

Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Terbit tiga kali setahun pada bulan Maret, Juli dan November. Berisi tulisan yang diangkat dari hasil penelitian, kajian analitis kritis dan tinjauan buku dalam bidang sosial dan politik. ISSN 1410-4946

Pelindung:
Dekan FISIPOL UGM

Ketua Penyunting:
Purwo Santoso

Wakil Ketua Penyunting:
I Gusti Ngurah Putra

Penyunting Pelaksana:
Abdul Gaffar Karim (non aktif)
Riza Noer Arfani
Arie Sujito
S. Djuni Prihatin
Subando Agus Margono

Penyunting Ahli:
Abdul Munir Mulkhan (IAIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta)
Abubakar Ebihara (Universitas Jember, Jember)
Ana Nadhya Abrar (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)
Andre Hardjana (Universitas Atma Jaya, Jakarta)
Ashadi Siregar (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)
Cornelis Lay (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)
Heru Nugroho (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)
Hotman Siahaan (Universitas Airlangga, Surabaya)
Muhajir Darwin (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)
Mohtar Mas'ood (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)
Rizal Mallarangeng (CSIS, Jakarta)
Pratikno (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)
Sunyoto Usman (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)
Susetiawan (Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta)

Pelaksana Tata Usaha:
Novi Kurnia, Subari, Mukhrobin

Alamat Penyunting dan Tata Usaha: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Jl. Sosio-Justisia, Bulaksumur, Yogyakarta 55281. Telp./Fax: 0274 563362, e-mail: jsp@ugm.ac.id atau gnputra@ugm.ac.id

Penyunting menerima tulisan yang belum pernah diterbitkan dalam media lain. Naskah diketik di atas kertas HVS kuarto sekitar 3000-5000 kata dengan format seperti tercantum pada halaman kulit belakang (Persyaratan naskah untuk JSP). Naskah akan di'review' oleh penyunting ahli dengan sistem blind peer review. Hasil review bisa diketahui dalam jangka waktu 60 hari setelah naskah diterima.

DAFTAR ISI

<i>Good Governance dan Governability</i> <i>Pratikno</i>	231 - 248
Globalisasi, <i>Global Governance</i> dan Prospek <i>Governance</i> di Dunia Ketiga <i>Muhadi Sugiono</i>	249 - 262
Masyarakat Sipil, Modal Sosial dan Tata Pemerintahan Yang Demokratis <i>Suharko</i>	263 - 290
HAM di Indonesia: Menuju <i>Democratic Governances</i> <i>Kurniawan Kunto Yuliarso dan Nunung Prajarto</i>	291 - 308
<i>Governance</i> sebagai Pengelolaan Konflik <i>Riza Noer Arfani</i>	309 - 330
Kebijakan Publik dan Praksis <i>Democratic Governance</i> di Sektor Pariwisata <i>Janianton Damanik</i>	331 - 350
Indeks	351 - 352

Berdasarkan SK Dirjen Dikti Depdiknas No. 23a/DIKTI/Kep/2004, tanggal 4 Juni 2004 tentang Hasil Akreditasi Jurnal Ilmiah Dirjen Dikti Penilaian bulan Juni 2004, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* (JSP) telah terakreditasi sebagai Jurnal Ilmiah Nasional.

Good Governance dan Governability

Pratikno ••

Abstract

The article endeavors to trace the outset of governance concept, its dominant meanings and discourse, and its implication towards governability. The central role of government in the governing processes has predominantly been adopted. The concept of governance was emerged precisely in the context of the failure of government as key player in regulation, economic redistribution and political participation. Governance is therefore aimed to emphasize pattern of governing which are based both on democratic mechanism and sound development management. However, practices of such good governance concept –which are mainly adopted and promoted by donor states and agencies— tend to degrade state and/or government authority and legitimacy. Traditional function of the state as sole facilitator of equal societal, political and legal membership among citizens has been diminished. The logic of fair competition has been substituted almost completely by the logic of free competition in nearly all sectors of public life. The concept and practices of good governance have resulted in decayed state authority and failed state which in turn created a condition for “ungovernability”. By promoting democratic

-
- Tulisan ini dikembangkan dari makalah yang berjudul “Dari Good Governance Menuju Just and Democratic Governance” yang disampaikan pada Dies Natalis ke-49, Fisipol UGM, tanggal 26 September 2004 di Bulaksumur, Yogyakarta.
 - *Pratikno* adalah staf pengajar pada Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UGM, Yogyakarta.

and humane governance, the article accordingly encourages discourse to reinstall and bring the idea of accountable state back in.

