

Perkembangan Kajian Ilmu Pemerintahan*

*Cornelis Lay dan Wawan Masudi ***

Abstract

Significant development colors the scope of study of politic and government. This ranges from the dynamic of government institutions and the formal government institutions to wider aspects of state, society and market including the relationships of these aspects. The following discusses the dominant discourse of governance in political science and particularly in the study of government.

Kata-kata kunci:

Government; governance; agenda setter; studi pemerintahan

Pengantar

Pada tahap awal, studi politik dan pemerintahan mencurahkan perhatiannya pada kajian negara atau lebih spesifiknya pada lembaga-

- * Rangkaian ide dalam tulisan ini merupakan hasil diskusi intensif yang melibatkan sebagian besar dari staf di Jurusan Ilmu Pemerintahan. Untuk itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. Riswandha Imawan, MA., Dr. Pratikno, MSoc.Sc., Dr. Purwo Santoso, MA., Dr. I Ketut Putra Erawan, MA., AAGN Ari Dwipayana, SIP. MSi., Amalinda Savirani, SIP. MA., dan staf-staf pengajar lainnya. Pergulatan pemikiran akan arah perkembangan studi Pemerintahan sampai detik ini masih terus berlangsung dan karenanya tulisan ini bukanlah sikap final dari Jurusan Ilmu Pemerintahan berkaitan dengan posisi keilmuannya.
- ** *Cornelis Lay dan Wawan Masudi* adalah staf pengajar Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fisipol UGM, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

lembaga politik formal (*government*) yang diakui dalam konstitusi. Dalam periode ini fokus studi pemerintahan adalah mendefinisikan lembaga-lembaga pemerintahan, bagaimana lembaga-lembaga tersebut terinstitusionalisasikan (merujuk pada proses pembentukan dan pengelolaan), dan dinamika bekerjanya lembaga-lembaga tersebut (Gaffar, 2001). Studi politik dan pemerintahan karenanya sangat dekat dengan studi Ilmu Tata Negara (*Staatswissenschaft*), bahkan seringkali disamakan. Pendefinisian studi pemerintahan klasikal ini dengan demikian adalah studi tentang lembaga-lembaga formal pemerintahan (*government*).

Pada perkembangannya, cakupan studi politik dan pemerintahan mengalami perluasan, dimana fenomena kekuasaan yang menjadi obyek utama disiplin ini tidak bisa lagi dipahami hanya dengan melihat bekerjanya institusi-institusi formal negara. Dinamika politik dan pemerintahan bisa dipahami secara lebih komprehensif dengan memasukkan dimensi masyarakat (*society*) dalam kajian disiplin ini. Perkembangan ini ditandai dengan lahirnya konsep-konsep demokrasi modern dan maraknya kajian-kajian tentang *civil society*. Perluasan cakupan studi politik dan pemerintahan terus berlanjut, dan periode awal 1990-an menjadi saksi diwacanakannya konsep *governance* (Pierre & Peters 2001, Peters 2001). *Governance* mendefinisikan tiga ranah penting yang harus diperhatikan dalam kajian politik dan pemerintahan, yaitu: negara, masyarakat, dan pasar, dan bagaimana relasi diantara ketiga ranah tersebut. Konsep ini merupakan formulasi Bank Dunia yang merupakan rekomendasi dari studi atas negara-negara di sub-sahara Afrika. Secara obyektif, *governance* sekarang ini menjadi wacana dominan dalam kajian ilmu politik dan pemerintahan. Pertanyaannya adalah bagaimana konsep *governance* ini dipahami dalam kaitannya dengan kajian ilmu politik, khususnya studi pemerintahan?

Governance dan studi pemerintahan¹

Dalam studi pemerintahan, *governance* dipahami sebagai segala bentuk relasi kekuasaan yang bersinggungan dengan persoalan urusan

¹ Sebagai besar dari bagian ini merupakan kontribusi dari Dr. Pratikno. Dalam tulisannya *Governance dan Governability* (2004) diterbitkan dalam JSP Fisipol UGM Volume April 2005, Pratikno menguraikan secara detail tentang perkembangan konsep *governance* sebagaimana yang tersaji dalam sebagian besar bagian ini. Tulisan tersebut sekaligus juga mengkritisi konsep *governance* tersebut dan mendorong konsep *citizenship* sebagai muara dalam penyelenggaraan urusan-urusan publik.

