

TEORI DAN ISU PEMBANGUNAN

Deysi Livy Natalia Tampongangoy¹

ABSTRACT

The main study public administration which one dimensions the public policy will relating to the formulation, implementation and evaluation public policy. In the formulation of public policy, public administration officials deeply involved, but the not within the public administration but are in the political.

Government the intervening centralistic too much to affairs the community cause the attitudes and behavior each other do not believe between the community and the government, in turn would weaken social capital.

In this era of information by sophistication telecom technologies appear a new tendency, the house could be a place of worked so as time together husband and wife and children become more long and possibly more intense. So also the relationship between neighbourhood could more familiar.

Growing the residents (civil society) will become social capital. Social capital thrives on citizens, and residents also gives democracy. Social capital must be considered character. Social capital chosen to social capital caused no great disruption.

In terms of social character capital could be clearly seen at the elite. As we at together that governance have 3 domain namely: state, businesses and citizens.

Keywords: public administration, social capital, policy

¹ Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Publik Fispol Unsrat

Berbicara pembangunan bagi Program Studi Magister Ilmu Administrasi, bidang kajian utama administrasi publik yang salah satu dimensinya kebijakan publik akan berkaitan dengan perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan publik. Dalam proses perumusan kebijakan publik, pejabat administrasi publik sangat terlibat, tetapi penempatannya bukan berada dalam wilayah administrasi publik melainkan berada dalam wilayah politik. Pejabat dan lembaga politik yang menetapkan kebijakan publik. Setelah kebijakan publik ditetapkan dan mengikat warga negara, semua warga masyarakat, semua lembaga yaitu lembaga negara, lembaga administrasi publik, lembaga dunia usaha dan lembaga masyarakat termasuk Unswagati. Mereka semua terlibat dalam pelaksanaan kebijakan publik sesuai *core* bisnisnya. Begitu pula dalam evaluasinya tidak hanya melibatkan badan/lembaga

administrasi publik, melainkan dapat dilaksanakan pula oleh semua lembaga yang kredibel dalam melakukan evaluasi.

Hal-hal tersebut diperkuat dengan dikembangkannya pelaksanaan konsep *governance* yang diterjemahkan "Kepemerintahan" bukan "Pemerintahan", yang mempunyai 3 domain yaitu: *State*, Dunia Usaha, dan *Civil Society*.

Dalam perkuliahan guna mendukung administrasi publik dan dimensi kebijakan publik dibahas teori ilmu ekonomi yang berkaitan dengan pertumbuhan linear, perubahan struktural dari agraris menjadi industri, teori *trickledown effect*, aliran neo klasik dan sebagainya. Adapun isu yang dibahas antara lain isu kemiskinan yang melahirkan kebijakan pemerintah, memperhatikan golongan ekonomi lemah, pengembangan industri kecil dan menengah, pembangunan desa tertinggal. Isu lingkungan hidup yang menghasilkan kebijakan pem-

bangunan berwawasan lingkungan dengan strategi pembangunan berkelanjutan. Isu gender yang melahirkan pembangunan berwawasan gender yang berorientasi bahwa perempuan dan laki-laki mempunyai kesempatan yang sama dalam berperan sesuai kompetensinya dan fitrahnya. Isu demokrasi dan desentralisasi yang melahirkan kebijakan pembagian kewenangan dengan daerah.

Pada kesempatan saat ini akan dikemukakan Tesis Baru, bukan teori ekonomi, tetapi tesis yang berkaitan dengan teori politik dan teori sosial, yaitu tesis yang dikemukakan oleh Samuel R Huntington dalam bukunya *"The Clash of Civilization and The Remaking of World Order (1996)"* dan tesis yang dikemukakan oleh Francis Fukuyama dalam bukunya *"The Great Disruption (1999)"*.

Selanjutnya saya mencoba untuk menyarankan sikap dan

perilaku yang hati-hati dalam arah melahirkan isu dan apalagi kebijakan yang berkaitan dengan ke-2 tesis tersebut.

