

MENAKAR PERAN *SOCIAL CAPITAL* DALAM MENINGKATKAN KINERJA APARATUR

MEASURING THE ROLE OF SOCIAL CAPITAL TO IMPROVE THE APPARATUS PERFORMANCE

Yosua Jaya Edy

Direktorat Kode Etik Disiplin dan Pemberhentian PNS
Badan Kepegawaian Negara
Jl. MayJend Soetoyo Nomor 12 Cililitan Jakarta Timur
e-mail: yosuaedy@gmail.com

((Diterima 2 April 2015, Direvisi 19 Juni 2015, Disetujui 24 Juni 2015))

Abstrak

Stigma negatif terkait kinerja PNS sampai saat ini masih marak terdengar dalam setiap pemberitaan media massa. Budaya kerja yang dimiliki oleh PNS masih jauh dari yang diharapkan oleh masyarakat. Hal ini disinyalir karena sistem penilaian kinerja PNS tidak efektif dan kental akan unsur subyektivitas. Oleh karena itu diperlukan instrumen penilaian kinerja alternatif yang mampu menjawab kebutuhan masyarakat luas. Tujuan dari kajian ini adalah melihat hubungan antara modal sosial yang dimiliki oleh aparatur sebagai bagian dari peningkatan kinerja aparatur. Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik studi literatur. Modal sosial selama ini di Indonesia masih sangat jarang digunakan dalam mengukur kinerja organisasi, terlebih dalam organisasi birokrasi. Kajian modal sosial sendiri sudah ada sejak dekade 70-an. Modal sosial dalam lingkup birokrasi mampu meningkatkan hubungan yang baik antara pimpinan dan bawahan. Hubungan yang baik antara pimpinan dan bawahan ini pada gilirannya akan menciptakan iklim kerja yang kondusif dan berimplikasi pada hasil kerja yang baik, yaitu pelayanan prima kepada masyarakat.

Kata kunci: modal sosial, birokrasi, kinerja aparatur

Abstract

Negative stigma related to the performance of civil servants is still heard in many media. The work culture of civil servants are still far from what the public expected. The prediction to cause this are ineffective working performance assessment system of the civil servants and high subjectivity in assessing the performance. Therefore we need an alternative performance assessment instruments that address the needs of the wider community. The purpose of this study is to view the relationship between social capital possessed by the apparatus as part of their working performance improvement. The study used a qualitative approach with a literature technique. Social capital is rarely used to measure the performance of the organization, especially in bureaucratic organizations. The study of social capital itself has existed since the 70s. Social capital within the bureaucracy can improve the good relations between leaders and subordinates. In returns, the good relationship between management and subordinates will create a conducive working environment, implicate to better working result, that is excellent service to the society.

Key words: social capital, bureaucracy, the performance of the apparatus

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintah yang baik merupakan wacana yang sudah sering kita dengar di berbagai media dewasa ini. Krisis kepercayaan terhadap birokrasi publik (pemerintah) amat mudah dipahami mengingat eksistensi birokrasi publik selama ini menjadi instrumen yang efektif bagi rezim penguasa untuk melanggengkan kekuasaannya. Isu *good governance* di Indonesia berhembus begitu deras pasca reformasi. Namun, pergantian pemerintahan dari berbagai rezim yang ada tampaknya belum juga menunjukkan arah yang

cukup gamblang bagi terciptanya pemerintahan yang diimpikan oleh berbagai kalangan. Reformasi Menurut Azizy (2007) tampaknya hanya berhenti pada pergantian pemerintahan orde sebelumnya, namun substansi reformasi dengan terciptanya pemerintahan yang *accountable* masih belum seperti yang diharapkan.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, orientasi pada kekuasaan yang amat kuat dan melembaga selama ini telah membuat birokrasi menjadi semakin jauh dari misinya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Meluasnya praktik kolusi, korupsi dan nepotisme

(KKN) dalam kehidupan birokrasi semakin mencoreng eksistensi dari birokrasi publik itu sendiri. Secara historis memang eksistensi birokrasi merupakan lembaga yang mengawasi publik, bukannya lembaga yang diawasi publik.

Temuan *Indonesia Corruption Watch* (ICW) mengungkapkan bahwa di tahun 2011 setidaknya terdapat kasus 436 kasus korupsi dengan jumlah tersangka 1.053 orang. Potensi kerugian negara akibat korupsi ini adalah Rp 2,169 triliun. Tersangka berlatar belakang pegawai negeri menempati urutan teratas dengan jumlah 239 orang, diikuti oleh direktur atau pimpinan perusahaan swasta dengan 190 orang. Catatan empiris dari berbagai media massa menyimpulkan bahwa PNS (Pegawai Negeri Sipil) selaku motor dari birokrasi itu sendiri identik dengan kemalasan. Citra PNS pada umumnya jauh dari sifat profesional, malas, tidak jujur, dan sangat korup.

Riset yang dilakukan oleh Dwiyanto (2006) berhasil mengupas wajah birokrasi di Indonesia secara lengkap. Kinerja pelayanan publik di tiga Provinsi; yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta, Sumatera Barat, dan Sulawesi Selatan, sebagaimana ditunjukkan oleh penelitian ini masih sangat buruk. Kendati penyelenggaraan pelayanan di ketiga daerah itu tidak merepresentasikan kinerja pelayanan publik di Indonesia, karena penyelenggaraan pelayanan publik antar Provinsi dan Kabupaten jauh berbeda, temuan yang diperoleh penelitian ini setidaknya memberikan indikasi mengenai masih rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia. Penelitian ini membuktikan bahwa birokrasi publik di Indonesia belum mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang efisien, adil, responsif, dan akuntabel.

Terlepas dari benar atau tidaknya persepsi di atas, peningkatan kinerja aparatur tetap harus dilakukan. Dengan kinerja aparatur yang baik, kinerja instansi pemerintah secara umum akan baik. Persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah pun akan baik. Apresiasi masyarakat terhadap aparatur sipil akan meningkat dan tidak lagi dipandang sebelah mata. Sorotan tajam tentang kinerja aparatur dalam menyelenggarakan pelayanan publik menjadi wacana yang aktual dalam studi administrasi negara

akhir-akhir ini. Hal ini menurut Savas (1983) dan Osborne (1992) disebabkan oleh rendahnya kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan dan pada sisi lain munculnya konsep privatisasi, swastanisasi, kontrak kerja yang pada intinya ingin meminimalkan campur tangan pemerintah yang terlalu besar dalam pelayanan publik.

Faktor sumber daya manusia (SDM) merupakan salah satu aset yang tidak ternilai harganya bagi setiap organisasi karena dapat memberikan kontribusi yang berarti kepada satuan kerja secara efektif dan efisien. Oleh karena itu bagaimana cara untuk mengembangkan, memelihara, dan meningkatkan kinerja aparatur merupakan salah satu faktor yang perlu diperhatikan bagi setiap organisasi publik. Demikian pula didalam perubahan lingkungan yang strategis (politik, ekonomi, sosial, teknologi, dan lain-lain) dituntut adanya kemampuan aparatur pemerintah yang profesional dalam menjalankan tugasnya.

Seiring berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi serta tuntutan arus globalisasi maka dituntut pula adanya sumber daya aparatur yang handal, yaitu aparatur yang dapat bekerja secara efisien, efektif, produktif dan memiliki pengetahuan dan keterampilan yang mumpuni sehingga pada akhirnya mampu menampilkan kinerja yang memuaskan. Tuntutan perubahan itu sebenarnya sudah muncul sejak dekade 1980-an dan awal 1990-an. Istilah baru juga muncul pada masa-masa itu, seperti *managerialism*, *new public management*, dan *entrepreneurial government*. Di era tersebut, muncul sejumlah pendekatan *new managerial* di sektor publik yang merupakan respon terhadap kelemahan atau kekurangan *traditional model of administration*. Pendekatan itu antara lain *Managerialism* (Pollit, 1990), *New Public Management* (Hood, 1991), *Entrepreneurial Government* (Osborne and Gaebler, 1992), dan *Banishing Bureaucracy* (Osborne dan Plastrik, 1998). Meskipun menggunakan nama yang berbeda-beda untuk *New Public Management* namun pada prinsipnya memiliki kesamaan konsep dan tujuan yaitu penciptaan kinerja birokrasi yang memperhatikan prinsip *economy, efficiency, effectiveness*.

