B18

DIALEKTIKA ILMU PEMERINTAHAN

(Kompilasi Hasil Seminar, Makalah, dan Jurnal Ilmu Pemerintahan)

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

1. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta dipidana dengan pidana penjara paling lama **4 (empat) tahun** dan/atau pidana denda paling banyak **Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)**.
2. Setiap orang yang memenuhi unsur yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama **10 (sepuluh) tahun** dan/atau pidana denda paling banyak **Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah)**.

DIALEKTIKA ILMU PEMERINTAHAN

(Kompilasi Hasil Seminar, Makalah, dan Jurnal Ilmu Pemerintahan)

Penyunting:

Dr. Muhadam Labolo
Dr. Hyronimus Rowasiu
Dr. Megandaru Widhi Kawuryan

GHALIA INDONESIA
Anggota IKAPI

Dialektika Ilmu Pemerintahan

Copyright@Muhadam Labolo, dkk.

Editor : Yopi S.
Desain Cover : Imam Hari Pramono
Desain Isi : Bambang A

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014.
Dilarang memperbanyak/menyebarluaskan dalam bentuk apa pun
tanpa izin tertulis dari penerbit Ghalia Indonesia.

Penerbit Ghalia Indonesia, Cet. Pertama: September 2015
Jl. Rancamaya Km. 1 No. 47,
Warung Nangka, Ciawi - Bogor 16720
Telp.: (0251) 8240628 (hunting) Fax.: (0251) 8243617
e-mail: editorialperti@gmail.com

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Dr. Muhadam Labolo, dkk.
Dialektika Ilmu Pemerintahan, Cet. 1
Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2015
xii + 440 hlm; 155 mm × 230 mm
ISBN: 978-979-450-702-5

Kata Pengantar

Melanjutkan edisi berikutnya, buku dihadapan pembaca ini adalah hasil kompilasi dari Temu Kajian Ilmu Pemerintahan 1982–1992 serta hasil adaptasi dari sebagian tulisan terbaik pada Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja Institut Ilmu Pemerintahan yang pernah terbit antara tahun 1980–2005.

Kompilasi ini diterbitkan dengan sejumlah pertimbangan; pertama, terjadi kelangkaan bacaan terhadap dasar-dasar ilmu pemerintahan sebagaimana dikeluhkan oleh mahasiswa program sarjana dan pascasarjana konsentrasi ilmu pemerintahan di berbagai perguruan tinggi yang membuka jurusan ilmu pemerintahan. Terbatasnya tulisan tentang dasar-dasar pertumbuhan ilmu pemerintahan dewasa ini dimaklumi oleh sebab minimnya forum seminar maupun diskusi publik bagi pengembangan ilmu pemerintahan. Jika kita telusuri lebih jauh, memang jumlah pembelajar di bidang ilmu pemerintahan melonjak tajam sejak dibuka tahun 1995 atas kerja sama antara IIP dan Unpad. Bahkan, kini semakin bertambah sejak IPDN secara mandiri membuka kelas konsentrasi ilmu pemerintahan tahun 2012. Sayangnya, peminat yang membludak bukanlah kelompok pembelajar yang diharapkan kelak memiliki spirit dan komitmen dalam pengembangan ilmu pemerintahan, namun sekelompok birokrat di daerah dan pusat yang sekedar datang untuk meraih gelar bagi upaya meningkatkan status pada struktur maupun syarat bagi kepentingan pragmatis. Di sisi lain, para pengemban amanah, seperti dosen dan peneliti di bidang ilmu pemerintahan semakin hari semakin sedikit karena tersedot ke ruang jabatan struktural, di samping faktor usia yang semakin lanjut sehingga sulit mencarikan pengganti yang setaraf dengan itu.

Kedua, sebagai pelaksana temu kajian ilmu pemerintahan, IIP yang kini menjadi IPDN memiliki posisi strategis sejak awal dalam upaya mengembangkan ilmu pemerintahan. Menyadari tanggung jawab akademik tersebut serta sentral bagi upaya pengembangan ilmu pemerintahan ke depan maka seluruh hasil temu kaji ilmu pemerintahan serta naskah jurnal ilmu pemerintahan terpilih patut menjadi bahan bacaan pembanding sebelum tiba pada pemahaman ilmu pemerintahan baru (kybernology) yang digagas Prof. Dr. Taliziduhu Ndraha sejak tahun 2013. Pemahaman awal lewat kompilasi dalam buku ini dirasa penting guna

menjembatani substansi kybernology, selain alasan mengapa ilmu pemerintahan yang diajarkan di IPDN sedikit berbeda dengan ilmu pemerintahan di perguruan tinggi lain yang masih berada dalam bayang-bayang ilmu politik.

Kedua alasan ideal tersebut cukup untuk menjadi alasan agar segera menerbitkan kompilasi ini, selain amanah Taliziduhu Ndraha secara lisan agar terus mengembangkan ilmu pemerintahan bagi kemaslahatan rakyat dan pemerintahan itu sendiri. Baginya, dalam suatu kesempatan menyatakan bahwa pemerintahan adalah gejala yang unik, dimana tak ada seorang pun sejak zaman purbakala yang dapat menghindari gejala tersebut, sekalipun individu dan masyarakat terkadang tak menyukai perilaku pemerintahan itu sendiri.

Lewat kesempatan ini, tentu saja penyunting mengucapkan terima kasih yang tulus kepada semua penulis yang telah berkontribusi dalam buku ini bagi kemajuan ilmu pemerintahan. Secara khusus, kepada Prof. Soewargono, Prof. Pamudji, Prof. Zamhier Islamie, Prof. Baharuddin Tjenreng, Prof. Dr. Ryaas Rasyid, Prof. Dr. Ngadisah, dan Prof. Dr. Taliziduhu Ndraha, selaku mantan rektor dan pemikir sejati bagi pengembangan ilmu pemerintahan di lingkungan Institut Ilmu Pemerintahan. Kami juga berterima kasih kepada Prof. Muchlis Hamdi, MPA, Ph.D dan Prof. Dr. Sadu Wasistiono, M.S. yang tetap menjadi sandaran bagi perkembangan ilmu pemerintahan kontemporer dewasa ini. Penyunting juga merasa berutang budi pada Prof. Soemendar Soerjosoedarmo, Prof. Soempomo, Prof. Dr. Yossi Adiwisastra, Prof. Moeljarto Tjokrowinoto, Prof. Dr. Maswadi Rauf, Prof. Madjoles, Prof. Juwono Sudarsono, Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, Prof. Dr. Afan Gaffar, Prof. Karnandi Wargasasmita, Prof. Ernan Arno Amsari, Prof. Dr. E. Koswara, Prof. Bayu Suryaninggrat, Josef Riwu Kaho, MPA, Djopari, M.A., dr. Ben Mboi, Prof. Dr. A.S. Hikam, Sujamto, Koeswandi, Yarsif Yanuar, Sumitro Maskun, dan Sarwoto Kertodipuro. Mereka merupakan jajaran pemrasaran, pembahas dan penulis terbaik dalam seminar maupun jurnal ilmu pemerintahan. Semoga Tuhan Yang Maha Esa memberikan imbalan yang setimpal pada beliau-beliau itu atas ilmu yang akan terus dibaca oleh para pembelajar bidang ilmu pemerintahan!

Akhirnya, penyunting tak lupa berterima kasih pada Penerbit Ghalia Indonesia yang berkenan mencetak kompilasi buku ini sehingga sampailah di tangan para pembaca yang budiman. Kami yakin, buku ini adalah karangan manusia biasa yang tentu saja membutuhkan penyempurnaan. Satu hal yang perlu diingat oleh para pembaca bahwa tulisan dalam buku ini berada pada satu konteks di suatu masa sehingga mungkin saja terdapat kesenjangan dalam rentang waktu yang lama, tetapi kami percaya bahwa sebagian besar tulisan

tersebut tidak saja masih memiliki relevansi dalam konteks kekinian, namun lebih dari itu adalah basis bagi pengembangan ilmu pemerintahan hingga mewujud ke dalam bentuk ilmu pemerintahan baru (kybernology). Kepada Prof. Dr. Taliziduhu Ndraha sebagai pencetus dan penemu jalan bagi media pembelajaran tersebut, kami secara khusus mesti dengan takzim mengucapkan beribu-ribu ucapan terima kasih, sekaligus doa yang tulus semoga Tuhan menerima amal baktinya, oleh sebab pengetahuan dan ilmu pemerintahan yang telah diwariskannya kepada kita semua. Amin, ya rabbal 'alamin...!!

Jakarta, 08 September 2015

Penyunting

Kata Sambutan

Rektor Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh!

Buku dengan judul *Dialektika Ilmu Pemerintahan* di tangan pembaca menurut kami sangat penting untuk menjadi bahan bacaan awal dalam upaya memahami sejarah dan konstruksi terbentuknya dasar-dasar ilmu pemerintahan dewasa ini. Kami menyambut baik penerbitan buku ini disebabkan langkanya memperoleh pemahaman tentang dasar-dasar terbentuknya ilmu pemerintahan baru (*kybernology*) yang digagas oleh Prof. Dr. Taliziduhu Ndraha sejak tahun 2003. Buku ini merupakan hasil kompilasi dari beberapa kali seminar yang pernah diadakan oleh Institut Ilmu Pemerintahan, sisanya merupakan hasil adaptasi dari *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja* yang pernah dikelola IIP hingga berubah nama menjadi Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN).

Kerja keras yang telah dilakukan oleh Tim Penyunting kami kira patut diberi apresiasi disebabkan IPDN sendiri perlu mengembangkan basis keilmuan pemerintahan semenjak dibukanya Program Doktor Konsentrasi Ilmu Pemerintahan pada tahun 2012. Tanpa upaya yang sungguh-sungguh dalam melihat kembali perkembangan ilmu pemerintahan hingga terbentuknya kerangka pemikiran *kybernology*, kami pikir peserta sekolah pascasarjana yang memilih program dimaksud akan kesulitan dalam memahami dasar keilmuan. Hal ini penting ditandaskan karena basis peserta program doktoral dimaklumi terkadang berasal dari berbagai latar pendidikan yang tak linear dengan pilihan konsentrasi yang tersedia.

Akhirnya, dengan niat yang baik dari para penyunting untuk memelihara nilai-nilai dasar keilmuan bidang pemerintahan, serta dalam upaya menjawab tantangan pemerintahan di masa akan datang, kami berharap buku ini dapat menjadi alas bagi tumbuh dan berkembangnya Ilmu Pemerintahan baru (*Kybernology*) yang menjadi ciri khas utama pengajaran di ruang kelas Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN).

Jatinangor, 1 Agustus 2015

Dr. Suhajar Diantoro, M.Si.

Tentang Penyunting

Muhadam Labolo, lahir 5 Agustus 1972 di Pagimana, Kabupaten Banggai, Provinsi Sulawesi Tengah. Gelar Sarjana Pemerintahan diperoleh dari Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) Jurusan Politik Pemerintahan pada tahun 2001, setelah sebelumnya menyelesaikan Program Diploma III di Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri Jatinangor untuk derajat Ahli Madya Pemerintahan pada tahun 1995. Magister Ilmu Pemerintahan diperoleh dari kerja sama Institut Ilmu Pemerintahan dengan Universitas Padjajaran Bandung pada tahun 2005, sedangkan Program Doktoral konsentrasi Ilmu Pemerintahan diselesaikan pada universitas yang sama tahun 2010. Di bidang organisasi kemahasiswaan pernah menjabat sebagai Ketua Umum Senat Mahasiswa Institut Ilmu Pemerintahan.

Dalam pekerjaan sebagai praktisi pemerintahan, pernah menjabat sebagai Lurah Bara di Kota Palopo, Staf Pemerintahan Kecamatan Wara Utara, Staf PMD Provinsi Sulawesi Selatan, dan Pemerintahan Kabupaten Luwu. Diangkat menjadi dosen tetap di Institut Ilmu Pemerintahan sejak tahun 2003. Penulis juga mengajar pada sejumlah lembaga diklat sekaligus menjadi Direktur pada Pusat Kajian Strategik Pemerintahan (PKSP), mengajar pada Pusat Studi Investasi Keuangan (PSIK), Pusat Pengembangan Ekonomi dan Pemerintahan Daerah (Puskepda), Pusat Pembangunan Pemerintahan Daerah (P3D), dan memenuhi sejumlah undangan sebagai pembicara dalam *workshop* di berbagai daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih dari 500 kali mengajar DPRD dan eksekutif se-Indonesia sejak tahun 2004. Pernah menjabat sebagai Asisten Direktur III Bidang Keprajaan IPDN Makassar, setelah sebelumnya menjabat sebagai Kepala Pusat Pengkajian Bidang SDM dan Kepala Pusat Bidang Pembangunan dan Kependudukan pada Lembaga Kajian Strategik Institut Ilmu Pemerintahan (IPDN).

Selain itu, pada Januari-Maret 2008 beliau pernah terlibat sebagai staf ahli BKKSI dan DPD-RI PAH 1 dalam kajian evaluasi pemekaran wilayah, revisi undang-undang pemerintahan daerah serta pembahasan rancangan undang-undang wilayah negara (2009).

Beliau pernah mengenyam Diklat Teknologi Informasi di *National Institute of Rural Development* India, serta *study comparacy* untuk pengembangan kapasitas lembaga IPDN di *National School Openbaar Besture* (NSOB), *European Institute of Public Administration* (EIPA) dan *Maastricth University* di Belanda serta Belgia pada tahun 2005. Mengikuti *study comparacy* dan seminar bidang pemerintahan dan desentralisasi di sejumlah negara, seperti Singapura, Thailand, Malaysia, China, Filipina, dan Hong Kong sejak tahun 2005.

Terakhir beliau juga aktif sebagai penulis tetap sekaligus pimpinan redaksi *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan Widyapraja* yang diterbitkan oleh Institut Ilmu Pemerintahan dan *Media Pamong* oleh Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan. Beberapa buku awal yang pernah ditulis, yaitu *Memahami Ilmu Pemerintahan; Beberapa Pandangan Dasar tentang Ilmu Pemerintahan; IPDN Recovery; Kepemimpinan Bahari; Dinamika Demokrasi; Mencegah Negara Gagal;* dan *Desentralisasi Asimetrik di Indonesia*, merupakan beberapa buku yang cukup populer di kalangan mahasiswa.

Hyronimus Rowasiu, lahir 16 Juli 1966 di Bajawa, Kabupaten Ngada, Flores, Nusa Tenggara Timur (NTT). Semenjak 1998 menjadi dosen di Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) sampai dengan sekarang.

Sebelum bertugas sebagai dosen, beliau sempat bekerja di Sekretariat Daerah Provinsi NTT setelah tamat dari APDN Kupang tahun 1990. Sejak tahun 1993 sampai dengan 1995 menyelesaikan studi program sarjana di IIP Jakarta, dengan status lulusan terbaik Jurusan Politik Pemerintahan. Melanjutkan studi pada program Magister Ilmu Pemerintahan kerja sama IIP dengan Universitas Padjadjaran Bandung, dengan prestasi sebagai lulusan terbaik (*cumlaude*).

Pengalaman organisasi semenjak SMA adalah sebagai Wakil Ketua OSIS, sebagai Sekretaris Umum pada Senat Mahasiswa APDN Kupang, serta Wakil Ketua Umum Senat Mahasiswa IIP. Beliau juga pernah menjabat sebagai Pengurus Pusat Masyarakat Ilmu Pemerintahan (MIPI) dan Pengurus Pusat Forum Komunikasi Alumni IIP (FKA IIP).

Di samping sebagai dosen tetap pada IIP/STPDN/IPDN, pengalaman mengajar beliau yang lainnya adalah dosen tamu di Sekolah Staf dan Komando (Sesko) Angkatan Laut Jakarta, Pascasarjana STIAMI Jakarta, dosen Diklat Depdagri, serta anggota tim perumus RUU Bidang Politik Depdagri tahun 2007.

Pendidikan dan latihan luar negeri yang pernah diikuti adalah *Course of Public Service on Department Malaysia* tahun 2003, *Course of Public Service on Civil Service Collage Singapore* tahun 2004, *Course of Management Crisis and Disaster on Nederlands School of Openbaar Bestuur* (NSOB) tahun 2004, serta *Course of Public Administration Maastricht Nederlands* tahun 2004.

Megandaru Widhi Kawuryan, lahir di Yogyakarta, 4 April 1976. Menyelesaikan pendidikan jenjang Strata 1 (S1) pada Jurusan Ilmu Komunikasi, Fisipol, UGM; Strata 2 (S2) pada Departemen Ilmu Kesejahteraan Sosial, FISIP UI, dan Strata 3 (S3) di Departemen Ilmu Komunikasi, FISIP UI. Pada tahun 2002 bergabung dengan Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN), Jakarta, sebagai PNS staf pengajar (dosen) dengan jabatan fungsional lektor.

Selain sebagai staf pengajar, beliau juga terlibat aktif dalam berbagai penelitian, pelatihan, dan berbagai konferensi ilmiah, baik di dalam maupun luar negeri, seperti di Bangkok, London, Korea Selatan, Malaysia, dan Filipina. Beliau juga aktif dalam organisasi ilmiah, di antaranya sebagai pengurus di Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI) dan sebagai anggota di Ikatan Sarjana Ilmu Komunikasi Indonesia (ISKI). Selain itu, beberapa pelatihan yang pernah diikuti, antara lain Diklat *Applied Approach* (AA) oleh UPI Bandung, serta berbagai pendidikan dan pelatihan penjenjangan bagi PNS dan fungsional di lingkungan Kementerian Dalam Negeri.

Daftar Isi

Kata Pengantar ..... **v**
Kata Sambutan ..... **viii**
Daftar Isi ..... **ix**

A

Konstruksi Ilmu Pemerintahan

State of the Art Ilmu Pemerintahan (*Soewargono*) 3
Ilmu Pemerintahan, Ilmu-Ilmu Pemerintahan, dan Ilmu Pemerintahan Terapan (*Soewargono*) 21
Perkembangan Konsep Ilmu Pemerintahan (*R. Soemender Soerojosoearmo*) 30
Perkembangan Konsep Ilmu Pemerintahan (*Sujamto*) 39
Perkembangan Ilmu Pemerintahan (*Soempomo Djojowadono*) 49
Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Administrasi Negara (*Yossi Adiwisastra*) 54
Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik: Suatu Pengantar Diskusi (*Moeljarto Tjokrowinoto*) 62
Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik: Suatu Pengantar (*Maswadi Rauf*) 67
Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Hukum (*H. Madjloes*) 72
Hubungan Ilmu Pemerintahan dengan Ilmu Hukum (*Bayu Suryaningrat*) 75
Ilmu Pemerintahan di Lingkungan Institut Ilmu Pemerintahan (*E. Koswara*) 113
Ilmu Pemerintahan di Lingkungan Institut Ilmu Pemerintahan: Sebuah Perspektif (*Taliziduhu Ndraha*) 121
Ilmu Pemerintahan Sebagai Kajian Utama Jurusan Ilmu Pemerintahan (*Moh. Ernan Arno Amsari*) 161
Sekilas Ilmu Pemerintahan (*Kybernology*): Sebuah Apologia (*Taliziduhu Ndraha*) 168
Epistemologi dan Aksiologi Ilmu Pemerintahan (*Sadu Wasistiono*) 185
Asas-Asas Pemerintahan (*Taliziduhu Ndraha*) 194
Beberapa Masalah Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Administrasi Negara (*Juwono Sudarsono*) 213

Beberapa Pokok Pikiran tentang Pengembangan Program Studi Ilmu Pemerintahan di Indonesia (*Afan Gaffar*) 219
Beberapa Pengamatan tentang Ilmu Pemerintahan (*Juwono Sudarsono*) 232
Pembahasan Atas Hubungan Ilmu Pemerintahan dengan Ilmu Administrasi Negara (*S. Pamudji*) 236
Tinjauan Ilmu Pemerintahan di Lingkungan Institut Ilmu Pemerintahan (*Koeswandi*) 241
Penerapan Ilmu Pemerintahan dan Sistem Pendidikannya pada IIP dan APDN (*Josef Riwu Kaho*) 245
Hubungan Ilmu Pemerintahan dengan Ilmu Hukum (*Bhenyamin Hoessein*) 251
Perspektif Ilmu Pemerintahan (*Yarsif Yanuar*) 254
Perkembangan dan Prospek Program Studi/Jurusan Ilmu Pemerintahan pada Perguruan Tinggi di Indonesia (*Tim Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM*) .. 261
Penerapan dan Sistem Pendidikan dan Pelatihan Ilmu Pemerintahan (*H. Sumitro Maskun*) 267
Penerapan Ilmu Pemerintahan dan Sistem Pendidikannya pada IIP dan APDN (*Sarwoto Kertodipuro*) 273
Ilmu Pemerintahan: Suatu Penentuan Posisi (*JRG Djopari*) 290
Pemerintahan dan Pemerintahan Umum (*JRG Djopari*) 301
Anomie Pemerintahan (*Muchlis Hamdi*) 307

B

Makna Pemerintahan

Pemerintahan untuk Rakyat (*Ben Mboi*) 319
Menguak Visi, Merenda Citra: *Quo Vadis Departemen Dalam Negeri* (*Taliziduhu Ndraha*) 325
Ilmu Pemerintahan Dalam Praktik (*Ben Mboi*) 333
Menuju Pemerintahan yang Amanah dan Responsif (*Muhammad AS Hikam*) 346
Segi-Segi Hukum Pelayanan Pemerintahan Kepada Publik (*Taliziduhu Ndraha*) ... 354
Pembangunan Pemerintahan Indonesia Memasuki Abad 21 M. (*M. Ryaas Rasyid*) 361
Demokrasi dan Demokratisasi: Sebuah Refleksi (*M. Ryaas Rasyid*) 385
Perkembangan Pemikiran Tentang Masyarakat Kewargaan: Tinjauan Teoretik (*M. Ryaas Rasyid*) 395

Reproduksi Legitimasi Melalui UU Etika Pemerintahan dan Reformasi Administrasi (*M. Ryaas Rasyid*) 407
Peranan Etika Pemerintahan Dalam Mewujudkan Good Governance Dalam Perspektif UU Nomor 32 Tahun 2004 (*Ngadisah*) 416
Kajian Perspektif Politik terhadap Ilmu Pemerintahan (*Muhadam Labolo*) 426
Tentang Penyunting **437**

A

KONSTRUKSI ILMU PEMERINTAHAN

STATE OF THE ART ILMU PEMERINTAHAN

Soewargono*

Dewasa ini, ilmu pemerintahan masih sering dipandang sebagai ilmu yang kurang jelas sosoknya. Hal ini mudah dipahami, oleh karena usia ilmu pemerintahan itu relatif masih sangat muda. Baru pada sekitar tahun enam puluhan, ilmu pemerintahan itu merasa mampu untuk menjadi ilmu yang otonom, dan kemudian berupaya untuk melepaskan diri dari disiplin ilmu politik. Baru pada sekitar tahun tujuh puluhan, otonominya pada umumnya diakui di dunia ilmu pengetahuan (A.F.A. Korsten dan Th. A.J. Toonen, 1988).

Di negeri Belanda, ilmu pemerintahan itu tampil dalam tiga sosok, yaitu ilmu pemerintahan (*bestuurnswetenschap*), ilmu-ilmu pemerintahan (*Bestuurswetenschappen*) dan ilmu pemerintahan terapan (*bestuurs-kunde*).

Sebelumnya, studi tentang gejala-gejala pemerintahan itu selalu diwadahi dalam kerangka disiplin ilmu-ilmu yang lain, seperti ilmu politik, ilmu hukum, sosiologi ataupun ilmu-ilmu sosial yang lain. Terutama diwadahi oleh ilmu politik, oleh karena dalam kenyataannya, pemerintahan suatu negara itu memang merupakan bagian yang esensial dari suatu sistem politik. Proses-proses pemerintahan pada awalnya memang merupakan proses-proses politik, yaitu proses-proses yang berkaitan dengan alokasi nilai-nilai yang sifatnya mengikat. Studi tentang gejala-gejala pemerintahan dengan demikian, lalu dipandang sebagai bagian dari ilmu politik. Demikian pula halnya dengan ilmu hukum. Ada yang mengatakan bahwa ilmu pemerintahan itu pada hakikatnya merupakan ilmu hukum tata negara dan ilmu hukum tata pemerintahan. Segala permasalahan pemerintahan dipandang akan dapat di atasi dengan jalan menerapkan peraturan-peraturan hukum yang berkaitan dengan masing-masing permasalahan itu secara tepat dan benar. Studi tentang gejala-gejala pemerintahan oleh karena itu dipandang merupakan bagian dari studi ilmu hukum.

---

* Guru Besar Institut Ilmu Pemerintahan

Memang harus diakui bahwa pertumbuhan awal ilmu pemerintahan itu didominasi oleh hasil-hasil studi dari ilmu-ilmu sosial lain yang meneliti pula gejala-gejala pemerintahan. Van Brawn (1986) misalnya, mengemukakan bahwa ilmu pemerintahan itu untuk sebagian besar mewujudkan diri dalam bentuk himpunan dari aneka jenis studi tentang gejala-gejala pemerintahan: hasil studi dari ilmu hukum (dikategorikan sebagai juridis *bestuurskunde*), hasil studi dari ilmu ekonomi (dikategorikan sebagai *economische bestuurskunde*), hasil studi dari sosiologi (dikategorikan sebagai sociologische *bestuurskunde*), dan hasil studi dari ilmu politik (dikategorikan sebagai *politicologische bestuurskunde*).

Hal seperti ini memang lazim bagi suatu ilmu yang sedang dalam proses untuk menemukan identitasnya. Namun, pada akhirnya, ilmu pemerintahan, yang ingin mencapai tujuan yang berbeda dengan tujuan dari ilmu-ilmu sosial yang lain tersebut, menetapkan persyaratan-persyaratannya sendiri. Apalagi yang ingin diteliti oleh ilmu pemerintahan itu adalah gejala-gejala pemerintahan pada segenap aspeknya.

Para pakar ilmu politik, ilmu ekomoni, sosiologi dan ilmu hukum, masing-masing mempunyai pola berpikir yang saling berbeda satu sama lain. Perbedaan-perbedaan ini timbul karena terbawa oleh disiplin ilmunya masing-masing. Sebaliknya, ilmu pemerintahan ingin menyatukan dan memanfaatkan pengetahuan yang dihasilkan oleh pelbagai Ilmu sosial tersebut. Para pakar ilmu pemerintahan itu, sebagaimana yang dikemukakan oleh G.H. Scholten, adalah ibarat orang-orang yang membangun jembatan karena didorong oleh keinginan untuk menghubungkan disiplin-disiplin ilmu sosial yang berbeda-beda itu; mereka harus pula mempunyai kemampuan untuk sebanyak mungkin menjembatani fakta-fakta di satu pihak dengan nilai-nilai di pihak lain, dengan mempergunakan konstruksi-konstruksi yang praktis. Pada awalnya, kata Scholten lebih lanjut, para pakar ilmu pemerintahan itu memang sering mengalami kesulitan karena belum tersusunnya basis keilmuan yang jelas untuk melaksanakan tugas tersebut. Telaahan-telaahan ilmu pemerintahan versi lama memang hanya mempergunakan pengetahuan-pengetahuan yang diperoleh dari pengalaman, intuisi dan akal sehat. Sedangkan ilmu pemerintahan yang modern, di samping tidak mengabaikan cara-cara tersebut, juga dan terutama mempergunakan hasil-hasil dari ilmu-ilmu pengetahuan sosial empirik. Untuk sementara waktu, unsur-unsur pengetahuan dan pandangan-pandangan yang penting dari iimu politik, sosiologi, ilmu ekonomi, ilmu hukum, sangat dibutuhkan bagi perkembangan ilmu pemerintahan itu (G.H. Scholten, 1981).

Pertumbuhan dan perkembangan Ilmu Pemerintahan yang modern seiring dengan semakin luas dan intensifnya campur tangan Pemerintah dalam kehidupan bermasyarakat. Seiring pula dengan tumbuhnya birokrasi menjadi kekuasaan keempat yang secara rasional dan metodik bertanggung jawab atas tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Permasalahan-permasalahan yang timbul dan yang menyangkut *State of The Art* Ilmu Pemerintahan, secara berurut akan dikemukakan dalam paragraf-paragraf berikut.

Sasaran Studi Ilmu Pemerintahan

Pekerjaan memerintah, yang menjadi sasaran studi dari ilmu pemerintahan, merupakan pekerjaan yang ciri utamanya adalah memberikan arah, menetapkan nilai, mengatur dan membuat keputusan. Pekerjaan memerintah itu dapat diketemukan pada setiap jenis kehidupan sosial, misalnya di dalam kehidupan keluarga, di dalam perusahaan, di dalam suatu organisasi kemasyarakatan, di dalam suatu organisasi politik, di desa, di kota, di kecamatan, di kabupaten, di provinsi dan di dalam negara.

Namun, sasaran studi ilmu pemerintahan itu tidaklah meliputi pekerjaan memerintah yang dilaksanakan di semua jenis kehidupan sosial tersebut. Pekerjaan memerintah yang dilaksanakan oleh kepala keluarga di dalam suatu keluarga misalnya, atau pekerjaan memerintah yang dilakukan oleh seorang direktur perusahaan di dalam suatu organisasi bisnis milik swasta, berada di luar sasaran studi ilmu pemerintahan.

Dengan kata lain, ilmu pemerintahan hanyalah melakukan studi terhadap jenis kehidupan sosial yang mempunyai sifat khusus, yaitu kehidupan sosial yang oleh Aristoteles dikategorikan sebagai politik, yang menurut pengertian sekarang adalah negara dan bagiannya-bagiannya. Kekhususan tersebut timbul karena pekerjaan memerintah di dalam suatu *polity* itu memerlukan dukungan yang berupa cekuasaan politik dari negara. Lahirlah kemudian pengertian pemerintahan negara, pemerintahan yang berciri publik, atau pemerintahan umum (*openbaar bestuur*). Lahir pula pengertian pemerintah, yaitu pemegang kekuasaan politik tersebut, sering, disebut pula penguasa (*the authority*) sebagai penyelenggara pemerintahan umum dimaksud.

Pemerintahan umum itu, dengan demikian, mengelola keseluruhan masyarakat yang sangat besar jumlahnya, yaitu apa yang pada dewasa ini dikenal sebagai kehidupan bersama yang modern. Pada dewasa ini, semenjak

seorang anak mulai sadar akan keberadaannya, maka di samping dia mengetahui bahwa dia hidup bersama dengan orang-orang lain, secara berangsur-angsur dia mengetahui pula tentang adanya kekuasaan dari pemerintahan umum. Setiap orang pada waktu dilahirkan, kelahirannya itu ditolong oleh dukun bayi, bidan atau dokter yang profesinya disahkan oleh pemerintah. Segera setelah dia dilahirkan, orang tuanya harus mendaftarkannya di Kantor Catatan Sipil. Demikianlah pada awalnya kehidupan seorang warga, dan demikian pula untuk seterusnya dia akan selalu berhubungan dengan pemerintahan umum.

Pemerintah dan pemerintahan umum Dengan demikian, merupakan bagian dari dunia kehidupan sosial. Dalam hubungan seseorang dengan orang lain, pemerintah membuat sedemikian banyak arahan dan aturan-aturan; suatu *stelsel* ketentuan perundang-undangan yang sangat luas lingkupnya dibuat oleh pemerintah, dan setiap warga diberi kesempatan pula untuk menjangkau polisi dan peradilan, sehingga mereka dapat berhubungan satu sama lain secara adil dan masuk akal. Tindakan-tindakan seperti pencurian dan pembunuhan dapat dicegah, dan mereka yang masih berani melanggarnya akan dijatuhi hukuman. Selanjutnya, pelbagai instansi pemerintah diberi tugas untuk mengembangkan kehidupan bersama itu. Dalam hal ini, pemerintah membangun dan memelihara jaringan jalan, jembatan, pelabuhan, lapangan terbang, stasiun kereta api, terminal bus dan lain-lain; pemerintah membantu pula penyediaan sarana perumahan, listrik dan air bersih; membantu menyediakan dan mencarikan lapangan kerja bagi para pencari kerja; memberikan penyuluhan di bidang pertanian, peternakan dan perikanan; mengatur ekspor dan impor serta mengendalikan inflasi; mengendalikan harga barang-barang kebutuhan pokok rakyat; membangun dan mengelola sekolah-sekolah negeri, mulai dari sekolah dasar sampai universitas; memberikan subsidi kepada sekolah-sekolah swasta dan lain-lain. Apabila seorang warga pada akhirnya meninggal dunia, maka urusannya tidak hanya menjadi urusan keluarganya, akan tetapi juga menjadi urusan pemerintah.

Terutama semenjak dilaksanakannya cita negara kesejahteraan, maka pemerintah semakin intensif melakukan campur tangan terhadap interaksi kekuatan-kekuatan kemasyarakatan, dengan tujuan agar setiap warga dapat terjamin kepastian hidup minimalnya. Oleh karena itu, secara berangsur-angsur, fungsi awal dari pemerintahan umum yang bersifat represif (polisi dan peradilan), lalu bertambah dengan fungsi-fungsi lain yang bersifat melayani. Situasinya, dengan demikian, menjadi sangat berbeda dibandingkan dengan situasi pada abad 19 di kebanyakan negara-negara modern, di mana negara-

negara tersebut pada umumnya menganut filsafat negara hukum (*rechtsstaat*) atau negara penjaga malam (*nachtwakersstaat*). Sebab menurut filsafat negara hukum atau negara penjaga malam, maka perkembangan masyarakat itu diserahkan kepada interaksi dari kekuatan-kekuatan yang bekerja di dalam masyarakat itu sendiri; hanya masalah-masalah yang dipandang menimbulkan dampak sosial yang sangat merugikan, yang kemudian dicampur-tangani oleh pemerintah.

Namun demikian, secara berangsur-angsur sikap pemerintah berubah dengan melalui intervensi yang semakin lama semakin besar terhadap kehidupan warganya. Jumlah kontak antara warga dengan pemerintah pun semakin lama menjadi semakin meningkat, sampai tercapai kondisi seperti pada dewasa ini, di mana seolah-olah kehidupan warga itu sangat tergantung pada pemerintah. Terutama di tingkat-tingkat pemerintahan di mana sebagian besar tugas pelayanan pemerintah itu harus diselenggarakan, maka warga sangat merasakan keberadaan dan manfaat dari pemerintahan umum.

Sesungguhnya, bukan hanya warga saja yang kehidupannya menjadi semakin tergantung kepada pemerintahan umum, sebab di dalam lingkungan pemerintahan umum itu sendiri juga berlangsung proses-proses yang serupa. Bagian-bagian dari suatu negara, yaitu semula mempunyai otonomi yang cukup besar, semakin lama menjadi semakin tergantung pada pemerintah pusat. Fungsi-fungsi pemerintahan umum yang bersifat mengatur, memberikan arah, menetapkan nilai dan membuat keputusan dalam rangka mengelola kehidupan publik di dalam suatu polity itulah yang menjadi sasaran studi ilmu pemerintahan.

Perumusan (Definisi) Ilmu Pemerintahan

Untuk memperoleh pengertian yang lebih terarah tentang ilmu pemerintahan itu, berikut ini disampaikan perumusan-perumusan dari dua orang pakar dalam ilmu tersebut. U. Rosenthal merumuskan ilmu pemerintahan itu sebagai "ilmu yang secara otonom mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses pemerintahan umum, baik bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses itu secara internal maupun secara eksternal." Sedangkan pemerintahan umum dirumuskannya sebagai "keseluruhan struktur dan proses-proses, di dalam mana terlibat kebijaksanaan-kebijaksanaan dan keputusan-keputusan yang bersifat mengikat untuk dan atas nama kehidupan bersama" (*De bestuurs-wetenschap is die wetenschap die zich autonoom bezig houdt met de studie van de interne en externe werking van de structuren enprocessen van openbaar bestuur.... Openbaar bestuur wordt gedefinieerd als het geheel van structuren en processen, waarbirnnen bindende beslissingen voor en namens de samenleving getroffen worden*).

H.A. Brasz merumuskan ilmu pemerintahan itu sebagai "ilmu yang mempelajari cara bagaimana lembaga-lembaga pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan, baik secara internal maupun secara eksternal, yaitu terhadap warga negara" (*De bestuurswetonschap is de wetenschap die zich bezig houdt met de wijze waarop de openbare dienst is ingericht en functioneerd, intern en naar buiten tegenover de burgers*).

Yang menjadi sasaran studinya menurut Braasz adalah juga pemerintahan umum, yaitu pemerintahan-sebagaimana yang menjadi kompetensi pelbagai instansi milik penguasa (*overheids instanties*), yang di dalam kehidupan modern sekarang memainkan peranan yang sangat penting; pemerintahan sebagai fungsi negara di dalam semua perwujudannya: negara itu sendiri, provinsi, kotapraja, wilayah pengairan (*waterschap*), organisasi perusahaan milik pemerintah dan semua lembaga lain yang berfungsi sebagai lembaga publik (U. Rosenthal, 1986; H.A. Braasz, 1978).

Dari perumusan-perumusan tersebut, dapat disimpulkan bahwa ada dua cara pendekatan yang dipergunakan, yaitu pendekatan fungsional yang mempelajari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan, dan pendekatan struktural yang menelaah lembaga-lembaga dan orang-orang yang melaksanakan kegiatan-kegiatan tersebut. Pendekatan pertama menghasilkan pemahaman tentang memerintah, sedangkan pendekatan kedua menghasilkan pemahaman tentang pemerintah.

Sekilas Sejarah Pertumbuhan Ilmu Pemerintahan

Ilmu pemerintahan yang berciri modern lahir buat pertama kalinya di Prusia dan Australia pada abad ke tujuh belas. Ilmu ini dikenal dengan nama *Kameralwissenschaften*. Landasannya adalah pemikiran bahwa terdapat sekelompok ilmu yang dipandang langsung berkaitan dengan pelaksanaan fungsi para pejabat pemerintah. Sekelompok ilmu ini perlu diidentifikasi dan kemudian diajarkan di universitas-universitas. Dalam masa pemerintahan raja Frederik Willem I misalnya (1713–1740), mata kuliah-mata kuliah *kameralistik* diajarkan di Universitas Frankfurt dan Universitas Halle. Matakuliah-mata kuliah tersebut terdiri atas subjek-subjek yang dipandang esensial bagi pengelolaan secara efisien suatu negara yang diperintah secara sentralistik, berbudaya paternalistik dan menganut mazhab ekonomi Merkantilisme. Terutama meliputi apa yang sekarang ini berkembang menjadi *public finance*, termasuk administrasi penerimaan dan pembelanjaan negara, ilmu kepolisian, statistik, *stelsel* perpajakan, struktur birokrasi dan ketatausahaannya, juga ilmu

ekonomi dengan penekanan khusus di bidang pertanian. Tentu saja dilihat dengan mempergunakan ukuran-ukuran keilmuan yang modern, Kameralistik itu, baik secara empirik maupun secara metodologik belum memenuhi persyaratan-persyaratan yang diperlukan. Namun, kameralistik sebagai suatu sistem pemikiran dan sebagai suatu metode untuk mendidik mereka yang ingin bekerja di lingkungan birokrasi, secara berangsur-angsur dan hampir sepenuhnya digantikan oleh studi di bidang hukum pada akhir abad kedelapan belas dan awal abad kesembilan belas. Di Jerman dan Austria, pergeseran dari kameralistik ke cara pendekatan hukum itu berlangsung sedemikian cepat dan sempurna, dengan akibat bahwa kameralistik itu dipandang tidak perlu lagi diajarkan di universitas-universitas. Beberapa faktor yang menjadi penyebab perubahan cara pendekatan ini, menurut Carl Friedrich adalah berkembangnya cita tentang konstitusionalisme dan legalisme yang bertujuan untuk mengatur hubungan-hubungan antara penguasa dengan rakyat, juga untuk melindungi kebebasan dan milik individu-individu; digantinya mazhab ekonomi merkantilisme oleh mazhab ekonomi *laissez-faire*; gerakan kodifikasi hukum, mula-mula di Austria, kemudian di Jerman, dan selanjutnya di sebagian besar Eropa pada waktu Napoleon berkuasa; tumbuhnya lembaga-lembaga peradilan administrasi; selera pribadi para raja yang ingin mengambil hati rakyatnya; dan faktor-faktor lain (Carl Friedrich, 1963).

Sebagai akibat perubahan tersebut, maka sebagian besar isi program pendidikan bagi mereka yang dipersiapkan untuk menduduki jabatan-jabatan tinggi pemerintahan itu lalu terdiri atas studi tentang hukum, sehingga orientasinya tidak lagi tertuju kepada pengelolaan secara efisien dari *estate* milik raja, melainkan tertuju kepada penerapan hukum secara tepat dan benar, khususnya hukum yang mengatur hubungan antara penguasa dengan rakyat. Sampai pertengahan abad kedua puluh, banyak negara di Eropa daratan yang sebagian besar pejabat tingginya terdiri atas ahli-ahli ilmu hukum.

Dengan demikian, maka semenjak bagian terakhir dari abad kedelapan belas, kameralisme tidak lagi berkembang di Eropa. Sebaliknya, di Amerika Serikat, kurang lebih seratus tahun kemudian, tumbuh ilmu yang sejenis dengan kameralisme tersebut. Ilmu ini dirintis oleh orang-orang Amerika yang pernah belajar di Jerman yang terkesan oleh hasil-hasil kameralisme pada masa lalu. Berbeda halnya dengan di Eropa, maka demokratisasi di Amerika Serikat sudah tidak lagi menjadi masalah. Pelaksanaannya bahkan dipandang sudah berlebihan, sehingga menimbulkan dampak negatif yang berupa inefisiensi di lingkungan birokrasi.

Rekruitmen untuk kantor-kantor pemerintah mempergunakan sistem *spoil*, dengan mekanisme *rotation of office* yang dilakukan segera setelah sesuatu partai menang dalam pemilihan umum. Sistem ini telah dilaksanakan berpuluh tahun, yaitu semenjak Andrew Jackson terpilih sebagai Presiden Amerika Serikat pada tahun 1878. Yang menjadi landasan pemikiran adalah filsafat egalitarian, yang dijabarkan menjadi sistem pemerintahan oleh rakyat, yang dilaksanakan sesuai dengan hasil pemilihan umum yang bebas. Dibentuklah kemudian administrasi pemerintahan oleh orang-orang yang merupakan wakil-wakil rakyat. Sistem ini dipandang akan membuka kehidupan publik bagi rakyat biasa, yang sampai tingkatan tertentu selalu dikecualikan dari organisasi pemerintahan, disebabkan oleh masih berlakunya norma-norma yang aristokratik.

Para pendukung *spoils system* biasanya mengacu kembali pada pidato tahunan Presiden Andrew Jackson di muka congress pada tahun 1829, yang antara lain berbunyi sebagai berikut: "Hanya dengan sistem rotasi pada kantor-kantor pemerintah sesuai dengan hasil-hasil pemilihan umum, maka kita dapat mengamankan negara dari bahaya di mana pegawai-pegawai pemerintah mempunyai kebiasaan melihat secara acuh tak acuh terhadap keinginan rakyat, serta menolerir perbuatan-perbuatan yang dapat menguntungkan diri mereka. Kami tidak dapat berpendirian, kecuali percaya bahwa lebih banyak yang hilang disebabkan oleh berlama-lamanya seseorang di dalam jabatan publik dibandingkan dengan apa yang diperoleh dari pengalaman mereka pada umumnya. Tugas-tugas semua pegawai pemerintah itu adalah sedemikian lugas dan sederhananya, sehingga setiap orang yang mempunyai inteligensi akan segera mempunyai kemampuan untuk melaksanakannya" (Leonard D. White, 1954).

Spoils system tersebut ternyata kemudian menimbulkan pelbagai ekses. Terutama, banyak sekali orang yang sesungguhnya tidak mempunyai kecakapan, namun diangkat menduduki jabatan-jabatan penting. Oleh karena itu, secara berangsur-angsur timbul reaksi dari para guru besar, penulis, pendeta, editor surat kabar, bahkan dari politisi sendiri. Mereka menghendaki reformasi. Para pendukung sistem *spoil* tentu saja bertahan sekuat-kuatnya. Namun, pembunuhan Presiden Gar*field* oleh seorang pencari jabatan yang tidak puas pada tahun 1883, membuka jalan bagi tersusunnya Undang-Undang Pendleton (*Pandleton Act*) pada tahun 1883, yang mengawali *merit system*, walaupun dalam skala yang masih sangat terbatas.

Penekanan utama Undang-Undang Pendleton itu, sebagaimana yang antara lain kemukakan dalam konsideransnya, adalah: sistem *merit* itu merupakan langkah ke arah *moral reform*. *Reform* kepegawaian, dengan demikian, dipandang bukanlah sekedar seleksi dan ujian-ujian bagi calon pegawai, namun terutama

merupakan koreksi terhadap korupsi di dalam kehidupan politik. Oleh seorang pendukung undang-undang tersebut, sistem rotasi jabatan dikatakan "telah menyalahgunakan kepercayaan rakyat dengan menggantikannya menjadi party *spoils*, yang menghancurkan kehormatan diri pegawai, menghancurkan pula berfungsinya partai sebagai sarana demokrasi, melacurkan pemilu sehingga menjadi perjuangan yang serakah bagi keuntungan pribadi, dan mendegradasi watak nasional dengan cara merendahkan standar dan suasana moral negara" (Leonard D. White, 1958).

Namun, mereka yang ingin mempertahankan sistem *spoil* tidak pula kurang alasannya. Seorang pendukung sistem *spoil* yang bernama William Martin Dickson, pada tahun 1882 mengemukakan sebagai berikut: "Dengan sistem rotasi yang masuk akal, maka setiap warga yang mempunyai aspirasi politik dan pengalaman, serta yang sudah mencapai usia pertengahan, akan dapat berharap untuk meningkatkan harkat keluarganya dengan kehormatan yang diberikan oleh pemerintah dalam bentuk menduduki jabatan. Prospek ini merupakan motif untuk bekerja baik. Ini merupakan kehormatan (*peerage*) yang diberikan oleh republik, tidak kepada suatu kelas yang khusus, akan tetapi kepada setiap warga yang mengabdi kepadanya" (Leonard D. White, 1954). Mereka selanjutnya mengemukakan, jika sistem *merit* benar-benar dilaksanakan, maka jabatan-jabatan pemerintahan akan dikuasai dan hanya menjadi milik kelompok warga tertentu. Alasan tentang terjadinya korupsi sebagai akibat sistem *spoil* tidaklah tepat, oleh karena korupsi itu pada umumnya hanya merupakan ekses. Dengan demikian, jika benar terdapat penyalahgunaan dalam pelaksanaan rotasi jabatan, maka koreksinva tidaklah harus dengan penghapusan sistem rotasi itu sendiri. Sebab penggantian pejabat-pejabat setelah diselenggarakan pemilihan umum, bagaimanapun juga merupakan satu-satunya sistem personalia vang sesuai dengan lembaga demokrasi.

Apabila korupsi itu bersifat inheren dalam *rotation in office*, maka demokrasi itu tentunya juga korup, padahal rakyat Amerika sudah sepakat menerima demokrasi itu sebagai nilai tertinggi yang melandasi nilai kehidupan kenegaraannya. Orang-orang yang menerima sistem *merit*, dengan demikian, adalah antidemokrasi, merupakan orang-orang yang berusaha menggoyahkan sendi etik yang paling utama dari negara dan masyarakat Amerika.

Dalam perdebatan yang seru tersebut, di mana mereka yang menginginkan dilaksanakannya sistem *merit* berhasil dipojokkan dengan tuduhan sebagai orang-orang yang antidemokratis, beruntung ada seorang dewa penolong yang bernama Woodrow Wilson, seorang mahaguru dalam ilmu politik. Dengan

argumen-argumen ilmiahnya, Woodrow Wilson berhasil mempertahankan pandangan, bahwa reformasi kepegawaian dengan menerapkan sistem *merit* adalah tetap sesuai dengan demokrasi sebagai nilai kebajikan sosial tertinggi di Amerika Serikat.

Woodrow Wilson menarik perbedaan antara *politics* dengan *administration*. Demokrasi sebagai sistem politik adalah masuk lingkup politik, berkaitan dengan politik dan tidak berkaitan dengan administrasi. Administrasi adalah ilmu, yang prinsip-prinsipnya dapat diajarkan dan diterapkan pada setiap rezim, baik rezim yang demokratis maupun rezim-rezim yang lain. Administrasi itu merupakan *science*, *profession*, teknik, yang secara politis adalah netral. Upaya untuk membebaskan pegawai-pegawai pemerintah dari politik, dengan demikian, bukan sikap antidemokrasi.

Pandangan dari Woodrow Wilson ini dikemukakan pada waktu yang tepat, yaitu bersamaan dengan terjadinya gerakan yang dinamakan *scientific management movement*. Juga bersamaan dengan dikembangkannya ajaran dari Max Weber tentang *the idea type bureaucracy*. Di organisasi-organisasi pemerintah, menurut Wilson sudah perlu dilaksanakan cara pendekatan bisnis dalam hal pengelolaannya (*business-like approach to government*), sebab memang terdapat prinsip-prinsip yang bersamaan pada setiap organisasi, sehingga organisasi-organisasi pemerintahan pun harus dikelola secara ekonomik dan efisien, dalam rangka mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh *the administrative political superiors* yang dipilih oleh rakyat (Leonard D. White, 1958).

Sampai tahun-tahun 1930–1940-an, dikotomi politik dengan administrasi dari Wilson ini merupakan doktrin di kalangan negara-negara demokrasi yang melaksanakan sistem *merit*. Pemahamannya tentang administrasi sebagai suatu *science*, yang bebas dari ilmu politik dan tidak tergantung kepada variabel-variabel kultural, dan oleh karena itu dapat diajarkan sebagaimana ilmu-ilmu lainnya, telah melahirkan sejenis kameralistik versi Amerika, yaitu ilmu administrasi publik (*public administration*).

Karena ilmu administrasi itu, menurut Wilson, tidak tergantung pada variabel-variabel kultural, maka orang tidak perlu takut untuk mengimpor sistem administrasi yang diciptakan dan dikembangkan pada sistem budaya yang berbeda. Oleh karena itu, "kita dapat memanfaatkan *administrative skills* dari kerajaan Prusia dengan tidak harus mengalami sejarah politik Prusia." Ketakutan terhadap *officialism* yang bersifat *domineering* dan *illiberal*, menurut pendapatnya juga tidak beralasan, selama para pegawai itu mempunyai pendidikan yang cukup dan benar-benar memahami aspirasi-aspirasi dari masyarakatnya.

Dengan memenuhi persyaratan tersebut maka administrasi pemerintahan di Amerika Serikat pada setiap seginya pastilah sensitif terhadap kepentingan rakyat dan terhadap *public opinion*. Jadi, perlu korps pegawai yang terdidik dan terlatih, berperilaku baik, menghayati demokrasi sebagai nilai sosial tertinggi di Amerika Serikat, mempunyai kehormatan diri sehingga mereka akan selalu tanggap terhadap kepentingan rakyat dan mampu memecahkan permasalahan-permasalahan rakyat itu secara profesional.

Dalam hubungannya dengan administrasi yang bebas terhadap nilai-nilai kultural itu memang ada pendapat dari Woodrow Wilson yang bersifat mendua, karena ia juga mengemukakan sebagai berikut: "Sebelum kita melaksanakan sistem administrasi yang kita impor dari luar, maka terlebih dahulu kita harus meng-Amerika-kannya, baik dalam pikiran, dalam prinsip-prinsip, maupun dalam tujuan. Kita harus terlebih dahulu memahami dan menghayati konstitusi kita. Juga kita harus selalu waspada akan penyakit birokrasi yang sewaktu-waktu dapat menghinggapi kita. Hal ini hanya mungkin, jika kita selalu bersyukur dan merasa bahagia karena dapat menghirup sebanyak-banyaknya udara Amerika yang bebas. Jadi, saringlah setiap sistem asing yang kita impor sesuai dengan konstitusi kita, letakkanlah di atas hangatnya api kritisisme, dan uapkan gas-gasnya yang asing. Dengan demikian, kita akan dapat menjaga diri kita agar tidak terjerumus dalam *arbitrariness* dan *class spirit*. Pegawai negeri (*civil service*) itu secara politik bersifat netral dan selalu siap untuk melaksanakan perintah dari setiap *political master* yang dipilih oleh rakyat yang berdaulat" (Richard J. Stillman, 1973).

Professional Amateurs dan *Professional Generalist*

Berbeda halnya dengan cara pendekatan para pemerhati pemerintahan di Eropa daratan dan di Amerika, para pemerhati pemerintahan di Inggris memandang pengetahuan-pengetahuan *humanities* sebagai pengetahuan-pengetahuan yang paling diperlukan bagi kelas administratifnya. Kelas administratif tersebut, semenjak lebih dari seabad yang lalu, telah diartikulasikan sedemikian rupa sehingga hanya dapat diduduki oleh sarjana-sarjana lulusan Oxford dan Cambridge. Titik berat pendidikan di dua universitas ini adalah ilmu-ilmu pengetahuan klasik dan *humanities*. Kelas administratif di Inggris Dengan demikian, terdiri atas para *gentlement* yang pengetahuannya bersifat generalis. Mereka sering kali pula diklasifikasikan sebagai *professional amateurs*.

Sebaliknya, di daratan Eropa, pada tahun-tahun sebelum pecahnya Perang Dunia ke-II, terdapat kecenderungan untuk memperhatikan kembali

cara pendekatan kameralistik dalam sistem pendidikan bagi mereka yang dipersiapkan untuk menduduki jabatan-jabatan tinggi pemerintahan. Dengan demikian, orang kembali menganut pendapat bahwa diperlukan sehimpunan ilmu tertentu untuk dapat mengelola penyelenggaraan pemerintahan secara efisien dan efektif: ilmu-ilmu ini hendaknya diajarkan di universitas-universitas atau lembaga-lembaga pendidikan tinggi yang lain. Mengenai isi program-program universitas tersebut dapat berbeda-beda antara negara yang satu dengan negara yang lain; program-program tersebut tentunya juga berkembang dari waktu ke waktu.

Di negeri Belanda misalnya, pada tahun 1920 diciptakan program *indologie* yang dilaksanakan oleh perserikatan dari tiga fakultas pada universitas kerajaan di Leiden, yaitu fakultas hukum, fakultas sastra, dan fakultas filsafat. Program ini sangat bercorak multidisiplin, oleh karena fakultas hukum di negara tersebut mengajarkan pula berbagai ilmu pengetahuan sosial (jadi kurikulumnya jauh lebih luas daripada pendidikan ilmu hukum yang diselenggarakan di Inggris atau Amerika Serikat). Tujuan program-program *indologie* tersebut adalah untuk mempersiapkan calon-calon pejabat pemerintah Belanda yang akan ditugaskan di Hindia Belanda.

Berkaitan dengan dibukanya program *indologie* tersebut, keluarlah keputusan pemerintah yang mengatur pendidikan bagi para penyelenggara pemerintahan umum di Hindia Belanda. Keputusan ini adalah *Besluit op de Indische Bestuursopleiding 1922*, suatu AMVB (*algemeen maatregel van bestuur*) sebagaimana dimuat dalam *staatsblad* Hindia Belanda 1922 No. 650 (*staatsblad* Negeri Belanda No. 453).

Berdasarkan AMVB tersebut, maka para pejabat *binnenlands bestuur* mulai dari pangkat *administratif ambtenaar, aspirant controleur, controleur, gewestelijk secretaris, assistent resident, resident,* sampai *gouverneur* (dan kemudian juga pejabat-pejabat lain sebagaimana yang diperinci dalam *Besluit op de Bestuursorganisatie*, S.1925 No. 622) haruslah mereka yang telah lulus ujian-ujian doktoral dari studi *indologie* yang diselenggarakan oleh perserikatan dari fakultas-fakultas tersebut di atas. Dispensasi dari ketentuan ini di negeri Belanda hanya dapat diberikan oleh raja, sedangkan di Hindia Belanda oleh Gubernur Jenderal setelah mendengarkan saran-saran dari Raad Van Indie (Ph. Kleintjes, 1932).

Persyaratan bagi kelas administratif Belanda ini sifatnya lebih pragmatik dibandingkan dengan persyaratan bagi kelas administratif di Inggris. Mereka bukan sekedar *professional amateurs*, melainkan *professional generalists.*

Sifat Interdisiplin Ilmu Pemerintahan

Gejala pemerintahan dan permasalahan pemerintahan pada umumnya memang bersifat multisegi. Oleh karena itu, telaahan dan upaya pemecahan masalahnya memerlukan tinjauan yang bersifat multisegi pula. Inilah yang menjadi alasan mengapa diajarkan sehimpunan ilmu tertentu yang dipandang langsung berkaitan dengan terlaksanaan fungsi dari para pejabat pemerintah. Di samping itu, memang diperlukan kearifan yang dapat dikembangkan dengan melalui pengetahuan-pengetahuan klasikal dan *humanities*, serta budi pekerti yang baik (*ethics*) seperti yang tercermin pada konsep *gentleman* dan orang Inggris, atau konsep "kesatria" dari bangsa kita.

Namun, telaahan dan pemecahan masalah pemerintahan itu harus tetap bersifat rasional, sehingga hampir selalu terdapat alternatif-alternatif yang berbeda-beda, masing-masing dengan *pro's* dan *con's*-nya, sesuai dengan pemahaman mereka masing-masing akan kondisi nyata yang dihadapi. Kondisi nyata yang mengandung permasalahan tersebut, seperti yang telah dikemukakan, mengandung latar belakang yang sifatnya multisegi. Berbagai pengaruh bekerja di dalamnya, yang berasal dari segi-segi yang sangat berbeda-beda. Segi-segi tersebut misalnya adalah sebagai berikut.

a. Segi historis dan tradisi.
b. Segi manusia sebagai makhluk kejiwaan: di dalam pemerintahan akan selalu terkait manusia-manusia yang masing-masing dapat membuat reaksi dan keputusan yang berbeda-beda, manusia yang pada dasarnya mempunyai jiwa yang bebas, oleh karena itu, perilakunya sering tidak dapat diperhitungkan serta tidak pernah dapat dipaksa untuk mengikuti pola pikiran yang tidak dikehendakinya.
c. Segi administrasi.
d. Segi politik: iklim politik selalu berpengaruh terhadap pemerintahan; pelaksanaan ide-ide dan konsep demokrasi di suatu negara misalnya, kadang-kadang berbeda dengan artian dan perumusannya secara ilmiah; hubungan-huhungan politik di suatu negara juga menentukan penafsiran terhadap artian kekuasaan pemerintahan, ketertiban umum, desentralisasi, otonomi, partisipasi masyarakat dan lain-lain.
e. Segi ekonomi dan finansial.
f. Segi sosial dan kultural.
g. Segi ekologi.
h. Segi hukum.
i. Segi mode, dan lain-lain.

Tinjauan terhadap gejala aneka segi yang berbeda-beda, yang hasilnya dapat saling melingkupi, saling membuatkan ataupun saling bertentangan, akan membantu kita memahami arti dan makna gejala tersebut. Kemampuan menelaah seperti itu dimungkinkan, oleh karena ilmu pemerintahan merupakan ilmu yang berwatak interdisiplin. Ini berarti bahwa bahan-bahannya yang, mungkin meliputi bagian-bagian yang penting dari ilmu pemerintahan itu, berkaitan dengan disiplin ilmu-ilmu yang lain. Ilmu pemerintahm ibarat membentuk titik konsentrasi, yang memadukan temuan-temuan dari ilmu-ilmu pengetahuan yang lain. Dalam rangka kepaduan tersebut, berbagai cara pendekatan dilakukan oleh ilmu pemerintahan, misalnya cara pendekatan yuridis-administratit; cara pendekatan ilmu perilaku, cara pendekatan ekologik, cara pendekatan pembuatan kebijaksanaan, cara pendekatan kawasan dan lain-lain.

Ilmu-Ilmu Pemerintahan

Struktur pemerintahan dan kemasyarakatan yang semakin kompleks, juga semakin besar dan pentingnya peranan pemerintah, baik di negara-negara yang sedang berkembang maupun di negara-negara maju, menuntut keberadaan ilmu pemerintahan yang semakin mantap. Dengan perkataan lain, terciptanya ilmu pemerintahan yang otonom, berarti ditinggalkannya paradigma ilmu pemerintahan sebagai bagian dari ilmu hukum, dan kemudian sebagai bagian dari ilmu politik, sebagaimana yang dianut oleh masyarakat ilmiah sampai sekitar tahun enam puluhan. Dalam hubungan ini, cara pendekatan interdisiplin dipandang mengandung kelemahan-kelemahan, oleh karena ilmu yang terbentuk masih terdiri atas unsur-unsur yang terpisah-pisah. Jadi, tidak ada landasan dan dasar-dasar pengetahuan yang sama, dan oleh karena itulah berbagai disiplin ilmu tersebut perlu dipertemukan dan dikumpulkan bersama. Sifat otonom ilmu pemerintahan menuntut perubahan cara pendekatan, yaitu menambahkan suatu *common ground* pada sifat interdisiplin tersebut. Dengan perkataan lain, ilmu pemerintahan merupakan ilmu pengetahuan yang bersifat interdisiplin, namun yang mempunyai disiplin sendiri. Lahiriah apa yang dinamakan pendekatan metadisiplin, yang mempersyaratkan adanya *common ground*, landasan dan dasar-dasar pengetahuan yang sama.

Adapun sumbangan dari disiplin ilmu-ilmu yang lain, yang merupakan hasil spesialisasi dari ilmu-ilmu tersebut yang meneliti gejala-gejala pemerintahan umum; setelah disesuaikan dan diintegrasikan berdasarkan *common ground* dimaksud, disebut ilmu-ilmu pemerintahan. Ilmu-ilmu pemerintahan yang

penting misalnya adalah ilmu keuangan negara, manajemen pemerintahan, hukum tata negara dan tata pemerintahan, sosiologi pemerintahan, politikologi pemerintahan (*bestuurspoliticologie*), dan lain-lain.

Ilmu Pemerintahan Terapan (*Bestuurskunde*)

Di Eropa, semenjak studi tentang ilmu pemerintahan itu dipandang sebagai bagian dari ilmu hukum, maka ilmu pemerintahan itu memperlihatkan corak normatif yang sangat kuat. Namun, secara berangsur-angsur terjadi pemecahan antara ilmu pemerintahan sebagai disiplin empirik dengan ilmu pemerintahan terapan sebagai ajaran normatif mengenai pemerintahan umum.

Ilmu pemerintahan terapan, yang dalam bahasa Belanda dinamakan *bestuurskunde*, untuk pertama kalinya diperkenalkan oleh G.A. van Poelje pada tahun 1942. Tujuannya adalah agar penyelenggaraan pemerintahan umum itu dapat berlangsung secara efisien dan efektif. Rosenthal, van Schendelen, dan Ringeling mengemukakan bahwa tujuan *bestuurskunde* itu adalah untuk memikirkan dan kemudian menyusun saran-saran dalam rangka memperbaiki dan menyempurnakan pelaksanaan pemerintahan umum (Rosenthal, cs, 1987).

Istilah *kunde* mengandung asumsi, bahwa ilmu pengetahuan (*wetenschap*) yang menjadi landasannya telah dipahami, dan oleh karena itu siap untuk diterapkan. Dengan demikian, *bestuurskunde* itu lebih diorientasikan kepada praktik penyelenggaraan pemerintahan. Ilmu pemerintahan terapan dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu ilmu pemerintahan terapan yang ortodoks dan ilmu pemerintahan terapan yang modern. Yang pertama lazimnya hanya mampu merumuskan keputusan-keputusan normatif dan perintah perintah berdasarkan pengalaman sendiri, intuisi atau akal sehat biasa. Yang kedua, yaitu yang modern, selalu berupaya melandaskan diri pada fakta-fakta dan pandangan-pandangan yang dihasilkan oleh ilmu pemerintahan dan ilmu-ilmu pemerintahan. Namun, kadang-kadang ilmu pemerintahan terapan itu juga melakukan penelitian empirik sendiri, dengan tujuan agar ilmu terapannya dapat dilandaskan pada pengetahuan yang melampaui dunia pengalamannya sendiri yang terbatas.

Ilmu-Ilmu Pemerintahan sebagai Salah Satu Ilmu-Ilmu Kenegaraan (*Government Sciences*)

Menurut J.S. van de Gevel dan PJ. van de Goor, maka dalam taksonomi ilmu-ilmu pengetahuan pada dewasa ini terdapat ilmu-ilmu kenegaraan yang terdiri atas: ilmu-ilmu pemerintahan, sejarah politik, filsafat politik, ilmu hukum tata negara, ilmu politik dan ajaran hubungan-hubungan internasional.

Selanjutnya ilmu-ilmu kenegaraan tersebut merupakan bagian dari ilmu-ilmu pengetahuan sosial. Dengan demikian, maka ilmu-ilmu pengetahuan sosial itu terdiri atas ilmu-ilmu kenegaraan, sosiologi, psikologi, pedagogik, antropologi budaya, ajaran organisasi, ekonomi dan statistik (J.S. van de Gevel dan P.J. van de Goor, 1989).

Identitas Ilmu Pemerintahan

Ilmu Pemerintahan merupakan ilmu dalam arti *stelsel* pemikiran yang sistematik, jadi bukan merupakan susunan dalil-dalil yang menguasai gejala-gejala pemerintahan, bukan pula merupakan keteraturan "hukum-hukum" yang berhasil diidentifikasikan dari gejala-gejala yang diteliti. Ilmu pemerintahan memang bukan merupakan ilmu yang sifatnya nomothetik. (oleh karena itu) di dalam ilmu pemerintahan juga tidak dikenal teori-teori yang universal, juga tidak dikenal standardisasi penerapan dalam rangka mencapai hasil-hasil yang diharapkan.

Braasz misalnya, mengemukakan bahwa ilmu pemerintahan yang empirik itu hanya sedikit sekali mengenal ikatan-ikatan yang sifatnya teratur antara faktor-faktor nyata yang menjadi sasaran penyelidikannya. Jadi, pada umumnya keteraturan hubungan antara fakta-fakta itu sifatnya sangat lemah, sedangkan kontinuitas dari saling hubungan tersebut sulit pula dikatakan dengan pasti (H.A. Braasz, 1976). Sedangkan menurut 't Veld, objek ilmu pemerintahan itu mempunyai sifat berubah, dan hal ini menyebabkan bahwa realitas akan selalu lepas kembali setelah berhasil ditangkap, sebab orang-orang atau organisasi-organisasi akan selalu dapat mengubah perilaku dan reaksi-reaksi mereka terhadap pengaruh-pengaruh pemerintah. Secara berangsur-angsur misalnya, mereka dapat melepaskan diri dari paksaan-paksaan yang tidak sesuai dengan kehendak mereka. Mereka dapat menghindar, bersembunyi, berputar-putar, mengemukakan kritik, mengubah perilaku dan pola-pola kelembagaannya. Sedangkan gejala-gejala yang sama berlaku juga di pihak pemerintah: akumulasi kebijaksanaan, efektivitas pemerintahan yang menurun, umur yang terbatas sistem-sistem pemerintahan, upaya ke arah integrasi pada waktu terjadi peningkatan fragmentasi, dan sebagainya. Oleh karena itu, menurut `t Veld, maka bidang pemerintahan itu tidak mengenal konstanta-konstanta (R.J. in `t Veld, 1982).

Ilmu pemerintahan, dengan demikian, tidak dapat sepenuhnya berpikir kausal seperti ilmu-ilmu pengetahuan sosial yang lain. Sebab dalam kebanyakan hal, ilmu pemerintahan itu harus berpikir secara teleologik atau final. Seperti dikemukakan oleh Hoogerwerf, maka para pakar pelbagai ilmu pengetahuan

sosial yang empirik itu, dalam sebagian besar peristiwa, berpikir dalam peristilahan sebab dan akibat mengenai fungsi-fungsi atau motif-motif yang diselidikinya (berpikir kausal). Sebaliknya, para pakar ilmu pemerintahan, dalam sebagian besar peristiwa, akan berpikir dalam peristilahan tujuan-tujuan serta sarana-sarana yang diperlukan untuk mencapainya (berpikir teleologik atau final, A. Hoogerwerf, 1972).

Hal kedua yang menyangkut identitas ilmu Pemerintahan adalah seperti yang telah diuraikan pada paragraf di muka, yaitu bahwa ilmu Pemerintahan itu pada hakikatnya adalah merupakan ilmu rangkuman. Ilmu Pemerintahan memanfaatkan ilmu politik, ilmu ekonomi, ilmu hukum, sosiologi, ilmu antropologi budaya, dan lain-lain. Ilmu Pemerintahan, dengan demikian, merupakan ilmu yang sifatnya *eclectic,* yaitu ilmu yang merangkum unsur-unsur yang terbaik dan relevan dari ilmu-ilmu yang lain. Identitasnya, dengan demikian, lebih terletak pada fungsinya. Pemerintahan merupakan institusi yang menangani aneka problema kemasyarakatan, problema-problema mana terus berubah dan berkembang dari waktu ke waktu. Yang menjadi tujuan adalah terlaksananya pemerintahan yang baik. Sifat ilmu pemerintahan Dengan demikian, sangat terarah kepada terapan, dan oleh karena itu *bestuurskunde* merupakan bagiannya yang terpenting.

Bibliografi

Braam, A. van. 1996. *Leerboek Bestuurskunde.* Muiderberg.

Braam, Geert P.A.1988. *Bestutrrssociologie.* Alphen aan den Rijn/Brussel.

Braasz, H.A. 1976. *Methoden van de Bestuurskunde.* Driebergen.

Braasz, H.A. cs. 1978. *Inleiding tot de Bestuurswetenscchap.* Den Haag.

Friedrich, Carl. 1968. *The Continental Tradition of Training Administrators in Law and Jurisprudence,* dimuat dalam *The Journal of Modern History,* June 1939, dipetik oleh Frederick C. Mosher dalam bukunya *Democracy and the Public Services*: London/Toronto.

Gevel, J.S. van de Goor, P.J. van de. 1989. *Bestuur en Systeem*: Leiden/Antwerpen.

Hoogerwerf, A. 1987. *De Beleidstheorie,* dimuat dalam buku P.B. Lehning and J.B.D. Simonis *Handboek Beleidswetchenschap*: Amsterdam.

Kleintjes, Ph.1932. *Staatsinstellingen van Nederlandsch Indie,* deel I: Amsterdam.

Korsten, A.F.A., Toonen, Th. A.J. 1988. *Bestuurskunde, Hoofdfiguren en Kernthema's*: Leiden/Antwerpen.

Lehning, Percy B; Simonis, J.B.D. (redactie). 1987. Handboek Beleidswetenschap: Amesterdam.

Mosher, Frederick C. 1968. *Democracy and the Public Services*: London/Toronto.

Poelje, G.A. van. 1953. *Algemene Inleiding tot de Bestuurskunde*: Alphen aan den Rijn.

Rosenthal U., Schendelen, M.P.C.M. van; Ringeling, H.B. 1987. *Openbaar Bestuur*: Alphen aan de Rijn.

Scholten, G.H. *Normen. Feiten, en Mensen.*, dalam majalah *Bestuur*, November 1981.

Stillman, Richard J. 1973. *Woodrow Wilson and the Study of Administration*: New York.

Veld. R.J. in `t. 1982. *Verandering en Bestuur*: Nijmegen.

White, Leonard D. 1958. *The Republican Era*: New York.

White, Leonard D. The Jacksonian, 1954. *A Study of Administrative History*: New York.

ILMU PEMERINTAHAN, ILMU-ILMU PEMERINTAHAN, DAN ILMU PEMERINTAHAN TERAPAN

*Soewargono**

U. Rosenthal merumuskan ilmu pemerintahan sebagai "ilmu yang secara otonom mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses dari pemerintahan umum, baik bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses itu secara internal maupun secara eksternal". Sedangkan pemerintahan umum dirumuskannya sebagai "keseluruhan struktur dan proses-proses, di dalam mana terlihat kebijaksanaan-kebijaksanaan dan keputusan-keputusan yang bersifat mengikat untuk dan atas nama hehidupan bersama" (*de bestuurswetenschap is die wetenschap die zich autonoom bezing houdt met de studie van de interne en externe werking van de structuren en processen van openbaar bestuur".... "Openbaar bestuur wordt gedefinieerd als het geheel van structuren en processen, waarbinnen bindende beslissingen voor en namens de samenleving getroffen worden*).

Pakar ilmu pemerintahan lain bernama H.A. Brasz merumuskan ilmu pemerintahan itu sebagai ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana lembaga-lembaga pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan, baik secara internal maupun secara eksternal, yaitu terhadap warga negara (*de bestuurswetens chap is de wetenschap die zich bezig houdt met de wijze waarop de openbare dienst is ingericht en functioneerd, intern en naar buiten tegenover de burgers*). Sasaran studinya menurut Brasz adalah juga pemerintahan umum, yaitu pemerintahan sebagaimana yang menjadi kompetensi dari pelbagai instansi milik penguasa (*overheidsinstanties*), yang di dalam kehidupan modern sekarang memainkan peranan yang sangat penting; pemerintahan sebagai fungsi dari negara di dalam semua perwujudannya: negara itu sendiri, provinsi, kotapraja, wilayah pengairan milik pemerintah dan (*waterschap*), organisasi perusahaan milik pemerintah dan semua lembaga lain yang berfungsi sebagai lembaga politik.

---

* Guru Besar Institut Ilmu Pemerintahan

Betapa pun sederhananya perumusan dan lingkup ilmu pemerintahan sebagai yang dikemukakan oleh Rosenthal dan Brasz tersebut, namun sesungguhnya kita sedang berada di tengah-tengah permasalahan-permasalahannya yang sulit. Permasalahan-permasalahan tersebut akan kami kemukakan dalam uraian-uraian berikut.

Melepaskan Diri dari Paradigma: Ilmu Pemerintahan Sebagai Bagian dari Ilmu Hukum

Selama berpuluh tahun, pelbagai disiplin ilmu (yang masing-masing mempergunakan metodenya sendiri-sendiri) telah mempelajari pula hal-hal yang berkaitan dengan pemerintahan umum dan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Sebagai akibatnya, muncullah pelbagai cara pendekatan yang sering membingungkan bagi mereka yang ingin mempelajari pemerintahan umum itu secara keseluruhan, sebab mereka hanya dapat mempelajari gejala pemerintahan umum itu pada segi yang lingkupnya sangat terbatas, yaitu sesuai dengan disiplin ilmu tertentu. Kurikulum fakultas-fakultas yang berbeda-beda di suatu perguruan tinggi seperti hukum, politik, ekonomi, filsafat, administrasi dan lain-lain memang memuat pula mata kuliah-mata kuliah yang berkaitan dengan pemerintahan umum, namun masing-masing meninjaunya dari disiplin ilmunya sendiri-sendiri.

Dalam hubungan ini, para peneliti memang sering menghasilkan karya-karya yang bernilai, tetapi para dosen dan mahasiswa di sesuatu fakultas biasanya hanya terpaku pada disiplin ilmunya sendiri. Selanjutnya, para ahli hukum tata negara dan tata pemerintahan, para ahli sosiologi pemerintahan, para ahli manajemen, para ahli keuangan negara, para ahli politik pemerintahan dan lain-lain seolah-olah hidup di pulau-pulau yang masing-masing terpisah satu sama lain. Kelompok-kelompok mereka masing-masing menerbitkan jurnal tersendiri, mengorganisasikan diri dalam himpunan-himpunan keilmuan yang khusus dan mempertanggung-jawabkan karya dan kegiatannya pada forum ilmiahnya sendiri-sendiri.

Meskipun sumbangan pelbagai disiplin dan karya dari para peneliti tersebut kepada pemahaman segi-segi tertentu dari pemerintahan umum, besar, namun jarang terdapat upaya untuh mempertemukannya dalam rangka studi secara sistematis terhadap bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses pemerintahan umum, padahal studi yang dilandaskan kepada pemaduan tersebut sangat diperlukan, mengingat semakin pentingnya peranan pemerintah di dalam era modern sekarang, khususnya di negara-negara sedang

berhembang, di mana pemerintah secara tak terhindarkan menjadi pelopor di dalam pembangunan sosial dan ekonomi, dan di mana terjadi perubahan-perubahan sosial yang membuat sendi-sendi masyarakat tradisional yang dilandaskan kepada nilai-nilai keagamaan dan kekuatan gaib tidak lagi efektif untuk legitimitas kekuasaan, pengaturan tata tertib, penetapan status serta penentuan tujuan-tujuan kolektif.

Upaya pemaduan beberapa disiplin ilmu yang relevan dengan pelaksanaan pemerintahan sesungguhnya pernah dilakukan di Belanda, sewaktu negara ini menguasai dan memerintah di tanah air kita. Di Universitas Leiden, dan kemudian juga di Universitas Utrecht, diselenggarakan program *indologie* yang dikelola oleh gabungan dari fakultas-fakultas hukum, humaniora dan filsafat. Selanjutnya, berdasarkan *Besluit op de Indische Bestuursopleiding 1922* (5.650/ Ned.S.453), dan *Besluit op de Bestuursorganisatie* (S.1925: 622), maka pejabat-pejabat Belanda yang dikirim ke Indonesia dan diangkat untuk memangku jabatan-jabatan *administratief ambtenaar, aspirant controleur dan controleur, gewestelijk secretaris, assistent-resident, gouverneur* dan jabatan-jabatan lain seperti yang ditetapkan dalam *Besluit op de Bestuursorganisatie* tersebut di atas haruslah mereka yang sudah lulus ujian-ujian doktoral dari studi *indologie* dimaksud.

Dibentuknya konsorsium dari pelbagai fakultas tersebut memperlihatkan bahwa pada masa itu belum lahir ilmu pemerintahan yang sifatnya otonom. Namun, upaya ini dapat dipandang sebagai langkah maju yang penting, karena orang mulai berusaha melepaskan diri dari paradigma yang berlaku pada masa itu, yaitu ilmu pemerintahan sebagai bagian dari ilmu hukum. Cara pendekatan yang dipergunakan untuk menelaah gejala dan permasalahan pemerintahan umum masih bersifat interdisiplin, dan belum terpikir untuk mengembangkannya lebih lanjut.

Besturen dan *Regeren*

Ilmu pemerintahan, dengan demikian, hanya membatasi lingkupnya di dalam domain pemerintahan umum yang artiannya telah dirumuskan di atas. Jadi, tidak melakukan studi terhadap gejala-gejala pemerintahan di luar pemerintahan umum. Namun, sering kali timbul pertanyaan, apakah tidak terdapat aturan-aturan yang sedikit banyak banyaknya bersifat universal, aturan-aturan tertentu yang yang dapat disimpulkan dari gejala-gejala yangselalu muncul kembali dari suatu keteraturan, dan yang berlaku di semua lingkup di mana terdapat hubungan-hubungan pemerintahan? Dengan perkataan lain, apakah terdapat "hukum-hukum" atau prinsip-prinsip yang

sedikit banyaknya bersifat mutlak dan berlaku universal seperti yang terdapat dalam ilmu-ilmu eksakta, "hukum" atau "prinsip"prinsip yang sudah teruji kebenaranya melalui kenyataan-kenyataan dari praktik-praktik pemerintahan pada semua lingkupnya, sehingga "hukum-hukum" atau "prinsip-prinsip" tersebut setelah dikaitkan dengan gejala-gejala pemerintahan dapat menjadi bahan dan landasan bagi suatu teori umum tentang pemerintahan?

Harus diakui bahwa perkembangan ilmu pemerintahan memang belum mencapai tingkat setinggi itu. Persyaratan tersebut juga mustahil dapat dicapai, oleh karena "hukum-hukum" atau "prinsip-prinsip" yang menguasai gejala-gejala pemerintahan itu, andai kata tetap mengandung arti relatif. Terutama di lingkup pemerintahan umum, proses pemerintahan itu banyak mengandung ketidakpastian-ketidakpastian, oleh karena pada akhirnya proses itu berlandaskan kepada keputusan-keputusan manusia.

Namun demikian, pada segi-segi teknis dari pemerintahan umum, memang terlihat kecenderungan-kecenderungan ke arah itu, misalnya latar belakang teori dari pengelolaan personil di lembaga-lembaga pemerintah adalah sama dengan pengelolaan personil di perusahaan-perusahaan swasta. Juga di lapangan pembuatan keputusan, perencanaan, organisasi, dan lain-lain aspek administrasi. Administrasi itu, oleh *Institut International des sciences administratives* di Brussel dipandang sebagai salah satu dari simpul-simpul utama bagi studi terhadap semua lingkungan di dalam mana terdapat gejala-gejala pemerintahan; dan administrasi itu dirumuskan: *l'administration est le fait de diriger, de gerer et de controler un ensemble donne de personnes et de biens*. Akan tetapi, pemerintahan umum itu tidak hanya meliputi aspek-aspek teknis saja. Apa yang disebut di dalam bahasa Belanda dengan istilah "*besturen*" hanyalah sebagian dari apa yang dinamakan "*regeren*". Di dalam "*regeren*" terkandung pelaksanaan dari wawasan memerintah (*bestuurlijk inzicht*) di dalam arti kata yang luas. Mereka yang bertugas memerintah tidak hanya memerlukan pengetahuan-pengetahuan teknis, akan tetapi juga pengetahuan-pengetahuan dan kepekaan perasaan tentang hubungan-hubungan di dalam dan di luar organisasi pemerintahan umum. Pelbagai pengetahuan dan kepekaan perasaan tersebut pertama-tama harus diperoleh melalui studi-studi ilmiah, dan baru kemudian dengan mengandalkan bakatnya (semenjak dilahirkan) sebagai seorang generalis. Hanya dengan memenuhi persyaratan demikian, mereka dapat diharapkan mampu memimpin kekuatan-kekuatan sosial yang sedang tumbuh untuk dibawa ke arah tata di masa yang akan datang, sesuai dengan penjabaran konkret dari nilai-nilai dan tujuan-tujuan negara yang dapat "dilihat" di dalam "*vision*" mereka. Inilah memang fungsi "*regeren*".

Metodologi

Ilmu pemerintahan memang bertujuan untuk memahami dan memperbaiki semua saja yang berlangsung di dalam praktik-praktik pemerintahan, juga menyoroti hal-hal yang belum terselenggara, namun dipandang perlu diselenggarakan. Sebagai ilmu pengetahuan empiris, maka ilmu pemerintahan melaksanakan kegiatannya dalam kerangka paradigma dan postulat-postulat tertentu. Telaahan yang berlandaskan kepada asas "*causality*" barangkali merupakan sasarannya yang utama. Penelitian ilmu pemerintahan memang selalu berlangsung di dalam lingkup yang berisikan himpunan dan deretan sebab-akibat yang berinteraksi secara rumit, sebab akibat mana juga mempunyai sifat relatif, karena dapat diubah oleh manusia. Orang misalnya dapat mengubah akibat dengan membuat perubahan-perubahan dan faktor-faktor yang menjadi penyebabnya. Dalam upaya mengubah itu terbuka pula pelbagai alternatif, di mana orang dapat memilih pemecahan yang dipandang dapat memberikan hasil yang paling baik. Karena terdapat aneka deretan sebab-akibat, maka penelitian ilmu pemerintahan harus mencari bahan-bahan yang diperlukannya ke segala arah di mana terlihat alur sebab-akibat. Sebab-akibat itu dapat berasal dari bidang ekonomi, dari bidang hukum, berkaitan dengan tradisi-tradisi yang ada, berkaitan dengan gejala-gejala sosial, psikologi, dan lain-lain. Meneliti gejala pemerintahan bukan hanya bertujuan untuk mengenal secara persis gejala tersebut, misalnya frekuensi kemunculannya, bentuk beserta unsur-unsurnya dan lain-lain, akan tetapi terutama untuk mendalaminya sampai arti dan maknanya dapat dikemukakan. Mencari arti dan makna tersebut berarti meneliti jenis dari motif-motif manusia yang menjadi sumbernya, juga kaitannya dengan latar belakang kejiwaan dari keberadaan mereka sebagai makhluk manusia yang kompleks. Ini berarti bahwa mustahil kita dapat memahami inti dari pelbagai gejala yang berakhir pada permasalahan keberadaan manusia itu dengan cara matematis. Juga tidak berarti bahwa dengan mempergunakan alat-alat bantu yang bersifat matematis seperti statistik, sibernetika, metode-metode yang mempergunakan model-model, pengolahan informasi-informasi dengan mempergunakan komputer dan sebagainya, lalu dapat sangat memperdalam "*inzicht*" atas pelbagai permasalahan manusia. Sebab, untuk memahami arti dan makna gejala yang diteliti, maka semua hasil yang diperoleh dengan mempergunakan alat-alat bantu tersebut haruslah ditimbang dengan melalui kebijakan jiwa manusia. Hanya kebijakan sajalah yang memungkinkan pada tahap terakhir untuk menembus dan memahami arti dan makna dari gejala-gejala pemerintahan yang kompleks.

Ilmu Pemerintahan: Pendekatan Interdisiplin

Memahami arti dan makna gejala-gejala tiada terlepas dari upaya untuk meninjaunya dari aneka segi. Pemecahan masalah pemerintahan jarang atau tidak pernah terlaksana dari hasil telaahan dari satu segi saja. Hampir selalu terdapat alternatif yang berbeda-beda, masing-masing dengan "*pro's*" dan "*con's*"-nya, masing-masing tergantung pula pada kondisi nyata yang dihadapi. Kondisi nyata yang mengandung permasalahan tersebut Dengan demikian, mengandung latar belakang yang sifatnya multi-segi. Pelbagai pengaruh bekerja di dalamnya, yang berasal dari segi-segi yang sangat berbeda-beda. Segi-segi tersebut misalnya adalah seperti berikut.

1. Segi historis dan tradisi.
2. Segi manusia sebagai makhluk kejiwaan: di dalam pemerintahan akan selalu terkait manusia-manusia, yang masing-masing dapat membuat reaksi dan keputusan yang berbeda, manusia yang pada dasarnya mempunyai jiwa yang bebas, oleh karena itu perilakunya sering tidak dapat diperhitungkan serta tidak pernah dapat dipaksa untuk mengikuti pola pikiran yang tidak dikehendakinya.
3. Segi politik: iklim politik selalu berpengaruh terhadap pemerintahan; pelaksanaan ide-ide dan konsep demokrasi di suatu negara misalnya, kadang-kadang berbeda dengan artian dan perumusannya secara ilmiah; hubungan-hubungan politik di suatu negara juga menentukan penafsiran terhadap artian kekuasaan pemerintahan, ketertiban umum, desentralisasi, otonomi, partisipasi masyarakat, dan lain-lain.
4. Segi ekonomi dan finansial.
5. Segi sosial dan kultural.
6. Segi ekologi.
7. Segi hukum.
8. Segi mode, dan lain-lain.

Tinjauan terhadap fenomena dari aneka segi yang berbeda-beda, yang hasilnya dapat saling melingkupi, saling menguatkan ataupun saling bertentangan, akan membantu kita memahami arti dan makna fenomena tersebut. Kemampuan menelaah seperti itu dimungkinkan, oleh karena ilmu pemerintahan ibarat membentuk titik konsentrasi, yang memadukan temuan-temuan dari ilmu-ilmu pengetahuan yang lain. Dalam rangka kepaduan tersebut, pelbagai cara pendekatan dilakukan oleh ilmu pemerintahan, misalnya cara pendekatan yuridis-administratif, cara pendekatan ilmu perilaku, cara pendekatan ekologis, cara pendekatan pembuatan kebijaksanaan, cara pendekatan kawasan dan lain-lain.

Ilmu-Ilmu Pemerintahan

Struktur pemerintahan dan kemasyarakatan yang semakin kompleks, juga semakin besar dan pentingnya peranan pemerintah, baik di negara-negara sedang berkembang maupun di negara-negara maju, menurut keberadaan ilmu pemerintahan yang semakin mantap. Dengan perkataan lain, terciptanya ilmu pemerintahan yang otonom, yang berarti ditinggalkannya paradigma ilmu pemerintahan sebagai bagian dari ilmu politik sebagaimana yang dianut oleh masyarakat ilmiah sekitar tahun lima puluhan.

Dalam hubungan ini, cara pendekatan interdisiplin dipandang mengandung kelemahan-kelemahan, oleh karena ilmu yang terbentuk masih terdiri atas unsur-unsur yang terpisah-pisah. Jadi, tidak ada landasan dan dasar-dasar pengetahuan yang sama, dan oleh karena itulah pelbagai disiplin ilmu tersebut perlu dipertemukan dan dikumpulkan bersama. Sifat otonom ilmu pemerintahan menurut perubahan cara pendekatan, yaitu menambahkan suatu "*common ground*" pada sifat interdisiplin, namun yang mempunyai disiplin sendiri. Lahirlah apa yang dinamakan pendekatan metadisiplin, yang mempersyaratkan adanya "*common ground*", landasan dan dasardasar pengetahuan yang sama.

Adapun sumbangan dari disiplin ilmu-ilmu yang lain, yang merupakan hasil spesialisasi dari ilmu-ilmu tersebut yang meneliti gejala-gejala pemerintahan umum, setelah disesuaikan dan diintegrasikan berdasarkan "*common ground*" dimaksud, disebut ilmu-ilmu pemerintahan. Ilmu-ilmu pemerintahan yang penting misalnya adalah ilmu keuangan negara, manajemen pemerintahan, hukum tata negara dan tata pemerintahan, sosiologi pemerintahan, politikologi pemerintahan (*bestuurspolitikologie*), dan lain-lain.

Ilmu Pemerintahan Terapan (*Bestuurskunde*)

Selama berabad-abad, studi tentang pemerintahan umum itu memperlihatkan corak normatif yang sangat kuat. Namun, secara berangsur-angsur terjadi pemecahan antara ilmu pemerintahan sebagai disiplin empiris dengan ilmu pemerintahan terapan sebagai ajaran normatif mengenai pemerintahan umum. Tujuan ilmu pemerintahan terapan terutama adalah untuk memperbaiki penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan umum.

Ilmu ini dapat dibedakan menjadi dua jenis: ilmu pemerintahan terapan yang ortodoks dan ilmu pemerintahan terapan yang modern. Yang pertama lazimnya hanya mampu merumuskan keputusan-keputusan normatif dan perintah-perintah berdasarkan pengalaman sendiri, intuisi ataupun hal-hal lain

yang termasuk lingkup "*eminences grises*". Yang kedua, yaitu yang modern, selalu berupaya melandaskan diri pada fakta-fakta dan pandangan-pandangan yang dihasilkan oleh ilmu pemerintahan. Bahkan kadang-kadang ilmu pemerintahan terapan itu melakukan penelitian empiris sendiri, dengan tujuan agar ilmu terapannya dapat dilandaskan pada pengetahuan yang melampaui dunia pengalamannya sendiri yang terbatas.

Pemberian Sifat dan Pengembangan Ilmu Pemerintahan

Faktor-faktor sejarah, sosial, budaya, lingkungan kehidupan, dan lain-lain, memberikan pengaruh yang besar kepada susunan dan berfungsinya pemerintahan umum. Timbullah kemudian upaya untuk menjelaskan pemerintahan itu dari lingkungan-lingkungannya yang khusus. Upaya ini lebih diperkuat dengan temuan-temuan yang membuktikan bahwa teori-teori atau pendapat-pendapat yang di dunia Barat diterima kebenarannya secara otomatis, ternyata seluruhnya atau sebagian mengalami kegagalan pada waktu diterapkan di negara-negara non-Barat. Hal ini mendorong orang untuk menemukan landasan teori yang memungkinkan dapat membantu upaya untuk memperbaiki susunan pemerintahan sehingga sesuai dengan sifat lingkungannya.