publik. Pengidentifikasian urusan publik bisa dilihat dari sisi implikasi dan sifat *externalitas*-nya. Dari sisi implikasi, sesuatu bisa dikategorikan dengan urusan publik ketika menimbulkan akibat kepada orang lain atau masyarakat luas. Sebagai ilustrasi ketika seseorang menebang pohon di halaman rumahnya, maka itu adalah urusan privat. Namun jika rubuhnya pohon yang ditebang tersebut menimpa kabel saluran listrik dan telpon atau menutupi jalan raya, maka hal tersebut sudah menjadi urusan publik karena menimbulkan akibat bagi orang lain dan masyarakat luas. Urusan publik juga bisa diidentifikasi dari sifat *externalitas*-nya. Dalam hal ini urusan publik tidak bisa di-privat-kan, atau diserahkan kepada individu untuk dikelola. Pemecahan masalah pencemaran udara misalnya, tidak bisa diselesaikan oleh individu, namun harus dikelola sebagai urusan publik.

Governance dengan demikian ditempatkan sebagai arena dimana relasi kekuasaan yang berkaitan dengan urusan publik tersebut berlangsung. Secara lebih jelas, bagaimana relasi kekuasaan tersebut terjadi di masing-masing arena (negara, pasar dan masyarakat) dan juga bagaimana relasi kuasa di antara ketiga arena tersebut terjadi dalam kontestasi urusan publik. Negara misalnya tidak lagi dipahami sebagai negara *as such*, namun lebih sebagai arena kontestasi dimana urusan publik berlangsung. Kajian pemerintahan yang fokus pada persoalan urusan publik karenanya berada dalam kerangka dinamis, multi dimensi, multi arena, dan multi level.

Governance yang dalam studi pemerintahan dimaknai sebagai arena berlangsung relasi kuasa yang berkaitan dengan urusan publik tersebut selama 15 tahun terakhir telah menjadi wacana dominan. Popularitas *governance* sejak akhir tahun 1980-an, istilah *governance* mulai digunakan untuk pengertian yang berbeda. Tatkala *governance* dipopulerkan pada akhir 1980-an, istilah tersebut digunakan untuk menunjuk pergeseran kajian dalam studi pemerintahan; dari *government* yang melihat pada struktur formal pemerintahan yang hirarkis, ke *governance* yang melihat dinamika politik dan pemerintahan pada arena yang lebih luas dan berkarakter horisontal (Sørensen, 2002). Pergeseran paradigma dari *government* ke *governance* tersebut lebih dimaksudkan untuk menunjukkan gelombang baru reformasi pemerintahan. Istilah *government reform*, *democracy* dan sejenisnya, dianggap telah mengalami inflasi dan tidak mampu menarik perhatian untuk menggerakkan semangat *reform*. Oleh karena itu, diperlukan

kemasan baru baru *government reform* kali ini adalah berbeda dengan *reform* yang ada sebelumnya. Penggunaan istilah *governance* digunakan untuk menegaskan perlunya arah dan semangat baru reformasi pemerintahan. Istilah *governance* telah digunakan untuk menegaskan signifikansi perlunya perubahan proses, metode dan capaian pemerintahan (Rhodes, 1996: 652-653).

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

Dengan merujuk pada kasus Afrika, argumen di seluruh laporan ini menekankan pemerintah adalah sumber kegagalan pembangunan. Oleh karena itu, untuk membangun pemerintahan yang baik, maka pemerintah harus dikurangi (*less government*). Pemerintahan yang besar (*big government*) akan menjadi sumber dari pemerintahan yang buruk (*bad government*). Pemerintahan yang buruk ini, dalam operasionalisasi Bank Dunia (Weiss, 2000: 801) adalah pemerintahan yang tidak representatif serta sistem non-pasar yang tidak efisien, yang dalam prakteknya menjadi sumber kegagalan pembangunan di Afrika. Laporan ini merupakan tonggak perubahan orientasi Bank Dunia dari penjelasan teknokratis terhadap pembangunan menjadi penjelasan politik.

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

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

Definisi serupa bisa ditemukan dalam banyak literatur, terutama dalam dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh beberapa lembaga internasional (Weiss, 2000). Sebagai misal, UNDP melihat *governance* sebagai "*the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels [which] comprises mechanisms, processes, and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences*". Kemudian UNDP merekomendasikan beberapa karakteristik *good governance*, yaitu partisipasi, transparansi, akuntabel, efektif dan efisien, *rule of law*, responsif, *consensus oriented*, serta *equity and inclusiveness*.

