

**GLOBALISASI & NEGARA
KESEJAHTERAAN:
PERSPEKTIF
INSTITUSIONALISME**

Nanang Indra Kurniawan

**LABORATORIUM JURUSAN ILMU PEMERINTAHAN
dan JURUSAN ILMU PEMERINTAHAN
UNIVERSITAS GADJAH MADA**

2009

Globalisasi & Negara Kesejahteraan:

Perspektif Institusionalisme

Nanang Indra Kurniawan

ISBN : 979-17018-5-7

Desain Sampul dan Tata Letak: **Megatama**

**Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan
dan Jurusan Ilmu Pemerintahan**

Universitas Gadjah Mada

Jl. Socio Yusticia 2 Bulaksumur Yogyakarta 55281

www.ip.fisipol.ugm.ac.id

Telp. (0274) 563362 ext 212

viii + 180 halaman

15 x 21 cm

Cetakan Pertama: April 2009

PRAKATA

Id e untuk menulis buku ini sebenarnya berangkat dari ketertarikan saya untuk mendalami studi tentang institusionalisme dalam ilmu politik. Secara lebih abstrak lagi saya tertarik untuk melihat bagaimana sebenarnya interaksi institusi dengan lingkungannya. Sebagai sebuah paradigma, institusionalisme dalam ilmu politik belum banyak dipakai untuk menjelaskan tentang perubahan politik Indonesia. Hal yang sama juga berlaku manakala kita berbicara tentang negara kesejahteraan. Isu tentang kesejahteraan memang telah lama diperdebatkan, namun bagaimana proses pelebagaan kesejahteraan dalam mekanisme politik belum banyak terekplorasi dalam studi-studi di Indonesia.

Buku ini memang bukan tentang Indonesia, tapi tentang Norwegia. Meski begitu, dengan mengangkat kasus negara kesejahteraan Norwegia saya membayangkan adanya proses pemahaman baru bagi kita untuk memahami bagaimana institusi negara kesejahteraan bisa dibangun dan dilestarikan. Tak bisa dibantah bahwa ada jeda konteks di sana yang memaksa kita untuk sadar bahwa apa yang terjadi di sana tidak bisa serta merta diterapkan di sini. Hanya saja inspirasi-inspirasi tertentu mungkin bisa ditemukan dan mendorong semua pelaku yang ada untuk memikirkan tentang politik kesejahteraan di Indonesia. Inspirasi inilah yang bisa disumbangkan buku ini.

Bahan dasar dari buku ini adalah tesis saya di University of Agder, Norwegia yang saya garap antara pertengahan 2005 sampai pertengahan 2006. Ketakjuban saya terhadap sistem negara kesejahteraan yang ada di Norwegia ternyata menyentil saya untuk mengetahui lebih lanjut tentang bagaimana sebenarnya ia dikreasikan. Itulah yang mendorong saya untuk mengeksplorasi bagaimana proses pelembagaan politik negara kesejahteraan serta bagaimana ia bertahan dalam gempuran globalisasi. Di bawah bimbingan supervisor saya Jan Erik Grindheim yang sangat kritis serta pada saat yang sama sangat motivatif membuat saya percaya diri untuk menulis topik ini. Kemampuan Grindheim untuk mendorong optimisme serta mengapresiasi tinggi karya orang lain saya kira telah memberikan pelajaran penting bagi saya bahwa pengetahuan hanya akan berkembang dengan menumbuhkan tradisi kritik dan penghargaan. Terima kasih setingginya saya berikan kepadanya untuk hal ini.

Saya juga berterima kasih kepada guru-guru saya di Universitas Agder yang telah membuka cakrawala baru tentang ilmu politik: Dag Ingvær Jacobsen, Jan Thorsvik, Alice Shumaker, Jarle Trondal, Gunhild Haggstad, Jan Olaf Torjesen, Morten Oegaard, Ivar Borgersen, Hans Kjetil Lysgaard. Secara khusus saya juga berterimakasih kepada Staale Angen Rye yang telah memberikan komentar dan motivasi.

Tak lupa penghargaan saya tunjukan kepada semua guru dan kolega di Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM yang turut membantu baik secara langsung maupun tidak dalam proses penyusunan dan penyempurnaan buku ini: Pak Josef Riwo Kaho, Pak Pratikno, Pak Purwo Santoso, Pak Haryanto, Bu Ratnawati, Bu Sri Djoharwinarli, Pak Mashuri Maschab, Pak Bambang Purwoko, Mas Cornelis Lay, Mas Ketut Putra Erawan, Mas Gaffar Karim, Mas Ari Dwipayana, Mas

Mada Sukmajati, Mbak Linda Savirani, Mas Miftah Adhi Ikhsanto, Mas Wawan Masudi, Mas Sigit Pamungkas, Mbak Nur Azizah, Mas Hasrul Hanif, Mbak Novadona Bayo, Mas Bayu Dardias, Mbak Titik Widayati, Mas Utan Parlindungan, juga TU jurusan Pak Sardjono.

Juga untuk teman-teman di S2 Politik Lokal UGM: Mas Arie Ruhyanto, Mas Amiruddin, Mbak Desi Rahmawati, Mbak Heni Wardatur, Mbak Nur Rohman, Mbak Titik, Mbak Indah, Mbak Ika, Mbak Wulan, Mas Ali, Mas Yadi, Mas Totok, Mas Megeng, Mas Alwan.

Dukungan keluarga tentu juga sangat membantu proses penulisan ini. Saya berterimakasih kepada istri saya Pratitis Samawati yang telah membantu dalam alih bahasa naskah saya. Terimakasih juga atas dukungan moril selama ini. Karya ini saya persembahkan juga untuknya. Dan yang terakhir saya mempersembahkan karya ini untuk putri saya tercinta Radya Wikan Kinnari yang telah memberi semangat baru dalam hidup saya. *Jeg er glad I dere.*

Yogyakarta, 7 Januari 2008

Nanang Indra Kurniawan

DAFTAR ISI

Prakata	iii
Daftar Isi	vii
Bab 1 - Pendahuluan	1
Bab 2 - Memahami Perubahan Institusional Negara Kesejahteraan	15
• Perubahan Institusional	16
• Globalisasi: Membatasi atau Memberdayakan?.....	28
• Kapasitas Kebijakan, Institusi Domestik dan Reformasi Kesejahteraan	36
Bab 3 - The Globalized Norway	53
• Integrasi Ekonomi	53
• Integrasi Politik.....	64

Bab 4 - Transformasi Relasi Negara dan Masyarakat	75
• Organisasi Kepentingan dan Transformasi Sistem Korporatisme	76
• Peran Organisasi Sukarela dalam Implementasi Kebijakan Kesejahteraan.....	88
 Bab 5 - Relasi Institusi-institusi Negara	99
• Hubungan Eksekutif dan Legislatif.....	100
• Transformasi Hubungan Pusat dan Lokal	112
 Bab 6 - Orientasi Normatif dan Kognitif.....	125
• Transformasi Nilai-nilai Demokratik Sosial.....	126
 Bab 7 - Kapasitas Kebijakan	145
• Transformasi Kapasitas Kebijakan	146
 Bab 8 - Penutup	161
 Daftar Pustaka.....	165

BAB 1

PENDAHULUAN

Argumen dasar dari buku ini sangatlah sederhana: pengaruh globalisasi terhadap kapasitas kebijakan sebuah negara ditentukan oleh karakter institusi domestik. Dengan mengambil kasus negara kesejahteraan Norwegia, saya ingin menunjukkan bagaimana negara kesejahteraan mampu bertahan dan berkembang dalam gempuran tekanan ideologis dan struktural globalisasi. Dalam kasus ini saya menunjukkan bahwa globalisasi berhasil dimediasi oleh institusi-institusi domestik yang memiliki akar kuat dalam tradisi politik dan pemerintahan di Norwegia. Institusionalisasi sistem kesejahteraan di dalam masyarakat selama beberapa dekade telah melahirkan referensi bagi pelaku-pelaku dan menjadikannya sebagai patokan pilihan kebijakan di tengah arus globalisasi.

Welfare state (negara kesejahteraan) di Norwegia dan Skandinavia, telah lama dianggap sebagai model sistem kesejahteraan modern yang dicirikan dengan peran sosial negara yang besar serta bekerja diatas prinsip-prinsip solidaritas, kesetaraan dan universalisme. Negara memiliki peran dan tanggung jawab yang besar untuk menyediakan kebutuhan sosial dasar serta mendistribusikan ulang sumber daya

ekonomi kepada warga negaranya tanpa mengecualikan status ekonomi dan sosial mereka. Model ini sangat bergantung pada peran besar dan kemampuan negara untuk mengelola ekonomi nasional.

Meski begitu, intervensi negara yang besar dalam proses-proses ekonomi nasional ternyata juga diikuti dengan keberhasilan mempraktekkan ekonomi pasar. Situasi semacam ini menjadikan negara kesejahteraan di Norwegia dan Skandinavia begitu unik sebab sistem ini telah mampu beroperasi di dalam tegangan ide antara efisiensi ekonomi dan kesejahteraan sosial (Steinmo, 2001: 250). Melalui model semacam ini, negara telah berhasil memenuhi tujuan-tujuannya terutama dalam menciptakan pertumbuhan, kesetaraan dan keamanan ekonomi bagi warga negaranya. Ketika banyak para pengamat menyatakan bahwa kelemahan struktural dari sistem negara kesejahteraan pasca perang dunia kedua (*post-war welfare state*) terletak pada kaitan yang lemah antara efisiensi ekonomi dan upaya-upaya redistribusi (e.g. Giddens, 1994), sistem kesejahteraan di Norwegia justru menunjukkan cerita sukses dalam mencapai tingkat redistribusi yang tinggi serta pada saat yang sama berkembang sebagai salah satu ekonomi kapitalis yang paling sukses di dunia.

Akan tetapi, keberhasilan sistem kesejahteraan di Norwegia dalam mempraktekkan ekonomi campuran mulai dipertanyakan dalam jaman globalisasi ini. Sistem kesejahteraan tersebut, yang mendasarkan diri pada asumsi bahwa negara menjadi unit utama dalam perumusan kebijakan ekonomi, kini mulai didesak kuat oleh perkembangan ekonomi pasar global serta perjanjian-perjanjian internasional. Tekanan-tekanan struktural ini juga semakin diperbesar dengan menyebarnya ideologi neoliberal yang telah mendorong

debat dan tuntutan akan pentingnya pasar bebas, pajak yang rendah serta negara yang minimal. Situasi ini memperlihatkan bahwa perkembangan globalisasi ekonomi baik sebagai konstruksi ideologis maupun konstruksi struktural, dianggap telah memberi ancaman serius bagi kebijakan kesejahteraan sosial serta lebih jauh lagi mengancam kapasitas kebijakan negara.

Dalam perdebatan akademik telah banyak diargumentasikan oleh para teoritis globalis bahwa meningkatnya keterbukaan ekonomi yang didorong oleh globalisasi cenderung akan menurunkan kemampuan negara untuk mengontrol ekonomi nasional. Ekonomi global kini semakin berjalanan dan saling bergantung. Akibatnya, negara kini dianggap akan menghadapi persoalan untuk mengelola ekonomi yang berorientasi nasional serta kesulitan mempertahankan kebijakan kesejahteraan sosial. Para globalis berasumsi bahwa ekonomi global telah memaksa pemerintah nasional untuk meminimalisasi intervensi dalam ekonomi. Menurut mereka, dalam era ekonomi global sekarang ini, peran negara sebaiknya dibatasi sekedar sebagai regulator. Alasannya, intervensi di dalam ekonomi dipercaya akan mengganggu mekanisme-mekanisme pasar dan dikhawatirkan akan menghambat perkembangan ekonomi.

Apabila kita mengikuti jalan berpikir ini, maka sistem negara kesejahteraan perlahan-lahan akan mengalami keruntuhan. Hanya negara residual atau negara minimal yang mampu bertahan sebab membuka diri secara luas terhadap mekanisme-mekanisme pasar liberal. Hal ini menunjukkan bahwa negara dianggap tidak lagi memiliki kekuatan menghadapi ekonomi pasar global. Teoritis-teoritis globalis tersebut kemudian memprediksi tentang kemungkinan rekonstruksi

besar-besaran sistem negara kesejahteraan yang lebih berorientasi pada model pasar.

Perkembangan ekonomi pasar yang cepat serta meningkatnya pengaruh globalisasi terhadap sistem negara kesejahteraan telah memunculkan keyakinan bahwa sistem negara kesejahteraan sedang berada dalam krisis (Estes, 1992; OECD, 1981). Bahkan beberapa pengamat secara lebih dramatis lagi berbicara tentang kemungkinan *'the end of welfare states'*, berakhirnya negara kesejahteraan (lihat Hewitt, 2002; Brindle, 1996).

Dalam banyak hal, analisis mereka cenderung berlebihan. Akan tetapi, yang terpenting, mereka telah menunjukkan bahwa ada persoalan serius dalam institusi negara kesejahteraan di era globalisasi. Asumsi-asumsi mereka bisa sangat berguna sebagai titik pijak untuk meneliti bagaimana sistem negara kesejahteraan beradaptasi dengan lingkungan institusional yang baru. Lebih penting lagi, mereka mempertanyakan ulang kapasitas kebijakan negara kesejahteraan untuk menciptakan pertumbuhan, kesetaraan dan keamanan ekonomi di jaman globalisasi ini.

Perdebatan yang ada selama ini masih terlalu menitikberatkan pada dimensi globalisasi yang membatasi (*constraining*) kapasitas negara kesejahteraan. Misalnya penurunan kapasitas pendanaan, menurunnya otonomi negara, menurunnya dukungan politik atas *welfare state* serta perubahan orientasi aktor. Mengapa? *Pertama*, globalisasi dilihat telah menyebarkan kekuasaan ke aktor-aktor non negara yang berkarakter lintas batas. Aktor-aktor ini memiliki orientasi yang tidak lagi bersifat nasional sehingga jumlah kebijakan dan program yang bersifat domestik secara total semakin menurun. Akibatnya, pemerintah nasional hanya

bisa memiliki pengaruh yang kecil dalam area-area kebijakan baru (Peters, 1996: 5). *Kedua*, menyebarnya kekuasaan aktor-aktor domestik dan internasional juga diandaikan membawa perubahan serius terhadap orientasi normatif serta dukungan politik terhadap negara kesejahteraan karena aktor-aktor yang ada makin terbuka terhadap ide-ide dan ideologi yang berkembang dalam lingkungan institusional mereka. *Ketiga*, globalisasi dipercaya akan membuat pemerintahan nasional kehilangan kontrol atas basis finansial bagi bekerjanya program-program sosial yang dijalankan negara kesejahteraan. Ini diperparah dengan adanya tendensi bahwa ekonomi pasar semakin mampu mendesak pemerintah untuk mencari sarana-sarana yang lebih efektif biayanya dalam mencapai sasaran-sasaran kebijakan yang ada, atau bahkan untuk mengurangi pengeluaran dalam program-program tersebut (Peters, 1996:6; Castells, 1997:252-253). Pendeknya, kini negara kesejahteraan makin banyak menghadapi persoalan-persoalan dibanding dengan masa sebelumnya.

Secara umum, buku ini berbicara tentang perubahan institusional (perubahan *mindset*, paradigma, ide, kultur dan aturan-aturan lainnya). Studi ini berangkat dari asumsi bahwa perubahan kapasitas kebijakan (*policy capacity*) merupakan perwujudan dari perubahan institusional. Di sini akan didiskusikan sejauh apa globalisasi mempengaruhi kapasitas negara dalam mengalokasikan sumberdaya-sumberdaya yang dimilikinya untuk kepentingan publik, serta sejauh mana negara mampu mencapai tujuan-tujuannya untuk menciptakan pertumbuhan dan kesetaraan ekonomi.

Kajian mengenai efek globalisasi terhadap kapasitas politik negara telah banyak dilakukan oleh banyak ahli dengan perspektif

yang beragam. Namun studi-studi yang ada masih didominasi oleh perspektif yang melihat tekanan globalisasi sebagai faktor penentu perubahan kapasitas kebijakan negara. Sebagai tambahan, pendekatan-pendekatan tersebut juga problematik karena terlalu menekankan pada efek globalisasi yang membatasi (*constraining effects*) serta kurang memberi perhatian pada dimensi globalisasi yang memberdayakan (*enabling effects*). Studi-studi tersebut cenderung mengabaikan dinamika domestik sebagai faktor penting yang mempengaruhi arah perubahan institusional. Pada latar belakang sosio-historis, alur kesejarahan, hubungan kuasa, penerjemahan dan penafsiran gagasan-gagasan dari luar sangat berpengaruh dalam perubahan institusional (Beyeler, 2003; Weiss, 2003; Pierson, 1994; Campbell, 2004).

Kajian-kajian baru lalu bermunculan sebagai respon terhadap persoalan ini; terutama untuk menunjukkan bagaimana institusi-institusi domestik memediasi tekanan-tekanan eksternal (lihat Weiss, op.cit. 2003; Campbell, 2004; Swank, 2002). Kajian-kajian tersebut mencoba menunjukkan bahwa pengaruh dari lingkungan institusional (misalnya globalisasi) hanya akan bisa bekerja di level nasional melalui penerjemah ulang, negosiasi/mediasi, penafsiran serta tarik-menarik kepentingan di level domestik. Dengan kata lain, kajian-kajian itu memberi gagasan bahwa upaya untuk menganalisa efek globalisasi mesti mempertimbangkan peran dan dinamika institusi domestik.

Teori-teori institusionalisme baru (*new institutionalism*) telah memberikan bingkai teori yang sangat berharga untuk memahami isu ini. Meskipun teori-teori ini juga melihat pentingnya tekanan eksternal, namun dinamika internal yang menjadi sumber perubahan institusional juga tidak diabaikan. Teori-teori ini melihat bahwa

elemen-elemen institusi domestik seperti hubungan negara dan masyarakat, hubungan kekuasaan dalam negara serta orientasi normatif mesti dipertimbangkan dalam menganalisa perubahan institusional. Stabilitas dan transformasi dalam elemen-elemen tersebut diyakini menjadi faktor penting untuk menjelaskan respon negara terhadap globalisasi. Karenanya, menjadi penting untuk menganalisa efek globalisasi terhadap kapasitas kebijakan negara dengan mengukur sejauh mana elemen-elemen institusi domestik tersebut berubah.

Secara khusus, buku ini akan mendiskusikan bagaimana dorongan kultural/ideologis serta dorongan struktural globalisasi mempengaruhi kapasitas negara untuk mempertahankan institusi-institusi serta kebijakan-kebijakan demokrasi sosial di dalam negara kesejahteraan di Norwegia. Buku ini juga akan memberikan cara pandang yang berbeda dengan para globalis dan mencoba menunjukkan bahwa globalisasi tidak selalu membawa pada pelemahan kapasitas negara (yang pada gilirannya akan membawa negara kesejahteraan Norwegia ke arah model yang lebih berorientasi pada pasar liberal). Untuk mendiskusikan persoalan ini, maka ada beberapa pertanyaan yang penting untuk dijawab.

Pertama, bagaimana dinamika hubungan negara dan masyarakat di masa globalisasi ini mengubah proses-proses kebijakan di dalam negara kesejahteraan Norwegia? *Kedua*, sejauh mana integrasi politik dan ekonomi mentransformasi hubungan kuasa diantara organisasi-organisasi negara? *Ketiga*, sejauh mana globalisasi mempengaruhi orientasi kognitif dan normatif dari aktor-aktor domestik? *Keempat*, bagaimana institusi-institusi domestik mentransformasi kemampuan negara kesejahteraan Norwegia untuk menciptakan pertumbuhan,

keamanan dan kesetaraan ekonomi? *Keempat* pertanyaan tersebut bisa diringkas dalam satu soalan utama: “*Bagaimanakah pengaruh stabilitas dan dinamika institusi-institusi domestik di Norwegia terhadap kapasitas kebijakan negara kesejahteraan Norwegia di era globalisasi?*”

Gagasan tentang institusi domestik memang sangat kompleks. Bahkan definisi institusi sendiri juga sangat luas (lihat bab II). Institusi domestik bisa merujuk pada paradigma, pengetahuan, orientasi normatif, pola relasi antar aktor, dll. Lalu mengapa ketiga variabel institusional tersebut (*hubungan negara dan masyarakat; relasi di antara elemen-elemen negara; orientasi kognitif/normatif*) dipilih sebagai penjelas bagi transformasi negara kesejahteraan? Dalam berbagai studi yang dilakukan tentang negara kesejahteraan Norwegia ditunjukkan bahwa penopang penting sistem kesejahteraan di Norwegia sangat ditentukan oleh tiga pilar tersebut (lihat Kuhnle, 1994; Christensen, 2004; Selle 1991).

Variabel *relasi negara dan masyarakat*, menunjukkan bagaimana negara menempatkan masyarakat, serta pada saat yang sama, bagaimana masyarakat mempersepsikan negara. Dalam sejarahnya, hubungan mutualistik yang terbangun lewat gerakan demokrasi sosial (*social democracy*) mampu menghadirkan mekanisme politik yang cukup cair di antara organisasi-organisasi sosial dengan negara. Bahkan legitimasi negara kesejahteraan dalam taraf tertentu sangat dipengaruhi oleh sejauh mana ia mengakomodasi organisasi-organisasi sosial ini dalam proses kebijakan negara. Negara memiliki wajah yang ramah karena kedekatannya dengan organisasi-organisasi sosial. Menurut Selle (*ibid.*), pelacakan tentang sistem kesejahteraan Norwegia jutsu

pertama-tama harus dilacak pada dinamika pergerakan sosial modern yang membangun basis logika tentang *korporatisme* (lihat di bab IV).

Penjelas kedua adalah *relasi antara organisasi-organisasi negara*. Variabel ini menjelaskan tentang mengapa derajat *state-ness* di negara kesejahteraan Norwegia sangat kuat. Bekerjanya sistem kesejahteraan universal di Norwegia dalam banyak hal sangat ditopang oleh fluktuasi hubungan di antara elemen-elemen negara baik secara horizontal (antara eksekutif, legislatif dan yudikatif) maupun secara vertikal (antara pusat dan daerah). Secara lebih khusus, skema kebijakan kesejahteraan ditopang oleh kuatnya elemen eksekutif serta dominasi pemerintah pusat terhadap daerah. Perubahan pola relasi ini dibayangkan akan merubah pula skema kebijakan kesejahteraan.

Variabel ketiga yang dipakai disini adalah *orientasi kognitif dan normatif*. Variabel ini penting untuk dibahas karena sejatinya mapan tidaknya sebuah sistem sangat tergantung pada bagaimana anggota-anggotanya berbagi nilai dan visi yang sama. Dalam kasus Norwegia, nilai demokrasi sosial dan kesepakatan akan peran aktif pemerintah dalam kehidupan sosial telah meletakkan dasar normatif tentang bagaimana negara mesti bekerja. Dengan begitu menjadi penting untuk membahas sejauh mana globalisasi mentransformasi nilai-nilai ini.

Melalui penjelasan dalam bab-bab ke depan saya mengargumentasikan bahwa di zaman globalisasi ini karakter-karakter demokrasi sosial negara kesejahteraan Norwegia telah memfilter efek-efek globalisasi serta mempertahankan kapasitas kebijakan negara dan menghindarkan negara kesejahteraan dari rekonstruksi besar-besaran. Meskipun mengalami beberapa perubahan, akan tetapi struktur

institusional negara kesejahteraan Norwegia dalam derajat tertentu masih tetap utuh sebab perubahan institusional terjadi melalui proses yang berbasis pada alur kesejarahan (*path-dependency*). Meski begitu, saya juga berpendapat bahwa perubahan institusional yang ada bisa saja membawa efek besar dalam jangka panjang.

Signifikansi dari buku ini terletak pada upaya untuk menegaskan peran penting institusi-institusi domestik dalam merespon tekanan eksternal. Saya mencoba menunjukkan bahwa globalisasi tidak serta merta memaksa negara kesejahteraan Norwegia, yang berkarakter demokrasi sosial, ke arah model pasar neoliberal. Kajian saya ini mendukung pandangan divergensi yang menyatakan bahwa respon negara kesejahteraan terhadap globalisasi akan terjadi lewat *path-dependent processes* yang pada gilirannya membawa berbagai negara kesejahteraan untuk berubah ke arah yang berbeda-beda. Sederhananya, dalam istilah Pierson (2001), *distinct countries distinct problems* sehingga responnya juga akan berbeda tergantung pada konteks. Artinya, tiap negara memiliki persoalan, sumberdaya, institusi dan proyeksi masa depan yang berbeda-beda. Studi ini juga memberi dukungan teori-teori *new institutionalism* (institusionalisme baru) tentang peran pelaku dalam perubahan institusional lewat penerjemah dan penafsiran ulang tekanan lingkungan institusional.

Buku ini diorganisir kedalam beberapa bab. Di bab II saya akan memaparkan basis teoritik studi ini untuk menjelaskan bagaimana globalisasi mempengaruhi perubahan institusional negara kesejahteraan. Pertama-tama, bab ini akan memaparkan dasar teoritik makro tentang perubahan institusional. Di sini akan digunakan

pendekatan teori-teori neo institusional untuk menjelaskan mengapa dan bagaimana institusi berubah.

Selanjutnya akan dielaborasi karakter-karakter globalisasi sebagai proses ekonomi dan politik. Di sini akan ditunjukkan bahwa teori-teori globalisasi yang dominan selama ini, yang terlalu menitikberatkan pada dimensi ekonomi, cenderung gagal untuk melihat lebih jauh dinamika-dinamika politik dan institusi domestik yang dalam kenyataannya juga membentuk dan menggerakkan globalisasi. Selain itu juga akan dipaparkan beberapa kritik terhadap perspektif yang melihat globalisasi semata sebagai faktor yang membatasi negara kesejahteraan serta mengabaikan aspek globalisasi yang memberdayakan.

Di bagian akhir bab ini, akan dipaparkan kontribusi teori institusi domestik dalam memahami perubahan kapasitas kebijakan negara. Penulis mencoba mengikuti argumen yang mengatakan bahwa orang tidak bisa melakukan deduksi tentang efek globalisasi terhadap kapasitas kebijakan negara (baik menurun, stabil atau menguat) apabila tidak mengaitkannya dengan dinamika institusi domestik. Ini disebabkan karena institusi-institusi domestik selalu memiliki kemampuan memediasi dan menerjemahkan ulang tekanan-tekanan eksternal.

Bab III akan menarasikan tentang setting negara kesejahteraan Norwegia kontemporer yang semakin terintegrasi dan terbuka terhadap dinamika global. Di sini akan dipaparkan tentang peningkatan integrasi ekonomi dan politik dalam negara kesejahteraan Norwegia. Data-data kualitatif dan kuantitatif disajikan untuk menunjukkan bagaimana ekonomi dan politik Norwegia makin terbuka dan terintegrasi. Dalam dimensi ekonomi, saya menggunakan tiga indikator integrasi yaitu

Foreign Direct Investment (FDI), total perdagangan, dan keterbukaan finansial. Dalam dimensi politik, penulis menggunakan indikator perjanjian-perjanjian internasional yang mendukung bekerjanya lalu lintas modal, finansial dan pelayanan semisal lewat keterlibatan dalam World Trade Organization (WTO) dan European Economic Agreement (EEA). Seperti akan didiskusikan nanti, integrasi ekonomi dan politik telah menciptakan tekanan struktural dan ideologis kepada negara kesejahteraan Norwegia.

Bab IV akan menjelaskan tentang perubahan hubungan negara dan masyarakat di Norwegia. Di bab ini secara khusus memfokuskan pada hubungan negara dan masyarakat dalam perumusan dan implementasi kebijakan. Argumen yang dibangun adalah bahwa model formulasi kebijakan tradisional (yang dibingkai dalam mekanisme korporatisme demokratis) yang melibatkan kelompok-kelompok kepentingan dalam pembuatan kebijakan kini mengalami pelemahan. Model tradisional ini kini mengalami perubahan menuju bentuk lain pelibatan kelompok-kelompok kepentingan ke dalam pembuatan kebijakan, yaitu apa yang disebut *lobbyism*.

Di dalam implementasi kebijakan, mekanisme kerjasama tradisional antara negara dan masyarakat terutama dalam penyediaan pelayanan-pelayanan kesejahteraan sosial kini makin didesak oleh praktek-praktek yang berorientasi pasar. Hal ini terutama karena semakin berkembangnya *contract culture* serta privatisasi pelayanan kesejahteraan sosial.

Bab V akan mendiskusikan tentang perubahan hubungan kuasa diantara institusi-institusi negara sebagai akibat integrasi ekonomi

dan politik. Disini akan dilihat perubahan pada dua dimensi yaitu dimensi vertikal dan horizontal.

Dalam dimensi horizontal, didiskusikan tentang bagaimana kuasa potensial legislatif untuk menyeimbangkan posisinya terhadap lembaga eksekutif, yang selama ini lebih dominan, menghadapi beberapa persoalan eksternal seperti reformasi *New Public Management* (NPM) serta adaptasi terhadap European Economic Area (EEA)/ *European Union* (EU).

Dalam dimensi vertikal ditunjukkan tentang dominasi kekuasaan pusat atas daerah yang dibingkai dalam justifikasi negara kesejahteraan. Serangkaian reformasi di era 1980-an dan 1990-an belum mampu menciptakan perubahan signifikan dalam hubungan pusat dan daerah.

Bab VI akan melihat sejauh mana perubahan orientasi normatif dan kognitif para aktor tentang negara kesejahteraan di era globalisasi ini. Seperti yang disebutkan oleh teori-teori institusionalisme, analisa aspek normatif dan kognitif ini penting sebab aspek-aspek tersebut mendefinisikan identitas dan peran para aktor sehingga sangat berpengaruh terhadap perubahan institusional. Secara khusus, bab ini mendiskusikan perubahan sikap dan opini para aktor terhadap negara kesejahteraan dan peran negara di era globalisasi. Argumen yang dikedepankan dalam bab ini adalah bahwa nilai-nilai demokrasi sosial yang melandasi negara kesejahteraan Norwegia masih eksis hingga hari ini dan masih mendapat dukungan kuat dari para aktor yang ada. Akan tetapi, nilai-nilai tersebut kini semakin bercampur dengan nilai-nilai liberal yang menekankan pada kompetisi, kebebasan individual serta kemandirian. Pada akhirnya dukungan kuat terhadap nilai-nilai demokrasi sosial lebih dimaknai sebagai kendaraan untuk

meraih tujuan-tujuan individual untuk melindungi para aktor dari tekanan-tekanan globalisasi.

Perubahan yang tidak revolusioner dalam institusi-institusi domestik pada akhirnya berakibat pada *output* stabilitas kapasitas kebijakan negara kesejahteraan Norwegia. Bab VII akan menunjukkan data-data kualitatif dan kuantitatif yang menguatkan argumen bahwa negara kesejahteraan Norwegia masih mampu mencapai tujuan-tujuannya dalam menciptakan pertumbuhan, keamanan serta kesetaraan ekonomi.

Buku ini akan ditutup dengan konklusi studi di bab VIII saya, serta implikasi teoritiknyanya.

BAB 2

MEMAHAMI PERUBAHAN INSTITUSIONAL NEGARA KESEJAHTERAAN

Sejak akhir tahun 1970-an, sejalan dengan makin menguatnya globalisasi neoliberal serta krisis ekonomi di Eropa, telah bermunculan begitu banyak literatur yang membicarakan tentang pentingnya perubahan radikal terhadap negara kesejahteraan. Telah banyak diargumentasikan bahwa problem-problem internal (seperti pertumbuhan penduduk, penuaan populasi, tingginya angka pengangguran serta birokrasi yang semakin besar) akan dan sedang diperparah dengan tantangan baru yang bersifat eksternal yaitu globalisasi. Ada kepercayaan yang begitu besar bahwa kemampuan negara untuk terus menanggung biaya penyediaan pelayanan sosial semakin berkurang. Bahkan lebih jauh lagi, kemampuan negara untuk mencapai tujuan-tujuannya dalam menciptakan pertumbuhan serta kesetaraan ekonomi kini sedang mengalami penurunan secara serius.

Negara kesejahteraan Norwegia dibangun di atas dasar beberapa prinsip yaitu peran negara yang dominan dalam kebijakan sosial,

sektor publik yang besar serta kebijakan *full employment*. Kalau kita mengikuti logika tersebut diatas, maka bisa diasumsikan bahwa negara kesejahteraan Norwegia akan mengalami krisis yang serius. Ini disebabkan karena semangat globalisasi neoliberal yang menuntut campur tangan negara yang minimal dalam kebijakan sosial dan ekonomi. Namun, yang menarik, ternyata peningkatan integrasi ekonomi dan politik tidak mendorong perubahan besar pada kapasitas kebijakan negara kesejahteraan Norwegia. Bangun dasar negara kesejahteraan Norwegia masih tetap utuh (Geyer, 1998; Botten, Elvbakken, Kildal, 2003).

Untuk memahami kasus ini, saya akan memulai dengan menarasikan beberapa gagasan teoritik yang saya jadikan bingkai analisis untuk melihat efek globalisasi terhadap kapasitas kebijakan negara kesejahteraan.

Perubahan Institusional

Kapasitas kebijakan bisa didefinisikan sebagai kemampuan mengorganisasikan sumberdaya-sumberdaya yang diperlukan dalam rangka membuat pilihan-pilihan kolektif terbaik, baik yang terkait dengan pengalokasian sumberdaya untuk tujuan-tujuan publik maupun penetapan arah-arrah strategisnya (Painter dan Pierre, 2004: 2). Atau lebih sederhananya, kapasitas kebijakan adalah kemampuan negara untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, seperti pertumbuhan, kesetaraan dan keamanan ekonomi (DeMartino, 1999: 344). Kapasitas negara untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut sangat dipengaruhi oleh beberapa elemen institusional. Misalnya norma, ide, maupun hubungan kekuasaan antar aktor. Elemen-elemen ini bisa memberdayakan atau bahkan menghambat negara untuk

mencapai tujuan-tujuan itu. Karena elemen-elemen tersebut sangatlah berpengaruh terhadap pilihan-pilihan serta tindakan-tindakan individu dan organisasi, maka tentunya perubahan pada elemen-elemen itu akan berpengaruh secara kuat terhadap perubahan institusional sebuah negara kesejahteraan.

Dalam kaitannya dengan perubahan institusional negara kesejahteraan, pendekatan institusionalisme baru (*the new institutionalism*). Bisa dipakai untuk membantu memahami bagaimana terjadinya perubahan institusional. Dalam literatur *new institutionalism*, setidaknya ada tiga varian besar, yaitu: *rational choice institutionalism*, *sociological institutionalism* dan *historical institutionalism*. Dalam menjelaskan institusi dan perubahan institusional, masing-masing pendekatan ini seringkali memiliki pijakan dan penjelasan yang dalam beberapa hal agak mirip. Meski begitu, bukan berarti varian-varian tersebut tidak bisa dibedakan.

Perbedaan karakter-karakter dasar dari varian-varian tersebut bisa dilacak melalui logika dasarnya dalam memahami perilaku organisasi dan individu. Secara umum *rational choice institutionalism* menitikberatkan pada logika konsekuensi (*the logic of consequence*), *sociological institutionalism* pada logika kepantasan (*the logic of appropriateness*), sedangkan *historical institutionalism* mengambil posisi tengah diantara keduanya (lihat Campbell, 2004: 1030). Mari kita bahas satu persatu pendekatan-pendekatan tersebut.

Bagi penganut *rational choice institutionalism* perhatian lebih banyak difokuskan pada persoalan tentang bagaimana aktor-aktor yang ada membangun dan merubah institusi untuk mencapai kepentingan-kepentingan mereka. Institusi adalah fungsi dari kepentingan, kata mereka. Pendekatan ini sebenarnya sangat dipengaruhi oleh tradisi

behavioralisme dan *rational choice* yang melihat bahwa interaksi manusia merupakan manifestasi dari kepentingan diri. Secara umum, para penganut pendekatan ini berargumen bahwa aktor (baik individu maupun organisasi) selalu memiliki seperangkat preferensi atau selera yang baku. Mereka berperilaku sepenuhnya secara instrumental. Tujuannya adalah agar capaian-capaian atas preferensi-preferensi tersebut bisa dimaksimalkan serta diwujudkan lewat cara-cara yang strategis. Dengan begitu maka kalkulasi yang luas sangat diperlukan oleh mereka (Hall and Taylor, 1996:945).

Menurut para penganut *rational choice institutionalisme*, institusi hadir untuk menata interaksi-interaksi aktor dengan cara mempengaruhi jangkauan (apa yang bisa dilakukan dan apa yang tidak yang tidak). Selain itu institusi juga diharapkan bisa menjamin kelanjutan agenda maupun alternatif-alternatif pilihan yang dimiliki individu maupun organisasi. Idealnya, institusi juga bisa menyediakan informasi dan mekanisme yang mengurangi ketidakpastian mengenai perilaku-perilaku aktor-aktor lain, serta pada saat yang sama memberi peluang bagi aktor untuk bisa memaksimalkan kepentingannya lewat proses interaksi. Dengan cara seperti ini maka aktor akan berada dalam sebuah 'kepastian' sehingga bisa menuntun aktor ke arah kalkulasi tertentu serta memberi keluaran-keluaran sosial yang secara potensial lebih baik (Hall and Taylor, op.cit. 1996: 946). Pendeknya, institusi dibangun untuk membantu meningkatkan kepentingan diri aktor. Begitu institusi dibangun, aktor-aktor yang ada akan terus berupaya sebaik mungkin untuk mengejar kepentingan yang dibingkai oleh batasan-batasan yang diletakkan oleh institusi kepada mereka (Campbell, op.cit. 2004; 14)

Lalu apakah kerangka yang ada dalam sebuah institusi itu akan bersifat statis dan tidak berubah? Tidak. Menurut teoritis *rational choice institutionalism*, institusi sebenarnya bisa berubah karena mengikuti logika *konsekuensi*. Persoalannya adalah, perubahan dalam sebuah institusi tidak akan terjadi dengan mudah karena adanya fenomena yang disebut *ekuilibrium strategis*. Ekuilibrium strategis ini dilihat sebagai norma yang tertanam di dalam masyarakat sebagai batasan informal (North, 1990: 6). Sulitnya perubahan institusional ini terjadi karena para aktor merasa berada dalam ‘kenyamanan situasional’. Kata penganut pendekatan ini, sebuah kondisi normal politik terjadi tatkala aturan-aturan main yang ada telah mapan sehingga menjamin adanya kepastian bagi para aktor untuk bisa memaksimalkan sarana-sarana mereka (biasanya kepentingan diri) melalui aturan-aturan ini (Steinmo, dalam Clark dan Foweraker, 2001).

Hal inilah yang biasanya membuat sebuah institusi menjadi sedemikian stabil. Begitu institusi dimapankan maka akan sangat sulit untuk merubahnya. Penyebabnya jelas: aktor-aktor yang ada tidak merasa yakin dan pasti seperti apa dan bagaimana efek struktur yang baru nanti terhadap kepentingan mereka. Muncul kekhawatiran bahwa jangankan struktur institusional yang baru justru akan merugikan mereka. Adanya ketidakpastian yang ada dilahirkan oleh struktur institusional yang baru itulah yang membuat para aktor sulit untuk merubah struktur yang ada (Steinmo, *ibid.* 2001).