Kata-kata kunci:

Governance; good governance; democratic governance; humane governance; pembangunan; kapasitas negara

Pengantar

Harus diakui bahwa *good governance* telah menempati posisi yang paling terhormat dalam wacana pembangunan belakangan ini. Tatkala Sidang Umum *Millennium Summit* PBB mendeklarasikan *Millennium Development Goals* pada bulan September 2000, PBB juga mengkaitkannya dengan *good governance*. Sekjen PBB, Kofi Annan, mengekspresikannya dengan mengatakan "*Good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development.*"

Hal serupa juga terjadi di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir ini. Terminologi *good governance* telah melanda seluruh lapisan masyarakat di seluruh pelosok nusantara. Slogan reformasi politik yang pernah sangat populer dan berenergi di tahun 1998-1999, ternyata tidak berusia terlalu lama, dan kemudian tidak banyak lagi digunakan. Namun, wacana *good governance* bisa tetap bertahan sekarang ini, dan seakan-akan menjadi simbol dari masuknya Indonesia dalam standar kehidupan global. Masyarakat desa yang tidak berbahasia Inggris pun bisa fasih untuk melafalkan *good governance*. Forum-forum akademik pun mendiskusikannya.

Merebaknya wacana *good governance* ini juga muncul dalam sejumlah penerbitan di Indonesia, baik yang tulisan terbit dalam bahasa Indonesia maupun dalam bahasa Inggris. Ada bahasan *good governance* yang dikaitkan dengan pengembangan *civil society* (Bintoro 2002; Suhardono 2001), dengan resolusi konflik (Bakti 2000; Dwiyanto dkk 2003), dengan pengembangan sumberdaya manusia (Sulistiyani, 2004). Selain itu, ada juga bahasan *good governance* yang dilihat aplikasinya di

pemerintahan (misalnya, Dwipayana & Eko, 2003). Hal ini menunjukkan bahwa wacana *good governance* merupakan wacana dominan yang mengarahkan reformasi pemerintahan di Indonesia dalam satu dasawarsa terakhir.

Sebelum mendiskusikan apakah Sekjen PBB, juga petinggi UNDP, IMF dan World Bank menggunakan terminologi *good governance* dengan makna yang sama yang dibayangkan masyarakat desa di Indonesia, tulisan ini akan memulai dengan melacak makna dasar dari *governance*. Pelacakan ini tidaklah mudah karena *governance* merupakan konsep yang cenderung digunakan secara bebas dan serampangan oleh para peneliti dan praktisi. Walaupun demikian, saya percaya masih terdapat kesepakatan dalam merumuskan nilai dasar yang berkeadilan.

Tulisan ini berusaha untuk menunjukkan masuknya gagasan ultraliberal dalam imajinasi perubahan politik, ekonomi dan sosial yang digelindingkan di masa-masa akhir kepemimpinan Suharto di awal 1990an. Agar lebih spesifik, tulisan ini memfokuskan pada perubahan tata ekonomi dan administrasi publik yang digelindingkan di awal 1990an, yang kemudian semakin dikemas secara rapi dalam gerakan *good governance* yang sangat populer di akhir 1990an. Sebagaimana akan ditunjukkan dalam tulisan ini, gerakan yang berlabel *governance* ini justru semakin menjauh dari semangat *governance* yang sebenarnya.

Secara singkat, gerakan *good governance* di Indonesia justru melenceng dari semangat *governance* yang mengedepankan akomodasi, kooperasi dan sinegi dalam kesetaraan antar pelaku. Hal ini membawa proses marginalisasi ekonomi, sosial, kultural dan juga politik yang berkepanjangan. Oleh karena itu, di akhir tulisan ini berusaha dilontarkan gagasan untuk mengembangkan pola *governance* yang lebih demokratis dan berkeadilan.

Kemunculan Wacana *Good Governance*

Dalam sejarah ilmu pemerintahan, istilah *governance* dan *government* cenderung digunakan secara bergantian untuk menggambarkan proses pemerintahan. Tatkala *government* digunakan untuk merujuk pada pelaku (pemerintah), maka *governance* biasanya digunakan untuk merujuk pada prosesnya (pemerintahan). Dalam hal ini, *governance* diartikan sebagai '*the act of government*', yaitu praktek bekerjanya aktor

yang bernama *government*. Sebagaimana ditulis dalam *New Webster's International Dictionary*, *governance* diartikan sebagai '*act, manner, office, or power of governing*', atau '*methods of government or regulation*'.

Namun, sejak akhir tahun 1980an, istilah *governance* mulai digunakan untuk pengertian yang berbeda. Tatkala istilah *governance* dipopulerkan, perubahan penggunaan istilah dari *government* ke *governance* lebih dimaksudkan untuk menunjukkan perlunya gelombang baru reformasi pemerintahan. Istilah *government reform, democracy* dan sejenisnya, dianggap telah mengalami inflasi dan tidak mampu menarik perhatian untuk menggerakkan semangat *reform*. Oleh karena itu, diperlukan kemasan baru *government reform* kali ini adalah berbeda dengan *reform* yang ada sebelumnya. Istilah *governance* digunakan untuk menegaskan perlunya arah dan semangat baru reformasi pemerintahan. Istilah *governance* telah digunakan untuk menegaskan signifikansi perlunya perubahan proses, metode dan capaian pemerintahan (Rhodes 1996: 652-653).