Dengan merujuk pada fenomena yang ada serta telaah teoritis maka diperlukan evaluasi guna memperbaiki kinerja di dalam tubuh birokrasi

itu sendiri dalam hal ini pemerintah. Penilaian kinerja menurut Dwiyanto (2008) merupakan suatu kegiatan penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana dengan pengukuran kinerja birokrasi di instansi pemerintah? Apakah instrumen yang digunakan pemerintah saat ini didalam mengukur kinerja sudah tepat? Karena adanya tantangan-tantangan baru untuk meningkatkan pelayanan publik baik kualitas maupun kuantitasnya, maka merupakan suatu hal yang mendesak bagi pemerintah untuk melakukan peningkatan dan pengembangan kemampuan, pengetahuan serta keterampilan sumber daya manusianya, sehingga diharapkan akan bisa menghasilkan aparatur yang memiliki tingkat kompetensi yang kompetitif dengan sektor swasta.

Dalam kondisi sekarang ini, diperlukan instrumen penilaian kinerja alternatif didalam menilai kinerja birokrasi pemerintah. Instrumen penilaian kinerja mainstream yang digunakan selama ini tampaknya tidak menjawab permasalahan yang ada, kinerja birokrasi pemerintah selalu menjadi sorotan tajam di media-media. Salah satu instrumen yang jarang bahkan tidak pernah digunakan sebagai alat ukur menilai kinerja birokrasi pemerintah adalah modal sosial (*Social Capital*). Berkembangnya konsep modal sosial didasari pemahaman bahwa modal sosial akan berpengaruh pada kinerja. Hal ini menurut Prajogo (2003) didukung beberapa riset yang menunjukkan adanya pengaruh modal sosial pada beberapa ukuran kinerja seperti: kompensasi eksekutif (Belliveau, O'Reilly, & Wade, 1996), kualitas modul kuliah (Chua, 2002), kemajuan karir (Gabby & Zuckerman, 1998), adopsi pengetahuan (Kraatz, 1998), kelangsungan hidup organisasi (Pennings, Lee, & Witteloostuijn, 1998), inovasi dalam organisasi (Tsai & Ghoshal, 1998), dan keuntungan ekonomi (Uzzi, 1997).

Kajian komprehensif tentang modal sosial dirasa mampu memberikan warna baru didalam melihat permasalahan kinerja aparatur. Antesenden dari modal sosial diharapkan mampu menjawab kekurangan dari pengukuran kinerja aparatur yang saat ini sudah dirasakan tidak relevan dengan perkembangan zaman. Minimnya

literatur maupun riset tentang kajian modal sosial dalam kaitannya dengan kinerja aparatur sipil merupakan stimulus utama mengapa penelitian ini perlu dilakukan. Melalui sistem penilaian yang sempurna, diharapkan apa yang menjadi tujuan dari penilaian itu sendiri bisa tercapai secara efektif, sehingga bisa dihasilkan aparatur negara yang baik, yang ditandai dengan adanya tingkat kompetensi yang tinggi dan perilaku yang mencerminkan seorang abdi negara, dan abdi masyarakat

PEMBAHASAN

Kajian *Social Capital* dan Kinerja Aparatur

Penilaian kinerja di lingkungan Pegawai Negeri Sipil (PNS) selama ini dikenal dengan sebutan penilaian pelaksanaan pekerjaan (Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979). Penilaian kinerja tersebut dilaksanakan menggunakan daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan (DP3), dengan unsur-unsur yang terdapat di dalamnya, meliputi: kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa dan kepemimpinan. Jika dicermati sebenarnya format DP3 tersebut masih akan memunculkan keraguan bahwa DP3 tersebut bisa menggambarkan secara akurat kinerja aparatur. Format DP3 juga terkesan kurang fleksibel untuk mengekspresikan hal-hal yang menjadi karakter khusus yang membedakan suatu profesi dengan profesi lainnya. Unsur-unsur yang dinilai pun item-itemnya banyak yang tumpang tindih, dan standarnya juga tidak jelas. Penilaian DP3 tersebut juga rentan dengan terjadinya bias subjektifitas. Apalagi hasil penilaian tersebut tidak pernah didiskusikan/dievaluasi bersama untuk mendapatkan *feedback* dari pegawai.

Idealnya sebagai abdi negara, seorang aparatur sipil harus selalu melaksanakan tugas-tugas negara dan mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan. Sedangkan sebagai abdi masyarakat, mengandung pengertian bahwa dalam melaksanakan tugasnya, seorang aparatur sipil harus tetap berusaha melayani kepentingan masyarakat dan memperlancar segala urusan anggota masyarakat. Untuk meningkatkan prestasi dan kinerja PNS, pemerintah mengeluarkan

Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil (PP Penilaian Prestasi Kerja Pegawai). peraturan pemerintah ini merupakan penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan PNS yang dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dan kebutuhan hukum. Penilaian pegawai dalam PP Penilaian Prestasi Kerja Pegawai meliputi dua dimensi, yaitu penetapan kinerja dan disiplin pegawai, sehingga lebih adil, obyektif, transparan, akuntabel dan terukur. Tidak seperti DP3 yang lebih banyak pada unsur subyektifitas pimpinan terhadap bawahannya. Penilaian dimulai dari penetapan, pelaksanaan dan evaluasi kinerja yang dilakukan PNS secara individual.

Dewasa ini kajian tentang modal sosial (*social capital*) telah mengalami banyak perkembangan, organisasi-organisasi mulai menyadari pentingnya interaksi serta hubungan yang baik antar pegawai didalam pekerjaan. Eksistensi modal sosial pegawai menurut Akdere (2005) menjadi penting karena mempengaruhi kinerja pegawai yang pada gilirannya mempengaruhi kinerja organisasi. Hal inilah yang kemudian mendasari mengapa kemudian birokrasi pemerintah perlu mengadopsi penilaian kinerja dengan melihat faktor modal sosial yang dimiliki oleh PNS sebagai aktor utama didalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah.

Konsep modal sosial sesungguhnya untuk pertama kali diperkenalkan oleh Hanifan (1916) yang mendefinisikan modal sosial sebagai *goodwill, fellowship, sympathy, and social intercourse among the individuals and families who make up a social unit*. Beberapa dekade kemudian, wacana modal sosial menjadi marak setelah muncul kajian dari Coleman (1988), Putnam (1995), Fukuyama (1995), Portes (1998), serta Tsai dan Ghosal (1998). Tidak mengherankan kemudian jika modal sosial digunakan sebagai tema sentral dalam berbagai riset ilmu-ilmu sosiologi, politik, ekonomi dan organisasi dengan demikian mampu memberi warna baru dalam riset-riset ilmu sosial.

Beberapa penelitian sebelumnya yang mencoba melihat hubungan antara modal sosial terhadap kinerja pemerintah antara lain Ferguson (2005) yang mencoba menganalisis

hubungan positif antara modal sosial dengan kinerja birokrasi dalam lingkup pemerintah lokal, pemerintah provinsi serta level nasional. Dalam penelitian ini dikemukakan adanya korelasi yang cukup signifikan antara modal sosial yang dimiliki atau dibangun oleh aparatur di dalam peningkatan kinerja pemerintah. Hasil riset ini meneruskan studi-studi sebelumnya yang mencoba menghubungkan modal sosial dan kinerja pemerintah dalam hal menganalisis pasar tenaga kerja (Lin, Cook dan Burt 2001; Fernandes, Castilla, dan Moore 2000), hubungan modal sosial dan pengembangan komunitas miskin (Crothers 2002; Isham dan Kahkonen (2002), modal sosial dan pengembangan teknologi sains (Fountain 1997), modal sosial dan tingkat partisipasi politik (Knack 1992). Secara spesifik studi yang menghubungkan antara modal sosial dengan kinerja pemerintah telah dilakukan dalam berbagai level pemerintahan, dalam level nasional (Booth dan Richard 1998), lingkup regional (Putnam 1993; Milner dan Ersson 2000), negara (Knack 2002; Rice dan Sumberg 1997), dan pemerintah daerah (Cusack 1999; Rice 2001). Studi lain tentang modal sosial dikaitkan dengan kinerja organisasi pemerintah secara spesifik pernah dikaji oleh Ferguson, Johnny Goldfinger dan Brian Vargus (2005) dalam penelitian yang berjudul *Social Capital and Governmental Performance in Large American Cities*.

