

Administrasi Negara dan Globalisasi

Sri Yuliani
Program Studi Ilmu Administrasi Negara
FISIP Universitas Sebelas Maret

Era saat ini dikenal sebagai era globalisasi, era perdagangan bebas atau liberalisasi ekonomi. Pada masa menguatnya peran negara (*statisme*) banyak sekali bidang yang ditangani negara, sehingga kedudukan administrasi negara sebagai praktek maupun ilmu mengakar kuat di masyarakat. Namun di era globalisasi peranan sektor publik melemah, sebaliknya sektor swasta atau bisnis menjadi semakin kuat. Campur tangan negara yang besar, khususnya di bidang ekonomi, dianggap dapat membunuh inisiatif masyarakat dan dunia swasta karena itu segala bentuk monopoli dan proteksi harus dihapus.

Untuk menyesuaikan diri dengan gelombang liberalisasi, negara kesejahteraan (*Welfare State*) seperti Inggris melakukan privatisasi besar-besaran. Antara tahun 1980 dan 1986 lebih 40 persen sektor negara diubah menjadi perusahaan swasta diantaranya termasuk perusahaan negara seperti British Telecom, British Gas, dan British Airways dan lebih 600.000 pegawai pemerintah dialihkan ke sektor swasta (Naisbitt dan Aburdene, 1990).

Gelombang privatisasi juga menerpa negara-negara di dunia lainnya. Selama tahun 1980an, pemerintah Australia dan Selandia Baru melepaskan kontrol harga, menghapus subsidi, memperkuat kompetisi pasar bebas, serta mengurangi *state intervention* dan *state ownership*. Pemerintah Pakistan pada tahun 1990 menjual perusahaan-perusahaan negara raksasa ke swasta, termasuk Pakistan International Airlines. Kondisi yang kurang lebih sama juga berlaku di Indonesia.

Menguatnya peran aktor bisnis di satu sisi dan diikuti melemahnya peran aktor negara dan birokrasi di sisi lain menyebabkan era tahun 1990an dikenal sebagai era anti negara, anti pemerintah dan anti birokrasi. Gerak perubahan dari

”statisme” ke ”anti state” jelas berdampak pada administrasi publik, baik sebagai praktek maupun sebagai disiplin ilmu. Untuk itu perlu dipelajari apa globalisasi dan dampaknya , khususnya bagi administrasi negara.

Pengertian dan Dampak Globalisasi

Istilah globalisasi secara sempit sering dikaitkan dengan fenomena aktivitas ekonomi berskala global. Sesungguhnya ada banyak dimensi dalam fenomena globalisasi. Dalam lingkup ekonomi, globalisasi menunjuk ekonomi pasar (bisnis) yang terintegrasi secara global. Globalisasi ekonomi ini dimungkinkan oleh adanya perkembangan dan temuan teknologi jaringan komunikasi , akses internet, tumbuhnya blok-blok kerjasama ekonomi regional (Uni Eropa, NAFTA, GATT,dsb), runtuhnya komunisme, dan menguatnya gerakan pasar bebas.

Dari sisi politik, globalisasi ditandai oleh pudarnya negara bangsa dan semakin kuatnya peran aktor-aktor non-negara. Globalisasi dapat juga berarti internasionalisasi yakni meningkatnya relasi lintas bangsa yang mengatasi identitas dan batas yurisdiksi negara. Globalisasi adalah suatu proses dimana manusia atau masyarakat dengan latar belakang berbeda-beda di berbagai belahan dunia berinteraksi secara ekonomi, politik dan budaya.

Pengintegrasian hampir semua aspek kehidupan manusia ke lingkup global menumbuhkan suatu peradaban baru atau semacam budaya global. Karena itu B. Herry Priyono mengartikan globalisasi bukan sekedar soal perdagangan bebas. Globalisasi sebagai perentangan cara hidup, cara berpikir, cara merasa, dan cara bertindak ke lingkup seluas bola dunia. Bukan hanya seluas lingkup suku atau negara bangsa atau globalisasi. Dalam hal ini, globalisasi dipahami sebagai suatu cara pandang (*way of life*).

