

GOVERNANCE DAN KRISIS TEORI ORGANISASI

Pratikno

ABSTRACT

The economic liberalization, political democratization and governmental decentralization have significantly brought about changes in the public sector management. The dominant roles of the state as a regulator as well as provider of public goods and services have massively eroded, and subsequently replaced by society (non-state actors). Consequently, the vertical relationships among actors either within the state institution or, generally, in social relations are getting out of fashion. At present, the model of government has been replaced by the newly model, that is, governance. In this model, the inter-organizational relationships grow to be much more significant characteristic, rather than inter-organizational patterns.

Many practitioners in government, who had habitually employed the hierarchical patterns, faced many difficulties to understand and to place their position in these chaotic and anarchical situations. Meanwhile, the organization theories, which have widely focused in the inter-organizational model, have no significant contributions to cope with these changes. This paper endeavors to search for a new model of relation management, which possibly captures the more horisontal relationships in inter-organizational arenas.

Keywords: governance, organization theories, horizontal relationships, inter-organizational

*Governance means
there is no one centre but multiple centres;
there is no sovereign authority ..."*
(Rhodes 1997: 109)

PENGANTAR

Dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia di masa Orde Baru, Undang-undang No.5/1974 menempatkan Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai penguasa tunggal di daerah. Sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, mereka menjadi pemimpin seluruh lembaga negara yang lain, yaitu lembaga legislatif, yudikatif, kepolisian dan militer, yang tergabung dalam Musyawarah Pimpinan

Daerah (Muspida). Mereka juga secara otomatis menjadi Ketua Dewan Pembina Golkar sebagai partai pemerintah di wilayah kerjanya masing-masing. Bekerja dalam *setting* sistem politik yang otoriter, para penguasa tunggal tersebut juga mempunyai kapasitas kontrol politik yang kuat terhadap organisasi sosial, politik dan ekonomi. Pembangkangan terhadap kebijakan penguasa tunggal bisa berakibat pada penggunaan undang-undang subversi untuk membungkam perlawanan dan memperoleh ketundukan (Mac Andrews, 1986; Devas, 1989).

Relasi antara penguasa tunggal dengan masyarakat luas tersebut menggambarkan pola relasi yang hierarkis dan otoriter. Keteraturan dalam pemerintahan dibangun melalui mekanisme otoritatif dengan menggunakan instrumen pemaksa, baik berupa hukum maupun penggunaan kekerasan. Kebijakan publik tidak banyak dibangun melalui kesepakatan para pihak yang terkait, tetapi lebih berupa penggunaan otoritas yuridis dalam pola relasi yang hierarkis. Dalam struktur politik semacam ini, para pemimpin mudah untuk membangun kedisiplinan, ketaatan dan keteraturan.

Namun, kondisi tersebut kini sudah berakhir. Sejalan dengan proses demokratisasi, hak-hak politik warga negara untuk mengemukakan pendapat dan berserikat dijamin oleh konstitusi dan mekanisme politik. Relasi antara pejabat negara dengan masyarakat tidak selalu bersifat hierarkis. Kebijakan publik, keteraturan dan kedisiplinan tidak lagi mudah dipaksakan, tetapi harus melalui mekanisme negosiasi untuk membangun konsensus (Budiman, *et. all*, 2000; Hadiz, 2005). Gaya pemerintahan era Orde Baru yang bersifat otoriter tidak lagi efektif untuk dipergunakan, dan oleh karena itu diperlukan cara baru untuk menjamin kedisiplinan dan kesepakatan.

Tulisan ini tidak secara spesifik membahas tentang pergeseran perpolitikan di Indonesia, apalagi membahas tentang desentralisasi. Penggambaran di atas hanya untuk menunjukkan terjadinya kesulitan pendekatan intra-organisasional untuk mengelola relasi horisontal dalam *setting* politik baru. Pembahasan akan dimulai dengan kemunculan liberalisasi ekonomi dan politik yang menjadi fenomena dalam satu dekade terakhir. Pergeseran dari pola *government* ke *governance* ini mengakibatkan munculnya kebutuhan untuk menemukan pendekatan pengelolaan pemerintahan yang baru. Tulisan ini diakhiri dengan adanya kebutuhan untuk membangun pendekatan jaringan dalam *setting* relasi antar-organisasi daripada dalam *setting* internal-organisasi.

LIBERALISASI DAN KETERBATASAN NEGARA

Sejarah pemerintahan modern sampai dengan dekade 1970-an diwarnai dengan persaingan yang sangat ketat antara sosialisme dengan liberalisme. Sosialisme menempatkan institusi negara sebagai aktor dominan dalam pengelolaan kepentingan masyarakat dengan menekankan pada mekanisme otoritatif. Sementara itu liberalisme tidak mengharapkan negara yang dominan, walaupun tetap membutuhkan negara kuat, dan oleh karenanya mendorong peran pasar yang dominan. Peta pertarungan ini bukan saja mewarnai peta politik global di era perang dingin yang mempertentangkan Barat dan Timur, tetapi juga pertarungan ideologi kebijakan di internal masing-masing negara.

Dekade 1980-an dan 1990-an menjadi saksi kemerosotan peran negara yang akut yang terjadi di hampir seluruh belahan bumi (Pierre dan Peters, 2000: 4). Di negara-negara Eropa, terutama di Inggris, kemenangan kelompok kanan baru (*new rights*) yang sangat liberal membawa implikasi pada serangkaian besar perubahan struktur ekonomi politik domestik. Perubahan-perubahan besar yang dilakukan merupakan respon terhadap beratnya beban fiskal yang ditanggung oleh pemerintah untuk membiayai kepentingan publik. Padahal, pada sisi yang lain upaya untuk meningkatkan pendapatan publik, terutama melalui pajak, hampir tidak mungkin lagi dilakukan. Sementara itu bisnis-bisnis yang dikelola pemerintah semakin merosot efisiensi dan daya saingnya. Untuk pertama kalinya, di bawah Perdana Menteri “sang wanita besi” Margareth Thatcher, di Inggris dijalankan gelombang privatisasi dan pemotongan anggaran publik secara besar-besaran. Orientasinya adalah untuk menarik kembali dan mengurangi intervensi pemerintah di ranah publik dan untuk memajukan pasar bebas (Wibowo dan Wahono, 2003).

