakat. *Order* sosial memang akan banyak ditentukan oleh hadirnya semangat saling percaya ini, dan munculnya kepercayaan ini juga banyak ditentukan oleh ikatan-ikatan yang lebih berwatak kultural. Oleh karena itu benar penegasan Fukuyama (1995) bahwa norma-norma formal yang dirancang dengan basis hirarkis yang kuat, tak akan banyak membantu munculnya kepercayaan apabila tak dapat diinkorporasikan secara fleksibel dalam sebuah jejaring sistem sosial yang lebih kecil²⁵. Dicontohkan, bahwa tingginya semangat saling percaya (*trust*) yang ditunjukkan antar rakyat Jepang adalah menjadi dasar utama bagi revolusi informasi yang saat ini meluas. Masyarakat yang mempunyai miskin tingkat kepercayaannya tidak akan pernah mampu menciptakan teknologi informasi yang efisien.

Penjelasan dari statemen itu, adalah masyarakat yang mempunyai kapital sosial kepercayaan yang tinggi, maka dalam berbagai urusan bisnis, politik, dan birokrasi tak banyak memerlukan kehadiran norma-norma publik yang lebih formal. Sehingga proses negosiasi dan transaksi sosial yang dilakukan dapat dengan mudah dilakukan tanpa jaminan dan tanpa imbalan resorsis, mereka lebih

mengandalkan norma-norma siprositas atau pertukaran. Inilah yang oleh Margaret Levi (1999) dikatakan, kepercayaan (*trust*) itu mempunyai fungsi sangat signifikan untuk mereduksi biaya-biaya ekonomi dan biaya sosial yang harus dibayar oleh pihak yang berinteraksi²⁶. Dengan kepercayaan maka para aktor sosial yang berinteraksi tidak harus mengandalkan pranata-pranata formal yang acapkali memerlukan proses dan prosedur yang sangat tidak efisien.

Hubungan-hubungan antar pelaku tak harus mengandalkan mekanisme koordinasi dalam bentuk formal, misalnya kontrak dagang dalam transaksi ekonomis, tidak memerlukan hubungan hirarkis yang kaku, tatanan birokrasi yang rumit dan melelahkan. Memang hal-hal tersebut juga dapat dilakukan oleh masyarakat yang tanpa kapital sosial sekalipun. Tetapi bakal memerlukan biaya yang lebih mahal dan bertele-tele. Diperlukan biaya-biaya transaksi semisal bagaimana hubungan tersebut harus dimonitoring, dikuatkan oleh hukum dan kesepakatan-kesepakatan

²⁵ Ibid. hal 25-26.

²⁶ Margaret Levi, 1999, *When Good Defenses Make Good Neighbors : A Transaction Cost Approach to Trust and Distrust*, Paper originally prepared for presentation at the 2nd Annual Meeting of the International Society for the New Institutional Economic (ISNIE), Paris September, 17-19, 1998 and at the Conference on Social Networks and Social capital, Duke University, October 30 November 1, 1998. Revised at January, 1999, Published by Department of Political Science, University of Washington, hal 3.

secara formal. Realitas fenomena ini memang telah mewarnai kehidupan modernisasi manusia. Dimana segala pranata dan aturan formal adalah menempati posisi yang penting. Periode yang oleh Weber disebutnya birokrasi rasional, dimana segala sesuatunya sudah ditakar dalam *mainstream* dan ukuran dan skala yang tegas dan jelas.

Kendatipun demikian, fenomena modernisasi selanjutnya menegaskan, bahwa ada sisi terpenting dari proses modernisasi yang paling penting, yaitu kenyataan bahwa tidak sedikit norma-norma informal yang menjadi bagian paling substantif dari modernisasi itu sendiri. Berbagai keperluan manusia untuk berinteraksi dengan lainnya terlalu lambat dan berbiaya apabila dilakukan dengan basis tatacara yang formal dan rasional. Berbagai penelitian yang disinggung oleh Fukuyama juga menyebutkan, bahwa beberapa eksekutif dan para ilmuwan terkemuka di beberapa perusahaan multinasional acapkali melakukan pertukaran temuannya hanya dengan mengandalkan tukar-menukar hak cipta secara informal. Alasannya sangat sederhana, mekanisme pertukaran hak cipta yang disediakan dalam tatacara formal acapkali terlalu berbiaya dan sangat lamban²⁷.

