

# *Perspektif Governance Dalam Memahami Perubahan Manajemen Pemerintahan*

**Muh. Tang Abdullah\***

## **Abstrak**

Artikel ini adalah review literatur yang bermaksud menjelaskan bagaimana perubahan dalam manajemen pemerintahan dilihat dari perspektif governance. Perspektif governance muncul sebagai solusi terhadap keterbatasan dan kelemahan pada perspektif government yang memandang pemerintah sebagai satu-satunya aktor yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan. Padahal kapabilitas pemerintah mengalami penurunan baik aspek anggaran, manajerial, maupun aparatur dalam menjalankan pelayanan publik dan fungsi pembangunan lainnya. Oleh karena itu, sebagian tugas dan fungsi pemerintahan diserahkan ke institusi-institusi lain di luar pemerintah, maka lahirlah apa yang dikenal dengan konsep jaringan kerja kebijakan.

Kata kunci: *government, governance, jaringan kerja kebijakan*

## **Abstract**

*This article is the review of literature attempting to describe how changes in government management from the perspective of governance. Perspective governance emerges as a solution to the limitations and weaknesses in the government's perspective that sees government as the only actor who carry out the functions of government. Though the government has decreased capability both aspects of the budget, managerial, and personnel in running public services and other development functions. Therefore, part of the duties and functions are handed over to other institutions outside the government, it gives birth to what is known as the concept of policy networks.*

*Keywords: government, governance, policy networks*

## **I. Pendahuluan**

Sejatinya ide awal konsep *governance* dielaborasi oleh ilmuwan politik dan administrasi publik untuk menandai cara pandang baru pemerintahan. Di sinilah lahirnya perspektif institusionalisme baru yang mulai menggeser perhatian dari *government* ke *governance*. Dulu hanya dikenal istilah *government* yang berarti pemerintah

sebagai badan-badan yang menjalankan pemerintahan sehari-hari dan kini telah berubah seiring dengan kompleksitas persoalan yang dialami organisasi pemerintah secara internal (Eko, 2007).

Tengoklah masa sebelum tahun 1990-an, para ilmuwan politik dan administrasi publik banyak mencurahkan perhatian hanya pada beberapa persoalan, bagaimana

\*Departemen Ilmu Administrasi, Universitas Hasanuddin  
[tang.abdullah@unhas.ac.id](mailto:tang.abdullah@unhas.ac.id)

pemerintah dibentuk dan berubah, bagaimana pemerintah memerintah atas rakyatnya, bagaimana menjalankan kewenangan sampai mengambil keputusan. Secara empirik, pemerintahan versi lama (*government*) sangat identik dengan kekuasaan, penguasaan, kewenangan, dominasi, pemaksaan, pemusatan, dan lain-lain. Pemerintah adalah segala-galanya (*omnipotent*) dan mahakwasa yang secara langsung dirasakan oleh masyarakat.

Kemudian pada dekade 1990-an awal, muncullah istilah *governance* yang mendorong para ilmuwan untuk tidak sekedar memperhatikan pemerintah sebagai lembaga (institusional), melainkan juga pemerintahan sebagai proses multi arah, yaitu proses pemerintah yang melibatkan pemerintah dengan unsur-unsur di luar pemerintah. Ilmuwan R.A.W. Rhodes misalnya, sebagai salah seorang pelopor lahirnya konsep *governance* banyak memberikan ide dan pemikirannya tentang konsep *governance* yang kemudian diakui sebagai salah satu teori dalam khazanah ilmu politik dan ilmu administrasi publik. Seperti dapat kita lihat dalam bukunya yang berjudul *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997). Pemikiran-pemikiran tentang *governance* dari Rhodes inilah yang banyak diulas kembali dalam tulisannya yang berbentuk jurnal yang berjudul *Understanding Governance: Ten Years On* (2007), yang akan direview kembali secara ringkas pada pembahasan berikut.