Apa yang dilakukan Thatcher di Inggris juga kemudian dikembangkan di Amerika Serikat di bawah pemerintahan Ronald Reagan. Periode panjang keterlibatan negara dalam urusan-urusan domestik yang dimulai sejak zaman *New Deal*-nya Roosevelt telah berakhir, dan segera digantikan dengan babak pemerintahan baru “*New Federalism*”. Pada periode pemerintahan Reagan ini liberalisasi gencar sekali dilancarkan, terutama melalui deregulasi ekonomi, meskipun sebenarnya upaya ke arah ini sudah dirintis sejak tahun 1970-an. Deregulasi ekonomi ini menjadi alat utama dalam liberalisasi di Amerika Serikat, sementara privatisasi menjadi cara dominan dalam proyek liberalisasi di Inggris. Hal ini karena kepemilikan publik di Amerika tidak seluas di Inggris (Hertz, 2003).

Namun demikian, ada benang merah yang menghubungkan antar keduanya. Baik Thatcher maupun Reagan percaya bahwa negara berperan sebatas regulator

saja dan negara harus menjamin bahwa pasar terbuka bisa berjalan. Keduanya juga percaya terhadap prinsip *trickle down effect* (efek merembes ke bawah), bahwa kemakmuran individu melalui pasar bebas bisa mendorong kemakmuran bangsanya. Dalam waktu yang relatif singkat, setelah keberhasilan dua negara itu “menyelamatkan” negara dari petaka kebangkrutan ekonomi, ide-ide kanan baru itu menjadi demikian meluas (Priyono, 2003).

Di negara-negara Skandinavia yang sejak pasca Perang Dunia II mengadopsi sistem negara kesejahteraan (*welfare-state*) dan *full employment* juga mengalami ketidakstabilan. Dalam sistem negara kesejahteraan ini, fungsi utama negara adalah untuk mendistribusi kekayaan dan sumberdaya, terutama melalui diversifikasi sistem pajak dan pemberian berbagai macam tunjangan publik. Kapasitas pemerintah untuk menyediakan belanja publik yang terus membesar tidak diimbangi dengan kemampuan untuk memungut pajak yang lebih besar. Karena struktur demografi yang dipenuhi oleh golongan tua yang menyerap banyak anggaran untuk belanja tunjangan, krisis fiskal melanda negara-negara ini. Sementara itu kapasitas pemerintah untuk menjamin *full employment* juga semakin kesulitan karena kondisi pertumbuhan ekonomi yang stagnan dan melemahnya investasi. Kegelisahan publik atas instabilitas sistem ini bisa dilihat dari bertaburnya publikasi dengan tema “akhir” atau “masa depan” sistem negara kesejahteraan yang demikian semarak sejak awal tahun 1980-an (Kickert, Klijn dan Koppenjan, 1999).

Monumen paling dramatis bagi keruntuhan dominasi negara dalam struktur ekonomi dan masalah-masalah publik di dekade 1980-an adalah ambruknya sistem komunisme Uni Soviet yang tidak diduga-duga. Sejak Perang Dunia II, Uni Soviet berkembang menjadi negara yang paling maju setelah Amerika Serikat. Perkembangan politik internasional pada masa itu ditandai dengan pertentangan dua kutub kekuasaan yang banyak sekali menyedot perhatian para praktisi dan peneliti hubungan internasional. Kehancuran rezim komunis di Uni Soviet ini berimplikasi pada berakhirnya sistem sentralitas negara sebagai salah satu model pembangunan di dunia (Fukuyama, 1992; 2004).

Di kawasan yang lain, kekuatan negara yang sempat membawa pertumbuhan ekonomi yang tinggi di negara-negara Asia pada tahun 1980-an dan awal 1990-an ternyata tidak bertahan lama. Gelombang krisis yang menyapu negara-negara Asia pada pertengahan 1997 memporak-porandakan struktur ekonomi politiknya. Negara model ini bukan hanya ambruk diterpa badai krisis finansial, tetapi juga mengalami krisis legitimasi yang berkepanjangan dan multidimensional seperti yang dengan jelas sekali ditunjukkan dalam kasus Indonesia. Di Indonesia, gejala

penolakan terhadap negara bukan hanya muncul di ranah ekonomi yang selama ini tidak berkembang karena adanya monopoli dan kapitalisme kroni yang dibangun selama Orde Baru. Namun juga, gerakan penolakan terhadap negara ini juga seiring dengan kebangkitan gerakan sosial (*civil society*) yang selama Orde Baru dikebiri. Dalam konteks yang demikian, peran dan intervensi pemerintah bukan hanya telah mengalami keterbatasan, tetapi dalam beberapa kasus dinilai menjadi sumber persoalan (Hadiz, 2005).

Dalam kasus Indonesia dan beberapa negara Asia lainnya, krisis ekonomi yang terjadi dimaknai sebagai ketidakberdayaan dan kegagalan negara. Sementara itu krisis politik yang berkelanjutan merupakan bentuk perlawanan terhadap dominasi negara yang terjadi pada masa sebelumnya. Fenomena memuluskan proses liberalisasi ekonomi dan politik yang terjadi di Indonesia dan beberapa negara Asia lainnya.

NEGARA DIPAKSA TERBUKA DAN INKLUSIF

Liberalisasi ekonomi dan privatisasi yang digambarkan di atas merupakan bukti dari kemerosotan dominasi negara dalam pengelolaan isu-isu publik. Institusi negara memang tidak selalu menjadi lemah, namun yang minimal terjadi adalah arena kerja negara yang semakin menyempit. Desakan yang paling utama tertuju pada institusi negara di tingkat nasional yang ditarik dalam dua arus sekaligus, yaitu arus globalisasi dan arus lokalisasi.

