

**Globalisasi, *Global Governance*
dan Prospek *Governance* di Dunia Ketiga***

Muhadi Sugiono**

Abstract

One of the most important theme in the current debates on globalization is the implication of globalization to the state. Two contending positions can immediately be identified: one that argues that globalization results in the 'retreat of the state' and other that argues that globalization is 'what the states make of it'. While it is quite apparent that none of these two positions is satisfactorily defensible, this article presents another problem related to the way in which the state is related to the globalization. Both positions tend to take the state for granted, in that, all states are (western) modern states, without taking into account their history and sociology. As a result, they fail to catch inside dynamics of political power taking place in the group of states so called the third world and, therefore, lose their relevance.

Kata-kata kunci:

Globalisasi; governance; negara dunia ketiga

-
- Gagasan awal tulisan ini disampaikan dalam seminar Democratic Governance in Theory: Sebuah Gugatan Atas Konsep Good Governance di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 16 September 2004.
 - ** *Muhadi Sugiono* adalah staf pengajar di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UGM, Yogyakarta.

Pengantar

Kita sedang memasuki era *postnationale Konstellation* (Habermas, 1998), yang ditandai dengan perubahan-perubahan dalam organisasi *global governance* kontemporer. *Global governance* kontemporer tidak lagi bersifat statis, dalam arti formulasi, implementasi, pengawasan serta pemaksaan tatanan-tatanan sosial tidak lagi berlangsung dalam kerangka negara atau hubungan antar-negara. Apakah atau sejauh mana pergeseran menjauhi statisme ini berarti 'the end of state' masih merupakan obyek perdebatan yang sangat serius? Dalam konsep *global governance*, pemerintah nasional masih memainkan peran penting dan tak terpisahkan. Akan tetapi, organisasi *governance* dipahami tidak lagi berlangsung dalam kerangka ruang sosial yang bernama teritorialitas dan institusi politik yang diorganisir dalam kerangka tersebut, yakni negara. *Global governance* kontemporer pada abad ke-21 ini merupakan *governance* yang berlangsung di berbagai lapisan, bersifat *cross cutting* dan menyebar (*diffused*). Tidak seperti dalam era statisme, *global governance* kontemporer tidak didominasi oleh satu tingkat saja, yakni negara, melainkan berlangsung pada berbagai tingkat yang berbeda baik lokal, provinsi, nasional, regional atau global. Masing-masing tingkat tersebut berhubungan satu sama lain. Disamping itu, *global governance* juga melibatkan berbagai mekanisme regulasi di luar sektor publik.²

Apa implikasi dari perkembangan *global governance* kontemporer ini bagi negara sebagai aktor utama dalam sistem *global governance* yang statis? Tidak dapat dipungkiri, pengaruh perkembangan global

¹ Dalam organisasi *global governance* yang statis, semua mekanisme regulasi baik global, regional, ataupun lokal tunduk sepenuhnya di bawah dominasi pemerintah nasional. Mekanisme-mekanisme tersebut bukanlah mekanisme-mekanisme yang otonom, melainkan mekanisme-mekanisme yang selalu mengacu pada organisasi politik yang didasarkan pada teritorial, yakni negara.

² Berbagai terminologi yang berbeda digunakan untuk menggambarkan karakter *global governance* yang multi-layered, cross-cutting dan diffused ini, tergantung pada penekanan yang diberikan oleh masing-masing penulis. Robert Cox (1997), misalnya, menyebutnya sebagai suatu 'new multilateralism' untuk menekankan interaksi yang melibatkan aktor-aktor negara dan bukan negara. Reinicke (1999/2000) menekankan pada regulasi yang berlangsung melalui jaringan pelaku-pelaku yang saling berhubungan dan menyebutnya sebagai 'networked governance'.

governance yang non statis sangat berbeda berdasarkan posisi negara dalam organisasi *governance* yang statis. Artikel ini akan melihat implikasi berkembangnya *global governance* non statis terhadap *governance* negara-negara yang berada dalam kategori, dunia ketiga. Negara-negara dalam kategori ini baik di Asia, Afrika maupun Amerika Latin, sering diidentikkan sebagai entitas yang cenderung '*ungovernable*' yang ditandai oleh kecenderungan ke arah anarkhi (Kaplan, 1994) ataupun potret suram yang lain (Creveld, 1999).

