

# PERGESERAN PARADIGMA DAN JEBAKAN PENDEKATAN OLD-INSTITUTIONALISM DALAM STUDI POLITIK DAN PEMERINTAHAN DI UNIVERSITAS LAMPUNG

Budi Kurniawan

Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Lampung

Email: budi.kurniawan@fisip.unila.ac.id

## ABSTRACT

The main purpose of this research is to identify the position of political studies in the Department of Government, the University of Lampung (Unila) in the middle of trend and the paradigm shifts in political science. The methodology used is qualitative research with content (simple quantitative data) and discourse analyses. The primary data are 80 undergraduate students' theses that are collected randomly. This research concludes that there is a fallacy in the meaning of politics among students' perception. The politics means the study of political party, voting behaviour and election. In contrast, according to the students' point of view, the study of government is the study of state institutions with the old-institutionalism approach.

**Keywords:** Old Institutionalism, New Public Management, Governance, New Institutionalism

## Pendahuluan

Pendekatan *new public management* (NPM) adalah paradigma yang paling populer dalam studi kelembagaan baik studi pemerintahan maupun administrasi publik dalam dua dekade terakhir. Pendekatan ini adalah pengganti model birokrasi Weberian yang sudah dianggap tidak relevan dengan perkembangan zaman dewasa ini. Maraknya kampanye *good governance* oleh Bank Dunia dan lembaga moneter internasional (IMF) telah menambah kepopuleran paradigma ini di negara-negara dunia ketiga (Abrahamsen, 1999). *New Public Management* kemudian menjadi diskursus penting dalam studi pemerintahan saat ini di Indonesia. Teori *reinventing government* menjadi bacaan wajib mahasiswa yang ingin mengkaji bagaimana organisasi publik yang ideal (Osborne, 1999)

Namun dalam perkembangan berikutnya, paradigma *new public management* yang dalam bahasa Bank Dunia dikenal dengan *good governance* menuai banyak kritik. Sebagai akibatnya, paradigma ini kemudian semakin ditinggalkan sebagai paradigma yang dianggap tidak relevan. Kritik yang utama adalah kecurigaan akan adanya ideologi neo-liberal dibalik paradigma ini. Kritik yang kedua adalah relevansi paradigma ini dengan realitas negara

berkembang. NPM dianggap berangkat dari pengalaman negara-negara maju yang tidak relevan dengan negara berkembang. Kritik yang ketiga adalah pendekatan ini mengabaikan pentingnya *networks* dalam proses pemerintahan. Pendekatan ini dinilai tidak demokratis karena tidak menitiktekan pada pentingnya partisipasi *networks* sebagai syarat utama demokrasi substantial, namun pendekatan ini lebih melihat pendekatan model pasar atau *private sector* adalah yang ideal untuk menciptakan pelayanan publik yang ideal. Seiring dengan merosotnya pendekatan NPM dalam studi pemerintahan dan administrasi publik, maka berkembanglah kemudian usaha untuk mencari paradigma baru dalam studi pemerintahan.

Berangkat dari maraknya paradigma *governance* dalam ilmu politik, maka sebagai bagian dari ilmu politik, studi pemerintahan dan administrasi publik saat ini juga mengalami pergeseran dari *government* ke *governance*. Proses pemerintahan tidak dilihat lagi monopoli dari negara. Jika *government* hanya melihat secara kaca mata kuda bahwa proses pemerintahan adalah hanya proses dalam negara, maka *governance* melihat dengan kaca mata yang luas. *Governance* melihat pemerintahan adalah interaksi banyak aktor bukan hanya negara, tetapi melibatkan apa yang kemudian dikenal dengan *networks*.

Dalam studi administrasi publik misalnya, beberapa ahli telah menawarkan beberapa konsep tentang pemerintahan yang dipengaruhi pendekatan *governance*. Di Amerika Serikat, misalnya lahirlah konsep *new public service* (Denhardt and Denhardt: 1999) dan *New Public Governance* (Osborne: 2011). Di Australia, berkembang pula pendekatan *public values* sebagai tawaran kaca mata baru untuk melihat fenomena pemerintahan (O'Flynn: 2011). Di tanah air muncul kemudian tawaran *democratic governance* yang digawangi jurusan pemerintahan Universitas Gadjah Mada (UGM). Konsep *democratic governance* dinilai lebih Indonesia ketimbang konsep *new public management* yang dianggap pro pasar dan *western bias*. Namun dapat disimpulkan, semua tawaran paradigma ini memiliki satu kesamaan yakni pentingnya melibatkan partisipasi publik atau *network* dalam proses pemerintahan.