Sementara itu negara-negara besar yang tergabung dalam OECD mendefinisikan *governance* sebagai "*the use of political authority and exercise of control in a society in relation to the management of its resources for social and economic development*". Lebih spesifik, pemerintah Inggris, dalam hal ini ODA, menjelaskan karakteristik *good governance* mencakup legitimasi, akuntabilitas, kompetensi, penghormatan terhadap hukum dan hak-hak asasi manusia. *World Bank* mengemukakan karakteristik *good governance* sebagai: masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris; terbuka; pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi; eksekutif yang bertanggungjawab; birokrasi yang profesional; dan aturan hukum yang jelas. Sementara itu, *The Commission on Global Governance* mengartikan *governance* sebagai "*the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs*". Dalam bahasa komisi ini, *governance* merupakan proses yang berkelanjutan melalui mana perbedaan kepentingan diakomodasi dan diwujudkan dalam praktek (Weiss, 2000).

Melihat rumusan-rumusan *governance* di atas, kata kunci dalam konsep *governance* adalah konsensus melalui mana perbedaan

kepentingan bisa diakomodasikan, dan sinergi bisa dibangun. Selain mengharapkan bekerjanya institusi negara secara baik, *governance* juga merujuk pada penguatan institusi-institusi pasar dan *civil society* untuk mengimbangi dominasi negara yang sebelumnya menjadi sumber kegagalan pembangunan. Pertanyaannya kemudian, apa yang perlu dipermasalahkan dengan *governance*?

Kritik atas pendekatan *governance*

Sebagai wacana dominan konsep *governance* telah memantik perdebatan seru dalam kajian ilmu politik dan pemerintahan. Sejumlah kritik dialamatkan ke konsep *governance* yang sangat *heavy market*, dan merupakan produk dari menguatnya kembali pasar yang mewujud dalam gerakan neoliberalisme. Konsep tersebut mendefinisikan secara tegas akan pemisahan ranah negara, pasar, dan masyarakat. Pembagian ranah tersebut telah memfasilitasi pasar sebagai pemegang kekuasaan terbesar, sementara kapasitas negara mengalami pelemahan dan masyarakat diposisikan sebagai konsumen dalam logika pasar tersebut. Urusan-urusan publik dikelola dengan semangat pasar, dan akibatnya pelayanan urusan publik pun hanya bisa diakses oleh mereka yang memiliki kekuatan untuk bertransaksi dengan pasar. Kritik terhadap *governance* oleh karenanya berintikan pada bagaimana membangun relasi kuasa yang seimbang diantara ketiga ranah tersebut, terutama berkaitan dengan urusan-urusan publik. Karena itulah kritik terhadap konsep *governance* bersemangatkan upaya untuk menempatkan *citizenship* sebagai muara dari semua proses relasi kekuasaan yang berkaitan dengan urusan publik.

Pada level teoritik, kritik terhadap *governance* yang mendefinisikan pemisahan ranah-ranah di atas telah melahirkan variasi konsep. Beberapa di antaranya adalah; *Community Governance* (Sommerville, 2003), *Network Governance* (Sørensen 2000 & 2002, Evans 2001), dan *New Regulatory State* (Kanishka Jayasuriya, 2004).

a. *Network governance*

Terjadi transformasi besar dalam memahami sistem politik dan pemerintahan dari konsep *government* yang terorganisasi secara hierarkhis, dengan sistem kesatuan yang dilengkapi perangkat hukum,

peraturan dan tata tertib menuju *governance* yang lebih horizontal dengan jaringan pengaturan yang mandiri (*self-regulating network*). Transformasi tersebut terjadi dikarenakan; meningkatnya peran lembaga politik internasional, teknik administrasi baru yang mendukung pengaturan-sendiri (*self-regulating*) yang terlembaga dalam sistem politik, dan kerjasama yang intensif antara pemegang otoritas publik dan aktor privat, baik sebagai aktor pasar maupun *civil society*.

Dalam beberapa hal *network governance* (NG) telah menghadirkan tantangan terhadap demokrasi liberal. Pertama, NG memandang rakyat bukan sesuatu yang *given*, namun merupakan hasil dari proses politik. Kedua, NG menghadirkan kritik terhadap model perwakilan. Konsep perwakilan hakikatnya bukanlah cermin masyarakat, tetapi dia adalah bagian 'masyarakat yang lain'. Hal ini merujuk pada pandangan elitisme perwakilan, partikularisme perwakilan, dan perwakilan terbatas. NG juga mempertanyakan karakter otonom dari konsep perwakilan. Untuk itu NG menawarkan model partisipasi politik memberikan yang memberikan hak legitimasi kepada para aktor untuk merekonstruksi identitas yang diwakilinya dan membuat keputusan politik yang merujuk kepada identitas kelompok yang diwakilinya. Meskipun mengajukan kritik terhadap *governance* yang berbasis pada logika pasar dan persaingan bebas, namun NG masih memberi ruang bagi logika tersebut dengan catatan harus tersedia akses bagi *citizen* yang memadai.