Konsep Negara dan Negara Dunia Ketiga

Negara merupakan konsep yang sangat kompleks. Kompleksitas konsep negara ini antara lain bersumber pada berbagai bentuk, fungsi maupun struktur yang sangat berbeda-beda yang dikaitkan dengan terminologi negara. Salah satu implikasinya adalah munculnya berbagai perspektif teoretis tentang negara yang juga sangat berbeda-beda. Dari perspektif hukum internasional, misalnya, konsep negara sangat erat dikaitkan dengan karakter 'kedaulatan', yang komponen-komponennya meliputi wilayah negara, aparat pemaksa serta penduduk. Dari perspektif politik, negara dipahami sebagai arena bagi berlangsungnya tawar-menawar berbagai kepentingan. Sementara bagi seorang ekonom, negara adalah kumpulan dari berbagai pelaku-pelaku ekonomi publik.

Akan tetapi, berbagai perspektif yang berbeda tentang negara di atas, sebenarnya tetap memiliki akar pemikiran yang sama, yakni berangkat dari karakterisasi negara modern sebagaimana yang berkembang di Eropa. Salah satu aspek penting dari berbagai perspektif tersebut adalah pemahaman mengenai negara sebagai sebuah *sphere* yang terpisah dan dapat dengan mudah dibedakan dengan *sphere* yang lain.

Munculnya negara sebagai sebuah entitas politik yang terpisah dari entitas-entitas lain sangat erat kaitannya dengan sejarah perkembangan negara modern; lebih spesifik lagi dalam kaitannya dengan peran masyarakat sipil dalam proses *nation-building* di negara-negara tersebut. Di negara-negara Eropa, masyarakat sipil memiliki peran yang sangat penting dalam proses *nation-building*, yakni dalam memodernisir negara teritorial yang sebenarnya telah terbentuk dan

sudah mapan. Negara dan masyarakat sipil kembali menjadi dua entitas dari dua *sphere* yang berbeda setelah terbentuknya negara modern.

Di hampir semua negara dunia ketiga, sebaliknya, masyarakat sipil pada umumnya baru terbentuk pada tahap yang sangat awal, yakni setelah terbentuknya negara tersebut. Akibatnya, kekuasaan politik cenderung berakar dalam bangun atau struktur-struktur sosial yang ada dalam masyarakat dan menghasilkan logika yang sangat berbeda dengan logika yang berkembang dalam kerangka masyarakat sipil di negara-negara modern. Adalah dalam artian ini, hampir tidak mungkin untuk memahami negara dunia ketiga sebagai suatu *sphere* yang terpisah. Sebagai sebuah entitas politik, negara dunia ketiga sebenarnya belum atau, bahkan, tidak pernah sepenuhnya terbentuk. Yurisdiksi atau batas-batas kawasan publik dan kawasan privat, formal dan informal, ataupun legal dan ilegal tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Oleh karenanya, berbeda dengan negara-negara modern, negara-negara dunia ketiga dan masyarakat tidak berhadapan satu sama lain.

Dalam perspektif politik, proses politik dan proses pembentukan kekuasaan politik berlangsung melalui tawar-menawar antara berbagai kepentingan yang terorganisir secara formal. Akan tetapi perspektif politik ini dibangun dan dikembangkan dari sejarah negara modern dan, oleh karenanya tidak relevan dengan proses politik dan pembentukan kekuasaan politik yang berlangsung di negara-negara dunia ketiga. Perspektif ini jelas sulit menjelaskan atau memahami proses politik di negara-negara tersebut karena gagal memahami hakekat negara dunia ketiga yang tidak memiliki apa yang dimiliki oleh negara-negara industri maju seperti misalnya *public sphere* yang jelas, kesadaran hukum yang menjadi dasar bagi pembuatan dan penegakan hukum, ataupun logika politik yang menempatkan negara sebagai pusat dalam setiap proses yang berlangsung di dalamnya.