Bahkan di dalam kerangka budaya Barat sendiri, ternyata berkembang dua sistem pemerintahan yang berbeda. Yang pertama adalah sistem Anglo-Amerika, yang dilandaskan pada pilihan yang mengutamakan pemberian hak berpemerintahan mandiri kepada masyarakat-masyarakat lokal, partisipasi warga yang seluas-luasnya, pemencaran kekuasaan, pertanggungjawaban sistem administrasi kepada lembaga legislatif dan tanggung jawab para pejabat dan pegawai pemerintah kepada badan peradilan sipil biasa. Yang kedua adalah sistem Perancis, yang dilandaskan kepada pemusatan kekuasaan eksekutif, dominasi pemerintah nasional atas pemerintahan-pemerintahan lokal, profesionalisasi para pegawai pemerintah beserta pemisahannya secara psikologis dari rakyat biasa, dan pertanggungjawaban para pegawai tersebut kepada peradilan administratif yang khusus. Rusia dan Cina juga mempunyai sistem pemerintahan sendiri-sendiri, masing-masing dilandaskan pada kondisi kehidupan rakyatnya, masing-masing memperkembangkan bentuk-bentuk dan watak yang khusus, sebagai tanggapan terhadap kebiasaan-kebiasaan dan pilihan-pilihan nasionalnya.

Demikian pula halnya untuk negara kita, pengembangan ilmu pemerintahan haruslah terutama dalam rangka menanggapi tuntutan-tuntutan

penyempurnaan struktur dan fungsi pemerintahan umum yang efisien dan efektif sesuai dengan dasar falsafah Pancasila; sesuai dengan aspirasi-aspirasi dan kondisi kehidupan rakyat kita; sesuai pula dengan tuntutan pembangunan nasional ekonomi yang akselerasinya cepat dari waktu ke waktu.

Woodrow Wilson, guru besar dalam ilmu hukum dan ilmu ekonomi di Princeton University, yang kemudian terpilih menjadi Presiden Amerika Serikat yang ke-28, pada tahun-tahun pertama pertumbuhan ilmu *public administartion* di negara tersebut pernah mengemukakan: "*the science of public administration...., is a birth of our own century, almost of our own generation..... It has been developed by French and German professors..... If we would employ it, we must Americanize it*".

Salah satu fungsi Institut Ilmu Pemerintahan adalah juga untuk meng-Indonesiakan ilmu pemerintahan itu, di samping mengembangkannya secara horizontal berdasarkan pokok-pokok pikiran yang telah diuraikan.

PERKEMBANGAN KONSEP ILMU PEMERINTAHAN

*R. Soemender Soerojosoearmo**

Semasa Pemerintahan Hindia Belanda, lebih kurang semenjak akhir abad XIX oleh pemerintah jajahan didirikan *Hoofdenschool* di beberapa tempat, sebuah pendidikan untuk calon pegawai pamong praja pribumi (Indonesia). Dalam permulaan abad XX, sekolah-sekolah tersebut di tingkatkan menjadi *Opleiding School voor Inlands Ambtenaren* (OSVIA) yang menerima tamatan sekolah dasar dan yang lamanya 5 tahun. Kemudian, pada tahun 50-an OSVIA di tingkatkan menjadi *Middelbare School van Inheemse Ambtenaren* (MOSVIA) yang menerima tamatan Mulo (lebih kurang setaraf SMP sekarang) dan yang lamanya 3 tahun. Setelah beberapa tahun bekerja para lulusan OSVIA yang dipandang cakap dan berkondite baik melanjutkan studinya ke *Bestuurschool* (lamanya 2 tahun) di Jakarta yang membekali pegawai-pegawai yang dipersiapkan untuk jabatan pamong praja yang tertinggi, yakni patih (bupati adalah jabatan yang diperoleh berdasarkan keturunan).

Atas perjuangan Korps Pamong Praja, *Bestuurschool* di tingkatkan menjadi *Bestuurs Akademie* di Jakarta yang merupakan bagian dari *Rechtshogeschool* (RHS atau Sekolah Tinggi Hukum). Dibayangkan bahwa lulusan terbaik dari *bestuurakademie* tersebut diberi kesempatan untuk melanjutkan studinya di RHS.

Pada kurikulum sekolah-sekolah tersebut di atas ternyata tidak diberikan *bestuurskunde* ataupun *restuurswetenschap*, melainkan yang diajarkan adalah terutama mata kuliah-mata kuliah hukum (hukum tata negara, hukum adat, hukum pidana dan hukum acaranya, hukum Islam) agraria, tata buku, *ethnologie*, dan lain-lain.

Tampaknya arah pendidikan yang menyiapkan tenaga pimpinan pangreh praja (pemerintahan) dan yang dikenal sebagai Fakultas Indologie Leiden di Nederland tidak banyak berbeda coraknya pula, yakni sangat yuridis, sehingga untuk menjadi sarjana hukum tidak diperlukan banyak tambahan.

* FISIP UNDIP Semarang

Setelah kita merdeka pada tahun 1947 di Yogyakarta didirikan Akademi Ilmu Politik (AIP) yang bertujuan menyelenggarakan pendidikan tinggi bagi pegawai serta calon pegawai bagi berbagai departemen, terutama bagi Departemen Dalam Negeri, Departemen Luar Negeri, dan Departemen Penerangan seperti ternyata dari jurusan-jurusan yang diadakan, yaitu Jurusan Pemerintahan, Jurusan Hubungan Internasional, dan Jurusan Publisistik. AIP hanya sempat menyelenggarakan serta menguji mata kuliah pengantar, yaitu Tingkat Persiapan yang meliputi berikut ini.

1. *Formele Encyclopaedie de Rechtswetenschappen.*
2. Sejarah Ekonomi.
3. Pengantar Ilmu Hukum.
4. Pengantar Sosiologi.
5. Bahasa Inggris.
6. Bahasa Perancis.
7. Bahasa Urdhu, Cing Im atau Arab (pilihan).
8. Bahasa Indonesia.

Kecuali mata kuliah-mata kuliah tersebut pada 6, 7, dan 8 praktis kurikulumnya tidak berbeda dengan kurikulum fakultas hukum.

Dengan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 1949, AIP dibubarkan dan diintegrasikan dalam Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta bersama-sama dengan perguruan-peramruan tinggi lainnya yang berlokasi di sekitarnya. AIP dimasukkan sebagai bagian sosial dan politik yang dengan bagian hukum, disusul kemudian dengan bagian ekonomi bersama-sama merupakan fakultas hukum, ekonomi, sosial dan politik (disingkat Fakultas HESP). Jurusan-jurusan yang ada sejak di AIP dilanjutkan setelah menjadi bagian sosial politik.

Bagian sosial dan politik fakultas HESP didominasi oleh tenaga-tenaga pengajar yang pada zaman Hindia Belanda memperoleh pendidikan akademinya di bidang hukum di Leiden (Nederland) seperti Prof. Mr. Drs. Notonagoro (yang juga sarjana Indologi) dan yang lainnya di Rechtshoge School (RHS = Sekolah Tinggi Hukum) di Batavia (Jakarta) seperti Prof. Mr. Koesoemadi Poedjosewojo, Prof. Mr. Boedi Soesatyo, dan Prof. Mr. Hardjono, dan diikuti oleh para mahasiswa hukum juga. Dalam pada itu, ilmu pemerintahan sudah mulai diajarkan oleh Prof. Mr. Pringgodigdo dengan menggunakan buku "*Bestuurskunde*" karangan Van Poelje. Akan tetapi, betapa kurikulum sangat diwarnai oleh aspek hukumnya dapat diambil contoh mata kuliah-mata kuliah jurusan pemerintahan tingkat doktoral pada tahun 1955

sebagai berikut: hukum tata negara, hukum tata pemerintahan, hukum adat, hukum internasional perbandingan.

Akhirnya, berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan No. 5379/Kab. tanggal 15 September 1955, Bagian Sosial dan Politik dipisahkan dari Fakultas HESP menjadi Fakultas Sosial dan Politik. Setelah terjadi pemisahan, jurusan yang ada sejak AIP ditambah dengan 2 jurusan lagi, sehingga menjadi 5 jurusan.

1. Jurusan Ilmu Usaha Negara (dulu Pemerintahan).
2. Jurusan Ilmu Hubungan Internasional.
3. Jurusan Ilmu Publisistik.
4. Jurusan Ilmu Sosiologi.
5. Jurusan Ilmu Sosiatri.

Dengan bantuan-bantuan ICA Amerika Serikat, kedatangan para ahli *public administration* di UGM, Jurusan Ilmu Usaha Negara lebih memusatkan diri pada bidang administrasi praktis, maka dalam perkembangannya kemudian dibentuk Jurusan Ilmu Administrasi Negara yang menggantikan Jurusan Ilmu Usaha Negara sedangkan Jurusan Ilmu Pemerintahan "dihidupkan" kembali.

Hubungan yang berhasil diadakan oleh Departemen P dan K pada akhir lima puluhan dengan negara-negara Anglo Sakson memungkinkan UGM mengirimkan tenaga-tenaga pengajar ke Amerika Serikat dan Inggris. Mulailah penyelengaaraan ilmu politik dalam jurusan pemerintahan memberikan pengaruhnya, sekalipun dominasi aspek legal institusionalnya masih tetap terasa kuat. Dalam pada itu, setelah pada tahun 1972, *Rockefeller Foundation* datang di lingkungan UGM dan dapat dikirim lagi tenaga-tenada pengajar untuk program doktor maupun *master degree*, di samping menempatkan orang-orangnya, maka tampak pengaruh ilmu politik meningkat.

Dari uraian di atas dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut.

1. Semula oleh Pemerintahan Hindia Belanda telah didirikan pendidikan-pendidikan dari berbagai tingkat untuk menyiapkan pegawai-pegawai pemerintahan; mata kuliah-mata kuliah yang diberikan sangat diwarnai oleh hukum, ditambah dengan pengetahuan praktik. Akan tetapi, mata kuliah ilmu pemerintahan sendiri tidak/belum dikenal pada waktu itu.
2. Setelah kita merdeka dan mendirikan AIP, jurusan ilmu pemerintahannya dilanjutkan pula setelah diintegrasikan dalam Universitas Gadjah Mada. Patut kiranya dicatat bahwa:

a. ilmu pemerintahan mulai diberikan;
b. mata kuliah tersebut di atas terutama bersama-sama dengan mata kuliah-mata kuliah dari ilmu hukum merupakan kurikulum jurusan pemerintahan;
c. setelah datang bantuan dari ICA (AID) dari Amerika Serikat berikut ahli-ahli *public administration*-nya, mata kuliah-mata kuliah *public administration* mulai mewarnai jurusan pemerintahan, sehingga akhirnya dipandang perlu untuk mengadakan jurusan ilmu administrasi negara, di samping menghidupkan kembali jurusan ilmu pemerintahan yang sementara ini namanya menjadi jurusan ilmu usaha negara;
d. akhirnya setelah dapat dikirimkan beberapa tenaga pengajar ke Inggris dan Amerika Serikat untuk program doktor dan master, maka mulai meningkat pengaruh ilmu politik pada kurikulum jurusan ilmu pemerintahan.

Dalam mata kuliah ini secara khusus dibicarakan perkembangan Jurusan Pemerintahan Fakultas Sospol (sekarang Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik atau disingkat Fisip) pada Univeritas Gadjah Mada, karena jurusan-jurusan pemerintahan yang ada beberapa universitas, seperti antara lain Universitas Padjadjaran dan Universitas Diponegoro boleh dikata mengikuti polanya. Hal yang demikian ini dapat diterangkan karena para pengajar senior adalah lulusan Fakultas Sospol Universitas Gadjah Mada jua.

Berlainanlah pola yang diikuti oleh fakultas ilmu-ilmu sosial pada Universitas Indonesia yang mempunyai jurusan Ilmu Politik yang terdiri atas (a) Politik dan Pemerintahan Indonesia dan (b) Hubungan Internasional dan Studi Kawasan. Menurut Prof. Miriam Budiardjo dalam bukunya *Perkembangan Ilmu Politik di Indonesia* (hal. 23 dan 24): Jurusan Ilmu Pemerintahan tidak seluruhnya berbeda dari bidang pemerintahan dan politik, akan tetapi berbeda dalam titik berat. Ilmu Pemerintahan menggabungkan aspek-aspek administrasi negara dengan pemerintahan Indonesia (baik nasional maupun lokal) dan lebih mementingkan masalah masalah praktis dalam pemerintahan. Selanjutnya, Prof. Miriam Budiardjo (hal 60) mengemukakan sebagai berikut.

... Studi tingkat menengah. Untuk mencapai tujuan tersebut maka kurikulum jurusan tersebut menyediakan sejumlah mata kuliah praktis, seperti Proses dan Teknik Membuat Undang-Undang, Perancangan Pembangunan, Teori Pembuatan Keputusan, Kebijaksanaan Keuangan Negara, Pengawasan, Manajemen Proyek dan Program Administrasi. Karena diharapkan bahwa banyak mahasiswa akan menjadi pejabat pemerintah (terutama pegawai negeri) maka kurikulumnya juga menawarkan mata

kuliah-matakuli Etika Pemerintahan, Teori Manajemen dan Organisasi, Kebijaksanaan Publik, Pemerintahan Daerah dan Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah. Di antara mata kuliah yang ditawarkan oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan terdapat hanya enam mata kuliah jurusan Ilmu Politik UI. Mata kuliah-mata kuliah tersebut adalah Pemerintahan Daerah, Teori Politik, Perbandingan Politik, Pembangunan Politik, Kekuatan-kekuatan Politik di Indonesia, dan Sosiologi Politik.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa sekalipun semenjak pemerintah jajahan Hindia Belanda telah didirikan pendidikan-pendidikan untuk pegawai pemerintahan, baru setelah merdeka pada fakultas-fakultas tertentu saja di samping pada pendidikan kedinasan seperti Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN), diajarkan Pengantar Ilmu Pemerintahan. Pada perguruan-perguruan tinggi yang bersangkutan yang dibentuk hanya jurusan pemerintahan pada Fakultas Sospol (sekarang Fisip) seperti pada Universitas Gadjah Mada, Universitas Padjadjaran, dan Universitas Diponegoro. Pada Universitas Hasanuddin terdapat yang disebut Sub Program Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan, di samping konsentrasi Ilmu Politik dan konsentrasi Hubungan Internasional. Dalam pada itu, pada fakultas ilmu-ilmu sosial UI tidak diberikan Pengantar Ilmu Pemerintahan, sekalipun mempunyai Sub Jurusan Politik dan Pemerintahan Indonesia.

Yang menjadi pertanyaan kita ialah tidak pantasnya diadakan Fakultas Pemerintahan, seperti halnya dengan disiplin lainnya, yaitu Fakultas Ilmu Hukum, Fakultas Ekonomi, Fakultas Sastra, Fakultas Pertanian, dan lain-lainnya. Maka sungguh tegaslah pendirian Departemen Dalam Negeri dengan memberikan nama "Institut Ilmu Pemerintahan" kepada pendidikan lanjutan bagi Akademi Pemerintahan Dalam Negeri yang menyiapkan tenaga-tenaga ahli dalam bidang pemerintahan. Sehubungan dengan itu, kiranya cukup beralasan apabila kita bersama di forum ini mencoba menggali lebih dalam lagi pengertian, dan ruang lingkup ilmu pemerintahan, juga mengingat perkembangan ilmu pada umumnya dan ilmu sosial pada khususnya.

Hidup bermasyarakat mengandung arti antara lain bahwa manusia, anggota masyarakat masing-masing selalu sedang berusaha untuk memenuhi dan mempertahankan hidupnya. Kenyataan menunjukkan bahwa dalam usaha tersebut, dalam interaksi antara sesamanya akhirnya ada pihak yang menentukan penyelesaiannya, baik pihak itu peorangan maupun sudah tumbuh menjadi kelompok, sedangan bentuk penyelesaiannya ada bermacam-macam. Terjadilah hubungan antara pihak yang menentukan/yang memberi perintah dengan pihak yang ditentukan, yang menerima dan melaksanakan perintahnya (*the governed*). Dengan kata lain, terwujudlah hubungan antara "*governor*" dengan "*the governed*".

Maka ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari gejala penentuan, perintah yang terjadi pada masyarakat dalam usaha memenuhi kepentingan dan kebutuhannya. Gejala tersebut memperlihatkan adanya pihak yang memerintah (*governor*) dan pihak yang diperintah (*governed*), dengan berbagai-hubungan yang disebut hubungan pemerintahan (*government*).

Atas dasar konstruksi pemikiran tersebut, maka hubungan timbal balik atau interaksi yang terjadi antara anggota rumah tangga, interaksi antara anggota setiap kelompok masyarakat lainnya, memang dapat diartikan sebagai hal yang menimbulkan pemerintahan (*government*). Untuk membedakan pengertian tersebut dengan pengertian yang sebenarnya dimaksud maka MacIver dalam *Web of Government* menamakan *government* dalam rumah tangga dalam kelompok-kelompok masyarakat *private government* karena kepentingan yang hendak dicukupi terbatas pada kelompok itu juga. Sehubungan dengan itu, MacIver memperkenalkan istilah *public government* atau disingkat *government* untuk interaksi yang menyangkut kepentingan masyarakat secara menyeluruh. Ilmu yang mempelajari hal-hal tersebut terakhir itulah yang dinamakan *science of government* yang kiranya dapat terjemahkan dengan ilmu pemerintahan.

Permasalahan-permasalahan tersebut dapat ditemukan di mana-mana, tidak terbatas pada masyarakat yang telah dinamakan negara ataupun bagian negara yang terorganisasi saja. Oleh karena itu, penulis kurang menyetujui batasan yang diberikan oleh Van Poelje mengenai *Bestuurskunde*, yaitu bahwa ilmu pemerintahan (ajaran pemerintahan) mengajarkan bagaimana menyusun dan membina dengan sebaik-baiknya dinas umum, yang lebih lanjut ditegaskan dengan pernyataan bahwa ilmu pemerintahan mempunyai sebagai sasaran umum dalam arti seluas-luasnya. Keberatan penulis yang terpenting terhadap batasan tersebut ialah bahwa untuk masyarakat-masyarakat yang bukan/belum berbentuk negara tidak ada tempat untuk ilmu pemerintahan: masalah kepentingan dan kebutuhan yang hendak dicukupi, ketertiban dan keamanan yang diperlukan untuk itu, bukan merupakan masalah-masalah yang menjadi komoditi negara-negara saja.

Bila kita mencoba menelaah batasan yang diberikan oleh Bayu Surianingrat dalam karangannya *Mengenal Ilmu Pemerintahan* maka dapat ditemukan pernyataan sebagai berikut.

> *"Ilmu pengetahuan pemerintahan adalah salah satu dari ilmu-ilmu sosial... Sasaran ilmu pemerintahan... berupa gejala sosial yang ada kaitannya atau yang mengandung sifat pemerintahan. Sasaran ilmu pemerintahan mencakup segala macam dan seluruh perbuatan dan perilaku pemerintahan atau semua gejala sosial yang bersifat pemerintahan".*

Keberatan penulis terhadap batasan tersebut ialah:

- bahwa dalam batasan itu terdapat kata pemerintahan yang justru secara pokok diperlukan batasan pengertiannya lebih dulu;
- bahwa kata pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu yang berhubungan dengan kata pemerintah yang merupakan badan penguasa yang cukup terorganisasi seperti yang terdapat dalam masyarakat-masyarakat yang sudah dapat disebut negara.

Dengan demikian, ada kesamaan antara definisi Bayu Surianingrat dengan batasan yang diberikan oleh Van Poel je yang membatasi objeknya pada masyarakat yang cukup maju dan dinamakan negara. Maka penulis lebih menyetujui batasan McIver yang tidak membatasi objek ilmu pemerintahan pada negara-negara saja.

Sehubungan dengan itu, penulis mencoba membuat batasan yang mudah-mudahan merupakan bahan dalam usaha menata ilmu pemerintahan. Menurut pendapat penulis, ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari gejala penguasa resmi dalam masyarakat, yaitu mempelajari kegiatan-kegiatannya dalam rangka usaha memenuhi kepentingan dan kebutuhan masyarakatnya secara menyeluruh ditinjau dari cara-cara (metoda) dan sarana-sarana (institusi) serta faktor-faktor lingkungan, baik yang bersifat sosial, fisikal maupun budaya yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan usaha-usaha termaksud.

Dari batasan tersebut, dapat kiranya dikemukakan hal-hal yang perlu dibahas dalam ilmu pemerintahan.

1. Tuntutan-tuntutan dan harapan-harapan masyarakat, termasuk pendapat-pendapat mengenai kepentingan dan kebutuhan.
2. Ketertiban dan keamanan.
3. Hubungan yang timbul antara masyarakat pada umumnya dalam rangka menyelenggarakan kepentingan dan kebutuhan secara menyeluruh.
4. Erat hubungannya dengan hal tersebut di atas adalah komunikasi, peran serta dan legitimasi.
5. Pengaruh lingkungan yang bersifat sosial, fisikal dan budaya.
6. Fungsi pengaturan.

Dari hal-hal yang cukup banyak dan beragam itu maka pendekatan yang perlu dilakukan hendaknya cukup luas. Yang terpenting di antaranya ialah pendekatan yang bersifat berikut.

1. Faktual (sejarah, sosiologis, politis).
2. Normatif (legalistik).

3. Etikal.
4. Keamanan.
5. Kesejahteraan.

Sehubungan dengan uraian di atas mengenai hal-hal yang secara garis besar dicakup oleh ilmu pemerintahan, maka berikut ini diajukan suatu kerangka yang sistematis. Ruang lingkup ilmu pemerintahan meliputi berikut ini.

1. Teori Pemerintahan.
   a. Teori pemerintahan.
   b. Sejarah tentang gagasan-gagasan berpemerintahan.
2. Lembaga-lembaga Pemerintahan.
   a. Konstitusi.
   b. Pemerintahan nasional/pusat.
   c. Pemerintahan di daerah (yang mencakup pemerintahan umum dan pemerintahan daerah).
   d. Kebijakan pemerintah.
   e. Perbandingan pemerintahan.
3. Hubungan antar Pemerintah.
   a. Pemerintahan internasional.
   b. Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.
4. Cabang-cabang Ilmu Pemerintahan.
   a. Hukum (tata) pemerintahan.
   b. Administrasi pemerintahan (termasuk manajemen, organisasi, perencanaannya).
   c. Sosiologi pemerintahan (termasuk mental, legitimasi kepartaian, organisasi kemasyarakatan).
   d. Ekonomi pemerintahan.
   e. Sejarah pemerintahan.
   f. Psikologi pemerintahan (termasuk kepemimpinan).
   g. Ekologi pemerintahan.
   h. Etika pemerintahan.
   i. Antropologi pemerintahan.
   j. Kebudayaan pemerintahan.
   k. Filsafat pemerintahan.

Bibliografi

Budiarjo, Miriam dan Maswadi Rauf, *Perkembangan Ilmu Politik di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Carter, Gwendolen M. & Hers, John H. 1973. *Government and Politics in the Twentienth Century*. New York, Washington, London: Preagen Publishers.

MacIver, Robert M. 1953. *The Web of Government*, The MacMillan Company.

Poelje, CH. Van. 1942. *Algemeene Inleiding tot de Bestuurskunde Alphen aan den Rhyn*. N. Samson.

Soeronegoro, Heryanto. "Sejarah Perkembangan Ilmu Politik di UGM", Makalah untuk Pertemuan Sarjana/ahli Ilmu Politik Indonesia di Jakarta, 12–13 Desember 1984.

Surianingrat, Bayu. 1980. *Mengenal Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Aksara Baru.

PERKEMBANGAN KONSEP ILMU PEMERINTAHAN

Sujamto[*]

Tulisan sebelumnya telah menampilkan beberapa segi permasalahan yang memang relevan dengan judulnya, yakni perkembangan konsep ilmu pemerintahan.

Menurut penangkapan kami, permasalahan-permasalahan yang disoroti dalam makalah tersebut terutama menyangkut hal-hal sebagai berikut.

- Perkembangan tentang pengajaran ilmu pemerintahan di Indonesia.
- Eksistensi ilmu pemerintahan.
- Kaitan dan pengaruh ilmu-ilmu lain terhadap ilmu pemerintahan.
- Batasan ilmu pemerintahan.
- Isi atau ruang lingkup ilmu pemerintahan.

Untuk mudahnya, pembahasan ini juga akan ditujukan terhadap kelima materi permasalahan tersebut.

Perkembangan Pengajaran Ilmu Pemerintahan di Indonesia

Informasi yang menarik telah ditampilkan dalam bahasan ini, yakni bahwa dalam berbagai lembaga pendidikan di bidang pemerintahan yang telah diadakan di Indonesia sejak zaman penjajahan Belanda, seperti OSVIA, MOSVIA, dan *Bestuursacademie*, ternyata tidak diajarkan mata pelajaran yang bernama ilmu pemerintahan. Kenyataan ini dapat dipahami karena pada waktu itu (akhir abad 19) ilmu pemerintahan itu memang belum lahir.

Menurut Van Poelje, ilmu pemerintahan baru lahir pada awal abad kedua puluh ini, bersama-sama dengan ilmu lain yang oleh beliau dianggap

---

[*] Pandangan dari Departemen Dalam Negeri

sebagai amat berdekatan dan sejajar dengan ilmu pemerintahan atau ajaran pemerintahan, yakni ilmu perusahaan atau ajaran perusahaan atau ekonomi perusahaan.[1]

Kesejajaran dan perbedaan antara ilmu pemerintahan dengan ilmu perusahaan, oleh Van Poelje digambarkan sebagai berikut.

> *"Adapun ajaran perusahaan atau ekonomi perusahaan itu dalam keseluruhannya meliputi sejumlah unsur yang ekuivalennya tidak didapati dalam ajaran pemerintahan; di pihak lain ajaran pemerintahan sebagai ajaran tentang perbuatan-perbuatan penguasa meliputi serangkaian masalah, yang sama sekali tidak atau hampir tidak pernah disinggung oleh ajaran perusahaan. Hal ini dapat pula diterangkan demikian, bahwa berbagai ilmu pengetahuan yang bertalian dengan salah satu bagian dari penguasaan (beheer) perusahaan partikulir pada akhirnya akan bermuara pada suatu ajaran perusahaan umum (aldemene bedrijfsleer) yang meliputi kesemuanya dan bahwa ajaran tentang penguasaan perusahaan-perusahaan partikulir ini setidak-tidaknya untuk sebagian merupakan syarat bagi adanya ilmu pengetahuan yang lebih tinggi daripadanya ialah ilmu pemerintahan".*[2]

Kutipan ini sengaja disajikan untuk melengkapi apa yang telah disajikan dalam makalah agar kita memperoleh gambaran yang lebih lengkap tentang ontogeni ilmu pemerintahan itu sendiri, terutama pada tahap-tahap awalnya. Kenyataan yang lebih menarik lagi ditampilkan pula pada halaman 2 makalah, yakni bahwa di Akademi Ilmu Politik (AIP) yang didirikan di Yogyakarta pada tahun 1947, juga belum diberikan mata kuliah Ilmu Pemerintahan, meskipun Akademi ini memiliki Jurusan Pemerintahan. Baru pada tahun 1949 setelah AIP dibubarkan dengan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 1949 dan diintegrasikan dengan Universitas Gadjah Mada menjadi Bagian Sosial dan Politik dari Fakultas Hukum, Ekonomi, Sosial dan Politik (Fakultas HEPS) diajarkan mata kuliah Ilmu Pemerintahan oleh Prof. Mr. Pringgodigdo dengan menggunakan buku *Algemene Inleiding tot de Bestuurskunde* karangan G.A. Van Poelje.

Tidak adanya mata kuliah Ilmu Pemerintahan pada Akademi Ilmu Politik (AIP) dan didominasinva kurikulum AIP serta Bagian Sosial dan Politik Fakultas HESP oleh mata kuliah-mata kuliah bidang hukum merupakan kelanjutan situasi yang dialami zaman OSVIA-MOSVIA-*Bestuur*sacademie, di mana dominasi ilmu-ilmu hukum sangat menonjol. Sebab-sebab menonjolnya dominasi ilmu-ilmu hukum pada waktu itu kiranya perlu dikaji lebih lanjut oleh para ilmuwan pemerintahan. Apakah hal itu disebabkan karena masalah

---

[1] Prof. Dr. G.A. Van Poelje, *Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan (stensilan)*, Yayasan Karya Dharma, IIP, Jakarta, 1980 (terjemahan Drs. B. Mang Reng Say atas buku Algemene Inleiding tot de Bestuursliunde)

[2] Van Poelje, *ibid*, hal. 1

hukum memang mewarnai penyelenggaraan pemerintahan pada waktu itu ataukah hanya karena faktor kebetulan karena kebanyakan para ahli pikir yang ada pada waktu itu (pribumi maupun Belanda) sebagian besar terdiri atas para ahli hukum.

Dalam kaitan ini, perlu diperhatikan pernyataan Van Poelje sendiri yang menegaskan bahwa salah seorang ahli hukum yang amat terkenal, baik di Indonesia maupun di negeri Belanda, yakni Van Vollenhoven adalah orang yang telah berjasa "mendudukkan Ilmu Pemerintahan dalam dunia Ilmu Hukum".[3]

Untuk melengkapi gambaran tentang perkembangan ilmu pemerintahan kiranya patut kita perhatikan pula satu kenyataan yang tidak diungkapkan dalam makalah, yakni selama 10 tahun antara 1956–1966 pada Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN) Malang tidak diajarkan mata kuliah Ilmu Pemerintahan. Dari 52 mata kuliah yang diajarkan, hanya 3 mata kuliah yang lansung mengenai pemerintahan, yakni:

1. Pengantar Ilmu Pemerintahan dan Politik Indonesia,
2. Ilmu Perbandingan Pemerintahan dan Administrasi,
3. Hukum Perbandingan Pemerintahan.[4]

Di sini terlihat bahwa dominasi ilmu hukum mulai memudar dan pengaruh ilmu politik mulai terasa kuat, sedang ilmu pemerintahan itu sendiri agaknya masih pada tingkatan embrional. Perlu pula kita ingat dalam kaitan ini, situasi yang juga mempengaruhi kecenderungan pemikiran pada waktu itu, khususnya yang menyangkut dua hal berikut.

1. Penguasa secara sadar menempatkan politik sebagai "panglima".
2. Adanya usaha-usaha untuk melikuidasi Korp Pamong Praja. Jika dalam kurikulum APDN tersebut masih dapat kita jumpai adanya mata kuliah Pengantar Ilmu Pemerintahan dan Politik Indonesia maka dalam kurikulum Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) yang termuat dalam Lampiran Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 8 Tahun 1967, dari 67 mata kuliah dan kegiatan keilmuan lainnya (misalnya seminar), tak ada satupun mata kuliah yang bernama Ilmu Pemerintahan.

Dari keseluruhan mata kuliah sejak Tingkat I sampai dengan Tingkat V tersebut hanya terdapat 4 mata kuliah yang menyangkut bidang pemerintahan.

---

[3] Van Poelje, *ibid*, hal. 1

[4] Dr. Taliziduhu Ndraha, *Metodologi Pemerintahan Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta 1983, hal. 176–178

1. Perbandingan Pemerintahan dan Administrasi (Pemerintahan Daerah) yang diberikan pada Tingkat III.
2. Hubungan Manusia dalam Pemerintahan (Tingkat III).
3. Perusahaan Pemerintah (Tingkat IV).
4. Etika Pemerintahan (Tingkat V).

Di samping itu, pada Semester II Tingkat V diadakan pula seminar tentang masalah Pemerintahan dan Administrasi.[5] Mengindat kenyataan ini, maka barangkali ada baiknya kita merenungkan kembali ketepatan nama Institut Ilmu Pemerintahan bagi lembaga pendidikan pemerintahan tertinggi yang ada di Departemen Dalam Negeri ini. Mungkin ada nama-nama lain yang lebih tepat, misalnya Institut Ilmu-Ilmu Pemerintahan atau Institut Pemerintahan[6] atau Institut Pemerintahan Dalam Negeri.

Nama-nama yang kita anggap paling tepat akan sangat tergantung pada pendirian kita tentang sejauh mana eksistensi dari yang kita namakan ilmu pemerintahan itu sendiri. Benarkah ada satu ilmu yang mencakup segala aspek dan fenomena pemerintahan yang dapat kita sebut sebagai ilmu pemerintahan ataukah sebenarnya kita hanya memiliki sejumlah ilmu di bidang pemerintahan ini?

Jika kita berani menarik kesimpulan secara jujur, baik dari isi makalah ini maupun dari penelaahan buku-buku tentang ilmu pemerintahan, termasuk pula bukunya Van Poelje yang menjadi babon ilmu pemerintahan di Indonesia, sebenarnya sampai saat ini pertanyaan tersebut masih tetap hidup dan relevan untuk dijawab, sekalipun Van Poelje sendiri menegaskan bahwa ilmu ini telah lahir pada awal abad ke-20 yang sekarang hampir berakhir ini.

Eksistensi Ilmu Pemerintahan

Di muka dilemparkan satu pertanyaan yang oleh pembahas dianggap cukup mendasar, yaitu benarkah kita memiliki satu ilmu pemerintahan yang bulat dan mencakup seluruh persoalan dan gejala pemerintahan ataukah yang sering kita maksud sebagai ilmu pemerintahan itu sebenarnya adalah terdiri atas sejumlah ilmu di bidang pemerintahan, seperti halnya kita tidak memiliki satu ilmu sosial tetapi memiliki berbagai ilmu-ilmu sosial? Pertanyaan semacam ini dan keraguan akan jawabannya agaknya tidak hanya menghinggapi diri pembahas. Dr. Taliziduhu Ndraha, dalam menelaah kurikulum IIP (di mana

---

[5] Taliziduhu Ndraha, *ibid,* hal. 186–187

[6] Bandingkan dengan Institut Pertanian Bogor, Institut Teknologi Bandung, Institut Agama Islam Negeri, Fakultas Pertanian, Fakultas Hukum, dan sebagainya

beliau sendiri adalah salah seorang tenaga pengajarnya) sebagaimana tersebut di muka, menyatakan bahwa tidak adanya satupun mata kuliah yang bernama Ilmu Pemerintahan itu menimbulkan kesan "seolah-olah yang dimaksud dengan Ilmu Pemerintahan itu hanya nama belaka".[7]

Keraguan mengenai hal ini antara lain telah menimbulkan perbedaan perkuliahan ilmu (atau ilmu-ilmu) pemerintahan di berbagai universitas dan lembaga pendidikan tinggi lainnya. Contoh konkret dikemukakan oleh Dr. Taliziduhu Ndraha, berbagai mata kuliah yang menyangkut pemerintahan di Universitas Brawijaya, seperti berikut ini.

- Sistem Pemerintahan.
- Perbandingan Pemerintahan.
- *Policy* Formation.
- Etika Pemerintahan.
- Pemerintahan Daerah.
- Pemerintahan Desa, yang di Universitas Gadjah Mada hanya merupakan silabus mata kuliah Ilmu Pemerintahan.[8]

Kalau kita telaah garis besar isi bukunya Van Poelje, *Algemene Inleiding tot de Bestuurskunde, y*ang diterjemahkan oleh Drs. B. Mang Reng Say dengan judul *Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan*[9] tersebut di muka, rasanya kita telah dapat diyakinkan bahwa Van Poelje dalam bukunya itu telah menyuguhkan satu ilmu pemerintahan yang utuh dan memenuhi segala persyaratan untuk disebut sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan terapan yang mandiri, yang disebut ilmu pemerintahan. Isi buku ini dibagi dalam 9 Bab yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut.

1. Ilmu pemerintahan sebagai ilmu pengetahuan terapan.
2. Terbentuknya dan berkembangnya ilmu pemerintahan.
3. Pembangunan pemerintahan.
4. Koordinasi pemerintahan.
5. Etik pemerintahan.
6. Teknik pemerintahan.
7. Konsentrasi dan diferensiasi dalam masing-masing lingkungan pemerintahan.
8. Dinas penguasa sipil.
9. Pemerintahan (atau pemerintah) dan yang diperintah.

---

[7] Taliziduhu Ndraha, *ibid*, hal. 159

[8] *Ibid*, hal. 160

[9] Mengenai ketetapan judul terjemahan ini ternyata juga ada pihak-pihak yang masih memper-tanyakannya

Meskipun Van Poelje lewat bukunya telah berusaha meyakinkan dan memantapkan adanya satu ilmu terapan yang dinamakan ilmu pemerintahan itu, akan tetapi dalam buku tersebut di sana-sini juga terdapat uraian bahwa sebenarnya dunia ilmu pengetahuan belum secara tegas mengakui adanya satu ilmu pemerintahan saja, tetapi ada sekelompok ilmu-ilmu di bidang pemerintahan. Hal ini dapat kita simpulkan dari penjelasan mengenai statuta Yayasan tentang Pengajaran Ilmu-ilmu Pemerintahan, di mana Pasal 1 antara lain berbunyi: "Yayasan bertujuan untuk membantu, memimpin dan menyusun pengajaran dalam Ilmu-ilmu Pemerintahan[10] dalam arti kata seluas-luasnya".[11]

Hal lain yang memperkuat kesimpulan ini, misalnya dibentuknya lembaga lain pada tahun 1946 yang diberi nama "Lembaga untuk Ilmu-ilmu Pemerintahan" yang bersama-sama dengan Perkumpulan Hukum Tata Usaha Negara dan Perkumpulan Haminte-Haminte Belanda, sejak 1947 menerbitkan majalah bulanan yang diberi nama *Bestuurswetenschappen* (Ilmu-Ilmu Pemerintahan).[12]

Bahasan ini sebenarnya memang tidak secara eksplisit membahas eksistensi ilmu pemerintahan yang bulat, utuh dan mandiri, akan tetapi berbagai uraian yang termuat di dalamnya secara implisit menyangkut persoalan ini. Oleh karena itu, meskipun dengan risiko dianggap menyimpang dari persoalan pokok, pembahas merasa perlu mengetengahkan masalah ini demi kejelasan materi pembahasan secara keseluruhannya. Di samping pembahas memang beranggapan bahwa masalah ini masih tetap merupakan salah satu di antara *livind problems* yang memerlukan penjernihan oleh para ahli ilmu-ilmu pemerintahan.

Kaitan dan Pengaruh Ilmu-Ilmu Lain terhadap Ilmu Pemerintahan

Pemerintahan adalah suatu bidang studi yang begitu luas ruang lingkupnya, sehingga untuk menyelenggarakannya pastilah diperlukan dukungan dari berbagai ilmu, di samping ilmu atau ilmu-ilmu pemerintahan itu sendiri. Keluasan ruang lingkup masalah pemerintahan itu telah menimbulkan kesulitan di dalam menarik garis batas yang jelas antara ilmu atau ilmu-ilmu pemerintahan dengan ilmu-ilmu lain yang berdekatan atau bahkan bersinggungan.

Dalam makalah diuraikan betapa besar dominasi ilmu hukum pada tahap awal perkembangan ilmu pemerintahan. Bahkan sebelum dikenalnya ilmu

---

[10] Jelas bukan hanya satu ilmu (garis bawah dari pembahas)

[11] G.A. Van Poelje, *op.cit*, hal. 6–7

[12] *Ibid*, hal. 36–37

pemerintahan, maka ilmu-ilmu hukumlah yang memberikan berbagai bekal kepada para calon "*Bestuursambtenaren*" yang dididik di ASVIA, MOSVIA, dan juga di *Bestuur*sacademie. Dalam perkembangannya kemudian, sebagaimana telah dijelaskan dalam bahasan sebelumnya, pengaruh ilmu *public administration* mulai terasa. Berbagai mata kuliah *public administration* mulai mewarnai jurusan pemerintahan bahkan akhirnya dibentuk jurusan Administrasi Negara, di samping jurusan Ilmu Pemerintahan.

Mengenai kaitan antara ilmu pemerintahan dengan *public administration* ini kiranya patut kita perhatikan pendapat Van Poelje yang menyatakan bahwa pada dasarnya tidak ada perbedaan antara *public administration* yang telah berkembang secara lebih mantap di negara-negara Anglo-Saxon (terutama Amerika) dengan Ilmu Pemerintahan yang berkembang di Negeri Belanda.[13] Jika seandainya pandangan ini dapat kita terima, tentunya kita perlu mempertanyakan kembali dasar-dasar pemisahan jurusan Administrasi Negara dengan jurusan Ilmu Pemerintahan yang ada pada beberapa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.

Sebagaimana disebutkan dalam makalah, dalam perkembangannya yang terakhir, ilmu pemerintahan telah memperoleh pengaruh yang semakin meningkat dari ilmu politik. Antara ilmu politik dengan ilmu pemerintahan itu oleh Drs. Bayu Surianingrat digambarkan dengan jelas betapa dekatnya pertautan antara keduanya, yang dianggap mempunyai sasaran yang paling tumpang tindih dan bahkan mempunyai titik bidik yang sama.[14]

Di samping pertautannya dengan berbagai ilmu sebagaimana telah disebutkan, agaknya perlu ditelaah lebih lanjut apakah ilmu pemerintahan itu juga mempunyai pertautan dan batas-batas yang saling bersinggungan dengan berbagai ilmu lain, salah satu di antaranya adalah dengan ilmu ekonomi.

Mengenai hal ini, kiranya perlu kita perhatikan pendapat Prof. Dr. D. Simmons dalam pidato pengukuhan jabatannya sebagai Guru Besar Luar Biasa dalam Ilmu Pemerintahan dan Hukum Tata Pemerintahan Daerah Kotapraja serta Provinsi pada Sekolah Tinggi Ekonomi di Rotterdam, tanggal 25 November 1948, yang antara lain adalah sebagai berikut.

> "Bilamana kalangan para Guru Besar sudah biasa untuk menetapkan secara teliti batas-batas dari mata pelajaran (*leergebied*), maka pembicara sendiri sebagian menerima tugas yang paling sulit. Lapangannya mempunyai perbatasan dengan banyak mata pelajaran yang dikuliahkan

---

[13] Periksa juga Taliziduhu Ndraha, *op.cit*, hal. 160

[14] Drs. Eayu Surianingrat, Mengenal Ilma Pemerintahan, Aksara Baru, Jakarta, 1980, hal. 55

oleh yang lain, namun di mana letaknya perbatasan itu kiranya secara objektif tidak selalu dapat dipastikan".[15]

Pertautan antara ilmu pemerintahan dengan ilmu ekonomi jelas terlihat dari dua hal berikut.

1. Adanya mata kuliah Ilmu Pemerintahan yang dipegang oleh Prof. Simmons itu sendiri dalam kurikulum Sekolah Tinggi Ekonomi.
2. Adanya berbagai mata pelajaran lain yang memiliki batas (*leergebied*) yang belum jelas dengan Ilmu Pemerintahan yang sama-sama dikuliahkan pada Sekolah Tinggi Ekonomi Rotterdam tersebut.

Pertautan ilmu pemerintahan dengan ilmu ekonomi ini menurut Van Poelje (yang dalam pidato Simmons tersebut memperoleh julukan kehormatan sebagai tokoh besar atau "*groot-meester*" ilmu pengetahuan pemerintahan di Nederland), bahkan telah dapat terlihat dalam karya klasik *Xenophon* (430–354SM) yang telah menulis tentang penghasilan negara, tetapi di dalamnya termuat pula hal-hal yang dapat termasuk ke dalam ilmu pemerintahan.[16]

Batasan Ilmu Pemerintahan

Batasan atau definisi pada hakikatnya adalah kesepakatan tentang rumusan pengertian terhadap sesuatu objek pembicaraan. Perdebatan-perdebatan tentang ilmu pemerintahan dan ketidaksetujuan penulis terhadap batasnya yang diberikan oleh Van Poelje serta oleh Bayu Surianingrat telah dikemukakan dengan jelas dalam makalah. Perbedaan semacam ini adalah wajar dan sering terjadi dalam perumusan batasan tentang hampir segala hal, misalnya batasan tentang pengawasan, tentang pengendalian, tentang manajemen, tentang organisasi, tentang administrasi dan sebagainya. Perbedaan-perbedaan tersebut biasanya disebabkan karena sudut pandang yang berbeda atau pun karena penekanan pada aspek-aspek yang berbeda dari hal yang dirumuskan batasannya itu.

Mengenai hal ini, pembahas tidak ingin mengajukan batasan lain sebagai alternatif. Namun demikian, untuk melengkapi bahan perbandingan, kiranya perlu kita perhatikan adanya 26 jenis rumusan tentang ilmu pemerintahan yang disajikan oleh Drs. Bayu Surianinarat dalam bukuya *Mengenal Ilmu Pemerintahan*.[17] Di samping itu, menarik pula untuk diperhatikan adalah kesederhanaan batasan

---

[15] Prof. Dr. D. Simmons, Pemerintah dan yang Diperintah, (Disadur oleh Ateng Syafrudin, SH dari, judul asli: *Bestuur* en *Bestuurden*), Penerbit "TARSITO", Bandung, 1978

[16] Van Poelje, *op.cit*, hal. 9

[17] Bayu Surianingrat, *op.cit*, hal. 46–48

yang dibuat oleh Taliziduhu Ndraha,[18] yang berbunyi, "Ilmu Pemerintahan ialah ilmu yang mempelajari peristiwa-peristiwa pemerintahan". Batasan ini dapat dibuat dengan singkat karena dalam buku yang memuat batasan tersebut telah diuraikan pula dalam satu bab tersendiri pengertian tentang apa yang disebut dengan kata "pemerintahan" itu.[19]

Isi atau Ruang Lingkup Ilmu Pemerintahan

Isi atau ruang lingkup ilmu pemerintahan tentulah sangat tergantung dari apa yang dimaksud dengan ilmu pemerintahan itu. Oleh karena itu, dengan mengingat beranekaragamnya batasan tentang ilmu pemerintahan sebagaimana diuraikan di muka, dapatlah dipahami adanya bermacam-macam pendapat tentang materi yang termasuk di dalam ilmu pemerintahan itu. Itulah sebabnya mengapa silabus mata kuliah yang sama-sama bernama ilmu pemerintahan itu dapat berbeda antara fakultas/lembaga pendidikan, yang satu dengan fakultas/lembaga pendidikan lainnya.

Demikian pula kalau kita perbandingkan isi buku yang sama-sama membahas ilmu pemerintahan ini; ternyata isiya bisa sangat berbeda satu sama lain. Sebagai contoh, isi buku Van Poelje yang berjudul *Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan* yang terdiri atas Sembilan Bab, termasuk di muka adalah sangat berlainan dengan isi buku Prof. Dr. A. Hoogerwerf yang berjudul *Ilmu Pemerintahan*[20] yang terdiri atas 19 Bab dan dikelompokkan dalam 4 bagian sebagai berikut.

1. Proses kebijaksanaan dan unsur-unsurnya (terdiri atas 7 bab).
2. Aspek-aspek demokratisasi (5 bab).
3. Aspek-aspek dan rasionalisasi (5 bab).
4. Aspek-aspek pembagian tugas dan kerja sama (2 bab).

Isi kedua buku tersebut juga akan menunjukkan banyak perbedaan, jika kita perbandingkan dengan buku *Mengenal Ilmu Pemerintahan* karangan Drs. Bayu Surianingrat tersebut di muka.

Mengingat hal-hal di atas, pembahas dapat memahami alasan penulis yang dalam menggambarkan ruang lingkup ilmu pemerintahan dalam 4 kelompok materi sebagaimana, tercantum pada bagian akhir makalah.

1. Teori Pemerintahan.
2. Lembaga-lembaga Pemerintahan.

---

[18] Taliziduhu Ndraha, *op.cit*, hal. 157

[19] *Ibid*, hal. 57–78

[20] Prof. Dr. A. Hoogerwerf, Ilmu Pemerintahan (terjemahan R.L.L Tobing dari judul asli: *Overheid Beleib*) Erlangga, Jakarta, 1983

3. Hubungan antar Pemerintah.
4. Cabang-cabang Ilmu Pemerintahan.

Namun, ada sedikit pertimbangan yang kiranya perlu diperhatikan oleh penulis, rasanya ada satu aspek yang kurang terwadahi, yaitu aspek "cara-cara (metoda)"; misalnya mengenai cara-cara berikut.

- Bagaimana melayani dan mengendalikan masyarakat.
- Bagaimana menumbuhkan rasa kebersamaan dan partisipasi rakyat.
- Bagaimana menegakkan peraturan.
- Bagaimana menangkal bahaya dan ancaman (dari luar maupun dari dalam).
- Bagaimana mengetahui dan menyerap serta memenuhi perasaan dan hasrat-hasrat masyarakat, dan lain-lain, yang mungkin tidak dapat tertampung di dalam keempat bagian tersebut di muka.

Di samping itu, khusus mengenai yang dikelompokkan ke dalam kelompok keempat (cabang-cabang ilmu pemerintahan), barangkali ada yang lebih tepat dimasukkan ke dalam kelompok pertama (teori pemerintahan), dan akhirnya penamaan kelompok keempat sebagai "cabang-cabang ilmu pemerintahan" perlu direnungkan kembali ketepatannya, karena ketiga kelompok yang lain pada hakikatnya juga merupakan cabang-cabang ilmu pemerintahan.

PERKEMBANGAN ILMU PEMERINTAHAN

Soempono Djojowadono[*]

Ilmu dengan nama ilmu pemerintahan diintroduksikan di Indonesia untuk pertama kali pada pertengahan tahun-tahun 1950-an melalui Fakultas HESP UGM. Sebelum itu, ilmu mengenai negara dan pemerintahannya adalah ilmu negara (*staatsleer*), hukum tatanegara (*staatsrecht*), dan hukum tata pemerintahan (*administratiefrecht*).

Pada Fakultas HESP di atas untuk studi jurusan Pemerintahan tingkat sarjana ditentukan sehagai mata pelajaran/ujian utama: hukum tata negara, hukum tata pemerintahan, dan ilmu pemerintahan, yang ketiganya bersama-sama merupakan satu mata ujian, dengan catatan bahwa dalam kenyataannya ilmu pemerintahan belum diberi kedudukan yang sejajar dengan dua lainnya: melainkan masih diberi kedudukan periferi/tambahan, belum diberi kuliah tersendiri, dan mahasiswa diwajibkan mempelajarinya sendiri dari buku Van Poelje yang berjudul *De Algamene Inleiding tot de Bestuurskunde.* Pada awal itu, ilmu pemerintahan adalah terjemahan dan identik dengan *bestuurskunde.* Ilmu pemerintahan/*bestuurskunde* tidak sempat dikembangkan, karena setelah Fakultas Sosial dan Politik dipisahkan dari HESP sebagai fakultas yang berdiri sendiri (1956), Jurusan Pemerintahan ditiadakan dan diganti dengan Jurusan Usaha Negara (yang kemudian berganti nama menjadi Administrasi Negara/*Public Administration*).

Pada tahun 1960 diadakan lagi Jurusan Pemerintahan, akan tetapi ilmu pemerintahan yang dikembangkannya bukan kelanjutan dari ilmu pemerintahan/*bestuurskunde* ala Van Poelje, melainkan lebih dekat pada ilmu politik. Karena perkembangan ilmu pemerintahan di Indonesia selanjutnya, baik pada UGM maupun pada perguruan tinggi lain, telah/akan ada yang membahasnya, maka sebagai tambahan/bandingan dalam pembahasan ini akan disajikan hasil pelacakan perkembangan ilmu pemerintahan/*bestuurskunde* di negeri asalnya, negeri Belanda.

---

[*] Guru Besar Universitas Gajah Mada Yogyakarta

Di negeri Belanda, konsep mengenai pemerintahan dibedakan antara;

a. *regering/regeren*, dan
b. *bestuur/besturen* (lengkapnya *openbaar bestuur; openbaar* dalam arti pemerintah/publik sebagai lawan swasta).

Regering/regeren, digunakan untuk menyebut pemerintahan apabila yang dimaksud adalah penggunaan kekuasaan negara oleh yang berwenang untuk menetapkan keputusan dan kebijakan dalam rangka mewujudkan tujuan-tujuan negara, sebagai penguasa menetapkan perintah-perintah dan menuntut dipatuhinya perintah-perintah itu. *Regeren* terutama digunakan untuk pemerintahan pada tingkat pusat/nasional.

Bestuur/openbaar bestuur/openbare dienst adalah keseluruhan badan pemerintahan dan segala kaitannya, yang lebih langsung berhubungan dengan usaha mewujudkan dan meningkatkan kesejahteraan bagi rakyatnya. *Bestuur/openbaar bestuur* dalam arti ini di negeri Belanda, seperti halnya di negara-negara Eropa lainnya, berkembang dengan pesat terutama sejak awal abad 20 dengan diterimanya secara semakin meluas *ide welvaarts staat* (*welfare state*), yang menuntut aparat pemerintah semakin lebih banyak dan lebih langsung campur tangan dalam peri kehidupan masyarakat dalam semakin banyak aspeknya, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraannya.

Bestuur dalam arti ini digunakan baik untuk tingkat pusat/nasional maupun tingkat daerah/provinsi/*remeente*, dengan catatan bahwa pada tingkat daerah *bestuur* mencakup baik penetapan kebijakan teknis maupun pelaksanaannya secara teknis.

Perlu dicatat, bahwa sekalipun *regeren* dan *bestuur* dapat dibedakan, tetapi keduanya tidak dapat dipisahkan satu sama lain, keduanya saling memerlukan.

Dengan semakin berkembangnya *bestuur/openbaar bestuur* maka segera dirasakan adanya kebutuhan untuk menyelenggarakannya secara lebih teknis, efisien/efektif, untuk mana diperlukan usaha pendidikan dan pengembangan ilmu mengenai *bestuur* itu.

Di negeri Belanda, yang secara mendesak merasakan kebutuhan itu adalah pada tingkat *gemeente* yang langsung menghadapi tugas-tugas penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat secara konkret, maka *Bond* pegawai *gemeente* dan perkumpulan *Gemeente* Belanda bersama-sama pada tahun 1922 berprakarsa mendirikan *Stichting voor het Onderwijs in de Bestuurswetenschappen*, yang kemudian (1939) diubah menjadi *Instituut voor Bestuurswetwnschappen*. Pemerintah pusat dan provinsi juga bergabung memberikan perhatian kepada usaha itu. Kegiatan yang dilakukan

di antaranya menyelenggarakan pendidikan dan kursus mengenai aspek praktis tertentu dalam penyelenggaraan *bestuur*, seperti urusan kepegawaian, keuangan, organisasi perkantoran, arsip dan dokumentasi, statistik, dan lain-lain.

Dunia perguruan tinggi Belanda baru kemudian menyusul, dirintis oleh Rotterdam (1928) yang mengadakan mata pelajaran *bestuurskunde* sebagai mata pelajaran pilihan pada, jurusan ekonomi kenegaraan dan hukum yang dimaksud sebagai perata jalan bagi mereka yang menginginkan suatu jabatan dalam *openbaar bestuur*, diasuh oleh Prof. G.A. van Poelje, yang di negeri Belanda dianggap sebagai perintis *Bestuurskunde/Bestuurswetenschappen*, yang kemudian menulis buku pelajaran *De Algemene Inleiding tot de Bestuurskunde* di tahun 1942 (cetak ulang 1953, 1964) yang digunakan pada Fakultas Sosial dan Politik UGM seperti telah tersebut di atas.

Perguruan tinggi lainnya di negeri Belanda baru sesudah Perang Dunia II memberikan perhatiannya pada *bestuurswetenschappen*, di antaranya dapat disebut: R.K. Universiteit Nijmegen, R.K. Economische Hogeschool Tilburg, Gemeente Universiteit Amsterdam, Nijmegen Vrije Universiteit Amsterdam, Leiden, Utrecht, dan lain-lain. Selain itu, dapat juga disebut Stichting Universiteir Centrum voor *Bestuurswetenschap*pen di Groningen dan Institute of social studies Den Haag (yang menyelenggarakan pendidikan *public administration* tingkat kursus dan master).

Dari perkembangan ilmu pemerintahan di negara Belanda dapat diketahui hahwa di sana ilmu itu dikenal dengan tiga nama: *bestuurskunde, bestuurswetenschap, bestuurswetenschappen. Bestuurskunde* didefinisikan sebadai ilmu yang mengajarkan bagaimana caranya untuk menyusun (*inricht*) dan memimpin/menyelenggarakan (*leidt*) *openbaar bestuur/openbare dienst* sebaik mungkin (van Poelje, 1942). Nadanya normatif, menuntun, menggurui, menawarkan *sollen*, orientasinya praktik.

Bestuurswetenschap didefinisikan sebagai ilmu yang secara mandiri berusaha mempelajari keseluruhan struktur dan proses bekerjanya/berfungsinya *openbaar bestuur/openbare dienst*, baik ke dalam maupun ke luar dalam hubungan dengan masyarakat (Brasz 1975, Rosenthal 1977).

Dibanding dengan *bestuurskunde*, maka *bestuurswetenschap* lebih berusaha menampakkan ciri ilmiahnya, menghadapi *openbaar bestuur* sebagai *sein*, dengan menggunakan pendekatan ilmiah berusaha menganalisisnya, menerangkannya, menemukan pelbagai keajegan dan "*rules*", kalau akhirnya memberikan saran-saran maka ini dilakukan sebagai kelanjutan hasil pengamatan/analisis yang mendahuluinya.

Bestuurswetenschappen (jamak): kumpulan pelbagai bagian dari *bestuurskunde* dan *bestuurswetenschap*, ditambah sumbangan dari ilmu-ilmu lain yang secara khusus

memberikan perhatiannya kepada *openbaar bestuur* dalam aspek tertentu, seperti *bestuursrecht, bestuurspolitiek, bestuurssosiologie, bestuurspsykologie,* dan lain-lain.

Di lingkungan perguruan tinggi Belanda, dari tiga macam ilmu tersebut di atas yang lebih tampak sedang dan masih terus diusahakan pengembangan dan pemantapannya adalah *Bestuurswetenschap* sebagai ilmu yang mandiri.

Seperti halnya negeri Belanda, juga negara lain di Eropa sesudah Perang Dunia II memberikan perhatiannya yang meningkat pada pembinaan *openbaar bestuur*, pada umumnya mendapat dorongan oleh perkembangan *public administration* di Amerika Serikat dan perhatian yang diberikan oleh PBB dengan menerbitkan *Standards and Techniques of Public Administration* (1951), yang kemudian diganti judul menjadi *Handbook of Public Administration* yang terutama diperuntukkan bagi negara-negara sedang berkembang.

Dalam hubungan ini dapat disebut pendirian beberapa lembaga berikut.

a. Perancis: Ecole Nationale d'Administration.
b. Inggris: London School of Economics and *Political Science*, khususnya Royal Institute of Public Administrations.
c. Jerman: Hochschule fur Verwaltungs-Wissenschaften di Speyer.
d. Brussel: Institut Internationale des Sciences Administratives, yang merupakan forum bertemunya para pengasuh *bestuurswetenschapppen/public administration* dari segala bagian dunia.
e. Didirikannya Institute of Public Administration dengan bantuan PBB atau AS di banyak negara sedang berkembang di Amerika Latin, Asia, Timur Tengah, dan Arab.

Hal lain yang masih dapat dicatat mengenai perkembangan dan pengembangan *bestuurswetenschap* di Belanda dan negara-negara lainnya ialah mengenai isi/cakupannya, yang umumnya menunjukkan kecenderungan yang kuat mendekati *public administration*, dengan perhatian utama pada aspek-aspek organisasi, perumusan kebijakan, kepegawaian, keuangan, perencanaan, komunikasi intern dan ekstern, pengawasan, dan lain-lain. Mengenai luas sempitnya cakupan dan metode/pendekatan tergantung pihak yang menyelenggarakan dan tujuannya.

Perguruan tinggi cenderung mengembangkan ilmu itu untuk *openbaar bestuur* pada umumnya, cakupan seluas mungkin, dengan pendekatan ilmiah dan ekologis (kaitan *openbaar bestuur* dengan pelbagai lingkungan: politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, teknologi, geografi dan demografi, internasional, dan lain-lain). Penyelenggaraan badan pemerintah tertentu; cakupan terbatas sesuai kebutuhan dan orientasi praktis.

ILMU PEMERINTAHAN DAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA

*Yossi Adwisastra**

Judul ini enak kedengarannya dan merencanakan judulnya itu enak juga, sebab dari judul itu telah tampak bahwa Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Administrasi Negara itu sebagai dua disiplin yang telah mapan, padahal dalam misani Temu Ilmiah Pengkajian Konsep Ilmu Pemerintahan, tampak adanya ketidakpastian dan sikap prihatin mengenai eksistensi ilmu pemerintahan, padahal telah belasan tahun ilmu pemerintahan diajarkan dan IIP + APDN telah menghasilkan banyak sarjana dan sarjana muda.

Judul Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Administrasi Negara, dapat menimbulkan beberapa pertanyaan pada kami.

- Apakah kami harus menerangkan perbedaan dan persamaan ilmu pemerintahan dengan ilmu administrasi negara?
- Apakah kami harus meneranakan bahwa ilmu pemerintahan dan ilmu administrasi negara itu benar-benar ada sebagai disiplin ilmu?
- Apakah kami harus mengemukakan hubungan fungsional ilmu pemerintahan dengan ilmu administrasi negara?
- Apakah kami harus mengemukakan signifikasi kedua ilmu pengetahuan itu bagi pembangunan nasional dan daerah?

Tema yang mana saja, kami menghadapi kesulitan besar, yaitu:

- semua tema yang harus dibahas itu pekerjaan yang sulit baik dalam waktu dan materi;
- literatur mengenai ilmu pemerintahan dengan judul Ilmu Pemerintahan atau *Science of government* itu, sangat sulit diperoleh, setidak-tidaknya bagi kami. Padahal untuk dapat berkembang, ilmu perlu ditunjang oleh literatur yang luas.

---

* Guru Besar Fisip Universitas Padjadjaran Bandung

Namun demikian, jika kami membaca tujuan pengkajian konsep ilmu pemerintahan itu, jelas pertemuan ini diadakan untuk menjawab: "seperti apa ilmu pemerintahan itu" dan "apa peranan ilmu pemerintahan itu?" Jadi, seolah-olah terdapat keresahan mengenai eksistensi dan signifikasinya. Bagi kami yang berkecimpung dalam Ilmu Administrasi Negara tidak merasa heran sebab keresahan semacam demikian bukan sekali dua kali terjadi, antara lain ketika konferensi yang disponsori oleh *Academy of Political and Social Science* tahun 1967.[1] Dalam konferensi itu banyak kritik dilontarkan, di antaranya sebagai berikut.

- Peserta konferensi menghindar dari persoalan yang serius: kemiskinan, perang Vietnam dan pertanggungjawaban etis pejabat pemerintah.
- Konferensi tidak mampu membuat teori baru.
- Konferensi dikuasai oleh pandangan-pandangan sebelum tahun 1960.
- Tak ada minat untuk menangani perubahan-perubahan organisasi dan perubahan sosial.
- Terlampau sedikit mempersoalkan masalah birokrasi.
- Hampir tidak ada minat memikirkan masalah-masalah organisasi.
- Hanya sedikit pandangan tentang tuntutan zaman.
- Ada pandangan terlalu optimis terhadap apa yang dapat atau tak dapat dicapai oleh pemerintah dalam administrasi negara.

Kritik di atas membuktikan bahwa tokoh-tokoh klasik tidak/kurang mampu memecahkan masalah-masalah yang serius itu. Begitu seriusnya, sampai-sampai pada awal 1970 Dwight Waldo mengatakan dalam konferensi lain bahwa administrasi negara hidup dalam *time of turbulence* (zaman penuh ledakan), dalam tulisan D. Waldo yang terkenal: "*Public Administration in a Time of Turbulence*". Oleh karena itu, maka lahirlah teori yang dikategorikan sebagai Administrasi Negara Baru.

Kami kira kalangan Sarjana Ilmu Pemerintahan di Indonesia pun seperti itu resahnya. Hal ini tampak dalam tulisan Drs. Bayu Surianingrat, *Mengenal Ilmu Pemerintahan*. Beliau kami pandang sebagai salah seorang tokoh dalam bidangnya. Beliau dalam bukunya mencoba mencari bentuk dan isi dari Ilmu Pemerintahan. Hal ini kelak akan kami telusuri lagi.

Melalui kesempatan ini, kami hanya ingin menegaskan bahwa pembagian ilmu tidak identik dengan pembagian pendidikan tinggi, tergantung pada perkembangan ilmu dan tergantung pada tradisi. Paling tidak penegasan ini menurut pengamatan kami.

---

[1] H. George Frederickson, *New Public Administration*, 1950, xi

Kembali pada pertanyaan kami di atas, kami harus membicarakan yang mana dari 4 pertanyaan di atas? Melihat keresahan seperti yang dikemukakan dalam misani temu ilmiah ini, jelas kami harus menjawab pertanyaan berikut.

1. Apakah ilmu pemerintahan itu ada? Jika ada apa ruang lingkupnya?
2. Jika ilmu pemerintahan itu ada, apa perbedaannya dengan ilmu administrasi negara?

Melalui uraian singkat ini, kami akan mengemukakan pendapat kami yang subjektif. Mohon diingat bahwa makalah/pendapat ini hanyalah prasaran, sebagai prasaran belum tentu benar, hampir sama intinya dengan hipotesis yang harus ditinjau kebenarannya. Apalagi kami bukan ahli dalam ilmu pemerintahan, hanya sekedar pembaca saja karena erat hubungannya dengan administrasi negara.

Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Administrasi Negara

Marilah kita bersepakat dahulu mengenai sinyalemen kami mengenai pembagian ilmu pengetahuan. Menurut hemat kami, pembagian ilmu itu tergantung pada keperluan praktis, tradisi dan perkembangan ilmu sendiri.

Di Indonesia, kalau tidak salah di Fakultas Sospol Universitas Gadjah Mada sejak tahun 1950-an telah ada Ilmu Pemerintahan, dibina oleh Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Administrasi Negara dibina oleh Jurusan Ilmu Usaha Negara (kemudian menjadi Ilmu Administrasi Negara). Demikian pula di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, ada Jurusan Ilmu Pemerintahan dan ada Jurusan Ilmu Administrasi Negara. Itu di masing-masing fakultas dan satu universitas. Di Indonesia sendiri ada Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi, Jurusan Administrasi Negara pada LAN dan Institut Ilmu Pemerintahan pada Departemen Dalam Negeri. Inilah tradisi di Indonesia. Tetapi, apakah tradisi ini didukung oleh fakta ilmiah atau tidak? Inilah yang harus kita kaji, sebab teryata di kalangan kita-kita ini ada pendapat-pendapat yang berbeda, yang kami ketahui ialah seperti berikut.

- Ilmu Pemerintahan sama dengan Ilmu Administrasi Negara.
- Ilmu Politik itu sebenarnya Ilmu Pemerintahan.
- Ilmu Pemerintahan berbeda dengan Ilmu Administrasi Negara, masing-masing berdiri sendiri.
- Pemerintahan hanya seni saja.
- Ilmu Pemerintahan bagian dari Ilmu Politik.
- Ilmu Administrasi Negara bagian dari Ilmu Pemerintahan.

Nasib seperti begini, kami ingat pada saat mulai munculya Ilmu Administrasi Negara. Pada saat itu (1900–1926), Leonard D. White dan Frank J. Goodnow, membedakan dua fungsi pokok pemerintahan menjadi fungsi politik dan fungsi administrasi. Kemudian W.F. Willoughby (1927–1938) mengemukakan prinsip-prinsip administrasi negara. Lalu pada pertengahan dan akhir tahun 1960-an ada perselisihan pendapat mengenai masalah yang dihadapi oleh para ilmuwan. Namun, perbedaan-perbedaan persepsi ini bukan melemahkan disiplin ilmu administrasi negara, melainkan justru memperkokoh dan memperkaya ruang lingkup dan paradigma-paradigma dalam ilmu administrasi negara. Memang kini ilmu administrasi negara ditunjang oleh beribu-ribu buku bacaan dan hasil penelitian.

Kalau kami ditanya apakah ilmu pemerintahan itu benar-benar ada? Apakah IIP dan APDN itu sesungguhnya mengajarkan ilmu administrasi negara dengan titik berat administrasi pemerintahan dalam negeri saja? Pertanyaan ini sukar untuk dijawab karena: *pertama*, buku-buku mengenai Pengantar Ilmu Pemerintahan merupakan barang langka. Kalau saja ada satu dua, isinya tidak jelas; antara lain *focus of interest*, ya *adalah focus of interest* ilmu politik. George Frederickson dalam bukunya (*New Public Administration*, 1980, 1) memang pernah menyatakan tentang buku Leonard White, bahwa buku White itu suatu usaha: *to marry the science of government and science of adminitration*, tetapi *science of government* yang dimaksudkan oleh White adalah bagian dari ilmu politik. Jangan lupa, Leonard White adalah ahli ilmu politik. Kemudian kita temui lagi istilah *science of government* dalam buku MacIver (*The Web of Government*, 1959). Ia berkata: "Jika kita bicara tentang suatu ilmu pemerintahan (*science of government*) kita tidak bermaksud meragukan kegunaan (*feasibility*) ilmu politik...." Harap dikaji buku MacIver itu, buku itu adalah buku sosiologi tentang pemerintahan. McIver adalah ahli sosiologi dan ilmu politik yang terkenal. Jika dalam bukunya ada istilah 'ilmu pemerintahan', maksudnya sosiologi tentang pemerintahan, yaitu buku *The Web of Government*. Mari kita telusuri pendapat McIver dalam bukunya itu. Dalam uraiannya, ia mengemukakan bahwa banyak orang yang menginginkan pengahuan terhadap ilmu pemerintahan, yaitu suatu ilmu tentang bagaimana memerintah (suatu *applied science*). Namun, McIver sendiri bertanya-tanya, seperti berikut: "Jadi, kalau begitu, apakah sebenarnya ilmu pemerintahan itu? Apakah ia suatu ilmu tentang bagaimana manusia diperintah?.... Apakah ia suatu ilmu tentang bagaimana seharusnya rakyat diperintah?.... Apakah ilmu pemerintahan itu suatu ilmu tentang bagaimana manusia dapat diperintah? (McIver, 1958, 8).

McIver menyatakan, barangkali maksudnya ilmu pemerintahan itu suatu ilmu tentang bagaimana manusia dapat diperintah. Namun, dalam uraian selanjutnya, McIver setelah menelaah proses dan peristiwa-peristiwa pemerintahan, yang ternyata sulit untuk dikaji secara ilmiah, maka McIver mengatakan:

> "Karena itu kita puas dengan memandang pemerintahan itu lebih-lebih sebagai seni dari pada sebagai ilmu" (*we should then be content to think of government rather as an art than a science*).

Akhirnya, McIver mengatakan: "Kita tidak perlu bingung oleh pertanyaan apakah pemerintahan itu suatu ilmu atau semata-mata suatu seni saja. Bagaimanapun juga, banyak yang harus dipelajari tentang pemerintahan, dan itulah yang menjadi perhatian kita" (h. 12).

Ada sebuah buku yang ditulis oleh salah seorang tokoh ilmu pemerintahan, beliau adalah dosen IIP, Unpad, Unpar (di Bandung) dan APDN Bandung. Buku ini melihat judulnya menarik untuk dibaca, yaitu *Mengenal Ilmu Pemerintahan.* Penulis yang kami maksud adalah Drs. Bayu Suryaningrat. Kami membaca dan menelaah isinya melalui perjuangan intelektual untuk memberi justifikasi dan mencari apa yang dimaksudkan dengan ilmu pemerintahan itu. Ia memberikan definisi-definisi yang bertolak dari definisi Van Poelje (*Bestuurskunde*) dan McIver seperti yang telah kami kemukakan. Padahal, McIver tidak yakin bahwa pemerintahan itu merupakan ilmu dan buku Van Poelje kini telah menjadi barang langka; sebagai barang langka mungkin masih dianut oleh para sarjana mungkin tidak, kami tidak mengetahuinya. Meskipun Bayu Surianingrat gigih mempertahankan dan menerangkan ilmu pemerintahan, bagi kami sendiri, konsep dan materi ilmu pemerintahan itu tetap kurang jelas. Dalam buku itu dilampirkan daftar bacaan yang berisi 97 buah, tetapi cuma sebuah buku yang berjudul ilmu pemerintahan (*Bestuurskunde* dari Van Poelje). Buku itu tampaknya seperti kompromi antara ilmu politik dengan ilmu administarsi negara, dua macam ilmu pengetahuan yang kini sedang pesat berkembang.

Kedua, kesulitan yang lain ialah pengetahuan pemerintahan itu sekarang termasuk dalam ruang lingkup ilmu politik. Hal ini tampak dengan jelas dalam buku yang diterbitkan oleh UNESCO. Kecuali jika pengetahuan ilmu pemerintahan itu akan melepaskan diri dari ilmu politik seperti halnya administrasi negara. Oleh karena itu, UNESCO dalam bukunya *Contemporary Political Science*, terbit tahun 1950 tidak lagi memasukkan administarsi negara menjadi ruang lingkup ilmu politik.

Marilah kita lihat sekarang ruang lingkup ilmu politik. Dalam buku *Contemporary Political Science: A Survey of Methods, Research and Teaching,* terbitan UNESCO (1950) terpampang dengan jelas bahwa ilmu politik dibagi empat bidang: (1) Teori Politik, (2) Lembaga-lembaga Politik, (3) Partai Politik, kelompok-kelompok dan

pendapat umum, dan (4) Hubungan-hubungan Internasional. Dalam bidang lembaga-lembaga politik terdapat pemerintahan nasional, pemerintahan daerah dan pemerintahan lokal. Jadi, ilmu pemerintahan itu termasuk salah satu bidang ilmu politik. Oleh karena itu, dalam buku-buku pelajaran ilmu politik dibahas mengenai pemerintahan, contohnya saja Prof. Miriam Budiardjo dalam bukunya yang terkenal *Dasar-Dasar Ilmu Politik* membahas pula badan legislatif, badan eksekutif dan badan yudikatif. Ilmu politik memang mempunyai *focus interest* yang jelas. Apa yang menjadi *focus of interest* ilmu pemerintahan? Menurut Bayu Surianingrat, adalah segala dan seluruh gejala sosial yang berkaitan dengan pemerintah atau mengandung sifat pemerintahan. Apa hal itu tidak *overlap* dengan sosiologi politik? Menurut Van Poelje, ilmu pemerintahan mempelajari dinas umum dalam arti seluas-luasnya (*bestuurskunde*). Namun, ini adalah salah satu silabus ilmu administarsi negara.

Dengan adanya kesimpangsiuran pendapat mengenai eksistensi ilmu pemerintahan, kami mengira terjadi beberapa kemungkinan berikut.

1. Ilmu Pemerintahan sebagai ilmu yang berdiri sendiri tengah mengalami penggeseran oleh ilmu lain.
2. Ilmu Pemerintahan berusaha melepaskan diri dari Ilmu Politik.
3. Nama "Ilmu Pemerintahan" sekedar menyesuaikan diri dengan selera tertentu, sehingga dicari-cari justifikasi agar "ilmu" ini tetap ada.
4. Ilmu Pemerintahan sedang tumbuh.

Judul makalah yang telah ditentukan ialah Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Administarsi Negara. Oleh karena itu, setelah kami sedikit mengeluh karena kami sulit memahaminya sebagai "ilmu", maka kini giliran Administarsi Negara akan kami singgung.

Istilah Administarsi Negara dapat mempunyai segi-segi konstansi yang berbeda, yaitu administarsi negara sebagai ilmu, seni, proses, fungsi, pranata (institusi) atau profesi. Sesuai dengan keperluan, kami hanya akan melihat administrasi negara sebagai proses, seni, dan ilmunya.

Administrasi Negara sebagai Proses

Administarsi negara merupakan proses, ini semua orang telah tahu. Secara sederhana, proses itu mulai dari perencanaan, pelaksanaannya, pengawasan, dan pengendalian. Mutu hasil kerja, metode kerja dan mutu pelaksanaan akan diketahui dalam pengawasan, oleh karena itu *output* dari pengawasan menjadi *input* bagi perencanaan. Seperti dimaklumi, motor dan dinamisator proses administarsi

negara itu adalah administator negara. Siapa administator negara? Tentu saja pemerintah dalam arti luas (badan eksekutif, legislatif dan yudikatif). Kita ambil saja contoh, eksekutif. Kepala eksekutif di Indonesia adalah presiden. Selaku administrator, presiden dibantu oleh para menteri negara dalam melaksanakan fungsi administrasi dalam rangka dinamisasi dan pengarahan proses-proses administrasi itu. Dari sinilah, maka dua orang ahli ilmu politik, Huszar dan Stevenson dalam buku mereka *Political Science*, mengatakan: "*Public administration is government in action*". Nah, dari *statement* ini jelas bahwa aktivitas pemerintah itu disebut administarsi negara. Bahwa sesungguhnya dalam hal ini pemerintah atau *government* itu merupakan nama institusi (lembaga) yang terdiri atas komponen-komponennya, administrator adalah nama salah satu komponennya. Lebih jauh Nigro dan Nigro mengemukakan ciri-ciri administarsi negara sebagai berikut.

- Adalah usaha kegiatan kelompok di lingkungan pemerintahan.
- Meliputi seluruh tiga cabang pemerintahan, eksekutif, legislatif dan yudikatif dan hubungan-hubungannya.
- Mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah/ negara, oleh karena itu merupakan suatu bagian dari proses politik.
- Adalah berbeda dalam hal-hal penting dengan administrasi swasta.
- Amat rapat berkaitan dengan bermacam-macam kelompok swasta dan individu-individu dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro, *Modern Public Administration*, 1973, 18).

Administrasi Negara sebagai Ilmu

Ilmu administarsi negara muncul pada awal abad ke-20 ditokohi oleh ahli-ahli ilmu politik, yang terkenal Frank J. Goodnow dan Leonard D. White dan sebelumnya dipelopori oleh Wilson. Sebagai ilmu, administarsi negara telah mempunyai kelengkapan ilmu yang semakin mantap dan telah ditunjang oleh pengetahuan manajemen modern seperti *Management by Objective* (MBO), *Organization Development* (OD), PERT, CPM, Perilaku Organisasi, PPB dan *Management Analysis*. Begitu luasnya ilmu ini berkembang, bersasaran pada kegiatan pemerintah, maka tidak heran jika Drs. S. Pamudji, MPA mengatakan:

> "Memang di negara-negara industri di dunia Barat, di mana administrasi negara telah berkembang sangat jauh, ternyata administrasi negara itu meliputi demikian banyak kegiatan pemerintah atau negara". (S. Pamudji, *Ekologi Administrasi Negara*, 1983: 23).

Ilmu administarasi negara seperti ilmu-ilmu sosial lainnya mempunyai *focus of interest* tersendiri. Memang salah satu ciri terpenting setiap disiplin ilmu sosial

adalah *focus of interest* yang jelas. Yang menjadi *focus of interest* ialah kegiatan pemerintah dalam mencapai tujuan tertentu. Di samping itu, ilmu administarsi negara memang telah mempuyai metode penelitian dan teknik pengumpulan data, meskipun mengalami konvergensi dengan ilmu-ilmu sosial lainnya.

Sebagai bagian dari metodologi, Ilmu Administarsi Negara juga telah mempunyai ancangan-ancangan (approsches).

Kesimpulan

Kami mempunyai keyakinan bahwa pendidikan tinggi mengenai pemerintahan adalah perlu: *pertama*, sebagai tempat menggodog praktisi-praktisi ilmiah dalam memimpin negara. Pendidikan tinggi ini bukan saingan bagi FISIP (Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik), FISIP berupa pendidikan umum sedangkan IIP adalah pendidikan umum plus pengetahuan lingkungan Departemen Dalam Negeri. *Kedua*, ilmu pemerintahan tetap sebagai bagian dari ilmu politik. Timbul pula pertanyaan selanjutnya, kalau IIP tetap *survive*, bagaimana statusnya dalam sistem pendidikan nasional kita?

Kalau kita melihat ketentuan-ketentuan yang berlaku, sistem pendidikan kita diatur sebagai berikut.

- Yang berhak memberi gelar itu Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (P dan K).
- Pendidikan umum dilaksanakan oleh P dan K.
- Hanya ada dua macam pendidikan tinggi penuh, yaitu institut dan universitas (PP No. 5 Tahun 1980).
- Skala pendidikan adalah S-0, S-l, S-2, S-3.
- Sekolah kedinasan adalah nongelar, karena itu namanya harus sekolah tinggi.

Pendidikan tinggi kita (IIP) adalah di luar Departemen P dan K. Dengan sendirinya, bila tidak ada komitmen dengan Depdikbud, IIP dianggap sebagai pendidikan lokal, sarjananya pun sarjana lokal. Namun, pendidikan tinggi kita, jangan lupa adalah pendidikan kedinasan di lingkungan dan berlaku di Departemen Dalam Negeri saja. Dilihat dari segi kepentingan Departemen Dalam Negeri saja, yakin tidak ada masalah, sebab tenaga-tenaga yang dididik adalah untuk keperluan Departemen Dalam Negeri.

Bila ada ketentuan sekolah kedinasan adalah nongelar, bagaimana caranya agar alumninya diberi gelar sarjana? Menurut pendapat kami, pendidikan tinggi kita ini bergabung ke Departemen P dan K melalui koordinator perguruan tinggi swasta.

ILMU PEMERINTAHAN DAN ILMU POLITIK: SUATU PENGANTAR DISKUSI

*Moeljarto Tjokrowinoto**

Pertama-tama kami menyampaikan apresiasi kami yang sedalam-dalamnya atas prakarsa IIP untuk mengadakan Temu Ilmiah Pengkajian Ilmu Pemerintahan. Meskipun problematika ini telah lama berada di dalam *back mind* para pengasuh IIP dan membayangi perkembangan pendidikan di IIP, namun upaya mendiskusikan pemecahan problematika ini baru berlangsung sekarang.

Kepada Saudara Dr. Maswadi Rauf telah dilimpahkan kepercayaan untuk membahas Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik. Pemrasaran di dalam makalahnya telah berusaha mengungkap *the state of the art* Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik melalui telaah diagronis. Pemrasaran melihat adanya dua kekuatan yang menentukan *the state of art* ilmu pemerintahan dan ilmu politik di Indonesia. Di satu pihak, pertimbangan *expediency* mengarahkan pendidikan pada *mission* mempersiapkan tenaga-tenaga untuk menduduki posisi-posisi di dalam *tehno-structur*. Pertimbangan ini cenderung pada preferensi ilmu pemerintahan sebagai subsistem ilmu politik yang lebih dinamik, *developmental*, dan *oper-ended*. Pemrasaran memprediksikan tendensi konvergensi di antara keduanya dalam jangka panjang karena bekerjanya pelbagai faktor. Kami dapat menerima sepenuhnya konstatasi pemrasaran. Bahasan yang kami ajukan lebih melengkapi prasarannya. Ada sejumlah pokok pikiran yang kami ajukan di dalam pembasahan ini.

1. Di dalam menentukan varian ilmu pemerintahan yang seharusnya dibina di IIP, seharusnya kita mengacu pada sejumlah ketentuan formal yang bukan hanya menjadi dasar eksistensinya, akan tetapi juga mencitrakan tipe *output* yang diharapkan, seperti Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan tertanggal 25 April 1967, Keputusan Presiden No. 119 tertanggal 7 Agustus 1967, dan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 18 Tahun 1973. Saudara Rektor IIP di dalam Pidato Laporan yang diucapkan dalam Rapat Senat Terbuka tanggal 29 Juli 1985, telah menegaskan kembali citra alumni IIP yang tertuang di dalam landasan formal tadi. Ditegaskan:

* Guru Besar Universitas Gajah Mada

"... IIP tidaklah dimaksudkan hanya dijadikan semacam lembaga pendidikan politeknik belaka ... yang mengajar murid, siswa atau mahasiswanya supaya menjadi ahli dan cakap menghadapi tugasnya secara sangat profesionalistis-spesialistis, yang dapat dipertanggungjawabkan secara vokasional, dalam ujud ketukangan dan keterampilan yang sangat mahir ... pemerintahan dalam negeri membutuhkan dan sangat berkepentingan dengan kehadiran perangkatnya yang berilmu-pengetahuan, yang berkonotasi perlunya dikembangkan sifat kecendekiawanan dan kesarjanaan pada dirinya ... perlu dibina potensi-potensi kepemimpinan yang tidak hanya memiliki keterampilan motoris atau mekanis belaka, tetapi juga hendaknya dilengkapi dengan kemampuan imajinasi, *wisdom* dan kecanggihan pandangan yang tinggi dalam menghadapi soal-soal dan tugas-tugas pemerintahan".

Jelas bahwa penegasan Rektor tadi mengejawantahkan harapan peranan (*role expectation*) IIP dan mengambil keputusan tentang kualitas alumninya, yaitu sebagai birokrat dan sekaligus sebagai *scientist*.

2. Apa yang dikemukakan di atas mempunyai konsekuensi kurikuler, menentukan perangkat kurikuler apakah yang perlu dikembangkan untuk mewujudkan citra alumni yang demikian. Salah satu konsekuensinya menentukan tipe substansi ilmu pemerintahan yang mendukung perwujudan birokrat-ilmuwan tadi. Di dalam hal ini, terdapat pelbagai kemungkinan kombinasi substansi yang terdapat di dalam kutub dikhotomis.
   a. Pada kutub yang satu terdapat konsep ilmu pemerintahan yang bersumber pada tradisi *bestuurskunde* sebagaimana dikembangkan oleh Van Poelje. Ilmu pemerintahan di dalam konotasi ini merupakan ilmu-terapan yang mempelajari bagaimana me-*manage* dinas umum (*openbare dienst*) dengan sebaik-baiknya. Di dalam bentuknya yang demikian, ilmu pemerintahan tipe ini mempunyai kecenderungan membekali keterampilan profesional-birokratik.
   b. Pada kutub lain, terdapat konsep ilmu pemerintahan menurut tradisi Amerika yang merupakan bagian dari ilmu politik. Ilmu politik di sini tidak perlu diartikan sempit sebagai suatu ilmu yang mempelajari "*the influence or power relationships among men, between men and the state, and among states*" ('de Huszar, 1965, p.l), atau definisi yang sering menimbulkan purbasangka penganut ilmu pemerintahan tradisi kontinental. Ilmu politik dapat diartikan secara lebih luwes dan netral sebagai "*authoritative allocations of values*" (Almond dan Coleman).

Dapat dimengerti bahwa di dalam awal perkembangannya, wawasan IIP tentang ilmu pemerintahan mencerminkan pengaruh *god mother*-nya, yaitu bagian ilmu sosial dan politik, Fakultas HESP-UGM. Kalau konsep *bestuurskunde* ala Van Poelje, kiranya cukup memberi bekal bagi calon birokrat yang tugasnya terbatas pada memelihara status quo, *maintaing law and order*, dan sebagai *tax collector*, maka bagi birokrat yang berfungsi sebagai *agent of change*, yang akan mengubah masyarakat menuju pada masyarakat Pancasila yang dicita-citakan kiranya diperlukan konotasi lain dari ilmu pemerintahan yang akan menumbuhkan kualitas kecendikiawanan, kearifan dan kecanggihan wawasan. Kiranya konotasi ilmu politik dari ilmu pemerintahan dapat memainkan peranan tersebut. Hal ini tidak berarti bahwa kami mempertentangkan kedua kutub alternatif. Kami berpendapat bahwa birokrat harus berpikiran reflektif, merefleksikan kedua kutub tadi secara profesional.

3. Persoalan timbul adakah pembenaran teoretik untuk memandang ilmu pemerintahan sebagai bagian ilmu politik. Sukar kiranya pada kesempatan singkat ini menjelaskan masalah ini. Cukup di sini dipaparkan taksonomi ilmu politik sebagaimana diajukan oleh Harmon (1965 & 1968), yang secara visual menunjukkan posisi ilmu pemerintahan sebagai subsistem ilmu politik. Harmon berpendapat bahwa Ilmu Politik dalam arti luas mencakup:

3.1	Ilmu Politik (dalam arti sempit)	3.1.1	Psikologi Politik
		3.1.2	Sosiologi Politik
		3.1.3	Ekonomi Politik
3.2	Perbandingan Sistem Politik dan Pemerintahan	3.2.1	Amerika (Utara dan Selatan)
		3.2.2	Afrika
		3.2.3	Asia
		3.2.4	Australia
		3.2.5	Eropa
		3.2.6	Timur Tengah
3.3	Pemerintah Pusat dan Daerah	3.3.1	Struktur Kekuasaan dalam Masyarakat
		3.3.2	Hubungan Pusat dengan Daerah
		3.3.3	Fungsi Pemerintahan
3.4	Hukum	3.4.1	Hukum Publik
		3.4.2	Hukum Administrasi
		3.4.3	Jurisprudensi

3.5	Teori Politik	3.5.1	Junani
		3.5.2	Renaissance
		3.5.3	Modern
		3.5.4	Amerika
3.6	Administrasi Negara	3.6.1	Birokrasi
		3.6.2	Administrasi Kepegawaian
		3.6.3	Supervisi
		3.6.4	Urban Renewal
3.7	Partai, Pendapat Umum, dan Proses Pemilihan	3.7.1	Peranan dan Fungsi Partai Politik
		3.7.2	Pengaruh Pendapat Umum dalam Kebijakan Publik
		3.7.3	Fungsi Pemilihan dalam Pelbagai Jenjang Pemerintahan
3.8	Hubungan Internasional	3.8.1	Politik Internasional
		3.8.2	Organisasi Internasional
		3.8.3	Hukum Internasional

Taksonomi ini tentu saja tidak *exhaustive*. Ciri dinamik, *developmental*, dan *open ended* ilmu politik (Draignisch, 1966, p.4) memberi kemampuan kepada ilmu politik untuk mengakomodasikan pelbagai perubahan.

4. Interpretasi Ilmu Pemerintahan sebagai subsistem ilmu politik memberi perspektif yang luas kepada ilmu pemerintahan, yang mencakup hal berikut.
   a. Meneliti dan membuat generalisasi dan eksplanasi sistematik tentang proses, perilaku dan lembaga sistem politik yang disebut pemerintahan.
   b. Mempelajari dan menarik generalisasi tentang pelbagai bentuk hubungan dalam lembaga tadi, serta hubungan antartingkatan pemerintahan.
   c. Mempelajari kebijaksanaan publik dan perilaku politik yang merupakan *end-product* proses politik.
   d Meneliti konsep ideologi dan doktrin pemerintahan dan sistem politik, seperti loyalitas, kewarga negaraan, kewenangan, dan demokrasi.
5. Untuk menumbuhkan kualitas keterampilan teknis di satu pihak, serta kearifan dan kesarjanaan di lain pihak, tersedia pelbagai pendekatan dalam ilmu pemerintahan tadi yang disebutkan berturut-turut di bawah ini paralel dengan relevansinya untuk menumbuhkan kedua kutub kualitas di atas.
   a. *Case-study*.
   b. Historik-deskriptif.

c. System-model.
d. Pengambilan keputusan.
e. Struktural-fungsional.
f. Perilaku pemerintahan.
g. *Power*.
h. Analisis-konflik.