Ketiga, NG memandang administrasi tidak harus a-politis, karena pada kenyataannya sebenarnya justru administrasi memiliki pengaruh besar dalam proses policy, karena keterlibatannya yang langsung dan bahkan menentukan. Bahkan administrator publik juga bisa memainkan fungsi sebagai katalis bagi proses kebijakan yang demokratis. Sedangkan politisi berada pada posisi mewakili kepentingan pemilih yang beragam. Persoalannya kemudian adalah bagaimana mengkonseptualisasikan dan melembagakan peran *co-producer* administrasi dalam proses interaksi kekuasaan ini. Keempat, NG melihat sistem politik dan sistem sosial tidak mesti dipisahkan karena pada dasarnya saling mendukung dalam membangun persamaan/keadilan politik dalam masyarakat plural. Kapasitas sosial masyarakat bisa dikembangkan dengan dukungan akses (*endowment*) dan pemberdayaan (*empowerment*).

b. *New regulatory state*

Fokus dari *new regulatory state* (NRS) adalah *outcomes* atau produk kebijakan yang dihasilkan oleh negara. Secara khusus menjelaskan dua model dalam pembuatan kebijakan, yaitu model atribut dan relational. Model attributif menekankan transformasi kapasitas proses pembuatan kebijakan yang efisien yang melibatkan aktor-aktor *governance* termasuk yang berada di luar garis batas negara. Hal ini menekankan pentingnya pengaruh institusi politik *beyond* negara dalam proses kebijakan, yang terefleksikan dalam *multi layer governance* (MLG). MLG sendiri merupakan alternatif atas model *Westphalian*, yang menarik garis batas secara tegas antara domestik dan internasional. *European Union* (EU) dalam kaitan ini merupakan model utama dari sistem politik *beyond state* yang mewujud dalam *multi layer of governance*.

Model proses kebijakan selanjutnya adalah relational, yang melihat bagaimana *governance* meningkatkan kapasitasnya sebagai respon terhadap keniscayaan interaksi dengan aktor global. Proses kebijakan dengan demikian berada dalam situasi yang lebih dinamis. Kekuatan global dan keterlibatan aktor-aktor di luar negara tidak berarti melemahkan eksekutif, melainkan meredefinisikan posisi kekuatan eksekutif dalam *new regulatory state*. Eksekutif kemudian menjalankan apa yang disebut sebagai *governance of governance*. Karakter model relational diantaranya: 1) keterlibatan publik yang luas dalam *governance*, misalnya *civil society* dan jaringan kebijakan global, 2) melampaui batas negara ala Weberian dan *Westphalian* yang melihat *sovereignty of the state* sebagai sesuatu yang absolut, dan 3) transformasi *governance* ke dalam *meta-governance* yang ditandai dengan keterlibatan, legitimasi dan monitoring berbagai sumberdaya *governance* (aktor) dan pengaturan. *Metagovernance* ini men-delimitasi ranah-ranah partikular *governance* yang selama ini secara tegas didefinisikan.

c. *Community governance*

Visi utama dari *community governance* (CG) adalah untuk memperkuat kapasitas pemerintahan dan masyarakat pada aras lokal, melalui pemberdayaan pemerintahan yang partisipatif. Pemerintahan partisipatif bisa didorong dengan cara meningkatkan kapasitas partisipasi

dari masyarakat dalam proses policy, dan dengan meningkatkan kapasitas akuntabilitas dan transparansi dari sisi pemerintah. CG dengan demikian mempersyaratkan aliansi politik antar aktor, atau lebih mudahnya disebut sebagai kerjasama antar aktor dalam satu komunitas.

