

**Nationalism in Danger:  
A Risk of Implementing Governance in Unequal Power Relation**

**Joko Purnomo**

Dosen Hubungan Internasional FISIP UB  
Jl. Veteran Malang, E-mail: Jekik\_purnomo@yahoo.com

**ABSTRACT**

*The idea of governance has successfully gained its popularity in Indonesia. The government, private enterprises and society welcome and embrace the idea of governance as a final solution to maintain development. In this paper, it is argued that the implementation of governance can not guarantee the fulfillment of society's interest due to the existence of unequal power relation embedded in country's political environment. The concept of Governance, moreover, can be claimed as an imperialist instrument since this concept has strong interconnection with neo liberal agenda. Indeed, Governance as new imperialism will reduce nationalism.*

Key words: *Governance, Hegemony, Nationalism, Imperialism.*

**PENDAHULUAN**

*Mereka berkata ini untuk tujuan baik  
Kami bertanya, tujuan baik untuk kepentingan siapa?  
-WS Rendra-*

Nasionalisme sebuah bangsa dapat diukur dari sejauhmana bangsa tersebut mandiri dalam menentukan tata kelola kehidupan bernegara-nya. Pengukuran ini selaras dengan makna dari kata nasionalisme itu sendiri yang mengusung ide-ide kemerdekaan dan kebebasan sebuah bangsa. Namun demikian, masih relevankah pembicaraan tentang nasionalisme sebagai sebuah kemandirian bangsa ketika struktur tata kelola dunia telah terbingkai dalam kaidah-kaidah neoliberalisme? Tulisan ini akan mencoba melakukan penilaian atas derajat nasionalisme dari bagaimana suatu negara merespon gagasan *governance*. Argumen dasar dari tulisan ini adalah implementasi gagasan *governance* memungkinkan terjadinya erosi nasionalisme. Ketertundukan dan ketidakkritisian terhadap gagasan *governance*, yang sarat dengan kepentingan, memungkinkan berlangsungnya imperialisme model baru: penjajahan gagasan. Respon terhadap gagasan *governance* menjadi ukuran bagi bangsa Indonesia dalam mengawal semangat nasionalisme, yang telah didengung-dengungkan sejak tahun 1928.

## **Dari Gagasan Menuju Hegemoni:**

### ***Governance* sebagai *Instrument* Penundukan terhadap sebuah Negara**

Istilah *governance* telah menjadi kata kunci yang hadir di ruang-ruang perkuliahan, kebijakan dan program pemerintah, maupun dalam program aksi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Indonesia saat ini. Kehadiran yang telah masuk ke segenap lini masyarakat Indonesia seolah menegaskan bahwa konsep *governance* merupakan konsep yang sempurna, tanpa cela. Pencermatan terhadap proses pembentukan konsep *governance* justru menunjukkan yang sebaliknya. Tulisan di bawah ini akan membedah *hidden transcript* dari gagasan *governance* dengan sebelumnya melakukan pelacakan terhadap perkembangan gagasan *governance* dan bagaimana gagasan ini selanjutnya menjadi instrumen penting bagi kaum pendukung neoliberalisme untuk melakukan penataan ulang pengelolaan kehidupan bernegara.

Sebagai sebuah gagasan, pemaknaan *governance* bisa kepentingan dan selalu mengalami pembaharuan seiring dengan kepentingan dari para penggagasnya. Sebelum perang dunia kedua, gagasan *governance* cenderung memiliki kedekatan makna dengan kata pemerintah. Gagasan *governance* dalam konteks ini merupakan fungsi kerja dari pemerintah dalam mengelola kebutuhan masyarakatnya. Sebagaimana dipaparkan oleh Whitman (2005: 16), *governance* adalah:

*....the exercise of steering and control mechanisms for the purpose of maintaining the stability and order of the society in which its operates.*

Setelah perang dunia kedua, gagasan *governance* mulai dipergunakan untuk menjelaskan gagasan yang jauh lebih besar dari fungsi pemerintah, yakni menyangkut tentang proses pengelolaan bernegara yang mensyaratkan adanya perluasan aktor-aktor yang terlibat (Kjaer 2004:1). Pada point ini, oleh beberapa kalangan, pergeseran makna dari gagasan *governance* diartikan sebagai sebuah kebutuhan struktural akibat berkembangnya *power* (kuasa) yang dimiliki oleh aktor-aktor di luar negara, dan pada saat yang bersamaan kapasitas pemerintah (dianggap) tidak memadai untuk mengawal proses relasi kuasa antar aktor yang semakin kompleks (Whitman 2005:16).