Penelitian tentang modal sosial di Indonesia yang dikaitkan dengan kinerja organisasi juga pernah di kaji oleh Prajogo (2008) dan Ariani (2007) yang melihat modal sosial dikaitkan dengan perilaku kewargaan organisasional, namun keduanya sama sekali tidak mengkaji peran modal sosial terkait dengan kinerja organisasi birokrasi dalam hal ini organisasi pemerintah. Beberapa riset terdahulu menyimpulkan beberapa faktor yang mempengaruhi modal sosial. Faktor-faktor tersebut secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok besar, yaitu; faktor-faktor situasional (eksternal) seseorang dan faktor-faktor disposisional (internal) seseorang. Salah satu faktor situasional yang dapat mempengaruhi modal sosial adalah kepemimpinan atasan. Kepemimpinan atasan menjadi krusial karena modal sosial pegawai perlu dibentuk,

dikembangkan dan dikelola dengan baik, agar pegawai dapat bekerja dengan lebih baik (Coleman, 1998; Couto, 1997; Portes, 1998; Baker & Obstfeld, 2000; Maula, Autio & Murray, 2003). Pembentukan modal sosial menjadi tugas atasan, karena atasan berkepentingan untuk menjadikan setiap pegawai berkinerja baik demi tercapainya sasaran organisasi. Jika atasan dapat membentuk modal sosial pegawai, akan tercipta kerjasama antar pegawai yang lebih baik karena mereka akan saling mendukung dalam melakukan pekerjaannya. Proses kerjasama ini akan mengakibatkan setiap pegawai dapat bekerja dengan baik, sehingga kinerja baik dari setiap pegawai akan tercapai. Jika setiap pegawai bekerja dengan baik, maka sasaran kinerja organisasi secara keseluruhan akan tercapai. Dengan demikian maka modal sosial dapat dipengaruhi oleh faktor dari luar diri seseorang, seperti kepemimpinan atasan, lingkungan kerja (Stone & Hedges, 2002) serta faktor kelompok dan masyarakat (Hjerpe, 2003), (Prajogo, 2008).

Berdasarkan riset yang dilakukan Bandiera, Iwan Barankay and Imran Rasul (2007), Sheingold, Brenda, Anne Hofmeyer; and Michael Woolcock (2012), Thomas J. Zagenczyk, Audrey J. Murrell and Ray Gibney (2007), Lindstrom, M. (2004) faktor situasional (*external*) lain yang cukup dominan dalam mempengaruhi modal sosial aparatur adalah lingkungan kerja. Lingkungan kerja adalah tempat di mana pegawai melakukan aktivitas setiap harinya. Lingkungan kerja yang kondusif memberikan rasa aman dan memungkinkan pegawai untuk dapat bekerja optimal. Lingkungan kerja dapat mempengaruhi emosional pegawai. Jika pegawai menyenangi lingkungan kerja di mana dia bekerja, maka pegawai tersebut akan betah di tempat kerjanya, melakukan aktivitasnya sehingga waktu kerja dipergunakan secara efektif. Produktivitas akan tinggi dan otomatis prestasi kerja pegawai juga tinggi. Lingkungan kerja itu mencakup hubungan kerja antara bawahan dan atasan serta lingkungan fisik tempat pegawai bekerja.

Stone & Hedges (2002) berpendapat bahwa faktor disposisional yang dapat mempengaruhi modal sosial adalah karakteristik individu seseorang. Hal ini menurut Greenberg, (2003)

disebabkan adanya individual dispositions yang mendorong seseorang untuk berperilaku tertentu, meskipun tidak ada stimulus dari luar diri orang tersebut. Individual dispositions merupakan faktor-faktor internal seseorang yang meliputi karakteristik individu, kemampuan dan *values* yang akan mempengaruhi perilaku orang tersebut. Menurut Davis-Blake dan Pfeffer (1989) dalam Prajogo (2008) karakteristik individu dipandang sebagai *individual dispositions* yang paling stabil. Kestabilan karakteristik individu karena terbentuk sepanjang hidup seseorang sehingga tidak akan mudah berubah, sementara kemampuan seseorang berkembang seiring berjalannya waktu, pengalaman kerja, serta motivasi atau *values* dapat berubah sesuai situasi yang dihadapi orang dalam pekerjaan.

Konsep Dasar *Social Capital*

Modal sosial adalah sumber daya yang dapat dipandang sebagai investasi untuk mendapatkan sumber daya baru. Seperti diketahui bahwa sesuatu yang disebut sumber daya (*resources*) adalah sesuatu yang dapat dipergunakan untuk dikonsumsi, disimpan dan diinvestasikan. Sumber daya yang digunakan untuk investasi disebut sebagai modal. Dimensi modal sosial cukup luas dan kompleks. Modal sosial berbeda dengan istilah populer lainnya yaitu modal manusia (*human capital*). Pada modal manusia segala sesuatunya lebih merujuk ke dimensi individu yaitu daya dan keahlian yang dimiliki oleh seorang individu. Pada modal sosial lebih menekankan pada potensi kelompok dan antar kelompok dengan ruang perhatian pada jaringan sosial, norma, nilai, dan kepercayaan antar sesama yang lahir dari anggota kelompok dan menjadi norma kelompok.

Modal sosial (*social capital*) menurut Coleman (1999) dapat di-definisikan sebagai kemampuan untuk saling bekerja bersama, demi mencapai tujuan-tujuan bersama, di dalam berbagai kelompok dan organisasi. Secara lebih komprehensif Burt (1992) dalam Prajogo (2008) mendefinisikan modal sosial adalah kemampuan untuk melakukan asosiasi (berhubungan) satu sama lain dan selanjutnya menjadi kekuatan yang sangat penting bukan hanya bagi kehidupan ekonomi akan tetapi juga setiap aspek eksistensi sosial yang lain.

Modal sosial adalah suatu konsep dengan berbagai definisi yang saling terkait, yang didasarkan pada nilai jaringan sosial. Sejak konsep Portes (1998) dicetuskan, istilah "modal sosial" telah digambarkan sebagai "sesuatu yang sangat manjur" bagi semua masalah yang menimpa komunitas dan masyarakat di masa kini. Sementara berbagai aspek dari konsep ini telah dibahas oleh semua bidang ilmu sosial, sebagian menelusuri penggunaannya di masa modern kepada Jane Jacobs pada tahun 1960-an. Namun ia tidak secara *eksplisit* menjelaskan istilah modal sosial melainkan menggunakannya dalam sebuah artikel dengan rujukan kepada nilai jaringan.

Uraian mendalam yang pertama kali dikemukakan tentang istilah modal sosial dilakukan oleh Pierre Bourdieu pada 1972. James Coleman mengambil definisi Glenn Loury pada 1977 dalam mengembangkan dan memopulerkan konsep ini. Pada akhir 1990-an, konsep ini menjadi sangat populer, khususnya ketika Bank Dunia mendukung sebuah program penelitian tentang hal ini, dan konsepnya mendapat perhatian publik melalui buku Robert Putnam pada tahun 2000, *Bowling Alone*.

Beberapa dekade kemudian, wacana modal sosial menjadi marak setelah muncul kajian dari Coleman (1988), Putnam (1995), Fukuyama (1995), Portes (1998), serta Tsai dan Ghosal (1998). Para peneliti tersebut mendefinisikan modal sosial pada tataran analisis yang berbeda-beda. Coleman (1998) dan Portes (1988) mendefinisikan modal sosial pada tingkatan individu, Putnam (1995) mendefinisikan modal sosial pada tataran komunitas/masyarakat, Fukuyama (1995) dalam tataran Negara serta Tsai dan Ghosal (1998) pada tingkatan sub unit dalam organisasi. Tingkatan analisis yang berbeda-beda inilah menurut Adler & Kwon, (2002) dalam Prajogo, (2008) yang kemudian memunculkan jargon *wonderfully elastic concept* untuk makna dari modal sosial itu sendiri.

Sejalan dengan Fukuyama dan Cox, dalam Partha dan Ismail S. (1999) mendefinisikan, modal sosial sebagai hubungan-hubungan yang tercipta dan norma-norma yang membentuk kualitas dan kuantitas hubungan sosial dalam masyarakat dalam spektrum yang luas, yaitu sebagai perekat sosial (*social glue*) yang menjaga kesatuan

anggota kelompok secara bersama-sama. Pada jalur yang sama Solow (1999) mendefinisikan, modal sosial sebagai serangkaian nilai-nilai atau norma-norma yang diwujudkan dalam perilaku yang dapat mendorong kemampuan dan kapabilitas untuk bekerjasama dan berkoordinasi untuk menghasilkan kontribusi besar terhadap keberlanjutan produktivitas.