Isi jurnal tersebut menjelaskan kem-

balikan tentang pembahasan yang terdapat dalam tulisan R.A.W. Rhodes yang berjudul *Understanding Governance* (1997), yang terdiri atas dua bagian. Pertama memuat ringkasan tentang dimana kita sekarang di dalam mempelajari *governance*, dengan mereviu secara ringkas konsep-konsep kunci yaitu *policy networks, governance, core executive, hollowing out the state dan defferentiated polity*. Pada bagian pertama ditunjukkan bagaimana analisis tentang *networks* (jaringan kerja) dan *governance* dipengaruhi studi organisasi.

Bagian kedua Rhodes (1997) memberikan pembahasan secara kritis yang ditujukan sebagai pedoman baru dalam melakukan penelitian. Rhodes memusatkan pandangan terhadap isu-isu utama antara lain *the context of policy networks, explaining change and the role of ideas, the decline of the state, rescuing the core executive, dan steering networks*. Kemudian terhadap masing-masing isu-isu di atas Rhodes menorehkan jawaban atas pertanyaan *where we go from here*. Terakhir Rhodes menganjurkan dengan tegas bahwa analisis terhadap *governance* seharusnya difokuskan pada *beliefs, practices, traditions dan dilemmas*, melalui *interpretive turn* (tafsiran kembali) dalam studi organisasi.

## **II. Pembahasan**

### ***Perspektif Governance***

Pemahaman terhadap perspektif *governance* dapat dilihat dalam Tiihonen (2004) yang menyatakan bahwa teori dan konsep *governance* dimaksudkan sebagai suatu proses baru dari pemerintahan (*a new pro-*

*cess of governing*), atau suatu metode baru di mana masyarakat diperintah (*a new methode by which society is governed*). Konsep *governance* dapat dibedakan dalam beberapa varian antara lain (1) *governance* dalam ilmu administrasi publik (*public administration*) dan kebijakan publik (*public policy*); (2) *governance* dalam ilmu hubungan internasional (*international relations*), (3) *European Union governance*, dan (4) *governance* dalam perbandingan politik. Bahkan jauh sebelumnya Rhodes (1997) secara tegas mengatakan bahwa ciri dari *governance* adalah organisasi *networks* di mana di dalamnya ada tuntutan pasar untuk saling bertukar sumber daya sebagaimana akan dijelaskan berikut ini. Lebih lanjut diuraikan karakteristik organisasi *networks* dalam teori *governance*, antara lain:

- a) Interdependensi antara organisasi. Konsep *governance* mencakup lingkup yang lebih luas daripada konsep *government*, yang meliputi aktor-aktor selain pemerintah (*state*) seperti sektor swasta (*private sector*) dan masyarakat madani (*civil society*).
- b) Interaksi terus-menerus antar organisasi yang terlibat dalam *networks* dalam rangka pertukaran sumber daya dan negosiasi dalam berbagi sumber daya;
- c) Interaksi seperti halnya permainan yang diikat dalam kepercayaan dan negosiasi yang ditetapkan dan disetujui oleh masing-masing organisasi; dan
- d) Tidak ada kewenangan yang mutlak, *networks* mempunyai derajat yang signifikan dengan otonomi setiap organisasi. *Networks* tidak bertanggung

jawab langsung (*accountable*) kepada pemerintah (negara) mereka mengatur dirinya sendiri tetapi negara dapat mengaturnya secara tidak langsung dan tidak sepenuhnya.

Penjelasan terhadap hasil identifikasi *governance* yang sangat pro pasar dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler (1999), dalam sebuah karyanya ketika mereka membedakan antara konsep *governance* dengan birokrasi. Menurutnya ciri-ciri *governance* meliputi *steering, empowering, competition, mission driven, funding outcomes, customer driven, earning, preventing, teamwork/participation*, dan *market*. Sebaliknya ciri birokrasi adalah *rowing, service, monopoly, role driven, budgeting inputs, bureaucracy driven, spending, curving, hierarchy*, dan *organization*.