Penggunaan istilah *governance* sebagai konsep yang berbeda dengan *government*, mulai dipopulerkan secara efektif oleh Bank Dunia sejak tahun 1989. Dalam laporannya yang sangat terkenal yang berjudul "*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*," Bank Dunia (1989) mendefinisikan *governance* sebagai "*exercise of political power to manage nation*". Selanjutnya, laporan ini menekankan bahwa legitimasi politik dan konsensus merupakan prasyarat bagi pembangunan berkelanjutan. Aktor negara (pemerintah), bisnis dan *civil society* harus bersinergi membangun konsensus, dan peran negara tidak lagi bersifat regulatif, tetapi hanya sebatas berfungsi fasilitatif. Oleh karena itu, legitimasi politik dan konsensus yang menjadi pilar utama bagi *Good Governance* versi Bank Dunia ini hanya bisa dibangun dengan melibatkan aktor non-negara yang seluas-luasnya dan melimitasi keterlibatan negara (pemerintah) (Abrahamsen 2000).

Dengan merujuk pada kasus Afrika, argumen di seluruh laporan ini menekankan pemerintah adalah sumber kegagalan pembangunan. Oleh karena itu, untuk membangun pemerintahan yang baik, maka pemerintah harus dikurangi (*less government*). Pemerintahan yang besar (*big government*) akan menjadi sumber dari pemerintahan yang buruk (*bad governance*). Pemerintahan yang buruk ini, dalam

operasionalisasi Bank Dunia (Weiss 2000: 801) adalah pemerintahan yang tidak representatif serta sistem non-pasar yang tidak efisien, yang dalam prakteknya menjadi sumber kegagalan pembangunan di Afrika. Laporan ini merupakan tonggak perubahan orientasi Bank Dunia dari penjelasan teknokratis terhadap pembangunan menjadi penjelasan politik.

Wacana yang diinisiasi oleh Bank Dunia ini terus menggelinding, yang kemudian membuat *good governance* menjadi slogan yang populer, termasuk di Indonesia. Ide utama yang melihat pemerintah sebagai sumber masalah daripada sebagai solusi ini terus merambah, dan melahirkan pendefinisian *governance* yang lebih menekankan pada peran aktor-aktor di luar pemerintah.

Untuk menunjukkan perbedaan yang cukup tajam dengan definisi di atas, *Tokyo Institute of Technology* menegaskan bahwa “[t]he concept of governance refers to the set of values, norms, processes and institutions by which society manages its development and resolves conflict, formally and informally.” (www.soc.titech.ac.jp). Dalam definisi ini, pengertian *governance* justru ditekankan pada perilaku dan kapasitas masyarakat untuk mengelola kepentingan bersama, termasuk kapasitas dalam memanfaatkan pemerintah dalam penyelesaian permasalahan-permasalahan publik.

Definisi serupa bisa ditemukan dalam banyak literatur, terutama dalam dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh beberapa lembaga internasional (Weiss: 2000). Sebagai misal, bagi UNDP, *governance* dilihat 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”. Kemudian UNDP merekomendasikan beberapa karakteristik *good governance*, yaitu partisipasi, transparansi, akuntabel, efektif dan efisien, *rule of law*, responsif, *consensus oriented*, serta *equity and inclusiveness*.

Negara-negara besar yang tergabung dalam OECD mendefinisikan *governance* sebagai “the use of political authority and exercise of control in a society in relation to the management of its resources for social and economic development.” Lebih spesifik, pemerintah Inggris, dalam hal

ini ODA, menjelaskan karakteristik *good governance* mencakup legitimasi, akuntabilitas, kompetensi, penghormatan terhadap hukum dan hak-hak asasi manusia. *World Bank* mengemukakan karakteristik *good governance* sebagai: masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris; terbuka; pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi; eksekutif yang bertanggungjawab; birokrasi yang profesional; dan aturan hukum yang jelas. Sementara itu, *The Commission on Global Governance* mengartikan *governance* sebagai "*the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs.*" Dalam bahasa komisi ini, *governance* merupakan proses yang berkelanjutan yang melaluinya perbedaan kepentingan diakomodasi dan diwujudkan dalam praktek (Weiss 2000).