Kegagalan untuk memahami hakekat kekuasaan politik di negara-negara berkembang melalui kerangka analisa untuk negara-negara industri maju ini nampak dengan jelas dalam berbagai upaya teorisasi kekuasaan negara-negara dunia ketiga, seperti tercermin dalam teori-teori pembangunan mulai dari modernisasi, dependensi maupun teori-teori fungsional. Kegagalan berbagai upaya untuk menjelaskan hakekat kekuasaan di dunia ketiga tersebut berasal dari sumber yang sama,

yakni kegagalan mereka untuk melihat dinamika negara dunia ketiga secara kontekstual. Teori-teori tersebut melihat negara-negara berkembang dalam kerangka yang sangat universal, yakni yang melihat negara sebagai institusi politik untuk memenuhi tujuan tertentu. Teori modernisasi, misalnya, melihat negara secara teleologis dalam arti bahwa semua negara akan berkembang ke arah ideal tertentu, sementara dependensi memahami negara dalam kerangka determinisme struktural, yakni sebagai institusi yang sangat tidak sederajat satu sama lain, dan ketidaksederajatan ini menimbulkan pola hubungan yang bergantung di pihak negara-negara berkembang. Bagi para teoretisi fungsionalis, negara adalah institusi politik dengan berbagai fungsi yang dijalankannya.

Teori-teori modernisasi, dependensi ataupun fungsionalisme telah menimbulkan banyak kritik.³ Akan tetapi kritik-kritik yang muncul terhadap teori-teori tersebut hampir tidak pernah mempermasalahkan asumsi dasar mengenai konsep negara. Kritik-kritik yang mereka tampilkan tetap melihat negara sebagai sebuah entitas politik yang universal dengan karakter dan fungsi yang berbeda dengan entitas lain. Konsekuensinya, seperti teori-teori yang mereka kritik, kritik-kritik tersebut cenderung gagal dalam arti tidak memberikan alternatif yang lebih baik untuk memahami negara-negara dunia ketiga.

Upaya untuk memahami atau menjelaskan proses-proses *state-building*, kegagalan ataupun runtuhnya negara dengan lebih baik hanya mungkin dilakukan dengan melihat negara dalam kaitannya dengan konteks perkembangannya. Dalam artian ini, perspektif sosiologis menawarkan alternatif yang lebih tepat untuk memahami negara-negara dunia ketiga. Dalam kerangka ini, negara tidak bisa dipahami sebagai sebuah realitas '*out there*,' melainkan sebagai realitas sebagaimana yang dipahami oleh para aktor yang terlibat di dalam proses politik yang berlangsung di dalamnya. Artinya, keberadaan negara, yakni wibawa sebagai sebuah institusi, sebenarnya berasal dari inkorporasi struktur negara tersebut ke dalam *habitus*, yakni ke dalam skema pemikiran dan persepsi subjektif para pelakunya. Artinya, sebagai sebuah *sphere* atau arena tempat berlangsungnya tawar-menawar, negara harus ada

³ Lihat misalnya Joel Migdal (1998) untuk teori-teori modernisasi dan dependensi, atau Giddens (1981) untuk kritik terhadap pemikiran-pemikiran fungsionalis.

dalam 'benak', yakni dalam habitus, para pelaku politiknya (Bourdieu, 1998).

Dengan kerangka pemikiran ini, keberadaan negara sebenarnya lebih terletak pada konstruksi tentang negara sebagai institusi yang menggambarkan kesatuan dan kemampuan yuridis daripada pada bentuk-bentuk fisik kehadirannya. Negara hadir dalam 'benak' para pelakunya dan menjadi acuan identitas, yang membedakan entitas dalam negara tersebut dari entitas lain di luar. Dengan kata lain, negara adalah apa yang dipahami oleh masing-masing pelaku politik di dalamnya.