Perkembangan tren baru dalam studi pemerintahan ini kemudian berpengaruh juga dalam judul penelitian, skripsi dan silabus mata kuliah di berbagai kampus di belahan dunia. Yang paling dramatis kemudian perubahan nama lembaga di berbagai universitas di dunia. UGM misalnya telah merubah nama jurusan Administrasi Negara menjadi jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik (MKP). Australian National University (ANU), sebagai kampus terkemuka dalam studi pemerintahan di dunia, dalam silabus mata kuliahnya dan materi kuliahnya telah memberi perubahan dramatis sebagai implikasi dari berkembangnya pendekatan *governance*. Walau tetap tidak merubah nama yang sudah legendaris, dalam materi kuliah yang kebetulan penulis ikuti, para dosen dan mahasiswa telah menyadari kelemahan penamaan *Public Administration* dilihat dari tren yang berkembang. ANU bahkan menjadi kampus yang melahirkan dan mengkampanyekan konsep *public value* di dunia. Masih di Australia, pesaing ANU, yaitu University of Melbourne bahkan sama dengan UGM dengan merubah nama jurusan *public administration* menjadi *management and public policy*. Perkembangan tren juga terjadi di Amerika dan China. Di negara China, dari *research* yang dilakukan Xun Wu dan Jianwei He (2009: 522) dari National

University of Singapore (NUS), dari 25 kampus yang menjadi *sample*, hanya tiga kampus yang tetap mempertahankan *public administration* sebagai nama mata kuliah pengantar untuk program master. Tren kurikulum di China saat ini telah berubah menjadi *public management* sebagai implikasi dari perubahan paradigma tersebut.

Berangkat dari latar belakang diatas, penelitian ini diawali dengan kegelisahan dimana posisi jurusan pemerintahan Universitas Lampung (Unila) di tengah perubahan keilmuan dalam studi pemerintahan di dunia. Lebih luas penelitian ini berangkat dari kegelisahan bagaimana dengan studi pemerintahan di Indonesia. Ada sebuah kekhawatiran bahwa studi pemerintahan di Indonesia mengalami apa yang dikenal dengan stagnasi keilmuan. Ada ketertinggalan yang kemudian berpengaruh terhadap kualitas lulusan dan kompetensi kampus dalam mencari permasalahan pemerintahan di Indonesia. Penelitian ini berusaha melakukan investigasi mendalam bagaimana perkembangan studi pemerintahan di Indonesia yang termasuk kedalamnya jurusan pemerintahan dan administrasi negara di kampus-kampus di Indonesia. Adakah perubahan yang signifikan sebagai pengaruh dari perubahan tren paradigma dalam studi politik.

### Dari *Government* ke *Governance*

Studi pemerintahan tidak bisa dipisahkan dari ilmu induknya yakni ilmu politik. Salah satu perkembangan ilmu politik yang kemudian berpengaruh dalam studi pemerintahan adalah pendekatan *governance*. Tentang kepopuleran pendekatan ini dalam ilmu politik bisa dilihat dari kutipan berikut yang diambil dari tulisan Guy B. Peters (2011:63), ilmuan *Public Administration* dari universitas Pittsburgh Amerika Serikat:

*The concept of governance has become very fashionable over the past several decades, and indeed has become one of the most commonly used terms in political science. One French scholar, for*

*example, has referred to this term as a 'fetish'. Further, the term has become used widely in the discussions and publications of international organizations, especially those responsible for improving the lives of people around the world living with poverty and oppression. The concept of governance also have been used in relation to the management of organizations in the private sector, with interest in corporate governance becoming all the more pervasive after major debacles in firms such as Enron and Lehmann Brothers.*

Peters mendefinisikan *governance* dalam konteks penekanan pentingnya *private sector* atau marketisasi dalam organisasi publik. Definisi inilah yang kemudian melahirkan konsep *good governance* yang kemudian menjadi kampanye besar bank dunia dalam melakukan reformasi birokrasi di negara berkembang. Definisi ini sangat populer saat ini di Indonesia. Bahkan banyak kebijakan reformasi birokrasi mengaju ke pendekatan ini.

Dalam definisi yang lain *governance* lebih ditekankan pada model pemerintahan melalui apa yang disebut *network*. Pakar *governance* Rhodes misalnya mendefinisikan *governance* dengan istilah ini. Lebih spesifik Rhodes (2007: 1246) mengemukakan pengertian *governance* dengan ciri-ciri sebagai berikut:

*So, I view governance wearing public administration and public policy spectacles and define it as follows:*

*'1. Interdependence between organizations. Governance is broader than government, covering non-state actors. Changing the boundaries of the state meant the boundaries between public, private and voluntary sectors became shifting and opaque.*

*2. Continuing interactions between network members, caused by the need to exchange resources and negotiate shared purposes.*

*3. Game-like interactions, rooted in trust and regulated by rules of the game negotiated and agreed by network participants.*

*4. A significant degree of autonomy from the state. Networks are not accountable to the state; they are self-organizing. Although the state does not occupy a privileged, sovereign position, it can indirectly and imperfectly steer networks'*

Dari ciri-ciri diatas, ada poin penting dari Rhodes untuk membedakan *government* dengan *governance*. Menurutnya *governance* lebih luas ketimbang *government*. Jika *government* tidak melihat aktor di luar negara atau malah mengabaikannya. Maka *governance* justru melihat ada interkasi kekuasaan antara negara dan aktor luar negara yang dalam hal ini *networks* dalam proses pemerintahan.