Gagasan yang mengandaikan pemerintah nasional adalah aktor utama dalam kebijakan publik dan mengendalikan wilayah ekonomi dan sosial, nampaknya semakin tidak terbukti. Penggerusan terhadap peran pemerintah nasional ini terjadi melalui dua arah. Pada arah yang satu, aktor-aktor dalam sistem internasional semakin kuat peran dan daya tekannya, terutama melalui kekuatan pasar modal internasional (Strange, 1996). Sementara pada arah yang lain, peran-peran lokal sebagai entitas sosial dan politik juga semakin menguat (Scharpf, 1985; Jordan 1990). Dengan demikian, asumsi tradisional mengenai adanya kedaulatan negara yang unitaris dan eksklusif kini hampir tidak mungkin lagi diterapkan. Di era sekarang ini, pemerintah nasional harus berbagi kedaulatannya dengan lembaga supra-negara dalam sistem internasional, dan sekaligus juga dengan entitas sosial politik di daerah-daerah.

Perkembangan lainnya yang mengakibatkan usangnya gagasan pemerintah-dominan adalah semakin kuatnya pelaku bisnis, baik pelaku bisnis domestik maupun asing. Perkembangan industrialisasi yang membidani lahirnya masyarakat

ekonomi industrial yang kokoh, mengakibatkan peran-peran dan kekuatan-kuatannya menjadi tidak bisa diabaikan lagi oleh pemerintah. Hubungan pemerintah dan sektor privat kini tidak lagi bersifat subordinatif, melainkan pemerintah harus terus menegosiasikan kepentingan-kepentingannya dengan sektor privat ini. Bergesernya pola hubungan yang tadinya vertikal menjadi lebih horisontal ini menandai menguatnya pengaruh aktor-aktor sosial dalam wilayah-wilayah kebijakan publik. Gagasan tradisional yang sebelumnya menganggap negara adalah satu-satunya organisasi yang mampu mengontrol dan mengatur masyarakat kini menjadi semakin tidak menemukan realitas empiriknya (Rhodes, 1996).

Dengan bermunculannya aktor-aktor yang penting selain negara dalam kehidupan sosial, maka peran negara tidak lagi sedominan sebelumnya. Perkembangan-perkembangan ini juga berimplikasi pada semakin terbukanya negara sebagai sebuah arena kontestasi. Dengan semakin terbukanya arena negara ini, secara otomatis negara menjadi semakin bisa diakses oleh siapapun dengan berbagai macam kepentingannya. Digelindingkannya ide *good governance* yang menuntut ruang partisipasi publik, transparansi, *rule of law* dan akuntabel semakin memaksa negara untuk bersifat terbuka dan inklusif (Pratikno, 2005).

Lebih dari itu, institusi negara juga menghadapi pesaing-pesaing baru. Ada banyak aktor baru yang siap menjalankan fungsi-fungsi negara dengan lebih efektif, terutama dalam pemenuhan pelayanan publik. Sementara dalam isu-isu yang lainnya, terutama dalam bidang pembangunan ekonomi dan penanganan isu-isu sosial, negara tidak bisa lagi bertindak sendirian. Negara harus menegosiasikan kepentingannya dengan aktor-aktor berpengaruh lainnya, terutama pelaku bisnis dan kalangan *civil society*. Dalam konteks ini, ungkapan Daniell Bell yang sangat terkenal bahwa “negara itu terlalu kecil untuk mengurus hal-hal yang besar, dan terlalu besar untuk mengurus hal-hal yang kecil” menjadi semakin relevan (Fukuyama, 2004).

Gagasan pembatasan peran dan intervensi pemerintahan tersebut, secara otomatis menjadikan dorongan untuk memperkuat aktor-aktor selain negara. Dalam konteks Indonesia, penguatan aktor-aktor non negara ini juga mendapatkan momentumnya pasca jatuhnya rezim otoriter Orde Baru. Krisis ekonomi yang terjadi pada pertengahan 1997 bukan hanya memporak-porandakan struktur ekonomi pembangunan, tetapi juga mengakhiri praktik otoriterisme Orde Baru dan menjadi jalan bagi transisi demokrasi di Indonesia (Budiman, *et. al.*, 2000; Hadiz, 2005). Proses transisi menuju demokrasi ini berlangsung bersamaan dengan gerakan sosial yang sedang bangkit, dan ide *good governance* yang sedang mendominasi wacana reformasi pemerintahan.

Konsekuensi-konsekuensi yang dimunculkan dari perkembangan ini sangat luas. Salah satu konsekuensi yang terpenting adalah pergeseran makna pemerintahan dan hubungan kekuasaannya dalam kehidupan sosial. Ide bahwa negara adalah lembaga yang berdiri di atas (*stands over*) dan menentukan domain-domain ekonomi dan sosial kini semakin usang. Sementara hubungan-hubungan hierarkis yang ditegakkan melalui mekanisme regulasi juga semakin sulit diterapkan lagi. Meluasnya aktor-aktor yang penting dalam kehidupan sosial, mengakibatkan terjadinya polarisasi kekuasaan yang sangat kompleks. Dalam konteks itu, fungsi pemerintah hanyalah mengakomodasi dan menegosiasikan kepentingannya di antara aktor-aktor yang lain dengan bertindak sebagai fasilitator dan mediator.

Di ranah kebijakan publik, perkembangan-perkembangan itu berakibat pada semakin meluasnya medan kebijakan yang memungkinkan aktor-aktor non negara untuk terlibat. Dalam perkembangan yang lebih baru, kebijakan itu didefinisikan sebagai hasil dari interaksi berbagai aktor yang memiliki kepentingan dan strategi yang kompleks (Klijn dan Koppenjan, 2000). Dalam konteks ketika negara bukanlah satu-satunya agen perumus dan implementasi (*planning and implementing agency*) suatu kebijakan publik, fungsi *steering* terhadap hubungan-hubungan para aktor yang kompleks dalam memformulasikan, pengambilan kebijakan maupun dalam implementasi kebijakan tersebut menjadi sangat sentral. Istilah *governance without government* yang pertama kali dipopulerkan oleh Rosenau dan Czempriell (1992) mungkin menjadi kiasan yang tepat untuk menggambarkan meluasnya kekuasaan dan terbatasnya peran dan kapasitas pemerintahan saat ini.