Lalu bagaimana terjadinya perubahan institusional menurut *rational choice institutionalism*? Perubahan institusional terjadi ketika institusi yang ada sekarang ini sudah tidak cocok dengan perubahan lingkungan. Asumsinya, perubahan dalam lingkungan sebuah organisasi akan berefek kepada *struktur peluang para aktor* (Beyeler,

op.cit. 2003: 158). Ketika institusi sudah tidak bisa lagi merespon struktur kesempatan yang ada di lingkungannya maka institusi akan mengalami kegoncangan. Aktor yang ada akan berupaya mendorong perubahan institusi agar kepentingan-kepentingan mereka bisa terwadahi. Dalam bahasanya Guy Peters, perubahan mungkin terjadi ketika institusi yang ada telah gagal memenuhi persyaratan-persyaratan untuk mencapai tujuan awal pada waktu ia dibentuk (Peters, 1999: 56).

Meski perubahan lingkungan bisa membawa perubahan struktur kesempatan bagi para aktor, namun biasanya para aktor akan berhati-hati dalam mendorong perubahan. Karena berada dalam tegangan antara merespon perubahan lingkungan dan kekhawatiran terhadap perubahan struktur kepentingan maka, sebagai akibatnya, perubahan institusional biasanya terjadi secara evolusioner. Bahkan ketika sebuah institusi negara mengalami persoalan besar, seperti guncangan harga yang begitu besar atau krisis politik, perubahan yang dihasilkan seringkali masih bisa diprediksikan dan bahkan cenderung evolusioner ketimbang apa yang terlihat di permukaan sebagai hasil dari efek alur kesejarahan (*path dependent*) (North, op.cit. 1990: 90). Orang cenderung hanya melakukan penyesuaian-penyesuaian marjinal pada institusi-institusi mereka yang mengakibatkan perubahan pada alur sejarah (Campbell, op.cit. 2004: 13).

Pandangan *rational choice institutionalist* tentang perubahan institusional tersebut dalam beberapa hal berbeda dengan pandangan yang kedua, yaitu *sociological institutionalism*. Perbedaan pertama terlihat pada pendefinisian institusi; dan ini menyebabkan perbedaan dalam memahami perubahan. Seperti yang dikemukakan oleh Hall dan Taylor (op.cit. 1996: 947) bahwa kaum *sociological institutionalist*

cenderung mendefinisikan institusi secara lebih luas ketimbang ilmuwan politik dengan memasukkan-- tidak hanya aturan-aturan formal, prosedur atau norma tapi juga-- sistem simbol, rujukan kognitif, serta kerangka moral yang memberi bingkai dasar bagi tindakan aktor. Dari sini bisa ditemukan bahwa *sociological institutionalism* lebih menekankan aspek kognitif dan normatif ketimbang aspek kepentingan seperti yang digagas oleh *rational choice institutionalist*.

Perbedaan yang kedua terletak pada pandangan tentang bagaimana pengaruh institusi pada aktor. Berbeda dengan *rational choice institutionalism*, pendekatan *sociological institutionalism* memfokuskan pada cara-cara institusi menyediakan *identitas* dan *makna interaksi sosial*, serta pada bagaimana institusi mempengaruhi pilihan dan identitas aktor (Korpi, 2001: 6). Institusi diyakini tidak hanya mempengaruhi perhitungan strategis individu tapi juga pada pilihan dan identitas mereka yang paling mendasar (Hall and Taylor, op.cit. 1996: 498). Dengan cara semacam ini maka organisasi dan individu-individu yang ada di dalamnya akan bertindak sesuai pilihan dan identitas yang mereka miliki.

Pendekatan ini juga percaya bahwa pilihan dan identitas aktor juga bisa dipengaruhi oleh lingkungan. Identitas, pilihan dan nilai tidak hanya berkembang dalam organisasi tetapi juga dipengaruhi oleh lingkungan yang terinstitusionalisasi (lihat Scott, 2000; Meyer, 1994). Organisasi seringkali harus berubah untuk merespon tekanan-tekanan dan nilai-nilai yang ditentukan oleh masyarakat di lingkungan sekelilingnya (lihat dalam Campbell, op.cit. 2004 :17). Lingkungan lantas menjadi penyedia nilai-nilai dan identitas.

Dengan kerangka berpikir seperti itu maka institusi akan mengalami perubahan institusional ketika terjadi pergeseran struktur

kognitif (yang terwujud dalam nilai dan identitas) baik yang terjadi secara internal dalam organisasi maupun karena pengaruh lingkungan organisasi. Institusi diubah bila nilai dan identitas yang mendasari institusi sebelumnya melemah (Beyeler, op.cit. 2003: 157-158). Inilah alasan mengapa *sociological institutionalism* selalu menegaskan bahwa budaya dan ide yang ada di luar organisasi harus dipertimbangkan untuk memahami perubahan institutional. Mereka menggugat tradisi lama di teori organisasi yang melihat bahwa perubahan institutional terjadi karena dorongan faktor-faktor internal yang bersifat rasional seperti permintaan akan efektivitas dan efisiensi (untuk penjelasan lebih lanjut lihat Meyer and Rowan, 1994).

Lalu bagaimana pendekatan ini menjelaskan perubahan? *Sociological institutionalism* mencoba menjelaskan dengan menggunakan konsep 'kepantasan'. Konsep kepantasan ini merujuk pada kondisi dimana organisasi selalu bertindak secara konvensional agar tidak dianggap berbeda dengan organisasi dan aktor-aktor yang lain. Organisasi akan melakukan hal yang dilakukan organisasi lain. Organisasi akan selalu mencoba mengadopsi ide-ide normatif tentang hal-hal baik dan buruk yang berkembang di lingkungannya. Bahkan kata Scott, organisasi cenderung berusaha untuk mengimitasi organisasi lain yang dianggap lebih superior atau lebih sukses (Scott, 2000: 45). Dengan cara semacam ini maka jelas bahwa lingkungan menjadi penyedia bagi tujuan dan legitimasi organisasi profesi, kelompok kepentingan, negara. Lingkungan, pada akhirnya, juga meletakkan dasar-dasar dan standar umum tentang aktivitas-aktivitas yang pantas bagi organisasi-organisasi tersebut (Meyer, Boli and Thomas, 1994: 9). Dalam konteks ini, maka prospek legitimasi dan kelangsungan hidup organisasi cenderung meningkat bila organisasi mengikuti praktik

dan prosedur yang berkembang oleh lingkungan sekelilingnya (Meyer and Rowan, 1992: 340).

Cara berpikir *sociological institutionalism* tentang perubahan institusional, menurut March dan Olsen, adalah ekspresi dari *logika kepantasan* (March and Olsen, 1989; 2004). Logika ini melihat bahwa tindakan dan tingkah laku manusia tidak ditentukan oleh kepentingan rasional. Tindakan seringkali lebih didasarkan pada penyesuaian terhadap norma-norma yang ada ketimbang pada perhitungan pamrih atas pilihan-pilihan alternatif tindakan (March and Olsen, op.cit. 1989: 22). Kultur, skema dan rutinitas sosial menjadi batasan bagi tindakan aktor. Dengan begitu, organisasi menghadapi kenyataan bahwa mereka “dipaksa” untuk bertindak sesuai dengan situasi dan kondisi. Institusi akan berubah bila kultur, skema dan rutinitas dalam lingkungan organisasi berubah.

Meskipun dalam beberapa hal *sociological institutionalism* mempunyai penjelasan yang berbeda dengan *rational choice institutionalism* tentang bagaimana institusi berubah, tapi keduanya, berpendapat sama dalam hal bahwa institusi berubah secara bertahap. Ini terjadi karena perubahan institusional terjadi melalui adopsi nilai, norma dan ide-ide dari luar. Prosesnya lebih bersifat evolusioner daripada revolusioner. Seperti yang dikemukakan oleh Powell (Powell 1991 seperti yang dikutip oleh Campbell, op.cit. 2004: 21).:

“...saat perubahan terjadi, perubahan biasanya akan lebih mungkin mengikuti kondisi equilibrium atau pola evolusi yang telah jelas. Perubahan terjadi secara episodik dan ditandai dengan periode krisis atau intervensi kritis yang biasanya terjadi secara singkat, tapi kemudian diikuti dengan periode stabilitas

atau perubahan evolusioner yang mengikuti alur kesejahtraan yang lebih lama”

Pendekatan yang ketiga dalam institusionalisme baru adalah *historical institutionalism*. Secara umum, pendekatan ini lebih memfokuskan analisis pada tingkat makro dimana mereka menekankan pentingnya struktur masyarakat dan negara ketimbang organisasi itu sendiri (Campbell, op.cit. 2004: 24). Secara khusus, pengikut *historical institutionalism* tertarik untuk memahami mengapa institusi-institusi politik menghasilkan perbedaan keluaran dan efek politik. Mereka percaya bahwa variasi tersebut tidak akan bisa dijelaskan apabila kita tidak mempelajari secara khusus tentang bagaimana institusi membentuk atau membangun proses politik serta bagaimana akhirnya kebijakan politik bisa dihasilkan (Steinmo, op.cit. 2001). Faktor kesejarahan institusi adalah kunci pokoknya.

Lantas bagaimana *historical institutionalism* mendefinisikan institusi? Dibandingkan dengan dua pendekatan sebelumnya, kaum *historical institutionalist* merumuskan definisi yang terkesan luas dan kurang jelas. Kaum *historical institutionalist* mendefinisikan institusi sebagai prosedur-prosedur (baik yang formal maupun tidak), rutinitas, norma-norma dan konvensi-konvensi yang tertanam dalam struktur organisasi dari sebuah sistem politik ataupun ekonomi politik (Hall dan Taylor, 1998).

Thelen dan Steinmo (1992, dikutip Peters, op.cit. 1999: 65) mendefinisikan institusi dengan contoh-contoh, mulai dari struktur pemerintahan (legislatur), institusi legal (undang-undang pemilihan) sampai institusi sosial (kelas sosial). Institusi-institusi tersebut menjadi basis aturan main yang dibangun lewat perjuangan politik. Institusi juga bisa membentuk identitas kelompok dan pilihan koalisi mereka,

menguatkan posisi tawar kelompok tertentu sementara pada saat yang sama menurunkan posisi kelompok yang lain (Pierson, 1994: 31). Hal yang paling penting, menurut *historical institutionalism*, adalah bahwa institusi tidak bisa dipahami semata sebagai arena netral dimana pertarungan politik terjadi. Akan tetapi harus juga dimengerti bahwa institusi sebenarnya membentuk perjuangan politik itu sendiri. Menurut Steinmo:

“Para penganut historical institutionalism tidaklah berpendapat bahwa institusi adalah satu-satunya variabel penting untuk memahami hasil-hasil dan efek-efek politik. Sebaliknya, para penganutnya secara umum melihat institusi sebagai variabel antara dimana melaluinya pertarungan kepentingan, ide dan kekuasaan dikontestasikan”, (Steinmo, op.cit.2001).

Dalam menjelaskan efek institusi pada tingkah laku aktor, *historical institutionalism* cenderung sejalan dengan perspektif rasional dan kognitif; seperti yang telah dibahas diatas. Menurut pendekatan rasional institusi mempengaruhi perilaku dengan cara menyediakan kepastian tentang masa kini dan masa depan sehingga mereka bisa memaksimalkan tujuan dan kepentingan mereka. Sedangkan dari pendekatan kultural, institusi menyediakan pola atau *template* moral dan kognitif yang menciptakan identitas dan pilihan untuk bertindak. *Historical institutionalism* lebih eklektik karena mereka menggunakan kedua pendekatan tersebut untuk menjelaskan hubungan institusi dan tindakan. Tak heran kalau kemudian Campbell menyebut bahwa *historical institutionalism* berada di antara posisi *rational choice* dan *sociological institutionalism*, karena mereka menawarkan penjelasan yang lebih seimbang tentang hubungan saling mempengaruhi antara

logika kepantasan dengan logika instrumental (Campbell, op.cit. 2004: 27). Ini bisa dilihat pada keyakinan mereka bahwa institusi bukanlah faktor satu-satunya yang mempengaruhi tingkah laku individu dan organisasi. Institusi tidak menentukan keluaran, hanya membatasinya (Campbell, op.cit., 24). Inilah yang disebut sebagai pandangan ‘pilihan dalam batasan’ (*the choice within constraint*) yang menyatukan logika kepantasan dengan logika konsekuensi.

Seperti halnya pada dua pendekatan yang lain, *historical institutionalism* juga percaya bahwa perubahan cenderung terjadi secara inkremental (bertahap) dan evolusioner. Mereka berpendapat institusi, yang menuntun pembuatan keputusan dan tindakan aktor, selalu merefleksikan pengalaman historis. Ide dasarnya adalah bahwa pilihan-pilihan kebijakan yang dibuat saat sebuah institusi dibentuk, atau saat sebuah kebijakan diinisiasi, akan memberikan pengaruh yang besar dan berkelanjutan pada pilihan kebijakan dan tindakan ke depan (Skocpol, 1992; King, 1995 dikutip Peters, op.cit. 1999: 63). Begitu institusi dibangun melalui perjuangan dan tawar-menawar yang kompleks antara kelompok terorganisir maka institusi ini akan mempunyai pengaruh pada pembuatan keputusan dan tahapan-tahapan *institution-building* ke depan (Campbell, op.cit. 2004: 25).

Mirip dengan dua perspektif yang lain, *historical institutionalism* juga memandang perubahan institusional sebagai proses yang mengikuti alur kesejarahan (*path dependency*). Ini terjadi karena beberapa hal (Campbell, op.cit. 2004: 26). *Pertama*, institusi membatasi pilihan-pilihan yang tersedia dalam pengambilan keputusan. *Kedua*, pengambil keputusan selalu secara bertahap menyesuaikan kebijakan dan institusi mereka terhadap umpan balik yang diterima dari konstituennya. *Ketiga*,

pengambil keputusan perlahan-lahan memahami mana kebijakan dan institusi yang paling sesuai untuk mencapai tujuan organisasi mereka. Jadi, *historical institutionalism* terlihat lebih cocok untuk menjelaskan keberlanjutan pola-pola yang ada dalam sebuah institusi ketimbang menjelaskan perubahan pola-pola itu (Peters, op.cit. 1999: 68).

Dalam tulisan ini saya lebih mengambil posisi eklektik dan tidak terlalu memfokuskan pada satu pendekatan saja. Seperti yang dikatakan oleh Campbell bahwa dalam studi empirik diperlukan dialog tiga arah dalam analisis institusional antara *rational choice*, *organisational (sociological)* dan *historical institutionalism* (Campbell, op.cit. 2004: 7). Saya percaya bahwa ketiga pendekatan ini masing-masing memiliki kelemahan dan kekuatan. Masing-masing pendekatan tidak salah secara metodologis. Pendekatan-pendekatan itu hanya menangani masalah yang berbeda dan menawarkan pemecahan yang berbeda pula (Weiss, 2003: 21).

Dengan menggunakan elemen-elemen dari pendekatan-pendekatan tersebut maka diharapkan akan memperkaya cara pandang studi ini. Jadi saya setuju dengan Campbell yang melihat perubahan institusional sebagai proses inovasi yang terbatas. Seperti yang dikatakannya (Campbell, 2004: 8):

“...perubahan institusional adalah sebuah inovasi yang memiliki batasan. Artinya, pada satu sisi, institusi cenderung membatasi lingkup pilihan yang mungkin dipilih oleh aktor ketika mereka hendak memperbaharui institusi. Tapi pada sisi yang lain, institusi juga menyediakan prinsip, praktik dan kesempatan yang dapat digunakan oleh aktor secara kreatif untuk berinovasi dalam batasan itu”.

Globalisasi: Membatasi atau Memberdayakan?

Kebanyakan kaum globalis berpendapat bahwa globalisasi telah melahirkan tekanan yang kuat kepada pemerintah nasional agar melakukan reformasi radikal terhadap sistem kesejahteraan yang lebih mendukung bekerjanya ekonomi neoliberal. Menurut mereka konsep-konsep dasar lama tentang kedaulatan, pemerintah dan politik, yang mendasari bekerjanya negara kesejahteraan, kini dianggap sudah tidak lagi relevan. Dengan begitu, menurut para globalis, negara kesejahteraan *ala* Keynesian yang berkembang pasca Perang Dunia II yang dibangun berdasar asumsi peran dominan negara dalam menangani perekonomian sudah tidak cocok lagi dengan ekonomi pasar global (Cerny, 1999).

Kalau mengikuti cara berpikir ini maka model negara kesejahteraan demokrasi sosial atau negara kesejahteraan universal, yang dianut di Skandinavia, diandaikan mengalami reformasi yang lebih komprehensif ketimbang model kesejahteraan konservatif dan liberal. Asumsi ini lahir karena dua hal. *Pertama*, negara kesejahteraan yang bercorak demokrasi sosial mengandaikan pentingnya keterlibatan negara yang lebih tinggi dalam proses ekonomi dibandingkan model konservatif dan liberal. *Kedua*, model Skandinavia memiliki derajat *komodifikasi* (tingkat kebebasan pelayanan kesejahteraan dari proses pasar) yang tinggi.

Untuk memahami sejauh mana efek globalisasi terhadap negara kesejahteraan, maka pertama-tama yang harus dipahami adalah definisi globalisasi itu sendiri. Dalam berbagai literatur-literatur sosial dan politik ada beberapa begitu banyak definisi tentang konsep ini. Masalahnya konsep globalisasi seringkali dimaknai secara berbeda oleh tiap-tiap teoritis. Hal semacam ini menjadikan tidak adanya penuntun

yang baku tentang apa yang dimaksud dengan globalisasi. Karena itu, dalam setiap riset empiris definisi analitik yang jelas tentang globalisasi harus dirumuskan sesuai dengan porsi dan konteksnya. Dengan cara semacam ini maka diharapkan konsep globalisasi akan lebih bisa dioperasionalkan.

Untuk kepentingan studi ini, saya mendefinisikan globalisasi sebagai konstruksi *struktural* dan *kultural* yang menjamin bekerjanya integrasi pasar kapital, barang dan jasa di seluruh dunia. Dalam kasus globalisasi dan negara kesejahteraan, rujukan penting bisa ditemukan dalam karya Glatzer dan Rueschemeyer (2005) yang melacak tentang pengaruh globalisasi terhadap negara kesejahteraan di negara-negara maju dan negara-negara berpendapatan sedang. Mereka mendefinisikan batasan globalisasi dalam lima aspek penting yaitu (Glatzer dan Rueschemeyer, 2005: 10):

1. Meluasnya perdagangan internasional baik dalam hal barang maupun jasa.
2. Meningkatnya aliran modal internasional.
3. Meningkatnya internasionalisasi produksi melalui perusahaan-perusahaan transnasional dan rantai komoditas global.
4. Meningkatnya peran organisasi internasional seperti World Trade Organisation (WTO), Bank Dunia, dan International Monetary Fund (IMF).
5. Semakin meningkatnya aliran ide-ide ekonomi berkarakter transnasional.

Dari definisi Glatzer dan Rueschemeyer tersebut bisa diidentifikasi secara jelas bahwa integrasi ekonomi global sebenarnya merupakan proses ekonomi dan politik. Dalam studi ini

saya juga meyakini bahwa globalisasi tidak hanya bekerja lewat proses pasar yang murni ala *'invisible hands'*, Globalisasi juga terjadi melalui proses politik. Ini juga sejalan dengan apa yang dikatakan Beyeler bahwa aliran ekonomi material terjadi karena dua model keputusan, yaitu keputusan pasar dan keputusan politis (Beyeler, op.cit.: 159).

Nalar semacam ini mencoba membantah arus besar pemikiran determinisme ekonomi yang berpendapat bahwa globalisasi adalah hasil dari dinamika pasar yang mampu membuat barang, jasa dan modal mengalir lebih bebas dan memotong batas-batas negara. Menurut pandangan determinisme ini, globalisasi ekonomi melulu dipahami sebagai keputusan pasar yang berbasis pada logika ekonomi. Arus modal, barang dan jasa yang berkarakter lintas negara dianggap bisa terjadi karena adanya proses di antara pelaku-pelaku pasar yang mendasarkan keputusannya pada perhitungan untung-rugi. Dalam cara pandang ini, politik dilihat sebagai faktor minor. Menurut para penulis seperti Ruggie, Strange, Cerny, Greider dan Friedman, globalisasi membawa kemenangan ekonomi atas politik dan tanda-tanda penurunan secara menyeluruh atas kemampuan pembuatan kebijakan negara (Conley, 2002: 377).

Pandangan ini cukup problematis karena tidak memandang fakta bahwa proses dan logika politik juga menentukan aliran kapital, barang dan jasa yang lintas negara. Perjanjian internasional dan bilateral, contohnya, telah berkontribusi secara signifikan terhadap pembukaan pasar dan integrasi ekonomi di banyak negara. Organisasi- organisasi internasional seperti Uni Eropa, WTO, Bank Dunia, IMF dll., telah menciptakan batasan-batasan tentang apa yang bisa dan apa yang tidak bisa dilakukan oleh negara dan pelaku-pelaku pasar melalui hukum atau undang-undang pengaturan pasar. Ini jelas mempengaruhi pergerakan

ekonomi lintas batas. Artinya, globalisasi terbentuk karena dua pilar integrasi, yaitu *integrasi ekonomi* (melalui logika pasar) serta integrasi politik (melalui logika politik). Bila integrasi ekonomi hadir melalui logika alokasi pasar yang diatur dengan prinsip “*invisible hands*”, maka integrasi politik terjadi didalam hirarki politik yang dibentuk oleh aturan-aturan agregasi kepentingan serta menjadi subyek perebutan politis atas alokasi nilai-nilai dan barang. Ini ditekankan oleh Beyeler (ibid.):

“Keputusan-keputusan politis merubah bentuk aliran barang lintas batas. Sebagai contoh: pembentukan dan output dari rezim internasional, undang-undang, organisasi, jaringan (sering disebut sebagai integrasi positif), juga keputusan-keputusan yang diambil secara unilateral atau multilateral oleh negara untuk mengurangi halangan-halangan aliran lintas batas (integrasi negatif).”

Pendekatan globalisasi semacam ini sangat membantu untuk memahami perubahan negara kesejahteraan pada era globalisasi karena memberi peluang bagi urgensi faktor-faktor politik domestik dan internasional. Cara pandang ini juga menegaskan bahwa proses ekonomi sebenarnya juga berdimensi politik; seperti halnya memahami negara kesejahteraan yang tidak semata sebagai fenomena ekonomi namun juga sebagai fenomena politik.

Jadi cukup jelas bahwa dalam proses globalisasi *logika pasar* dan *logika politik* berjalan secara simultan. Akan tetapi yang harus juga dipahami adalah bahwa logika pasar bisa juga dilakukan oleh pelaku politik (baca: negara); dan sebaliknya logika politik juga bisa dilakukan oleh pelaku pasar. Untuk mengilustrasikan bagaimana pengaruh dua

logika tersebut dalam kebijakan negara barangkali kita bisa menilik kajian yang dilakukan Duane Swank (2002). Dengan menjelaskan tentang peran mobilitas kapital, dia berpendapat bahwa globalisasi bisa membawa pada kebijakan pengurangan anggaran kesejahteraan melalui logika pasar/ekonomi yang dijalankan negara dan logika politik yang dijalankan pelaku pasar.

Logika pasar yang dilakukan negara hadir ketika negara menjalankan kebijakan pengurangan anggaran kesejahteraan. Ini terjadi karena adanya kepercayaan diantara pelaku-pelaku negara bahwa pemegang aset-aset bergerak akan selalu berupaya untuk mencari keuntungan tertinggi dari setiap investasi yang dilakukannya. Dengan keyakinan semacam ini maka lantas pemerintah di berbagai negara saling berkompetisi untuk menarik investasi dari para pemegang aset bergerak tadi. Cara untuk menarik investasi ini adalah dengan berkompetisi dalam menurunkan tingkat pajak dan skema kesejahteraan sosialnya.

Sementara itu logika politik yang dilakukan oleh pelaku-pelaku pasar terjadi manakala mereka mempengaruhi pemerintah lewat mekanisme-mekanisme politik konvensional yang ada. Pelaku-pelaku tersebut biasanya menggunakan organisasi-organisasi kepentingan untuk mendesak kepada pemerintah agar memotong anggaran perlindungan sosial yang terlalu besar serta pajak-pajak yang ada. Argumentasi yang sering digunakan adalah bahwa sistem negara kesejahteraan akan memberikan pengaruh negatif terhadap laba, investasi dan kerja. Mereka juga menegaskan tentang keuntungan yang akan didapat bila pemerintah menghadirkan investasi asing (Swank, 2003: 59).

Namun sebenarnya seberapa jauh dan bagaimana pengaruh globalisasi terhadap negara kesejahteraan? Selama ini narasi tentang persoalan ini lebih banyak didominasi oleh pandangan yang menyatakan bahwa globalisasi menjadi faktor yang membatasi perkembangan negara kesejahteraan (*constraining view*). Globalisasi dianggap telah menciptakan batasan-batasan bagi negara untuk mengelola ekonomi nasionalnya. Menurut pandangan ini globalisasi telah melemahkan kapasitas kebijakan dan otonomi pemerintah nasional. Para pendukung pandangan ini telah menegaskan klaim yang kuat tentang efek membatasi dari globalisasi (Weiss, op.cit. 2003: 3). *Pertama*, klaim tentang hilangnya otonomi politik negara dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. *Kedua*, klaim tentang semakin terbatasnya pilihan kebijakan negara. *Ketiga*, klaim tentang semakin berkurangnya kemampuan negara untuk menyediakan perlindungan sosial yang layak serta kemampuannya untuk mempromosikan kesejahteraan publik.

Klaim-klaim tersebut bisa dijelaskan sebagai berikut. Menurut para globalis, di era kompetisi global ini perusahaan-perusahaan multinasional dan produsen-produsen lainnya bisa mengancam pemerintah nasional untuk memindahkan produksinya ke negara-negara yang upah dan jaminan sosialnya rendah. Karena mobilitas modal dan keterbukaan ekonomi yang makin meningkat maka para pemegang modal, yang mencari keuntungan tertinggi, menghukum negara-negara yang memiliki standar-standar perlindungan sosial tinggi (Beyeler, op.cit. 2003: 155).

Situasi semacam ini memaksa pemerintah nasional untuk mengambil kebijakan yang lebih pro-pasar; dan sebaliknya melemahkan

kebijakan-kebijakan sosialnya. Lebih dari itu, para globalis juga berpendapat bahwa keterbukaan ekonomi tidak hanya mengurangi secara drastis strategi-strategi perluasan fiskal dan perlindungan sosial akan tetapi juga memustahilkan kebijakan-kebijakan perdagangan, finansial dan industri yang dibayangkan akan mendukung terciptanya kemakmuran nasional. Alasannya, hal ini akan bertentangan dengan kesepakatan dan perjanjian internasional (Weiss, 2003: 2). Intinya, peningkatan integrasi ekonomi internasional semakin menyulitkan strategi kebijakan ekonomi dan sosial pemerintah nasional.

Pokok dari tesis *constraining* ini adalah adanya argumen “melemahnya demokrasi”; atau melemahnya kapasitas institusi-institusi demokrasi untuk menegaskan kebijakan-kebijakan publiknya. Persoalan ini berpangkal dari adanya prinsip-prinsip yang pro-pasar dalam sebuah dunia dimana mobilitas aset bekerja secara global (Swank, 2002: 2-3). Dalam pandangan ini, negara menjadi sedemikian rentan terhadap pengaruh aktor-aktor bisnis. Negara juga mengalami penurunan kapasitas untuk mengatur ekonomi terutama dalam hal kebijakan perpajakan dan pengeluaran sosial serta fungsi regulasi yang sebelumnya menandai model Keynesianisme pasca Perang Dunia II (Campbell, 2004:126). Pilihan kebijakan menjadi terbatas karena adanya ketergantungan negara terhadap investasi dan pertumbuhan ekonomi. Kedaulatan nasional makin lemah dan pilihan kebijakan makin ditentukan oleh proses-proses dan institusi-institusi dari luar.

Menurut Saskia Sassen, seorang pendukung pendekatan *constraining*, globalisasi telah membuat negara mengalami pelemahan dan destabilisasi di dalam institusi-institusinya, terutama dalam pengaturan ekonomi. Dia berpendapat bahwa meskipun kapasitas-

kapasitas institusional negara belum lenyap, akan tetapi institusi-institusi tersebut telah ditransformasikan dan sebagian digeser ke dalam arena-arena institusional di luar negara dan bekerja di luar *framework* teritori nasional (Sasken dalam Campbell, ibid. 2004: 126).

Harus dipahami bahwa dimensi globalisasi yang membatasi tersebut memang nyata dan bisa melemahkan negara kesejahteraan. Namun dalam taraf tertentu pendekatan globalisasi yang membatasi (*constraining*) ini cenderung agak problematis. Ini terjadi karena globalisasi ternyata juga bisa memberi dorongan yang berkarakter memberdayakan dan memperkuat negara kesejahteraan. Berdasarkan kenyataan semacam inilah lantas muncul pandangan lain tentang globalisasi yang disebut pandangan globalisasi yang memberdayakan (*enabling view*). Berkebalikan dengan pandangan yang membatasi, pandangan ini melihat bahwa globalisasi juga membawa unsur-unsur positif yang konstruktif terhadap penguatan negara kesejahteraan. Bila dimensi-dimensi globalisasi yang memberdayakan ini mampu di mediasi oleh institusi-institusi domestik maka globalisasi justru akan menjadi faktor penting bagi perkembangan dan penguatan kapasitas kebijakan negara kesejahteraan. Bila hal ini terjadi maka strategi-strategi kebijakan sosial negara kesejahteraan justru akan semakin lestari dan berkembang secara inovatif.

Dimensi globalisasi yang memberdayakan ini merujuk pada logika politik pemerintah yang khawatir terhadap kompetisi dan ketidakpastian yang dibawa oleh globalisasi. Logika inilah yang kemudian melahirkan dorongan-dorongan bagi pemerintah untuk mengambil inisiatif-inisiatif yang akan memperkuat sistem inovasi nasional dan sistem perlindungan sosial (Weiss, op.cit. 2003: 15).

Logika politik semacam ini tidak hanya hadir dari sisi negara akan tetapi juga dialami oleh publik. Globalisasi dianggap telah membawa ketidakpastian-ketidakpastian dan ancaman-ancaman baru terhadap individu. Akibatnya, warga negara merasakan adanya rasa tidak aman. Situasi inilah yang pada gilirannya melahirkan tuntutan yang luas dari warga negara agar negara memperkuat perlindungan sosial. Pada sisi yang lain, tingkat kompetisi yang semakin tinggi dan interdependensi ekonomi juga memunculkan tuntutan dari aktor-aktor ekonomi agar pemerintah melakukan inovasi-inovasi baru agar bisa merespon perubahan yang ada dengan kebijakan-kebijakan yang baru, Singkat kata, ekonomi politik internasional menghasilkan tekanan-tekanan yang pada prinsipnya mendorong negara untuk menjalankan kebijakan-kebijakan yang pada taraf tertentu bisa mengatasi persoalan-persoalan ketidakpastian, ketidakstabilan dan resiko-resiko sistemik yang muncul dari interdependensi global (Weiss, op.cit. 2003: 27).

Kapasitas Kebijakan, Institusi Domestik dan Reformasi Kesejahteraan

Dua dimensi globalisasi diatas (*constraining and enabling*) menjadi variabel independen yang bisa menjelaskan derajat perubahan kapasitas kebijakan negara kesejahteraan. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah *indikator- indikator apa yang bisa dipakai untuk menjelaskan perubahan kapasitas tersebut?*

Telah disebutkan di atas bahwa kapasitas kebijakan merujuk pada kemampuan sebuah negara untuk mengalokasikan sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk tujuan –tujuan politik terutama dalam kaitannya dengan penciptaan pertumbuhan ekonomi, kesetaraan dan

'keamanan' sosial. Dalam kasus negara kesejahteraan kemampuan ini akan sangat ditentukan oleh karakter dari elemen-elemen institusional yang dimiliki sebuah negara.

Dalam berbagai studi tentang negara kesejahteraan Norwegia, setidaknya bisa disimpulkan bahwa ada tiga elemen institusional pokok yang menopang berdirinya negara kesejahteraan (lihat Botten et.al, 2003; Geyer, 1998; Christensen, 2003; Einhorn dan Logue; 2004; Eikås dan Selle, 2002, Rommetvedt, 2005; dan Østerud, Engelstad dan Selle, 2005). Elemen institusional tersebut adalah *relasi antara institusi-institusi negara, hubungan negara dan masyarakat serta orientasi kognitif dan normatif para aktor*. Dinamika, atau bahkan stabilitas, kapasitas kebijakan negara kesejahteraan akan sangat dipengaruhi oleh tingkat perubahan dan kejajegan elemen-elemen institusional tersebut ketika bersentuhan dengan dimensi-dimensi globalisasi (baik yang memberdayakan ataupun yang membatasi). Pertanyaan-pertanyaannya barangkali akan menjadi semacam ini: sejauh mana globalisasi mentransformasi relasi negara dan masyarakat? Bagaimana pengaruh globalisasi terhadap relasi kekuasaan dalam lembaga-lembaga negara? Dan bagaimana pula globalisasi mempengaruhi cara pandang serta sikap dari para aktor terhadap sistem negara kesejahteraan?

Barangkali sebelum menjawab lebih jauh tentang tiga pertanyaan tersebut ada baiknya untuk mengargumentasikan secara teoritik mengapa tiga elemen institusional tersebut penting dibahas dalam kaitannya dengan negara kesejahteraan? Mari kita lihat satu per satu.

Yang pertama adalah pola relasi unit-unit negara. Dalam berbagai literatur disebutkan bahwa corak hubungan antara lembaga-lembaga negara akan sangat mempengaruhi kapasitas kebijakan sebuah

negara kesejahteraan. Mengapa? Ini terjadi karena berkembang dan bekerjanya kebijakan akan ditentukan oleh sejauh mana kekuatan dan efektifitas institusi-institusi negara dalam menjalankan fungsi-fungsi politik dan administratifnya. Dengan melakukan analisa terhadap karakter hubungan antara institusi-institusi negara maka kita akan bisa mendapatkan gambaran tentang distribusi kekuasaan di dalam negara; institusi- institusi mana yang memiliki kekuasaan yang kuat dan institusi-institusi mana yang tidak terlalu kuat. Peta distribusi kekuasaan ini akan memberikan narasi tentang bagaimana peran unit-unit negara dalam menjalankan dan menopang sistem kesejahteraan. Selain itu, peta ini juga akan menjelaskan mengapa dalam konteks bekerjanya negara kesejahteraan ada unit negara yang dominan secara politis dan ada unit lain yang sekedar memainkan peran administratif (kalau tidak dikatakan minor).

Pelacakan tentang pola hubungan antara unit-unit negara akan menegaskan pada kita bahwa efektivitas kebijakan kesejahteraan dalam institusi welfare state sangat dipengaruhi oleh dinamika unit-unit negara dalam memainkan fungsi-fungsi politik dan administratifnya. Cara analisis semacam ini akan sangat membantu untuk menjelaskan mengapa berbagai negara memilih untuk mengambil arah dan model sistem kesejahteraan yang berbeda-beda. Pilihan terhadap model negara kesejahteraan, dalam taraf tertentu, sangat ditentukan oleh sejauh mana distribusi kekuasaan dalam elemen-elemen negara baik secara horizontal maupun vertikal.

Elemen institusional kedua yang juga perlu dilihat adalah hubungan antara negara dan masyarakat. Hal ini penting untuk menjelaskan seberapa kuat dukungan dan legitimasi politik dari

masyarakat terhadap desain dan kebijakan kesejahteraan yang dijalankan negara. Dalam studi demokrasi, legitimasi sebuah sistem politik tidak hanya dibangun lewat proses rutin prosedural dimana warga negara memberikan mandat politiknya. Dukungan dan legitimasi publik juga tercermin dari sejauh mana publik memiliki ruang untuk terlibat aktif dalam proses kebijakan sehari-hari.

Di berbagai negara kesejahteraan, terutama di Eropa daratan dan Skandinavia, mekanisme keterlibatan publik dalam sistem kesejahteraan ini terwujud dalam institusi yang disebut sebagai korporatisme demokratis (*democratic corporatism*) dimana formulasi dan implementasi kebijakan kesejahteraan dijalankan lewat mekanisme konsultasi dan kerjasama antara negara dan organisasi-organisasi sosial (yang diwakili oleh organisasi payung). Mekanisme korporatisme ini dipandang sebagai bentuk demokrasi populis di luar mekanisme perwakilan (lihat Armingeon, 2004).

Elemen institusional ini menjadi penting untuk dibahas dalam kajian negara kesejahteraan karena menjadi salah satu pilar penopang sistem kesejahteraan. Dalam konteks globalisasi neoliberal, banyak ahli yang memperkirakan bahwa sistem korporatisme ini akan semakin melemah karena organisasi-organisasi kepentingan makin plural dan tidak lagi terorganisir dalam satu organisasi payung (lihat perdebatan ini dalam Adam, 2002). Menjadi menarik untuk dikaji apakah memang globalisasi berakibat pelemahan pilar sistem kesejahteraan ini; yang ujung-ujungnya akan berakibat pada pelemahan kapasitas kebijakan negara kesejahteraan.

Elemen institusional yang ketiga adalah orientasi kognitif dan normatif dari para pelaku dalam negara kesejahteraan. Elemen ini juga

relevan didiskusikan dalam kajian tentang negara kesejahteraan karena pada dasarnya desain dan sistem kesejahteraan sangat tergantung pada bagaimana aktor-aktor yang ada mengidentifikasi dirinya serta bagaimana mereka memproyeksikan masyarakat yang ideal. Ini menegaskan kembali relevansi teori institusionalisme bahwa norma dan ide memberi identitas dan makna kepada para aktor serta memandu perilaku mereka (lihat March and Olsen, 2003). Norma dan ide yang berkembang menjadi dasar untuk memahami ulang tujuan negara kesejahteraan.

Aspek kognitif dan normatif ini memainkan peran signifikan dalam sistem kesejahteraan karena ia memberikan referensi kepada para aktor tentang kebijakan seperti apa yang dibutuhkan, siapa yang menjalankan dan bagaimana kebijakan itu bisa bekerja. Dalam konteks kapasitas kebijakan, norma dan ide memberi batasan sekaligus memberdayakan para pembuat kebijakan serta publik secara luas untuk memformulasi dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan kesejahteraan yang dibutuhkan publik. Dengan begitu, pergeseran orientasi normatif dan kognitif-- pada baik yang didorong faktor internal ataupun eksternal--hampir bisa dipastikan memberi pengaruh signifikan pada kapasitas negara kesejahteraan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah diletakkannya.