#### **Pendekatan *Government Old Institutionalism* dan *New Institutionalism***

Pendekatan *government* tidak lagi bahkan sudah mengalami kepunahan dalam studi politik bisa dilihat dari pergeseran paradigma ilmu politik. Pendekatan *government* adalah pendekatan yang paling kuno dalam ilmu politik yang melihat politik sebagai fenomena struktur dan lembaga pemerintahan yang dikenal dengan istilah *old-institutionalism*. Pendekatan ini mengkaji negara atau lembaga negara dengan pendekatan normatif "apa seharusnya" atau "*what ought to be*". Asumsi dasar pendekatan ini bahwa negara adalah pemilik kekuasaan (*power*) yang monopolistik. Padahal kenyataannya negara juga dipengaruhi aktor di luar negara, artinya *power* tidak mutlak hanya dimiliki negara, ia tersebar di berbagai aktor bisa pasar atau masyarakat sipil. Aktor di luar negara inilah yang menggunakan istilah Rhodes diatas disebut sebagai *networks*. Teori yang mengatakan *power* itu tidaklah monopolistik milik negara inilah yang kemudian dikenal dalam ilmu politik sebagai teori negara pluralistik. Dan kemudian dikenal dengan istilah *new institutionalism*. Mengenai fokus kajian

ilmu politik yang awalnya negara dan kemudian kembali ke negara dalam pengertian negara pluralis ini yang kemudian dijelaskan Afan Gaffar dalam pidato pengangkatan guru besarnya di UGM dengan judul "dari negara ke negara".

Pendekatan *old institutionalism* inilah yang kemudian jadi pendekatan yang paling dominan di studi awal jurusan Ilmu Pemerintahan di Indonesia. Ilmu Pemerintahan kemudian sangat dekat dengan studi hukum, khususnya Tata Negara dikarenakan pendekatannya yang bersifat normatif dan mengkaji bahasan legal formal. Pendekatan ini punah karena dianggap tidak ilmiah dan bukan merupakan sebuah ilmu seperti yang disampaikan para pengikut pendekatan *behavioralism* dalam ilmu politik.

Walaupun pendekatan *new institutionalism* sebagai pendekatan yang lahir setelah berkembangnya pendekatan *behavioralism* tidak lagi mempersalahkan Ilmu Politik apakah ilmu atau bukan seperti yang dilakukan pendahulunya (baca: *behavioralism*), permasalahan ilmu pemerintahan menjadi sebuah ilmu atau bukan masih menjadi perdebatan di Indonesia. Penamaan ilmu untuk pemerintahan tidaklah relevan jika merujuk pada definisi ilmu atau *science* itu sendiri yang mensyaratkan ada keterbuktian secara empirik dan dapat dikalkulasi secara matematis atau statistik.

Kemudian, menarik untuk dikaji tentang bagaimana melihat perkembangan studi pemerintahan di Indonesia dilihat dari bingkai teori pergeseran *government* ke *governance* atau dari *old institutionalism* ke *new institutionalism*. Apakah ada *upgrade* dari para pengajar studi ilmu pemerintahan di Indonesia? Inilah alasan utama mengapakerangka teori ini menjadi penting untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini.

## Metode Penelitian

Penelitian ini adalah tipe penelitian kualitatif namun juga dikombinasikan dengan analisis data statistik yang sederhana. Data utama yang dianalisis dalam penelitian ini adalah skripsi mahasiswa di Universitas Lampung. Skripsi

yang diteliti dimulai dari angkatan lulusan tahun 2010 hingga 2013. Setiap angkatan diwakili 20 skripsi yang dipilih secara acak. Jadi jumlah keseluruhan skripsi yang diteliti adalah berjumlah 80 judul.

Karena data yang diperoleh merupakan teks maka teknis analisis data yang digunakan adalah content analisis yang kuantitatif dan analisis wacana yang kualitatif. Dengan content analisis akan diperoleh angka statistik tentang konsep-konsep dasar mana yang dominan apakah terkait dengan tema *government*, *governance*, birokrasi, *new public management* atau *public values*. Analisis wacana kemudian digunakan untuk menginterpretasi skripsi mahasiswa untuk melihat berada di paradigma apa tema skripsi tersebut, atau masuk kategori manakah skripsi tersebut dalam paradigma studi pemerintahan skripsi-skripsi tersebut.

