

## KOPRODUKSI DAN SINERGISME: PERGESERAN PARADIGMA DALAM PELAYANAN PUBLIK<sup>1</sup>

Rusydi Syahra<sup>2</sup>

---

### *Abstract*

*This article seeks to discuss a shift in paradigm in public service policy from full government responsibility toward the larger participation of civil society in public service provision. The dominant paradigm is that conventionally the government positions itself as the provider of services, whereas the people perceive themselves as the beneficiaries because as the tax payers they assume every right to enjoy the services. However this paradigm has been challenged by the fact that in recent development the governments in many countries have shown their inability to shoulder the full responsibility in public services and have rendered part of the responsibility to the communities. A number of studies conducted in these countries concluded that there is a tendency toward an increase in civic engagement in the forms of coproduction and synergy between the government and the communities in service provision. Recent government policies in several municipalities in Brazil that allow citizens' participation in the planning, budgeting, implementing and monitoring many kinds of public services are provided as an example to show that a new paradigm is being adopted to replace the old one. In Indonesia, despite a longtime recognition of community participation in development in the form of swadaya masyarakat or community contribution in development, in most instances the government still perceives itself as the sole benefactor of public services. Some structural and cultural problems must be addressed before the new paradigm can be fully adopted in this country.*

---

<sup>1</sup> Tulisan ini adalah revisi dari makalah yang pertama kali dipersiapkan untuk Seminar Kerjasama dan Kemitraan dalam Pengelolaan Perkotaan yang Berkelanjutan, yang diselenggarakan di Hotel Aryaduta, Jakarta, atas kerjasama Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Jerman (Urban Quality/GTZ), pada hari Senin, 13 Desember 2004.

<sup>2</sup> Peneliti pada Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB) LIPI.

## Pengantar

Tulisan ini dimaksudkan sebagai sumbangan pikiran dalam rangka upaya peningkatan pelayanan publik oleh pemerintah kota dan kabupaten. Dalam berbagai jenis pelayanan publik memang telah dilakukan kemitraan dan kerjasama yang dianggap saling menguntungkan antar pemerintah kota dan kabupaten yang terlibat. Kerjasama antara beberapa pemerintah daerah yang bertetangga di Indonesia sebenarnya sudah mulai terjalin sejak puluhan tahun yang lalu, yang diawali oleh Pemda DKI Jakarta dengan Kabupaten Bogor, Tangerang dan Bekasi, yang dikenal dengan sebutan Jabotabek. Mengikuti model kerjasama Jabotabek beberapa tahun kemudian di Jawa Timur terbentuk pula kerjasama dalam pembangunan antara pemerintah kabupaten Gersik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo dan Lamongan, yang disingkat dengan nama Gerbang Kertosusila. Akhir-akhir ini bermunculan banyak lagi kerjasama antara pemerintah kota dan kabupaten yang bertetangga. Hal ini didorong oleh semangat untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dengan hasil yang lebih baik dan tuntutan terhadap pelayanan publik yang semakin meningkat.

Selain kerjasama antara pemerintah daerah itu, yang tidak kurang pentingnya adalah kerjasama antara pemerintah kota dan kabupaten dengan masyarakat dan pelaku ekonomi yang menjadi obyek pelayanan. Walaupun tugas dan fungsi pelayanan publik merupakan kewenangan dan tanggungjawab pemerintah daerah, namun dengan prinsip partisipasi masyarakat sebagai salah satu pilar pemerintahan yang baik atau *good governance*, masyarakat sebenarnya perlu dilibatkan lebih jauh dalam kegiatan penyediaan pelayanan, mulai dari tahapan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan, bahkan juga pendanaan. Dengan demikian paradigma dominan yang selama ini cenderung memandang pelayanan publik menjadi kewajiban dan tanggungjawab penuh pemerintah, sementara masyarakat berada di pihak yang pasif, yang hanya menunggu dan menagih untuk mendapat pelayanan, tampaknya perlu dikaji ulang. Adanya sinergi antara pemerintah daerah dan masyarakat sipil memungkinkan kualitas pelayanan menjadi lebih meningkat, karena masyarakat sendiri turut mengawasi pelaksanaannya.

Tulisan ini terlebih dahulu memaparkan prinsip-prinsip *good governance*, sinergisme dan koproduksi yang dianggap sebagai landasan

pemikiran konseptual dalam perencanaan dan pelaksanaan pelayanan publik pada khususnya, dan pembangunan masyarakat pada umumnya. Kemudian akan diberikan beberapa beberapa contoh kerjasama antara pemerintah daerah yang bertetangga yang muncul sejak kebijakan otonomi daerah diberlakukan. Selanjutnya dengan mengambil contoh pengalaman beberapa negara yang berhasil mengatasi berbagai kesulitan dalam memberi pelayanan umum akan diperlihatkan bahwa kunci keberhasilan itu memang terletak pada kemampuan untuk menciptakan sinergi antara pemerintah dengan masyarakat dan pelaku ekonomi setempat. Dengan demikian terjadi pergeseran paradigma yang tidak lagi menempatkan pelayanan sebagai beban pemerintah sepenuhnya, tetapi dipikul bersama melalui sinergi antara pemerintah, masyarakat dan pelaku usaha. Banyak contoh yang dapat dikemukakan mengenai sinergisme ini, tetapi dalam tulisan singkat ini yang dapat dikemukakan hanya pengalaman Brazil, yang belakangan ini juga menjadi model yang mulai ditiru oleh beberapa negara, baik di Amerika Latin sendiri maupun di bagian dunia lainya. Beberapa kunci keberhasilan untuk mencapai sinergisme itu adalah terlaksananya prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, yang didukung oleh modal sosial yang unggul dari semua *stakeholder* yang terlibat dalam pelayanan publik, serta kemauan kuat untuk melakukan koproduksi.

### **Reformasi menuju good governance**

Tahun 1998 merupakan sebuah momentum bagi bangsa kita dalam memulai era reformasi menuju masyarakat madani. Demikian pentingnya arti reformasi ini sehingga Presiden B.J. Habibie pada waktu itu memandang perlu mengeluarkan sebuah keputusan tentang pembentukan Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani yang bertugas menyusun konsep guna melakukan perubahan di bidang politik, ekonomi dan sosial dan budaya yang diarahkan untuk mencapai masyarakat madani. Namun Tim yang dibentuk dengan Keppres Nomor 12 Tahun 1999, yang anggotanya terdiri dari lebih seratus orang pakar dari berbagai bidang, itu ternyata tidak dapat membendung derasnya tuntutan masyarakat yang menghendaki dilakukannya perubahan secara cepat di berbagai bidang. Bahkan Habibie sendiri tidak sempat mewujudkan gagasan tentang masyarakat madani yang diprakarsainya karena harus lengser dari jabatan sebagai kepala negara tidak lama kemudian.