Berbagai riset telah menunjukkan bahwa kapasitas kebijakan negara kesejahteraan di era globalisasi ini akan sangat bergantung pada kekuatan dan kelenturan institusi-institusi domestik. Dalam konteks ini institusi domestik merujuk pada tiga elemen institusional diatas. Elemen-elemen institusional inilah yang pada gilirannya akan memediasi tekanan-tekanan globalisasi terhadap negara kesejahteraan,

baik yang bersifat ideologis/kultural maupun struktural. Dengan kata lain, pembaruan negara kesejahteraan di era globalisasi tidak akan pernah bisa dilepaskan dari konteks institusionalnya. *Setting* institusional negara kesejahteraan mempengaruhi gaya, isi serta skala inisiatif-inisiatif pembaharuan (Pierson, 2001: 9).

Dalam artikelnya mengenai respons negara kesejahteraan di Inggris dan Norwegia terhadap globalisasi, Robert Geyer (1998) menyatakan bahwa analisis mengenai hubungan antara globalisasi dan negara kesejahteraan seringkali kompleks. Ia berpendapat bahwa perbedaan respon kebijakan kesejahteraan di Inggris dan di Norwegia terhadap globalisasi dan integrasi ekonomi Eropa sangat dipengaruhi oleh perkembangan-perkembangan historis dan konteks kekuatan demokrasi sosial di level nasional. Dia juga berargumen bahwa semakin meningkatnya batasan-batasan struktural di level internasional di dua negara ini tidak menjadi faktor utama yang menentukan kebijakan-kebijakan pemerintah nasional. Dalam kasus Norwegia dan Inggris, dia menunjukkan bahwa memang faktor-faktor internasional tidak bisa diabaikan begitu saja. Yang harus dipahami adalah bahwa tekanan-tekanan globalisasi tidak menjadi kekuatan yang sifatnya hegemonik. Globalisasi akan bekerja secara maksimal dan mendapatkan kekuasaannya hanya ketika ia berimpitan dengan kekuatan-kekuatan politik di tingkat nasional (Geyer, op.cit., 1998: 96).

Dalam kasus Inggris ia menemukan bahwa model negara kesejahteraan yang liberal serta kecenderungan kekuatan Demokrasi Sosial, yang direpresentasikan oleh *The Labour Party*, yang cukup terbuka terhadap gagasan-gagasan integrasi ekonomi global telah

menjadikan efek globalisasi dan integrasi ekonomi Eropa begitu terasa di Inggris. Sebaliknya, negara kesejahteraan Norwegia yang berbasis pada model universal/demokrasi sosial dengan basis kekuatan demokrasi sosial, yang direpresentasikan oleh Partai Pekerja (*Det Norske Arbeiderpartiet*), yang cukup resisten terhadap integrasi ekonomi global dan Eropa menjadikan efek globalisasi yang constraining di Norwegia cenderung minor.

Artikel Geyer tersebut merefleksikan perhatian ilmuwan-ilmuwan sosial dan politik tentang arti penting institusi domestik. Dia mencoba membantah teori klasik tentang efek konvergen globalisasi pada negara kesejahteraan. Teori konvergen melihat negara kesejahteraan akan merespon tekanan globalisasi secara seragam. Pemerintah akan mengikuti model neo liberal karena pilihan terhadap model ini dianggap sebagai satu-satunya cara untuk memaksimalkan kepentingan mereka dalam menghadapi tekanan-tekanan globalisasi. Riset Geyer telah memberikan sumbangan pemahaman bahwa institusi domestik telah mendorong negara kesejahteraan untuk berkembang dengan jalan yang berbeda; terutama saat kekuatan internasional berinteraksi dengan konteks nasional yang berbeda-beda (lihat Geyer, op.cit. 1998: 97).

Perhatian terhadap urgensi institusi domestik juga bisa ditemukan dalam kajian Linda Weiss dan kawan-kawan (Weiss, et.al., 2003). Dengan meminjam frase Skocpol (Skocpol, Evans, Rueschemeyer, 1985), "*Bringing the State Back In*", Weiss dkk menyatakan bahwa karya mereka sebagai merupakan usaha untuk membawa kembali institusi domestik dalam kajian globalisasi: "*Bringing Domestic Institutions Back In*". Para kontributor percaya bahwa tidak ada penjelasan tunggal tentang efek terbukanya ekonomi dan politik internasional.

Ini terjadi karena efek tersebut akan selalu di mediasi oleh institusi domestik. Dinamika dalam institusi domestik inilah yang kemudian akan menentukan jalan yang dipilih oleh otoritas nasional dalam menghadapi tantangan keterbukaan (Weiss, *op.cit.* 2003: 4).

Meningkatnya kajian tentang pentingnya institusi-institusi domestik mendorong banyak ahli untuk meneliti banyak kasus, terutama bagaimana negara kesejahteraan menghadapi integrasi internasional. Akan tetapi, beberapa ahli mengingatkan agar para peneliti tidak terjebak dalam satu cara pandang saja. Seperti yang dikemukakan Beyeler (2003: 158), diperlukan upaya-upaya baru untuk menganalisa ketegangan antara faktor internal dan eksternal. Menurutnya, studi tentang efek perkembangan global terhadap kebijakan domestik tidak bisa semata-mata dilihat sebagai reaksi fungsional terhadap perubahan lingkungan, dimana reaksi itu akan menuju ke model kebijakan domestik yang seragam di berbagai negara (konvergen). Namun, ia juga menegaskan agar peneliti tidak terjebak dalam logika kaku dimana faktor-faktor politik domestik dan alur kesejarahan akan sepenuhnya menentukan bentuk respon kebijakan sebuah negara karena dalam kenyataannya transformasi global ternyata juga memiliki dampak yang tidak kecil. Fokus kajian hendaknya difokuskan pada proses mediasi dan penafsiran ulang transformasi global yang dilakukan oleh institusi- institusi domestik.

Jika institusi domestik memang memegang peran penting dalam memediasi dan menafsirkan tekanan- tekanan globalisasi, maka kemudian muncul pertanyaan: bagaimana caranya? Duane Swank menjawab dengan memberikan tiga alasan pentingnya institusi domestik (lihat Swank, 2001: 206). *Pertama*, institusi nasional bisa

memberi peluang bagi munculnya penolakan terhadap perubahan kebijakan yang tidak diinginkan; terutama bagi orang-orang yang secara ideologis menentang pendekatan umum neoliberal. Bagi orang-orang yang dirugikan oleh perubahan kebijakan sosial, institusi juga menyediakan atau bisa memberi peluang-peluang untuk mencari kebijakan kompensatoris lain. Namun, sebaliknya, institusi nasional juga bisa membatasi kemungkinan munculnya penolakan terhadap kebijakan yang pro globalisasi.

Kedua, institusi nasional bisa memberi energi politik yang kuat bagi kelompok-kelompok yang terkena efek globalisasi. Institusi nasional juga bisa mempengaruhi kekuatan relatif dari konstituen dan koalisi tradisional pendukung sistem negara kesejahteraan. Pada saat yang sama, ada juga kemungkinan bahwa institusi nasional malah justru melemahkan kekuatan politik kelompok-kelompok yang terkena efek globalisasi. Institusi nasional bahkan bisa melemahkan konstituen dan koalisi tradisional pendukung sistem negara kesejahteraan tatkala globalisasi hadir.

Ketiga, institusi politik bisa memfasilitasi berkembangnya (atau sebaliknya justru menghalangi) konstelasi nilai-nilai tertentu yang menjadi basis perubahan kebijakan kesejahteraan sosial. Ada institusi yang memelihara kerjasama dan konsensus sekaligus mendukung negara kesejahteraan dan pentingnya campur tangan negara. Sementara ada juga institusi-institusi lain cenderung mempromosikan nilai kompetisi, konflik serta orientasi-orientasi pro pasar.

Dengan mempertimbangkan alasan-alasan tersebut kita dapat mempelajari apakah globalisasi *memperlemah*, *memperkuat* atau *mengubah* kapasitas kebijakan dari sebuah negara kesejahteraan.

Dari situ bisa dilihat bahwa karakter- karakter institusi domestik yang berbeda-beda akan merespon globalisasi secara berbeda pula. Implikasinya, pembaharuan sistem kesejahteraan pun juga akan bergerak berbeda.

Dalam risetnya di berbagai negara, Swank (2001) mencoba menguji sejauh mana pengaruh integrasi global terhadap pengurangan kesejahteraan (*welfare retrenchment*) di negara-negara demokratis. Secara umum, menurut Swank, teori-teori globalis cenderung percaya bahwa globalisasi mempengaruhi negara-negara demokratis untuk mengurangi anggaran kesejahteraan. Dia memang menemukan bahwa pengurangan terjadi pada era globalisasi. Akan tetapi, tingkat pengurangan kesejahteraan tertinggi paling mungkin terjadi pada rezim kesejahteraan liberal-- yang dicirikan dengan sistem representasi kepentingan yang plural, model pasar tidak terkoordinasi (peran negara minimal), serta program-programnya yang bersifat *means-tested*. Sedangkan di negara sosial demokrat dan negara kesejahteraan korporatis-- yang dicirikan dengan perwakilan kepentingan korporatis yang kuat dan program-program kesejahteraan universal-- pengurangan terjadi dengan derajat yang lebih rendah (lihat Swank, 2003: 69).

Pada model negara kesejahteraan liberal dengan sistem pasar tidak terkoordinasi, globalisasi mempunyai pengaruh lebih besar karena struktur institusional domestiknya sangat kondusif bagi bekerjanya elemen-elemen globalisasi neoliberal. Salah satu alasannya, menurut Swank, adalah karena struktur institusional negara kesejahteraan liberal tidak cukup memberikan energi dan ruang politik bagi para pendukung skema kesejahteraan untuk melindungi kepentingannya. Di dalam negara yang menganut model ini kelompok-kelompok kepentingan

pendukung kesejahteraan lemah dan tidak memiliki kekuatan yang diperlukan untuk mempengaruhi para pembuat keputusan agar tetap mempertahankan kebijakan kesejahteraan (Swank, 2002: 36).

Analisa Swank ini sejalan dengan pendapat Pierson (2004) yang berargumen bahwa pengurangan kesejahteraan akan terjadi ketika kelompok kepentingan pendukung kesejahteraan lemah atau bila pemerintah menemukan cara untuk mencegah mobilisasi pendukung-pendukung kelompok kepentingan tersebut (Pierson, 1994: 6). Alhasil, di negara-negara kesejahteraan liberal, perubahan ke arah pengurangan skema kesejahteraan sosial yang lebih pro pasar menjadi sangat memungkinkan. Di negara kesejahteraan liberal, pengurangan kesejahteraan sangat terkait erat dan dipengaruhi secara kuat oleh fenomena globalisasi. (Swank, *ibid.*, 2003: 69).

Berbeda dengan rezim di liberal, pengurangan negara-negara kesejahteraan yang bercorak korporatis dan sosial demokrat terjadi dalam taraf yang tidak terlalu signifikan dan dianggap tidak terlalu banyak terkait dengan fenomena internasionalisasi. Menurut Swank, ini terjadi karena institusi-institusi politik pada negara kesejahteraan sosial demokrat dan korporatis cenderung secara sistematis pro pada skema kesejahteraan. Berkebalikan dengan rezim liberal, institusi-institusi nasional dan kelompok-kelompok kepentingan sektoral pada rezim sosial demokrat dan korporatis punya kecenderungan untuk memberi dukungan yang kuat pada kepentingan, tindakan dan kapasitas kesejahteraan (Swank, *op.cit.*, 2003: 79). Pada dua rezim tersebut, struktur institusional domestik mampu menciptakan benteng bagi terjadinya kebijakan pengurangan kesejahteraan sosial. Dalam rezim seperti ini, struktur-struktur institusional negara kesejahteraan

telah menciptakan, dalam istilah Pierson (1994), “konstituen mereka sendiri” serta kelompok kepentingan yang kuat dan mapan.

Menurut Pierson (ibid.:17), para pendukung pro kesejahteraan bisa menghambat terjadinya reformasi negara kesejahteraan yang diorientasikan pada pengurangan anggaran kesejahteraan. Ini terjadi karena mereka memiliki *policy feedback* yang kuat. Umpan balik ini muncul karena struktur institusional yang ada menciptakan sumber daya dan insentif yang mempengaruhi bentuk serta aktivitas kelompok-kelompok sosial. Selain itu umpan balik yang kuat ini muncul karena kebijakan-kebijakan yang ada telah mempengaruhi proses-proses pembelajaran sosial antara aktor-aktor politik utama (lihat Pierson, 1994: 40). Pada banyak kasus, *feedback* ini menciptakan koalisi politik yang kuat dari para pendukung program kesejahteraan; yang kemudian secara efektif berupaya melindungi sistem yang telah ada. (lihat Pierson, op.cit. 1994: 39-50).

Policy feedback bisa menjadi kuat karena roh negara kesejahteraan telah melekat pada kehidupan sehari-hari warga negaranya. Negara kesejahteraan telah menyediakan rasa aman bagi sebagian besar warga negaranya dan telah membentuk struktur-struktur peluang bagi individu dan keluarga, yang berefek pada pasar tenaga kerja, hubungan sosial dan juga aliansi politis (Scarborough, 2000: 249). *Policy feedback* dari periode sebelumnya, mengkerangkai pembuatan kebijakan saat ini dan mempengaruhi prospek-prospek pelaksanaan strategi ke depan. Ini juga menegaskan apa yang sudah dibahas di atas bahwa sel institusi dibentuk--melalui perjuangan yang kompleks dan melalui tawar-menawar antara kelompok-kelompok terorganisir--maka institusi itu akan mempunyai efek berkesinambungan pada

tahapan-tahapan pengambilan keputusan dan pembentukan institusi di masa berikutnya (Campbell, op.cit. 2004: 25).

Ide Pierson tentang *policy feedback* bermanfaat untuk menjelaskan bagaimana institusi domestik mengkonversi tekanan globalisasi menjadi energi yang menguatkan sistem negara kesejahteraan. Fenomena *policy feedback* ini menegaskan adanya interdependensi negara dan masyarakat yang terjadi melalui interaksi politik. Pada satu sisi, negara memerlukan kerjasama dari organisasi-organisasi dan kelompok-kelompok kepentingan untuk membantu proses transformasi ekonomi. Pelibatan ini menjadi penting karena akan meningkatkan dukungan politis dan legitimasi terhadap kebijakan-kebijakan sosial dan ekonomi. Di sisi lain, mekanisme ini juga menguntungkan bagi kelompok-kelompok kepentingan yang ada karena menyediakan ruang politis bagi mereka.

Tatkala globalisasi menghadirkan ancaman-ancaman dan ketidakpastian baru bagi aktor-aktor domestik, ruang politik ini dimanfaatkan oleh organisasi-organisasi sosial yang ada. *Pertama*, ruang ini dipakai untuk mendorong munculnya tekanan-tekanan politik pada negara agar tetap mempertahankan dan meningkatkan sistem perlindungan sosial. *Kedua*, arena ini juga dimanfaatkan untuk memberi tekanan-tekanan ekonomi agar negara mampu berinovasi dalam sistem ekonomi global yang semakin kompetitif. Adanya *policy feedback* telah menjadi faktor pendorong yang menekan negara secara politis untuk meningkatkan ekonomi nasional tanpa mengorbankan perlindungan sosial.

Bagi para pendukung pendekatan institusi domestik, globalisasi memang memiliki efek positif bagi penguatan dan pelestarian

negara kesejahteraan; selain juga membawa efek-efek yang tidak menguntungkan. Sejalan dengan gagasan Pierson tentang *policy feedback*, Weiss (op.cit. 2003:15-19) menunjukkan beberapa alasan tentang efek globalisasi yang memberdayakan ini. *Pertama*, pergerakan pasar dunia makin liberal cenderung meningkatkan pasar rasa tidak aman diantara segmen-segmen masyarakat. Implikasinya, muncul tuntutan yang kuat dari masyarakat akan perlindungan sosial. *Kedua*, pergerakan pasar dunia yang semakin kompetitif memaksa pelaku-pelaku bisnis untuk terus-menerus berinovasi serta meningkatkan kapasitas industri dan kompetensi pekerja-pekerjanya. Karena adanya keyakinan bahwa pelaku bisnis di level nasional tersebut akan bisa membantu pembangunan ekonomi negara, maka pemerintah lantas dituntut untuk memberikan insentif-insentif terhadap pelaku-pelaku bisnis-- yang diharapkan bisa mendorong perkembangan modal--ketimbang mempertahankan tingkat pajak yang tinggi. *Ketiga*, meningkatnya tekanan-tekanan pasar global yang semakin kompetitif disadari akan bisa mengancam stabilitas sektor-sektor utama dalam ekonomi nasional. Dalam situasi semacam ini pemerintah didesak untuk membuat respon kebijakan serta membentuk model pengaturan ekonomi yang baru. Intinya, pemerintah dituntut untuk melakukan restrukturisasi yang sesuai dengan perkembangan ekonomi global sehingga akan membawa efek positif bagi ekonomi nasional.

Dalam studinya tentang Australia di era globalisasi, Tom Conley (2002) juga menekankan kembali adanya energi globalisasi yang bisa mendorong penguatan kapasitas kebijakan negara. Sejalan dengan Weiss, dia percaya bahwa globalisasi tidak hanya menciptakan hambatan-hambatan baru bagi pemerintah nasional. Dia juga melihat

globalisasi ternyata telah membawa peluang-peluang ideologis yang berharga untuk meningkatkan kapasitas kebijakan sebuah negara.

Menurut dia:

“... globalisasi bukanlah sekedar variabel eksternal yang dapat diukur secara empiris dan harus direspon oleh politik domestik. Globalisasi juga merupakan konstruksi yang semakin dominan, sebuah ideologi, yang menyediakan dukungan untuk merestrukturisasi keseimbangan antara politik dan ekonomi. Kalau globalisasi ekonomi sebagai fenomena “material” dianggap menghambat kapasitas kebijakan, maka globalisasi sebagai konstruksi “ideologis” justru menyediakan peluang- peluang serta dukungan untuk perubahan kebijakan fundamental” (Conley, 2002: 398).

Karya Conley ini menunjukkan bahwa faktor-faktor lunak (*soft factors*)--seperti paradigma, ide, norma, nilai dan ideologi-- juga penting untuk dipertimbangkan dalam kajian tentang kapasitas kebijakan. Baginya, globalisasi dianggap telah membawa ide-ide baru yang bisa diadaptasi oleh aktor-aktor domestik tentang bagaimana mengelola kebijakan dan tata pemerintahan yang baik di jaman ekonomi yang semakin terbuka. Gagasan seperti ini juga menemukan justifikasinya dalam teori institusional. Menurut teori ini, seperti yang ditulis oleh John Meyer, negara bangsa akan selalu mencoba mengadaptasi model kultural yang berkembang di dunia karena model itu mendefinisikan dan melegitimasi agenda-agenda aksi lokal serta membentuk struktur-struktur dan kebijakan-kebijakan negara bangsa dan aktor-aktor lainnya (lihat Meyer, et.al., 1997: 145). Ide, norma, nilai, paradigma atau ideologi baru tersebut sangat mungkin menjadi

acuan bagi negara dan masyarakat untuk berpikir dan mengkerangkai kembali arah ekonomi dan politiknya di era globalisasi.

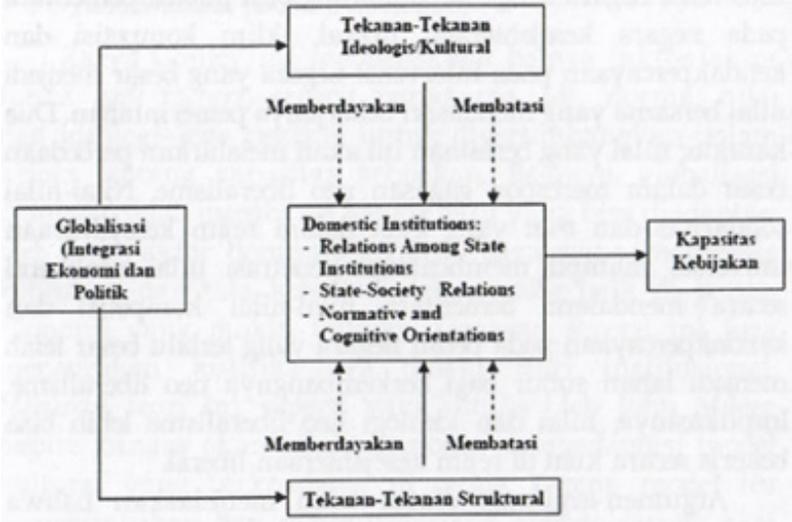
Meskipun arus globalisasi juga membawa faktor-faktor lunak yang bisa bermanfaat bagi penguatan kapasitas kebijakan negara kesejahteraan, namun bentuk responnya akan sangat tergantung pada struktur institusional yang ada. Ini terjadi karena struktur negara kesejahteraan memiliki orientasi normatif dan kapasitas organisasional yang berbeda-beda.

Hal ini bisa dilihat pada dua rezim besar negara kesejahteraan, yaitu rezim liberal dan universal dalam merespon globalisasi neoliberal. Menurut Rothstein (Rothstein dikutip Swank, 2002: 55) pada negara kesejahteraan universal nilai-nilai solidaritas, *trust* dan kepercayaan dalam pentingnya intervensi negara sangatlah didukung oleh publik. Sementara pada negara kesejahteraan liberal, iklim kompetisi dan ketidakpercayaan pada intervensi negara yang besar menjadi nilai bersama yang mendasari bekerjanya pemerintahan. Dua karakter nilai yang berlainan ini akan melahirkan perbedaan besar dalam merespon gagasan neoliberalisme. Nilai-nilai solidaritas dan *trust* yang kuat dalam rezim kesejahteraan universal mampu membentengi penetrasi nilai neoliberal secara mendalam. Sementara nilai-nilai kompetisi dan ketidakpercayaan pada peran negara yang terlalu besar telah menjadi lahan subur bagi berkembangnya neo liberalisme. Implikasinya, nilai dan ideologi neoliberalisme lebih bisa bekerja secara kuat di rezim kesejahteraan liberal.

Argumen-argumen di atas telah menjelaskan bahwa globalisasi memungkinkan pembuat kebijakan untuk meningkatkan proteksi dan inovasi sosial sejauh difasilitasi oleh institusi domestik. Akan tetapi,

dalam studi ini saya tidak ingin mengatakan bahwa institusi-institusi domestik negara kesejahteraan tidak merespon tekanan-tekanan lingkungan di luar mereka. Institusi-institusi tersebut bisa berubah dan merespon lingkungan mereka. Namun derajat perubahannya akan sangat tergantung pada karakter norma-norma dan nilai-nilai yang melandasinya serta alur kesejarahan dari institusi-institusi tersebut.

Sebagai pembuka diskusi tentang perubahan kapasitas kebijakan dalam negara kesejahteraan Norwegia, saya akan menggunakan alur berpikir yang saya modifikasi dari model analitis Weiss (2003) tentang analisa efek globalisasi terhadap kapasitas kebijakan.



Gambar 1. Model Analisis Tentang Efek Globalisasi Terhadap Kapasitas Kebijakan Negara Kesejahteraan Norwegia (Modifikasi dari Weiss, 2003)

BAB 3

THE GLOBALIZED NORWAY

Bab ini mengulas tentang meningkatnya pengaruh globalisasi pada area ekonomi dan politik di Norwegia. Di sini akan ditunjukkan bahwa tekanan-tekanan terhadap negara kesejahteraan Norwegia tidak hanya muncul dari dinamika internal (seperti perubahan demografi), tetapi juga diperparah dengan tekanan eksternal, yaitu globalisasi. Tantangan baru tersebut terlihat sejak pertengahan tahun 1980-an saat Norwegia mengenakan kebijakan-kebijakan yang berorientasi pasar seperti privatisasi, deregulasi dan reformasi neoliberal lainnya pada administrasi publik; yang kemudian diikuti dengan integrasi ekonomi dan politik dengan Eropa. Pentingnya menjelaskan globalisasi terletak pada asumsi bahwa integrasi ekonomi dan politik telah mentransformasi ideologi dan struktur institusi domestik; terutama pada hubungan kuasa serta orientasi-orientasi normatif dan kognitif.

Integrasi Ekonomi

Negara kesejahteraan Norwegia kontemporer, terutama pada tahun 1980-an dan 1990-an, menghadapi tantangan-tantangan baru. Tantangan tersebut berkaitan dengan globalisasi ekonomi dan

agenda neoliberal seperti privatisasi, deregulasi dan pembentukan pasar tunggal serta integrasi global. Dalam perspektif ekonomi yang umum berkembang, integrasi pasar global dipercaya akan mendukung pertumbuhan ekonomi nasional. Integrasi juga dipercaya akan merubah peran negara dalam urusan-urusan ekonomi yang pada gilirannya akan berperan penting terhadap pergeseran kebijakan-kebijakan kesejahteraan. Bagi beberapa pengamat (contoh: Shin, 2000), kebijakan-kebijakan ekonomi dan sosial sebenarnya adalah dua sisi dari sekeping mata uang. Fokus pada satu kebijakan akan membawa implikasi keluaran (*outcomes*) dari kebijakan yang lain. Konsekuensinya, menjadi sangat penting mengetahui perubahan kebijakan ekonomi (terkait dengan derajat integrasi ekonomi) sebuah negara untuk melihat perubahan kebijakan-kebijakan sosial dan kesejahteraannya.

Dalam tingkatan yang berbeda-beda, sebagian besar ekonomi nasional dianggap telah mengalami integrasi ekonomi yang ditandai dengan menguatnya jejaring (*network*) dan interdependensi di tingkat internasional. Weiss (op.cit., 2003: 12), misalnya, mengatakan bahwa meskipun hambatan-hambatan terhadap integrasi ekonomi dalam kebijakan pemerintah nasional seringkali dilebih-lebihkan, tidak bisa dipungkiri bahwa interdependensi ekonomi telah berkembang secara signifikan selama empat dekade terakhir.

Lalu bagaimana cara kita mengukur integrasi ekonomi pada level nasional? Paling tidak ada 3 ukuran untuk mengetahui level integrasi ekonomi sebuah negara. Yaitu total volume perdagangan, investasi langsung modal asing (*Foreign Direct Investment*) dan keterbukaan finansial (*financial openness*) (Svensson, 2002: 199). Dengan

menggunakan tiga indikator diatas, saya akan menunjukkan bahwa Norwegia sekarang lebih terintegrasi dengan ekonomi global.

Indikator pertama adalah investasi langsung modal asing (FDI). FDI dipahami sebagai pergerakan modal lintas batas negara dengan cara memberi hak pada investor untuk mengontrol aset yang dimiliki perusahaan di sebuah negara. Sebuah investasi bisa disebut FDI bila investasi tersebut memiliki kontrol 10% atau lebih saham sebuah perusahaan. Di Norwegia, dari sejarahnya FDI telah menjadi salah satu elemen penting perkembangan ekonomi. Terutama sejak dimulainya industrialisasi pada tahun 1890-an yang kemudian menguat di sektor industri-industri energi. FDI menjadi makin meningkat signifikan manakala Norwegia mulai memproduksi minyak (Tranøy and Østerud, 2001: 337).

Bahkan FDI telah menjadi salah satu elemen pokok dalam perekonomian Norwegia sejak tahun 1980-an sampai akhir 1990-an ketika FDI yang masuk maupun keluar meningkat secara tajam. Pada tahun 1980-an *inflow* FDI dilaporkan sekitar 114% dari total Gross National Product (GNP/Produksi Nasional Bruto), sedangkan *outflow* sekitar 1,0%. Meskipun pada tahun 1990, persentase *inflow* turun menjadi 10,8% sedangkan *outflow* 4% namun terjadi peningkatan secara signifikan pada tahun 1997 dimana *inflow* FDI mencapai 13,5% dan *outflow* 19,9% dari total GNP (Tranøy and Østerud (eds.), 2001: 337).

Angka-angka tersebut menunjukkan bahwa ekonomi Norwegia cenderung lebih terbuka terhadap perpindahan modal bergerak yang lintas batas negara; yang mungkin akan terus meningkat di tahun-tahun selanjutnya. Dengan menggunakan asumsi Garrett dan Mitchell, peningkatan FDI ini menggambarkan makin bergantungnya

Norwegia terhadap modal dalam mendorong pendapatan nasional. Kata mereka: “...*the increasing foreign direct investment is associated with heavier reliance on capital and less reliance on labour for raising revenues to fund government spending*”, (Garrett dan Mitchell, 1999: 4).

Tabel 1. FDI di Norwegia Periode akhir 1988 sampai akhir 2003 Berdasarkan Sebaran Geografis. Angka dalam Miliar NOK (Norwegian Kroner)

	1988	1991	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003
TOTAL	56.9	94.8	94.5	110.1	135.3	194.7	267.8	294.4	298.0	327.1
1. EU Countries	23.3	52.1	46.2	56.1	72.0	132.7	206.5	225.3	220.4	246.6
Denmark	1.4	2.3	3.1	5.5	6.5	9.3	30.7	34.3	28.9	43.4
UK	1.7	5.1	4.0	13.3	9.0	17.3	24.8	24.8	30.1	29.5
Germany	1.5	4.2	3.7	4.1	4.8	5.6	6.3	6.4	5.7	6.0
Netherlands	2.9	5.0	6.0	5.1	9.2	49.0	53.5	52.1	47.5	55.0
Sweden	7.7	19.5	17.0	14.6	19.7	25.7	43.7	55.1	52.1	74.0
Finland	0.5	2.8	2.6	2.4	4.7	6.9	30.1	29.1	28.1	8.1
France	6.8	10.9	7.7	8.0	11.2	11.6	11.4	14.5	20.4	18.6

	1988	1991	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003
Other EU Countries	0.8	2.3	2.1	3.1	6.9	7.3	6.0	10.0	7.6	12.0
2. Switzerland	2.7	9.2	12.3	9.9	6.3	6.7	5.1	9.6	12.4	11.3
3. USA	30.7	24.5	23.3	27.9	42.4	45.0	32.4	28.2	34.6	33.3
4. Japan	0.1	3.9	4.9	4.8	4.7	3.5	4.2	4.0	3.4	2.6
5. Other Countries	0.1	5.1	7.8	11.4	9.9	6.8	19.6	27.3	27.2	33.3
OECD Countries	56.4	89.8	86.9	98.9	125.5	189.0	249.0	269.2	272.8	293.7

Source: www.norges-bank.no

Kalau didasarkan pada distribusi geografis, maka terlihat bahwa investasi langsung asing di Norwegia masih didominasi modal dari negara-negara Uni Eropa dan Amerika Serikat. Ini menggambarkan hubungan ekonomi yang kuat antara Norwegia dengan dua raksasa ekonomi tersebut. Ini sekaligus menekankan pentingnya dua ekonomi tersebut bagi Norwegia karena mereka sejak lama merupakan partner utama dalam perdagangan.

Pentingnya peran FDI dalam perekonomian di Norwegia juga ditunjukkan dengan meningkatnya persentase lapangan kerja yang terkait dengan kontrol asing. Pada tahun 2001, persentasenya

mencapai sekitar 23,13% dari total pekerjaan. Dibandingkan pada tahun 1996 yang hanya 14,31% dari total lapangan kerja di Norwegia, maka pertambahan ini terlihat cukup signifikan. Ini berarti mulai tahun 1996 sampai 2001 jumlah lapangan pekerjaan yang terafiliasi dengan FDI meningkat sekitar 62%.

Tabel 2. Persentase Lapangan Kerja yang Terkait Kontrol Modal Asing (% dari Total Lapangan Kerja di Norwegia)

Year	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Percentage	14,31	14,23	17,42	19,92	21,44	23,13

Source: OECD Fact Book, 2005 hal. 73

Bila diukur dengan volume total perdagangan, maka akan bisa dilihat juga bahwa ekonomi Norwegia meningkat secara signifikan. Indikator ini sebenarnya sudah lama digunakan untuk mengukur internasionalisasi banyak negara, seperti yang dilakukan oleh OECD. Menurut Garret dan Mitchell (1999, *ibid.*), secara umum memang ekonomi negara-negara OECD yang terintegrasi dengan pasar internasional telah mengalami kenaikan secara konsisten dan menyolok sejak tahun 1960. Volume perdagangan yang terus tumbuh di Norwegia sebenarnya bukanlah hal yang baru dan mengejutkan, karena fenomena ini adalah tren global yang semakin mengikuti keterbukaan dan interdependensi. Kenaikan volume ini juga terjadi di negara-negara Skandinavia lain. Seperti yang dikemukakan Einhorn dan Logue, sejak 40 tahun terakhir, ketergantungan Skandinavia pada perdagangan internasional meningkat lebih dari 50% (Einhorn and

Logue, 2003: 172). Jadi tidak mengejutkan bila volume perdagangan Norwegia juga meningkat.

Tabel 3. Total Ekspor dan Impor Norway 1994-2001
(Dalam Juta NOK)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total Export	333,197	353,426	414,482	460,864	427,081	486,232	686,473	698,876
Total Import	279,183	297,654	327,051	368,701	405,617	393,755	439,963	441,869
Total Trade	612,380	651,116	741,533	829,565	832,698	879,987	1,126,436	1,140,745

Source: Statistical Yearbook of Norway 2004

Menurut Claes dan Fossum, ekonomi Norwegia sejak lama sangat bergantung pada sumber ekspor yang terbatas, seperti kayu dan ikan yang merupakan komoditi ekspor utama pada awal abad 20-an. Ini berbeda dengan era akhir abad 20 sampai sekarang yang didominasi oleh minyak. Kalau melihat dari karakter komoditas yang bisa diekspor ini, maka sebenarnya tak mengherankan kalau kepentingan-kepentingan komersial Norwegia selalu berorientasi eksternal (Claes and Fossum, 2002: 1). Akibatnya, ekonomi Norwegia menjadi lebih terbuka dan berorientasi pasar.

Bila kita berbicara tentang ekonomi Norwegia kontemporer, kita tak akan bisa mengesampingkan peran sektor perminyakan.

Perdagangan minyak, baik di bidang barang maupun jasa, masihlah dominan. Dengan masa operasi lebih dari 30 tahun, bisnis sektor perminyakan telah menghasilkan lebih dari 4.000 milyar NOK (Kementerian Petroleum dan Energi, 2005: 6).

Tabel 4. Ekspor Sektor Perminyakan Dalam Juta NOK

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total Export Norway	460,864	427,081	486,232	686,473	698,876	624,385	646,702	736,845
Total Export of Goods and Services in Petroleum Sector	170,151	121,301	167,730	313,691	310,886	281,436	295,317	347,953
Crude oil and natural gas	163,674	118,303	159,228	306,624	301,613	273,915	287,642	337,310
Oil drilling rigs and modules	231	66	46	513	75	76	355	500
Oil platform, second hand	3,587	565	4,715	67	3,164	573	117	117

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Other direct export in relation to oil activities	106	62	231	167	138	115	172	111
Oil activities various services	463	583	438	844	875	523	951	950
Oil drilling	2,090	1,722	3,072	5,476	5,021	6,234	6,080	8,905
Export in Petroleum Sector as Percentage of Total Export	36,9	28,4	34,5	45,7	44,5	45,1	45,7	47,2

Source: Statistical Yearbook of Norway 2002, 2004 and 2005

Angka-angka tersebut menunjukkan bahwa perdagangan Norwegia masih bertumpu pada sektor perminyakan, yang seperti disebut di atas memiliki karakter orientasi eksternal. Dinamika perdagangan sektor tersebut sangat dipengaruhi oleh fluktuasi harga minyak di pasaran dunia. Walaupun sektor perminyakan sempat mengalami penurunan pada tahun 1998, akan tetapi data diatas menunjukkan makin pentingnya sektor tersebut karena adanya rata-rata peningkatan

persentase ekspor selama tahun 1997-2001. Kontribusi sektor perminyakan pada pendapatan negara bisa diperlihatkan dari data berikut. Tahun 1981 sektor perminyakan menyumbang sekitar 14% dari total pendapatan negara, meningkat pada awal 1990-an menjadi sekitar 30%, tahun 2001 berkisar 21% dan pada tahun 2004 mencapai 28%, (Statistics Norway and Ministry of Petroleum and Energy, 2005).

Indikator ketiga yang dipakai untuk mengukur integrasi ekonomi adalah keterbukaan finansial. Pada dua dekade terakhir volume transaksi di pasar finansial global telah meningkat secara dramatis. Dihitung dari tahun 1983 sampai 1998 volume perdagangan di pasar finansial meningkat sampai 40 kali lipat (Mundaca dan Strand, dalam Østerud dan Tranøy (ed.), 2001: 271). Menurut Mundaca dan Strand hal ini disebabkan karena deregulasi pasar finansial yang terjadi pada tahun 70-an dan awal 80-an, bersamaan dengan perkembangan pasar terbuka dan tipe-tipe instrumen pasar lain (Mundaca dan Strand, *ibid.*)

Tabel 5. Keuntungan Dari Pasar Mata Uang Yang Tercatat Di Negara- negara Skandinavia (Tahun Dipilih). Rata-rata Harian Di Bulan April (Dalam Miliar Dollar As) Serta Persentase Dari Total Keuntungan Pasar Mata Uang Dunia.

	1989		1992		1995		1998		2001	
	Jumlah	%								
Norway	4	0.6	5	0.5	8	0.5	9	0.5	13	0.8
Denmark	13	1.8	27	2.5	31	2.0	27	1.4	23	1.4

Sweden	13	1.8	21	2.0	20	1.3	15	0.8	24	1.5
--------	----	-----	----	-----	----	-----	----	-----	----	-----

Source: Triennial Central Bank Survey 2001, in www.bis.org

Norwegia juga terpengaruh oleh perkembangan ini. Tabel diatas menunjukkan komparasi perkembangan perdagangan finansial Norwegia periode 1989-2001 dibandingkan dengan dua negara Skandinavia lain. Data tersebut menunjukkan terjadinya peningkatan yang konstan dalam rata-rata harian keuntungan pasar mata uang asing di Norwegia. Pada tahun 1989, rata-rata keuntungan harian berjumlah USD 4 miliar. Angka itu meningkat menjadi USD 5 miliar pada tahun 1998, dan USD 13 miliar di tahun 2001. Keuntungan perdagangan ini pada tahun 1989 mencapai 0,6% dari total keuntungan di pasar mata uang asing dunia. Dan pada tahun 2001 meningkat menjadi 0,8%. Walaupun jumlah *turnover* Norwegia masih di bawah Swedia dan Denmark, namun jauh lebih penting lagi adalah bahwa perkembangan tersebut menunjukkan semakin kuatnya pengaruh pasar finansial terhadap ekonomi nasional sejak pasar tersebut lebih terintegrasi ke pasar finansial dunia.

Namun, seperti yang dicatat oleh Garret dan Mitchell, pengukuran integrasi internasional pasar finansial merupakan hal yang kompleks (Garret dan Mitchell, 1999: 12). Tingkat integrasi finansial sebuah negara tidak hanya bisa dilihat dari besaran *turnover* pasar finansialnya saja. Menurut mereka, salah satu metode untuk mengatasi masalah ini adalah dengan menggunakan indeks 14-poin tentang keterbukaan finansial internasional yang digunakan oleh Quinn. Indeks ini didasari oleh kode detail dari laporan IMF tentang *Exchange Arrangements and Exchange Restrictions* di negara-negara anggota (Garrett dan Mitchell, 1999, *ibid.*). Menurut metode ini, keterbukaan finansial bisa diukur

dari 0 sampai 14, dengan angka 14 menunjukkan keterbukaan paling tinggi. Antara tahun 1986 sampai 1994 indeks keterbukaan finansial di Norwegia relatif tinggi. Indeks rata-ratanya mencapai 11,6 (lihat Garrett dan Mitchell, op.cit., 1999: 37). Tingkat keterbukaan finansial yang tinggi ini memberikan narasi tentang derajat integrasi finansial yang tinggi di Norwegia. Globalisasi finansial ini tidak hanya menciptakan peluang-peluang untuk mendorong pertumbuhan ekonomi tetapi sekaligus menciptakan peningkatan resiko dan instabilitas bagi perekonomian Norwegia.