Ada tiga perspektif *community governance* yang diidentifikasi: *municipalist*, *network*, dan *citizen*. Perspektif *municipalist* menekankan pada bentuk demokrasi asosiatif, dimana asosiasi-asosiasi sukarela menangani penyediaan/penyampaian jasa kepada masyarakat sipil. Kasus keterlibatan asosiasi-asosiasi masyarakat di Denmark dalam proses penyediaan pelayanan *welfare* adalah contoh yang bisa menjelaskan bagaimana bekerjanya bentuk demokrasi asosiatif ini. Perspektif *network* melihat bagaimana pemerintahan yang secara klasikal bersifat hierarkis dijalankan dengan pola baru yang menekankan pada aspek jaringan dan kerjasama yang melibatkan berbagai lembaga yang ada dalam komunitas, baik pasar maupun *civil society*. Hubungan relasional antarranah *governance* dengan demikian menjadi kata kunci, atau lebih tegasnya perspektif ini berkontribusi dalam mengaburkan pengklusteran tegas yang didefinisikan dalam model *governance a la* Bank Dunia. Sedangkan perspektif *citizen* menunjuk pada kemampuan komunitas untuk mengontrol sendiri lembaga pemerintahannya, dengan asumsi bahwa komunitas tersebut dibangun dari basis pertetanggaaan (*neighborhood*).

Jika dipahami secara mendalam, tiga variasi konsep di atas memiliki spirit yang sama, yaitu bagaimana keluar dari *trapping* ranah atau klaster yang didefinisikan dalam *governance* untuk memahami segala bentuk relasi kekuasaan yang berhubungan dengan urusan publik. Sejumlah kata kunci bisa disebutkan untuk menggambarkan upaya keluar dari *trapping* tersebut, di antaranya: *citizenship*, *network governance*, *community governance*, *state capacity for regulating*, *multi arena*, *multi dimensi*, *multi reality*, dan *metagovernance*. Menjadikan *governance* sebagai bagian penting dari kajian studi pemerintahan oleh karenanya berada dalam spirit untuk memahami segala bentuk relasi kekuasaan dalam urusan publik dengan keluar dari jebakan klustering ranah yang secara kuat diwacanakan dalam 15 tahun terakhir.

Merespon perubahan: menjadi *agenda setter*

Jurusan ilmu pemerintahan secara serius mengikuti perubahan-perubahan *ter-update* paradigma kajian politik dan pemerintahan

tersebut. Bentuk respon atas perkembangan kajian tersebut terefleksikan dalam perumusan kembali kurikulum yang menunjukkan posisi akademis jurusan, pengembangan staf yang dilakukan, dan perumusan agenda riset sesuai dengan framework kurikulum yang sudah dimodifikasi. Perkembangan kajian studi pemerintahan secara jelas bisa dilacak dari modifikasi kurikulum yang sudah dilakukan melalui serangkaian proses workshop dalam satu tahun terakhir.

Modifikasi kurikulum jurusan berangkat dari kondisi obyektif, dimana pemahaman fenomena relasi kekuasaan dalam urusan publik ternyata tidak cukup hanya dengan melihat dari sisi institusi formal negara dan pemerintahan. Kondisi kurikulum jurusan sampai dengan periode Prof. Dr. Afan Gaffar masih secara kuat dipengaruhi oleh cara melihat pemerintah sebagai institusi formal, dan karenanya studi jurusan lebih banyak diarahkan pada persoalan legalitas dan formalitas berdasarkan pada Hukum Tata Negara. Akibatnya kajian Jurusan Ilmu Pemerintahan kesulitan untuk membedakan dengan kajian, misalnya Administrasi Negara, apalagi dengan kajian Hukum Tata Negara. Hal ini berdampak pada orientasi *output* dari proses pengajaran yang banyak ditujukan untuk men-supply lulusan yang bisa bekerja di birokrasi. Pun halnya dengan agenda riset, bentuk-bentuk kerjasama (tema maupun partner) banyak dengan institusi formal pemerintahan. Pengembangan staf-pun juga memiliki arah serupa.

Pidato Guru Besar Prof. Dr. Afan Gaffar pada Juni 2001 memiliki spirit untuk keluar dari jebakan tersebut, namun masih terjebak pada melihat posisi sentral negara, sebagaimana pendekatan Hukum Tata Negara. Namun demikian, bagaimanapun juga generasi Drs. Josef Riwu Kaho sampai dengan Prof. Dr. Afan Gaffar telah menolong kita (Jurusan Ilmu Pemerintahan) untuk secara jernih memahami pemerintahan dari sisi formal. Generasi pasca Prof. Dr. Afan Gaffar diuntungkan dengan hadirnya sumber-sumber perkembangan kajian baru yang luar biasa kaya, dan hal ini telah mendorong lahirnya pemahaman baru terhadap fenomena politik dan pemerintahan yang terlepas dari jebatan *state centric*, dan kemampuan melihat fenomena relasi kekuasaan dalam urusan publik dengan sudut pandang *governance*.