²⁷ Fukuyama, Francis, 1999, *Op. Cit* hal .4

Francis Fukuyama (1996) dalam bukunya *Trust : The Social Virtues and the Creation of Prosperity* ini juga melukiskan dalam berbagai contoh bagaimana sumber-sumber deposit kapital sosial antara lain norma-norma agama, ikatan-ikatan komunal dan kesukuan yang dalam kurun tertentu telah memberikan landasan istimewa untuk menjamin saling percaya.

Dalam bidang manajemen, teori kapital sosial juga mengkritik tipe manajemen yang dikembangkan oleh Taylor, yang sarat dengan jenjang hirarki. Perubahan organisasi menjadi struktur datar (*flat*) telah menyebabkan para pegawai lebih dekat dengan berbagai resorsis lokal sehingga terdorong secara otomatis untuk berprakarsa mengambil keputusan-keputusan penting secara mandiri tanpa tergantung dari atasannya yang mungkin jauh dari jangkauannya. Sehingga dalam praktek manajemen demikian lebih efisien.

Fungsi politik dari kapital sosial dalam demokrasi modern juga sangat penting. Konteks demokrasi yang sebagaimana diperbincangkan oleh Robert A. Dahl adalah demokrasi yang memumpun serangkaian nilai-nilai akuntabilitas²⁸.

²⁸ Robert A. Dahl, 1998, *On Democracy*, Yale University Press, New Haven and London. Hal 38, menyebutkan terdapat lima nilai dasar dari demokrasi, dengan demokrasi akan menjamin akses publik untuk (1) berpartisipasi secara aktif dalam proses perumusan kebijakan publik (2) persamaan

Rendahnya kapital sosial dalam negara demokrasi dapat berakibat buruk pada proses demokrasi. Demokrasi mensyaratkan kedewasaan masyarakat untuk mampu mengorganisir dirinya dan menata model-model interaksi politik didalamnya. Masyarakat demokratis tanpa kekukuhan kapital sosial akan menciptakan pertentangan-pertentangan dan anarkisme. Karenanya demokratisasi akan terlindungi oleh format kohesi sosial yang tercipta secara otonom dalam masyarakat, yang disebut dengan kapital sosial. Kecenderungan ini juga diamati oleh Edward Banfield maupun Robert Putnam (1993), yang dikutip oleh Fukuyama juga menegaskan bahwa "...low level of social capital have been linked to inefficient local government in southern Italy, as well as to the region's pervasive corruption..." Demikian halnya pengamatan Fukuyama di beberapa negara Amerika Latin, bahwa renggangnya kepercayaan antar masyarakat melahirkan dualisme sikap sebagian besar politisi dan birokrat di negara-negara itu. Sikap pertama, munculnya integritas perilaku yang baik dengan anggota keluarga dan teman-teman terbatas sedang dipihak lain melahirkan perilaku-perilaku dalam ruang

dalam menyuarakan aspirasi (3) meningkatkan pencerahan pengertian (4) menjamin kontrol publik terhadap agenda-agenda yang akan diimplementasikan (5) kesadaran dan kedewasaan.

publik yang lebih luas. Sehingga fenomena ini menjadi landasan meluasnya korupsi²⁹.

Pengamatan sejenis berikut ini menggambarkan perbandingan institusi di Amerika dan Jepang. Diantara kelembagaan publik paling utama yang menentukan kemajuan industrialisasi di Jepang adalah adanya gugus perencanaan industrialisasi nasional yang disebut MITI (*Ministry of International Trade and Industry*). Lembaga ini berfungsi secara proaktif merencanakan jenis-jenis industri yang akan dipertandingkan dalam pasar internasional. Lembaga ini juga mempunyai otonomi penuh memberikan lisensi kredit dan pasokan modal kepada unit-unit industri yang mempunyai kompetensi teknis dan skill memadai. Amerika dan beberapa negara Afrika dan Amerika Latin telah mencoba mentranfer institusi ini kedalam negaranya, tetapi tak satupun dapat menandingin kehebatan peran MITI. Penelitian dan testimoii yang dilakukan secara luas menemukan, ada beberapa karakter kultural bangsa Jepang yang tidak dapat ditemukan dinegara lain yaitu : tingginya integritas para birokrat, tingginya level keterampilan dan profesionalisme, kuatnya penghormatan kepada otoritas yang lebih tua dalam masyarakat Jepang. Nilai-nilai inilah yang tidak dapat ditransfer ke tempat lain.