Dengan tiga indikator ekonomi yang digunakan diatas maka kita bisa melihat bahwa ekonomi Norwegia dari masa ke masa mengalami integrasi dengan ekonomi dunia yang semakin dalam. Meski begitu, kita juga akan melihat sejauh mana pengaruh keputusan-keputusan politik terhadap pertumbuhan aliran kapital, barang dan jasa di Norwegia.

Integrasi Politik

Dimensi kedua dari globalisasi yang kita bahas dalam buku ini adalah integrasi politik. Seperti yang dikemukakan sebelumnya, aliran ekonomi material bukanlah sekedar hasil dari proses pasar murni melalui “*invisible hands*”, tetapi juga melalui *keputusan-keputusan politik*. Keputusan- keputusan tersebut bisa berupa perjanjian bilateral, multilateral atau internasional maupun keterlibatan dalam organisasi internasional. Dari pijakan ini, bisa dilihat bahwa Norwegia sudah sejak lama terlibat dalam banyak perjanjian dan organisasi internasional yang mengatur aliran barang, modal dan jasa lintas batas negara serta mengurangi hambatan-hambatan perdagangan.

Pada tahun 1960 Norwegia bergabung dengan *European Free Trade Area* (EFTA), yang beranggotakan Inggris, Finlandia, Swedia, Austria dan Liechtenstein. Pada awal tahun 1990-an terjadi perdebatan di level domestik maupun di level Eropa tentang pentingnya memperluas pasar tunggal yang menghubungkan negara-negara Uni Eropa dan non-Uni Eropa, terutama negara-negara EFTA. Meskipun Norwegia belum mau bergabung dengan Uni Eropa, tapi ada kehendak yang kuat dari banyak kalangan untuk memanfaatkan eksistensi pasar Eropa. Hasilnya adalah terbentuknya perjanjian *European Economic Area* (EEA) pada tahun 1992. Perjanjian ini disebut-sebut sebagai perjanjian yang mengintegrasikan pasar terbesar di dunia dengan melibatkan 18 negara dan jumlah penduduk 372 juta (Sørensen, 2004: 7). Pasar tersebut semakin besar ketika Uni Eropa menambah anggotanya pada bulan Mei 2004 menjadi 28 negara dengan jumlah penduduk dan konsumen 460 juta.

Norwegia bergabung dengan perjanjian ini tahun 1994. Perjanjian antar negara ini melibatkan Uni Eropa dan 3 negara EFTA, Norwegia, Iceland dan Lichtenstein (tidak termasuk Swiss) dan bertujuan untuk memperluas Pasar Tunggal Eropa. Perjanjian ini menjadikan Norwegia bisa terlibat dalam pasar bebas Uni Eropa, walaupun Norwegia memperoleh pengecualian pada sektor pertanian dan perikanan (Claes dan Fossum, 2002: 2). Melalui perjanjian EEA, pelaku-pelaku bisnis di Norwegia (dan dalam tingkat lebih rendah rumah tangga) mempunyai akses ke pasar Uni Eropa. Selain itu perusahaan-perusahaan Norwegia memiliki peluang-peluang yang sama seperti para kompetitornya di dalam Pasar Internal Eropa (Claes dan Fossum, op.cit.: 4).

Integrasi politik dalam mewujudkan aliran barang dan jasa global juga bisa dilihat dari kasus WTO. Norwegia, sejak tanggal

1 Januari 1995, juga menjadi anggota Organisasi Perdagangan Dunia/*World Trade Organization* (WTO), yang perjanjiannya ditandatangani oleh 125 pemerintahan pada bulan April 1994 di Marrakesh. Sebagai organisasi internasional dan multilateral, WTO mengeluarkan peraturan-peraturan sistem perdagangan global serta untuk menyelesaikan perselisihan yang terjadi diantara anggota-anggotanya. Organisasi ini--yang keanggotaannya juga merangkum Norwegia, Uni Eropa dan negara-negara anggotanya--menyediakan *framework* bagi bekerjanya perdagangan global barang dan jasa serta untuk hal-hal seperti hak paten dan hak asasi manusia (Archer, 2005: 66). Bagi Norwegia, peraturan-peraturan perdagangan global tersebut dianggap sangat penting, seperti yang dikemukakan oleh Menteri Luar Negeri Knutt Vollebæk:

“Mengingat ekonomi kami yang kecil dan sangat terbuka serta berorientasi keluar, sistem perdagangan multilateral sangatlah penting bagi Norwegia. Sistem tersebut memberikan peraturan-peraturan umum untuk perdagangan dunia dan menjamin akses barang dan jasa Norwegia ke pasar negara-negara lain tanpa diskriminasi (Pidato di Parlemen, 16 September 1999).

Pada bulan November 1994 undang-undang untuk mengimplementasikan WTO serta perjanjian-perjanjiannya disahkan *storting* (parlemen). Pengesahan undang-undang tersebut menunjukkan adanya langkah-langkah penting yang meliberalisasikan ekonominya yang bisa berimplikasi pada semakin derasnya arus modal, barang dan jasa baik masuk maupun keluar.

Norwegia dan negara-negara anggota WTO lainnya, yang sampai saat ini jumlahnya mencapai 149 negara, harus menaati rezim perdagangan bebas dan ekonomi liberal. Bagi beberapa negara, WTO

dianggap memiliki arti penting karena menyediakan basis universal untuk menghadapi globalisasi. WTO sangat penting untuk masa depan kelompok-kelompok perdagangan seperti Uni Eropa dan EEA, Selain itu WTO *'berpeluang melakukan konsolidasi, berkembang dan berevolusi lebih jauh'* (Archer, 2005: 66). Hal ini terjadi karena, pada tingkatan tertentu, proses penguatan pasar tunggal Eropa telah diuntungkan oleh peraturan- peraturan global yang terinstitusikan dalam sistem WTO.

Karena interaksi Norwegia dengan EEA dan Uni Eropa terjadi dengan cukup intensif dan berbasis pada pengaturan ekonomi internasional, maka tidak terlalu berlebihan kalau beberapa ahli mengatakan bahwa hubungan-hubungan Norwegia dengan Uni Eropa melalui perjanjian EEA merupakan indikator paling penting, dari sisi integrasi politik, untuk melihat tingkat globalisasi di Norwegia. Mengapa? Hal ini karena Uni Eropa secara politis memfasilitasi perkembangan globalisme neoliberal di Eropa. Menurut Geyer, munculnya Masyarakat Eropa/Uni Eropa beserta orientasi neo-liberalnya telah menjadi faktor kunci dibalik kesuksesan mengglobalisasikan kekuatan-kekuatan ekonomi dan politik di Eropa Barat. Sehingga, mempelajari perkembangan kebijakan Eropanisasi dan integrasi dengan Uni Eropa yang dilakukan sebuah negara bisa menjadi indikator atas hubungan negara tersebut dengan kekuatan globalisasi (Geyer, 1998: 78).

Dalam konteks ini, argumentasi untuk menganalisa efek integrasi politik pada kebijakan-kebijakan ekonomi domestik Norwegia dengan menggunakan titik masuk pada hubungannya dengan Uni Eropa juga bisa didasarkan pada fakta semakin menguatnya hubungan ekonomi antara Norwegia dan Uni Eropa. Secara umum 80% ekspor barang

dan jasa Norwegia ditujukan ke Uni Eropa, sebaliknya Norwegia mengimpor sekitar 70% dari Uni Eropa Pada tahun 1998, 69% investasi langsung modal asing yang masuk ke Norwegia berasal dari Uni Eropa, sementara 73% *outward* FDI Norwegia dilakukan di Uni Eropa. Jadi dari sisi ekonomi, Norwegia sangat tergantung kepada Uni Eropa.

Kalau dilihat dari sisi pengambilan keputusan, keterlibatan dalam EEA membuat Norwegia secara otomatis menjadi subyek dari regulasi-regulasi Uni Eropa. Dalam periode 1997-2003, Norwegia telah mengadopsi 2.129 (18,5%) dari 11.511 regulasi baru yang disahkan oleh Uni Eropa. Total, Norwegia telah mengadopsi 4.600 regulasi Uni Eropa dari tahun 1994 sampai 2004 (Trondal, 2005: 14). Ini menunjukkan bahwa kebijakan publik di Norwegia pelan-pelan telah beradaptasi terhadap regulasi-regulasi baru Uni Eropa.

Sebenarnya, keterlibatan di EEA bisa dipandang sebagai salah satu cara bagi Norwegia untuk beradaptasi dengan struktur insentif yang terus berubah dalam lingkungannya, yaitu Eropa. Ini berdasarkan pada ekspektasi bahwa dalam jangka panjang bisnis Norwegia dibayangkan bisa menarik manfaat lebih dari Pasar Internal Eropa. Di sisi lain, pemerintah juga menyadari bahwa keterlibatan ini akan meningkatkan relasi ekonomi Norwegia dengan negara-negara lain selain Eropa. Ini ditekankan oleh Menteri Luar Negeri pada kabinet Thorbjørn Jagland, Bjørn Tore Godal:

“Fakta bahwa Norwegia adalah bagian integral dari pasar internal sangat penting dalam hubungan kita dengan wilayah-wilayah lain di dunia, seperti Amerika Utara. Perjanjian EEA membuat Norwegia lebih menarik bagi investor dan eksportir dari Amerika karena Norwegia juga menjadi jembatan ke pasar

internal dengan konsumen lebih dari 370 juta orang” (Pidato di Kamar Dagang Norwegia- Amerika, 2 April 1997).

Dalam konteks yang lebih besar, keterlibatan Norwegia di EEA bisa dipahami sebagai usaha untuk menghadapi semakin meningkatnya internasionalisasi perdagangan, produksi dan keuangan. Banyak yang percaya bahwa berkembangnya internasionalisasi pada tahun 1970-an sampai 1990-an telah menjadikan strategi-strategi nasionalis untuk menghadapi dinamika ekonomi internasional sulit dilakukan (Geyer, 1998: 86). Seperti yang dikatakan Geyer, internasionalisasi ekonomi nasional telah membawa persoalan-persoalan baru bagi negara-negara Eropa seperti meningkatkan ekonomi serta adanya kompetisi yang semakin ketat karena masuknya barang-barang yang berasal dari negara dengan standar sosial lebih rendah dan kesejahteraan minimal (baca: negara-negara berkembang).

Dengan situasi semacam ini maka negara bangsa dihadapkan pada dua pilihan strategi: melakukan re-nasionalisasi ekonomi atau melakukan internasionalisasi atas formasi kebijakan domestiknya. Akan tetapi, karena re-nasionalisasi ekonomi pada tahun 1970-an dan awal 1980-an mengalami kegagalan, maka berbagai negara Eropa bergabung dengan European Community/European Union dalam rangka menciptakan suatu bentuk formasi kebijakan internasional dilihat sebagai pilihan yang semakin menarik (Geyer, *ibid.*). Meskipun Norwegia tidak tergabung dalam Uni Eropa, akan tetapi keterlibatannya dalam EEA bisa dibaca sebagai usaha rasional. Asumsinya, kata Geyer, dengan terlibat di EEA Norwegia bisa menarik beberapa proyek Uni Eropa untuk mengatasi tekanan-tekanan internasional sehingga secara tidak langsung ekonomi nasionalnya akan terlindungi.

Meski begitu, keterlibatan dalam EEA yang ditujukan untuk mengatasi tekanan internasional justru seringkali menghasilkan efek sebaliknya. Dalam taraf tertentu ekonomi nasional Norwegia kini makin dipengaruhi oleh keputusan-keputusan politik yang diformulasikan di luar level nasional. Mengapa? Ini terjadi karena perjanjian EEA tersebut tidak memperbolehkan Norwegia beserta negara-negara EFTA non-Uni Eropa untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan Uni Eropa. Sebagai anggota, Norwegia menjadi subyek dari undang-undang Pasar Internal Eropa, sedangkan kebijakan dan undang-undang Pasar Internal Eropa tersebut disusun di dalam skema Uni Eropa. Norwegia wajib memasukkan semua regulasi Pasar Internal yang relevan ke dalam regulasi nasionalnya, serta menyesuaikan regulasinya dengan regulasi Uni Eropa seperti yang terangkum dalam perjanjian EEA dan perjanjian lain yang mengikat antara Norwegia dan Uni Eropa (Claes and Fossum, 2002: 5). Pendeknya, otoritas Norwegia seringkali harus mengadaptasi kebijakan-kebijakan Uni Eropa tanpa menjalani prosedur demokratik di level domestik (Claes dan Fossum, *op.cit.* 2002: 8).

EEA sendiri sebenarnya menyediakan seperangkat peraturan-peraturan umum tentang perdagangan dan hubungan ekonomi yang berbasiskan pada prinsip aliran bebas barang, modal, jasa, dan tenaga kerja. Perjanjian tersebut juga mencakup area lain yang menjadi kepentingan bersama negara-negara anggota serta yang terkait dengan implementasi pasar tunggal, seperti riset dan pendidikan, perlindungan lingkungan, kebijakan konsumen, kebijakan sosial dan kebudayaan. Dalam konteks Norwegia, Perjanjian EEA adalah bentuk organisasi politik yang paling ekstensif dan terinstitusionalisasi yang

ada di antara sistem politik nasional dan internasional (Claes, 2003, dikutip oleh Sørensen, 2004: 7). Konsekuensinya, perjanjian EEA jelas sangat berpengaruh terhadap kehidupan ekonomi, sosial dan politik di Norwegia. Apalagi pengaruh ini menjadi lebih riil tatkala legislasi dan regulasi Norwegia juga telah menyesuaikan dengan regulasi-regulasi EEA.

Dalam konteks aliran bebas barang-barang, perjanjian EEA telah menetapkan peraturan-peraturan tentang kompetisi bagi perusahaan-perusahaan di semua negara anggota. Perjanjian tersebut melarang kerjasama antara dua atau lebih perusahaan yang bisa merusak perdagangan diantara negara anggota EEA; serta memberi batasan kompetisi yang bisa mengganggu perusahaan-perusahaan lain atau konsumen (www.odin.no). Perjanjian juga melarang sebuah perusahaan yang dominan melakukan eksploitasi secara besar-besaran atas posisinya dalam pasar. EEA juga mensyaratkan negara-negara anggota untuk menghindari diri dari langkah-langkah *anti-dumping* pada sektor-sektor yang tercakup dalam perjanjian (*ibid.*). Ini berarti perjanjian tersebut menetapkan aturan-aturan bahwa semua negara anggota harus melakukan tindakan-tindakan yang mendukung bekerjanya perdagangan bebas. Secara konkrit, sebagian besar aktivitas EEA dalam menciptakan perdagangan bebas antar negara anggota telah dilakukan dengan meniadakan hambatan-hambatan teknis perdagangan, menyederhanakan legislasi, mengharmonisasi legislasi produk, mentransfer legislasi EEA ke legislasi nasional secepat mungkin dan meningkatkan lingkungan bisnis (Archer, 2005: 97).

Walaupun perjanjian EEA tidak memasukkan kebijakan pertanian dan perikanan, namun pemerintah Norwegia percaya bahwa perjanjian

ini tetap akan membuka peluang yang lebih besar bagi perdagangan Norwegia di sektor tersebut dibanding masa sebelumnya. Sebagai contoh, melalui perjanjian EEA, pemasok ikan Norwegia memperoleh akses yang lebih mudah ke pasar Eropa. Bea masuk pada beberapa produk ikan putih telah dihilangkan; serta pada saat yang sama potongan substansial atas bea masuk bagi produk ikan lain dan produk ikan olahan juga sudah dilakukan (Departemen Luar Negeri tentang Norwegia dan EEA, Juni 2002).

Berkaitan dengan aliran modal, perjanjian EEA menetapkan peraturan-peraturan umum yang tercantum pada Artikel 40 sampai 45. Tujuannya adalah untuk membuka peluang dilakukannya investasi dan pembayaran lintas batas oleh para penduduk di area EEA. Ini berarti bahwa perjanjian tersebut tidak hanya menghilangkan kontrol-kontrol secara langsung terhadap transfer modal, akan tetapi juga mengurangi secara tidak langsung hambatan-hambatan lain bagi pergerakan modal. Tidak boleh ada peraturan nasional yang menghambat transaksi transnasional atau yang mendiskriminasi dengan alasan kewarganegaraan atau tempat tinggal dalam EEA (Departemen Luar Negeri). Dengan kata lain, legislasi nasional tidak boleh membedakan investor domestik atau asing. Konsekuensinya penjualan dan pembelian saham dan investasi lain, transfer uang, pinjaman, deposit uang, dll., bisa dengan bebas dilakukan lintas batas nasional (ibid.).

Kebebasan ketiga adalah aliran jasa. Perjanjian EEA menjamin kebebasan untuk menyediakan jasa/pelayanan dengan basis non-diskriminasi dimanapun dalam EEA. Jadi, anggota EEA harus menghilangkan segala hambatan terhadap kebebasan penyediaan jasa di area EEA. Perjanjian tersebut juga menekankan tidak adanya

persyaratan kewarganegaraan yang bisa menghambat kelompok bisnis atau individu di sebuah negara EEA yang ingin menyediakan pelayanan jasa di negara EEA lain. Sektor jasa paling penting dalam perjanjian EEA yang memiliki aturan-aturan khusus antara lain adalah transportasi (termasuk transportasi jalan, kereta api, pesawat, jasa pos dan pengiriman), jasa finansial (termasuk bank, asuransi), jasa informasi dan telekomunikasi serta audio visual ([http:// secretariat.ofta.int](http://secretariat.ofta.int)).

Kebebasan keempat yang diatur dalam EEA adalah pergerakan tenaga kerja. Tujuan dari kebebasan ini adalah untuk menciptakan pasar tenaga kerja bersama dalam EEA. Untuk mencapai hal ini, EEA mengizinkan pergerakan bebas bagi siapa saja yang ingin bekerja--dan berarti akses bebas untuk bekerja di Norwegia--dengan basis yang sama bagi penduduk Norwegia atau penduduk dari negara EEA. (Archer, 2005: 101). Menurut perjanjian ini, pemerintah nasional harus merubah semua formalitas yang menghalangi seseorang pindah dan bekerja ke negara EEA lain. Ini juga memungkinkan seseorang yang hidup dengan santunan pengangguran untuk mendapatkan santunannya ketika mereka sedang mencari pekerjaan di negara EEA lain, meskipun dengan waktu terbatas (Departemen Luar Negeri). Selain itu, perjanjian tersebut memberikan hak kepada para pelajar yang telah diterima di lembaga pendidikan, para pensiunan dan kelompok-kelompok lain, untuk hidup di negara EEA lain sepanjang mereka mampu menghidupi dirinya sendiri dan mempunyai asuransi kesehatan dari negara mereka (ibid.).

Dari paparan tersebut maka bisa dikatakan bahwa integrasi politik telah berkontribusi pada liberalisasi ekonomi Norwegia.

Perkembangan perdagangan, modal dan jasa di Norwegia sebagian bisa dilihat sebagai hasil dari keputusan-keputusan politik. Kesimpulannya, saya berpendapat bahwa ekonomi dan politik Norwegia sekarang lebih dipengaruhi oleh globalisasi, melalui integrasi ekonomi dan integrasi politik. Integrasi tersebut, konsekuensinya, menciptakan tekanan-tekanan ideologis dan struktural kepada negara kesejahteraan Norwegia.

BAB 4

TRANSFORMASI RELASI NEGARA DAN MASYARAKAT

Menurut Kuhnle dan Selle, Norwegia (dan juga negara-negara Skandinavia lainnya) dicirikan dengan tingkat sentralisasi institusional dan *'state friendliness yang tinggi* (Kuhnle dan Selle, 1992 dikutip Østerud dan Per Selle, 2004: 3). Ini menunjukkan bahwa walaupun negara adalah agen utama dalam pembangunan ekonomi dan sosial, terutama dalam pengembangan pengaturan kesejahteraan, namun negara juga melibatkan warga negara dalam proses-proses kebijakan. *State friendliness* adalah manifestasi yang paling jelas dari demokratisasi kekuasaan negara yang terpusat. *State friendliness* pada gilirannya menciptakan pandangan dari warga negara yang menempatkan negara sebagai aktor yang ramah karena mereka dilibatkan melalui pergerakan massa ideologis, dalam menjalankan proses pemerintahan (Wollebæk dan Selle, 2002 dikutip oleh Østerud dan Per Selle, *ibid.*).

Negara kesejahteraan Norwegia secara tradisional bekerja dengan mengandalkan relasi yang kuat antara negara dan masyarakat (yang diwakili oleh organisasi-organisasi sosial) dalam proses-proses kebijakan. Relasi antara otoritas publik dan organisasi sosial tersebut diwujudkan melalui sistem korporatisme dan kerjasama demokratis terutama dalam penyusunan dan implementasi kebijakan-kebijakan sosial, ekonomi, serta penyediaan pelayanan-pelayanan kesejahteraan. Mekanisme-mekanisme tersebut telah mengakar lama dan berperan penting dalam politik Norwegia. Jadi, akan sulit membicarakan tentang sistem negara kesejahteraan di Norwegia tanpa memperhatikan peran organisasi-organisasi sosial maupun organisasi-organisasi kepentingan. Di bawah ini saya akan menunjukkan bagaimana globalisasi mentransformasi mekanisme-mekanisme hubungan negara dan masyarakat yang sudah ada dalam sistem kesejahteraan selama ini.

Organisasi Kepentingan dan Transformasi Sistem Korporatisme

Secara umum, sistem partisipasi korporatis bisa didefinisikan sebagai 'sebuah kelompok-kelompok kepentingan dalam proses-proses penyusunan dan implementasi kebijakan' (Lijphart dan Crepaz, dikutip Cristiansen dan Rommetvedt, 1999: 196). Mekanisme tersebut menemukan akarnya di Norwegia pada awal abad 20 seiring dengan munculnya gerakan demokrasi sosial. Sebuah studi tentang sejarah korporatisme di Norwegia yang ditulis oleh Nordby (1994) menunjukkan bahwa era formatif korporatisme sebenarnya terjadi pada tahun 1930-an. Pada periode tersebut, praktek konsultasi yang dilakukan oleh para pembuat kebijakan kepada organisasi-organisasi sosial dan kelompok-kelompok kepentingan mulai berkembang. Dia berpendapat periode tersebut telah menandai sebuah terobosan

penting dalam perkembangan pengaruh organisasi kepentingan terhadap kebijakan publik. Ini ditunjukkan dengan didirikannya komisi-komisi publik dan badan-badan penasehat yang didalamnya melibatkan perwakilan dari kelompok-kelompok kepentingan dan sosial.

Namun begitu, terobosan paling defnitif dalam perkembangan korporatisme Norwegia baru benar-benar muncul setelah berakhirnya Perang Dunia II (Nordby, 1994, dikutip Blom-Hansen 2000: 161). Pasca PD II, Partai Demokrat Sosial/Partai Buruh (*Det Norske Arbeiderparti*) berkuasa dari tahun 1945-1965. Bahkan sampai tahun 1961 partai tersebut berkuasa dengan mayoritas absolut di parlemen.

Ketika Partai Demokrat Sosial mulai memapankan kekuasaan mereka, ekspektasi publik untuk mengintegrasikan organisasi-organisasi kepentingan dengan kebijakan partai dalam pemerintah mulai meningkat. Mengapa hal ini bisa terjadi? Dalam sejarahnya, Partai Demokrat Sosial/Partai Buruh memang sudah mempunyai relasi mutual yang kuat dengan berbagai organisasi-organisasi kepentingan. Meski begitu, integrasi kelompok kepentingan kedalam mekanisme negara saat itu sebenarnya juga didorong oleh kenyataan politik bahwa Partai Demokrat Sosial/Partai Buruh harus berhadapan dengan sistem kelompok kepentingan nasional yang secara tradisional sudah mapan yang mana mereka memegang kontrol sumber daya ekonomi yang vital yang diperlukan untuk mengimplementasikan strategi-strategi yang sosialisme demokratis: pengusaha dan pekerja (Kalnes, 2001: 1). Sebagai implikasinya maka kelompok-kelompok kepentingan, terutama asosiasi pemberi kerja dan serikat buruh, diberi peran formal dalam proses penyusunan kebijakan melalui sistem korporatisme.

Secara politis integrasi kelompok-kelompok kepentingan dalam proses kebijakan di Norwegia bisa terjadi karena pasca PD II organisasi-organisasi tersebut makin lama semakin solid sehingga memaksa pemerintah untuk memenuhi tuntutan mereka untuk terlibat dalam proses kebijakan publik. Mengabaikan mereka akan beresiko secara politik bagi pemerintahan Partai Demokrasi Sosial/Partai Buruh karena ketergantungannya pada dukungan kaum buruh dan pemodal untuk menjalankan sistem kesejahteraan.

Pemerintah kemudian mengembangkan sistem perwakilan kepentingan pada tahun 1953 yang didasarkan pada kesepakatan tidak resmi dimana pada satu sisi Partai Buruh (sebagai the *ruling party*) menerima hak otonom dan partisipasi organisasi-organisasi kepentingan dalam kebijakan, sementara pada sisi yang lain organisasi dan partai oposisi menerima intervensi pemerintah yang lebih kuat di ranah perekonomian (lihat Kalnes, op.cit., 2001: 2).

Dalam perkembangannya, model perwakilan kepentingan ini menjadi sangat penting dalam politik Norwegia. Tidak hanya pada era partai Buruh 1945-1965, tapi juga pada era non-sosialis (1965-1971 dan 1972-1973) dan pemerintahan Buruh (1971-1972, 1973-1977) (Kalnes, 2001; *ibid.*). Mapannya sistem ini juga sebagian dikarenakan model dukungan yang kuat dari masyarakat. Tradisi panjang dalam melibatkan organisasi-organisasi kepentingan dalam proses kebijakan, yang dikembangkan pertama kali melalui pergerakan Demokrasi Sosial, telah dianggap masyarakat Norwegia (dan juga di Skandinavia secara umum) sebagai bagian integral dari semangat politik mereka. Seperti yang dikemukakan Kvavik secara hiperbolik, model perwakilan tersebut tidak hanya diterima secara luas: “*Skandinavia bahkan tidak pernah bisa membayangkan pengambilan kebijakan rasional*

tanpanya” (Kvavik, 1974 dikutip oleh Einhorn dan Logue, 2003: 156). Melalui korporatisme demokratik, warga negara diberi arena untuk menegosiasikan kepentingan mereka.

Secara teoritis, sistem korporatisme demokratik mengasumsikan bahwa kebijakan-kebijakan publik dicapai melalui negosiasi-negosiasi atas beragam kepentingan negara dan masyarakat. Keputusan diambil melalui konsensus, memenangkan koalisi dan memperhatikan urutan target (March dan Olsen, 1983 dikutip Christensen, 2003: 177). Akan tetapi bagaimana sebenarnya proses negosiasi kebijakan ini dijalankan? Secara umum, korporatisme demokratik Norwegia dimanifestasikan dalam 4 bentuk: *dewan fungsional* (badan publik, komisi), *procedures of remiss*, delegasi administratif, mekanisme konsultasi dan jejaring kontak informal (Kalnes, op.cit., 2001 :2).

Bentuk pertama adalah dewan fungsional. Pembentukan dewan pemerintahan atau komisi publik dimana terdapat perwakilan kelompok kepentingan didalamnya telah menjadi hal yang umum pada tahun-tahun sebelum Perang Dunia I dan berkembang pesat selama era Demokrasi Sosial pada pertengahan tahun 1930-an. Dewan pemerintah atau komisi publik berisi orang-orang dari organisasi kepentingan, pegawai negeri, dan para ahli sesuai bidangnya. Dengan mekanisme tersebut organisasi kepentingan menentukan basis partisipasi mereka, baik temporer maupun permanen, dalam proses kebijakan untuk memecahkan masalah-masalah kecil atau besar. Institusi-institusi ini kemudian dalam perkembangannya menjadi mekanisme struktural utama yang menghubungkan administrasi publik (pemerintah) dengan organisasi kepentingan. Model ini adalah bentuk partisipasi paling formal dalam mekanisme korporatisme dimana organisasi-organisasi kepentingan diintegrasikan ke sistem

pemerintahan dengan berperan sebagai penasihat atau administratif (Christiansen dan Rommetvedt, 1999: 198).

Tipe korporatisme ini berkembang secara signifikan terutama pada tahun 1970-an sampai awal 1980-an. Ini ditunjukkan dengan tingginya peningkatan jumlah komisi-komisi publik yang memiliki perwakilan kelompok kepentingan pada periode tersebut. Tahun 1977 terdapat total 1115 badan publik. Dari total tersebut 490 adalah badan/komisi publik yang memiliki anggota dari perwakilan organisasi kepentingan. Tahun 1983 jumlah badan publik menurun sampai 994, akan tetapi jumlah komisi yang memiliki perwakilan organisasi kepentingan meningkat menjadi 542 (lihat Christiansen dan Rommetvedt, op.cit., 1999: 198). Meningkatnya jumlah komisi publik dengan perwakilan dari organisasi kepentingan pada periode 1970-an dan 1980-an--dibandingkan pada awal tahun 1951 yang hanya berjumlah 146 dari total 503 badan publik--sangat terkait dengan kesuksesan sistem kesejahteraan yang kemudian memberi porsi besar kepada sektor publik. Fenomena ini menegaskan gagasan Christensen (1997, dikutip oleh Blom-Hansen, 2000: 176) bahwa sistem korporatisme berpeluang untuk berkembang di area-area dengan karakter publik yang kuat.

Bentuk kedua korporatisme di Norwegia adalah apa yang disebut sebagai *procedures of remiss (høring)*. Dalam *procedures of remiss* ini, kelompok-kelompok pemangku kepentingan (seperti institusi dan agensi pemerintah serta kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi sosial) berhak untuk diajak berkonsultasi atau mengeluarkan pendapat ketika ada inisiasi-inisiasi legislasi yang terkait dengan kepentingan mereka (Narud dan Strøm, 2004: 193). Lewat

mekanisme ini organisasi-organisasi kepentingan diperbolehkan untuk mengirimkan pernyataan tertulis yang disertakan dalam usulan kebijakan pemerintah ataupun usulan undang-undang, dll., baik atas permintaan pemerintah atau atas inisiatif mereka sendiri (Kalnes, 2001: *ibid.*).

Tipe ketiga korporatisme di Norwegia adalah *delegasi* tugas-tugas administratif. Mekanisme ini hadir melalui undang-undang dan perjanjian khusus antara pemerintah dan organisasi-organisasi kepentingan. Dengan mekanisme ini, organisasi kepentingan diberdayakan dan diberi delegasi tugas untuk mengatur produksi dan pemasaran sektor mereka sendiri. Tipe korporatisme ini secara tradisional berkembang terutama pada sektor pertanian dan perikanan (Kalnes, 2001: *ibid.*).

Tipe yang keempat adalah konsultasi dan jejaring kontak informal yang dilakukan oleh menteri atau pejabat sipil dengan pimpinan organisasi kepentingan. Melalui mekanisme ini, organisasi kepentingan mencoba menegosiasikan atau melobi kepentingan-kepentingan mereka, baik kepada anggota-anggota parlemen atau pelaku-pelaku kebijakan. Mekanisme ini biasanya dilakukan dengan cara mengkonsultasikan sebuah masalah dengan memanfaatkan pertemuan-pertemuan informal serta hubungan personal dengan pejabat-pejabat pemerintah. Metode ini tidak terlalu terinstitusionalisasi, tidak terlalu formal serta cenderung lebih mendekati model pluralis ketimbang korporatis. Ini terjadi karena, secara teoritis, strategi lobi biasanya dipraktekkan pada model pluralisme. Rommetvedt menyebut model ini dengan istilah *lobbyism* (untuk penjelasan lebih lanjut tentang *lobbyism* lihat Rommetvedt, 2000).

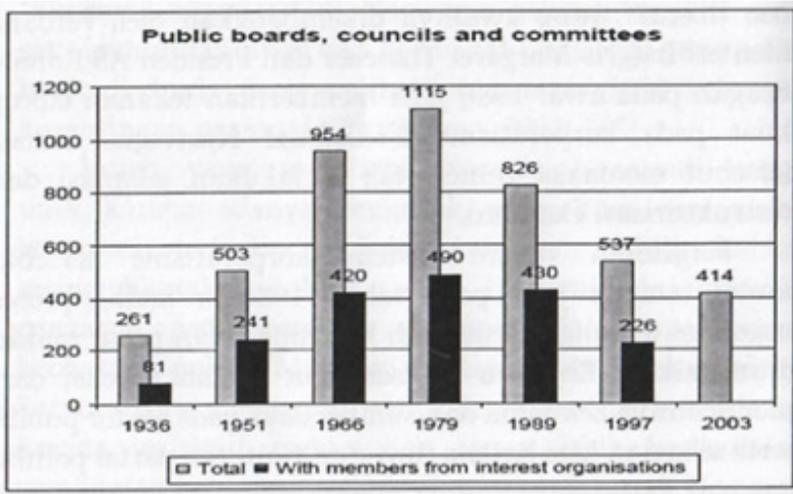
Secara khusus, sistem korporatisme di Norwegia ini dalam perjalanannya telah berhasil menciptakan kebijakan-kebijakan sosial dan ekonomi yang populer, serta secara umum telah menciptakan fondasi yang kuat bagi politik kesejahteraan. Sistem korporatisme telah menegaskan tradisi “ekonomi negosiasi” bagi kelompok-kelompok kepentingan. “Ekonomi negosiasi” di Norwegia bahkan menjadi salah satu komunitas tawar dan konsultatif nasional yang paling besar di dunia yang melibatkan hampir 3000 kelompok kepentingan nasional (Christensen, 2003: 165).

Inilah yang membuat Norwegia menjadi sangat unik karena adanya pengaruh yang kuat dari sistem korporatis terhadap kebijakan-kebijakan publik. Bahkan sering dikatakan bahwa sistem korporatis ini memiliki pengaruh pada peranan parlemen dalam pembuatan kebijakan publik. Menurut pendapat Stein Rokkan, sistem korporatisme mengancam jalur demokrasi parlementarian karena legislatif memainkan peran lebih kecil dalam pembuatan kebijakan publik. Dia mengatakan di Norwegia “*votes count but resources decide*” (Rokkan, seperti yang dikutip Christensen, op.cit., 2003: 178).

Namun, perubahan struktur negara dan masyarakat sipil yang diakibatkan globalisasi telah memberi implikasi serius terhadap sistem korporatisme akhir-akhir ini. Beberapa peneliti berpendapat bahwa korporatisme di Norwegia pelan-pelan mengalami perubahan sejak akhir 1970-an dan pertengahan 1980-an. Kalnes (op.cit., 2001), misalnya, Transformasi Relasi Negara Dan Masyarakat berpendapat titik balik korporatisme di Norwegia berawal pada tahun 1977 ketika Norwegia menghadapi resesi ekonomi internasional serta seiring dengan munculnya kebijakan-kebijakan neoliberal. Saat

itu, resesi internasional sangat mempengaruhi ekonomi Norwegia. Norwegia menjadi salah satu negara OECD yang mengalami defisit anggaran yang relatif besar karena negara harus memberi dukungan untuk menjamin lapangan kerja di sektor-sektor industri (Kalnes, *op.cit.*, 2001: 5). Berkembangnya ideologi neoliberal yang awalnya dikembangkan oleh Perdana Menteri Inggris Margaret Thatcher dan Presiden AS Ronald Reagan pada awal 1980 juga memberikan tekanan cukup kuat pada korporatisme tradisional Norwegia. Situasi tersebut memaksa pemerintah melakukan adaptasi dan restrukturisasi ekonomi.

Pergeseran dalam sistem korporatisme tersebut mulai tampak jelas pada tahun 1980-an ketika proses negosiasi tentang gaji menjadi hal yang pelan-pelan makin ditinggalkan. Kejadian ini sebagian adalah refleksi dari menurunnya kekuatan dan sumber daya pada sektor publik serta sebagian juga karena tuntutan-tuntutan partai politik, termasuk Partai Buruh untuk menurunkan peningkatan gaji (Christensen, 2003: 179). Sistem korporatisme tradisional juga makin menghadapi tantangan berat saat pemerintah non-sosialis berkuasa tahun 1981-1986 dan 1989-1990, era dimana neoliberalism berkembang pesat. Pemerintah non-sosialis lebih memilih untuk mengembalikan proses ekonomi pada mekanisme pasar ketimbang memperkuat intervensi negara (Capellen *et.al.*, 1990; Mjøset, 1989; Olsen 1986 dan 1988; seperti yang dikutip Kalnes, 2001: 5). Ini tentu saja berimplikasi serius terhadap berkurangnya hak-hak istimewa kelompok-kelompok kepentingan dalam proses-proses kebijakan serta pada saat yang sama melemahkan intervensi pemerintah di ranah ekonomi.



Tabel 3. Jumlah Dewan-Dewan/Komite-komite Publik Serta Jumlah Komite Publik yang Memiliki Representasi dari Organisasi-Organisasi Kepentingan

Sources: The Ministry of Modernisation and (<http://www.odin.dep.no>) AS cited by Hilmar Rommetvedt and Gunnar Thesen, 2005: 6

Tabel diatas menunjukkan bagaimana kebutuhan akan badan-badan/komite-komite publik mengalami peningkatan sampai tahun 1979. Akan tetapi jumlahnya mulai menurun pada tahun 1980-an. Ini adalah gambaran betapa peran badan-badan publik formal mulai pelan-pelan dikurangi. Jumlah badan publik berkurang dari 1115 tahun 1979 menjadi 826 tahun 1989 kemudian menurun lagi menjadi 537 pada tahun 1997. Antara tahun 1979-1997 terjadi penurunan jumlah badan-badan publik dengan perwakilan dari organisasi kepentingan secara signifikan dari 490 menjadi 226. Persentase penurunannya lebih dari 50% selama 18 tahun.

Perubahan tersebut sebenarnya tidak mengindikasikan adanya keterputusan secara radikal dalam hubungan negara dan organisasi-organisasi kepentingan. Organisasi kepentingan tetap memiliki pengaruh signifikan pada kebijakan-kebijakan publik. Seperti ditegaskan Østerud bahwa organisasi-organisasi kepentingan tetap saja memiliki posisi kuat dalam sektor perdagangan, industri serta lapangan kerja; keputusan-keputusan krusial tetap diambil di dalam badan-badan kerjasama korporatis (Østerud et.al., 2003: 101).