Gagasan tentang masyarakat madani sebagai sebuah wacana kemudian seolah-olah tenggelam di tengah tuntutan reformasi yang lebih nyata, yakni berupa langkah-langkah konkrit dari pemerintah untuk memperbaiki kembali kehidupan masyarakat luas yang mengalami degradasi akibat krisis moneter dan ekonomi yang berkepanjangan, kehidupan di bidang politik yang lebih demokratis, serta tuntutan untuk mendapatkan bagian yang lebih adil dari kekayaan alam oleh warga masyarakat di berbagai daerah. Sehubungan dengan yang terakhir ini maka tuntutan yang kemudian lebih mencuat ke permukaan adalah kewenangan mengurus daerah sendiri secara otonom yang lebih memungkinkan terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Hak untuk menjalankan pemerintahan daerah secara lebih otonom itu kemudian memang sudah diberikan melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang mulai diberlakukan sejak tanggal 1 Januari 2001, yang kemudian telah diperbarui dengan keluarnya Undang-undang No. 32 dan Undang-undang Nomor 33 tahun 2004.. Namun keterbatasan wawasan dan kemampuan SDM yang ada telah menyebabkan kebijakan otonomi daerah mengalami banyak kendala dan menimbulkan berbagai eksekusi yang tidak diharapkan dalam pelaksanaannya. Guna mengatasi berbagai kelemahan dalam pelaksanaan otonomi daerah ini maka pemerintah memandang perlu menerapkan beberapa prinsip untuk menjalankan pemerintahan yang baik atau *good governance*<sup>3</sup>.

Pemberian kewenangan yang lebih besar dalam rangka Undang-undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengandung makna bahwa setiap pemerintah provinsi, kabupaten dan kota daerah diharapkan memiliki kemampuan dan kemandirian dalam

---

<sup>3</sup> Seperti dikatakan N.V.Lam, kepala Bidang Analisis Kecenderungan Sosio-ekonomi, ESCAP (2002) sejak bulan Juli 1997, banyak tulisan muncul dan pertemuan-pertemuan yang diadakan di berbagai negara di Asia dengan fokus menelaah berbagai kelemahan dalam tata pemerintahan yang ada di masing-masing negara. Selanjutnya dalam kesempatan tersebut diajukan berbagai rekomendasi untuk mengatasi dampak krisis ekonomi dan mereformasi kebijakan dan kelembagaan. Sekalipun, menurut Lam, diajukan berbagai alasan tentang kelemahan dalam tata pemerintahan, termasuk yang disebabkan banyaknya kasus KKN, namun diakui bahwa peraturan perundangan yang ada saja tidak cukup untuk meningkatkan standar kualitas tata pemerintahan. Oleh karena itulah kemudian masing-masing negara menyusun dan menerapkan prinsip-prinsip *good governance* atau pemerintahan yang baik, baik untuk sektor publik maupun swasta.

meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah masing-masing. Daerah diberi wewenang untuk mengatur, merencanakan dan melaksanakan sendiri berbagai kegiatan pembangunan serta mengelola berbagai sumber pendapatan asli daerah (PAD) untuk pembiayaannya.

Perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi ke otonomi menghendaki adanya perubahan dalam paradigma berpikir pada aparat pemerintah baik di tingkat pusat dan terutama di daerah. Aparat pemerintah pusat diharapkan tidak melakukan intervensi dalam berbagai urusan yang, berdasarkan kedua Undang-undang tersebut di atas, kewenangannya sudah diserahkan kepada pemerintah daerah. Di sisi lain pemerintah daerah juga sudah seyogyanya mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat, baik dalam banyak hal yang menyangkut kegiatan rutin maupun pembangunan, terutama yang berkaitan dengan pengadaan dana untuk pembiayaannya.

Sebagai pedoman untuk melaksanakan perubahan paradigma itu beberapa prinsip mengenai pemerintahan yang baik atau *good governance* telah disepakati dan diharapkan digunakan secara optimal oleh aparat pemerintah dalam rangka mencapai tujuan otonomi daerah itu. Terdapat berbagai definisi pemerintahan yang baik, yang mengandung beberapa unsur normatif dan preskriptif. Namun pada dasarnya pemerintahan yang baik mengacu pada pengertian mengenai bagaimana sebaiknya kekuasaan dan kewenangan dijalankan. Sejauh mana pemerintahan yang baik telah dilaksanakan dapat diukur dengan beberapa kriteria, termasuk: penegakan hukum, akuntabilitas dalam anggaran belanja dan keuangan, transparansi dalam penyusunan kebijakan dan anggaran, supervisi pelaksanaan kegiatan dan tingkat pencapaiannya, serta partisipasi masyarakat dan *stakeholder* pada umumnya dalam pemerintahan<sup>4</sup>.

Dengan adanya berbagai kriteria pemerintahan yang baik ini pemerintah daerah sebenarnya telah memiliki pedoman yang lebih jelas dalam meningkatkan kinerja guna mencapai kemandirian sesuai dengan

---

<sup>4</sup> Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik ini dirumuskan dalam sebuah seminar yang dihadiri oleh sejumlah pejabat pemerintah pusat, pemerintah daerah dan beberapa organisasi masyarakat sipil (OMS) pada bulan Mei 2001. Terdapat sepuluh prinsip pemerintahan yang baik yang disepakati, yakni (1) partisipasi, (2) penegakan hukum, (3) transparansi, (4) kesetaraan, (5) daya tanggap atau *responsiveness*, (6) visi, (7) akuntabilitas, (8) supervisi, (9) efisiensi dan efektivitas, dan (10) profesionalisme. Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI) dan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) adalah dua organisasi yang pertama kali mengadopsi prinsip-prinsip pemerintahan baik ini.

tujuan kebijakan otonomi daerah. Fungsi pelayanan terhadap kebutuhan publik akan dapat dijalankan secara lebih baik, karena instansi yang ada di daerah mulai menggunakan acuan standar pelayanan minimum (SPM). Apabila SPM ini dapat terlaksana dengan baik pada akhirnya masyarakat akan dapat merasakan bahwa otonomi daerah memang ada manfaatnya guna meningkatkan kesejahteraan mereka.