Dalam sejarah, munculnya negara sebagai sebuah arena tawar-menawar sebagaimana yang dipahami oleh para pelaku politik memang berlangsung dalam kurun waktu yang sangat lama. Gambaran ideal dari proses sejarah panjang ini adalah yang berlangsung di negara-negara modern atau negara-negara industri maju. Dalam kerangka ini, berkembangnya negara modern ditandai oleh dua proses penting yakni, *pertama*, monopolisasi kekuasaan politik yang berlangsung di halaman istana dan, *kedua*, birokratisasi. Kedua proses ini berjalan secara timbal balik. Upaya untuk membentuk aparat pemaksa (militer) menuntut berkembangnya sistem perpajakan yang efektif yang, selanjutnya, dapat digunakan untuk memobilisir dana bagi upaya-upaya monopolisasi kekuasaan tersebut. Dengan kata lain, perang-perang kecil dalam lingkungan istana yang berakhir dengan monopolisasi kekuasaan politik menghasilkan sampingan berupa perkembangan sistem perpajakan yang teratur dan sistematis. Pada saat yang sama, monopolisasi kekuasaan politik, dalam arti monopoli sarana kekerasan fisik, berlangsung dengan efektif dengan dukungan sistem perpajakan yang baik (Bourdieu, 1998: 102).

Berkembangnya birokrasi dalam negara modern berperan besar bagi institusionalisasi negara dan menjadikan kehadiran negara tidak hanya sebagai konstruksi, melainkan lebih nyata dalam kehidupan sehari-hari setiap individual. Para birokrat terutama aparat penegak hukum merupakan bentuk ataupun simbol dari kehadiran negara.

Konsep negara sebagai sebuah konstruksi, dan bukan hanya sebagai sebuah institusi, hampir tidak pernah muncul dalam konteks negara-negara dunia ketiga. Dalam banyak kasus, negara seringkali tidak

menjadi acuan identitas ataupun acuan bagi proses politik yang berlangsung di negara tersebut. Tanpa fungsi acuan ini, kehadiran institusional negara menjadi sangat tidak efektif. Seperti terlihat dalam banyak kasus di negara-negara berkembang, kehadiran birokrasi tidak berkorelasi dengan kehadiran negara. Birokrasi di negara-negara ini bukan hanya tidak efektif, tetapi justru seringkali memperlemah negara sebagai acuan bagi para pelaku politiknya. Dalam konteks inilah, proses politik yang berlangsung di negara-negara berkembang cenderung mengarah pada kekacauan politik seperti yang berlangsung di Afrika, Asia ataupun di negara-negara bekas Uni Soviet (Menzel, 1991: 227).

Dinamika Negara

Memahami negara melalui perspektif sosiologis, sebagaimana dibahas pada bagian sebelumnya, mengharuskan kita untuk melihat secara khusus konteks perkembangan dan keberadaan negara-negara berkembang. Dilihat dari perspektif ini, negara dunia ketiga adalah produk dari berbagai faktor yang sangat kompleks dalam rangkaian sejarah mereka: bentuk-bentuk organisasi politik sebelum masa kolonial dan birokratisasi masa kolonial, tumpang tindihnya periode sejarah yang sangat berbeda serta pengaruh konjunktur politik terhadap bentuk konkret kekuasaan politik, terhadap bentuk-bentuk reproduksi material ataupun simbolis. Juga perubahan-perubahan kontemporer dalam lingkungan internasional seperti berkembangnya ekonomi dunia memainkan peran yang sangat besar bagi proses pembentukan kekuasaan politik di negara-negara dunia ketiga. Oleh karenanya, dalam kategori dunia ketiga, misalnya, kita akan dapat dengan mudah menemukan perbedaan-perbedaan yang sangat besar antara negara-negara di Asia, Afrika dan Amerika Latin. Bahkan di dalam kerangka regionalpun negara-negara di Asia, Afrika ataupun Amerika Latin sangat berbeda satu sama lain.

Namun demikian, di luar berbagai kondisi spesifik yang membentuk negara-negara dunia ketiga secara individual, negara-negara tersebut memiliki satu karakter umum yang sama: monopolisasi kekerasan dan *state-building* untuk menjadikan negara sebagai arena tawar-menawar yang otonom, cenderung tidak pernah tercapai, karena konsep negara hampir tidak pernah muncul dalam habitus, yakni dalam benak para pelaku proses politik yang berlangsung di dalamnya.