Perlu dijelaskan bahwa pelbagai pendekatan tadi *what is,* bukan *what should be.* Karenanya, bersifat objektif.

6. Butir yang terakhir yang ingin kami kemukakan adalah, meskipun dalam studi pemerintahan tadi kita tidak dapat melepaskan diri dari konsep-konsep asing, namun perlu digali dan dikembangkan konsep-konsep yang berasal dari bumi Indonesia melalui *indisenization of concepts.* Sebagai *science,* kita harus mengembangkan sejauh mungkin kualitas keilmuan yang objektif dan universal; akan tetapi sebadai *art,* kita tidak dapat melepaskan diri dari konfigurasi ideologis, sosio-politik, dan sosio-kultural, sehingga menjadikan upaya kita menjadi *culture-bound.* Berlakunya konsep-konsep ilmiah adalah *conditional,* tergantung pada situasi, tempat dan waktu. Karenanya, di dalam mengembangkan keuniversalan studi ilmu pemerintahan tadi, aplikasinya di Indonesia tidak lepas dari konfigurasi normatif seperti Pancasila dan UUD serta tata-nilai lainnya, dan konfigurasi objektif lainnya.
7. Akhirnya, persoalan timbul, di mana bobot perhatian ilmu politik (dalam arti sempit) dan bobot perhatian ilmu pemerintahan. Secara umum, dapat dikatakan bahwa ilmu pemerintahan menekankan pada fungsi *output* dari mutu sistem politik (*rule making, rule application,* dan *rule adjudication*), sedang ilmu politik menitikberatkan pada fungsi *input* (artikulasi politik, agregasi politik, komunikasi politik, dan sosialisasi politik). Dengan kata lain, ilmu pemerintahan lebih mempelajari komponen *polity* dari sesuatu sistem politik, dan ilmu politik mempelajari komponen *society* dari sistem politik.

Bibliografi

de Huszar, George B. 1965. *Political Science,* Totowa: N.J. Littl*efield* Adams.

Dragnish, Alex N. 1966. *Government and Politics: An Introduction to Political Science,* New York: Random House.

Harmon, Robert B. 1965 *Political Science: A Bibliographical Guide to Literature*: New York & London: Scarow Press.

..... 1968. *Political Science: A Biblio-graphical Guide to Literature*: New York & London: Scarerow Press.

ILMU PEMERINTAHAN DAN ILMU POLITIK: SUATU PENGANTAR

Maswadi Rauf[*]

Hubungan antara ilmu pemerintahan dengan ilmu politik adalah suatu hal yang menarik untuk dibahas. Pembahasan tersebut juga perlu demi kejelasan status masing-masing. Di Indonesia, pendidikan tinggi di kedua bidang ilmu tersebut telah berjalan secara terpisah semenjak beberapa lama tanpa memperhatikan persamaan-persamaan yang ada antara keduanya. Studi ilmu pemerintahan lebih dahulu dikenal di Indonesia, sedangkan ilmu politik, dalam pengeruan yang dipahami di negara-negara Barat (terutama Amerika Serikat), muncul belakangan setelah Universitas Indonesia (UI) membentuk jurusan Ilmu Politik pada Fakultas Hukum dan IPK (FHIPK) dalam tahun 1992. Ilmu pemerintahan dipergunakan untuk pertama kalinya oleh Universitas Gadjah Mada (UGM) sebagai salah satu jurusan tertua semenjak pembentukan Universitas di Indonesia itu.

Tahun-tahun 1950-an dan setelahnya memperlihatkan perkembangan yang pesat dalam studi ilmu pemerintahan dengan terbentuknya jurusan ilmu pemerintahan di berbagai universiatas di Indonesia yang jumlahnya bertambah dari tahun ke tahun. Akibatnya adalah berkembangnya pola pendidikan ilmu pemerintahan seperti yang dipergunakan UGM. Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) juga tidak terlepas dari pengaruh perkembangan ini.

Pendidikan Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik di Universitas-Universitas di Indonesia

Sejarah perkembangan pendidikan tinggi di bidang ilmu pemerintahan di Indonesia telah memperlihatkan bahwa pembentuhan studi ilmu pemerintahan pada mulanya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan yang sangat mendesak akan tenaga ahli yang diperlukan untuk mengisi aparatur pemerintahan

[*] Guru Besar Universitas Indonesia

Republik Indonesia pada awal kemerdekaannya. Hal ini dapat dimengerti karena kita masih kekurangan tenaga terampil di bidang pemerintahan. Aparatur pemerintahan yang tadinya diisi oleh para pejabat Belanda harus diganti oleh bangsa Indonesia dalam jumlah yang besar. Dari gambaran ini, dapat disimpulkan bahwa pembentukan studi ilmu pemerintahan pada mulanya adalah untuk memenuhi kebutuhan sesaat yang sangat mendesak. Tujuan ini mempunyai akibat terhadap kurikulum jurusan ilmu pemerintahan, yaitu bahwa banyak di antara mata kuliah yang ditawarkan mengandung unsur-unsur praktis yang diperlukan para pejabat pemerintahan.

Studi ilmu politik yang diperkenalkan belakangan mempunyai ciri yang lain. Pada waktu pembentukannya di UI, tidak ada pemikiran bahwa tujuan pendidikan adalah untuk memenuhi kebutuhan tenaga pamong praja yang mendesak. Oleh karena itu, UI dapat lebih mudah mengarahkan orientasinya pada studi ilmu politik yang lebih bersifat teoretis tanpa terikat oleh tujuan untuk memenuhi kebutuhan tertentu. Model yang dipergunakan adalah model AS (Amerika Serikat) karena sebagian besar para pendirinya berpendidikan AS. Perkembangan studi ilmu politik di UI pada masa-masa selanjutnya juga menunjukkan pengaruh AS yang sangat besar.

Dilihat dari kurikulumnya, studi ilmu pemerintahan berbeda dari studi ilmu politik. Ilmu pemerintahan mempunyai beberapa mata kuliah yang dapat dikategorikan sebagai milik ilmu administrasi, juga ada beberapa mata kuliah yang bersifat praktis yang memberikan keterampilan yang diperlukan para calong pamong praja. Ilmu politik lebih berat pada penguasaan teori-teori ilmiah dan sangat sedikit memberikan mata kuliah yang bersifat praktis dan mengandung keterampilan.

Namun demikian, ilmu pemerintahan masih dianggap lebih dekat pada ilmu politik dibandingkan dengan ilmu administrasi maupun ilmu-ilmu sosial lainnya karena adanya kemiripan yang sangat besar dalam kurikulum keduanya. Hal ini diperkuat oleh adanya pandangan bahwa ilmu pemerintahan, ilmu hubungan internasional, dan ilmu politik merupakan suatu kesatuan. Pandangan ini menjadi dasar bagi pembentukan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) pada awal 1985 yang anggota-anggotanya adalah sarjana-sarjana di bidang ilmu pemerintahan, ilmu hubungan internasional, dan ilmu politik.

Di AS sendiri, tidak terdapat perbedaan antara *Department of Government* dengan *Department of Poliucal Science* dalam hal kurikulum dan fokus studinya. Kedua istilah Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik pada hakikatnya tidak mempunyai perbedaan yang prinsipil; perbedaan keduanya hanya terletak pada nama. Ada universitas

yang sudah terbiasa dengan nama Ilmu Pemerintahan dan ada yang terbiasa dengan nama Ilmu Politik. Beberapa universitas terkenal, menggunakan isilah *Department of Government* yang kurikulumnya tidak berbeda banyak dengan kurikulum *Department of Political Science* dari University of Winconsin, umpamanya. Namun dilihat dari jumlah, sebagian besar universitas-universitas di AS menggunakan *Department of Political Science* sebagai nama fakultas yang mengajarkan ilmu politik.

Dengan demikian, terlihat bahwa ada perbedaan dalam perkembangan studi ilmu politik antara Indonesia dan AS. Ini adalah suatu hal yang wajar. Perbedaan kebutuhan dan situasi antara kedua negara menghasilkan perbedaan-perbedaan tersebut. Namun demikian, diperkirakan bahwa pengaruh pendidikan tinggi AS dan Australia akan semakin besar di Indonesia karena semakin banyak tenaga pengajar Indonesia dalam ilmu tersebut yang menuntut ilmu di sana. Bila perkembangan ini menunjukkan kecenderungan yang semakin besar maka perbedaan antara studi ilmu pemerintahan dengan studi ilmu politik di Indonesia akan semakin kecil sekali.

Dalam sepuluh tahun terakhir ini, terlihat adanya peningkatan dalam jumlah tenaga pengajar ilmu pemerintahan dan ilmu politik yang belajar ke AS dan Australia. Perkembangan ini terutama terlihat di UI dan UGM. Bagi UGM, masa 5–6 tahun terakhir menunjukkan adanya peningkatan pengiriman tenaga pengajar ke kedua negara itu untuk mengejar gelar yang lebih tinggi (Ph.D). Oleh karena itu, tidak mengherankan bila dalam beberapa tahun terakhir ini UGM telah memiliki beberapa tenaga pengajar muda yang bergelar Ph. D dalam ilmu politik. Hal yang sama juga terjadi di UI.

Pendidikan Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan di Institut Ilmu Pemerintahan

IIP yang berdiri semenjak 1967 memberikan penekanan pada ilmu pemerintahan secara lebih intensif. Ilmu pemerintahan dijabarkan secara lebih lanjut sehingga mencakup kebutuhan yang menyeluruh bagi tugas-tugas aparatur pemerintahan dalam negeri. Hal ini tercermin dari adanya 6 jurusan IIP sebagaimana diatur oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 342/ Diklat/1979. Studi yang sudah dikembangkan oleh UGM ingin dikembangkan lebih lanjut oleh IIP. Di samping itu, kebutuhan tenaga terampil di bidang pamong praja lebih dirasakan oleh IIP sehingga perguruan tinggi ini lebih banyak digerakkan untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

Keberadaan IIP menimbulkan masalah lebih lanjut bagi hubungan antara ilmu pemerintahan dan ilmu politik. Di atas telah disinggung bahwa studi ilmu

pemerintahan di universitas-universitas mempunyai kecenderungan untuk menjadi sama dengan studi ilmu politik. Bila kecenderungan ini berkelanjutan maka perbedaan antara keduanya akan semakin menipis. Dengan demikian, hubungan ilmu pemerintahan dan ilmu politik di Indonesia akan menjadi mirip di AS. Namun demikian, IIP menyuguhkan pola studi ilmu pemerintahan yang agak lain dari apa yang diadakan di UGM. IIP bersifat jauh lebih praktis dan kurikulumnya dipenuhi oleh berbagai keterampilan. Mengingat sedemikian banyak jurusan IIP yang berarti sedemikian banyak keahlian yang ditawarkan, maka studi ilmu pemerintahan di IIP sukar untuk disamakan dengan studi ilmu pemerintahan di UGM, apalagi dengan studi ilmu politik di UI. Penyamaan ini memang tidak perlu karena tujuan pendidikannya yang sedikit berbeda. Namun demikian, studi ilmu pemerintahan di IIP masih dapat dikaitkan dengan studi ilmu politik, terutama Jurusan Politik.

Berdasarkan hal ini, maka studi ilmu pemerintahan dapat dibagi atas dua bagian besar. *Pertama* adalah yang dilakukan UGM dan beberapa universitas lainnya yang memakai pola UGM, karena universitas-universitas ini tidak lagi menghadapi tantangan seperti yang dihadapi oleh UGM pada masa-masa awal kemerdekaan dahulu, maka tujuan mereka tidak lagi terutama memenuhi kebutuhan akan tenaga terampil di kalangan instansi pemerintahan dalam negeri. Oleh karena itu, aspek teoretis dan ilmiah dari studi ini dapat lebih leluasa dikembangkan. Studi ilmu pemerintahan ini akan menjadi lebih mirip dengan studi ilmu politik di UI.

Kedua adalah pola studi ilmu pemerintahan di IIP dan Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN). Studi ilmu pemerintahan di sini lebih diarahkan pada pemenuhan kebutuhan tenaga terampil bagi pemerintahan. Oleh karena itu, aspek praktis dan keterampilan, jauh lebih penting. Dilihat dari kacamata ini, keberadaan IIP masih dapat dipertahankan karena perguruan ini berusaha untuk memanfaatkan ilmu pemerintahan, ilmu politik, dan ilmu administrasi dalam pelaksanaan tugas aparatur negara.

Walaupun IIP berbeda dengan universitas dalam melakukan pendidikan ilmu pemerintahan, namun IIP tidak bisa begitu saja mengabaikan aspek teoretis dan ilmiah dalam studi ilmu pemerintahan dan ilmu politik karena walau bagaimanapun juga IIP adalah lembaga pendidikan tinggi yang ilmiah. Oleh karena itu, tidaklah pada tempatnya bila para alumni IIP tidak merasa dirinya sebagai ilmuwan. Bila ada kesan ini berarti bahwa IIP perlu meningkatkan wawasan ilmiahnya agar supaya ciri perguruan tinggi IIP menjadi lebih kentara.

Peningkatan wawasan ilmiah IIP mempunyai akibat terhadap kurikulum: perlu ditambahkan beberapa mata kuliah yang bersifat teoretis dan konsepsional seperti teori-teori politik, baik yang empiris maupun yang normatif (filsafat Politik). Di samping itu, juga perlu dipikirkan penambahan mata kuliah yang berkaitan dengan pembangunan politik yang sudah lama berkembang di negara-negara Barat. Teori-teori pembangunan politik dihasilkan oleh studi yang mendalam terhadap negara-negara sedang berkembang sehingga sangat relevan dengan Indonesia. Studi ini juga merupakan bahan pertimbangan yang amat penting. Termasuk dalam studi pembangunan politik adalah pastisipasi politik, budaya politik, peranan partai politik dan militer, stabilitas politik, birokrasi politik, dan lain sebagainya.

Kesimpulan

1. Studi Ilmu Pemerintahan di UGM dan beberapa universitas lainnya, pada mulanya, adalah sangat berbeda dengan studi Ilmu Politik. Namun, ada kecenderungan ke arah semakin miripnya kedua bidang studi tersebut.
2. Faktor penyebab kemiripan itu adalah semakin kecilnya desakan untuk memenuhi kebutuhan bagi instansi pemerintahan dalam negeri yang diberikan kepada Studi/Jurusan Ilmu Pemerintahan di universitas-universitas tersebut. Di samping itu, jumlah tenaga pengajar yang telah menyelesaikan studi di AS dan Australia semakin besar yang dapat membawa akibat bagi perombakan kurikulum Ilmu Pemerintahan.
3. Studi ilmu pemerintahan di IIP menampilkan pola yang berbeda dengan UGM dan universitas-universitas lainnya karena studi ilmu pemerintahan di IIP adalah lebih luas (yang dikhususkan untuk memenuhi kebutuhan instansi pemerintahan dalam negeri). Namun demikian, pola IIP dan APDN ini adalah cukup penting karena perguruan tinggi tersebut pada hakikatnya menerapkan ilmu pemerintahan, ilmu politik, dan ilmu administrasi dalam tugas-tugas pemerintahan sehari-hari. Oleh karena itu, studi ilmu pemerintahan di IIP dan APDN tidak perlu dipersamakan dengan studi ilmu politik, walaupun ada unsur-unsur yang sama antara keduanya.
4. Walaupun IIP merupakan pendidikan kedinasan, namun tidaklah berarti bahwa wawasan ilmiah IIP dapat diabaikan begitu saja. Wawasan ilmiah ini perlu diperkuat dengan menambah beberapa mata kuliah penting ke dalam kurikulum yang ada. Dengan demikian, peranan IIP dalam bidang ilmu pengetahuan dan pemerintahan akan dapat di tingkatkan.

ILMU PEMERINTAHAN DAN ILMU HUKUM

*H. Madjfoes**

Jauh sebelum adanya segala sesuatu di alam cakrawala yang maha luas ini, Allah telah menyediakan hukum berupa seperangkat peraturan yang lengkap sempurna. Hukum Allah itu dapat dibagi dalam dua macam. Macam *pertama*, berlaku di cakrawala dan dibebankan kepada malaikat sebagai khalifah di langit untuk menjalankannya dan melaksanakannya. Macam *kedua*, diberlakukan di bumi (dunia) dan dibebankan kepada manusia untuk menjalankan dan melaksanakannya.

Setelah bumi diperlengkapi dengan segala macam sarana untuk keperluan penghidupan manusia (beserta hamba-hamba lainnya dari Allah), maka Allah menghadirkan Adam[1] sebagai manusia pertama di bumi dan diangkat menjadi khalifah (pertama) kemudian diberi kuasa untuk menjalankan dan melaksanakan hukum Allah itu di bumi.[2]

Selain kekuasaan juga untuk kemudahan-kemudahan Allah memberikan pula alat-alat perlengkapan dasar kepada Adam, antara lain panca-indera, tangan, kaki, dan sebagainya untuk dipergunakan dalam hal menjalankan dan melaksanakan hukum tersebut. Bagaimana pelaksanaan selanjutnya agar hukum itu dapat berjalan dengan semestinya terhadap dirinya dan orang-orang yang ada di sekitarnya (masyarakat pertama)[3] diserahkan kepada kebijaksanaan Adam.

---

* Guru Besar Universitas Gajah Mada

1 Adam adalah manusia yang diciptakan Allah di surga, tetapi dipersiapkan untuk menjadi khalifah pertama di dunia

2 Pemikiran yang mencekam banyak sarjana bahwa filsafat merupakan induk segala ilmu adalah keliru. Demikianpun dalam filsafat sering kali manusia didefinisikan dengan mempergunakan hewan sebagai landasan perbandingan. Pemikiran demikian bukan saja tanpa dirasakan dapat membuat seseorang jauh dari tetapi juga rasa takutnya kepada Allah menjadi sirna. "Hai para sarjana, kembalilah kepada fitrah pemikiranmu bahwa sesungguhnya hukum Allah adalah induk dari segala ilmu (dan bukan filsafat) agar engkau selamat dunia dan akhirat"

3 Masyarakat pertama terdiri atas Adam, Hawa dan 25 orang anaknya

Dari pendahuluan yang singkat di atas, kita memperoleh pola yang berlaku dari zaman ke zaman, dari dinasti ke dinasti dan dari masa ke masa, hal mana membuktikan bahwa di dunia ini lebih dahulu ada hukum, kemudian manusia, yang diberi kuasa untuk menjalankan dan melaksanakan hukum tersebut. Semakin berkembang masyarakat manusia semakin banyak masalah-masalah yang ditimbulkan oleh anggota-anggota masyarakat tersebut, maka semakin berkembang pula hukum yang pada akhirnya hukum tersebut dapat dijadikan ruang lingkup suatu ilmu yang dinamakan ilmu hukum.

Perpaduan antara dua unsur itu, antara hukum dengan orang yang diberi kuasa menjalankan dan melaksanakan hukum, menimbulkan sesuatu yang baru yang lambat laun disebut dengan istilah pemerintahan, sedangkan orang yang mengendalikan pemerintahan itu disebut pemerintah. Perbuatan-perbuatan (*doen en niet doen*) ataupun tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang pada umumnya disebut kebijakan-kebijakan dalam hal menjalankan hukum, pada akhirnya berkembang sehingga dapat dijadikan suatu ruang lingkup bagi suatu ilmu yang disebut Ilmu Pemerintahan.

Dibanding dengan ilmu pemerintahan, ilmu hukum lebih cepat berkembang karena ia menuruti gerak langkah masyarakat. Namun demikian, tidak jarang ilmu hukum ketinggalan dari gerak masyarakat tersebut. Sebaliknya, ilmu pemerintahan meskipun perkembangannya mengikuti jejak ilmu hukum, namun ia jauh ketinggalan di belakang karena umumnya lebih muda dari ilmu hukum.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan, bahwa sesungguhnya tidak terdapat hubungan antara ilmu pemerintahan dengan ilmu hukum, karena sebagaimana halnya juga ilmu-ilmu lain, kedua ilmu itu memiliki ruang lingkupnya masing-masing. Marilah sekarang kami mengemukakan hasil uji coba terhadap pendapat kami di atas.

- *Pertama*, apabila dengan cermat kita membaca makalah Bayu Surianingrat, Bab I tentang Ilmu Pemerintahan dan kemudian Bab II mengenai Sekelumit tentang Ilmu Hukum, maka jelaslah bahwa kedua ilmu itu memiliki ruang lingkupnya masing-masing. Meskipun demikian, pembahas tidak menyangkal jika ada yang mengatakan bahwa ilmu hukum adalah batu loncatan terdekat ke ilmu pemerintahan, seperti halnya ilmu kebudayaan juga batu loncatan terdekan ke hukum adat.
- *Kedua,* apa yang diuraikan oleh pembuat makalah pada halaman 24 sampai seterusnya adalah hubungan pemerintahan dengan peraturan perundang-undangan. Lihatlah apa yang dijelaskan dalam bagian "Identifikasi Konstitusional" sehubungan dengan pasal 5, 11, 12, 14, dan 22 UUD 1945.

Demikian pula halnya dengan apa yang diuraikan dalam bagian Identifikasi Fungsional. Sebaliknya, terbukti pula apa yang kami katakan semula bahwa keberadaan hukum adalah lebih awal dari keberadaan pemerintah. Perhatikanlah misalnya kalimat "pemerintah harus berdasarkan hukum".

- *Ketiga*, pemerintah dengan ilmu pemerintahan tidaklah identik. Bahwa hubungan erat antara pemerintah dengan ilmu pemerintahan tidaklah kami sangkal. Demikian pula antara hukum dengan ilmu hukum. Pemerintah melahirkan ilmu pemerintahan dan hukum melahirkan ilmu hukum. Misal lain yang jelas adalah tumbuh-tumbuhan dengan ilmu tumbuh-tumbuhan tidaklah sama, tetapi antara keduanya terdapat hubungan yang sangat erat, karena tumbuh-tumbuhan dapat "melahirkan" ilmu tumbuh-tumbuhan. Tegasnya, lapangan pengkajian ilmu pemerintahan adalah pemerintah beserta caranya "berjalan, berbicara dan berbuat", sedangkan lapangan pengkajian ilmu hukum adalah hukum yang konkretnya disebut peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, ilmu pemerintahan dan ilmu hukum tidaklah mempunyai hubungan satu dengan lainnya.

HUBUNGAN ILMU PEMERINTAHAN DENGAN ILMU HUKUM

Bayu Suryaningrat[*]

Adalah suatu kenyataan bahwa pemerintahan telah dipelajari sejak sebelum Masehi oleh para filsuf seperti Plato (429–347 SM) dan Aristoteles (384–322 SM). Setelah itu, pemerintahan telah berkembang manjadi suatu seni, kemudian menjelang abad he-20 menjadi ilmu pengetahuan terapan dengan dipergunakannya metode ilmiah di dalam mempelajari gejala pemerintahan maupun penyelenggaraan pemerintahan. Pada dewasa ini, pemerintahan berusaha keras untuk menjadi ilmu pengetahuan yang mandiri.

Bagi mereka yang menyukai kenyataan, bukti nyata, dan untuk keperluan praktis, Institut Ilmu Pemerintahan merupakan pengejawantahan Ilmu Pemerintahan.

Beberapa pejabat pemerintah dan guru besar di berbagai perguruan tinggi, khususnya di Jerman dan Belanda, telah merintis eksistensi Ilmu Pemerintahan adalah suatu ironi bahwa di negara-negara tersebut, kuliah ilmu pemerintahan diberikan pada perguruan tinggi nonpemerintah seperti Univeresitas Katolik di Nijmegen, Sekolah Tinggi Ekonomi Katolik di Tilburg, dan sebagainya, yang tidak merupakan perguruan tinggi di bidang atau jurusan pemerintahan atau sosial politik. Dengan lain perkataan, secara tidak langsung atau tanpa disadari atau memang terpaksa, Ilmu Pemerintahan sering merupakan pokok pembahasan dalam karya atau teori lain, misalnya ekonomi, ilmu administrasi publik, ilmu negara, ilmu keuangan, dan sebagainya. Hal itu menunjukkan bahwa ilmu pemerintahan turut berkembang dalam tubuh ilmu lain. Kesimpulan lainnya ialah bahwa ilmu pemerintahan mempunyai tumpang tindih dengan ilmu-ilmu tersebut.

Usaha pertama penyusunan ilmu pemerintahan dilakukan oleh Lorenz Von Stein (1817–1890) dalam karyanya: *Verwaltunaswissenchaft*. Kemudian disusul oleh Van Poelje pada tahun 1942 denyan karyanya: *Bestuurskunde*.

---

[*] Guru Besar Ilmu Pemerintahan di Universitas Padjadjaran Bandung

Perkembangan ilmu pemerintahan di Eropa, khususnya di negara Belanda, cukup membesarkan hati. Pada tahun 1950, ilmu pemerintahan mulai diberikan pada Universitas di Indonesia, antara lain Gajah Mada, bahkan pada universitas itu dibentuk jurusan khusus Ilmu Pemerintahan. Tetapi pada tahun 1957-an, jurusan tersebut diubah berhubung dengan diperluasnya ruang lingkup pendidikan, dan selain itu ilmu pemerintahan terdesak oleh ilmu-ilmu sosial lainnya, seperti ilmu administrasi, khususnya ilmu administrasi pablik (*public administration*). Seperti diketahui, administrasi publik lebih luas daripada administrasi negara, oleh karena itu istilah *public administration* lebih tepat bila diterjemahkan menjadi administrasi publik daripada administrasi negara.

Makin lama makin terdesak sedemikian rupa, ilmu pemerintahan tidak disinggung-singgung di dalam kuliah-kuliah yang sebenarnya ada kaitannya, seperti ilmu administrasi publik, ekonomi, keuangan, dan sebagainya, bahkan namanya juga tidak disebut-sebut. Adalah suatu kenyataan di negara kita, suatu ilmu baru yang dipandang modern lebih digemari dan ilmu ini mendesak ilmu lain yang harus dikembangkan sesuai dengan kemajuan, keadaan dan zaman. Ilmu baru dimaksud ditunjang pula dengan banyaknya karya para ahli yang bersangkutan. Maka ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang dipandang kuno nyaris dilupakan dan tersisih dari panggung ilmu-ilmu sosial, padahal menurut logika sederhana dewasa ini, justru diperluhan penyelenggaraan pemerintahan secara ilmiah untuk mencapai tujuan pemerintah atau negara dengan daya guna dan hasil guna setinggi mungkin.

Sebenarnya, ilmu pemerintahan berkembang pesat dengan sendirinya dan tanpa berhenti, karena keadaan mendesak dan memerlukannya, seperti berikut ini.

1. Banyaknya pejabat penting yang ingin menyelenggarakan tugasnya sebaik mungkin.
2. Banyaknya masalah pemerintahan yang memerlukan pemecahan secara ilmiah.
3. Banyaknya mereka yang hendak bekerja di bidang pemerintahan atau berkaitan dengan pemerintahan.
4. Banyaknya tugas atau urusan pemerintahan yang memang harus dilaksanakan secara ilmiah jika ingin berhasil.
5. Negara kita "berbobot" pemerintahan, banyak atau kebanyakan penyelenggaraan urusan yang menyangkut hajat hidup rakyat banyak diselenggarakan oleh pemerintah.

Cukup menarik hati ucapan Gladden di dalam bukunya yang berjudul *The Essentials of Administration*, halaman 30:

> *"Public administration, on its own part has to do only with the administrative activities of government and quasigovernment bodies. As an activity, therefore, it is but one aspect of the whole art of government. It reflects the peculiar characteristics of-government activity, and varies, not only with the different types of government organization but also with the extent to which government enters into the whole activity of the community".*

Adapula sarjana administrasi negara yang secara pasti memberi perumusan tentang administrasi negara, tetapi secara tidak sadar perumusannya itu tidak lain daripada perumusan pemerintahan dalam arti luas.

Ilmu pemerintahan menjadi ilmu langka yang memerlukan pelestarian. Sebenarnya, pelestarian bisa berlangsung tanpa usaha ilmu pemerintahan sendiri, sehingga pengembangan ilmu pemerintahan hanya memerlukan dorongan tambahan. Dewasa ini, ilmu pemerintahan seperti berada pada kubu terakhir, yaitu dalam wadah Institut Ilmu Pemerintahan berikut APDN-nya, dalam arti yang paling sempit pula yaitu sebagai ilmu terapan dalam bidang Departemen Dalam Negeri.

Eksistensi ilmu pemerintahan sebenarnya merupakan hal yang logis dan perkembangannya yang pesat adalah suatu keharusan, karena dewasa ini kiranya tidak bisa masuk akal bila pemerintahan dilaksanakan tidak secara ilmiah, karena makin kompleksnya kebutuhan manusia yang menuntut pelayanan lebih berdaya guna dan berhasil guna.

Berhubung dengan keadaan dan nasib yang menimpa ilmu pemerintahan seperti dikemukahan di atas, bahasan ini mencoba turut menggalakkan perkembangan dan penerapan ilmu pemerintahan di bidang pendidikan tinggi maupun dalam pelaksanaan pemerintahan. Bahasan ini ditutup dengan harapan semoga para alumni IIP menjadi pendukung dan pendekar ilmu pemerintahan.

Ilmu Pemerintahan

Suatu studi tentang ilmu pemerintahan wajar kiranya jika dimulai dengan pertanyaan yang tampaknya paling mudah, tetapi jawabannya paling sulit ialah: "Apakah pemerintahan?" Dahulu, jika ada pertanyaan demikian cukup dijawab dengan satu perumusan yang menarik tentang pemerintahan, tetapi sekarang tidaklah demikian, lebih-lebih lagi karena yang dimaksud dengan pemerintahan itu merupakan suatu ilmu pengetahuan, ilmu terapan maupun ilmu yang murni.

Pada abad ke-20, berkembang ilmu pemerintahan, yang mengajarkan bagaimana dinas umum harus diselenggarakan agar kepentingan dan kebutuhan rakyat dapat dipenuhi sebaik-baiknya dengan daya guna dan hasil guna yang tertinggi. Ilmu pemerintahan atau ajaran pemerintahan berkaitan dengan ilmu-ilmu sosial lainnya yang mengandung unsur pengurusan dan peraturan kepentingan rakyat, seperti ilmu politik, ilmu negara, ilmu hukum, ilmu administrasi, ilmu ekonomi, dan sebagainya. Ilmu pemerintahan mempelajari "pemerintah" dalam arti seluas-luasnya. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa semua ilmu pengetahuan, yang sebagian atau seluruhnya berkaitan dengan penentuan kebijaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan, pada akhirnya bermuara di ilmu pemerintahan. Konsekuensinya ialah bahwa semua eksekutif (pemerintah) harus menjadi seorang spesialis pemerintahan, tak ada bedanya dengan dokter ahli penyakit dalam atau internist. Tetapi, bidang penyakit dalam mencakup sub-bidang, jantung, paru-paru, lambung, dan lain-lain sehingga di bidang penyakit dalam dokter tersebut merupakan seorang dokter umum. Demikian pula, seorang spesialis pemerintahan dilihat dari segi pemerintahan yang beraneka ragam dan warna-warni itu, merupakan seorang generalis, yaitu pejabat yang mengetahui dan pengerti tentang ilmu lain yang berkaitan dengan pemerintahan. Memang kedengarannya janggal ada seorang spesialis yang generalis, tetapi kenyataan memang demikian.

Goresan pada batu-batu di berbagai kuil di Mesir dan bata di Babylonia, adalah fakta yang jelas tentang telah adanya negara sejak + 4000 tahun SM. Demikian pula berikutnya, seperti zaman Ramses I, II, dan III di Mesir yang membuat kuil dan piramida, Confusius di Cina kuno, di Romawi, Yunani dan sebagainya, terdapat bukti sejarah tentang adanya negara-negara besar. Ada negara berarti ada pemerintah dan pemerintahan. Pemerintah besar dan kuat menunjukkan betapa hebatnya seni memerintah. Secara singkat dapat dikatakan bahwa ilmu pemerintahan atau lebih tepat seni pemerintahan telah berkembang sejak beribu-ribu tahun Sebelum Masehi. Latar belakang sejarah di "*claim*" pula oleh ilmu-ilmu lain, seperti ilmu politik, hukum, administrasi, dan sebagainya, hal mana mudah dipahami karena segala kekuasaan pada satu tangan, yaitu biasanya raja, raja yang absolut. Segala kegiatan perilaku hukum, politik, administrasi negara atau pemerintahan berasal dan bersumber dari serta berpusat pada raja. Banyak pula karya yang tidak langsung mengenai ilmu pemerintahan sudah bisa dijumpai sejak + 400 tahun Sebelum Masehi, seperti *Politeia* karya Plato, *Politica* karya Aristoteles, dan karya Xenophon tentang cara peningkatan pendapatan negara. Meloncat ke abad 13 terdapat buku *Regimene Principum* karya Thomas Aquinas, abad ke-15 buku *Titus Livius* susunan Niccolo Machiavelli, abad ke-16

buku Grotius berjudul *Jure Belli ac Pacis*, ada *Leviathan* karya Thomas Hobbes. Pada abad ke-17, John Locke menampilkan teorinya tentang pembedaan kekuasaan pemerintahan, yang dibahas dalam bukunya *Two Treatises on Civil Government*, yang kemudian dikembangkan menjadi teori yang dikenal sebagai *Trias politica* oleh Montesquieu pada abad ke-18, yang dibahas dalam bukunya *Esprit des Lois*. Pada abad yang sama', terdapat karya Jean Jacques Rousseau berjudul *Contract Social*, disusul oleh tulisan L.P. wan de Spiegel langsung tentang ilmu pemerintahan berjudul *Regeerkunde*, yang berarti ilmu memerintah atau ilmu pemerintahan.

Apakah ilmu pemerintahan merupakan ilmu pengetahuan? Ada baiknya jika jawaban atas pertanyaan tersebut didahului oleh pertanyaan: apa yang dapat disebut ilmu pengetahuan? Istilah ilmu pengetahuan diturunkan dari kata "pengetahuan", yang berarti hal mengetahui sesuatu atau segala apa yang diketahui. Jika ada sekelompok pengetahuan yang berkaitan satu sama lain dan tersusun rapi, maka kelompok pengetahuan tersebut merupakan satu "ilmu pengetahuan". Tetapi lukisan ilmu pengetahuan tadi dipandang terlalu sederhana untuk disebut sebagai suatu rumusan. Sehubungan dengan hal di atas, berikut ini disajikan beberapa rumusan yang disusun oleh para ahli. Perumusan mereka tentu saja tidak sama, ada yang syaratnya "berat" ada pula yang "ringan" untuk dipenuhi agar studi yang bersangkutan bisa digolongkan sebagai suatu ilmu pengetahuan.

Kamus Webster menerangkan:

> *A branch of study cencerned with observation and classification of facts* (suatu cabang studi yang bersangkutan dengan observasi dan klasifikasi fakta-fakta).
>
> *Any branch of systematized knowledge considered as a field of study* (tiap cabang pengetahuan yang disistematisasikan yang dipandang sebagai suatu bidang studi).[1]

Rumusan lainnya ialah:

> *The sum of coodinated knowledge relative to a determined subject* (keseluruhan pengetahuan yang dikoordinasi dan berkaitan dengan subjek tertentu).[2]
>
> Pasteur mengemukakan rumusan sebagai berikut.
>
> *Knowledge, gained by systematic observation, experiment, and reasoning* (pengetahuan, yang diperoleh dengan observasi sistematis, percobaan dan pertimbangan akal).[3]

---

[1] Webster's Students Dictionary, Merrian-Webster, C & C, Meriam Company

[2] Contemporary *Political Science*: A Survey of Method, Research and Teaching (Paris), UNESCO, 1950, hal.4

[3] Dikutip dari George, Simpson, Man In Society: Preface to Sociology and the Social *Sciences*, Doubleday & Co, Garden City, New York, 1955, hal. 6

Perumusan Bertrand Russel sebenarnya sama dengan perumusan-perumusan di atas. Perumusannya:

> *Science, as the name implies, is primarily knowledge; by convention it is knowledge of certain kind, namely, wich seeks general laws connecting a number of particular facts* (ilmu pengetahuan, sebagaimana terkandung dalam namanya, terutama adalah pengetahuan, yang mencari hukum yang menghubungkan sejumlah fakta tertentu).[4]

Gladden menganggap ilmu pengetahuan sama dengan keterampilan, tetapi keterampilan ini diperoleh melalui pelatihan dan studi. Rumusan Gladden:

> *A science is concerned with trained skill and presupposes knowledge acquired by study* (suatu ilmu pengetahuan adalah keterampilan yang terlatih dan praduga yang diperoleh dengan studi).[5]

MacIver memberi perumusan yang paling singkat dan sederhana, sebagai berikut.

> *There is an important body of systematic knowledge about... This body of knowledge may properly be named a science. We do not take sides with the purists who deny the title of "science" to any knowledge that does not present us with eternal laws or that cannot be expressed in quantitative terms* (ada suatu kelompok pengetahuan yang disistematisasikan tentang .... Kelompok pengetahuan ini secara tepat dapat disebut ilmu pengetahuan. Kita tidak sependapat dengan orang puris, yang menolak sebutan "ilmu pengetahuan" bagi setiap pengetahuan yang tidak dapat menyajikan kepada kita hukum yang abadi atau yang tidak dapat dinyatakan secara kuantitatif).[6]

Dengan kata "ilmu pengetahuan" orang menunjukkan, *pertama*, pengetahuan itu sendiri; pengetahuan seseorang tentang sesuatu. Kata tersebut menunjukkan keadaan seseorang yang mengetahui. *Kedua*, kata "ilmu pengetahuan" tersebut menunjukkan keseluruhan yang diketahui, dan akhirnya, pengertian terakhir dapat dibatasi sampai pada satu kesatuan pengetahuan yang berhubungan satu sama lain, yang disusun menurut azas-azas tertentu. Pada penyusunan tersebut ditetapkan sistem-sistem tertentu yang mengandung azas yang telah diterima secara umum, dan telah diolah sampai pada suatu tingkat kesempurnaan yang tinggi. Dengan demikian, "ilmu pengetahuan" diartikan sebagai satu nama jenis untuk sejumlah bagian yang berdiri sendiri tentang apa yang dikenal oleh manusia. Tiap ilmu pengetahuan meliputi satu bidang yang luas, yang dikaitkan satu sama lain dalam

---

4 Friedman, The Principles of Scientific Recearch, 1950

5 E.J. Gladden, The Essentials of *Public administration*, A Staples Publication, Longon, 1997 hal....

6 R. M. MacIver, The Web of Government, The MacMillan, New York, 1959.

hubungan sistematis tertentu. Oleh karena itu, ilmu pengetahuan dapat dipelajari dan dilukiskan serta disampaikan kepada orang lain.[7]

Dari rumusan-rumusan di atas, jelas kiranya bahwa ilmu pemerintahan mampu memenuhi syarat-syarat ilmu pengetahuan, sehingga ilmu pemerintahan dengan lega bisa disebut sebagai ilmu pengetahuan. Ilmu pemerintahan terdiri atas sekelompok pengetahuan yang sejenis berkaitan satu sama lain dan tersusun secara rapi, teratur dan sistematis. Ilmu pemerintahan lebih cenderung merupakan ilmu pengetahuan yang diterapkan atau "*toegepaste wetenschap*" daripada ilmu pengetahuan yang murni. Jika MacIver mengatakan: "*When we speak of a science of government we are not raising doubts concerning the feasibility of Political Science*",[8] ia mengakui adanya ilmu pemerintahan sebagai suatu ilmu pengetahuan. Lebih-lebih lagi van Poelje, yang memberi judul pada bukunya: "*Bestuurskunde*" atau Ilmu Pemerintahan.[9]

Dari segi lain, tampak sebagai suatu hal logis bahwa ilmu pemerintahan itu ada. Kemajuan zaman, keadaan dan pemerintahan dewasa ini kiranya tidak layak untuk dilaksanahan secara tidak ilmiah, hanya dilandaskan pada perasaan, pengalaman ataupun bakat. Tidak mungkin pemerintahan tidak ilmiah dapat mencapai sukses yang maksimal, tidak mungkin pemerintahan tidak ilmiah dilaksanakan dengan cepat dan tepat oleh siapa pun juga dengan daya guna dan hasil guna yang setinggi mungkin, karena kebutuhan dan kepentingan masyarakat sudah terlampau rumit untuk dilayani hanya dengan pemerintahan tidak ilmiah.

Setelah ada keyakinan bahwa ilmu pemerintahan merupakan ilmu pengetahuan, maka masalah berikutnya ialah apakah yang dimaksud dengan ilmu pemerintahan itu sendiri? Apakah ilmu pemerintahan merupakan ilmu mengenai bagaimana seharusnya rakyat diperintah atau tentang bagaimana rakyat bisa diperintah? Jawaban atas pertanyaan terakhir diharapkan dapat memberi rumusan tentang ilmu pemerintahan. Pertanyaan tentang apa yang dimaksud dengan ilmu pemerintahan biasanya dijawab dengan suatu perumusan. Tetapi sebagaimana halnya dengan ilmu pengetahuan sosial lainnya, perumusan ilmu pemerintahan belum memperoleh kesepakatan semua pihak atau sebagian terbesar para sarjana yang bersangkutan. Sebenarnya, keberlainan, bahkan bertentangan pendapat di dalam ilmu pengetahuan merupakan suatu hal yang lumrah. Justru pertentangan pendapat itulah yang mengembangkan ilmu pengetahuan. Perbedaan pendapat termaksud tidak

---

[7] G.A. Van Poelje, Algemene Inleiding tot de *Bestuurskunde*, Alphen aan de Rhijn, N. Samson N.V., 1953, hal. 2

[8] MacIver, R.M., *The Web of Government*, The Macmillan Company, New York, 1959, hal. 7

[9] Van Poelje, *op. cit*

lain disebabkan oleh perbedaan suatu pandangan orang yang melukiskan ilmu pengetahuan yang bersangkutan. Kadang-kadang waktu dan tempat turut mempengaruhi, sehingga mempertajam perbedaan, bahkan bisa sampai menimbulkan adanya paham baru.

Perlu mendapat perhatian bahwa definisi tidak merupakan syarat untuk eksistensi suatu ilmu pengetahuan. Ilmu-ilmu sosial yang sudah lebih lama berdiri sendiri pun belum memiliki definisi yang mantap yang diterima oleh semua pihak, misalnya ilmu politik, ilmu negara, ilmu administrasi publik, dan sebagainya. Mengenai ilmu hukum, dikatakan oleh Immanuel Kant, "*Noch suchen die Juristen nach eine Definition zu ihrem Begriffe von Recht*" (sampai sekarang para ahli hukum masih mencari perumusan tentang pengertian hukum).[10] Demikian pula mengenai ilmu politik, sebagaimana dikatakan oleh Miriam Budiardjo, "Setiap kali para ahli berkumpul, maka sukar bagi mereka untuk mencapai persetujuan mengenai pendefinisian ilmu hukum".[11]

Hal yang menarik dari belbagai perumusan mengenai ilmu pengetahuan yang sama ialah bahwa perumusan tersebut saling bertumpang tindih, bahkan pada hakikatnya adalah sama. Kadang-kadang perumusan beberapa ilmu pengetahuan tampak sama. Demikian pula mengenai ilmu pemerintahan, definisinya bisa berbentuk definisi ilmu politik, ilmu negara, ilmu administrasi publik. Berikut ini disajikan perumusan menurut beberapa ahli.

1. Van Poelje memberi perumusan sebagai berikut.
   De bestuursleer als leer van het overheidshandelen (ajaran pemerintahan sebagai ajaran tentang perbuatan pemerintahan), dan perumusan lainnya: *De bestuurskunde leert hoe men de openbare dienst het beste inricht en leidt* (ilmu pemerintahan menagjarkan bagaimana mengatur dan memimpin dinas-dinas umum sebaik mungkin).[12]
2. Perumusan MacIver.
   There is an important body of systematic knowledge about the conditions under which different types of government emerge, about the characteristics of the different types, about the relations of the government to the governed in different historical situations, about the modes in which government carry out on their functions according to their kind, and so forth. This body of knowledge may properly be named a science (ada suatu kumpulan pengetahuan yang sistematis keadaan negara, tentang keadaan yang

---

[10] Dikutip dari Van Apeldoorn, L.J, *Inleiding tot de Studies van het Nederlandse Recht*, N. V, Unitgevers-Maatschappij, W. E. F. Tjeenk Willink, Zwolle, 1952, hal. 1

[11] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1977, hal ...

[12] Van Poelje, *op.cit*

menyebabkan timbulnya berbagai tipe pemerintahan, tentang hubungan antara pemerintah dan yang diperintah dalam keadaan sejarah yang berbeda, tentang cara-cara pemerintah melaksanakan fungsinya sesuai dengan jenisnya, dan seterusnya. Kumpulan pengetahuan ini secara tepat dapat dinamakan ilmu pengetahuan).[13]

Jika perumusan ilmu pemerintahan disusun dari berbagai sudut pandangan, maka sejumlah rumusannya adalah sebagai berikut.

3. Ilmu Pemerintahan mempelajari gejala-gejala pemerintahan.
4. Ilmu Pemerintahan adalah ilmu pengetahuan yang mempelajari pemerintah dalam pelaksanaan tugasnya.
5. Ilmu Pemerintahan mempelajari, menganalisis, dan mengobservasikan segala perbuatan pemerintah dalam menyelenggarakan fungsinya.
6. Ilmu Pemerintahan adalah ilmu pengetahuan mengenai pemerintah dan pemerintahan; ilmu ini mempelajari lembaga-lembaga masyarakat, bentuk dan sistem pemerintahan, kegiatan pemerintah yang bersangkutan dengan peraturan perundang-undangan, menentukan kebijaksanaan politik dan mempelajari masalahmasalah pemerintahan serta mempelajari segala perbuatan dan tingkah laku pemerintah.[14]

Telah diterangkan bahwa pemerintahan telah dipelajari sejak + 500 tahun Sebelum Masehi, bahkan beribu-ribu tahun sebelumnya, sejak raja-raja besar di wilayah Mesir. Demikian pula di India, Cina, bahkan di Indonesia, hanya saja di Indonesia baru sejak + abad ke-15. *Hastrabrata*, yang diberikan sebagai wejangan Rama, yang sebenarnya menjadi putera mahkota negara Ngalenaka, kepada adiknya seayah bernama Gunawan yang diangkat menjadi raja Ngalengka menggantikan ayahnya, merupakan salah satu contoh tentang adanya Filsafat Pemerintahan. Cerita wayang demikian biasanya diberikan pada upacara tertentu diiringi alunan gamelan dan nyanyian yang merdu, justru pada larut malam. Penontonnya banyak dari kalangan pemerintahan, sehingga ajaran mengenai pemerintahan dapat lebih baik dipahami.

Jika apa yang dilakukan oleh Plato, dan para filsuf lainnya dan apa yang tercantum di dalam karya mereka dan juga apa yang dijumpai di India, Cina dan Indonesia itu dipandang sebagai aspek negara, yaitu aspek pemerintah, maka ilmu pemerintahan merupakan ilmu sosial yang usianya sangat tua, bahkan mungkin yang tertua, sebagai ilmu pengetahuan yang menurunkan ilmu-ilmu lain yang ada kaitannya dengan pemerintahan.

---

[13] Mac Iver, *op. cit*

[14] Bayu Suryaningrat, Mengenal Ilmu Pemerintahan, Aksara Baru, Jakarta, 1979, hal ...

Akan tetapi, jika ilmu pemerintahan dipandag sebagai salah satu ilmu sosial saja, yang harus mempunyai dasar, kerangka dan sasaran serta ruang lingkup yang jelas, maka ilmu pemerintahan tergolong pada ilmu yang relatif muda, bahkan mungkin yang termuda dan belum memasuki usia dewasa bila dibandingkan dengan ilmu lain, seperti sosiologi, ilmu jiwa, dan sebagainya.

Ada beberapa istilah yang pengertiannya sangat dekat dengan ilmu pemerintahan, yaitu *science of government* yang berarti ilmu untuk memerintah atau menyelenggarakan pemerintahan ilmu untuk memerintah ini mungkin yang paling banyak mengandung kadar "*art*", yaitu seni atau juga "*craft*", yaitu kerajinan, kecakapan. Istilah lain yang juga dekat dengan pengertian istilah ilmu pemerintahan, ialah "*scientific government*" atau pemerintahan yang ilmiah. Selanjutnya, istilah "*governmental sciences*", atau dalam bentuk rumpun "*governmental science*", yaitu ilmu-ilmu pemerintahan. Ilmu-ilmu ini masing-masing mengandung sedikit banyak kadar pemerintahan, seperti ilmu administrasi pemerintahan atau administrasi negara, ilmu negara dan sebagainya, dengan lain perkataan semua ilmu tersebut mempunyai tumpang tindih dengan ilmu pemerintahan.

Sasaran Ilmu Pemerintahan

Apakah sasaran atau titik bidik ilmu pemerintahan? Yang dimaksud dengan sasaran dalam naskah ini ialah "*subject matter*", yaitu hal yang menjadi subjek, atau "*focus of interest*" yaitu pusat perhatian, atau "*attitude of mind*", yaitu corak pikiran, atau "*selective interest*", yaitu perhatian terpilih, atau "*onderwerp*", yaitu pokok hal.

Sebenarnya, sasaran ilmu pemerintahan sudah bisa ditimba dari perumusan ilmu pemerintahan yang telah diajukan di atas, yaitu "pemerintahan" dalam arti seluas-luasnya, segala sesuatu tentang pemerintah atau pemerintahan, hal ihwal tentang pemerintah dan pemerintahan, pemerintah dalam keadaan "diam" dan dalam keadaan "bergerak", secara ringkas segala sesuatu yang memakai bendera atau label pemerintah.

Sasaran ilmu-ilmu sosial pada umumnya termasuk ilmu pemerintahan, bersifat selalu berubah-ubah sesuai dengan keadaan. Memang sifat yang tetap pada gejala sosial ialah sifat yang selalu berubah-ubah. Beberapa ilmu sosial kadang-kadang mempunyai sasaran yang sama. Yang berbeda ialah sudut pandangnya, misalnya sasaran ilmu pemerintahan dengan sasaran ilmu negara, atau dengan sasaran ilmu politik, atau dengan sasaran ilmu administrasi publik adalah sama, tepatnya titik bidik semua ilmu, termasuk berada pada bidang tumpang tindih.

Bandingkan sasaran ilmu politik, ilmu negara dan ilmu administrasi publik di bawah ini. Gettel merumuskan sasaran Ilmu Politik sebagai berikut: *It deals with the association of human beings that forms political units, with the organizations of their governments, and with the activities of these governments in making and administering law in carrying on interstate relations. It deals with those relations among human beings which come under state regulations, with the relations of individuals or groups to the state itself, and with the relations of states to other states....* (ilmu politik mempelajari asosiasi manusia yang membentuk unit-unit politik, organisasi pemerintahannya dan aktivitas pemerintahan ini dalam pembuatan dan administrasi hukum dan dalam melaksanakan hubungan antarnegara. Ia menyelidiki hubungan antarmanusia yang diatur oleh peraturan negara, hubungan antarindividu atau kelompok dengan negara sendiri dan hubungan antarnegara dengan negara lain ...).[15] Kranenburd merumuskan ilmu negara sebagai: *De algemene staatsleer heeft tot voorwerp van onderzoek de staat. Zij tracht het ontstaan, het wezen, de wormen de staat na te gaan* (ilmu negara umum mempunyai sebagai sasaran: negara. Ilmu tersebut berusaha mempelajari terbentuknya, hakikat dan bentuk-bentuk negara).[16]

Jika dilihat perumusan di atas dapat dikatakan bahwa yang dijadikan sasaran oleh ilmu negara adalah negara dalam keadaan "diam". Tetapi negara dalam keadaan "bergerak" menjadi sasaran ilmu pemerintahan.
Sasaran ilmu administrasi publik, kiranya dapat dicari dari ungkapan Dimock berikut ini: *Like politics administration is the study of what people want through Government and how they go about getting it. Administration also emphasizes the concrete aspects of the methods and procedures of Government, consequently its study of public administration is as much with Government does as it with how it is done* (seperti ilmu politik, ilmu administrasipun merupakan suatu ilmu tentang apa diinginkan oleh rakyat melalui pemerintah dan apa yang dilakukannya untuk mencapai keinginannya. Ilmu administrasi memberi tekanan pada aspek-aspek yang konkret tentang cara dan prosedur pemerintahan, sehingga karena itu ilmu administrasi publik mempelajari baik apa yang dikerjakan oleh pemerintah maupun bagaimana pekerjaan tersebut diselesaikan).[17]

Jelas, kiranya bahwa ketiga sasaran di atas adalah sasaran ilmu pemerintahan juga. Demikian rupa, sehingga ilmu pengetahuan yang berkembang dan bertinggal landas dari sasaran di atas dapat di "*claim*" sebagai ilmu politik, ilmu negara, ilmu administrasi publik atau ilmu pemerintahan. Sebagai akhir sub-bagian ini, dapat disimpulkan bahwa sasaran ilmu pemerintahan adalah segala

---

[15] Raymond G. Gettel, *Political Science*, Cinn Comp., Boston, 1933, hal.3–4

[16] George Jelinek, Algemeine Staatslehre, ENSIE, Jilid X, Amsterdam, 1952, hal. 13

[17] Marshal E. Dimock & Gladys O. Dimock, *Public administration*, Rinehart & Company, Inc. New York, 1953, hal. iv

hal seluk-beluk pemerintahan atau segala hal seluk-beluk negara dalam keadaan bergerak atau sebagaimana dikatakan oleh Van Poelje: *De Bestuurskunde heeft dus als haar onderwerp de open-bare dienst in de meest ruime zin* (Ilmu Pemerintahan mempelajari dinas-dinas umum dalam pengertian seluas-luasnya sebagai pokok sasaran).[18]

Ruang Lingkup Ilmu Pemerintahan

Di bagian muka bab ini telah ditampilkan sejumlah perumusan tentang ilmu pemerintahan, sekedar menunjukkan betapa luasnya ruang lingkup pemerintahan dan betapa aneka ragamnya masalah yang tercakup di dalamnya. Ilmu pemerintahan mempelajari segala sesuatu, segala hal seluk-beluk yang berhubungan dengan pemerintahan. Demikian luas ruang lingkup studinya sehingga timbul kecenderungan untuk berpendapat apakah memang ada batas-batasnya.

Secara ringkas dan sederhana objek ilmu ini adalah pemerintahan. Dengan demikian, ilmu pemerintahan mempelajari, antara lain seperti berikut.

a. Azas-azas pemerintahan.
b. Sistem-sistem pemerintahan.
c. Teori-teori pemerintahan.
d. Kepentingan umum.
e. Fungsi-fungsi pemerintahan.
f. Pembagian kekuasaan Pemerintahan.
g. Bidang kepegawaian pemerintahan.
h. Freies ermessen.
i. Detournement de powoir.
j. Bentuk-bentuk pemerintahan.
k. Aktivitas administratif pemerintahan.
l. Perkembangan pemerintahan dan Ilmu Pemerintahan.
m. Sejarah pemerintahan.
n. Filsafat pemerintahan.
o. Etika pemerintahan.
p. Hubungan ilmu pemerintahan dengan ilmu-ilmu lain.
q. Pemerintahan yang patut.
r. Administrasi pemerintahan.
s. Pemerintahan pusat, daerah, wilayah, dan sebagainya.
t. Berbagai tahap dan jenis pemerintahan.
u. Kebijaksanaan publik, urusan publik, kepentingan publik.

---

[18] Van Poelje, *op. cit*

Kiranya adalah suatu hal yang tidak mungkin untuk memerinci seluruh ruang lingkup ilmu pemerintahan karena sangat luasnya ilmu tersebut dan pula karena pelayanan pemerintah kepada masyarakat senantiasa berkembang. Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang dinamis.

Sekelumit tentang Ilmu Hukum

Suatu pengantar dalam studi ilmu hukum biasanya dimulai dengan pertanyaan, apakah hukum itu? Pertanyaan demikian dahulu cukup dijawab dengan suatu definisi atau perumusan. Memang sekarang pun perumusan tetap mempunyai nilai, terutama bila perumusannya disusun sendiri dan berada pada tempat akhir dari studi dan merupakan suatu kesimpulan. Tetapi jika perumusan tersebut berada pada awal studi, terutama studi hukum, kiranya akan mudah menimbulkan kesalahpahaman bagi orang awam hukum. Selain daripada itu, adalah tidak mungkin untuk memberi perumusan tetang hukum yang sesuai dengan kenyataan. Sebenarnya, sejak beribu-ribu tahun para ahli dan peminat hukum mencari perumusan hukum, tapi sampai sekarang belum ada perumusan yang memuaskan semua pihak. Apa yang diucapkan oleh Kant tampaknya sampai sekarang masih tetap berlaku, "*Noch suchen die juristen eine Definition zu ihrem Begriffe von Recht*".

Hampir semua ahli hukum memberi perumusan yang berbeda satu sama lain. Hal ini disebabkan oleh sangat banyaknya segi dan bentuk hukum dan sangat luasnya hukum. Membuat perumusan berarti menentukan batas hukum, tetapi menentukan batas bagi hukum adalah suatu masalah tersendiri, karena disangsikan adanya ruang hampa hukum dalam masyarakat di dunia ini. Oleh karena itu, seorang yang mengetahui remang-remang tentang hukum akan menjawab pertanyaan "apa hukum itu" dengan mengatakan bahwa ia melihat hukum dengan undang-undang. Jika demikian, ia menganggap hukum sama dengan undang-undang. Hukum bukanlah undang-undang. Di dalam undang-undang memang terdapat sesuatu tentang hukum, undang-undang adalah salah satu perwujudan hukum sehingga hukum bisa terlihat, tetapi tidak berarti bahwa jika seseorang hafal akan setumpuk undang-undang, ia mengerti tentang apa yang dimaksud dengan hukum. Oleh karena itu, pertanyaan tadi sebaiknya dijawab bahwa adalah sulit menjawab pertanyaan demikian begitu saja dalam satu kalimat perumusan yang singkat dan sederhana, karena banyak sekali yang harus dicakup dan tidak mungkin untuk memasukkannya dalam satu perumusan. Selain dari pada itu, jika seseorang ingin membuat perumusan tentang sesuatu terlebih dahulu ia harus melihatnya.

Terlepas dari perumusan hukum, apakah ada hal yang terdapat dalam undang-undang secara umum? Memang ada, yaitu bahwa semua undang-undang mengandung aturan tingkah laku atau perbuatan.

Selangkah lebih maju lagi ialah bahwa undang-undang adalah keputusan pemerintah dan ditetapkan menurut bentuk dan cara tertentu. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa hukum adalah keseluruhan aturan tingkah laku, dibuat oleh pemerintah. Dalam hal ini, hukum disamakan dengan undang-undang, meskipun ada pula saat di mana tidak ada hukum, misalnya pada masyarakat yang masih terbelakang.

Dari segi ilmu pengetahuan, hukum bisa diartikan sebagai pemantulan dari hidup bermasyarakat, sesuai pandangan Hamaker atau sesuai dengan von Savigny, hukum adalah hidup itu sendiri dilihat dari segi tertentu. Jadi, hukum terdiri atas aturan tingkah laku. Tetapi ada aturan tingkah laku lain yang bukan hukum, aturan ini mengandung pula aturan mengenai perbuatan manusia, dari aturan mana timbul pula kewajiban bagi manusia. Aturan-aturan ini dirangkumkan dalam satu nama, yaitu etik atau etika. Etik atau etika adalah aturan tingkah laku dan perbuatan dikaitkan dengan baik atau buruk. Etika mencakup aturan-aturan agama, moral, susila, adat dan kebiasaan.

Moral adalah aturan mengenai manusia sebagai individu, mengenai manusia pribadi. Tuntutannya ialah agar manusia menjadi manusia yang sempurna, manusia yang "ideal". Jika manusia itu sempurna, tentu saja hal itu akan mempengaruhi hubungannya dengan manusia lain dalam masyarakat, karena manusia bersisi dua, yaitu sebagai individu yang terpisah dan berbeda dari individu lain dan sebagai anggota masyarakat yang tidak bisa terpisah dan dipandang tidak berbeda dengan mantasia lain.

Moral diartikan pula sebagai ajaran tentang baik buruk perbuatan dan tingkah laku manusia atau ajaran akhlak kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan. Moral mempengaruhi atau merupakan standar tingkah laku.

Susila berarti sopan atau sopan santun dalam tingkah laku. Aturan kesopanan mengharuskan kita menghormati orang yang lebih tua bila berpapasan di jalan, menghormati mereka yang lebih tinggi kedudukan atau pangkat atau usianya, dan sebagainya. Aturan susila menghendaki kita bertingkah laku secara beradab, menghindarkan tersinggungnya perasaan orang lain. Faktor yang mendorong dilaksanakannya aturan susila ialah pandangan umum. Sanksinya adalah celaan dan sanksi yang paling berat adalah dikucilkan dari lingkungan masyarahat yang bersangkutan.

Adat adalah kebiasaan tingkah laku yang aturan tingkah laku dan perbuatan yang lazim diturut atau dilakukan sejak dahulu kala, aturan dalam pergaulan hidup yang turun-temurun ditaati tanpa disalahkan lagi mengapa harus berbuat demikian. Kadang-kadang istilah adat dikombinasikan agar tekanannya lebih berat, seperti adat istiadat atau adat kebiasaan.

Yang lebih "ringan" daripada adat ialah aturan-aturan kebiasaan. Aturan ini pun mempengaruhi kehidupan dan pergaulan dalam masyarakat. Kebiasaan terjadi dari perbuatan yang berulang-ulang dilakukan, seperti jalan setapak di padang rumput terjadi karena setiap hari dipakai lalu lintas orang desa yang pergi ke pasar. Demikianlah terdapat kebiasaan berbuat di bidang pemerintahan, perusahaan dan bidang sehari-hari lainnya. Memberi uang jasa kepada perantara jual mobil, antri menunggu bus atau membeli karcis bioskop, dan sebagainya merupakan kebiasaan. Penyimpangan-penyimpangan terhadap kebiasaan tidak diacuhkan orang lain karena kebiasaan tidak melahirkan kewajiban.

Tempat di mana terdapat pula perwujudan hukum ialah ruang pengadilan. Di sini hakim senantiasa membuat keputusan yang harus ditaati oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Fungsi hakim adalah mengatur perkara yang diajukan kepadanya. Keputusan yang diambil oleh hakim wajib ditaati oleh pihak-pihak yang bersengketa. Dengan lain kata, keputusan hakim yang mengatur tadi bersifat pula memaksa. Dengan demikian, fungsi hukum adalah:

- menentukan aturan yang harus ditaati oleh manusia;
- memaksa manusia agar bertingkah laku atau berbuat sesuai dengan aturan-aturan tersebut.

Dari keterangan ringkas di atas, bisa ditarik kesimpulan bahwa hukum itu hidup, tidak mati; hukum senantiasa dinamis dan tidak statis, meskipun usia hukum hendaknya selama mungkin, tetapi hukum harus menyesuaikan diri dengan perkembangan zaman dan keadaan.

Penertiban masyarakat sebenarnya telah diakui sebagai hal yang sangat penting dan memang dapat dimengerti. Aristoteles, ahli pikir besar pada zaman Yunani kuno, menamakan manusia sebagai "*zoon politicon*". Secara harfiah, "*zoon*" berarti binatang dan kata "*politicon*" diturunkan dari kata "*polis*", yang berarti kota, dan karena kota ketika itu berdiri sendiri dalam arti mempunyai otonomi penuh, maka polis diartikan pula sebagai negara yang berdiri sendiri dalam arti mempunyai otonomi penuh, maka *polis* diartikan pula sebagai negara yang berdiri sendiri, tepatnya negara kota. Jadi, *zoon politicon* berarti binatang kota, dan karena binatang dalam arti luasnya adalah "makhluk", maka pengertian *zoon politicon*

menjadi "makhluk kota" dan lebih luas lagi "makhluk sosial", karena manusia yang hidup dalam kota mau tidak mau hidup bersama di satu tempat, yaitu kota.

Manusia dikodratkan untuk selalu berhubungan dengan manusia lain, karena tidak dapat memenuhi kebutuhannya sendiri tanpa bantuan orang lain. Selain daripada itu, kebutuhan manusia tidak ada habisnya dan sifat kebutuhan adalah selalu ingin dipenuhi, kebutuhan selalu ingin diberi kepuasan. Karena manusia itu merupakan pula "*homo sapiens*", yaitu makhluk yang berakal, maka menurut akalnya itu hidup bermasyarakat akan lebih efisien dan lebih efektif daripada hidup seorang diri terpencil dari manusia lain. Di dalam masyarakat, usaha untuk saling memenuhi kebutuhan hidup dapat diadakan pembagian kerja. Tegasnya, tanpa bantuan dan tanpa berhubungan dengan manusia lain, hidup tidak berarti. Untuk menghindari bertabrakannya usaha memenuhi kebutuhan dan untuk menciptakan keamanan dan ketertiban hidup bermasyarakat, maka harus ada aturan-aturan untuk melindungi keselamatan dan ketenangan hidup manusia.

Menurut Thomas Hobbes (1588–1679), guru Raja Karel II, secara alamiah dan sebelum terbentuknya negara, manusia selalu dalam keadaan peperangan, seluruh manusia melawan seluruh manusia yang disebut sebagai "*bellum omnium contra omnes*" dan "*homo homini lupus*", yaitu manusia menjadi serigala bagi manusia lainnya. Tidak ada hak atau kewajiban, tidak ada adil-tidak adil. Untuk hal demikian harus ada aturan, sehingga setiap perbuatan dapat dinilai, tetapi aturan atau undang-undang memerlukan pembuat undang-undang. Pembuat undang-undang dimaksud adalah negara, dalam hal ini adalah pemerintah. Jadi, kewajiban pemerintah di dalam hidup bermasyarakat ialah menghindarkan keadaan "*bellum contra omnes*", dan menciptakan keamanan dan ketertiban. Aturan dimaksud adalah tingkah laku dan perbuatan manusia di dalam masyarakat.

Jean Jacques Rousseau (1712–1778), filsuf dari Swiss, mencari landasan alamiah bagi pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat, yang dengan istilah sekarang disebut demokrasi, pada hakikatnya mengarah kepada adanya pemerintah yang menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah menetapkan tata atau aturan tingkah laku dan perbuatan.

Sejak manusia masih berbentuk janin dalam kandungan ibunya, sudah ada campur tangan hukum. Demikian selanjutnya, ketika sang bayi lahir, dimulailah kewajiban dan tanggung jawab orang tua menurut hukum. Secara ringkas terjadilah hubungan antarmanusia yang makin lama makin beraneka ragam dan tidak terhitung banyaknya. Hubungan manusia yang disebabkan pernikahan,

kekeluargaan, perniagaan, industri, pekerjaan, sewa-menyewa, jual beli, pinjam-meminjam, dan sebagainya. Istilah "dan sebagainya" ini menunjukkan betapa luas, aneka ragam dan serba seginya hukum, bahwa ruang lingkup hukum membentang tanpa batas. Terlepas apakah hubungan dimaksud positif atau negatif, yang penting ialah bahwa di dalam kehidupan bermasyararakat atau secara singkat di dalam masyarakat terdapat perwujudan hukum. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa hehidupan masyarakat sebagai kesatuan masyarakat yang diatur, merupakan perwujudan hukum, adalah sesuatu di mana hukum dapat menyatakan dan menampakkan diri sehingga bisa terlihat dan dilihat manusia, hukum adalah hidup bermasyarakat, hidup masyarakat sendiri dilihat dari segi tertentu, yaitu hidup bermasyarakat yang teratur.

Hukum terdapat di seluruh dunia, di mana saja ada hidup masyarakat, tetapi isi atau materi hukum tidaklah sama. Di dunia ini terdapat bangsa dan suku bangsa tidak terhitung banyak dan jenisnya. Hukum menyesuaikan diri dengan keanekaragaman tersebut.

Dari uraian di atas, tampak bahwa hukum adalah aturan atau norma tingkah laku dan perbuatan manusia. Hukum adalah aturan tingkah, yang memerintah dan atau melarang. Sikap ini dahulu diterima, namun dewasa ini ada pendapat lain, yaitu yang menganggap hukum sebagai kebiasaan, tepatnya kebiasaan hukum, dan bukan sebagai norma. Pendapat lainnya ialah Hamaker, ia menganggap hukum bukan sebagai suatu keseluruhan aturan yang mewajibkan manusia bertingkah laku terhadap sesamanya, tetapi hukum terdiri atas aturan-aturan yang mewajibkan manusia bagaimana harus bertingkah laku secara nyata di dalam hidup bermasyarakat.

Selain daripada aturan-aturan tersebut, terdapat aturan agama yang mewajibkan bagaimana manusia harus bertingkah laku terhadap Tuhan Yang Maha Esa, terhadap sesamanya dan terhadap dirinya. Berbagai bentuk etika hidup dalam kelompok-kelompok usaha dan perusahaan maupun di lingkungan kekaryaan, seperti para insinyur, pengacara, dokter, dan sebagainya. Hukum yang berlaku sekarang di negara tertentu disebut "*ius constitutum*" atau "*positief recht*" atau "*stelling recht*".

Cukup kiranya sekilas mengenai hukum dilihat dari kemungkinan hubungannya dengan ilmu pemerintahan. Berikut ini disajikan beberapa perumusan hukum, yang menunjukkan aneka ragamnya pengertian yang diberikan hukum dan bermacam-macamnya segi pandangan terhadap hukum.

1. Hukum adalah keserasian hubungan antarmanusia, yang menimbulkan kewajiban-kewajiban (*lerminier*).

2. Hukum adalah keseluruhan aturan yang harus ditaati oleh manusia dalam kehidupan bermasyarakat (*land*).
3. Hukum adalah keseluruhan aturan yang mengikat yang mengatur hubungan komplek antarmanusia di dalam kehidupan masyarakat (*capitant*).
4. Hukum adalah komplek aturan tingkah laku yang mengikat yang ditetapkan atau diakui oleh pemerintah (*suyling*).
5. Hukum adalah keseluruhan norma bernilai susila, yang bersangkutan dengan perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat dan yang harus dipakai pedoman oleh pemerintah di dalam melaksanakan tugasnya (*meyers*).

Hukum sebagai gejala masyarakat, yaitu keseluruhan kebiasaan hukum yang berlaku di dalam masyarakat merupakan objek ilmu hukum. Ilmu hukum tidak saja mempelajari gejala-gejala hukum, tetapi juga berusaha untuk menerangkan hubungan sebab-akibat dengan gejala lain. Dari uraian di atas jelas kiranya betapa luasnya ruang lingkup ilmu hukum. Ilmu hukum tidak hanya bersangkutan dengan peraturan perundang-undangan saja, tetapi mempelajari juga tentang filsafat, hakikat dan asal usul hukum, hubungan hukum dengan kekuasaan, dengan keadilan dan sebagainya. Juga adalah penting pembahasan mengenai hukum dan hubungan kesejarahan, bagaimana perkembangan hukum dari zaman ke zaman sampai sekarang, bagaimana dan siapa yang membuatnya, dan sebagainya.

Beberapa perumusan tentang ilmu hukum terdapat di dalam karya L.B. Curzon, *Jurisprudence.*

1. Ilmu Hukum adalah pengetahuan mengenai masalah yang bersifat ilmiah tentang azas-azas surgawi dan manusiawi, pengetahuan yang benar dan yang tidak benar (Ulpian).
2. Ilmu yang formal tentang hukum positif (Holland).
3. Sintesa ilmiah tentang azas-azas yang pokok dari hukum (Allen).
4. Penyelidikan oleh para ahli hukum tentang norma-norma, cita-cita dan teknik-teknik hukum dengan menggunakan pengetahuan yang diperoleh dari berbagai disiplin di luar hukum yang mutakhir (Stone).
5. Ilmu Hukum adalah pengetahuan tentang hukum dalam segala bentuk dan manifestasinya (Cross).
6. Teori ilmu hukum menyangkut pemikiran mengenai hukum atas dasar yang paling luas (Dias).
7. Ilmu hukum, menurut penglihatan kami, adalah sekedar hukum dalam seginya yang paling umum. Setiap usaha untuk mengembalikan suatu

kasus kepada suatu peraturan adalah suatu kegiatan ilmu hukum, sekalipun nama yang umumnya dipakai dalam bahasa Inggris dibatasi pada artiannya sebagai aturan-aturan paling luas dan konsep yang paling yang paling fundamental (Helmes).

8. Suatu diskusi teoretis yang umum mengenai hukum dan azas-azasnya, sebagai lawan dari studi mengenai peraturan-peraturan hukum yang konkret (Jolowicz).
9. Ia meliputi pencarian ke arah konsep-konsep yang tuntas yang mampu untuk memberikan ekspresi yang penuh arti bagi semua cabang ilmu hukum (Hall).
10. Pokok batasan ilmu hukum luas sekali, meliputi hal-hal filsafati, sosiologis, historis, maupun komponen-komponen analitis dari teori hukum (Bodenheimer).
11. Buat kami, ilmu hukum berarti setiap pemikiran yang teliti dan berbobot mengenai semua tingkat kehidupan hukum, asal pemikiran itu menjangkau ke luar batas pemecahan, terhadap suatu problem yang konkret. Jadi, ilmu hukum meliputi semua macam generalisasi yang jujur dan dipikirkan masak-masak di bidang hukum (Liewellyn).
12. Ilmu hukum adalah nama yang diberikan kepada suatu cara untuk mempelajari hukum, suatu penyelidikan yang bersifat abstrak, umum dan teoretis, berusaha untuk mengungkapkan azas-azas yang pokok dari hukum dan sistem hukum (Fitzgerald).

Demikianlah sejumlah perumusan tentang ilmu hukum. Dari perumusan-perumusan tersebut, dari uraian tentang apa yang dimaksud dengan hukum, dan dari uraian tentang ilmu pemerintahan telah dapat diperkirakan apa dan bagaimana hubungan antara ilmu pemerintahan dan ilmu hukum, meskipun uraian mengenai kedua jenis ilmu di atas sangat sederhana dan ringkas.

Identifikasi Hubungan Ilmu Pemerintahan dengan Ilmu Hukum

Hubungan antara ilmu pemerintahan dengan ilmu hukum sangat erat, bidang tumpang tindih antara kedua ilmu tersebut sangat luas. Dengan sendirinya, cukup banyak pula indikator hubungan dimaksud. Meskipun demikian, dalam naskah ini hanya ditampilkan dua identifikasi saja; identifikasi konstitusional dan identifikasi fungsional.

Identifikasi Konstitusional

Identifikasi konstitusional bermaksud untuk mengenali hubungan antara ilmu pemerintahan dengan ilmu hukum. Jika diamati pada sebagian terbesar

negara-negara di dunia pada waktu sekarang segera akan terlihat adanya hubungan erat antara pemerintahan dengan hukum, dilandaskan pada prinsip bahwa segala perilaku pemerintahan harus berdasarkan hukum.

Di dalam penjelasan tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945, mengenai sistem pemerintahan negara dikatakan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Di dalam melaksanakan tindakan apa pun, pemerintah dan lembaga-lembaga negara yang lain harus dilandasi oleh hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Tekanan pada hukum di sini dihadapkan sebagai lawan dari kekuasaan. Prinsip dari sistem ini, di samping akan tampak dalam rumusan pasal-pasalnya, jelas sejalan merupakan pelaksanaan dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan hukum dasar yang tidak tertulis.

Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan, "Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab, adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*)". Ini berarti bahwa tugas Presiden sebagai penyelenggara pemerintah negara mencakup juga kekuasaan di bidang hukum. Dijelaskan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 lebih lanjut sebagai berikut: di samping Presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk Undang-Undang (*gesetzgebung*) dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (*staatsbearooting*). Oleh karena itu, Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, akan tetapi Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung pada Dewan.

Pasal 4 (1) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar" Pasal 5 (1) "Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat" Pasal 5 (2) berbunyi: "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya". Dari ketentuan tersebut, jelas bahwa kecuali memegang kekuasaan eksekutif, Presiden Republik Indonesia (bersamasama DPR) juga menjalankan kekuasaan legislatif. Penjelasan pasal 4 di atas mengatakan, bahwa Presiden ialah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara. Untuk menjalankan undang-undang, ia mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah (*powoir reglementair*). Kecuali *executive power*, Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan *legislative power* dalam negara.

Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 menentukan sebagai berikut.

1. Dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
2. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
3. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Penjelasan mengatakan bahwa pasal tersebut mengenai *noodverordenningsrecht president*. Aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar keselamatan negara dalam keadaan yang genting yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat dapat dijamin oleh pemerintah. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya, di dalam pasal 11 ditentukan bahwa Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.

Pasal 12 berbunyi, "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Pasal 14 menentukan, "Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi". Betapa pun singkat dan ringkasnya uraian di atas, identifikasi hubungan antara pemerintah dengan hukum telah dapat dilakukan. Uraian di atas merupakan pantulan hubungan antara pemerintah dengan hukum, suatu perwujudan dari hubungan antara ilmu pemerintahan dengan ilmu hukum bisa dilakukan dengan melihat hubungan pemerintah dengan bidang peraturan perundang-undangan.

Identifikasi Fungsional

Manusia adalah makhluk sosial, makhluk yang selama hidupnya harus berdampingan dan bersama-sama dengan manusia lain. Dengan lain perkataan, manusia selalu hidup dalam kelompok terkecil seperti keluarga yang baru mempunyai seorang anak sampai keluarga besar yang merupakan masyarakat suatu negara. Adalah suatu kodrat bahwa di dalam kelompok makhluk tersebut terdapat salah satu yang menonjol menjulang melebihi yang lain dan karena kelebihannya tersebut, ia ditaati oleh seluruh anggota kelompok. Kelebihan dimaksud disebabkan keberanian, kecakapan, kepandaian, kebijaksanaan, kemurahan hati dan sebagainya, bahkan pada masyarakat yang primitif lebih cenderung pada kelebihan kekuatan fisik. Orang yang mempunyai kedudukan

"*primus inter pares*", yaitu paling hebat dan nomor satu di antara sesamanya, dengan istilah sehari-hari disebut raja.

Sesuai dengan pemikiran para filsuf pada abad ke-16 dan 17, adalah sesuatu yang bersifat alamiah, bahwa raja membuat aturan-aturan hidup bermasyarakat untuk memelihara keamanan dan ketertiban serta untuk mencapai tujuan. Dikatakan oleh ahli pikir: "*ubi societas, ubi ius*" yang berarti "ada masyarakat, ada hukum". Jika demikian, maka harus ada yang membuat hukum, yang melaksanakan maupun yang mengamankan hukum, mencegah reaksi atau perbuatan yang berlawanan dengan hukum. Semua tugas tersebut berada pada satu tangan, yaitu pada raja. Bagaimana terjadinya kekuasaan itu ada pada raja, terdapat berbagai teori yang ditampilkan oleh para filsuf, yang tampaknya berbeda satu sama lain dari masa ke masa dan di satu wilayah dengan wilayah lainnya. Demikian pula mengenai kekuasaan yang ada pada raja berubah-ubah sesuai dengan keadaan setempat.

Melaksanakan seluruh kekuasaan negara disebut memerintah. Pemerintah adalah orang atau badan atau perangkat yang menyelenggarakan pemerintahan atau yang memerintah.

Kekuasaan dalam bahasa Perancis adalah "*puissance*" atau "*pouvoir*", sebagaimana digunakan juga oleh Montesquieu, mempunyai arti rangkap, yaitu sebagai fungsi dan sebagai alat, organ dan perangkat yang melaksanakan fungsi tersebut. Pasal 4 (1) Undang-Undang Dasar 1945 mengatakan: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar" dan pasal 24 berbunyi: "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang". Yang dimaksud dengan "kekuasaan" dalam kedua pasal UUD di atas adalah: "fungsi" dan bukan alat, organ atau perangkat. Tetapi dalam kalimat: "Kecuali wewenang kekuasaan membuat undang-undang ...," istilah "kekuasaan" berarti organ atau perangkat.

Seperti diketahui, Aristoteles (384–322 SM) menampilkan gagasan "pemerintahan rakyat" atau tegasnya pemerintahan oleh seluruh rakyat sebagai keseluruhan. Aristoteles membagi negara dari segi bentuknya: negara demokrasi, yang diperintah oleh seluruh rakyat; negara oligarki, yaitu negara yang diperintah oleh sekelompok rakyat; dan negara monarki yang diperintah oleh satu orang, tetapi cara pembedaan ini tidak mengenai hakikat atau berfungsinya perangkat negara.

Adalah suatu kenyataan bahwa di dalam tiap hidup bermasyarakat tampak jelas adanya tiga macam fungsi:

- mengatur untuk waktu tertentu kehidupan dalam masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan;
- mewujudkan tujuan umum, dengan melaksanakan aturan-aturan yang berlaku;
- reaksi terhadap tingkah laku yang berlawanan dengan aturan yang berlaku, tingkah laku tersebut menghambat tercapainya tujuan umum.

Secara ringkas, di dalam kehidupan masyarakat selalu dapat dibedakan tiga macam fungsi, yang dilaksanakan oleh perangkat negara:

- fungsi atau kekuasaan membuat aturan;
- fungsi atau kekuasaan melaksanakan aturan;
- fungsi atau kekuasaan menjatuhkan pidana, mengadili mereka yang berlawanan dengan aturan.

Sebagaimana diketahui, ide membedakan tiga kekuasaan negara sesuai Aristoteles tersebut muncul kembali dalam filsafat kenagaraan John Locke hampir 2000 tahun kemudian. Locke (1632–1704) adalah seorang filsuf penganut Descartes. Teori Locke disebut "*trias-theory*" atau tri-tantra, yang agak berbeda dengan *trias politica* Montesquieu. Locke membahas teorinya dalam karyanya berjudul *Two Treatises on Government* yang disusun dengan maksud polemik, yaitu untuk menentang Sir Robert Filmer, seorang teoretikus legalistik. Locke menyusun negara secara alamiah berdasarkan kontrak sosial. Dalam usaha mengembangkan organisasi pemerintahan, Locke segera sampai kepada pembentukkan kekuasaan membuat undang-undang. Ia berkata dalam bukunya, sebagai berikut.

> *The first and fundamental positive law of all commonwealths is the estabilishing of the legislative power* (hukum positif pertama dan fundamental semua anggota persemakmuran adalah pembentukan kekuasaan legislatif).[19]

Istilah "kekuasaan" dalam kalimat Locke di atas adalah dalam arti organ atau perangkat yang mempunyai fungsi legislatif atau membuat undang-undang.

Apakah yang dimaksud dengan "kekuasaan legislatif" oleh Locke? "Kekuasaan membuat undang-undang adalah kekuasaan (jadi suatu organ), yang mempunyai wewenang untuk menentukan bagaimana kekuasaan republik akan dilaksanakan untuk melindungi masyarakat dan para anggotanya. Oleh karena undang-undang ini, yang harus selalu dilaksanakan dan yang kekuatannya harus berlangsung terus undang-undangnya sendiri dibuat dalam waktu yang cukup singkat, maka adalah tidak perlu badan legislatif itu terus-menerus ada, karena badan tersebut tidak selalu mempunyai pekerjaan.

---

[19] Kranenburg, *op. cit.*, hal. 68–69

Akan tetapi, karena pelaksanaan undang-undang harus berlangsung terus-menerus, maka memang harus ada kekuasaan, yang harus selalu ada, yang mempunyai fungsi mengawasi pelaksanaan undang-undang yang dibuat. Oleh karena itu, menurut Locke, kekuasaan membuat undang-undang dan kekuasaan melaksanakan undang-undang sering sekali terpisah. Sebaliknya, kekuasaan, yang menjamin dilaksanakannya undang-undang, menjamin pengamanan undang-undang dan reaksi terhadap perbuatan yang berlawanan dengan undang-undang, kekuasaan mana biasanya disebut kekuasaan peradilan oleh Locke dipandang sebagai tercakup dalam kekuasaan melaksanakan undang-undang atau kekuasaan eksekutif. Memang kekuasaan peradilan tidak berbeda dari kekuasaan eksekutif, berdasarkan dan dipengaruhi oleh peribahasa: "*The King is fountain of Justice*" (Raja adalah sumber keadilan).

Namun demikian, masih ada satu kekuasaan lagi yang ada pada tiap republik, kekuasaan yang bersifat alami, karena kekuasaan tersebut adalah kodrat manusia. Manusia sebagai anggota masyarakat dan masyarakat sendiri dalam kehidupan suka mengadakan hubungan dengan manusia lain di luar masyarakatnya, demikian pula terjadi hubungan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lainnya. Kekuasaan yang mengatur hubungan dimaksud, tegasnya kekuasaan membuat perjanjian, oleh Locke disebut kekuasaan federatif. Locke sendiri berkata, bahwa tidak perduli apa nama kekuasaan itu, yang penting adalah mengerti apa yang dimaksud. Oleh karena itu, Montesquieu lebih suka mempergunakan istilah lain, dan memang sebenarnya hakikat kekuasaannya agak berlainan. Justru di sini letak perbedaan *tritantra* Locke dengan *tritantra* Montesquieu yang oleh Kant disebut *trias politica*. Seperti telah diterangkan, Locke membedakan "*puissance executrice*" dalam:

- "*puissance executrice des choses qui dependent du droit des gens*",
- "*puissance executrice de celles qui dependent du droit civil*".

Montesquieu menerangkan bahwa ia lebih senang jika "*puissance*" ini disebut "*la puissance de juger*", tidak lain daripada kekuasaan peradilan.

Jadi, *tritantra* Locke adalah *legislative power, executive power* dan *federative power*. *Tritantra* atau *trias politica* Montesquieu adalah:

- *ia puissance legislative;*
- *ia puissance executive;*
- *ia puissance de juger.*

Sampai pada ukuran tertentu, kedua *tritantra* tersebut adalah sama atau lebih tepat bila dikatakan bahwa kedua *tritantra* telah menampilkan dan

menerangkan "*power*" atau "*puissance*" atau kekuasaan-kekuasaan yang ada pada tiap republik dengan susunan kata yang berlainan. Yang jelas ialah bahwa Montesquieu mengikuti jejak Locke. Dipengaruhi oleh keadaan dan suasana negara Perancis ketika itu, di mana raja adalah absolut dan memerintah sewenang-wenang, maka Montesquieu maju selangkah dalam menampilkan teorinya. Sama dengan Locke, Montesquieu berpendirian bahwa manusia menurut kodratnya adalah merdeka, kebalikan Sir Robert Filmer yang bersitegang bahwa manusia menurut kodratnya adalah budak-budak, tidak merdeka dan justru kodratnya adalah dikuasai raja. Maka satu cara untuk menjamin berlangsungnya kemerdekaan kodrat manusia, ialah bahwa ketiga kekuasaan, yaitu *legislative, executive* dan *de juger*, harus terpisah mutlak dan dilaksanakan oleh tiga perangkat yang terpisah mutlak pula. Harus dicegah dua di antara kekuasaan berada pada satu tangan. Keadaan yang paling buruk ialah bila ketika kekuasaan tersebut ada pada satu tangan. Selain dari terpisah, bobot ketiga macam kekuasaan tersebut harus seimbang. Batas ruang lingkup antara kekuasaan-kekuasaan tersebut ditarik dengan tegas, dan kekuasaan yang satu tidak boleh melewati batas atau memasuki lingkungan kekuasaan yang lain.

Mungkin karena terlampau besarnya kobaran nafsu Montesquieu untuk melenyapkan kekuasaan raja yang absolut, disebabkan *trias politica* secara bulat pada satu tangan, yaitu raja yang absolut, maka ia lupa bahwa pembedaan, pemisahan mutlak tiga kekuasaan negara dan pelaksanaan *trias politica* secara murni dan konsekuen adalah tidak mungkin, karena *trias politica* sendiri mengandung unsur-unsur, yang mengakibatkan ketidakmungkinan tersebut. Apakah unsur-unsur tersebut?

Pertama, kebutuhan manusia senantiasa bertambah dan makin kompleks. Hubungan antarmanusia, tingkah laku dalam rangka memenuhi kebutuhan tersebut terus berkembang, demikian rupa sehingga tidak mungkin semuanya diatur dalam bentuk undang-undang. Keadaan mendesak atau darurat menyebabkan perlunya pengaturan tanpa undang-undang. Badan legislatif sendiri tidak akan mampu untuk tidak henti-hentinya menyusun undang-undang. Ada tingkah laku yang terjadi hanya sekali saja, ada yang beberapa kali dan ada berulang kali terjadi. Mungkin yang terakhir ini yang bisa diatur dengan undang-undang. Fakta dari keadaan seperti di atas memaksa sebagian kekuasaan membuat undang-undang dialihkan kepada kekuasaan eksekutif atau bahkan kepada kekuasaan peradilan.

Kedua, jika segala dan semua perbuatan manusia diatur dengan undang-undang, maka kekuasaan membuat undang-undang lebih berbobot daripada

yang lain dan mendominasi dua kekuasaan lainnya. Ketidakseimbangan bobot tersebut, justru harus dilahirkan oleh *trias politica.*

Ketiga, jika kekuasaan melaksanakan undang-undang atau eksekutif membuat undang-undang materiil, maka supremasi hukum yang dicita-citakan oleh Montesquieu tidak dapat tercapai.

Keempat, adalah suatu kenyataan bahwa kekuasaan peradilan tidak saja menerapkan undang-undang untuk menyelesaikan perselisihan dan menjatuhkan pidana, tetapi juga melakukan tugas lain yang bukan menyelesaikan perselisihan, seperti mengangkat wali dan sebagainya. Demikian pula kekuasaan membuat undang-undang dan kekuasaan melaksanakan undang-undang melakukan pekerjaan-pekerjaan lain yang tidak termasuk dalam ruang lingkup kerjanya.

Tujuan negara adalah adanya masyarakat yang teratur, dan menciptakan keamanan dan ketertiban. Sedangkan kekuasaan membuat undang-undang tidak sempat untuk mempersiapkan undang-undang, maka satu-satunya cara ialah membiarkan dan mempersilahkan kekuasaan eksekutif mengatur segala sesuatu yang belum atau tidak diatur dengan undang-undang. Konsekuensinya ialah sebagai berikut.

1. Bahwa fungsi kekuasaan eksekutif tidak hanya melaksanakan undang-undang.
2. Bahwa kekuasaan eksekutif melakukan fungsi yang seyogianya dilakukan oleh kekuasaan legislatif dan atau peradilan.
3. Bahwa batas kekuasaan eksekutif menjadi sulit untuk ditarik secara tegas.
4. Bahwa ada kekhawatiran dan kemungkinan timbulnya penyalahgunaan wewenang, atau apa yang dirangkum dalam istilah Perancis: "*detournement de pouvoir*".

Sehubungan dengan hal-hal di atas, marilah kita pelajari kasus di negara Belanda, di mana berdasarkan pasal 56 Grondwet (UUD) Belanda, ditentukan bahwa, "*De uitvoerende macht berust bij de Koning*" (kekuasaan melaksanakan undang-undang ada di tangan Raja). Terhadap ketentuan ini, Thorbecke, ketua dewan perubahan Grondwet mengajukan kritik dan keberatannya. Ia mengatakan, bahwa ketentuan tersebut adalah palsu dan berbahaya, sebab raja bisa membuat keputusan raja tentang sesuatu hal yang sebenarnya harus dibuat oleh kekuasaan membuat undang-undang (legislatif). Jika terjadi demikian, maka raja telah melampaui batas kekuasaannya dan menjurus ke arah raja yang sewenang-wenang atau "*chicane*" (perbuatan palsu atau licik secara formal).