HORIZONTALITAS DALAM GOVERNANCE

Format negara yang terbuka dan inklusif yang membuka interaksi intensif dengan pelaku bisnis dan komponen *civil society* tersebut sering dilabeli dengan istilah *governance*. Adalah laporan tahunan yang dibuat Bank Dunia pada 1989 dengan judul "*Sub-Saharan Africa: From Crisis towards Sustainable Growth*" seolah menjawab problem keterbatasan yang *inherent* terkandung dalam gagasan pemerintahan dan kegagalan model-model pembangunan di dunia. Melalui laporan ini pula untuk pertama kalinya istilah *governance* diperkenalkan secara luas (Abrahamsen, 2004).

Dalam pandangan Bank Dunia, *governance* dimaknai sebagai "penggunaan kekuasaan politik untuk mengatur dan mengelola bangsa". Laporan tersebut juga menekankan pentingnya legitimasi politik dan konsensus bagi proses-proses pembangunan yang berkelanjutan. Dalam rangka membangun konsensus itu, aktor-aktor dari kelompok bisnis, pemerintah maupun *civil society* harus dikelola

secara sinergis. Sementara, peran negara di sini tidak lagi hanya menjalankan fungsi-fungsi regulatif, melainkan hanya menjalankan fungsi fasilitatif. Dengan demikian, *governance* menurut versi Bank Dunia hanya bisa ditegakkan dengan jalan melibatkan aktor-aktor non negara seluas-luasnya dan dengan membatasi intervensi pemerintah (Pratikno, 2005: 234).

Dengan merujuk pada pengalaman pembangunan di negara-negara Afrika Sub-Sahara, argumen-argumen dalam laporan itu dibangun pada asumsi bahwa negara (pemerintah) menjadi sumber masalah dan sumber kegagalan pembangunan. Resep yang ditawarkan adalah dengan membangun tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang pada prinsipnya mengurangi intervensi dan peran pemerintah. Dalam pandangan ini, pemerintahan yang besar (*big government*) seringkali menjadi sumber bagi berkembangnya pemerintahan yang buruk (*bad governance*), yang menjadi sarang bagi berbagai sumber kegagalan pembangunan. Dalam mengatasi kegagalan pembangunan ini, menurut Bank Dunia, pemerintah adalah dimensi pertama yang harus direformasi.

Ide reformasi pemerintahan yang diinisiasi Bank Dunia melalui ide *good governance* dalam operasionalisasinya segera diikuti dengan rumusan, apa yang kemudian dikenal sebagai, Konsensus Washington. Naskah ini memuat 10 butir rumusan *good governance* yang disepakati melalui pertemuan antara Bank Dunia, IMF dan Departemen Keuangan Amerika Serikat (Hayami, 2003). Sepuluh butir rumusan dalam Konsensus Washington itu adalah:

1. Disiplin fiskal;
2. Konsentrasi belanja publik pada barang-barang publik, termasuk sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur;
3. Reformasi perpajakan dengan memperluas basis pajak dan tarif pajak yang moderat;
4. Bunga bank yang dikendalikan oleh mekanisme pasar;
5. Nilai mata uang yang kompetitif;
6. Liberalisasi perdagangan;
7. Keterbukaan terhadap investasi asing;
8. Privatisasi perusahaan negara dan daerah;
9. Deregulasi yang menghambat pasar asing berkembang atau membatasi kompetisi; dan
10. Jaminan hukum untuk kepemilikan (*property rights*).

Perkembangan ide *good governance* ini meluas demikian cepat, dan menjadi perspektif baru dalam pengelolaan pembangunan. Di Indonesia, pengaruh berkembangnya *good governance* itu sangat luas dan memiliki implikasi yang kompleks. Sejak hempasan gelombang krisis ekonomi 1997, perspektif reformasi ekonomi yang pro-pasar sangat dominan menguasai wacana reformasi pemerintahan di Indonesia. Implikasinya, gagasan *good governance* yang berkembang di Indonesia menjadi miskin kontekstualisasi dan dalam prakteknya hanya menjadi sebatas “*sound development management*” (Pratikno, 2005: 237). Dalam pengertian ini, *good governance* hanya dibatasi pada isu yang sifatnya administratif yang hanya mencakup aturan dan desain kelembagaan yang mendorong terciptanya administrasi publik yang transparan, terbuka, efisien dan akuntabel (Leftwitch, 1996: 15-16).

Dalam konteks reformasi di Indonesia, diadopsinya prinsip-prinsip *good governance* itu berkembang dalam waktu yang hampir bersamaan dengan diterapkannya sistem desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Melalui berbagai desain *workshop* dan pelatihan, prinsip-prinsip *good governance* sebagai fondasi penyelenggaraan pemerintahan segera terdiseminasikan secara luas ke daerah-daerah yang pada saat itu sedang mengalami “kegagalan” penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka baru otonomi daerah. Dengan demikian, prinsip-prinsip dalam *good governance* sekarang ini tidak hanya menjadi kekuatan pendorong (*driving forces*) bagi penciptaan tata pemerintahan yang baik, tetapi juga berkembang menjadi suatu standar bagi penyelenggaraan pemerintahan secara umum.

Dalam tataran administrasi dan manajemen publik, gagasan *good governance* ini dikembangkan dalam beberapa varian, seperti *New Public Management*, *Market-based Public Administration*, *Entrepreneurial Government*, atau istilah-istilah lain yang sejenis (Hughes, 1994). Seiring dengan gagasan *governance* yang hendak meminimasi fungsi pemerintahan, varian-varian gagasan dalam administrasi publik ini juga berjalan searah. Intinya adalah pada upayanya yang hendak mengadopsi logika pasar ke dalam mekanisme birokrasi pemerintah.