Ketiadaan konsep negara dalam habitus dan menjadi acuan bagi para pelaku politik terjadi di semua *sphere*. *Sphere* ekonomi adalah salah satu yang sangat mudah dilihat dan sangat besar pengaruhnya, karena *sphere* ekonomi merupakan salah satu penentu dan pembatas kekuasaan politik. Dalam kerangka ini, ekonomi di dunia ketiga pada dasarnya berlangsung dalam dua logika yang sangat berbeda.

Logika *pertama* adalah sebuah sistem ekonomi yang formal dan terstruktur. Sebagaimana yang berkembang di negara-negara industri maju, di dunia ketiga dikenal juga pembukuan, pajak, neraca atau pengawasan perusahaan. Di samping itu, semua proses pertukaran juga telah berlangsung melalui mata uang sebagai sarana tukar. Semua yang memiliki nilai ekonomi, direduksi nilainya melalui uang (Luhmann, 1996, 83). Uang menjadi ekuivalen yang sangat umum, baik dalam kaitannya dengan produksi, sirkulasi maupun konsumsi.

Dalam logika *kedua*, semua elemen formal ini tidak ada. Ekonomi tidak memiliki karakter bisnis, melainkan berdasarkan pada tatanan politik, melalui praktek-praktek pertukaran yang tidak berlangsung dalam mekanisme pasar serta proses perputaran uang yang tidak berdasarkan pada azas-azas pembukuan. Dalam ekonomi yang 'informal' ini institusi-institusi seperti keluarga, dalam arti luas, pertukaran yang didasarkan pada redistribusi atau barter, subsistensi dan pertukaran yang tidak bersifat moneter sangat dominan. Dalam konteks ini *social capital* memiliki posisi dominan dalam reproduksi individu dibandingkan dengan reproduksi ekonomi.

Kedua wilayah ini tidak mudah dikategorikan dalam artian ruang. Kedua wilayah itu tidak lagi sesuai dengan kategori metropole - modern atau pripheri - tradisional. Kedua wilayah ini juga tidak identik dengan gambaran negara yang berhasil ataupun negara yang gagal. Kedua wilayah ini muncul sebagai realitas umum dan berbaur dalam praktek-praktek sosial para pelakunya. Oleh karenanya, tidaklah mengherankan, berbagai produk ekonomi formal dapat dijumpai di dalam masyarakat-masyarakat yang sedang mengalami perang atau, sebaliknya, berbagai praktek-praktek ekonomi informal seperti korupsi, pertukaran non moneter dan sebagainya, bisa juga dijumpai di dalam wilayah ekonomi formal seperti di pusat-pusat perbelanjaan modern.

Keberadaan kedua logika ekonomi yang berbeda pada saat yang bersamaan ini memiliki pengaruh besar dalam politik di dunia ketiga. Karakter negara di dunia ketiga adalah kontradiktif. Meskipun negara-negara ini telah berintegrasi cukup jauh ke dalam ekonomi pasar global dan telah mengadopsi elemen-elemen kekuasaan birokrasi melalui pengaruh kolonialisme, bentuk-bentuk masyarakat tradisional dalam berbagai pengaruh maupun penampakkannya masih sangat kuat. Elemen-elemen kenegaraan masih sangat dipengaruhi oleh loyalitas-loyalitas kekeluargaan ataupun etnis. Negara bukanlah merupakan titik keberangkatan awal untuk membangun identitas kolektif, melainkan ditempatkan di bawah logika ikatan-ikatan sosial (Lihat misalnya Clapham, 1982; Kunito, 1988). Dengan kata lain, *habitus* sosial aparat dan warga negara tidak sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan rasionalitas formal sebuah institusi negara.