Modifikasi kurikulum di jurusan Ilmu Pemerintahan dilakukan berangkat dari pertanyaan apakah ilmu pemerintahan bisa dikategorikan sebagai disiplin sendiri yang terpisah dengan disiplin lain? Dan jika

jawabnya 'bisa' kemudian apa yang membedakan studi pemerintahan dengan studi yang lain dalam ilmu politik? Sekalipun kajian Ilmu Pemerintahan belum sampai pada titik pendefinisian yang tegas bahwa merupakan disiplin ilmu terpisah, namun sebagai kajian yang menjadi bagian dari ilmu politik Jurusan Ilmu Pemerintahan memiliki fokus kajian spesifik yaitu segala bentuk relasi kekuasaan yang berkaitan dengan urusan publik. Dari posisi ini, negara hanya menjadi salah satu ranah dari tiga ranah (dua ranah lainnya adalah masyarakat dan pasar) dimana relasi kekuasaan yang berkaitan dengan urusan publik mengambil tempat. Interaksi kekuasaan sebagai fokus kajian ilmu pemerintahan tidak semata-mata menghubungkan antara ranah-ranah yang berbeda tersebut, namun juga relasi kekuasaan yang berlangsung di dalam masing-masing ranah. Ini kemudian secara konsep membedakan dengan konseptualisasi *governance* yang diinisiasikan oleh bank dunia dimana perbedaan-perbedaan ranah lebih dimaksudkan sebagai pembatasan dan bahkan penegasan posisi unggul pasar.

Pergulatan pemikiran di antara para staf di Jurusan Ilmu Pemerintahan berlangsung dinamis dan sangat kaya dari sisi substantif. Sejumlah putaran diskusi untuk menentukan bentuk modifikasi dari kurikulum sudah dilakukan, namun masih belum mencapai level tuntas. Karena itulah sejumlah putaran diskusi masih akan dilewati untuk melakukan finalisasi atas modifikasi kurikulum yang telah diinisiasikan dalam 2 tahun terakhir ini. Terlepas dari belum finalnya perdebatan tersebut, dalam menentukan pengembangan, jurusan bersepakat ada tiga hal yang perlu diperhatikan: pertama, pengembangan kurikulum ditujukan untuk mencapai visi dan misi jurusan, yakni sinergi antara pengembangan keilmuan dan kebutuhan akan kompetensi lulusan (pengembangan karir mahasiswa). Dalam perkembangan keilmuan yang semakin kompleks, mahasiswa didorong berkonsentrasi mendalami minat studi tertentu dan sekaligus diharapkan bisa membangun kesiapan mahasiswa dalam pengembangan karir mereka setelah lulus. Ada tiga bentuk pengembangan karir yang diharapkan dari lulusan Jurusan Pemerintahan: akademisi, peneliti dan praktisi. Kedua, dalam hubungan dengan pengembangan karir mahasiswa, posisi Jurusan adalah memfasilitasi mahasiswa untuk menentukan arah pengembangan karir mereka. Dan ketiga, pengembangan kurikulum didasarkan atas keseimbangan antara dimensi keilmuan dengan dimensi praktis; dimensi universal dengan dimensi kontekstual dan dimensi generik dan tematik.

Dalam bagan keilmuan, posisi studi pemerintahan merupakan bagian dari ilmu politik yang berintikan pada kajian fenomena kekuasaan. Dalam hal ini studi pemerintahan memusatkan perhatian untuk mengkaji fenomena relasi kekuasaan yang berhubungan dengan segala urusan publik. Secara generik, ada tiga bentuk perbedaan *starting point* dalam melakukan penelaahan fenomena kekuasaan dalam ranah publik:

1. Mengawali kajian dari sisi aktor yang terlibat, baik penyandang maupun sasaran kekuasaan. Dari sisi aktor, hal ini tidak identik dengan institusi formal kekuasaan semata melainkan aktor-aktor non formal. Kalau dulu kajiannya hanya *government* (pemerintah) maka studi pemerintahan selanjutnya masuk dalam aktor-aktor non pemerintah.
2. Mengkaji interaksi-interaksi kekuasaan yang terjadi, baik di dalam maupun diantara ranah-ranah yang didefinisikan dalam *governing*.
3. Mengawali kajian dari sisi nilai atau norma yang menggerakkan proses dan interaksi kekuasaan maupun nilai dibalik pembentukan institusi/aktor. Hal ini disebut dengan *governance*.