Ali Farazmand (1999) menyebutkan enam definisi globalisasi yang terkait dengan administrasi negara :

1. *Globalization as internationalization*

Globalisasi dimaknai secara sempit sebagai gejala semakin meningkatnya hubungan lintas batas negara antar organisasi. Dalam administrasi negara ini bukan fenomena yang baru karena sejak dulu telah terjalin hubungan kerja sama ekonomi dan politik antar negara. Gejala internasionalisasi administrasi negara mulai menguat selepas berakhirnya Perang Dunia II. Fenomena internasionalisasi semakin menguat dengan berdirinya Perserikatan Bangsa-bangsa dan badan-badan penopangnya. Pengaruh internasionalisasi terhadap ilmu administrasi negara ditandai dengan berkembangnya ilmu perbandingan administrasi negara.

2. *Globalization as border openness*

Globalisasi berarti dihapusnya aturan-aturan negara yang menghambat dan kebijakan proteksionis sehingga mempermudah terjadinya transaksi finansial dan komunikasi secara cepat dan hubungan perdagangan dan budaya. Dunia yang tanpa batas ditandai oleh ekonomi yang disatukan secara global, pemerintahan global, budaya global yang homogen, dan akan berimplikasi pada tumbuhnya sistem administrasi negara global. Administrasi negara global. Administrasi negara global berarti "*Thinking globally and acting locally*" (berpikir global dan bertindak local). Munculnya konsep-konsep seperti "*new world*", "*global village*", "*global management*" dan sebagainya menjadi tanda dari gejala administrasi negara global.

3. *Globalization as process*

Dari sudut pandang ekonomi politik, globalisasi bukanlah suatu fenomena baru tapi bagian dari proses akumulasi kapital dalam kapitalisme modern yang telah berlangsung secara terus menerus selama berabad-abad. Hanya saja saat ini berlangsung semakin intensif dikarenakan adanya penemuan-penemuan teknologi modern.

4. *Globalization as ideology*

Ideologi dibalik globalisasi adalah ideologi demokrasi kapitalis Barat. Kekayaan (dan kekuasaan) informasi – termasuk propaganda – yang disebar ke seluruh dunia melalui media, press, komputer/internet, dan sistem komunikasi satelit menanamkan citra sistem politik yang ideal yang perlu ditiru banyak negara.

Kebebasan/kemerdekaan (*freedom*), liberalisme, individualisme, pasar bebas, hak asasi manusia (HAM), multikulturalisme, *plural democracy*, dan sebagainya menjadi kata-kata kunci dari kekuatan ideologi globalisasi. Ide-ide dalam ideologi globalisasi ini membutuhkan peran ekonomi politik dan administrasi negara yang minimal.

5. *Globalization as phenomenon*

Sebagai fenomena, globalisasi menunjuk pada segala sesuatu yang bersifat luas, menyebar, dan di luar jangkauan batas waktu dan ruang (spasial). Dalam globalisasi waktu, jarak dan batas-batas teritorial menjadi tidak penting atau bukan lagi menjadi hambatan, dunia menjadi satu laksana kampung global. Dunia yang semakin menyatu jelas berdampak secara signifikan pada eksistensi lembaga negara dan lembaga-lembaga lain yang batas teritorialnya tidak mudah dilanggar atau tertutup. Globalisasi membawa perubahan kekuasaan dan peran sosial, ekonomi dan politik dari lembaga negara.

6. *Globalization as both transcending phenomenon and a process*

Globalisasi sebagai suatu fenomena dan proses mendefinisikan globalisasi berlandaskan pada definisi-definisi globalisasi sebelumnya. Sebagai proses, globalisasi merupakan upaya akumulasi kapital yang dilakukan kapitalis global dengan cara melakukan ekspansi usaha ke daerah-daerah baru dan mencari kesempatan atau peluang usaha baru demi meningkatkan akumulasi kapital skala atau level global. Sebagai fenomena, globalisasi menunjuk keadaan-keadaan yang diakibatkan oleh adanya proses akumulasi kapital, baik itu dampak yang positif maupun negatif. Dalam perspektif ini semua aktor dan lembaga bisa menjadi penyebab dan terkena dampak dari globalisasi.

Globalisasi dan Implikasinya terhadap Administrasi Negara

Globalisasi bisa berdampak baik dan bisa juga buruk. Ali Farazmand (1999) menyatakan globalisasi membangun fondasi suatu peradaban baru yang ditandai oleh banyak paradoks. Semua negara terkena dampak globalisasi, namun kemampuan atau kesiapan tiap negara untuk merespon dampak tersebut berbeda-

beda. Dengan kata lain, manfaat yang ditimbulkan dari globalisasi tidak bersifat universal.