Oleh karena itu, menurut Thorbecke, bunyi pasal 56 Grondwet Belanda harus diubah, misalnya menjadi, "*De uitvoerende macht door de Koning uitgevoerd*" (kekuasaan melaksanakan undang-undang dilakukan oleh Raja).

Buys membantah pendapat Thorbecke. Ia berkata, tidak perlu khawatir bahwa raja akan melakukan tindakan sewenang-wenang, karena kekuasaan raja tidak tak terbatas; hal tersebut dicantumkan pula di dalam *Grondwet*, seperti halnya dalam penyusunan anggaran dan dengan diterimanya azas pengertian undang-undang materiil, raja harus mendapat persetujuan dari *Staten General*, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Belanda. Memang raja bisa menjadi malakukan sesuatu yang tidak diatur dalam *Grondwet* menurut inisiatifnya sendiri, tetapi inipun terbatas, karena tugas "*bestuur*" adalah meningkatkan kemakmuran dan kebahagiaan rakyat lahir dan batin.

Selain daripada itu, tujuan *trias politica* sendiri adalah justru untuk memabatasi kekuasaan raja, sebagai raja yang absolut maupun sebagai kekuasaan eksekutif. *Trias politica* ingin memberi supremasi kepada hukum. Untuk mencapai tujuan ini kekuasaan negara harus dibagi tiga, dibatasi dengan tegas dan dilaksanakan oleh tiga perangkat yang terpisah mutlak pula.

Adalah suatu kenyataan bahwa kekuasaan eksekutif dirasakan atau tampaknya lebih luas daripada kekuasaan legislatif atau peradilan. Hal ini disebabkan ruang lingkup kekuasaan eksekutif tidak menjadi mencakup pelaksanaan undang-undang dan keputusan peradilan, tetapi mencakup juga segala dan semua urusan yang tidak termasuk kekuasaan legislatif dan peradilan. Kekuasaan eksekutif tidak mempunyai batas yang tegas, dan bisa dirumuskan sebagai berikut: "Kekuasaan melaksanakan undang-undang atau eksekutif menyelenggarakan seluruh tugas kepentingan umum, dalam arti tidak saja yang mencakup dalam peraturan perundang-undangan, melainkan melakukan tugas yang belum atau tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, asal menjadi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di dalam istilah pemerintahan tugas ini disebut "*freies ermessen*" (kebebasan mempertimbangkan atau mempunyai pendapat)".

Oleh karena itu, van Vollenhoven[20]tidak memakai istilah eksekutif, karena tugas eksekutif dianggap hanya meliputi pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Van Vollenhoven memakai istilah "*bestuur*", mencakup tugas pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan *freies ermessen*. *Bestuur* dapat diartikan sebagai pemerintah atau pemerintahan. Van Vollenhoven

[20] Van Vollenhoven, *op. cit.*, hal. 150

menampilkan teorinya yang biasanya disebut "*viermachtenscheiding*" (*vier* = empat, *machten* = kekuasaan dan *scheiding* = pemisahan), yaitu:

- *regelaarsrecht* = kekuasaan membuat undang-undang (*regelen* = mengatur);
- *justitierecht* = kekuasaan peradilan;
- *politierecht* = kekuasaan kepolisian;
- *bestuursrecht* = kekuasaan pemerintahan.

Bisa juga dikatakan bahwa "*bestuur*" mencakup semua kekuasaan yang secara tegas tidak termasuk dalam *regelaarsrecht*, *justitierecht* dan *politierecht*. Mr. Wongsonegoro menyebut teori pemisahan kekuasaan menurut Van Vollenhoven tersebut sebagai "*catur praja*", tetapi karena praja berarti kota, negeri atau desa, secara ringkas adalah tempat orang bermukim/tinggal, maka kiranya lebih tepat jika disebut "*catur tantra*" (*tantra* = pemerintah, pemerintahan). Tampak pada teori Van Vollenhoven adanya diferensiasi atau departementasi "kekuasaan kepolisian" dari kekuasaan pemerintahan.

Bertolak dari pikiran bahwa pada mulanya seluruh pemerintahan atau kekuasaan itu hanya ada satu macam menjadi, yaitu pemerintahan negara dalam arti luas dan timbulnya *trias politica* maupun *viermachtenscheiding* adalah hasil diferensiasi pemerintahan negara, maka pemerintahan negara dalam arti sempit atau "*bestuur*" atau "*bestuursrecht*" adalah sama dengan pemerintahan dalam arti luas dikurangi kekuasaan legislatif dan kekuasaan peradilan dan polisi.

Setiap diferensiasi atau departementasi kekuasaan pemerintahan dalam arti sempit, merupakan suatu proses "*uitholling*" (penglubangan), sehingga secara teoretis pemerintahan negara tersebut makin lama akan makin berkurang. Namun, karena kemajuan dan perkembangan keadaan pemerintahan dan pemerintahan negara senantiasa bertambah, proses penglubangan tidak mempengaruhi luas ruang lingkup kekuasaan melaksanakan undang-undang atau eksekutif atau pemerintahan negara. Bahkan, kadang-kadang proses penambahan pemerintahan negara berlangsung lebih cepat daripada proses penglubangannya.

Van Vollenhoven berpendapat bahwa kekuasaan kepolisian mencakup pengamanan dan melaksanakan peraturan perundang-undangan, mencegah adanya pelanggaran dan mengambil langkah langkah lain yang dipandang perlu. Oleh karena itu, kekuasaan kepolisian makin lama makin berbeda atau dapat dibedakan dari kekuasaan *bestuur* dan terjadilah diferensiasi. Tetapi Kranenburg[21] tidak sepaham dengan Van Vollenhoven. Ia mengatakan seperti berikut.

---

[21] Kranenburg, *op. cit.*, hal. 444

Terwijl men nu in onze Grondwet, zoale in de beide vorige paragraven bleek, ettelijke bepalingen vindt betreffende de beide andere onderwerpen, die Montesquieu in een adem met de handhaving der orde en veiligheid noezde als specifieke taak der executive, zal men daar tevegeefs zoekan naar dergelijke bepalingen betreffende het bestuur (of "opperbestuur" of oppergezag") der politie. Daarmee is echter niet gezead, dat de centrale executieve met het politiewezen niets te maken zou hebben. Integendeel, wanner men zich weer te binnen brengt de drieerlei soorten van werkzaamheden, die in het groepsleven vallen te onderscheiden: de min of meer duurzame regeling (wetgeving), de daadwerkelijke verwezenlijking der doeleiden dier ordening (uitvoering of bestuur), en de reachtie tegen onregelmatiae gedradingen (rechtspraak), dan is duidelijk, dat de daadwerkelijke verzekering van het deordende leven eigenaardig behoort tot de werkzaamheden van het orgaan met de leiding van het algemeen bestuur belast, de (constitutionele) koning. Er is geen reden daarvoor een afzonderlijke catagorie, buiten deze indeling vallende in te voeren".
(sedangkan orang sekarang di dalam *Grondwet* kita, seperti ternyata di dalam paragraf terdahulu, dapat menemukan beberapa ketentuan mengenai kedua hal pokok lainnya, yang oleh Montesquieu dalam satu nafas dengan pemeliharaan ketertiban dan keamanan disebut sebagai tugas khas eksekutif, orang akan sia-sia mencari ketentuan demikian mengenai pemerintahan (atau "pemerintahan tertinggi" atau "kekuasaan tertinggi") polisi. Dengan demikian, tidak berarti bahwa eksekutif pusat tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian. Sebaliknya, jika orang memasukkan ketiga macam pekerjaan yang dapat dibedakan di dalam kehidupan golongan: pengaturan yang sedikit banyak berlaku lama (pembuatan undang-undang), mewujudkan perbuatan nyata tujuan pengaturan tersebut (pelaksanaan atau pemerintahan) dan reaksi terhadap perilaku yang tidak menurut aturan (peradilan), maka jelas bahwa jaminan atas perbuatan nyata atas kehidupan yang tertib anehnya termasuk pekerjaan perangkat yang dibebani tugas pimpinan pemerintahan umum, yaitu raja (yang berkonstitusi). Oleh karena itu, tidak ada alasan untuk membuat katagori tersendiri, yang ada di luar pembagian ini).

Kranenburg, juga tidak sependapat dengan ucapan Van Vollenhoven dalam karyanya *Staatsrecht Uverzee:*

... dat politie bijna altoos onder bestuur bevat, omdat men er tachtig jaar geleden zulk een woordgebruik op na hield (bahwa polisi hampir selamanya berada di bawah pemerintahan, karena sejak delapan puluh tahun yang lalu orang mempergunakan istilah demikian).

Kranenburg berpendapat bahwa sesuai dengan pemecahan yang telah diadakan oleh Van Vollenhoven, hal tersebut termasuk dalam pemerintahan umum. Menurut Kranenburg, dasar hukumnya untuk memisahkan polisi dari tugas pemerintahan belum cukup. Maka dengan demikian, Kranenburg masih

membedakan adanya hanya tiga kekuasaan, yaitu: pembuat undang-undang, peradilan, dan pemerintahan. Dengan lain perkataan, tanpa polisi (yang tetap dimasukkannya di dalam pemerintahan).

Uraian lain yang menarik hati mengenai pemerintahan ialah karya Logemann.[22] Ia tidak langsung menggunakan istilah "*bestuur*" (pemerintahan) melainkan "*administratie*" (administrasi) yang terdiri atas berbagai tugas dan jabatan. Mungkin karena inilah, Utrecht dan lain-lain mempergunakan istilah "administrasi negara" untuk pemerintahan dalam arti sempit, istilah mana kiranya akan membingungkan yang mempelajari ilmu pemerintahan, karena administrasi negara dipergunakan pula untuk menerjemahkan istilah *public administration.*

Jabatan yang beraneka ragam tersebut dilaporkan dalam organisasi yang menyelenggarakan tugas negara dalam sektor tertentu mengenai kehidupan masyarakat. Organisasi ini disebut "*dienst*" (dinas). Selanjutnya, dinas-dinas ini dikelompokkan lagi menurut jenis yang ada di bawah departemen yang bersangkutan.

Seperti telah diterangkan, lahirnya dinas-dinas ini adalah akibat proses diferensiasi dan spesialisasi, yang terjadi karena membulatnya tugas pemerintahan tertentu menjadi tugas yang khusus dan berbeda serta dilaksanakan oleh ahli yang bersangkutan sehingga hasil guna dan daya gunanya meningkat.

Di samping dinas-dinas departemental dimaksud, terdapat "Dinas Pemerintahan" yang mempunyai fungsi khas. Dinas Pemerintahan (*Bestuursdienst*) dipimpin oleh Kepala Wilayah Pemerintahan (Hoofd van Gewestelijk; *Bestuur*), seperti gubernur, bupati, dan sebagainya. Mereka berada langsung di bawah Gubernur Jenderal, yaitu pimpinan tertinggi Hindia Belanda. Karena kebutuhan Dinas Pemerintahan inilah, maka Dinas Pemerintahan tidak dianggap sebagai dinas departemental, melainkan sebagai dinas yang terpisah.

Logemann melukiskan betapa khasnya Dinas Pemerintahan ini. Dikatakan sebagai berikut.

> *Het BB (oude naam) is niet gespecialiseerd op een bepaalde sector van het maatschappelijk leven. Zijn typische functie is juist om het levend verbantussen die sectoren plaatselijk waar ta nemen en te verzorgen. Vandaar dat het BB de drager was van oudsher der deconcentratie. Zijn typische functie maak het tot de arbiter tussen de bovenstaande belangen en vooral botsende geestesgesteldheid der heterogene rassen sociale groepen en in daarmede staat b.v. zijn taak bij de toepassing der agrarische wetgeving (de sociale strijd om de grond). Eveneens typisch is dat het BB de schakel is met de gehandhaafde*

[22] Logemann, *op. cit.*,

adat staatsrechtsfeer. En ten derde is typisch zijn taak bij de handhaving der openbare rust en dus zijn straks te vermelden aandeel in de dienst der politie).[23]
(Fungsi Pemerintahan Dalam Negeri, sebutan lama, tidak khusus pada satu sektor tertentu hehidupan masyarakat. Fungsi khasnya adalah justru untuk mengetahui dan memelihara hubungan yang hidup antara sektor-sektor setempat: hubungan lokal kepentingan-kepentingan. Karena itu, Pemerintahan Dalam Negeri sejak dahulu adalah pelaksana dekonsentrasi dan bahkan desentralisasi terbatas. Fungsi khasnya membuat dia menjadi wasit antara kepentingan-kepentingan yang saling bertabrakan dan terutama pertentangan jiwa antara golongan-golongan ras dan sosial, yang heterogen dan berhubung dengan itu, misalnya tugas pada penerapan perundang-undangan agraria (perjuangan sosial atas tanah). Juga khas ialah, bahwa Pemerintahan Dalam Negeri merupakan hubungan dengan suasana hukum tata negara adat yang dipertahankan. Dan ketiga, ialah khas tugasnya pada pemeliharaan ketenteraman umum dan dengan demikian, peranannya dalam dinas kepolisian, yang akan diterangkan nanti).

Logemann menerangkan lebih lanjut tentang kekhasan pemerintahan dalam negeri. Pasal 120 IS dianggap sebagai usaha yang gagal untuk membuat suatu uraian kerja mengenai pemerintahan dalam negeri. Tetapi diakuinya bahwa pembuatan uraian kerja tersebut tidak mudah. Kalau mengenai ciri, maka uraian kerja yang paling sederhana adalah pemerintahan setempat. Berdasarkan pasal 120 IS tersebut, di daerah terdapat dua macam dinas pemerintahan (*bestuursdienst*), yaitu apa yang termasuk rumah tangga provinsi, kabupaten dan kotamadya, dan yang termasuk pemerintahan dalam negeri (*binnenlands bestuur*). Selain daripada itu, ada pula urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh dinas-dinas departemental. Dengan demikian, menurut Logemann, pengertian "*bestuurszorg*" meragukan. Lebih-lebih lagi jika janji atau sumpah yang harus diucapkan oleh pejabat diperhatikan. Dalam sumpah tersebut, tugas pemerintahan dirumuskan dalam kata-kata: "bersumpah untuk meningkatkan kemakmuran daerah". Di dalam instruksi-instruksi untuk para pejabat di luar Jawa dikatakan, bahwa mereka harus menciptakan keserasian kerja. Memang terdapat uraian kerja yang jelas, tetapi hanya mengenai perbantuan tertentu, misalnya untuk jabatan notaris. Dengan demikian, ada ruang yang cukup luas bagi pejabat pemerintahan dalam negeri untuk bekerja menurut inisiatifnya sendiri. Bekerja seperti ini disebut "*freies ermessen*". Dari uraian tersebut, kiranya bisa diperbedakan antara tugas wajib dan tugas bebas, yaitu yang didasarkan atas inisiatif sendiri dan dilaksanakan tanpa mengenal

[23] Logemann, *op. cit.*,

jam kerja, tempat atau suasana. Sebenarnya, tugas bebas menurut inisiatif sendiri (*freies ermessen*) merupakan tugas wajib pula bagi pejabat pemerintahan dalam negeri.

Kekhasan lain pemerintahan dalam negeri ialah bahwa tiap resor jabatan berada dalam resor yang lain, misalnya resor onderdistrik berada di dalam resor distrik, distrik di kabupaten, kabupaten dalam karesidenan, dan karesidenan di dalam provinsi. Tiap pejabat pemerintah yang bersangkutan mempunyai tugas yang sama, yaitu memelihara dan meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan resornya.

Semua jenis khas pemerintahan dalam negeri adalah akibat dari teori sisa (*residu theorie*), yaitu bahwa segala tugas yang tidak tegas termasuk tugas pembuat undang-undang dan tugas peradilan adalah tugas pemerintahan dalam negeri. Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan bahwa seorang pejabat pemerintahan dalam negeri harus menjadi spesialis pemerintahan dalam negeri, tetapi sekaligus menjadi generalis, karena ia harus mengetahui tugas-tugas lain yang beranekaragam, meskipun serba sedikit.

Sebagaimana telah diterangkan, Logemann tidak mempergunakan istilah "*bestuur*" melainkan "*administratie*". Pendapatnya tentang pembagian kekuasaan tampak jelas pada susunan bab-bab dalam naskahnya, sebagai berikut.

- *Administratie* (pemerintahan atau *bestuur*).
- *Justitie* (peradilan).
- *Vertegenwoordiging* (perwakilan dan legislatif).

Logemann mengatakan bahwa jabatan pada ketiga kekuasaan di atas masing-masing mempunyai wewenang hukum (*rechtsbevoegdheid*). Salah satu wewenang hukum dimaksud adalah kepolisian. Dengan demikian, polisi tidak dibedakan atau tidak merupakan diferensiasi dari administrasi atau *bestuur*.

Di dalam hidup masyarakat tentu terdapat hukum yang harus ditaati oleh setiap anggota masyarakat. Pemerintah mengadakan pengawasan atas ditaatinya hukum tersebut dan bila perlu anggota masyarakat dipaksa untuk menaati hukum. Wewenang memaksa atau pengamanan hukum disebut wewenang pengamanan hukum (*handhavingsbevoegdheid*). Wewenang tersebut dinamakan juga wewenang atau kompetisi kepolisian.

Sarjana lain yang juga mempelajari pembedaan kekuasaan negara ialah Lemaire.[24] Setelah Lemaire mengadakan analisis mengenai kekuasaan

[24] Lemaire, *op. cit.*, hal. 102

pemerintahan, ia sampai kepada kesimpulan bahwa pembedaan kekuasaan itu tidak seperti pada *trias politica*, melainkan sebagai berikut.

1. *Wetgevind* (pembuat undang-undang).
2. *Rechtspraak* (peradilan).
3. *Politie* (kepolisian).
4. *Bestuur* (pemerintah).
5. *Bestuurszorg* (urusan pemerintahan).

Ternyata kekuasaan No. 1 sampai dengan 4 adalah sama dengan *catur tantra*-nya Van Vollenhoven. Mengapa kekuasaan polisi dibedakan dari kekuasaan *bestuur*? Lemaire mengatakan sebagai berikut.

> *In de derde plaats, vloeit uit het feit dat de individuen rechtsbevelen metterdaad hebber op te volgen, voert, dat toezicht wordt gehouden op die naleving en zo noding en oibaar de individuen tot die naleving worden gedwongen, uiteraard behoudens het laatste woord der rechtspraak. Deze functie heet politie en leidt uiteindelijk tot het metterdaad voorkomen of beeindigen van een wederrechtelijke situatie, positief gezegd: het afdwingen van een gang van zaken conform het recht. Haar grondaedachte is de onontbeerlijkheid van preventieve rechtszorg (privaat, straf, staats en administratief recht).*
>
> (Ketiga, timbul dari fakta bahwa individu-individu harus mentaati perintah hukum dengan sungguh-sungguh, bahwa pengawasan diadakan atas ketaatan itu dan jika perlu individu dipaksa untuk menaatinya, seharusnya dengan kata terakhir dari pengadilan. Fungsi ini dinamakan polisi dan akhirnya menuju pada pencegahan atau penghentian yang sungguh-sungguh keadaan yang melawan hukum, dikatakan secara positif: memaksa berjalannya segala sesuatu dengan hukum. Dasar pikirannya ialah sangat perlunya pengadaan preventif hukum demi ketertiban hukum (hukum privat, pidana, negara, dan hukum administratif).

Meskipun demikian, Lemaire menerangkan lebih lanjut bahwa tugas atau kekuasaan kepolisian itu tidak saja dilaksanakan oleh polisi, melainkan juga oleh "*bestuur.*" Ini adalah suatu bukti bahwa meskipun kekuasaan polisi itu telah berdiferensiasi dari kekuasaan "*bestuur,*" namun ia meninggalkan sedikit banyak kekuasaan kepolisian pada kekuasaan "*bestuur.*" Dengan perkataan lain, bidang dimaksud adalah bidang tumpang tindih antara kekuasaan "*bestuur*" dengan kepolisian. Tentang "*bestuur*", Lemaire berkata antara lain sebagai berikut.

> *Behartiging van het algemeen welzijn der maatschappij vergt meer dan boven reeds werd aangestipt. De staat zordt voor vergroting van het nationale inkomen, een billijke verdeling en een goede besteding daarvan; hij zorgt voor irrigatie, waterleiding en assainering, hygiene, bervordering van landbouw, visserij, nijverheid, bedrijven en handel, arbeidsmogelijkheden en sociale vrede, bevordering van kunsten en wetenschappen*

en wat al niet meer. Hij moet, of hij wil of niet, metterdaad zich werpen in het spel der maatschappelijke rachten; hij moet voorwaarden woor een ongunstige bewegin wegnemen, omgekeerd gunstige voorwaarden in het leven roepen; hij moet afremmen of stimuleren met voortdurende activiteit; ter wille van het algemeen voortdurende activiteit; ter wille van het algemeen voortdurende activiteit; ter wille van het algemeen belang aan de organisatie der maatschappelijke krachten bijdragen opdat de gang van het samenleven gelukkiaverloopt. Het fait dat de staat rechtspersoon is d.w.z. rechtssubjectiviteit bezit (drader is van rechten en verplichtingen) vergemakkelijkt zijn-----aan het maatschappelijk leven. Hij kan----waar hij ook aan het privaatrecht is onderworpen---met name ook met burders (en andere rechtspersonen) handelen volgens het privaatrecht en subjectieve rechten uitoefenen gelij de burger. De staat heeft eigendommen, verkoopt (b.v. doederen ter distributie teden betling) huurt, verhuut, roept stichtingen in het leven (b.v.ter bevordering van georganiseerde verkoop van producten), neemt deel aan naamloze vennootschappen (b.v. voor het luchtvervoer). Dit uit zich zelf, op vrij initiatief. Constant verrichten van handelingen, die het algemeen welzijn dienen, vloeit voort is, dat het zich niet laat voorschrijven omdat het zich mengen in de vloeiede samenleving vlotheid en dus vrijheid vergt. Bestuurvoeren laat zich dus niet aan een stelsel van wettelijke bepalingen---die immers ruime voorzienbaarheid van gebeurtenissen veronderstellen-onderwerpen, het kan dus omnogelijk aan uitvoerind van wetten gekoppeld. Bestuur is een niet door de wet gebonden taak; niet te bepalen is, wanneer en hoe moet worden opgetreden. Iets enders is, dat taakafbakening tussen diensten en waarborsen van rechten van geregeerden----uitsluiten van excessen in het algemeen----reaels eisen.

(Mengurus kemakmuran umum bagi masyarakat meminta perhatian lebih banyak daripada yang telah disinggung di atas (lebih daripada kepolisian, *penyusun*). Negara mengusahakan agar pendapatan nasional meningkat, pembagiannya yang adil dan penggunaannya yang baik; ia mengurus dan mengatur irigasi, air minum dan saluran pembuangan air, kesehatan, meningkatkan pertanian, perusahaan dan perdagangan, lapangan kerja dan keamanan sosial, peningkatan seni dan ilmu pengetahuan dan banyak lagi. Ia harus mau tidak mau, dengan sungguh-sungguh menaruh perhatian pada permainan kekuatan-kekuatan masyarakat; ia harus meniadakan kondisi gerakan yang merugikan, sebaliknya ia harus menahan atau mendorong dengan aktif yang terus-menerus; demi kepentingan umum membantu organisasi kekuatan masyarakat agar kehidupan rakyat dapat berjalan dengan menguntungkan. Kenyataan menunjukkan, bahwa negara adalah suatu badan hukum (mempunyai hak dan kewajiban) mempermudah ikut sertanya dalam kehidupan masyarakat. Ia tunduk pada hukum privat atas namanya melakukan perbuatan hukum privat dengan penduduk (dan badan hukum lain) dan melakukan hukum subjektif seperti penduduk. Negara mempunyai kekayaan, menjual, membeli (misalnya barang untuk didistriusikan dengan pembayaran), menyewa, menyewakan,

mendirikan lembaga (misalnya untuk meningkatkan penjualan hasil-hasil secara terorganisasi), ikut serta dalam perseroan terbatas misalnya dalam lalu lintas udara. Ini dengan sendirinya, atas inisiatif yang bebas, melakukan perbuatan terus-menerus untuk kemakmuran rakyat, berasal dari fungsi pemerintah (*bestuur*). Khas untuk "*besturen*" ialah bahwa ia tidak diatur karena untuk bercampur dalam kehidupan masyarakat, yang rumit, memerlukan kelancaran dan kebebasan. "Menyelenggrakan gerakan pemerintah" tidak mengikat diri pada suatu tatanan undang-undang yang memang mengatur berbagai kejadian. Menyelenggarakan pemerintahan tidak dapat dikaitkan kepada pelaksanaan undang-undang. "Pemerintahan" bukanlah tugas yang terikat oleh undang-undang; tidak dapat ditentukan kapan dan bagaimana bertindak. Lain halnya dengan penarikan batas tugas antardinas-dinas dan dengan menjamin hak rakyat--memerlukan berbagai aturan).

Silahkan telaah kembali betapa luasnya dan tidak terbatasnya, rumit, tidak diduga terlebih dahulu fungsi pemerintah (*bestuur*), selain daripada itu waktu dan tempat pelaksanaannya tidak tentu. Dengan jelas Lemaire mengatakan "*en wat al niet meer*" yang berarti dan bayak lagi lainnya sebagai ciri sulit untuk menarik batas atau memerinci seluruhnya.
Perlu diperhatikan bahwa Lemaire dalam cukilan di atas:

- mempersamakan pendertian "negara" (*staat*) dengan "pemerintahan" (*bestuur*);
- mengatakan dengan tegas bahwa penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dibatasi dengan undang-undang dan tidak bisa pula diatur sepenuhnya;
- mempelajari "pemerintah" dari segi hukum;
- menunjukkan bahwa yang dimaksud dengan "pemerintahan" (*bestuur*) adalah "pemerintahan dalam negara" atau "pemerintahan negara" dalam arti luas.

Lemaire lebih lanjut mengadakan diferensiasi lagi dari kekuasaan *bestuur*, yaitu yang disebut "*bestuurszorg*" (urusan pemerintahan). Ia berkata sebagai berikut.

De bestuurszorg is in handen van gespecialiseerde diensten, die ressorteren onder de ministeridle departement. Het gaat dus niet aan de de functie: bestuur in staatsrechtelijke zin, te verwarren met wat men pleegt te noemen de dienst van het (binnenlands) bestuur. Deze bestuursdienst heeft een specifieke taak, nl. de zorg dat de gespecialiseerde diensten binnen hun ressort met elkaar verband blijven houden en bovendien gecondentreed blijven op de locale belangen met al hun specifieke eigenaardiaheden. Deze zora is noding omdat de gespeciliseerde diensten vootvloeien uit en dus gedirigeerd worden door centrale ministeries waardoor het gevaar dreigt dat in het zelfde ressort elke dienst op zich van de andere en voorts van speciale locale eisen verwijderd raakt.

(Urusan pemerintahan ada di tangan dinas-dinas khusus yang bernaung di bawah kementerian-kementerian. Jadi, bukan mengenai fungsi: pemerintah dalam pengertian tata negara, dikelirukan dengan apa yang dinamakan dinas pemerintahan (dalam negeri). Dinas pemerintahan ini mempunyai tugas khas, yaitu mengusahakan agar dinas-dinas khusus yang ada di wilayahnya tetap berhubungan satu sama lain dan selain daripada itu, agar tetap memusatkan perhatiannya pada kepentingan daerah setempat dengan segala sifat khasnya. Usaha ini perlu, karena dinas khusus tadi menginduk kepada dan oleh karena itu, dipimpin oleh kementerian-kementerian pusat, sehingga ada bahaya, bahwa di wilayah yang sama tiap dinas akan saling menjauhi kebutuhan lohal yang khas).

Dari uraian di muka dapat disusun ringkasan berikut.

1. Pemerintahan dalam arti luas, yang meliputi semua kekuasaan negara, yaitu seluruh *trias politica* (Montesquieu), *caturtantra* (Van Vollenhoven) atau *pancatantra* (Lemaire).
2. Pemerintahan dalam arti sempit, yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif (Montesqiueu) atau *bestuur* (Van Vollenhoven) atau *bestuur* dan *besttzurszorg* (Lemaire).

Segala sesuatu di dunia ini berada dalam pasangan, seperti di dalam gelap terdapat terang, di dalam baik terdapat buruk, demikian pula sebaliknya dan seterusnya. Jika sejenak diperhatikan, *trias politica* yang menghendaki adanya pembedaan dan pemisahan mutlak tiga macam kekuasaan, mengandung pula antitesis. Ketiga kekuasaan dimaksud bisa dibedakan, meskipun tidak dapat ditarik garis pembedaan yang tegas, namun tidak dapat dipisahkan, sebagaimana ternyata dalam praktik. Ini berarti bahwa pemerintah tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan membuat undang-undang, melaksanakan undang-undang dan mengamankan undang-undang.

Dengan lain perkataan, ilmu pemerintahan dan ilmu hukum mempunyai hubungan yang erat. Antara ilmu pemerintahan denaan ilmu hukum terdapat tumpang tindih yang sangat luas, di mana terdapat hal ihwal, gejala-gejala dan masalah-masalah yang dipelajari bersama, antara lain seperti berikut.

1. Tujuan pemerintah (-an) dan tujuan hukum adalah sama, yaitu menciptakan perdamaian, keteraturan, ketertiban dan keamanan serta menegakkan keadilan dalam hidup masyarakat dengan mengadakan norma-norma tingkah laku.
2. Norma atau tatanan hukum dibuat oleh kekuasaan pemerintah maupun kekuasaan peradilan.

3. Pemerintahan dalam arti luas mencakup kekuasaan yudikatif, legislatif maupun eksekutif. Tugasnya ialah menciptakan ketertiban dan keteraturan dalam hidup masyarakat.
4. Kekuasaan dalam arti sempit, yaitu kekuasaan eksekutif, adalah pelaksanaan hukum yang dibuat oleh kekuasaan legislatif dan yudikatif dan yang dibuat oleh eksekutif sendiri dan bersama-sama dengan kekuasaan lainnya.
5. Sama-sama terikat dan berpedoman pada hukum tata pemerintahan atau hukum tata usaha negara.
6. Sama-sama melaksanakan hukum dan mengawasi ditaatinya hukum dan bila perlu masyarakat dipaksa untuk menaati hukum; sama-sama mempunyai wewenang pengamanan hukum.
7. Sama-sama merupakan subsistem dari sistem pemerintahan dalam arti luas.
8. Sama-sama mempelajari, jabatan-jabatan apa yang dimiliki wewenang hukum, siapa yang mengadakan jabatan itu dan mengapa, apa tujuannya; cara bagaimana jabatan itu diisi; apa wewenang hukumnya; apa fungsi pejabat itu; hubungan intern mereka dan sebagainya.

Kiranya adalah tidak mungkin untuk memerinci semua kaitan antara Ilmu Pemerintahan dengan Ilmu Hukum karena sangat banyak dan aneka ragamnya hubungan dimaksud. Selain daripada itu, tidak mungkin pula untuk tiap hubungan terpisah dari yang lainnya. Demikian erat hubungannya, sehingga pada penjajahan Hindia Belanda para lulusan dari MOSVIA atau pejabat pamong praja dianggap bahkan harus mampu menjalankan tugas kepamongprajaan, yaitu kekuasaan eksekutif, sebagai alat hukum seperti menjadi, jaksa bahkan hakim, dan sebagai polisi. Dengan lain perkataan, mereka harus menguasai benar-benar bidang kekuasaan eksekutif, yudikatif dan bahkan legislatif (karena ia juga menjadi ketua dewan (perwakilan) rakyat kabupaten; "*regentschapsraad*"), menurut istilah-istilah Motesquieu.

Dari uraian di atas dapat kiranya dibuat ringkasan sebagai berikut: hubungan antara ilmu pemerintahan dengan ilmu hukum berupa satu bidang tumpang tindih yang mencakup aktivitas hukum jika dilihat dari segi pemerintah (-an) atau aktivitas pemerintah (-an) jika dilihat dari segi hukum. Dengan lain perkataan, bahwa jika bidang tumpang tindih tersebut dilihat dari segi ilmu pemerintahan adalah termasuk ilmu pemerintahan dan jika dilihat dari segi hukum, ilmu hukum termasuk bidang ilmu hukum.

Demikian pula para lulusan Institut Ilmu Pemerintahan kini dituntut untuk menguasai, sedikitnya banyak mengetahui tentang hukum atau ilmu hukum,

karena dalam melaksanakan tugasnya banyak hal yang berkaitan dengan ilmu hukum, meskipun beberapa tugas di bidang kepolisian dan kejaksaan tampaknya tidak sepenuhnya lagi berada pada pamong praja.

Ilmu pemerintahan sekali lagi tidak perlu khawatir akan kepunahannya khususnya di Indonesia yang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbobot pemerintahan dan karenanya memberi peluang besar bagi berkembangnya ilmu pemerintahan.

Dengan berkembangnya ilmu-ilmu sosial yang bertumpang tindih dengan ilmu pemerintahan dan semua bidang tumpang tindih hampir meliputi keseluruhan ilmu pemerintahan, maka ilmu pemerintahan patut berkembang meskipun tanpa usaha sendiri.

Meskipun demikian, baik kiranya bila ada motivasi tambahan bagi berkembangnya ilmu pemerintahan. Motivasi tersebut hendaknya diselenggarakan oleh setiap badan dan organ pemerintah. Semua perangkat pemerintah harus menyadari betapa pentingnya ilmu pemerintahan bagi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, lebih-lebih lagi pada masa pembangunan dewasa ini. Hanya dengan menerapkan pemerintahan secara ilmiah, usaha meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat akan mencapai daya guna dan hasil guna yang maksimal.

ILMU PEMERINTAHAN DI LINGKUNGAN INSTITUT ILMU PEMERINTAHAN

E. Koswara*

Adalah sulit, bahkan barangkali kita tidak akan menemukan suatu formula yang pasti untuk menentukan karakteristik yang ideal bagi suatu keilmuan. Hal ini disebabkan oleh berbagai kegiatan yang bersifat keilmuan, pertumbuhan dan perkembangannya bervariasi tergantung pada orientasi yang berbeda. Ada para ilmuwan yang secara terus-menerus mengembangkan bidang tertentu menjadi suatu generalisasi melalui suatu pengkajian yang diperoleh dari pengalaman dan disusun sedemikian menurut azas-azas tertentu sehingga menjadi kesatuan dengan menggunakan metode-metode tertentu. Di lain pihak, ada pula yang menitikberatkannya pada elaborasi sistem deduktif di mana generalisasi tersebut diperoleh dari hipotesis yang belum tentu secara langsung kebenarannya dapat diuji. Mungkin ada pula yang lebih berorientasi pada hal-hal yang bersifat alamiah misalnya sejarah.

Kalau kita melihat pertumbuhan dan perkembangan ilmu pemerintahan bagaimanapun juga kita akan terpengaruh oleh orientasi aspek-aspek tersebut, baik terjadinya pasang-surut studi pemerintahan dalam lembaga-lembaga pendidikan maupun pandangan yang berbeda terhadap kedudukan ilmu pemerintahan dalam rangka keilmuan.

Tidak Perlu Ada Keraguan Terhadap Ilmu Pemerintahan

Ketidakjelasan mengenai pengertian pemerintahan bermula dari timbulnya bermacam-macam peristilahan yang penalarannya dicampuradukkan (*interchangeable*), baik istilah dalam bahasa asing maupun dalam bahasa nasional, seperti *government*, pemerintahan, *public administration*, ilmu usaha negara, administrasi negara, administrasi pemerintahan, dan lain-lain, yang dalam memberikan batasan dan pengertian sangat berlain-lainan, tergantung pada berbagai aspek pandangan yang berbeda-beda.

* Guru Besar Universitas Satya Gama dan dosen tetap pada Institut Ilmu Pemerintahan

Pasang surutnya studi tentang pemerintahan, yang antara lain menimpa pula Universitas Gadjah Mada yang pada sekitar tahun lima puluhan mengubah atau menghilangkan Jurusan Pemerintahan yang semula bernaung di bawah Fakultas HESP, yang kemudian dipecah menjadi beberapa fakultas dan muncullah Jurusan Ilmu Usaha Negara sebagai salah satu jurusan di dalam Fakultas Sosial dan Politik yang kemudian diubah menjadi Jurusan Ilmu Administrasi Neagra, tampaknya bukanlah suatu alasan bagi UGM untuk mengurangi usaha pengembangan ilmu pemerintahan. Sebab kenyataannya, beberapa mata kuliah yang menggunakan term pemerintahan masih dipergunakan, seperti antara lain Pengantar Ilmu Pemerintahan, Analisis Pemerintahan, Perbandingan Pemerintahan dengan menggunakan buku-buku sebagai literatur yang diwajibkan seperti bukunya Van Poelje, Krannenburg, van Vollenhoven, dan lain-lain. Bahkan ada beberapa mata kuliah tersebut, baik sebagai mata kuliah wajib maupun pilihan yang dikenakan kepada yang bukan Jurusan Ilmu Usaha Negara/Administrasi Negara, seperti Jurusan Sosiologi.

Mungkin pada waktu itu, Universitas Gadjah Mada masih mencari bentuk sistem dan konsep tentang pengembangan ilmu pemerintahan yang berbarengan dengan diintroduksikannya studi mengenai *public administration*, terutama oleh para ahli dari Amerika Serikat. Dengan diterjemahkannya *public administration* menjadi ilmu usaha negara yang kemudian diubah menjadi ilmu administrasi negara, dengan menghapuskan jurusan ilmu pemerintahan, maka mulai timbul pertanyaan dalam pikiran kita perlukah ilmu pemerintahan dikembangkan sebagai disiplin ilmu tersendiri yang mempunyai ciri-ciri fenomena universal. Dalam pada itu, bagaimana kita mendudukan ilmu pemerintahan dalam hubungannya dengan ilmu administrasi negara dan ilmu politik.

Bagaimana juga fenomena pemerintahan terutama di negara dunia ketiga merupakan objek studi yang menarik, di mana perhatian para Sarjana Ilmu Politik terhadap lapangan ini memberi dampak meluas pada era lima puluhan. Di masa itu pengkajian atas lapangan studi ini dapat dikatakan relatif masih baru, sehingga merupakan peluang yang baik untuk mengembangkannya.

Apabila kita bertitik tolak dari teori pembagian kekuasaan dalam pemerintahan, tampaknya tidak begitu sulit untuk mendudukkan ilmu pemerintahan dalam hubungannya dengan ilmu administrasi negara dan ilmu politik. Teori yang dikembangkan oleh Van Vollenhoven misalnya, membagi 4 kekuasaan dalam pemerintahan (*bestuur*, pemerintahan dalam arti sempit); *politie*; kekuasaan peradilan; dan kekuasaan perundang-undangan. *Bestuur* harus disebut pertama, karena tugas *bestuur* dalam suatu negara modern mempunyai tugas yang lebih luas daripada

hanya melaksanakan undang-undang saja, seperti dalam teori *trias politica*. Tugas *bestuur* dalam suatu negara hukum modern meliputi penyelengaraan segala sesuatu yang tidak termasuk mempertahankan ketertiban hukum secara preventif, mengadili dan membuat aturan perundang-undangan. Karena pemerintahan modern turut serta secara aktif dalam pergaulan sosial, maka lapangan pekerjaan/fungsi *bestuur* yang dapat disebut sisa lapangan pekerjaan *bewindvoeren*, setelah diambil lapangan pekerjaan/fungsi-fungsi *politie*, peradilan dan pembuatan aturan perundangundangan adalah lebih luas daripada lapangan ketiga kekuasaan lain itu bersama-sama. Prof. Van Vollenhoven menyatakan, sifat *bestuur* sebagai *"een vrij overheidan sebagainyaedrijf, (dat) allerminst aan wetelijke voorschriften gekluisterd (is)" dan "het spontaan en zelfstandig behartigen van het belang van land en volk door hoogere en laaere overheden"*. Sebagai fungsi yang kedua adalah *politie*, yang menurut van Vollenhoven menjalankan *preventieve rechtszorg*, yaitu memaksa penduduk suatu wilayah menaati ketertiban hukum serta mengadakan perjagaan sebelumnya (preventif) supaya tata tertib masyarakat tetap terpelihara. Fungsi membuat peraturan disebut oleh Van Vollenhoven sebagai fungsi terakhir yang dianggapnya tidak mengherankan, karena perkembangan cepat negara modern telah memperlihatkan bahwa justru pekerjaan pembuat peraturan bukanlah pekerjaan terpenting dibanding dengan fungsi *bestuur* yang dipandang luas itu.

Kalau kita memperlihatkan imbangan kekuasaan antara badan-badan kenegaraan tersebut, hal itu tergantung pada corak demokrasi dan sistem pemerintahan negara yang bersangkutan, misalnya negara yang bercorak demokrasi Barat pada umumnya melukiskan kecenderungan suatu sistem pemerintahan demokrasi parlementer, sehingga imbangan kekuasaan ini terletak pada titik berat kepada siapa kekuasaan pemerintah negara itu lebih dipusatkan. Apakah itu dipusatkan di tangan badan legislatif ataukah berpindah-pindah antara badan legislatif dengan eksekutif, berganti-ganti menurut kemungkinan tercantum dalam konstitusi, seperti antara lain di Perancis, atau sebaliknya, titik berat kekuasaan terpusat di tangan pihak eksekutif, yakni di tangan presiden, seperti di Amerika Serikat atau di tangan perdana menteri, seperti di Inggris, dan lain-lain.

Di dalam paham administrasi modern sekarang dianut pendirian bahwa betapa pun bervariasinya sistem yang dianut, maka penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara selalu dijalankan oleh dua golongan perangkat pemerintahan, yaitu: *pertama*, perangkat pemerintahan yang bertugas menentukan politik negara; dan *kedua*, perangkat pemerintahan yang tugasnya menjalankan atau melaksanakan politik negara yang telah ditentukan oleh perangkat pemerintahan yang pertama. Jadi, pada lapangan yang pertama

adalah lapangan yang menentukan tujuan, sedangkan lapangan yang kedua adalah lapangan yang merealisasikan tujuan yang telah ditentukan itu. Para penganut pendirian ini, antara lain Hans Kelsen, A.M. Donner, dan Frank J. Goodnow. Gambaran tentang kedua lapangan ini sesuai dengan adanya dua fase kegiatan yang biasanya dilalui oleh setiap pemerintahan negara, yaitu fase pertama menentukan "apa" yang akan ditempuh oleh penghidupan negara, yang dalam menjalankan usaha ini orang berada dalam lapangan politik. Fase yang kedua adalah menentukan bagaimana" menyelenggarakan keputusan (*policy*) yang telah ditetapkan dalam lapangan politik tadi dilaksanakan; pada fase yang kedua ini orang tidak lagi menentukan jurusan perkembangan penghidupan negara, melainkan berusaha untuk merealisasikan keputusan yang telah diambil mengenai jurusan perkembangan penghidupan negara itu, agar tercapai dengan sebaik-baiknya.

Kalau kita mengikuti pendirian bahwa segala kegiatan pemerintahan negara merupakan kegiatan politik, maka dalam penggolongan di atas dapatlah dikatakan bahwa golongan pertama merupakan kegiatan politik *als ethiek*, yaitu menetapkan *staatsdoeleiden* atau menyatakan kehendak negara, sedangkan golongan kedua adalah politik *als techniek*, dalam arti melaksanakan haluan negara atau melaksanakan kehendak negara (E. Koswara, *Hubungan antara Eksekutif dengan Legislatif, Tindakan Sekitar Kedudukan Lembaga Perwakilan Rakyat*, 1968).

Dari uraian di atas, barangkali kita dapat menyatakan bahwa kegiatan yang dilakukan oleh perangkat pemerintahan yang kedua atau kegiatan dalam fase kedua itu adalah lapangan ilmu administrasi negara atau *bestuur*, dan mungkin atas dasar pendirian ini pula mengapa *bestuurskunde* menurut Van Poelje dipersamakan dengan ilmu administrasi negara. Perbedaan titik berat mungkin bisa dilihat, misalnya pendirian Leonard D. White yang lebih menekankan bahwa *the immediate objective of public administration is the most efficient utilization of resources at the disposal of officials and employees* (L.D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, 1955), tetapi di bagian lain ia tetap menyatakan bahwa unsur *public administration* adalah *execution of public policy*.

Pembahasan dalam bagian ini sekedar melengkapi jawaban atas sebagian pertanyaan yang diajukan penyaji pada halaman 7 dan 8 serta berbagai pendekatan yang diajukan penyaji yang sangat mendalam yang didukung oleh pembuktian referensi literatur yang cukup relevan.

Pada bagian lain dalam pembahasan, kami ingin menyarankan agar untuk penkajian lebih lanjut kiranya perlu dikembangkan berbagai alternatif dalam mengajukan pendekatan-pendekatan tersebut yang kiranya relevan untuk

diterapkan dalam rangka mengembangkan konsep-konsep ilmu pemerintahan pada Institut Ilmu Pemerintahan.

Dengan demikian, keraguan terhadap eksistensi keilmuan ilmu pemerintahan tidak perlu ada.

Bagaimana Mendudukkan dan Mengembangkan Ilmu Pemerintahan pada Institut Ilmu Pemerintahan

Sejak didirikannya IIP pada tahun 1967, yang disahkan dengan Keputusan Presiden Nomor 119 Tahun 1967, pengembangan pemikiran tentang ilmu pemerintahan menunjukkan progres yang cukup maju berkat para pengasuh IIP yang terus-menerus memikirkan tentang pengembangan ilmu pemerintahan, baik melalui seminar-seminar, diskusi-diskusi maupun penulisan makalah-makalah.

Sementara, ada anggapan bahwa pengembangan konsepsi ilmu pemerintahan, baik sebagai ilmu pengetahuan maupun sebagai seni dan teknik pemerintahan, secara hipotetis masih dipandang sebagai suatu konsepsi yang berlaku umum, sehingga belum dapat menjawab tantangan tugas pokok dan fungsi Departemen Dalam Negeri yang walaupun dalam konstelasi Pemerintahan RI, mempunyai kedudukan yang sama dengan departemen sektoral lainnya, yaitu menyandang tugas dekonsentrasi horizontal sebagai Pembantu Presiden, namun secara vertikal ke daerah, posisi, fungsi dan peranan Departemen Dalam Negeri mempunyai karakter tersendiri. Misalnya saja penjabaran Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah, kepala daerah menurut hierarki bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Dalam praktiknya, nilai pertanggungjawaban tersebut terletak juga pada Menteri Dalam Negeri, dalam arti tidak hanya sekedar lewat, melainkan memerlukan pembinaan, *guidance* melalui sistem dan pola yang secara konseptual maupun operasional benar-benar dapat dipertanggungjawabkan, sehingga pembinaan umum yang dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri terhadap perangkat di daerah dapat diandalkan. Belum lagi pembinaan terhadap pelaksanaan Pasal 80, 81 dan 85 UU No. 5 Tahun 1974 yang juga membawa implikasi yang cukup luas dan rumit. Dalam statuta IIP sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 1973 ditegaskan bahwa tugas pokok dan fungsi IIP adalah: tugas pokok IIP adalah membentuk pejabat-pejabat sarjana ilmu pemerintahan dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri, agar menjadi pejabat-pejabat yang berjiwa Pancasila, berilmu pengetahuan, ahli dan cakap dalam melaksanakan tugasnya, serta mempunyai

kesetiaan terhadap negara dan pemerintah, keinsyafan bertanggung jawab untuk tercapainya tujuan negara dan pemerintah. Ada 4 fungsi utama berikut yang dibebankan kepada IIP.

1. Menyelenggarakan pendidikan akademis tertinggi bagi kader-kader pemerintahan dalam negeri.
2. Menyelenggarakan penelitian dan pengembangan, baik penelitian dan pengembangan kurikulum pada IIP, maupun penelitian pengembangan penyelenggaraan pemerintahan dalam negeri.
3. Memberikan konsultasi masalah-masalah pemerintahan dalam negeri.
4. Menyelenggarakan usaha-usaha kemasyarakatan yang positif untuk kepentingan pembangunan.

Dalam melihat kedudukan, tusas pokok dan fungsi Departemen Dalam Negeri yang mempanyai karakter tersendiri dalam konstalasi nasional, dihubungkan dengan tugas pokok dan fungsi utama dari IIP sebagaimana tersebut tadi, maka pertanyaan sebagaimana diajukan dalam apa yang disebut Kebijaksanaan Menteri Dalam Negeri 9 Desember 1964, yang dikutip oleh penyaji pada halaman 3 makalahnya, adalah tantangan yang harus kita jawab bagi penentuan strategi dasar dalam mendudukkan ilmu pemerintahan pada institut Ilmu Pemerintahan ataupun pada akademi-akademi pemerintahan lainnya dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri.

Kalau IIP mendidik dan menelorkan kader-kader pemerintahan yang khusus bersifat kedalamnegerian, apakah berarti kita akan menciptakan sarjana-sarjana ilmu pemerintahan yang berpredikat *specialist* dalam kualifikasi seperti yang dikatakan oleh L.D. White dalam bukunya *Introduction to the Study of Public Administration* bahwa *specialist* adalah *a man who knows more and more about less and less?* Padahal dalam kenyataan di lapangan, boleh dikatakan hampir seluruh departemen teknis/sektoral yang melakukan kegiatan di daerah, baik dalam tingkat kebijaksanaan, perencanaan maupun pelaksanaan, selalu mengadakan hubungan fungsional baik dengan Departemen Dalam Negeri di tingkat pusat maupun dengan pemerintah daerah di tingkat daerah, sehingga kalau seseorang pejabat Departemen Dalam Negeri diundang oleh Departemen Pertambangan untuk membicarakan masalah galian C misalnya, maka betapa pun juga pejabat Departemen Dalam Negeri tersebut harus menguasai tentang galian C, sekalipun hanya serba sedikit.

Kalau demikian halnya, kader ilmu pemerintahan yang diperlukan bukan *specialist,* melainkan *generalist who knows less and less about more and more.* Dalam hubungan ini, ada sementara orang berpendapat justru karena dibutuhkan kemampuan dalam rangka hubungan *inter* dan *cross* sektoral, maka pada

Departemen Dalam Negeri diperlukan tenaga-tenaga teknis spesialis. Pendirian ini barangkali kurang beralasan, karena kalau demikian, seolah-olah di lingkungan Departemen Dalam Negeri akan terbentuk departemen sektoral bayangan, kecuali bagi tenaga-tenaga pelaksana operasional pada dinas-dinas teknis yang urusannya sudah diserahkan kepada pemerintah daerah menjadi urusan rumah tangga daerah (otonom), misalnya dinas pertanian, pekerjaan umum, dinas kesehatan, dan lain-lain.

Alternatif lain untuk mendudukkan ilmu pemerintahan yang bersifat kedalamnegerian adalah berorientasi pada fungsi masing-masing komponen di lingkungan Departemen Dalam Negeri, terutama komponen direktorat jenderal yang secara substantif mempunyai fungsi operasional di daerah. Mengenai pertanyaan yang kedua, apakah benar bahwa orang yang telah mempunyai predikat kesarjaan benar-benar cakap untuk memimpin Pemerintahan Dalam Negeri. Pertanyaan ini muncul dari sikap yang apriori bahwa untuk menjalankan tugas di lingkungan Departemen Dalam Negeri tidak perlu seorang sarjana. Ini adalah suatu pendirian yang keliru, karena justru dengan beban yang semakin berat bagi Departemen Dalam Negeri yang secara vertikal ke daerah memikul tugas dan tanggung jawab membina penyelenggaraan pemerintahan umum dan otonomi daerah dengan aspek-aspek pembangunannya, sedangkan secara horizontal harus mampu menciptakan koordinasi antarsektor di tingkat pusat sebagai prasyarat terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan terpadu di daerah, baik di tingkat perencanaan maupun pelaksanaan, dan sebagai konsekuensi pelaksanaan azas desentralisasi dan dekonsentrasi serta tugas pembantuan, yang harus secara simultan di laksanakan di daerah, maka kemampuan ilmiah, berpikir analitis, bersikap objektif dan bertindak rasional bagi para pejabat di lingkungan Departemen Dalam Negeri, baik di tingkat pusat maupun di daerah, bahkan sampai ke tingkat pemerintahan, yang paling rendah adalah mutlak diperlukan, di samping kemampuan keterampilan (Departemen Dalam Negeri mungkin departemen yang sangat sedikit memiliki tenaga-tenaga sarjana yang berkualitas S-2 dan S-3). Masalahnya apakah pendidikan akademis tertinggi bagi kader-kader pemerintahan dalam negeri yang diselenggarakan oleh IIP mempunyai derajat yang sama dengan kesarjaan S-1? Kalau memperhatikan statuta IIP tegas dinyatakan bahwa IIP melakukan pengajaran lanjutan atas akademi-akademi di lingkungan Departemen Dalam Negeri, dan mereka yang telah lulus ujian sarjana lengkap memperoleh sebutan Sarjana Ilmu Pemerintahan dan berhak memakai gelar Drs. atau Dra., bahkan IIP dapat menyelenggarakan promosi doktor atau memberihan gelar doktor honoris causa dalam bidang ilmu pemerintahan.

Masalahnya, sekarang mungkin soal status dan kewenangan, apakah bagi perguruan tinggi kedinasan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dapat diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan pendidikan gelar? Sedangkan mengenai penyelenggaraan pendidikannya sendiri di lingkungan IIP, melihat perkembangan sampai sekarang dengan perangkat personil tenaga pengajar dan sarana yang ada, kiranya tidak perlu ada keraguan bagi kemampuan IIP untuk menyelenggarakan pendidikan tinggi ilmu pemerintahan.

Mengenai metodologi dan sistematik keilmuan yang kiranya dapat diterapkan dan dikembangkan dalam pendidikan ilmu pemerintahan di IIP, sebaiknya dikaji lebih mendalam dengan menghubungkan dan mengidentifikasi tugas pokok dan fungsi Departemen Dalam Negeri di tingkat pusat, yang ditetapkan atas dasar Keppres terbaru, yaitu Keppres Nomor 47 Tahun 1985 yang dituangkan ke dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri sebagai pengganti/penyempurnaan SK Mendagri Nomor 72 Tahun 1981. Di tingkat daerah, perlu diidentifikasi berbagai peraturan dan Keputusan Mendagri yang menetapkan tugas dan fungsi perangkat pemerintah daerah, baik dalam lingkungan sekretariat wilayah/daerah, dinas-dinas daerah maupun unit-unit pelaksana wilayah sebagai perangkat dekonsentrasi departemen dalam negeri. Hal ini dipandang perlu sebagai konsekuensi logis dari penyelenggaraan pendidikan akademis tertinggi di lingkungan IIP, yang berorientasi pada terlaksananya tudas dan fungsi Departemen Dalam Negeri.

ILMU PEMERINTAHAN DI LINGKUNGAN INSTITUT ILMU PEMERINTAHAN

(Sebuah Perspektif)

*Taliziduhu Ndraha**

Temu Ilmiah Pengkajian Ilmu Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan Keputusan Rektor Institut Ilmu Pemerintahan Departemen Dalam Negeri tanggal 12 Desember 1984 Nomor 60 Tahun 1984. Tujuan Temu Ilmiah sebagaimana dinyatakan dalam temanya ialah Pengkajian Ilmu Pemerintahan Dalam Rangka Memantapkan Aparatur Pemerintahan yang Bertakwa, Arif dan Berwibawa.

Di dalam temu ilmiah tersebut disajikan berbagai makalah dan salah satu di antaranya adalah makalah berjudul *Ilmu Pemerintahan di Lingkungan Institut Ilmu Pemerintahan* ini. Draf pertama tulisan ini telah dibahas dalam diskusi yang dihadiri oleh antara lain (disusun menurut urutan pembahasan) Prof. Dr. S. Pamudji, MPA (Irjen Depdagri), Dr. Soewargono, M.A. (Purek I IIP), Dra. H. Nurul Aini (Sekjur Politik IIP), Drs. S. Moertono, M.A. (Direktur Laboratorium dan Museum Pemerintahan IIP), Dr. Ismail Husin (Dosen Tetap IIP), Rafiuddin Hamarung, S.H. (Kepala Jurusan Keuangan Daerah IIP), Drs. Koentjoro Danoedarjono (Kepala Jurusan Pembangunan IIP), Drs. B.P. Moeljadi (Dosen Tetap IIP), Drs. Lailil Kadar (Kepala Jurusan Administrasi IIP), Dra. H. Zamhir Islamie (Rektor IIP), Drs. Koensoebekti (Sekretaris Senat dan Wakil Rektor IIP), dan Drs. M. Ryaas Rasyid (Kepala Jurusan Politik IIP), pada tanggal 11 Juli 1985 di Institut Ilmu Pemerintahan Jakarta. Kritik dan saran yang diajukan dalam pembahasan sedapat-dapatnya mendapat perhatian penulis dalam menyusun naskah ini. Walaupun demikian, segala kekurangan, kelemahan, bahkan kekeliruan yang terkandung di dalamnya merupakan tanggung jawab penulis sendiri.

Dalam kesempatan ini, kami menyampaikan terima kasih kepada para pembahas di atas dan kepada para pembahas dalam forum temu ilmiah yang penulis muliakan.

---

* Guru Besar Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) Jakarta

Pasang Surut Studi Pemerintahan

Studi tentang Pemerintahan di Indonesia ternyata mengalami pasang surut. Sebuah "*flashback*" menguak masa silam tatkala di lingkungan Bagian Sosial dan Politik Fakultas Hukum Sosial dan Politik (FHSP); Universitas Gadjah Mada (berdasarkan PP No. 37/1950 tentang Statuta universitas tersebut), dibentuk Jurusan Pemerintahan. Berbagai pengamatan memberi kesan bahwa perkembangan jurusan ini sedikit banyak dipengaruhi oleh aliran kontinental dalam hal ajaran (tentang) pemerintahan yang diberi nama *Bestuurskunde* (cetakan pertama buku Prof. G. A. van Poelje berjudul *Algemene Inleiding tot de Bestuursjunde*, diterbitkan pada tahun 1942 dan cetakan kedua tahun 1953). Ilmu ini berkembang di Eropa pada awal abad 20. Menurut van Poelje, apa yang di negerinya disebut *Bestuurekunde* (Ilmu Pemerintahan) sebenarnya sama saja dengan apa yang di negeri Anglo Saxon diberi nama *Public Administration* (Ilmu Administrasi Negara).

Namun demikian, di Indonesia perkembangnya lain. Tanggal 1 September 1952 pada FHSP Universitas Gadjah Mada ditambahkan Bagian Ekonomi sehingga namanya menjadi Fakultas Hukum, Ekonomi, dan Sosial dan Politik (FHESP). Bagian Sosial dan Falitik FHESP pada tahun 1955 di tingkatkan menjadi Fakultas. Sosial dan Politik (FSP) dan pada tahun 1957 disusun menjadi lima jurusan, antara lain Jurusan Ilmu Usaha Negara yang kemudian menjadi Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Jurusan (Ilmu) Pemerintahan ditiadakan. Hal ini memberi kesan seakan-akan ilmu administrasi negara identik dengan ilmu pemerintahan atau studi mengenai ilmu pemerintahan terabaikan. Rupanya tidaklah demikian, pada tahun kuliah 1964–1965, Jurusan Ilmu Pemerintahan dihidupkan kembali dengan tujuan membentuk sarjana-sarjana dalam bidang pemerintahan yang kelak diharapkan mampu menyumbangkan keahliannya di lingkungan negara sebagai pejabat-pejabat pemerintah di pusat dan daerah yang terutama menentukan "*policy*" maupun di lingkungan masyarakat sebagai wakil-wakil rakyat atau tokoh politik yang terutama mempengaruhi "*policy*" (Buku Petunjuk 1973).

Jika di lingkungan Universitas Gadjah Mada perkembangan ilmu pemerintahan menggembirakan, nyaris tidak demikian halnya di lingkungan Departemen Dalam Negeri sebagai konsumen utama produk lembaga pendidikan ilmu pemerintahan. Untuk kepentingan penyempurnaan susunan dan kesanggupan kantor pemerintah di lingkungan kementerian (kini Departemen Dalam Negeri), pada tahun 1956 di kota Malang didirikan sebuah akademi yang diberi nama Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN).

Kendatipun di akademi ini diajarkan berbagai bahan yang menyangkut bidang pemerintahan seperti Pengantar Ilmu Pemerintahan dan Politik Indonesia, Ilmu Perbandingan Pemerintahan dan Administrasi, dan Hukum Perbandingan Pemerintahan, pada mulanya APDN bertitik berat di bidang Administrasi Negara. Beberapa ahli *International Cooperation Administration* (ICA) dan mungkin badan internasionai lain, seperti Garth N. Jones, M.F. Walker, C. Henry Bush, William D. Garvey, dan James' D. Keys, memegang andil dalam fase awal pertumbuhan APDN tersebut. Ketika APDN dipandang telah tiba pada tahap peningkatan fungsinya untuk memenuhi tuntutan perkembangan keadaan (seperti yang terjadi di lingkungan Universitas Gadjah Mada tersebut di atas). Wawasan untuk menjadikan APDN sebagai perguruan tinggi penuh di bawah nama Institut Ilmu Pemerintahan rupanya tidak sesuai dengan kebijakan Menteri Dalam Negeri di waktu itu Dr. Soemarno Sosroatmodjo, sebagaimana tercantum di dalam apa yang disebut kebijaksanaan 9 Desember 1964, sebagai berikut. Timbullah sekarang pertanyaan, apakah kita harus mengadakan pendidikan yang bersifat umum ataukah yang bersifat khusus untuk pemerintahan dalam negeri? Selanjutnya timbul pertanyaan kedua, apakah benar bahwa orang yang telah mempunyai pendidikan tinggi (sarjana) benar cakap untuk memimpin pemerintahan dalam negeri?

Praktik menyatakan bahwa seorang kader pemerintahan yang telah mempunyai pendidikan dasar tertentu, ditambah dengan pengalaman-pengalaman dalam praktik serta mempunyai bakat kepemimpinan, ia mampu untuk memimpin suatu pemerintahan dan menyesuaikan diri dengan dinamika revolusi kita dan di antara mereka ada yang mampu untuk mengetahui bagaimana jalannya revolusi kita di waktu yang akan datang. Maka nyatalah bahwa suatu perguruan tinggi bukanlah menjamin bahwa para tamatannya mempunyai kemampuan seperti tersebut di atas.

Dalam menyelenggarakan pendidikan pemerintahan yang akan datang, yang paling penting ialah bahwa sifatnya adalah dinamis dan segera dapat disesuaikan dengan kebutuhan revolusi. Karenanya, pendidikan yang akan datang haruslah senantiasa disesuaikan dengan kebutuhan dan sikap rakyat, untuk dapat memenuhi tuntutan (*demand*) pada waktu itu.

Sebagai kesimpulan dapatlah dinyatakan bahwa tujuan pendidikan dasar pemerintahan ialah untuk mematangkan calon petugas pimpinan, hanya sampai dengan tingkat sarjana muda dan sesudah itu memberikan pendidikan dan latihan lanjutan untuk mereka ini secara bertahap-tahap, selama mereka bertugas. Tegasnya, satu-satunya jalan kami usulkan untuk taraf sekarang ialah mengadakan

dan memperbanyak kampus akademi pemerintahan untuk kemudian dilanjutkan dengan kursus-kursus/sekolah-sekolah pimpinan pemerintahan secara berturut-turut dari bawah: tingkat dua, tingkat satu, dan tingkat tinggi.

Kursus/sekolah pimpinan pemerintahan tingkat dua dimaksudkan untuk mendidik pejabat-pejabat yang akan dimatangkan untuk jabatan-jabatan kepala daerah tingkat III atau pegawai staf kepala daerah tingkat II. Para siswa adalah pegawai-pegawai pilihan yang telah bertugas tamatan dari akademi pemerintahan dan yang mempunyai kedudukan yang sama dengan tamatan APDN. Tindak lanjut kebijaksanaan tersebut, antara lain seperti berikut.

1. APDN di daerah diperbanyak, dan eks Kursus Dinas C langsung diterima di tingkat II akademi.
2. Beberapa Sekolah Lanjutan Pemerintahan Umum (SELAPU) Tingkat II, I dan Tinggi (SELAPUTDA, SELAPUTTU, dan SELAPUTTI), dibuka.
3. APDN Malang (yang bersifat nasional itu) ditutup pada tahun 1967.

Sejak dikeluarkannya kebijaksaan 9 Desember 1964 itu, pemikiran tentang ilmu pemerintahan di kalangan APDN untuk sementara kelihatannya padam.

Masalah

Setelah melalui perjuangan yang menegangkan (ref. Taliziduhu Ndraha dalam Sasana karya 1956–1966 APDN Malang, 1966 dan *Metodologi Pemerintahan Indonesia*, 1983: 181–185) Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) didirikan berdasarkan keputusan bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 8 Tahun 1967 dan disahkan dengan Keputusan Presiden RI No. 119 Tahun 1967 sebagai peningkatan APDN Malang. Pemikiran tentang ilmu pemerintahan di kalangan Departemen Dalam Negeri pun hidup kembali.

Pada tanggal 9 Maret 1972, dalam Upacara Peresmian Kampus dan Wisuda Sarjana IIP, Presiden Soeharto menegaskan tanggung jawab IIP, antara lain seperti berikut.

> "Dalam tugas-tugas pembangunan ini, terutama pejabat-pejabat yang langsung berhubungan dengan masyarakat, dituntut untuk menguasai teknik dan seni pemerintahan. Mengembangkan teknik dan seni pemerintahan ini merupakan salah satu tugas institut ini ....
>
> Untuk menguasai teknik dan seni pemerintahan, perlu dimiliki asas-asas administrasi negara modern yang mungkin bersifat universal. Tetapi ada syarat lain yang lebih perlu, ialah menerapkan asas-asas tadi dengan falsafah pemerintahan kita yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945.
>
> Saya minta kepada institut ini untuk mengadakan penelitian mengenai teknik dan seni pemerintahan yang esdemikian tadi ..."

Pada tahun 1975, pusat pendidikan dan latihan (Pusdiklat) Departemen Dalam Negeri menyelenggarakan Penataran (Seminar) Pimpinan Lembaga-Lembaga Pendidikan Kedinassan di lingkungan Departemen Dalam Negeri. Dalam kesempatan itu, Institut Ilmu Pemerintahan menyajikan dua makalah:

- *Pola Sistematik Keilmuan Politik*, oleh Drs. Zamhir Islamie (23 Juni),
- *Pola Sistematik Keilmuan Pemerintahan di Indonesia*, oleh Drs. Soejekti Djajadiatma, MSPA dan Drs. Taliziduhu Ndraha (24 Juni).

Diskusi-diskusi mengenai topik kedua menghasilkan Pola Kurikulum Institut Ilmu Pemerintahan yang antara lain berisi komponen Ilmu Pemerintahan berikut.

1. Metodologi Ilmu Pemerintahan.
2. Etika Pemerintahan.
3. Pemerintahan Daerah.
4. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.
5. Perbandingan Pemerintahan.
6. Sejarah Pemerintahan Daerah.
7. Ekologi Pemerintahan.
8. Sistem Dekonsentrasi dan Desentraliaasi Pemerintahan.
9. Hukum Tata Pemerintahan.
10. Politik dan Pemerintahan Indonesia.
11. Adminitrasi Pemerintahan Daerah.
12. Kapita Selekta Pemerintahan.

Jadi, kendatipun namanya Institut Ilmu Pemerintahan, baru sembilan tahun sesudah pembentukannya padanya diajarkan mata kuliah yang menggunakan nama Ilmu Pemerintahan, yaitu Metodologi Ilmu Pemerintahan.

Berbagai kesulitan timbul di seputar pemberian mata kuliah tersebut, antara lain langkanya sumber-sumber yang berlabelkan ilmu pemerintahan. Hal ini menunjukkan bahwa penelitian dan penulisan ilmiah mengenai ilmu pemerintahan ketinggalan jauh dibanding dengan upaya yang sama di bidang ilmu politik dan ilmu administrasi negara. Di samping itu, berbagai pertanyaan yang menantang masih belum terjawab secara tuntas.

- Mengapakah ilmu pemerintahan yang di negeri asalnya dianggap sama dengan ilmu administrasi negara, di Indonesia dianggap berbeda?
- Apakah (suatu yang dapat disebut) ilmu pemerintahan?

- Bukankah ilmu politik dan ilmu administrasi negara, dua disiplin ilmu yang dipandang relatif mapan, mampu menjawab tantangan masa pembangunan dewasa ini?
- Jika ada, apakah ilmu pemerintahan itu?
- Apakah hubungan dan perbedaan antara ilmu pemerintahan dengan ilmu politik dan ilmu administrasi negara?
- Mengapa ilmu pemerintahan di lingkungan berbagai universitas dilembagakan menjadi suatu jurusan, sementara di kalangan Departemen Dalam Negeri setingkat universitas?

Beberapa pendekatan menurut berbagai sumber dijadikan pangkal tolak bagi percobaan untuk menemukan jawabannya.

Berbagai Pendekatan

Pengertian "*locus*" menunjukkan "di mana", "bidang," sedangkan "*focus*" menunjukkan "apa" atau segi yang menjadi pusat perhatian di bidang yang sama (ref. Nicholas Hennry, dalam *Public Administration and Public Affairs*, 1975: 5). Pada umumnya, orang berpendapat bahwa "*locus*" ilmu pemerintahan adalah pemerintahan, sebuah konsep dengan bermacam-macam definisi. Herman Finer dalam *Theory and Practice of Modern Government* (1960: 7) menyatakan bahwa *"Government is politics plus administration"*, dalam arti bahwa pemerintahan meliputi dua proses berkesinambungan: proses politik dan proses administrasi. Robert M. MacIver dalam *The Web of Government* (1961: 22) berpendapat bahwa "*political government*" adalah "*the centralized organization that maintains a system of order over a community large or small.*" Susunan organisasi yang dimaksud dijelasken oleh C.F. Strong dalam *Modern Political Constitution* (1964: 6) demikian: *"Government is, therefore, that organization in which is vested the right to exercise sovereign powers... it must, in short, have legislative power, executive power, and judicial power, which we may call the three department of government".*

Pemerintahan, baik sebagai proses maupun sebagai organisasi, seperti di atas, mempunyai atau dapat dipandang dari berbagai segi. Setiap segi dapat dijadikan objek formal atau berfungsi sebagai "*focus*" bagi telaah tertentu. Dilihat dari "*locus*" dan "*focus*", anggapan mengenai apakah ilmu pemerintahan pun berbeda-beda.

Berbagai Pendekatan

Pertama, orang berpendapat bahwa ilmu pemerintahan adalah bagian ilmu politik. Anggapan ini dapat dikatakan dianut secara luas. Dalam buku Harold J. Laski, *Pengantar Ilmu Politika* (1950: 84; judul asli *An Introduction to Politics*, 1931)

pemerintahan dibicarakan sebagai bagian bahasan ilmu politik. Dalam Buku Petunjuk 1967 Universitas Gadjah Mada dinyatakan bahwa asas-asas ilmu pemerintahan, antara lain meliputi ilmu pemerintahan sebagai bagian/cabang ilmu politik.

Kedua, ada juga orang yang berpendapat bahwa ilmu pemerintahan (*beetuurekunde*) identik derigan ilmu administrasi negara. "*Focus*" ilmu pemerintahan menurut Van Poelje di atas, misalnya, sama saja dengan "*focus*" ilmu administrasi negara di masanya. Kesan Djenal Hoesen Koesoemahatmadja dalam *Peranan Ilmu Pemerintahan Dalam Negara Hukum Modern* (1981: 7) atas Van Poelje tersebut demikian juga.

Namun demikian, tatkala kedua disiplin itu masuk dan berkembang di Indonesia, "*focus*" masing-masing berbeda. Masa kedatangannya juga relatif berlainan, ilmu pemerintahan datang lebih dahulu daripada ilmu administrasi negara.

Sepanjang abad ke-18, boleh dikatakan "*common denominator*" disiplin ilmu pengetahuan sosial di Eropa adalah ilmu hukum. Studi hukum dipandang sudah cukup sebagai persiapan guna menyelenggarakan pemerintahan. Asal saja seluruh segi kehidupan ini dilindungi oleh suatu jaringan jaminan hukum yang tegas, semuanya akan beres. Peletak dasar-dasar ilmu pemerintahan seperti Lorentz von Stein (1815–1890) yang memelopori *Verwaltungwissenschaft* dan L.F. van de Spiegel yang menulis tentang *Sketsa Ilmu Pemerintahan*, adalah ahli-ahli hukum, demikian juga para pengajar ilmu pemerintahan pada masa awal pendidikan tinggi di Indonesia pada umumnya. Oleh karena itu, "*focus*" ilmu pemerintahan pun pada awalnya dipengaruhi oleh ilmu hukum, barulah kemudian bergeser ke arah "*policy*" yang titikberatnya diletakkan pada sasaran-sasaran ideal seperti terkandung di dalam konsep "*Welfarestate*", "demokrasi ekonomi", dan seperti itu. Jika Bagian C buku Prof. Dr. A. Hoogerwerf (ed.) berjudul *Overheid Beleid* (1978) diperhatikan, kecenderungan aliran kontinental mengarah pada "*focus*" bagaimana caranya mencapai gagasan *welfarestate* itu: efisiensi!

Terdapat kesan, ilmu administrasi negara yang memasuki Indonesia pada tahun lima puluhan adalah ilmu berparadigma kedua yang intinya efisiensi dan kemudian bergeser ke paradigma ketiga yang "*locus*"-nya pemerintahan dan "*focus*"-nya birokrasi, sekedar mengikuti Nicholas Henry (1975, 8–14). Kemajuan ilmu administrasi negara dewasa ini di negeri asalnya, pesat. Entah apa yang terjadi kelak, bilamana ilmu administrasi negara di Indonesia tiba pada paradigma kelima: "*public administration is public-policy-making* (W. M. Lambright,

dalam Frank Marini, *Toward a New Public Adminidtration*, 1971: 103). Apakah jurusan ilmu pemerintahan digabungkan dengan jurusan ilmu administrasi negara, karena "*focus*" keduanya sama?

Ketiga, jika diikuti jalan pikiran Herman Finer (1960, 7) di atas, bisa jadi Ilmu pemerintahan meliputi ilmu politik dan ilmu administrasi negara. Inilah konsep ilmu pemerintahan dalam arti luas.

Keempat, ada juga yang berpendapat bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari kebijakan pemerintah (*public policy*). Buku Prof. Dr. A. Hoogerwerf (ed.) berjudul *Overheid Beleid* (1978) memberi kesan demikian sehingga R.L.L. Tobing menyalinnya menjadi *Ilmu Pemerintahan* (1983).

Kelima, ilmu pemerintahan sebagai *science of government*. Robert M. MacIver (1961, 7–12) membicarakan ilmu pemerintahan sebagai sebuah disiplin di samping ilmu politik (*political science*). Ia berpendapat bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana manusia dapat diperintah (*how men can be governed*), bukan bagaimana manusia diperintah atau bagaimana seharusnya rakyat diperintah. MacIver menjadikan pemerintahan sebagai "*locus*" dan cara tertentu agar manusia dapat diperintah sebagai "*focus*" ilmu pemerintahan.

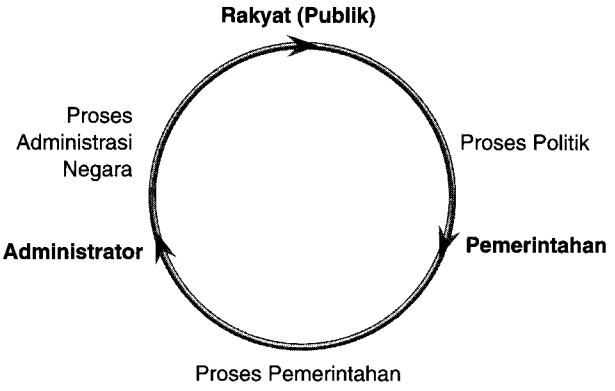
Keenam, di negeri Belanda konsep pemerintahan dibedakan menjadi berikut ini.

1. *Regering/regeren*, digunakan untuk menyebut pemerintahan apabila yang dimaksud adalah penggunaan kekuasaan negara oleh yang berwenang untuk membuat kebijaksanaan atau mengambil keputusan di tingkat nasional atau pusat dalam rangka mewujudkan tujuan negara.
2. *Bestuur/besturen* atau disebut juga *openbare dienst* adalah pemerintahan jika yang dimaksud adalah kegiatan yang langsung terkait dengan usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat, yang biasanya dilakukan baik di tingkat pusat maupun daerah.

Ilmu pemerintahan dalam arti luas dalam hubungan itu adalah ilmu pemerintahan dalam arti sempit yang memusatkan perhatian pada *regering/regeren*, dan ilmu administrasi (negara) yang memusatkan perhatiannya pada *bestuur/besturen*. Dari sudut pandangan ini, ilmu pemerintahan dipandang sama atau memiliki banyak persamaan dengan ilmu administrasi negara.

Pendekatan yang bagaimanakah yang memungkinkan adanya ilmu pemerintahan yang dapat dipelajari secara sendiri? Pendekatan yang manakah yang memungkinkan ilmu pemerintahan berdiri sebagai ilmu pemerintahan sebagaimana halnya ilmu adminiutrasi negara dianggap sebagai ilmu administrasi negara sejak 1970 (Nicholae Henry, 1975. 18)? Jika pendekatan

pertama digunakan, proses dan gejala pemerintahan dipandang sebagai bagian proses politik, yaitu salah satu fungsi struktur supra sistem politik (*rule implementation*). Ada juga yang mendudukkan pemerintahan sebagai penggunaan kekuasaan yang terbentuk dalam proses politik dan bisa saling berhimpit (di lain pihak) dengan proses politik dan administratif. Akhir-akhir ini, misalnya, ilmu administrasi menurut "*public policy*" sebagai "*focus*"-nya sementara ilmu pemerintahan mulai memperhatikan segi efisiensi, salah satu "*focus*" ilmu administrasi negara. Jadi, tidaklah mengherankan jika ada Pendapat bahwa ilmu pemerintahan itu identik dengan ilmu administrasi negara (pendekatan keenam). Siklus itu dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1
Siklus Politik, Pemerintahan, dan Administrasi Negara

Untuk mengenal, memahami, dan mengkaji pemerintahan sebagai suatu titik pandang (fokus perhatian), digunakan lima macam pendekatan atau teori.

1. Teori kekepalaan (*headship theory*).
2. Teori sistem (*system theory*).
3. Teori tanggung jawab (*responsibility theory*).
4. Teori *Freies Ermessen*.
5. Teori prakarsa.

Setiap organisme mempunyai suatu bagian yang mengendalikan seluruh tubuh organisme itu. Bagian ini disebut Kepala. Child (dalam Lundberg, 1956: 169, 197, dan 198) mendefinisikan organisme sebagai berikut.

> *A more or less definite and discrete order and unity, in other words a pattern, which not only determines its structure and the relations of its parts to each other, but enables it to act as a whole with respect to the world about it.*

The organism is a dynamic arder, pattern, or integration among living systems or unite. A social arganization is exactly the same thing.

Kekepalaan merupakan gejala sosial. Kekepalaan perlu dibedakan dari kepemimpinan. Yang disebut pertama merupakan suatu lembaga yang pasti dan ada pada setiap organisme, sedangkan kepemimpinan merupakan suatu kualitas. Kepemimpinan bisa berubah atau hilang, tetapi unsur kepala suatu organisasi tetap.

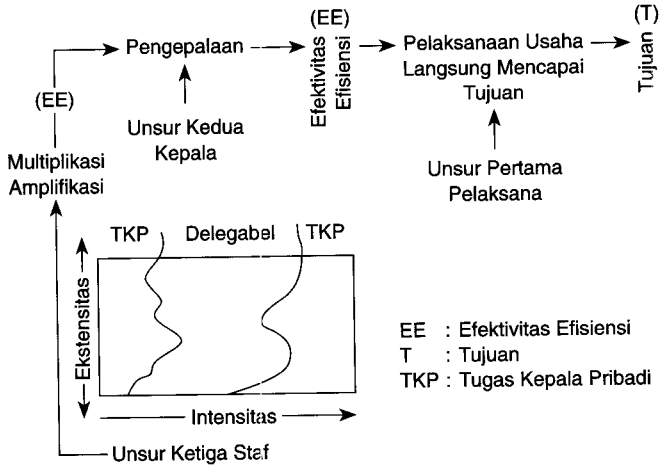
Untuk memahami gejala tersebut diperlukan sebuah ilustrasi. Ilustrasi yang digunakan ialah perguruan tinggi yang secara sadar didirikan untuk mempersiapkan calon sarjana di bidang tertentu. Upaya pokok untuk mencapai hal itu ialah pendidikan. Diperlukan para pendidik yang disebut dosen sebagai pelaksana upaya pendidikan. Pelaksanaan merupakan unsur pertama organisasi. Keberhasilan pelaksanaan ini bergantung pada keahlian dan keterampilan teknis pelaksana yang bersangkutan. Setiap pelaksana berusaha agar pelaksanaan tugasnya efektif (mencapai sasaran). Namun, ini belum tentu sama dengan efektivititas organisasi. Seorang tukang sapu, menyapu sebuah ruangan sehingga bersih pada pukul 07.00 pagi, lalu keluar. Ia berhasil, jadi pelaksanaan tugasnya efektif. Tetapi keberhasilannya itu bisa dihapuskan oleh keberhasilan petugas lain, yaitu tukang lampu yang bekerja pada pukul 08.00, yang juga berhasil memperbaiki lampu yang terletak di langit-langit kamar. Namun, kamar kembali kotor. Untuk mencegah terjadinya hal itu dan untuk memperbaiki kekeliruan yang terjadi, diperlukan unsur lain yaitu unsur kepala. Unsur inilah yang oleh *The International Encyclopedia of the Social Science* (1972) di atas disebut sebagai pemegang fungsi koordinasi atas semua kegiatan operasional untuk mencapai tujuan. Hal inilah yang digunakan oleh van Poelje dan penulis lainnya dalam membentuk teori tentang dinas umum atau yang oleh Plato disebut sebagai fungsi *politikos*. Dalam hal perguruan tinggi, yaitu unsur kepala adalah rektor. Selain bergantung pada keahlian dan keterampilan teknis, keberhasilan rektor melaksanakan tugasnya juga bergantung pada kemampuan dan kemauannya untuk mempengaruhi orang lain, jika perlu dengan paksaan. Kemampuan tersebut dinamakan juga kekuasaan. Kekuasaan tidak langsung bekerja mencapai tujuan --hal itu dilakukan oleh unsur pelaksana: mengefektitkan dan mengefisiensikannya. Kekuasaan (*cracy*) dilancarkan dari belakang meja (*bureau*), maka oleh karena itu disebut juga *bureaucracy* atau birokrasi. Pemegang birokrasi tertinggi di dalam suatu organisasi adalah kepala organisasi itu. Bersama-sama dengan pemegang birokrsai di bawahnya, terbentuklah jaringan birokrasi, sekaligus sebagai jaringan kekepalaan.

Tugas dan tanggung jawab seorang kepala, luas, dalam, dan kompleks. Luas berarti berekstensitas, dalam berarti berintensitas, dan kompleks, berarti setiap tugas berkaitan satu dengan orang lain. Seirama dengan perkembangan keadaan tugas dan tanggung jawab kepala semakin besar dan berat. Selaku manusia, kepala memiliki keterbatasan, kekurangan, dan kelemahan, sekalipun ia berkelebihan dibanding dengan orang lain. Oleh karena itu, setiap kepala memerlukan orang lain. Di samping melalui dirinya sendiri, kepala dapat memperluas, mempertinggi, memperdalam, dan mempertajam kemampuannya melalui orang lain. Kepala dapat memultiplikasi dan mengamplifikasikan dirinya dengan jalan mendelegasikan sebagian intensitas tugasnya kepada orang lain. Seluruh ekstensitas tugas kepala dapat didelegasikan, tetapi intensitasnya, tidak. Sebagian intensitas tugas kepala bersifat *delegabel*, tetapi sebagian lain tetap sebagai tugas kepala secara pribadi (*personally*, bukan *privately*; yaitu tugas kepala yang tidak dapat dan tidak boleh didelegasikan kepada siapa pun). Usaha kepala memenuhi tanggung jawab melalui orang lain (bukan unsur pelaksana) disebut delegasi. Jika orang lain itu bawahannya, delegasi yang bersangkutan disebut delegasi organisasional, dan jika orang lain itu masyarakat, disebut delegasi sosial. Orang lain dalam delegasi organisasional disebut staf, sedang orang lain dalam delegasi sasial disebut partisipan.

Beberapa Tugas Kepala Pribadi (TKP) adalah sebagai berikut.

1. Pertanggungjawaban tertinggi/terakhir.
2. Pengambilan keputusan dan pemberian perintah.
3. Pemberian teladan (bukan patronase, simulasi, atau peragaan).
4. Pembinaan terhadap bawahan atau partisipan sehingga yang bersangkutan mampu berkembang sedapat-dapatnya melebihi kualitas kepala itu sendiri.
5. Pelopor pembaharuan/perubahan sosial.
6. Pengendalian organisasi di saat kritis.
7. Pemberian petuah, fatwa, atau nasihat.
8. Kehadiran seremonial/protokoler.
9. Lambang persatuan/kesatuan.
10. Sumber kearifan (*wisdom*).

Jadi, terdapat tiga unsur organisasi, yaitu unsur pelaksana, unsur kepala, dan unsur staf. Hubungan antara ketiganya dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 2
Hubungan Antarketiga Unsur Organisasi

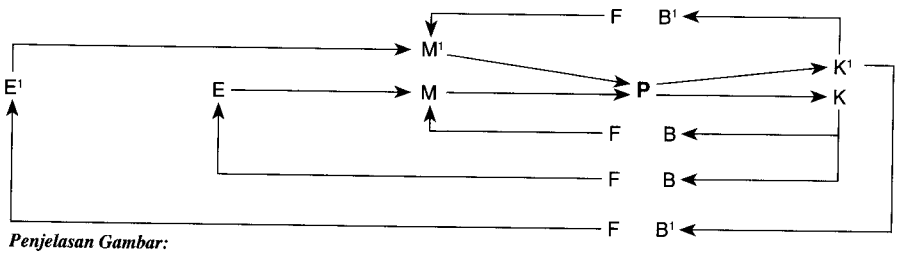
Menurut F.E. Kast dan J.E. Rosenzweig dalam buku *Organization and Management* (1974: 6), manajemen meliputi koordinasi sumber-sumber manusiawi dan fisik dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui orang lain. Oleh karena itu, usaha kepala untuk memenuhi tanggung jawabnya melalui orang lain dapat disebut manajemen, sedangkan yang melalui dirinya sendiri disebut tugas-kepala-pribadi (pribadi di sini berarti "*personally*," bukan "*privately*") dan tanggung jawab yang bersangkutan disebut Tanggung jawab Kepala Pribadi (TKP). Seorang kepala harus memiliki kedua-duanya, kepala yang hanya memiliki kemampuan managerial ibarat benang tanpa jarum, sedangkan kepala yang hanya memiliki kemampuan TKP ibarat jarum tanpa benang.

Perihal sesuatu sebagai kepala suatu badan disebut kekepalaan. Istilah ini tidak terdapat dalam *Kamus Umum Bahasa Indonesia* karangan WJS Poerwadarminta tahun 1976. Bahasa Inggrisnya *headship*. Tidak terdapatnya istilah tersebut dalam kamus Bahasa Indonesia merupakan sebuah tanda bahwa istilah itu tidak atau jarang sekali digunakan orang, baik dalam pergaulan sehari-hari maupun di kalangan ilmu pengetahuan. Istilah yang sering terdengar adalah kepemimpinan atau pimpinan.

Sesungguhnya konsep kekepalaan merupakan salah satu konsep dasar bagi ilmu-ilmu yang menyangkut negara atau pemerintahan. Dalam UUD ada istilah kepala negara, dalam berbagai UU ada istilah kepala daerah, kepala biro, dan sebagainya.

Pendekatan dari segi "*public policy*" ada kalanya dikaitkan dengan pendekatan sistem. Mark V. Nadel, "*The Hidden Dimensions of Public policy: Private Governments*

and the Policy-Making Process" dalam Joseph A. Uvegee, Jr (ed.), *The Dimensions of Administration* (1979: 62) menyatakan bahwa "*public policy*" adalah keluaran proses pemerintahan dan tuntutan, dukungan, kebutuhan, dan sebagainya dari berbagai kelompok masyarakat sebagai masukannya. Tetapi dalam kenyataannya, pemerintah tidak semata-mata tergantung pada proses sistemik yang ada, melainkan dalam banyak hal pemerintah bisa samakin otonom, artinya ia mampu membentuk masukan dan keluarannya sendiri di samping sistem atau seraya berangsur-angsur menetralisasikan sistem yang ada. Hal itu dapat dilukiskan seperti berikut.



Penjelasan Gambar:

MPKFBM dan MPKFBE merupakan sistem yang sudah ada (lama). F membentuk keluaran dan masukannya sendiri sehingga terbentuklah sistem baru, yaitu M1 PK1 FB1 E1 M1 dan M1 PK1 FB1 M1.

Gambar 3
Sistem Pemerintahan

Pendekatan dari segi tanggung jawab ditempuh berdasarkan, antara lain Herbert J. Spiro dalam *Responsibility in Government: Theory and Practice* (1969). Spiro berpendapat, tanggung jawab dapat dipandang sebagai *obligation* atau kewajiban, misalnya kewajiban seorang warga negara terhadap negara (pemerintah), atau bawahan terhadap atasan (birokrasi). Tanggung jawab dapat juga diartikan *accountability* (akuntabilitas), yang terkait dengan otoritas (wewenang, kompetensi) yang diberikan. Dalam hubungan itu, dibuat prinsip seperti wewenang harus seimbang dengan tanggung jawab, atau tanggung jawab dalam hal pertanggungjawaban keuangan, tetapi tanggung jawab dapat diartikan *cause* (sebab, alasan). Menurut Spiro, tanggung jawab sebagai sebab dikaitkan atau terkait dengan *free will* atau tingkat kesadaran pemerintah.

Perbedaan dan hubungan antarketiga konsep itu demikian. Jika pemerintah memenuhi tanggung jawab sebagai kewajiban, ia hanya sekedar pelaksana aturan (*rule*) yang telah ditetapkan oleh kekuasaan (lembaga) lain. Dalam hubungan ini, ilmu pemerintahan adalah bagian ilmu politik. Jika pemerintah memenuhi tanggung jawab sebagai akuntabilitas, maka ilmu pemerintahan identik dengan ilmu administrasi negara. Jika pemerintah memenuhi tanggung jawab sebagai sebab menurut kehendak bebas, maka hal itu berarti pemerintah

sadar sepenuhnya akan motif dan akibat tindakannya. Studi terhadap tindakan atau peristiwa seperti itulah yang dapat dijadikan bahan membangun ilmu pemerintahan yang mandiri.