Meskipun begitu, secara umum, perubahan-perubahan politik yang ada telah mempengaruhi organisasi-organisasi kepentingan tersebut untuk merubah strategi mereka pada proses kebijakan. Selama ini diindikasikan adanya peningkatan aktivitas lobi yang dilakukan kelompok-kelompok kepentingan yang ditujukan pada *Storting* (parlemen). Hal ini ditunjukkan dengan meningkatnya frekuensi dan intensitas kontak antara kelompok-kelompok kepentingan tersebut dengan aktor-aktor parlemen (lihat Christiansen dan Rommetvedt, 1999: 195). Melalui proses ini, kelompok-kelompok kepentingan di Norwegia sekarang cenderung menggunakan strategi lain: melobi anggota-anggota parlemen dan administrasi pemerintahan (Østerud et.al., 2003; Rommetvedt, 2000). Dalam taraf tertentu, perkembangan mekanisme lobi ini bisa dilihat sebagai gambaran menurunnya konsentrasi kekuasaan publik dari tangan pemerintah (eksekutif) ke legislatif; yang berakibat pada menguatnya kekuasaan publik di parlemen. Sebelumnya, mekanisme korporatisme telah menempatkan eksekutif sebagai arena sentral kebijakan publik. Namun seiring dengan melemahnya korporatisme tradisional dan meningkatnya kontak informal antara kelompok-kelompok kepentingan dengan

anggota-anggota parlemen maka legislatif makin menjadi arena politik yang strategis.

Strategi lobi ini ditujukan anggota parlemen, walaupun pada tingkatan tertentu juga dilakukan kepada eksekutif. Akibatnya parlemen sekarang menjadi lebih aktif, sulit diprediksi, dan makin berpengaruh dibandingkan dengan eksekutif. Semakin meningkatnya mekanisme lobi ini menunjukkan bahwa sistem intermediasi kepentingan di Norwegia sekarang mulai bergerak menuju model pluralisme karena secara teoritis strategi lobi biasanya lebih banyak dipraktekkan pada model pluralis ketimbang model korporatis. *Lobbyism* makin dipandang sebagai strategi yang lebih fleksibel serta tanpa kewajiban formal tertentu. Organisasi kepentingan bisa melobi dengan inisiatif mereka sendiri.

Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Christiansen dan Rommetvedt mengenai perubahan pola mediasi kepentingan di Norwegia menunjukkan tentang makin menguatnya tendensi *lobbyism* di Norwegia dan Denmark. Terutama di Norwegia, ada indikasi yang jelas tentang peningkatan *lobbyism* dari tahun 1982 sampai 1992. Menurut survei Christiansen dan Rommetvedt, organisasi kepentingan di Norwegia menyatakan mereka lebih sering melakukan lobi parlemen daripada sebelumnya. Tahun 1992, ada 35% dari organisasi kepentingan melakukan kontak dengan parlemen dibandingkan pada tahun 1982 yang hanya berjumlah 26% (Christiansen dan Rommetvedt, 1999: 202). Survei tersebut juga menunjukkan pentingnya kontak ke parlemen. Tahun 1982, hanya 15% responden organisasi kepentingan menyatakan bahwa kontak dengan parlemen dalam menegosiasikan kepentingan mereka

dianggap sebagai strategi yang penting, sementara pada tahun 1992 persentase tersebut naik menjadi 24% (Christiansen dan Rommetvedt, op.cit., 1999: 205).

Dari sini bisa disimpulkan bahwa korporatisme tradisional di Norwegia yang menggabungkan organisasi kepentingan dalam proses kebijakan pemerintah sekarang ini mengalami pelemahan. Pelibatan organisasi kepentingan secara formal mulai dikurangi secara perlahan. Dalam taraf tertentu hal ini merupakan akibat dari menurunnya kekuasaan publik pemerintah (eksekutif). Pelemahan ini juga makin diperparah dengan makin menyebarnya ideologi neoliberal yang menuntut pengurangan intervensi negara pada kebijakan ekonomi; serta pada saat yang sama memperlemah peran organisasi kepentingan dalam proses ekonomi nasional, terutama serikat buruh, dan menggantinya dengan sistem pasar. Pelemahan korporatisme tradisional makin menemukan momennya ketika tekanan-tekanan dari globalisasi merubah struktur negara dan pengaturan institusional lainnya, sehingga merubah pula sistem representasi kepentingan tradisional ke arah model pluralisme. Meskipun begitu, seperti yang telah disebutkan diatas, organisasi kepentingan tetap memiliki kedekatan hubungan dengan otoritas yang ada. Walaupun inkorporasi formal melalui badan-badan publik mengalami penurunan, kontak-kontak informal dengan administrasi pemerintahan dan anggota parlemen menjadi lebih intensif. Dengan kata lain, sistem korporatisme di negara kesejahteraan Norwegia sekarang pada tingkat tertentu sedang mengalami pergerakan menuju sistem pluralis yang berkarakter informal dan menekankan strategi lobi.

Peran Organisasi Sukarela dalam Implementasi Kebijakan Kesejahteraan

Dalam artikel mereka, Eikås dan Selle (2002) menulis bahwa riset-riset tentang sistem kesejahteraan kontemporer di Norwegia tidak terlalu banyak menaruh perhatian pada peran organisasi sukarela. Padahal kontribusi mereka pada kebijakan kesejahteraan dan sosial sangat penting selama lebih dari 100 tahun (Eikås dan Selle, pada Ascoli dan Ranci, 2002: 47-48). Mencermati peran organisasi sukarela pada kebijakan-kebijakan kesejahteraan, karenanya, akan memberi gambaran yang lebih utuh tentang negara kesejahteraan Norwegia.

Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana kita mendefinisikan organisasi sukarela serta bagaimana membedakannya dengan organisasi lain? Apa perbedaan antara organisasi sukarela dengan aktivitas sipil lain, seperti organisasi kepentingan-seperti yang sudah didiskusikan diatas? Menurut Lorentzen dan Selle (2000) dalam konteks Norwegia istilah “sukarela” bermakna lebih sempit daripada istilah “nir laba” yang digunakan dunia internasional. Mereka berpendapat bahwa karakter khusus organisasi sukarela Norwegia yang membedakan mereka dari yang lainnya lebih terletak pada jiwa sosial mereka seperti kemanusiaan, kesukarelaan, kebaikan bersama, solidaritas dan komunitas. Mereka menulis (Lorentzen dan Selle, 2000: 9):

“Secara tradisional, partai politik dan asosiasi-asosiasi dibawahnya tidak termasuk dalam sektor sukarela Norwegia; juga kerjasama ekonomi, perdagangan, bisnis dan asosiasi formal lainnya. Yayasan juga biasanya tidak termasuk. Yang tertinggal adalah asosiasi-asosiasi sukarela ideal sebagai pembawa semangat-semangat ideal: kemanusiaan, tindakan-tindakan sukarela, perhatian pada kebaikan bersama, semangat

solidaritas dan komunitas. Dengan begitu maka bisa dikatakan bahwa asosiasi-asosiasi kepentingan politik, profesional serta ekonomi bisa dipandang sebagai 'sesuatu yang lain'. Mereka adalah organisasi yang mengejar kepentingan tertentu anggotanya; sehingga berada diluar dunia sukarela yang penuh idealisme”.

Menurut sejarahnya kemunculan organisasi sukarela di Norwegia terkait dengan gerakan sosial pada abad ke 19, dimana pada saat itu berkembang mobilisasi umum masyarakat yang berbasis pada nilai-nilai moral, politik, sosial dan agama. Gerakan tersebut pada awalnya dimobilisasi oleh beberapa organisasi filantropis yang bekerja membantu kelompok-kelompok marjinal seperti perempuan miskin, pengangguran, pecandu alkohol, penyandang cacat, gelandangan dan orang-orang menderita lainnya (Raum dan Blom seperti yang dikutip oleh by Eikås dan Selle, op.cit., 2002: 49). Munculnya organisasi tersebut sangat berhubungan dengan efek transformasi ekonomi, sosial dan politik di Norwegia. Abad 19 adalah periode- periode dimana industrialisasi dan urbanisasi bergerak sangat pesat (Strømberg, 1980 seperti yang dikutip oleh Nikolaysen, 2001: 4).

Meskipun begitu, momen riil perkembangan organisasi sukarela sebenarnya baru masif terjadi pada akhir abad 19 dan awal abad 20 dengan berdirinya organisasi-organisasi kemanusiaan nasional yang bergelut pada isu-isu kemanusiaan seperti kesehatan nasional, TBC, penyandang cacat, anak-anak, dll. Organisasi tersebut antara lain Palang Merah Norwgia, Organisasi Nasional untuk Pekerja Sukarela Wanita Nasional (*Organization for Female Volunteer Workers*) dan Organisasi Nasional untuk Kesehatan Masyarakat (*The National*

Organization for People's Health) (lihat Eikås dan Selle, op.cit., 2002: 47-48).

Pada awal-awal perkembangannya, organisasi-organisasi sukarela yang ada pada saat itu memiliki karakter yang tidak terlalu formal, memiliki integrasi sosial yang kuat, serta derajat kontrol sosial dari anggota yang tinggi. Selain itu, tingkat integrasi antara organisasi sukarela dengan program kesejahteraan pemerintah juga masih relatif rendah. Karena organisasi-organisasi tersebut bekerja berdasarkan nilai-nilai moral, politik, sosial dan agama, maka tampak bahwa ada persesuaian yang kuat antara *ideologi* dan *praktek*. Usaha-usaha sukarela yang dilakukan organisasi-organisasi tersebut pada bagian tertentu adalah hasil dari komitmen ideologis yang kuat, dan sebagian yang lain adalah efek dari interaksi positif antara norma dan tindakan (lihat Lorentzen dan Selle, 2000: 14-15).

Perubahan fundamental dalam karakter organisasi sukarela mulai terjadi pada tahun 1945 ketika negara kesejahteraan Norwegia modern dibentuk dengan karakter ekspansi yang menyeluruh dan berkelanjutan; dimana pelayanan kesejahteraan publik dibiayai negara dikelola secara profesional (Lorentzen dan Selle, op.cit, 2000: 17). Sejak periode tersebut, organisasi sukarela secara formal *diintegrasikan* dalam pengimplementasian kebijakan negara kesejahteraan melalui kerjasama dalam penyediaan-penyediaan kesejahteraan sosial.

Bagi beberapa kalangan, penyediaan pelayanan sosial yang dilakukan oleh organisasi-organisasi sukarela telah merepresentasikan sebuah tahapan dalam perkembangan negara kesejahteraan modern serta memuluskan jalan bagi perkembangan kesejahteraan modern pasca PD II dan ekspansi kesejahteraan selama tahun 1950-an dan 1960-an

(lihat Nikolaysen, *op.cit.*, 2001: 5). Implikasinya jelas; organisasi-organisasi sukarela tersebut kini menjadi salah satu pendukung kuat negara kesejahteraan tradisional. Mereka sukses memainkan peran sebagai pembela politik bagi orang-orang yang tidak mampu agar mendapatkan akses kesejahteraan material universal; mereka juga memandang bahwa legitimasi atas hak-hak mereka sangat terkait erat dengan legitimasi negara dalam urusan-urusan kesejahteraan (Eikås dan Selle, *op.cit.* 2002: 50).

Integrasi sumber daya publik (negara) dan sipil dalam (organisasi sukarela) dalam pelayanan-pelayanan kesejahteraan sebenarnya dalam taraf tertentu sudah terjadi jauh sebelum negara kesejahteraan modern dibentuk; ini dilakukan melalui penyediaan dana secara terbatas dari pemerintah lokal ke organisasi-organisasi sukarela (Sivesind, *et.al.*, 2002: 15). Kesuksesan mereka dalam menanggulangi permasalahan sosial dan kesehatan selama bertahun-tahun telah menetapkan organisasi sukarela sebagai salah satu pionir dalam pembentukan pelayanan sosial di fase awal negara kesejahteraan Norwegia. Jadi, tidak mengejutkan bila organisasi sukarela kemudian diintegrasikan dalam pengimplementasian kebijakan-kebijakan kesejahteraan pada negara kesejahteraan pasca PD II. Pemerintah menyadari tentang pentingnya aktivitas-aktivitas organisasi-organisasi tersebut, sedangkan organisasi-organisasi sukarela itu sendiri tidak sekedar menerima tanggung jawab publik yang diberikan kepada mereka untuk menangani permasalahan sosial dan perawatan kesehatan; mereka memang mendorong dirinya ke arah tersebut (Eikås dan Selle, *op.cit.*, 2002: 51).

Relasi antara pemerintah dan organisasi sukarela pada awalnya dilihat bersifat pragmatis. Di satu sisi, pemerintah memperoleh

keuntungan dari kontribusi organisasi tersebut seperti tenaga sukarela, keterlibatan, kompetensi, dan kadang perumahan dan jejaring lokal (lihat Sivesind, et.al., 2002: ibid.). Di sisi lain, organisasi sukarela memperoleh dukungan finansial dan subsidi dari negara. Organisasi tidak khawatir menerima dukungan finansial dari pemerintah karena hal itu justru menegaskan hak hak mereka dalam negara kesejahteraan (Eikås dan Selle op.cit., 2002: 52). Pada saat yang sama pengakuan terhadap eksistensi organisasi sukarela juga makin menggariskan perbedaan sektor sukarela (yang berbasis masyarakat sipil dengan sektor publik (yang berbasis negara)).

Integrasi organisasi sukarela dalam kebijakan-kebijakan kesejahteraan menjadi semakin meningkat sejak tahun 1970 sampai sekarang. Ini ditandai dengan peningkatan ketergantungan dukungan finansial dari pemerintah untuk melakukan aktivitas dan pelayanan mereka. Seperti yang dikemukakan oleh Eikås dan Selle (2002), ketergantungan ekonomi yang semakin meningkat ini memiliki konsekuensi serius bagi organisasi sukarela. Kecenderungan akhir akhir ini menunjukkan bahwa pertumbuhan organisasi sukarela terjadi secara kuat dalam area-area yang dibiayai secara besar oleh anggaran publik sehingga, implikasinya, organisasi-organisasi itu dilegitimasi eksistensinya oleh otoritas publik (Eikås dan Selle, op.cit., 2002: 53). Sebagai akibatnya, batasan antara pelayanan publik (negara) dan pelayanan sukarela (*civil society*) mengabur dimana sektor sukarela menjadi lebih terintegrasi ke sektor publik.

Walaupun bukan yang utama, sektor sukarela itu sekarang merupakan sektor yang penting di ranah ekonomi. Pada tahun 1997, biaya operasional sektor sukarela Norwegia berjumlah 40 juta NOK,

atau sekitar 3,7% dari GDP Norwegia. Jumlah tenaga kerja sektor sukarela yang dibayar berjumlah lebih dari 66.000 pegawai penuh waktu (*full time employees*) atau 3,9% dari pekerja non-agrikultur (data diambil dari Sivesind, et.al., op.cit., 2002: 37). Dari 66.000 pekerja penuh waktu di sektor sukarela tersebut, 56,3% bekerja pada pelayanan kesejahteraan, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan dan sosial (Sivesind, et.al. op.cit., 2002: 55).

Tabel 8. Komposisi Lapangan Kerja di Sektor Sukarela di Norwegia (1997)

	Pendidikan	Kesehatan	Pelayanan Sosial	Kultur	Profesional	Pembangunan	Lingkungan/ Advokasi	Agama	Bidang Lain
Persentasi terhadap lapangan kerja sektor sukarela	23,5%	9,3%	23,5%	12,1%	15,2%	2,3%	2,8%	9,4%	1,9%

Sumber (Sivesind, et.al., 2002: 41)

Sektor sukarela juga menyediakan sumberdaya signifikan dari sisi input sukarelawan. Arti penting tenaga sukarela tidak terletak pada pada sisi ekonomi (kerja yang dibayar), tapi lebih pada motivasi mereka untuk memperbaiki pelayanan sosial. Tahun 1997, tercatat ada 115.000 sukarelawan penuh waktu atau 6,8% dari total pegawai non-agrikultur di Norwegia (data diambil dari Sivesind, et.al, op.cit., 2002:

38). Ini menjadikan total sukarelawan penuh waktu dan pegawai penuh waktu di sektor sukarela sekitar 10,7%.

Angka ini memperlihatkan bahwa sebenarnya, dari sisi ekonomi, kontribusi sektor sukarela pada pelayanan kesejahteraan relatif kecil. Pelayanan kesejahteraan di Norwegia masih didominasi sektor publik. Ini sesuai dengan asumsi teoritis bahwa pada negara kesejahteraan demokratis, penyedia pelayanan kesejahteraan didominasi oleh sektor publik (Salamon dan Anheir, 1998 seperti yang dikutip Sivesind, et.al., op.cit., 2002: 40).

Akan tetapi, kontribusi organisasi sukarela di Norwegia tidak boleh dilihat hanya dari sudut pandang ekonomi saja. Kontribusinya lebih terletak pada dukungan ideologis dan politis mereka terhadap perkembangan negara kesejahteraan di Norwegia. Organisasi-organisasi tersebut memiliki pengaruh ideologis yang cukup kuat terhadap kebijakan publik di area kesejahteraan, terutama dalam menggeser dari tanggung jawab kesejahteraan dari privat ke publik. Mereka juga seringkali menjadi pionir dalam institusionalisasi bentuk baru pelayanan sosial, dimana pelayanan-pelayanan ini kemudian menjadi tanggung jawab publik (baca: negara-penulis) (Seip, 1984; Blom, 1998 seperti yang dikutip oleh Eikås dan Selle, op.cit., 2002: 52).

Kini, di era globalisasi, relasi antara organisasi sukarela dan negara mengalami perubahan-perubahan signifikan. Diperkenalkannya ideologi *New Public Management* (NPM) yang bercorak neo-liberal serta gelombang privatisasi di Eropa dan negara lain--baik melalui pembelajaran maupun perjanjian internasional--telah menandai sebuah momen dimana kebebasan pasar menjadi ukuran utama

dalam relasi negara dan sektor sukarela. Akibatnya, perkembangan kebijakan-kebijakan NPM yang menekankan kompetisi, pasar dan keefektifan biaya berefek sangat besar terhadap pelayanan-pelayanan kesejahteraan tradisional. Dalam perbandingan di antara berbagai negara-negara menunjukkan bahwa Norwegia menjadi salah satu negara yang mengalami pengaruh NPM secara jelas pada tahun 1980-an, bersama-sama dengan negara seperti Swedia, Kanada, Selandia Baru, Australia, Inggris, Denmark, Prancis dan Belanda (Hood, 1995 seperti yang dikutip oleh Eikås dan Selle, op.cit, 2002: 56)

Gagasan pokok NPM menyatakan bahwa persaingan yang terjadi antara penyedia pelayanan yang beragam akan meningkatkan kualitas pelayanan secara kompetitif serta merangsang kinerja dan inovasi. Oleh penganut NPM negara kesejahteraan Norwegia dikritik karena telah menciptakan sektor publik besar yang lamban dan tidak efektif. Menurut mereka, sektor publik menunjukkan hasil yang buruk dan tidak memiliki fleksibilitas dan ‘tanggung jawab pengguna’ yang diperlukan untuk memenuhi klaim dan tuntutan yang ada pada masyarakat (Eikås dan Selle, op.cit., 2002: 55). Dengan diperkenalkannya NPM yang berprinsip kompetisi, fleksibilitas, dan efektivitas maka dipercaya akan mengatasi permasalahan tersebut.

Ideologi NPM kini turut merubah wajah sistem kerjasama tradisional antara negara dan sektor sukarela, yang dulunya berbasis pada integrasi erat dan kepercayaan timbal balik menjadi “budaya kontrak” baru yang lebih berfokus pada kompetisi, kontrak dengan jangka waktu tertentu, kontrol hukum serta akuntabilitas (Tranvik dan Selle, 2004: 16). Kini juga terjadi kecenderungan privatisasi pelayanan kesejahteraan yang semakin meningkat, terutama pada level

lokal (dimana sebagian besar tanggung jawab penyediaan pelayanan kesejahteraan berada). Privatisasi tersebut menunjukkan bahwa ada pergeseran tanggung jawab dari dominasi aktor-aktor publik (baik pada level nasional maupun lokal) ke aktor-aktor swasta/ privat. Pergeseran tanggung jawab dari dominasi publik ini bergerak menuju beberapa arah: pasar, organisasi sukarela/nir laba, dan ke tanggung jawab keluarga atau swadaya (Bogen and Lødemel, 2000: 95).

Pasarisasi pelayanan kesejahteraan ini bahkan telah menjadi perhatian berbagai pihak. Sebuah studi empiris yang dilakukan oleh Eikås dan Selle (op.cit., 2002) tentang budaya kontrak antara pemerintah lokal dan organisasi sukarela di Norwegia Selatan, misalnya, menunjukkan adanya fenomena kontrak dan perjanjian bisnis dalam beberapa proyek yang terkait dengan pelayanan kesejahteraan (kesehatan, pendidikan, *elder care*, dll). Meskipun begitu, perjanjian tersebut bukanlah perjanjian formal dan tertulis, tapi lebih berupa perjanjian oral dan informal (Eikås dan Selle, op.cit., 2002: 62). Ini menunjukkan bahwa walaupun muncul budaya kontrak pada relasi antara organisasi sukarela dan pemerintah lokal, semangat tradisional berupa kepercayaan timbal balik tetap ada. Walaupun demikian, fenomena ini tidaklah mengabaikan kenyataan bahwa ada pula model kontrak formal. Sebuah survei nasional yang dilakukan oleh Eikås (2001) dengan responden para pimpinan-pimpinan administratif di institusi pelayanan sosial dan kesehatan di tingkat distrik menunjukkan bahwa kontrak formal antara pengusaha, pemerintah lokal dan organisasi sukarela kini sudah menjadi hal biasa. Bahkan, Eikås menemukan kontrak formal, pada tingkatan tertentu, sudah menjadi fenomena yang lebih umum dibandingkan perjanjian oral dan informal. Dari

survei yang dilakukan, 42,2% responden menyatakan bahwa distrik mereka telah menggunakan kontrak formal, sedangkan 38,2% yang lain menggunakan perjanjian informal (lihat Eikås dan Selle, op.cit., 2002: 62-63). Dengan adanya tren perkembangan budaya kontrak bisnis dalam sektor kesejahteraan yang makin luas, maka diperkirakan di tahun-tahun mendatang fenomena ini fenomena ini berpotensi besar mengurangi peran tradisional organisasi-organisasi sukarela.

Tantangan lain yang kini dihadapi sektor sukarela juga muncul dari privatisasi pelayanan kesejahteraan yang tidak hanya melibatkan pengusaha-pengusaha kecil akan tetapi juga melibatkan perusahaan-perusahaan besar. Pelaku-pelaku pasar sekarang mulai mengambil alih beberapa pelayanan sosial seperti panti perawatan orang tua/orang sakit dan pusat penitipan anak yang biasanya dikelola oleh organisasi sukarela. Bogen dan Nyen (1998 seperti yang dikutip Eikås dan Selle, op.cit., 2002: 63), menunjukkan bahwa 8% dari distrik yang mereka teliti, terdapat penyedia swasta yang mengelola panti jompo dan panti perawatan (tidak termasuk pelayanan pendukung seperti pelayanan kebersihan, binatu, dan catering).

Studi Bogen dan Nyen juga mencoba mempelajari lebih jauh peran *Multi National Companies* (MNCs) dalam privatisasi pelayanan kesejahteraan di level lokal. Pada kasus dua distrik yang dipaparkan dalam studi mereka, menunjukkan bahwa dua distrik tersebut menerima kontrak dari dua MNCs untuk mengelola panti perawatan baru dengan periode 5 tahun dan 4 tahun. Dua kontrak tersebut diperkirakan bisa mengurangi biaya sekitar 10-20% dibandingkan apabila pelayanan tersebut dikelola oleh pemerintah lokal itu sendiri (lihat lebih jauh angka-angkanya di Eikås dan Selle, op.cit., 2002: 69).

Walaupun privatisasi pelayanan kesejahteraan sebenarnya tidak terjadi secara masif, akan tetapi riset-riset tersebut mengindikasikan bahwa ideologi neo liberal sekarang pelan-pelan mulai merubah mekanisme pelayanan kesejahteraan; yang pada gilirannya juga mengubah relasi organisasi sukarela dan pemerintah.

Dari paparan itu bisa ditarik kesimpulan bahwa kerjasama tradisional antara pemerintah dan organisasi sukarela dalam implementasi kebijakan-kebijakan kesejahteraan sosial kini makin mendapat tantangan dengan adanya perkembangan budaya kontrak dan privatisasi. Kerjasama tradisional yang berdasarkan kepercayaan timbal balik sekarang harus menghadapi ukuran-ukuran pasar seperti kompetisi, fleksibilitas dan efektivitas. Kehadiran penyedia pelayanan kesejahteraan alternatif seperti aktor-aktor pasar, sekarang makin legal secara ideologis dengan berkembangnya NPM. Sehingga aktor-aktor tersebut bisa berkompetisi di area pelayanan kesejahteraan.

Meski demikian, budaya kontrak dan privatisasi sebenarnya tidak berkembang secara radikal. Meminjam istilah Andersen (2001), bisa jadi perkembangan budaya kontrak dan privatisasi mungkin tidak lebih dari suplemen berharga terhadap institusi politik yang sudah ada. Kepercayaan yang mutualistis antara negara dan organisasi sukarela tetap bertahan. Sementara, pada saat yang bersamaan, privatisasi yang terjadi di berbagai sektor kesejahteraan terutama pelayanan kesehatan tidak berkembang secara pesat. Banyak pemerintah lokal yang masih mengandalkan sektor sukarela sebagai mitra utama pada pelayanan-pelayanan tersebut. Namun yang perlu dicatat, dalam jangka panjang perkembangan budaya kontrak dan privatisasi ini bisa berpeluang mempengaruhi secara radikal relasi antara organisasi sukarela dan pemerintah.

BAB 5

RELASI INSTITUSI-INSTITUSI NEGARA

Bab ini akan mengkaji perubahan pola hubungan antara institusi-institusi negara di Norwegia akibat globalisasi. Saya akan mencoba melihat bagaimana globalisasi, sebagai konstruksi ideologi dan struktural mengubah dimensi vertikal dan horisontal dari relasi-relasi kekuasaan. Secara khusus, saya akan memfokuskan pada efek reformasi *New Public Management* (NPM) dan adaptasi keterlibatan Norwegia ke Uni Eropa dan EEA terhadap administrasi publik.

Mendiskusikan persoalan ini menjadi penting karena dapat memberikan gambaran tentang karakter relasi kekuasaan dalam negeri: institusi mana yang mempunyai kekuasaan lebih besar dibanding yang lainnya. Analisa elemen tersebut bisa membantu untuk memahami dinamika di dalam Negara Norwegia yang selanjutnya menjelaskan mengapa Norwegia mengambil arah yang berbeda dalam mengembangkan sistem kesejahteraan dibandingkan negara-negara

lain. Karena kapasitas kebijakan mensyaratkan adanya efektivitas institusi-institusi negara menjalankan fungsinya, maka perubahan pada relasi antar institusi-institusi negara diasumsikan juga akan mempengaruhi kapasitas kebijakan.

Hubungan Eksekutif dan Legislatif

Seperti disebut pada bab sebelumnya, negara kesejahteraan Norwegia pasca perang awalnya dibangun dibawah dominasi kuat dari Partai Buruh Norwegia (*Det Norske Arbeiderpartiet*) yang memperoleh mayoritas partai tunggal dan membentuk kabinet tunggal sejak tahun 1946 sampai tahun 1961. Partai ini tetap berkuasa sampai tahun 1965 walaupun kehilangan statusnya sebagai mayoritas pada tahun 1961. Setelah periode tersebut, pemerintahan terbentuk melalui model pemerintahan minoritas atau koalisi karena tidak ada partai yang mampu membentuk pemerintahan mayoritas partai tunggal. Meski begitu, Partai Buruh tetap mempunyai pengaruh yang kuat.

Dominasi Partai Buruh dalam pembentukan pemerintahan mayoritas selama bertahun-tahun pasca Perang Dunia II telah menciptakan sebuah tradisi yang kuat dalam politik Norwegia dimana eksekutif menjadi dominan dibandingkan legislatif. Dibawah pemerintahan mayoritas, eksekutif memiliki kekuasaan publik yang lebih kuat ketimbang legislatif karena partai yang sama mendominasi kedua institusi kekuasaan tersebut. Sebagian besar keputusan eksekutif menjadi begitu mudah mendapat dukungan politis dari legislatif yang kemudian membuat beberapa fungsi legislatif secara politis tidak bisa dijalankan. Fenomena ini menegaskan teori yang mengatakan pemerintahan mayoritas partai tunggal merepresentasikan konsentrasi tertinggi dari kekuasaan eksekutif (lihat, sebagai contoh, Lijphart,

1989; Rommetvedt, 2002: 7). (lihat, sebagai contoh, Lijphart, 1989; Rommetvedt, 2002: 7).

Dominasi eksekutif atas kekuasaan publik bisa dilihat, antara lain, pada fakta fungsi kontrol dan pemeriksaan *Storting* (parlemen) terhadap eksekutif yang dijalankan secara pasif. Eksekutif diberi semacam prerogatif dimana ia mendapat banyak keleluasaan dalam pengambilan keputusan secara umum; serta lebih khusus lagi dalam pengorganisasian pemerintahan pusat (Christensen, Læg Reid dan Roness, 2001: 4). Fungsi kontrol dan pemeriksaan pasif tersebut sebenarnya merefleksikan karakter utama dari sistem administratif politis Norwegia: homogen, adanya tingkat kepercayaan yang tinggi serta adanya sikap dan norma-norma bersama diantara politisi dan administrasi, adanya alokasi peran yang jelas di dalam kekuasaan negara, adanya delegasi otoritas dari legislatif ke eksekutif, skeptis terhadap kontrol dan peraturan sebagai mekanisme pemecah masalah, dll. (Christensen, Læg Reid dan Roness, op.cit. 2001: 5). Singkatnya, relasi tradisional antara institusi-institusi negara dibangun diatas relasi timbal balik yang mutualistik.

Runtuhnya dominasi Partai Buruh selama era 1960-an dan absennya pemerintahan mayoritas partai tunggal sejak tahun 1965, pelan-pelan mulai merubah hubungan dua institusi tersebut. Perubahan tersebut semakin jelas di tahun 1980-an. Semenjak tahun 1981 sampai tahun 2005, pemerintahan berganti-ganti antara pemerintahan minoritas Partai Buruh dan pemerintahan koalisi dipimpin oleh Partai Konservatif atau Kristen Demokrat. Absennya pemerintahan mayoritas, sebagai implikasinya, memungkinkan adanya ruang politis yang potensial bagi parlemen untuk menekan pemerintah supaya lebih membagi kekuasaannya.

Dalam pemerintahan minoritas atau koalisi, eksekutif lebih berpeluang menghadapi tekanan-tekanan politis, terutama dari partai oposisi serta desakan untuk membagi kekuasaan dengan legislatif. Posisi politik eksekutif menjadi lebih lemah dibanding masa sebelumnya, bahkan cenderung mulai bergerak ke arah perimbangan kekuasaan eksekutif-legislatif. Bahkan dalam istilah Christensen dan Peter (2003), ketiadaan pemerintahan mayoritas telah menciptakan kondisi “super-parlementarism”. Ini terjadi karena aliansi dalam pemerintahan minoritas bersifat tidak stabil serta menciptakan turbulensi dan ketegangan yang cukup signifikan di antara dua kekuasaan tersebut. Dalam situasi seperti itu, maka cukup mudah bagi oposisi untuk membuat posisi eksekutif menjadi tidak tentu dan berada dalam posisi sulit (Christensen dan Peters, 2003: 11). Meski begitu, situasi ini telah meningkatkan kemungkinan parlemen untuk secara aktif menjalankan fungsi-fungsinya. Ini, sebagai contoh, telah ditegaskan oleh studi Maor tentang prosedur pengawasan di parlemen Norwegia. Dia berpendapat bahwa penguatan prosedur pengawasan parlemen lebih mungkin dijalankan tatkala pemerintahan minoritas berkuasa (Maor, 1999: 371).

Meski begitu, kecenderungan menuju menguatnya *Storting* tidak hanya sekedar disebabkan karena absennya pemerintahan mayoritas. Penguatan parlemen juga didukung, pada derajat tertentu, dengan peningkatan sumber daya bagi parlemen (seperti penambahan staf ahli dan teknis untuk parlemen serta penambahan fasilitas-fasilitas infrastruktur). Pada masa sebelumnya, tidak memadainya sumber daya dipercaya oleh beberapa pihak sebagai salah satu alasan mengapa *Storting* tidak mampu menjalankan fungsinya dengan baik (lihat Rommetvedt, 2002). Pada tahun 1971, 150 anggota parlemen hanya

memiliki 174 asisten/staf. Tahun 1999, anggota parlemen berjumlah 165 dan jumlah staf telah tumbuh menjadi 458 orang (Rommetvedt, 2002: 8). Penambahan jumlah staf tersebut juga diikuti dengan perbaikan fasilitas-fasilitas kantor dan bangunan untuk anggota parlemen. Perkembangan ini telah berkontribusi bagi peningkatan kapasitas politik anggota parlemen.

Pada tahun-tahun belakangan ini, *Storting* telah memperkuat posisi politiknya: ia menjadi lebih aktif, tindakan-tindakannya sering tak terduga dan lebih kuat dari sebelumnya (Rommetvedt, 2002: 8). Seperti yang sudah disebutkan diatas, ini karena parlemen, terutama dari partai-partai oposisi telah memperoleh ruang yang lebih luas untuk meningkatkan desakan politik untuk menjalankan fungsi-fungsinya di pemerintahan. Beberapa pengamat melihat fenomena ini sebagai *'the rise of parliament'* (lihat Rommetvedt, 2002, Christiansen dan Rommetvedt, 1999).

Salah satu momen penting yang menunjukkan kecenderungan menguatnya fungsi *Storting* bisa dilihat pada pembentukan *the Standing Committee on Scrutiny and Constitutional Affairs* tahun 1993. Komite ini diberdayakan untuk menjalankan investigasi apapun bila diperlukan agar bisa memaksimalkan fungsi kontrol *Storting* atas administrasi publik. Langkah ini bisa dilakukan hanya setelah kementerian tertentu diberi tahu dan diminta untuk menyerahkan informasi yang diperlukan (<http://odin.dep.no>). Dengan dibentuk dan diberdayakannya komite ini, maka segala masalah-masalah prosedur pengambilan keputusan dan tindakan-tindakan pelayanan publik yang dilakukan oleh administrasi pemerintahan-seperti kecurigaan atas penyimpangan kekuasaan, ketidakteraturan, ataupun manajemen serta kontrol sumber daya yang buruk - menjadi subyek politik *Storting*.

Usaha tersebut lalu diikuti dengan dijalankannya mekanisme dengar pendapat publik dalam komite-komite kerja pada tahun 1995 yang kemudian menjadi prosedur tetap pada tahun 2001. Sebelumnya, semua dengar pendapat pada komite-komite di dalam *Storting* tertutup untuk umum (Nordby 2000, Smith, 1997, seperti yang dikutip oleh Christensen, Lægreid dan Roness et.al., op.cit., 2001: 8). Melalui mekanisme dengar pendapat tersebut publik bisa mengikuti debat di dalam komite; dimana pimpinan politik, pejabat administrasi, perwakilan organisasi, dan aktor-aktor lain menjawab pertanyaan-pertanyaan yang dilontarkan anggota parlemen. Tujuan dengar pendapat publik ini adalah untuk meningkatkan transparansi dan mendorong musyawarah dan dialog dengan publik umum, sehingga legitimasi terhadap proses kontrol dan pengambilan keputusan bisa mengalami peningkatan (Christensen, Lægreid dan Roness et.al., 2001, *ibid.*).

Kecenderungan penguatan peran parlemen menjalankan fungsinya terjadi pula pada proses penyusunan kebijakan. Seperti yang dibahas pada bab sebelumnya, sejak pertengahan tahun 1980-an, terjadi peningkatan kontak antara parlemen dan organisasi-organisasi kepentingan. Organisasi-organisasi kepentingan menggunakan lobi ke parlemen untuk menegosiasikan kepentingannya. Penggunaan lobi yang semakin meningkat pada organisasi kepentingan telah mengerus peran sistem korporatis tradisional yang sebagian besar dijalankan melalui badan-badan publik formal yang menghubungkan organisasi kepentingan dengan administrasi.

Meningkatnya kekuasaan potensial dan manifes dari parlemen ini dikatakan telah menimbulkan ketegangan politis antara eksekutif dan legislatif. Beberapa pengamat berpendapat bahwa situasi ini

pada tingkatan tertentu telah menciptakan konsekuensi yang tidak diinginkan. Contohnya Christensen (2003: 171) yang menulis:

“Para politisi percaya bahwa perubahan-perubahan yang ada akan membawa Storting lebih efektif dan efisien dalam menjalankan fungsinya dan mengontrol eksekutif. Tapi sebenarnya mungkin juga ada konsekuensi yang merugikan. Konflik antara legislatif dan eksekutif bisa semakin terlihat jelas. Ini terjadi karena hubungan mereka sekarang lebih terdefinisi secara formal, bukan lagi hubungan dekat dan mutual kultural”.

Meski pelan-pelan terjadi penguatan parlemen, akan tetapi sebenarnya tidak terlalu mudah bagi parlemen untuk memmanifestasikan kekuasaan potensialnya. Kehendak legislatif untuk memperkuat kekuasaan politiknya dan untuk meningkatkan fungsinya sebenarnya menghadapi hambatan-hambatan eksternal. Meningkatnya pengaruh globalisasi dan integrasi Eropa terhadap politik Norwegia telah membuat kekuasaan potensial parlemen dipertanyakan. Ini karena diperkenalkannya reformasi neo liberal pada administrasi publik melalui *New Public Management* (NPM) serta adaptasi ke Uni Eropa dan EEA yang diarahkan menuju kompetisi pasar dan deregulasi.

Tujuan dari reformasi NPM adalah untuk menciptakan bentuk organisasional administrasi publik yang lebih efektif, efisien, produktif dan pro-pasar (*market-friendly*). Strategi NPM ditujukan untuk meningkatkan otonomi manajemen dengan mengganti kekakuan birokrasi dengan logika kompetisi yang ala pasar (*market-like*) (Blair, 2000: 512). Intinya, reformasi ini mencoba untuk memisahkan antara politik dan administrasi. Lewat reformasi ini, politisi memainkan peran dalam penciptaan target dan tujuan sementara administrasi diberi otonomi dan fleksibilitas lebih untuk mencapai target dan

tujuan tersebut. Dengan cara semacam ini diharapkan akan yang menghasilkan administrasi publik yang 'lebih baik', dari sisi ekonomi.

Apabila dilacak lebih jauh, sebenarnya reformasi NPM bergerak sejalan dengan arah EEA yang didesain untuk mendukung proyek pasar tunggal. Melalui EEA, Uni Eropa memberikan tekanan normatif terhadap administrasi pemerintah nasional dan secara langsung menuntut langkah-langkah tertentu dalam mengorganisir dan mengontrol aparat-aparat publik (administrasi/birokrasi) untuk menjamin bekerjanya kompetisi (lihat Bleiklie et.al. 2003:15).

Lantas, pertanyaannya, bagaimana reformasi NPM dan adaptasi ke EEA/EU berpeluang menghalangi kekuasaan potensial parlemen untuk memperkuat dirinya (yang kemudian dibayangkan merubah relasi antara parlemen dan pemerintah)?