Melihat rumusan-rumusan *governance* di atas, kata kunci dalam konsep *governance* adalah konsensus yang dengan itu perbedaan kepentingan bisa diakomodasikan, dan sinergi bisa dibangun. Selain mengharapkan bekerjanya institusi negara secara baik, *governance* juga merujuk pada penguatan institusi-institusi pasar dan *civil society* untuk mengimbangi dominasi negara yang sebelumnya menjadi sumber kegagalan pembangunan. Pertanyaannya kemudian, apa yang perlu dipermasalahkan dengan *governance*? Oleh karena itu, perdebatan tentang konsep *governance* dan *good governance* perlu didiskusikan pada level aplikasinya di dunia ketiga, khususnya di Indonesia, dan kemudian refleksi teoritik yang bisa dibangun dari situ.

Good Governance sebagai Sound Development Management

Di antara lembaga-lembaga internasional yang terlibat dalam pengembangan wacana *good governance* ini, Bank Dunia dan UNDP merupakan lembaga yang paling berpengaruh. Hal ini mudah dipahami karena dua lembaga ini mempunyai jangkauan pengaruh yang meluas ke seluruh negara dunia ketiga. Namun, dalam pemetaan yang dilakukan oleh Thomas G Weiss (2000: 801-805), *good governance* versi Bank Dunia mempunyai penekanan yang berbeda dengan yang dilakukan oleh UNDP.

Good governance yang dimaknai oleh Bank Dunia sebagai '*sound development management*' (1989) tersebut dilanjutkan oleh rumusan yang kemudian terkenal dengan sebutan *Washington Consensus*. Dalam pertemuan di Wahington, D.C. yang diikuti oleh tiga lembaga keuangan

raksasa yang berkantor di ibukota AS ini (IMF, *World Bank*, dan Departemen Keuangan AS), butir-butir rumusan *good governance* dalam *Washington Consensus* (Hayami, 2003) 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 dengan 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 atau penghapusan regulasi yang menghambat pasar asing atau membatasi kompetisi, kecuali yang bisa dibenarkan untuk kepentingan keamanan, lingkungan, perlindungan konsumen, dan keperluan pengawasan finansial;
10. Jaminan hukum untuk kepemilikan (*property rights*).

Dalam bahasa Zhang (2003: 127), *Washington Consensus* ini merupakan “US-originated ideology of neo-liberalism, which, since 1980s, has been the driving force for globalisation”. Hal ini mempunyai pengaruh yang sangat besar di Indonesia di akhir 1990an. Sejak terjadinya krisis ekonomi dan politik di Indonesia pada tahun 1998, gagasan pro-pasar ini menjadi acuan utama dalam reformasi pemerintahan di Indonesia. Dengan kata lain, *good governance* semata-mata diartikan sebagai ‘*sound development management*’. Dalam pengertian ini, *good governance* dibatasi pada isu *administrative* yang mencakup aturan dan institusi yang mendorong administrasi publik yang terbuka, transparan, efisien dan akuntabel (Leftwich 1996:15-16).

Pada tataran *low-middle rank theory* tentang administrasi publik, gagasan *good governance* versi ini dikembangkan oleh beberapa gagasan seperti *New Public Management*, *Market-based Public Administration*, *Entrepreneurial Government*, dan sejenisnya (Hughes 1994). Gagasan

New Public Management merupakan gagasan yang mencoba mensuntikkan logika pasar dalam mekanisme kerja birokrasi pemerintah. Gagasan ini bergayutan dengan gagasan *governance* sebagai *minimal state* yang telah dikemukakan di muka.

New Public Management ini mempunyai dua makna utama, yaitu managerialisme dan '*the new institutional economics*' (Rhodes 1996: 655). Managerialisme merujuk pada pengenalan metode pengelolaan sektor swasta ke dalam pengelolaan sektor publik. Pemikiran ini menekankan pada aplikasi manajemen profesional, standar dan pengukuran kinerja yang eksplisit, berorientasi pada hasil, *value for money*, dan berorientasi pada kepuasan pelanggan (Hughes 1994).

Sedangkan *the new institutional economics* merujuk pada pengenalan struktur insentif (seperti kompetisi pasar) ke dalam proses penyediaan pelayanan publik. Pemikiran ini menekankan pada pembatasan peran birokrasi dalam pelayanan publik secara langsung, dan memberikan masyarakat pilihan pelayanan yang lebih besar melalui *contracting-out* ataupun pelayanan oleh pasar dan *quasi-pasar* (Bartlett & Grand 1993: 13-34). Penekanan pada mekanisme pasar ini sejalan dengan semangat untuk mengembangkan '*minimal state*' sebagaimana telah dikemukakan di atas.

Melalui gagasan *new institutional economics* ini, peran *steering* menjadi sentral dalam bekerjanya pemerintahan. Gagasan *entrepreneurial government* ini kemudian dijabarkan lebih empirik dan disebarluaskan oleh Ted Gaebler dan David Osborne (1992) dalam bukunya yang berjudul *Reinventing Government*, yang pada prinsipnya mengenalkan kewirausahaan dalam pemerintahan. Buku ini telah digunakan sebagai modul training yang diikuti oleh puluhan ribu birokrat di Indonesia. Sepuluh prinsip *Reinventing Government* dihapalkan dan dijadikan rujukan bertindak oleh para birokrat.