Mengapakah pemerintah memerlukan kebebasan yang dapat dipertanggung-jawabkan dalam bertindak? Demokrasi itu mahal dan memerlukan waktu lama. Sekali suatu *rule* ditetapkan, sukar diubah begitu saja, bukan saja karena setiap perubahan memakan korban, melainkan juga karena prosedurnya panjang. Setiap *rule*, umum dan abstrak sifatnya, sedangkan setiap konsensus, kasus hukumnya. Sementara itu, perubahan sosial berlangsung dengan pesat. Modernisasi dan inovasi terus-menerus berjalan. Pemerintah memerlukan kebebasan untuk membuat keputusan-keputusan dalam menghadapi perubahan sosial tersebut, agar "setiap pemakaian yang jadi, benar-benar pas di badan". Asas kebebasan bertindak yang dapat dipertanggungjawabkan tersebut dikenal sebagai *freies ermessen.*

Bagaimana halnya jika oleh perubahan sosial yang begitu pesat, terjadi peristiwa atau gejala yang belum ada aturan hukumnya? Bagaimana jika suatu bencana menimpa secara tiba-tiba? Apakah pemerintah berdiam diri saja? Tentu saja tidak. Kaleluasaan yang ada pada pemerintah dalam situasi seperti itu lebih daripada *freias ermessen*, tetapi suatu tanggung jawab besar. Pemerintah harus bertindak manyelamatkan keadaan berdasarkan asas prakarsa. Kelima pendekatan di atas merupakan sumber bahan bangunan ilmu pemerintahan.

Pemerintah dan yang Diperintah

Pemerintah

Baik Bayu Surianingrat dalam *Mengenal Ilmu Pemerintahan* (1980: 10), maupun S. Pamudji dalam *Perbandingan Pemerintahan* (1988: 3) mengangkat konsep pemerintah dan pemerintahan dari akar kata perintah yang berarti menunjukkan suatu keharusan atau kewajiban untuk melaksanakan (atau tidak melaksanakan) sesuatu. Menurut Sutan Mohammad Zain dalam *Kamus Modern Bahasa Indonesia* (tt), kata perintah bersangkut paut dengan kata titah atau aturan. Dilihat dari tinjauan etimologi ternyata bahasa Inggris *government* lebih menunjukkan makna konsep pemerintah (an). *Government* berasal dari kata *to govern* yang mengandung arti yang luas dan dalam. Leksikografi bahasa Inggris menunjukkan bahwa *to govern* berarti memerintah (*to rule*), mempengaruhi, menguasai, menguasai dalam arti mengenal dan mengetahui dengan sebaik-baiknya, mengatur, mengontrol, dan mengendalikan. Jadi, memerintah tidak

hanya sekedar menyuruh, mewajibkan, atau mengharuskan orang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, melainkan jauh lebih daripada itu! Memerintah rakyat berarti memahami, menghayati, mengenal, dan mengetahui keadaan, kondisi, dan kemampuan mereka sebagaimana adanya (bukan hanya sebagaimana pemerintah melihat mereka) dengan sebaik-baiknya.

Dalam UUD 1945, istilah pemerintah muncul pertama kali dalam alinea keempat pembukaan; istilah pemerintahan baru menyusul kemudian.

> Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi ... maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia.

Dengan pernyataan tersebut tertariklah sebuah garis sedemikian rupa sehingga timbul dua pihak Pemerintah (P) dan Yang Diperintah (YD). Garis tersebut sekaligus sebagai garis beda dan garis hubung antara pemerintah dengan yang diperintah. Pemerintah dalam hal ini adalah segenap alat perlengkapan negara atau lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan nasional. Pemerintah, dalam arti ini, dapat disebut Pemerintah Dalam Arti Terluas; meliputi lembaga kenegaraan yang tercantum di dalam UUD 1945, antara lain presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara. Kekuasaan pemerintahan tersebut terdiri atas dua bagian: kekuasaan pemerintahan (Pasal 4 ayat 1) dan kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR; Pasal 5 ayat 1). Presiden dalam kedudukan itu dapat juga disebut Pemerintah Dalam Arti Luas. Pemerintah dalam ungkapan: "Pemerintah memberi keterangan di hadapan DPR", adalah Pemerintah Dalam Arti Sempit. Pemerintah dalam ungkapan Pemerintah Daerah meliputi Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jadi, di daerah, unsur legislatif merupakan unsur pemerintah.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pemerintah perlu dan harus mampu menempatkan dirinya pada berbagai posisi. Sebagai pengguna kekuasaan yang dalam negara demokrasi bersumber dari rakyat dan dirumuskan melalui proses politik, pemerintah harus mampu menempatkan dirinya di bawah mereka yang memegang kedaulatan (rakyat). Untuk dapat menghayati dan mengenal sedalam-dalamnya keadaan, kebutuhan, keinginan, dan kemampuan rakyat. Pemerintah harus mau dan mampu menempatkan dirinya di tengah-tengah dan sebagai bagian integral masyarakat. Untuk dapat melakukan tugas-pribadinya selaku kepala, pemerintah harus mempu menempatkan dirinya di atas, dan supaya ia bisa menggerakkan partisipasi masyarakat, ia harus mampu berada di depan rakyat. Demikianlah seterusnya.

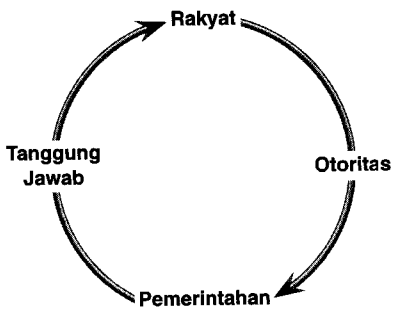
Yang Diperintah

Di dalam sistem kenegaraan, rakyat mempunyai berbagai posisi, antara lain: salah satu unsur negara, pemegang kedaulatan, masukan pembangunan, keluaran pembangunan, dan yang diperintah. Sejak tahun 70-an, muncul paradigma baru kewarganegaraan, yaitu rakyat sebagai konsumen produk-produk pemerintah. Pada suatu saat rakyat berada pada posisi sebagai pemegang kekuasaan tertinggi sebagai kedaulatan, membentuk dan menugaskan pemerintah untuk memenuhi kepentingannya (rakyat), dan pada saat lain ia (rakyat) menempatkan dirinya di bawah, di belakang, dan di samping pemerintah rakyat.

Hubungan antara Pemerintah dengan yang Diperintah

Hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah dapat digambarkan setidak-tidaknya dalam delapan pola. Pola-pola itu disebut Pola A, Pola B, Pola C, Pola D, Pola F, Pola G, dan Pola H.

Pemerintahan dipandang sebagai hubungan antara pemerintah dengan lingkungannya baik lingkungan internal maupun lingkungan eksternal. Di dalam hubungan itulah pemerintah bertindak, melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Pola tindakan pemerintah bergantung pada posisi pemerintah terhadap dan dalam hubungannya dengan lingkungan yang disebut Yang Diperintah. Perilaku pemerintah bergantung pada hubungan timbal-balik antara Pemerintah (P) dengan Rakyat (R). Pola-pola hubungan antara P dengan R dapat digambarkan sebagai berikut.

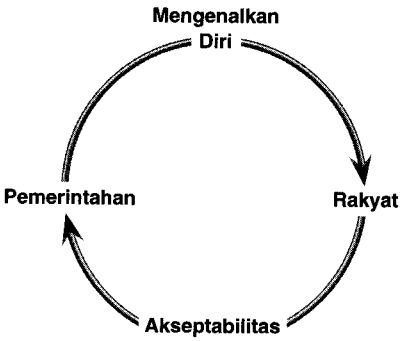


Posisi hubungan : Vertikal
Fungsi : Rakyat sumber otoritas pemerintahan mempertanggungjawabkannya
Lingkungan : Politik
Definisi tanggung jawab : 1. Freies Ermessen
2. Obligation
3. Accountability
Metodologi pendukung : Metodologi ilmu politik

Gambar 4
Pola A

Hubungan berpola A terjadi di dalam negara yang menganut paham kedaulatan rakyat dan sistem demokrasi. Pemerintah bertindak berdasarkan otoritas dari rakyat dan selanjutnya pemerintah wajib mempertanggungjawabkan penggunaan otoritas itu kepada rakyat. Dalam hubungan ini, otoritas (OT) merupakan variabel bebas (VB) dan tanggung jawab (TJ) variabel tergantung (VT).

Sebelum pemerintah menggunakan otoritasnya, dalam hal ini memberi perintah, ia harus berusaha memperkenalkan diri kepada rakyat agar ia akseptabel sebagaimana bunyi peribahasa: tak kenal maka tak kaming. Sebagai siapa (apa) pemerintah memperkenalkan dirinya, dalam hal ini, merupakan variabel bebas, sedangkan bentuk dan sifat akseptabilitas rakyat terhadap pemerintah variabel tergantung.



Posisi hubungan : Horizontal
Fungsi : Pemerintahan mengenalkan diri agar ia akseptabel
Rakyat mengamati pemerintahan
Lingkungan : Sosial Budaya
Definisi mengenal diri : Berkomunikasi
Metodologi pendukung : Metodologi ilmu komunikasi

Gambar 5
Pola B

Namun demikian, dilihat dari sudut lain, yang disebut belakangan dapat pula berfungsi sebagai variabel bebas dan yang lain variabel tergantung.

P mengenalkan dirinya melalui berbagai janji, lambang, dan sebagainya. Janji yang diucapkan di waktu kampanye pemilu, semboyan seperti pengayoman, pelindung, penyelamat, bapak, pelayan, inovator, dinamisator, stabilisator, dan sebagainya adalah simbol diri P yang "dijual" kepada R. Berbagai definisi tentang siapa dan apa P itu bermaksud menumbuhkan akseptabilitas dan kepercayaan R terhadap P. Sudah barang tentu, akseptabilitas itu timbul jika P berhasil meyakinkan dan jika perlu memaksakan keberadaannya dan peranannya sebagai kepala suatu organisme yang disebut negara dan bangsa kepada (terhadap) YD. Oleh karena itu, penonjolan jasa-jasa P di masa lalu, dan penekanan tentang peranan P di masa depan, dapat dilakukan. Dalam hubungan ini, penguasaan pendekatan psikologis dan historis amat menentukan. Hal inilah yang menjadi sasaran studi filsafat pemerintahan, psikologi pemerintahan dan sejarah pemerintahan.

Untuk memperkenalkan diri, P berkomunikasi. Studi tentang komunikasi yang efektif yang digunakan oleh P dalam memperkenalkan diri kepada R menghasilkan disiplin komunikasi pemerintahan. Pada hakikatnya, komunikasi pemerintahan bukanlah komunikasi keorganisasian yang bersifat vertikal menurut sistem birokrasi yang ada, karena komunikasi seperti itu kurang efektif, karena diwarnai oleh dominasi atas terhadap bawahan. Olah karena itu,

komunikasi yang efektif adalah komunikasi yang terjadi dalam kedudukan P sejajar dengan R, dengan catatan, dominasi mendekati nol. Jika tidak, dominasi itu dapat barlaku sebagai *noise* (N) di dalam proses komunikasi.

Pesan (*message*) P kepada R juga perlu dinyatakan dengan simbol yang sederhana dan jelas, agar R mudah mengerti. Di samping sejumlah simbol, bahasa merupakan simbol komunikasi yang bersifat umum. Studi tentang ini membuahkan Bahasa Pemerintahan. Kesadaran akan pentingnya bahasa pemerintahan yang efektif telah dirasakan sejak lama. Didahului oleh berbagai artikel mass media pada tahun 1983 (antara lain *Kompas*, tanggal 17 November 1983) Menteri Dalam Negeri Soepardjo menegaskan hal itu di dalam makalahnya berjudul Bahasa Indonesia sebagai sarana komunikasi pemerintahan dan pembangunan, yang disajikan di dalam Kongres Bahasa Indonesia IV tanggal 21-26 November 1983 di Jakarta.

Akan tetapi, upaya untuk meningkatkan akseptabilitas atau kepercayaan R terhadap P sebaiknya tidak melalui cara-cara paksaan (koersif) atau karbitan (dari kata karbid), yaitu bertindak sebelum waktu yang tepat tiba.

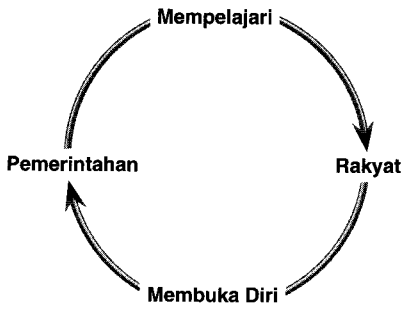
Kepercayaan masyarakat dapat direbut melalui upaya menciptakan akseptabilitas P di mata dan di hati YD atau R. Caranya, antara lain dengan pendekatan sosiologis dan atau psikologis. Di dalam hati YD harus dapat ditumbuhkan rasa *empathy* atau *feeling* atau perasaan *in-group* terhadap P. Artinya, R harus dapat merasa bahwa P bukanlah pihak lain, melainkan merupakan bagian dari R sendiri. "Orang kita", bukan "orang mereka". Untuk mencapai hal itu, P harus berusaha untuk "*sharing the same value system*" (menganut nilai yang sama seperti yang dianut oleh P). Oleh karena itu, P perlu mempelajari R. Inilah pola berikutnya.

Kepercayaan rakyat tarhadap Pemerintah seperti digambarkan dalam pola B, belum cukup. Pemerintah perlu mengetahui dan mengenal sifat, watak, kondisi, dan sistem nilai yang berlaku di dalam suatu masyarakat. Sistem nilai dan sebagainya itu dapat dipelajari dalam bahasa, agama, kepercayaan, adat, tradisi, prilaku, kebudayaan, dan sejarah masyarakat atau suku bangsa yang bersangkutan. Melalui upaya mempelajari hal-hal tersebut sebagai variabal bebas, pemerintah dapat mengetahui kebutuhan keinginan rakyat, kondisi, dan poteansi R, dan dengan demikian, pada gilirannya P dapat menyusun program kerja yang efektif.

Tentu saja, agar P dapat belajar secara leluasa, R perrlu mengenalkan diri dan membuka diri. Kondisi masyarakat berbeda-beda, ada masyarakat tertutup, dan ada masyarakat terbuka. P harus berusaha agar masyarakat

tertutup menjadi terbuka. Di sini diperlukan metodologi yang canggih. Dalam hubungan ini, P harus sabar dan tabah. Sikap tergesa-gesa dan kecenderungan memaksakan kehendak sendiri, bisa fatal.

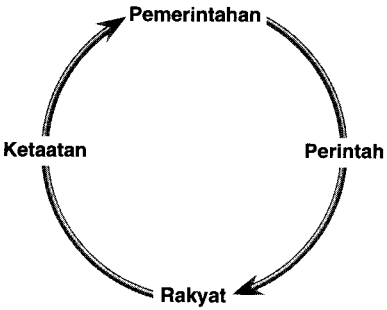
Pola C di bawah ini merupakan kebalikan pola B di atas. Hasil studi P terhadap data yang dibukakan oleh R adalah bahan baku bagi disiplin yang dahulu dikenal sebagai *indologie*, yaitu kelompok studi komprehensif tentang masyarakat-masyarakat Indonesia dilihat dari berbagai aspek (budaya, bahasa, seni, adat-istiadat, agama, tradisi, suku bangsa, sistem nilai, dan sebagainya).



Posisi hubungan	: Horizontal
Fungsi	: Pemerintahan mempelajari posisi, kondisi, aspirasi, dan budaya rakyat dengan tekun dan sabar Rakyat membuka diri
Lingkungan	: Sosial Budaya
Definisi mengenal diri	: Mengamati, mengkaji, dan menghayati rakyat sebagaimana adanya
Metodologi pendukung	: 1. Metodologi kualitatif 2. Metodologi grounded 3. Metodologi etnofenomologi 4. Metodologi lintas budaya 5. Metodologi komparatif

Gambar 6
Pola C

Kini tibalah saatnya pemerintah mengambil posisi sebagai pemberi perintah, dan pada gilirannya dari rakyat diharapkan ketaatan dan tanggung jawab. Pola D ini kebalikan Pola A. Perintah berfungsi sebagai variabel bebas, sedangkan ketaatan variabel tergantung.



Posisi hubungan	: Vertikal
Fungsi	: Pemerintahan memerintah rakyat mentaati perintah
Lingkungan	: Administrasi Publik
Definisi memerintah	: 1. Menyatakan kehendak 2. Memenuhi tanggung jawab
Metodologi pendukung	: Metodologi ilmu administrasi

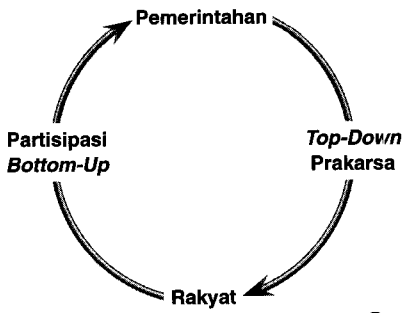
Gambar 7
Pola D

Ketaatan yang dikehendaki dari R bukanlah ketaatan yang membabibuta atau ketaatan pasif, melainkan ketaatan yang bertanggung jawab. Ketaatan yang

bertanggung jawab adalah ketaatan yang sanggup memberikan respons sebagai *feedback* bagi manajemen. R wajib taat pada perintah P, tetapi harus diberi kesempatan untuk menyatakan pendapatnya mengenai produk yang dihasilkan, yaitu sejauh mana produk yang bersangkutan dapat memenuhi kebutuhannya. Untuk itu, birokrasi haruslah responsif. Birakrasi yang tidak responsif dapat berubah menjadi *bureaupathology* (birokrasi sakit atau biropat).

Pola D, dengan demikian, bisa lemah jika kesanggupan R untuk memberi respons, rendah. Hal itu dialami oleh negara-negara yang baru merdeka sejak Perang Dunia Kedua selesai pada tahap awal pembangunan nasionalnya masing-masing. Sementara R lemah (miskin, bodoh, melarat), P memiliki semua sumber-sumber: kekuasaan, teknologi, *skill*, uang, kesempatan, dan sebagainya. Dalam kondisi seperti itu, P harus maju ke depan dan mengambail inisiatif (prakarsa), dan R diharapkan berpartisipasi. Inisiatif yang berkepanjangan menjadi pola yang disebut pola *top-down*, dan pola *top-down* yang berkelanjutan menjadi sistem. Sistem sukar berubah. Akibatnya, R cenderung bergantung pada P, tidak sempat menjadi dewasa, dan jauh dari kemampuan menadiri. Untuk mencegah hal itu, partisipasi yang terbentuk, kendatipun pada awalnya bersifat mobilisasi, hendaklah dinamis, dan meningkat menjadi hubungan mitra atau *partnership*. Kemampuan R terus ditumbuhkan dan kesempatan bagi R untuk berprakarsa diberikan (*empowerment*). Dalam hubungan itu, diharapkan tumbuh pola yang lazim disebut pola *bottom-up* dan dengan demikian, kedua pola menjadi sebuah sistem yang dinamis.

Hubungan prakarsa-partisipasi tersebut terutama terjadi di bidang pembangunan. Oleh karena itu, pola ini biasanya berfungsi sebagai pola tindakan P di bidang pembangunan (administrasi pembangunan). Gambarnya seperti berikut.



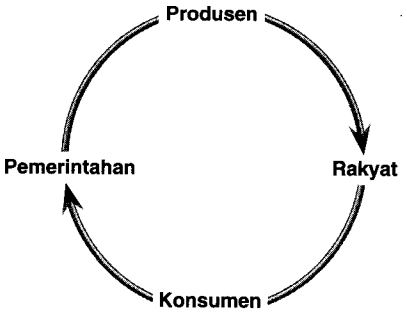
Posisi hubungan	:	Vertikal
Fungsi	:	Pemerintahan berprakarsa: *top-down* Rakyat berpartisipasi: *bottom-up*
Lingkungan	:	Pembangunan bangsa
Definisi prakarsa	:	Pada kondisi rakyat masih lemah, pemerintahan berprakarsa sambil menyiapkan landasan bagi *empowerment* rakyat
Pendekatan	:	*Environmentalisme*

Gambar 8
Pola E

Salah satu tanda keberhasilan Pola E ialah tumbuhnya pola F yang terbentuk tatkala F menempatkan dirinya sebagai produsen barang dan jasa

yang dibutuhkan oleh R. Produk F yang paling mudah adalah janji, sedangkan yang paling tinggi nilainya adalah keadilan sosial yang terasa oleh R. Konsumen produk P adalah R. Hubungan antara kedua belah pihak relatif sama dangan hubungan penawaran dan permintaan di pasar.

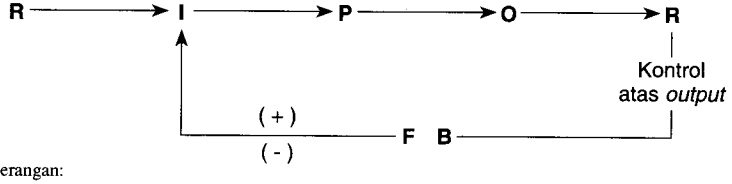
Kendatipun demikian, terdapat perbedaan yang signifikan antara produk P dengan produk perusahaan swasta atau masyarakat. Perbedaan itu inheren di dalam perbedaan antara administraai negara (*public administration*) dengan administrasi bisnis, atau antara ekonomi pemerintahan dengan ekonomi perusahaan. Perbedaan itu mewarnai Pola F.



Posisi hubungan : Vertikal
Fungsi : Pemerintahan memproduksi dan mendistribusi nilai (jasa dan barang); produksi tertinggi; keadilan sosial
Rakyat mengosumsi, menggunakan, dan menerima nilai
Lingkungan : Sosial Ekonomi
Definisi pemerintahan berproduksi : Pemerintahan mengelola sumber-sumber dan mendistribusikan nilai-nilai. *Caveat Venditor!*
Pendekatan : Konsumerisme

Gambar 9
Pola F

Bagaimanapun P dan R merupakan komponen-komponen sebuah sistem. Jika R berubah, P harus berubah, dan sebaliknya. Jika tidak, dapat muncul dampak lain yang merugikan seluruh sistem. Sebagai konsumen, R berhak melakukan kontrol atas produk-produk P (konsumerisme), dan hasil penilaiannya harus disampaikan kepada P sebagai *feedback*, agar P dapat mengambil tindakan yang perlu: memperbaiki produksi atau mengembangkannya.



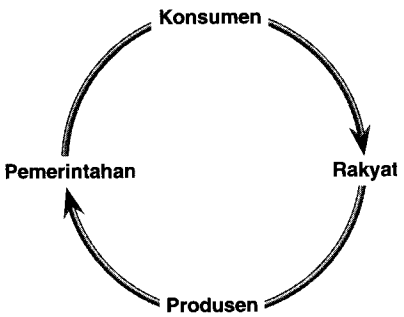
Keterangan:
R = rakyat
I = *input*
P = pemerintahan
O = *output*

FB = *feedback*
(+) = hasil penilaian positif, produksi dikembangkan
(-) = hasil penilaian negatif, produksi diperbaiki

Gambar 10
Pola Dasar Sistem

Menurut sistem, jika FB macet, atau P tidak responsif, produk (0) tidak laku dan arus I dari R akan merosot. Sistem menjadi lemah.

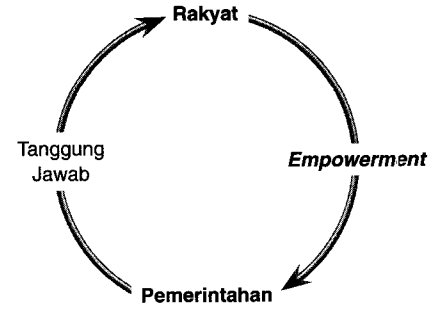
Pola F harus mampu mendorong tumbuhnya Pola G, yaitu Pola Konsumen-Produsen. Dalam pola itu, P berfungsi sebagai konsumen dan R produsen. Produk R yang sangat diperlukan oleh P, misalnya tenaga, dan yang tertinggi nilainya: suara (*vote*). Ingat semboyan: *Vox Populi Vox Dei!* Pola G adalah kebalikan pola F, dangan pola dasar yang sama.



Gambar 11
Pola G

Posisi hubungan : Horizontal
Fungsi : Pemerintahan mengonsumsi, produk rakyat seperti *vote, support, demand, feedback*, tenaga, dan keahlian
Lingkungan : Sosial politik dan sosial ekonomi
Definisi pemerintahan mengonsumsi : Pemerintahan memerhatikan dan menggunakan produk rakyat, termasuk isu, kontrol sosial, dan *feedback*
Pendekatan : Metodologi ilmu politik

Akhirnya, Pola H. Pola ini adalah pengembangan Pola E di atas. Pola E hanya efektif di bidang administratif. Melalui mekanisme *top-down* dan *bottom-up*, kontrol sosial terhadap Pemerintah sebagai Produsen dan konsumen, Pemenuhan hak-hak warga negara sebagai *stakeholder* negara, tidak berjalan bebas. Oleh karena itu, badan legislatif (perwakilan rakyat) harus diefektifkan sebagai lembaga konsumerisme dan difungsikan ibarat dewan komisaris pada suatu perusahaan. Lembaga legislatif harus berfungsi sebagai lembaga kontrol sosial terhadap pemerintah. Lebih jauh, pers juga harus berfungsi demikian.



Gambar 12
Pola H

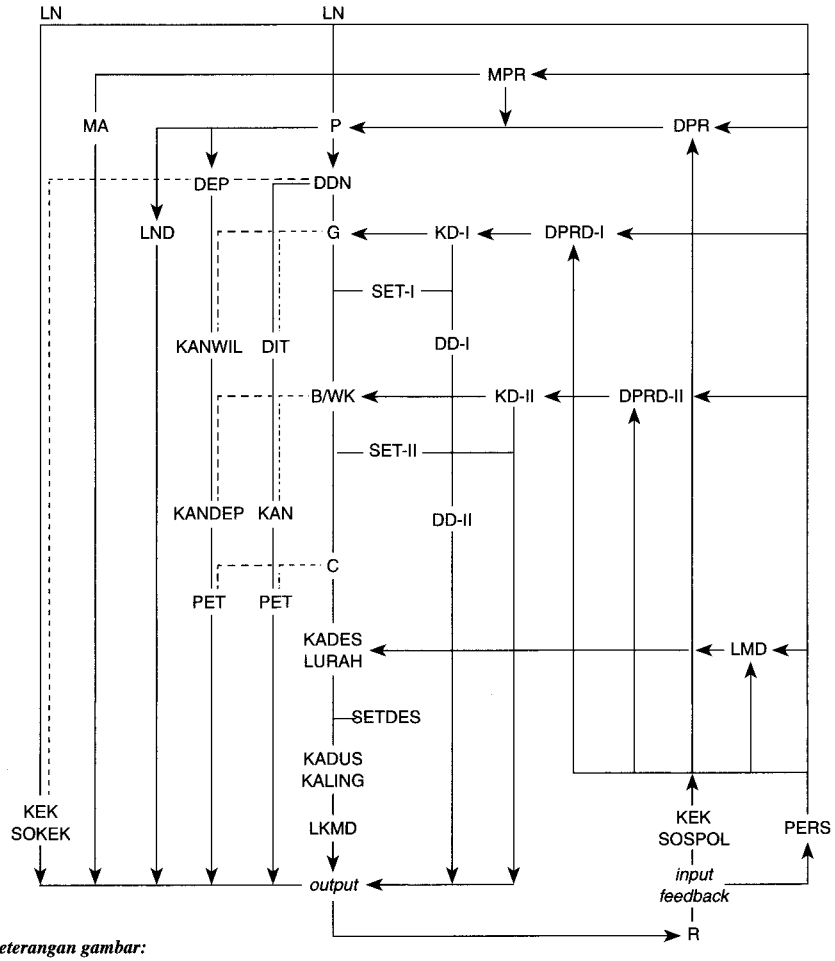
Posisi hubungan : Vertikal
Fungsi : Pemerintahan meningkatkan kemampuan dan memperluas kesempatan bagi rakyat untuk secara nyata:
1. memengaruhi proses pembuatan keputusan politik
2. berperanan dalam memanfaatkan kemajuan nasional

Rakyat mempertanggungjawabannya kemampuan dan kesempatan yang mereka terima
Lingkungan : Politik
Definisi *Empowerment* :
Metodologi pendukung : Metodologi ilmu politik

Dalam pola ini, pemerintah meningkatkan kemampuan dan memperluas kesempatan bagi rakyat untuk secara nyata mempengaruhi (berperan dalam)

proses pembuatan keputusan politik, dan berproses dalam memanfaatkan kemajuan nasional. Sebaliknya, rakyat harus sedia mempertanggungjawabkan kesempatan yang mereka terima itu.

Melalui Pola H di atas, sistem pemerintahan Indonesia dapat digambarkan sebagai berikut.



Keterangan gambar:

R = rakyat; KEK SOSPOL = Kekuatan Sosial Politik; LMD = Lembaga Musyawarah Desa; KD-I = Kepala Daerah Tingkat I; DD-I = Dinas Daerah Tingkat I; SET-I = Sekretariat Wilayah Daerah Tingkat I; G = Gubernur; B/WK = Bupati/Walikotamadya; C = Camat; KADES = Kepala Desa; SETDES = Sekretariat Desa; KADUS = Kepala Dusun; KALING = Kepala Lingkungan; DEP = Departemen; LND = Lembaga Nondepartemen; DIT = Direktorat; KAN = Kantor; PET = Petugas; KEK SOSEK = Kekuatan Sosial Ekonomi; MA = Mahkamah Agung

——→ input–output
- - - - - - - - koordinasi
-·-·-·-·-·-·- taktis–operasional
---------- pembinaan

Gambar 13
Sistem Pemerintahan Indonesia menurut UU 5/74 dan 5/79

Sudah barang tentu, mesin demokrasi (sistem politik) di atas tidak akan bekerja dengan baik jika *input* dan *feedback* dikontrol oleh birokrasi dan tidak oleh lembaga legislatif (rakyat, konsumen).

Pemerintahan

Hubungan yang terjadi antara pemerintah dengan yang diperintah menurut kedelapan pola di atas disebut pemerintahan. Hubungan itu bersifat timbal balik. Semua pola tersebut dapat juga disebut sebagai pola perilaku pemerintahan.

Dimana terdapat masyarakat di situ terdapat pemerintahan. Pemerintahan adalah gejala sosial, sama seperti hukum dan politik, administrasi dan interaksi sosial. Indikator gejala tersebut misalnya norma, aturan, kerja sama, hak dan kewajiban, keputusan, kekuasaan, dan kepala. Pemerintahan yang dijalankan oleh badan atau lembaga swasta dapat disebut pemerintahan privat (aneh kedengarannya) atau "*private government*", sedangkan yang dijalankan oleh badan kenegaraan (publik) disebut pemerintahan publik atau "*public government*", disingkat "*government*" atau pemerintahan saja (Nabel, 1979, 62). Perbedaan pokok antara kedua kategori pemerintahan itu terletak antara lain pada dua hal berikut.

1. Pemerintahan publik mempunyai alat pemaksa tertinggi di tingkat nasional dan tiap eselon (jajaran) bawahannya.
2. Pemerintahan publik mempunyai kewenangan tertinggi dalam hubungannya dengan luar negeri (dan oleh karena itu di berbagai kalangan, misalnya Universitas Diponegoro Semarang terdapat konsep Pemerintahan Luar Negeri).

Peristiwa Pemerintahan

Urusan Pemerintah

Yang dimaksud dengan urusan pemerintah adalah apa yang lazim disebut dengan istilah tujuan pemerintah, tujuan negara (seperti tercantum di dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945), masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila, atau pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya. Van de Spiegel (dalam van Polje, 1953, 16) secara implisit menyatakan bahwa pemerintah bertugas memimpin hidup bersama manusia ke arah kebahagiaan yang sebesar-besarnya tanpa merugikan orang lain secara tidak sah.

Setidak-tidaknya ada tiga hal penting. *Pertama*, pentingnya kebahagiaan sebagai tujuan hidup bersama. Setiap sasaran seperti laju pertumbuhan ekonomi, stabilitas politik, dan keadilan sosial haruslah tunduk pada tujuan tersebut. Dikatakan juga

bahwa yang dimaksud dengan kebahagiaan itu mengandung dimensi spiritual atau rohaniah yang disebut "*verstandelijk geluk*", di samping (dimensi jasmaniah yang disebut "*lichamelijk geluk*". Dilihat dari segi ini, kemajuan ekonomi yang tidak diimbangi dengan kemajuan rohaniah yang ditandai dengan kedamaian, ketenangan, rasa aman, kebebasan dan sebagainya, tidak akan berarti apa-apa. *Kedua*, kebahagiaan yang dimaksud adalah kebahagiaan sesama manusia. Yang dimaksud dengan manusia dalam hubungan ini adalah setiap orang, seperti operasionalisasi konsep manusia ke dalam pasal-pasal Pernyataan Umum Hak-hak Manusia (10 Desember 1948), atau individu, sebagaimana Koentjoro Purbopranoto dalam buku *Hak-hak Azasi Manusia dan Pancasila* (1979) mengartikannya. *Ketiga*, kebahagiaan seseorang jangan sampai menimbulkan kerugian bagi orang lain secara tidak sah. Hal ini perlu diperhatikan karena pembangunan di negara yang sedang berkembang bekerja pada sumber-sumber yang sangat terbatas sehingga penggalian dan pengarahannya cenderung memberi peluang menggunakan cara-cara paksaan dengan dalih demi kepentingan umum (nasional).

Pembangunan yang telah dilaksanakan oleh negara-negara yang sedang berkembang bukanlah hal yang gampang. Selain bekerja pada sumber yang terbatas seperti dikemukakan di atas, masih ada masalah seperti karena tergantungan pada negara maju (penguasa teknologi), pemeliharaan momentum pembangunan, dan sebagainya. Dari setiap pemerintah dituntut kemampuan optimal untuk mengatasi atau memecahkan masalah-masalah tersebut. Oleh karena itu, timbullah isu tentang pembangunan pemerintahan yang titik beratnya diletakkan pada pembangunan aparatur yang antara lain berupa usaha pendidikan. Hal ini akan diuraikan kemudian.

Tindakan Pemerintah

Perilaku pemerintah meliputi jawaban (responsnya) terhadap lingkungannya dan tindakan yang dilakukannya secara sadar untuk mencapai sasaran. Dalam tulisan ini, prilaku pemerintah disebut juga tindakan pemerintah, kendatipun dalam diamnya pun pemerintah bertindak! Untuk menyelenggarakan urusannya, didorong oleh kesadarannya akan tanggung jawabnya. Pemerintah bertindak guna menghasilkan keluaran tertentu menurut pola, beradasarkan asas dan dengan cara tertentu pula. Ada dua macam tindakan Pemerintah: tindakan sekali lalu dan tindakan berulang.

Tindakan sekali lalu adalah tindakan yang tidak (dapat) diulang untuk menciptakan efek yang sama setidak-tidaknya selama jangka waku tertentu. Ketika Alm. Ir Sutami menjabat sebagai Menteri PUTL, ia pernah bernazar akan menggendong bawahannya yang berhasil dalam melaksanakan tugasnya.

Ternyata bawahannya tersebut berhasil dan ia pun menepati janjinya. Peristiwa itu menjadi berita besar pada suatu ketika, tetapi tidak pernah lagi terjadi sesudah itu. Mengapa?

- Jika yang bersangkutan mengulanginya, tindakan yang pertama tadi akan kehilangan nilai atau pamornya; dari suatu yang luar biasa, yang baru, langka, menjadi suatu yang rutin, biasa, mudah didapat, dan mungkin membosankan.
- Jika diulang oleh orang lain, maka tindakan yang sama itu tidak memiliki orisinalitas, menjadi barang tiruan, latah, dan nilainya amat merosot.
- Situasi terus berubah, lingkungan terus beredar. Tindakan yang pada suatu saat atau pada suatu tempat efektif, belum tentu demikian di waktu dan tempat lain. Oleh karena itu, dalam menghadapi situasi baru harus diciptakan kreasi (cara) baru.

Tindakan berulang adalah tindakan yang untuk memberi efek yang sama atau meningkat perlu diulang. Pengulangan dimaksudkan untuk membentuk pola perilaku atau kemahiran tertentu. Semakin diulang, semakin baik. Misalnya perbuatan mendidik atau melatih orang. Dengan pengulangan:

- diperoleh kemahiran, diperluas pengalaman;
- dapat dilakukan eksperimentasi;
- dapat digali fakta secara intensif;
- tindakan yang bersangkutan dapat dipelajari secara lebih leluasa daripada tindakan sekali lalu;
- pekerjaan menjadi lancar;
- terbuka kemungkinan untuk pembentukan tugas-tugas yang bersifat normatif.

Peristiwa Pemerintahan

Tindakan sekali lalu dan tindakan berulang menimbulkan berbagai peristiwa yang dapat dijadikan sasaran (objek, variabel) penelitian ilmiah. Peristiwa yang timbul dapat diberi nama menurut tindakan yang melahirkannya; jadi ada peristiwa sekali lalu dan ada peristiwa berulang. Peristiwa sekali lalu menjadi sumber bangunan seni pemerintahan sedangkan peristiwa berulang menjadi sumber kajian teknik pemerintahan dan ilmu pemerintahan.

Seni Pemerintahan

George E. Berkley dalam *The Craft of Public administration* (1975: 5) berkata mengenai seni administrasi negara:

As we have noted, administrators, like artists, do tend to work in individual end often highly imaginative ways, employing a various m of materials, including intuition, in their labors. One man's administrative product is never quite the same as another's, just as one composer's symphony differs from another's. Individual style tends to show through in both cases, though it is certainly more pronounced in the latter field.

Jika pengertian seni dalam ungkapan di atas diterapkan di bidang pemerintahan, maka kemampuan pemerintah untuk memenuhi tanggung jawabnya melalui dirinya sendiri dengan jalan menciptakan hal atau cara-cara baru yang memberi pengaruh positif dan bermakna di kalangan rakyat, merupakan sumber seni pemerintahan. Pada umumnya, tindakan pemerintah yang bersifat sekali lalu adalah seni pemerintahan. Tindakan itu bersifat pribadi, subjektif, dan sangat bergantung pada daya imajinasi atau kreativitas dan kepribadian pemerintah.

Pentingnya Seni Pemerintahan

Seni pemerintahan mengandung manfaat praktis dan teoretis. Dalam usaha pembangunan nasional, negara yang sedang berkembang mengalami perubahan sosial yang pesat. Dalam perubahan itu, dua pihak memegang peranan, yaitu pemerintah dan yang diperintah. Telah diketahui juga bahwa menurut tradisi MacIver, pemerintahan merupakan upaya untuk membuat rakyat dapat diperintah. Karena situasi selalu berubah, cara-cara untuk membuat rakyat dapat diperintah itu juga perlu diubah-ubah, disesuaikan dengan kondisi dan situasi rakyat. Menerapkan suatu strategi atau peraturan umum terhadap kasus tertentu memerlukan daya imajinasi yang tinggi. Dengan demikian, seni pemerintahan merupakan kekayaan yang perlu dimiliki oleh setiap pejabat/pemerintah agar ia mampu menghadapi setiap tantangan dan masalah yang nyata.

Seperti dikatakan oleh Berkley di atas, tiada hasil seni orisinal yang sama. Demikian juga produk seni pemerintahan. Kendatipun demikian, suatu ponduk dapat dibandingkan dengan produk lainnya. Hasil pembandingan ini antara lain berupa perbandingan pemerintahan, selanjutnya, fotokopi seni pemerintahan dapat menjadi teknik pemerintahan.

Metodologi

Harus diakui bahwa pekerjaan merekam tindakan sekali lalu atau produk seni pemerintahan merupakan pekerjaan yang amat sukar. Pemikian juga pekerjaan menganalisisnya!

1. Karena sekali lalu, sukar diamati.
2. Tindakan sekali lalu umumnya bersumber dari tugas pejabat pribadi, sehingga sukar direkam oleh sembarang orang.

3. Sukar menemukan struktur umum produk-produk seni pemerintahan.
4. Pada umumnya tindakan pribadi pejabat pemerintah bersifat rahasia atau dirahasiakan.
5. Tindakan sekali lalu biasanya bersifat spontan, mendadak, dan skenarionya subjektif.

Oleh kerena itu, harus ditemukan metode penelitian produk-produk seni pemerintahan yang jitu. Metode tersebut antara lain sebagai berikut.

1. Studi kasus.
2. Biografi atau otabiografi.
3. Memori serah terima jabatan.
4. Observasi seperti: "Sehari dengan ...".
5. Penelitian dokumenter.
6. *Content analysis.*
7. Etnofenonenologi.

Komponen Bangunan Seni Pemerintahan

Sebagai barang seni, seni pemerintahan dapat dikoleksi. Koleksi Seni pemerintahan, antara lain sebagai berikut.

1. Cita pemerintahan.
2. Paham, aliran, pendekatan di bidang pemerintahan sepanjang masa.
3. Berbagai lembaga pemerintahan.
4. Berbagai cara menggunakan lembaga-lembaga dan kemahiran menggunakan cara-cara tersebut.
5. Kesusasteraan dan bahasa pemerintahan.
6. Gaya (*style*) atau penampilan pemerintah.
7. Benda-benda seni produk pemerintahan, seperti piagam, prasasti, dan sebagainya.

Hubungan Antara Seni dengan Ilmu Pemerintahan

Seperti telah dikemukakan di atas, hasil pembandingan berbagai produk seni pemerintahan dapat menghasilkan (ilmu) perbandingan pemerintahan (ref. B. Pamudji, dalam *Perbandingan Pemerintahan*, 1983). (Ilmu) perbandingan pemerintahan merupakan salah satu komponen sistem keilmuan ilmu pemerintahan. Asas-asas pemerintahan antara lain bersumberkan (ilmu) perbandingan pemerintahan.

Ilmu Pemerintahan

Adakah Ilmu Pemerintahan?

Pertanyaan berikutnya, diperlukankah suatu ilmu lain di samping ilmu-ilmu yang sudah ada, seperti ilmu politik dan ilmu administrasi negara? Bukankah ilmu-ilmu itu (sudah) mampu menjawab sagala tantangan dan memecahkan masalah pembangunan dewasa ini?

Jika untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut ditempuh upaya untuk menemukan "*locus*" atau objek materiil dan metode khusus untuk dijadikan ciri khas ilmu pemerintahan yang membedakannya dengan ilmu-ilmu lain, sia-sialah upaya itu. Dewasa ini, orang lebih banyak menandai perbedaan antara disiplin yang satu dengan yang lain dengan "*focus*", yang dibuat juga paradigma (*paradigm*). Istilah paradigma barasal dari kata Latin: *paradigm(a)*. Dalam perkembangan ilmu pengetahuan, paradigma didefinisikan sebagai contoh atau pertanyaan yang terus-menerus mendasari penyelidikan untuk beberapa lama sebelum dapat dijawab. Margaret Masterman, dalam George Ritzer, *Sociology A Multiple Paradigm Sciende* (1975: 7) msnjelaskan sebagai berikut.

> *A paradigm is a fundamental image of the subject matter within a science. It serves to define what should be studied, what questions should be asked, how they should be asked, and what rules should be followed in interpreting the answers obtained. The paradigm is the broadest unit of consensus within a science and serves to differentiate one scientific community (or subcommunity) from another it subsumes, defines, and interrelates the exemplars, theories, and methods and instruments that exist within it.*

Delapan pola hubungan antara pemerintah dan yang diperintah di atas menghadirkan delapan citra fundamental (paradigma) "*focus*" ilmu pemerintahan. Salah satu misalnya, tanggung jawab "*Responsibility is the central problem of government and indeed, of life today*", demikian Herbert J. Spiro dalam *Responsibility in Government: Theory and Practise* (1969: vii). Dalam Bab X buku tersebut, Spiro berksimpulan bahwa pemerintah tidak lain dari struktur tanggung jawab. Dituntutnya tanggung jawab dari pemerintah karena dewasa ini pemerintah semakin bersifat otonom, padanyalah tergantung hidup matinya bangsa-bangsa, darinyalah yang siap menekan tombol mesin kematian, kalau saja pemerintahan jatuh di tangan pemerintah yang tidak bertanggung jawab! kendatipun ada konstitusi atau piagam apa saja, realisasinya bergantung pada pemerintah. Pemerintah telah menjadi Raksasa Yang Aktif, demikian Gwendolan M. Carter dan John H. Herz, dalam Miriam Budiardjo, *Masalah Kenegaraan* (1975: 79).

Pemerintah berperanan aktif dan menentukan, baik dalam proses politik, pemerintahan, maupun administrasi negara (ref, h. 9). Dewasa ini berbagai ilmu yang ada seakan-akan tak berdaya menghadapi dan menerangkan berbagai fenomena kenegaraan. Alfred Cobban dalam *Political Science Quarterly* (Vol. LXXIII, 1936, h. 321–337) menulis "the Decline of Political Theory" dan C. Wribht Mills dalam *The Sociological Imagination* (1961: 168 dyb) menulis tentang dehumanisasi melalui birokrasi dan bisnis. Dunia perilaku pejabat pemerintahan, unsur kepala setiap satuan organisasi pemerintahan, seolah-olah sebuah dunia misterius, sukar dijelajahi, sukar diterobos oleh penelitian ilmiah, dan diliputi formalisme serta kerahasiaan. Dalam pada itu, tampaknya kemajuan teknologi, laju pertumbuhan ekonomi, dan meningkatnya gaji pegawai negeri, belum dapat menjamin kebahagiaan dalam berbagai dimensinya menurut tradisi Spiegelian dan juga belum dapat menjamin meningkatnya prestasi kerja. Rupanya, filsafat lama yang berbunyi, bukannya orang kaya itu bahagia melainkan orang bahagia itulah yang kaya, tetap berlaku.

Salah satu dimensi kebahagiaan menurut tradisi Spiegelian adalah kebahagiaan rohaniah. Aspek ini dikaitkan dengan ketuhanan berdasarkan keyakinan bahwa sumber kebahagiaan sejati adalah Allah pencipta langit dan bumi. Pendekatan ini menuju ke pemikiran teologis. Dengan demikian, diperlukan suatu ilmu yang oleh karena sifat (paradigma)-nya mencakup segi teologis, bukan saja kehidupan pribadi para pejabat pemerintahan, melainkan juga formalitas kenegaraan. Pasal 29 (1) UUD 1945 misalnya, menyatakan bahwa negara (Indonesia) berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Ketentuan ini erat terkait dengan alinea ketiga pembukaan UUD 1945. Setiap Undang-undang dimulai dengan kalimat Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa, selanjutnya sebelum pejabat atau tenaga tertentu menjalankan tugasnya, ia diwajibkan mengucapkan sumpah atau janji dengan menyebut nama Tuhan. Dampak aspek teologis tersebut juga merupakan bahan kajian ilmu pemerintahan. Seperti telah dikemukakan jauh sebelum ini, didorong oleh rasa tanggung jawabnya, pemerintah aktif menempuh berbagai upaya yang mungkin lebih atau lain dari yang diamanatkan (*authorized*) kepadanya.

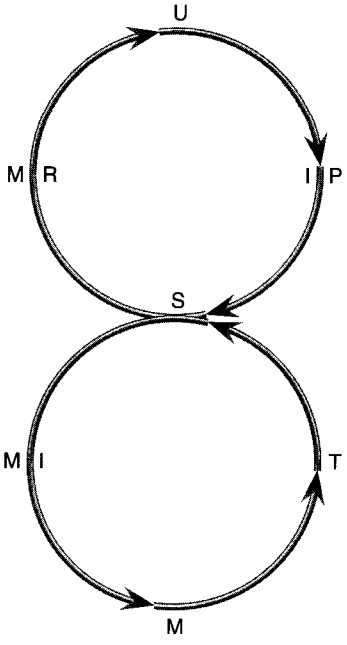
Berdasarkan kedelapan pola hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah, ada enam belas variabel utama ilmu pemerintahan seperti telah digambarkan.

1. Otoritas dan tanggung jawab.
2. Pengenalan diri P dan akseptabilitas.
3. Mempelajari dan membuka diri.

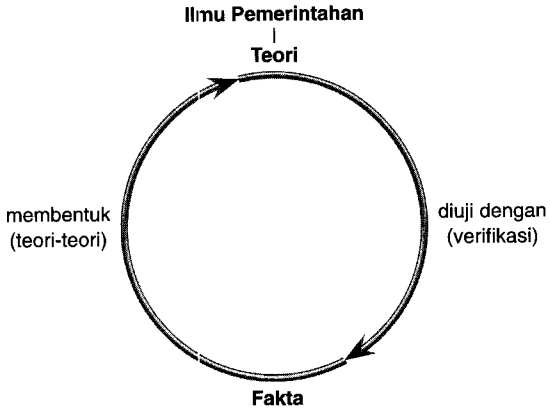
4. Perintah dan ketaatan (loyalitas).
5. Prakarsa dan partisipasi.
6. Konsumsi dan produksi.
7. Produksi dan konsumsi.
8. Em*power*ment dan tanggung jawab.

Segenap data dan informasi mengenai kedelapan pasang variabel diproses menurut Proses Angka Delapan sebagai berikut: Dalam Gambar 14, S adalah subjek (peneliti) yang menghadapi peristiwa pemerintahan. Ada dua alternatif posisi S terhadap peristiwa yang bersangkutan: berada di luar (menonton) atau menempatkan diri sebagai partisipan dalam peristiwa. Dalam hal yang pertama, peristiwa pemerintahan diperlakukan sebagai objek (o), sedangkan dalam hal kedua, masalah (M). Jalan yang ditempuh S untuk memperoleh pengetahuan yang benar mengenai o disebut metode riset (*research*). Pengetahuan yang oleh Thomas Kuhn dalam George Ritzer (*op. cit.*, 5), "*examplar*", dijadikan bahan bangunan ilmu pengetahuan (IP) yang dalam hal ini adalah ilmu pemerintahan. Setiap ilmu pada hakikatnya adalah juga metode (metode ilmu, MI). S menggunakan MI dalam menghadapi M. Hasil penggunaan MI terhadap M adalah tindakan (T), perintah yang pada gilirannya menimbulkan peristiwa pemerintahan yang baru, demikian seterusnya.

MR bekerja sebagai berikut (Gambar 14). Adakalanya S bekerja dari fakta menuju teori melalui teorisasi dan ada kalanya dari teori menuju fakta untuk menguji teori melalui verifikasi (Gambar 15). Teori adalah komponen utama setiap ilmu pengetahuan, dan merupakan alat strategis bagi setiap ilmu dalam menunaikan salah satu tugasnya yaitu mengenali dan menerangkan gejala, meramalkan apa yang akan dan dapat terjadi. Tugasnya yang lain ialah untuk memperoleh pengertian (*understanding*) dan mengontrol dirinya sendiri.



Gambar 14
Proses Angka Delapan



Gambar 15
Pola Motode *Research*

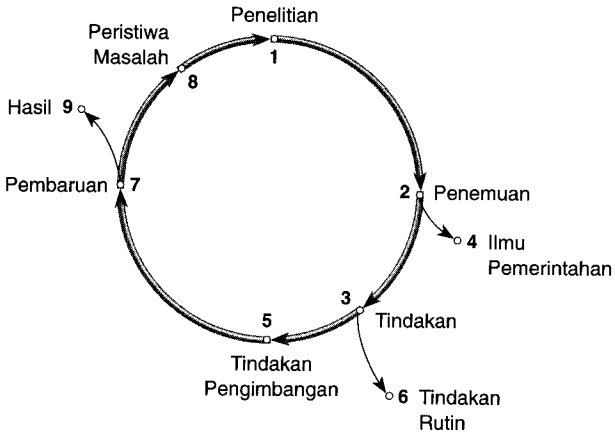
Karena ilmu bisa ketinggalan zaman, bisa mengandung kekeliruan, dan biasa mengandung kelemahan (Fred N. Kerlinger, dalam *Foundations of Behavioral Research.* 1973: 8 dyb).

Metode Ilmu Pemerintahan (MIP) bekerja menurut beberapa pola berikut.

1. *Memecahkan masalah.* Misalnya variabel ketertiban dan variabel perjudian. Perjudian mengganggu ketertiban di dalam masyarakat. Tetapi walaupun perjudian dilarang, perjudian tetap ada, karena hal itu berakar dalam jiwa manusia. Jika dilarang begitu saja, bahkan timbul ekses, yaitu judi gelap. Menurut MIP, eksesnya dibatasi dengan jalan antara lain lokalisasi judi.
2. *Mengatasi (menanggulangi) masalah.* Variabelnya sama, menurut MIP, perjudian dapat di atasi jika dikenakan ancaman hukuman terberat terhadap penjudi.
3. *Menyelesaikan masalah.* Penyelesaian masalah menurut MIP, antara lain penyelesaian utang-piutang atau dalam hal variabel di atas, melalui pendidikan agar sifat gemar berjudi itu lenyap dari jiwa manusia. Penyelesaian masalah berarti juga penutupan sumber masalah. Penyelesaian masalah juga berarti pengaturan (untuk menata keadaan), pembangunan (untuk memenuhi kebutuhan atau keinginan), atau membayar utang.
4. *Mendiamkan masalah.* Pendiaman itu dilakukan berdasarkan anggapan seperti (a) menghadapi suatu masalah, lama-kelamaan masyarakat sadar atau tidak menyesuaikan diri sehingga tidak lagi terasa sebagai masalah, (b) diam itu emas, dan (c) tunggu dan lihat. Dalam kasus ini, pemerintah relatif pasif.
5. *Menetralisasikan masalalah.* Misalnya variabel daya tarik kota dan variabel urbanisasi. Untuk mencegah urbanisasi, daya tarik dikurangi atau ditiadakan, atau pedesaan dimodernisasikan.

6. *Mengalihkan masalah.* Dengan metode ini dibuat masalah baru X untuk mengalihkan perhatian rakyat dari masalah yang dihadapi Y, agar pemerintah berkesempatan mempelajari Y atau dengan harapan Y lama-kelamaan lenyap.

Dengan perkataan lain, metodologi (MR dan MI) ilmu pemerintahan adalah metodologi penelitian dan pengembangan (litbang). Metodologi ini digunakan di Indonesia sejak Pelita II dan dilembagakan dalam tubuh pemerintah dalam bentuk Badan atau Pusat Penelitian dan Pengembangan. P.AF. White, dalam *Efective Management of Research and Development*, (1975) memadukan konsep, kegiatan penelitian dan pengembangan menjadi suatu pola yang jika dimodifikasi sebagai berikut.



Gambar 16
Penelitian dan Pengembangan

(1) Penelitian. (2) Penemuan berupa bahan bangunan ilmu pemerintahan (4) dan atau bahan bangunan tindakan (3) yang meliputi tindakan rutin (6) dan atau tindakan pengembangan (5). Tindakan pengembangan menghasilkan pembaharuan (7) yang mendatangkan hasil (9) dan atau masalah dan peristiwa baru (8) sebagai masukan penelitian (1).

Sistem Keilmuan Ilmu Pemerintahan

Sistem keilmuan ilmu pemerintahan dikuasai oleh beberapa anggapan dasar berikut.

1. Ilmu Pemerintahan adalah ilmu terapan, artinya sehagian besar bahan bangunannya bersumber dari produk ilmu pengetahuan.
2. Ilmu pengetahuan yang "*locus*"-nya sama dengan "*focus*" ilmu pemerintahan berkaitan erat dengan yang disebut kemudian.

3. Ilmu pemerintahan berkembang. Pada tahap awal ilmu pemerintahan, misalnya menggunakan produk ilmu politik, yaitu konsep partisipasi (dalam partisipasi Politik). Pada tahap berikutnya, ilmu pemerintahan memakai konsep partisipasi itu dan membentuk konsep baru, misalnya partisipasi pembangunan yang berbeda dengan--walaupun tetap berkaitan--partisipasi politik. Selanjutnya, tidak mustahil lahir teori baru yaitu teori partisipasi pembangunan yang dijadikan bagian baru ilmu pemerintahan. Jelaslah pendekatan heuristik (*heuristic view*, Kerlinger, 1973: 7) memegang peranan penting dalam mengembengkan ilmu pemerintahan.

Dilihat dari ketiga hal di atas, sistem keilmuan ilmu pemerintahan meliputi berikut ini.

1. Studi Introduktif.
   a. Negara.
   b. Tujuan nasional.
   c. Pemerintah dan yang diperintah.
   d. Pemerintahan.
   e. Ideologi dan doktrin pemerintahan.
   f. Asas-asas pemerintahan.
   g. Sistem pemerintahan.
   h. Teknik pemerintahan.
   i. Perilaku pemerintah (an): budaya pemerintahan.
   j. Tindakan pemerintah: perbuatan memerintah.
   k. Pemerintahan nasional (dan hubungannya dengan pemerintah negara lain).
   l. Pemerintah wilayah .
   m. Pemerintahan daerah (termasuk kota).
   n. Pemerintahan desa (termasuk kelurahan).
   o. Huhungan antara k, l, m, dan n.
   p. Metodologi ilmu pemerintahan.
   q. Pembangunan pemerintahan.
   r. Pembinaan aparatur pemerintahan.
   s. Pendidikan ilmu pemerintahan.
2. Studi Paradigmatik: lihat metodologi di atas.
3. Studi Disipliner, dilakukan untuk menemukan teori-teori yang diperlukan dalam mempelajari keenam belas variabel studi paradigmatik di atas. Disiplin dan transdisiplin yang dihasilkannya, antara lain seperti di bawah ini.

4. Studi Kasus.
   a. Seni pemerintahan.
   b. Perbandingan pemerintahan.
   c. Sejarah pemerintahan.

Studi disipliner tersebut dapat menghasilkan ilmu-ilmu transdisipliner, seperti dikemukakan di bawah ini. Di antara ilmu-ilmu transdisipliner itu terdapat satu dua yang kelihatannya dibuat-buat, seakan-akan digabungkan saja dengan kata pemerintahan.

	Transdisiplin	Ruang Kajian
1	Politik Pemerintahan	Kekuatan pemerintah yang dianggap dapat mempengaruhi proses politik dan sebaliknya
2	Administrasi Pemerintahan	Penerapan asas dan metode administrasi negara dalam proses pemerintahan dan pelaksanaan/penggunaan produk pemerintahan oleh administrasi negara
3	Hukum (Tata) Pemerintahan	Penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan hukum; tertib pemerintahan
4	Sosiologi Pemerintahan	Kekuatan sosial yang dianggap dapat mempengaruhi proses pemerintahan dan sebaliknya
5	Ekonomi pemerintahan	Penerapan asas dan metode ekonomi dalam proses pemerintahan dan pelaksanaan/penggunaan produk pemerintahan di bidang ekonomi
6	Teknologi Pemerintahan	Penggunaan teknologi di bidang pemerintahan dan pengaruh pemerintahan terhadap teknologi
7	Filsafat Pemerintahan	Ajaran filsafat mengenai pemerintahan dan pengaruh pemerintahan terhadap filsafat
8	Etika Pemerintahan	Pembentukan pola tingkah laku pejabat pemerintahan dan pengaruh produk pemerintahan terhadap pembentukan nilai-nilai di dalam masyarakat
9	Teologi Pemerintahan	Pengaruh pengalaman dan kesadaran ketuhanan terhadap pemerintahan; pengaruh teologi terhadap doktrin/ideologi pemerintahan, dan sebaliknya
10	Psikolagi Pemerintahan	Tingkah laku pemerintah dilihat dari segi psikologi sosial; penggunaan asas, metode psikologik dalam pemerintahan; pengaruh psikologis pemerintah terhadap masyarakat
11	Sejarah Pemerintahan	Penggunaan asas dan metode ilmu sejarah dalam pemerintahan dan dalam merekam peristiwa pemerintahan
12	Ekologi Pemerintahan	Pengaruh faktor-faktor ekologis terhadap pemerintahan dan sebaliknya

13	Geografi Pemerintahan	Pengaruh dan faktor-faktor geografis terhadap pemerintahan: perbatasan administratif, alokasi pembangunan, distribusi penduduk, dan sebagainya
14	Antropologi Pemerintahan	Pengaruh timbal balik antara budaya dengan pemerintahan
15	Hukum Adat Pemerintahan	Pengaruh timbal balik antara nilai-nilai dan hukum adat yang hidup di dalam masyarakat dengan pemerintahan
16	Etnologi Pemerintahan	Keanekaragaman kultural dan nilai-nilai suku-suku bangsa dan pengaruh timbal balik antara hal itu dengan pemerintahan
17	Kepemimpinan Pemerintahan	Penerapan asas dan metode kepemimpinan di bidang pemerintahan
18	Komunikasi Pemerintahan	Penggunaan asas dan metode ilmu komunikasi di bidang pemerintahan dan pengaruh timbal, balik antara keduanya
19	Bahasa Pemerintahan	Pembentukan bahasa yang efektif sebagai alat komunikasi antara P dengan R
20	Seni Pemerintahan	Penggunaan nilai-nilai seni atau kesenian dalam proses pemerintahan

Pendidikan Ilmu Pemerintahan

Dimensi Pemerintahan

Dalam uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pemerintahan bukan hanya semata-mata *craft*, *skill*, *technology*, atau semacam pertukangan, tetapi jauh lebih daripada itu. Pemerintahan menjangkau dimensi "*wisdom*," kearifan, hikmat, bahkan dimensi teologis dan eskatologis. Seorang pemerintah di masa kini tidak cukup berkapasitas sebagai "*philosopher king*", atau "filsuf-raja", melainkan filsuf-raja-pengusaha.

Kedudukan Ilmu Pemerintahan

Kesimpulan lain ialah, sistem keilmuan ilmu pemerintahan mencakup spektrum yang luas dan dalam. Setidak-tidaknya ada dua konsekuensi berikut.

1. Program Studi Ilmu Pemerintahan tidak sesempit suatu jurusan pada fakultas. Menurut Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan tanggal 9 Agustus 1984 Nomor 0036/0/1984. Jurusan Ilmu Pemerintahan hanyalah salah satu di antara 10 jurusan di lingkungan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik. Jika uraian di atas diperhatikan, ternyatalah bahwa Program Studi Ilmu Pemerintahan tidaklah sesempit itu. Program Studi Ilmu Pemerintahan meliputi berbagai cabang ilmu sejenis sehingga kelembagaannya tidaklah setaraf jurusan suatu fakultas, melainkan suatu institut, seperti Institut Pertanian

Bogor, Institut Teknologi Bandung, Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan, dan Institut Agama Islam Negeri. Suatu bentuk sekolah tinggi juga dianggap tidak cukup menampung wawasan keilmuan ilmu pamerintahan.

2. Program studi Ilmu Pemerintahan diberi penghargaan sebagai suatu ilmu dan bukan semata-mata seni atau keterampilan (*skill, craft*). Bobot wawasan yang terkandung di dalamnya bernilai kesarjanaan (S-1 ke atas) dan tidak hanya bernilai diploma (D-III, IV).

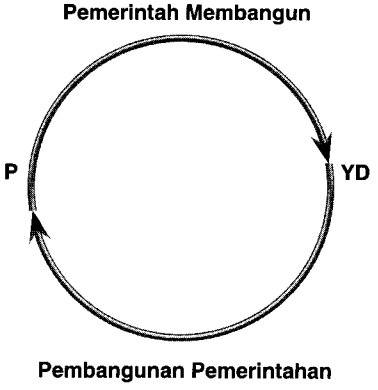
Pemerintahan Praktis

Dalam menyelenggarakan pemerintahan praktis diperlukan kader-kader pemerintahan atau calon-calon pemerintah di masa depan. Mereka itu haruslah orang-orang yang memiliki integritas dan loyalitas tinggi terhadap negara dan bangsa, memiliki wawasan nusantara, dan mampu berfungsi seabgai alat negara. Oleh karena itu, pendidikan kader-kader pemerintahan dan calon-calon pemerintah di masa depan haruslah bersifat khusus, atau apa yang lazim disebut pendidikan kedinasan. Karena dalam sistem pemerintahan, Departemen Dalam Negeri diberi wewenang untuk mengelola pemerintahan dalam negeri, maka pendidikan kedinasan tersebut sebaiknya berada di lingkungan Departemen Dalam Negeri, bekerja sama dengan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Pendidikan Ilmu Pemerintahan

Sebagaimana administrasi pembangunan memerlukan pembangunan administrasi, demikian juga pemerintahan memerlukan pembangunan pemerintahan. Pendidikan ilmu pemerintahan merupakan bagian integral pembangunan pemerintahan.

Jadi, ada hubungan fungsional langsung antara pemerintah yang membangun dan pembangunan pemerintahan (Gambar 17).



Gambar 17
Hubungan antara Pemerintah Membangun dengan Pembangunan Pemerintahan

Tujuan pendidikan aparatur pemerintahan bergantung pada konsep tentang tanggung jawab pemerintah atau apa yang di atas disebut urusan pemerintah. Urusan pemerintah mempunyai 3 dimensi berikut.

1. Dimensi substantif: semua aspek kehidupan manusia dan warga negara (harus) mendapat perhatian pemerintah.
2. Dimensi subjektif: setiap orang harus bisa dicapai oleh pemerintah (dan sebaliknya).
3. Dimensi waktu: masa depan bangsa berada di bawah tanggung jawab pemerintah.

Untuk dan dalam mengelola urusannya dengan sebaik-baiknya, pemerintah perlu memiliki kualifikasi atau kemampuan tertentu, kemampuan tersebut mempunyai berbagai dimensi berikut.

1. Dimensi *performance*. Dimensi ini bermuka dua, yaitu wajah teknologi dan wajah artistik. Dimana inilah yang paling operasional (konkret). Kemampuan "*performance*" berkaitan dengan apa yang lazim dinamakan kemampuan administratif, daya kreatif, dan keterampilan teknik.
2. Dimensi *scientific*.
3. Dimensi moralistik.
4. Dimensi otoritatif.
5. Dimensi generatif.

Kelima hal tersebut berkaitan satu sama lain. Setiap hal terjadi melalui "*performance*" kendatipun *performance* itu berarti diam. *Performance* didukung dan dimotivasi oleh ketiga hal berikutnya: ilmu, moralitas, dan otoritas. Ilmu diperlukan sebagai alat untuk menerangkan gejala moralitas diperlukan sebagai pola tingkah laku dan tolak ukur bagi setiap tindakan, sedangkan otoritas berkaitan dengan keabsahannya dilihat dari sisi formal. Akhirnya, kesemuanya itu tidak dapat melepaskan diri dari dimensi generatif, sebuah jalur sehalus benang sutera yang menguhubungkan pemerintah dengan masa depan bangsa.

Dimensi-dimensi di atas menentukan pola dan sietem pendidikan yang diperlukan untuk membentuk calon-calon tenaga pemerintahan.

Penutup

Jadi, ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari peristiwa pemerintahan. Kesemua bahasan di atas sebenarnya hanyalah suatu skema sederhana mengenai ilmu pemerintahan. Elaborasi skematik sudah barang tentu memerlukan upaya yang sungguh-sungguh dan tidak mengenal lelah, didukung oleh sumber daya ilmiah yang memadai. Dalam hubungan ini, penulis mengajukan beberapa saran berikut.

1. Bila dipandang perlu, dilakukan usaha-usaha persiapan menuju terbentuknya perhimpunan/masyarakat ilmu pemerintahan.
2. Perlu dilakukan usaha-usaha pengayaan kurikulum lembaga pendidikan ilmu pemerintahan.
3. Usaha tersebut diukung oleh oleh penelitian sistematis dan penulisan buku-suku ilmu pemerintahan.
4. Perlu diselenggarakan temu ilmiah pengkajian ilmu pemerintahan secara berkala, dan jika dianggap baik, bergiliran.
5. Studi disipliner di atas hendaklah dijadikan pekerjaan rumah oleh para penggemar dan ilmuwan ilmu pemerintahan!

Bibliografi

Apter, David E. 1972. "Theories of Government", dalam *International Encyclopedia of the Social Science.* New York: McMillan.

Berkley, G.E. 1975. *The Craft of Public Administration.* Boston: Allyn & Bacon.

Carter, G.M. dan Herz, J. H. 1975. "Peranan Pemerintah Dalam Masyarakat Masa Kini", dalam Miriam Budiardjo, *Masalah Kenegaraan.* Jakarta: Gramedia.

Drijarkara, N., SJ. 1959. *Pantjasila an Religion.* Ministry of Information of the Republic of Indonesia, Jakarta.

Finer, H. 1960. *Theory and Practice of Modern Government.* New York: Holt, Rinehart and Winston.

Henry, N. 1975. *Public Adminidtration and Public Affairs.* Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Hoogerwerf, A. (red.). 1983. *Ilmu Pemerintahan.* R.L.L. Tobing. Jakarta: Erlangga.

Kast, F.E. dan Roeenzweig, J.E. 1974. *Organization and Management. A System Approach.* New York: McGraw Hill.

Kerlinger, F.E. 1973. *Foundations of Behavioral Research.* New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.

Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen. 1981. *Peranan Ilmu Pemerintahan Dalam Negara Hukum Modern.* Bandung: Universitas Padjadjaran.

Kuntjoro, Purbopranoto. 1979. *Hak-hak Asasi Manusia dan Pancasila.* Jakarta: Pradnya Paramita.

Laski, H.J. 1950. *Pengantar Ilmu Politika.* Jakarta: Yayasan Pembangunan.

Lunberg, G.A. 1956. *Foundation of Sociology.* New York: MacMillan.

MacIver, R.M. 1961. *The Web of Government.* New York: MacMillan.

Marini, F. (ed.). 1971. *Toward a New Public Administration.* New York: Chandler Publ.

Mills, C.W. 1961. "The Hidden Dimention of Public Policy", dalam Joseph A. Uveges, Jr., *The Dimensions of Public Administration.* Toronto: Allyn and Bacon.

Ndraha, Taliziduhu (ed.). 1966. *Sasaran Karya APDN Malang 1956-1966.* APDN Malang.

Pamudji, S. 1983. *Perbandingan Pemerintahan.* Jakarta: Bina Aksara.

Poelje, G.A. Van. 1953. *Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan.* B. Mang Reng Say, pent. Institut Ilmu Pemerintahan, Stensilan.

Ritzer. G. 1975. *Sociology: A Multiple Paradigm Sciece.* Boston: Allyn & Bacon.

Spiro, H. J. 1969. *Responsibility in Governments Theory and Practice.* New York: Van Nostrand Reinhold Co.

Strong, C.F. 1960. *Modern Political Constitutions.* London: Sidgwick and Jackson, Ltd.

Surianingrat, Bayu. 1980. *Mengenal Ilmu Pemerintahan.* Jakarta: Aksara Baru.

White, P.A.F. 1975. *Effective Management of Research and Development.* London: MacMillan.

ILMU PEMERINTAHAN SEBAGAI KAJIAN UTAMA JURUSAN ILMU PEMERINTAHAN FISIP UNPAD

Moh. Ernan Arno Ansari[*]

Universitas Padjadjaran sebagai sebuah lembaga pendidikan tinggi sejak tahun 1972 menyelenggarakan pendidikan dengan kajian utama berupa Ilmu Pemerintahan. Wadahnya ialah di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Jurusan Ilmu Pemerintahan. Tetapi sejak lama dirasakan ada dan bermunculan pernyataan-pernyataan, bahkan pertanyaan-pertanyaan ke alamat Ilmu Pemerintahan, mempertanyakan hakikat ilmu pemerintahan. Apa, bagaimana, mengapa tentang ilmu itu? Hal itu ditemui dari berbagai perbincangan di kalangan para penguji skripsi di Unpad, juga dalam temu kaji ilmiah.

Apakah ilmu pemerintahan itu ada? Kalau ada apakah bedanya dengan ilmu administrasi negara? Seolah-olah yang dimaksud dengan ilmu pemerintahan itu hanya nama belaka(?) (Ndraha, 1983: 159).

Berdasarkan kelahirannya, Ilmu Pemerintahan itu dikembangkan oleh Universitas Gadjah Mada, Fakultas HESP (Hukum, Ekonomi, Sosial, Politik). Secara estafet, kemudian diserahkan pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik sejak 15 September 1955. Nama jurusannya diganti dengan Jurusan Ilmu Usaha Negara. Berkembanganlah ilmu pemerintahan di sana dengan mantel baru. Ilmu ini karena sebagai lanjutan dari pengembangan ilmu praktis yang dimulai oleh Belanda, yaitu ilmu pemerintahan dapat diduga isi kajiannya. Sejak semula, Pemerintah Hindia Belanda telah mendirikan pendidikan-pendidikan dari berbagai tingkat untuk menyiapkan pegawai-pegawai pemerintahan; mata kuliah yang diberikan sangat diwarnai oleh hukum dan pengetahuan praktik, sebaliknya mata kuliah ilmu pemerintahan sendiri tidak/belum dikenal pada waktu itu.

Ketika ada kesempatan belajar di Amerika dan kedatangan para pakar *public administration*, mulailah masuk dalam kurikulum berbagai mata kuliah. *Public administration* masuk ke Jurusan Tata Usaha Negara. Tidak lama kemudian, nama jurusannya dikembalikan ke nama aslinya yaitu Jurusan Ilmu Pemerintahan.

[*] Universitas Padjadjaran, Bandung

Ketika beberapa tenaga pengajar yang telah menyelesaikan studi doktor dan masternya di Inggris dan Amerika Serikat, kembali selanjutnya mata kuliah ilmu politik masuk ke Jurusan Ilmu Pemerintahan.

Sebaliknya, Universitas Indonesia mempunyai pola pengembangannya sendiri. Kajian ilmu politik dan ilmu pemerintahan tidak banyak berbeda. Perbedaannya hanya dalam titik berat, ilmu pemerintahan itu menggabungkan aspek-aspek administrasi negara dengan pemerintahan Indonesia (baik nasional maupun lokal) dan lebih mementingkan masalah-masalah praktis dalam pemerintahan (Miriam Budiardjo, *Perkembangan Ilmu Politik di Indonesia*, 1984: 23–24). Mata kuliah praktis itu ialah Proses dan Teknik Membuat Undang-Undang, Perancangan Pembangunan, Teori Pembuatan Keputusan, Kebijaksanaan Keuangan Negara, Pengawasan Manajemen Proyek dan Program Administrasi (Miriam Budiardjo, 1984: 60).

Hal itu diberikan karena para lulusannya kelak akan menjadi pejabat pemerintah (terutama pegawai negeri), sehingga menawarkan mata kuliah-mata kuliah, seperti Etika Pemerintahan, Teori Manajemen dan Organisasi, Kebijaksanaan Publik, Pemerintahan Daerah, dan Pemerintah Pusat dengan Daerah. Di UI tidak ada jurusan Ilmu Pemerintahan, yang ada ialah Sub-jurusan Politik dan Pemerintahan Indonesia.

Sebaliknya, bila dibandingkan antara Jurusan Ilmu Politik dengan Jurusan Ilmu Pemerintahan, maka perbedaannya hampir dalam semua mata kuliah kecuali 6 (enam) yang sama, yaitu Pemerintahan Daerah, Teori Politik, Perbandingan Politik, Pembangunan Politik, Kekuatan-kekuatan Politik di Indonesia, dan Sosiologi Politik.

Sekalipun UI tidak menyediakan jurusan khusus ilmu pemerintahan, Departemen Dalam Negeri dengan tegas memberikan nama Institut Ilmu Pemerintahan kepada pendidikan lanjutan bagi APDN, yaitu penyiapan tenaga-tenaga ahli dalam bidang pemerintahan.

Ilmu Pemerintahan

Manusia dalam kehidupan bermasyarakat itu selalu dalam lingkungan negara, manusia Indonesia tidak terkecuali. Para pengelola negara secara melembaga melaksanakan tujuan bersama, yaitu seperti yang tercakup dalam konsep "tujuan negara". Dalam masyarakat mondial dewasa ini, kebutuhan akan adanya organisasi aparat pemerintahan yang mampu menghimpun aspirasi, daya dan yang kompleks dari masyarakat semakin terasa. Dituntut dari mereka keseriusan kerja mulai dari menentukan secara tepat apa yang

menjadi aspirasi rakyat sampai terbentuk kebijaksanaan lalu melaksanakannya secara maksimal. Berbagai hal tersebut dapat dilihat sebagai kegiatan pemerintahan.

Apakah ilmu pemerintahan itu? Ilmu pemerintahan ialah ilmu yang mempelajari tentang pemerintahan! Cukup lugas. Tetapi pemerintahan itu apa? Apa fungsinya? Bagaimana peranannya? Apa bedanya dengan studi tentang pemerintahan yang dilakukan ilmu-ilmu lain yang serumpun dan peran sertanya dalam pembangunan di Indonesia apakah ada?

Menurut McIver, pemerintahan adalah lembaga terbesar melebihi segala bentuk lembaga usaha manusia yang ada. Tidak ada organisasi swasta yang berjenis manapun betapa pun luasnya, atau perserikatan yang bersifat ekonomis ataupun yang berbentuk kartel, termasuk organisasi kebudayaan dan agama, yang dapat menyamainya. Ajang aktivitas pemerintah ialah seluas wilayah teritorial negara. Yang menjadi tugas dan fungsi pemerintahan amat beragam. Woodrow Wilson, memberi definisi singkat tentang pengertian negara yang menjadi ajang kegiatan pemerintahan dan tujuan negara yang harus diraihnya, yaitu "... *a State is a people organized for law within a definite territory ...*" (Prince, 1975: 23).

Dari catatan itu, tersirat adanya unsur esensial dari negara berupa wilayah tertentu, adanya pemerintahan, sistem hukum dan kelompok orang-orang yang mempunyai tujuan bersama. Tujuan negara menurut pendapatnya ialah menciptakan kondisi dan suasana yang menumbuhkan sifat kemanusiaan bagi warganya. Seperti yang tersurat dalam Deklarasi Kemerdekaan Amerika:

> ... *we hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain inalienable rights, that among these are life, Liberty and the pursuit of Happiness. That to secure these rights, Governments are instituted among Man deriving their just powers from the consent of the governed* (Price, 1975: 22).

Hal itu tercermin pula dalam alinea terakhir Pembukaan UUD 1945. "... membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum ... dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia ...".

Kata Pemerintah(an) mencakup tiga hal yang secara hati-hati harus dibedakan satu sama lain, yaitu (1).. *the whole machinery for carrying out the business of a country;...* (2) *the executive organ or government ...;* dan (3) ... *the carrying out of the business of the country ....*

Hal itu bersesuaian dengan pernyataan van Poelje tentang ilmu pemerintahan sebagai studi penyelenggaraan pemerintahan umum. Pertama-tama ialah mempelajari tentang aneka unsur dari pemerintahan umum itu.

Titik berat perhatiannya ialah hubungan serasi ke dalam, dan hubungan antara aneka unsur itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakili dalam unsur itu, yaitu persoalan-persoalan sekitar sentralisasi dan desentralisasi, koordinasi, pengawasan, baik ke dalam maupun ke luar sehingga tercipta aparat yang mampu bertindak. Tujuan negara tercapai dan rasa puas rakyat terpenuhi. Itulah sebabnya van Poelje mengatakan ilmu pemerintahan sebagai "*toegepaste wetenschap*" atau "*bestuurswetenschap*", dan McIver menyebutnya sebagai "*science of government*", yang tergolong ilmu terapan. Maka ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari gejala penentuan perintah yang terjadi dalam masyarakat dalam usaha memenuhi kepentingan dan kebutuhannya. Gejala tersebut memperlihatkan adanya pihak yang memerintah (*governor*) dan pihak yang diperintah (*governed*) dengan berbagai kegiatannya yang disebut pemerintahan (*government*).

Di Gemeentelijke Universiteit Amsterdam, di Nederlanse Economische Hogeschool di Rotterdam, di Rooms Katholieke Universiteit Nijmwegen, di Rooms Katholieke Economische Hogeschool Tilburg terdapat mata kuliah *bestuurswetenschap*. Adanya mata kuliah *bestuurswetenschap* dan/atau *bestuurskunde* itu menjadi penyebab diadakannya suatu mata kuliah Ilmu Pemerintahan pada berbagai perguruan tinggi di Indonesia (Affandi, 1986: 106).
Apakah yang menjadi objek studi ilmu pemerintahan? Objek studinya ialah "pemerintahan". Namun demikian, istilah "pemerintahan" itu ternyata punya dua arti, yaitu dapat dipakai dalam arti luas dan dalam arti sempit. Hal itu dinyatakan Corry, sebagai berikut.

> *The word (government) is widely used, and will be used here, in different senses. First, it is used in a narow sense as when we speak of the government of the day ... The narrow meaning designates the executive branch of government ... Second, the word is used in a general inclusive sense to denote the whole set of institutions* ... (Affandi, 1986: 109).

Dalam arti luas, objek studi itu mencakup seluruh kekuasaan dari sang penguasa negara, meliputi semua fungsi negara. Di dalam arti ini, pemerintah merupakan salah satu dari keempat unsur konstitutif negara. Bidang tugas pemerintah ini meliputi segenap kewajiban dan tujuan negara, meliputi seluruh kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif). Atau seperti yang dikatakan oleh van Vollenhoven "*bewindvoering*" atau "*regering*". Dari keseluruhan kekukasaan negara, maka pelaksana kekuasaan eksekutif itulah yang disebut pemerintah dalam arti sempit sedangkan fungsinya disebut "pemerintahan dalam arti sempit".

Adapun ilmu pemerintahan sebagaimana diajarkan di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada meliputi pemerintahan dalam arti luas, sebagai usaha negara untuk menyelenggarakan kesejahteraan dan

ketertiban umum. Karenanya, ilmu pemerintahan itu meliputi bukan hanya bidang eksekutif saja. Kalau ilmu politik pada pokoknya berkisar pada persoalan tentang "*political power*", baik dalam bentuk "*force*" maupun sebagai "*authority*" tentang (1) cara memperolehnya dan tentang (2) cara menggunakan *power* itu untuk tujuan-tujuan tertentu, maka ilmu pemerintahan menelaah pengejawantahan *power* yang diperoleh itu serta mengembangkan cara-cara mempertahankan dan menggunakannya dalam suatu sistem pemerintahan tertentu. (Idem: 117).

Ilmu Pemerintahan, Ilmu Administrasi Negara, dan Ilmu Politik

Apa dan bagaimana perbedaannya dengan ilmu-ilmu lain yang serumpun? Harvey Walker, Leonard D. White maupun John M. Pfiffner memberi rumusan administrasi negara dalam hubungannya dengan negara. Walker mengatakan, "*... the work which the government does to give effect to a law is called administration*". Ia menyatakannya sebagai realisasi ketentuan-ketentuan hukum. Sedang White, menegaskannya dengan ucapan "*... Public administration consists of those operation having for the purpose the fulfilment or enforcement of policy*", yaitu berupa perwujudan dari kebijaksanaan. Lalu Pfiffner kemudian melihat administrasi negara sebagai "*... it would seem that Public administration consists of those operation having for the purpose the fulfilment or enforcement of a policy*," yaitu pelaksanaan kebijaksanaan. Lalu Pfiffner kemudian melihat administrasi negara sebagai "*... consists of getting the work of government done by coordinating the efforts of people so that they can work together to accomplish their set tasks*".

Ketiga orang sarjana itu menerangkan administrasi negara adalah sebagai realisasi ketentuan-ketentuan hukum, yaitu ketentuan-ketentuan yang diambil sebagai kebijaksanaan untuk mengatasi masalah yang timbul dalam masyarakat. Realisasi ketentuan-ketentuan hukum itu dilakukan oleh pemerintah lewat kegiatan sejumlah orang, di mana tanggung jawab keberhasilannya ada di tangan pemerintah.

Pemahaman administrasi negara seperti definisi tersebut di atas telah dipakai luas di dunia. Jadi, administrasi negara itu adalah kegiatan-kegiatan murni dari pemerintah. Dengan kata lain, administrasi negara adalah sebagian saja dari seluruh praktik (*art*) kenegaraan.

Ciri-ciri yang penting dari administrasi negara, antara lain efisiensi administrasi, monopoli kesadaran terhadap pelayanan masyarakat, perlakuan yang adil, *anomity*, dan tanggung jawab terhadap publik. Selain itu, kemampuan memberi informasi kepada umum, wadah organisasi yang berskala luas, dan efisiensi. Keseluruhan ciri itu merupakan gambaran dari administrasi negara

yang harus dipandang sebagai suatu keseluruhan yang utuh. Ciri-ciri tersebut di atas secara terpisah-pisah memang akan ditemui di luar bidang administrasi negara. Akan tetapi, ciri-ciri itu secara simultan ada dalam administrasi negara.

Perbedaan antara ilmu pemerintahan dengan ilmu administrasi negara dikemukakan oleh Marshal E. Dimock dan Glads Ogden Dimock yang menulis buku *Public Administration:*

> *Like politics, administration is the study of what people want through Government and how they go about getting it. Administration also emphasizes the concrete aspect of the methods and procedures of Government, consequently its study of public administration is as much with what Government does as it with how it is done....* (Dimock & Dimock, 1953: vi).

Kedua suami istri Dimock tersebut menyatakan dengan tegas bahwa ilmu administrasi negara itu berbeda dengan ilmu pemerintahan dalam fokus utamanya, yaitu atas apa yang dilakukan pemerintah serta bagaimana cara melakukannya. Administrasi negara adalah pelaksanaan pekerjaan pemerintah yang sifatnya kolektif sehingga perlu dikoordinasikan. Kegiatan semacam itu mengacu pada suatu pekerjaan dari sejumlah manusia secara bersama-sama. Pekerjaan yang menjadi tugas pemerintah inilah yang disebut *public administration.*

Dari pandangan-pandangan pakar administrasi negara dapat dibedakan ilmu pemerintahan dari pada administrasi negara, sebab pemerintahan meliputi keseluruhan fungsi negara, baik fungsi legislatif, eksekutif maupun yudisial, sedangkan administrasi negara hanya mengenai pelaksanaan berbagai tugas itu. Dengan sendirinya, administrasi negara terutama terdapat dalam bidang kekuasaan eksekutif karena justru kekuasaan inilah yang dibebani pelaksanaan pelbagai peraturan dan keputusan kebijaksanaan negara.

Namun demikian, ilmu pemerintahan dan ilmu administrasi negara sebagaimana halnya ilmu terapan, mementingkan hal-hal yang menyangkut apakah ketentuan-ketentuan yang mengatur organisasi negara dan tugas organ-organ negara dapat atau tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan sebaik-baiknya? Bila tidak dapat, bagaimana? Bila ilmu politik mempelajari kegiatan-kegiatan atau kekuatan-kekuatan yang ada di dalam masyarakat yang dapat mempengaruhi struktur dan/atau pemerintahan negara dan mempelajari kekuasaan yang dimiliki organ-organ negara, maka ilmu pemerintahan menyelidiki tugas-tugas dan pelaksanaan tugas-tugas organ-organ itu.

Bibliografi

Affandi, Muchtar. 1986. Ilmu-ilmu Kenegaraan, Suatu Studi Perbandingan. Bandung: Balai Penerbit Fakultas Sospol Unpad.

IIP. 1985. *Laporan Temu Ilmiah Pengkajian Ilmu Pemerintahan.* 30-31 Juli 1985 di Jakarta.

LAN (Lembaga Administrasi Negara). 1985. *Manajemen Dalam Pemerintahan.* Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

Ndraha, Taliziduhu. 1986. "Birokrasi dan Pembangunan; Dominasi atau Alat Demokrasi?" dalam *Jurnal Ilmu Politik,* No. 1, Jakarta.

Poelje, G.A. van. 1959. *Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan,* Alih bahasa B. Mang Reng Say. Jakarta: PT Soeroengan.

Price, J.H. 1975. *Comparative Government; Four modern Constitution.* London: Hutachison of London.

Surianingrat, Bayu. 1980. *Mengenal Perkembangan Ilmu Politik di Indonesia Serta Peranannya Dalam Pemerintah.* Jakarta: Aksara Baru.

SEKILAS ILMU PEMERINTAHAN (*KYBERNOLOGY*): SEBUAH APOLOGIA

*Taliziduhu Ndraha**

Ilmu pemerintahan dapat dikenal melalui berbagai program pemikiran. Program pemikiran yang digunakan dalam tulisan ini bertolak pada filsafat. Will Durant dalam *The Story of Philosophy* (1956: xxvi) menyatakan, "*every science begins at philosophy and ends as art.*" Filsafat yang digunakan dalam hal ini adalah filsafat yang oleh Walter Lippmann disebut sebagai *public philosopy* (dalam *The Public Philosophy*, 1956: 83–4). Dari sumber ini digali bahan pembentuk filsafat pemerintahan, yaitu buah pemikiran Romawi tentang *ius civil* (diberlakukan khusus untuk bangsa Romawi) dan *Ius Gentium* (*commercial laws* atau *common law of contract throughout the empire*, yang berlaku di seluruh imperium Romawi pada zaman itu). Di belakang (*beyond*) *common law* itu, terdapat hukum alam (*natural law, ius naturade*), yaitu *"the law imposed on makind by common human nature, that is, by reason in response to human needs and instincts"* (bt, TN).

Human needs dapat dikelompokkan sebagai berikut.

1. Barang.
2. Jasa.
   a. Jasa pasar.
   b. Jasa publik.
      i. Jasa publik jasa publik yang dapat.
      ii. Jasa publik yang tak dapat diprivatisasikan.
3. Layanan.
   a. Layanan publik (sebutan lain buat jasa-publik).
   b. Layanan sipil.
4. Kepedulian sosial.

Barang dan jasa-pasar dapat dijual beli menurut mekanisme pasar (lembaga *private*), tetapi tidak demikian dengan jasa publik. Kebutuhan ini (jasa-publik)

* Guru Besar Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) Jakarta

merupakan kebutuhan masyarakat terbanyak (luas dan bawah), sedangkan layanan sipil merupakan kebutuhan manusia individual yang berbeda satu dibanding dengan yang lain, dan menyangkut hak asasi manusia, yang harus diakui, dipenuhi dan dilindungi. Dua-duanya, dewasa ini, pelan tetapi pasti, berubah dari kebutuhan menjadi tuntutan, terlebih-lebih layanan sipil. Kendatipun jasa-publik dijual-beli, namun harus dengan tarif seterjangkau mungkin dan ketersediaan seluas mungkin sehingga setiap kelompok dan lapisan masyarakat memperolehnya pada saat dibutuhkan secara adil dan tidak merugikan orang lain. Berbeda dengan jasa-publik, layanan sipil sama sekali tidak dijual-beli, monopolistik, namun harus diakui, terpenuhi dan terlindungi. Proses pemenuhan kebutuhan dan tuntutan yang dimaksud disebut pemerintahan (*governance*), sedangkan lembaga publik yang diperlukan dan dibentuk untuk menjalankan pemerintahan disebut pemerintah. Dilihat dari pihak pemerintah, pemenuhan jasa-publik adalah kewenangan sedangkan layanan-sipil, kewajiban pemerintah. Di sini terlihat bahwa rute pemikiran ilmu pemerintahan tidak bertolak dari konsep negara, teori trias politika, dan sebagainya, tetapi dari konsep manusia, kebutuhan dan tuntutan masyarakat dan individu demi martabat dan kelangsungan hidupnya. Dengan terbentuknya pemerintah, maka tampak garis beda antara pemerintah dengan yang diperintah. Hubungan yang terbentuk antara pemerintah dengan yang diperintah disebut hubungan pemerintahan.