Pada tingkatan tertentu, sebenarnya karakter-karakter hubungan tradisional eksekutif dan legislatif tetap eksis. Contohnya, prinsip tanggung jawab kementerian tidak berubah. Ini membuat para menteri bertanggung jawab penuh kepada parlemen tentang apa yang terjadi dalam kementerian mereka; hal yang sama juga terjadi pada unit-unit subordinat seperti agensi dan perusahaan-perusahaan negara (lihat Christensen dan Peters, 2003: 10). Relasi yang baik dan mutual antara para pimpinan politik dan administrasi juga tetap eksis pada tingkatan tertentu.

Salah satu perubahan paling penting yang didorong lewat reformasi NPM adalah devolusi struktural di dalam pemerintahan. Yang dimaksud dengan devolusi struktural di sini adalah adanya pendelegasian kewenangan dari organisasi pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi pemerintah yang ada di bawahnya, terutama dari administrasi publik pusat ke perusahaan-perusahaan milik negara

maupun agensi-agensi lain. Dengan adanya devolusi struktural ini maka dipercaya akan menjadikan perusahaan milik negara maupun badan-badan yang ada di dalam kementerian menjadi lebih otonom; sementara pada saat yang sama makin melemahkan kontrol kementerian. Hadirnya devolusi ini pada gilirannya telah dianggap merubah mekanisme di dalam sistem kementerian yang secara tradisional memiliki kontrol politik yang kuat terhadap perusahaan-perusahaan publik yang terkait dengan kementerian mereka.

Menurut Christensen dan Peters (2001), setidaknya ada dua aspek pada devolusi struktural ini. Aspek pertama adalah *devolusi struktural internal*. Dengan pola devolusi ini, badan-badan administratif negara diberi keleluasaan untuk mengimplementasikan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang ada. Aspek yang kedua adalah *devolusi struktural eksternal*. Ini dijalankan dengan dua bentuk. *Pertama*, memindahkan perusahaan keluar dari dalam kementerian dan menjadikannya sebagai perusahaan milik negara. *Kedua*, memberikan otonomi yang lebih besar kepada perusahaan milik negara yang sudah ada dengan membentuk sistem kontrol formal baru. Sistem baru ini memberikan otoritas formal yang lebih kecil kepada pimpinan-pimpinan politik, sekaligus pada saat yang sama memberikan otoritas formal yang lebih besar pada direksi dan pimpinan perusahaan milik negara (untuk penjelasan lebih lanjut lihat Christensen dan Peters, op.cit., 2003: 10-11).

Proses-proses tersebut secara jelas mengekspresikan prinsip-prinsip dasar NPM memisahkan administrasi dan politik; dimana politisi menetapkan target dan tujuan sedangkan administrasi diberi keleluasaan untuk mencari cara untuk meraih target dan tujuan yang sudah ditetapkan tersebut. Dengan cara semacam ini maka

diharapkan tingkat efisiensi dan produktivitas perusahaan maupun agensi publik akan makin meningkat sekaligus menjadi lebih bebas untuk berkompetisi di pasar. Kalau mekanisme ini berjalan maka dibayangkan keuntungan finansial bagi pemerintah akan menjadi lebih tinggi.

Proses tersebut mengindikasikan bahwa kontrol politik terhadap institusi-institusi di dalam kementerian maupun di dalam perusahaan-perusahaan negara semakin mengalami penurunan. Sebagai akibatnya, devolusi struktural telah menciptakan jarak antara aktor-aktor politik dengan badan-badan administratif serta perusahaan-perusahaan publik. Seperti yang dikemukakan oleh Christensen dan kolega:

“Unit-unit dan tugas-tugas dipindahkan ke bentuk-bentuk organisasional yang menjauh dari kepemimpinan politik. Ini mengindikasikan adanya kebebasan yang lebih besar bagi pelaku-pelaku di bawah yang diberi delegasi kewenangan. Ini juga menunjukkan makin lemahnya potensi kontrol serta pemeriksaan oleh pemerintah dan parlemen” (Christensen, Roness and Lægveid, 2001: 9).

Dari sisi eksekutif, proses tersebut bisa dilihat sebagai melemahnya kekuasaan politik para politisi di dalam eksekutif (yang dikuasai orang-orang partai) terhadap pelaku-pelaku di wilayah administrasi (birokrasi). Meski begitu beberapa kalangan tidak melihat ini sebagai melemahnya kontrol eksekutif melainkan sekedar *realokasi kekuasaan eksekutif dari politisi ke birokrasi*.

Devolusi ini ternyata juga membawa pengaruh terhadap legislatif. Seperti yang diungkapkan diatas, menteri secara politis bertanggung jawab kepada parlemen (*Storting*) mengenai segala hal yang terjadi dalam kementeriannya, termasuk unit-unit subordinatnya, seperti

agensi dan perusahaan negara. Meningkatnya otonomi unit-unit yang ada dibawah membuat prinsip tanggung jawab kementerian semakin sulit dilaksanakan (Christensen, Roness dan Læg Reid, op.cit. 2001: 5). Kehendak politik *Storting* untuk meningkatkan kontrolnya atas eksekutif, terutama dalam kementerian, juga menjadi terhambat. Ini masih ditambah dengan kenyataan bahwa upaya parlemen untuk meningkatkan kontrol terhadap unit-unit subordinat kementerian juga harus berhadapan dengan skeptisme para aktor dalam agensi dan perusahaan negara tersebut terhadap parlemen. Christensen dkk (Christensen, Roness dan Læg Reid, op.cit., 2001: 20) menunjukkan bahwa direksi-direksi di dalam agensi-agensi kementerian tersebut, terutama direksi perusahaan negara, cenderung lebih kritis dan resisten terhadap kontrol yang semakin meningkat atas mereka, karena bagi para direksi tersebut otonomi merupakan hal yang penting. Karena kesulitan *Storting* melakukan kontrol rutin terhadap agensi-agensi tersebut--akibat adanya resistensi dan kritisisme-- maka *Storting* sekarang lebih banyak memusatkan perhatian pada kasus-kasus individual yang penting dan seringkali menjadi “skandal” (see Christensen, Roness dan Læg Reid, op.cit. 2001: 9).

Hambatan lain yang dihadapi *Storting* dalam menjalankan fungsinya juga muncul dari proses adaptasi ke EEA/EU. Dengan menjadi anggota EEA, maka Norwegia wajib untuk tunduk dengan regulasi-regulasi dan arahan-arahan Uni Eropa yang berkaitan dengan pasar internal, tanpa adanya prosedur demokratik di level domestik Norwegia. Intinya, Norwegia wajib menjalankan regulasi pasar tunggal Eropa, tapi tidak terlibat dalam proses pembuatan regulasinya. Dalam tingkatan tertentu proses ini mengancam *Storting* karena sebagian legislasi, yang sebelumnya disusun oleh *Storting*, kini harus

diadaptasi desu Uni Eropa. Konsekuensinya, *Storting* menghadapi hambatan legislatif baru dimana mereka tidak bisa mengontrol proses pengambilan keputusan di Uni Eropa.

Perjanjian EEA adalah refleksi dari transfer masif kekuasaan riil dari *Storting* ke institusi-institusi Uni Eropa yang pada satu sisi melemahkan *Storting*, sementara pada saat yang sama memperkuat pemerintah dan administrasi serta lembaga-lembaga yudikatif (Sejersted, 1996 seperti yang dikutip oleh Christensen et.al., op.cit. 2001: 19). *Pertama*, peran pengadilan meningkat sejak adaptasi ke EEA/EU membawa ke yudisialisasi politik yang diarahkan untuk penegakan aturan pasar Eropa. Akibatnya, institusi-institusi yudisial mendapatkan kekuasaan lebih besar ketimbang institusi hasil pemilihan demokratis. Contoh utama proses ini adalah kewajiban mencantumkan *Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia* ke dalam undang-undang nasional. Dengan adanya kewajiban ini maka legislatur dan pengadilan nasional menjadi subyek dari otoritas tertinggi Pengadilan HAM Eropa. Di Norwegia, institusi yang berperan menafsirkan undang-undang dan peraturan lain baik yang dihasilkan oleh legislasi *Storting* ataupun adaptasi dari regulasi Uni Eropa adalah Mahkamah Agung. Dengan begitu, pengambilan keputusan yang sebelumnya lebih banyak bercorak politis maka sekarang mulai berpindah ke pengadilan dan institusi legal lainnya. Inilah yang disebut yudisialisasi politik.

Kedua, administrasi dan birokrasi menjadi aktor aktor utama terkait dengan urusan-urusan Uni Eropa. Ini disebabkan karena adanya beban kerja yang luar biasa untuk melakukan adaptasi ke Eropa. Partisipasi Norwegia di Uni Eropa terutama di Komisi Eropa, serta adaptasi peraturan Uni Eropa ke UU dan peraturan nasional, sebagian besar ditangani oleh para administrator (Christensen dan

Peters, 2003: 16). Seperti yang dikemukakan oleh Christensen dan Peters (ibid.), peran administrator yang semakin meningkat ketika berhubungan dengan EU didukung pula oleh fakta bahwa para politisi terbagi dalam menyikapi Uni Eropa sehingga mereka sangat berhati-hati untuk mendiskusikan segala hal tentang Uni Eropa. Inilah yang membuat para administrator menjadi semakin berperan aktif.

Kedua proses tersebut (reformasi NPM dan adaptasi ke EEA/ Uni Eropa), telah membuat hubungan legislatif dan eksekutif lebih kompleks dibanding masa-masa sebelumnya. Potensi kekuasaan *Storting* yang meningkat, menjadi sulit diwujudkan karena reformasi NPM dan adaptasi ke Uni Eropa telah menciptakan hambatan-hambatan baru bagi parlemen. Situasi semacam ini secara perlahan mengubah hubungan kultural mutual tradisional antara parlemen dan eksekutif.

Kesimpulannya, ada kecenderungan yang menunjukkan kehendak politik untuk memperkuat fungsi *Storting*, terutama fungsi kontrol, atas eksekutif sejak tahun 1980 sampai sekarang. Akan tetapi reformasi administrasi melalui NPM telah menghambat usaha tersebut karena agensi dan perusahaan negara sekarang lebih otonom dan terdevolusi. Peningkatan otonomi unit-unit subordinat membuat prinsip tanggung jawab ministerial tradisional menjadi lebih sulit diaplikasikan. Ini melemahkan kontrol politis *Storting* atas kementerian, terutama unit-unit subordinatnya.

Pada saat bersamaan, adaptasi ke EEA/EU telah melemahkan parlemen. Norwegia diwajibkan tunduk dengan regulasi dan direktif EU yang berkaitan dengan pasar Internal Eropa, tanpa terlibat dalam prosedur demokratik domestiknya. Akibatnya *Storting* menghadapi hambatan-hambatan legislatif. Proses tersebut juga memperkuat

institusi-institusi yudisial sekaligus memberikan peran aktif bagi administrator/birokrasi pemerintah. Situasi tersebut berpeluang meningkatkan ketegangan-ketegangan politik diantara eksekutif dan legislatif di tahun-tahun mendatang.

Transformasi Hubungan Pusat dan Lokal

Dalam sejarahnya, institusi pemerintahan lokal tidak pernah secara formal ditulis di dalam Konstitusi 1814. Hal ini bukan disebabkan karena ide *local self-government* tidak memiliki dasar legal dan kultural. Ini terjadi karena pada saat konstitusi Norwegia ditulis dan disahkan tahun 1814 kebutuhan akan pengaturan khusus tentang *self-government* lokal belum dipandang penting (lihat Rose, 2003: 6). Kebutuhan untuk meregulasi *local self-government* menemukan momennya ketika Partai Kiri/Venstre dukungan petani (kini menjadi Partai Liberal) menang pemilu tahun 1831. Posisi mereka sebagai mayoritas di parlemen pada awal 1880-an memungkinkan adanya usaha untuk membentuk regulasi tentang *local self-government* dengan tujuan untuk mempertahankan identitas dan demokrasi lokal. Regulasi tentang *local self-government* melalui Undang Undang Pemerintahan Lokal diadopsi tahun 1837. Undang-Undang itu menetapkan kerangka legal tentang tradisi demokrasi lokal dan *self-government*. Seperti yang dikemukakan Rose (ibid.), tahun 1837 dianggap sebagai tahun bersejarah bagi Norwegia karena menandai diperkenalkannya *local self-government modern*.

Tahun-tahun setelah Undang-Undang tersebut disahkan, pemerintah lokal memiliki otonomi ekstensif yang ditandai dengan tidak terlalu banyak campur tangan otoritas pusat dalam urusan lokal. Akan tetapi hubungan tersebut mulai berubah pada awal 1900-an dan

mengalami transformasi fundamental setelah Perang Dunia II. Era pasca Perang Dunia II ini ditandai dengan makin dominannya politik pemerintahan pusat. Argumen yang berkembang adalah bahwa cara ini akan lebih mampu untuk mendorong kembali persatuan nasional yang terpecah-pecah akibat perang serta untuk membangun sistem negara kesejahteraan universal modern.

Proyek politik ini pada awalnya didasarkan pada sebuah program bersama (*Common Program*) yang didukung oleh semua partai politik dan dipimpin oleh Partai Buruh. Walaupun terjadi ketidaksepakatan mengenai ukuran dan cakupan tanggung jawab kesejahteraan umum, akan tetapi semua partai setuju dengan derajat berbeda-beda, bahwa pemerintah lokal harus menjadi bagian penting dalam proyek negara kesejahteraan (Østerud dan Selle, 2004: 10). Hasilnya, negara kesejahteraan universal yang berbasis pada gagasan demokrasi sosial mulai diinstitutionalisasi. Sistem ini dijalankan dengan menekankan peran kuat pemerintah nasional (dimana program dan kebijakan diadopsi di tingkatan nasional), sementara pemerintah lokal diberi peran utama untuk merealisasikannya. Dari kenyataan ini maka bisa dikatakan bahwa ambisi untuk mengembangkan sebuah negara kesejahteraan di Norwegia pada tingkatan tertentu memiliki perspektif “pusat” yang kuat dimana tujuan-tujuan negara kesejahteraan dikaitkan dengan kebijakan pemerintah pusat (Hansen, op.cit). Menurut Hansen:

“Di dalam program bersama antar partai sejak tahun 1945 pemerintahan lokal atau demokrasi lokal tidak disebut-sebut sebagai pelaku politik atau dijadikan sebuah platform

organisasional bagi pengembangan kebijakan publik di wilayah sistem kesejahteraan” (Hansen, op.cit).

Kenyataannya, setelah tahun 1945, pemerintah lokal justru dimainkan sebagai instrumen bagi pemerintah nasional untuk mendistribusikan kesejahteraan.

Hubungan antara pemerintah lokal dan pusat setelah PD II hadir dengan mengkombinasikan logika integrasi dan otonomi administratif. Pemerintah lokal tidak hanya terintegrasi ke kebijakan-kebijakan dan program-program nasional, terutama sebagai pelaksana, tetapi dituntut juga untuk mampu menyesuaikan tujuan-tujuan pusat ke dalam kebutuhan-kebutuhan lokal dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan. Læg Reid dan Fimreite (2005) berpendapat bahwa supaya mampu melaksanakan tugas-tugasnya, maka pemerintah lokal membutuhkan sejumlah otonomi. Pemerintah lokal juga memerlukan otonomi untuk melaksanakan kewajiban agar mereka bisa mempertimbangkan dan memprioritaskan pelayanan-pelayanan kesejahteraan (Læg Reid dan Fimreite, 2005: 12). Strategi semacam ini makin diperkuat dengan sebuah sistem redistribusi fiskal agar bisa meyakinkan pemerintah lokal bahwa mereka memiliki sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan tanggung jawab formal yang dibebankan kepada mereka (Rose, 2003: 4).

Situasi tersebut menunjukkan bahwa sebenarnya pemerintah lokal memainkan peran krusial-namun kadang *diabaikan*- dalam proses historis perkembangan negara kesejahteraan Norwegia, terutama setelah PD II. Alhasil, pemerintah lokal dimodernisasi dan dirubah menjadi instrumen untuk perencanaan kesejahteraan terpusat dan

ekonomi ala Keynesian (Tranvik dan Fimreite, 2004:3). Akibatnya, pemerintah lokal mendapat *otonomi politik terbatas* walaupun *relatif otonom secara administratif*.

Kontribusi pemerintah lokal dalam pengembangan negara kesejahteraan Norwegia juga ditunjukkan dengan peran mereka dalam pengelolaan sektor publik di level lokal. Pemerintah lokal, terutama *kommune* (kota praja), sangat berperan dalam pengelolaan kesejahteraan dengan bertanggung jawab menyediakan kesehatan, pelayanan sosial, dan pendidikan dasar. Pemerintah lokal menjadi sedemikian penting bagi perkembangan negara kesejahteraan Norwegia karena mereka mampu menyesuaikan tujuan-tujuan pusat ke dalam kebutuhan dan konteks lokal. Sampai sekarang, mereka menjadi penyedia utama sebagian besar pelayanan sosial di Norwegia. Proses ini kemudian disebut sebagai *munisipalisasi* sektor publik (lihat Rose, 2003: 12), yang nampak pada peningkatan aktivitas dan anggaran pemerintah lokal.

Pada tahun 1900, total anggaran dari pemerintah pusat hanya berkisar 9,7% dari total pendapatan pemerintah lokal. Tahun 1970, angka tersebut naik menjadi 217%, dan pada tahun 1994 meningkat menjadi 38% (Larsen dan Offerdal, dalam Amnå dan Montin (eds.), 2000: 188). Peningkatan peran pemerintah lokal di sektor publik juga ditunjukkan dari perkembangan lapangan kerja. Tahun 1965, persentase lapangan kerja yang disediakan pemerintah lokal adalah 8% dari total lapangan kerja yang ada di level nasional dan 55,5% dari total lapangan kerja di sektor publik. Pada tahun 2000, persentase tersebut naik menjadi 24% dari total lapangan kerja di Norwegia dan 77,7% dari total lapangan pekerjaan di sektor publik.

Tabel 6. Persentase Lapangan Kerja di Pemerintahan Lokal, 1965-2000

Tahun	Persentase Terhadap Total Lapangan Kerja di Norwegia	Persentase Terhadap Lapangan Kerja Sektor Publik
1965	8.0	55.5
1970	10.0	60.5
1975	13.0	65.5
1980	16.3	70.2
1985	18.2	72.5
1990	20.4	73.7
1995	23.6	76.1
2000	24.0	77.7

Sumber: Rose, 2003: 11

Karena semakin hari peran pemerintah lokal dalam menyediakan pelayanan kesejahteraan seperti pendidikan, perawatan kesehatan dan pelayanan sosial semakin besar, maka tidak mengejutkan kalau pemerintah lokal kemudian dijadikan sebagai subyek regulasi dan kontrol terpusat yang ekstensif oleh otoritas pusat/nasional. Bentuk relasi yang sentralistis semacam ini mulai menuai kritik pada awal 1970-an. Banyak pemerintah lokal dan penduduk yang mengkritisi

model negara kesejahteraan yang dikendalikan pusat karena hal ini ditengarai memarginalisasi demokrasi lokal. Salah satu argumen yang dikedepankan adalah tidak adanya kekuasaan yang kuat dari pemerintah lokal untuk memungut pajak; dan sebagian besar pendapatan lokal berasal dari pemerintah nasional. Ini artinya, sistem finansial yang ada dikontrol oleh otoritas pusat melalui sistem *item-based grant*. Pada saat bersamaan, struktur organisasional lokal juga harus disesuaikan dengan prinsip spesialisasi menurut sektor seperti yang ada di pemerintah pusat (sektorisasi).

Sistem negara kesejahteraan dianggap tidak mampu menciptakan pemerintah kota praja yang mandiri. Proyek kesejahteraan yang ada justru mengubah pemerintah lokal menjadi tidak responsif, birokratis, dan membuat sebagian besar pengambilan keputusan politik penting pindah ke level nasional (Tranvik dan Fimreite, op.cit., 2005: 7). Negara kesejahteraan yang dikendalikan pusat telah menciptakan birokratisasi dan profesionalisasi administrasi lokal yang kemudian mereduksi partisipasi pada level lokal, serta mempersempit ruang untuk mengadaptasi desain kesejahteraan yang sesuai dengan kondisi-kondisi lokal (Østerud dan Selle, 2004: 11). Masyarakat melihat pemerintah lokal sekedar sebagai instrumen administratif pemerintah pusat karena sistem yang ada memberikan tugas dan tanggung jawab teknis yang besar kepada pemerintah lokal sekaligus menciptakan ketergantungan kepada pemerintah pusat, terutama menyangkut persoalan finansial.

Situasi semacam ini telah melahirkan anggapan yang luas di kalangan publik bahwa kini telah terjadi “defisit demokrasi” di level lokal. Publik percaya bahwa semakin banyak pelayanan publik yang ditawarkan pada level lokal, maka semakin kecil kontrol lokal terhadap prioritas-prioritas lokal (lihat Østerud dan Selle, *ibid.*). Inilah yang

kemudian menguatkan tuntutan untuk meningkatkan otonomi politik pemerintah lokal dengan cara termasuk mengurangi regulasi nasional yang mengekang lokal, meningkatkan otoritas legislasi pemerintah lokal serta meningkatkan kebebasan untuk menggunakan dana pemerintah pusat.

Tuntutan ini lantas direspon dengan serangkaian reformasi yang dilakukan selama tahun 1980-an dan 1990-an. Dalam taraf tertentu reformasi ini juga sangat dipengaruhi ideologi neo liberal NPM terutama dalam hal penciptaan pemerintahan lokal yang lebih efektif, efisien dan berorientasi pasar. Reformasi yang dilakukan pada tahun-tahun tersebut mengekspresikan kebutuhan akan inovasi administratif untuk memperkuat demokrasi lokal sekaligus menunjukkan adanya tuntutan akan negara kesejahteraan yang lebih efektif dan produktif.

Pada tahun 1986, dikenalkan sebuah sistem penganggaran baru yang berbasis pada model *block grants* untuk menggantikan *earmarked grants/item-based*. Langkah ini dilakukan untuk menyederhanakan hubungan finansial antara pemerintah pusat dan lokal serta pada saat yang untuk meningkatkan keleluasaan lokal (juga sama tanggung jawab) dalam mengalokasikan dana sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan lokal (Rose, op.cit. 2003: 30). Dengan sistem baru ini, transfer pusat didistribusikan berdasar karakteristik demografi dan struktural dari *kommune* (kota praja) dan *fylke* (propinsi). Kota praja diperbolehkan untuk membuat prioritas tipe-tipe pelayanan yang berbeda dan berbasis pada kebutuhan lokal ketimbang mengikuti model yang dibentuk oleh pusat.

Secara umum pokok-pokok tujuan reformasi sistem penganggaran baru adalah sebagai berikut:

1. Memberi ruang yang lebih bebas pengelolaan pendapatan lokal, yang diharapkan akan berefek pada penguatan demokrasi lokal.
2. Mendistribusikan pendapatan secara lebih adil diantara propinsi-propinsi (*fylke*) dan kota praja (*kommune*).
3. Menyederhanakan regulasi-regulasi dan rutinitas produksi administratif.
4. Memudahkan pemerintah lokal untuk mengefisienkan produksi pelayanan lokal. Dengan semakin mengendornya ikatan-ikatan pemerintah pusat terhadap lokal maka akan semakin mudah untuk meningkatkan penggunaan sumber daya lokal yang lebih rasional.

Reformasi finansial ini kemudian juga diikuti dengan reformasi struktur organisasional lokal yang proyeknya diberi nama *Free Commune Experiments*. Eksperimen tersebut dilakukan selama 4 tahun dari tahun 1987-1990. Proyek ini memberikan kebebasan pada otoritas lokal untuk bereksperimen dengan bentuk organisasional lokal baru, baik di struktur administratif maupun politik. Ide dasar dari eksperimen tersebut adalah untuk memberikan otoritas lokal kebebasan dan cakupan yang lebih luas untuk memecahkan masalah dengan lebih mempertimbangkan gagasan lokal tentang pilihan solusi organisasional untuk aktivitas mereka yang berbeda-beda (Larsen dan Offerdal, 2003: 190). Eksperimen tersebut dipercaya akan menurunkan sektorisasi di level lokal (yang lebih banyak merujuk pada struktur organisasional sektoral di level pusat). Selain itu, eksperimen ini dibayangkan akan mampu merangsang perkembangan administrasi lokal yang lebih fleksibel terhadap kondisi lokal.

Reformasi hubungan lokal dan pusat mengalami titik puncaknya Undang-undang tentang pemerintahan lokal disahkan pada tanggal 25 September 1992. Undang-undang ini membawa revisi komprehensif terhadap undang-undang lama yang mengatur pemerintah lokal dan hubungan lokal-pusat sejak tahun 1837. Tujuan-tujuan umum yang dinyatakan dalam undang-undang ini adalah memberikan otonomi yang lebih besar kepada kota praja untuk mengorganisasikan proses administratif secara berbeda; mendorong kota praja mengenalkan pembagian fungsi-fungsi politik dan administratif yang lebih jelas; dan menciptakan lebih banyak pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan lokal (Bernt, Overå dan Hove, 2002 seperti yang dikutip oleh Østerud dan Selle 2004: 11). Undang-undang ini disusun untuk menyeimbangkan antara demokrasi lokal yang efektif serta pada saat yang sama tetap memberi penghargaan atas otoritas pemerintah pusat.

Selain merespon tuntutan publik terhadap otonomi pemerintah lokal, undang-undang ini ternyata juga mendapat pengaruh ideologi NPM. Larsen dan Offerdal (2000), contohnya, berpendapat undang-undang ini memberi penekanan pada pendekatan fungsional. Dengan pendekatan fungsional ini, maka otonomi pemerintah lokal tidak berkaitan dengan kemampuannya untuk menetapkan tujuan-tujuan politiknya sendiri. Lebih dari itu, otonomi pemerintah lokal dijalankan untuk mengimplementasikan tujuan-tujuan politik yang diputuskan di level pusat dimana pemerintah lokal perlu fleksibilitas untuk menyesuaikan tujuan yang berbeda-beda satu sama lain dan disesuaikan dengan kondisi-kondisi lokal (Larsen dan Offerdal, 2000: 193). Pemikiran ini sesuai dengan konsep umum manajemen oleh tujuan dan NPM, dimana tujuan ditetapkan oleh pimpinan atau level tertinggi dalam organisasi, dan bawahan mencari cara untuk

mewujudkan tujuan-tujuan tersebut dengan mempertimbangkan situasi dan kondisi lokal (Larsen and Offerdal, *ibid.*). Pengaruh NPM yang lain juga bisa dilihat dari fakta bahwa undang-undang tersebut ditujukan untuk memperkuat dan mengembangkan otonomi propinsi dan kota praja terutama untuk membentuk kondisi-kondisi yang memungkinkan pemerintah lokal menjadi penyedia pelayanan yang lebih efisien kepada warganya.

Akan tetapi bagaimana reformasi ini pada prakteknya mempengaruhi hubungan antara pemerintah lokal dan pusat? Apakah reformasi benar-benar memberi otonomi yang lebih besar kepada pemerintah lokal? Pada tingkatan tertentu, reformasi sebenarnya ini tidak menciptakan perubahan yang radikal dalam hubungan tradisional antara pusat dan lokal. Bagi beberapa pihak, reformasi tersebut malah dipercaya telah menciptakan hambatan-hambatan baru bagi pemerintah lokal. Seperti yang dikemukakan oleh Tranvik dan Selle (2005), reformasi sektor publik saat ini yang dipengaruhi ideologi NPM, terlihat melemahkan otonomi kota praja dengan menekankan pada kebutuhan akan supervisi dan kontrol pemerintah pusat yang lebih ketat.

Contohnya, tujuan reformasi finansial untuk mengurangi *earmarked grants* tidak terwujud. Meskipun sistem *block grants* diperkenalkan pada tahun 1986, namun anehnya, pelan-pelan proporsi *earmarked grants* justru meningkat secara signifikan (Sørensen, 2003: 174 Larsen dan Offerdal, 2003: 189, Tranvik dan Fimreite: 11). Dalam periode tahun 1988 dan 1997 pertumbuhan tahunan rata-rata pada *block grants* adalah 3% dimana angka pertumbuhan tahunan rata-rata *earmarked grants* adalah 22% (Larsen dan Offerdal, 2003: 189). Tabel dibawah ini menunjukkan bahwa antara tahun 1987 (satu tahun setelah

reformasi finansial dijalankan) sampai tahun 1997 ada kecenderungan peningkatan earmarked grants. Kecenderungan ini dalam beberapa hal bisa dibaca sebagai peningkatan kontrol pemerintah pusat terhadap otonomi pemerintah lokal.

Tabel 7. Persentase *block grants* dan *earmarked grants* terhadap pemasukan kota praja dan propinsi

	1987	1990	1995	1997
Kota praja				
<i>Block Grants</i>	18.8	24.3	18.9	19.9
<i>Eanmarked Grants</i>	6.5	10.1	14.3	12.4
Propinsi				
<i>Block Grants</i>	53.8	44.1	37.9	32.9
<i>Eanmarked Grants</i>	4.3	8.2	14.1	18.5

Source: Sørensen: 2003 : 174

Pada level organisasional, reformasi kota praja telah menciptakan sebuah transformasi organisasional yang komprehensif pada level lokal. Seperti yang dicatat oleh Fimreite dan Lægriid (2005), proporsi kotapraja dengan model organisasi sektor yang mengikuti organisasi sektor di level pusat mengalami penurunan dari 85% menjadi 4%

selama tahun 1992 sampai 2004. Alhasil, sekarang hanya ada 12 kotapraja yang mempertahankan model organisasional kuat berbasis sektor (Hovik dan Stigen 2004 seperti yang dikutip Fimreite and Lægriid, 2005: 12). Di sisi lain ada sekitar 120 kotapraja yang memiliki model organisasi berdasar sektor, akan tetapi sudah dimodifikasi (Fimreite dan Lægriid, *ibid.*). Kecendergan ini mengindikasikan bahwa integrasi sektoral dari pusat ke lokal (sektorisasi) semakin lemah, tapi tidak menghilang. Namun menurunnya sektorisasi pemerintah lokal ternyata tidak diikuti dengan berkurangnya pengaturan pusat tentang pemerintah lokal. Selama periode tahun 1985 sampai 1996/1997, jumlah regulasi pusat yang mengatur berbagai aspek administratif dan provinsi pelayanan pemerintah lokal justru meningkat 50%-*menjadi lebih dari 6000* (Tranvik dan Fimreite, 2004: 10). Ini tentunya menjadi kontraproduktif terhadap upaya pengembangan otonomi lokal karena regulasi dari pusat tersebut dalam beberapa hal telah menghambat inovasi-inovasi legislasi dari pemertintah lokal.

Meningkatnya hambatan melalui regulasi-regulasi nasional tentang pemerintah lokal juga diperdebatkan dalam Riset Nasional Tentang Kuasa dan Demokrasi. Laporan ini menyebutkan bahwa reformasi pemerintah lokal dalam beberapa hal diikuti dengan menguatnya hambatan-hambatan terhadap otonomi lokal karena pemerintah pusat merumuskan tuntutan-tuntutan dan standar-standar yang kaku kepada kotapraja (Østerud, Engelstad dan Selle, 2003: 107). Ini dipicu terutama oleh pengenalan legislasi nasional baru yang menjamin akses setiap warga negara untuk mendapatkan pelayanan-pelayanan umum tanpa memandang tempat tinggalnya dari kota praja mana. Perbedaan prioritas pelayanan kesejahteraan di tiap pemerintah lokal dikuatirkan akan membawa pada karakter pelayanan publik yang berbeda-beda dan

tidak terstandarisasi. Pemerintah pusat berargumen bahwa perbedaan pada prioritas kesejahteraan di tiap pemerintahan lokal bisa menjadi masalah yang dapat menghalangi perwujudan hak-hak kesejahteraan individu warga negara.

Dari paparan tersebut maka bisa disimpulkan bahwa hubungan tradisional antara pusat dan lokal selama waktu yang lama ditandai dengan kontrol politik dominan oleh otoritas pusat atas pemerintah lokal. Disini, pemerintah lokal menjadi pelaksana program-program dan kebijakan kesejahteraan yang disusun di level nasional. Bentuk hubungan ini dikritik pada tahun 1970-an dan 1980-an ketika banyak pemerintah lokal dan masyarakat memandang negara kesejahteraan yang dikendalikan pusat bisa meminggirkan demokrasi, otonomi dan identitas lokal. Konsekuensinya, beberapa reformasi neo liberal dilakukan sejak pertengahan tahun 1980-an untuk mendorong otonomi lokal dan pelayanan publik yang efektif dan efisien. Namun, tujuan untuk membuat pemerintah lokal lebih otonom secara politik tidak bisa dicapai karena kebutuhan akan supervisi dan kontrol yang lebih ketat dari pemerintah pusat. Ini berarti dominasi politik otoritas pusat dalam hubungan pusat dan lokal dalam taraf tertentu tidak mengalami perubahan secara radikal.

BAB 6

ORIENTASI NORMATIF DAN KOGNITIF

Dalam sebuah artikel mengenai negara kesejahteraan Skandinavia, Kuhnle dan Hort menegaskan bahwa negara kesejahteraan Skandinavia dijalankan secara gradual dan berkelanjutan dengan membangun keseimbangan antara upaya merangsang pertumbuhan ekonomi. Pada saat yang sama juga mempromosikan keadilan sosial (Kuhnle dan Hort, 2004: iii). Mereka menyimpulkan bahwa negara kesejahteraan Skandinavia adalah hasil dari proses sejarah yang panjang yang berbasis pada kemampuan negara-negara tersebut dalam membangun dialektika antara kesejahteraan sosial dan efisiensi ekonomi. Di Skandinavia, pertumbuhan ekonomi dan institusionalisasi program-program keamanan sosial dan pelayanan kesejahteraan bisa berkembang bersama (Kuhnle dan Hort, *ibid.*). Dan menurut mereka, kapasitas ini bisa berkembang dengan baik karena mengakar kuatnya nilai-nilai demokrasi sosial di dalam kehidupan masyarakat Skandinavia.

Kalau kita lacak dalam literatur-literatur tentang negara kesejahteraan, maka akan ditemukan bahwa kultur politik (nilai,

gagasan, dan pengetahuan tentang kebijakan- kebijakan negara kesejahteraan) diletakkan sebagai faktor penting yang memungkinkan bekerja tidaknya mekanisme kesejahteraan. Mengapa? Ini terjadi karena kultur politik mampu berperan sebagai faktor yang mengintegrasikan kebijakan serta institusi negara kesejahteraan yang pada gilirannya menjadi basis penting untuk menyelaraskan pengaturan kesejahteraan (Pfau-Effinger, 2004: 8). Di Skandinavia, integrasi institusi dan kebijakan negara kesejahteraan hadir dalam nilai-nilai demokratis yang menegaskan tentang pentingnya solidaritas, egalitarianisme dan kesetaraan.

Berbasis pada logika tersebut, maka bisa diasumsikan bahwa transformasi nilai-nilai demokrasi sosial sangat bisa jadi akan memberi pengaruh terhadap perubahan institusional negara kesejahteraan. Bab ini akan mengkaji sejauh mana korelasi diantara dua hal tersebut.

Transformasi Nilai-nilai Demokratik Sosial

Seperti negara-negara Skandinavia lain, kekuatan negara kesejahteraan Norwegia salah satunya terletak pada adanya dukungan kultural dari masyarakat berupa nilai-nilai demokrasi sosial. Nilai-nilai demokrasi sosial ini lantas telah membentuk preferensi aktor-aktor terhadap kebijakan-kebijakan publik. Nilai-nilai tersebut dalam taraf tertentu telah menjadi fondasi normatif sekaligus “hegemoni moral” dan mendefinisikan mana kebijakan yang “baik” atau “buruk”, maupun kebijakan yang “benar” atau “salah” (Esping-Andersen, 1990 seperti yang dikutip Kristensen, 2001: 10). Secara tradisional, nilai-nilai demokrasi sosial itu terdiri dari universalisme, solidaritas, kesetaraan, dan dekomodifikasi. Nilai-nilai yang kemudian memberikan legitimasi kultural maupun filosofis bagi negara untuk mengembangkan

pengaturan kesejahteraan didasarkan pada penguatan sektor publik serta peran negara yang kuat dalam kebijakan-kebijakan ekonomi dan sosial.

Nilai yang pertama adalah *universalisme*. Yang dimaksud dengan universalisme adalah pelibatan seluruh warga negara dalam skema kesejahteraan dimana program-program kesejahteraan harus tersedia bagi seluruh warganegara (Cox, 2004: 209). Ini berarti negara memberi hak kepada semua warganegara untuk mengakses bantuan kesejahteraan dan pelayanan kesejahteraan. Nilai kedua adalah *solidaritas*, asumsinya dengan nilai ini dibayangkan bahwa program kesejahteraan diharapkan akan bisa menghapus pemilahan kelas sosial atau kesenjangan antar regional serta menciptakan koalisi yang menerobos kelas-kelas sosial. Nilai ketiga, *kesetaraan*, merujuk pada kesetaraan sumber daya. Anggota-anggota masyarakat berhak menikmati kesetaraan sumber daya dalam situasi yang sama; mendapatkan fasilitas yang setara; kesempatan yang setara untuk memperoleh perawatan kesehatan; fasilitas pendidikan yang setara; atau bantuan sosial yang sama bila sakit, menganggur dan pensiun (untuk penjelasan lebih lanjut tentang solidaritas dan kesetaraan, lihat Weale, 1990: 477-479). Nilai keempat adalah *dekomodifikasi*. Nilai ini mengacu pada kemampuan warganegara di Skandinavia untuk hidup independen dari pasar, karena pilihan-pilihan personal mereka tidak dikuasai oleh pertimbangan-pertimbangan pasar (Cox, op.cit., 2004: 210). Dengan adanya nilai ini maka ketentuan-ketentuan kesejahteraan “dibebaskan” semaksimal mungkin dari proses pasar. Artinya, pelayanan-pelayanan kesejahteraan publik dibebankan kepada pemerintah dengan jalan memberi jaminan kepada semua warganegara agar bisa mengakses kesejahteraan tanpa kecuali.

Nilai-nilai ini sejak lama telah menjadi karakter unik model demokrasi sosial yang membedakan secara tegas dengan model negara kesejahteraan korporatis dan liberal. Nilai-nilai inti ini juga menjadi semangat kebijakan kesejahteraan serta memberikan ekspektasi atas apa yang seharusnya terjadi ke depan, serta memberi penafsiran terhadap apa yang telah terjadi pada negara kesejahteraan Norwegia.

Meski dicirikan dengan nilai demokrasi sosial yang kuat, akan tetapi di era globalisasi ini nilai-nilai tersebut mulai berhadapan dengan ide-ide dan nilai-nilai yang berorientasi pasar yang berkembang dari interaksi intensif antara aktor-aktor domestik dengan aktor-aktor internasional. Dalam situasi ini negara kesejahteraan Norwegia menghadapi proses-proses renegotiasi dengan gagasan-gagasan baru yang menuntut transformasi mendasar: pendefinisian ulang relasi pasar-negara serta redistribusi kebijakan negara kesejahteraan. Karena nilai-nilai demokratik sosial sangat terkait dengan isu redistribusi dan relasi negara-pasar, maka bisa dipastikan bahwa proses-proses renegotiasi diasumsikan akan mengguncang preferensi serta ekspektasi warganegara dan pembuat kebijakan.