Sementara itu menurut World Bank dalam Sujarwoto dan Yumarni (2007), bahwa terdapat tiga domain dari *governance*, yaitu *state, private sector, civil society* yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Institusi pemerintahan (*state*) berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta (*private sector*) menciptakan pekerjaan, dan *civil society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

Dalam domain tersebut di atas *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*) yaitu *economic, political dan administrative*. *Economic governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan (*deci-*

*sion-making processes*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penye-lenggara ekonomi. Economic governance mempunyai implikasi terhadap *equity, equality, dan quality of life*. *Political governance* adalah proses-proses pembuatan untuk formulasi kebijakan. *Administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan.

Oleh karena itu, *good governance* merupakan kondisi yang menjamin adanya proses ke sejawaran, kesamaan, kohe-si, dan keseimbangan peran, serta adanya saling mengontrol yang dilakukan ketiga kom-ponen yaitu pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) atau *civil society*, dan usaha-wan (*business*) yang berada di sektor swasta (UNDP dalam Sujarwoto dan Yumarni, 2007). Jika sebaliknya yang terjadi disebut tata pemerintahan yang buruk (*bad gov-ernance*).

### **Konsep Policy Networks**

Di dalam jurnal tersebut salah satu konsep yang diulas adalah jaringan kerja kebijakan (*policy networks*). Konsep “*policy networks*” adalah salah satu kon-sep yang digunakan untuk meng-analisis sistem pemerintahan di Inggris (*British Govern-ment*). Konsep *policy networks* dimaksudkan sebagai bentuk hubungan yang saling terkait antara pemerintahan dan aktor-aktor (institusi-institusi) lain, baik yang bersi-fat formal maupun informal dan memili-ki kepentingan dan keterlibatan terhadap proses perumusan kebijakan publik (*public policymaking*) dan proses implementasinya. Institusi-institusi terse-but memiliki sifat

saling ketergantungan.

Kebijakan-kebijakan lahir dari pro-ses tawar-menawar (*bargaining*) an-tara anggota-anggota networks tersebut. Dasar-dasar ide atau konsep networks tidak hanya terdapat dalam pustaka ilmu politik tepatnya pada hubungan-hubungan di dalam pemerintahan (*intergovernmental relations*) tetapi juga terdapat di dalam analisis ten-tang interorganizational (Rhodes, 2007).

Di bawah ini akan diuraikan karakteristik dari konsep policy networks yang dikem-bangkan oleh Rhodes (1997) sebagai beri-kut:

- a) Beberapa organisasi (institusi) bersifat *dependent* terhadap institusi lainnya dalam hal sumber daya (*resources*);
- b) Agar tercapai tujuan masing-masing organisasi anggota networks tersebut, harus melakukan pertukaran sumber daya;
- c) Meskipun proses pembuatan keputu-san (*decision-making*) di dalam organ-isasi dibatasi oleh organisasi lainnya, koalisi dominan (*the dominant coal-ition*) mempertahankan beberapa per-timbangan. Sistem menghargai dari koalisi dominan mempengaruhi hubun-gan-hubungan anggota networks yang dilihat sebagai suatu masalah dan dima-na sumber daya diketemukan;
- d) *The dominant coalition* menggunakan beberapa strategi yang dikenal sebagai aturan dari permainan (*the rules of the game*) sebagai pedoman proses per-tukaran sumber daya;
- e) Jenis-jenis tahapan dalam pertimban-gan adalah suatu bentuk sasaran mas-

ing-masing organisasi dan kekuatan potensial dari organisasi yang saling berinteraksi. Kekuatan potensial relatif ini adalah bentuk sumber daya yang dimiliki oleh setiap organisasi (*member's networks*), aturan-aturan dalam proses pertukaran sumber daya antara organisasi tersebut.