Farazmand mengidentifikasi beberapa dampak negatif globalisasi antara lain berkurangnya atau hilangnya kedaulatan negara. Kedaulatan negara bergantung pada batas wilayah negara yang tegas dan supremasi kekuasaan atas darat, laut dan udara. Kapitalisme global mengancam semua identitas kedaulatan negara ini. Globalisasi juga dapat menjadi ancaman bagi demokrasi. Karena dalam globalisasi, negara miskin tidak dapat menggunakan hak asasi dan hak sipil untuk menentukan kebijakannya sendiri. Kepentingan nasional dapat atau dipaksa dikorbankan demi kepentingan negara kuat. Akibatnya, ketergantungan negara miskin kepada negara industri maju semakin besar. Globalisasi juga berdampak pada hilangnya komunitas, konsentrasi pada struktur kekuasaan global, meningkatnya sentralisasi (kekuasaan) pada elit pemerintah dan korporasi.

Selain membawa dampak ekonomi politik, globalisasi merupakan agen penyebaran budaya atau gaya hidup global (*global culture*). Budaya hidup global disebarkan melalui penyeragaman pola konsumsi (*food, fashion, entertainment, dan lain-lain*). Dominasi gaya hidup global melalui konsumsi produk kapitalisme seperti fashion, makanan, dan dunia hiburan seperti musik, film dan televisi menimbulkan perasaan terancam karena dikhawatirkan budaya global (Barat) dapat mengancam eksistensi '*indigenous culture*'. Sebagai bentuk mekanisme pertahanan maka muncul lah budaya tandingan (*counter culture*) berupa gerakan kembali ke nilai-nilai tradisional atau budaya lokal, yang muncul ke permukaan adalah penonjolan identitas lokal dan primordial. Kondisi ini memicu penguatan politik identitas dan gerakan anti-Barat, anti liberalisme, anti demokrasi, anti HAM, dan sebagainya.

Globalisasi sebagai bentuk dominasi kapitalisme global, ideologi dan budaya mendapat perlawanan dari negara-negara dan kelompok masyarakat/komunitas marjinal. Pada skala kecil, konflik individu atau kelompok yang dipicu perbedaan keyakinan, cara pandang dan budaya yang sesungguhnya lebih merupakan persoalan privat makin mudah terjadi. Dalam skala yang lebih besar, konflik politik yang dipicu perbedaan ideologi dan budaya menjadi problem

global sebagai contoh kasus terorisme seperti peristiwa 9/11, Mumbai, Bom Bali, London, dll.

Di sisi lain, akumulasi kapital yang tak terkontrol ikut berkontribusi pada eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan sehingga menimbulkan kerusakan alam dan lingkungan yang berdampak global. Problem efek rumah kaca, pemanasan global, bencana alam, ancaman penyakit saat ini tidak lagi efektif ditangani oleh satu negara. Problem publik telah bergeser menjadi problem publik global (*global public goods*). Isu-isu publik berkembang menjadi "*supraterritorial issues*".

Perkembangan problem dan isu publik yang semakin kompleks menimbulkan krisis pemerintahan atau "*crisis of governance*". Negara menjadi lemah dan tidak berdaya menghadapi perubahan besar-besaran akibat proses globalisasi ekonomi, politik dan teknologi. Menurut Solichin Abdul Wahab (2000) "...administrasi negara dihadapkan pada situasi dilematis yaitu terlalu besar untuk urusan-urusan kecil dan terlalu kecil untuk urusan-urusan besar ". Negara yang berfungsi menyelesaikan urusan publik, dipaksa untuk mengurus hal-hal yang sebenarnya merupakan wilayah privat. Sebaliknya, negara menjadi tidak berdaya (*powerless*) dalam memecahkan problem-problem publik global seperti masalah kerusakan lingkungan, narkoba, kesehatan, keamanan, dan krisis ekonomi.