Menurut Rhodes (1996), gagasan-gagasan baru dalam model administrasi publik di atas mengandung dua pengertian utama, yakni sebagai manajerialisme dan sebagai *the new institutional economics*. Makna manajerialisme merujuk pada diadopsinya prinsip-prinsip pengelolaan sektor swasta sebagai metode baru pengelolaan sektor publik. Sistem manajerialisme ini menekankan pada pentingnya aplikasi manajemen profesional, standar pengukuran kinerja yang eksplisit, berorientasi pada hasil, berorientasi pada kepuasan pelanggan, dan *value for money* (Hughes, 1994).

Sementara melalui makna administrasi publik sebagai *the new institutional economics*, Rhodes merujuk pada pengenalan struktur insentif ke dalam proses-proses

penyediaan pelayanan publik. Gagasan *the new institutional economics* ini menekankan pada pentingnya pembatasan peran birokrasi dalam pelayanan publik secara langsung dan memberikan pilihan-pilihan pelayanan yang luas kepada masyarakat melalui mekanisme pasar atau quasi-pasar dengan mekanisme *contracting-out* maupun memanfaatkan agen-agen swasta. Dengan demikian, gagasan administrasi publik itu senafas dengan gagasan *good governance* yang hendak meminimasi peran-peran negara.

Dalam tataran yang lebih praktis, gagasan-gagasan itu diterjemahkan dalam karya Ted Gaebler dan David Osborne (1992), dalam *Reinventing Government* yang dikenal luas di Indonesia. Buku ini menjadi semacam manifesto bagi model penyelenggaraan pemerintahan baru yang mengadopsi prinsip-prinsip kewirausahaan dalam pemerintahan. Dalam konteks *entrepreneurial government* ini, *governance* diartikan sebagai kapasitas *steering*, kemampuan mengelola aktor-aktor yang kompleks dalam perumusan dan implementasi kebijakan publik atau dalam penyampaian pelayanan publik. Dalam ungkapan Rhodes (1996), "*more governance is more steering*", yang berarti pula *less-government* dan *less-rowing*.

Sejalan dengan ide mengurangi peran dan intervensi negara, kajian-kajian mengenai *governance* kemudian lebih banyak diarahkan pada peran-peran aktor di luar pemerintahan. Menariknya, meskipun pada awalnya kajian ini bertolak dari upaya mengurangi pemerintah, namun kajian ini berkembang sangat dinamis. Bahkan dalam beberapa level menunjukkan perbedaan yang amat tajam dengan gagasan *governance* sebagai *entrepreneurial government* sebagaimana telah dibahas. Sebagai contoh adalah definisi *governance* yang diajukan oleh Tokyo Institute of Technology. Menurutnya konsep *governance* itu merujuk pada "*the set of values, norms, processes, and institutions by which society manages its development and resolves conflict, formally and informally*" (Weiss, 2000). Dalam pengertian ini, *governance* justru berkaitan dengan perilaku dan kapasitas masyarakat dalam mengelola kepentingan bersama serta menyelesaikan konflik antar mereka dalam kerangka kelembagaan yang formal maupun secara informal dalam praktik kehidupan sehari-hari.

Masih berkaitan dengan definisi *governance* dan peran-peran masyarakat, UNDP merumuskan definisi *governance* sebagai: "*the exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country's affairs at all levels [which] comprises mechanisms, processes, and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences*" (Weiss, 2000). Dalam konsepsi UNDP itu, prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, akuntabel, *rule of law*, responsif, berorientasi pada konsensus, *equity* serta *inclusiveness* menjadi pondasi penting bagi tegaknya *governance*.

Dalam dua rumusan definisi *governance* yang terakhir itu, kata kuncinya adalah

pada *consensus building* dan akomodasi kepentingan sebagai basis untuk membangun sinergi. Selain mengandaikan bekerjanya lembaga negara secara baik, pengertian-pengertian *governance* ini juga mendorong penguatan lembaga-lembaga pasar dan *civil society*. Dengan demikian, fungsi-fungsi akomodasi kepentingan dan membangun konsensus dari *governance* bisa berjalan seimbang. Di sini, peran pemerintah menjadi relatif setara dan hubungan-hubungan kekuasaan antara negara, pasar dan masyarakat menjadi relatif otonom dan horisontal. Implikasinya, proses-proses negosiasi kepentingan (bukannya regulasi) menjadi sentral dalam setiap perumusan, pengambilan, dan implementasi kebijakan publik (Peters dan Pierre, 1998).

Namun demikian, walaupun pada awalnya *New Public Management* (NPM) dan *governance* sama-sama merupakan respon terhadap keterbatasan gagasan pemerintahan, perkembangan dan konsekuensi yang dimunculkannya berlainan. Tabel 1 menggambarkan perbedaan tersebut.

Tabel 1.
Perbandingan Model NPM dan *Governance*

	<i>New Public Management</i>	<i>Governance</i>
Dimensi Persoalan	Efektivitas	Ketertgantungan/interdependensi
Orientasi ideologi	Lebih ideologis, yakni menerapkan ideologi pasar bebas dalam sektor-sektor publik	Membangun elemen penting dalam demokrasi dengan memaksimalkan partisipasi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan
Fokus	Berkaitan dengan <i>outcomes</i>	Berkaitan dengan proses
Cakupan relasi	Merupakan bagian dari reformasi intra-organisasional	Merupakan varian dari perspektif inter-organisasional
Instrumen reformasi	Kontrol administrasi	Fasilitasi, Mediasi, <i>Co-governance</i>
Usulan Reformasi	Mengadopsi prinsip bisnis	Pemerintah sebagai manajer
Indikator Keberhasilan	Mekanisme dan standar pengukurannya lebih seragam, yakni berdasarkan prinsip-prinsip ideologi pasar	Lebih dinamis dan tidak ada tipe ideal standar yang mesti dibangun (harus kontekstual)