Dalam konteks ini strategi-strategi yang digunakan oleh aktor-aktor politik memiliki ukuran yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan praktek-praktek dalam hubungan ekonomi modern; modal sosial dan kultural lebih penting daripada aturan-aturan tertulis. Praktek-praktek dalam semua proses politik sangat diwarnai oleh ketidak-acuhan terhadap batas-batas antara wilayah formal dan wilayah informal. Kebaikan hati, dengan harapan untuk memperoleh kebaikan hati juga dalam bentuk misalnya pemenuhan kewajiban yang tidak sesuai dengan yang dituntut (seperti membayar lebih rendah) mendorong terjadinya pemanfaatan semua kesempatan, yang dalam kondisi tertentu, mungkin juga dengan kekerasan. '*Dirty tricks*' (Migdal, 1998, 217), oleh karenanya, merupakan bagian dari kehidupan sehari-hari masyarakat dunia ketiga.

Ekonomi formal, publik dan informal tidak terpisah satu sama lain, melainkan merupakan dua bagian dari sebuah proses reproduksi. Sebagaimana dalam ekonomi, dalam bidang politik pemisahan antara kedua wilayah secara tegas seperti yang berlaku di negara-negara industri maju juga tidak berlangsung. Akibatnya, dalam masyarakat ini, klintelisme atau korupsi, yang dalam masyarakat modern dianggap sebagai bentuk-bentuk pelanggaran hukum, merupakan praktek-praktek yang umum untuk mengakumulasi kekuasaan politik. Prinsip resiprositas merupakan aturan yang sangat fundamental, yang tidak tunduk pada konsepsi negara yang legalistik (Clapham, 1982).

Berbagai praktek yang menandai kekuasaan politik yang berlangsung di dunia ketiga, sekalipun sangat dominan, bukanlah merupakan karakter yang statis atau stabil. Praktek-praktek tersebut sangat dipengaruhi oleh perubahan-perubahan sosial baik dari dalam ataupun dari lingkungannya. Proses perubahan yang berlangsung di tingkat global, misalnya, memainkan peran yang sangat penting.

Pada periode tahun 1950 dan 1960an, negara pembangunan (*developmental state*) menjadi *trademark* kekuasaan politik di dunia ketiga. Mengambil kebijakan ekonomi industri substitusi impor, membangun sarana-sarana fisik, menjalankan projek-projek *landreform* serta mengintegrasikan ekonomi nasional ke dalam ekonomi global merupakan gambaran-gambaran nyata keberadaan negara, yang dipahami sebagai agen bagi perkembangan ekonomi dan sosial. Perubahan konteks ekonomi global tahun 1970-an menghasilkan krisis negara pembangunan. Di luar sekelompok kecil yang berhasil membangun ekonominya seperti Korea Selatan dan Taiwan misalnya, sebagian besar negara-negara dunia ketiga terpuruk ke dalam berbagai masalah ekonomi.

Krisis negara pembangunan ini muncul sebagaimana karena kombinasi dua faktor: eksternal dan internal. Organisasi-organisasi (ekonomi) internasional menjadikan kebijakan negara yang ramping sebagai ideal. Berkembang sebagai suatu 'aliansi anti-statis,' organisasi-organisasi ini mampu memaksa negara-negara yang mengalami masalah ekonomi untuk mengubah kebijakan-kebijakan ekonomi mereka ke arah negara 'minimal'. Pada saat yang sama, faktor internal juga memainkan peran yang sangat, jika bukan lebih, penting bagi munculnya krisis model negara pembangunan. Di dunia ketiga, prasyarat bagi keberhasilan transformasi masyarakat melalui negara sebagai aktor tidak terpenuhi, yakni adanya negara sebagai institusi otonom.

Kelompok kecil negara yang berhasil dalam pembangunan ekonominya memiliki karakter 'negara kuat.' Akan tetapi, keberhasilan mereka juga ditunjang oleh konstelasi yang sangat menunjang pembangunan ekonomi melalui model tersebut, yakni berkembangnya aliansi antara kekuatan-kekuatan ekonomi dan aparat-aparat negara yang berkembang menjadi suatu *esprit de corps* (Evans, 1995). *Esprit de corps* ini tidak berkembang banyak negara dunia ketiga yang lain.