Menurut Cohen dan Prusak (2001) modal sosial adalah sebagai setiap hubungan yang terjadi dan diikat oleh suatu kepercayaan (*trust*), kesaling pengertian (*mutual understanding*), dan nilai-nilai bersama (*shared value*) yang mengikat anggota kelompok untuk membuat kemungkinan aksi bersama dapat dilakukan secara efisien dan efektif.

Senada dengan Cohen dan Prusak, Hasbullah (2006) menjelaskan, modal sosial sebagai segala sesuatu hal yang berkaitan dengan kerja sama dalam masyarakat atau bangsa untuk mencapai kapasitas hidup yang lebih baik, ditopang oleh nilai-nilai dan norma yang menjadi unsur-unsur utamanya seperti *trust* (rasa saling mempercayai), keimbal-balikan, aturan-aturan kolektif dalam suatu masyarakat atau bangsa dan sejenisnya.

Bank Dunia (1999) meyakini modal sosial adalah sebagai sesuatu yang merujuk ke dimensi institusional, hubungan-hubungan yang tercipta, dan norma-norma yang membentuk kualitas serta kuantitas hubungan sosial dalam masyarakat. Modal sosial bukanlah sekedar deretan jumlah institusi atau kelompok yang menopang (*underpinning*) kehidupan sosial melainkan dengan spektrum yang lebih luas, yaitu sebagai perekat (*social glue*) yang menjaga kesatuan anggota kelompok secara bersama-sama.

Modal sosial menunjuk pada ciri-ciri pada organisasi sosial yang berbentuk jaringan-jaringan horisontal yang di dalamnya berisi norma-norma yang memfasilitasi koordinasi, kerja sama, dan saling mengendalikan yang manfaatnya bisa dirasakan bersama anggota organisasi. Dari beberapa definisi di atas, maka yang dimaksud dengan modal sosial adalah serangkaian nilai-nilai atau norma-norma informal, seperti rasa saling percaya, saling pengertian, kesamaan nilai dan perilaku, yang dimiliki bersama di antara para anggota suatu kelompok masyarakat yang

memungkinkan terjalinnya kerjasama di antara mereka dan akhirnya mencapai tujuan bersama.

Menurut Fukuyama kerjasama yang ada dalam modal sosial membentuk suatu organisasi dimana para anggotanya secara sukarela menyerahkan sebagian hak-hak individunya untuk bekerja bersama-sama mencapai suatu tujuan, berdasarkan aturan-aturan yang disepakati. Kesepakatan tersebut menyebabkan setiap orang melaksanakan kewajibannya masing-masing secara bebas tanpa perlu diawasi, karena satu sama lain menaruh kepercayaan bahwa setiap orang akan melaksanakan kewajibannya. Itulah yang disebut saling percaya (*mutual trust*), karena setiap orang berusaha untuk mengemban amanah. Menurut Rahardjo (2003) apabila anggota kelompok mengharapkan anggota-anggotanya berperilaku jujur dan terpercaya, mereka akan saling mem-percayai. Kepercayaan ibarat pelumas yang membuat jalannya organisasi menjadi lebih efisien dan efektif.

Penelitian ini menggunakan pendekatan Nahapiet dan Ghoshal (1998) didalam mendefinisikan modal sosial. Dalam pandangan mereka menurut Prajogo (2008) modal sosial memiliki tiga dimensi, yaitu; dimensi struktural, dimensi relasional dan dimensi kognitif.

Dimensi struktural modal sosial ini merujuk pada interaksi sosial dalam organisasi yang pada gilirannya membawa implikasi positif bagi pegawai atau pegawai tersebut terlebih pegawai atau pegawai tersebut berada dalam struktur atau tingkatan tertentu. Interaksi yang terjadi dalam tataran struktural ini akan mempermudah proses pertukaran informasi yang pada gilirannya akan muncul suatu sikap saling mendukung dalam menyelesaikan suatu pekerjaan. Adanya interaksi yang baik akan sangat kondusif untuk kerjasama yang baik antar anggota organisasi. Interaksi yang baik akan mengakibatkan intensitas hubungan kerja yang semakin baik dan menumbuhkan kedekatan antar karyawan. Dengan demikian, seseorang akan lebih mudah mendapatkan bantuan dan dukungan dari rekan kerjanya, misalnya seseorang akan bisa saling mengakses sumberdaya dan informasi dengan sesama rekan kerja. Hal ini akan memperlancar proses kerja anggota organisasi, yang akan membuat anggota organisasi tersebut berkinerja

dengan lebih baik. Dimensi ini juga menjelaskan model hubungan seperti pengukuran keeratan, hubungan, hirarki, dan organisasi yang sesuai.

Sementara itu, dimensi relasional modal sosial merujuk pada suatu bentuk hubungan antar pribadi yang timbul karena adanya interaksi sebelumnya. Intensnya interaksi tersebut pada gilirannya akan menimbulkan rasa saling percaya (*trust*) satu dengan yang lain dan akan menimbulkan rasa kebersamaan yang tinggi. Dengan rasa kebersamaan ini maka pegawai akan merasa peduli dengan sesama dan berusaha membantu apa yang menjadi permasalahan rekannya, terlebih dalam organisasi yang sama, dengan demikian dimensi relational modal sosial pada gilirannya akan mendukung kinerja organisasi. Dimensi relasional merupakan aset yang diciptakan dan tumbuh dalam hubungan antar anggota organisasi yang mencakup kepercayaan (*trust*), kelayakan dipercaya (*trustworthiness*), norma dan sanksi, kewajiban dan harapan, identitas dan identifikasi. Kepercayaan adalah atribut yang melekat dalam suatu hubungan. Kelayakan dipercaya merupakan atribut yang melekat pada individu yang terlibat dalam hubungan tersebut. Makin tinggi tingkat kepercayaan antar rekan kerja dalam suatu organisasi, orang-orang dalam organisasi tersebut dikatakan memiliki tingkat kelayakan dipercaya yang tinggi. Dalam kondisi saling mempercayai yang tinggi, orang akan lebih mampu bekerja dengan lebih baik dalam suatu pertukaran sosial dalam bentuk kerja sama dengan orang lain. Dengan demikian, dimensi relasional juga akan mempengaruhi proses kerja seseorang, sehingga akan membuat orang bekerja dengan lebih baik.

Dimensi kognitif modal sosial berhubungan dengan pemahaman bersama akan sesuatu hal yang kemudian mendasari tindakan kolektif dalam organisasi. Dimensi kognitif merupakan sumber daya yang memberikan representasi dan interpretasi bersama, serta menjadi sistem makna (*system of meaning*) antar pihak dalam organisasi. Nahapiet dan Ghoshal (1998) mendefinisikan dimensi ketiga ini sebagai *shared languages (codes), shared narratives dan shared vision* yang memfasilitasi pemahaman tentang tujuan kolektif dan cara bertindak dalam suatu sistem sosial.

Sisi Gelap Modal Sosial Birokrasi

Modal sosial adalah kerja sama antar anggota kelompok untuk menghasilkan tindakan kolektif. Pilar modal sosial, menurut Putnam (2000), adalah kepercayaan (*trust*), eksistensi jaringan (*network*), dan kemudahan bekerja sama (*ease of cooperation*). Dalam kenyataannya, modal sosial seperti mata uang dengan dua sisi yang berbeda.

Modal sosial di Indonesia justru berkembang dalam sisi gelapnya. Contohnya adalah dominasi praktik korupsi kolusi dan nepotisme serta berbagai bentuk praktik mafia didalam organisasi birokrasi. Indikasi nyata dari gejala ini adalah naiknya peringkat kebusukan praktik korupsi. Akar praktik korupsi kolusi nepotisme adalah kuatnya tradisi patrimonial birokrasi, orang-orang yang dekat dengan pemegang kekuasaan yang selalu mendapat kemudahan berusaha karena jaringan kekuasaan yang dibangun oleh mereka. Lancarnya transaksi sosial berarti penghematan besar dalam transaksi ekonomi. Dengan modal sosial yang kuat, mereka akan cenderung melanggengkan praktik-praktik korupsi kolusi dan nepotisme.