Persoalannya adalah pernyataan tentang adanya kebutuhan struktural yang muncul akibat dari berkembangnya kuasa aktor-aktor luar negara dan melemahnya aktor negara sarat dengan tendensi ideologis. Konteks restrukturisasi *power relation* (hubungan kuasa) di atas beriringan dengan berkembangnya gagasan neoliberal, yakni tentang pentingnya memberikan peran yang minimal kepada negara karena keterlibatan negara dianggap sebagai penghambat kemajuan sebuah proses pembangunan (Turner 2008: pp. 4-5). Pergeseran arti dari gagasan *governance* pun berjalan dalam konteks di atas. Gagasan *governance* memperjelas keinginan untuk memasukkan aktor-aktor di luar negara untuk terlibat langsung dalam pengelolaan kehidupan bernegara. Dampaknya jelas. Melalui implementasi gagasan *governance*, terjadi pereduksian secara sengaja *power* (kuasa) pemerintah dalam tata kelola kehidupan bernegara.

Pereduksian secara sengaja, *power* (kuasa) dari pemerintah dan pemberian legitimasi konseptual terhadap pelibatan aktor luar-pemerintah dalam tata kelola kehidupan bernegara merupakan sebuah rekayasa struktural untuk menjamin keberlangsung kepentingan pihak tertentu. Sebelum melacak lebih jauh tentang

kepentingan yang melingkupi rekayasa struktural di atas, tulisan ini akan memaparkan lebih dahulu tentang agensi-agensi yang mematangkan proses perkerjasama struktural sebagaimana dipaparkan di atas.

Gagasan *governance* mulai meng-global ketika agen-agen pembangunan seperti lembaga OECD menjadikan *governance* sebagai solusi transformatik struktural bagi membenahan tata kelola di sebuah negara (OECD 2001: 6). Konseptualisasi *governance* selanjutnya di-amini dan disebarakan secara meluas oleh institusi-institusi internasional pendukung neoliberalisme, seperti IMF, World Bank, dan UNDP, dalam derajat pemaksaan yang tidak seragam. *Governance* juga ditawarkan sebagai tawaran solutif pembaharuan tata kelola bagi suatu negara, utamanya bagi negara berkembang. *Governance* diagungkan sebagai mekanisme yang *comprehensive* bagi pengelolaan kepentingan sebuah bangsa. Sebagaimana tertulis dalam dokumen UNDP :

*Governance is defined as the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation's interests* (UNDP 1997:9)

Meng-global-nya gagasan *governance* di negara-negara berkembang tidak terlepas dari adanya ketergantungan keuangan bagi pendanaan pembangunan-nya kepada lembaga-lembaga pembangunan internasional. *Governance* menjadi *new conditionality* (persyaratan baru) bagi negara-negara berkembang untuk bisa memperoleh pinjaman dan bantuan pembangunan dari lembaga-lembaga pembangunan internasional seperti IMF, World Bank, dan UNDP (Doornbos, M 2001 cited in Rosdiansyah 2009: 167). Instrumen hutang menjadi sarana yang efektif bagi pendukung neoliberalisme dalam menjalankan aksi menyebarluaskan gagasan *governance* di negara-negara berkembang.