Namun permasalahan yang segera muncul adalah bahwa seberapa jauh aturan-aturan yang bersifat normatif dapat dijalankan sangat tergantung pada para pejabat dan petugas yang menjadi pelaksananya. Berbagai latar belakang sosial, kultural, kondisi ekonomi yang ada, serta wawasan yang dimiliki aparat pemerintah, turut mewarnai bagaimana dan sejauh mana segala aturan itu mereka laksanakan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa faktor sosial dan budaya sangat menentukan keberhasilan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Menggunakan konsep modal sosial, pemahaman terhadap pentingnya rasa kebersamaan untuk mencapai tujuan bersama sebagai warganegara (*civic engagement*) mutlak diperlukan oleh aparat pemerintah daerah untuk dapat memberikan pelayanan yang semakin optimal kepada masyarakat.

Modal sosial memang dapat diartikan secara singkat sebagai kepedulian (*care*) atau rasa simpati (Robison et al., 2002:5). Untuk meningkatkan kepedulian akan kepentingan bersama dan simpati terhadap sesama itulah teori modal sosial memandang penting adanya tiga pilar utama, yakni (1) upaya membina jaringan hubungan (*network of relations*) yang baik dengan berbagai pihak. Adanya hubungan baik itu memungkinkan terciptanya (2) rasa saling percaya (*mutual trust*), yang pada gilirannya akan menciptakan (3) sikap dan kebiasaan untuk saling menghargai dan saling membantu (*norms of reciprocity*), sehingga pada akhirnya bisa terjalin kerjasama untuk mengatasi segala masalah yang menyangkut kepentingan bersama (Putnam, 1993a).

Pada tingkat mikro, modal sosial diartikan sebagai jaringan hubungan yang dimiliki orang-orang secara individu. Seseorang mendapatkan manfaat karena mengenal orang-orang lain dengan siapa ia membentuk jaringan hubungan. Jaringan itu memberikan akses untuk bertukar informasi, memperkuat kesepakatan dan memusatkan perhatian pada visi dan tujuan bersama. Pada level makro pemerintah pusat dan pemerintah daerah bisa memiliki modal sosial yang mempengaruhi tingkat pertumbuhan demokrasi dan ekonomi. Modal sosial pada tingkat

ini dapat diartikan sebagai struktur sosial yang menunjang efektivitas pemerintah daerah melalui tradisi partisipasi masyarakat dalam pemerintahan (*civic engagement*). Seperti telah disebut di atas partisipasi masyarakat ini termasuk sebagai salah satu prinsip *good governance*.

### **Koproduksi dan Sinergisme**

Partisipasi masyarakat sebagai salah satu prinsip dalam pemerintahan yang baik mengandung arti bahwa masyarakat menganggap fungsi pelayanan publik tidak seyogyanya dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah, tetapi masyarakat sendiri juga turut berperan serta agar pelayanan itu bisa memberi hasil yang optimal. Dalam teori modal sosial keikutsertaan masyarakat dalam pelayanan itu disebut dengan istilah koproduksi. Istilah koproduksi dalam literatur tentang modal sosial diperkenalkan oleh seorang pakar bernama Elinor Ostrom dalam sebuah artikel ilmiah berjudul “*Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*” (Ostrom, 1996). Koproduksi, menurut Ostrom, ialah suatu proses yang mencerminkan adanya peran aktif suatu kelompok masyarakat dalam penyediaan barang dan pelayanan yang ditujukan untuk kepentingan mereka. Adanya peran aktif itu menunjukkan bahwa masyarakat tidak hanya bersikap untuk dilayani tetapi ikut berpartisipasi melakukan segala hal yang menyangkut kepentingan ekonomi, sosial, politik dan budaya, serta kepentingan lain-lain demi kesejahteraan hidup mereka sebagai kelompok sosial. Istilah koproduksi dimunculkan Ostrom untuk memperlihatkan hubungan potensial yang dapat dimanfaatkan antara pemberi jasa yang “resmi” (seperti polisi yang bertugas menjaga keamanan, guru yang mengajar di sekolah, dan pegawai puskesmas yang memberi pelayanan kesehatan, dan sebagainya) dengan warga yang menginginkan lingkungan tempat tinggal yang aman, anak didik yang pandai dan warga yang sehat.

Dalam banyak hal pelayanan yang diberikan oleh petugas resmi tidak memberi manfaat yang optimal tanpa adanya koproduksi. Bagaimanapun ahlinya seorang dokter di Puskesmas dalam melakukan diagnosa dan memberikan terapi, misalnya, kecil kemungkinan seorang pasien akan sembuh seperti yang diperkirakan dokter, apabila si pasien tidak memakan obat sesuai dengan aturan dan tidak mengindahkan pantangan. Demikian pula, bagaimanapun pintarnya seorang guru

memberi pelajaran, bila para siswa sendiri malas belajar dan orangtua mereka tidak memberi dukungan yang memadai untuk kemajuan pendidikan anaknya, maka sulit diharapkan sekolah tersebut menghasilkan lulusan yang bisa melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi (Coleman, 1988).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa koproduksi akan lebih menjamin tercapainya hasil yang optimal, baik di dalam penyediaan barang dan bahkan terutama dalam pemberian jasa kepada masyarakat. Dalam keadaan tertentu partisipasi masyarakat, yang merupakan bagian dari koproduksi, bahkan lebih berperan daripada pelayanan yang diberikan petugas resmi. Dalam keadaan jumlah personil kepolisian yang terbatas, misalnya, swadaya masyarakat untuk menjaga keamanan lingkungan sendiri melalui kegiatan “siskamling” akan sangat besar perannya dalam mencegah terjadinya gangguan keamanan di lingkungan tempat tinggal.

Istilah koproduksi memang istilah yang relatif baru. Tetapi istilah padanannya, “swadaya masyarakat” tentu bukan hal yang baru lagi, baik dalam masyarakat Indonesia, maupun dalam kelompok masyarakat di berbagai negara lainnya. Sistem swadaya ini beberapa tahun belakangan bahkan semakin mendapat perhatian, antara lain dari Bank Dunia (World Bank). Proyek Pengembangan Kecamatan (*Kecamatan Development Project*, KDP) yang dilaksanakan sejak Agustus 1998, misalnya, merupakan suatu contoh bagaimana Bank Dunia telah mengubah strategi dan kebijakan pemberian bantuan yang sebelumnya mempercayakan pelaksanaan pembangunan hampir sepenuhnya kepada aparat pemerintah dari tingkat pusat sampai ke daerah menjadi pembangunan yang lebih berorientasi pada kehendak dan kebutuhan masyarakat atau *community-driven development* (Edstrom, 2002). Swadaya masyarakat bukan saja dalam bentuk pemikiran, tetapi juga mencakup tenaga dan material untuk merencanakan dan melaksanakan sendiri proyek pembangunan yang ada di daerahnya, sedangkan fungsi dan peran pemerintah lebih terbatas sebagai penyandang dana dan fasilitator.