Putnam mengatakan bahwa sekalipun jika ada resiko dari kerja sama negatif, seperti resiprositas yang ditemukan di dalam kelompok kriminal, menciptakan modal sosial secara umum "tetap baik bagi kita" (Putnam, 2000). Modal sosial dapat mendorong individu dan kelompok untuk mencapai berbagai tujuan bersama, yang banyak di antaranya bisa jadi mengandung konsekuensi negatif bagi orang lain. Seperti yang dikemukakan Alejandro Portes "sosiabilitas memotong dua jalur" (Portes,1998). Kapasitas modal sosial untuk menghasilkan akibat negatif tidak terlalu mengejutkan.

Fukuyama (1995) pun membicarakan sisi gelap modal sosial. kelompok yang melakukan lobi untuk kepentingan diri atau kelompoknya akan cenderung menimbulkan eksternalitas negatif, terutama karena "solidaritas". Fukuyama percaya bahwa sisi buruk modal sosial muncul dari sisi kepercayaan (*trust*), yang merupakan elemen inti dalam defenisi modal sosial yang dikemukakannya.

Sosok birokrasi pemerintah di Indonesia saat ini merupakan cerminan dari mengakarnya sisi gelap modal sosial seperti maraknya praktek

korupsi kolusi dan nepotisme, namun seperti tesis Putnam (2000) bahwa meskipun modal sosial memiliki sisi gelap maka ada kekuatan yang sangat besar dibalik itu sehingga potensi yang ada hendaknya disesuaikan dengan kondisi serta moralitas yang tumbuh dan berkembang dalam kelompok atau komunitas.

Kinerja Aparatur

Kinerja aparatur pada dasarnya terbentuk setelah aparatur merasa adanya kepuasan, karena kebutuhannya terpenuhi dengan kata lain apabila kebutuhan aparatur belum terpenuhi sebagaimana mestinya maka kepuasan kerja tidak akan tercapai, dan pada hakikatnya kinerja aparatur akan sulit terbentuk. Kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi.

Kinerja pegawai dan kinerja organisasi memiliki keterkaitan yang sangat erat, tercapainya tujuan organisasi. Kinerja pegawai tidak dapat dilepaskan dari sumber daya yang dimiliki oleh organisasi, sumber daya yang digerakan atau dijalankan pegawai yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya mencapai tujuan organisasi tersebut.

Jika dilihat dari asal katanya, kata kinerja adalah terjemahan dari kata *performance*, yang menurut The Scribner-Bantam English Distionary, terbitan Amerika Serikat dan Canada (1979), berasal dari akar kata "*to perform*" dengan beberapa "entries" yaitu: (1) melakukan, menjalankan, melaksanakan (*to do or carry out, execute*); (2) memenuhi atau melaksanakan kewajiban suatu niat atau nazar (*to discharge of fulfill; as vow*); (3) melaksanakan atau menyempurnakan tanggung jawab (*to execute or complete an understaking*); dan (4) melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang atau mesin (*to do what is expected of a person machine*).

Sehubungan dengan itu, kinerja adalah kesediaan seseorang atau kelompok orang untuk melakukan sesuatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan. Jika dikaitkan dengan *performance* sebagai kata benda (*noun*) di mana salah satu entrinya adalah hasil dari sesuatu pekerjaan (*thing done*), pengertian *performance* atau kinerja adalah hasil kerja yang

dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu perusahaan sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam upaya pencapaian tujuan perusahaan secara legal, tidak melanggar hukum dan tidak bertentangan dengan moral atau etika.

McCloy (1994), menyatakan bahwa kinerja adalah kelakuan atau kegiatan yang berhubungan dengan organisasi, di mana organisasi tersebut merupakan keputusan dari pimpinan. Dikatakan bahwa kinerja bukan *outcome*, konsekuensi atau hasil dari perilaku atau perbuatan, tetapi kinerja adalah perbuatan atau aksi itu sendiri, di samping itu kinerja adalah multidimensi sehingga untuk beberapa pekerjaan yang spesifik mempunyai beberapa bentuk komponen kinerja yang dibuat dalam batas hubungan variasi dengan variabel-variabel lain.

Kinerja juga bisa berarti perilaku-perilaku atau tindakan-tindakan yang relevan terhadap tercapainya tujuan organisasi (*goal-relevant action*). Tujuan-tujuan tersebut tergantung pada wewenang penilai yang menentukan tujuan apa yang harus dicapai oleh pegawai, oleh karenanya kinerja bukan merupakan hasil dari tindakan atau perilaku, melainkan tindakan itu sendiri. Lebih lanjut McCloy (1994) menguraikan, bahwa agar seseorang dapat melakukan suatu tugas sesuai dengan kinerja yang diinginkan, maka hendaknya memenuhi prasyarat: pengetahuan yang dibutuhkan, memiliki ketrampilan-ketrampilan, dan membuat pilihan dengan sungguh-sungguh untuk bekerja pada tugas pekerjaannya selama beberapa tenggang waktu tertentu dengan tingkat usaha tertentu.

Schultz & Schultz, (1994), mengatakan bahwa pegawai akan mampu memotivasi diri mereka sepenuhnya jika ada tujuan yang pasti yang ingin diraih. Tujuan tersebut adalah hasil yang akan dicapai oleh pegawai dan memberikan arah pada perilaku dan pikiran mereka sehingga membimbing kepada tujuan yang hendak dicapai. Sejauh mana kesuksesan pegawai dalam mencapai tujuan tersebut melalui tugas-tugas yang dilakukan disebut dengan kinerja.

Dari beberapa pengertian dan kinerja yang disampaikan oleh para ahli sebagaimana diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa pengertian kinerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh individu sesuai dengan peran atau tugasnya

dalam periode tertentu, yang dihubungkan dengan suatu ukuran nilai atau standar tertentu dari organisasi dimana individu tersebut bekerja.

Penilaian kinerja menurut Werther dan Davis (1996) mempunyai beberapa tujuan dan manfaat bagi organisasi dan pegawai yang dinilai, yaitu:

1. *Performance Improvement*. Yaitu memungkinkan pegawai dan manajer untuk mengambil tindakan yang berhubungan dengan peningkatan kinerja.
2. *Compensation adjustment*. Membantu para pengambil keputusan untuk menentukan siapa saja yang berhak menerima kenaikan gaji atau sebaliknya.
3. *Placement decision*. Menentukan promosi, *transfer*, dan *demotion*.
4. *Training and development needs* mengevaluasi kebutuhan pelatihan dan pengembangan bagi pegawai agar kinerja mereka lebih optimal.
5. *Carrer planning and development*. Memandu untuk menentukan jenis karir dan potensi karir yang dapat dicapai.
6. *Staffing process deficiencies*. Mempengaruhi prosedur perekrutan pegawai.
7. *Informational inaccuracies and job-design errors*. Membantu menjelaskan apa saja kesalahan yang telah terjadi dalam manajemen sumber daya manusia terutama di bidang informasi *job-analysis*, *job-design*, dan sistem informasi manajemen sumber daya manusia.
8. *Equal employment opportunity*. Menunjukkan bahwa placement decision tidak diskriminatif.
9. *External challenges*. Kadang-kadang kinerja pegawai dipengaruhi oleh faktor eksternal seperti keluarga, keuangan pribadi, kesehatan, dan lain-lainnya. Biasanya faktor ini tidak terlalu kelihatan, namun dengan melakukan penilaian kinerja, faktor-faktor eksternal ini akan kelihatan sehingga membantu departemen sumber daya manusia untuk memberikan bantuan bagi peningkatan kinerja pegawai.
10. *Feedback*. Memberikan umpan balik bagi urusan kepegawaian maupun bagi pegawai itu sendiri.

Penilaian kinerja (*performance appraisal*) pada dasarnya merupakan faktor kunci guna mengembangkan suatu organisasi secara

efektif dan efisien, karena adanya kebijakan atau program yang lebih baik atas sumber daya manusia yang ada dalam organisasi. Penilaian kinerja individu sangat bermanfaat bagi dinamika pertumbuhan organisasi secara keseluruhan, melalui penilaian tersebut maka dapat diketahui kondisi sebenarnya tentang bagaimana kinerja pegawai. Menurut Bernardin dan Russel (1993) "A way of measuring the contribution of individuals to their organization". Penilaian kinerja adalah cara mengukur kontribusi individu (pegawai) kepada organisasi tempat mereka bekerja.