Ketiga perbedaan *starting point* itu tidak bersifat terpilahkan secara tuntas (*mutually exclusive*) melainkan saling bersinggungan dalam sebuah konteks tertentu: lokal, nasional dan internasional. Karena studi pemerintahan memfokuskan pada fenomena kekuasaan: aktor, interaksi, dan nilai dalam ranah urusan publik, maka pemilihan minat studi didasarkan atas pemilahan "ruang lingkup dari ranah urusan publik" tersebut:

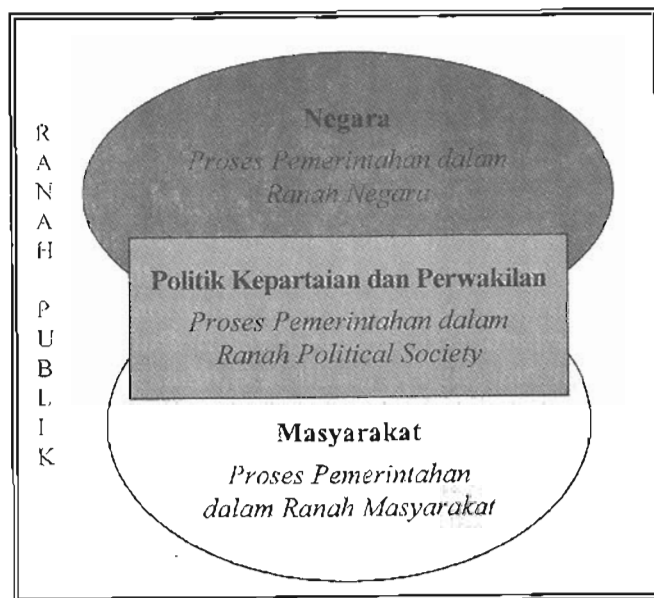
1. Minat studi yang mempelajari proses pemerintahan dalam ranah negara (*state*). Tujuan dari minat studi ini adalah mempelajari pencapaian *good society*. Dalam minat studi ini dipelajari institusi formal penyelenggara kekuasaan, proses penyelenggaraan dan nilai-norma dalam proses itu. Ciri terpenting dalam ranah ini adalah dihasilkan kebijakan yang otoritatif oleh institusi pemerintahan formal, dan mempunyai daya paksa. Karena memfokuskan diri dalam kajian dalam ranah negara maka sifatnya lebih *state centric*. Tetapi lebih dari sekedar pengulangan kajian pemerintahan dalam terma klasikal, kluster ini juga akan mengeksplorasi secara sebanding lembaga-lembaga *auxillary state*

institution, bentuk-bentuk *shadow government/state*, metode kerja *informality*, posisi *intermediary* dari lembaga tersebut ke lembaga lain baik yang berada di ranah *state* maupun dua ranah lainnya. Pengkayaan dalam kluster ini mengharuskan kita untuk merubah secara fundamental metodologi dan sekaligus mengintegrasikan variasi disiplin ilmu-ilmu lain, misalnya sosiologi, antropologi, bahasa, teknologi, dan sebagainya ke dalam sistem pengajaran jurusan dan riset. Misalnya pemahaman atas perilaku lembaga dan individu dalam lembaga menjadi sama pentingnya untuk memahami relasi kekuasaan, misalnya melalui pemahaman *street level bureaucracy* (Lipsky 1980) dan kontestasi antar kekuatan *ascriptive* dalam ranah negara pada semua level. Eksplorasi lain yang dilakukan dalam kluster ini adalah bagaimana kemudian melihat fungsi akuntabilitas dan transparansi negara, dan juga mengkaji tentang *state capacity* dalam hal *regulatory* dan kapasitas distributif. Kajian tentang *effective state* dengan demikian adalah bentuk pengayaan baru dari kluster ini.

2. Minat studi yang mempelajari proses pemerintahan dalam ranah masyarakat (*society*). Tujuan dalam minat studi adalah mempelajari daya pengaturan kolektif yang bertumpu pada relasi kekuasaan horisontal yang dapat dipahami melalui antara lain: *community policing*, *self governing community*, *network policy*, *community governance*, *associative governance*, *participative governance*, *civic community*, *social capital*, kewarganegaraan atau citizenship (Hadenius 2001), dan *multiculturalism*. Dalam minat studi ini dipelajari: institusi *non-state*, proses *governing non-state* dan nilai-norma yang mendasarinya. Minat studi lebih bersifat *societal centric*, tetapi karena sejak awal tidak dimaksudkan untuk menyediakan alasan pengisolasian masyarakat (*societal*) dari urusan-urusan publik. Relasi kekuasaan baik antar kategori di dalam ranah masyarakat maupun anatara keseluruhan ranah masyarakat dan negara dan atau antar bagian-bagiannya menjadi fokus penting yang akan didekati melalui eksplorasi yang setara dengan konsep-konsep seperti *political engagement* dan *political participation (bottom up)*.
3. Minat studi yang mempelajari irisan antara *state* dan *society*; yakni mempelajari proses pemerintahan dalam ranah masyarakat Politik. Fokusnya mempelajari keterkaitan pencapaian *public goods*,