Sebagaimana dikatakan Ostrom dan Ahn (2001) dalam pengertian koproduksi ini, pemerintah tetap memegang tanggungjawab utama dalam memberikan pelayanan, sedangkan partisipasi masyarakat lebih bersifat pelengkap atau komplementer. Dalam sebuah tulisannya Ostrom (1997:104) menyebutkan bahwa koproduksi dalam pelayanan



air bersih sudah mulai dilakukan di beberapa kota di Brazil sejak awal 1980an. Instansi pelayanan air bersih di kota-kota tersebut membangun jaringan instalasi pipa induk, sedangkan masyarakat pelanggan menanggung biaya dan mengerjakan bersama-sama pemasangan jaringan instalasi pipa ke rumah-masing-masing. Selain itu masyarakat pelanggan juga turut memelihara jaringan instalasi yang ada di lingkungan tempat tinggalnya, serta berpartisipasi dalam memonitor untuk memastikan bahwa semua pelanggan membayar rekening tepat pada waktunya.

Koproduksi lebih mengandung pengertian bagaimana suatu kegiatan pelayanan dilakukan melalui kerjasama antara pemerintah dan masyarakat. Sesuai dengan tugas dan fungsinya suatu instansi atau badan usaha milik pemerintah menyediakan prasarana dan sarana pelayanan untuk pelayanan publik, sedangkan masyarakat berpartisipasi dalam melaksanakan pelayanan tersebut sesuai dengan sumberdaya dan kemampuan yang dimiliki. Jadi istilah koproduksi lebih ditekankan pada bagaimana kegiatan pelayanan itu dianggap sebagai tanggungjawab dan kepentingan bersama. Lebih jauh lagi pengertian koproduksi lebih mengacu pada pelaksanaan kegiatan pelayanan atau proyek tertentu yang berdiri sendiri-sendiri. Oleh karena itu partisipasi masyarakat dalam koproduksi lebih dekat dengan pengertian swadaya masyarakat yang sudah dikenal sejak lama dalam pelaksanaan pembangunan masyarakat di Indonesia.

Sebuah konsep yang juga mencerminkan kerjasama antara pemerintah dan masyarakat adalah konsep sinergisme. Pemikiran tentang sinergisme sudah dikemukakan oleh Putnam (1993a, 1993b), ketika ia membahas tradisi kewargaan atau *civic tradition* yang berbeda-beda dalam masyarakat Italia. Dari penelitian yang dilakukannya ia menyimpulkan bahwa tingkat keterlibatan warga atau *civic engagement* dalam berbagai kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan publik sangat menentukan tingkat kesejahteraan sosial dan ekonomi yang dicapai suatu masyarakat. Berbeda dengan koproduksi yang lebih bersifat temporal dan kasuistik, sinergisme mencakup pengertian yang lebih luas dan dimiliki secara lebih permanen sebagai tradisi dari suatu kelompok masyarakat. Putnam menganggap tinggi atau rendahnya tingkat tradisi kewargaan ini ditentukan oleh kadar modal sosial yang dimiliki masyarakat bersangkutan.

Dalam prakteknya, menurut Putnam, sinergi timbul ketika partisipasi masyarakat dapat meningkatkan kinerja instansi pemerintah dan sebaliknya kelembagaan pemerintah yang efektif menciptakan suasana yang mendorong meningkatnya partisipasi dan keterlibatan masyarakat. Mekanisme kerja yang baik yang diciptakan oleh lembaga-lembaga pemerintah dapat mendorong terciptanya norma-norma saling percaya dan jaringan hubungan keterlibatan di antara warga masyarakat dalam mencapai tujuan pembangunan. Keterlibatan masyarakat dapat menjadi sumber disiplin dan informasi yang berharga bagi aparat pemerintah, dan terutama merupakan pendukung yang penting dalam implementasi berbagai proyek pembangunan masyarakat.

Pengertian sinergisme dapat lebih diperjelas lagi dengan melihat corak hubungan yang terjadi antara pemerintah dan masyarakat dalam pelayanan publik. Evans (1997a:180) mengemukakan bahwa hubungan yang saling memperkuat antara pemerintah dan kelompok-kelompok masyarakat yang berpartisipasi dapat dijelaskan melalui dua pengertian sinergi, yakni yang bersifat komplementer dan yang bersifat melekat (*embedded*). Menurut Evans kedua pengertian ini bukan saja mengandung implikasi yang berbeda pada sinergi yang terjadi tetapi juga mencerminkan perbedaan hubungan antara pemikiran tentang sinergi dan teori relasi antara institusi pemerintah dan kelembagaan sosial.

Komplementaritas, menurut Evans, merupakan cara konvensional untuk membuat koseptualisasi hubungan saling mendukung antara aparat pemerintah dan pihak masyarakat yang terlibat. Konsep ini menunjukkan pembagian tugas yang jelas, berdasarkan perbedaan kemampuan yang dimiliki antara pihak pemerintah dan masyarakat. Pemerintah sesuai dengan tugas dan fungsinya menyediakan pelayanan tertentu dengan partisipasi masyarakat sebagai pelengkap atau komplemen. Dengan menggabungkan kedua kemampuan ini bisa didapat hasil yang lebih besar dibandingkan dengan yang diperoleh dari salah satu pihak saja. Ide komplementaritas sangat sesuai dengan paradigma dominan yang sekarang berlaku dalam administrasi publik, dan tidak memerlukan pemikiran ulang terhadap jurang pemisah besar (*great divide*) yang terdapat antara pemerintah dan masyarakat (Evans, 1997a).

Masih menurut Evans, pemikiran sinergi bisa didasarkan pada kelekatan atau *embeddedness*, yakni pada ikatan-ikatan yang

menghubungkan warga masyarakat dengan aparaturnya pemerintah yang selama ini belum banyak dijajagi karena adanya jurang pemisah yang besar itu. Pemikiran sinergi seperti ini dianggapnya lebih penting. Tetapi pertanyaan yang muncul adalah apakah jaringan hubungan yang melewati jurang pemisah antara pemerintah dan masyarakat akan dapat menciptakan modal sosial yang berharga untuk pembangunan, dibandingkan dengan hubungan yang selama ini terjadi yang lebih mengarah pada KKN? Pertanyaan itu mendapat jawaban, walaupun pada awalnya mengalami banyak kesulitan karena adanya hubungan KKN yang sudah mentradisi itu, studi yang dilakukan beberapa negara membuktikan jurang pemisah antara pemerintah dan masyarakat itu dapat diterobos, sehingga harus diakui sebagai bagian yang turut menentukan keberhasilan banyak program pembangunan.