Pertanyaannya adalah kepentingan apa yang menjadikan pemaksaan gagasan *governance* dilangsungkan? Jawabannya jelas. Kebutuhan akan terciptanya lingkungan struktural di negara-negara dunia berkembang yang mendukung berjalannya ide-ide neoliberalisme (Demmers, Jilberto, and Hogenboom 2004:1). Lingkungan struktural yang dikehendaki oleh kaum neoliberalisme adalah lingkungan yang tidak memberikan porsi kuasa terlalu besar kepada pemerintah (*state*) dan pada saat yang bersamaan, keterlibatan dan kuasa dari aktor-aktor di luar pemerintah cukup besar. Situasi ini bisa dihasilkan dari pengimplementasian dari gagasan *governance*, yang mana pemerintah (*state*) dituntut untuk selalu melibatkan aktor di luar pemerintah (yakni, swasta dan masyarakat sipil) dalam proses pengelolaan pemerintahan dan kehidupan bernegara.

Lebih lanjut gagasan *governance*, dalam bahasa Demmers, Jilberto and Hogenboom, menjadi sebuah mekanisme untuk melakukan imperialisme terhadap negara-negara dunia berkembang (2004: 2). Pandangan ini muncul salah satunya karena adanya kecenderungan dimana *governance* yang digagas oleh para pendukung neoliberalisme lebih cenderung mengarah pada konsep *governance* yang digagas dari atas, menjauhkan diri dari konsep *governance* yang digagas dari bawah (Harvey 2005, p.66). Artinya, Kepentingan aktor internasional dan elit nasional/lokal lebih menjadi prioritas dibandingkan dengan kepentingan masyarakat.

Hegemoni konsep *governance* telah mencapai titik yang paling ekstrem dimana lebih banyak pihak di dunia berkembang yang meng-amini dan menjalankannya dibandingkan dengan yang mengkhawatirkan efek destruktif dari penerapan gagasan *governance* dan mencari alternatif-alternatif tandingan. Keberanian keluar dari kungkungan konseptual gagasan neoliberal *governance* menjadi satu syarat bagi perlawanan terhadap imperialisme gaya baru ini. Sayangnya, semangat perlawanan

anti imperialisme ini kurang terdengar ditengah hebohnya pihak-pihak yang berteriak pentingnya sebuah nasionalisme. Sebuah ironi bangsa yang berada tidak jauh dari sekitar kita.

### **Keluar dari Penjara Hegemoni Gagasan Neoliberal Governance: Pencarian Alternatif yang Belum Selesai**

Gagasan neoliberal yang melakukan perekayasaan struktural melalui penekanan terhadap reduksi peran dan pelemahan *power* (kuasa) pemerintah dan pada sisi yang lain membuka ruang yang sangat terbuka bagi aktor non-pemerintah telah menciptakan peluang bagi adanya proses pembajakan pengelolaan kehidupan bernegara untuk kepentingan berjalannya ide-ide neoliberalisme. Problem ini bukannya tidak disadari oleh beberapa kalangan. Salah satu tawaran ide untuk mengatasi pembajakan *governance* oleh aktor neoliberalisme adalah gagasan tentang *governability*.

Dalam konsep *governability*, titik tekannya adalah bahwa konsep *governance* akan berjalan jika dan hanya jika: a) adanya kesukarelaan dari masyarakat untuk diperintah oleh satu institusi negara, b) kepercayaan bahwa institusi negara bekerja tidak hanya dalam nalar kepentingannya sendiri, namun juga berada dalam ranah kepentingan masyarakatnya juga, c) adanya kapasitas negara yang mampu menyediakan dan menciptakan *regulated structure* untuk swasta (Kenworthy 1995, Polanyi 1942, and Schumpeter 1947 in Pierre & Peters 2005:66).

Gagasan *governability* menekankan pada kebutuhan institusi spesifik yang mengawal proses implementasi gagasan *governance*. Institusi yang dibidik oleh para penggagas dan pendukung konsep *governability* adalah institusi pemerintah. Pemerintah, dalam pandangan penggagas *governability*, harus memiliki peran yang cukup signifikan untuk melakukan proses pengawalan implementasi gagasan *governance*. Peran ideologis pemerintah (negara) adalah membendung 'efek merusak' dan hegemonik dari mengguritanya kekuasaan aktor luar-negara, dalam hal ini swasta (nasional dan internasional) dalam pengelolaan kehidupan negara.