Menurut Wahab krisis pemerintahan disebabkan masih kuatnya hegemoni atau dominannya pengaruh negara atas segala aspek kehidupan, terutama pelayanan publik. Model pemerintahan birokratis Weberian (struktur vertikal-hirarkis, formalistis, intervensionis, dan sebagainya) tidak akomodatif dengan perubahan lingkungan ekonomi, sosial dan budaya yang mengalami perubahan dengan cepat.

Di tengah arus perubahan lingkungan eksternal yang semakin mondial dan kompetitif, birokrasi tipe lama yang menggunakan pendekatan hirarkis-formalistis menjadi tidak akomodatif terhadap tuntutan perubahan. Miftah Thoha (1995) menyebut birokrasi publik tipe lama atau model Weberian sebagai sebagai sistem yang tipikal bagi jenis organisasi yang tidak menampung aspek-aspek di

luar hirarki kekuasaan. Oleh karena itu dianjurkan menggunakan pendekatan birokrasi yang *beyond hirarchical approach*.

Era globalisasi telah mendorong lahirnya banyak konsep dan teori baru yang intinya berisi pemikiran untuk mereformasi birokrasi model Weberian agar lebih mengakomodasi prinsip-prinsip manajemen yang pro-pasar dan meminimalisir peran negara. Sebagai contoh, paradigma yang menerapkan prinsip-prinsip yang berkembang di sektor bisnis untuk memperbaiki kinerja administrasi negara seperti *New Public Management* di Inggris, *Reinventing Government* di AS, *managerialism*, dan sebagainya. Paradigma yang memandang penting peran serta aktor swasta (bisnis) dan masyarakat sipil dalam penyelenggaraan manajemen dan kebijakan publik atau dikenal sebagai Teori *Governance*.

Ali Farazmand (1999) secara rinci menjelaskan bagaimana implikasi globalisasi terhadap administrasi negara :

1. Perubahan mendasar dalam konfigurasi ranah publik dan ranah privat. Peran pemerintah dan sektor publik dalam alokasi sumber daya, distribusi kekayaan, stabilisasi dan pertumbuhan ekonomi telah dikalahkan oleh kekuatan elit-elit korporat global. Ranah publik dan ruang bagi peran serta warga negara telah diminimalisir akibat dampak globalisasi dan restrukturisasi pemerintahan. Administrasi negara harus memperjuangkan kedaulatan sektor publik dengan melibatkan masyarakat dalam administrasi negara dan menjalankan peran yang proaktif dalam manajemen sumber daya sosial dan menjaganya agar tidak jatuh ke bawah kendali aktor korporat global.
2. Tantangan terbesar datang dari kemungkinan terjadinya perubahan karakter dan aktivitas negara dan administrasi negara dari "*civil administration to non-civil administration*". Selama beberapa dekade, administrasi negara tradisional menyeimbangkan antara kepentingan elit korporat dengan kepentingan publik yang lebih luas, dengan berfungsi menciptakan stabilitas sosial politik yang amat dibutuhkan bagi akumulasi kapital dan legitimasi sistem (regim). Peran ini berpotensi diambilalih oleh

negara korporat yang bersifat memaksa (*coercive*) yang ditandai dengan usaha keras negara untuk menekan potensi ancaman warga negara terhadap tatanan sosial yang ada. Dalam model *non-civil administration*, negara bukan penyelenggara urusan publik, tapi menjadi alat kontrol sosial dan fasilitasi akumulasi kapital. Hal ini menjadi ancaman yang harus dihindari oleh semua administrator publik.

3. Globalisasi memaksa administrasi negara untuk bekerja lebih keras dengan (kapasitas) yang semakin berkurang (*to do more with less*). Administrator negara dituntut untuk melaksanakan tugas yang hampir mustahil yakni menghasilkan output lebih banyak di bawah tekanan psikologis karena ketakutan dan berkurangnya kapasitas personal, dan apabila gagal akan mendapat tuduhan kalau birokrasi pemerintah tidak efisien.
4. Profesionalisasi administrasi negara sebagai bentuk respon terhadap tantangan global. Profesionalisasi membawa standard kelembagaan, moral dan etika dalam pelayanan publik ke tingkatan global. Dampak globalisasi dan kegagalan pasar akan mengundang intervensi pemerintah untuk mengatasinya. Administrasi negara yang profesional akan siap sedia menghadapi segala eksese negatif dari kapitalisme.
5. Globalisasi mendorong meningkatnya privatisasi yang membuka kesempatan yang lebih besar bagi terjadinya korupsi. Korupsi telah merubah sumber daya sosial menjadi aktivitas-aktivitas yang tidak produktif, ilegal, dan imoral. Korupsi juga menghancurkan kepercayaan publik pada kepemimpinan dan legitimasi sistem.
6. Globalisasi mempromosikan elitisme dan memperkaya kaum elit – bisnis, politik, militer dan manajerial – yang berperan sebagai agen korporasi transnasional. Banyak elit di negara sedang berkembang yang tidak segan menggunakan pendekatan represif atau kekerasan untuk menghadapi rakyatnya demi membela kapitalis global yang telah memberi keuntungan material atau menopang kelangsungan kekuasaannya.
7. Globalisasi mengancam komunitas dan spirit publik karena tidak banyak melibatkan partisipasi masyarakat dan administrator lokal dalam membuat