Tetapi, menurut Evans, pengakuan terhadap sinergi kelekatan tidak berarti bahwa analisis mengenai komplementaritas menjadi usang. Sebaliknya, komplementaritas dan kelekatan bersifat saling mendukung. Berbagai kasus konkrit menunjukkan adanya kombinasi antara sinergi berbentuk komplementaritas dan kelekatan. Perbedaan keduanya sebenarnya lebih dimaksudkan untuk kejelasan analisis guna memahami kompleksitas corak hubungan sinergistik yang terjadi. Komplementaritas mendapat dimensi baru manakala modal sosial dimasukkan bersama barang dan jasa sebagai luaran (*outcome*) yang diharapkan dari hubungan kerjasama pemerintah-masyarakat.

Menciptakan sinergi pemerintah-masyarakat yang melibatkan institusi pemerintah dan mobilisasi warga masyarakat untuk meningkatkan kapasitas masing-masing dalam penyediaan pelayanan barang dan jasa memang tidak mudah, tapi dapat dilakukan (Evans, 2002: 21). Agar interaksi dan hubungan kerjasama antara pemerintah dan masyarakat dapat terwujud, menurut Evans, diperlukan instansi pemerintah dalam skala besar yang memiliki kompetensi tinggi dalam pelayanan publik. Sementara itu pihak masyarakat sendiri juga harus mampu melibatkan diri dalam pelayanan dari instansi-instansi ini secara bersama-sama. Baik aparat pemerintah maupun masyarakat harus sama-sama mengakui adanya sumberdaya dan kemampuan yang merupakan kekuatan dan keterbatasan masing-masing, yang apabila digabungkan akan saling mendukung dan saling memperkuat. Selanjutnya Evans yakin bahwa manakala kombinasi ini terjadi bersama dengan sinergi kelekatan dalam bentuk jaringan hubungan yang melewati jurang pemisah besar pemerintah-masyarakat serta

menciptakan kaitan positif antara para pelaku yang mewakili pemerintah dan para aktifis yang bekerja dalam komunitas masyarakat, sinergi yang dihasilkan bisa memberikan pelayanan barang dan jasa dengan kualitas dan kuantitas yang tidak mungkin diperoleh tanpa melalui sinergi. Sejauh mana pemikiran tentang sinergisme seperti ini sudah ada di negara kita akan dibahas pada bagian berikut.

### **Kebijakan pelayanan publik dalam transisi**

Di negara kita dapat dikatakan bahwa instansi-instansi pemerintah yang berfungsi memberi pelayanan publik masih melakukan sendiri seluruh kegiatan pelayanan dan memikul hampir sepenuhnya segala pembiayaan yang diperlukan untuk pengadaan dan keberlanjutan pelayanan. Dalam pikiran publik atau pelanggan pada umumnya masih terdapat anggapan bahwa memberi pelayanan kepada masyarakat merupakan kewajiban pemerintah, dan setiap warganegara berhak mendapat pelayanan yang baik dari pemerintah. Dari sebuah penelitian tentang penyediaan air bersih oleh PDAM, misalnya, bahkan ada pimpinan sebuah LSM yang menganggap bahwa seharusnya masyarakat memperoleh pelayanan air bersih secara gratis karena mereka sudah membayar pajak (Syahra, 2004:35). Dengan adanya pandangan seperti ini kemudian dapat dipahami mengapa banyak pelanggan PDAM di berbagai kota, termasuk di DKI Jakarta selalu memberi reaksi keras dan keberatan setiap adanya rencana kenaikan tarif langganan air bersih sekecil apapun.

Kontroversi sekitar pelayanan umum ini pada dasarnya dapat dilihat sebagai perbedaan cara pandang. Paradigma yang masih dominan hingga sekarang adalah pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dengan berbagai instansi yang ada di bawahnya dianggap mempunyai fungsi, tugas dan kewajiban memberikan pelayanan kepada publik, sementara masyarakat merasa berhak memperoleh pelayanan karena telah memenuhi kewajiban sebagai pembayar pajak atau telah melunasi pembayaran untuk berbagai pelayanan yang diberikan. Paradigma ini menempatkan negara atau pemerintah dengan warga masyarakat sebagai dua pihak yang saling berhadapan dan memiliki kepentingan berbeda. Di antara keduanya terdapat apa yang disebut sebagai masyarakat madani (*civil society*) yang merupakan tameng (*buffer*) yang melindungi masyarakat yang berada pada posisi lemah

dari pemaksaan kepentingan terhadap mereka oleh negara (Fisher, 1998).

Paradigma seperti di atas memang terbukti kebenarannya di banyak negara, termasuk Indonesia. Pemerintah dan perusahaan-perusahaan milik negara yang melayani kebutuhan dasar masyarakat seperti PLN dan PT Telkom dianggap telah seringkali memberlakukan kenaikan tarif tanpa memahami kesulitan yang dihadapi pelanggan, sementara kualitas pelayanan tidak menjadi lebih baik. Di provinsi Sumatera Barat, misalnya, sampai beberapa bulan yang lalu karena kemarau panjang dan kerusakan mesin di beberapa pusat pembangkit terjadi pemadaman listrik selama beberapa jam setiap hari. Akibatnya banyak industri kecil dan kerajinan terganggu kelancaran produksinya, bahkan ada yang sampai menutup usaha. PLN tidak memberikan kompensasi kepada pelanggan yang mengalami kerugian seperti ini. Tetapi sebaliknya bila pelanggan menunggak membayar rekening, PLN tanpa toleransi langsung melakukan pemutusan sambungan.

Contoh di atas menunjukkan kebenaran paradigma yang menempatkan negara sebagai penguasa, sementara sebagian warganegara yang berada di posisi lemah dapat diperlakukan dengan semena-mena. Oleh karena itu dalam situasi semacam ini diperlukan adanya masyarakat madani, yakni sekumpulan orang-orang yang peduli dengan nasib mereka dan mewakili masyarakat lemah ini dalam menuntut perlakuan yang lebih adil dan manusiawi dari pihak penguasa. Fungsi seperti inilah biasanya yang diemban oleh berbagai organisasi masyarakat sipil (OMS), atau lebih umum dikenal dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Beberapa LSM ini tidak disenangi para penguasa atau pejabat tertentu karena dianggap menghalangi kelancaran pelaksanaan “tugas” mereka.