Sekilas, konsep *governability* membuka harapan terhadap adanya kontrol pemerintah terhadap swasta dan perhatian pemerintah terhadap kepentingan masyarakat. *Governability*, pada titik ini, bisa dipandang sebagai sebuah usaha untuk menempatkan kembali pemerintah (*state*) sebagai aktor utama dalam pengelolaan proses interaksi antara swasta-pemerintah-masyarakat pada tata kelola kehidupan bernegara. Pemerintah didorong untuk membesarkan kapasitasnya untuk mengelola interaksi dengan masyarakat dan swasta.

Ide *governability* yang kemudian mencoba untuk kembali pada gagasan *bringing state back in*, masih menyisakan tempat yang memungkinkan terciptanya masalah baru, yakni: *state over society*. *Governability*, yang mengandaikan penguatan (kembali) institusi negara sebagai penopang dasar dari berjalannya gagasan *governance* memungkinkan hadirnya (kembali) pemerintah yang kuat jika tidak diimbangi dengan adanya *civil society* memiliki kapasitas untuk mengimbangi peran dari pemerintah. Mekanisme kontrol sulit untuk dijalankan ketika *unequal power relation* masih berlangsung.

Pertanyaannya selanjutnya ketika *governability* belum cukup, lalu apa? Sebagian orang seperti Rhodes (1997) dan Kooiman (2003) mengusung gagasan *society-centered governance* (Pierre, J & Peters, B 2005 :134). Sebagian lagi

mengusung pola pengembangan inovasi sosial sebagaimana yang tumbuh di Porto Alegre, Brasil (Novy and Leubolt 2005: 2023). Titik penting dari konsep-konsep yang dikembangkan oleh Rhodes, Kooiman maupun Novy & Leubolt adalah mengagendakan sebuah tata kelola hubungan antar aktor yang lebih berorientasi pada penguatan kapasitas *civil society* untuk mampu mengimbangi peran-peran yang dijalankan oleh pemerintah dan swasta dalam pengelolaan tata pemerintahan.

Tawaran pendekatan di atas tentu saja hanya mencerminkan sebagian kecil dari pertarungan gagasan yang terjadi saat ini. Dimana posisi Indonesia berada? Apakah dalam ranah neoliberal *governance*? Sedang mengusung agenda penguatan *governability*? Sedang mencoba menumbuh kembangkan model pengelolaan pembangunan model Porto Alegre, Brasil? Atau sedang merumuskan alternatif baru di luar *mainstream* utama?

Jika proses otonomi daerah di Jawa Timur menjadi salah satu tolok ukur untuk meninjau bagaimana pemerintah daerah di Indonesia ber-negosiasi dengan gagasan *governance*, maka terlihat bahwa Indonesia masih menerapkan gagasan *governance* dalam bingkai kepentingan neoliberalisme. Dalam menerapkan gagasan *governance*, terlihat kepentingan untuk menyelaraskan diri dengan kebutuhan global yang diusung oleh lembaga-lembaga donor lebih diutamakan, dibandingkan untuk menciptakan tata pola relasi kuasa yang lebih memberikan ruang partisipasi yang lebih besar kepada masyarakat dalam perumusan kebijakan di propinsi Jawa Timur (Rosdiansyah 2009, 197). Yang juga mengkhawatirkan dari proses pelaksanaan gagasan *governance* di provinsi Jawa Timur adalah agenda program dalam bingkai *governance* lebih digerakkan oleh (kepentingan) kaum elit pengusaha lokal, dan belum menjadi media bagi keterlibatan aktif dan *equal* dari aktor di luar kaum elit lokal (Sobari 2009, pp. 216-220).