Jaringan kerja kebijakan (*policy networks*) adalah ciri-ciri yang telah lama terbentuk dalam pemerintahan Inggris (*British Government*). Di bawah Pemerintahan Margaret Thatcher menunjukkan pengurangan kekuasaannya oleh penggunaan pasar dalam menyediakan pelayanan publik kepada masyarakat. Dengan kata lain, bahwa pada masa pemerintahan Margaret Thatcher gerakan marketisasi pelayanan publik dicanangkan.

Dalam kasus *British Government*, Rhodes (2007) menjelaskan bahwa dalam konteks *policy networks* kelompok pluralist menganggap bahwa kekuasaan tersebar (*diffused*) pada berbagai institusi (organisasi). Disamping itu terdapat pula penganut neo-pluralist yang menolak tesis bahwa kekuasaan tersebar sebagaimana dikemukakan kaum pluralist dan juga menolak kekuasaan terpusat (*centralized power*) sebagaimana pemahaman kelompok penganut Marxisme. Neopluralist melihat bahwa kekuasaan itu berada pada sekelompok elit-elit pemerintahan (politik) dan pengusaha (swasta). Dalam ungkapan Rhodes disebut *the oligopoly of the political market place* atau *the political elitisme*.

Dalam konteks *policy networks* analisis harus ditekankan pada bagaimana

batasan-batasan partisipasi dan keterlibatan masing-masing anggota *networks* dalam pengambilan keputusan. Termasuk dalam hal agenda-agenda yang akan menjadi isu kebijakan. Perlu diketahui bahwa masing-masing anggota jaringan *networks* kebijakan dilator belakangi oleh kepentingan dan ideologi-ideologi tertentu. Makanya sejak awal harus disepakati aturan-aturan permainan.

Oleh karena itu, fokus sebaiknya diarahkan pada perilaku aktor-aktor (*behaviours of actors*). Pendekatan *ethnographic* harus dijadikan alat (*tools analysis*) dalam menganalisis kebiasaan-kebiasaan (*traditions*) berupa kepercayaan-kepercayaan (*beliefs*) yang tertanam secara mendalam pada masing-masing aktor (*policy actors*). Rhodes (2007) mengatakan bahwa dalam pendekatan *ethnographic* analisis tersebut seharusnya difokuskan pada konstruksi sosial dari *policy networks* melalui kemampuan individu dalam membuat pemaknaan.

### ***Konsep the Hollowing Out of the State***

Ungkapan "*the hollowing out of the state*" dapat diartikan secara sederhana bahwa perkembangan pemerintahan mengalami pengurangan (*reduced*) kemampuan terutama pada level pusat pemerintahan (*core executive*) untuk bertindak secara efektif, mengalami penurunan kepercayaan atas hukum atau aturan-aturan yang dibuatnya termasuk dalam hal diplomasi (Rhodes, 2007). Berdasarkan asumsi tersebut di atas yang menganggap bahwa kapabilitas pemerintah (negara) mengalami penurunan

baik dalam hal anggaran maupun kemampuan manajerial serta aparatur, maka kemudian berbagai fungsi dan peran pemerintah selama ini dimonopoli diserahkan kepada institusi-institusi seperti sektor swasta untuk menanganinya. Peran negara sebagai agen tunggal penyedia kebutuhan dasar masyarakat seperti penyediaan pelayanan publik (*public service*) dan barang-barang publik (*public goods*) tidak lagi berlaku dan sebagian dialihkan ke pasar (marketisasi).