Sebagian besar dari sepuluh prinsip tersebut pada dasarnya mengkampanyekan mekanisme pasar di sektor publik, yaitu:

1. mengembangkan kompetisi antar penyedia pelayanan
2. memberdayakan masyarakat dalam mengontrol birokrasi
3. berorientasi pada *outcomes* (bukan input) dalam mengukur kinerja
4. dikendalikan oleh misi, bukan oleh regulasi dan kewenangan

5. mendefinisikan klien sebagai pelanggan dan memberikan pilihan kepada mereka
6. mencegah masalah
7. memperoleh uang/pendapatan, bukan semata membelanjakan
8. mendesentralisasikan otoritas dan mengembangkan manajemen partisipatif
9. memprioritaskan mekanisme pasar
10. mengkatalisasi semua sektor, bukan semata menyediakan pelayanan.

Dari sepuluh butir ini, sangat jelas bahwa pemerintahan yang berkewirausahaan sangat dekat dengan mekanisme kompetisi, pasar, pelanggan (*customer*) dan *outcomes*. *Governance* diartikan sebagai *steering*, *more governance is more steering*, yang berarti pula *less-government* atau *less-rowing* (Rhodes 1996: 655). Gagasan ini pada umumnya disambut baik oleh pemerintah (khususnya politisi) dunia ketiga pada saat dihadapkan kepada krisis anggaran dan pada saat yang sama ditawarkan oleh pinjaman luar negeri dan investasi asing yang akan membeli perusahaan negara. Kebutuhan untuk mendanai politik yang rentan mendorong pemerintah untuk menyambut baik logika *governance* sebagai *entrepreneurial government* ini yang kemudian mengalihkan tanggung jawab negara untuk pembangunan ekonomi, jaminan aksesabilitas masyarakat terhadap pekerjaan dan sumberdaya ekonomi lain, dan jaminan aksesabilitas masyarakat terhadap pelayanan publik diserahkan kepada mekanisme pasar.

Dalam bahasa Guy Peters (2001: 21), *good governance* versi '*sound development management*' ini bisa dikategorikan sebagai pemerintahan model pasar (*market government*) dan pemerintahan model deregulatif (*deregulated government*). Posisi rakyat sebagai *citizen* yang memegang kedaulatan dan mengendalikan proses pemerintahan dan pelayanan, menjadi posisi sebagai *customer*. Dalam posisi sebagai *customer*, kapasitas rakyat sangat ditentukan oleh kemampuannya membeli dalam mekanisme pasar bebas.

Good Governance dan Marjinalisasi Negara

Selain dirumuskan dengan merujuk pada mekanisme pasar yang dianggap paling efisien dalam pengelolaan sumberdaya, *good governance* juga dirumuskan sebagai pola pemerintahan yang demokratis. Dalam bahasa Bank Dunia (1989 & 1992), selain disebabkan oleh porsi pemerintah yang terlalu besar, kegagalan pembangunan juga diakibatkan oleh pemerintahan yang tidak demokratis, dan otoritas negara yang dipersonifikasi dalam diri satu atau sedikit orang pemimpin. Oleh karena itu, *good governance* juga mendorong demokratisasi dengan cara memaksa negara untuk berbagi kekuasaan dengan aktor-aktor di luar negara.

Gagasan ini menjadi dasar kebijakan dari lembaga-lembaga internasional seperti Bank Dunia, IMF dan lembaga-lembaga donor lainnya dalam penanganan pembangunan dunia ketiga sejak awal 1990an. Apabila pada era sebelumnya pinjaman Bank Dunia hanya diberikan untuk dikelola institusi negara, maka sejak awal 1990an pinjaman tersebut justru diwajibkan untuk memperkuat aktor-aktor di luar negara. *Civil society organizations* memperoleh perhatian yang sangat luas, dan dibantu dalam membangun jaringan global. Proses *governance* kemudian tidak hanya terjadi dalam level nasional dan lokal, tetapi juga merambah pada level global (*global governance*).

Good Governance sebagai *democratic politics* ini ditandai oleh beberapa karakter, seperti transparansi, partisipasi, representasi, akuntabilitas dan penegakan hak asasi manusia. Hampir semua rumusan tentang *good governance* mencantumkan ciri-ciri sejenis itu. Oleh karena itu, jbaran pengembangan *good governance* meliputi program-program seperti mendukung pelaksanaan pemilu yang demokratis, penguatan *civil society*, kebebasan pers, kesetaraan gender, perlindungan kebebasan individu, dan lain-lain. Program-program semacam ini bisa mudah ditemukan di Indonesia dalam satu dasa warsa terakhir ini, yang disponsori oleh lembaga-lembaga donor.