Seperti kita ketahui, globalisasi telah memungkinkan adanya interaksi lintas batas yang makin dalam dan luas. Bagi banyak kalangan, semakin intensnya interaksi antara aktor domestik dan internasional dipandang sebagai sebuah faktor penting yang bisa menjelaskan perubahan institusional, terutama menyangkut “*soft factor*”. Bagaimana hal ini bisa dijelaskan?

Secara teoritik, pembelajaran sosial melalui interaksi ekonomi dan politik antara aktor domestik dan internasional dalam jangka panjang akan menciptakan konvergensi nilai. Asumsinya, semakin dalam pergaulan antara aktor domestik dengan aktor internasional maka

semakin besar pengaruh-pengaruh kultur dan nilai-nilai internasional terhadap aktor-aktor domestik. Dalam kajian March dan Olsen ditemukan bahwa meskipun tidak selalu ada dorongan langsung dari aktor internasional untuk mempengaruhi struktur kognitif dari aktor domestik, namun mereka percaya bahwa interdependensi, interaksi dan komunikasi akan membawa ke pengalaman-pengalaman dan makna bersama. Situasi ini dibayangkan akan bisa menciptakan ekspektasi, pengembangan institusi-institusi dan kebijakan yang makin serupa dari satu negara ke negara lain disebabkan karena makin konvergennya nilai-nilai yang ada (March dan Olsen, 1998 dikutip oleh Beyeler, 2003: 165).

Kuatnya interaksi antara aktor domestik Norwegia dan aktor internasional bisa dilihat antara lain dari proses Eropanisasi. Meskipun tidak dilibatkan dalam proses legislasi Uni Eropa, akan tetapi keterlibatan dalam EEA membuat Norwegia menjadi anggota tidak penuh Uni Eropa melalui piagam dan perjanjian di bidang-bidang seperti Hukum dan Urusan Dalam Negeri, Pasar Internal, dll. Para pengambil keputusan Norwegia turut ambil bagian dalam proses pengambilan keputusan dalam komite-komite ahli Komisi Eropa.

Dengan masifnya proses semacam itu maka pembuat kebijakan di Norwegia makin intens berinteraksi dengan pasar ide yang berkembang di dunia internasional. Keterlibatan dalam diskusi-diskusi di komite-komite tersebut diyakini bisa membuka pikiran untuk ide-ide, solusi dan nilai baru bagi para pengambil keputusan di Norwegia. Proses ini juga terjadi di organisasi internasional dan perjanjian internasional lain dimana pengambil keputusan Norwegia terlibat di lembaga-lembaga seperti di OECD, WTO, PBB, dll.

Interaksi tersebut, pada tingkatan tertentu, menjadi arena pembelajaran sosial bagi para pengambil keputusan untuk membawa nilai dan ide-ide baru baik untuk memperkuat atau mentransformasikan fondasi normatif di sektor administrasi. Perkembangan nilai dan ide baru ini mulai nampak dalam berbagai upaya reformasi administrasi yang lebih berorientasi pasar. Ini dilakukan melalui pengenalan prinsip-prinsip *New Public Management* (NPM) dan *Management by Objective* (MBO) di beberapa pelayanan kesejahteraan sejak pertengahan tahun 1980-an sampai sekarang, baik di level nasional maupun lokal. Beberapa pengamat memandang perkembangan praktek NPM diantara para pengambil keputusan di Norwegia sangat bisa jadi merupakan respon dan adaptasi terhadap tren-tren ide internasional dalam kebijakan administratif (lihat Lægreid, et.al, 2003: 15).

Meskipun nilai-nilai dan gagasan-gagasan yang berorientasi pada pasar neo liberal telah diperkenalkan di dalam administrasi publik Norwegia, namun bagi beberapa peneliti, nilai-nilai tersebut ternyata belum benar-benar diimplementasikan secara penuh. Lægreid et.al. (op. cit., 2003: 15-16), misalnya, berpendapat bahwa reformasi administratif melalui NPM lebih bermotif pragmatis dan simbolik ketimbang substantif. Ini disebabkan karena dua hal. *Pertama*, reformasi membawa simbolisasi yang penting bagi pelaku-pelaku yang ada tentang pentingnya perubahan karena mampu menjanjikan pelayanan dan pengelolaan sumber daya yang lebih baik serta produktivitas yang lebih tinggi, dll. *Kedua*, reformasi administrasi yang ada lebih banyak diarahkan secara pragmatis untuk meningkatkan produktivitas internasional serta efisiensi namun tidak diarahkan untuk mengurangi peran negara secara mendasar. Kondisi-kondisi kultural di Norwegia yang ditandai dengan tradisi negara yang kuat, konsensus politik

dan nilai kesetaraan daripada efisiensi tidak terlalu menjadi lahan subur bagi NPM. Ini bias diartikan bahwa pengenalan nilai-nilai yang berorientasi pasar dalam administrasi publik di Norwegia lebih dibaca sebagai suplemen bagi nilai-nilai demokrat sosial tradisional. Seperti yang ditulis oleh Læg Reid et.al. (2003: 15):

“Dengan mempertimbangkan bahwa Norwegia memiliki tradisi administratif Skandinavia yang menekankan pada konteks politik-demokratik dalam pelayanan sipil, nilai-nilai Weberian, korporatisme dan kesetaraan, dan negara kesejahteraan universal, maka bisa diduga bahwa administrasi publik tidak akan secara penuh beradaptasi ke reformasi NPM”.

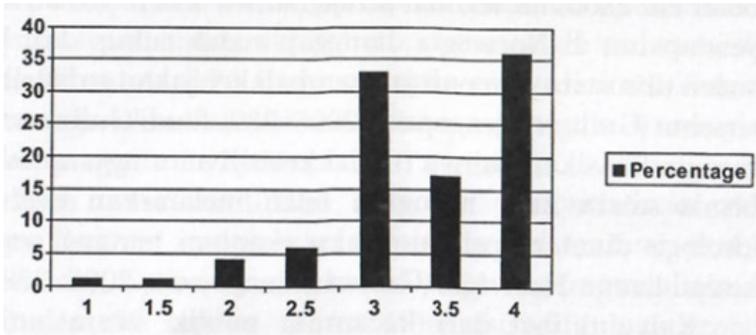
Selain melalui proses-prosesinteraksipolitik,berkembangnya nilai-nilai baru juga terjadi lewat mekanisme interaksi aktor-aktor di dalam pasar. Dalam kasus Norwegia, peningkatan interaksi ini dalam taraf tertentu telah membawa implikasi pergeseran nilai yang dimiliki aktor-aktor ekonomi. Globalisasi ekonomi telah membuka peluang yang besar terhadap proses ini dimana aktor-aktor ekonomi Norwegia berinteraksi secara intens dengan pelaku-pelaku di pasar internasional. Pembelajaran sosial yang terjadi melalui perusahaan-perusahaan ataupun proses transaksi ekonomi telah membantu berkembangnya kepercayaan akan pentingnya budaya manajerial yang berorientasi pasar serta model-model produksi baru di dalam pasar kapitalistik kontemporer. Artinya, nilai liberalisme sangat berpengaruh terhadap cara bekerja pelaku-pelaku tersebut. Proses ini mengakibatkan pelaku-pelaku ekonomi di Norwegia lebih resisten terhadap nilai-nilai demokrasi sosial tradisional yang mendukung peran kuat negara dalam ranah ekonomi dan sosial. Pada saat yang sama, mereka kini lebih memberikan dukungan yang besar terhadap

ide-ide pasar bebas, kompetisi bebas, efektivitas dan privatisasi. Tidak mengejutkan bila kini mulai muncul *concern* diantara aktor-aktor ekonomi untuk meredefinisi peran negara dan relasi negara-pasar. Pelaku-pelaku ekonomi yang ada makin gencar mendukung usaha untuk meningkatkan peran sektor swasta dan mengurangi sektor publik..

Kecenderungan ini ditunjukkan dengan sebuah studi yang dilakukan oleh Gulbrandsen (2005). Dengan metode wawancara perorangan menggunakan kuisioner, riset ini melibatkan 1710 elit-elit bisnis dengan tingkat tanggapan sebesar 87,3%. Dengan melacak sikap para elit bisnis swasta terhadap negara kesejahteraan Norwegia, riset ini mengindikasikan secara jelas bahwa aktor bisnis sekarang cenderung memilih nilai-nilai liberal yang ditunjukkan dengan kuatnya keinginan agar peran swasta ditingkatkan serta pada saat yang sama mengurangi peran publik (negara).

Melalui studi ini, Gulbrandsen juga mencoba untuk melihat derajat integrasi elit-elit bisnis terutama pada persepsi mereka tentang peran publik (negara) di ranah ekonomi. Grafik dibawah ini menunjukkan posisi yang diambil anggota-anggota elit bisnis dalam sebuah indeks yang merepresentasikan kutub dukungan publik swasta, dimana nilai rendah menunjukkan dukungan terhadap peran publik, sementara nilai tinggi mendukung peran privat. Grafik tersebut memperlihatkan bahwa sebagian besar elit bisnis berada di sisi sebelah kanan. Ini menunjukkan adanya ketidaksetujuan mereka akan model negara kesejahteraan saat ini serta mendukung peningkatan privatisasi tanggung jawab publik yang sebagian besar masih dijalankan pemerintah.

Figure 4. Sikap elit-elit bisnis terhadap negara kesejahteraan (indeks publik-swasta)



Publik-Privat

Sumber: Gulbrandsen, 2005: 335

Sayangnya tidak ada informasi memadai tentang sikap para elit-elit bisnis di masa lalu yang bisa dibandingkan dengan riset tersebut. Selain itu temuan tersebut dalam beberapa hal juga tidak bisa dipakai sebagai patokan satu-satunya untuk menjelaskan transformasi nilai dalam negara kesejahteraan Norwegia. Hal ini disebabkan karena dalam taraf tertentu kehendak pelaku-pelaku ekonomi untuk mendorong peran swasta yang lebih kuat di sektor ekonomi tidak hanya terjadi di Norwegia. Ini adalah fenomena yang umum terjadi dimanapun.

Akan tetapi, lepas dari itu, yang membuat temuan ini menarik lebih terletak pada fakta bahwa Norwegia mempunyai karakter dimana sektor publik sangat dominan serta adanya tradisi panjang keterlibatan negara yang kuat di sektor bisnis. Jadi, semakin tinggi angka elit bisnis yang mendukung peningkatan peran swasta memperlihatkan adanya tantangan baru terhadap fondasi normatif tradisional negara

kesejahteraan Norwegia. Riset ini juga menarik karena menyebutkan bahwa sebagian besar elit ekonomi terlihat setuju bahwa sistem redistribusi pendapatan di Norwegia dianggap sudah cukup dan kini sudah tiba saatnya meninjau kembali kebijakan redistribusi tersebut (Gulbrandsen, *op.cit.*, 2005: 339). Studi Gulbrandsen mengindikasikan bahwa tradisi keterlibatan negara dalam bisnis secara kuat mungkin telah melahirkan evaluasi ideologis diantara pelaku-pelaku ekonomi tentang negara kesejahteraan Norwegia (Gulbrandsen, *op.cit.*, 2005: 338).

Kalau dilihat dari kacamata publik secara umum lantas kira-kira seperti apakah globalisasi memberi pengaruh terhadap fondasi nilai-nilai kesejahteraan? Kalau dilihat dari sisi ini, maka bisa dikatakan bahwa globalisasi telah membuat transfer ide dan norma menjadi lebih lancar dibanding sebelumnya baik melalui media massa, teknologi informasi dan komunikasi, ataupun melalui mobilitas spasial.

Kini banyak orang yang percaya kalau globalisasi telah membawa transformasi budaya dalam berbagai masyarakat. Secara umum orang sering mengkaitkan transformasi budaya dalam masyarakat global saat ini dengan penyebaran nilai-nilai neo-liberal yang menekankan kebebasan individual. Publik Norwegia sekarang juga menghadapi fenomena ini. Sejak neo-liberal mulai pelan-pelan berkembang luas dalam menekankan gagasan swadaya dan kompetisi, maka konsep-konsep tradisional dalam masyarakat Norwegia seperti solidaritas, kesetaraan dan universalisme mulai dipertanyakan. Dari sini menjadi menarik untuk melihat sejauh mana nilai-nilai neo liberal mempengaruhi orientasi normatif warganegara Norwegia terhadap negara kesejahteraan.

Pada tahun 1990 dan 1996, *International Social and Survey Program* melakukan sebuah survei tentang peran pemerintah. Survei ini dilakukan di 11 negara pada tahun 1990 dan 23 negara tahun 1996. Survei ini mencoba melihat sikap publik di negara-negara tersebut terhadap peran pemerintah di beberapa ranah seperti sosial, politik, ingkungan dan budaya. Dengan survei ini kita bisa melihat bagaimana sikap dan persepsi publik di Norwegia pada tahun 1990-an terhadap nilai-nilai demokrasi sosial yang dimanifestasikan melalui peran kuat pemerintah dalam kebijakan kesejahteraan dan ekonomi.

Tabel 9. Sikap terhadap intervensi pemerintah di Norwegia (1990 dan 1996) ‘International Social Survey Program’ tentang Peran Pemerintah

Persentase responden yang mengatakan bahwa memang sudah seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah untuk:

	1990	1996
1. Menyediakan pekerjaan bagi semua	52,0	26,5
2. Mengontrol harga-harga	58,1	47,7
3. Menjamin pelayanan kesehatan bagi warga yang sakit	83,6	52,9
4. Menjamin standar hidup bagi orang-orang lanjut usia	85,6	87,4
5. Menjamin standar hidup bagi pengangguran	42,1	85,9
6. Mengurangi kesenjangan pendapatan antara yang kaya dan miskin	39,1	40,8

7. Memberi bantuan finansial kepada mahasiswa yang berasal dari keluarga berpendapatan rendah	38,1	40,5
8. Menyediakan perumahan yang layak bagi mereka yang tidak mampu	26,5	33,6

Sumber: International Social Survey Program on the Role of Government (1990&1996)

Variabel-variabel pada tabel diatas bisa digunakan untuk mengukur persepsi warganegara terhadap nilai-nilai demokrasi sosial tradisional yang berbasis pada nilai-nilai solidaritas, kesetaraan, dekomodifikasi dan universalisme. Tabel tersebut menunjukkan bahwa dukungan publik terhadap peran kuat negara untuk menyediakan kesejahteraan sosial di Norwegia masih tetap kuat. Dukungan tersebut relatif stabil walaupun masyarakat Norwegia mengalami tekanan lingkungan yang cukup kuat dari nilai-nilai neo liberal yang berkembang pesat di era 1990-an.

Temuan ini sejalan dengan pendapat Van Wormer (1994) yang menyatakan bahwa masyarakat Norwegia memiliki kesadaran yang kuat terhadap kesejahteraan sosial yang universal, setara, dan egaliter. Dia berpendapat bahwa aspek kultural inilah yang kemudian memfilter reformasi berorientasi pasar secara besar-besaran terhadap pelayanan sosial karena aspek-aspek tertentu dari reformasi tersebut dianggap tidak konsisten dengan nilai-nilai yang dianut masyarakat Norwegia yaitu kesetaraan dan kerjasama ketimbang kompetisi (Van Wormer, 1994: 43-44). Publik Norwegia dianggap masih percaya terhadap

pentingnya fondasi normatif tradisional dalam pengelolaan kebijakan kesejahteraan.

Dalam riset yang dilakukan Christensen and Læg Reid (2003) juga menunjukkan fenomena tersebut. Dengan menggunakan kuesioner yang disebar ke 5000 responden dengan tingkat tanggapan 46%, mereka mencoba untuk meneliti relasi antara nilai-nilai dalam masyarakat dengan kepercayaan terhadap pemerintah.

Tabel 10. Sikap responden terhadap mekanisme tradisional pemerintah

	Sangat Setuju	Agak Setuju	Antara Setuju dan Tidak	Agak Tidak Setuju	Sangat Tidak Setuju	Sikap Rata-Rata
Mengurangi Universalisme	5%	18%	17%	26%	34%	3.68
Memperkuat sektor publik ketimbang menurunkan tingkat pajak	19%	34%	13%	20%	14%	2.75
Meningkatkan control politik terhadap perusahaan-perusahaan publik	24%	28%	21%	14%	13%	2.65

Sumber: Christensen and Læg Reid, 2003: 17

Dalam riset ini, mereka mencoba membedakan antara sikap nilai-nilai tradisional (universalisme, penguatan sektor publik, penguatan kontrol politis) dan sikap nilai-nilai modernis (efisiensi, privatisasi, solusi pasar) dalam pelayanan publik. Mereka menemukan bahwa publik Norwegia masih didominasi oleh mereka yang tetap ingin mempertahankan nilai-nilai tradisional. Nilai-nilai tradisional ini, menurut mereka, memiliki relasi signifikan dengan kepercayaan terhadap pemerintah. Mereka menulis:

“..kepercayaan juga sangat dipengaruhi oleh apakah seseorang mendukung nilai-nilai modernis atau tradisional. Tradisionalis, terutama orang-orang yang ingin memperkuat sektor publik, lebih memiliki tingkat kepercayaan tinggi kepada pemerintah secara umum, dan pada administrasi publik khususnya. Ini berbeda dengan orang-orang modernis yang percaya bahwa ada permasalahan efisiensi yang serius di dalam sektor publik” (Christensen dan Læg Reid, 2003: 4).

Temuan Christensen dan Læg Reid tersebut mengindikasikan masih kuatnya nilai-nilai tradisional di kalangan masyarakat Norwegia. *Pertama*, temuan ini menunjukkan bahwa responden masih memilih mendukung gagasan universalisme. Total ada 61% responden yang tidak setuju (baik tidak setuju maupun sangat tidak setuju) bila prinsip universalisme (akses pelayanan kesejahteraan yang melekat pada semua warga negara) dilemahkan. Melalui prinsip ini, negara memberikan hak-hak kepada semua warganegara untuk mengakses santunan dan pelayanan kesejahteraan. Menurut Christensen dan Læg Reid, dukungan kuat terhadap nilai ini memang masih terus diperdebatkan sampai sekarang dan bahkan mulai terancam oleh

mekanisme penarikan biaya pada penggunaan beberapa pelayanan. Meskipun begitu, pelayanan-pelayanan utama, seperti kesehatan dan pendidikan, pada prinsipnya masih gratis (Christensen dan Læg Reid, *op.cit.*, 2003: 17).

Kedua, temuan riset ini menunjukkan bahwa mayoritas responden juga memilih adanya upaya memperkuat sektor publik. 53% dari responden setuju (baik sangat setuju maupun agak setuju) untuk memperkuat sektor publik daripada penurunan pajak. Sementara sebaliknya 34% menyatakan tidak setuju (baik tidak setuju maupun sangat tidak setuju). Temuan ini kontras dengan sikap para elit bisnis yang sangat mendukung pelemahan sektor publik seperti yang ditunjukkan dalam tabel sebelumnya.

Ketiga, sebagian besar responden memilih sikap agar negara memiliki kontrol yang lebih besar atas perusahaan-perusahaan publik. Mereka tidak setuju dengan upaya-upaya yang dilakukan untuk menggeser perusahaan-perusahaan publik dari kontrol negara ke swasta dan membuat perusahaan tersebut lebih berorientasi komersial. Penemuan ini menunjukkan bahwa 52% responden mendukung kontrol lebih besar dibandingkan dengan 27% yang tidak setuju.

Berdasarkan temuan-temuan tersebut, lantas bagaimana kontinuitas dukungan terhadap nilai-nilai demokratik sosial tradisional bisa dijelaskan? Apakah ini berarti ide-ide dan nilai-nilai eksternal tidak mempengaruhi perkembangan negara kesejahteraan Norwegia?

Memang tidak mudah untuk menjawab pertanyaan tersebut diatas. Salah satu penjelasannya bisa seperti ini: nilai-nilai demokratik sosial tetap kuat karena adanya perubahan dalam struktur peluang

(*structure of opportunity*). Sangat dimungkinkan adanya kombinasi antara dukungan terhadap nilai-nilai tersebut dengan kepentingan individualis. Dalam sejarahnya selama ini, nilai-nilai tersebut telah memberikan legitimasi kultural dan politik tentang pentingnya keamanan materiil bagi warga negara. Nilai-nilai tersebut menyediakan justifikasi moral tentang pentingnya peran negara yang kuat dalam menangani permasalahan-permasalahan kesejahteraan. Inilah yang membuat masyarakat menjadi merasa aman manakala negara mempertahankan perannya sebagai penyedia kesejahteraan karena, dengan begitu, keamanan sosial dan ekonomi mereka akan terjamin.

Argumen seperti diatas bisa dilihat dalam karya Martinussen (1993). Dia percaya bahwa dibalik dukungan kuat terhadap redistribusi di Norwegia sebenarnya tidak berdasar pada nilai kesetaraan atau komunalisme, akan tetapi ia percaya bahwa dukungan tersebut lebih mencerminkan pengaruh budaya individualistik. Dukungan terhadap nilai-nilai demokrat sosial lebih merupakan refleksi kepentingan-kepentingan individual. Menurut dia, mayoritas publik Norwegia sepertinya mengikuti budaya barat dimana individualisme dan orientasi pencapaian adalah elemen-elemen yang terpenting (Martinussen, 1993: 50). Menurutnya:

“Dukungan [masyarakat Norwegia] untuk meningkatkan tingkat redistribusi publik sebenarnya memiliki kombinasi dengan budaya individualistik yang lebih luas. Norma-norma dasarnya kelihatannya adalah bahwa tiap-tiap warganegara berhak atas keamanan materiil yang layak. Namun pada saat yang bersamaan, masyarakat sebenarnya menjadi arsitek yang ditujukan untuk meraih kesejahteraan bagi diri mereka. Model pemerintahan demokrasi sosial saat ini telah

terbukti menjadi kendaraan yang berguna untuk mencapai tujuan itu” (Martinussen, *op.cit.*:58).

Jika kita menggunakan argumen ini untuk menjelaskan fondasi-fondasi normatif kontemporer maka kira-kira kita bisa berargumen seperti ini. Nilai-nilai demokratik sosial tradisional tetap kuat diantara warga negara Norwegia. Namun eksistensi nilai-nilai tersebut tidak lagi berdasarkan pada orientasi-orientasi komunal; nilai itu telah bercampur dengan orientasi-orientasi individualistik. Globalisasi neo-liberal (yang bertumpu pada individualisme, kompetisi dan tanggung jawab sendiri) telah memperkuat orientasi individualistik para warganegara, yang sebenarnya telah memiliki akar pada perkembangan historis negara kesejahteraan Norwegia. Orientasi-orientasi individualistik tersebut makin diperkuat oleh tekanan-tekanan struktural dari globalisasi yang kini menciptakan ketidakpastian sosial dan ekonomi dalam kehidupan warganegara. Konsekuensinya, mereka membutuhkan keamanan sosial dan materiil di era globalisasi yang mulai mengancam dengan ketidakpastian.

Perkembangan ini lalu memunculkan tuntutan-tuntutan dari warganegara tentang pentingnya peningkatan perlindungan sosial sekaligus mempertahankan nilai-nilai tradisional di dalam sistem kesejahteraan agar keamanan ekonomi dan sosial warganegara bisa terjamin. Jadi, tidak terlalu mengejutkan sebenarnya kalau dikatakan bahwa dukungan kuat terhadap nilai-nilai demokratik sosial tradisional dalam negara kesejahteraan Norwegia ini merupakan hasil dari kepentingan pribadi dan tekanan-tekanan ekonomi yang bersifat eksogen.

Fakta ini mendukung teori Weiss, yang telah didiskusikan di bab sebelumnya, bahwa globalisasi tidak hanya menciptakan hambatan-hambatan bagi negara kesejahteraan. Globalisasi juga berkontribusi menciptakan logika politik yang memberdayakan dan memperkuat negara kesejahteraan. Di Norwegia, aspek memberdayakan dari globalisasi ini berimpitan dengan nilai-nilai demokrasi sosial yang relatif kuat dalam masyarakat. Tuntutan akan inovasi dan proteksi sosial akibat globalisasi berjalan paralel dengan kebutuhan warganegara untuk mempertahankan nilai-nilai demokratik sosial. Nilai-nilai tersebut tetap dipertahankan karena telah menjadi fondasi yang dapat membuat warganegara aman secara ekonomis dalam menghadapi ketidakpastian. Dari paparan diatas bisa disimpulkan bahwa nilai-nilai dan ide-ide eksternal baru memang telah berkontribusi dan mempengaruhi nilai-nilai dan fondasi normatif negara kesejahteraan Norwegia. Ini bisa ditunjukkan dengan pengenalan ide-ide modernisasi negara kesejahteraan yang diusung berbagai aktor. Para pengambil keputusan semakin menyadari pentingnya efisiensi, produktivitas dan pelayanan yang lebih baik, sedangkan para warganegara semakin sadar akan pentingnya peningkatan kualitas pelayanan dan keamanan ekonomi sosial yang lebih baik. Diperkenalkannya NPM dan nilai-nilai berorientasi pasar dalam administrasi publik adalah respon terhadap permasalahan-permasalahan tersebut.

Meski begitu, transformasi tidak terjadi dengan radikal dan membawa perubahan menuju model pasar secara murni. Nilai-nilai demokrasi sosial tetap kuat diantara para warganegara dan pengambil keputusan, walaupun nilai-nilai tersebut mendapat tantangan dari

sikap para aktor ekonomi yang lebih menginginkan pelemahan sektor publik dan pengurangan intervensi pemerintah dalam ekonomi.

Di sisi lain, walaupun budaya individualistik tumbuh dan menguat diantara warganegara, namun hal ini tidak mengubah secara keseluruhan nilai-nilai demokrasi sosial. Budaya individualistik tersebut, dalam tingkatan tertentu, malah punya implikasi terhadap menguatnya dukungan terhadap nilai-nilai demokrasi sosial. Berkembangnya kepentingan individualistik inilah yang kemudian mencegah mencegah terjadinya perubahan besar-besaran terhadap atas prinsip-prinsip dasar kesetaraan, solidaritas, universalisme dan dekomodifikasi. Ini semakin menegaskan gagasan tentang perubahan nilai dalam teori institusional yang menyatakan bahwa perwujudan ide-ide dan nilai-nilai eksternal akan sangat bergantung pada faktor-faktor domestik. Seperti yang ditulis Berven: “...*penting untuk menekankan bahwa meskipun ide kadang bersifat umum, namun ide-ide bisa ditransformasikan menjadi pengaturan yang cukup berbeda. Variasi ini pada derajat tertentu dijelaskan oleh perbedaan-perbedaan budaya dan struktur politis di level nasional...*” (Berven, 2002:18). Ketimbang menjadi kekuatan radikal, nilai-nilai berorientasi pasar hanya menjadi pelengkap bagi model negara kesejahteraan demokrasi sosial Norwegia.

BAB 7

KAPASITAS KEBIJAKAN

Tiga bab sebelumnya mengulas bagaimana tekanan ideologis dan struktural globalisasi telah membawa beberapa perubahan dalam proses negara kesejahteraan Norwegia. Meski transformasi tersebut tidak terjadi secara radikal namun ada kecenderungan untuk teradopsinya beberapa karakter liberal di dalam struktur dasar negara kesejahteraan. Sejauh ini bisa disimpulkan bahwa transformasi yang dibawa globalisasi terhadap ketiga elemen institusional tersebut tidak mampu membongkar corak dasar institusi domestik Norwegia. Bab ini akan menjelaskan dari sisi *output* tentang bagaimana kelenturan elemen-elemen institusi domestik tersebut telah membantu mempertahankan kapasitas negara kesejahteraan Norwegia untuk mencapai tujuannya menciptakan pertumbuhan, kesetaraan/pemerataan dan keamanan ekonomi. Seperti yang dijelaskan dalam bab sebelumnya, negara kesejahteraan Norwegia pasca-perang dianggap telah berhasil menyeimbangkan antara pertumbuhan ekonomi dan kesetaraan. Hingga hari ini, ditengah gempuran globalisasi sekalipun, kapasitas negara untuk mempertahankan keseimbangan antara pertumbuhan dan pemerataan tetap bekerja dengan baik. Artinya, dalam kasus ini bisa ditemukan logika *historical institutionalism*:

tindakan dan pilihan kebijakan di masa lalu mengikat dan memberi referensi bagi tindakan aktor di masa sekarang.

Transformasi Kapasitas Kebijakan

Negara kesejahteraan Norwegia, juga negara kesejahteraan Skandinavia lain, dipandang sebagai representasi ideal untuk melihat efek globalisasi terhadap kelenturan kapasitas kebijakan sebuah negara, terutama dalam pelaksanaan kebijakan-kebijakan kesejahteraan. Menurut Nordlund (2000: 3132), setidaknya ada tiga alasan penting. *Pertama*, negara-negara Skandinavia dipandang sebagai negara kesejahteraan paling maju dengan tingkat perlindungan sosial yang tinggi. Kebijakan sosial semacam ini telah lama menjadi target kritikan utama para pendukung neo liberalisme dan teori ekonomi neo klasik karena dianggap tidak efisien. *Kedua*, negara-negara tersebut memiliki ekonomi terbuka yang berukuran kecil, yang kemudian diasumsikan akan mengalami kerentanan menghadapi kekuatan globalisasi ekonomi. *Ketiga*, selama dua dekade terakhir negara-negara ini menghadapi berbagai permasalahan ekonomi yang serius.

Literatur yang berkembang umum menyebutkan secara tegas bahwa globalisasi melemahkan negara kesejahteraan dimana ia mendorong proses pengurangan skema kesejahteraan dan menguatkan fenomena “*race to the bottom*”. Globalisasi disebut-sebut menciptakan hambatan-hambatan baru bagi pemerintah untuk memungut pajak karena pemerintah dituntut lebih kompetitif dalam persaingan ekonomi global. Tingkat pajak yang tinggi adalah hambatan bagi investasi ekonomi.

Dalam situasi semacam itu, pemerintah mencoba mengurangi jumlah program-program kesejahteraan, yang selanjutnya menurunkan tingkat pajak serta mengurangi pengeluaran sosial untuk menciptakan lingkungan ekonomi yang lebih ramah dan kondusif untuk pasar liberal. Intinya, globalisasi ekonomi telah menjadikan kemampuan pemerintah untuk memungut pajak semakin menurun. Narasi semacam ini, misalnya, bisa ditemukan dalam *The Economist* (31 Mei 1997, hal. 17):

“Globalisasi menjadi masalah serius dalam perpajakan karena tiga alasan. Pertama, perusahaan lebih bebas memilih lokasi untuk berbisnis. Ini membuat sebuah negara kesulitan untuk menarik pajak yang lebih tinggi dari para negara-negara kompetitornya. Kedua, globalisasi menyulitkan penentuan dimana perusahaan harus membayar pajak. Ini membuat perusahaan memiliki peluang untuk mengurangi pajak dengan memindah-mindahkan kegiatannya. Ketiga, globalisasi telah menyulitkan negara untuk memajaki individu terutama pekerja-pekerja profesional yang terampil karena mereka makin mobile dibanding dua dekade lalu”.

Dalam kasus Norwegia, dalam sejarahnya pajak telah menjadi kunci sukses dalam membangun negara kesejahteraan. Seperti halnya negara kesejahteraan Skandinavia lainnya, hampir semua pelayanan kesehatan dan sosial di Norwegia dibiayai dari pendapatan pajak dan disediakan oleh otoritas publik (lihat Kuhnle, 2001: 5). Meski mendapatkan tekanan dari pasar liberal, namun faktanya kapasitas negara untuk menarik pajak tetap dipertahankan. Pelaku-pelaku yang ada percaya bahwa reformasi besar pada sektor perpajakan tidak perlu dilakukan karena bisa mengancam eksistensi sistem kesejahteraan.

Tabel 11. Total pendapatan pajak (sebagai persentase dari GDP) pada Negara Kesejahteraan Demokrasi Sosial

	1975	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003 (sementara)
Norwegia	39.3	43.1	41.5	41.1	43.2	43.4	43.5	43.9
Denmark	40.0	47.4	47.1	49.4	49.6	49.9	48.9	49.0
Swedia	42.0	48.2	53.2	48.5	53.8	51.9	50.2	50.8
Finlandia	36.8	40.2	44.3	46.0	48.0	46.0	45.9	44.9

Source: www.oecd.org

Pada era 1990-an sampai awal tahun 2000, pendapatan pajak mencapai lebih dari 40% total GDP. Tabel diatas menunjukkan secara jelas bagaimana pendapatan pajak di Norwegia, dan negara Skandinavia lain, relatif stabil selama dua dekade terakhir. Ini mengindikasikan bahwa di negara kesejahteraan demokratis sosial, globalisasi tidak memberi tekanan-tekanan berarti terhadap penurunan kapasitas negara untuk menarik pajak. Tidak ada bukti yang bisa menunjukkan fenomena *race to the bottom* di Norwegia. Pajak sebagai mekanisme redistribusi masih sangat penting untuk mendukung negara kesejahteraan Norwegia.

Dengan melihat pada kasus ini, maka bisa dikatakan bahwa di Norwegia teori tentang efek globalisasi terhadap kapabilitas negara untuk menarik pajak bisnis tidak mendapat dukungan kuat. Tidak ada bukti substansial terjadi penurunan kapasitas negara untuk memungut

pajak. Hal yang sama juga terjadi dalam kasus pajak perusahaan. Tabel dibawah menunjukkan pendapatan pajak dari pendapatan perusahaan antara tahun 1980-2000 berada diatas 9% dari total pendapatan pajak nasional. Pendapatan pajak dari pendapatan perusahaan memang mengalami penurunan di akhir tahun 1980-an, tapi selama tahun 1990-an dan awal 2000 ada kecenderungan peningkatan pendapatan pajak dari pendapatan perusahaan. Tahun 1985, pendapatan pajak dari pendapatan perusahaan mencapai 172% dari total pendapatan pajak. Sedangkan pada tahun 1990 menurun menjadi sekitar 9%. Tahun 2000, meningkat lagi menjadi 14,1% dari total pendapatan pajak dan berjumlah 6,1% dari total GDP. Ini mengindikasikan pajak pendapatan perusahaan masih memainkan peran penting.

Tabel 12. Pendapatan Pajak dari Pajak Perusahaan sebagai Persentase dari GDP dan dari Total Pendapatan Pajak, Norwegia (1980-2000)

1980		1985		1990		1995		1998		2000	
GDP	Total Tax Rev.										
5.7	13.3	7.4	17.2	3.8	9.0	3.8	9.2	4.2	9.7	6.1	14.1

Source: <http://www.cesifo-group.de> and OECD

Bila dilihat dari kemampuan penyediaan kebijakan sosial, Norwegia juga masih berada dalam tingkatan yang stabil di tengah beragam macam tekanan. Studi yang dilakukan oleh Nordlund (2003) memperlihatkan bahwa tekanan kuat terhadap model Skandinavia terjadi terutama selama tahun 1980-an dan 1990-an. Dia menyebutkan beberapa faktor seperti bermacam permasalahan ekonomi, pergeseran doktrin ekonomi ke teori ekonomi neo-klasik, perubahan iklim politik yang mendukung partai-partai non-sosialis, serta konsekuensi lain akibat globalisasi ekonomi (Nordlund, 2003: 74). Dengan menggunakan jumlah pengeluaran sosial sebagai ukuran, dia menunjukkan bahwa di negara-negara Nordik tekanan-tekanan tersebut tidak secara signifikan mengurangi kapasitas negara dalam menjalankan kebijakan-kebijakan sosial.

Dia melihat, khususnya di Norwegia, selama tahun 1980-an belanja sosial justru mengalami peningkatan yang signifikan. Di tahun 1981 belanja sosial mencapai 21,8% dari total GDP. Sedangkan pada tahun 1984 mengalami peningkatan menjadi 22,6% (Nordlund, 2003: *ibid.*). Selama tahun 1990-an dan awal 2000, memang belanja sosial tidak banyak berfluktuasi; jumlah terendah adalah 23%, sedang yang tertinggi adalah 26,82% dari GDP.

Tabel 13. Belanja sosial di Norwegia 1990-2001
(persentase dari GDP)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
24.68	25.73	26.82	26.69	26.43	25.98	24.95	24.11	25.70	25.77	23.00	23.90	26.30

Sumber: OECD Fact Book 2005: 167 dan NOCOSCO

Gambaran yang lebih jelas tentang peningkatan pengeluaran untuk kebijakan sosial juga bisa dilihat pada pengeluaran sosial per kapita. Pada tahun 1981 pengeluaran sosial per kapita adalah 31.900 NOK (Norwegian Kroner), sedangkan pada tahun 1984 berjumlah 35.346 NOK. Pada tahun 1990-an jumlah tersebut meningkat secara signifikan; dari 54.858 NOK di tahun 1990 menjadi 63.197 NOK di tahun 1995 serta meningkat lagi di tahun 1999 menjadi 74.729 NOK. Ini adalah bukti bahwa tidak ada tren pengurangan pengeluaran sosial oleh negara (lihat Nordlund, 2003: 75).

Gambaran tentang tidak adanya penurunan signifikan dalam pembiayaan sosial publik di Norwegia menunjukkan bahwa negara masih berperan aktif dalam melindungi warganegara dari resiko-resiko sosial seperti usia tua, sakit, kecacatan, dan pengangguran. Akibatnya, sebagian besar pengeluaran sosial dialokasikan ke area-area tersebut. Pada tahun 2002, contohnya, pengeluaran untuk orang jompo dan cacat mencapai 48% dari total pengeluaran sosial negara. Pada saat yang sama, pengeluaran yang berkaitan dengan perawatan orang sakit berjumlah 34,1%, pengangguran 2,6% dan pengeluaran untuk keluarga dan anak-anak berjumlah 12,2% (NOCOSCO, 2003). Angka-angka ini mengindikasikan bahwa hak-hak sosial universal yang menjamin standar hidup minimal bagi seluruh warganegara masih tetap dipertahankan.

Pengeluaran sosial yang stabil merupakan tanda kuatnya sistem kesejahteraan di Norwegia. Sebuah studi tentang pengurangan anggaran kesejahteraan di negara-negara OECD yang dilakukan oleh Hicks dan Zorn (2002) membuktikan tidak adanya pengurangan di Norwegia selama tahun 1990-an. Diantara negara-negara OECD

yang mereka pelajari, Norwegia adalah satu-satunya negara dengan tingkat pengurangan terendah dengan skala pengurangan 0.0. Tidak ada penurunan atau pengurangan kebijakan sosial bisa ditunjukkan oleh data-data skema kesejahteraan dan santunan sosial ataupun studi-studi kasus tentang kebijakan sosial kontemporer di Norwegia (lihat Hicks and Zorn, 2002: 32).