## Hasil dan Pembahasan

### a. Pemaknaan terhadap Politik dan Pemerintahan

Secara umum, politik dimaknai kedalam dua pemaknaan. Makna pertama dan inilah yang kemudian menjadi dominan dalam arus studi politik adalah politik yang dimaknai negara. Makna yang kedua adalah politik dalam ranah di luar negara yang 'kemudian dikenal dengan ranah *society* atau biasa disebut ranah *daily politics*,' (Marsh dan Stoker, 2002, hal. 8-11).

Di benak mahasiswa Jurusan Ilmu Pemerintahan Unila, tampaknya makna politik lebih dimaknai sebagai studi tentang perilaku memilih, partai dan pemilu. Sedangkan untuk pemerintahan dimaknai sebagai studi tentang lembaga negara fungsi, peran dan kinerja lembaga pemerintahan (studi kelembagaan). Umumnya mahasiswa memiliki minat yang besar terhadap studi kelembagaan ini. Dari data yang diperoleh dengan melakukan observasi terhadap skripsi jurusan Ilmu Pemerintahan Unila tahun 2010 sampai tahun 2013 menunjukkan bahwa sebagian besar tema skripsi mengindikasikan hal itu berdasarkan tabel di bawah ini.

**Tabel 1. Minat Kajian Tugas Akhir Mahasiswa JIP Tahun 2010-2013**

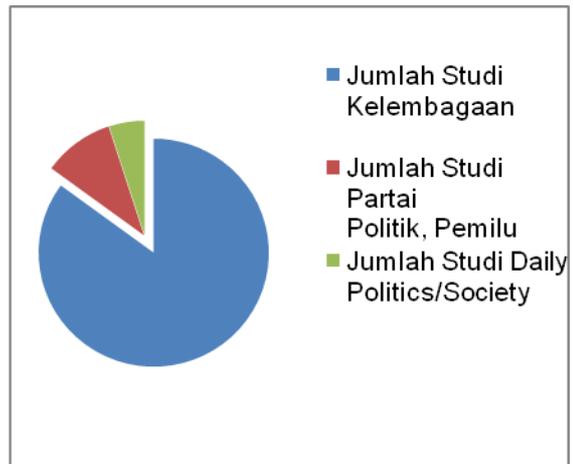
Tahun	Jumlah Studi Kelembagaan	Jumlah Studi Partai Politik dan Pemilu	Jumlah Studi Daily Politics/Society
2013	16	3	1
2012	13	5	2
2011	14	4	2
2010	15	2	3

Dari data terbaru tahun 2013 misalnya, dari dua puluh sampel skripsi mahasiswa yang diteliti hanya tiga yang bertemakan politik di luar makna ‘negara’. Dan sisinya yakni 16 skripsi bertemakan tentang kelembagaan pemerintah yang sebagian besar berisi analisa peran. Ironisnya dari tiga skripsi yang diluar domain negara, ketiga-tiganya bertemakan tentang pemilihan umum dan partai politik. Hanya satu yang bertemakan studi tentang konflik masyarakat di Lampung Selatan yang bias dikategorikan ranah daily politics. Gambar dibawah memotret realitas skripsi jurusan Pemerintahan Unila yang didominasi kajian tentang kelembagaan di tahun 2013.

**Tabel 2. Distribusi Minat Kajian Tugas Akhir Mahasiswa JIP Tahun 2013**

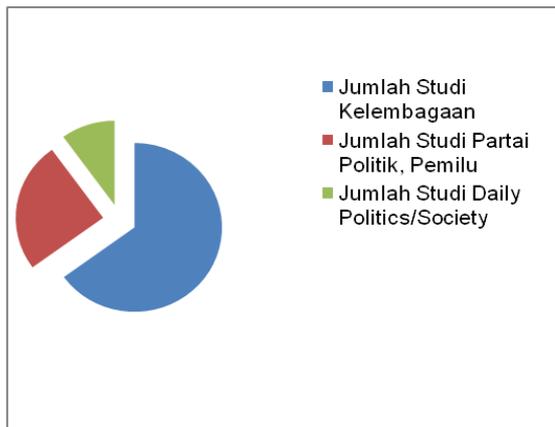
Tahun	Jumlah Studi Kelembagaan	Jumlah Studi Partai Politik dan Pemilu	Jumlah Studi Daily Politics/Society
2013	16	3	1