Di negara-negara ini, negara bukanlah institusi yang otonom, homogen atau kohesif. Di negara-negara tersebut, berbagai bentuk organisasi sosial bersaing satu sama lain untuk kepentingan-kepentingan distribusi dan partisipasi. Konflik politik antara berbagai kekuatan sosial ini seringkali juga sangat terkait dengan struktur internasional. Memang, struktur internasional tidak memiliki peran dominan dalam membentuk ataupun secara drastis mengubah proses politik atau proses pembentukan kekuasaan politik di negara-negara dunia ketiga. Akan tetapi, peran struktur internasional ini menjadi semakin besar ketika transformasi di tingkat global juga semakin intensif seperti ditunjukkan misalnya dengan semakin intensifnya globalisasi ekonomi.

Prospek Governance di Dunia Ketiga

Tulisan ini berangkat dari argumen pentingnya konteks historis dalam memahami *governance* (dan dalam kaitan ini juga prospek *governance*) di negara-negara dunia ketiga. Konteks historis saat ini adalah berkembangnya organisasi *governance* yang menjauh dari karakter statis, akibat berbagai transformasi di tingkat global, terutama (tetapi bukan satu-satunya) yang ditunjukkan oleh fenomena globalisasi. Konsep 'global' di sini harus dipahami sebagai suatu hubungan yang saling mempengaruhi antara negara dan sistem internasional.

Tidak dapat dipungkiri, bahwa sejarah dunia sangat terkait dengan sejarah ekspansi masyarakat Eropa. Dengan kata lain, sejarah dunia bermula dari ekspansi masyarakat Eropa ke berbagai belahan dunia (Krippendorf, 1987, 27). Penemuan objek-objek eksotis serta proyek-proyek kekuasaan kolonial telah menghasilkan amalgamasi struktur kenegaraan Eropa dengan bentuk-bentuk politik yang telah berkembang di daerah-daerah koloni dalam bentuk elemen-elemen ketatanegaraan serta dalam bentuk integrasi ekonomi berdasarkan pembagian kerja di tingkat global. Juga, pada saat berlangsungnya perubahan besar dalam kekuasaan negara di dunia ketiga, yakni dekolonisasi, dinamika politik dari berbagai objek saling berbenturan, dan membawa pengaruh besar ke arah perubahan bentuk politik.

Pada dasarnya, tidak ada perubahan signifikan, sejauh berkaitan dengan hubungan antara negara dan struktur internasional, karena aktor-aktor politik di dunia ketiga telah memanfaatkan hubungan-

hubungan mereka dengan struktur global sebagai sarana-sarana untuk membangun kekuasaan sejak ekspansi Eropa ke masyarakat tersebut. Mobilisasi dukungan internasional untuk mendukung perjuangan kemerdekaan ataupun penggunaan bahasa konflik Timur-Barat dalam konflik-konflik dalam negeri, misalnya, merupakan contoh yang jelas dari keterkaitan proses politik dan pembentukan kekuasaan politik di dunia ketiga dengan proses di tingkat global. Apa yang baru dalam hubungan antara dunia ketiga dan struktur internasional kontemporer adalah berkembangnya peluang yang lebih luas untuk membangun kekuasaan, tetapi tanpa mengaitkannya dengan negara sebagai arena distribusi. Lepasnya kaitan antara meningkatnya peluang dan negara sebagai arena distribusi peluang tersebut memiliki konsekuensi yang sangat serius bagi upaya untuk membangun kekuasaan negara. Gambaran tradisional mengenai supremasi negara menjadi semakin sulit diwujudkan di negara-negara dunia ketiga akibat semakin bervariasinya hubungan kekuasaan dalam sistem internasional.