Baik sebagai *sound development management* maupun sebagai *democratic politics*, reformasi ke arah *good governance* menekankan pada perlunya pengecilan peran pemerintah. Sebagaimana didefinisikan oleh Rhodes (1996), *good governance* dimaknai sebagai negara yang minimal (*minimal state*). Pengurangan peran pemerintah ini menuntut peran

aktor di luar pemerintah yang lebih besar, antara lain *Civil Society Organization*, dan terutama pelaku pasar (*market*).

Dalam arena politik internasional, pengecilan peran dan porsi negara ini mempunyai implikasi yang sangat luas. Kedaulatan negara bangsa yang diwakili oleh institusi negara (*state*) menempati posisi yang semakin memudar yang diikuti oleh meluasnya peran institusi di luar negara dalam interaksi *global governance*. Institusi negara dipaksa untuk melepaskan otoritas konservatifnya dalam hubungan internasional dan memberikannya kepada *civil society* dan bisnis yang tidak mempunyai batasan ketat secara teritorial administratif. Walaupun gagasan ini masih sangat diperdebatkan pada level wacana, praktek marjinalisasi institusi negara ini bekerja sangat efektif pada negara-negara yang memasuki era transisi menuju demokrasi dan yang sekaligus menghadapi kesulitan fiskal.

Dalam arena politik domestik, implikasi pelaksanaan *good governance* juga sangat jelas. Di satu sisi, *good governance* telah terbukti mendobrak keangkuhan negara yang selama ini menghegemoni masyarakat. Personifikasi kekuasaan negara pada sekelompok kecil elit, kebuntuan akses masyarakat terhadap kebijakan publik, dan lemahnya penegakkan hak asasi manusia telah bisa didobrak oleh gelombang *good governance*. Namun, kekuasaan hegemonik yang menindas rakyat tidak secara otomatis lumpuh. Kekuasaan hegemonik hanya beralih dari kontrol negara ke kontrol swasta (kapital), yang dalam kasus Indonesia pasca krisis 1998-2002 adalah perusahaan multi-nasional (Korten 2001).

Implikasi dari hegemoni swasta bagi masyarakat umum ini tidak kalah buruk dibandingkan dengan implikasi hegemoni negara. Walaupun terdapat banyak program pengentasan kemiskinan, jumlah penduduk di bawah garis kemiskinan tidak mengalami pengurangan yang berarti, atau bahkan memburuk di beberapa negara (Goetz 1995). Penyakit busung lapar tetap dengan mudah ditemukan tatkala praktek pemerintahan telah mulai menerapkan ciri-ciri *good governance*, seperti partisipasi dan transparansi. Lalu, apa makna *good governance* bagi masyarakat marjinal yang tidak mampu menjadi *customer* yang kuat di era liberalisasi ekonomi ini?

Beberapa penulis seperti Thomas G Weiss (2000) menunjukkan bahwa gagasan *good governance* yang dimotori oleh Bank Dunia

kemudian dikritik oleh lembaga-lembaga dalam Persatuan Bangsa-bangsa. Walaupun tidak semua lembaga dalam tubuh PBB mempunyai pandangan yang sama, pandangan dominan yang dikemukakan oleh UNDP menunjukkan perbedaan ini. Dalam analisis Weiss (2000: 801-806), perspektif dalam PBB mengkritik pandangan Bank Dunia sebagai pandangan yang terlalu prosedural dan mekanistik yang tidak sensitif terhadap permasalahan dan konteks di masing-masing negara.

Dengan *Human Development Index* yang dikembangkannya, UNDP berusaha mengukur praktek *good governance* dengan melihat perkembangan kemanusiaan (*human progress*). *Economic well-being* tidaklah sama dengan *human progress*. Demikian pula halnya dengan UNICEF yang menekankan pada derajat anak-anak dan ibu-ibu yang rentan terhadap penyakit. Pesan utama dari pengukuran ini adalah pentingnya substansi kebijakan dari masing-masing negara.

Kedua, institusi dalam PBB mendorong agar pengembangan '*sound development management*' dan '*democratic politics*' harus digabungkan dalam satu paket program yang utuh sehingga tidak menimbulkan kontradiksi logika dalam pengembangan *good governance*. Pandangan ini pada level empirik didukung oleh temuan Anne Marie Goetz & David O'Brien (1995) ketika menganalisis program Bank Dunia tentang pengembangan *governance* dan pengentasan kemiskinan di Afrika yang tidak menyatu dan kontradiktif antara satu dengan lainnya.