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Dalam praktek reformasi pemerintahan di Indonesia, kerangka pikir *New Public Administration* telah tergantikan dengan kerangka pikir *governance*. Di ranah pemerintahan, liberalisasi politik berimplikasi pada berkembangnya hubungan-hubungan kelembagaan pemerintahan yang semakin horisontal. Munculnya lembaga-lembaga sampiran negara (*state auxiliary institutions*), seperti Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan lainnya semakin menuntut pada perlunya mekanisme kordinasi yang baru. Bukan hanya itu, hubungan antara negara dengan sektor bisnis dan *civil society* juga berubah. Sejalan dengan semakin relatif otonomnya sektor-sektor itu, hubungan antara negara dan dua sektor tersebut tidak lagi bersifat subordinatif. Negara tidak lagi bisa efektif untuk menggunakan mekanisme otoritatif dalam mengelola hubungan-hubungan itu, melainkan harus selalu menegosiasikan kepentingan-kepentingannya dengan sektor-sektor yang lain. Mekanisme reformasi kelembagaan ala *New Public Administration*, yang mengadopsi prinsip-prinsip efektivitas pasar dalam pengelolaan institusi, kini signifikansinya tergeser oleh perlunya *managing complex governance* (Kickert, Klijn, dan Koppenjan, 1999).

Relasi horisontal yang semakin kuat dan meluas dalam proses pemerintahan juga terasa dalam proses kebijakan publik. Dengan praktek *governance*, aktor-aktor sosial di luar institusi negara mempunyai ruang untuk berperan yang semakin luas dengan daya pengaruh yang semakin kuat. Aktor sosial ini bisa berupa kekuasaan politik akar rumput (*grass roots*), tetapi juga bisa elit sosial ekonomi di tingkat nasional maupun global. Proses kebijakan menjadi terbuka dalam pola relasi yang setara dan horisontal, yang seringkali diwarnai dengan kesulitan untuk membangun kesepakatan bersama.

MENCARI ALTERNATIF PENGORGANISASIAN

Dalam konteks yang semakin horisontal itu, isu dan persoalan berkembang demikian bersilangan (*cross-cut*) dan tidak bisa diselesaikan secara partikular di bawah suatu departemen misalnya. Pada saat yang bersamaan, aktor-aktor yang terlibat juga menjadi semakin luas karena adanya tuntutan partisipasi dalam *governance*. Bukan hanya aktor dalam lingkup organisasi pemerintahan sendiri, melainkan aktor-aktor non-pemerintah pun menjadi semakin signifikan posisinya. Gambaran Rhodes (1997) dalam memvisualisasikan *governance* barangkali paling representatif untuk menunjukkan problematika pola interaksi baru ini. "*Governance means there is no one centre but multiple centres; there is no sovereign authority because networks have considerable autonomy*" (Rhodes, 1997: 109).

Dalam ranah hubungan kelembagaan politik, fenomena melemahnya

kapasitas negara dalam memegang kendali koordinasi pada satu sisi, dan meluaskannya sentrum-sentrum aktor baru pada sisi lain, menuntut suatu model pengelolaan hubungan organisasional baru yang lebih efektif. Untuk menjawab persoalan ini, teori-teori organisasi yang berkembang mengalami sejumlah keterbatasan. Persoalannya adalah pada miskinnya upaya untuk segera merespon perubahan empiris dalam hubungan-hubungan organisasional lintas organisasi. Selama teori organisasi tidak memodifikasi diri untuk menangkap fenomena horisontalisme, teori organisasi akan menjadi semakin terasing karena akan mengalami krisis relevansi. Sebagai ikhtiar awal dalam mencari alternatif baru pengorganisasian itu, ada baiknya jika terlebih dahulu melakukan kajian perbandingan terhadap model pengorganisasian yang ada untuk mengukur keterbatasan dan potensi kesesuaian (*compatibility*) untuk dikembangkan.

1. Model Hierarki

Dalam literatur-literatur tradisional mengenai kebijakan dan organisasi, telah berkembang asumsi umum bahwa hierarki merupakan bentuk ideal dalam menjamin berjalannya koordinasi dalam hubungan-hubungan organisasional (Jennings dan Ewalt, 1998: 418). Apabila ditelusuri, asumsi umum ini sejalan dengan idealitas bentuk organisasi pemerintahan dan birokrasi publik yang dikonsepsikan oleh Max Weber. Menurut Weber, birokrasi yang ideal itu harus memiliki sistem yang memungkinkan para administrator tidak bertindak semaunya dan atas kehendak pribadi. Mekanisme yang dibangun adalah relasi hierarkis antara politisi dengan birokrasi, serta relasi hierarkis di internal birokrasi (Thoaha, 2003)

Model birokrasi Weberian ini dibangun berdasarkan prinsip bahwa sektor publik itu bersifat pluralis (Kjaer, 2004: 22). Artinya, setiap orang berdaulat untuk mengakses sektor publik itu dan setiap orang dapat menggunakan kekuasaannya melalui mekanisme pemilihan perwakilan. Lembaga perwakilan inilah yang akan mendefinisikan “kepentingan bersama” yang akan dijalankan oleh pemerintah (*executive power*). *Executive power* ini merupakan otoritas administratif tertinggi, yang menyiapkan kebijakan dan rancangan implementasi “kepentingan bersama”. Dalam hubungan pengorganisasian ini, ada pemisahan yang tegas antara politik dan administrasi. Para politisi tugasnya adalah membuat serangkaian tujuan, sementara tugas para administrator adalah mencari dan menentukan cara bagaimana mencapai tujuan itu. Dengan kata lain, formulasi dan implementasi kebijakan merupakan proses yang harus dijalankan secara sendiri-sendiri.

Dalam hubungannya dengan entitas-entitas yang lain, model ideal Weberian memandang negara dan masyarakat sebagai entitas yang secara tegas terpisah.