Terdapat empat perspektif utama pengukuran kinerja yang digunakan yaitu perspektif finansial (*financial*), perspektif pelanggan (*customer*), perspektif proses internal (*internal business process*) serta perspektif pembelajaran dan perkembangan (*Learning and growth*). Pada masing-masing perspektif tersebut menurut Wibisono, (2008) terdiri dari beberapa variabel kinerja yang biasanya dipilih sesuai dengan konteks bidang aktivitasnya maupun yang dipersyaratkan lingkungan di mana organisasi bisnis/pemerintahan tersebut berada.

Tidak semua kriteria pengukuran kinerja dipakai dalam suatu penilaian kinerja pegawai. Hal ini tentu saja harus disesuaikan dengan jenis pekerjaan yang dinilai. Bernadin and Russel (1993) mengajukan dimensi yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja, yaitu;

1. Kualitas (*quality*), merupakan tingkat sejauh mana proses atau hasil pelaksanaan kegiatan mendekati kesempatan atau mendekati tujuan yang diharapkan.
2. Kuantitas (*quantity*), merupakan jumlah yang dihasilkan, misalnya; jumlah rupiah, jumlah unit, jumlah siklus kegiatan yang diselesaikan.
3. Ketepatan waktu (*timeliness*), merupakan tingkat sejauh mana suatu kegiatan diselesaikan pada waktu yang dikehendaki, dengan memperhatikan koordinasi output lain serta waktu yang tersedia untuk kegiatan lain.
4. Keefektifan biaya (*cost-effectiveness*), merupakan tingkat sejauh mana penggunaan sumber daya manusia, keuangan, teknologi, material dimaksimalkan untuk hasil tertinggi, atau pengurangan kerugian dari setiap unit pengguna sumber daya.

5. Kebutuhan akan pengawasan (*need for supervision*), merupakan tingkat sejauh mana seorang pekerja dapat melaksanakan suatu fungsi pekerjaan tanpa memerlukan pengawasan seorang supervisor untuk mencegah tindakan yang kurang diinginkan.
6. Dampak interpersonal (*interpersonal approach*), merupakan tingkat sejauh mana pegawai memelihara harga diri, nama baik dan kerja sama diantara rekan kerja dan bawahannya.

Dari paparan diatas dapat disimpulkan bahwa setiap penilaian kinerja harus benar-benar memiliki tujuan yang jelas, seperti apa yang ingin dicapai, sehingga manfaat penilaian kinerja menjadi lebih dirasakan organisasi dan pegawai yang bersangkutan. Bagi pegawai penilaian berguna untuk memberikan umpan balik tentang berbagai hal seperti kemampuan, kekurangan, potensi yang pada akhirnya berguna untuk menentukan jalur, rencana dalam pengembangan karier. Bagi organisasi hasil penilaian kinerja bermanfaat untuk pengambilan keputusan tentang berbagai hal seperti program pelatihan, rekrutmen, seleksi, penempatan, promosi, sistem imbalan dan keseluruhan proses manajemen sumber daya manusia secara efektif.

Ada berbagai paradigma, pendekatan, atau model untuk mengadakan penilaian kinerja aparatur. Salah satunya menurut Daley (2005) adalah Model Campuran Manajemen Kinerja (*Mixed Model of Performance Management*), yaitu mengukur kinerja pegawai dari dua sisi, yaitu perilaku kerja (*action performance*) dan hasil kerja (*achievement performance*). Maka dengan menggunakan penilaian berdasarkan model ini, dapat diketahui tingkat capaian tugas atau kegiatan dari setiap pegawai sekaligus tingkat dukungan perilaku kerja dan kompetensi pegawai dalam proses pencapaian hasil. Dalam perspektif manajemen kinerja kedua informasi ini menduduki posisi yang sama penting sehingga model ini dapat dikatakan salah satu model yang terbaik untuk mengukur kinerja aparatur karena mampu mengakomodasi pembacaan akan kedua hal tersebut.

Konsepsi lain yang penting dari wacana penilaian kinerja menggunakan model ini menurut Conrey (2005) adalah prinsip SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant, and Timeframed*). Pusat perhatian penilai ditujukan

kepada lima sifat yang terangkum dalam akronim SMART tersebut. *Specific* artinya hasil dan perilaku yang diharapkan harus jelas dan dapat dipahami pegawai, *measurable* artinya penilaian-penilaian yang dilakukan harus dapat diukur baik secara kuantitatif maupun kualitatif, *achievable* artinya tugas-tugas yang dibebankan kepada pegawai tidak melebihi batas kemampuan pegawai tersebut, *relevant* artinya tugas yang dinilai harus dalam rangka pelaksanaan tugas pokok dan fungsi unit kerja atau unit organisasi, dan *timeframed* artinya tugas yang diberikan dapat dilaksanakan dalam kurun waktu yang telah ditetapkan.

Meskipun ada beberapa pendekatan atau metode yang digunakan untuk melakukan penilaian kinerja aparatur, metode tersebut berfokus pada penilaian terhadap karakteristik individu (*traits approach*), penilaian terhadap perilaku pegawai (*behavioral approach*), penilaian terhadap hasil kerja yang dicapai (*result approach*), atau disebut dengan *management by objectives* (MBO), dan penilaian terhadap gabungan dari ketiga hal diatas yang disebut dengan *contingency approach*.

Kajian Terdahulu

Hasil penelitian Ferguson, Margaret R., Johnny Golfinger & Brian Vargus (2005) dengan judul *Social Capital and Governmental Performance in Large American Cities* melihat adanya hubungan positif antara modal sosial dan kinerja pemerintah daerah, penelitian ini mencoba mengisi ceruk kekosongan terkait hubungan modal sosial terkait kinerja pemerintah pada Kota-Kota besar di Amerika. Secara spesifik penelitian ini menyimpulkan adanya korelasi yang cukup antara modal sosial dengan kinerja pemerintah di Kota-Kota besar Amerika. Tingkat partisipasi politik yang tinggi serta relasi sosial yang lebih kompleks menjadikan studi modal sosial ini lebih bervariasi dari pada studi yang sama di lingkup pemerintah daerah pada negara-negara bagian.

Dalam penelitian Jankauskas, Vidmantas and Janina Seputiene, (2007) yang berjudul *The Relation Between Social Capital, Governance And Economic Performance In Europe*, disimpulkan adanya kekuatan hubungan antara modal sosial, tata kualitas dan kinerja ekonomi

dengan menggunakan indikator yang sama dari modal sosial dan sampel negara yang sama (23 negara). Penelitian menunjukkan bahwa modal sosial terkait dengan kinerja ekonomi pemerintah. Hasil penelitian menunjukkan korelasi positif dua dimensi modal sosial, yaitu kepercayaan dan jaringan, dengan indikator kinerja ekonomi dan indikator tata kelola pemerintah. Dalam penelitian ini kami menggunakan tiga indikator kinerja ekonomi, yaitu GDP per kapita, produktivitas tenaga kerja per orang yang dipekerjakan dan persentase pengeluaran domestik bruto.

Gupta, Vishal, Huang, Rui, and Yayla, Ali A. (2011), dalam penelitiannya yang berjudul *Social Capital, Collective Transformational Leadership, and Performance: A Resource-Based View of Self-Managed Teams* menyimpulkan bahwa kinerja suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh modal sosial kelompok dan kepemimpinan seseorang, terlebih jika dikaitkan dengan modal sosial maka tipe kepemimpinan yang dimaksud adalah kepemimpinan transformasional kolektif (*collective transformational leadership/CTL*). *Collective transformational leadership* dalam penelitian ini menurut Sivasubramaniam (2002) merujuk pada Avolio (2009) dimana kepemimpinan dipandang sebagai sebuah proses kolektif dalam suatu organisasi sehingga anggota tim dapat saling mempengaruhi, menginspirasi dan memotivasi satu dengan yang lainnya.

Hubungan Modal Sosial dan Kinerja Aparatur

Modal sosial adalah sumber daya yang dapat dipandang sebagai investasi untuk mendapatkan sumber daya baru. Seperti diketahui bahwa sesuatu yang disebut sumber daya (*resources*) adalah sesuatu yang dapat dipergunakan untuk dikonsumsi, disimpan dan diinvestasikan. Sumber daya yang digunakan untuk investasi disebut sebagai modal.