Ketiga, institusi PBB secara umum menekankan pada pentingnya membangun keseimbangan antara sektor publik dengan sektor privat. Pandangan ini menegaskan kembali bahwa simbol-simbol demokrasi saja tidaklah cukup. Peran pemerintah untuk mengelola mekanisme *supply and demand* adalah sangat dibutuhkan. Pendikotomian antara negara dan ekonomi dianggap tidak realistis dan menyesatkan. Ekonomi pasar yang efisien dan *civil society* yang disiplin membutuhkan sebuah pemerintahan yang kuat dan efektif (Weiss 2000: 803).

Apabila dikaitkan dengan kajian tentang negara di dunia III, terutama dalam kasus Afrika, permasalahan kontemporer yang dihadapi Afrika adalah rapuhnya posisi negara dalam menjamin kedisiplinan ekonomi dan sosial dalam rangka menopang pembangunan ekonomi. Sebagai misal, William Reno (1995: 9-27) dalam studinya di Sierra Leone tentang relasi antara negara dan pasar menunjukkan bahwa

merebaknya *informal markets* di negara ini, dalam perspektif *state-centred approach*, menggambarkan tidak berfungsinya negara dan berlangsungnya proses pembusukan institusi negara (*state decay*). Peran negara kemudian diambil alih oleh 'institusi negara tandingan' (*shadow state*). Bahkan, dalam kasus India, Barbara Harriss-White (2003: 88-89) menggambarkan *shadow state* ini bukan saja dalam bentuk institusi informal di luar negara sebagaimana terjadi di Sierra Leone, tetapi juga hadir dalam bentuk informalitas bekerjanya negara di dalam institusi negara. Mekanisme pasar yang dikampanyekan dalam *good governance* ternyata dimanipulasi menjadi prosedur semu tanpa ada kapasitas negara untuk mendisiplinkannya.

Penutup

Tidak semua persoalan yang digambarkan di atas diakibatkan oleh kampanye *good governance* yang ditekankan pada '*sound development management*'. Namun, permasalahan tersebut berkembang sebagai akibat dari gagasan reformasi pemerintahan yang tidak mengalami kontekstualisasi secara memadai, gagasan reformasi yang terfragmentasi, dan gagasan reformasi yang tidak tumbuh dari pelaku-pelaku di lapis bawah. Tulisan ini juga tidak dimaksudkan untuk mengatakan bahwa tekanan eksternal tidak penting dalam agenda reformasi pemerintahan di Indonesia. Namun, agenda reformasi yang terjebak pada perubahan teknikalitas pemerintahan dan pada birokrasi proyek akan mengakibatkan agenda reformasi tersebut kehilangan roh dan tujuan akhir yang lebih bermakna bagi masyarakat.

Argumen yang menyatakan bahwa penjaminan hak-hak politik individu dan proses demokratisasi akan mendukung pengembangan pemerintahan yang baik tidaklah salah. Namun, paket ini harus dipadukan dengan hak-hak sosial dan ekonomi individu sebagai paket integratif yang tidak terpisahkan. Penjaminan hak sosial dan ekonomi ini tidak bisa diberlakukan sebagai produk dari *good governance* semata, tetapi harus menjadi bagian dari proses pengembangan pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, sebagaimana digagas oleh Mahbub ul Haq (Weiss 2000: 805), pengembangan pemerintahan yang baik perlu dipadukan dengan konsep *humane governance* yang "*mencakup good political, economic and civic governance*".

Gagasan lama yang berusaha untuk memadukan demokrasi dan pembangunan perlu untuk diperhitungkan kembali. Melalui apa yang disebutnya sebagai *democratic developmental state*, Gordon White (1995, 1998) juga Leftwich (1996) dan Sklar (1996) mencoba menjembatani keduanya. Memang, terdapat beberapa kasus yang menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan justru terjadi dalam sistem politik monolitik. Akan tetapi model *guided development* ini tidak pernah berhasil untuk menjaga keberlanjutan pembangunan. Oleh karena itu, demokratisasi perlu dilakukan, tetapi pada saat yang sama harus mampu untuk membangun '*an effective developmental state*' (White 1998: 29). Dalam terminologi yang digunakan oleh MacPherson (Sklar 1996: 35) adalah *developmental democracy*.

Argumen ini menggarisbawahi bahwa negara yang efektif adalah sangat penting untuk menjamin kepentingan masyarakat marjinal dan negara-bangsa dalam tata ekonomi dan politik dunia yang sangat anarkis di era liberalisasi dan globalisasi ini. Mengikuti kategori yang dibuat oleh Hadenius (2001: 246-253), negara yang kuat tetapi predator (*predatory state*) harus ditinggalkan. Namun demikian, negara yang lemah (*marginal state*) juga membahayakan. Oleh karena itu, model yang ditawarkan oleh Hadenius sebagai *interactive state* (2001: 253-264) menjadi menarik untuk dipertimbangkan. Dalam model ini, negara mempunyai posisi yang penting, berinteraksi secara intensif dengan masyarakat melalui mekanisme konstitusional, administratif dan kewargaan (*civic*), menjamin pembangunan ekonomi dan kesejahteraan sosial.