Seorang peneliti, pemikir dan penulis Negara Amerika Serikat John Naisbit dalam bukunya "GLOBAL PARADOX" mence-tuskan tesis bahwa dalam globalisasi terjadi paradoks yaitu menguatnya bagian-bagian dari sistem. Guna menjelaskan tesis tersebut antara lain ditunjukkan bukti terpecahnya Negara USSR dan Yugoslavia. Tesis ini cukup merangsang kekhawatiran bangsa-bangsa di dunia. Saat ini seorang peneliti, pemikir dan penulis Negara Amerika Serikat Samuel R Huntington mence-tuskan tesis yang cukup merangsang kekuatiran bangsa-bangsa di dunia, dengan bukti-bukti kejadian di wilayah bangsa-bangsa bekas Negara Yugoslavia dan wilayah bangsa-bangsa bekas Negara USSR.

Menurut Huntington anca-man terbesar terhadap per-

damaian dunia adalah apabila terjadi benturan peradaban. Ada 6 alasan mengapa bisa terjadi benturan antara peradaban:

Pertama, perbedaan di antara peradaban tidak saja nyata, tetapi sangat mendasar, dalam pandangannya, masyarakat dengan pandangan hidup yang berbeda dipastikan memiliki perbedaan pandangan tentang relasi, baik antara Tuhan dengan manusia, individu dengan kelompok, kota dengan bangsa, orang tua dengan anak-anak, maupun suami dengan istri. Hal itu terjadi seiring dengan berbedanya pandangan mengenai pentingnya kerabat dalam hak dan kewajiban, kebebasan dan otoritas, persamaan dan hierarki.

Kedua, dunia semakin mengecil, interaksi di antara masyarakat dan peradaban yang berbeda terus meningkat. Semakin interaksi ini berlangsung intensif, semakin menguat

kesadaran akan peradaban sendiri dan semakin sensitif terhadap perbedaan antara peradaban yang ada dengan peradaban lain.

Ketiga, proses modernisasi ekonomi dan perubahan sosial di seluruh dunia telah mengakibatkan tercerabutnya masyarakat dari akar-akar identitas-identitas lokal yang telah berlangsung lama. Ketercerabutan ini menyisakan ruang kosong yang kemudian diisi oleh identitas agama, seringkali dalam gerakan berlawanan "Fundamentalis".

Keempat, semakin berkembangnya kesadaran peradaban (*civilization consciousness*) akibat peran ganda dunia barat. Di satu sisi dunia barat sedang berada pada puncak kekuasaannya, di sisi lain, sebagai reaksi balik atas hegemoni barat tersebut, kebalikannya masyarakat non barat berkonsentrasi pada akar-akar peradabannya.

Kelima, karakteristik dan perbedaan kultural yang terjadi di antara peradaban barat dan non barat semakin mengeras. Hal ini menyebabkan semakin sulitnya kompromi dan upaya-upaya perbaikan hubungan di antara peradaban dalam kerangka kultural dibandingkan upaya mengkompromikan karakteristik dan perbedaan politik serta ekonomi.

Keenam, regionalisme ekonomi yang semakin meningkat (pengantar Penerbit Qalam ; IX-X).

Di dunia ini ada 9 peradaban besar yaitu : Barat, Konfusius, Jepang, Islam, Hindu, Slavik, Ortodoks, Amerika Latin dan Afrika. Potensi konflik yang akan mendominasi dunia masa datang bukan karena perbedaan diantara 9 peradaban tersebut, tetapi perbedaan antara peradaban barat dengan peradaban lainnya. Sedangkan potensi konflik paling besar yang akan

terjadi adalah antara Barat dengan koalisi Islam-Konfusius, hal itu terlihat dari 3 gejala :

1. Dalam keyakinan orang Amerika Serikat dan Eropa Barat, budaya barat bersifat universal, patut diadopsi oleh bangsa-bangsa lain; nilai dan institusinya tinggi, mencehkan, liberal, rasional dan modern. Sedangkan menurut pandangan orang timur, budaya barat melahirkan sikap dan perilaku yang salah, immoral dan berbahaya.
2. Hegemoni Barat dan Arogansi Barat berhadapan dengan Intoleransi Islam dan Fanatisme Konfusianis serta "Arogansi" Tionghoa.
3. Ada kedekatan kultural antara budaya Islam dengan budaya Konfusius. Dengan kedekatan kultural tersebut selanjutnya bisa kurang diperhatikan karena kenyataan harus bersatu melawan hegemoni Barat.