**Gambar 1. Distribusi Minat Kajian Tugas Akhir Mahasiswa JIP Tahun 2013**



Selain meneliti tentang skripsi tahun 2013, penulis juga meneliti skripsi khusus untuk tahun 2012. Penulis mengambil sample 20 skripsi untuk mahasiswa yang lulus tahun 2012. Dari sampel 20 skripsi di Jurusan Ilmu Pemerintahan pada lulusan tahun 2012 lebih variatif namun tetap saja didominasi oleh studi tentang kelembagaan. Ada satu judul yang coba keluar dari dominasi *state-centris* yang ditulis Khamida Khairani dengan judul: “Gerakan Politik LSM WALHI pasca Cancun *Agreements*”. Tema ini seperti angin segar bagi area studi *daily politics* di tengah derasnya arus *state-centris* dalam studi politik dan pemerintahan di JIP UNILA. Menariknya juga skripsi ini ditulis oleh mahasiswa yang memang sering menulis kolom opini di media lokal. Sayangnya skripsi ini hanya bersikap deskriptif dan analisisnya tidak mendalam dan hanya menggunakan teori gerakan politik yang mungkin kurang tepat melihat fenomena kemunculan gerakan WALHI. Padahal, sesungguhnya masih ada pendekatan *governance* dan *networks* yang kemudian mampu melihat WALHI secara lebih mendalam. Berikut diagram yang menjelaskan tren judul skripsi di tahun 2012.

**Gambar 2. Distribusi Minat Kajian Tugas Akhir Mahasiswa JIP Tahun 2012**



Untuk tahun 2011, terjadi pola yang sama dengan tahun 2013. Tabel di bawah ini menggambarkan tren yang terjadi di tahun 2011.

**Tabel 3. Minat Kajian Tugas Akhir Mahasiswa JIP Tahun 2011**

Tahun	Jumlah Studi Kelembagaan	Jumlah Studi Partai Politik, Pemilu	Jumlah Studi Daily Politics/Society
2011	14	4	2

Hal yang tidak jauh berbeda terjadi juga di tahun 2010, berikut data yang diperoleh:

**Tabel 4. Minat Kajian Tugas Akhir Mahasiswa JIP Tahun 2010**

Tahun	Jumlah Studi Kelembagaan	Jumlah Studi Partai Politik, Pemilu	Jumlah Studi Daily Politics/Society
2010	15	2	3

Jurusan Ilmu Pemerintahan saat ini sebenarnya memiliki dua *peer group*, yaitu *peer group* pemerintahan yang dimaknai kajian tentang lembaga pemerintahan dan yang kedua adalah *peer group* politik.

Sayangnya *peer group* politik lebih dimakanai tentang studi tentang pemilihan umum dan partai politik. Dari tiga skripsi yang bertemakan politik (bukan kelembagaan), seluruhnya memiliki tema tentang proses pemilihan umum, baik tingkat kepala desa maupun kepala daerah, gubernur dan bupati/walikota. Sedangkan untuk *peer group* pemerintahan, lebih sering dimaknai sebagai studi tentang kelembagaan. Walaupun seharusnya studi kelembagaan adalah juga *core* dari ilmu Politik, di Unila lebih dimaknai sebagai *core* studi Pemerintahan yang dianggap berbeda dengan ilmu Politik.

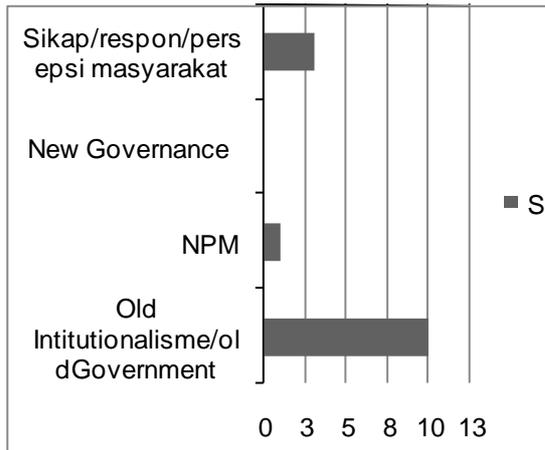
Metode kedua yang digunakan dalam melihat fenomena pemaknaan politik adalah dengan melibatkan observasi langsung yang dilakukan langsung mahasiswa di ruang baca FISIP. Mahasiswa diminta membuat tugas tentang pemaknaan politik dalam tren skripsi jurusan pemerintahan Unila. Ada 119 orang mahasiswa yang terlibat dalam observasi ini. Sebelum observasi mereka diberi pengarahan dahulu tentang pemaknaan politik yang dimaknai secara *state-centric* dan *daily politics*. Respon mahasiswa umumnya adalah sama dengan sampel terhadap 20 skripsi mahasiswa yang diobservasi.