Oleh karena negara merupakan manifestasi dan representasi dari kepentingan individu-individu, maka atas nama kepentingan bersama, negara dapat memaksakan aturan-aturan dan memonopoli penggunaan kekerasan. Sementara, hubungan pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah di bawahnya (*sub-government*), yang meskipun pemerintah daerah itu memiliki tingkat otonomi yang luar biasa, akan tetapi pemerintah pusat tetap tidak akan menyerahkan beberapa otoritas legalnya. Menjamin koordinasi melalui mekanisme hierarki ini meliputi bagaimana mengelola hubungan negara dengan masyarakat, sekaligus bagaimana mengelola hubungan internal negara itu sendiri (Peters dan Pierre, 2000: 15).

2. Model Pasar

Dalam model hierarki, ada hubungan yang berbanding lurus antara fungsi koordinasi dengan fungsi kontrol. Artinya, semakin tinggi struktur kontrol dalam suatu organisasi atau lembaga, maka koordinasi dapat ditegakkan. Berseberangan dengan asumsi-asumsi model hierarki ini, model koordinasi melalui mekanisme pasar menolak setiap bentuk pemerintahan yang besar (*big government*). Dalam model pasar, pemerintahan yang besar itulah yang dianggap akan menjadi sumber dari segala bentuk ketidakefektifan (Peters, 1998; Jennings and Ewalt, 1998).

Hubungan antara pemerintah dan masyarakat dalam model pasar ini bukanlah hubungan struktur kekuasaan sebagaimana model pertama, melainkan hubungan antara penyedia (*provider*) dan pelanggan (*customers*). Munculnya model pasar ini sebagian merupakan respon terhadap fenomena yang disebut sebagai defisit demokrasi. Seringkali, kedaulatan masyarakat yang diberikan kepada lembaga perwakilan tidak secara langsung dapat dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sementara itu, konstituen tidak bisa mengontrol lembaga perwakilannya. Defisit demokrasi menggambarkan situasi keterputusan antara lembaga perwakilan yang bertugas mendefinisikan dan memformulasikan kepentingan masyarakat dengan konstituen yang telah memberikan mandat kepadanya (Peters, 1998).

Dalam situasi demikian, daripada mempercayakan kebijakan atas apa yang diperlukan masyarakat kepada lembaga pemerintahan yang belum tentu bertanggung jawab kepada konstituentennya itu, maka akan lebih efektif apabila pemerintah menggunakan prinsip-prinsip pasar dalam perumusan kebijakan dan pelayanan publik. Di sini, masyarakat yang dianggap sebagai para pelanggan dapat secara langsung memilihnya melalui mekanisme transaksi.

3. Model Jaringan

Semenjak suatu organisasi mendistribusikan sistem-sistem fungsionalnya pada unit-unit atau departemen lain, sejak itulah kebutuhan akan koordinasi mengemuka dan berkembang semakin kompleks. Dalam hubungan-hubungan intra-organisasional, barangkali kebutuhan akan koordinasi ini dapat ditegakkan melalui mekanisme kontrol-hierarkis. Namun ketika hubungan-hubungan itu melibatkan organisasi-organisasi yang lebih luas, maka upaya menjamin koordinasi dalam *setting* inter-organisasional itu akan semakin sulit. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme koordinasi yang mempunyai daya jangkau yang lebih luas dan seringkali bersifat maya, tanpa wujud fisik yang jelas. Inilah yang biasa disebut dengan mekanisme jaringan.

Mekanisme jaringan didesain untuk menjamin berjalannya fungsi koordinasi dalam *setting* inter-organisasional, atau multi-lembaga. Bentuknya berbeda-beda, dari yang paling kohesif seperti komunitas kebijakan (*policy communities*) sampai yang paling rendah kohesivitasnya, seperti jejaring isu (*issue networks*) yang dipersatukan oleh kepedulian (Rhodes dan Marsh, 1992). Mekanisme jaringan mengatur dan mengkoordinasikan sektor-sektor kebijakan lebih berdasarkan pada preferensi para aktor yang terlibat daripada pertimbangan formulasi kebijakan publik. Dalam proses kebijakan, interaksi dibangun atas dasar kesalingtergantungan dan berjalan melalui mekanisme pertukaran sumberdaya. Implikasinya, kebijakan publik dalam model jaringan ini tidak lain merupakan hasil dari pertukaran informasi dan preferensi, cara dan strategi, serta hitung-hitungan (*trade-off*) tujuan dan sumberdaya yang dilakukan antar aktor.

Konsekuensi dari mekanisme jaringan ini adalah bahwa kebijakan publik menjadi lebih ditentukan oleh kepentingan para aktor yang terkait melalui proses negosiasi. Relasi pemerintah dengan aktor lain pun menjadi relatif lebih setara, dan pemerintah tidak lagi bisa dengan mudah memaksakan kepentingannya. Dalam konteks ini, walaupun mekanisme jaringan ditujukan untuk mengelola sektor publik berdasarkan kepentingan aktor yang terkait, pemerintah tetap dituntut untuk akuntabel terhadap masyarakatnya (Pierre and Peters, 2000).

Hubungan antara pemerintah dan mekanisme jaringan ini bersifat tergantung (*dependent*). Jaringan merupakan bentuk representasi kepentingan yang masif yang terdiri atas orang-orang yang memiliki kapasitas, sehingga sangat potensial untuk menjadi elemen penting dalam proses-proses kebijakan. Akan tetapi, jaringan juga dibangun berdasarkan aliansi kepentingan antar kelompok yang bisa jadi akan mengancam kepentingan pemerintah. Dalam ketegangan hubungan-hubungan semacam itulah, mekanisme jaringan ini memiliki keunikan yang khas.

PENUTUP

Perubahan-perubahan pola relasional dan berbagai konsekuensi yang telah dibahas di atas sebenarnya merupakan bagian dari perkembangan kontemporer dalam masyarakat abad informasi. Menurut Linder dan Peters (1984), dunia politik dalam abad informasi itu mengalami dua kecenderungan besar. *Pertama*, adalah berkembangnya sektorisasi pembuatan kebijakan sebagai konsekuensi dari kompleksitas isu masing-masing sektor serta berkembangnya kelompok-kelompok profesional. Meluasnya distribusi informasi semakin menuntut adanya transparansi dari setiap pengambilan kebijakan dan implementasinya. Implikasinya, model pembuatan kebijakan yang monopolistik oleh negara menjadi tidak populer lagi. Proses-proses pembuatan kebijakan saat ini lebih sering dilakukan dalam suasana yang relatif terbuka dengan aktor-aktor yang relatif otonom.