²⁹ Fukuyama, Francis, 1999, *Op. Cit* hal. 5.

KAPITAL SOSIAL: DETERMINASI AKUNTABILITAS PUBLIK

Reposisi administrasi publik memasuki era anti pemerintah, menempatkan masyarakat sebagai aktor publik yang penting. Kini administrasi publik juga memasuki wilayah entitas sosial dimana proses demokrasi menjadi suatu keniscayaan. Peran administrasi publik dalam nuansa demikian adalah memperbaiki tata kelola pemerintahan dengan memasukkan nilai-nilai bisnis dalam kehidupan pemerintahan. Hal ini juga menjadi kecenderungan administrasi publik sebagai ditulis oleh Osborne dan Gaebler dalam bukunya yang terkenal *Reinventing Government* (ReGo), yang pada bagian awal ditegaskan bahwa buku itu bukan tentang politik atau tentang pemerintahan tetapi tentang *governance*. Sebagaimana pengamatan Richard Box³⁰ dalam perkembangannya kuatnya preferensi yang bekarakter ekonomis ini telah mengundang campur tangan dan kontrol para eksekutif dalam proses pengambilan keputusan dalam rangka mencapai efisiensi yang tinggi dan cenderung menyingkirkan gangguan politis yang bakal muncul. Ironis, dengan tendensi ini administrasi publik telah mampu

³⁰ Richard C. Box, 1998, *Citizen Governance : Leading American Communities into the 21st Century*, Sage Publications, California, hal. x-xi.

mengejar cita-cita *good government* tetapi disisi lain makin menjauhkan peran warga negara dalam proses diskusi publik, sesuatu elemen dasar yang penting untuk menciptakan cita-cita *good governance*.

Bagaimana sebenarnya peran kapital sosial dalam proses reposisi administrasi publik dalam kerangka kualitas pemerintahan. Beberapa penelitian perihal ini telah banyak dilakukan oleh para akademisi, antara lain adalah Robert Putnam (1993) yang melakukan penelitian di Italia, menegaskan bahwa pemerintahan-pemerintahan regional yang mengantongi kepercayaan publik lebih (*more trusting*) dan lebih berwatak kewargaan (*more civic minded*) lebih mampu menyediakan layanan-layanan publik lebih efektif dibanding tempat lain yang sifat-sifat kepercayaan dan karakter kewarganya lebih rendah³¹. Sementara itu penelitian sejenis juga dilakukannoleh La. Porta (1997) menetapkan sampel 30 negara di dunia, menyimpulkan masyarakat

³¹ Stephen Knack, 2000, *Social Capital and the Quality of Government : Evidence from the U.S. States*, World Bank Paper, available at <http://www1.worldbank.org/publicsector/>, hal. 1. Pada halaman 2 juga ditegaskan apa yang disebut dengan nilai-nilai kewargaan (*civic value*) itu adalah "...the ways in which political elites make decisions, their norms and attitudes, as well as the norms and attitudes of ordinary citizen, his relation to government and to his fellow citizen..." (suatu cara dimana keputusan-keputusan, norma-norma dan sikap yang ditampilkan oleh para politisi juga mencerminkan norma-norma dan sikap dari warga negara, ada perputan dengan pemerintahan dan warga negaranya).

dengan derajat kepercayaan yang tinggi signifikan dengan membaiknya unjuk kerja pemerintah. Variabel yang diperbandingkan adalah keyakinan publik pada pemerintah dan efisiensi birokrasi yang ditunjukkan oleh pemerintah.

Persoalan yang penting dianalisis dalam perdebatan ini, dengan cara bagaimana kapital sosial memperbaiki kualitas pemerintahan ?. Ada tiga cara kapital sosial memperbaiki kualitas pemerintahan : *Pertama*, pemerintah dapat memperluas jangkauan akuntabilitasnya karena responsif pada kepentingan rakyat lebih luas dibanding dengan kepentingan-kepentingan kelompok yang lebih kecil. *Kedua*, dapat memfasilitasi kesepakatan-kesepakatan tatkala terjadi polarisasi kepentingan politik terjadi. *Ketiga*, memperbesar kapasitas inovasi dalam proses pengambilan keputusan ketika berhadapan dengan tantangan-tantangan baru ³² .