Beberapa riset yang menunjukkan adanya pengaruh modal sosial pada beberapa ukuran kinerja seperti: kompensasi eksekutif (Belliveau, O'Reilly, & Wade, 1996), kualitas modul kuliah (Chua, 2002), kemajuan karir (Gabbay & Zuckerman, 1998), adopsi pengetahuan (Kraatz, 1998), kelangsungan hidup organisasi (Pennings, Lee, & Witteloostuijn, 1998), inovasi dalam organisasi (Tsai & Ghoshal, 1998), dan keuntungan ekonomi (Uzzi, 1997). (Prajogo, 2003)

Studi-studi sebelumnya menemukan hubungan yang positif antara modal sosial dan kinerja, hal ini menurut Adler and Kwon (2002) dan Coleman (1998) merujuk pada tiga dimensi modal sosial yang mendukung proses kerja itu sendiri, yaitu dimensi struktural, relasional dan kognitif. Dimensi struktural modal sosial membawa implikasi bahwa posisi seseorang di dalam suatu organisasi akan memberikan keuntungan tertentu. Dalam konteks ini menurut Tsai and Ghosal (1998) modal sosial terwujud dalam bentuk interaksi sosial diantara anggota organisasi. Krackhard and Hanson (1993) berpendapat dengan interaksi yang terjadi diantara anggota organisasi maka akan dapat diperoleh berbagai kemudahan didalam penyelesaian suatu tugas atau misi, sehingga anggota dari organisasi tersebut dapat saling bantu dan pekerjaan dapat dilaksanakan dengan lebih efisien.

Variabel modal sosial berpengaruh signifikan terhadap kinerja aparatur. Kajian ini didukung oleh penelitian Margaret R. Ferguson, Johnny Golfinger & Brian Vargus (2005), Vishal K Gupta, Rui Huang and Ali A Yayla (2011), Tom W. Rice (2001); Ariani (2012); Gregory G. Dess dan Jason D. Shaw (2001); Muhammad Asghar Ali, Akmal Hussain dan Ahsan Azim (2013); Dan Ofori dan Jocelyn Sackey (2010), Prajogo (2008).

Dimensi struktural modal sosial merujuk pada interaksi sosial dalam organisasi yang pada gilirannya membawa implikasi positif bagi pegawai atau pegawai tersebut terlebih pegawai atau pegawai tersebut berada dalam struktur atau tingkatan tertentu. Interaksi yang terjadi dalam tataran struktural ini akan mempermudah proses pertukaran informasi yang pada gilirannya akan muncul suatu sikap saling mendukung dalam menyelesaikan suatu pekerjaan. Adanya interaksi yang baik akan sangat kondusif untuk kerjasama yang baik antar anggota organisasi. Interaksi yang baik akan mengakibatkan intensitas hubungan kerja yang semakin baik dan menumbuhkan kedekatan antar karyawan. Dengan demikian, seseorang akan lebih mudah mendapatkan bantuan dan dukungan dari rekan kerjanya, misalnya seseorang akan bisa saling mengakses sumberdaya dan informasi dengan sesama rekan kerja. Hal ini akan memperlancar proses kerja anggota organisasi, yang akan membuat anggota organisasi tersebut berkinerja

dengan lebih baik. Dimensi ini juga menjelaskan model hubungan seperti pengukuran keeratan, hubungan, hirarki, dan organisasi yang sesuai.

Dimensi relasional modal sosial merujuk pada suatu bentuk hubungan antar pribadi yang timbul karena adanya interaksi sebelumnya. Intensnya interaksi tersebut pada gilirannya akan menimbulkan rasa saling percaya (*trust*) satu dengan yang lain dan akan menimbulkan rasa kebersamaan yang tinggi. Dengan rasa kebersamaan ini maka pegawai akan merasa peduli dengan sesama dan berusaha membantu apa yang menjadi permasalahan rekannya, terlebih dalam organisasi yang sama, dengan demikian dimensi relational modal sosial pada gilirannya akan mendukung kinerja organisasi. Dimensi relasional merupakan aset yang diciptakan dan tumbuh dalam hubungan antar anggota organisasi yang mencakup kepercayaan (*trust*), kelayakan dipercaya (*trustworthiness*), norma dan sangsi, kewajiban dan harapan, identitas dan identifikasi. Kepercayaan adalah atribut yang melekat dalam suatu hubungan. Kelayakan dipercaya merupakan atribut yang melekat pada individu yang terlibat dalam hubungan tersebut. Makin tinggi tingkat kepercayaan antar rekan kerja dalam suatu organisasi, orang-orang dalam organisasi tersebut dikatakan memiliki tingkat kelayakan dipercaya yang tinggi. Dalam kondisi saling mempercayai yang tinggi, orang akan lebih mampu bekerja dengan lebih baik dalam suatu pertukaran sosial dalam bentuk kerja sama dengan orang lain. Dengan demikian, dimensi relasional juga akan mempengaruhi proses kerja seseorang, sehingga akan membuat orang bekerja dengan lebih baik.

Kerjasama yang ada dalam modal sosial membentuk suatu organisasi dimana para anggotanya secara sukarela menyerahkan sebagian hak-hak individunya untuk bekerja bersama-sama mencapai suatu tujuan, berdasarkan aturan-aturan yang disepakati. Kesepakatan tersebut menyebabkan setiap orang melaksanakan kewajibannya masing-masing secara bebas tanpa perlu diawasi, karena satu sama lain menaruh kepercayaan bahwa setiap orang akan melaksanakan kewajibannya. Itulah yang disebut saling percaya (*mutual trust*), karena setiap orang berusaha untuk

mengemban amanah. Apabila anggota kelompok mengharapkan anggota-anggotanya berperilaku jujur dan terpercaya, mereka akan saling mempercayai. Kepercayaan ibarat pelumas yang membuat jalannya organisasi menjadi lebih efisien dan efektif.

Dimensi kognitif modal sosial berhubungan dengan pemahaman bersama akan sesuatu hal yang kemudian mendasari tindakan kolektif dalam organisasi. Dimensi kognitif merupakan sumber daya yang memberikan representasi dan interpretasi bersama, serta menjadi sistem makna (*system of meaning*) antar pihak dalam organisasi. Nahapiet dan Ghoshal (1998) mendefinisikan dimensi ketiga ini sebagai *shared languages (codes)*, *shared narratives* dan *shared vision* yang memfasilitasi pemahaman tentang tujuan kolektif dan cara bertindak dalam suatu sistem sosial.

Shared language akan tampak pada penggunaan kata-kata tertentu sebagai kata-kata (istilah-istilah) yang dipahami bersama dalam komunikasi antar anggota organisasi. *Shared narratives* akan tampak jika anggota organisasi seringkali menceritakan hal-hal yang sama dalam bentuk "mitos organisasi" ataupun tentang hal-hal yang terjadi dalam kehidupan kerja mereka. Jika ada *shared languages* dan *shared narratives*, komunikasi antara anggota organisasi akan lebih baik dan terbuka. *Shared languages* dan *shared narratives* juga akan mempengaruhi persepsi anggota organisasi. Adanya *shared languages* dan *shared narratives* akan menciptakan persepsi yang sama antar anggota organisasi yang akan mempercepat proses komunikasi untuk menunjang kinerja. Umumnya dimensi kognitif dalam bentuk *shared languages* dan *shared narratives* akan mengarah ke pemahaman yang sama tentang tujuan organisasi (*shared vision*). Prajogo (2008) berpendapat bahwa jika anggota organisasi memiliki pemahaman yang sama tentang tujuan organisasi, mereka akan bisa bekerja dengan lebih baik.

PENUTUP

Modal sosial dapat dibangun dan sangat potensial dalam dunia birokrasi. Modal sosial dapat berpengaruh positif terhadap kinerja

aparatur, ini mengindikasikan bahwa untuk mendapatkan kinerja aparatur yang baik dapat dilakukan dengan mengembangkan modal sosial di lingkungan organisasi birokrasi. Merujuk pada gagasan Habermas, ruang dialog perlu dibangun antara pimpinan dan bawahan. Selama ini budaya patrimonial birokrasi begitu melembaga dalam setiap instansi pemerintah. Ruang dialog yang sekiranya dapat meningkatkan kedekatan antara pimpinan dan bawahan itu tidak terbangun.