Gagasan ini perlu ditelusuri lebih jauh, dan perlu dikontekstualisasikan dengan potensi dan problema Indonesia kontemporer. Pada saat yang sama, gagasan ini perlu dijabarkan pada level yang lebih mikro dan instrumentatif. Teori-teori lapis menengah bahwa seperti *New Public Management*, *Entrepreneurial Government* dan beberapa teori lain perlu untuk segera dikaji dan dipertanyakan. Teori-teori yang sangat percaya pada kemujaraban mekanisme pasar, dan menempatkan masyarakat sebagai *customer* yang harus membeli pelayanan ini perlu dicarikan alternatif. Tawaran Janet Denhart dan Robert Denhardt (2003) tentang *The New Public Service* perlu untuk diperhitungkan sebagai inisiatif awal. Pada intinya, mempertahankan posisi individu sebagai *citizen* dan meminta pemerintah untuk lebih

bertanggung jawab menjamin hak-hak sosial dan ekonomi adalah vital, selain hak-hak politik.*****

Daftar Pustaka

- Abrahamsen, Rita (2000). *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. New York: Zed Books.
- Bakti, Andi Faisal, ed. (2000). *Good Governance & Conflict Resolution in Indonesia: From Authoritarian Government to Civil Society*. Jakarta: AIN Jakarta Press & Logos Publishing Co.
- Bartlett, Will & Julian Le Grand (1993). 'The Theory of Quasi-Market.' Dalam Will Bartlett & Julian Le Grand (eds.), *Quasi-Market and Social Policy*. Hamshire & London: MacMillan Press Ltd.
- Bintoro, (2002). *Reformasi Penyelenggaraan Good Governance dan Perwujudan Masyarakat Madani*. Jakarta: LAN.
- Denhardt, Janet V. & Robert B. Denhardt (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M.E.Sharpe.
- Dwipayana, AAGN Ari & Sutoro Eko. Ed. (2003). *Membangun Good Governance di Desa*, Yogyakarta: IRE Press.
- Dwiyanto, Agus dkk (2003). *Executive Summary: Governance Reform and Regional Autonomy in Indonesia*, Centre for Population and Policy Studies, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Goetz, Anne Marie & David O'Brien (1995). 'Governing for the Common Wealth? The World Bank's Approach to Poverty and Governance.' *IDS Bulletin*, Vol.26, No.2, April 1995, Sussex.
- Hadenius, Axel (2001). *Institutions and Democratic Citizenship*. New York: Oxford University Press Inc.

- Harris-White, Barbara (2003). *India Working: Essays on Society and Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hayami, Yujiro (2003). 'From the Washington Consensus to the Post-Washington Consensus: Retrospect and Prospect,' *Asian Development Review*, Volume 20 No.2.
- Hughes, Owen (1994). *Public Management and Administration*. New York: St. Martin Press.
- IMF (1997). *Good Governance: The IMF's Role*, Washington DC.
- Korten, David C. (2001). *When Corporations Rule the World: Second Edition*. Connecticut & San Fransisco: Berret-Koehler Publishers, Inc. & Kumarian Press.
- Leftwich, Adrian (1996). 'On the Primacy of politics in Development.' Dalam Adrian Leftwich (ed.), *Democracy and Development*. Cambridge: Polity Press.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Peters, Guy B. (2001). *The Future of Governing*. Kansas: University Press of Kansas.
- Reno, William (1995). *Corruption and State Politics in Sierra Leone*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1996). 'The New Governance: Governing Without Government.' *Political Studies* Volume 44, No. 4.
- Sklar, Richard L.(1996). 'Towards a Theory of Developmental Democracy.' Dalam Adrian Leftwich (ed.). *Democracy and Development*. Cambridge: Polity Press.
- Suhardono, Edi (2001). *Good Governance: Untuk Daulat Siapa?* Forum LSM DIY-Yappika, Yofyakarta.

- Sulistiyani, Ambar Teguh (2004). *Memahami Good Governance dalam Perspektif Sumberdaya Manusia*. Yogyakarta: Gava Media.
- UN Discussion Paper II (1997). *Reconceptualising Governance*, United Nations and Development Programme
- UNDP (1997). *Reconceptualising Governance*, Discussion Paper 2, New York, January 1997.
- Weiss, Thomas (2000). 'Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges.' *Third World Quarterly Journal of Emerging Areas*, Volume 21 No.5 October 2000.
- White, Gordon (1995). 'Towards a Democratic Developmental State.' *IDS Bulletin*, Vol.26, No.2, April 1995.
- White, Gordon (1998). 'Constructing a Democratic Developmental State. Dalam Mark Robinson & Gordon White, (eds.). *The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Design*. Oxford: Oxford University Press.