Berdasarkan spekulasi pemi- kirannya Huntington mempe- ringatkan Barat agar siap siaga menghadapi perang antar pera- daban dan memperingatkan masyarakat dunia bahwa dam- pak dunia yang makin me- nyempit akan terjadi kesalah- pahaman, berbagai ketegangan dan bencana, maka perdamaian dunia masa depan bergantung kepada pengertian dan kerja sama tokoh-tokoh politik, tokoh- tokoh spiritual di seluruh dunia, agar bangsa-bangsa bisa hidup berdampingan secara damai.

Dalam buku "*The Great Disruption*", Francis Fukuyama menyajikan data yang kaya sekali dengan analisis yang tajam dari berbagai sudut pandang ilmu sehingga terasa dalam meringkaskan gagan- nya akan banyak materi yang hilang. Di Amerika Serikat dan negara-negara barat yang maju dalam tahun 1960-an terjadi *Great Disruption*, perubahan dramatis yang menimbulkan

kekacauan besar dengan gejala- gejala sebagai berikut:

- Angka perceraian meningkat
- Kumpul kebo, hidup bersama di luar pernikahan meningkat
- Banyak terjadi seks di luar pernikahan
- Angka kejahatan meningkat
- Orang kurang percaya terhadap lembaga-lembaga masyarakat, lebih tidak per- caya lagi terhadap lembaga- lembaga publik.

Tatanan sosial betul-betul hancur, ikatan sosial melemah, budaya individualisme tidak terkendali. Selain terjadi hal-hal yang buruk tersebut pada tahun 1970-an, bermunculan *Civil Society*.

Gejala-gejala di atas mem- punyai hubungan dengan kenyataan lain yaitu :

1. Tidak seperti di era pertanian, rumah yang berfungsi sebagai tempat tinggal dan tempat berkumpul keluarga yaitu anak-anak dan istri tidak jauh dari tempat kerja, pada era

industri, tempat kerja jauh dari tempat tinggal keluarga, hal itu memberi kesempatan dan merangsang terjadinya seks di luar pernikahan.

2. Kesehatan membaik, angka harapan hidup meningkat, bagi wanita setelah waktu menopause masih mempunyai waktu panjang. Lebih-lebih lagi dengan teknologi pengaturan kelahiran dan merencanakan memiliki anak hanya 2 atau 1, waktu mengasuh anak bagi wanita menjadi pendek, sehingga mempunyai waktu luang dalam hidupnya yang lebih panjang lagi. Ke-2 peluang waktu yang panjang tadi ditambah dengan pendidikan yang cukup mendorong wanita untuk bekerja.

Wanita yang bekerja mempunyai penghasilan. Dengan demikian keluarga tidak hanya bergantung kepada penghasilan suami. Peran suami/laki-laki dalam mem-

beri nafkah kepada keluarga menjadi mengecil.

Pada titik yang lebih jauh wanita tidak terlalu bergantung pada laki-laki mereka bisa menjadi *single parents*.

3. Setelah negara-negara Barat selesai perang (Perang Dunia II) terjadi *Baby Boom*. Pada tahun 1960-an sampai 1970-an generasi *Baby Boom* berumur antara 14-25 tahun. Dalam umur-umur tersebut sangat rawan dalam melakukan kejahatan.
4. Perilaku kurang bermoral pimpinan masyarakat dan pejabat publik mengakibatkan kurang percayanya anggota masyarakat terhadap lembaga-lembaga masyarakat dan lembaga-lembaga publik.
5. Tahun 1960/70-an adalah masa transisi dalam ingatan dari era ekonomi industri ke era ekonomi informasi.