keputusan yang menentukan hidup banyak orang. Administrator negara harus bisa membangkitkan rasa sebagai suatu komunitas dan mendorong partisipasi warga dalam administrasi dan menumbuhkan nilai kewarganegaraan (*citizenship*) untuk mengimbangi kecenderungan mengutamakan kepentingan pribadi.

8. Globalisasi mendorong meningkatkan studi administrasi dan bidang ilmu lain yang berkaitan termasuk administrasi perbandingan dan administrasi internasional. Menguatnya globalisasi menumbuhkan kebutuhan akan studi administrasi negara yang mengintegrasikan perspektif komparatif, internasional dan global.
9. Mempelajari administrasi negara dari perspektif komparatif dapat memperluas cara pandang kita tentang dunia. Mahasiswa dan sarjana administrasi negara di negara maju dapat memperluas cakrawala pandang personal dan profesional mereka dengan mencoba mengetahui budaya, kelembagaan dan keyakinan yang berkembang dalam budaya administrasi negara sedang berkembang.
10. Globalisasi menantang kesadaran atau hati nurani komunitas administrasi negara. Profesional dari komunitas global mempunyai kesempatan – dan tanggungjawab – untuk menjelaskan dan menjawab problem-problem seputar globalisasi seperti masalah kondisi dan kelaparan kaum miskin, upah buruh di perusahaan multinasional, kerusakan lingkungan, pemanasan global, kesenjangan dan ketidakadilan. Administrator negara jangan sampai tunduk dan menjadi alat kepentingan pelaku ekonomi global. Mereka harus kritis terhadap setiap bentuk penindasan atau kebijakan yang dapat menyengsarakan warga negaranya.
11. Sebagai penjaga dari 'kepentingan komunitas global' , administrator negara dari negara sedang berkembang mempunyai tanggungjawab untuk bertindak secara etis dan bermoral. Mereka harus setiap saat memerangi korupsi di semua level. Pejabat politik di puncak birokrasi mudah tergoda untuk menjalin kolusi dengan aktor ekonomi global sehingga membuka peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang.

12. Globalisasi tidak membuat negara dan administrasi negara berakhir. Muncul tantangan-tantangan global baru yang membuat ruang lingkup, praktek dan ilmu administrasi negara menjadi semakin luas. Administrasi negara sedang memasuki tahap peradaban baru , dengan masa depan yang bisa menjadi suram atau terang karena dampak globalisasi dan tatanan dunia yang hegemonik. Semoga saja hasilnya adalah kemakmuran bagi semua manusia.

Sumber :

Ali Farazmand. 1999. *Globalization and Public Administration*. Public Administration Review, Vol.59 No.6 (Nov-Dec 1999) pp 509-522

Globalisation . <http://www.bized.co.uk/>

Miftah Thoha, Birokrasi Yang Memihak Rakyat. TIRAS No.13/Th.I. 27 April 1995

Solichin Abdul Wahab. 2000. Globalisasi dan Pelayanan Publik , Perspektif Teori Governance. Jurnal Administrasi Negara Vol.II No.1, September 2001:43-58

Sri Yuliani. 2005. Relevansi dan Aktualisasi Administrasi Publik di Era Liberalisasi Ekonomi. Jurnal Spirit Vol.1 No.2.

Sri Yuliani. 2010. Administrasi Negara dan Globalisasi. Artikel dalam Modul Teori Administrasi Negara. Program Studi Administrasi Negara FISIP UNS.