Dari uraian ini jelas, bahwa hal paling menentukan kualitas pemerintahan adalah sejauhmana kiprah dan kinerja yang dilakukan pemerintah merefleksikan kontur sistem nilai yang berlangsung di ceruk entitasnya. Kecerdasan aktor-aktor pemerintah termasuk didalamnya birokrat dan pejabat publik lainnya dalam memungut nilai-nilai ini, kemudian

menginkorporasikannya dalam proses tata kelola pemerintah adalah merupakan investasi penting pemerintah tak akan teralienasi dari publiknya. Karena itu persoalan nilai (*value sistem*) dalam tata kelola pemerintahan menjadi bagian sentral, sebagai bagian utama akuntabilitas pemerintah kepada publiknya ³³ . Adanya kepercayaan dari publik yang besar, sikap integritas dan komitmen yang kuat dari para penyelenggara negara akan pentingnya "civic minded" secara iteratif dapat mempengaruhi kinerja pemerintahan secara keseluruhan. Kontrol yang kuat dari publik sebagai bagian perasaan ikut mengambil peran besar dalam pemerintahan akan mampu mengurangi perburuan rente politik yang dilakukan oleh para birokrat.

Sebagaimana diamati oleh Putnam (1993) pada suatu entitas masyarakat yang inteksitas interaksi dengana pejabat-pejabat publik tinggi maka ada kecenderungan inisiatif publik berkembang lebih baik utamanya dalam merespon isu-isu publik ³⁴ . Pemerintah yang

³³ Muhadjir Darwin, 2000b, *Akuntabilitas Pelayanan Publik*, makalah disampaikan dalam Seminar Sehari FISIPOL UGM Yogyakarta. Pada alinea 1 halaman 1 sampai alinea awal halaman 2 ditandaskan bahwa pengertian akuntabilitas adalah :....
pertanggungjawaban yang bersifat eksternal dari pihak yang menjalankan tugas (agent) kepada pihak lain yang mempunyai kuasa dan memberikan otoritas (principal).

³⁴ Stephen Knack, 2000, *Op. Cit.* hal. 4

³² Stephen Knack, 2000, *Op. Cit.* Hal. 3

mengintegrasikan karakter-karakter kepublikannya lebih intens akan dianggap oleh publik sebagai institusi yang mampu menyediakan benda-benda publik yang memberikan keuntungan dan jangkauan publik, sebaliknya negara yang egois hanya akan menyediakan barang-barang privat yang tidak mampu mendatangkan kemaslahatan publiknya.

Demikian halnya persetujuan antar politisi muah sekali terjadi dalam suatu periode demokrasi. Masyarakat politisi yang mempunyai deposit kepercayaan dan norma-norma pertukaran yang kuat, akan dengan mudah dapat menyelesaikan polarisasi kepentingan yang terjadi. Putnam (1993) di negara-negara bagian yang menjadi obyek penelitiannya, semakin tinggi spirit kewargaan pada suatu entitas maka anggota masyarakatnya juga akan semakin mempunyai spirit publik yang lebih kuat sehingga berbagai kebijakan baru selalu direspon secara positif, demikian pula polarisasi akibat dominasi segelintir elit bisa dihindar ada "*sense of civic obligation*" yang menempatkan publik sebagai bagian paling elementer suksesnya implementasi kebijakan-kebijakan publik yang diprakarsai negara³⁵.

Dari beberapa pandangan diatas, jelas bahwa kini fungsi pemerintah bukan merupakan pelaku publik yang independen.

³⁵ *Ibid.* hal 5.

Efektivitas dan akuntabilitasnya banyak ditentukan sejauhmana publik sebagai konstituennya memberikan garansi dan lisensi bahwa agenda-agenda dan isu-isu yang dijadikan prioritasnya merupakan inklusi preferensi publik. Dukungan politik, loyalitas publik, dan integritasnya terhadap nilai-nilai kepublikan atau bahkan apresiasi publik terhadap pemerintah sangat ditentukan sejauh mana agen-agen pemerintah menempatkan nilai-nilai kapital sosial dalam proses publik. Negara bukan satu-satunya aktor yang dapat serta mengetahui segala hal ihwal pada wilayah publik.