Ilmu Pemerintahan

Bagaimana ilmu pemerintahan membedakan dirinya di tengah-tengah masyarakat ilmu-ilmu sosial yang beranekaragam itu? Bagaimana ia menemukan objek formanya sendirinya? Adakah suatu tantangan zaman baru yang tidak mampu dijawab oleh ilmu yang ada dalam kondisinya sekarang? Ada! Yaitu semakin kuat tuntutan manusia, baik sebagai masyarakat maupun sebagai individu, dan jasa-publik dan layanan sipil, tidak melalui rute seperti yang dilakukan oleh lembaga-lembaga politik (interaksi antara strukrtur-infra, interaksi antarfungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif, atau interaksi antara elit dengan *floor*), birokrasi (hubungan atasan-bawahan), atau ekonomi-bisnis (hubungan-pasar, hubungan *voluntary*), tetapi melalui rute hubungan pemerintahan yang berlangsung menurut seperangkat anggapan dasar. Anggapan dasar itu, antara lain ialah bahwa sesungguhnya negara adalah badan usaha raksasa, bahwa pemerintah adalah produser dan yang diperintah adalah konsumen, dari produk yang diproses adalah jasa publik dan layanan sipil.

Dengan menggunakan Metodologi Penelitian Pemerintahan (pendekatan kualitatif maupun kuantitatif) ditemukan bahan-bangunan, baik bahan baru maupun renovasi atau modifikasi bahan lama, dan bahan bangunan itu di (re)konstruksi menjadi bangunan baru ilmu pemerintahan yang baru. Untuk membedakannya dengan bangunan ilmu pemerintahan yang lama, bangunan baru ini disebut *Kybernology*. Yang dimaksud dengan ilmu pemerintahan lama di sini ialah ilmu pemerintahan yang dikonstruksikan sebagai bagian integral ilmu politik dan bangunan ilmu pemerintahan yang bahan bangunan dan konstruksinya identik dengan ilmu administrasi publik. Sejauh ini, *kybernology* dapat didefinisikan sebagai ilmu yang mempelajari proses pemenuhan kebutuhan (tuntutan) manusia akan jasa-publik dan layanan sipil.

Ilmu pemerintahan baru (dalam tulisan ini disebut ilmu pemerintahan atau *kybernology*), berdasarkan pendekatan metadisiplin di atas, membangun dirinya melalui empat cara pendekatan; *pertama*, pendekatan monodisiplin. Pendekatan ini berfungsi sebagai cara atau strategi untuk menemukan bahan baku dasar bangunan ilmu pemerintahan, misalnya konsep, variabel, hipotesis, proposisi, premis, narasi, baik yang baru, ataupun modifikasi bahan lama. Melalui pendekatan ini, ilmu pemerintahan menumbuhkan, mengembangkan, dan mendewasakan dirinya secara *heuristic*, bertolak dari definisi di atas. Definisi itu dielaborasi menjadi sembilan sasaran pengembangan pemikiran dan penelitian.

1. Yang diperintah sebagai suatu Fakta Sosial.
2. Kebutuhan (tuntutan) yang diperintah: Jasa Publik dan Layanan Sipil.
3. Pemenuhan Kebutuhan yang diperintah: Pemerintahan sebagai Proses Perubahan.
4. Pemerintah sebagai Suatu Lembaga Sosial.
5. Hubungan antara Pemerintah Dengan yang diperintah: Hubungan Pemerintahan.
6. Wewenang, Kewajiban dan Tanggung Jawab Pemerintah.
7. Bagaimana Membangun Pemerintah yang dipandang mampu Menggunakan Wewenang, Memenuhi Kewajiban, dan Memikul Tanggung Jawab.
8. Bagaimana Menjalankan Roda Pemerintahan.
9. Bagaimana supaya Kinerja Pemerintahan sesuai dengan Aspirasi Masyarakat.

Prduk pemikiran dan penelitian monodisiplin adalah *single body of knowledge*, sebuah disiplin utuh. *Kedua*, pendekatan multidisiplin. Pemecahan masalah melalui pendekatan monodisiplin bisa jadi mudah cepat, karena responden atau

nara sumber hanya dihadapkan dan berkonsentrasi pada satu pilihan, yaitu ilmu pemerintahan. Jadi, efektivitas resep terapi atau solusi yang dibuat berdasarkan pendekatan monodisiplin lebih rendah ketimbang multidisiplin. Dalam bidang ilmu-ilmu sosial dan humaniora (noneksakta), *epsilon* itu tetap ada. Yang perlu diupayakan ialah, penggunaan berbagai disiplin (teori) lain yang relevan menurut metodologi yang tepat, guna menemukan sebanyak atau selengkap mungkin faktor suatu kejadian atau gejala, dan *epsilonnya* sekecil mungkin, sehingga dapat ditemukan solusi yang sehat, terapi yang efektif, keterangan yang objektif (benar), hubungan yang jelas dan prediksi yang akurat.

Antara dua atau lebih disiplin bisa terjadi proses tiru-meniru, pinjam-meminjam, pengaruh-mempengaruhi, interaksi, kerja sama, persaingan, atau yang satu melepaskan diri dari yang lain. Pendekatan pemikiran dan penelitian yang didasarkan pada proses-proses antara (a) disiplin tersebut ada yang disebut pendekatan interdisiplin dan ada pendekatan lintas disiplin. Pendekatan interdisiplin adalah model pengembangan ilmu melalui proses interaksi, misalnya pengaruh-mempengaruhi. Jika sosiologi dominan atas pemikiran *kybernology*, maka *kybernology* beroleh "bau" sosiologi, sehingga *kybernology* itu dapat disebut *kybernology* yang disebut sosiologikal (*sociological kybernology*). Kalau terjadi sebaliknya, maka yang terbentuk adalah sosiologi yang berbau *kybernology* (*kybernologica sociology*). Pendekatan lintas disiplin (transdisiplin) adalah model pengembangan ilmu melalui proses sinerji atau "perkawinan" antara dua atau lebih disiplin. Proses itu mampu membuahkan" nilai tambah (baru, "anak," atau "hibrida"). Hal ini biasa terjadi di "daerah perbatasan" antara dua disiplin, misalnya di daerah perbatasan antara *kybernology* dengan sosiologi, lahir hibrida yang diberi nama sosiologi pemerintahan. Bahan-bangunan yang ditemukan melalui metodologi penelitian pemerintahan dengan menggunakan metodologi ilmu pemerintahan diorganisasikan, dikonstruksikan menjadi bangunan ilmu pemerintahan. Bangunan itu disosialisasikan melalui metodologi pengajaran ilmu pemerintahan melalui berbagai pendekatan itu: meta-, mono-, multi-, inter-, dan lintas-disiplin, terbentuk sosok kompleks bangunan ilmul-ilmu pemerintahan bermula dari filsafat dan berakhir pada seni pemerintahan, seperti yang Will Durant katakan.

Uraian di atas menunjukkan cara pembedaan ilmu yang satu dibanding dengan yang lain berdasarkan bahan baku (bahan-bangunan)-nya yang ditemukan melalui berbagai pendekatan. Ilmu dapat juga dibedakan, dengan melihat konstruksi atau arsitekur bangunannya. Melalui metodologi, ilmu-ilmu pemerintahan dapat dibedakan dengan ilmu-ilmu lain, terutama dengan ilmu-ilmu yang berbatasan langsung dengannya, misalnya perbedaan antara

kybernology dengan *public administration.* Konstruksi *kybernology* sebagai disiplin tunggal telah dikemukakan di atas: konstruksi bangunan yang terdiri atas sembilan komponen, dimulai dengan pertanyaan tentang "siapakah yang diperintah" itu dan berakhir pada pertanyaan tentang "bagaimana agar kinerja pemerintahan optimal, artinya sesuai dengan harapan yang diperintah." Konstruksi bangunan *public administration* berbeda: biasanya dimulai dengan konsep administrasi, organisasi, dan diakhiri dengan manajemen. Sejak awal perkembangannya lebih seabad yang lalu, pusat perhatian ilmu administrasi adalah efektivitas, efisiensi dan produktivitas (lihat misalnya Felix A. Nigro dan Llyod G. Nigro dalam *Modern Public Administration,* 1980), sedangkan pusat perhatian ilmu pemerintahan (baru, *kybernology*) adalah jasa publik yang menjangkau seluruh lapisan masyarakat dan layanan sipil yang dirasakan adil oleh setiap orang. Di negeri-negeri Anglo-Saxon, *public administration* berhasil menyelenggarakan jasa-publik dan layanan-sipil pada saat yang bersamaan, sehingga disana disiplin yang di Indonesia disebut ilmu pemerintahan identik dengan *public administration.* Di Indonesia, sampai sekarang *public administration* diberlakukan sebagai administrasi negara, bukan administrasi publik, sehingga ia difungsikan sebagai alat (bagian) Politik.

Berlatar belakang tradisi kerjaan zaman dahulu, konsep pemerintahan di Indonesia pada awalnya dikaitkan dengna fungsi pangreh-dan kemudian pamong praja. Untuk melestarikan lembaga ini, ketika *bestuurskunde* memasuki perguruan tinggi pada tahun enam puluhan, ia diberlakukan dan diajarkan sebagai "ilmu" bagi pamongpraja. Jadilah ilmu pemerintahan sebagai hibrida yang lahir dari "perkawinan" antara ilmu politik dengan ilmu administrasi negara. Hibrida ini bermuka dua. Mukanya yang sempit sekedar *interface* antara ilmu politik dengan ilmu administrasi negara diwakili oleh jurusan ilmu pemerintahan di universitas atau sekolah tinggi, dan mukanya yang luas (ingat: ia mengkombinasikan dua disiplin yang mapan) terlihat pada Institut Ilmu Pemerintahan.

Mulai tahun sembilan puluhan abad kedua puluh, lantaran bahwa sendiri, tragedi demi tragedi menimpa Indonesia sehingga akhirnya ia terbenam. Sejalan dengan itu, ilmu pengetahuan di Indonesia mengalami krisis paradigmatik. Dalam situasi kritikal ini, pemikiran ilmu pemerintahan berubah. Ia melakukan terobosan dan menemukan cakrawala baru berikut.

Pertama, ilmu politik bekerja pada kawasan yang meliputi struktur supra sistem politik. Interaksi antara kedua struktur disebut hubungan politik. Ilmu pemerintahan bekerja pada sistem yang terdiri atas pemerintah dan yang diperintah. Interaksi antara pemerintahan dengan yang diperintah membentuk

hubungan pemerintahan (hubungan pemerintahan dengan yang diperintah) berdimensi ganda: pada setiap level pemerintahan di tiap lingkungan budaya masyarakat.

Kedua, ilmu politik memusatkan perhatian pada proses pembuatan keputusan politik melalui hubungan politik dan interaksi antara komponen legislatif dengan eksekutif, sedangkan perhatian ilmu pemerintahan masih berkutat pada isu kerakyatan (rakyat identik yang diperintah) yang lengkapnya: "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan." Isu ini berkaitan erat dengan ajaran demokrasi: dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Terhadap pertanyaan "kebijaksanaan siapa," teori politik menjawab: "yang mewakili rakyat" atau yang lazim disebut badan legislatif yang terpilih menurut sistem dan mekanisme tertentu yang disebut pemilihan umum (pemilu). Ternyata, se-"demokratik" (*legal* atau *legitimate*) apa pun pemilihan umum itu di Indonesia, pertanyaan seperti "apa makna pemilu", "siapa mewakili siapa", tetap tidak terjawab, sehingga hubungan antara yang mewakili dengan yang diwakili (hubungan perwakilan), dan hubungan intra masing-masing, baik di pusat maupun di daerah, terus-menerus tegang. Oleh karena itu, hubungan perwakilan dan *representativeness* menjadi pusat perhatian ilmu pemerintahan.

Ketiga, selama ini, ilmu politik memandang pemerintah (badan eksekutif) sebagai pelaksana keputusan politik yang dibuat oleh badan legislatif. Dalam pada itu, ia mempelajari bagaimana kekuatan-kekuatan sosial-politik melalui partai politik berusaha menguasai dan mengendalikan jabatan-jabatan (politik dan birokrasi) publik. *Spoil system* dan selanjutnya KKN berawal dari sini. Demikianlah sampai pada tingkat tertentu, realisasi keputusan politik memberikan peluang dan membawa keuntungan politik dan ekonomi (baca: jasa publik dan layanan sipil) bagi *the rulling class*: yang terkuat pengaruhnya atau yang terbanyak jumlahnya, dan kerugian bagi yang lainnya. Hal ini bertentangan dengan sila ke lima Pancasila. Jika kontrol atas realisasi pada struktur supra (kontrol politik), maka ketidakadilan itu terus-menerus berlangsung. Eksekutif harus bebas dari kontrol politik tersebut, agar ia leluasa menggunakan wewenangnya dan menunaikan kewajiban dalam memproses jasa publik bagi masyarakat dan layanan sipil bagi setiap orang. Jika demikian halnya, siapa yang mengontrol eksekutif? "Konsumer!" "kontrol konsumer!" demikian ilmu pemerintahan. Kontrol legislatif bisa jauh berbeda bahkan berseberangan dengan kontrol konsumer! Oleh karena itu, ilmu pemerintahan mempelajari bagaimana kontrol konsumer itu dan pada level mana mekanismenya efektif. Hal ini menuntun ilmu pemerintahan pada sebuah cakrawala baru.

Keempat, hubungan *pros-user* konsumer. Selain memandang pemerintah sebagai personafikasi negara, ilmu politik memandang rakyat sebagai warga negara, objek dan subjek politik (hubungan negara-warga negara). Produk-produk proses politik seperti keputusan politik, kebijakan, aturan, dan rencana pembangunan, adalah monopoli struktur supra. Jasa publik dan layanan sipil merupakan monopoli pemerintah. Mekanisme kontrolnya berada pada struktur supra yang berkuasa. Jumlah berbeda dengan mekanisme kontrol produk-produk proses ekonomi-bisnis privat yang tidak monopolistik. Mekanisme kontrolnya terletak di pasar. Konsumer dan produser berinteraksi di pasar, di sanalah kontrol konsumer itu terjadi. Konsumer berperilaku dan bertindak berdasarkan *consumerismt*, yaitu hak konsumer untuk memperoleh pelayanan terbaik, dana gerakan sosial untuk memperjuangkan dan melindungi hak-hak konsumer. Dalam hubungan itu, ilmu pemerintah mempertanyakan beberapa hal. Siapakah konsumer itu? Berbeda dengan konsep konsumer di sektor privat, konsumer di sektor publik adalah setiap orang atau masyarakat yang mengkonsumsi produk-produk pemerintahan (jasa dan layanan) atau hal tertentu secara sadar (kehendak bebas), tidak sadar, atau dengan ter-(di-) paksa, baik langsung maupun tidak, beserta akibat, konsekuensi, atau dampaknya. Dapat dimaklumi, seorang pelanggan belum tentu seorang konsumer, mungkin ia hanya pembeli, bukan pengguna. Apakah paham konsumerisme dapat diterapkan terhadap jasa publik dan layanan sipil? Adakah yang dapat disebut hubungan prosedur konsumer di sektor publik? Bagaimana mengontrol produk-produk monopolistik? Kontrol konsumer produk-produk pemerintahan terletak dimana?

Kelima, pada badan-badan usaha besar terdapat dua macam fungsi organisasi: fungsi korporat dan fungsi bisnis. Fungsi korporat bertugas membuat *corporate polity*, sedangkan fungsi bisnis meliputi pembelian, pembuatan, dan penjualan produk yang dipesan (ditetapkan) melalui *corporate policy* (dalam hal negara, keputusan politik) pada negara sebagai sebuah organsasi raksasa, fungsi bisnis itu dikerjakan oleh dua macam badan fungsional, yaitu birokrasi dan dinas, dan satu badan lokal, yaitu desa. Birokrasi adalah "pabrik", dinas (fungsional, apa pun sebutannya) dan desa (lokal, apa pun sebutannya) adalah "pasar" (selanjutnya tanpa tanda kutip) produk-produk pemerintahan! Lembaga birokrasi, dinas dan desa itu bersama-sama membentuk jaringan dan siklus "pemasaran produk pemasaran penjualan pembelian pemanfaatan evaluasi aspirasi" (jaringan dan siklus *input-throughput-output-outcome-evaluation-feedback*) produk-produk pemerintahan. Walaupun demikian, fungsi birokrasi dengan fungsi dinas dan desa harus dapat dibedakan dengan jelas. Pada sektor privat, pabrik dengan pasar mungkin tidak saling kenal, sementara di sektor publik

keduanya mungkin terjadi serentak, namun tampilannya masing-masing harus terlihat. Jika tingkat kepuasan sebagai ukuran kinerja di sektor privat dianggap cukup memadai, tidak demikian halnya dengan sektor publik. Yang menjadi persoalan buat sektor publik ialah, bagaimana supaya kendatipun konsumer tidak puas, mereka bisa percaya dan berpengaharapan. Kepercayaan (*trust*) di dalam ketidakpuasan terbentuk, jika pemerintah berhasil menyakinkan orang bahwa ia telah bekerja dengan penuh tanggung jawab. Rakyat ingin melihat bukti bahwa pemerintah telah bekerja berdasarkan asas-asas keterbukaan, kebersamaan, keadilan, efisiensi, etika, jabatan, dan sebangsanya. Jadi, penilaian terhadap kinerja pemerintahan tidak hanya pada produk proses politik, harus bebas dari kontrol politik (baca: setiap masyarakat dan setiap orang). Sementara itu, dinas dan desa sebagai pasar berfungsi sebagai sistem jaringan dan siklus di atas. Dengan demikian, kepercayaan dan pengaharapan masyarakat terhadap pemerintahan terbentuk di sini.

Untuk mencapai kondisi tersebut, diperlukan keberanian, dan jika perlu pejungkirbalikan paradigma lama. Dinas yang selama ini terlihat kere dibanding dengan birokrasi yang gemerlap, dan desa yang diperlakukan sebagai tong sampah, haru berubah. Birokrasi dikelola secara profesional berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi sebagaimana layaknya sebuah pabrik. Dinas harus diberdayakan seperti layaknya sebuah pasar, mal atau supermaket dan desa harus diposisikan tidak lagi sebagai garis belakang, tetapi sebagai garis depan pemerintahan di dalam negeri.

Pokok perhatian badan legislatif dan badan eksektuf sejauh ini adalah pertimbangan keuangan antara pusat dengan daerah. Seharusnya, sebelum isu itu dibahas, dipelajari hal yang lebih mendasar, yaitu hubungan antara pusat dengan daerah dan hubungan antardaerah. Pemikiran tentang hubungan antara pusat dengan daerah itu sangat mendasar. Sebab, jika pusat dianggap identik dengan pemerintah sedangkan daerah dianggap identik dengan masyarakat, maka hubungan antara pusat dengan daerah identik dengan hubungan antara pemerintah yang diperintah. Hal ini berkaitan dengan *bergaining position* daerah terhadap pusat yang akan dibahas di bawah.

Berbicara tentang hubungan tersebut, berhubungan dengan itu, ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian: *pertama*, daerah merupakan sebuah konsep multidefinitif. Ia dapat dianggap sebagai masyarakat hukum, satuan ekonomi, lingkungan budaya, satuan *lebensraum,* dan subsistem sistem politik. Setiap definisi membawa konsekuensi pemikiran dan penelitian.

Kedua, otonomi daerah adalah gejala sosial budaya. Dimana ada masyarakat, disitu terdapat otonomi. Dari sudut hukum ia didefinisikan sebagai hak, dan dari sudut politik ia dianggap sebagai kewenangan (wewenang). Pemenuhan dan perlindungannya sebagai hak sangat bergantung pada kemauan politik (*political will*) pusat yang tidak kunjung datang selama lima dekade. Mendefinisikan otonomi sebagai kewenangan (UU 22/99) tanpa persiapan yang memadai ibarat memberikan senjata kepada preman yang belum tampil menggunakannya, dan kalaupun pandai, ia terangsang untuk menyalahgunakannya, menembaknya ke kiri dan ke kanan. Penyiapan daerah merupakan proses pembelajaran berotonomi bagi masyarakat yang bersangkutan, baik pemerintahan maupun yang diperintah. Melalui proses pembelajaran itu masyarakat tau, mau dan mampu berotonomi mengelola (mengatur dan mengurus) bidang tertentu, Ketiga unsur tersebut haruslah nyata dan teruji (*achieved*), bukan dengan syarat. Jadi, otonomi itu sesungguhnya adalah kesanggupan daerah. Ia otonom dalam batas-batas kesanggupannya.

Ketiga, pembentukan dan penanganan sebuah daerah otonom mirip pembentukan dan pengelolaan sebuah perusahaan, dalam hal ini perusahaan yang lahir dan tumbuh dari bawah, bukan dari atas. Awalnya adalah pendiri, pemilik, sekaligus pengelola (manajemen). Anggota keluarga diajak menjadi karyawan. Semuanya disebut SDM mikro, dalam hal ini pemerintah. Sebagian rumah difungsikan jadi kantor, sebagian uang pribadi disisihkan menjadi modal. Mereka terikat menjadi sebuah keluarga. Periode survival, antara kelahiran dengan *breakeven*, berhasil dilalui karena SDM sanggup mengelola apa yang ada secara etektif, efisien dan produktif, apa pun hasilnya. SDM yang memiliki *moral power*: sanggup bekerja secara jujur, tulus, ikhlas, tanpa pamrih, terbuka, berani, bertanggung jawab, apa pun risikonya. Tanpa KKN. Inilah modal dan umpan mula sebuah harapan. Jika kesanggupan tersebut menjadi komitmen awal dan budaya daerah, maka pertumbuhan, perkembangan, kompetisi, dan perubahan, merupakan tahapan selanjutnya. Otonomi merupakan peluang besar dan momentum emas bagi daerah untuk membangun budaya seperti itu, untuk tidak meniru, ikut-ikutan atau terbawa budaya lain-mungkin budaya elit atau budaya pusat-yang korup dan serakah. Tetapi pemerintahan menjadi pincang jika SDM makro, yaitu yang diperintah juga tidak berkualitas. Sebagian besar SDM makro itu sampai saat ini tergantung pada daya dukung SDA. Daya dukung SDA itu pada suatu saat menjadi nol. Sebelum daya dukung SDA itu mendekati nol, kualitas SDM makro harus mendekati kualitas SDM makro negara maju, yaitu SDM yang tidak tergantung pada SDA (ekonomi primer), tetapi pada SDM itu sendiri dan SDB.

Keempat, kesanggupan sebagai *bergaining power.* Salah satu alasan mengapa otonomi seluas-luasnya tidak diserahkan kepada provinsi melainkan kepada kabupaten dan kota adalah kekawatiran betapa jauh lebih tingginya *bergaining position* (makar) provinsi ketimbang kabupaten/kota terhadap pusat. Alasan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat sesungguhnya dibuat-buat. Bukankah pelayanan itu urusan dinas yang dapat diberi perpanjangan sampai ke desa-desa? *Bergaining position* berfungsi sebagai pijakan (*platform*) untuk musyawarah, tawar-menawar, dan alat untuk menyakinkan, menekan dan jika perlu, memaksa pihak lain untuk bersama-sama menyepakati sesuatu hal. *Bargaining power* adalah alat berdemokrasi. *Bergaining position* juga merupakan pijakan untuk menyampaikan *feedback* negatif, guna melindungi diri dari bahaya. Dewasa ini, *bargaining power* yang lazim digunakan adalah *lobbying,* diplomasi, potensi daerah, *money politics,* tekanan sosial politik, aksi kolektif, sampai pada pembangkangan politik. Dampak negatif kekuatan macam ini lebih banyak ketimbang dampak positifnya. Kesanggupan mengelola apa yang ada tanpa KKN itulah *bargaining power* yang sejati.

Kelima, dari premis ketiga dan keempat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa dilihat dari hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah, masyarakat daerah (masyarakat otonom) tidak lain daripada masyarakat sipil. *Civilness* tidak tergantung pada "wewenang" yang diberikan pusat kepada daerah, tetapi pada kesanggupan masyarakat itu sendiri untuk mengatur dan mengurus dirinya, sehingga ia tidak lagi tergantung pada pemerintahan.

Keenam, sumber daya alam di suatu daerah pada suatu saat dapat diklasifikasi menjadi dua kelompok; kelompok yang potensial (terdapat) di semua daerah dan kelompok yang potensial hanya dibeberapa daerah saja. Kelompok yang disebut terakhir itulah yang akhir-akhir ini dijadikan alat untuk memperkuat *bergaining position* terhadap pusat oleh daerah yang bersangkutan. Sebaiknya, kelompok potensi itu dinyatakan secara formal sebagai potensi dan aset nasional, bukan milik daerah yang bersangkutan. SDA yang potensial hanya di beberapa daerah itu sesungguhnya adalah *input* strategik bagi proses persatuan bangsa. Hal ini sesuai dengan jiwa pasal 33(3) UUD, lepas dari lemahnya rumusan bunyi ayat tersebut (mestinya berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah milik seluruh bangsa dan dikelola oleh negara untuk sebesar-besarnya kesejahteraan seluruh rakyat"), dan juga sesuai dengan ajaran nasionalisme ekonomi. Jika tidak, maka akibatnya ialah, daerah yang memiliki potensi sumber daya alam yang tinggi semakin kaya, sedangkan daerah yang miskin sumber daya alam, semakin melarat.

Ketujuh, terkecuali ibukota negara, konsekuensi negatif pemisahan kota dengan *hinterland*-nya (membentuk daerah otonom kabupaten di sekeliling kota yang juga daerah otonom), jauh lebih besar ketimbang konsekuensi positifnya. Kecenderungan selama ini ialah setiap kota dengan berbagai alasan yang dibuat-buat berusaha memisahkan dirinya dari *hinterland*-nya, menjadi daerah otonom baru, demikian terus-menerus. Ini adalah kebijakan publik yang fatal! Regionalisme ekonomi mengajarkan bahwa kota dengan daerah pedesaan sekitarnya merupakan sebuah *continuum,* bukan sebuah dikotomi (*dishotomy*). Oleh karena dikotomi itu telah terlanjur diberlakukan, diperlukan waktu lama sekali untuk mengkondisikan dan memulihkan *continuum* tersebut.

Kedelapan, sekali lagi: persiapan. Di atas telah dikemukakan bahwa pembentukan daerah otonom memerlukan persiapan SDM. Sistem (*the gun*) daerah juga harus dibaharui. Sistem pemerintahan daerah harus sedemikian rupa sehingga sentralisasi manajemen dan budaya otoriter pusat terhadap daerah tidak terulang menjadi sentralisasi manajemen dan budaya otoriter pemerintahan daerah terhadap masyarakat.

Kesembilan, rasionalisasi daerah juga penting. Hal ini (*the habitat, lebensraum*) termasuk upaya yang harus dijalankan dalam rangka persiapan pembentukan daerah otonom, di samping persiapan SDM di atas. Pengalaman di masa lalu, tatkala penggabungan di satu pihak dan pemekaran desa di pihak lain menjadi semacam ideologi, mengajarkan bahwa mudah memekarkan (baca: memecah, mengeping) desa, tetapi nyaris mustahil menggabungkannya kembali, memulihkan ke posisi semula, dan sebaliknya, jika kemudian ternyata dampak negatifnya jauh lebih besar ketimbang keuntungan positif sesaat.

Kesepuluh, kembali mengenai *the gun*. Kendatipun dalam hal jasa-publik dan layanan-sipil proses pembelian, produksi dan pemasaran bisa berlangsung serempak, fungsi pembelian (penyediaan *input*), pabrik (produksi, *throughput* ke *output*) dengan fungsi pemasaran/penjualan/pelayanan (transaksi dengan konsumer) harus dapat dibedakan satu dengan yang lain. Andaikata pada level atau fungsi tertentu, kompetensi pembelian, produksi dan pemasaran berada pada satu tangan, pelaku wajib menguasai keahlian tentang ketiga hal itu. Jadi, ia harus generalis, "*who knows less and less about more and more.*" Transaksi dengan konsumer dilakukan oleh dinas, sedangkan pembelian dan produksi oleh biro. Penetapan tentang produk apa yang diproduksi dan dipasarkan, ditetapkan oleh pemegang fungsi politik berdasarkan aspirasi pasar, dalam hal ini masyarakat.

Pada awal bahasan ini dikemukakan bahwa setiap ilmu bermula sebagai filsafat dan berakhir sebagai seni, dalam hal ini seni pemerintahan. Seni sebagai hadiran

sistem nilai tertentu memerlukan simbol, alat, atau *artifact* guna mengkomunikasikan sistem nilai itu. Kebutuhan inilah yang melatarbelakangi studi tentang teknologi pemerintahan. Ilmu pemerintahan pada bagian akhir abad ke-20 mengalami kemajuan pesat. Globalisasi dan pasar bebas mendorong pencerahan pemikiran dan penggunaan media elektronik mayapada di sektor perdagangan dan bisnis, maka lahirlah ajaran *Good-governance* (G-gov) dan *electronc Business* (e-*Buss*). Kedua kekuatan itu memegang peran strategik dalam gerakan *reinventing Government* (*r-Gov*), maka lahirlah *e-Gov* yang oleh Douglas Holmes dinyatakan sebagai "*strategies for government*", dalam *e-Gov* (2001). Aliran *reinventing government* memasuki Indonesia pada pertengahan dekade 90-an, dan sejalan dengan itu teknologi pemerintahan, khususnya *e-Gov* mulai diminati orang. Sudah ada satu dua daerah yang menggunakannya. Dalam hubungan itu, muncul kekhawatiran tentang dampak negatif penggunaan *e-Gov* jika teknologi itu tidak didukung oleh perubahan budaya (*culture-change*) masyarakat pemerintahan, mulai dari perubahan sikap mental sampai pada perubahan cara menggunakan alat kerja dan perlakuan terhadap lingkungan, yang justru merupakan kelemahan dasar bangsa Indonesia.

Seni pemerintahan adalah kemahiran pemerintah dalam mengeksplorasi, mengekspresikan, merepresentasikan, atau mengkomunikasikan suatu sistem nilai pemerintahan kepada yang diperintah, dengan menggunakan cara yang unik, khas, istimewa, yang lain atau lebih daripada yang lain, dalam lingkungan yang berbeda atau yang berubah, berdasarkan asas kebebasan kreatif dan total, untuk mencapai *legitimacy* pemerintahan dan *trust* dari yang diperintah. Berdasarkan definisi tersebut, semakin heterogen, semakin berbeda dan semakin cepat berubah suatu masyarakat dibandingkan dengan yang lain, semakin diperlukan seni pemerintah.

Dari uraian di atas dapat dipetik 10 Karakteristik Ilmu Pemerintahan: *pertama*, Kerangka Pemikiran. Kerangka pemikiran ilmu pemerintahan bertolak dari hubungan *khalik makhluk, ius naturale, human nature and instinct, human rights,* dan *human needs* sampai pada hubungan pemerintahan. *Human needs* yang menjadi *foci of interrest* ilmu pemerintahan adalah jasa-publik dan layanan-sipil.

Kedua, objek forma ilmu pemerintahan adalah hubungan pemerintahan. Hubungan-pemerintahan adalah hubungan antara pemerintahan dengan yang diperintah yang terjadi (terbentuk) sepanjang proses pemenuhan dan perlindungan tuntutan masyarakat dan individu manusia akan jasa publik dan layanan sipil. Hubungan itu terjadi pada level makro sampai pada level mikro, yaitu interaksi antara pemerintah dengan yang diperintah pada tingkat individual. Salah satu anggapan dasar hubungan itu terjadi ibarat (analogi dengan) hubungan produser konsumer (produk pemerintah, misalnya kebijakan,

sedangkan produk pihak yang diperintah, suara (*vote*). Namun demikian, berbeda dengan hubungan konsumer produser menurut mekanisme pasar (bebas dan pilihan), hubungan produser konsumer di bidang pemerintahan berjalan monopolitik. Gejala pemerintahan, baik yang sekali lalu maupun yang berulang.

Ketiga, objek materia ilmu pemerintahan *congruen* dengan objek materia ilmu-ilmu sosial lainnya, khususnya dunia tawaran, janji atau harapan (dari) kedua belah pihak, terutama pemerintahan, dan dunia nilai, (termasuk pengertian, *concept* atau *versetehen*), di dalam hubungan pemerintahan. Perlu diketahui, dalam bahasa Indonesia, baik *concept* maupun *versetehen* diterjemahkan menjadi pengertian. Namun, secara metodologi, *concept* dibedakan dengan *versetehen*. Padanan *versetehen* (*verstand*) dalam bahasa Inggris adalah *understanding* (*empathetic understanding*), bukan *concept*. *Concept* merupakan sebuah *construct*, "*a general notion or idea*," "*an idea of something formed by mentally combining all of its characteristics or particulars*." *Concept* terbentuk berdasarkan *erklarung* (*abstract explanation*). *Concept* adalah bahan baku pembentukan teori, sedangkan *vetsehen* merupakan dasar terbentuknya pola perilaku (budaya). Tawaran atau janji itu semakin penting, mengingat yang diperintah berada pada posisi nyaris tanpa-pilihan (*no easy choice* ke *no other choice*), karena produk-produk pemerintahan bersifat monopolistik. Namun tawaran, aturan, janji atau harapan hanya bersifat formal atau nomial belaka, belum menjadi fakta, belum dialami oleh yang berkepentingan, (belum teruji, belum terbukti secara empirik, belum menjadi kenyataan, belum dirasakan oleh yang berkepentingan, belum *achieved*), tidak dapat dipahami karena tidak ada contoh, tidak dapat diamati karena tidak ada *vehicle*-nya. Dengan perkataan lain, pengertian (*verstchen*, pemahaman, pengalaman, tanggapan, persepsi) masyarakat tentang tawaran, aturan, janji dan harapan tersebut berbeda dibanding dengan pengertian mereka jika kenyataan cocok dengan harapan dan sebagainya. Kualitas (mutu) janji ditentukan oleh tingkat kesenjangan atau kesesuaian antara janji dengan kenyataannya. Semakin suatu kenyataan sesuai dengan (mendekati) janji, semakin tinggi kualitas janji itu. Tingkat keberartian (kebermaknaan) suatu janji bagi seseorang bergantung pada derajat kualitas tersebut. Pada gilirannya, nilai (terutama nilai ekstrinsik) janji bergantung pada tingkat keberartiannya, dan selanjutnya nilai pun mempengaruhi perilaku orang yang bersangkutan. Dengan demikian, pengertian (*versetehen*) dalam kadar apa pun yang terbentuk di dalam diri seseorang, sedikit banyak mempengaruhi perilakunya. Di sinilah terlihat pentingnya *versetehen* sebagai sasaran penelitian.

Keempat, pendekatan empirik. Pendekatan awal yang digunakan adalah pendekatan empirik (proses, perbedaan, perubahan), dan tidak kelembagaan (organisasi, struktur, fungsi) atau normatif (kebijakan, rencana, aturan). Jadi, *leadership* dibahas sebelum *leader*; *coordination* sebelum *coordinator*; kegiatan, baru lembaga; nilai, baru norma; gejala, baru aturan; diagnosis (penyakit, masalah), baru terapi (solusi); variabel terikat, baru variabel bebas, demikian seterusnya (variabel bebas duluan baru kemudian variabel bergantung biasanya dilakukan di laboratorium atau *basic research*).

Kelima, ilmu pemerintahan lebih memperhatikan proses ketimbang hasil, perubahan ketimbang kemapanan, dan *outcome* ketimbang *output*. Jika hasil lebih diutamakan ketimbang proses, maka konsumen, tidak akan pernah merasa puas dan selanjutnya tidak akan pernah menaruh kepercayaan kepada produser, dalam hal ini pemerintah (mosi tidak percaya), sebab secara empirik, ternyata kinerja pemerintah selalu lebih rendah ketimbang harapan pihak yang diperintah. Berbeda halnya jika proses yang diperhatikan. Jika nilai-nilai proses seperti efisiensi, keterbukaan, kejujuran, keberanian memikul tanggung jawab, kebersamaan, kerja keras, kesederhanaan, kehematan, terlihat jelas di dalam proses itu, maka apa pun hasil kerja pemerintah, tidak menjadi persoalan, pemerintah terus dipercaya.

Selanjutnya, kepentingan merupakan motif utama yang mendorong orang untuk lebih mengutamakan kemapanan. Jika kepentingan itu diberi muatan jasa-jasa di masa lalu dan *reward* atas jasa-jasa itu, lepas dari *reward* administratif, maka kekuatannya untuk mendukung proses pemapanan yang secara moral sah (*legitimate*), berlipat ganda. Inilah lahan subur bagi KKN, dan inilah pula masalah etik pemerintahan yang terberat. Ini juga merupakan objek *forma* Psikologi Pemerintahan.

Keenam, tujuan pemerintahan, bukan tujuan pemerintah (*Governance by Objectives*, GBO) sebagai tolak ukur. Tolak ukur adalah perbandingan, sedangkan tolak ukur adalah standar. Yang dituntut untuk berubah dalam rangka mencapai tujuan bersama, bukan hanya sepihak, tetapi kedua belah pihak (berubah bersama), melalui mekanisme *check and balance*. Sudah barang tentu, dalam hubungan itu teknologi informasi (teknologi pemerintahan, e-G) memegang peranan yang sangat penting.

Ketujuh, dalam penelitian kuantitatif bidang ilmu pemerintahan, satuan populasi penelitian adalah masyarakat yang meliputi pemerintah dengan yang diperintah. Jika proses interaksi dan transformasi berjalan lancar, dan teknologi informasi berperan, maka diharapkan tercapai tingkat *sharing information*

yang tinggi antara pemerintah dengan yang diperintah. Maka instrumen pengumpulan data haruslah berada di dalam batas-batas informasi yang (perlu) diketahui bersama, kebekuan hubungan dan kemacetan proses inforamasi itu merupakan masalah penelitian tersendiri. Pemahaman tentang satuan populasi tidak terlepas dari penghayatan lingkungan (habitat, *lebensraum*)-nya, sebagaimana manusia tidak terlepas dari buminya. Satuan populasi juga tidak terlepas dari babakan waktu dan perubahan-perubahan yang terjadi dalam babakan itu sebagai dari sebuah zaman. Dengan demikian, setiap populasi (harus) bersifat unik dan spesifik!

Kedelapan, ilmu pemerintahan bukan hanya ilmu bagi pemerintah, tetapi juga ilmu bagi yang diperintah. Sejak ilmu pemerintahan (dalam bentuk embrional dan sederhana) memasuki Indonesia pada tahun empat puluhan melalui sekolah pamong praja, *bestuurs academie* dan kemudian perguruan tinggi, ilmu pemerintahan dikenal sebagai ilmu bagi pegawai negeri, khususnya Departemen Dalam Negeri. Dengan sendirinya, pengajaran ilmu pemerintah dipusatkan pada persoalan bagaimana pemerintah menjalankan kehendaknya terhadap rakyat seefektif-efektifnya. Jadi, geraknya relatif sepihak dan *stop down*. Ilmu pemerintahan baru yang diberi sebutan *kybernology* memperluas paradigma ilmu pemerintahan menjadi ilmu juga bagi yang diperintah. Ia membekali setiap orang dan kelompok masyarakat dengan pengetahuan dan keterampilan tentang hak-haknya (*human rights, constitutional rights, civil rights,* dan seterusnya) dan bagaimana memperjuangkan serta melindungi hak-hak tersebut melalui cara dan alat yang tidak merugikan orang atau kelompok lain. KKN misalnya, tidak berlangsung sepihak, ibarat orang tidak bisa bertepuk sebelah tangan. Demikian juga dengan kenaikan tarif dan harga yang ditetapkan oleh pemerintah. Selama ini, YLKI dan LSM lainnya berjuang nyaris sendirian, tanpa didukung oleh suatu gerakan sosial yang kuat, *resilient*, dan efektif. Jadi, ilmu pemerintahan diperlukan oleh setiap orang atau kelompok masyarakat guna meningkatkan *bargaining position, bergaining power,* dan kesempatannya dalam menjelaskan pendiriannya, mempertahankan, melindungi, dan memperjuangkan hak-haknya sebagai manusia.

Kesembilan, ilmu pemerintah adalah *applied science* yang bersifat eklektif. Seraya menyisakan pertanyaan "adakah bagiannya yang bebas-nilai?" Ilmu pemerintahan adalah disiplin yang amat padat nilai. Pada tingkat *applied* ini, ilmu pemerintahan dapat didekati (*approached*) dari sudut disiplin apa saja dengan menggunakan pendekatan multi-inter-, atau lintas disiplin. Sudah barang tentu, disiplin tertentu mendekati ilmu pemerintahan pada sudutnya

yang kompatibel atau relevan (eklektik). Seorang dokter mengikuti program dokter ilmu sosial konsentrasi ilmu pemerintahan, la menulis disertai bidang ilmu pemerintahan berorientasi kedokteran. Kesehatan dewasa ini merupakan salah satu hak sipil yang harus dilindungi melalui pelayanan sipil. Hibrida yang bakal lahir mungkin *kybernology*-kesehatan (kedokteran).

Kesepuluh, metodologi dasar penelitian pemerintahan adalah metodologi kualitatif. Seperti telah dikemukakan di atas, interaksi antara pemerintah dengan yang diperintah pada tingkat mikro akhirnya berlangsung pada level individual total, sejajar dengan kerangka pemikiran ilmu pemerintahan yang mulai dari filsafat (abstrak, umum) sampai pada seni (*unique, uniqueness,* khusus, langka). Individu disebut total dalam arti, dalam proses interaksi mikro itu tidak dapat lagi dibedakan mana "oknum", mana pribadi, dan mana jabatan yang dipangkunya, karena akibat tindakannya selaku pejabat ditanggung oleh dirinya sebagai pribadi! Semakin unik atau langka sesuatu hal, semakin tinggi nilai (*value*) mutunya.

Setiap orang berbeda, unik satu-satunya, lain daripada yang lain. Perilaku seseorang atau sekelompok orang tidak boleh digeneralisasikan. Tidak *pars pro toto* atau *totem pro parte!* Himpunan yang heterogen tidak boleh disamaratakan atau diperlakukan seragam. Selalu ada ruangan buat perbedaan atau kekhususan. Otonomi! Ruangan itu harus berfungsi, dilindungi, dan dipertahankan. Pemerintah seharusnya jauh lebih mengenal setiap individu yang diperintah, ketimbang seorang akuntan harus mengenal setiap sen uang yang berada di bawah tanggung jawabnya. Selanjutnya, pemerintah dengan yang diperintah harus saling kenal-mengenal, sesuai dengan peribahasa "tak kenal maka tak kaming." Pemerintah dan yang diperintah bukanlah angka-angka, himpunan atau besaran, tetapi manusia yang berbeda satu dengan yang lain. Aplikasi rekomendasi penelitian ilmiah ilmu-ilmu sosial senantiasa *culture bound.* Setiap lingkungan budaya, di samping persamaan-persamaannya dengan lingkungan budaya yang lain, unik. Oleh karena itu, *setting* dan lokasi penelitian pemerintahan, tidak sekedar batasan fisik atau administratif, tetapi lebih daripada itu, sebagai lingkungan budaya, dan amat penting. Dalam ilmu-ilmu sosial, akurasi dan aplikabilitas temuan dan rekomendasi ilmiah, relatif. Betapa akuratnya suatu temuan, aplikabilitiasnya relatif, bukan hanya *if-so,* tetapi juga *if-then*, dan *yes-so,* tetapi juga *yes-but.* Perilaku manusia amat sukar dideteksi. Perilaku manusia di dalam hubungan pemerintahan berbeda dengan perilaku manusia di dalam hubungan pasar, seperti diterangkan pada butir kedua terdahulu. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, dan mengingat keterbatasan-keterbatasan serta keunggulan-keunggulan setiap

metode penelitian, ditarik kesimpulan bahwa metodologi dasar penelitian yang dipandang tepat di bidang ilmu pemerintahan adalah metodologi kualitatif, dalam arti setiap penelitian pendahuluan (penjajagan, eksplorasi) guna menemukan (mengidentifikasi) dan merumuskan masalah penelitian dalam rangka menyusun sebuah skripsi, tesis, disertasi, atau tulisan ilmiah formal lainnya, diawali dengan penelitian menjadi spesifik, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian kualitatif, penelitian kuantitatif, atau kombinasi keduanya yang dirancang secara tepat.

Bibliografi

Borgadus, Emory S. 1957. *Sociology.* New York: McMillan.

Brown, Waren B. dan Dennnis J. Moberg. 1980. *Organization Theory: A Macro Approach.* New York: John Wiley & Sons.

Durant, Will. 1956. *The Story of Philosophy.* New York: The Pocket Library.

Holmes, Douglas. 2001. *E. Gov.* Nicholas Brealey, Publ.

Lippmann, Walter. 1956. *The Public Philosophy.* New York: The New American Library.

Lundberg, G.A. 1956. *Foundations of Sociology.* New York: The McMillan.

Ndraha, Taliziduhu. 2001. *Ilmu Pemerintahan.* Program S2 dan S3 Ilmu Pemerintahan Kerja sama IIP-UNPAD, Jakarta.

Puspitasari, Wira. 1992 "Hukum Entropi untuk Pendidikan," dalam *Kompas,* 2 Mei, Jakarta.

Stillman II, Richard J. 1984. *Public Administration: Concept and Cases.* Boston: Houngton Mifflin Co.

Werther, William B. dan Keith Davis. 1986. *Human Resources and Personnel Management.* New York: McGraw Hill.

EPISTEMOLOGI DAN AKSIOLOGI ILMU PEMERINTAHAN

Sadu Wasistiono *

Epistemologi Ilmu Pemerintahan

Seperti telah diketahui bahwa ilmu paling sedikit mempunyai tiga fungsi, yaitu mendeskripsi, memprediksi, serta mengontrol dirinya sendiri. Agar ketiga fungsi tersebut dapat dijalankan dengan baik, diperlukan metode yang tepat.

Ada tiga metode keilmuan yang biasa digunakan dalam khasanah ilmu pengetahuan, yaitu metode rasional, metode empirik, dan metode gabungan. Metode yang digunakan oleh suatu ilmu atau cabang ilmu akan sangat tergantung pada objek materia dan objek forma dari ilmu yang bersangkutan. Objek materia ilmu pemerintahan adalah negara, seperti objek materia ilmu politik, ilmu negara dan ilmu administrasi negara, dan hampir semua ahli yang menyoroti ilmu pemerintahan sependapat mengenai hal ini. Sedangkan objek forma ilmu pemerintahan masih menjadi bahan pembahasan.

Dalam Laporan Temu Ilmiah Pengkajian Ilmu Pemerintahan (1985) dikemukakan beberapa pandangan mengenai objek forma ilmu pemerintahan. Soemendar Soerjosoedarmo, misalnya berpendapat bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari gejala penguasa resmi dalam masyarakat, yaitu yang mempelajari kegiatan-kegiatannya dalam rangka usaha memenuhi kepentingan dan kebutuhan masyarakatnya secara menyeluruh. Maswadi Rauf dalam Temu Ilmiah tersebut mengemukakan bahwa ilmu pemerintahan memberi tekanan pada fungsi keluar sistem politik (*rule* making *rule* application dan *rule* adjudication), sedangkan ilmu politik lebih memberi tekanan pada fungsi masukan sistem politik (artikulasi politik, agregasi politik, komunikasi politik, dan sosialisasi politik).

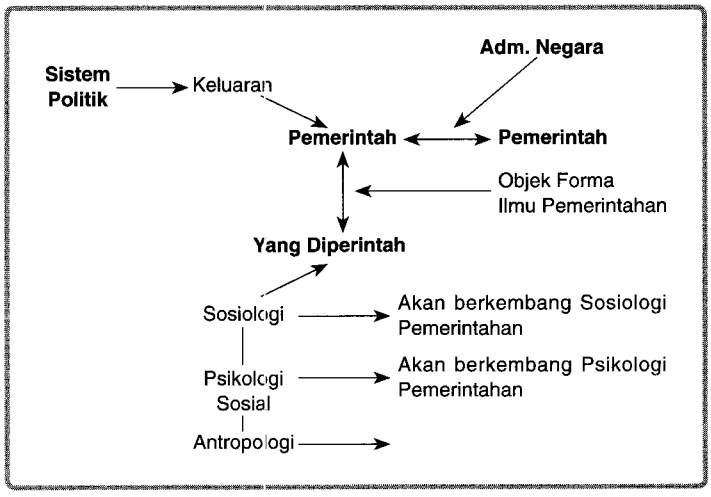
Ada dua contoh disertasi dalam ilmu pemerintahan yang barangkali dapat dipakai sebagai informasi tambahan mengenai objek forma ilmu pemerintahan.

---

* Guru Besar Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN)

Contoh pertama, yaitu disertasi dari Djenal Hoesen Koesoemahatmadja (1978) berjudul *Perkembangan Fungsi dan Struktur Pamong Praja* yang dipertahankan di Universitas Padjadjaran. Disertasi Djenal lebih bertitik berat pada sejarah terbentuknya birokrasi. Contoh kedua yaitu disertasi Albert Widjaja (1982) berjudul *Budaya Politik dan Pembangunan Ekonomi* yang dipertahankan di Claremont Graduate School. Dengan mempergunakan metode "*content analysis*", disertasi tersebut membahas mengenai budaya politik di Indonesia.

Dari berbagai pendapat sebagaimana diungkapkan secara singkat di atas, dapat disimpulkan bahwa objek forma ilmu pemerintahan ternyata sangat luas. Menurut kami, objek forma ilmu pemerintahan adalah "hubungan antara yang yang diperintah dalam rangka mencapai kesejahteraan rakyat". Jadi, nilai yang akan dimaksimumkan dalam administrasi negara, menurut Frederickson, yaitu efketivitas, efisiensi dan keadilan.



Bagan 1
Objek Forma Ilmu Pemerintahan

Diakui ataupun tidak, ilmu pemerintahan sampai saat ini belum mempunyai metode khusus sesuai dengan gejala kepemerintahan yang diamati. Metode keilmuan yang digunakan umumnya sama dengan ilmu-ilmu lainnya. Di universitas-universitas, ilmu pemerintahan lebih banyak dikaji dan diajarkan dengan menggunakan metode rasional dalam bentuk tatap muka di kelas. Sedangkan pada pendidikan kedinasan di lingkungan Departemen Dalam Negeri (IIP dan APDN) sebagai "kubu" ilmu pemerintahan digunakan metode gabungan dengan titik berat pada metode empiris. Perbandingan antara metode rasional dengan metode empiris adalah 60 : 40.

Di IIP, dewasa ini terdapat kecenderungan untuk lebih banyak menggunakan metode rasional dibandingkan metode empiris. Dengan menginduk pada UGM sebagai universitas pembina, lebih banyak dilakukan "*transfer of knowledge*" dibandingkan "*transfer of skill*". Apabila gejala semacam ini berjalan terus, maka IIP akan kehilangan jati dirinya sehingga tidak akan jauh berbeda dengan jurusan pemerintahan pada suatu universitas. Yang diharapkan dari seorang lulusan IIP bukan saja kemampuan analisisnya, tetapi sekaligus kemampuan bertindak secara cepat dan tepat.

Di APDN Nasional, dicoba dikembangkan cara mempelajari ilmu dan kiat pemerintahan secara berimbang. Selain diajarkan teori-teori melalui kajian rasional, para peserta didik langsung dilibatkan ke dalam dunia nyata pemerintahan, baik di tingkat kecamatan maupun desa. Ada 55 buah mata kuliah dengan bobot 120 sks diberikan selama enam semester. Selain itu, diberikan pula kegiatan pelatihan sebanyak 29 buah mata pelatihan. Melalui cara demikian, pengertian ilmu pemerintahan sebagai "*bestuurswetenschap*" maupun sebagai "*bestuurskunde*", kedua-duanya dapat diterima dan digunakan.

Tujuan pendidikan di APDN Nasional sebagai salah satu "kubu" ilmu pemerintahan adalah mempelajari ilmu sekaligus kiat kepemerintahan, sehingga keduanya dapat digunakan sebagai alat analisis dan teknik untuk bertindak. Kurikulum APDN Nasional diatur menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 tahun 1990. Rincian mata kuliah yang disusun menurut pengelompokan mata kuliah dapat dilihat pada tabel berikut.

Lampiran 1 Keputusan Menteri Dalam Negeri
Nomor : 66 Tahun 1990
Tanggal : 16 Agustus 1990

Kurikulum APDN Nasional
Berdasarkan Pengelompokan Mata Kuliah

No.	Kelompok Mata Kuliah	SKS	Keterangan
1	2	3	4
	Mata Kuliah Dasar Umum (MKDU)		MKDU = 30 SKS (25% dari jumlah seluruh SKS)
1	Pendidikan Agama	2	
2	Pancasila	2	
3	Ilmu Alamiah Dasar	2	
4	Ilmu Budaya Dasar	2	
5	Bahasa Indonesia	2	
6	Kewiraan	2	
		12	

No.	Kelompok Mata Kuliah	SKS	Keterangan
1	2	3	4
	Mata Kuliah Dasar Keahlian (MKDK)		MKDK = 30 SKS
1	Logika dan Etika	2	(25% dari jumlah seluruh SKS)
2	Pengantar Ilmu Politik	2	
3	Pengantar Ilmu Pemerintahan	2	
4	Sosiologi	2	
5	Pengantar Ilmu Hukum	2	
6	Pengantar Ilmu Administrasi	2	
7	Bahasa Indonesia	2	
8	Antropologi Sosial Budaya	2	
9	Pengantar Tata Hukum Indonesia	2	
10	Pengantar Ilmu Ekonomi	2	
11	Administrasi Negara	2	
12	Kependudukan dan Lingkungan Hidup	2	
13	Sistem Ekonomi Indonesia	2	
14	Psikologi Sosial	2	
15	Kesehatan Masyarakat	2	
		30	
	Mata Kuliah Keahlian (MKK)		MKK = 78 SKS
1	Sistem Politik Indonesia	2	(65% dari jumlah seluruh SKS)
2	Sistem Pemerintahan Indonesia	2	
3	Hukum Tata Usaha Negara	2	
4	Hukum Adat	2	
5	Hukum, Politik dan Administrasi Agraria	2	
6	Pembangunan Desa	3	
7	Pertanian dan Industri Pedesaan	3	
8	Statistik (Terapan)	3	
9	Hukum Perdata/Acara Perdata	3	
10	Hukum Pidana/Acara Pidana	3	
11	Ekonomi Pedesaan	2	
12	Administrasi Pembangunan	3	
13	Pengawasan dan Pemeriksa	2	
14	Administrasi Pekantoran	2	
15	Pembinaan Ketahanan Masyarakat	2	
16	Informatika dan Komputer	2	
17	Administrasi Pemerintahan Daerah	3	
18	Administrasi Pemerintahan Desa	3	
19	Administrasi Kepegawaian	2	
20	Administrasi Keuangan	2	
21	Administrasi dan Pengetahuan Pajak	2	
22	Metode Penelitian	3	
23	Analisis Masalah & Potensi Wilayah	3	
24	Manajemen Proyek	2	
25	Pembangunan Politik	2	
26	Kepemimpinan Pemerintahan	3	

27	Komunikasi Pembangunan	2	
28	Koordinasi Pemerintahan dan Pembangunan	2	
29	Teknik Pengembalian Keputusan	2	
30	Teknik Penyusunan Perundang-Undangan	2	
31	Bakti Karya Praja (KKN)	3	
32	Laporan Akhir	4	
		78	

Apabila kurikulum APDN Nasional yang disusun berdasarkan pengelompokan mata kuliah sebagaimana terlihat pada tabel di atas disusun menurut bidang keilmuannya, diperoleh gambaran sebagai berikut.

Pengelompokan Mata Kuliah di APDN Nasional Menurut Bidang Ilmu

No.	Kelompok Keilmuan	Banyaknya	Bobot SKS	%
1	Ilmu Pemerintahan	12	30	25
2	Ilmu Politik	3	6	5
3	Ilmu Hukum	8	18	15
4	Ilmu Administrasi	10	23	19,16
5	Ilmu Ekonomi	3	6	5
6	Ilmu Sosial Lainnya	3	6	5
7	Umum	10	22	18,34
8	Lain-Lain	4	9	7,50
		53	120	100

Dilihat dari proporsinya, ilmu pemerintahan yang diajarkan di APDN Nasional berkisar sebanyak 25%, sedangkan 75% lainnya adalah ilmu-ilmu lain yang mempunyai hubungan sangat erat dengan ilmu pemerintahan. Proporsi terbesar kedua diduduki oleh ilmu administrasi (19,16%). Hal ini tidaklah mengherankan karena sejak semula APDN merupakan salah satu pelopor pengembangan ilmu administrasi negara di Indonesia (lihat The Liang Gie, 1981 dan Sarana Karya, 1986).

Besarnya proporsi ilmu-ilmu lain selain ilmu pemerintahan yang diajarkan di APDN Nasional, menunjukkan bahwa ilmu pemerintahan belum mempunyai cabang-cabang yang cukup memadai. Hal ini terjadi karena ilmu pemerintahan berkembang secara bersendat-sendat. Menurut Yuyun S. Suriasumantri (1983; 23), ada tiga tahap perkembangan ilmu.

- Tahap klasifikasi.
- Tahap komparasi.
- Tahap kuantifikasi.

Ilmu pemerintahan barangkali baru mencapai tahap kedua, meskipun wujud komparasi yang dihasilkan masih relatif terbatas.

Cabang-cabang ilmu pemerintahan yang perlu dikembangkan di APDN, antara lain bidang Koordinasi Pemerintahan, Sosiologi Pemerintahan, Psikologi Pemerintahan, serta Komunikasi Pemerintahan.

Terbatasnya ilmu pemerintahan yang diajarkan di APDN Nasional, ditutupi dan dilengkapi kegiatan pelatihan dengan titik berat pada pelatihan pemerintahan. Adapun rincian mengenai pelatihan yang diberikan di APDN Nasional, yaitu sebagai berikut.

Nama Mata Pelatihan di APDN Nasional

No.	Nama Mata Pelatihan	Diberikan di Semester
1	Pengenalan lahan & lingkungan	I
2	Pengenalan pertanian: (pertanian, kehutanan, perkebunan, dan sains)	II
3	Administrasi kependudukan	II
4	Lingkungan hidup	II
5	Surat kedinasan	II
6	Pertanian (praktik)	II
7	Peternakan (praktik)	II
8	Perikanan (praktik)	II
9	Pertahanan (PPAT & Warisan)	III
10	Musbang, LKMD/LMD, UDKP	III
11	Pertanian	III
12	Perindustrian	III
13	Peternakan	III
14	Perikanan	III
15	Mengetik	IV
16	Komputer	IV
17	Kamtibmas	IV
18	Usaha tani	IV
19	Perkreditan	IV
20	Tata naskah & kearsipan	IV
21	Administrasi pemerintahan desa	V
22	Analisis potensi & wilayah desa	V
23	Keuangan & perpajakan	V
24	PU	V
25	Teknik berpidato & diskusi	V

26	Informasi pasar & pemasaran pertanian	V
27	Teknik memimpin rapat & pengarahan	VI
28	Teknik membuat keputusan/peraturan	VI
29	Telaahan staf/dinas staf	VI

Karena peminat ilmu pemerintahan nantinya akan berkaitan erat dengan kekuasaan, diperlukan tambahan bekal pengetahuan di bidang mental-ideologi dan akhlak yang baik. Salah satu hal yang membedakan pendidikan ilmu pemerintahan di lingkungan pendidikan kedinasan departemen dalam negeri dengan pendidikan umum, terletak pada penekanan khusus pembinaan bidang mental-ideologi.

Melihat karakteristik ilmu pemerintahan yang terdiri atas seperangkat teori dan praktik, sudah saatnya dipikirkan metode yang tepat untuk mempelajarinya. Tepat kiranya untuk IIP dan APDN sebagai lembaga pendidikan tinggi kedinasan, apabila mempergunakan metode studi kasus sebagai wujud gabungan dari metode empirik yang diperkuat dengan metode rasional. Metode studi kasus ialah metode yang mempelajari gejala dalam alam atau sosial yang telah terjadi dalam kurun waktu tertentu. Studi kasus dapat juga didefinisikan sebagai metode studi eksploratif dan analisis yang sangat cermat dan intensif mengenai keadaan suatu unit (kesatuan) sosial, yaitu berupa pribadi/*person*, suatu keluarga, satu institut, kelompok kebudayaan ataupun suatu kelompok masyarakat (Kartini Kartono; 1980: 236). Tujuan mempergunakan metode studi kasus ialah agar dapat direkonstruksi pola-pola tertentu dari praktik pemerintahan untuk dianalisis secara ilmiah dan kemudian diajarkan kepada orang lain. Melalui cara demikian, para peserta didik akan memahami dunia nyata (dunia praktik) dan mempunyai kemampuan untuk memilih alternatif tindakan yang akan diambil apabila menghadapi kasus atau peristiwa yang sama. Di sini, ditekankan keterampilan untuk menganalisis dan bertindak, bukan hanya kemampuan menganalisis saja. Metode studi kasus sudah banyak dipergunakan di lingkungan pendidikan bidang manajemen dan bisnis, sedangkan di bidang pemerintahan dapat dikatakan belum ada. Hal ini disebabkan karena hal berikut.

- Terbatasnya jumlah ahli bidang pemerintahan yang memiliki otoritas.
- Belum adanya upaya untuk mengumpulkan dan mensistematisasikan kasus-kasus pemerintahan yang begitu banyak jumlahnya dan begitu beragam jenisnya.
- Kalangan birokrat umumnya bersifat tertutup sehingga sulit untuk mengumpulkan dan mengungkap gejala praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Agar ilmu pemerintahan dapat berkembang dan mandiri maka berbagai kendala di atas harus di atasi. Ilmuwan pemerintahan dalam melakukan kajian-kajiannya hendaknya tidak terjebak ke dalam administrasi negara ataupun politik. Selain itu, harus segera dimulai langkah mengumpulkan dan mensistematisasikan kasus-kasus pemerintahan, yang dapat dijadikan contoh bagi generasi muda ilmuwan dan praktisi pemerintahan, sehingga dapat dihindarkan adanya pengulangan kesalahan yang tidak perlu.

Aksiologi Ilmu Pemerintahan

Banyak peristiwa dan gejala pemerintahan yang sebenarnya dapat dideskripsikan menurut kacamata ilmu pemerintahan. Kasus pembebasan tanah di Indonesia sampai pada jatuhnya pemerintahan totaliter di negara Eropa Timur, sebenarnya dapat dijelaskan dengan konsep-konsep ilmu pemerintahan, bukan hanya dari kacamata hukum ataupun politik. Hanya saja, ilmu pemerintahan masih miskin dengan teori, konsep, ataupun paradigma, sehingga kemampuannya menjelaskan peristiwa atau gejala kepemerintahan masih terbatas.

Tidak sedikit ahli ilmu pemerintahan yang telah menulis buku yang berbobot, tetapi karena banyak meminjam konsep dari ilmu lain, terutama dari politik, administrasi negara dan sosiologi, maka ciri-ciri ilmu pemerintahannya menjadi kabur. Contoh dua buah disertasi sebagaimana dikemukakan di atas memperjelas pernyataan ini.

Untuk meningkatkan nilai kegunaan (aksiologi) ilmu pemerintahan, diperlukan pemikiran cemerlang dari para ilmuwan pemerintahan sehingga tersusun teori-teori, konsep-konsep yang relevan dengan kebutuhan aktual masyarakat. Ini semua memerlukan perjuangan yang keras dan terus-menerus. Ilmu yang miskin teori dan konsep jelas tidak akan memberikan nilai kegunaan yang optimal bagi kehidupan umat manusia.

Masyarakat Indonesia yang sedang membangun jelas menghadapi berbagai perubahan, termasuk juga perubahan di bidang pemerintahan. Adalah menjadi tugas ilmu pemerintahan untuk menjelaskan dan memprediksi perubahan di bidang pemerintahan serta mengontrol pengetahuan pemerintahan agar dapat digunakan untuk pembangunan bangsa. Jika tidak demikian, maka organisasi pemerintah yang ada, mulai dari perangkatnya, sistem kerjanya sampai pada produk yang dihasilkannya akan menghambat lajunya pembangunan.

Kesenjangan kesejahetaraan antara masyarakat desa dengan masyarakat kota yang semakin melebar dari waktu ke waktu, antara lain disebabkan

ketidakmampuan organisasi pemerintah desa untuk bertindak sebagai lokomotif penarik kemajuan masyarakatnya. Dalam hal ini, ilmu pemerintahan harus dapat memberikan alternatif jalan keluarnya.

Semakin menurunnya peranan pemerintahan dalam kegiatan pembangunan secara menyeluruh dibanding masa-masa sebelumnya juga perlu dijelaskan oleh ilmu pemerintahan, agar kemudian dapat diprediksikan apa yang akan terjadi apabila gejala semacam itu terus-menerus dibiarkan.

Contoh-contoh di atas hanyalah sedikit dari sekian banyak gejala kepemerintahan yang memerlukan penjelasan dari ilmu pemerintahan.

ASAS-ASAS PEMERINTAHAN

Taliziduhu Ndraha[*]

Tinjauan Leksikografik dan Semantik

Asas di sini adalah padanan kata Inggris; *principle* atau Belanda; *beginsel.* Di samping kata *pinciple,* terdapat kata *foundation (that on which something is founded).* Dari sudut leksikografi, *principle* diartikan sebagai "*an accepted or professed rule of action or conduct*", atau "*a basic law, axiom or doctrine*". Makna kata *principle* dari sudut semantik diperoleh melalui pengamatan atas buku-buku yang berjudul "*Principle of ...*". Kelompok pertama adalalah penulis yang mengartikan *principle* sebagai *basic knowledge*, misalnya Freedman, *et al.* (1956: V), Tousley, Clark dan Klark (1962: VIII), Coulter (1985: VII) dan Irfan Islamy (1986: V). Kelompok kedua mengartikannya sebagai "*conceptual foundations*", atau "*fundamental concepts*", misalnya Maynard dan Beckman (1946: IX), Terry, 1964: V), dan Longenecker (1966: VII). Kelompok ketiga mengartikannya sebagai "*underlying philosophy*", misalnya Huntington (1949: VI) dan Bern dan Peters (1964: 5). Yang lain mengartikannya sebagai "*essentials*", misalnya Monroe (1949: XI).

Asas-Asas Pemerintahan atau Asas-Asas Ilmu Pemerintahan: Tinjauan Epistemologis

Pada awal dekade 90-an yang lalu, Badan Diklat Departemen Dalam Negeri membentuk satu program dan kemudian pusat baru, tentang Manajemen Pemerintahan. Salah satu mata ajaran program diklat tersebut adalah Asas-asas Pemrintahan. Bahan pembelajaran Asas-asas Pemerintahan itu dalam bentuk naskah (materi) dikerjakan oleh E. Koswara, Widyaiswara Badan Diklat Departemen Dalam Negeri. Bab III naskah itu berjudul *Asas-asas Pemerintahan* (1994) meliputi dua subbab, yaitu Asas Kepatutan dalam Pemerintahan dan Asas penyelenggaraan Pemerintahan (asas dekonsentrasi, asas desentralisasi, asas tugas pumbantuan, dan asas tampung tantra). Jadi, menurut naskah

[*] Guru Besar Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) Jakarta

tersebut, asas-asas pemerintahan mencakup rambu-rambu perilaku aktor pemerintahan (*rules of conduct*) dan asas-asas orgarnisasi pemerintahan.

Sebuah tim yang diketuai oleh Muchlis Hamdi menulis *Laporan Hasil Tim Studi Pengkajian Ilmu Pemerintahan* (1999) yang terdiri atas Empat Bab. Bab III tentang Ilmu Pemerintahan sebagai suatu Disiplin Ilmu meliputi tujuh subbab; subbab terakhir bab tersebut adalah Asas-asas Ilmu Pemerintahan. Namun jika diperhatikan isinya, subbab itu berisi campuran "*rules of conduct*" dengan "asas-asas organisasi," seperti desentralisasi dan sebagainya. Desentralisasi adalah konsep yang terletak pada level manajemen atau teknikal dan tidak pada level aksioma atau anggapan dasar. Jadi, desentralisasi dan sebagainya tidak dapat dikategorikan sebagai asas ilmu.

Dari uraian di atas, pendekatan leksikografik, semantik, dan epistemologik, dapat ditarik beberapa kesimpulan. *Pertama*, jika yang dimaksud adalah asas-asas pemerintahan, maka artinya adalah "*rules of action or conduct*". *Kedua*, jika yang dimaksud adalah asas-asas ilmu pemerintahan, maka asas diartikan sebabai dasar (*fundation*) atau inti (*fundamentals*) atau pokok (*essentials*) ilmu pemerintahan. Dengan demikian, asas-asas pemerintahan berbicara tentang sistem nilai pemerintahan dan *vehicle* (*artifact*)-nya.

Pengertian Pemerintahan

Dalam naskah *Asas-asas Pemerintahan* terbitan Badan Diklat Departemen Dalam Negeri (1994: 13) pemerintahan didefinisikan sebagai kegiatan lembaga -lembaga publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara. Definisi tersebut dibuat menurut pendekatan normatif. Lembaganya dulu (lembaga itu normatif dan *given*, yaitu pemerintah); baru kegiatannya yang disebut pemerintahan. *Kybernology* (ilmu pemerintahan paradigma baru) menggunakan pendekatan empirik. Nilai pemerintahan didefinisikan (jasa-publik dan layanan-sipil) dulu, *providing*-nya disebut pemerintahan, dan yang menjalankan pemerintahan (*provider*) disebut pemerintah.

Perilaku dan budaya pemerintahan terbentuk dari sistem nilai pemerintahan itu sendiri dan kemasan (*vehicle, artifact*)-nya, terutama nilai pelayanan-sipil dengan karakreristik: kewajiban pemerintah, *nonprice*, monopoli pemerintah, dan sebagainya, berhadapan dengan kesadaran politik yang semakin tajam (tuntutan akan jasa publik dan layanan-sipil yang semakin meledak-ledak) pihak yang diperintah. Pemerintah yang *powerful* berhadapan dengan yang diperintah yang *powerless*. Sementara, keduanya dihadapkan pada perubahan lingkungan yang semakin pesat!

Asas-Asas Pemerintahan

Untuk memperlancar hubungan pemerintahan (lalu lintas pemerintahan antara pemerintah dengan yang diperintah, dalam kondisi seperti di atas, maka analog dengan *traffic management*, diperlukan "rambu-rambu", berbagai "marka jalan", "peta jalan", dan "pedoman (petunjuk) perjalanan" yang perlu, wajib (harus) ditaati oleh setiap pengguna jalan, dengan segala *enforcement*-nya, agar setiap orang tiba tepat waktu di tujuan dengan selamat sentosa. Asas-asas pemerintahan ibarat rambu lalu lintas, marka jalan, peta jalan, dan pedoman perjalanan tersebut. Asas-asas pemerintahan bersifat normatif, bersumber dari sistem nilai pemerintahan dan semua pegangan pemerintahan (pegangan bagi kedua belah pihak sepanjang interaksi dalam hubungan pemerintahan) dan bukan hanya dari hukum positif. Taliziduhu Ndraha (1988) menarik perbedaan yang jelas antara "asas-asas" dengan "teknik" pemerintahan. Koswara (1994), mengelompokkan asas-asas menjadi Asas Kepatutan Dalam Pemerintahan dan Asas Penyelenggaraan Pemerintahan. Muchlis Hamdi (1990) menampilkan konsep "asas-asas" dalam arti Asas-asas Ilmu Pemerintahan. Ketiganya mengkonstruksi asas-asas tersebut sebagai berikut.

Tabel 1
Asas-Asas Pemerintahan
Menurut Taliziduhu Ndraha (1988), Koswara (1994),
dan Muchlis Hamdi (1999)
(diringkas)

T. Ndraha	E. Koswara	M. Hamdi
	A. Asas Kepatutan dalam Pemerintahan:	
	Asas Kepatutan	
1. Aktif	1. Perlakuan yang korek	1. Aktif
2. Mengisi yang kosong	2. Penelitian yang saksama	2. Freies ermessen
3. Membimbing	3. Prosedur keputusan yang saksama	3. Otomatik
4. Freies Ermessen	4. Keputusan yang bijak dan bijak	4. Historik
5. Dengan sendirinya	5. Motivering yang jelas, Argumentasi yang kuat	5. Etik
6. Historik	6. Persamaan dan kesamaan	6. Sentralisasi
7. Etik	7. Keterpercayaan	7. Desentralisasi
	8. Pertimbangan yang masuk akal dan adil	8. Dekonsentralisasi
	9. Penyalahgunaan wewenang (sic!)	9. Vrij bestuur
	10. Fair play	10. Tugas pembantuan
	B. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan	11. Detounement de pouvoir (sic!)
	1. Dekonsentrasi dan seterusnya	

Daftar Koswara mengandung campuran "*rules of conduct and action*" dengan teknik-teknik pemerintahan dan nilai-nilai politik. Asas-asas pemerintahan bukan asas-asas ilmu pemerintahan seperti daftar Muchlis Hamdi sedapat-dapatnya dipusatkan pada "*rules of conduct and action*", sehuhungan dengan dimensi-dimensi pribadi manusia sebagai aktor pemerintahan, yaitu (1) cipta, (2) rasa, (3) karsa, (4) warga, (5) kepercayaan dan pengharapan (cahar), dan (6) tubuh (fisik), dan tidak pada teknik-teknik pemerintahan. Asas-asas pemerintahan juga tidak didasarkan pada hukum positif (semata-mata), sebab begitu nilai-nilai etika, filasafat, agama, dan sebangsanya, dijadikan hukum positif, maka nilai-nilai tersebut terputus dari sumbernya dan dengan mudah dapat dijadikan alat politik praktis dan alat bagi rezim yang berkuasa untuk menekan pihak lain atau pihak yang diperintah. Selain itu, asas-asas, juga bukanlah sekedar himpunan semua sifat-sifat ideal, luhur atau baik, tetapi seperangkat nilai-nilai objektif, dan diperlukan guna kelancaran hubungan pemerintahan. Berdasarkan pemikiran itu, asas-asas pemerintahan dapat didefinisikan sebagai pola umum dan normatif perilaku pemerintahan yang bersumber dari sistem nilai pemerintahan dan semua pegangan pemerintahan yang secara objektif diperlukan guna memperlancar dan mengefektifkan hubungan interaksi antara pemerintah dengan yang diperintah. Asas-asas pemerintahan dan kaitannya dengan dimensi aktor pemerintahan digambarkan sebagai berikut.

Tabel 2
Asas-Asas Pemerintahan

Asas Pemerintahan	Cipta	Rasa	Karsa	Warga	Cahar	Tubuh
1. Memandang jauh ke depan (*besturen is vooruitzien*)	×	-	-	-	×	-
2. Berpikir panjang	×	-	-	-	-	-
3. Belajar dari sejarah	×	-	-	-	-	-
4. Kepastian dalam perubahan	×	-	-	-	-	-
5. Keserasian tujuan dengan motif cara dan alat	×	-	-	-	-	-
6. Profesionalisme						
7. Tanggungjawab	×	-	-	-	-	-
8. Kepatutan	×	-	-	-	-	-
9. *Nobless oblige*	-	×	-	-	-	-
10. Kebersamaan	-	×	-	-	-	-
11. Tatwamasi	-	×	-	×	-	-
12. *Good governence*	-	×	-	×	-	-
13. Aktif, positif	-	×	-	-	-	-
14. *Omnipresence*	-	-	×	-	-	×
15. Dengan sendirinya	-	-	×	-	-	×
16. Sisa (residu)	-	-	×	×	-	×
17. *Discretion*	-	-	×	×	-	×

18. *Freies ermessen*	-	-	×	-	-	×
19. Keterbukaan	-	-	×	-	-	×
20. Keutamaan	-	-	-	×	-	-
21. Persatuan dan Perbedaan	-	-	-	×	-	-
22. Kepercayaan dan pengaharapan dalam kecewaan	-	-	-	×	-	-
	-	-	-	-	×	-

Tiga dari enam dimensi pada tabel di atas terdapat dalam psikologi. Tiga yang lainnya dapat dijelaskan sebagai berikut: "warga" atau "kewargaan" merupakan dimensi horizontal manusia, yang menegaskan bahwa setiap orang harus berbagi dengan sesamanya, lepas dari suku, agama, ras, dan kelompok. Cahar adalah dimensi masa depan masyarakat. Ini adalah asas yang didasarkan pada kepercayaan, bahwa ke depan masih ada harapan. Fisik atau tubuh adalah dimensi yang menegaskan bahwa setiap orang harus menerima tubuhnya sebagaimana adanya, merawat dan menggunakannya dengan seoptimal-optimalnya tanpa merugikan orang lain. Sebaran asas-asas di atas pada keenam dimensi aktor pemerintah, sesungguhnya tidak *clear cut*. Artinya, setiap asas pada gradasi tertentu terkait dengan setiap dimensi. Yang diberi tanda × adalah keterkaitan yang dominan saja. Dua puluh dua asas tidaklah limitatif, melainkan sekedar sampel atau contoh. Terbuka kemungkinan untuk mengembangkan asas-asas itu ke depan.

Posisi "asas" persis seperti posisi kebijakan *policy* dalam sebuah pemerintahan. Sebuah kebijakan tidak berarti apa-apa jika tidak di implementasikan. "*Most reforms in government fail. They do not fail because, once implemented. They yield unsatisfactory outcomes. They jail because they never get past the implementation stage at all. They are blocked outright or put into effect only in tokenistic, half hearted fashion*", demikian Charles Polidano (2041). Jadi, penggunaan dan ketaatan pada setiap asas pemerintahan sangat menentukan. Oleh karena itu, penepatan setiap asas dapat dijadikan pokok bahasan penelitian ilmu pemerintahan. Dalam hubungan itu, ada tiga titik pusat perhatian: *pertama*, sejauh mana pemerintahan mampu melihat (apa yang akan dan dapat terjadi) ke depan, *kedua*, tindakan apa yang perlu dilakukan guna mengantisipasikan hal yang akan (bakal, pasti) terjadi, dan *ketiga*, tindakan apa yang harus ditempuh guna mengkondisikan hal-hal yang dapat (mungkin, diharapkan) terjadi.

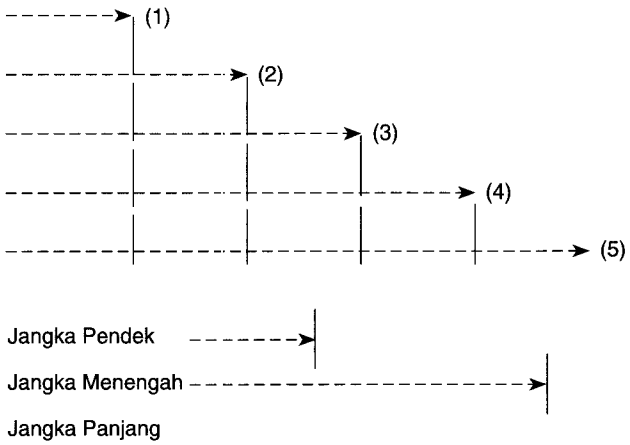
Asas Memandang Jauh ke Depan (Besturen is Vooruitzien)

Nilai-nilai semakin lama semakin langka. Sementara itu, pengguna nilai semakin lama semakin meningkat. Masa depan semakin buram, bertirai, dan tidak menentu. Kemampuan untuk memandang sesuatu di depan juga

semakin terbatas. Dalam hubungan itu, pemerintahan sebagai visi adalah proses penglihatan apa yang bakal (akan) terjadi dan dapat terjadi di masa depan (*the actor power of anticipating that which will or may come to be*). Semakin jauh mata bisa memandang, semakin baik.

Pemerintahan yang mampu memandang jauh ke depan disebut pemerintahan visioner (*visionary governance*), pemerintah yang memiliki visi. Pemerintah yang visioner memiliki kemampuan nabiah (*revelatory, prophetic*), kualitas seorang nabi. Apakah kualitas seorang dukun, penembak, peramal, astrolog atau paranormal dapat dikategorikan sebagai kualitas seorang visioner, itu soal lain. Visi (*vision*) berarti "*the act or power of sensing with the eyes*". Sudah barang tentu, "*eyes*" di sini bukan hanya "mata kepala", tetapi lebih sebagai "kata hati", "indera keenam", "ilham", "wahyu", dan sebangsanya. Pemerintahan dalam hubungan ini adalah kemampuan untuk mengindera hal-hal yang tersembunyi bagi orang lain tetapi benderang buat seorang aktor pemerintahan tulen, menembus waktu dan masa.

Dimensi utama sebuah visi adalah waktu dalam semua artinya (*chronos, kairos, duration, tempus*, dan sebagainya). Konsep "depan", atau *future*, berjangka. Ada jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Biasanya jangka-jangka itu dilihat dari kacamata seseorang ditandai dengan (1) kesempatan (mumpung) yang sedang terbuka, (2) masa-jabatan, (3) masa-kerja, (4) generasi-yang-sedang-berjalan, dan (5) Generasi-yang-akan-datang. Gambar berikut di bawah menunjukkan tingkat kemampuan visional suatu pemerintahan. Kemampuan visional suatu pemerintahan rendah jika ia hanya memikirkan kesempatan yang ada atau masa jabatannya, apa pun alasannya. Berbagai faktor menyebabkan kelemahan visional. Masa jabatan seorang bupati 5 tahun. Jika ia direkrut atau dipromosikan melalui politik-uang, maka tiga tahun masa jabatannya habis untuk membayar utang budi kepada sponsor atau upeti-politik kepada majikannya, dan dua tahun berikutnya untuk mempersiapkan biaya "serangan fajar" agar LPJ-nya dapat diterima oleh DPRD yang bersangkutan. Kapan ia memikirkan sumpahnya tatkala dilantik dulu, kononpula nasib generasi mendatang? *Fit and Proper Test* atau seleksi apa pun tidak ada gunanya jika sistem *partnership, sponsorship*, kepentingan kekuasaan, dan utang-politik tersebut tetap menjiwai rekrutmen calon dan promosi jabatan seperti sekarang. Kemampuan visioner (*visionariness*) menunjukkan sejauh mana suatu pemerintahan melihat jauh ke depan.



Gambar 1
Visionariness

Membangun visi berarti membangun kemampuan untuk memandang jauh ke depan. Di zaman dahulu terdapat anggapan bahwa hanya orang tertentu, kekasih dewata, yang memiliki wahyu keraton, atau kemampuan profetik, yang mempunyai visi. Sekarang visi dapat dibangun melalui sinergi berbagai keahlian dalam sebuah panel (*team*) multidisiplin yang mencakup semua aspek masalah penelitian. Melalui panel itu terbentuklah visi-bersama yang kuat.

Asas Berpikir Panjang

"Pikir dahulu pendapatan, sesal kemudian tidak berguna", demikian bunyi peribahasa. "*Look before you leap*", demikian peribahasa lain. Seseorang disebut berpikir panjang jika ia melakukan itu, apa akibat keputusan atau perbuatannya itu, dan siap mempertanggung jawabkan akibat keputusan atau perbuatannya itu. Jika tidak, ia disebut berpikir pendek. Misalnya, seorang peneliti dengan pertimbangan tertentu memilih untuk mempelajari satu di antara 7 faktor kinerja menurut teori Clay Carr (1994) yaitu motif, dan berdasarkan teori itu, ia merumuskan hipotesis: motif mempengaruhi kinerja. Setelah diuji secera empirik, la menemukan koefisien determinasi yang tinggi. Jika berdasarkan temuan itu ia menyarankan kepada pemerintah agar motif tertentu itu dilancarkan segencar-gencarnya guna mempertinggi kinerja, ia disebut berpikir pendek, sebab koefisien determinasi itu tinggi karena responden penelitian hanya dihidupkan pada satu variabel X (motif). Andaikata responden dihadapkan pada disetujui faktor, koefisien determinasi motif tidak setinggi itu.

Dalam praktik, asas berpikir panjang berarti memandang suatu hal dalam kerangka yang menyeluruh. Sebagai contoh, berdasarkan program penegakan

hukum, rumah liar di bantaran kali dibongkar paksa dengan berbagai alasan oleh pemerintah kota. Tetapi apakah pemerintah kota peduli dengan nasib penduduk yang kehilangan tempat berteduh bahkan mungkin lapangan kerjanya, sebagai akibat penggusuran itu, lepas dari siapa yang salah? Asas "perintah adalah perintah" tidak berlaku di dalam masyarakat sipil. Dalam masyarakat sipil, setiap orang berhak mengetahui mengapa dan apa akibat segala sesuatu. Kesadaran akan hubungan sebab-akibat dan sebaliknya hubungan akibat-sebab, bisa diperoleh melalui pengalaman, tetapi hidup manusia terlalu singkat untuk sempat menyadari hubungan kausal antara dua variabel saja, apa lagi jika lebih. Teorilah yang memungkinkan orang mengetahui hubungan kausal sebanyak mungkin tanpa harus mengalaminya satu per satu. Oleh karena itu, setiap faktor pemerintahan mutlak memerlukan bekal pengetahuan teoretik umum (filsafat, metodologi, logika, dan sebagainya) dan pengetahuan teoretik khusus di bidangnya masing-masing. Maka amatlah naif jika pejabat Departemen Pendidikan dan Kebudayaan menyatakan bahwa perguruan tinggi kedinasan (yang bertugas membentuk calon kader/aktor pemerintahan) tidak perlu mengajarkan pengetahuan teoretik, cukup pengetahuan teknik-administratif operasional belaka! Kondisi "mampu berpikir panjang" terbentuk jika *power distance* sependek mungkin dan teknologi pemerintahan dan memungkinkan semua orang berbagi informasi sehingga setiap orang menyadari berbagai hal seperti beranjak dari mana, hendak ke mana, dan untuk menuju ke sana rambu, marka, peta, dan manual mana yang harus diperhatikan

Asas Belajar dari Sejarah

Belajar sejarah jauh berbeda dengan belajar dari sejarah. Orang belajar sejarah sekedar untuk tau, atau untuk bisa lulus ujian, tetapi belajar dari sejarah, lain. Belajar dari sejarah, dalam hal ini sejarah pemerintahan, berarti memahami hal berikut.

a. Menyadari bahwa rantai sebab-akibat kejadian (peristiwa) pemerintahan tidak bisa dipotong (tidak terpotongkan). Aktor yang menjabat suatu jabatan bisa berubah, tetapi pemerintahan berjalan terus. Begitu seseorang menerima suatu jabatan, ia juga mewarisi tanggung jawab, kegagalan dan keberhasilan para pendahulunya. Jika ia gagal, la tidak boleh mengkambinghitamkan masa lalu. Sebaliknya, jika ia berhasil, ia tidak perlu bertepuk dada. Setiap aktor pemerintahan harus siap memikul beban sejarah.
b. Menyadari bahwa dalam setiap kejadian atau peristiwa pemerintahan tidak ada yang terjadi dengan sendirinya. Langsung atau tidak, manusia, dalam hal ini pejabat atau aktor pemerintahan berperan. Berdasarkan premis ini, harus ada orang yang bertanggung jawab atas setiap kejadian atau peristiwa. Tidak mungkin suatu peristiwa berlalu begitu saja tanpa seorang pun yang mengaku atau dinyatakan bertanggung jawab atasnya.

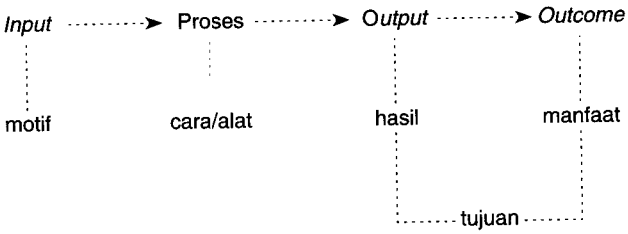
c. Menyadari bahwa kendatipun setiap kejadian itu unik, pemerintah bisa berkaca pada setiap kejadian. Jangan sampai "buruk muka, kaca dibelah", melainkan "buruk muka, muka dibenah".
d. Menyadari bahwa adalah kesalahan sejarah jika pemerintah membenarkan (*apologizes*) kesalahannya dengan alasan bahwa orang (di negara) lain juga berbuat (terdapat) hal serupa. "*Don't take the example of other as an excuse for your wrong doing*", demikian bunyi pepatah.

Asas Kepastian Dalam Perubahan

Kepastian hukum adalah bingkai perubahan sosial. Bingkai adalah hukum positif. Mengingat masyarakat selalu berubah, bingkainya juga harus selalu dibaharui. Ibarat bayi dengan bajunya. Bajunya yang diganti, bukan bayinya yang dipotong! Kepastian hukum tidak selalu serasi dengan perubahan sosial. Adakalanya masyarakat berubah melampaui bingkainya, jika bingkainya oleh masyarakat dianggap ketinggalan zaman, dan ada kalanya terjadi sebaliknya, bingkai tidak mampu menggerakkan perubahan sosial. Untuk mengatasi persoalan itu, diperlukan kontrol dan evaluasi pemerintahan terus-menerus, dengan menggunakan pendekatan Hampden-Turneian dan teori tentang Lingkaran Setan (*the Vicious Circle*) dan Lingkaran Kebajikan (*the Virtuous Circle*). Jika teori Hampden-Turnerian itu dipedomani, antara bingkai dengan perubahan sosial terjadi saling isi-mengisi dan saling kontrol satu dengan yang lain.

Asas Keserasian Tujuan dengan Motif, Cara, dan Alat

Hubungan antara tujuan, motif, dan cara/alat dapat digambarkan dengan menggunakan bahasa sistem, sebagai berikut.



Gambar 2
Hubungan Antar Motif, Tujuan, dan Cara/Alat

Hubungan antara tujuan, motif, dan cara/alat disebut serasi jika seperti berikut.

1. Tujuan tidak membenarkan cara/alat mencapainya; kendatipun tujuan baik. Tetap jika cara/alat untuk mencapainya buruk, maka hubungannya buruk.

2. Cara/alat tidak membenarkan motif tindakan. Walaupun cara/alat terlihat baik (*legal, legitimate*), tetapi jika motifnya tersembunyi, "ada udang di balik batu", maka hubungan antara keduanya buruk.
3. Walaupun tujuan tidak tercapai (sepenuhnya atau sama sekali), namun cara/alat dan motif terbuka, dilakukan secara efisien, hemat, tulus, jujur, dan sebagainya. Hubungan antarketiganya tetap baik.
4. Konsumer mampu memanfaatkan *output*. Walaupun tujuan dalam arti *output* (hasil) tercapai, jika *output* itu ternyata tidak bermanfaat atau konsumer tidak mampu memanfaatkannya, hubungan antara keduanya jelek.
5. Walaupun hasil sedikit, tetapi konsumer mampu memetik manfaat besar. Hubungan antara keduanya baik.