Kedua, dunia politik dalam abad ini juga menuntut adanya pelibatan masyarakat yang lebih besar dalam proses pembuatan kebijakan. Perkembangan-perkembangan sekarang ini malah menempatkan partisipasi bukan hanya dipandang sebagai instrumen atau cara dalam pembuatan kebijakan yang demokratis, melainkan partisipasi menjadi tujuan itu sendiri. Hal ini jelas sekali dalam prinsip *good governance* yang telah menjadi perspektif dominan dalam mereformasi pemerintahan. Implikasinya, pembuatan kebijakan kini lebih merupakan kegiatan tawar-menawar dan negosiasi, tidak lagi didesakkan dan diformulasikan oleh hierarki kekuasaan yang lebih tinggi secara sentralistik.

Problem yang harus dijawab oleh teori organisasi adalah bagaimana mengelola hubungan-hubungan inter-organisasional yang semakin terbuka arenanya dan semakin horisontal pola relasinya. Tentu saja model-model pengorganisasian apapun yang digunakan akan selalu menentukan bentuk instrumentasinya, dan pada akhirnya menentukan apakah cara-cara itu layak dikembangkan atau tidak. Dalam konteks ini, cara pengelolaan relasi melalui model jaringan memiliki potensi besar untuk dikembangkan dalam teori-teori organisasi.

Meskipun potensi berhasil dan gagalnya model ini juga besar, akan tetapi problemnya bukan lagi berada pada level epistemologis (cara memandang persoalan) melainkan pada level strategi. Keberhasilan dalam model ini bisa diukur dari mampu tidaknya membangun tindakan kolektif (*collective action*) yang didasarkan pada penciptaan tujuan bersama. Strategi yang mungkin bisa dikembangkan adalah, pertama, meningkatkan struktur insentif supaya jejaring itu bisa menjadi magnet bagi para aktor untuk berkoordinasi dan membangun konsensus. Strategi kedua adalah meningkatkan kemampuan manajerial yang secara inovatif mampu mengundang interaksi para aktor untuk berjejaring. Walaupun tidak mudah

menciptakan format teori untuk merumuskan tindak bersama di antara aktor yang beragam dan otonom, namun hal ini merupakan tantangan yang harus dijawab oleh teoritis organisasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abrahamsen, Rita, 2004, *Sudut Gelap Kemajuan: Relasi Kuasa dan Pembangunan (Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa)*, Lafadl, Yogyakarta.
- Budiman, Arif, Barbara Hatley, dan Damien Kingsbury, (eds.), 2000, *Harapan dan Kecemasan: Menatap Arah Reformasi Indonesia (Reformasi: Crisis and Change in Indonesia)*, Bigraf, Yogyakarta.
- Devas, Nick, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UI Press, Jakarta.
- Fukyama, Francis, 1992, *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York.
- _____, 2004, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, New York.
- Gaebler, Ted dan David Orsborne, 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading, MA.
- Hadiz, Vedi R, 2005, *Dinamika Kekuasaan Ekonomi Politik Pasca-Soeharto*, LP3ES, Jakarta.
- Hayami, Yujiro, 2003, 'From the Washington Consensus to the Post-Washington Consensus', *Asian Development Review*, 20(2).
- Hertz, Norena, 2003, 'Hidup di Dunia Material: Munculnya Gelombang Neoliberalisme' dalam I. Wibowo dan F. Wahono, eds., *Neoliberalisme*, Cindelas, Yogyakarta.
- Hughes, Owen, 1994, *Public Management and Administration*, St. Martin Press, New York.
- Jennings, Edward dan Jo Ann G. Ewalt, 1984, 'Inter-organizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance', *Public Administration Review*, 58(5), Sep-Oct: 417-428.
- Kickert, Walter J.M., E.H. Klijn dan Joop F.M. Koppenjan, 1999, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, London.
- Kjaer, Anne-Mette, 2004, *Governance*, Polity Press, London.

- Klijn, Erik-Hans dan Joop Koppenjan, 2000, 'Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance', *Public Management*, 2(2): 135-158.
- Leftwich, Adrian, 1996, 'On the Primacy of Politics in Development', dalam Adrian Leftwich (ed.), *Democracy and Development*, Polity Press, Cambridge.
- Lindler, Stephen dan B. Guy Peters, 1984, 'From Social Theory to Policy Design', *Journal of Public Policy*, 4(3), Aug: 237-259.
- Mac Andrews, Colin (ed.) (1986), *Central Government and Local Development in Indonesia*, Oxford University Press, Singapore.
- Peters, B. Guy, 2000, *Governance, Politics and the State*, Macmillan, London.
- Pratikno, 2005, 'Good Governance dan Governability', *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 8(3), Maret.
- Priyono, B. Herry, 2003, 'Dalam Pusaran Neoliberalisme', dalam Wibowo, I dan F. Wahono, ed., 2003, *Neoliberalisme*. Cindelas, Yogyakarta.
- Rhodes, R. A. W. dan David Marsh, 1992, 'New Directions in the Study of Policy Networks', *European Journal of Political Research*, 21 (1-2): 181-205.
- _____, 1997, *Understanding Governance*, Open University Press, Buckingham.
- Rosenau, James dan Ernst-Otto Czempiel, 1992, *Governance without Government Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sharpf, L.J., 1985, 'Central Coordination and the Policy Networks', *Political Studies*, 33.
- Strange, Susan, 1996, *Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Thoha, Miftah, 2003, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Weiss, Thomas, 2000, 'Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges', *Third World Quarterly Journal of Emerging Areras*, 21(5) Oktober.
- Wibowo, I. dan F. Wahono, (eds.), 2003, *Neoliberalisme*, Cindelas, Yogyakarta.