Namun demikian, langkah-langkah ke arah perbaikan dalam pelayanan publik terus diupayakan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Setiap pemerintah daerah harus memiliki standar pelayanan minimum (SPM) sebagai pedoman dalam memberikan pelayanan di berbagai bidang, seperti pendidikan, kesehatan, angkutan umum, dan lain-lain. Selain itu dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik dan pelayanan publik yang optimal, berbagai upaya juga telah dilaksanakan pemerintah pusat untuk mendorong pemerintah daerah melakukan inovasi manajemen. Departemen Dalam Negeri, misalnya, selama tiga tahun berturut-turut mulai tahun 2001,

melalui sebuah proyek yang didanai dengan bantuan World Bank, telah memberikan biaya antara 200 hingga 500 juta rupiah kepada 54 pemerintah kota dan kabupaten untuk menciptakan kegiatan-kegiatan yang bersifat inovatif dan membantu peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah masing-masing. Beberapa pemerintah daerah yang dianggap telah menunjukkan keberhasilan dan prestasi yang baik dalam mengambil langkah-langkah inovatif itu bahkan juga telah menerima penghargaan dalam bentuk Inovasi Manajemen Pemerintahan (IMP) Award, yang diserahkan langsung oleh Menteri Dalam Negeri pada bulan Juni 2003 yang lalu<sup>5</sup>.

Selain itu beberapa pemerintah kota dan kabupaten yang bertetangga telah pula menjalin kemitraan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas pemberian pelayanan kepada masyarakat. Selain kemitraan yang sudah lama berlangsung antara pemerintah daerah se Jabotabek dan Gerbang Kertosusila seperti telah disebut di atas, belakangan ini dengan semangat otonomi daerah telah terbentuk pula hubungan kemitraan yang lain seperti Kartamantul, yakni kemitraan antara pemerintah kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul; Mamminasata, kemitraan antara Kota Makassar, Kabupaten Maros, Kabupaten Goa/Sungguminasa dan Kabupaten Takalar, serta kerjasama antara Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Barat. Tetapi, sekali lagi, kerjasama hanya dilakukan antar pemerintah daerah yang sama-sama memikirkan bagaimana kualitas pelayanan publik dapat ditingkatkan. Kecuali Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Barat yang hanya melakukan kemitraan di dalam penyediaan air bersih, kemitraan yang dilakukan antar kabupaten dan kota ini meliputi berbagai bidang pelayanan, mulai pengembangan ekonomi, transportasi, sosial dan budaya<sup>6</sup>. Dilihat dari sifat kemitraan yang hanya melibatkan pemerintah daerah tanpa mengukutsertakan masyarakat maka dapat dikatakan bahwa paradigma yang digunakan tetap saja paradigma lama. Untuk dapat mengarah kepada paradigma baru maka beberapa contoh keberhasilan dalam pelayanan publik seperti yang telah dicapai Brazil,

---

<sup>5</sup> Penyerahan IMP Award disampaikan kepada lima pemenang, yakni Kabupaten-kabupaten Gianyar, Sidoarjo, Wonosobo, Sleman, dan Kota Sukabumi, dalam International Workshop on Development of Innovative Practices for Good Governance, di Denpasar tanggal 10-13 Juni 2003.

<sup>6</sup> Berdasarkan bahan presentasi Walikota Makassar, Walikota Mataram dan Bupati Sleman pada Seminar Kerjasama dan Kemitraan dalam Pengelolaan Perkotaan yang Berkelanjutan, yang diselenggarakan di Hotel Aryaduta, Jakarta, 13 Desember 2004, atas kerjasama Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Jerman (Urban Quality/GTZ),

yang lebih didasarkan pada prinsip koproduksi dan sinergi, akan dikemukakan secara singkat pada bagian berikut.

### **Pergeseran paradigma menuju sinergisme**

Perkembangan yang terjadi belakangan ini di beberapa negara menunjukkan bahwa dikotomi negara sebagai penguasa dan rakyat sebagai pihak yang harus tunduk pada kekuasaan tidaklah sepenuhnya benar. Evans (1997; 2002) menunjukkan bahwa negara sendiri bukanlah sebuah struktur yang monolitik tetapi memiliki keragaman, sementara daerah-daerah dan para pejabat negara bukanlah bersifat homogen. Sebagian pejabat tidaklah bertingkah laku sebagai penguasa tetapi lebih menunjukkan ciri sebagai pengabdian yang memiliki kepedulian yang tinggi terhadap kepentingan masyarakat dan berupaya memberikan pelayanan terbaik bagi mereka. Sementara masyarakat tidaklah selalu menempatkan diri sebagai pihak yang minta dilayani sepenuhnya, tetapi juga ikut berpartisipasi baik dalam tenaga maupun dana guna mencapai kualitas pelayanan sesuai dengan yang diinginkan. Kenyataan seperti inilah yang menjadi dasar pijakan bagi Ostrom dan Evans untuk mengatakan koproduksi dan sinergi dalam pengadaan pelayanan publik merupakan suatu paradigma yang mulai diadopsi banyak negara.

Sebagaimana dikatakan Ostrom (1997) bagi mereka yang berpegang pada paradigma lama upaya untuk mendekatkan negara dengan masyarakat adalah seumpama menyeberangi jurang pemisah yang sangat lebar (*crossing the great divide*). Tetapi sebuah penelitian tentang upaya penyediaan air minum yang dilakukan Ostrom di sebuah kota di Brazil membuktikan bahwa antara pemerintah dan masyarakat terjadi sinergi yang kuat di dalam pelaksanaan pelayanan. Hal ini dimungkinkan dengan adanya komunikasi yang baik, rasa kebersamaan dan saling percaya antara kedua belah pihak. Dengan kata lain kedua belah pihak menunjukkan modal sosial yang kuat, sehingga pemerintah kota bersangkutan tidak memikul sendiri beban dan tugas pelayanan karena masyarakat juga turut berpartisipasi.