Berkembangnya sistem *global governance* kontemporer yang berkarakter *postnationale* jelas menunjukkan semakin bervariasinya identitas global dari aktor-aktor yang terlibat. Mereka yang terlibat memiliki perspektif ataupun logika mereka sendiri. Oleh karenanya, konflik-konflik dalam konteks kekuasaan politik yang berlangsung di dunia ketiga menjadi lebih sulit untuk diadaptasi. Proses-proses untuk membangun, runtuhnya serta rekonstruksi kekuasaan politik di dunia ketiga cenderung sarat dengan kekerasan. Lemahnya institusi-institusi politik menjadikan kekerasan atau ancaman penggunaan kekerasan sebagai praktik yang sangat umum. *Governance* di negara-negara dunia ketiga dalam konteks *global governance* kontemporer, oleh karenanya, bukan semata-mata masalah politik yang bersifat teknis dalam arti kecakapan untuk membangun tatanan institusional, melainkan juga 'seni' untuk mencapai tujuan-tujuan politik dalam konteks yang cenderung sangat bertentangan. Harapan terhadap negara masih tetap tinggi, karena proses perubahan sosial yang terus berlangsung cenderung mengakibatkan disintegrasi institusi-institusi tradisional dalam masyarakat. Jika negara gagal memainkan peran ini, maka akan muncul institusi-institusi fungsional lain yang memiliki efek polarisasi yang sangat kuat terhadap harapan-harapan yang berkembang dalam masyarakat.

Konsekuensi penguatnya saling ketergantungan internasional, yang terkenal dengan globalisasi, tentu saja berbeda berdasarkan konteksnya. Secara umum, di semua negara baik di negara-negara industri maju maupun di negara dunia ketiga, peran negara sebagai arena penciptaan regulasi semakin berkurang. Akan tetapi, globalisasi dalam kaitannya dengan negara-negara maju dan negara-negara berkembang memiliki makna yang sangat berbeda. Dalam konteks negara-negara maju, berbagai pembahasan mengenai homogenisasi bentuk-bentuk politik ataupun mengenai hilangnya keunggulan politik atas aspek-aspek lain yang mengiringi diskusi tentang globalisasi sebenarnya berkaitan dengan *perluasan* bentuk politik negara dan manifestasinya dalam kehidupan keseharian individual, yang sekarang meliputi juga regulasi hubungan kerja ataupun perlindungan terhadap lingkungan, misalnya. Dalam konteks negara Dunia Ketiga, sebaliknya, globalisasi memiliki makna yang lain. Deregulasi, liberalisasi, privatisasi, sebagai sinonim globalisasi (Altvater, 1986), jelas bukan perluasan bentuk politik negara, melainkan *penyerahan* fungsi-fungsi regulasi negara kepada institusi ataupun aktor-aktor lain. ****

Daftar Pustaka

- Altvater, Elmar, (1986). 'Ort und Zeit des Politischen Unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung.' Dalam Dirk Messner, Hrsg., *Die Zukunft des Staates und der Politik: Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*. Bonn: J.H.W. Dietz Nachfolger.
- Bourdieu, Pierre, (1998). *Praktische Vernunft: Zur Theorie des Handelns*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Clapham, Christopher, (1982). 'Clientelism and the State.' Dalam Christopher Clapham, (ed.), *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*. London: Frances Pinter.

- Cox, Robert W., (1997). 'An Alternative Approach to Multilateralism for the Twentieth Century.' *Global Governance* 3/1.
- Crevelde, Martin van, (1999). *Aufstieg und Untergang des Staates*. München: Gerling-Akad.-Verlag.
- Evans, Peter, (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- Giddens, Anthony, (1981). *A Contemporary Critique of Historical Materialism*. Vol. 1, London: Macmillan.
- Habermas, Jürgen, (1998). *Die Postnationale Konstellation: Politische Essays*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kaplan, Robert D., (1994). 'The Coming Anarchy.' *Atlantic Monthly*, 2.
- Krippendorff, Ekkehardt, (1987). *International Politik: Geschichte und Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kunio, Yoshihara, (1988). *The Rise of "Ersatz-Capitalism" in South East Asia*. Singapore: Oxford University Press
- Luhmann, Niklas, (1996). *Die Wirtschaft der Gesellschaft*. 2 Bände, Frankfurt a.M: Suhrkamp.
- Menzel, Ulrich, (1991). 'Das Ende der "Der Dritten Welt" und das Scheitern der großen Theorie.' *Politische Vierteljahresschrift*, 29.
- Migdal, Joel, (1998). *Strong Societies and Weak States: State Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Reinicke, W.H, (1999/2000). 'The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks.' *Foreign Policy*, 117.