Dibandingkan negara-negara OECD lainnya, kebijakan sosial Norwegia tidak mengalami banyak perubahan dan pengurangan. Pada tahun 1990 di area perawatan kesehatan, justru menunjukkan adanya kecenderungan peningkatan pengeluaran. Tahun 1985, pengeluaran perawatan kesehatan berjumlah 58471 juta NOK (67% dari GDP). Pada tahun 1990, jumlah tersebut meningkat menjadi 67257 juta NOK (78% dari GDP). Di tahun 1995 angkanya meningkat menjadi NOK 78.803 juta (8.0 % dari GDP) dan meningkat lagi menjadi NOK 98731 juta (8.9 % dari GDP) di tahun 1998, (NOMESCO, 2001 diambil oleh Nordlund, 2003: 78).

Pada sektor pendidikan tidak ada bukti yang cukup meyakinkan bahwa ada pengurangan pengeluaran. Tahun 1995, pengeluaran untuk pendidikan mencapai sekitar 5,6% dari GDP dan di tahun 1996 sekitar 5,5%. Jumlah kemudian ini terus meningkat sampai tahun 2000 dimana peningkatannya menjadi 5.8% pada tahun 1997, 6.8% di tahun 1998, 6.8 % di tahun 1999, serta 7,4 % tahun 2000 (www.unece.org).

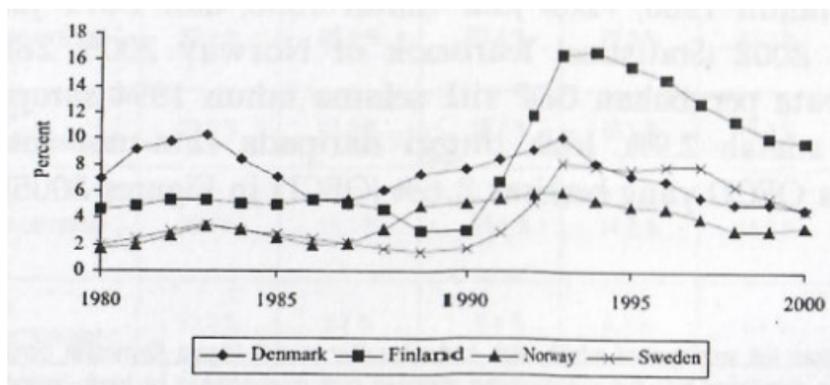
Kapasitas kebijakan negara kesejahteraan Norwegia yang relatif kuat ini juga nampak pada kemampuannya dalam mempertahankan tingkat penyediaan lapangan pekerjaan yang tinggi. Secara umum, negara kesejahteraan Norwegia 1985, pengeluaran perawatan dicirikan

dengan rendahnya tingkat pengangguran. Ini terjadi karena salah satu ciri model kesejahteraan Skandinavia adalah adanya kewajiban negara untuk mencapai tujuan publik supaya tingkat lapangan pekerjaan yang tinggi bisa dipertahankan. Artinya, kalau ada pengangguran yang tinggi, maka negara harus terlibat secara aktif menciptakan lapangan pekerjaan terutama dengan menyediakan pekerjaan di sektor publik. Tingkat rata-rata total pengangguran di Norwegia dari tahun 1967 sampai 1979 sangat rendah yaitu 1% (Lødemel, Dahl dan Drøpping, 2001: 5). Meski begitu, selama dua dekade terakhir, tingkat pengangguran naik lebih dari 1%. Tingkat pengangguran selama periode tahun 1980-1989 dan 1990- 1999 mencapai rata-rata 3% dan 4,2% serta memuncak menjadi 5,5% pada tahun 1993, (Lødemel, Dahl dan Drøpping, *ibid.*). Dalam taraf tertentu hal ini memperlihatkan bahwa tekanan-tekanan lingkungan ternyata juga mempengaruhi kemampuan negara untuk mempertahankan tingkat pekerjaan yang tinggi pada tahun 1980-an dan 1990-an.

Pada awal 1990-an, ketika derajat globalisasi semakin meningkat, semua negara Nordik mengalami peningkatan angka pengangguran. Angka pengangguran di Norwegia tahun 1990 lebih tinggi daripada di Finlandia dan Swedia, tapi setelah tahun 1993 angka tersebut mulai turun. Tren penurunan pengangguran ini juga terjadi di negara-negara lain. Akan tetapi, dibandingkan dengan negara Nordik lain (Denmark, Swedia, Finlandia), angka pengangguran di Norwegia masih tergolong rendah. Setelah tahun 1993 sampai tahun 2000 angka pengangguran di Norwegia mencapai posisi yang terendah diantara negara-negara Nordik. Lebih dari itu, pada tahun 1993-1999, negara mampu

menambah lapangan pekerjaan di Norwegia untuk sekitar 250.000 orang (lihat Gunnes and Tørres, 2002: 5).

Figure 5. Tingkat pengangguran di negara-negara Nordik 1980-2000



Sumber: Nordlund, 2001: 73

Grafik yang menunjukkan fluktuasi angka pengangguran di negara-negara Nordik menggambarkan pada kita bahwa pada derajat tertentu negara masih memiliki kapasitas untuk melaksanakan kebijakan untuk mempertahankan kebijakan *full employment*. Bagaimana hal ini bisa dijelaskan? Salah satu alasan yang paling sering dikedepankan adalah pendapatan minyak Norwegia. Perkembangan pesat dalam sektor minyak telah memberikan dukungan kuat bagi negara untuk mempertahankan tingkat pekerjaan yang tinggi dan melebarkan sektor publik karena perdagangan pada sektor ini berkontribusi secara signifikan pada pendapatan negara. Intinya, negara cukup punya dana untuk membiayai *full employment* ini. Misalnya, pada tahun 1981 sektor minyak berkontribusi sekitar 14% dari total pendapatan negara.

Pada awal 1990 mengalami peningkatan sekitar 30%, tahun 2001 sekitar 21% dan tahun 2004 berjumlah 28% (Statistik Norwegia 2004 dan Kementerian Petroleum dan Energi, 2005).

Berkat meningkatnya pendapatan dari sektor perminyakan dan kelenturan sistem kesejahteraan, Norwegia tetap mampu mendorong ekonominya meskipun menghadapi perubahan lingkungan. Norwegia memiliki ekonomi yang kuat dengan GDP sekitar 3144 juta NOK pada tahun 1980; 726,8 juta tahun 1990; dan 1.511 juta tahun 2002 (Statistical Yearbook of Norway 2005: 288). Rata-rata perubahan GDP riil selama tahun 1994 sampai 2004 adalah 2.9%, lebih tinggi daripada rata-rata total negara OECD yang berkisar 2.6% (OECD in Figures 2005).

Tabel 14. Gross Domestic Product per kapita riil di Norwegia
(dalam Dollar)

1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
25,144	26,743	27,445	28,244	28,798	30,133	31,353	32,880	34,363	34,993	35,713	36,130	36,467

Sumber: US Departemen of Labour, Bureau of Labour Statistic, 2005: 9

Dilihat dari sisi GDP perkapita, Norwegia berada pada tingkat atas diantara negara-negara di dunia. Tahun 1985 dan 1990 Norwegia berada di ranking ke 4. Posisi ini naik naik menjadi ranking 2 pada tahun 1995, 2000, dan 2002 (<http://atlas.globalhealth.org>). Dari tahun 1990 sampai 2001 angka pertumbuhan tahunan GDP per kapita adalah 2.90% (<http://globalis.gvu.unu.edu>). Ini adalah bukti

konkrit bahwa ekonomi Norwegia mengalami pertumbuhan secara signifikan walaupun menghadapi tantangan dan tekanan eksternal yang kuat.

Tabel 15. Distribusi Pendapatan di Norwegia 1990-1999, distribusi pendapatan rumah tangga setelah pajak (dalam quintile/20%)

	Total Pendapatan 1990	Total Pendapatan 1992	Total Pendapatan 1994	Total Pendapatan 1996	Total Pendapatan 1998	Total Pendapatan 1999
20% populasi berpendapatan tertinggi	32.7%	33.3%	34.5%	35.1%	34.9%	35.2%
20% populasi berpendapatan tertinggi kedua	22.9%	23.0%	22.8%	22.3%	22.2%	22.1%
20% populasi berpendapatan menengah	19.0%	18.9%	18.7%	18.5%	18.3%	18.4%
20% populasi berpendapatan terendah kedua	15.4%	15.1%	14.8%	14.8%	14.8%	14.7%
20% populasi berpendapatan terendah	10.0%	9.7%	9.1%	9.3%	9.7%	9.6%

Sumber: Gunnes and TØrres, 2002: 9

Kesuksesan Norwegia dalam mengembangkan ekonominya juga diiringi dengan kemampuan negara dalam meredistribusikan ekonominya. Tujuan untuk mewujudkan prinsip pemerataan, dimana warganegara memiliki kesetaraan sumber daya bisa dicapai dengan taraf yang tinggi. Secara umum, Norwegia dikenal sebagai salah satu negara paling egaliter di dunia dengan relatif sempitnya jurang dalam kekayaan dan pendapatan. Norwegia memiliki Koefisien Gini sekitar 0.25 sejak awal tahun 1990. Meski begitu, ada kecenderungan terjadi peningkatan kesenjangan di Norwegia sejak pertengahan tahun 1980-an sampai akhir 1990-an. Antara tahun 1986 dan 1997 koefisien Gini naik sekitar 18% (dari 0.222 ke 0.261) (www.ssb.no). Perkembangan ini memperlihatkan adanya distribusi pendapatan yang makin senjang pada tahun 1997 dibandingkan tahun 1986.

Tabel diatas memang menunjukkan tren peningkatan kesenjangan pada tahun 1990-an. Tahun 1990, *quintile* terkaya menikmati sekitar 327% dari total pendapatan sementara *quintile* terendah mendapat 10%. Maksudnya, dari lima range pendapatan (dari terendah sampai yang tertinggi) ada kelompok masyarakat yang berpendapatan tertinggi yang mendapatkan 327% dari total *income* serta ada kelompok masyarakat berpendapatan terendah yang hanya mendapatkan 10% masyarakat dari total *income*. Ini berarti rasio pendapatan yang diterima *quintile* tertinggi dengan *quintile* terendah adalah 3.27: 1.

Angka ini berubah tahun 1999 ketika 35.2% total *income* didistribusikan ke 20% populasi dengan pendapatan tertinggi dan 9.6% dari total pendapatan didistribusikan ke 20% populasi dengan pendapatan terendah. Artinya, rasio di tahun 1999 adalah 3.66: 1. Meski mengalami kesenjangan distribusi pendapatan yang meningkat, akan tetapi dibandingkan dengan negara- negara lain, terutama negara

maju, distribusi pendapatan di Norwegia cenderung lebih setara. Di negara dengan pendapatan tinggi, rata-rata rasio adalah 6: 1 (www.worldbank.org). Ini menunjukkan bahwa Norwegia masih memiliki kapasitas kuat untuk mewujudkan ide pemerataan melalui distribusi ekonomi.

Semua temuan-temuan diatas menegaskan bahwa kapasitas kebijakan negara kesejahteraan Norwegia relatif stabil di era globalisasi ini. Negara masih memiliki peran yang kuat pada kebijakan sosial dan ekonomi, juga dalam mengembangkan kebijakan kesejahteraan untuk melindungi warganegaranya dari resiko-resiko sosial. Negara masih memiliki tanggung jawab yang besar untuk menjamin warganegaranya dalam mendapatkan pekerjaan, menjamin gaji penuh walaupun sakit, pensiun untuk para difabel dan orang jompo serta membiayai pelayanan kesehatan dan perawatan (Botten, Elvbakken dan Kildal, 2003: 83). Ini tampak dari tidak adanya upaya pengurangan kesejahteraan melalui pemotongan anggaran kesejahteraan sosial. Norwegia masih mampu mempertahankan keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi dan pemerataan. Ekonomi mengalami pertumbuhan secara signifikan sementara pada saat yang bersamaan pemerataan, pada tingkat yang tinggi mampu dicapai.

Meski begitu, hal ini tidak berarti menyimpulkan bahwa tidak terjadi perubahan dalam kapasitas negara kesejahteraan. Ada bukti yang menunjukkan bahwa dalam taraf tertentu ada kapasitas negara yang mengalami pelemahan. Hal ini menunjukkan bahwa globalisasi memang mempengaruhi negara kesejahteraan Norwegia. Negara mulai kewalahan dengan masalah bagaimana mempertahankan tingkat pekerjaan yang tinggi. Seperti yang sudah disebutkan diatas, rata-rata tingkat pengangguran negara kesejahteraan Norwegia pasca-perang

adalah sekitar 1 %. Namun, pergerakan modal dan tenaga kerja serta tekanan-tekanan global lainnya memberikan tantangan baru sehingga membuat angka pengangguran naik sekitar 3% selama tahun 1990-an dan awal 2000. Pada saat yang sama negara juga menghadapi peningkatan ketidaksetaraan karena adanya kecenderungan melebarnya jurang pendapatan. Pendapatan sekarang lebih terdistribusi ke kelompok-kelompok atas. Secara umum, dilihat dari dimensi *output*, kapasitas kebijakan negara kesejahteraan Norwegia tidak berubah secara radikal. Saya berpendapat bahwa stabilnya kapasitas kebijakan negara ini terjadi sebagai hasil dari aspek-aspek demokratik yang kuat dari negara kesejahteraan serta dari basis ekonomi Norwegia yang kuat. Tekanan-tekanan ekonomi dari lingkungan cenderung tidak memberi efek besar karena perkembangan ekonomi di Norwegia sejak lama memang sudah berakar kuat. Besarnya pendapatan dari sektor minyak dan gas membuat kapasitas kebijakan Norwegia untuk menyeimbangkan pertumbuhan ekonomi dan pemerataan menjadi mungkin. Inilah yang menjadikan corak “*stateness*” dari negara kesejahteraan secara fundamental tetap utuh.

BAB 8

PENUTUP

Dengan menggunakan logika *institusionalisme*, studi ini menyimpulkan bahwa kapasitas kebijakan negara kesejahteraan Norwegia tidak mengalami perubahan mendasar di tengah tekanan globalisasi. Elemen-elemen institusional dari negara kesejahteraan telah memediasi tekanan-tekanan struktural maupun ideologis globalisasi. Di sini ditunjukkan bahwa proses mediasi tersebut bekerja lewat logika kesejarahan, kepantasan dan pilihan rasional. Ini artinya secara teoritik studi ini juga telah memberi gambaran tentang bagaimana bekerjanya teori-teori institusionalisme sosiologis, historis dan pilihan rasional dalam menjelaskan perubahan institusi domestik.

Titik berat studi ini ada pada persoalan bagaimana tekanan globalisasi terhadap pilar-pilar negara kesejahteraan mempengaruhi proses bekerjanya sistem kesejahteraan. Temuan yang unik adalah bahwa transformasi pada sisi proses tidak membawa perubahan besar pada sisi *output*.

Pada level *output* efek globalisasi terjadi dengan derajat rendah. Ini dibuktikan dengan kuatnya kapasitas Negara Kesejahteraan Norwegia untuk mencapai baik pertumbuhan ekonomi maupun pemerataan

ekonomi. Temuan ini menolak teori-teori dominan yang mengatakan globalisasi akan menyebabkan penurunan kapasitas kebijakan negara kesejahteraan serta membawa ke sebuah konvergensi menuju model kesejahteraan liberal. Kenyataannya kapasitas kebijakan dan *output* negara kesejahteraan Norwegia tetap stabil dan menegaskan karakternya sebagai negara kesejahteraan universal.

Meskipun pada tataran *output* institusi negara kesejahteraan masih tetap stabil, namun adopsi beberapa segi-segi liberal pada tiga pilar dasar institusi domestik (relasi negara-masyarakat; relasi antar unit-unit negara; orientasi normatif dan kognitif) sangat bisa jadi akan berefek besar terhadap struktur Negara Kesejahteraan Norwegia dalam jangka panjang. Dua pilar institusional telah mengalami proses liberalisasi yang kuat. Sementara di sisi lain pilar orientasi normatif dan kognitif relatif masih kuat meskipun mulai mengalami pergeseran yang agak serius. Penulis berpendapat bahwa intensifikasi liberalisasi pada tiga pilar tersebut pelan-pelan akan berdampak juga pada *output*.

Studi ini juga telah menunjukkan bahwa pengaruh globalisasi terhadap sebuah struktur ekonomi dan politik di sebuah negara sangat dipengaruhi oleh corak institusi domestik. Stabilitasnya kapasitas kebijakan negara kesejahteraan Norwegia adalah hasil dari kelenturan elemen-elemen demokrasi sosial; dan didukung oleh perkembangan ekonomi yang kuat di Norwegia yang terjadi sejak lama, terutama dengan pendapatan yang besar dari sektor minyak dan gas. Ini dikuatkan dengan adanya kenyataan bahwa karakter-karakter demokrasi sosial tradisional masih bertahan dan menopang sistem kesejahteraan, sehingga mampu menghambat terjadinya transformasi radikal. Perubahan memang terjadi pada beberapa pilar negara kesejahteraan, namun uniknya pilar itu jugalah yang mengerem perubahan besar-

besaran. Ini menunjukkan perubahan institusional terjadi melalui proses *path-dependency*.

Dari hasil penelusuran yang sudah dilakukan, penulis menemukan beberapa argumen yang menjadikan institusi domestik penting untuk ditempatkan sebagai fokus dalam kajian tentang efek globalisasi terhadap *nation-state*. *Pertama*, institusi domestik bisa memberi referensi bagi aktor-aktor yang ada untuk memberi pilihan sikap terhadap integrasi ekonomi global. Ini disebabkan karena institusi domestik menyediakan nilai-nilai dan jejak kesejarahan yang berguna untuk menentukan arah kebijakan sebuah negara ke depan. *Kedua*, institusi domestik bisa memberi peluang atau menutup kemungkinan kontestasi bagi aktor-aktor politik yang ada untuk mendorong ekspansi kebijakan sosial. *Ketiga*, institusi domestik bisa mempengaruhi kekuatan atau kelemahan kelompok-kelompok yang terkena imbas globalisasi dan mengalami ketidakamanan (*insecurity*). Ini terkait dengan sejauh mana tata kelembagaan yang ada bisa dimanfaatkan untuk mengkonversi rasa ketidakamanan tersebut menjadi tuntutan politik.

Fokus terhadap institusi domestik tersebut berkontribusi untuk melihat keunikan respon kebijakan sosial negara terhadap globalisasi. Hanya saja perspektif ini memang memiliki beberapa kelemahan. Fokus yang berlebihan terhadap institusi domestik cenderung mengabaikan aspek-aspek internal sebuah negara sebagai penentu perubahan institusional negara kesejahteraan. Ia cenderung mengabaikan pengaruh riil dari integrasi ekonomi baik yang dihasilkan lewat keputusan pasar (perdagangan, investasi dan arus finansial) maupun lewat keputusan politik (keterlibatan di organisasi internasional, konvensi, dll) sebagai faktor minor. Padahal dalam

banyak kasus di berbagai negara integrasi ekonomi dan politik juga berperan signifikan dalam mempengaruhi *framework* dan orientasi kebijakan pemerintah nasional. Sehingga, untuk kepentingan studi yang lebih lanjut, kecermatan untuk mengidentifikasi derajat pengaruh integrasi global terhadap kebijakan sosial menjadi sangat diperlukan, di samping kecermatan mengidentifikasi kemampuan institusi domestik dalam memediasi dan menafsirkan globalisasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal:

- Andersen, Johan, "Public Private Partnership: Organizational Hybrids as Channels for Local Mobilization and• Participation?" Scandinavian Political Studies, Vol. 27, No.1, 2004.
- Archer, Clive, "Norway Outside the European Union, Norway and European Integration from 1994 to 2004, Routledge,2005.
- Armingeon, Klaus, "Interest Intermediation: The Cases of Consociational Democracy and Corporatism", in Hans Keman "Comparative Democratic Politics" Sage Publications, 2002.
- Bank for International Settlements, "Triennial Central Bank Survey: Foreign Exchange and Derivatives Market Activity in 2001, as accessed in <http://www.bis.org/publ/rpfx02t.pdf>, on February 3rd, 2006.
- Berven, Nina, "National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States" Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation, Working Paper No 12, September 2002.

- Botten, Grette, Kari Tove Elvbakken, Nanna Kildal, "The Norwegian Welfare State on the Threshold of a New Century" *Scandinavian Journal of Public Health*, Taylor&Francis, 2003.
- Blair, Robert, "Policy Implementation Networks: The Impact of Economic Development on New Public Management" *International Journal of Economic Development*, 2000.
- Bleiklie, Ivar, Per Laegreid, and Marjoleine Wik, "Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons", Stein Rokkan Centre for Social Studies, Working Paper 2 2003.
- Blom-Hansen, Jens, "Still Corporatism in Scandinavia? A Survey of Recent Empirical Findings", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 23, No.2, 2000.
- Bogen, Hanne and Ivan Lødemel, "Changes in the Public/Private Mix in the Provision of Social Services: A Threat to or a Strengthening of the Norwegian Model of Welfare?", the University of Pennsylvania School of Social Work, 2000.
- Brindle, D, "The End of the Welfare State" *Guardian* 8 May: 1, 1996.
- Castells, M., "The Information Age: Economy Society and Culture Vol. 2, 'The Power of Identity' Cambridge, MA: Blackwell, 1997.
- Cerny, Phillip G., "Globalization and the Erosion of Democracy" *European Journal of Political Research*, 36, Kluwer Academic Publisher, 1999.
- Christiansen, Peter Munk and Hilmar Rommetvedt, "From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway", *Scandinavian*

Political Studies, Volume 22, Number 3, September 1999, pp. 195-220(26), Blackwell Publishing.

Christensen, Tom, Per Laegreid, Paul Roness, "Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects", Paper at the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, Panel 2411 New Public Management, San Francisco, Aug. 29 - Sep. 2^o, 2001.

Christensen, Tom, Per Lzgreid, "Trust in Government: the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms" Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2003.

Christensen, Tom, Guy B. Peters, "Dynamics of Institutional Change: the Changing Role of the Executive", Workshop on Institutional Theory: Issues of Measurement and Change, F.dinburgh, UK, March -April 2003.

Christensen, Tom, "Narratives of Norwegian Governance: Elaborating the Strong State Tradition', Journal of Public Administration, Vol. 81, No.1, 2003, Blackwell Publishing Ltd.

Claes, Dag Harald and John Erik Fossum, "Norway, the EEA and Neo Liberal Globalism', Arena Working Papers, WP02/29 2002.

Conley, Tom, "Globalisation as Constraint and Opportunity: Reconceptualising Policy Capacity in Australia" Global Society, Vol. 16, No. 4, 2002.

Cox, Robert, "The Path-dependency of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct" Social Policy and Administration, Vol. 38, No. 2, April 2004.

Einhorn, Eric S. and John Logue, "Modern Welfare States, Scandinavian Politics and Policy in the Global Age" Praeger Publishers, 2004.

- Eik-s, Magne and Per Selle, "A Contract Culture Even in Scandinavia", in Ugo Ascoli and Constanzo Ranci, "Dilemmas of the Welfare Mix, The New Structure of Welfare in an Era of Privatization, Kluwer Academic, 2002.
- Estes, Richard J., "The Welfare State in Crisis", 1992, accessed in <http://caster.ssw.upenn.edu/vrestes/isw/chapter33.html> on January 14th, 2006.
- Esping-Andersen, Gøsta, "The Three Worlds of Welfare Capitalism' Oxford: Polity Press, 1990.
- Fimreite, Anne Lise and Per Laegreid, "Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System" Stein Rokkan Centre for Social Studies, Working Paper 7- 2005.
- Garret, Geoffrey and Deborah Mitchell, "Globalization and the Welfare State', accessed in <http://www.yale.edu/leitner/pd6/1999-04.pdf>, on September 6th 2005.
- Geyer, Robert, "Global ization and the (Non-) Defence of the Welfare State" West European Politics, Vol. 21, No. 3, Frank Cass, London, July 1998.
- Genschel, Philipp, "Globalization and the Welfare State: A Restropective', Journal of European Public Policy 11: 4, August 2004.
- Giddens, Anthony "Beyond Left and Right" Polity Press, 1994
- Grande, Edgar, "The Erosion of State Capacity and the European Innovation Policy Dilemma, A Comparison of German and EU Information Technology Policies", Institute for Advanced Studies, Vienna, 2000.

- Gunnes, Stein and Liv Tørres, "Labour Market Conditions in Norway 2002, Global Policy Network, 2002.
- Guldbransen, Trygve, "Ideological Integration and Variation Within the Private Business Elite in Norway" *European Sociological Review*, Vol. 21, No. 4, 2005.
- Hall, Peter and Rosemary Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalism, *Journal of Political Studies*, XLIV, Blackwell Publishers, 1996.
- Hansen, Tore 'Municipal Self-Government in the Service of the Welfare State", accessed in <http://odin.dep.no/odin/engelsk/norway/system/032005-990412/indexdok000-b•n-a.html>, on March 23rd 2006.
- Hewitt, Paul, "The End of the Post-war Welfare State", *Washington Quarterly*, Spring 2002.
- Hicks, Alexander and Christopher Zorn, "Welfare Retrenchment and the New Politics: Explaining Reversals of Welfare Expansion", Emory University Atlanta, 2002.
- Kales, Qyvind, "Norway: Between Corporatism and Pluralism" Lillehammer College, 2001.
- Korpi, Walter, 'An Augmented Rational-Action Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in the Western Countries", *Rationality and Society*, Vol. 13 (2), 2001.
- Kristensen, Michael Klitgaard, 'Reforming the Social Democratic Welfare State", Centre for Labour Market Research Department of Economics, Politics & Public Administration, Aalborg University, 2001.

- Kuhnle, Stein and Sven E.O. Hort, "The Developmental Welfare State in Scandinavia, Lessons for the Developing World", United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Social Policy and Development Programme Paper, Number 17 September 2004.
- Kuhnle, Stein, "The Nordic Approach to General Welfare" 1998, in <http://www.nnn.se/intro/approach.htm>
- Kuhnle, Stein, Sanjeev Prakash, Huck-ju Kwon and Per Selle, "Political Institutions, Democracy and Welfare: A Comparative Study of Norway and Korea" Background Paper on Dynamic Development in a Sustainable World, World Development Report, 2003.
- Kuhnle, Stein, "Reform and Consolidation of Scandinavian Welfare States", Keynote speech at 1st Conference of The Hellenic Social Policy Association, Democritus University of Thrace, Komotini, Greece, 9-13 May 2001.
- Larsen, Helge O, Audun Offerdal, "Political Implications of the New Norwegian Local Government Act of 1992 in Amn-, Erik and Montin, Stig (eds.), "Towards a New Concept of Local Self-Government?", Fagbokforlaget, 2000.
- Lorentzen, H-kon and Per Selle, "Norway: Defining the Voluntary Sector" Institute for Social Research, Oslo, 2000.
- Lodemel, [var, Espen Dahl and Jon Anders Dropping, "Social Policies in Norway: Processes, Structures and Implementation Mechanisms" United Nations, New York, Social Policy Series, No. 3, 2001
- Laegreid, Per, Vidar W. Rolland, Paul G. Roness, Ohn-Erik Agotnes, "The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947-2003"

- Stein Rokkan Centre for Social Studies, Working Paper No. 21, 2003.
- March, James G., Johan P Olsen, "The Logic of Appropriateness"; ARENA, 2004.
- March, James G., Johan P Olsen, "Rediscovering Institutions", New York Free Press, 1989.
- March, James G., Johan P Olsen, "Rediscovering Institutions" New York Free Press, 1989.
- Martinussen, Willy "Welfare-State Support in Achievement• Oriented Hearts: The Case of Norway", International Journal of Sociology, Winter1992/1993, Vol. 22 Issue 4.
- Maor, Moshe, "Electoral Competition and the Oversight Game: A Transaction Cost Approach and the Norwegian Experience" European Journal of Political Research, Kluwer Academic Publishers, 35: 371-388, 1999.
- Meyer, John and Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony" The American Journal of Sociology, Vol. 83 (2),1 977.
- Meyer, John W., "Rationalized Environments", in Meyer, John W. and W. Richard Scott, 'Institutional Environments and Organisations, Structural Complexity and Individualism", Thousand Oaks: Sage, 1994.
- Meyer, John W, John Boli, George M. Thomas, "Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account", in Richard W. Scott and John W. Meyer, "Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism", Thousand Oaks: Sage, 1994.

- Meyer, John W, John Boli, George M. Thomas, Francisco O. Ramirez, "World Society and the Nation State", *American Journal of Sociology*, Vol. 103 No. 1, July 1997.
- Ministry of Petroleum and Energy, "Facts, The Norwegian Petroleum Sector", 2006.
- Mundaca, Gabriela and Jon Strand, "Norsk Økonomisk Politikk og kt Apenhet I Internationale Kapitalmarkeder"; in Bent Sofus Tranoy and Øyvind Østerud, "Mot et Globalisert Norge? Rettslige Bindinger, Økonomiske Føringer og Politiske Handlingsrom", Gyldendal Akademisk, 2001.
- Narud, Hanne Marthe and Kaare Strom, "Norway: Madisonian Reborn" *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27 - No. 2, 2004
- Nicolaysen, Bente Blanche, "Voluntary Service Provision in a Strong Welfare State" Mannheim Centre for European Social Research, Working Paper Nr. 35, 2001.
- North, Douglass C., "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press, 1991.
- Nordlund, Anders, "Social Policy in Harsh Times. Social Security Development in Denmark, Finland, Norway and Sweden during 1980s and 1990s" *International Journal of Social Welfare*, 2000: 9.
- Nordlund, Anders, "Nordic Social Policy in the 1980s and 1990s European Societies, 5 (1), 2003.
- OECD "The Welfare State in Crisis" OECD, Paris, 1981. Painter, Martin and Jon Pierre, "Challenges to State Policy Capacity, Global Trends and Comparative Perspectives" Palgrave, 2004.

- Peters, Guy B., "Policy Capacity of Government" Research Paper No. 18, Canadian Centre for Management Development, 1996.
- Peters, Guy B., "Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism" Continuum, London-New York, 1999.
- Pfau-Effinger, Birgit, "Culture and Path Dependency of Welfare State Development" paper presented at the ESPANET Conference, "European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe" University of Oxford, 2004.
- Pierson, Paul, "Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment" Cambridge University Press, 1994.
- Pierson, Paul, "The New Politics of the Welfare State" Oxford University Press, 2001.
- Rommetvedt, Hilmar, "Norway: Resources Count, But Votes Decide? From Neo-Corporatist Representation to Neo pluralist Parliamentarism", West European Politics Volume 28, Number 4 / September 2005.
- Rommetvedt, Hilmar "Pluralization and Parliamentarization, and their Strategic Implications: Comparative Perspectives and the Illustrative Case of Norway', paper at the RCLS/IPSA and TPSA conference "Political Parties, Parliamentary Committees, Parliamentary Leadership and Governance" Istanbul, June 23-26, 2002.
- Rommetvedt, Hilmar, "Private and Public Power at the National Level", in Henri Goverde et.al., "Power in Contemporary Politics" Sage Publications, 2000.

- Rommetvedt, Hilmar and Gunnar Thesen "Norwegian Corporatism in Decline?", paper at the XIVth Nordic Political Science Association (NOPSA) Conference, Reykjavik, Iceland, 2005.
- Rose, Lawrence E., "Norway: Local Government at a Crossroad", accessed in http://www.diba.es/innovaciol fitxers/MI_Norway.pdf, on March 27th, 2006.
- Scarborough, Elinor, "West European Welfare States: The Old Politics of Retrenchment" *European Journal of Political Research* 38, Kluwer Academic Publishers, 2000.
- Scott, W. Richard "Institutions and Organisations" Sage Publications, 2000.
- Shin, DM, "Economic Policy and Social Policy: Policy• Linkages in an Era of Globalization" *International Journal of Social Welfare*, 9, 2000.
- Sivesind, Karl Henrik, H-kon Lorentzen, Per Selle and Dag Wollebeek, "The Voluntary Sector in Norway: Composition, Changes and Causes" Institute for Social Research, Oslo, 2002.
- Sommers, Jeffrey, Book Review of David Held, et.al, "Global Transformations: Politics, Economics, and Culture", in *Journal of World History*, Vol. 14, No. 1, March 2003.
- Steinmo, Sven. Book Review: Globalization, Europeanization and the End of Scandinavian Social Democracy?, by Robert Geyer, Christine Ingebritsen and Jonathon Moses (eds), *European Societies*, Vol. 3 Issue 2, June 2001.
- Steinmo, Sven, "The New Institutionalism" in Barry Clark and Joe Foweraker, "The Encyclopedia of Democratic Thought", London: Routledge, July, 2001, accessed in <http:// stripe.colorado>.

edu/steinmo/foweracker.pdf#search=Steinmo%20new%20institutionalism; on December 17th, 2006.

Svensson, Torsten, "Globalization, Marketization and Power: The Swedish Case of Institutional Change" *Scandinavian Political Studies*, Vol. 25, No. 3, 2002.

Swank, Duane, "Global Capital, Political Institutions and Policy Change in Developed Welfare State" Cambridge University Press, 2002.

Swank, Duane, "Withering Welfare? Globalization, Political Economic Institutions, and the Foundations of Contemporary Welfare State' in Linda Weiss, ed., "States and Global Markets: Bringing Domestic Institutions Back In' Cambridge, UK: Cambridge University Press, Cambridge Studies in International Relations, 2003.

Swank, Duane, "Political Institutions and Welfare State Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies" In Paul Pierson, (ed.), "The New Political of the Welfare State" New York: Oxford University Press. 2001

Søreide, Tina, "FDI and Industrialization, Why Technology Transfer and New Industrial Structures May Accelerate Economic Development', Chr. Michelsen Institute Working Paper No. 3, Bergen, Norway, 2001.

Sørensen, Heidi, "Parliamentary Organization and Decision-making: The EEA Agreement and the Norwegian Parliament" master thesis in Public Administration, Department of Political Science and Management, Agder University College, 2004.

- Sørensen, Rune, "The Political Economy of Intergovernmental Grants: the Norwegian Case" *European Journal of Political Research*, 42, 2003.
- Thelen, Kathleen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Reviews Political Science*, Vol. 2, 1999.
- Tranøy Bent Sofus and Qyvind Osterud (eds.), "Mot et Globalisert Norge? Rettslige bindinger, Økonomiske Foringer og Politiske Handlingsrom", Gyldendal Norsk Forlag AS, 2001.
- Tranvik, Tommy and Per Selle, "The Rise and Fall of Ideological Mass-Movement, Organisational Change and Globalisation - the Norwegian Case" *Workshop on The Changing Structure of Civil Society*, Upsalla, 2004, in http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/joint_sessions/paperarchive/uppsala/ws8/SelleTranvik.pdf
- Tranvik, Tommy and Per Selle, "State and Citizens in Norway: Organisational Society and State - Municipal Relations" *West European Politics*, Volume 28, Number 4I September 2005.
- Tranvik, Tommy and Anne Lise Fimreite, "The Problem of Requisite Variety, Consequences of Municipal Devolution in Norway", 2004, accessed in http://www.statsvitenskap.uio.no/konferanser/norkom-04/documents/bring_Fimreite.doc, March 20th 2006.
- Trondal, Jarle, "The Norwegian Central Administration Ten Years After Accession" *Centre for European Studies*, Agder University College, 2005.
- Van Wormer, K. "Privatization in the Social Welfare State: the Case of Norway", *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 1994 3.
- Weale, Albert, "Equality, Social Solidarity, and the Welfare State", *Ethics*, The University of Chicago, Vol. 100, Iss. 3, 1990.

Weiss, Linda, "Bringing Domestic Institutions Back In" introduction in Linda Weiss (ed.), "States and Global Markets: Bringing Domestic Institutions Back In" Cambridge, UK: Cambridge University Press, Cambridge Studies in International Relations, 2003.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad and Per Selle, "Makten og Demokratiet, En Sluttbok fra Makt-og Demokratiutredningen" Gyldendal Norsk Forlag AS, 2003.

Østerud, Øyvind and Per Selle, "Power and Democracy in Norway: The Transformation of Norwegian Politics" paper for the Workshop on Small States, Nordic House, Reykjavik, 17- 18 September 2004.

Østerud, Øyvind, "Introduction: the Peculiarities of Norway" West European Politics, Vol. 28. No4, 2005.

Lain-lain:

Address to the Norwegian American Chamber of Commerce, by Bjorn Tore Godal, Norwegian Minister of Foreign Affairs, 2 APRIL 1997, accessed in <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/ud/1997/taler/032005-090149/dok-bn.html>, January 2nd 2006.

European Free Trade Association Secretariat, accessed in <http://secretariat.efta.int/Web/EuropeanEconomicArea/fourfreedoms/FreeMovementOfServices>, on January 2nd 2006.

Foreign direct investment in Norway in the period end-1987 to end-2003, accessed in http://www.norges-bank.no/stat/historiske_data/en/invutlinorge/tidsserier.xls, on January 20th 2006.

International Social Survey Program on the Role of Government II (1990) and Role of Government 1996 (III), accessed in <http://>

prod.library.utoronto.ca:8090/datalib/ codebooks/icpsr/2808/cb2808.pdf, on November 10th, 2005.

Ministry of Foreign Affairs, "Norway and the EEA" accessed in <http://odin.dep.no/odin/english/norway/eu/032091-991597/dok-bn.html>, December 5th 2005.

Ministry of Foreign Affairs, "The Norwegian Parliament", accessed in <http://odin.dep.no/odin/engelsk/norway/system/032005-990427> on March 25th 2006.

Ministry of Local Government and Regional Development, "The General Purpose Grant Scheme, Local Government Financing in Norway" accessed in http://odin.dep.no/odinarkiv/english/bondevik_I/krd/016051250013/dok•bn.html#ap, on March 23rd 2006.

Ministry of Petroleum and Energy "Facts, the Norwegian Petroleum Sector 2005 Oslo, 2005. OECD Fact Book 2005. Statistical Yearbook of Norway 2002, 2004, 2005. Statement to the Storting on the status prior to the WTO Ministerial Conference in Seattle, Speech of Foreign Minister Knut Vollebeek, accessed in http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/ud/1999/taler/032005-09401_5/dok•bn.html, on February 14th 2006.

The Economist, 31st May, 1997

World Trade Organization, "Trade Policy Review: Norway" accessed in http://www.wto.org/english/tratop_eltpr_eltp35_e.htm, on December 23rd 2005.

<http://www.oecd.org/dataoecd/6/1/33826979.pdf>, accessed on Dec 19th 2005.

<http://www.nom-nos.dk/nososco.htm>, accessed on May 2nd 2006.

<http://www.cesifo-group.de/pls/dicguest/download/F4647/CORPORATE-INCOMETAX.PDE> accessed on May 2nd, 2006.

<http://www.unece.org/stats/trends/nor.pdf>, accessed on May 4th 2006

<http://atlas.globalhealth.org/indicator.cfm?IndicatorID=19&Year=1985&Country=NO> accessed on May 4th 2006. http://globalis.gvu.unu.edu/indicator_detail.cfm?Country=NO&IndicatorID=45 accessed on May 4th 2006.

<http://www.bls.gov/fls/flsgdp.pdf>, accessed on May 11th 2006

<http://www.ssb.no/vis/english/subjects/05/01/incdist/main.html> accessed on May 4th 2006.

http://www.worldbank.org/depweb/beyond/wren/wnrbw_05.pdf, accessed on May 5th 2006.