Brazil memang sebuah negara yang kaya dengan contoh-contoh bagaimana sinergisme antara negara dan warganegara bisa tercipta dan terbina dengan baik. Di Curitiba, sebuah kota berpenduduk sekitar 2,7 juta jiwa, misalnya, pemerintah kota bersama masyarakat dan pengusaha sejak awal tahun 1970an telah berhasil mengatasi

kesemrawutan dan kemacetan lalu lintas dengan membangun jalur khusus bis umum yang menghubungkan beberapa titik di seluruh bagian kota (Evans, 1997a). Dinas transportasi kota bertindak sebagai koordinator pengelolaan, sedangkan pendanaan bagi sistem transportasi kota terpadu berasal dari sepuluh perusahaan bis swasta yang sebelumnya beroperasi secara sendiri-sendiri. Sistem pengoperasian bis kota secara terpadu yang mengerahkan hampir 1,200 buah bis kota berjalan dengan baik dan mampu melayani 1,3 juta penumpang setiap hari. Keberhasilan mengatasi masalah transportasi kemudian diadopsi oleh banyak kota lainnya di negara tersebut, seperti Porto Alegre dan Sao Paulo. Bahkan cara mengatasi masalah transportasi dengan menggunakan jaringan *busway* seperti ini juga mulai diadopsi oleh banyak kota besar lainnya di dunia, termasuk Jakarta<sup>7</sup>.

Di Porto Alegre, sebuah kota berpenduduk 3,7 juta jiwa yang terletak di ujung selatan negara itu, sinergi antara pemerintah kota dan masyarakat bahkan sudah lebih jauh lagi. Kerjasama bukan saja terjadi pada waktu merencanakan dan melaksanakan kegiatan pelayanan tertentu, tetapi lebih bersifat permanen. Masyarakat luas dilibatkan secara aktif dalam penyusunan anggaran pembangunan kota (*participatory budgeting*) sehingga bentuk pelayanan apapun yang diberikan pemerintah kota benar-benar sesuai dengan aspirasi masyarakat. Seluruh kelompok masyarakat, mulai dari tingkat terbawah dilibatkan dalam proses penyusunan anggaran (Abers 1997, Abers 2001; Kloby 2003). Keberhasilan pemerintah kota Porto Alegre tidak terlepas dari keterbukaan para pejabat untuk membangun konsensus dengan semua golongan, dengan motto “partisipasi masyarakat” dan “prioritas terbalik”, maksudnya kebijakan pemerintah tidak lagi berorientasi pada kelas-kelas menengah atas yang secara tradisional selalu diuntungkan, tetapi lebih mengutamakan warga masyarakat yang kurang beruntung (Abers, 2001).

Beberapa pelajaran dapat ditarik dari kasus-kasus pembangunan kota di Brazil seperti dipaparkan di atas. Pertama, pelayanan publik yang dikelola secara bersama oleh pemerintah dan masyarakat menunjukkan hasil yang lebih baik daripada yang dikelola

---

<sup>7</sup> Seperti diutarakan Hans Rat, dalam majalah *Public Transport International* 2002, “Menyusul keberhasilan Curitiba, kemudian Bogota, bis transit cepat telah ditiru dan sekarang sedang direncanakan di banyak kota di berbagai benua, dari Ottawa (Kanada), Kunming (RR Cina), Porto Alegre dan Quito (Amerika Selatan), Accra dan Dar EsSalam (Afrika), dan juga tidak ketinggalan Jakarta (Asia) dan Brisbane (Australia)”.



oleh pemerintah sendiri. Kedua, keterbukaan pemerintah di dalam penyusunan anggaran dengan melibatkan masyarakat akan menyebabkan akuntabilitas pemerintah semakin baik, sehingga tingkat kepercayaan kepada pemerintah juga menjadi semakin tinggi. Ketiga, tingkat kepercayaan yang semakin tinggi mendorong masyarakat untuk berpartisipasi lebih aktif dalam proses pembangunan dan menjadi keberlanjutan pelayanan. Keempat, hubungan dan komunikasi yang baik antara pemerintah dan masyarakat memungkinkan pemerintah menjadi lebih sensitif dan responsif terhadap kebutuhan dan keinginan masyarakat. Kelima, keterbukaan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang disertai kontrol sosial yang efektif memperkecil kemungkinan terjadinya penyimpangan dan pelanggaran terhadap aturan-aturan yang telah disepakati bersama.

Dapat disimpulkan bahwa dalam upaya pelayanan air minum, transportasi umum, ataupun partisipasi masyarakat dalam perencanaan anggaran tersebut terlihat beberapa prinsip dasar *good governance* seperti akuntabilitas, partisipasi, daya tanggap atau *responsiveness*, dan penegakan hukum (*rule of law*) menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan berbagai upaya pembangunan secara berkelanjutan. Seperti telah diutarakan sebelumnya seluruh organisasi pemerintah daerah yang ada di Indonesia, yakni Asosiasi Pemerintah Propinsi Seluruh Indonesia, Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (Apeksi) dan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (Apkasi) pada tahun 2001 yang lalu telah mendeklarasikan tekad untuk memberlakukan 10 prinsip *good governance* seperti telah disebutkan pada catatan kaki 3 di atas. Tetapi tampaknya masih terdapat hambatan, baik yang bersifat politis, struktural, sosial maupun kultural dalam pelaksanaannya.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa paradigma dominan seperti telah diutarakan diatas bukan sesuatu yang “*given*” atau demikianlah adanya, tetapi lebih bersifat temporal dan situasional, yang sewaktu-waktu dapat berubah, tergantung pada siapa yang memegang kendali kekuasaan. Dalam kasus Brazil keberhasilan sinergi antara pemerintah dan masyarakat dalam penyediaan pelayanan umum memang sangat ditentukan oleh keberpihakan pemerintah yang didominasi oleh Partai Buruh kepada masyarakat kalangan bawah dan kerelaan pemerintah daerah atau kota untuk berbagi kekuasaan dengan masyarakat. Inilah yang kemudian memberi motivasi yang kuat pada masyarakat untuk berpartisipasi dengan segala pemikiran dan materi yang dapat mereka sumbangkan.

## Penutup

Kebijakan otonomi daerah sebenarnya memberi peluang yang besar bagi pemerintah kota atau kabupaten untuk mengambil inisiatif mengajak masyarakat dan organisasi masyarakat sipil untuk bersama-sama mencari jalan keluar bagi kesulitan yang sedang dialami dalam pelayanan publik. Sebagai langkah awal untuk mengatasi kesulitan itu maka yang terlebih dahulu harus dilakukan adalah meninggalkan paradigma lama yang lebih didasarkan pada dikotomi pemerintah dan masyarakat sebagai dua pihak yang berseberangan kepentingan.