BIROKRAT DAN ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK

Sekalipun terminologi *governance* telah memumpun serangkaian nilai-nilai kepublikan, juga masih memerlukan prinsip-prinsip utama yang oleh Richard C. Box disebutnya ada empat elemen penting sebagai *The Principles of Community Governance*³⁶. *Pertama*, Prinsip Skala. Kebijakan pemerintah yang baik harus disusun dengan mengindahkan wacana yang berkembang di satuan-satuan dan fragmen masyarakat. Isu dan agenda apa yang diprioritaskan juga harus merupakan cermin dari aspirasi publik. Kebijakan yang

³⁶ Richard C. Box, 1998, *Citizen Governance : Leading American Communities into the 21st Century*, Sage Publications, California, hal. 20-21.

demikian akan mampu mengundang entitas masyarakat memasuki wilayah politik "self-governance" yang sangat diperlukan untuk menjamin efektivitas dan kemaslahatannya.

Kedua Prinsip Demokrasi, governance harus menempatkan nilai-nilai demokrasi sebagai dikemukakan oleh Rober A. Dahl (1998) ³⁷ . Utamanya, masyarakat harus secara bebas dapat mengakses alasan-alasan sebuah pilihan ditetapkan dan sementara pilihan lain ditolak. Sehingga masyarakat itu sendiri pula yang bakal bagaimana corak dan bentuk masa depan yang diinginkan.

Ketiga Prinsip Akuntabilitas, Masyarakat adalah memiliki segala hal yang ada diseperti tempat tinggalnya. Oleh karenanya merekalah yang paling berhak untuk memutuskan agenda apa yang mereka perlukan, bagaimana itu dicapai dan dengan siapa harus menjalin kerjasama.

Keempat, Prinsip Rasionalitas. Dalam membuat kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan publik, logika dan rasionalitas yang mendasarinya harus dijelaskan secara terbuka. Bukan pejabat-pejabat publik terpilih yang berhak menentukan neraca dan takaran logika tetapi masyarakat sendiri. Proses penentuan logika ini bukan bagaimana menetapkan

opini publik secara persis, tetapi bagaimana mengenali kembali (recognizing) bahwa proses pengambilan keputusan adalah sebuah proyek kolektif masyarakat dimana perbincangan, suara, dan pendengaran publik harus dijadikan nilai-nilai dasarnya.

Oleh karenanya dalam suatu sistem masyarakat demikian ini, peran publik menjadi mengemuka. Benar apa yang dikatakan Osborne dan Gaebler, yang menempatkan peran pejabat publik atau birokrat sebagai entrepreneur yang secara lugas didefenisikan : sebagai kemampuan untuk meningkatkan resosis ekonomi dari nilai yang rendah menjadi berproduktivitas tinggi dan berhasil tinggi ³⁸ . Dengan demikian orientasinya bukan pada preferensi negara, tetapi dalam hal ini orientasinya adalah pada pasar yang dalam konteks ini adalah publik. Hanya pejabat-pejabat publik yang mampu melakukan mampu memfasilitasi ekspansi dari preferensi publik secara akuntabel akan memperoleh kepercayaan publik.

Dalam pandangan Thomas D. Lynch dan Cynthia E. Lynch yang menulis "Theory of Soul" ³⁹ sesuai dengan reposisi

³⁸ Peter Kobrak, 1996, *The Social Responsibilities of A Public Entrepreneur*, dalam *Administration and Society* Vol. 28 No. 2 August 1996, page. 205-237. Hal. 211.

³⁹ Thomas D. Lynch dan Cynthia E. Lynch, 2000, *A Theory of Soul*, Louisiana State University Amerika, available on <http://www.uwf.edu/whitcntr/clynch.htm> . hal 12-13

³⁷ Robert A. Dahl, 1998, *Op. Cit* hal 45-60.

administrasi ke *governance*, ada sejumlah pendekatan yang tentang apa yang disebut dengan etika itu. Tema ini menjadi sangat penting bagaimana para administrator publik secara profesional dapat memperbaiki etikanya. Menurut dua penulis tersebut, pendekatan etika yang saat ini dikenal luas dalam administrasi publik tidak lagi memadai. Diperlukan sebuah pendekatan baru yang memungkinkan perluasan gagasan-gagasan moral dalam organisasi.

Dalam memperbincangkan etika profesional, Thomas dan Cynthia mengutip pembagian yang dikemukakan oleh Peter Windt et. Al (1989), yang disebutnya sebagai tiga tipe dasar teori etika ⁴⁰. *Pertama* disebut sebagai "*deontological*" yang mendasarkan diri prinsip dasar benar salah dengan moral individu. Yang termasuk kategori ini adalah etika-etika jabatan yang didasarkan pada sumpah kelembagaan. Immanuel Kant adalah filsof yang ada di jajaran pendekatan ini.