Dengan penelusuran lebih dalam terhadap kenyataan-kenyataan di atas terungkap

bahwa *Great Disruption* terjadi karena melemahnya kapital sosial. Apa yang disebut kapital sosial? Kapital sosial adalah serangkaian jaringan dan norma informal suatu kelompok yang memungkinkan negosiasi, koordinasi dan kerja sama di antara mereka. Seperti halnya kapital fisik (jalan, jembatan, dam, saluran air, bangunan sekolah, rumah sakit, puskesmas, dan sebagainya) dan kapital manusia (*human capital* yaitu: keterampilan, keahlian, kompetensi dan sebagainya) serta kapital sosial bisa menghasilkan kesejahteraan masyarakat. Kapital manusia dan kapital fisik bisa membuat senjata perang untuk memerangi bangsa lain, kapital sosial pun bisa melahirkan sikap dan perilaku tidak percaya kepada kelompok lain.

Kapital sosial pun harus diperhatikan karakternya. Kapital sosial yang dipilih harus kapital sosial yang tidak menyebabkan *Great Disruption*, kemudian bisa disebarkan kepada seluruh

kelompok. Mengapa terjadi melemahnya kapital sosial? Guna mengembangkan hal-hal yang penting terutama perkembangan pasar, kapitalisme memproduksi norma-norma yang aneh yang melanggar norma-norma yang mapan, menentang standar komunitas dan mempertanyakan otoritas.

Begitu pula pemerintah yang sentralistis yang turut campur terlalu banyak terhadap urusan masyarakat menimbulkan sikap dan perilaku saling tidak percaya antara masyarakat dan pemerintah, pada gilirannya akan melemahkan kapital sosial.

Apa yang menguatkan kapital sosial? Kapitalisme pun menciptakan norma jaringan yang melahirkan organisasi baru dalam perusahaan. Pada gilirannya bisa melahirkan kapital sosial baru. Begitu pula pemerintah bisa memproduksi kapital sosial dengan memasukkan nilai-nilai kultural kedalam pendidikan. Dalam era informasi dengan kecanggihan teknologi tele-

komunikasi muncul kecenderungan baru, yaitu rumah tempat tinggal bisa menjadi tempat bekerja sehingga waktu bersama-sama suami istri dan anak-anak menjadi lebih lama dan mungkin lebih intens. Begitu juga hubungan antar tetangga bisa lebih akrab.

Hal lain yang lebih utama tumbuhnya masyarakat warga (*civil society*) akan melahirkan kapital sosial. Kapital sosial tumbuh subur dalam warga masyarakat, dan warga masyarakat juga menyuburkan demokrasi.

Setelah memperhatikan kedua tesis di atas, apakah perlu segera memunculkan isu untuk kebijakan publik? Jawabannya nanti dulu. Pahami dan renungkan dalam-dalam, perhatikan kondisi dan situasi bangsa Indonesia dahulu matang-matang ? Kalau begitu apa gunanya memahami kedua tesis tersebut ? Kita perlu memahami ke-2 tesis tersebut paling tidak jangan sampai

ketinggalan informasi, karena saat ini kita berada dalam era informasi.

Tetapi sebagai bahan renungan perlu kita perhatikan bahwa Presiden negara Amerika Serikat George W. Bush dalam langkah-langkahnya di Afghanistan, Irak, selalu memihak Israel dalam menghadapi Palestina, mengecam Cina mengenai HAM, selalu memihak Taiwan dalam menghadapi RRC, banyak yang sesuai dengan tesis Huntington. Dalam hal kapital sosial pun, harus kita sadari bahwa dalam lingkungan masyarakat Indonesia ada terjadi pemudaran dan perlu dicari pula karakter kapital sosial untuk mewujudkan *governance* yang sehat. Kita perhatikan ilustrasi berikut : orang kampung, orang desa yang mengadu nasib ke kota besar kemudian berhasil ; pada waktu pulang kampung mereka sekeluarga mendapat pujian, sanjungan, komentar, bahkan celaan dan omelan terhadap mode