Perlunya perubahan paradigma ini sebenarnya juga sudah dikemukakan, antara lain, dalam sebuah dokumen berjudul Kebijakan Nasional Pembangunan Air Minum dan Penyehatan Lingkungan Berbasis Masyarakat yang disusun oleh Kelompok Kerja Air Minum dan Penyehatan Lingkungan (AMPL), Bappenas, tahun 2003. Dikatakan dalam dokumen tersebut bahwa

...pada intinya kebijakan ini membawa pesan tentang perlunya perubahan paradigma dalam pembangunan sektor Air Minum dan Penyehatan Lingkungan terutama pentingnya keberlanjutan pelayanan dan efektivitas penggunaan prasarana dan sarana yang dibangun. Kebijakan ini dijabarkan dalam beberapa strategi pelaksanaan yang diantaranya meliputi penerapan pendekatan tanggap kebutuhan, peningkatan sumber daya manusia, kampanye kesadaran masyarakat, upaya peningkatan penyehatan lingkungan, pengembangan kelembagaan dan penguatan sistem monitoring serta evaluasi pada semua tingkatan proses pelaksanaan.

Pergeseran paradigma seperti dimaksudkan di atas tentu tidak hanya berlaku di sektor pelayanan air minum, tetapi juga dalam berbagai jenis pelayanan publik lainnya, seperti transportasi, pendidikan, kesehatan, keamanan lingkungan, dan sebagainya. Yang penting ditekankan di sini adalah hingga sekarang belum terlihat adanya upaya yang terstruktur untuk melakukan komunikasi dengan publik guna menjelaskan permasalahan yang sedang dihadapi oleh pemerintah, dan mengajak masyarakat dan pengusaha untuk terlibat langsung dalam proses pelayanan seperti di Brazil. Pemerintah masih cenderung memanfaatkan pinjaman luar negeri atau mencari investor, terutama investor asing (*foreign direct investment*, FDI) guna membangun prasarana pelayanan umum. Padahal dengan status otonom yang dimiliki maka untuk beberapa daerah yang berpenghasilan tinggi karena

kaya dengan sumberdaya alam dan memiliki banyak investor lokal yang besar, dengan prinsip sinergisme mungkin tidak terlalu sulit mengajak mereka untuk berperan serta dalam upaya peningkatan ketersediaan dan kualitas pelayanan publik.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa sekalipun secara teoritis prinsip-prinsip *good governance* telah menjadi wacana yang populer di kalangan pejabat pemerintah sejak beberapa tahun terakhir, namun masih diperlukan waktu untuk dapat menerapkan prinsip-prinsip tersebut sepenuhnya dalam pelaksanaan fungsi dan tugas masing-masing. Masih terdapat hambatan-hambatan struktural maupun kultural dalam meningkatkan akuntabilitas kelembagaan, daya tanggap terhadap aspirasi masyarakat, kesadaran terhadap hukum dan aturan yang berlaku, serta transparansi dan keterbukaan dalam pelayanan publik. Hal yang disebut terakhir ini sangat penting adanya, karena keterbukaan itulah yang menjadi kunci utama bagi terbangunnya rasa saling percaya antara pemerintah dan masyarakat, yang memungkinkan sinergisme dapat diwujudkan. Salah satu upaya yang mungkin dapat dilakukan untuk mempercepat proses tercapainya sinergisme ini adalah penyadaran akan pentingnya rasa kebersamaan dan tanggungjawab sebagai warga bangsa bagi ketiga pilar bangsa: aparatur negara, masyarakat sipil dan dunia usaha melalui pendidikan kewarganegaraan atau *civic education*. Khusus untuk yang disebut terakhir ini yang juga penting diupayakan adalah peningkatan *corporate social responsibility* atau tanggungjawab sosial dunia usaha.

#### Daftar Pustaka

- Abers, Rebecca, 1998, "From Clientelism to Coöperation: Local government, Participatory Policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil", *Politics and Society*, Vol. 26, nr. 4, December, pp 511-537.
- Coleman, James S., 1988, 'Social capital in the Creation of Human Capital' *American Journal of Sociology* 94: S95-S120.
- Edstrom, Judith, 2002, *Indonesia 's Kecamatan Development Project: Is It Replicable?* (Social Development Project, The World Bank, Paper No. 39).

- Evans, Peter, 1997a. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy", dalam Peter Evans, ed. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California, (Research Series No. 94) hal. 178-209.
- Evans, Peter, 1997b, "Sustainability, Degradation and Livelihood in Third World Cities: Possibilities for State-Society Synergy", A Paper Prepared under the auspices of the Research Group on States and Sovereignty for UN21 Project Conference on the Global Environment, New York, November 15, 1997
- Evans, Peter, 2002, "Political Strategies for More Livable Cities: Lessons from Six Cases of Development and Political Transition", dalam Peter Evans (ed.) *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Fisher, Julie, 1998, *Nongovernments: NGOs and Political Development of the Third World*, New York: Kumarian Press.
- Kelompok Kerja Air Minum dan Penyehatan Lingkungan (AMPL), 2003: "Kebijakan Nasional Pembangunan Air Minum dan Penyehatan Lingkungan Berbasis Masyarakat" (Dokumen Bappenas).
- Kloby, Jerry, 2003, "Democratizing Municipal Budgets", *Institute for Community Studies Newsletter*, Number 10, Spring. Monclair State University, New Jersey
- Lam, N.V., 2003. "A Perspective on Good Governance", ESCAP, *Bulletin on Asia-Pacific Perspectives 2002/03*
- Ostrom, Elinor, 1997, "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development." dalam Peter Evans, ed. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California (Research Series No. 94), hal. 85-118.
- Ostrom, Elinor dan T.K. Ahn, 2001, "A Social Science Perspective on Social Capital: Social Capital and Collective Action" (Makalah

untuk *Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University*).

Putnam, Robert, dengan Robert Leonardi dan Raffaella Nanetti ,1993a. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Putnam, Robert, 1993b. "The Prosperous Community." *The American Prospect*, no. 13 (Spring): 35–42.

Robison, Lindon J., Marcelo E. Siles, dan A. Allan Schmid, 2001. "Social Capital and Poverty Reduction: Toward a Mature Paradigm." Makalah pada the International Invitational Conference, "Social Capital and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean: Toward a New Paradigm," September 24-26, 2001, Santiago de Chile.

Syahra, Rusydi, 2004. "Modal Sosial dan Good Governance: Studi Kasus PDAM Pekanbaru", dalam Dundin Zaenuddin (ed.) *Modal Sosial Aparatur Pemerintah untuk Pencapaian Good Governance*. (Laporan Penelitian PMB-LIPI).