Sistem penilaian kinerja saat ini sudah mencoba mengakomodir gagasan Habermas. Dengan adanya penilaian pada perilaku kerja pegawai (PKP), maka pimpinan diharapkan mau dan mampu untuk lebih mendekatkan diri dengan bawahannya, begitu juga sebaliknya. Dialog bersama antara pimpinan dan bawahan didalam menentukan capaian dan besaran target kinerja akan menciptakan ikatan tersendiri diantara keduanya, tidak sekadar hubungan transaksional semata. Konsep besar dari modal sosial dalam kadar tertentu dapat diterapkan dalam dunia birokrasi.

Pada prinsipnya, dengan modal sosial yang ada berbagai upaya sampai saat ini terus dikembangkan oleh pemerintah didalam meningkatkan norma dan jaringan yang melancarkan interaksi dan transaksi sosial sehingga segala urusan bersama masyarakat dapat diselenggarakan dengan mudah dan cepat. Stigma negatif yang melekat pada pegawai negeri sipil selama ini dapat direduksi dengan peningkatan kinerja yang bersumber pada modal sosial

DAFTAR PUSTAKA

- Adler, P., Kwon S. 2000. *Social Capital: the good, the bad and the ugly*. In E. Lesser (Ed). *Knowledge and Social Capital: Foundations and Applications*. Butterworth-Heinemann.
- _____. 2002. *Social Capital: Prospect for A New Concept*. Academy of Management Meeting in Chicago.
- Akdere, M. 2005. *Social Capital Theory and Implications for Human Resource Development*. *Singapore Management Review*, 27 (2).

- Ariani, Wahyu.D. 2007. *Model Hubungan Motif, Modal Sosial dan Kepribadian dengan Perilaku Kewargaan Organisasional*, Disertasi UGM, Tidak dipublikasikan.
- Azizy, A. Qodry. 2007. *Change Management dalam Reformasi Birokrasi*. Gramedia – Jakarta.
- Baker, W., and Obstfeld, D. 2000. *Social Capital by Design: Structures, Strategies, and Institutional Context*. Human Index.
- Bandiera, Oriana, Iwan Barankay and Imran Rasul. 2007. *Social Capital in the Workplace: Evidence on its Formation and Consequences*. Department of Economics, London School of Economics and Political Science, Houghton Street, London WC2A 2AE, UK.
- Belliveau, M. A., O'Reilly, C.A., and Wade, J.B. 1996. *Social capital at the top: Effect of social capital similarity and status on CEO compensation*. Academy of Management Journal.
- Booth, John A. and Patricia Bayer Richard. 1998. *Civil Society, Political Capital, and Democratization in Central America*. The Journal of Politics 60(3).
- Brass and Krackhardt. 1999. *The Social Capital of Twenty First Century Leaders*. In J.G. Hunt and R.L. Phillips (eds) *Out of the Box Leadership Challenges for the 21st Century Army*.
- Burt, R.S. 1992. *Excerpt from The Social Structure of Competition, in Structure Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA and London: Harvard University. In Elinor Ostrom and T.K. Ahn. 2003. *Foundation of Social Capital*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited.
- Chen, Li Yueh, 2004, "Examining The Effect Of Organization Culture And Leadership Behaviors On Organizational Commitment, Job Satisfaction, And Job Performance At Small And Middle-Sized Firms Of Taiwan," Journal of American Academy of Business, Sep 2004, 5, 1/2.
- Chua, A. 2002. *The Influence of Social Interaction on Knowledge Creation*. Journal of Intellectual Capital, 3 (4).
- Cohen, S., Prusak L. 2001. *In Good Company: How Social Capital Makes Organization Work*. London: Harvard Business Press.
- Coleman, J. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- Coleman, J.S. 1988. *Social Capital in the Creation of Human Capital*. American Journal of Sociology, Supplement s95-s120.
- Crothers, Lane. 2002. *Building Social Capital on the Street*. In *Social Capital: Critical Perspectives on Community and Bowling Alone*, Scott L. McLean, David A. Schultz, and Manfred B. Steger. New York, NY: New York University Press.
- Dwiyanto, Agus.dkk. 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK), UGM, Yogyakarta.
- Farr, J. 2004. *Social Capital: A Conceptual History*. Political Science, 32 (1): 6-33.
- Ferguson, Margaret R., Johnny Goldfinger, and Brian Vargus. 2005. *Social Capital and Governmental Performance in Large American Cities*. Indiana University-Purdue University Indianapolis.
- Fountain, Jane. 1997. *Social Capital: A Key Enabler of Innovation in Science and Technology*. In L. M. Branscomb and J. Keller (eds), *Investing in Innovation: Toward a Consensus Strategy for Federal Technology Policy*, Cambridge Mass.: MIT Press.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity*. London: Hamish Hamilton
- Gabby, S.M. and Zuckerman, E.W. 1998. *Social capital and opportunity in corporate R & D: The contingent effect of contact density on mobility expectations*. Social Science Research 27.
- Gupta, Vishal, Huang, Rui, and Yayla, Ali A. 2011. *Social Capital, Collective Transformational Leadership, and Performance: A Resource-Based View of Self-Managed Teams*, Journal of Managerial Issues Vol. XXIII Number 1 Spring 2011.
- Gutiérrez, et al. 2011. *Leadership, social capital and incentives promote successful fisheries*, Nature 470, 386–38 (17 February 2011).
- Hanifan, L. J. 1916. *The rural school community center*. Annals of the American Academy of Political and Social Science 67.

- Knack, Stephen. 2002. *Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States*. American Journal of Political Science, Vol. 46, No.4.
- Kraatz, Matthew S. 1998. *Learning by Association? Interorganizational Networks and Adaptation to Environmental Change*. Academy of Management Journal 41 (6).
- Lin, N, K. Cook, and Roland. S. Burt. 2001. "Preface." *In Social Capital: Theory and Research*, XX-XX. New York: Aldine de Gruyter.
- Maurer, Indre and Mark Ebers. *Dinamic of Social Capital and Their Performance Implications*. Administrative Science Quarterly Vol. 51, june 2006.
- McCloy, A. R., Campbell, P. J., & Cudeck, R., 1994. A Confirmatory Test A Model of Performance Determinants. Journal of Applied Psychology, Vol. 79, No.4
- Milner, Henry and Svante Ersson. 2000. *Social Capital, Civic Engagement and Institutional Performance in Sweden: An Analysis of the Swedish Regions*. Presented at ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Copenhagen.
- Nahapiet, J and Ghoshal, S.1998. *Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage*, Academy of Management Review, 23(2).
- Osborne, David and Plastrik, P. 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. New York: Addison-Wisely Publishing Company, Inc.
- Osborne, David, 1992. *Mewirusahaakan Birokrasi: Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*, PT. Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta.
- Pennings, J.M., Lee, K., & Witteloostuinj, A. 1998. *Human capital, social capital, and firm dissolution*. Academy of Management Journal, 41(4).
- Portes, A. 1998. *Social Capital: It's Origins and Application in Modern Sociology*. Annual Review Sociology.
- Prajogo, Wisnu, 2008. *Pengaruh kepemimpinan dan Kepribadian Pada Modal Sosial Serta Dampaknya Pada Kinerja*, Disertasi UGM, Tidak dipublikasikan.
- Prajogo, Wisnu, 2003, *Pengaruh Kepemimpinan Transaksional-Transformasional Pada Modal Sosial Anggota Organisasi*, Jurnal Kinerja Volume 7, No. 2, Th. 2003.
- Putnam, R.D. 1995. *Bowling Alone, America's Declining Social Capital*. Journal of Democracy, 6(1).
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NY: Princeton University Press.
- Rice, Tom W. 2001. *Social Capital and Government Performance in Iowa Communities*. Journal of Urban Affairs 23(3-4).
- Rice, Tom W. and Alexander F. Sumberg. 1997. *Civic Culture and Government Performance in American States*. Publius: The Journal of Federalism 27(1).
- Tsai, W., and Ghosal, S. 1998. *Social Capital and Value Creation: The Role of Intrafirm Network*. Academy of Management Journal, 44(4).
- Uzzi, Brian. 1997. *Social Structure and Competition in Interfirm Network: The Paradox of Embeddedness*. Administrative Science Quarterly, Volume 42, Issue 1.