**B. 'Jebakan' *Old-Institutionalism***

Jika dalam sejarah pergeseran paradigm Ilmu Politik studi awal ilmu politik menggunakan pendekatan intitusi lama, maka JIP Unila masih terjebak dalam jebakan intitusional lama ditengah perkembangan tren studi yang sudah meninggalkan pendekatan ini. Terdapat juga tema sikap dan respon masyarakat terhadap program atau kebijakan pemerintahan. Tema skripsi seperti ini tidak mempunyai relevansi terhadap teori politik dan pemerintahan. Riset seperti ini mirip dengan riset pasar yang dilakukan produsen, atau riset kepuasan konsumen terhadap sebuah produk yang tidak berorientasi teori (Neuman: 2006). Padahal penelitian ilmiah yang membedakan dengan penelitian yang lain adalah pada orientasi teori dalam ini teori pemerintahan atau politik yang ingin dibuktikan atau dijelaskan.

Dengan menggunakan analisis wacana terhadap 80 sampel skripsi dari tahun 2010 sampai tahun 2013 didapat kesimpulan bahwa pendekatan *old institutionalism*, *oldgovernment* masih menjadi studi yang dominan di jurusan Pemerintahan Unila. Tabel berikut menyajikan data tahun 2010:

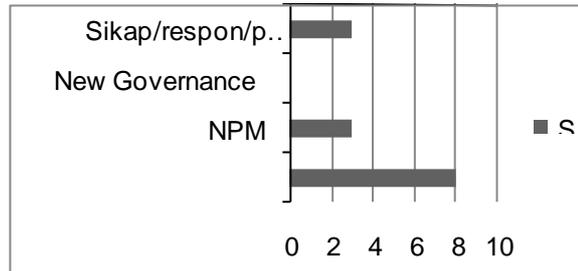
**Gambar 3. Sebaran Pendekatan Yang Digunakan Pada Tugas Akhir Mahasiswa JIP Tahun 2010**



Gambar diatas memperlihatkan pendekatan intitutionalisme lama masih dominan dalam tema skripsi di JIP Unila. Ironisnya, di tahun 2010 ini tidak ada satupun pendekatan *new governance* dalam studi kelembagaan di JIP Unila. Ada satu tema *good governance* versi UNDP di desa yang memang menjadi wacana dominan di ilmu pemerintahan yang bisa dikagorikan NPM karya Ulama Islami. Absennya paradigma atau pendekatan *governance* ini bisa diartikan tidak ada mahasiswa yang memahami teori baru studi kelembagaan (baca: studi pemerintahan) ini di JIP Unila.

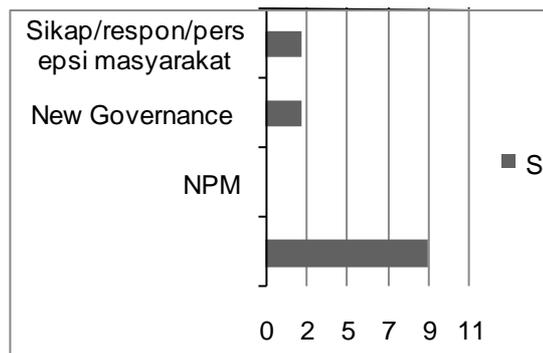
Pada tahun 2011, ditemukan sebuah tema tentang implementasi budaya Jawa terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Walau fokusnya kelembagaan skripsi ini tidak bisa dikategorikan sebagai pendekatan *governance*. Pada tahun ini, pendekatan kelembagaan lama tetap menjadi yang dominan. Ada tiga tema transparansi dan akuntabilitas pemerintahan yang bisa dikategorikan sebagai pendekatan NPM. Berikut diagram yang menjelaskan tren di tahun 2011.

**Gambar 3. Sebaran Pendekatan Yang Digunakan Pada Tugas Akhir Mahasiswa JIP Tahun 2011**



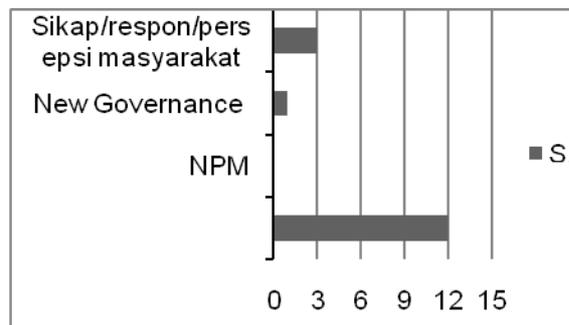
Tahun 2012 memperlihatkan tren yang tidak berubah. Namun ada dua tema tentang partisipasi dan kemitraan pemerintah-LSM yang bisa dikategorikan pendekatan *new governance*. Tabel berikut menjelaskan:

**Gambar 3. Sebaran Pendekatan Yang Digunakan Pada Tugas Akhir Mahasiswa JIP Tahun 2012.**



Bagaimana di tahun 2013? Dapat dikatakan bahwa tidak ada perubahan tema yang signifikan bahkan pendekatan *old institututionalism* tetap dominan. Satu-satu tema yang sekali lagi bertemakan kemitraan bisa dikategorikan menggunakan pendekatan *new governance*. Berikut tabel yang menjelaskan fenomena di tahun ini.