Fakta yang terjadi di Jawa Timur menunjukkan bahwa penerapan model tata kelola kelembagaan di tingkat lokal melalui penerapan gagasan *governance* belum memberikan gambaran yang konkrit tentang proses pembentukan kemandirian, baik ditingkat komponen pemerintah daerah maupun *civil society* ditingkat lokal, untuk memiliki kapasitas bernegosiasi kepentingan ketika berhadapan dengan aktor internasional beserta kepentingannya. Ketiadaan kemandirian yang terbangun di tingkat lokal merupakan awal dari hilangnya energi-energi resistensi untuk melakukan perlawanan dan atau menciptakan gagasan tandingan terhadap pelembagaan tata hubungan yang didesain oleh aktor dan institusi internasional (Aminuddin 2009, p. 81). Dengan Kata lain, penerapan gagasan neoliberal *governance* tidak mengubah apapun dalam *power relation* (hubungan kuasa) antar aktor di tingkat lokal. Yang justru terbangun adalah rantai piramida relasi kuasa, dimana aktor internasional menduduki puncak dari piramida relasi kuasa yang terbangun. Artinya, krisis nasionalisme sedang mengancam bangsa Indonesia.

## SIMPULAN

*Governance* tidak bisa berjalan sempurna jika persoalan *unequal power relation* antara aktor negara, swasta, dan masyarakat belum diselesaikan terlebih dahulu. Jika *governance* diterapkan dalam konstruksi struktural dimana ketidakseimbangan *power* (kuasa) antara negara-swasta-masyarakat, maka proses tersebut hanya akan menghasilkan keuntungan bagi aktor-aktor neoliberal.

Proses pencarian alternatif-alternatif baru di luar gagasan neoliberal *governance* tidak hanya berada pada tataran pertarungan ide, namun jauh daripada itu. Nasionalisme sebuah bangsa, yang mengangankan adanya kebebasan dan kemerdekaan dari penjajahan mendapatkan tantangan baru: imperialisme gagasan.

Ketika keberanian untuk keluar dari hasrat besar mengagendakan gagasan neoliberal *governance* dalam setiap sudut pengelolaan kehidupan bernegara semakin samar dan menghilang, maka pada titik itulah gagasan mengobarkan nasionalisme di era global menjadi satu hal yang sudah tidak relevan lagi. Karena, nasionalisme anti terhadap imperialisme dalam bentuk apapun, termasuk imperialisme gagasan neoliberalisme *governance*.

## DAFTAR RUJUKAN

- Aminuddin, F 2009, Respon atas Globalisasi: Dinamika Ketergantungan Ekonomi dalam Pembangunan di Indonesia, dalam Faishal Aminuddin (ed.), *Globalisasi dan Neoliberalisme: Pengaruh dan Dampaknya bagi Demokratisasi Indonesia*, Logung Pustaka, Yogyakarta
- Demmers, J, Jilberto, A, Hogenboom, B 2004, Good Governance and Democracy in a World of Neoliberal Regimes, in Demmers, J, Jilberto, A, Hogenboom, B, *Good Governance in the New Era of Global Neoliberalism: Conflict and Depolitization in Latin America, Eastern Europe, Asia and Afrika*, Routledge, London
- Harvey, D 2005, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, New York
- Kjaer, M 2004, *Governance*, Cambridge
- Novy, A & Leubolt, B 2005, Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society, *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11, pp. 2023-2036
- OECD 2001, *Government of the Future*, OECD Public Management Policy Brief.
- Pierre, J & Peters, B 2005, *Governing Complex Society: Trajectories and Scenarios*, Palgrave Macmillan, New York
- Rosdiansyah 2009, Pemerintah dan Politik Good Governance: Pergulatan wacana dan Implementasinya di Pemerintah Provinsi Jawa Timur, dalam Faishal Aminuddin (Ed.), *Globalisasi dan Neoliberalisme: Pengaruh dan Dampaknya bagi Demokratisasi Indonesia*, Logung Pustaka, Yogyakarta
- Sobari 2009, Membangun Inisiatif dalam Transfer Kebijakan: Penerapan ISO 9001: 2000 di Jawa Timur, dalam Faishal Aminuddin(ed.), *Globalisasi dan Neoliberalisme: Pengaruh dan Dampaknya bagi Demokratisasi Indonesia*, Logung Pustaka, Yogyakarta
- Turner, R 2008, *Neo-Liberal Ideologi: History, Concepts and Policies*, Edinburgh University Press, Edinburgh
- UNDP 1997, Re-conceptualizing Governance, *Discussion Paper 2*, New York
- Whitman, J 2005, *The Limits of Governance*, Routledge, London