Asas Profesionalisme

Profesionalisme adalah konsep ilmu administrasi dan manajemen, khususnya MSDM. Menurut kamus, istilah *profesionalisme* berasal dari kata Inggris; *profess (to lay claim to*, pengakuan, pernyataan), kemudian *profession* (pekerjaan yang ditekuni dan dikuasai benar-benar), profesional (seorang yang mempunyai *profession*, menurut cara yang sesuai dengan *profession*). Profesionalisme adalah "*professional character, spirit, or methods*". Richard J. Stillman II dalam *Public Administration: Concepts and Cases* (1984) menguraikan profesionalisme itu panjang lebar dalam Bab 7 bukunya (h. 195-23). Ia antara lain mengutip definisi Frederick C. Mosher tentang profesional: "*By professional*", demikian Mosher; "*means* (1) *a reasnably clear-cut occupational field*, (2) *which ordinarily requires higher education at least throught the bachelor's level.* (3) *which offers a lifetime career to its members*". Konsep profesi, profesional, dan selanjutnya "*the professional state*" diulas secara singkat, tetapi tajam oleh Warren B. Brown dan Dennis J. Mobberg dalam *Organization Theory and Management: A Macro Approach* (1980, h. 523–4). Menurut Brown dan Moberg, ada lima sifat (baca: dimensi atau indikator) profesi:

> *"First, professions are based on the presence of a systematic theory.... Second, professions al have professional authority.... Third, standards of training and competence are set by the profession have a code of ethics.... finally, professions are encircled by a professional culture. A professional group has a common language... Professional association and training centers promulgate a set of norms ana values among professionals".*

Indikator pertama itu sangat penting. Di Indonesia, profesionalisme lebih dihubungkan dengan ketaatan, bahkan kepatuhan pada birokrasi ketimbang pada ilmu pengetahuan dan teknologi yang objektif. Oleh karena itu, kurikulum diklat karier bersifat pada doktrin, penuh aturan, dan kurang pada pemahaman teoretik dan logika. Kedua pakar itu; Brown dan Moberg juga membahas pola perilaku (yang diharapkan) dari para profesional:

"First, professionals have a strong commitmen and dedication to their careers .... Second, professionals generally prefer to socialize with those who are similar to them in background and education. Third, professionals insist on a high degree of freedom and autonomy in areas regarding their work .... Finally, profesionals are generally more concerned with recognition and advancement within the profession that the organization".

Dalam MSDM, profesionalisme diuraikan oleh Wiliam B. Wether dan Keith Davis dalam *Human Resources and Personnel Management* (McGraw Hill, New York, 1996: h. 48–50), di bawah judul *Professional Challenges*. Pegawai dapat dibedakan secara vertikal dan horizontal. Secara vertikal, menjadi dua kelompok, yaitu tenaga struktural dan tenaga nonstruktual. Di Indonesia terdapat perbedaan *reward* yang sangat tajam antara kedua kelompok itu. Secara horizontal, pegawai dibedakan juga menjadi kelompok profesional dan nonprofesional. Pengelompokan ini di Indonesia masih sangat lemah. Jika teori Stillman II tentang *the professional state,* dan teori Brown dan Moberg tentang indikator dan budaya profesional digunakan untuk memahami gejala ini, lapangan pemerintahan yang dijalankan berdasarkan ilmu pemerintahan di satu pihak dapat menjadi profesi dan pelaku pemerintahan dapat dibentuk (dilatih) menjadi profesional dianggap sebagai paham yang mengajarkan bahwa setiap masyarakat pada setiap tingkatan seharusnya dikelola secara profesional, sedangkan di pihak lain, upaya itu bisa terhambat oleh berbagai hal: yang relevan dengan profesionalisme, seperti *cultural lag.* Konsep *cultural lag* dibahas, antara lain oleh Lundberg dalam *Fundations of Sociology* (1956, 576–6) dan Bogardus dalam *Sociology* (1957, 576–7). Pada gilirannya, *lag* menimbulkan *entropy* (Wita Puspitasari, "Hukum Entropi untuk Pendidikan", *Kompas,* 2 Mei 1992, h. 4). Misalnya, budaya profesional yang belum terbentuk dalam diri seorang yang tugasnya menuntut ketepatan waktu: ia masih menggunakan "jam-karet!".

Akan tetapi, masalah terbesar yang dihadapi dalam rangka mengembangkan budaya profesionalisme bersumber dalam situs sosial-psikologik manusia. Di satu pihak dan pada suatu saat, masyarakat memandang seorang aktor secara total: tidak membedakan mana dimensi pribadi dan mana dimensi publik aktor atau artis yang bersangkutan. Dari seorang artis misalnya, dituntut kehidupan pribadi atau keluarga yang serasi dengan posisi dan peran publiknya. Jika tidak, *entertaining power*-nya akan hilang. Pada pihak lain, artis profesional menghendaki agar kebebasan pribadinya sebagai manusia sipil dengan kehidupannya sebagai *public figure,* sepanjang ia tidak melanggar aturan hukum positif. Bagaimana jika nilai kehidupan pribadi konflik dengan nilai kehidupan masyarakat? Mana yang harus dikorbankan? Namun demikian, bagaimanapun, seorang aktor pemerintahan profesional harus mampu membedakan dan tidak mencampuradukkan tiga nilai:

yang pribadi (*privacy*), yang diri (*personal*), dan yang dinas (*public*), dan selanjutnya "pandai pandailah meniti buih ...".

Asas Tangguug Jawab

Yang dimaksud dengan tanggung jawab di sini adalah tanggung jawab dalam arti luas, bukan hanya *accountability*. Pertanggungjawaban itu selanjutnya berhubungan dengan berbagai pegangan pemerintahan yang telah dikemukakan dalam *kybernologi*, teologi pemerintahan, misalnya. Tanggung jawab sebagai asas berarti, bukan saja setiap aktor pemerintahan bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan kewajibannya, tetapi lebih-lebih lagi, tiada suatu peristiwa pemerintahan pun yang terjadi tanpa seorang yang bertanggung jawab atasnya. Harus ada yang bertanggung jawab atas setiap peristiwa pemerintahan. Tiada asap tanpa api! Tiada rumput bergoyang tanpa angin!

Asas Kepatutan

Asas kepatutan diuraikan panjang lebar oleh Koswara dalam naskahnya. Ia menghubungkannya dengan konsep *"behoorlijk bestuur"*, dari bahasa Belanda; *"behporlijk,"* artinya pantas, patut. Finer (1960) menyebutnya, "*lack of ruthlessness*", *"anonymity and impartiality"*, dan *"equality of treatment"*. Dalam metodologi dikenal asas yang senada: asas "amic" (dari bahasa Latin, *amic* artinya *friend, friendly*) dan "*ethic*". Dalam ilmu pemerintahan, kata pelayanan atau layanan mencakup semua nilai-nilai kepatutan itu. Pelanggaran terhadap rasa kepatutan tersebut menimbulkan cercaan dan makian masyarakat, dan pada gilirannya meruntuhkan kepercayaan dan harapan pihak yang diperintah.

Asas Noblesse Oblige

Kata *nonblesse oblige* berarti *"the moral obligation of the rich or charitable conduct"*. Asas ini sekilas mirip asas kepatutan di atas, tetapi jika dipikirkan dalam-dalam, ada perbedaan yang bermakna. Asas kepatutan ditujukan kepada aktor pemerintahan dari aspek kekuasaannya, tetapi asas *noblesse oblige* lebih pada aspek status sosialnya. Tidak ada yang salah jika seseorang terlahir di tengah keluarga ningrat atau kaya. Berbeda dengan orang yang kaya karena korupsinya. Asas ini dianalogikan dengan status aktor pemerintahan. Tidak salah jika seseorang berada pada jabatan tinggi, namun melalui jabatan tinggi seseorang tidak hanya mendapat "*adminstrative*" atau "*political reward*", tetapi yang bersangkutan juga mendapat "*social reward*". Pada sisi *sosial reward* itulah seorang pejabat pemerintahan mendapat status "*nobility*", agung, terhormat, tersanjung, sehingga dari yang bersangkutan dituntut perilaku terhormat pula.

Asas Kebersamaan

Kebersamaan dalam hal ini mencakup dua kata Inggris; *"equality"* dan *"sharing the same value"*. Asas kebersamaan menuntut setiap aktor pemerintahan untuk menaati aturan yang sama bagi semua orang. Misalnya jika seorang pejabat memerintahkan agar semua orang harus hidup sederhana, maka ia sendiri harus memberi contoh dan teladan hidup sederhana itu dengan konsekuen dan tulus. Kesadaran etik seorang aktor pemerintahan disebut otonom, jika ia sendiri menaati norma yang dinyatakan berlaku bagi semua orang (inklusif).

Asas Tat Twam Asi

Tiga kata itu merupakan ajaran utama Hindu dalam kitab Upanishad. Arti harfiahnya: "kamulah itu". Sebagai semboyan pekerjaan sosial (Departemen Sosial, dahulunya) ajaran itu diartikan: setiap jiwa-aman, setiap orang betapa pun hina-dinanya, adalah bagian atau bayangan Brahmana yang mahaluhur. Sudah barang tentu, pernyataan itu adalah titik ekstrem asas kebersamaan di atas. Ia adalah puncak *verstehen.* Semboyan itu pas benar buat ilmu pemerintahan, justru ilmu pemerintahan bermula dari manusia dan berakhir pula pada manusia. Asas tersebut menyatakan bahwa jiwa manusia jauh lebih bernilai ketimbang uang, manusia bukan statistik, yang tersembunyi jauh di bawah jauh lebih dahsyat ketimbang yang terlihat di permukaan.

Asas Good Governance

Konsep *Good Governance* (GG) dewasa ini begitu populer sehingga telah menjadi pengetahuan umum. Definisi praksis GG terdapat di berbagai media massa dan publikasi akademik. Rogers W'O Okot Uma dari *Commonwealth Secretatiat London* mendefinisikannya sebagai berikut.

> *"Comprising the processes and structures that guide political and socio-econornic relationship, with particular reference to commitment to democratic values, norms and practices, trusted services and just honest business".*

Struktur dan proses tersebut meliputi tiga unsur, yaitu pemerintah atau negara, masyarakat sipil, dan sektor bisnis. Secara objektif, setiap masyarakat terdiri atas tiga subkultur, yaitu perusahaan, kekuasaan, dan masyarakat sipil. Sebagai asas, GG menghendak keseimbangan dinamik antarketiga subkultur tersebut. Subkultur yang paling lemah di Indonesia dewasa ini adalah masyarakat sipil. LSM atau NGO yang diharapkan sebagai tulang punggung *civil community* misalnya, telah berubah menjadi *pressure groups*. Kaum elit, intelektual dan alim-ulama terjun ke politik pratikal. Mahasiswa telah kehilangan elan dan motivasi, karena sebagian besar adalah *the lost generation*

pasca-rezim Soeharto. Mahasiswa yang sarat idealisme dahulu telah menjadi kaum elit sekarang. Jadi, masyarakat sipil Indonesia tidak bisa terbentuk, sementara kekuatan moral bangsa hilang lenyap.

Asas Aktif (dan Positif)

Pada arah politik, kebijakan publik diartikan sebagai "*anything a government chooses to do or not to do*". Apakah dalam hubungan pemerintahan-pemerintah bisa menolak untuk melakukan atau bisa memutuskan untuk tidak melakukan sesuatu? Tidak! Sebab, sebelum mengambil keputusan untuk tidak melakukan sesuatu, pemerintah perlu meneliti apa akibat dari keputusan tersebut, dan harus mengantisipasi dampak negatif akibat-akibat itu. Jadi, pemerintah tidak pernah pasif, melainkan selalu aktif. Sikap aktif juga merupakan asas pelayanan utama. Douglas Holmes (2001) menyatakan hal itu dalam dua kalimat: "*Don't stand in line, get online*, dan "*The taxman, at your service*". Dalam bahasa sederhana, dua kalimat tersebut berarti strategi pelayanan "jemput bola".

Terhadap perilaku pihak yang diperintah, misalnya sikap ABS sebagian masyarakat dan protes, surat kaleng, dan maki-makian semisal lainnya, harus ditanggapi secara positif. Halnya dengan sikap positif itulah pemerintah berkesempatan membaca apa yang tersirat di belakang sikap negatif masyarakat.

Asas Omnipresence

Omnipresence berarti serba-hadir, hadir di mana-mana. Sesungguhnya, *omnipresent* adalah sifat ilahi. Yang Maha Kuasa bisa demikian karena Ia adalah Roh, tidak terikat ruang dan waktu. Tiada yang mustahil bagi-Nya. Kualitas tersebut disifatkan pada manusia dalam hal ini pemerintah (an) berdasarkan dua hal: *pertama*, kepercayaan bahwa manusia adalah khalifatullah di bumi, dan *kedua*, anggapan dasar bahwa pemerintah (an) memiliki roh (*geist*, spirit, jiwa). Pemerintah (an) sebenarnya lebih sebagai *spiritual power* ketimbang sebagai *physcal power.* Dengan penghayatan pemerintahan sebagai roh, dapat dipahami konsep Semar dalam alam pikiran Jawa. Gejala pemerintahan sebagai roh itu terlihat jika seorang pengemudi kendaraan secara sadar berhenti pada saat lampu merah menyala, di tengah malam sepi. Walaupun secara fisik di sana tidak terlihat seorangpun polisi bertugas, namun secara roh, ada. Polisi sebagai roh terbentuk pada saat polisi melakukan tugasnya sesuai dengan janjinya dan tuntutan rakyat. Sebagai roh, ia terasa hadir di mana-mana karena setiap orang merasa diperlakukan adil dan layak oleh petugas kepolisian, baik siang maupun malam. Polisi pun dihargai orang melalui sikap taat pada peraturan.

Asas dengan Sendirinya

Dengan asas *omnipresence* tersebut, diharapkan tiada urusan tanpa pengurus, tiada perubahan tanpa aturan, tiada masalah tanpa penyelesaian. Pengurusan dan pengaturan itulah pemerintahan, dan pelakunya pemerintah. Pada saat masyarakat tidak berdaya, disana pemerintah hadir memberikan pertolongan, dengan sendirinya, tanpa diminta. Asas dengan sendirinya ini berkaitan erat dengan asas *omnipresence.*

Asas Sisa (Residu)

Bahkan asas lain, yaitu "asas sisa", berhubungan pula dengan asas *omnipresence.* Asas sisa menunjukkan bahwa urusan yang tidak menarik bagi dunia usaha, yang tidak menguntungkan dari segi finansial, yang memerlukan pengorbanan, ampas dan sampah, itulah urusan pemerintahan.

Asas Discretion

Istilah *discretion* adalah salah satu *entry* utama bahasa *public policy analysis.* Menurut kamus, *discretion* adalah *"the power or right to decide or act according to one 's own judgment"* (kewenangan atau hak seseorang untuk mengambil keputusan atau bertindak sesuai dengan pertimbangannya sendiri). Parsons (1997, 469) mengutip Davis yang menyatakan:

> *"A public officer has discretion wherever the effective limits on his power leave him, free to make u choice among possible courses of action and inaction", dilanjutkan dengan: "whether the mode of implementation is top-down or bottom-up, those on the front line of policy delivery have varying bands of discretion over how they choose to exercise the rules which they are employes to apply".*

Jadi, menurut Parsons, *discreation* adalah kewenangan atau hak seseorang untuk bebas bertindak atau tidak bertindak di dalam batas-batas kekuasaannya, misalnya dalam menafsirkan suatu aturan atau perintah, dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, mengatur lebih lanjut suatu pasal UU dengan membuat PP, dan sebagainya. Bagaimana jika seorang aktor demi kepentingan umum atau keselamatan jiwa manusia dalam suatu situasi perlu akan dituntut untuk bertindak segera, tanpa dasar hukum (kewenangan) yang jelas dan tegas?

Asas Freies Ermessen

Asas *freies ermessen* adalah jawaban kybernologik terhadap perubahan sosial yang cepat dan masa depan yang tak menentu. Setiap saat pemerintahan menghadapi kondisi dan situasi sebagai berikut.

a. Aturan atau ketentuan yang tak jelas sehingga diperlukan penelitian dan penafsiran.
b. Lingkungan pemerintahan yang (semakin) tak berdaya sehingga *input* dari lingkungan pun lemah.
c. Kebijakan publik yang memerlukan implementasi terus-menerus, baik *bottom-up* maupun *top-down.*
d. Jarak kekuasaan, jarak sosial, jarak fisikal atau jarak geografis, jarak ekonomi, dan jarak historikal yang jauh, tajam, atau pincang.
e. Jarak yang berhambatan antara *headquarter* dengan *frontliner* pemerintahan.
f. "Cek kosong" atau "mandat" yang harus diisi dan dapat diisi sesuka hati.
g. Kondisi lapangan yang berkonflik atau memerlukan tawar-menawar.
h. Masa depan yang tidak menentu.
i. Perubahan sosial yang mendadak, cepat tak terduga.
j. Perubahan global yang pincang dan pasar bebas yang penuh persaingan.
k. Kondisi dan situasi darurat atau ancaman keselamatan bangsa.

Dalam menghadapi kemungkinan-kemungkinan di atas, seorang aktor pemerintah memiliki *freies ermessen,* yaitu kebebasan bertindak menurut pertimbangan hati nurani demi keselamatan manusia dan lingkungannya, dan memikul tanggung jawab atas kebebesan tersebut, baik berhasil maupun gaya. Jika ternyata ia bertindak atau tidak bertindak, tidak sesuai dengan hati nurani dan keselamatan manusia dan lingkungannya, maka ia mendapat cap *detournement de pouvoir* atau *abus de droit.*

Asas Keterbukaan

Asas keterbukaan diperlukan untuk mempelajari proses perubahan *input* menjadi *output* dan bukan hanya *output* belaka. Keterbukaan di sini dapat disetarakan dengan *overt, transparent,* dan *plain.* Keterbukaan penting dalam masyarakat yang berbudaya lain di mulut lain di hati, ibarat syair lagu *Tiggi Gunung Seribu Janji* yang terkenal itu, agar rakyat tidak selalu merasa tertipu atau mudah ditipu. Asas ini tidak hanya menuntut kondisi berbagai informasi, berbuka diri, atau berbagi nilai dengan tulus dan jernih, tetapi lebih daripada itu, keterbukaan adalah ungkapan terdalam kesadaran etika pemerintahan seorang pejabat. Jika dihadapkan pada asas *Mikul Duwur Mendhem Jero* dalam budaya Jawa, maka keduanya berseberangan. Melalui asas *mikul duwur*, memang aib seseorang terlindungi sehingga yang bersangkutan menjadi aman, namun akibatnya ialah matinya kesadaran etika, sehingga perubahan dan pembaharuan sosial tidak

pernah terjadi. Pihak yang diperintah menjadi korban sia-sia! Lepas dari motif bisnis atau politik, asas keterbukaan terlihat jelas pada kasus Bill Clinton dengan Monica beberapa waktu yang lalu, sebagai contohnya.

Asas Keutamaan

Asas keutamaan merupakan salah satu asas *reinventing government.* Hal itu dinyatakan Bill Clinton dan Al Gore dalam *Report of the National Performance Review,* berjudul *Putting Customers First Standards for Serving The American People* (September 1994). Asas keutamaan di sini diartikan: rakyat didahulukan, yang diperintah diutamakan. *Battle Cry* yang sama, juga diteriakkan oleh Bank Dunia melalui Michael M. Cernea (ed.) *Putting People First* (1991). Asas keutamaan ini seharusnya terstruktur di dalam kebijakan pemerintahan, APBN dan APBD, penyelesaian konflik, pengadilan, keamanan, dan sebagainya.

Asas Persatuan dalam Perbedaan

Sesungguhnya, *bhinneka tunggal ika* bukan ideologi, tetapi sebagai fakta (bhinneka) dan sebagian implikasi objektif' (tunggal ika). Sang Maha Pencipta membuat yang satu berbeda dengan yang lain. Dapat dikatakan, *"in the beginning there was a mystery. From mystery arose existence, from existence differences, lags, and from those... mistery".*

Apa yang keliru sehigga dari *mystery* lahir *mistery?* Sikap yang keliru terhadap perbedaan! Seharusnya perbedaan itu dipandang sebagai kenyataan, bukan kesalahan, dari sini seharusnya timbul kesadaran akan saling membutuhkan, dan dari sini lahir kerja sama yang tulus, dan kemudian buah kerja sama yang tulus itu niscaya kebahagiaan.

Asas Kepercayaan dan Pengharagaan Dalam Kekecewaan

Indokator kualitas barang dan layanan di sektor bisnis semula adalah kepuasan konsumer. Kepuasan itu lahir dari kepadanan antara *input* dengan *output*, atau *equality* antara layanan yang satu dengan layanan yang lain. Tetapi di sektor publik dan lebih-lebih sipil, kepuasan yang lahir dari kepadanan dan *equality* itu tidak ada. Pasar bisa memuaskan semua konsumernya, sebab konsumer yang merasa tidak puas, pindah ke pasar lain. Di sana ada pilihan. Pemerintahan tidak pernah memuaskan semua orang! Tidak ada pilihan! Bukan "*no easy choice*", tetapi "*no other choice!*" Oleh karena itu, masalah ilmu pemerintahan yang paling mendasar adalah bagaimana supaya pihak yang diperintah tetap percaya kepada pemerintah dan berharap akan perbaikan di masa depan?

Metode Asas-Asas Pemerintahan: Perumusan, Menggunakan, Menerapkan

Penelitian, penyusunan tesis dan disertai ilmu pemerintahan, khususnya tentang asas-asas pemerintahan hendaklah diarahkan pada upaya menjawab pertanyaan di atas. Setiap asas dapat dijadikan satu pokok pembahasan dalam seminar atau satu topik penelitian lapangan. Asas pemerintahan berada pada level makro dan bersifat normatif (given). Perumusan, penggunaan, dan penerapannya diteliti menurut desain eksprimental atau analitik (kuantitatif), didukung yang oleh pendekatan kualitatif.

Bibliografi

Benn, S.I., dan Peters, K.S. 1959. *The Principles of Polilical Thought Social Foundations of the Democratic State.* New York: Collier Book.

Brown, Warren B, dan Moberg, Dennis. L. 1980. *Organization Theory: A Macro Approach.* New York: John Wiley & Sons.

Carr, Clay. *1994. Seven Factors of Performance,* World Executive's Digest. May np.

Cernea, Michael M, (ed.). 1991. *Putting People First Sociological Variables' in Rural Development.* New York: Oxford Univ. Press.

Clinton, Bill, dan Goree, AI. 1994. *Putting Customers First—Standards for Serving the American People Report of The National Performance Review,* Washington, DC.

Coulter, Edwin M. 1985. *Principles of Politics and Government.* Boston: Allyn and Bacon, Inc.

Finer, Herman. 1960. *Theory and Practice of Modern Government.* New York: Holt Rinehart and Winston.

Freedman, Ronald, et al. 1956. *Principles of Sociology.* New York: Henry Holt and Co.

Hamdi, Muchlis (Ketua Tim). 1999. *Laporan Hasil Tim Studi Pengkajian Ilmu Pemerintahan.* Jakarta: Institut Ilmu Pemerintahan.

Holmes, Douglas. 2001. *eGov, eBussiness Strategies for Government.* London: Nocholas Brealey.

Huntington, Ellsworth. 1951. *Principles of Human Geography.* New York: John Wiley & Sons, Inc.

Islamy, M. Irfan. 1986. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara.* Jakarta: Bina Aksara.

Koswara, E. 1994. *Azas-azas dan Sistem Pemerintahan di Indonesia,* Materi Manajemen Pemerintahan (Naskah) Badan Diklat Departemen Dalam Negeri, Jakarta.

Longenecker, Justin G. 1966. *Principles of Management and Organizational Behavior.* Ohio: Charles E. Merrill Books Columbus.

Lundberg, G.A. 1956. *Fondations of Sociology.* New York: The McMillan.

Maynad, Harold H., dan Beckman, Theodore N. 1946. *Principles of Marketing.* New York: The Ronald Press Co.

Monroe, Alan H. 1949. *Principles ond Types of Speech Scott.* Chicago: Foressman and Co.

Ndraha, Taliziduhu. 1988. *Metodologi Pemerintahan Indonesia.* Jakarta: Bina Aksara.

Parsons, Wayne. 1997. *Public policy, An Introduction to the Theory an Practice of Policy Analysis.* UK: Edward Elgar, Cheltenham.

Polidano, Charles. 2001. *Why Civil Service Reforms Fail Public policy and Management Working Paper 316,* Institut for Develpment Policy and Management, Univ. of Manchester.

Puspitasari, Wita. 1992. "Hukum Entropi untuk Pendidikan", dalam *Kompas*, 2 Mei, Jakarta.

Stillman II, Richard. J. *1984. Public Administration: Concepts and Cases.* Boston: Houngton Mifflin Co.

Terry, George R. *1964. Principles of Marketing.* New York: The McMillan Co.

Werther, William B. dan Davis, Keith. *1986. Human Resources and Personnel Management.* New York: McGraw Hill.

BEBERAPA MASALAH ILMU PEMERINTAHAN DAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA

(Sebuah Renungan)

Karnandi Wargasasmita[*]

Sesudah merenungkan diskusi kita di Kampus IIP dan mempelajari bahan proposal Temu Ilmiah IIP, kami kira tidak banyak lagi poin yang perlu ditambahkan kita bertiga setelah menyepakati poin yang pokok yaitu: diskusi dalam Temu Ilmiah itu jangan lagi difokuskan pada "eksistensi" IIP dan "status" serta "mekanisme" "organisasi" IIP, tapi sebaliknya, yaitu Temu Ilmiah itu, baik suasana maupun sifatnya harus jelas ilmiah (teoretis-kritis), objektif (rasional), berfokus pada ilmu pemerintahan (*bestuurskunde*, *government*, *bestuurswetens chap*, *government sciences*); kemudian hasil pembahasan ilmiah mengenai ilmu pemerintahan itu harus menjadi bahan yang memberi keyakinan bahwa penerapan/perwujudan pemerintahan cq. pemerintahan dalam negeri itu adalah sebaik-baiknya.

Dalam pola pemikiran ini, lingkaran ruang lingkupnya adalah: negara (*state*, *nation*, *staat*/"*land*") pemerintah (*regeering*/Belanda), *government* (Inggris), *administration* (USA, seperti sekarang: *Reagan administration*), pemerintahan/ *bestuur* = *binnenlandsch bestuur*, dengan perangkat "B.B.": *Binnenlandsch Bestuur. Ambtenaren* yang terdiri atas Europeesch B.B. yaitu bekas pendidikan *indologen studie* di Nederland (Zevende Faculteit, Universiteit van Leiden, yang berjiwa "*Etische Politik*" dan *ex* Universiteit van Untrecht dengan "*Leerstoel*" khusus, yang berjiwa "kolonial" dan diasuh serta dibiayai oleh Kelompok Shell dan "*Cultuur Ondernemingen*" (kaum modal minyak dan perkebunan besar yang kuat pengaruhnya terhadap Pemerintah Belanda di Nederland maupun di Nederlands Indie), kedua: Inlandsch B.B., dengan perangkat *Inlandsch Bestuurs-ambtenaren* yang melaksanakan *binnenlandsch bestuur*, pemerintahan dalam negeri, *pangreh praja* (*ngerah* = memerintah) kemudian menjadi pamong praja (konsepnya lebih demokratis, lebih *enlightened*, toet *woeri handayani*).

[*] Universitas Krisnadwipayana Jakarta

Konsep *binnenlandsch bestuur* adalah konsep penjajahan yang merupakan mekanisme (organisasi + *management*) pemerintahan untuk menjamin kekuasaan Pemerintahan Pusat (Pemerintah Hindia Belanda, Negeri Belanda, Nederland) *bestuur* di sini dalam pengertian Anglosaksis (*administration*), pengertian *regeering* (Belanda) lebih berorientasi pada politik sedangkan *administration* (Amerika) lebih berorientasi kepada pelaksanaan yang efektif dan efisien. Urutannya: *Politics-Polities-AdministrationOrganization and Management* (pengelolaannya).

Konsep "*binnenlandsch bestuur*" ini terdapat juga pada pemerintahan penjajahan Inggris di daerah-daerah jajahannya di India, Afrika, British West India, Australia (pada permulaan) dengan berbagai variasinya disesuaikan dengan sistuasi dan kondisinya (dampak lingkungan serta dampak sejarah), dengan maksud yang sama, yaitu menjamin pengaruh serta kekuatan negara Inggris yang berpusat di London, jadi merupakan "pemerintahan wilayah" yang berorientasi pada pemerintah pusat bukan "pemerintah daerah" yang berorientasi pada "otonomi daerah". Konsep ini berbeda dengan pemerintahan demokrasi (dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat) melalui sistem perwakilan (parlemen), yang berlaku dan berkembang di negara-negara yang merdeka, maka sistem pemerintahan di Nederland berbeda sekali dengan di "*Nederlandsch Indie*". Di Nederland berlaku satu sistem, sistem tunggal (*mono-system*) yang demokratis yang diambil dari bawah (*bottom up*) dengan mekanisme "*gemeente* dan *gemeente read* (*raad, council,* dewan perwakilan). Di Hindia Belanda (Nederlandsch Indie) berlaku dua sistem: *supra structurs* (*Nederlandsch bestuur*) dan *substructure* (pemerintahan bumi putera, pribumi) yang tradisional berdasarkan adat (kepala pemerintahan sekaligus kepala adat, raja dan sebagainya). Supra struktur ini (Belanda) juga bervariasi bentuk serta mekanismenya: di Jawa (yang dianggap lebih maju, modern) Europeesch B.B.-nya lebih "demokratis" lebih "lunak" melalui "*controleur*" dan seterusnya, suatu perangkat sarjana yang "*beschaafd*" dan "*geleerd*", sedangkan di Sulawesi, Maluku, New Gunea, melalui "*gezaghebber*" (pemilik kekuasaan, penguasa yang lebih "otoriter", suatu perangkat pejabat-pejabat karier *ex.* KNIL, *politie*, dan sebagainya, hampir semua orang Belanda). Juga substrukturnya, yaitu pemerintahan oleh rakyat/pribumi, bervariasi, yaitu bentuk *direct bestuur* (Jawa-Sumatera sebagian besar) dan "*self bestuur*" (*Inlandsch zelfbestuur*) dan ini pun bervariasi sesuai dengan lingkungan dan tradisi akibat perkembangan sejarah, umpamanya "*Vorstenlanden*" di Solo-Yogya.

"*Bestuur Landschappen*" di Sumatera Timur, dan sebagainya, yang berdasarkan persetujuan politik antara Belanda dengan raja "pribumi", yang berbeda-beda pula bentuk serta kekuatannya, seperti: *korte verklaring* dan sebagainya (orang Belanda lebih ahli tentang masyarakat dan bangsa Indonesia

yang majemuk daripada orang Indonesia sendiri; ingat Van Vollenhoven, Snouck Hurgronye, dan lain-lain), mereka semua ahli *land*, *Taal-en Volkenkunde van Nederlandsch Indie*, menguasai ilmu pengetahuan mengenai kepribadian dan jiwa suku-suku di Indonesia. Pemerintahan Belanda/*Binnenlandsch Bestuur* Belanda pada hakikatnya pemerintahan *topdown* sering kali satu arah/otoriter, untuk menjamin kekuasaan penjajah Belanda. Alat *Binnanlandsch Bestuur* Belanda ini adalah perangkat BB = Pangreh Praja (istilah sekarang pamong praja). Karena adanya "*administrative structure*", Pamong Praja ini (di India melalui "*district officer,*" juga di Papua New Guinea sebelum merdeka). P.P. ini merupakan penyambung kekuasaan Belanda kepada rakyat di desa melalui jalur: *Gouverneur General-Gouverneur-Resident* (Pemegang kekuasaan Belanda di *Residentie*). *Assistent Resident the real power manipulator* yang menyetir/mengemudikan bupati (*regent* di regentschap, kabupaten, polisi di kabupaten ada di bawah assisten resident) dari belakang, dan bupati ini yang disegani rakyat yang menjadi "raja" mereka (*controleur* yang mengawasi dan mengarahkan pemerintah dan wedana wilayah kewedanaan), kemudian asisten wedana (camat di kecamatan terus lurah yang langsung dengan rakyrat di desa-desa).

"Jalur Besi" *Binnenlandsch Bestuur* (Europeesch BB dan Islandsch BB) ini yang menjamin jalur pemerintahan Den Haag Batavia dan Batavie-Desa di seluruh Indonesia, suatu sistem dan mekanisme yang sangat efektif dilihat dari politik Belanda. *Right or wrong, you like it or you like it not,* harus diakui bahwa sistem BB ini dan perangkat BB (Pamong Praja) ini pada waktu itu yang menjamin "*de hand having van het Nederlandsch gezag*", selama 300 tahun! BB ini jumlahnya/kuantitasnya tidak seberapa, tapi mutunya/kualitasnya hebat sebagai aparatur negara (negara penjajahan Belanda). Pendidikan *Indologen Studie* di Nederland untuk Europeesch BB dan OSVIA (*Opleiding School Voor Inlandsche Ambtenaren*) di Indonesia untuk Islandsch BB adalah hebat sekali. BB/PP-lah yang menjamin, mengamankan, melaksanakan pemerintahan Hindia Belanda, yang dengan demikian, menjamin keutuhan pemerintahan Hindia Belanda, keutuhan wilayah/teritori Hindia Belanda, yang tidak lain adalah persatuan dan kesatuan wilayah dan penduduk Hindia Belanda/ Indonesia waktu itu, tetapi untuk kepentingan Belanda/Nederland dalam suatu *koloniale orde/colonial order*/tata susunan penjajahan. Dengan demikian, BB/PP ini optima forma adalah perangkat politik, aparatur politik, mekanisme politik dari Pemerintah Belanda/Hindia Belanda (*political instrument, political organization and mechanism* dari Belanda di Indonesia), dengan tujuan-tujuan politik. Departemen *Van Binnenlandsch Bestuur* adalah suatu departemen politik yang bertugas melestarikan "negara" Hindia Belanda sebagai bagian dari Nederland/Negeri Belanda/ Nederlandsche Staat/Negara Nederland. Departemen BB ini waktu itu yang

paling penting fungsinya, paling berkuasa (di bawah *Gouverneur Generaal*), yang kalau perlu didukung (*backing*) oleh *Departemen Van Orlog* (Departemen Pertahanan) dengan KNIL-nya dan *marinen*-nya di samping *politie* (yang operasional di bawah *Assistent Resident*) untuk "*de Handhaving van rusten orde*" tata tentram, dan selanjutnya dibantu oleh departemen-departemen teknis, seperti pendidikan (*Orderwij en Eeredienst*), P.U. (*Departemen van Openbare Werken*), Pertanian (*Departemen van Landbouw*), Perdagangan dan Industri (*Handel end Nijverheid*), dan sebagainya yang memberikan *public services* untuk kesejaheteraan rakyat (karta raharja).

Pertanyaan sekarang adalah apakah pamong praja/*binnenlandsch bestuur* yang begitu efektif sebagai aparatur pemerintah di zaman Hindia Belanda masih relevan di zaman sekarang, yaitu bagi Indonesia (negara Indonesia dan rakyat Indonesia) yang sudah merdeka? Jawabnya tegas: masih!

a. Fungsi pamong praja sebagai, jalur pemerintahan dari pusat ke daerah masih diperlukan.
b. Pamong praja sebagai aparatur pemerintahan wilayah masih diperlukan.
c. Pamong praja sebagai aparatur politik nasional dari pemerintah nasional masih diperlukan.
d. Pamons praja yang berorientasi nasional (melalui pendidikan APDN dan kemudian IIP) menjamin bhinneka tunggal ika, kesatuan dalam keragaman, *eenheid in verscheidenheid, unity in diversity*, di bidang pemerintahan dalam negeri.

Dengan perkataan lain, sistem pamong praja melalui mekanisme pemerintahan wilayah diperpadukan dengan pemerintahan daerah/otonom menjamin keterpaduan (keserasian, keselarasan dan keseimbangan) pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, menjamin keharmonisan pusat-daerah dan dengan demikian, melalui *stelsel* pamong praja dapat terjamin persatuan dan kesatuan Indonesia. Jelas di sini PP adalah aparatur politik (politik nasional, politik negara) dan IIP sebagai wadah pendidikan PP adalah semacam lembaga pendidikan politik, di samping fungsi lainya sebagai suatu sekolah politik (politik nasional, politik negara), konsep ini tercermin pada Undang-Undang Nomor 4/1974, yang masih terus terwujud dalam peraturan perundang-undangan pelaksanaan selanjutnya. Karena IIP merupakan semacam lembaga pendidikan politik (politik nasional, politik negara), maka IIP harus bernaung di bawah Departemen Dalam Negeri yang merupakan departemen politik (politik nasional, politik negara), sebuah departemen yang kedudukannya amat strategis.

Dengan demikian, IIP merupakan sekolah kedinasan. Kalau AKABRI merupakan sekolah kedinasan militer yang sifatnya nasional untuk seluruh

bangsa, maka IIP merupakan sekolah kedinasan pemerintahan sipil yang sifatnya nasional untuk seluruh Indonesia. Konsep ini kemudian harus dijabarkan dalam kurikulum, yang di sini perlu adanya kerja sama dengan dan bantuan dari Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan Lembaga Administrasi Negara sesuai dengan Kepres 34/1972 dan Inpres 15/1974.

Meskipun fungsi dan status PP sebagai aparatur politik negara/pemerintah nasional masih relevan untuk Republik Indonesia sekarang (dan selanjutnya), namun dengan meminjam rumusan Amir Machmud, strukturnya (organisasi), prosedurnya (mekanisme), kulturnya (budaya, jiwa), dan behaviouralnya (perilakunya) harus diubah/dinaikkan ke suasana/kultur Indonesia sebagai negara merdeka Republih Indonesia.

a. Struktur: pamong praja, diubah disesuaikan dengan peraturan perundangan RI; sudah ada perubahan yang sesuai umpamanya "patih" (yang dulu merupakan agen/*collaborator* Pemerintah Belanda sudah dihapus dan kekuasaan/wewenangnya sekarang berpusat pada penggantinya, ialah Sekwilda sebagai "Kepala Staf", dan ini tepat; residen resmi tidak ada, tapi "terselubung" masih ada; tampaknya konsepnya pada Departemen Dalam Negeri belum mapan. Undang-Undang Nomor 5/1974 sudah ada. Konsep otonomi daerah yang riil dan bertanggung jawab adalah tepat, *flexible* dan realistis, memberi ruang kepada kemajemukan, memberi peluang kepada daerah yang maju, tetapi memberi kelonggaran pula kepada yang belum maju, seperti sistem SKS bagi para mahasiswa yang juga majemuk kemampuannya.

   Pertanyaan penting sekarang: sudah adakah undang-undang pokok pemerintahan sipil/pemerintahan dalam negeri seperti adanya undang-undang pokok pertahanan?
b. Prosedur: cq. prosedur kerja pamong praja, perlu disesuaikan dengan tatanan pemerintahan nasional yang berbeda dengan tatanan BB di zaman Kolonial.
c. Kultur: PP harus mencerminkan kebudayaan Indonesia yang majemuk, tapi terikat dalam persatuan dan kesatuan nasional. PP di Aceh berbeda kulturnya dengan PP di Papua, tapi tetap berwajah nasional yang hanya diwarnai corak daerah sesuai dengan aliran daerahnya.
d. *Behavioural*: ini paling penting, sangat menentukan keberhasilan korps PP, pamong praja Republik Indonesia, bukan *binnanlandsch bestuur* Hindia Belanda; "Indonesier" bukan Islander, nasional bukan kolonial, demokrat bukan feodal, abdi masyarakat, bukan priyayi.

Singkatnya, pamong praja Republik Indonesia sekarang adalah pamong praja Pancasila, yang strukturnya, prosedurnya, kulturnya, dan behavioralnya harus berdasarkan Pancasila dan pekerjaan kepamong prajaan harus dianggap sebagai pengamalan Pancasila, dan IIP sebagai pendidikan pamong praja dalam segala jurusannya harus mampu mendidik para mahasiswanya menjadi pamong praja Pancasila.

Makin modern, makin maju, dan makin demokratis struktur pemerintahan pamong praja nantinya, maka akan berarah pada struktur pemerintahan yang lebih demokratis-otonomi mandiri sesudah persatuan dan kesatuan benar-benar terwujud, Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sudah benar-benar memasyarakat, melembaga dan membudaya, mendarah daging.

BEBERAPA POKOK PIKIRAN TENTANG PENGEMBANGAN PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN DI INDONESIA

*Afan Gaffar**

Tulisan ini diawali dengan suatu konstatasi bahwa tidak seperti halnya ilmu sosial yang lainnya, ilmu pemerintahan di Indonesia boleh dikatakan mengalami krisis identitas. Secara jujur harus kita akui bahwa pada umumnya kita yang berkecimpung dalam mengembangkan displin ini sering kali berhadapan dengan suatu pertanyaan yang sering mengganggu, yaitu "apakah yang membedakan ilmu pemerintahan dengan ilmu politik" atau "dimanakah letak perbedaan antara ilmu pemerintahan dengan ilmu administrasi negara?" Atau kalau mahasiswa kita ditanya tentang di mana mereka belajar, dan mereka menjawab di Jurusan Ilmu Pemerintahan, orang akan memberikan respons, "O..., itu sama dengan Administrasi Negara, ya", komentar yang membuat mahasiswa kita mengeluh. Oleh karena itu, sudah waktunya kita memberikan jawaban yang tepat atas pertanyaan tersebut, dan dari seminar seperti inilah diharapkan jawaban itu akan kita temukan.

Ada dua hal utama hal yang menjadi sumber permasalahan ini terjadi, yaitu: *pertama,* berkaitan erat dengan sejarah pembentukan dan pengembangan pendidikan tinggi di Indonesia; *kedua,* peranan lembaga pendidikan di luar Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Kalau kita mempelajari kembali sejarah pembentukan dan pengembangan perguruan tinggi di Indonesia, kita dapat mengamati bahwa salah satu *raison d'etre* eksistensi pendidikan tinggi di Indonesia adalah untuk melayani kebutuhan departemen-departemen, di samping untuk pengembangan ilmu pengetahuan. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik menyediakan tenaga yang terampil untuk Departemen Dalam Negeri, Departemen Luar Negeri, Departemen Sosial, dan Departemen Penerangan. Fakultas Ekonomi menyediakan tenaga buat Departemen Perdagangan, Departemen Keuangan, dan Departemen Koperasi. Fakultas

* Guru Besar Ilmu Politik Universitas Gajah Mada

Tehnik mendidik calon insinyur untuk Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik, sementara itu Fakultas Hukum mendidik sarjana hukum untuk bekerja di Departemen Kehakiman, Depdagri, dan Kejaksaan Agung.

Di samping itu, departemen pemerintah mengadakan sendiri pendidikan tinggi untuk segera memenuhi kebutuhan tenaga yang sesuai dengan kepentingan yang khas departemen tersebut. Sebagai contoh, dapat kita kemukakan berkembangnya Sekolah Tinggi Ilmu Keuangan Negara yang didirikan oleh Departemen Keuangan, demikian juga dengan Akademi Pemerintahan Dalam Negeri serta Institut Ilmu Pemerintahan yang banyak menyediakan tenaga terdidik untuk keperluan kepamongprajaan. Dengan demikian, pengembangan ilmu dapat terjadi pada lembaga pendidikan tinggi yang bernaung dalam Departemen Pendidikan Kebudayaan serta di luar departemen tersebut.

Secara historis, kita dapat juga mengamati bahwa sejak masa pemerintahan kolonial Belanda sudah ada lembaga pendidikan tinggi yang tidak bernama universitas, akan tetapi diberi sebutan sekolah tinggi yang bertujuan untuk menyediakan tenaga terdidik untuk kepentingan pemerintahan Hindia Belanda. Baru setelah masa kemerdekaan, universitas dibentuk; yang pertama Universitas Gadjah Mada, kemudian disusul oleh Universitas Indonesia. Tujuan dibentuknya universitas adalah agar bangsa Indonesia mampu menempatkan dirinya sejajar dengan bangsa-bangsa lainnya di dunia dalam pengembangan ilmu pengetahuan (Andi Hakim Nasution, 1991).

Sekalipun pada awalnya ilmu pemerintahan dikembangkan dengan baik di Universitas Gadjah Mada, akan tetapi perkembangan kemudian menunjukkan bahwa studi ilmu pemerintahan tidak mendapat tempat yang baik di Universitas Gadjah Mada, karena Jurusan Ilmu Pemerintahan kemudian diganti dengan Jurusan Ilmu Usaha Negara yang kemudian berganti pula menjadi Ilmu Administrasi Negara.

Hal tersebut berkaitan erat dengan berkembangnya ilmu administrasi negara sejak tahun 1960-an di Indonesia. Ilmu ini, seperti halnya dengan ilmu pengetahuan yang lainnya, dikembangkan tidak hanya di universitas, akan tetapi juga di luar universitas, terutama melalui Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang kemudian berkembang menjadi Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Negara (STIA). Hal ini merupakan konsekuensi dari semakin berkembangnya ilmu tersebut di Amerika Serikat yang memperlihat kecenderungan untuk memisahkan diri dari ilmu politik. Akibat yang dirasakan oleh pengembangan studi ilmu pemerintahan jelas sekali, yaitu kurangnya perhatian terhadap ilmu

tersebut. Pada tahun 1964, di Universitas Gadjah Mada dikembangkan kembali Jurusan Ilmu Pemerintahan, akan tetapi kurang mendapat dukungan yang baik di kalangan birokrasi karena tidak jarang dalam penyediaan lapangan kerja tidak disebutkan secara terbuka akan kebutuhan sarjana dalam ilmu tersebut.

Setelah melalui perjalanan yang lebih dari seperempat abad, sudah seharusnya studi ilmu pemerintahan memperlihatkan wujudnya dengan jelas. Kajian ini mencoba memaparkan apa dan bagaimana ilmu pemerintahan itu, khususnya di Indonesia. Apa saja yang menjadi cakupannya, bagaimana mengembangkan studi tersebut untuk jenjang yang lebih tinggi yang tidak hanya terbatas pada strata satu saja, serta bidang-bidang apa yang perlu dikembangkan secara khusus.

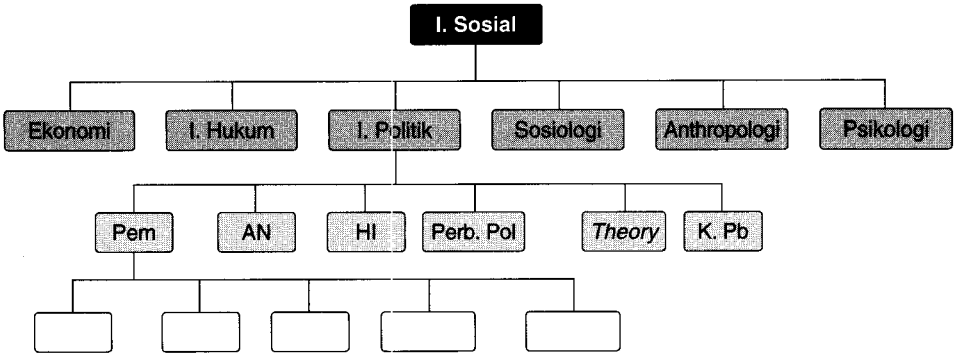
Kedudukan Ilmu Pemerintahan

Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik

Apa yang kita maksudkan dengan ilmu pemerintahan? Menurut hemat kami, ilmu pemerintahan dapat kita definisikan secara sederhana sebagai ilmu yang mempelajari proses penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara. Kami ingin menggaris bawahi "pemerintahan suatu negara" sebagai objek yang utama dari ilmu pemerintahan, sehingga jelas sekali apa yang menjadi sasaran utama disiplin ini dan berbeda sekali dengan sasaran utama ilmu politik. Oleh karena itu, ilmu pemerintahan merupakan satu "*field*" atau bagian dari ilmu politik yang mempunyai kedudukan yang sama dengan bagian-bagian lain dari ilmu politik, misalnya administrasi negara, ilmu hubungan internasional, ilmu perbandingan politik, kebijaksanaan publik, ataupun yang lainnya.

Tentu saja apa yang kami ungkapkan di atas berbeda dengan yang pernah berkembang atau yang masih dijadikan pegangan oleh sekelompok orang–yang beranggapan bahwa ilmu pemerintahan sama dengan atau bahkan lebih luas dari ilmu politik di mana pemerintahan mencakup studi tentang "pembuatan keputusan" dan "pelaksanaan keputusan".

Kalau kita melihat taksonomi ilmu sosial secara keseluruhan, maka kita akan lebih jelas lagi memahami kedudukan ilmu pemerintahan, yang dapat digambarkan sebagai berikut.



Kalau kita mempelajari sejarah pertumbuhan ilmu politik di Amerika Serikat maka kita akan melihat dengan jelas bahwa ilmu pemerintahan merupakan satu bagian atau cabang dari ilmu politik. Pada tahun 1961, *American Political Science Association* mengeluarkan *Bibliographical Directory*. Dalam buku tersebut terlihat ruang lingkup ilmu politik, yang terdiri atas berikut ini.

1. *American National Government.*
2. *Comparative Government.*
3. *International Law and Relations.*
4. *Political Parties.*
5. *Political Theory.*
6. *Public Administration.*
7. *Public Law.*
8. *State and Local Government.*

Pada tahun 1968, APSA mengeluarkan *directory* yang sama dan menggambarkan ruang lingkup ilmu politik secara rinci sekali, seperti yang terlihat dalam uraian berikut ini.

1. *Administrative Law.*
2. *Administration: Organization, Processes, and Behavior.*
3. *Budget and Fiscal Management.*
4. *Constitutional Law.*
5. *Executive: Organization, Processes, Behavior.*
6. *Foreign Policy.*
7. *Government Regulation on Business.*
8. *International Law.*
9. *Intenational Organization and Administration.*
10. *International Politics.*
11. *Judiciary: Organization, Processes, Behavior.*

12. *Legislature: Organization, Processes, Behavior.*
13. *Methodology.*
14. *Metropolitan and Urban Government and Politics.*
15. *National Security Policy.*
16. *Personnel Administration.*
17. *Political and Constitutional History.*
18. *Political Parties and Elections: Organizations, Processes.*
19. *Political Psychology.*
20. *Political Socialization.*
21. *Political Theory and Philosophy (Empirical).*
22. *Political Theory and Philosophy (Historical).*
23. *Political Theory and Philosophy (Normative).*
24. *Public Opinion.*
25. *Revolutions and Political Violence.*
26. *State and Local Government and Politics.*
27. *Voting Behavior.*

Pada tahun 1973, APSA memperbaharui *directory* tersebut yang menggambarkan kepada kita rincian yang lebih jelas dengan mengemukakan "*subdisciplinary categories*" atau sub-sub bidang yang sedang dikembangkan dalam ilmu politik, yang rinciannya dapat digambarkan sebagai berikut.

1. *Foreign and Cross-National Political Institutions and Behavior.*
   a. *Analysis of Particular Systems or Subsystems.*
   b. *Decision Making Processes.*
   c. *Elites and Their Oppositions.*
   d. *Mass Participation and Communications.*
   e. *Parties, Mass Movements, Secondary Associations.*
   f. *Political Development and Modernization.*
   g. *Politics of Planning.*
   h. *Values, Ideologies, Belief systems, and Political Culture.*
2. *Internasional Law, Organizations and Politics.*
   a. *International Law.*
   b. *International Organization and Administration.*
   c. *International Politics.*
3. *Methodology.*
   a. *Computer Techniques.*
   b. *Content Analysis.*
   c. *Epistemology and Philosophy of Science.*

d. *Experimental Design.*
e. *Field Data Collection.*
f. *Measurement and Index Data Construction.*
g. *Model Building.*
h. *Statistical Analysis.*
i. *Survey Design and Analysis.*

4. *Political Stability, Instability, and Change.*
   a. *Cultural Modification and Diffusion.*
   b. *Personality and Motivation.*
   c. *Political Leadership and Recruitment.*
   d. *Political Socialization.*
   e. *Revolution and Change.*
   f. *Schools and Political Stratification.*
   g. *Social and Economic Stratification.*
5. *Political Theory.*
   a. *Systems of Political Ideas in History.*
   b. *Ideology Systems.*
   c. *Political Philosophy (general).*
   d. *Methodological and Analytical Systems.*
6. *Public policy: Formation and Content.*
   a. *Policy Theory.*
   b. *Policy Measurement.*
   c. *Economic Policy and Regulation.*
   d. *Science and Technology.*
   e. *Natural Resources and Environment.*
   f. *Education.*
   g. *Poverty and Welfare.*
   h. *Foreign and Military Policy.*
7. *Public administration.*
   a. *Bureaucracy*
   b. *Comparative Administration.*
   c. *Organization and Management.*
   d. *Organizational Theory and Behavior.*
   e. *Personnel Administration.*
   f. *Planning, Organizing, Budgeting.*
   g. *Politics and Administration.*
   h. *Systems Analysis.*

8. *US Political Institutions, Processes and Behavior.*
a. *Courts and Judicial Behavior.*
b. *Elections and Voting Behavior.*
c. *Ethnic Politics.*
d. *Executives.*
e. *Interest Groups.*
f. *Intergovernmental Relations.*
g. *Legislatures.*
h. *Political and Constitutional History.*
i. *Political Parties.*
j. *Public Law.*
k. *Public Opinion.*
l. *State, Local and Metropolitan Government.*
m. *Urban Politics.*

Kemudian, pada tahun 1983, APSA mengeluarkan suatu publikasi yang menggambarkan dengan jelas pula bagaimana perkembangan ilmu politik sampai dengan pertengahan tahun 1980-an yang ditulis oleh Ada M. Pfinifter yang berjudul "*The State of The Discipline*". Buku ini memperlihatkan jelas-jelas tren yang berkembang pada akhir tahun 1970-an sampai dengan pertengahan tahun 1980-an. Sejak terjadinya apa yang disebut sebagai *behavioral revolution,* kecenderungan yang terakhir menunjukkan bahwa objek studi ilmu politik memberikan tekanan yang jelas terhadap "*state*" atau "negara" yang menggantikan diskusi mengenai sistem politik, *regime*, dan lain sebagainya.

Dari uraian-uraian itu, kita dapat melihat betapa luasnya cakupan yang diliput oleh studi ilmu politik dan ilmu pemerintahan terlihat dengan jelas merupakan suatu "*major field*" dalam ilmu politik yang memelihara sejumlah *subdisciplines.*

Ilmu Pemerintahan di Indonesia

Bagaimana dengan kedudukan ilmu pemerintahan di Indonesia? Kalau kita melihat sejarahnya ilmu pemerintahan pertama kali dikembangkan di Universitas Gadjah Mada yang merupakan "jurusan" pada Fakultas Ilmu Sosial dan Politik. Studi ini kemudian dikembangkan pula di beberapa tempat di universitas negeri, misalnya di Universitas Diponegoro, Universitas Hasanuddin, Universitas Padjadjaran, yang kemudian diikuti oleh sejumlah universitas swasta.

Di Universitas Gadjah Mada sendiri, pada awalnya berkembang suatu posisi yang sangat dipengaruhi oleh it mazhab "continental" yang menyatakan

bahwa pemerintahan itu merupakan (1) kegiatan yang menyangkut politik pengambilan keputusan dalam negara (*the politics of policy making*), dan (2) pelaksanaan dari kebijaksanaan itu sendiri (*policy execution*). Dari pandangan ini, jelas sekali terlihat bahwa ilmu pemerintahan itu identik dengan ilmu politik. Akan tetapi, di dalam kenyataannya, ilmu pemerintahan itu hanyalah merupakan salah satu jurusan yang dikembangkan dalam Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, maka posisi tersebut kurang didukung oleh realitas yang ada. Oleh karena itu, berkembang suatu pandangan baru bahwa ilmu pemerintahan itu sebenarnya ilmu tentang proses penyelenggaraan "suatu" negara yang dapat disamakan dengan "*field*" yang dikembangkan dalam *American Government* atau *American Politics* dalam ilmu politik di Amerika.

Dengan demikian, titik berat perhatiannya adalah politik dan pemerintahan di Indonesia. Oleh karena itu, yang menjadi sasaran utama dalam studi ilmu pemerintahan di Indonesia adalah pemerintahan Indonesia dan segala sesuatu yang berkaitan dengannya. Dalam studi ini, kita dapat dengan intensif membahas masalah eksekutif, baik pada tingkat "*presidency*" maupun pada tingkat lokal, serta sejumlah institusi pendukungnya. Demikian juga yang menyangkut "*legislatures*," terutama berkaitan dengan sejarah, kedudukan, fungsi dan peranan lembaga tersebut. Kita juga dapat memusatkan perhatian dan energi kita untuk memahami lembaga-lembaga tinggi negara, misalnya Dewan Pertimbangan Agung, Mahkamah Agung, Majelis Permusyawaratan Rakyat, peranan dan kedudukan Angkatan Bersenjata, termasuk "*the genesis of power*" dari lembaga tersebut. Di dalam ilmu pemerintahan kita dapat dengan intensif mengkaji masalah di Indonesia, *political behaviour, political socialization*, serta *the politics of policy making*, analisis dan implementasi serta evaluasi dari kebijaksanaan yang ditempuh. Jadi, ruang lingkup ilmu pemerintahan di Indonesia sama dengan ruang lingkup ilmu-ilmu yang lainnya, dengan titik berat perhatian pada "*domestic affairs*".

Apakah masalah perbandingan politik atau perbandingan pemerintahan tidak menjadi kajian ilmu pemerintahan? Setiap ilmu pasti memiliki elemen perbandingan untuk menjadi ilmu yang sebenarnya, oleh karena studi tentang perbandingan politik, pembangunan dan perubahan sosial merupakan elemen yang tidak dapat ditinggalkan dalam ilmu pemerintahan, sehingga kita tidak mungkin meninggalkan perhatian kita untuk mempelajari negara lain, terutama negara-negara "*super power*" dan negara-negara jiran kita, yaitu Asia Tenggara.

Sementara itu, selain Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Departemen Dalam Negeri juga menyeleggarakan pendidikan yang orientasi utamanya bukanlah pada pengembangan akademik, akan tetapi pada

penyediaan tenaga professional untuk memenuhi kebutuhan departemen tersebut, yaitu Akademi Pemerintahan Dalam Negeri dan Institut Ilmu Pemerintahan. Tentu saja pengembangan kurikulumnya sesuai dengan kepentingan dari departemen tersebut dalam menyediakan tenaga-tenaga yang terampil terutama dalam bidang kepamongprajaan.

Fungsi Ilmu Pemerintahan

Setiap ilmu mempunyai fungsi, demikian juga dengan ilmu pemerintahan. Menurut hemat kami, seperti halnya dengan ilmu politik, ilmu pemerintahan mempunyai fungsi ganda, yaitu pertama fungsi penemuan dan pengembangan ilmu pengetahuan atau fungsi akademik, dan fungsi non-akademik. Kami ingin membicarakan fungsi yang kedua ini secara khusus karena hal ini jarang sekali dipikirkan oleh kalangan kita sendiri. Pada umumnya, kita terperangkap dalam rutinitas kita sendiri, yaitu memberikan kuliah, melakukan penelitian, dan kegiatan-kegiatan lainnya di luar kegiatan akademik.

Pengemban tugas dalam bidang ilmu pemerintahan, sekali lagi sama halnya dengan ilmu politik, hendaknya menyadari bahwa ia tidak hanya sebagai pengajar dan peneliti, akan tetapi dia adalah "pendidik". Oleh karena itu, ilmu pemerintahan tidak hanya mempunyai fungsi akademik, akan tetapi membawa misi non-akademik. Yang kami maksudkan dengan misi non-akademik ini adalah bahwa setiap individu yang mengemban tugas dalam mengembangkan dan mengajarkan ilmu pemerintahan hendaknya menanamkan nilai-nilai yang menyangkut kehidupan kenegaraan di Indonesia, misalnya nilai demokrasi, nilai patriotisme, dan nilai-nilai yang akan membuat insan anak didik mempunyai kapasitas kemampuan politik yang lebih baik dari kebanyakan warga masyarakat yang lainnya.

Nilai demokrasi merupakan sesuatu yang sangat utama dalam kehidupan kenegaraan dan pemerintahan. Seseorang yang mengajarkan dan mengembangkan ilmu pemerintahan dituntut di samping memiliki jiwa dan semangat demokrasi juga mempraktikkan dalam kehidupan kesehariannya nilai-nilai demokrasi tersebut. Alangkah naifnya kalau sampai ia memperlihatkan sesuatu yang bertentangan dengan kehidupan demokrasi. Demikian juga dengan kecintaan kepada negara dan bangsa yang merupakan sesuatu yang teramat vital dalam memelihara persatuan dan kesatuan bangsa kita yang sama-sama kita cintai ini. Oleh karena itu, salah satu tujuan yang sangat penting dalam ilmu pemerintahan, di samping tujuan pengembangan ilmu pengetahuan, juga yang menyangkut "civic mission" ilmu pemerintahan itu sendiri.

Pengembangan Studi Ilmu Pemerintahan

Jalur Akademik dan Jalur Profesional

Sekalipun sudah lebih dari seperempat abad ilmu pemerintahan telah menunjukkan eksistensi dirinya, akan tetapi belum dapat disejajarkan dengan bidang ilmu yang lainnya karena adanya kendala-kendala yang harus dihadapi. Oleh karena itu, memang sudah seharusnya dan sudah waktunya kita memikirkan agar ilmu pemerintahan dapat kita kembangkan lebih lanjut lagi, terutama melalui peningkatan jenjang atau strata pendidikan. Bagaimanakah kita melakukannya?

Di dalam mengembangkan studi ilmu pemerintahan secara berjenjang maka sudah seharusnya kita mengacu kepada peraturan pemerintah yang berlaku, yaitu Undang-Undang No. 2/1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Peraturan Pemerintah No. 30 tahun 1990 tentang Sistem Pendidikan Tinggi.

Pada saat sekarang ini, ilmu pemerintahan dikembangkan dalam perguruan tinggi melalui jalur akademik dan jalur non-akademik. Ilmu pengetahuan dapat diajarkan dan dikembangkan melalui beberapa macam lembaga perguruan tinggi. Ilmu yang dikembangkan dalam akademi adalah dalam rangka menyiapkan tenaga professional dalam satu cabang atau sebagian cabang ilmu pengetahuan, teknologi, atau kesenian tertentu. Sekolah tinggi menyelenggarakan program pendidikan akademik dan/atau professional dalam lingkup satu disiplin ilmu tertentu, sementara itu institut menyelenggarakan program akademik atau professional dalam sekelompok ilmu, teknologi, dan/atau kesenian yang sejenis.

Oleh karena itu, kita dapat mengembangkan ilmu pemerintahan melalui dua jalur, yaitu jalur akademik dan jalur profesional. Jalur akademik dapat dikembangkan melalui universitas dan institut yang selama ini kita lakukan, hanya saja penekanan antara kedua jalur tersebut harus lebih dipertegas lagi agar antara keduanya masyarakat dapat menemukan dengan mana yang melalui jalur akademik dan mana pula yang melalui jalur profesional. Tabel berikut ini kiranya dapat diharapkan menjelaskan apa yang kami maksudkan dengan kedua jalur tersebut:

Jalur Pengembangan Studi Ilmu Pemerintahan

	Akademik	Profesional
D3/D4	-----	APDN
S1	S1 I. Pemerintahan di Univ	Institut Ilmu Pemerintahan
S2	S2 I. Pemerintahan di Univ	S2 Ilmu Pemerintahan
S3	S3 I. Pemerintahan di Univ	S3 Ilmu Pemerintahan

Apa yang membedakan jalur akademik dengan jalur profesional? Menurut hemat kami, jalur akademik memungkinkan seseorang untuk selalu berpikir sehingga pada akhirnya menemukan ilmu pengetahuan yang baru, sementara pada jalur profesional, seseorang disiapkan untuk memiliki kemampuan yang praktis dan mampu memecahkan masalah dengan baik dan cepat. Oleh karena itu, penekanan pada kurikulum dan silabus yang berbeda merupakan sesuatu yang mutlak diperlukan, karena tanpa itu tidak ada artinya. Sama halnya dengan menjamurnya program pendidikan bisnis sekarang yang menawarkan program MBA, maka produk program MBA harus berbeda dengan produk Program S2 manajemen di fakultas ekonomi.

Program Pascasarjana Ilmu Pemerintahan

Program pascasarjana meliputi program magister dan program doktor, menurut Pasal 5 ayat (2) PP. 30/1990. Kalau pascasarjana yang melalui jalur akademik merupakan program "gelar" maka yang melalui jalur profesional merupakan program "spesialis." Untuk membentuk program pascasarjana pada tingkat magister, ada dua pertanyaan dasar yang harus dijawab terlebih dahulu, yaitu manfaat apa yang akan diperoleh dari program magister tersebut dan jenis pekerjaan apa saja yang memanfaatkan mereka yang merupakan lulusan program tersebut? (Andi Hakim Nasution, 1991). Menurut Andi Hakim Nasution, program magister mempunyai tiga fungsi pokok; yaitu untuk menjadi persiapan pendidikan program doktor, untuk mengisi kekurangan-kekurangan yang terjadi sewaktu mengikuti program sarjana, sebagai program pendidikan profesional yang bersifat terminal. Apa yang dinyatakan oleh Andi Hakim Nasution tersebut, menurut hemat kami, dapat kita terima karena dalam kenyataan memang demikian adanya.

Tentu saja untuk menyelenggarakan program pascasarjana diperlukan prasyarat tertentu, termasuk di dalamnya jumlah tenaga pengajar *qualified* yang memadai. Mereka yang mengajar pada jenjang program ini haruslah memiliki kualifikasi doktor atau P.hD karena adalah tidak pada tempatnya seorang lulusan S2 mengajar di S2, seperti yang banyak kita temukan di beberapa tempat? Mereka yang tidak memiliki gelar doktor atau P.hD hendaknya memiliki jabatan akademik profesor atau guru besar. Hal ini diperlukan agar kualitas pengajaran dapat dipelihara dengan baik. Demikian juga dengan jumlahnya, hendaknya dapat diperhatikan guna menjaga "rasio" interaksi dengan lebih baik, seorang tenaga pengajar di program pascasarjana paling banyak dapat membimbing lima mahasiswa dalam setahun. Akan tetapi, yang tidak kalah pentingnya adalah kecermatan dari para pengasuh untuk membedakan bobot masing-masing jenjang pendidikan. Katakanlah untuk

suatu mata kuliah tertentu yang diajarkan di S1, akan tetapi juga ditawarkan pada program S2. Si pengajar haruslah dengan cermat membedakan yang mana bobot mata kuliah untuk S1 dan yang mana untuk S2, kalau tidak maka tidaklah ada artinya penjenjangan tersebut.

Bagaimana dengan kurikulumnya? Di dalam menyusun kurikulum ilmu pemerintahan hendaknya kita mengacu kepada pengertian pemerintahan seperti yang diajukan oleh Karl W. Deutsch yang terkenal dengan "*The Steering Concept of Government.*" Dengan demikian, kita dapat mempunyai gambaran individu yang bagaimana yang akan kita katakan sebagai produk pascasarjana ilmu pemerintahan itu.

Kalau pada program sarjana diperlukan antara 148–160 kredit untuk menyelesaikan studi, pada program akademik di pascasarjana hendaknya sama dengan bobot satuan kredit dengan program-program yang lainnya, yaitu antara 45 sampai dengan 50 kredit.

Dalam program pascasarjana, ada empat komponen pokok yang saling mendukung satu sama lain, yaitu komponen mata kuliah dasar, komponen mata kuliah metodologi, komponen mata kuliah pokok, serta komponen tesis. Kami mencoba mengusulkan komponen mata kuliah program akademik sebagai berikut.

Kurikulum Inti Program S2 (jalur akademik)
Ilmu Pemerintahan (45 – 50 SKS)

1. Mata Kuliah Dasar
   a. Filsafat Ilmu Pengetahuan
   b. Skope dan Metode Ilmu Pemerintahan/Politik
2. Mata Kuliah Metodologi Penelitian
   b. Metode Penelitian Sosial
   c. Aplikasi Komputer dalam penelitian Sosial
3. Mata Kuliah Pokok
   b. Analisis dan Interpretasi Politik/Pem Indonesia
   c. Legislatif di Indonesia: Peranan, Struktur, Proses
   d. Kepartaian, Kelompok Kepentingan, Pemilu di Indonesia
   e. Pemerintahan dan Politik Lokal
   f. Kebijaksanaan Publik: Teori dan Interpretasi
   g. Teori Pembangunan Politik
   h. Teori Perbandingan Politik
   i. Perubahan Sosial dan Dinamika Pemerintahan
   j. Analisis Kebijaksanaan Publik
   k. Masalah Kontemporer
4. Tesis

Untuk program profesional, seperti yang diungkapkan sebelumnya, titik beratnya adalah kemampuan menyelesaikan masalah secara praktis sehingga sangat bermanfaat bagi yang bersangkutan untuk terjun ke dalam masyarakat. Oleh karena itu, penyusunan kurikulumnya sedemikian rupa sehingga memenuhi persyaratan tersebut. Di samping itu, bobot kreditnya pun harus lebih berat, misalnya mencapai 60 kredit jam. Selanjutnya, yang perlu mendapat perhatian kita adalah tenaga pengajarnya, selain merupakan tenaga pengajar akademik juga diharapkan bantuan tenaga pengajar dari kalangan praktisi atau penyelenggara pemerintahan, misalnya para pejabat negara mulai dari eselon II ke atas sebagai *guest lecture.*

Bagaimana dengan program doktor atau S3? Untuk sementara, kami lebih baik tidak membicarakannya karena penanganan program tersebut masih mencari bentuk, mudah-mudahan pada kesempatan yang lain kita dapat mecermatinya dengan lebih tekun dan serius.

BEBERAPA PENGAMATAN TENTANG ILMU PEMERINTAHAN

Juwono Sudarsono[*]

Terlepas dari adanya beberapa tradisi dalam perkembangan dan pengembangan ilmu pemerintahan dan ilmu politik, kiranya hal-hal di bawah ini patut dipertimbangkan oleh mereka yang akan mengasuh dan mengelola ilmu pemerintahan di manapun di tanah air, baik di institut, sekolah tinggi, fakultas atau universitas, negeri maupun swasta.

Pertama dan yang hemat kami amat penting untuk dipahami secara saksama, adalah kenyataan bahwa di dalam masyarakat Indonesia telah berkembang tranformasi sosial ekonomi yang amat besar sejak tahun 1970-an. Perubahan-perubahan itu disebabkan oleh pembangunan nasional, istimewa di bidang ekonomi, bisnis dan keuangan, yang telah mengubah peta cakupan tugas pemerintahan maupun daya-tawar kekuatan masyarakat swasta terhadap wewenang aparat pemerintahan.

Perkembangan selama 20 tahun lebih itu memaksa kita semua untuk memikirkan pola kurikulum, substansi perkuliahan/pelatihan/keterampilan apa sajakah yang harus dimiliki seorang calon pejabat pemerintahan, nasional maupun regional, yang patut kita siapkan. Bagaimanapun juga, pejabat pemerintah adalah pengemban tugas "kepentingan umum". Pada saat yang bersamaan, kita menyadari bahwa banyak kalangan awam dan swasta kini makin memajukan diri sebagai kelompok pengemban kepentingan umum, meski atas nama lingkungannya masing-masing. Perkembangan ini sehat, sejauh ada dialog yang berkembang dan melembagakan melalui DPR/DPRD. Intisari dari pokok masalah ialah bahwa semakin berkembang kegiatan pembangunan, maka semakin kuat kekuatan sosial-ekonomi masyarakat luas berhadapan dengan kewenangan aparat pemerintah, sehingga daya-laksana (*enforcement*) dari apa yang disebut "kepentingan umum" perlu dikaji lebih saksama. Oleh karena kadar persoalan

[*] Guru Besar Universitas Indonesia

"kepentingan umum" tadi semakin banyak mengandung hal-hal yang berkenaan dengan ekonomi, bisnis dan keuangan, maka dengan sendirinya kurikulum Ilmu Pemerintahan harus lebih banyak mengandung wawasan ekonomi, tanpa harus menjadi ahli atau sarjana ekonomi/bisnis/keuangan.

Kedua, sejauh ilmu pemerintahan (dan ilmu politik) adalah bidang yang mempelajari daya persuasi dan daya laksana, maka wawasan kedua yang perlu dipertimbangkan adalah dampak kemajuan teknologi informasi dan komunikasi. Pada satu sisi, meluasnya perangkat-perangkat informasi dan komunikasi ke masyarakat luas dapat memudahkan penyampaian kehendak aparat pemerintah kepada berbagai jenjang lapisan sosial, ekonomi dan politik. Pada sisi lain, masyarakat lebih banyak dan lebih cepat memperoleh akses pada berbagai jenis informasi, baik yang umum maupun yang khusus/teknis, sehingga kemampuan masyarakat untuk "mempertanyakan" kebijaksanaan aparat semakin tinggi pula. Ini berarti bahwa ada proses pemerataan informasi yang relatif lebih cepat daripada yang digambarkan dalam matriks pemerintahan tahun 1960-an atau 1970-an, di mana piramid kewenangan sering dianggap sebagai model yang berlaku.

Penyebaran informasi dan komunikasi menghasilkan apa yang disebut sebagai tantangan pemerintahan yang berpola lebih "datar", di dalam mana keputusan dan proses pengambilan keputusan semakin dituntut dilakukan pada tingkat yang serendah mungkin, akibat semakin cepatnya "masyarakat awam" atau "publik" menuntut kecepatan bertindak. Dengan perkataan lain, dalam kurikulum ilmu pemerintahan mungkin perlu dipertimbangkan adanya mata kuliah yang khusus menangani dampak kemajuan teknologi informasi dan komunikasi terhadap proses-proses pengambilan keputusan. Meluasnya dan semakin cepatnya informasi sampai ke tangan rakyat kecil juga menuntut pola kepemimpinan yang baru, di mana salah satu elemen penting adalah kemampuan untuk mendengarkan keluhan/gugatan masyarakat yang semakin berpengetahuan. Bagi mereka yang terbiasa dalam pendidikan ilmu pemerintahan klasik, pola dan perilaku pejabat yang cenderung menegaskan dan menegakkan kewenangan atas dasar "surat keputusan" atau "surat pengangkatan", perubahan-perubahan akibat kemajuan teknologi informasi dan komunikasi tadi amatlah sulit untuk diterima.

Ketiga, seperti halnya bidang-bidang ilmu lainnya, ilmu pemerintahan pun tak luput dari keharusan untuk lebih sadar akan pentingnya pokok-pokok masalah yang berkenaan dengan lingkungan hidup secara luas. Memang, pada satu sisi, pokok-pokok masalah yang bertalian dengan perdebatan antara

"lingkungan" vs. "pembangunan," sebaliknya "pembangunan dahulu" baru "lingkungan" kerap membingungkan. Apalagi cukup banyak pakar lingkungan sendiri berbeda pendapat tentang makna dari berbagai dampak pencemaran udara, air, lapisan ozon, dan sebagainya. Akan tetapi, ada konsensus bahwa masalah mempertemukan kepentingan pembangunan justru karena kelestarian lingkungan secara berkelanjutan. Ilmu pemerintahan harus lebih banyak memasukkan unsur-unsur ini karena sejauh penyelenggaraan pemerintahan negara adalah memelihara kepentingan bersama secara berkelanjutan, maka aparat harus lebih mampu menguasai pokok-pokok teknis dari "bahasa ilmu lingkungan." Bagi calon pejabat aparatur pemerintahan, adalah penting untuk juga memahami peta sosial-ekonomi dari aneka ragam kegiatan sosial, ekonomi dan politik yang ada di lingkungannya sehingga interaksi masyarakat industri dan perdagangan dapat berdialog dengan masyarakat perguruan tinggi/pers/ cendekiawan. Tak kalah pentingnya adalah peran serta kaum wanita dalam memelihara lingkungan dalam arti terbatas (pemakaian alat dapur, konsumsi energi listrik, gas dengan segala konsekuensinya) maupun dalam arti luas (pengaruhnya terhadap pola konsumsi anak-anaknya).

Keempat, ilmu pemerintahan perlu mempertimbangkan dimasukkannya mata kuliah yang bertalian erat dengan kepemimpinan dan manajemen. Memang sudah banyak mata kuliah dan pola kurikulum yang disusun selama 15–20 tahun terakhir. Sebagian besar berisi materi yang kerap kita dapat dari Penataran P-4, dari kaidah-kaidah kepemimpinan tradisional (baik Jawa, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan sebagainya). Kiranya perlu dibedakan pengertian antara kepemimpinan (yang lebih berhubungan dengan pribadi, bobot, bakat dan otak yang bersangkutan, yang secara keseluruhan disebut sebagai faktor "kharisma"), dengan manajemen, yang lebih berorientasi pada teknik atau cara penanganan teknis mengelola lingkungan organisasi.

Ilmu pemerintahan di Indonesia akan semakin kaya apabila pola-pola kepemimpinan dan manajemen, terutama dalam lokal, dapat dihimpun dan diterbitkan sebagai bahan terbukanya pola kepegawaian terintegrasi (pegawai Pemda dan sebaliknya), himpunan itu layak diketahui oleh calon penyelenggara menjadi buku paduan yang berguna, maka dalam manajemen seperti, itu pendidikan dan penelitian yang menyelenggarakan ilmu pengetahuan "kurikulum nasional" lebih membantu sekalian lapisan seluruh pelosok tanah air memperkenalkan seorang pejabat masuk dalam lingkungan tugasnya yang baru.

Kelima dan terakhir, semakin kita menyadari pentingnya pemahaman pemerintahan pada tingkat mikro, baik di pedesaan maupun di pedalaman.

Makin banyaknya sarana komunikasi dan transportasi semakin luasnya jangkauan tugas pemerintahan. Akan tetapi, cukup banyak bukti menunjukkan bahwa ilmu pemerintahan semakin perlu banyak dari antropologi, istimewa antropologi budaya, pemerintahan dan politik, bagaimanapun juga adalah masalah mengajak, membujuk dan menggairahkan kelompok maupun individu, agar mereka mau dan mampu mengadakan perubahan dan penyesuaian sejalan dengan irama dan laju pembangunan. Kemauan dan kemampuan orang untuk merubah memang berbeda-beda. Tugas ilmu pemerintahan adalah agar makna pemerintahan bukanlah dalam menerjemahkannya secara harfiah (memerintah, memberi perintah, dalam arti *to give orders*). Di dalam dunia yang semakin kompleks, pemerintahan adalah justru kiat mengajak, menggalang dan menggairahkan.

PEMBAHASAN ATAS HUBUNGAN ILMU PEMERINTAHAN DENGAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA

S. Pamudji*

Dalam menjawab pertanyaan apakah ilmu pemerintahan ada, para akademisi terlalu banyak menyoroti pendapat penulis-penulis Anglo Saxon (Leonard D. White, Frank J. Goodnow, MacIver) yang ragu-ragu mengenai eksistensi ilmu pemerintahan. Sikap mereka yang demikian dapat dipahami oleh karena di negara mereka ilmu administrasi negara (*public administration*) sudah mencapai tingkat perkembangan tertentu, sedangkan ilmu pemerintahan baru pada taraf pengenalan. Akhirnya, pemrasaran sampai pada suatu pendapat/perkiraan bahwa ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang berdiri sendiri sedang mengalami pergeseran oleh ilmu lain (ilmu administrasi negara?) Ilmu pemerintahan berusaha melepaskan diri dari ilmu politik, nama ilmu pemerintahan sekedar menyesuaikan diri dengan selera tertentu ... dan ilmu pemerintahan sedang tumbuh. Perkiraan tersebut ditinggalkan begitu saja tanpa ada preferensi. Dari keempat perkiraan tersebut, kami condong untuk menyatakan bahwa ilmu pemerintahan sedang berusaha melepaskan diri dari ilmu politik dan tumbuh sebagai ilmu yang berdiri sendiri.

Seandainya akademisi melengkapi uraiannya dengan mendalami pendapat Van Poelje, yang dianggap sebagai peletak dasar ilmu pemerintahan di Negeri Belanda yang mulai dikembangkan pada tahun 1920, di mana belum begitu dikenal ilmu administrasi negara, maka kesimpulannya barangkali akan lain. Van Poelje dalam bukunya "*Algemene Inleiding tot de Bestuurskunde*" mencoba memberikan ulasan tentang objek pelajaran ilmu pemerintahan, pembangunan pemerintahan, koordinasi pemerintahan, etik pemerintahan, teknik pemerintahan, konsentrasi dan diferensiasi dalam lingkungan pemerintahan, pelayanan masyarakat (*civil service*), pemerintah dan yang diperintah. Van Poelje membandingkan ilmu pemerintahan ini dengan ilmu (ekonomi) perusahaan. Kalau ilmu perusahaan mengajarkan cara terbaik

* Guru Besar Ilmu Politik Universitas Gajah Mada

untuk memimpin suatu perusahaan, maka ilmu pemerintahan mengajarkan cara terbaik untuk menyusun dan memimpin dinas publik. Dengan demikian, olehnya dilihat adanya kesejajaran kedua ilmu itu pada beberapa bagian. Selanjutnya, ditegaskan bahwa objek pelajaran ilmu pemerintahan adalah dinas publik, khususnya mengenai organisasi terbaik yang dapat menjamin kelancaran hubungan alat-alat (mesin) pemerintahan dan hubungan organisasi (dinas) dengan masyarakat, serta untuk pribadi (orang-orang) yang terdapat dalam organisasi tersebut. Dilihat dari objek ini, kelihatan bahwa nantinya ilmu pemerintahan ini seolah-olah digeser oleh ilmu yang lain (dalam hal ini mungkin ilmu administrasi negara).

Pada uraian selanjutnya, Van Poelje juga melukiskan perbatasan antara lapangan ilmu pemerintahan dengan ilmu hukum (khususnya hukum tata negara dan hukum administrasi) yang secara ringkas dikatahan bahwa ilmu hukum (tata negara dan administrasi) mempelajari isi formal kedua hukum tersebut sedangkan ilmu pemerintahan mempelajari "*de werking van het staatsen administratiefrecht*" (bekerjanya hukum tata negara dan hukum administrasi negara). Sayang sekali, bahwa Van Poelje tidak menjelaskan pembatasan antara lapangan ilmu pemerintahan dengan ilmu administrasi negara. Mungkin pada waktu itu memang Eropa daratan (khususnya Negeri Belanda) belum mengenal ilmu administrasi negara (*public administration*), dan mengembangkan ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang berdiri sendiri.

Pendapat mengenai ilmu pemerintahan tercermin dalam karangan (buku) kami tentang perbandingan pemerintahan (1983). Pada pokoknya, kami berpendapat bahwa pemerintahan itu merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara oleh pemerintah, sedangkan ilmu pemerintahan adalah salah satu cabang ilmu yang mempelajari gejala-gejala pemerintahan tadi. Oleh karena kekuasaan ini menjadi *focus of interest*-nya ilmu politik, maka dapat saja ilmu pemerintahan ini dianggap mula-mula berinduk pada ilmu politik dan akhirnya berusaha melepaskan diri untuk tumbuh dan berkembang sebagai ilmu yang berdiri sendiri. Apabila pendapat ini dapat dipahami dan dikaitkan dengan pendapat-pendapat lain yang mengatakan bahwa pemerintahan itu mempunyai arti luas dan sempit (seperti C.F. Strong, Van Vollenhoven, dan lain-lain) serta dihubungkan dengan tulisan Van Poelje di atas, kiranya dapat disimpulkan bahwa cukup bahan untuk menumbuhkan dan mengembangkan ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang berdiri sendiri.

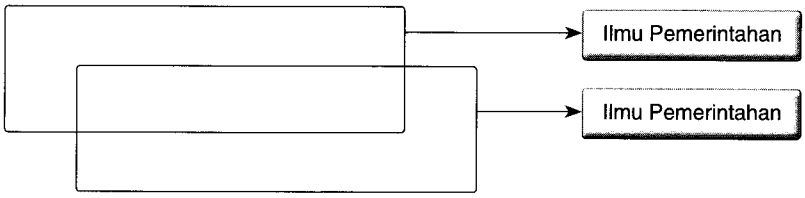
Lalu apa perbedaannya dengan ilmu administrasi negara? Uraian mengenai administrasi negara dan ilmunya (halaman 11 s/d 14, kami sepaham dan

sependapat dengan pemrasaran). Kami hanya ingin menambahkan bahwa pada awalnya administrasi negara berorientasi pada hukum. Administrasi sebagai proses, sebagai fungsi, institusi, dan sebagainya pada dasarnya merupakan perwujudan cita-cita hukum. Selanjutnya, administrasi negara itu juga dilihat sebagai kepanjangan dari proses politik; ingat pendapat/dikotomi Woodrow Wilson dan Frank J. Goodnow tentang politik dan administrasi (negara), fungsi pokok pemerintahan adalah politik dan administrasi. Proses politik bermuara pada administrasi, dan administrasi bermuara pada keputusan-keputusan politik. Setelah berkembangnya manajemen ilmiah (*scientific management*) dan administrasi niaga (*business administration*) maka administrasi negara bergerak mendekati administrasi niaga yang telah mampu menyerap prinsip-prinsip manajemen ilmiah. Administrasi negara, dengan demikian menjadi semakin dekat pada administrasi niaga, mengejar nilai-nilai efisiensi, efektivitasnya dan kehematan (*efficiency, effectivity and economy*).

Keduanya akan mempunyai kesamaan, mempunyai konsep-konsep serta teknik-teknik yang sama. Kadang-kadang diajarkan dalam satu fakultas (administrasi). Keduanya ditambah dengan satu jenis administrasi *nonpublic-nonbusiness*, yaitu *private administration* akan merupakan *species-species* dari satu *genus* (D. Waldo, *The Study Of Public Administration,* 1955). Relevansi dari uraian ini akan tampak pada uraian tentang batas-batas Ilmu Pemerintahan dengan Ilmu Administrasi Negara.

Atas dasar uraian tersebut, kami ingin menajamkan pembahasan kami dengan menyatakan bahwa ada ilmu pemerintahan dan ada pula ilmu administrasi negara. Ilmu pemerintahan tetap dekat dengan ilmu politik dan ilmu hukum dengan *focus of interest*-nya penyelenggaraan kekuasaan negara oleh pengemban kekuasaan negara (pemerintah) dengan titik berat perhatian pada "*politiek beleid* (kebijaksanaan politik)". Dalam kebijaksanaan politik, tentu dibahas tentang kemanfaatan, kebaikan dan keabsahan penyelenggaraan kekuasaan tersebut. Ilmu administrasi negara memusatkan perhatian pada organisasi dan manajemen untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintah. Sebagai organisasi dan manajemen, ilmu administrasi negara mengajarkan bagaimana mencapai *efficiency, effectivitg and economy* yang setinggi-tingginya. Walaupun ilmu administrasi negara masih harus berkaitan dengan ilmu politik, tetapi di masa-masa akan datang ia akan mendekat ke *business administration* dan mungkin juga ke ilmu ekonomi. Jadi, dapat saja objek materiil ilmu pemerintahan dan ilmu administrasi negara itu dibatasi satu terhadap yang lain, tetapi janganlah diartikan bahwa batas-batas tersebut tidak dapat saling melintasi. Perlu diakui

bahwa ruang lingkup ilmu administrasi negara memang cukup luas dan bahkan menjangkau pula masalah-masalah di luar pemerintahan, asal saja masalah-masalah tersebut berkaitan dengan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Mengenai hal yang terakhir ini perlu dipikirkan kembali, karena bidang-bidang tertentu dari objek ilmu pemerintahan (dalam hal ini pemerintahan dalam arti luas) yang tidak dijangkau oleh ilmu administrasi negara. Gambar berikut ini dapat melukiskan uraian tersebut di atas.



Kami lebih banyak menyoroti fungsi yang dilaksanakan oleh institusi yang disebut "pamong praja", juga cara bagaimana pejabat-pejabat tersebut harus dipersiapkan agar dapat menunaikan fungsinya dengan sebaik-baiknya. Diuraikan pula bahwa walaupun pamong praja itu suatu intitusi berasal dari zaman penjajahan, tetapi dapat menyesuaikan diri dengan dan berperan dalam zaman kemerdekaan, untuk selanjutnya dikembangkan menjadi pamong praja Pancasila yang struktur, prosedur, kultur dan behavioralnya harus berdasarkan Pancasila. Kami berterima kasih sekali memperoleh tambahan informasi dari makalah tersebut.

Perkenankanlah kami memberikan tambahan bahwa fungsi yang dulu dilaksanakan oleh pamong praja itu luas sekali, yang dalam perundang-undangan dicakup dalam istilah pemerintahan umum (*algemeen bestuur*). Pemerintahan umum, yang mempunyai ruang lingkup yang luas ini, berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959 diserahkan kepada PP Nomor 50 Tahum 1963. Dikecualikan dari penyerahan adalah sebagai berikut.

1. Urusan ketertiban dan keamanan umum.
2. Koordinasi dinas-dinas vertikal.
3. Pengawasan atas jalannya pemerintahan di daerah.

Secara rinci, yang diserahkan adalah sebagai berikut.

1. Tugas kewajiban, kekuasaan dan kewenangan yang bersifat mengatur yang semula ada di tangan:
   a. gubernur dan residen diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I;
   b. bupati (*regent*) diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II.

2. Tugas-tugas kewajiban kekuasaan dan kewenangan lain, kecuali bersifat mengatur, yang semula ada di tangan:
   a. gubernur dan residen diserahkan kepada Dewan Pemerintah Daerah Tingkat I;
   b. bupati (*regent*), walikota, patih, kepala *afleding* dan *onderafdeling*, wedana, asisten wedana, dan lain-lain, diserahkan kepada Dewan Pemerintah Daerah Tingkat II.

Dalam UU No. 5/1974, pemerintahan umum dirumuskan sebagai urusan pemerintahan yang meliputi bidang ketenteraman dan ketertiban, politik, koordinasi, pengawasan dan urusan pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas suatu instansi-instansi dan tidak termasuk urusan rumah tangga daerah. Rumusan ini kemudian dirinci dalam pasal 80 dan 81. Jelaslah bahwa perumusan ini sudah tidak lagi mempermasalahkan urusan-urusan yang telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

Sebagai institusi, pamong praja sudah tidak jelas lagi, siapa atau pejabat mana yang dapat digolongkan pamong praja. Berdasarkan ketentuan yang ada, tugas pemerintahan umum yang dulu dipercayakan kepada pamong praja, sekarang diserahkan kepada kepala wilayah, yaitu gubernur, bupati/walikota, walikota (administrasif), dan camat. Lurah dan kepala desa, walaupun tidak jelas-jelas disebut sebagai kepala wilayah, tetapi berdasarkan tugas dan kewajibannya yang ditetapkan dalam UU No. 5 Tahun 1979, kepala desa/kepala kelurahan tersebut juga melakukan tugas-tugas sebagai kepala wilayah di tingkat desa/kelurahan.

TINJAUAN ILMU PEMERINTAHAN DI LINGKUNGAN INSTITUT ILMU PEMERINTAHAN

*Koeswandi**

Kami mengambil kesimpulan, antara lain tentang ilmu pemerintahan yang merupakan suatu sistem keilmuan yang mencakup spektrum yang luas dan dalam, dan selanjutnya mengemukakan 2 (dua) konsekuensi dalam program studinya pada lembaga Institut Ilmu Pemerintahan dengan nilai kesarjanaan (stratum S-1 ke atas), di samping diploma.

Kesimpulan ini dilandasi alasan-alasan yang berikut.

1. Memperhatikan dan mengkaji berbagai definisi pemerintahan (*government*), baik sebagai proses maupun organisasi, berbagai seginya dapat memenuhi syrarat sebagai lokus dan fokus buat pengkajian ilmiah.
2. Pemerintahan adalah pengunaan kekuasaan yang terbentuk dalam proses politik untuk merumuskan "*public policy*" merupakan fokus ilmu pemerintahan, dan pelaksanaannya *public administration* (ilmu administrasi negara).