**Gambar 3. Sebaran Pendekatan Yang Digunakan Pada Tugas Akhir Mahasiswa JIP Tahun 2013.**



### C. 'Kegamangan' dalam membedakan Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Administrasi Negara

Salah satu pertanyaan mahasiswa yang membantu dalam *research* ini adalah bagaimana membedakan studi pemerintahan dan studi Ilmu Administrasi Negara atau Ilmu Administrasi Publik. Kegamangan ini membuat hampir semua tema skripsi adalah sama yakni studi kelembagaan. Jika dalam taksonomi ilmu dikatakan bahwa administrasi negara adalah bagian dari ilmu politik lalu apa bedanya dengan studi ilmu pemerintahan.

Konteks pembagian kajian atau tatsanomi ilmu dalam ilmu politik tidak lepas dari konyes sejarah dan perubahan paradigm ilmu politik. Setelah revolusi behavioralisme, universitas-universitas di Amerika terpecah menjadi dua aliran. Aliran pertama adalah aliran "kampus tua" yang tetap mempertahankan nama pemerintahan untuk judul kajian politiknya, dan yang kedua adalah aliran "kampus muda", yang percaya diri menamakan 'politik' sebagai 'ilmu politik' dan menjadikannya nama jurusan dan kajiannya. Kampus muda itu kemudian menamakan sebuah studi tentang pelayanan publik dengan nama administrasi puvlik yang merupakan bagian dari studi politik (atau studi pemerintahan untuk kampus tua) namun fokus kajiannya adalah *public service delivery* dan kebijakan publik. Di Harvard saat ini, jurusan Ilmu Administrasi negara adalah bagian dari sekolah pemerintahan. Tren ini pula yang coba diadopsi ANU dengan memasukkan *public administration* sebagai bagian dari sekolah

pemerintahan. Hal lain yang menarik adalah bahwa dua kampus besar ini tidak mempunyai jurusan pemerintahan dalam arti spesifik sebagai fokus kajian.

Di bagian dunia yang lain yaitu di Eropa terutama Belanda, ilmu pemerintahan pun telah berkembang yang kajiannya mirip dengan *public administration* dalam tradisi Amerika. Di Indonesia, awalnya studi pemerintahan ditujukan untuk kepentingan penyediaan pegawai negeri atau *ambtenar* pemerintah Hindia Belanda yang taat asas dan peraturan sebagaimana model birokrasi tradisional *weberian*. Selanjutnya oleh penjajah Belanda, kajian pemerintahan yang mirip *public administration* tadi namun dengan pendekatan hukum tata negara, diwarisi oleh Indonesia sebagai negara jajahannya dan jadilah UGM sebagai perintis jurusan ilmu pemerintahan pertama di Indonesia.

Namun ada sebuah kesalahpahaman ketika dua studi ini diadopsi ke Indonesia sebagai negara jajahan. Yang terjadi di Indonesia, terutama di UGM sebagai kampus tertua di Indonesia, studi Pemerintahan yang datang terlebih dahulu, bercorak atau berkiblat ke Eropa, dan dengan pendekatan ilmu hukum. Padahal sebenarnya studi pemerintahan ala universitas Leiden ini sama dengan Ilmu Administrasi negara atau *public administration* dalam tradisi Amerika. Akibatnya UGM memiliki dua jurusan yang berbeda namun hakikatnya adalah sama. Kesalahpahaman inilah yang kemudian disebarluaskan ke universitas-universitas lain di Indonesia oleh alumni UGM.

Pada saat kepulangan studi para alumni Amerika Serikat seperti professor Afan Gaffar dan Profesor Riswandha Imawan ke jurusan Ilmu Pemerintahan UGM, barulah kemudian Ilmu Pemerintahan bergeser ke studi politik versi "mazhab lama" Amerika dimana nama jurusan tetap bernama jurusan Pemerintahan, namun kajiannya adalah politik dengan pendekatan behavioralisme. Ini mungkin merupakan alasan UGM tidak memiliki jurusan ilmu politik namun jurusan ilmu pemerintahan.

Dikarenakan masih adanya dosen-dosen yang latar belakang ilmu pemerintahan ala Leiden, jurusan ilmu pemerintahan UGM pun tidak lepas dengan dengan kajian

pemerintahan dengan pendekatan kajian hukum tata negara tersebut. Akibatnya, ilmu pemerintahan UGM bersifat '*nanggung*' antara studi *public administration* atau studi politik. Sedangkan di FISIP Universitas Indonesia (UI) yang relatif lebih muda, mereka pun mengadopsi pembagian nama jurusan dan keilmuan sesuai dengan apa yang terjadi dan berkembang di Amerika. Dampaknya positifnya adalah jurusan ilmu politik UI tidak memiliki kegamangan identitas seperti jurusan Ilmu Pemerintahan UGM.