pakaiannya, cara berdandan, cara menggunakan kekayaannya dan sebagainya. Hal-hal tersebut adalah penampakan dari gejala beroperasinya kapital sosial. Orang-orang sukses tersebut banyak yang merasa terusik dengan perlakuan teman-teman, tetangga-tetangga, saudara-saudara sekampungnya tersebut. Hal itu berarti kapital sosial kampung/desanya batin orang-orang sukses tersebut telah memudar. Padahal komentar-komentar tersebut biasanya sesuai norma-norma informal kehidupan yang berlaku di kampung tersebut. Tidak hanya berhenti disitu, bagi orang-orang muda kampung/desanya keluarga maju tersebut akan menjadi *reference* dalam rneniti karir hidupnya termasuk didalamnya mengikuti gaya dan penampilannya. Padahal orang maju tersebut norma-normanya sudah kurang sesuai dengan norma-norma kehidupan kampung/desanya, yang berarti berada dalam kapital sosial yang

melemah. Dalam dirinya hidup nilai-nilai perkotaan yang bergaya barat. Memang kehidupan di kota besar hampir didominasi oleh budaya barat, untung dalam masyarakat Indonesia saat ini masih ada lembaga RT dan RW. Meskipun dalam kenyataannya dibentuk dengan campur tangan dari atas, dalam hal ini pemerintah, tetapi dalam realita kehidupannya RW dan RT adalah masyarakat warga pemelihara kapital sosial dan berfungsi pula menjadi pencipta dan pengembang kapital sosial.

Dalam hal karakter kapital sosial dapat kita lihat dengan jelas pada tingkat elit. Sebagaimana kita maklum bersama bahwa *governance* mempunyai 3 domain yaitu : State, Dunia Usaha dan Warga Masyarakat. Sebagaimana dikemukakan oleh Woolcock dan Narayan dalam melakukan koordinasi dan negosiasi di antara ke-3 domain tidak cukup dan tidak hanya berdasarkan peraturan-peraturan dan nilai-nilai formal, tetapi juga

harus ada kapital sosial yang menghubungkannya. Bagaimana yang terjadi sekarang ini ? Hubungan antara pemerintah (lembaga dan atau orang) dengan perusahaan (lembaga dan atau orang) tentu saja yang menguntungkan dan baik buat masyarakat, tetapi juga banyak yang muncul di media massa justru yang merugikan masyarakat yaitu kerjasama untuk korupsi, secara lebih luas adalah KKN. Hubungan antara perusahaan (lembaga dan atau orang) dengan masyarakat warga (lembaga dan atau orang) juga mungkin banyak yang baik untuk publik, tetapi banyak yang muncul dipermukaan gejala uang sogok, hadiah, pekerjaan, agar tidak ribut memasalahkan polusi, perilaku tidak manusiawi, terlanggarnya aturan-aturan kerja dan sebagainya. Sedangkan masyarakat dalam keadaan terugikan dan publik tidak terlayani. Hubungan antara warga masyarakat dengan peme-

rintah pun sama dengan hubungan antara masyarakat warga dengan perusahaan, hanya dalam masalah yang berbeda seperti kesalahan prosedur, ketidakadilan dalam membagi, KKN dan sebagainya.

Mengenai masalah karakter kapital sosial ini bukan hanya berada pada tingkat elit, pada tingkat akar rumput pun ada. Kapital sosial jangan sampai melemah, harus berkembang terus. Nilai-nilai yang mengganggu persatuan dan kesatuan bangsa, nilai-nilai yang mengarah kepada mendorong terjadinya KKN, nilai-nilai yang mengarah kepada terjadinya hal-hal yang mengganggu atau merugikan kepentingan publik harus segera diganti dengan nilai-nilai yang akan menghasilkan hal-hal yang baik dan lebih baik. Jangan sekadar dihilangkan, tetapi harus diganti. Kalau hanya sekadar dihilangkan bisa terjadi kekosongan.

Daftar Pustaka

- Fakuyama, Francis, 2003, *The Great Disruption*, Profilebooks London.
- M. Irfan Islami, 2003, *Prinsip-prinsip Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Samuel P.Huntington, 1996, *The Clash Of Civilizations And The Remaking Of World Order*.
- Solichin Abdul Wahab, 2004, *Analisis Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Woolcock Michael and Narayan Deepa, 2000, *Sosial Capital : Application for Development, Theory, Research and Policy*. Final version submitted to the World Bank Research Observer, to be published in Vol 15 (2).