Kedua, pendekatan "*consequential*" atau "*teleological*", etika yang didasarkan pada moral individu, konsekwensi yang bakal dipetik dari perbuatan yang

⁴⁰ *Ibid.* hal 12. Disebutkan keprihatinan tentang etika administrasi publik yang saat ini berkembang "...we argue that the current approaches to ethics in public administration are inadequate and we are suggesting an alternative that will help us develop greater moral thinking in our organization. Our suggested approach to ethics... on the common spritual wisdom.."

dilakukan. Jeremy Bentham aalah filsof yang masuk kategori ini. Pendekatan-pendekatan utilitarian dan cost benefit analysis adalah contoh praksis kelompok ini.

Ketiga, pendekatan "*virtue ethics*" yang oleh Thomas dan Donaldson disebut sebagai "*human nature ethics*". Sementarara Cynthia dan Thomas menyebutnya sebagai "*spritual wisdom ethics*" (etika kebijakan spritual - EKS). Dengan pendekatan ini etika administrasi publik bukan lagi dideterminasikan dengan aktor-aktor diluar diri sang administrator. Bagaimana seorang administrator melakukan proses kontemplasi sebuah "*inward looking ethical*", refleksi internal diri. Bukan semata -mata tergantung bagaimana atmosfir moral dan etika itu berdiskursus di luar dirinya tetapi juga bagaimana administrator mengembangkan sebuah pengertian instuitif untuk menetapkan apa yang sesungguhnya benar dan salah. EKS ini adalah sebuah etika internal yang direproduksi dari dialog yang konstan antar pikiran dan kesadaran instuitif ⁴¹.

Dari pandangan ini, etika administrai publik juga mengalami reposisi yang signifikan. Persoalan-persoalan etika yang semula adalah merupakan wilayah ekstenal kini kembali ke pada wilayah yang

⁴¹ *Ibid*, lihat penjelasan lebih mendalam pada hal 13-14 dan 17.

lebih personal. Hal ini juga selaras dengan reposisi administrasi publik ke pada notion governance.

PENUTUP

Perbincangan dan diskusi yang telah dituang dalam paper sederhana ini memperlihatkan pada kita, bahwa ada maintream dan kontinum konseptual yang dapat dikemukakan. Kesadaran publik, bahwa proses akselerasi interest publik selama ini telah terdistorsi secara struktural adalah merupakan alasan utama mengapa reposisi administrasi publik sebagai tak dapat dihindar. Kecenderungan untuk menggeser lokus pada tataran publik yang lebih luas adalah sebagai realitas, bahwa untuk mencapai tujuan publik diperlukan sebuah konser sosial yang didalamnya terdiri dari resorsis, networking. Peran kapital sosial menempati posisi yang signifikan dalam horison perubahan paradigma administrasi publik. Kapital sosial dan governance membangun sebuah hubungan "*mutual exclusive*", tidak boleh saling meniadakan. Kapital sosial membekali deposit citra governance sehingga lebih bercorak genuine, sedangkan governance memberikan karakter bahwa kapital sosial dapat berfungsi dan bersinergi untuk mencapai kemaslahatan publik.

Dalam proses demokratisasi, peran kapital sosial ini makin penting, bukan

sekedar menyediakan nilai dan sistem norma bagaimana governance akan berdinamika, tetapi juga akan menentukan kearah mana sebuah citra masyarakat madani akan berderak. Nilai-nilai dan sistem sosial yang ang terhimpun dalam kapital sosial masyarakat selama ini perannya telah banyak digantikan oleh pranata-pranata modernisasi yang ternyata hanya memberikan integritas semu. Robert Putnam (1993) dan Francis Fukuyama (1999) adalah merupakan proponen penting yang menemukan kembali peran-peran elemen dasar kehidupan manusia ini dalam percaturan kontemporer. Energi asli dari masyarakat yang selama ini tidak pernah dijadikan modal modernisasi.

Paper pendek ini adalah merupakan upaya penulis untuk terlibat langsung dalam proses perdebatan teoritik antara tema-tema utama yang kini menjadi wacana administrasi publik. Bagaimana kedudukan konsep-konsep *kapital sosial, governance dan etika administrasi publik* dalam konfigurasi perubahan masyarakat. Usaha untuk meretas dan merangkai logika yang menghubungkan antar konsep-konsep ini bisa jadi keliru dan carut marut, oleh karena itu eksperimen teoritik dalam bentuk paper pendek ini juga menjadi awal untuk membuka diskusus teori administrasi public..