Perkembangan terakhir pada jurusan Ilmu Pemerintahan UGM, adalah bawa jurusan ini telah berganti nama menjadi Jurusan Politik dan Pemerintahan. Dalam revisi kurikulumnya, UGM membagi jurusan politik dan pemerintahan pada tiga bidang kajian minor atau khusus, yakni *pertama*, bidang studi pemerintahan yang fokus pada kajian politik dalam ranah negara. *Kedua*, bidang studi irisan negara dan masyarakat atau *intermediately*, yang mengkaji partai politik dan pemilu. *Ketiga*, bidang studi yang mengkaji kajian politik dalam ranah *private* yang seperti pemikiran politik, masyarakat sipil, teori politik dan sebagainya. Tampaknya ini adalah sebuah jalan tengah diantara akademisi jurusan Pemerintahan UGM antara yang pro-behavioralisme dan pro-pendekatan *new-state* atau *new-institutionalism*.

## Penutup

Studi kelembagaan adalah studi yang dominan di Jurusan Pemerintahan Unila. Di lain, sisi studi tentang *daily politics* sangat minim. Ada pemahaman bahwa politik adalah hanya studi politik di luar negara yakni studi tentang partai politik, perilaku memilih dan pemilu. Sedangkan studi pemerintahan adalah studi tentang kelembagaan. Studi kelembagaan yang dominan di JIP Unila adalah studi lembaga-lembaga pemerintah daerah. Belum ada pemahaman yang utuh di mahasiswa bahwa studi kelembagaan adalah studi politik juga yang bahkan menjadi menu utama studi politik itu sendiri. Hal ini bisa terjadi dikarenakan pemahaman yang salah bahwa ilmu politik dan ilmu pemerintahan adalah harus dipisahkan dan berbeda. Pada

kenyataannya, yang dimaksud dalam studi pemerintahan di benak mahasiswa adalah sebenarnya studi politik itu sendiri tetapi dengan pendekatan kelembagaan lama atau old institutionalism yang legal-formalistik, "*what ought to be*", yang sebenarnya pernah menjadi tren di masa awal studi politik sebelum era revolusi behaviorisme.

Paradigma *old-institutionalism* masih dominan dalam studi pemerintahan di Unila. Tren ini bisa dilihat dari dominasi judul skripsi yang sangat dominan adalah bertemakan studi kelembagaan lama. Belum ada variasi yang signifikan dalam *approach* studi pemerintahan di Unila. Bahkan peneliti tidak menemukan pendekatan *rational choice*, *pluralist*, *post-modernism*, kritis dalam studi politik di jurusan Ilmu Pemerintahan Unila.

Paradigma studi kelembagaan pemerintah dan birokrasi pun masih didominasi oleh pendekatan studi tradisional "*old government*" yang Weberian. Belum ada variasi menuju ke arah pendekatan *newgovernance* dan *new public management*. Walaupun New Public Management dan *good governance* menjadi wacana dominan akhir-akhir ini di Indonesia, namun tren studi itu belum marak sebagai wacana yang dominan di Unila.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abrahamsen, R 2000, *Disciplining democracy: development discourse and good governance in Africa*, Zed Books, London
- Bevir, M 2009, *Key Concept in governance*, Sage Publications, Los Angeles
- Hughes, O 2003, 'Public management in developing countries' *Public management and Administration*, 3rd edn, Palgrave, Basingstoke, pp.218-27
- Osborne, S.P, 2010, *The new public governance?: Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*, Routhledge, New York.
- Osborne, D & Gaebler, T 1992, *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading, pp.1-24.

- Mulgan, R 2000, 'Perspectives on the public interest', *Canberra Bulletin of PublicAdministration* vol.95, esp pp.2-5
- Neuman, L, 2006 'Social Research Methods' Pearson, New York
- Oflyn, J, 2007, From New Public Management to Public value, *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, No. 3, pp. 253-366
- Peters, G. B,2011, Governance as political theory, *Critical Political Studies*, Vol. 5 No. 1 pp. 63-72
- Rhodes, R.A.W, 2007, Understanding *governance: Ten years on*, *Organization Studies* , Vol. 28, No. 8, pp. 1243-126
- Stoker, G & Marsh, D 2002, *Theory and Methods in Political Science*, Palgrave, London
- Ward, H 2002, "Rational choice", in D. Marsh & G. Stoker (ed) 2002, *Theory and methods in political science* (2nd edition), Palgrave Macmillan, New York
- Wu, X & He, J 2009, "Paradigm shift in Public administration: Implication for teaching in Profesional Training", *Public Administration Review*, Vol.69, No. 1 pp.521-657