collective goods bahkan *private goods*. Sehingga yang didalamnya dalam minat studi ini adalah tentang Partai Politik, pemilu dan lembaga Perwakilan.

Model pembagian ranah tersebut bisa dilihat dari skema berikut ini:



Pembagian dari ranah tersebut hanya sekedar modelling dan tidak dimaksudkan untuk dirinya sendiri sebagaimana konsep *governance* dan konsep sebelumnya (semisal, *reinventing governance*) yang secara lugas melakukan pembedaan ranah sebagai dasar untuk pembatasan. Studi yang dikembangkan di Jurusan Ilmu Pemerintahan akan memberikan aksentuasi pada aspek kekuasaan dengan menggunakan ranah-ranah yang berbeda sebagai arena interaksi kekuasaan dimana urusan publik dilaksanakan.

Pemahaman akan masing-masing ranah berada dalam ruang dinamis. Maksudnya, ranah-ranah yang selama ini kita pahami sebagai ranah *society* misalnya, bisa melompat ke ranah yang lain. Kehadiran ombudsman, hakim independen, dan KPU misalnya merupakan bentuk dari lompatan ini, karena secara klasik mereka berada dalam ranah

society. Kajian studi Pemerintahan karenanya akan juga mempelajari interaksi yang mendorong pertukaran-pertukaran yang cepat atas nama publik, misalnya melunaknya sistem meritokrasi dalam jabatan publik, dan diintrodusirnya ranah-ranah independen tersebut. Pada ranah *intermediary* fokus tidak semata diberikan pada parpol dan isu perwakilan tetapi sekaligus melihat juga pada sentralitas, seperti: *mob politics*, *money politics*, *street parliament*, dan sebagainya yang secara klasikal dimengerti sebagai masyarakat, tapi secara fundamental menjalankan fungsi-fungsi *intermediary* karena berada pada interaksi yang menghubungkan antara publik dan negara.

Penutup singkat

Kami menyadari betul bahwa publik sebagaimana halnya rakyat, adalah sebuah konsep yang berwayuh makna dan karenanya dengan mudah bisa disalah-gunakan. Publik dalam studi ilmu pemerintahan, dengan demikian, akan didekati melalui pengembangan variasi metodologi dan tidak diperlakukan sebagai konsep selesai. Publik dengan dengan berada pada relativisme pengertian, yang sangat ditentukan oleh konteks.

Daftar Pustaka

- Abrahamsen, Rita. (2000). *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. New York: Zed Books.
- Gaffar, Afan. (2001). 'Dari Negara ke Negara'. Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Gadjah Mada.
- Pierre, John & Peters, B. Guy. (2000). *Governance, Politics And State: Political Analysis*. Macmillan Press Ltd: London.
- Hadenius, Axel. (2001). *Institution And Democratic Citizenship*. Oxford University Press.
- Evans, Mark. (2001). 'Understanding Dialectics in Policy Network Analysis', *Political Studies*, Vol 49.
- Sommerville, Peter. (2005). 'Community Governance and Democracy', *Policy and Politics*, Vol 33, No 1.

- Sørensen, Eva. (2000). 'Democratic Governance and the Changing Role of Users of Public Services', *Administrative Theory and Praxis*, Vol 22, No 1.
- Sørensen, Eva. (2002). 'Democratic Theory and Network Governance', *Administrative Theory and Praxis*, Vol 24, No. 4.
- Jayasuriya, Kanishka. (2004). 'The New Regulatory State and Rational Capacity', *Policy and Politics*, Vol 32, No 4.
- Peters, B. Guy. (2001). *The Future of Governing*, 2nd ed., University Press of Kansas.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy*, Russel Sage Foundation, New York.
- Rhodes, R.A.W. (1996). 'The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies* Vol. 44, No. 4.
- Weiss, Thomas. (2000). 'Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges'. *Third World Quarterly Journal of Emerging Areas*, Vol. 21, No. 5, October.

Website:

www.soc.titech.ac.jp