Pustaka Pustaka

- Box, Richard C., 1998, *Citizen Governance : Leading American Communities into the 21st Century*, Sage Publications, London
- Dahl, Robert A. 1998, *On Democracy*, Yale University Press, London
- Darwin, Muhadjir, 2000, *Akuntabilitas Pelayanan Publik*, makalah disampaikan dalam Seminar Sehari FISIPOL UGM Yogyakarta
- Darwin, Muhadjir, 2000, *Good Governance dan Kebijakan Publik*, Makalah disampaikan dalam Forum Seminar Forum LSM Yogyakarta bertema : Mewujudkan Good Governance sebagai Agenda Sebuah Negara Demokrasi , tanggal 30 September 2000, Yogyakarta,
- Frederickson, H. George, 1997, *The Spirit of Public Administration*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Frederickson, H. George, 2000, *The Repositioning of American Public Administration*, American Political Science Association, available at APSANET 18p.
- Fukuyama, Francis, 1996, *Trust : The Social Virtues and The Creation of Prosperity*, Free Press Paperback Book, Simon and Schuster, New York
- Fukuyama, Francis, 1999, *Social Capital and Civil Society*, Paper for delivery at the IMF Conference on Second Generations Reforms, The Institute of Public Policy, George Mason University. Available at <http://www.imf.com>. 21 p.
- Fukuyama, Francis, 1999, *The Great Disruption : Human nature and the Reconstitution of Social Order*, Free Press Paperback Book, Simon and Schuster, New York
- Hardin, Russell, 1997, *Distrust*, New York University, New York, 21 p.
- Knack, Stephen, 2000, *Social Capital and the Quality of Government : Evidence from the U.S. States*, World Bank Paper, available at <http://www1.worldbank.org/publicsector/>
- Kobrak, Peter, 1996, *The Social Responsibilities of A Public Entrepreneur*, dalam *Administration and Society* Vol. 28 No. 2 August 1996
- Kooiman, Jan, 1993, *Modern Governance : New Government-Society Interaction*, Sage Publication, London
- Levi, Margaret, 1999, *When Good Defenses Make Good Neighbors : A Transaction Cost Approach to Trust and Distrust*, Paper originally prepared for presentation at the 2nd Annual Meeting of the International Society for the New Institutional Economic (ISNIE), Paris September, 17-19, 1998 and at the Conference on Social Networks and Social capital, Duke University, October 30 November 1, 1998. Revised at January, 1999, Published by Department of Political Science,, University of Washington
- Lynch, Thomas D. dan Cynthia E. Lynch, 2000, *A Theory of Soul*, Louisiana State University Amerika, available on <http://www.uwf.edu/whitcctr/clynch.htm>.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters, 2000, *Governance, Politics and The State*, Macmillan Press Ltd, London
- Rothstein, Bo, 1998, *The Universal Welfare State as a Social Dilemma*, Department of Political Science, University of Goteborg, Swedia. 16 p.

Rothstein, Bo, 1998, *Trust, Social Dilemmas and Strategic Construction of Collective Memories*, Department of Political Science, University of Goteborg, Swedia. 26

Seligman, Adam B., 1998, *Between Public and Private : Towards a Sociology of Civil Society* dalam Robert W. Hefner (eds), 1998, *Democratic Civility : The History and Cross-Cultural Possibility of a Modern Political Ideal*, Transaction Publishers, New Brunswick (USA).

Shah, Anwar, 1997, *Balance, Accountability, and Responsiveness : Lessons about Decentralization*, paper presented in the World Bank Conference on Evaluation and Development, April 1-2, 1997. Available at Ashah@WORLD BANK.ORG@INTERNET

Suhardono, Edy, 2000, *Good Governance dan (versus) Demokrasi Liberal*,

makalah disampaikan dalam seminar (nasional) sehari bertema "Mewujudkan Good Governance sebagai Agenda Sebuah negara Demokrasi", Forum LS DIY

Thoha, Miftah, 2000, *Peran Ilmu Administrasi Publik dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Orasi Ilmiah, Disampaikan pada pembukaan Kuliah PPS UGM tahun Akademik 2000/2001, 4 September 2000

Sumber Lain:

Inmendagri No. 14 Tahun 1998 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Di Wilayah Perkotaan