Dalam pandangan yang lain, bahwa asumsi terori governance adalah distribusi otonomi kekuasaan pada *state*, *private sector*, dan *civil society*. Walaupun kemudian asumsi tersebut mendapat kritik dari banyak pihak. Para pengkritik mengatakan bahwa teori *governance* belum menemukan formula yang tepat untuk memecahkan masalah negara. Pengurangan peran negara dan pen-distribusian ke pelaku lain dan pasar tidak menjamin sehatnya negara dan kesejahteraan rakyat. Asumsinya karena pasar akan menyusutkan aturan dan kekuatan government itu sendiri ketika domain administrasi publik menjadi sesuatu yang penting. Bersamaan dengan itu akan terjadi penyusutan kapasitas institusi publik secara drastis sehingga institusi ini menjadi lemah. Dengan demikian pengurangan peran negara secara bersamaan justru telah menurunkan kapasitas negara, mengikis kedaulatannya, dan akhirnya melemahkan negara.

Oleh sebab itu, Fukuyama (2005) seorang pemikir sosialis dan pro demokrasi liberal mengajukan beberapa pertanyaan kritis terkait dengan hal di atas. Apakah

lebih penting mengurangi lingkup negara atau meningkatkan kekuatan negara? Apakah yang lebih mendasar antara privatisasi dan pemerintah yang berdasarkan hukum? Mana yang lebih bisa menjamin kesejahteraan bagi rakyat? Dengan tegas kemudian Fukuyama menjawab bahwa jelas meningkatkan kekuatan negara dan membuat pemerintah yang berdasarkan atas hukum jauh lebih penting dan lebih mampu menjamin kesejahteraan rakyat.

Memberikan kewenangan kepada sektor swasta untuk menguasai per-ekonomian dibanyak hal justru akan memperlemah posisi bargaining politik negara. Praktek kolusi antara pemerintah dan kelompok pengusaha akan memunculkan birokrasi rente pelayan penguasa modal. Menyatunya kelompok ini pada akhirnya merugikan rakyat. Hal ini telah menyalahi teori besar tentang hakikat dibangunnya negara, misalnya teori kontrak sosial (*social contract*) tentang latar belakang eksistensi negara sebagaimana dijelaskan oleh J.J. Rousseau (Sujarwoto dan Yumarni 2007), teori tersebut menjelaskan bahwa tanggung jawab terbesar negara adalah melayani rakyat karena ia terikat kontrak sosial dengan rakyat.

### ***Kesimpulan***

Meskipun teori *governance* sangat dipengaruhi oleh ide demokrasi liberal dan kapitalisme global dan banyak dikritik karena teori governance memiliki kelemahan mendasar yaitu belum menyediakan formula yang tepat untuk memecahkan persoalan mengenai negara. Namun demikian, saat ini sepertinya ide governance ini telah menjadi paradigma tersendiri di dalam khasanah

pemikiran ilmu administrasi publik dan perubahan manajemen pemerintahan terakhir. Bahkan lembaga-lembaga internasional seperti World Bank, UNDP, IMF, dan United Nations telah menjadikan ide ini sebagai jargon yang efektif dalam menso-sialisasikan dan menerapkan kebijakan-kebijakannya, terutama di dunia sedang berkembang.

### Daftar Pustaka

- Eko, Sutoro, 2007. "Mengkaji Ulang Good Governance". Melalui <http://www.ireyogya.org>.
- Fukuyama, Francis, 2005. *Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Baru Abad 21*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. (1999). *Mewirauahakan Birokrasi (Reinventing Government): Mentransformasi Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*, Penerjemah Abdul Rosyid, Jakarta: PPM
- Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. 2007. "Understanding Governance: Ten Years On". *Organization Studies*. 28, 1243. DOI: 10.1177/0170840607076586.
- Sujarwoto dan Tri Yumarni, 2007. "Deconstructing Governance Theory". *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, Vol. VIII No. 2, Maret-Agustus, hal. 553-564.
- Tarigan, Antonius, 2003. "Transformasi Model New Governance sebagai Kunci Menuju Optimalisasi Pelayanan Publik di Indonesia". *Majalah Usahawan*, No. 02 Thn XXXII, Februari, hal. 28-34.
- Tiihonen, Seppo. 2004. *From Governing to Governance: a Process of Change*. Tamfere: Tamfere University Press.