Berlakulah semacam *kontinuum* proses politik-pemerintahan-administrasi, di mana pemerintahan sukar dipelajari secara mandiri karena bergantung pada proses politik dan dihimpit pula oleh proses politik dan proses administrasi.

Pada dasarnya, *public policy* bersumber dari rakyat yang berdaulat, namun dapat pula terjadi tanpa melalui proses politik, melainkan bersumber lain; pemerintah berprakarsa sendiri, proses pemerintahan tidak semata-mata bergantung pada proses politik, dengan pendekatan sistem, ini berarti terjadi proses dalam sistem. Pemerintah membentuk *input* dan *output*-nya sendiri. Ini bisa dipertanyakan: apa tak berarti ada dua sistem? Bukankah ini suatu *entropy*?

Lebih lanjut, karena pemerintah memegang peranan yang amat penting dalam kehidupan bangsa, yakni menduduki posisi *leading*, dipergunakan pula konsep kekepalaan yang merupakan salah satu konsep dasar dalam ilmu-ilmu yang bersangkutan dengan negara/pemerintahan. Dikemukakan lebih lanjut,

* Badan Diklat Departemen Dalam Negeri

karena tugas dan tanggung jawab kepala eksekutif, intensif dan rumit, sehingga demikian berat, diperlukan penunaiannya melalui orang lain di samping pribadinya sendiri.

Dalam pemerintahan, kepala pemerintahan menunaikan tugas melalui orang lain, mendelegasikan tugas kepada rakyat. Dengan demikian, kepala pemerintahan mesti mampu menggerakkan dan mengerahkan rakyat dalam usaha mencapai tujuan nyata, sebagai "*managing people*". Kiranya ini berarti perluasan makna *managing people* yang sempit terbatas suatu unit kerja, sehingga mencakup rakyat dan wilayah, tempat hidupnya, menjadi manajemen pemerintahan lokus dan fokus ilmu pemerintahan.

Ditegaskan bahwa yang memegang dan menjalankan fungsi kepala di negara Republik Indonesia adalah pemerintah. Kenyataan seperti ini berlaku umum di negara-negara lain. Ini berkaitan erat dengan superioritas eksekutif sebagai pemerintah dalam artiannya yang sempit dalam kehidupan kenegaraan/kemasyarakatan sehari-hari.

Selanjutnya, makna memerintah yang dilakukan oleh pemerintahan juga diperluas, tidak hanya semata-mata menyuruh/mewajibkan orang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, melainkan mendorong dan menyadarkan, menggerakkan dan mengendalikan rakyat yang diperintah, setelah terlebih dahulu memaharni/menghayati keadaan, kebutuhan, keinginan dan aspirasinya, agar senantiasa bergerak ke arah atau tidak menyimpang dari tujuan nasional. Dengan demikian, pemerintahan adalah penguasa, penggunaan kekuasaan yang dipercayakan ataupun diamanatkan oleh rakyat dan sekaligus pengabdi rakyat yang berkuasa/berdaulat, berhadapan dengan rakyat sebagai yang diperintah/dikuasai, walaupun berkuasa.

Pemerintah yang berkedudukan seperti itu menanggung beban yang berat, karena mesti mampu menerima amanah dan melaksanakannya terhadap pihak yang justru mempercayakannya, terlebih berat lagi karena sikap perbuatan itu serta-merta diuji kebenarannya atau dipertanggungjawabkan secara langsung. Untuk itu, diperlukan kualitas kemampuan yang memadai, dan bagi terbentuknya diperlukan ilmu (dan seni) yang memadai pula.

Kiranya masih dipertanyakan, apakah hal ini dapat dijawab oleh ilmu pemerintahan atau ilmu-ilmu lain seperti ilmu politik, administrasi negara, masing-masing atau bersama-sama? Dalam menjawab pertanyaan ini, menurut perkembangan historis upaya keilmuan mengenai kenegaraan/pemerintahan, sesudah Perang Dunia Kedua, telah muncul ilmu administrasi negara, yang kebetulan sekurang-kurangnya di negeri Belanda dan Indonesia menggantikan

ilmu pemerintahan. Ternyata kemudian ilmu administrasi negara inipun dianggap belum/kurang mampu menjawab tuntutan kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan dalam rangka usaha perubahan/perbaikan ataupun pembangunan dirinya, dan dengan meneladani ilmu ekonomi pembangunan yang berorientasi sasaran/tujuan (*goal orientation*) dan konsep, metode dan teknik perencanaan bagi usaha pencapaiannya, muncul pula ilmu administrasi pembangunan (*development administration*).

Dalam pada itu, di negara Belanda, konon mulai dikembangkan (lagi) ilmu pemerintahan, dari *bestuurskunde* menjadi *bestuurswetenschap*. Mungkin yang terakhir ini suatu pertanda optimisme bahwa ilmu pemerintahan akan berkembang terus!?

Menarik pula pengkajian mengenai hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah dengan menggunakan "Pola A, B, C, s/d H, yang menggambarkan hubungan antara kedua subjek dengan berbagai hak dan kewajibannya ataupun atribut yang melacak pada kedudukan masing-masing; diungkapkan pula sifat dan suasana yang secara dominan menguasainya, seperti politik, ekonomi, sosioantrologi, dan sebagainya. Gambaran dan ungkapan itu disajikan sebagai upaya pemahaman arti pemerintahan, yaitu sebagai hubungan yang terjadi antara pemerintah dengan yang diperintah yang pada dasarnya meliputi berbagai jenis pola dan kegiatan atau upayanya dilukiskan dengan garis lingkaran hubungan antara kedua pihak yang bersangkutan; selanjutnya dengan pola beserta garis lingkaran hubungan juga ditujukan tindakan pemerintahan beserta produknya perilaku yang diperintah, dan sebagainya yang kesemuanya merupakan sasaran/objek pengkajian ilmu pemerintahan.

Dipertanyakan, bukankah berbagai istilah yang menunjukkan hak, kewajiban, atribut kedua subjek yang bersangkutan itu sudah merupakan objek garapan disiplin lain, setidak-tidaknya disiplin yang relevan pada sifat dan suasana yang dominan di masing-masing pola? Atau mungkin, juga berbagai disiplin itu dimanfaatkan sebagai membantu pengkajian? Secara realistis diuraikan perilaku dan tindakan pemerintah yang melahirkan peristiwa pemerintahan, dengan bertitik tolak dari urusan pemerintahan yang dipahamkan sebagai tinjauan pemerintah/negara, yang setidak-tidaknya 3 (tiga) hal tentang kebahagiaan. Dikemukakan pula keharusan adanya azas-azas penjamin terselenggaranya urusan pemerintahan dengan sebaik-baiknya, yang ditentukan oleh filsafat/pandangan hidup bangsa/negara yang bersangkutan. Dapat ditambahkan kiranya salah satu berpengaruh menentukan terhadap

bobot tindakan ini, yaitu sejauh mana otoritas campur tangan negara/ pemerintahan terhadap kehidupan masyarakat. Tentunya, selain tindakan pemerintah (yang sekali lalu dan berulang kali) di satu pihak, perilaku yang diperintah, terutama merupakan respons terhadap yang pertama dapat pula dipandang sebagai peristiwa pemerintahan, sehingga kedua-duanya menjadi sasaran ilmu pemerintahan. Seni pemerintahan, berdasarkan pendapat George E. Barkley, merupakan karya khas pribadi subjek pelakunya, dan lain sebagainya. Seni pemerintahan itu adalah kemampuan berprestasi individual pejabat yang bersangkutan, namun begitu selanjutnya berkembang menjadi peristiwa pemerintahan. Secara objektif yang teoretik baru, sejak tahapan inilah peristiwa pemerintahan dapat menjadi bahan pengkajian ilmu yang bersangkutan (perbandingan pemerintahan).

Selagi masih dalam tahapan peristiwa sekali lalu, perilaku individual merupakan seni/hasil dari seni yang sulit dikaji, seperti ditegaskan, "dunia perilaku pejabat pemerintahan, unsur kepala setiap satuan organisasi pemerintahan, seolah-olah sebuah dunia misterius sukar dijelajahi, sukar diterobos oleh penelitian ilmiah, dan diliputi formalisme serta kerahasiaan".

PENERAPAN ILMU PEMERINTAHAN DAN SISTEM PENDIDIKANNYA PADA IIP DAN APDN

*Josef Riwu Kaho**

Kalau kita mengamati definisi-definisi yang diajukan oleh para sarjana maupun lembaga-lembaga ilmu pengetahuan (misalnya Piper & Ward, Spriegel & Davies, Salvadori, Pasteur, Wilson Gee, Bertrand Russel, Hatta, George Simpson, van Poelje, Urwick, UNESCO, dan lain-lain), maka yang dimaksudkan dengan ilmu adalah sekelompok pengetahuan yang teratur/sistematis, yang membahas suatu sasaran atau objek tertentu dengan memusatkan perhatiannya pada satu atau segolongan masalah yang terdapat pada sasaran itu (merupakan sudut pandangannya) untuk memperoleh keterangan-keterangan yang mengandung kebenaran (objektif) dengan menggunakan metode-metode ilmiah tertentu. Jadi, ciri-ciri ilmu adalah sebagai berikut.

- Merupakan pengetahuan yang teratur.
- Mempunyai objek/sasaran tertentu yang dibahasnya.
- Adanya pusat perhatian tertentu yang merupakan sudut pandangannya, di dalam membahas objeknya.
- Menggunakan metode-metode ilmiah tertentu di dalam usahanya untuk mencapai kebenaran yang objektif.

Ilmu pemerintahan adalah juga suatu ilmu pengetahuan yang teratur. Dengan memperhatikan pustaka ilmu pemerintahan yang sudah berkembang luas, maka jelaslah bahwa ilmu pemerintahan adalah pengetahuan yang teratur/sistematis. Keteraturannya dapat dilihat pada adanya hubungan-hubungan antarpokok-pokok soal yang dibahasnya sehingga merupakan suatu kesatuan, di samping adanya penggolong-golongan di dalam kebulatan itu. Sebagai contoh, pembahasan tentang hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah, dapat kita golong-golongkan ke dalam pembahasan tentang hubungan kewenangan, hubungan keuangan dan pengawasan. Ketiga-tiganya dapat kita golong-golongkan, namun merupakan suatu kesatuan yang bulat

* Dosen tetap pada Universitas Gajah Mada

karena saling berhubungan. Dengan demikian, ketiga-tiganya terikat dalam suatu kesatuan atau suatu sistem.

Ilmu pemerintahan juga memiliki objek/sasaran yang dibahas atau dipelajarinya, yaitu pemerintahan. Apakah yang dimaksud dengan pemerintahan? Banyak sekali definisi-definisi yang diajukan oleh para sarjana, antara lain ada yang mengatakan bahwa pemerintahan adalah segala usaha atau kegiatan yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan dasar negara, mengenai rakyat/penduduk dan wilayah negara demi tercapainya tujuan negara atau secara ringkas dapat dikatakan bahwa pemerintahan adalah suatu sistem pelbagai macam fungsi yang dilaksanakan atas dasar-dasar tertentu untuk mewujudkan tujuan negara. Suatu tugas atau fungsi hanya dapat dilaksanakan kalau disertai kewenangan (*authority*) dan kekuasaan (*power*). Oleh karena itu, maka sering kali pemerintahan, juga dapat dikatakan sebagai kekuasaan negara. Pemerintahan sebagai kekuasaan negara dibagi oleh Donner ke dalam dua jenis, yaitu *taak en doelstelling* (penentuan tugas dan tujuan) dan *uitvoering* (pelaksanaan tugas dan tujuan yang telah ditetapkan). Paralel dengan pendapat Donner ialah yang dikemukakan oleh Herman Finer: *Thus government falls roughly into two general parts, definable, if not completely severable: (1) the process of politics and (2) the process of administration.*

Selanjutnya beliau mengatakan:

> *The first comprises the origin, development, and maturing of social will, so that popular loyalties to a desire are marshalled in such a way as to establish a law or convention or simply acquiesced in. And this involved simultaneously the stimulation of social readiness to make the direct and indirect sacrifices of time, money, economic habits and to establish the rewards and selfrestraints which are necessary to support and nourish the will thus angaged. The result is a reservoir of social will and power. Administration is the use of this reservoir of social will and power by appropriate personal, mechanical, territorial, and procedural method in order to render specific governmental services to those entitled to them and to enforce duty where the will or ability is lacking.*

Dari uraian di atas dapatlah dipahami bahwa pemerintahan terdiri atas (a) kekuasaan/kewenangan untuk merumuskan kebijaksanaan (*policy* formulation) dan (b) administrasi (*policy execution*). Hubungan antara keduanya sangat erat sekali. Mengenai hubungan keduanya, Herman Finer menyatakan sebagai berikut.

> *The machinery of administration is subordinate to the political phase of government, and it ought to be. For the political determines will and function, and these are prior to, sovereign over, and creator of, the administrave machine and procedure..... Administration is an applier of discretion and the discretion is the political almost entirely unhampered and its character and free will; but administration is merely the reflection of political rule. It is a recipient of smaller amounts of discretion.*

Sehubungan dengan pembidangan pemerintahan ke dalam dua bidang tersebut, maka Meehan, Roche, dan Stedman di dalam bukunya yang berjudul *The Dynamics of Modern Government,* secara panjang lebar menguraikan kedua bidang tersebut yang disebutnya dengan (1) *the political process* (*the formulation of public policy*) dan (2) *the implementation of public policy* (*the administrative process*). Demikian juga halnya dengan Hoogerwerf di dalam bukunya yang berjudul *Ilmu Pemerintahan,* juga membahas kedua bidang tersebut, yaitu kebijaksanaan (*policy*) dan pelaksanaan kebijaksanaan.

Ciri berikutnya adalah sudut pandangan atau *focus of interest* ilmu pemerintahan. Ilmu pemerintahan memandang objeknya dari sudut pandangan politis-ideologis, artinya memandang pemerintahan sebagai *resultante* atau hasil bersama dari pelbagai macam faktor dan kekuatan yang ada dalam masyarakat, seperti aspirasi politik, partai-partai politik, tingkat pendidikan rakyatnya, tingkat perkembangan ekonomi, dan lain sebagainya.

Last but not least, ilmu pemerintahan di dalam usahanya untuk mencapai kebenaran senantiasa mempergunakan pelbagai macam metode ilmiah yang sama dengan metode-metode pada ilmu-ilmu sosial lainnya, seperti deduksi, induksi, komparasi, deskriptif, kuantitatif, kualitatif, dan lain-lain. Pendekatan yang digunakan beraneka ragam, antara lain pendekatan institusional, *power,* tingkah laku/behavioral, historis, sosiologis, yuridis, psikologis, dan lain sebagainya.

Dari penjelasan ringkas di atas maka dapatlah dikatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu pengetahuan yang kedudukannya sama dengan ilmu-ilmu pengetahuan lainnya terutama dengan sesama ilmu-ilmu sosial.

Dalam kaitan dengan kurikulum di APDN dan IIP yang merupakan lembaga pendidikan tinggi kedinasan dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri, maka yang perlu disoroti lebih dahulu ialah tujuan pendidikan pada kedua lembaga pendidikan tinggi tersebut. Dalam lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, terdapat dua jalur pendidikan tinggi, yaitu jalur pendidikan non-gelar (diploma) yang terdiri atas D1, D2, D3, D4, Sp1 dan Sp2 dan jalur pendidikan gelar, yaitu S1, S2, dan S3. Kedua jalur pendidikan tersebut mempunyai tujuan yang berbeda. Dalam Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI No. 0212/U/1982 tentang Pedoman Penyusunan Kurikulum Pendidikan Tinggi,[1] dikatakan bahwa tujuan pendidikan non-gelar adalah untuk menghasilkan warga negara yang berkualifikasi sebagai berikut.

[1] Dewasa ini peraturan dasar bagi pendidikan tinggi telah berubah, yaitu dengan PP No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggraan Pendidikan Tinggi Pengelolaan Perguruan Tinggi serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (ed.)

a. Berjiwa Pancasila dan memiliki integritas kepribadian yang tinggi.
b. Bersifat terbuka, tanggap terhadap perubahan dan kemajuan ilmu dan teknologi, maupun masalah yang dihadapi masyarakat, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan langsung di bidang keahliannya.
c. Mempunyai kemampuan untuk menerapkan pengetahuan serta keterampilan teknologi yang dimilikinya ke dalam kegiatan produktif dan pelayanan kepada masyarakat.
d. Mempunyai kemampuan untuk mengikuti perkembangan mengenai pengetahuan serta keterampilan teknologi yang dimilikinya.

Jalur pendidikan gelar khususnya S1 bertujuan untuk menghasilkan warga negara yang berkualifikasi sebagai berikut.

a. Berjiwa Pancasila dan memiliki integritas kepribadian yang tinggi.
b. Bersifat terbuka, tanggap terhadap perubahan dan kemajuan ilmu dan teknologi, maupun masalah yang dihadapi masyarakat, khususnya yang berkaitan dengan bidang keahliannya.
c. Menerapkan pengetahuan dan keterampilan teknologi yang dimilikinya sesuai dengan bidang keahliannya dalam kegiatan produktif dan pelayanan kepada masyarakat.
d. Menguasai dasar-dasar ilmiah serta pengetahuan metodologi di bidang keahliannya, sehingga mampu menemukan, memahami, menjelaskan dan merumuskan cara penyelesaian masalah yang ada di dalam kawasan keahliannya.
e. Mempunyai dasar-dasar ilmiah sehingga mampu berpikir, bersikap dan bertindak sebagai ilmuwan.
f. Mampu mengikuti perkembangan pengetahuan dan keterampilannya sesuai dengan bidangnya.

Secara ringkas, dapatlah dikatakan bahwa tujuan pendidikan non-gelar adalah untuk menyiapkan tenaga-tenaga yang mempunyai keahlian dan keterampilan tertentu yang langsung dapat dimanfaatkan (siap pakai). Sehubungan dengan itu, maka pengetahuan teoretik sangat kurang diberikan kepada para mahasiswa non-gelar; sebaliknya, pengetahuan keterampilan dan terapan/praktika mendapat porsi yang sangat menonjol. Lain halnya dengan jalur pendidikan gelar yang memberikan bobot yang lebih besar kepada pengetahuan teoretik/konseptual dan metodologi sehingga mampu melakukan penelitian-penelitian ilmiah dalam memecahkan masalah-masalah yang dihadapi secara konsepsional dan mendasar.

Dengan diterapkanya sistem kredit maka menurut Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 0211/U/1982, khususnya Pasal 3, ditegaskan bahwa beban studi pada jenjang S1 secara kumulatif adalah berkisar antara minimal 144 sks dan maksimal 160 sks, dengan lama belajar minimal 8 semester dan maksimal 17 semester sesudah SMTA. Tingkat studi sarjana muda merupakan bagian integral dari program pendidikan S1 mempunyai beban studi minimal 110 sks dan maksimal 120 sks.

Selanjutnya, di perguruan-perguruan tinggi negeri dalam lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, mata kuliah-mata kuliahnya dibedakan ke dalam beberapa kelompok.

a. Kelompok mata kuliah dasar umum (MKDU).
b. Kelompok mata kuliah dasar keahlian (MKDK).
c. Kelompok mata kuliah keahlian (MKK).
d. Kelompok mata kuliah pilihan (MKP).

Rasio antara keempat kelompok mata kuliah tersebut sangat ditentukan oleh tujuan pendidikannya serta keahlian dan bidang ilmunya masing-masing.

Dari uraian singkat di atas, maka timbullah beberapa pertanyaan berikut.

1. Apakah sebenarnya yang merupakan tujuan pendidikan di APDN dan IIP sebagai lembaga pendidikan tinggi kedinasan dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri? Memang telah dinyatakan bahwa tujuan pendidikan di APDN dan IIP adalah "untuk membentuk kader-kader yang berkeahlian akademik di bidang pemerintahan dalam negeri". Kami berpendapat bahwa tujuan yang dirumuskan ini belum/kurang jelas, sebab keahlian akademik ada dua macam, yaitu keahlian teoretik-konseptual, seperti yang telah kami uraikan di atas. Apakah APDN dan IIP bertujuan untuk membentuk kader-kader yang berkeahlian terapan ataukah teoretik-konseptual? Kalau tujuan ini sudah ditentukan dengan jelas, maka penentuan kurikulumnya akan menjadi lebih mudah, sebab dengan demikian, maka rasio beban studi antara mata-mata pelajaran terapan dan keterampilan di satu pihak dan mata-mata kuliah teoretik dapat lebih mudah ditentukan. Dengan jelasnya tujuan, maka penentuan beban studi antara MKDU, MKDK, MKK, MKP dapat pula ditentukan dengan lebih mudah.
2. Persoalan akan timbul, apabila tujuan pendidikan di APDN ditentukan berbeda dengan IIP, misalnya APDN lebih menitik-beratkan pada bidang terapan, sedangkan IIP pada bidang teoretik, maka bagaimana caranya

untuk menjembatani kesenjangan dalam bidang teoretik pada tingkat APDN sehingga bila lulusan APDN melanjutkan studinya di IIP, hal tersebut tidak merupakan ganjalan. Pada jalur pendidikan Sl, tingkat sarjana muda merupakan bagian integral dari program tersebut, sedangkan pada IIP dan APDN, keduanya terpisah. Oleh karena itu, perlu dipikirkan pola kurikulum yang integral bagi kedua tingkatan pendidikan tersebut. Mungkin dengan cara menetapkan MKDU, MKDK, dan sebagian MKP pada APDN, sedangkan MKK dan sebagian MKP di IIP. Yang penting di sini ialah bahwa kurikulum pada kedua lembaga pendidikan tingai ini harus berhubungan satu sama lain, tidak boleh berjalan sendiri-sendiri, dan ini tergantung pada tujuan yang ditetapkan.

3. Persoalan ketiga adalah yang menyangkut bidang studi. Sebelumnya telah dinyatakan bahwa pemerintahan dalam garis besarnya dibedakan ke dalam dua bidang, yaitu penentuan kebijaksanaan (*policy formulation*) dan pelaksanaan kebijaksanaan (administrasi). Sehubungan dengan itu, maka perlu ditegaskan pula tentang bidang studi mana saja yang menjadi spesialisasi dari seorang mahasiswa. Penentuan bidang studi ini penting, karena hal itu akan mempengaruhi kurikulum dari setiap bidang tersebut.

HUBUNGAN ILMU PEMERINTAHAN DENGAN ILMU HUKUM

Bhenyamin Hoessein*

Dari berbagai makalah yang disajikan dalam pertemuan tanggal 30 Juli 1985 dan diskusi yang tumbuh di seputar topik-topik yang bersangkutan terlihat jelas bahwa proses kelahiran dan perkembangan ilmu pemerintahan di Indonesia sangat dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan para akademisi yang mengasuh disiplin tersebut. Latar belakang pendidikan di sini tidak saja dalam artian bidang disiplin yang diperdalami oleh para akademisi tersebut, tetapi juga dalam artian tempat asal mereka menimba ilmu pengetahuan (Kontinental atau Anglo Saxon).

Bertolak dari kesimpulan tersebut, maka upaya untuk mencari tahu isi Ilmu pemerintahan dan kaitan (hubungannya dengan ilmu-ilmu lain dalam taraf pertama memerlukan pelacakan perkembangan/pertumbuhan ilmu kenegaraan (*staatswetenchap; staatswissenscaft*) di Eropa Kontinental dan ilmu politik (*political science*) di Anglo Saxon. Penelusuran terhadap perkembangan ilmu kenegaraan, khususnya dipandang penting, karena ilmu pemerintahan lahir di Eropa Kontinental dalam kerangka ilmu pengetahuan tersebut, seperti kata-kata yang tersurat dalam tema Temu Ilmiah pada saat ini ".... dalam rangka mendudukkan Ilmu Pemerintahan sebagai Ilmu Kenegaraan ...".

Bukan saja istilah yang dipakai, tetapi perkembangan ilmu politik di Anglo Saxon sangat dipengaruhi oleh tradisi Yunani Kuno (Arthur Maas: *Area and Power: The Theory of Local Government*). Hal ini tampak juga dalam perkembangan pendekatan ilmu politik di AS, menurut David E. Apter (*Introduction To Political Analysis*) yang dimulai dengan pendekatan "filsafat politik" seperti yang dipakai oleh Plato dan Aristoteles. Dari pendekatan tersebut kemudian timbul berbagai pendekatan lainnya dalam kurun-kurun waktu berikutnya, yaitu pendekatan kelembagaan, tingkah laku, kemajemukan, struktural dan perkembangan. Perkembangan pendekatan yang pesat itu menurut para sarjana ilmu-ilmu sosial karena ilmu politik di AS diasuh oleh kalangan sarjana sosiologi.

---

* Guru Besar di Universitas Indonesia

Di Eropa Kontinental, pada mulanya tidak dikenal istilah ilmu politik, melainkan ilmu kenegaraan. Setelah pendekatan filsafat kenegaraan maka berkembang pula pendekatan kelembagaan. Buku-buku G. Jellineck (*Algemeine Staatslehre*), Herman Heller (*Staatslehre*), dan R. Kranenburg (*Algemene Staatsleer*) sebenarnya merupakan karya yang mempergunakan pendekatan pertama di atas. Dalam taraf berikutnya berkembang pendekatan kelembagaan. Akan tetapi, perkembangan pendekatan berikutnya tampaknya mengalami stagnasi, karena ilmu kenegaraan di Eropa Kontinental dikembangkan oleh para ahli hukum. Demikianlah, sekalipun ada upaya ke luar dari pendekatan kelembagaan dengan mencoba menggunakan ilmu politik (Carl Schmitt: *Der Begriff des Politischen* dan J. Barent: *De Wetenschap Der Politiek*), namun tidak cukup kuat menghadapi arus pada waktu itu. Etos negara hukum yang berkumandang di Eropa Kontinental pada waktu itu rupanya cukup memberi alasan untuk tetap mempertahankan pendekatan kelembagaan.

Erat kaitannya dengan perkembangan ilmu politik di AS adalah disiplin *public administration* yang kian lama kian mapan sebagai disiplin yang mandiri. Kelahiran ilmu tersebut tidak dapat dipisahkan dari ilmu politik.

Dalam waktu yang bersamaan, ilmu tersebut belum dikenal di Eropa Kontinental. Padahal, dalam bidang ilmu hukum telah terjadi pemisahan hukum administrasi negara (*administratief recht*) dari hukum tata negara (*staatsrecht*). Banyak buku mengenai hukum administrasi negara yang ditulis oeh para sarjana hukum pada waktu itu (J. Oppenheim, H.J. Romein, dan lain-lain).

Diilhami oleh kenyataan perkembangan yang pesat dari bidang hukum publik, tampaknya muncul *bestuurswetenschap* sebagai bagian dari *staatswetenschap* (ilmu kenegaraan). Istilah yang dipakai di sini adalah *bestuur* dan bukan *administratie*, karena kedua istilah tersebut juga sering dipakai dalam bidang hukum administrasi negara (lihat Van Poelje: *Inleiding tot het Bestuursrecht*, A.M. Donner: *Nederlands Bestuursrecht*, dan G.J. Wiarda: *De Wetenschap van het. Bestuursrecht*). Pengaruh pemikiran van Vollerhoven mengenai kaitan antara hukum administrasi negara dan hukum tata negara terlihat jelas dalam karya Van Poelje dalam ilmu pemerintahan dengan kata-katanya "*de werking van het staats en administratiefrecht*" (menurut van Vollenhoven, hukum tata negara mempelajari negara dalam keadaan diam atau statis, sedangkan hukum administrasi negara mempelajari negara dalam keadaan bergerak atau dinamis). Konsentrasi *bestuurswetenchap* pada "dinas publik" mengisyaratkan bahwa ilmu pemerintahan van Poelje hanya terbatas pada lembaga eksekutif (administratif) belaka.

Situasi yang terjadi di Indonesia dalam periode awal kurang lebih mencerminkan perkembangan di kawasan Kontinental. Pada mulanya dipakai

istilah ilmu kenegaraan, dan kemudian muncul istilah ilmu politik. Bahkan Prof. Kuntjoro Purbopranoto pernah mengusulkan pemakaian istilah ilmu ketataprajaan (dalam tulisan beliau, "*Sedikit tentang Pemerintahan Demokrasi*", 1960). Penggantian Jurusan Ilmu Pemerintahan menjadi Jurusan Ilmu Tata Usaha Negara di UGM mencerminkan pula bahwa ilmu pemerintahan pada waktu itu berfokus pada bidang eksekutif atau administratif.

Hal demikian analog dengan perkembangan yang terjadi dalam bidang hukum di Indonesia. Sejak 1947, terjadi pemisahan hukum administrasi negara dari hukum tata negara (dengan pengangkatan Prof. Prins sebagai Guru Besar dalam Hukum Administrasi Negara di UI). Walaupun demikian, bagi istilah yang dipakai untuk bidang ilmu hukum ini belum terdapat kesepakatan (HTU, HTU Pemerintah, HTU Kenegaraan, HTU Negara, Hukum Administrasi, Hukum Administratif, Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Pemerintahan).

Dengan perkembangan ilmu politik di Indonesia, maka ilmu pemerintahan yang semula memfokuskan diri pada lembaga eksekutif berkembang pula meliputi lembaga-lembaga kenegaraan lainnya, seperti yang dapat dilihat dalam kurikulum IIP. Hal ini menurut pendapat kami dapat dipertahankan sesuai dengan perkembangan dan tuntutan masyarakat dan pembangunan. Dengan demikian, tampaknya ilmu pemerintahan di IIP sekarang sebenarnya tidak lagi mengikuti pemikiran van Poelje. Bidang bahasan ilmu pemerintahan sekarang jauh lebih luas.

Dalam situasi apa pun, kaitan ilmu pemerintahan dengan ilmu hukum sangat erat. Tentu saja ilmu hukum yang bertalian dengan ilmu pemerintahan adalah ilmu hukum publik. Setidak-tidaknya, ilmu hukum yang bertalian erat dengan ilmu pemerintahan adalah hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Kedua cabang ilmu hukum tersebut membahas kerangka formal pemerintahan. Namun, kedudukan dan peran hukum tata negara di IIP barangkali dapat tertampung dalam mata kuliah Sistem Pemerintahan Indonesia, sehingga menurut hemat kami, yang diperlukan di IIP adalah Hukum Administrasi Negara.

Apabila kita menyadari fungsi hukum bagi kebijaksanaan umum, yaitu sebagai dasar kebijaksanaan, sebagai kebijaksanaan itu sendiri dan sebagai instrumen bagi kebijaksanaan, maka jelas peran HAN sangat penting dalam ilmu pemerintahan. Bidang lain yang diperlukan bagi IIP berkenaan dengan fungsi hukum bagi kebijaksanaan umum (*public policy*) adalah "*legal drafting*" agar para lulusan IIP kelak memahami bagaimana rumusan kebijaksanaan umum yang didesain diletakkan dalam formulasi hukum.

PERSPEKTIF ILMU PEMERINTAHAN

Yarsif Yanuar

Ditinjau dari liku-liku pengalaman praktisi pemerintahan di daerah, dirasakan kebutuhan objektif bagi adanya suatu dialog yang terlembagakan di antara pemikir teoretis dengan penyelenggara pemerintahan. Tanpa adanya interaksi demikian, maka bagi kedua kubu itu tidak akan ada kesempatan untuk saling menarik manfaat. Pengembangan disiplin ilmu pemerintahan tidak akan berjalan lancar bila tidak menerima realitas sebagaimana yang dihayati oleh para praktisi pemerintahan. Begitu pula sebaliknya, tanpa latar belakang teori, kegiatan-kegiatan pemerintahan terkesan tidak prediktif kalau tidak dapat dikatakan seolah-olah "*trial and error*".

Sebagaimana dimaklumi, realita pemerintahan tidak dapat terselenggara menurut alurnya sendiri. Dia harus diberi "*rationale*" yang berdasarkan *theoretical interest* dan sesuai pula dengan *politico-administrative context*. Tanpa dasar berpijak pemikiran teoretis, maka para pelaksana (praktisi) pemerintahan akan sulit mengamati gejala perubahan yang terjadi di sekitarnya, dan akan sulit menangkap arti, menjelaskan serta memprediksi perubahan beserta akibat yang ditimbulkannya. Oleh karena itu, sering kita mendengar sementara aparat pemerintahan membuat *statement-statement* yang kurang menyinggung esensi persoalan, karena kekeliruannya memahami berbagai macam gejala yang ada di tengah masyarakat.

Dalam kaitan dengan obsesi Institut Ilmu Pemerintahan untuk mengembangkan ilmu pemerintahan dan mencetak kader-kader pemerintahan, maka posisi ilmu pemerintahan perlu dikaji secara mendalam. Tinjauan aspek epistemologi merupakan kajian yang tepat untuk dilakukan, karena dari situlah kita dapat menetapkan lebih lanjut aspek-aspek kelembagaan, kurikulum, pengkaderan, masalah penyeleksian dan beberapa persoalan akademis lainnya. Seyogianyalah, melalui kader-kader pemerintahan yang handal sebagai hasil capai institut ini, jembatan antara dunia teoretis dengan dunia praktisi dapat dibentangkan.

Ada dua hal utama yang menjadi kendala terbinanya iklim dialog antara pemikiran teoretis dengan pelaksana pemerintahan, yaitu seperti berikut.

1. Sifat pekerjaan pelaksana pemerintahan yang lebih banyak terfokus kepada "*action*" dari kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah digariskan secara nasional. Ini ada kaitannya dengan realitas bahwa bobot pelaksanaan tugas dekonsentrasi lebih menonjol dibandingkan dengan pelaksanaan tugas-tugas lainnya.
2. Belum adanya masyarakat akademis (umpamanya Fakultas Sosial Politik pada Universitas Andalas) yang dapat berlaku sebagai mitra yang sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan. Sebetulnya, Institut Ilmu Pemerintahan diharapkan berperan lebih banyak sebagai lembaga akademis dalam posisi *inner* mengikuti denyut nadi penyelenggaraan pemerintahan dalam negeri. Mengingat IIP mempunyai nilai plus, karena dia tidak berhenti pada fungsi ilmiah untuk menerangkan (*explanation*) atau memahami (*understanding*), tetapi juga pada fungsi ilmiah yang merekayasa institusi dan masyarakat sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah. Tanggung jawab akademis seperti itu tidak akan pernah dimiliki dan menjadi perhatian para praktisi, sekalipun cukup banyak di antaranya merupakan lulusan disiplin ilmu sosial politik/pemerintahan.

Akibat dari iklim dan kondisi tersebut adalah sebagai berikut.

1. Pelaksana pemerintahan (di daerah) lebih banyak terpaku kepada mekanisme kerja yang cenderung rigid dan rutin. Pelaksana pemerintahan terbiasa menerima instruksi, tidak terbiasa (bahkan menghindari risiko) untuk mengembangkan pilihan-pilihan alternatif dalam penyelenggaraan tugas. Dengan kondisi seperti itulah, pelaksana pemerintahan lebih berorientasi kepada persoalan bagaimana (*how*) mengimplementasikan sesuatu kebijaksanaan, instruksi atau perintah lainnya termasuk program-program pembangunan. Mereka kurang terlibat dengan segi persoalan "*why*", dan "*to what effect*" dari suatu kebijaksanaan pemerintah, maka penyelenggaraan pemerintahan akan semakin baik. Dengan demikian, ada benarnya jika kritik dilontarkan dan dialamatkan kepada aparatur pemerintah, karena mereka berpikir tidak pernah esensial, berdaya jangkau pendek, serta tidak memiliki daya prediksi yang tinggi, bahkan diikuti oleh sikap menghindari masalah.

   Jika diamati secara saksama, maka cara berpikir dan bersikap aparat pemerintah seperti itu sebetulnya bukanlah persoalan lokal, melainkan sudah merupakan persoalan nasional. Kondisi ini menyangkut sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan, sebagai perwujudan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang pelaksanaannya diatur secara

seragam dan berlaku di seluruh wilayah nusantara. Oleh sebab itulah, cara berpikir dan bersikap seperti dimaksudkan harus dilihat secara makro karena dia merupakan pencerminan dari budaya aparatur pada umumnya.

Ketentuan perundangan menegaskan perlunya asas dekonsentrasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas desentralisasi, dan dengan memberi kemungkinan bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan. Penegasan asas-asas itu bukan semata-mata menyangkut aspek teknis pemerintahan, melainkan juga meliputi prinsip-prinsip pemerintahan tentang batas-batas kebebasan (*dicretion*) yang diberikan kepada aparatur pemerintah di daerah dan masyarakat setempat untuk mengatur dan menyelenggrakan urusannya. Kiranya istilah yang lebih memadai untuk menjelaskan arti *discretion* adalah "*wisdom*".

2. Dengan tidak adanya masyarakat akademis dalam kelembagaan pemerintahan, maka kemitraan yang diharapkan dari padanya menjadi terbatas. Sebaliknya, pemikiran-pemikiran ekonomi yang telah tertanam pengaruhnya semenjak pembangunan lima tahun pertama, sangat terasa hingga sekarang, terutama pada lembaga yang merancang pembangunan di daerah. Kuatnya pengaruh pemikiran ekonomi itu bukan terasa sampai ke tingkat desa. Contohnya, konsep dan strategi pembangunan pedesaan "Manunggal Sakato" dan mungkin demikian pula seperti "Marsipature Hutanabe" di Sumatera Utara dan "Gersamata" di Sulawesi Tenggara, pada hakikatnya ingin memadukan strategi ekonomi dengan kebudayaan lokal, tetapi dalam implementasinya ternyata telah strategi kebudayaan itu tidak ditempatkan sebagai faktor dominan.

Terlepas dari hasil positif yang diraihnya, secara metodologis dipahami bahwa pola pembangunan seperti itu tetap berakar pada model pembangunan ekonomi. Dengan model itu, faktor-faktor nonekonomi direduksikan seminimal mungkin, kecuali jika dapat diefektifkan guna memaksimalkan nilai ekonomi. Dengan istilah lain, biaya-biaya sosial yang timbul karena proses produksi diletakkan sebagai beban yang harus ditanggung masyarakat.

Dapatlah disimpulkan bahwa strategi ekonomi, pembangunan kebudayaan tidak lebih dari sekedar variabel saja dalam strategi pembangunan yang direncanakan. Selanjutnya, dukungan partisipasi yang diminta dari masyarakat bukan dalam konteks kebudayaan, melainkan dalam kaitan dengan dukungan bagi pembangunan ekonomi. Oleh sebab itu, dapatlah dimengerti betapa keanekaragaman pandangan sebagai buah budi kebudayaan dianggap tidak relevan bagi pembangunan ekonomi.

Begitu juga dengan pemikiran yang kontekstual seperti budaya lokal, kedaerahan, tidaklah dianggap berarti. Tidak ada maksud kami dalam bahasan ini untuk mempertentangkan ilmu sosial politik/pemerintahan dengan ekonomi secara kelembagaan di perguruan tinggi (khususnya di Sumatera Barat). Kami hanya ingin menegaskan bahwa disiplin ilmu ekonomi lebih terasa sifat positivismenya dari pada ilmu politik, sekalipun tidak dipungkiri bahwa dalam ilmu politikpun banyak yang berusaha menanamkan pengaruh aliran pemikiran ilmiah ini untuk menunjukkan bahwa ilmu politik adalah ilmu yang positivistis. Kalau dilihat dari sisi aliran ini, maka dapat diartikan ilmu politik secara metodologis sama dengan ilmu ekonomi, yang berbeda dalam objek kajiannya saja. Namun demikian, jika dilihat dari perbedaannya, ilmu politik sebagian masih dikuasai oleh pengaruh pemikiran ilmiah yang nonpositivistis, yang masih memberi kemungkinan kepada keanekaragaman dalam hal ini baik yang menyangkut sikap, pemikiran maupun cara berbuat.

Di sini, kita tidak membicarakan masalah epistemologi di dalam ilmu politik melainkan ilmu pemerintahan, sebab dalam status Institut Ilmu Pemerintahan, ditegaskan obsesi institut ini untuk mengembangkan ilmu pemerintahan (menurut persepsi kami) dan bukan sebagai bagian ilmu politik. Persoalannya, apakah ilmu pemerintahan akan menuju pemikiran ilmiah yang positivistis atau nonpositivistis. Kedua-duanya mempunyai implikasi terhadap disiplin keilmuan, kurikulum maupun pola pikir yang dihasilkannya serta model-model mahasiswanya.

Apabila ilmu pemerintahan tertarik untuk menghasilkan generalisasi-generalisasi empiris, maka mau tak mau ilmu ini harus menjadi ilmu yang positivistis. Tetapi apakah dengan demikian, ilmu pemerintahan akan mereduksikan faktor kebudayaan di dalam kehidupan masyarakat? Untuk kita sadari bahwa di zaman Belanda, seorang pejabat pamong praja, pada dasarnya dia adalah seorang antropolog. Mungkin dalam beberapa hal kita masih perlu mempertimbangkan pemikiran ini.

Berbicara tentang tugas pemerintahan yang hakiki, maka kita harus menderivasikannya dari undang-undang negara, yaitu melindungi kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa. Jika dilihat dari sasarannya, maka tugas sebagaimana dimaksud kurang lebih dapat dinyatakan sebagai "*public interest*", khususnya sekedar membedakannya dengan "*special interest*" yang juga terdapat dalam kehidupan bersama. Tugas mengejar "*public interest*" itu menjadi kewajiban seluruh perangkat negara, tetapi secara fungsional strategis berada pada jajaran Departemen Dalam Negeri, sementara tugas-tugas lainnya lebih tegas tergambar pada tugas departemen teknis lainnya.

Dengan gambaran di atas, maka terlihat betapa menonjolnya tanggung jawab aparatur Departemen Dalam Negeri beserta perangkatnya di daerah, mengingat dalam pelaksanaan tugasnya, ia selalu berhubungan dengan fungsi perlembagaan, seperti pembinaan politik dalam negeri, pembinaan kesatuan/persatuan serta pembinaan wawasan nusantara. Oleh sebab itu, kepada aparaturnya selalu ditekankan pola pikir atas dasar keserasian, keselarasan, dan keseimbangan. Bila direfleksikan pada disiplin keilmuan, maka keilmuan pemerintahan seyogianya memberi tempat bagi pemikiran demi persatuan/kesatuan bangsa, dan pemikiran perlindungan terhadap kepentingan umum yang beraneka ragam (plural), yang semuanya harus ditempatkan pada tatanan keselarasan, keserasian dan keseimbangan. Lebih lanjut, secara epistemologis, ilmu pemerintahan harus menetapkan dirinya, apakah berada pada aliran keilmuan yang mengejar hukum-hukum empiris atau ilmu yang nonpositivistis yang memberi tempat kepada pemahaman terhadap pluralisme, atau kedua-duanya. Pilihan salah satu atau kedua-duanya, akan menimbulkan pertanyaan kepada lembaga pendidikan ini; akapah hal itu sudah dicerminkan dalam kurikulum, seleksi calon mahasiswa atau persyaratan dan penataan akademis lainnya?

Bila jawabannya menunjukkan kecenderungan negatif, maka efeknya lebih jauh adalah kepada lulusannya. Betapa besar tantangan yang dihadapi oleh alumni Institut Ilmu Pemerintahan, yang dikategorikan "kader-kader pemerintahan" dalam mengemban tugasnya melaksanakan misi Departemen Dalam Negeri, bila di dalam dirinya sendiri tidak terdapat keseimbangan antara dua landasan pemikiran tersebut. Banyak pengalaman pejabat pemerintahan di daerah, yang memilih melaksanakan kebijaksanaan pemerintah secara "*at all cost*" terhadap masyarakat, sekalipun mungkin di antara tugas itu ada yang diberikan dalam kadar tertentu, yang disebut sebagai *discretion* atau *wisdom*.

Persoalan yang diketengahkan dari sisi alumni ini, sekalipun merupakan refleksi pengalaman alumni, terutama dari yang telah senior dalam jajaran pemerintah daerah, namun persoalan itu tetap bukan *main assumption* tentang kekaderan pemerintahan di Sumatera Barat saja, bisa juga hal ini ditemui di daerah lain. Hal di atas adalah salah satu dari sekian masalah alumni IIP, khususnya dalam kaitan dengan posisinya dalam kegiatan pemerintahan, menyangkut kekaderan pemerintahan dan disiplin keilmuan sebagaimana yang dikembangkan di IIP.

Bila dikaitkan dengan "*discretion*" seperti dikemukakan pada bagian pertama bahasan ini, kemampuan memanfaatkan *discretion* itu antara lain keterbatasan keberanian moril, pengetahuan yang tanggung diperoleh selama pendidikan kekaderan dan tanggung jawab moral agama dan Pancasila.

Marilah kita uraikan satu per satu: *Keberanian Moril,* antara lain diperoleh dari pendidikan kedisiplinan dalam arti yang luas. Tradisi disiplin itu harus konsisten baik selama pendidikan di APDN berlanjut di IIP, maupun seterusnya di lapangan pemerintahan. Ada banyak contoh yang menunjukkan kedisiplinan dalam pendidikan ternyata tidak tersemai dengan baik pada "pascapendidikan kekaderan". Keberanian moril tumbuh bila pengetahuan yang dimiliki cukup lengkap dan selalu dikembangkan. Kelengkapan pendidikan dicerminkan oleh kualitas akademis. Pengembangan ilmu terpulang kepada pribadi setiap lulusan.

Pengetahuan yang Tanggung. Sekalipun ini masih asumsi, tetapi dapat dipahami karena sewaktu di APDN diajarkan pengetahuan setingkat D-3 dengan pola pelaksanaan yang beragam di setiap APDN daerah. Setelah itu, mereka melanjutkan pendidikan di IIP dengan pola pendidikan setingkat S-1. Dikhawatirkan, bila di APDN hanya diajarkan pengetahuan dengan bobot teoretis hanya 40%, mereka tak akan mampu menyerap pengetahuan setingkat S-1 yang lebih tinggi bobot teoretisnya. Kalau benar, yang akan terjadi adalah bobot akademik lulusannya menjadi tanggung atau sebaliknya, bobot pengelolaan S-1 diturunkan untuk menampung lulusan APDN. Kemungkinan itu besar karena dipandang terbatas sebagai pendidikan di lingkungan sendiri (Departemen Dalam Negeri), demikian juga pembinaan dan pengawasan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan bersifat tidak sama dengan perlakuan terhadap perguruan tinggi swasta lainnya, karena jenisnya sebagai pendidikan kedinasan.

Tanggung Jawab Moral. Lulusan IIP bukanlah manusia super atau superior yang berbeda dengan aparatur pemerintah lainnya. Buah budi pendidikan bisa tidak berarti bila dia juga disemaikan di atas lahan yang tidak disiapkan untuk itu. Apalagi jenjang karier buat mereka di dalam lapangan pemerintahan tidak tergambar dengan jelas sehingga mereka juga terpengaruh untuk berkompetisi melalui kemampuan yang telah dididikkan ataupun yang tidak dididikkan.

Sebagai tambahan, berupa catatan-catatan kecil adalah bila seorang sarjana IIP misalnya mendapat pengetahuan keuangan pada Jurusan Keuangan Daerah IIP selama 4 semester, bagaimana dia akan mengimbangi sarjana non-IIP, tetapi lulusan disiplin ekonomi yang mendapatkan pengetahuan sejenis selama lebih kurang 10 semester. Bagaimanakah dengan kondisi akademik seperti itu akan mampu berdialog tentang berbagai masalah pemerintahan yang menuntut kedalaman teknis?

Contoh lain, sarjana IIP Jurusan Politik ditempatkan pada bagian tertentu di Setwilda Tingkat II yang tak ada hubungannya dengan disiplin ilmu yang dipelajarinya. Sering kali seorang senior akan terlebih dahulu bertanya kepada

alumni IIP yunior, jurusan mana yang diambil di IIP karena tidak diketahui dari penampilan bahwa dia seseorang yang lulus dari jurusan politik misalnya. Di lain pihak, misalnya pada Setwilda Tingkat II, ada unit-unit kerja yang banyak peminatnya, sementara alumnus IIP dengan landasan jurusan yang tidak relevan juga berminat meraih jabatan itu. Akhirnya, perguruan-perguruan tinggi negeri yang menampung mahasiswa APDN tugas belajar juga menjadi pertanyaan, karena apakah dengan melanjutkan pendidikan ke PTN itu menjadi kekaderan yang dibina sejak APDN akan terus berlanjut?
Demikianlah bahasan ini untuk menginformasikan refleksi pengalaman praktisi pemerintahan bagi menunjang misi IIP, baik sebagai wahana pengembangan ilmu pemerintahan maupun sebagai lembaga pendidikan kader pemerintahan dalam jajaran Departemen Dalam Negeri.

Setiap tahun, pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Daerah Tingkat I Sumatera Barat mengirim mahasiswa alumni APDN melanjutkan pendidikan sepanjang memenuhi syarat ke IIP dan perguruan tinggi negeri lainnya, hasilnya bervariasi, antara tujuan memelihara kekaderan dengan alumni dengan derajat keilmuan, baik pengetahuan akademis maupun pengetahuan untuk jabatan. Harapan tetap bertumpu kepada IIP untuk menggabungkan tujuan kekaderan dan bobot keilmuan. Dengan demikian, obsesi IIP untuk mengembangkan eksistensinya di tengah misi suatu lembaga akademis dan wahana pendidikan kedinasan diharapkan memberi dampak positif bagi peningkatan penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya, agar epistemologi yang dikembangkan dalam institut ini dapat diimplementasikan ke dalam statuta kelembagaan, kurikulum, serta seleksi mahasiswa yang sesuai. Secara khusus diminta juga perhatian IIP untuk memikirkan rekrutmen mahasiswa program S-1 penuh selama 5 tahun, terlepas dari kaitan historis IIP-APDN

PERKEMBANGAN DAN PROSPEK PROGRAM STUDI/JURUSAN ILMU PEMERINTAHAN PADA PERGURUAN TINGGI DI INDONESIA[1]

Tim Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM

Dalam khasanah ilmu politik, pemerintahan merupakan objek bahasan yang paling "tua" dan utama. Sama seperti bahasan ilmu induknya, ilmu politik; ilmu pemerintahan mempersoalkan mengapa ada kelompok orang yang berhak "memerintah" dan kelompok orang lain yang lebih besar jumlahnya yang harus "diperintah". Berlainan dengan ilmu politik yang -menurut Lord Acton-*power tends to corrupt*, Ilmu pemerintahan menyoroti bagaimana *power* yang dimiliki oleh kelompok "yang memerintah" dilaksanakan, agar kepentingan "yang diperintah" dapat terwakili. Dari pengertian ini, sudah dapat ditangkap bahwa ilmu pemerintahan memusatkan perhatiannya pada proses politik pengambilan atau pembuatan kebijaksanaan negara.

Sekalipun merupakan ilmu tua, bagi bangsa Indonesia, pemerintahan merupakan "ilmu muda". Hal ini disebabkan karena tiga faktor, yang juga menjadi kendala bagi pengembangan ilmu pemerintahan pada masa yang akan datang. Pertama, persepsi yang salah dari sebagian besar masyarakat Indonesia tentang "makna" ilmu politik itu sendiri. *Kedua*, penjajahan yang berkepanjangan tidak mendukung tumbuhnya ilmu politik, dengan sendirinya ilmu pemerintahan. *Ketiga*, kesalahan pandang dari ilmuwan politik sendiri terhadap "makna" ilmu pemerintahan. Kajian ini berusaha mengelaborasi lebih jauh lagi ketiga faktor di atas, sekaligus mengemukakan alternatifnya.

Kondisi Masyarakat

Dari sudut budaya politik kita,[2] masyarakat Indonesia sebenarnya adalah masyarakat apolitis, tidak mengenal politik. Pemisahan yang sangat tajam

---

[1] Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Posisi Ilmu Pemerintahan Dalam Sistem Pendidikan dan Peranannya dalam Pembangunan Nasional, yang diselenggarakan di Institut Ilmu Pemerintahan (IIP), Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 20–21 Oktober 1991

[2] William Liddle dalam tulisannya *Politics and Culture In Indonesia* (1988), menyebutkan bahwa sebenarnya Indonesia masih dalam tahap awal pembentukan satu budaya politik. Pendapat ini bisa dibenarkan, mengingat heterogenitas masyarakat Indonesia memunculkan masalah serius bagi ilmuwan kita untuk mulai usaha pengenalan nilai-nilai budaya kelompok masyarakat yang ada. Karena itu, dalam makalah ini yang dimaksud budaya politik Indonesia adalah Budaya Jawa seperti yang digambarkan oleh beberapa sarjana, antara lain Ben Anderson, *The Idea Of Power In Javanese, Culture*. (1972)

antara rakyat dengan raja, antara kawula dengan gusti, secara kultural telah menyingkirkan anggota masyarakat dari proses politik. Selain itu, konsep loyalitas tunggal dari kawula ke gusti yang disosialisasikan selama berabad-abad, menumbuhkan pemahaman anggota masyarakat bahwa politik merupakan urusan raja-raja.[3]

Kondisi di atas dibuat buruk lagi dengan pengalaman politik (pemerintahan) bangsa Indonesia. Sejarah politik Indonesia penuh dengan warna konflik, kekerasan, dan pembunuhan. Pengalaman ini mempertebal kepercayaan anggota masyarakat bahwa ilmu politik ibarat ilmu setan yang diciptakan Tuhan untuk manusia. Ketika konflik memuncak dalam peristiwa berdarah pemberontakan G-30-S/PKI tahun 1965, masyarakat semakin yakin bahwa politik adalah satu bidang yang tidak ada gunanya, yang harus dijauhi.

Terlepas dari "dosa" para praktisi politik, pemerintah juga tidak memberi ruang gerak yang cukup untuk pengembangan studi-studi politik. Setidaknya, ada tiga tindakan pemerintah yang kurang mendukung perkembangan ilmu politik (pemerintahan).

Pertama, semboyan politik yang didengungkan adalah "*Politic No, Pembangunan Yes*". Semboyan ini diikuti dengan pengertian bahwa masa Orla adalah masa politik sebagai panglima; sedangkan masa Orba adalah masa pembangunan sebagai panglima. Selain menyudutkan perkembangan ilmu politik, semboyan ini sebenarnya tidak tepat; sebab keputusan untuk melaksanakan pembangunan itu sendiri merupakan satu keputusan politik.

Kedua, adanya kebijaksanaan SARA yang sejak 1978 mengecilkan kemungkinan ilmuwan politik untuk melakukan penelitian ilmiah. Kebijaksanaan ini tidak bisa dipungkiri, sangat diperlukan bangsa Indonesia. Tapi pada sisi lain menyebabkan ilmuwan politik kesulitan untuk membangun kategori. Misalnya, kalau kita ingin mengetahui mengapa WNI keturunan Cina lebih senang mendengarkan acara hiburan di TVRI, sementara WNI asli senang mendengarkan Berita Dunia. Kategori yang kita gunakan sudah menyangkut soal ras, soal SARA. Padahal kita ketahui bahwa kategori merupakan basis dari satu penelitian ilmiah. Kalau membangun kategori saja sudah tidak bisa, bagaimana mungkin kita mulai menganalisis.

---

[3] Sebenarnya situasi semacam ini juga dapat diamati dimasyarakat Eropa pada abad pertengahan. Politik adalah milik raja, milik orang kaya. Paham ini sedikit demi sedikit terkikis. Pembalikan pemahaman yang cukup besar terjadi ketika muncul Revolusi Perancis. Saat itu, diyakini bahwa politik adalah urusan kita semua, dari rakyat jelata ke raja. Dengan sendirinya, anggota masyarakat harus diberi hak ikut serta dalam proses politik (pemerintahan). Lihat David Miller dan Larry Sendentop, "*Politik dalam Perspektif Pemikiran, Filsafat dan Teori*", terjemahan Nazaruddin Sjamsuddin, (Jakarta, Rajawali Press, 1983), Juga William Meyer, "*The Political Experience*", (NY; Holt, Rinehart and Winston, 1978)

Ketiga, semenjak Pemilu 1971 diberlakukan konsep "*Floating Mass*". Konsep ini, kita ketahui, melarang kagiatan politik (terutama yang dilakukan oleh Parpol) pada tingkat desa. Tujuan konsep ini memang dapat dimengerti, yakni memusatkan perhatian anggota masyarakat desa terhadap usaha-usaha pembangunan. Namun, konsep ini sering dijadikan perisai oleh masyarakat desa untuk menolak penelitian-penelitian bidang politik (pemerintahan) yang hendak dilakukan mahasiswa. Selain pengurusan izin penelitian yang sulit, slogan semacam "Desa Kami Bebas Parpol", merupakan manisfestasi penolakan warga masyarakat untuk aktif dalam penelitian-penelitan politik yang, dengan kata lain, juga membantu pengembangan studi politik (pemerintahan).

Penjajahan

Penjajahan jelas tidak menginginkan berkembangnya ilmu politik di daerah jajahan. Selama 3 1/2 abad dijajah Belanda, ditambah 3 1/5 tahun penjajahan Jepang, pandangan buruk bangsa Indonesia terhadap ilmu politik (pemerintahan) semakin parah. Memang ada usaha perbaikan di awal abad ke-19, terutama ketika Van Deventer mengutarakan "Utang Budi" bangsa Belanda terhadap bangsa Indonesia, yang melahirkan "Politik Etika", tapi usaha itu terbatas pada kepentingan Belanda untuk mengisi kantor-kantor pemerintah dengan tenaga-tenaga terampil.

Tenaga terampil ini, selain dipilih dari keluarga bangsawan yang dapat bekerja sama dengan Belanda, tidak mendapatkan posisi yang strategis untuk ikut dalam proses pengambilan keputusan. Mereka diperkerjakan pada tingkat rendah dalam jaringan pemerintahan Belanda. Mereka juga sebagai robot pekerja, bukan pemikir.

Uniknya, ketika Indonesia merdeka, juga kita memerlukan tenaga terampil di bidang pemerintahan. Pengajaran Ilmu Pemerintahan di Fisipol UGM, misalnya, pada awalnya merupakan hasil kerja sama antar Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, dan Kementerian Penerangan. Kerja sama ini bertujuan untuk mencetak tenaga-tenaga terampil untuk melanjutkan mesin pemerintahan yang diwariskan oleh pemerintah Belanda.

Di sini kesalahan kita. Pemerintah Belanda memang menghendaki tenaga terampil yang bekerja seperti robot, tapi kita harus ingat bahwa tenaga terampil itu harus dapat mengambil keputusan sendiri di lapangan, terutama pada saat -saat kritis. Untuk dapat berpikir kreatif, agar secara cepat dan tepat dapat mengatasi persoalan yang dihadapi di lapangan, tenaga-tenaga terampil itu tidak sekedar dapat bekerja seperti robot. Mereka harus dilengkapi dengan

seperangkat metode, alat analisis, agar keputusan yang diambil dapat tepat menjawab masalahnya.

Penjajahan, dengan demikian, mewariskan dua hal dalam dunia politik kita. *Pertama*, adanya kultur administrasi yang menghendaki pegawai sebagai "insan pekerja", sebagai tukang. *Kedua*, adanya sistem pemerintahan yang dibangun untuk kepentingan penjajah, tetapi ini masih kita gunakan sampai saat hanya.

Usaha perbaikan telah dilakukan. Misalnya, dengan dibukanya Jurusan Ilmu Pemerintahan pada Fakultas Hukum, Ekonomi, Sosial dan Politik (HESP) pada tahun 1955. Tujuannya, seperti sudah diungkapkan, menyediakan tenaga terampil bagi tiga kementerian: Luar Negeri, Dalam Negeri, dan Penerangan. Pada tahun 1960, jurusan ini "menghilang". Tidak jelas sebabnya, tapi menurut Mariun, sesepuh Jurusan Pemerintahan Fisipol UGM, pembubaran itu ada kaitannya ketidakjelasaan antara batasan ilmu pemerintahan dengan ilmu administrasi negara. Jurusan ilmu pemerintahan baru muncul kembali pada tahun 1965. Besar kemungkinan kemunculan kembali jurusan pemerintahan ini ada kaitannya dengan diundangkannya UU No. 18/1965 tentang Pemerintahan Daerah. Sekalipun demikian, dasar pemikiran pengajarannya tetap sama, yakni menyediakan tenaga terampil. Namum, misi itu ditambah dengan terampil menganalisis sebelum mengambil satu keputusan. Sayangnya, kurikulum yang disediakan masih dititikberatkan pada pengajaran-pengajaran tentang hukum tata negara, sehingga lulusan yang dihasilkan kurang menemui sasaran, yakni menumbuhkan kreativitas berpikir mengatasi persoalan akibat variasi yang berkembang dalam masyarakat.

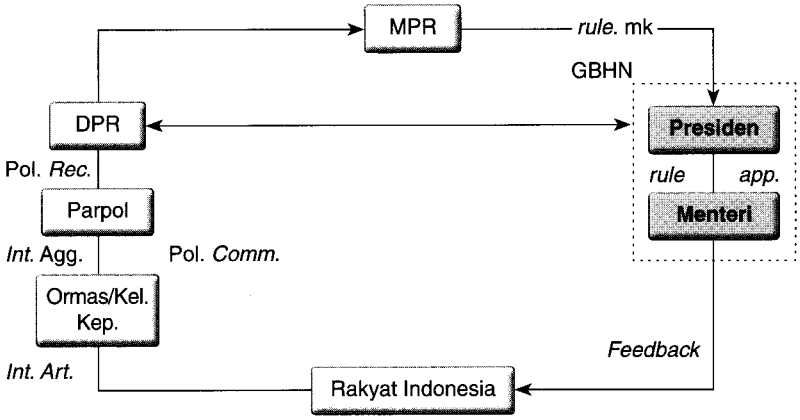
Salah Pandang

Kebanyakan sarjana politik memandang ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang statis. Ilmu pemerintahan identik dengan menghafal serangkaian UU dan peraturan tentang pemerintahan daerah. Kalau kita mengikuti pendapat Mariun,[4] pemerintahan menunjuk pada kegiatan atau fungsi-fungsi negara. Pemerintahan dalam arti luas menunjuk pada segala kegiatan yang dilakukan oleh badan-badan eksekutif, legislatif, dan judikatif, sedangkan pemerintahan dalam arti sempit menunjuk hanya kegiatan eksekutif saja.

Pendapat Mariun ini, tampaknya akan lebih jelas kalau kita menerapkan paradigma *Stuctural Functionalism* yang dikembangkan Gabriel Almond, untuk melihat sistem politik kita.

---

[4] Marium, *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, (Yogyakarta: Fisipol UGM, 1978)



Bagan 1
Sistem Politik Indonesia dari Paradigma Struktural Fungsional

Dari bagan sederhana di atas, terlihat bahwa pemerintahan dalam arti luas adalah seluruh kegiatan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.[5] Pemerintah dalam arti sempit, hanya menunjuk pada kegiatan eksekutif, dalam hal ini kegiatan presiden dan para menterinya. Dari bagan di atas dapat dipahami, bahwa sumber kegiatan presiden dan para menterinya adalah GBHN yang merupakan pencerminan dari aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui partai politik. Dinamika kegiatan seluruh lembaga-lembaga tersebut, terutama eksekutif, menuruti dinamika yang terjadi dalam masyarakat. Di sini, terbukti bahwa studi pemerintahan itu tidak bersifat statis.

Sayang, setidaknya sampai tahun 1988, di Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, paham mengenai studi pemerintahan yang dinamik belum sepenuhnya dapat diterima. Kurikulum yang dianut masih dinafasi oleh warisan zaman penjajahan, yakni menyediakan tenaga terampil ala robot. Akibatnya, seperti yang terlihat dalam tabel berikut, jumlah mahasiswa yang ingin belajar ilmu pemerintahan menurun drastis. Namun, setelah diadakan perbaikan kurikulum dan mulai berdatangannya tenaga-tenaga pengajar yang menyandang derajat Ph.D dan master dari luar negeri, jumlah peminat mulai menunjukkan grafik yang menaik lagi. Kurikulum di jurusan Ilmu Pemerintahan UGM mulai lebih mengarahkan mahasiswa pada kemampuan memecahkan masalah secara cepat dan tepat, tanpa melupakan kaidah-kaidah ilmiah (daftar kurikulum terlampir).

---

[5] Karena keterbatasan lembar kertas, maka aktifitas lembaga yudikatif yang melaksanakan fungsi *rule adjudication* tidak tergambar dalam bagan ini. Fungsi lembaga ini adalah untuk mengontrol apakah *rule application* selaras atau sejalan dengan *rule making*. Atau dengan kata lain, apakah peraturan menteri tidak bertentangan dengan GBHN?

Tabel
Jumlah Mahasiswa yang Mendaftar dan
yang Diterima pada Jurusan Ilmu Pemerintahan
Fisipol UGM

Tahun	Peminat	Diterima/Lulus	Mendaftar
81/82	4545	75	72
82/83	3254	74	66
83/84	3108	70	66
84/85	1468	63	63
85/86	1048	60	53
86/87	2023	63	61
87/88	736	72	68
88/89	814	63	63
89/90	865	65	65
90/91	955	69	63
91/92	1039	74	67

Bagaimana prospeknya?

Melihat perubahan-perubahan situasi politik yang terjadi akhir-akhir ini, tampaknya studi ilmu pemerintahan, umumnya ilmu politik, menunjukkan masa depan yang cerah. Rakyat yang semakin sadar akan hak-hak politiknya, tampaknya mulai menyadari arti penting mempelajari ilmu pemerintahan. Dari serangkaian pemantauan wartawan-wartawan daerah[6] didapat kesan bahwa diskusi atau seminar-seminar yang membahas masalah politik sudah mulai lebih diminati orang daripada masa 10 tahun lalu.

Tampaknya pemerintah sadar bahwa pembangunan ekonomi akan rapuh kalau tidak diikuti dengan pengembangan ilmu politik (pemerintahan). Karena itu, menjadi tugas kita selanjutnya untuk memanfaatkan peluang yang sudah diberikan ini.

[6] Jawa Post, Kedaulatan Rakyat, Berita Nasional, Suara Merdeka, Bali Post, Surabaya Post, Yogya Post, Wawasan.

PENERAPAN DAN SISTEM PENDIDIKAN DAN PELATIHAN ILMU PEMERINTAHAN

Sumitro Maskun[*]

Penerapan dan sistem pendidikan dan pelatihan ilmu pemerintahan pada asasnya adalah sama dengan penerapan dan sistem pendidikan dan pelatihan ilmu-ilmu lain. Karena sifat bidang pemerintahan, kemungkinan saja dalam beberapa hal corak dan mekanisme penerapan dan sistem pendidikan dan pelatihan ilmu pemerintahan agak berlainan, corak mana akan berbentuk penekanan-penekanan, intensitas, atau kekhususan. Akan tetapi, sebagai ilmu atau seni, umumnya bergaya sama dengan bidang penerapan dan sistem pendidikan dan pelatihan lainnya. Kalaupun dikatakan terdapat perbedaan, hal itu hanya disebabkan perbedaan ruang lingkup ilmu itu atau *objective* (sasaran) yang mempunyai karakter yang berlainan. *Objective* ilmu pemerintahan adalah wilayah dengan pelbagai isinya. Di samping itu, ilmu pemerintahan bersifat multidisiplin, sehingga penerapannya mengalami/menghadapi keadaan lintas sektoral.

Penerapan Ilmu Pemerintahan

Penerapan ilmu pemerintahan sebenarnya dapat terselenggara menurut *pattern* yang ditentukan oleh situasi dan kondisi wilayah dan isinya. Kalaupun dipertanyakan bagaimana penerapan yang sebaiknya secara teoretik, dapat dikemukakan syarat-syarat sebagai berikut.

Syarat-Syarat yang Berorientasi pada Kebijaksanaan

Suatu penerapan ilmu didahului secara hati-hati oleh pertimbangan untuk maksud apa ilmu tersebut dipakai dan bagaimana memakainya. Syarat penerapan ini lebih berorientasi pada kebijaksanaan umum yang dianut sebagai penentu arah tujuan pelaksanaan. Pada umumnya, kebijaksanaan umum adalah pemecahan masalah yang dapat diidentifikasikan dari kejadian-kejadian

---

[*] Mantan Kepala Badan Diklat Depdagri

yang terdapat dalam mekanisme pemerintahan. Identifikasi atau rumusan ini tentu saja dilakukan secara akademis pula. Pemecahan masalah pemerintahan secara ilmiah, adalah dengan menggunakan Ilmu Pemerintahan sebagai alat analisis, dan memecahkan masalah sekaligus. Ini berarti bahwa setiap rumusan kebijaksanaan umum dalam mekanisme pemerintahan yang bersifat memberi arah, adalah produk akademis.

Persyaratan Penerapan yang Berorientasi pada Lingkungan

Sebagaimana disebutkan di atas, ilmu pemerintahan mempunyai *objective*, wilayah dan isinya. Wilayah diartikan sebagai lingkungan (*atmosfer, environment, surroundings*) yang dapat membentuk karakter-karakter kehidupan yang dikelola oleh lembaga, yang berlandaskan keahlian pemerintahan. Terdapat proses resonansi yang menciptakan pembentukan-pembentukan *pattern* yang mempengaruhi gaya, cara, metode penyelenggaraan pemerintahan, apakah karena disebabkan oleh faktor fisik geografis, ekonomis, sosial kultural, maupun politik.

Suatu konsepsi pemerintahan (administrasi, manajemen, organisasi, dan lain-lain) yang diselenggarakan secara akademis dalam pengertian ini, berarti bahwa segi-segi atau elemen-elernen pemerintahan itu diorientasikan pada sifat dan tuntutan lingkungan. Faktor ekologis sudah banyak diperhitungkan dan dipertimbangkan agar mekanisme pemerintahan berlangsung tepat dan jauh dari hambatan karena lingkungan.

Penerapan Ilmu Pemerintahan dengan Berorientasi Kemajuan Teknologi

Dalam masa modern ini, kemajuan teknologi telah diserap oleh berbagai ilmu atau disiplin. Demikian pula disiplin ilmu pemerintahan, dalam mentransfer teori-teorinya ke alam praktik mempertimbangkan kemampuan dan tingkat teknologi yang mampu berkembang di suatu wilayah dan masyarakat. Pengaruh teknologi telah sedemikian besar, sehingga sebagaimana halnya dengan lingkungan, maka tidak dapat tidak faktor teknologi harus diperhitungkan dalam kita menerapkan konsepsi akademis dalam bidang pemerintahan, yaitu apakah konsep itu sendiri telah berbaur dengan faktor perkembangan teknologi, atau tingkat teknologi itu berhadap-hadapan dengan konsep ilmu pemerintahan.

Ilmu pemerintahan yang berkembang sejajar dengan tingkat teknologi tidak akan ketinggalan zaman dan hakikat dari pemerintahan adalah selalu menyesuaikan diri. Bila tidak, maka mekanisme pemerintahan akan dianggap usang atau ketinggalan, sehingga tidak akan/dapat diikuti, lamban, dan ortodoks. Dalam hal ini, pemerintahan menjadi penghambat perkembangan.

Penerapan Ilmu Pemerintahan dengan Orientasi Legislatif

Pemerintahan dijalankan di atas suatu ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Bahkan pemerintahan itu bertugas menjalankan undang-undang. Lembaga-lembaga dan masyarakat yang berpemerintahan baik adalah masyarakat dan lembaga-lembaga yang mematuhi hukum, yang secara sosiologis dinilai sebagai kontrak sosial. Hukum mengikat segala pihak yang menjadi objektifnya.

Mekanisme pemerintahan tanpa mengindahkan faktor-faktor hukum perundang-undangan tidak menggambarkan *pattern* pemerintahan yang utuh, ditinjau dengan dalih apa pun. Menentang hukum, melanggar hukum, tidak mematuhi hukum, tidak mengenal hukum, adalah gambaran tentang tingkat-tingkat seberapa tinggi negara dan masyarakat itu dapat menjalankan pemerintahan.

Secara ilmiah, banyak elemen-elemen ilmu hukum juga merupakan elemen-elemen ilmu pemerintahan. Secara teoretik, pemerintahan dapat saja digolongkan sebagai eksekutif. Akan tetapi, penerapan hubungan eksekutif legislatif adalah masalah pemerintahan.

Dari uraian ini jelas bahwa penerapan konsepsi akademis di bidang pemerintahan didahului oleh peletakan dasar-dasar hukum, sebagai landasan bergeraknya tingkah laku pemerintahan.

Penerapan Ilmu Pemerintahan dengan Orientasi Organisasi, Administrasi, dan Manajemen

Konsepsi akademis tentang pemerintahan (pusat maupun daerah), dalam penerapannya akan langsung bertaut dengan faktor Daerah Tingkat I, administrasi (prosedur) dan manajemen (O&M).

Konsepsi pemerintahan (negara, daerah, dan kelembagaan) adalah birokratis dan hierarkis. Sistem serta mekanismenya mulai dari sentralistis, dekonsentratif sampai pada desentralistis. Dalam sistem pemerintahan telah dibakukan kewenangan-kewenangan (*authority*) yang efektif pada strata-strata tertentu, mulai pendelegasian wewenang, atau penyerahan urusan. Yang dimaksud di sini adalah bahwa bentuk-bentuk organisasi yang berjenjang, baik yang bersifat kewilayahan maupun yang bersifat kelembagaan, merupakan wadah konsepsi akademis pemerintahan.

Demikian pula faktor administrasi (prosedur, standar, persyaratan, izin, dan lain-lain) dan manajemen, baik yang menyangkut *human management* (*leadership*, *motivation*, *decision making*), *administrative management* (mekanisme, prosedur), dan *organization management* (*reform*, *improvement*) adalah wadah dan faktor-faktor yang merupakan elemen penerapan konsepsi pemerintahan di lapangan.

Sistem Pendidikan dan Pelatihan Ilmu Pemerintahan

Dalam hal ini akan dibatasi penentuan sistem pendidikan dan pelatihan (Sisdiklat) ilmu pemerintahan dalam dua kategori umum.

Bentuk-Bentuk Pendidikan dan Pelatihan

Suatu pengelompokan kegiatan pendidikan dan pelatihan yang mengenai ilmu pemerintahan yang membedakan kualitas dan pencapaian tujuan dari kegiatan pendidikan dan pelatihan ilmu pemerintahan. Dalam kategori ini, sistem pendidikan dan pelatihan ilmu pemerintahan dapat dibagi 3 sub kategori berikut.

1. Sistem Pendidikan dan Pelatihan Akademik.

   Ilmu pemerintahan dalam kategori ini dididikkan, dengan suatu metode *universiter.* Pendidikan terdiri atas dan mencakup pemerintahan sebagai *science* dan *art.* Seperti dikemukakan sebelumnya, ilmu pemerintahan bergaya multidisiplin, sehingga banyak ilmu-ilmu dan disiplin yang tercakup di dalamnya, baik menyangkut disiplin lama seperti ilmu hukum, sosiologi dan lain-lain, maupun disiplin baru, seperti administrasi pembangunan, *public policy analysis,* dan lain-lain. Pendidikan akademis ini diselenggarakan pada lembaga-lembaga pendidikan ilmiah yang kompeten yang menjurus kepada penciptaan tingkat kesarjanaan, mulai dari S-1, S-2, dan S-3 di bidang pemerintahan.

2. Sistem Pendidikan dan Pelatihan Profesional.

   Di samping membentuk kelompok kesarjanaan di bidang pemerintahan, pendidikan dan pelatihan dapat membentuk kelompok ahli yang profesional secara teknis dan manajerial. Kelompok tenaga ahli seperti ini dimaksudkan untuk penerapan pengetahuan pemerintahan secara praktis, dengan spesialisasi.

   Keahlian mereka lebih berorientasi pada kebutuhan-kebutuhan sektor-sektor tertentu, dan pendidikannya bersifat operasional metodologis dan mensistematisasikan pengalaman-pengalaman, pengenalan kepada objek-objek secara hakiki, dan mampu mengenal, menguasai dan menciptakan standar-standar.

   Pendidikan tenaga-tenaga profesional, dilakukan pada lembaga-lembaga yang memiliki pengalaman yang cukup baik ditinjau dari segi tenaga pengajar (instruktur), laboratorium, maupun instrumen-instrumen bagi pendidikan praktis. Dalam pendidikan ini, peserta banyak diperkenalkan kepada manual-manual, standar-standar yang baku, peraturan perundangan, teknik dan metode yang seragam dan sebagainya, yang berorientasi pada bidang pemerintahan.

3. Sistem Pendidikan dan Pelatihan dalam bentuk Penataran, Orientasi, Kursus.

   Pemberian dan pengalihan ilmu pemerintahan kepada ilmuwan atau profesional dapat juga dilakukan tanpa melalui pendidikan yang berbobot universiter atau lembaga pendidikan tinggi lainnya.

Transfer pengetahuan dapat diberikan melalui kursus-kursus, penataran-penataran dalam jangka yang relatif singkat guna membekali atau meningkatkan pengetahuan peserta dalam bidang pemerintahan. Sistem pendidikan dan pelatihan ini ditujukan untuk mempersiapkan atau membekali fungsionaris dalam jabatan atau jenjang tertentu dalam skala atau hierarki pemerintahan, seperti kursus teknis fungsional dan kursus penjenjangan.

Sistem dan Metode Pengajaran

Sistem dan metode pengajaran pada setiap bentuk pendidikan dan pelatihan ilmu pemerintahan pada dasarnya adalah sama, sebagaimana yang dipakai pada ilmu atau disiplin lain. Dalam intensitas penggunaan sistem atau metode dapat saja terdapat perbedaan, dari waktu ke waktu, dan antara suatu subjek dalam kurikulum dengan subjek lain dalam kurikulum yang lama atau yang baru.

Metode pengajaran sebenarnya tidak banyak pula dibedakan antara pengajaran dalam bentuk pendidikan akademis dan pendidikan profesional ataupun penataran-penataran. Umumnya, sistem pengajaran yang diikuti adalah sebagai berikut.

1. Metode Perkuliahan (*Lecturing*), yaitu suatu metode umum mentransfer ilmu-ilmu/teori tentang pemerintahan di dalam kelas perkuliahan, terdiri atas unsur dosen dan mahasiswa peserta. Metode ini sering pula disebut metode klasikal.
2. Metode Pendalaman (*Tutoring*), yaitu mengusahakan secara intensif penguasaan materi oleh pengajar atau tutor untuk ruang lingkup yang terbatas. Dengan sistem tutoring ini, diharapkan orang tidak saja mengetahui, tetapi juga mengenal, bahkan menguasai secara teoretik.
3. Metode Penanaman Pengetahuan (*Instructing*), yaitu menuangkan pola-pola, mulai dari pola berpikir sampai pada pola bertindak secara operasional, bagi sesuatu macam keahlian. Para instruktur adalah mereka yang telah berpengalaman, juga menguasai manual-manual dan standar. Ada segi-segi ilmu pemerintahan yang bersifat demikian terutama dalam bidang praktis.
4. Metode Memberikan Petunjuk/Penjelasan (*Briefing*), yaitu transfer informasi, kebijaksanaan, dan langkah-langkah operasional dalam bidang

pemerintahan dari pihak yang kompeten, sebagai penentu arah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

5. Metode *Interacting*, yaitu suatu cara menghidupkan kreativitas peserta pendidikan mengenai objek yang sedang dibahas, baik yang bersifat akademik maupun pragmatis. Metode ini memiliki nama, seperti: seminar, lokakarya, diskusi panel, *workshop*, dan lain-lain.
6. Metode "*Wargaming*", yaitu suatu cara yang mengesankan peserta karena harus berakting sebagaimana nyata dalam kasus tentang sesuatu tingkah laku pemerintahan. *Wargaming* perlu dilengkapi dengan pelbagai instrumen yang diperlukan pada setiap kasus.
7. Metode Praktik (Kerja Praktik), yaitu para peserta pendidikan dan pelatihan harus melakukan kerja praktik nyata di lapangan mengikuti fungsionaris tertentu dan dinilai serta diberi kredit.
8. Metode Penyadur Bacaan (*Reading*), yaitu metode yang membiasakan peserta diklat menggunakan petunjuk-petunjuk teoretis maupun praktis, dengan menggunakan *text book* atau manual-manual.
9. Metode Penulisan (*Writing*), yaitu metode untuk membiasakan peserta pendidikan dan pelatihan menyampaikan pikiran-pikiran logis dalam bentuk tulisan, agar dapat dicernakan oleh pikiran orang lain. Metode ini memerlukan pendirian dan kemampuan analitik serta ketelitian. Banyak orang yang mempunyai ide tidak mampu menuliskannya untuk dikaji oleh ilmuwan lain, atau banyak orang dapat menulis, tetapi tulisan itu tidak mampu dikaji oleh orang lain. Menulis dimulai dan kertas kerja (*paper*) sampai *text book*.
10. Metode Melakukan Penelitian, yaitu pendidikan yang sistematis logis, yang mampu pula menciptakan pekerja ilmiah di bidang penelitian (*research worker*). Pendidikan dan pelatihan pada asasnya tidak lepas dari fungsi penelitian, karena pendidikan dan pelatihan dapat menambah kemampuan analitik seseorang dalam melihat masalah.

PENERAPAN ILMU PEMERINTAHAN DAN SISTEM PENDIDIKANNYA PADA IIP DAN APDN

Sarwoto Kertodipuro[*]

Pada saat akan menulis makalah ini penulis dihadapkan pada pertanyaan, ilmu pemerintahan yang mana? Ilmu pemerintahan seperti apa yang ada (*as it is, das sein*) ataukah ilmu pemerintahan seperti yang seharusnya ada (*as it should be, das sollen*)? Pertanyaan-pertanyaan ini muncul di benak penulis karena beraneka ragamnya tafsiran mengenai pengertian ilmu pemerintahan. Ilmu pengetahuan berkembang secara kumulatif, hasil-hasil riset dan penemuan-penemuan baru berturut-turut menambah khasanah hasil penemuan yang ada. Sudah menjadi kebiasaan dalam dunia ilmu pengetahuan, bahwa hasil penemuan yang baru dianggap sebagai teori yang benar sampai terbuktikan secara sah bahwa penemuan hasil riset tersebut ternyata tidak mengandung kebenaran.

Sejalan dengan hukum perkembangan ilmu ini, ilmu pemerintahan sebagai disiplin ilmu yang mandiri dianggap sudah ada dan tumbuh sejak awal abad ke-XX di Eropa, terutama di Belanda. Ilmu ini dengan nama *bestuurskunde* atau kadang-kadang *bestuurswetenchap* mulai dikenal di Indonesia pada tahun 1940-an. Dalam kajian ini, penulis berpegang pada ilmu pengetahuan pemerintahan yang sudah ada itu dan kemudian mengaitkannya dengan sistem pendidikan dan pengajaran di Institut Ilmu Pemerintahan serta Akademi Pemerintahan Dalam Negeri.

Ilmu Pemerintahan

Ilmu pemerintahan mulai tumbuh pada tahun-tahun pertama abad XX di Eropa. Istilah Ilmu Pemerintahan pertama-tama digunakan sebagai nama sebuah yayasan pada tahun 1922 di Belanda, yaitu Yayasan untuk Pengajaran Ilmu-Ilmu Pemerintahan. Salah seorang peletak dasar ilmu ini adalah Profesor Dr. G.A. Van Poelje yang pada tahun 1942 menerbitkan bukunya *Algemene Inleiding tot de Bestuurskunde*. Pada zamannya, ilmu pemerintahan telah mencapai suatu tingkat yang cukup tinggi dan masih berkembang terus-menerus. Patut dikemukakan

[*] Badan Diklat Departemen Dalam Negeri

pula bahwa sejak terbitnya cetakan pertama buku di atas, perkembangan tersebut tetap berlangsung terus, sekaligus agak bertahan karena Perang Dunia II dan pendudukan (Van Poelje, 1978: 42).

Van Poelje memberikan definisi ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang mengajarkan bagaimana dinas umum (*openbare dienst*) disusun dan dipimpin dengan sebaik-baiknya. Ilmu ini adalah cabang ilmu sosial dan merupakan ilmu terapan (*applied science*), yaitu ilmu yang lebih mengutamakan segi penggunaannya dalam praktik. Karena ilmu pemerintahan adalah ilmu terapan, maka ia harus bekerja dengan bahan-bahan keterangan dari pelbagai ilmu pengetahuan lain. Akibat sifat terapan ini, isi ilmu pemerintahan tampak heterogen selaras dengan banyaknya faktor serbaneka yang saling bersimpangsiur dalam hidup bersama manusia dalam keseluruhannya yang menjadi objek Ilmu Pemerintahan.

Ruang Lingkup Ilmu Pemerintahan

Pusat perhatian ilmu pemerintahan adalah "dinas umum" dalam arti kata seluas-luasnya. Ilmu pemerintahan menyelidiki hal berikut (Van Poelje, 1978: 5).

1. Unsur-unsur dinas umum.
2. Keserasian dinas umum ke dalam dan hubungannya ke luar, yaitu kepada masyarakat yang kepentingannya diwakili dalam dinas umum.
3. Bentuk organisasi terbaik dinas umum.
4. Hubungan antaralat kelengkapan yang bersama-sama merupakan dinas umum sebagai suatu kebulatan.
5. Sentralisasi dan desentralisasi.
6. Koordinasi serta pengawasan ke dalam dan ke luar.
7. Hubungan antarpemerintah dengan yang diperintah.
8. Mengusahakan terjaminnya keserasian dan daya tindak yang tindak dari pemerintah.
9. Unsur manusia dalam pemerintahan.
10. Pembentukan, pendidikan, peraturan dinas dan gaji pegawai.
11. Jaminan-jaminan bagi pemerintahan yang baik dan serasi.

Walaupun diakui masih adanya kecenderungan perbedaan paham di antara para ahli perihal status ilmu pemerintahan sebagai ilmu, namun bukunya Van Poelje menunjukkan keyakinannya bahwa ajaran perihal dinas umum yang lahir dan mula-mula dikembangkan pada tingkat *haminte* tersebut adalah ilmu pemerintahan karena memenuhi syarat-syarat sebagai ilmu, yaitu seperti berikut (Van Poelje, 1978: 2–3).

1. Antara bagian-bagian yang hendak dipertalikan terdapat hubungan sistematis yang jelas.
2. Ada kemungkinan untuk dipelajari atau dibahas keseluruhannya menurut metode ilmiah yang tahan uji.
3. Hasil-hasil penyelidikannya dapat disusun dalam bentuk konkret sedemikian rupa sehingga dapat dipelajari dan dianjurkan.

Secara empirik, Van Poelje mengemukakan pula bukti-bukti bahwa ilmu pengetahuan pemerintahan adalah ilmu. Bukti-bukti ini, antara lain adalah sebagai berikut.

1. Pada banyak universitas di luar Belanda diajarkan ilmu pemerintahan atau bagian-bagiannya.
2. Telah lebih dari 25 tahun ilmu pemerintahan diajarkan pada beberapa perguruan tinggi Belanda.
3. Tumbuhnya lembaga-lembaga pendidikan kepegawaian di Jerman yang mengajarkan ilmu atau bagian ilmu pemerintahan.
4. Dalam lembaga akademi internasional yang didirikan di Den Haag, ilmu pemerintahan memegang pernanan yang penting.

Ilmu Pemerintahan di Indonesia

Bersama dengan tumbuhnya ilmu pemerintahan pada tahun-tahun pertama abad XX, mulai tumbuh pula ilmu administrasi negara di Perancis, Inggris, dan kemudian berkembang pesat di Amerika Serikat. Van Poelje tidak mengadakan perbedaan antara ilmu yang mempelajari gejala organisasi beserta mekanisme gerak di dalamnya ini dengan ilmu pemerintahan. Ilmu pemerintahan yang mulai berkembang di Eropa, khususnya Belanda mulai masuk Indonesia pada tahun 1940-an, dan diajarkan seluruhnya atau bagian-bagiannya pada lembaga-lembaga dan kursus-kursus kepamongprajaan yang ada.

Dari Amerika Serikat, ilmu administrasi negara masuk Indonesia pada tahun 1950-an. Ilmu ini berkembang pesat bersamaam dengan dibentuknya Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan adanya pelbagai macam kerja sama antaruniversitas-universitas di Indonesia dengan lembaga-lembada pendidikan dan penelitian di Amerika Serikat. Dengan berkembangnya ilmu administrasi negara yang berorientasi pada pemecahan masalah dan efisiensi ini perkembangan ilmu pemerintahan di Indonesia tampaknya terhenti, lebih-lebih dengan masuknya ajaran administrasi pembangunan yang menurut para ahli pendukungnya lebih cocok bagi negara-negara berkembang.

Objek Ilmu Pemerintahan

Sudah jelah bahwa objek ilmu pemerintahan adalah "*openbare dienst*" dalam arti yang seluas-luasnya. Oleh B. Mang Reng Say, *openbare dienst* ini diterjemahkan sebagai dinas umum (Van Poelje, 1978: 1 dan seterusnyra). Kedua kata ini perlu dikaji karena tiga alasan berikut.

1. Apa sebenarnya yang dimaksudkan dengan "*openbare dienst*" itu oleh penulisnya?
2. *Openbare dienst* setelah hampir setengah abad kemungkinan berubah sehingga tidak lagi sama dengan yang dimaksudkan penulisnya.
3. *Algemene Inleiding tot de Bestuurskunde* ditulis di Belanda dengan objek penelitian serta ekologi Belanda. Objek beserta ekologi di Indonesia tidak selalu sama dengan Belanda.

Dihubungkan dengan sejarah perkembangan pemerintahan di Indonesia, pengertian *openbare dienst* mengalami perubahan yang berlangsung terus-menerus. Pada awal pertumbuhan ilmu pemerintahan, yaitu tahun-tahun pertama abad XX, yang dimaksud *openbare dienst* mencakup seluruh proses kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dalam negeri (dikurangi fungsi-fungsi pertahanan, peradilan dan moneter). Hal ini mengingat *Regering Reglement 1854* yang dapat dianggap sebagai Undang-Undang Dasar Hindia Belanda pada mulanya belum membuat pasal-pasal yang memungkinkan dibentuknya daerah otonom. Semua urusan pemerintahan pada waktu itu dipusatkan pada satu tangan, yaitu Gubernur Jenderal di Bogor sebagai Wakil Mahkota Belanda, dengan aparat pemerintahan dalam negeri yang terdiri atas pangreh praja bumi putra (*inlandse bestuurs ambtenaren*) dan pangreh praja Eropa (*Europese bestuurs ambtenaren*).

Tugas pangreh praja yang sangat sentralistik ini lambat laun tidak dapat dipertahankan. Karena bertambah luasnya tugas pemerintahan yang sedang berkembang, departemen-departemen baru harus dibentuk. Tiap departemen mempunyai beberapa jawatan (*departementale diensten*), di mana kekuasaan pangreh praja tidak ada, hingga dengan demikian, lingkup fungsi *openbare dienst* (pangreh praja) menjadi berkurang.

Dengan melihat bentuknya daerah otonom atas dasar *Decentralisatie Wet 1903*, pangreh praja kehilangan hak membuat peraturan sehingga dengan demikian, lingkup *openbare dienst* menjadi lebih berkurang lagi. Namun demikian, tugas pangreh praja masih sangat luas, kemajuan sesuatu daerah sebagian besar tergantung dari inisiatif pembesar pangreh praja (Kusumahatmaja, 1978: 60).

Dalam zaman pendudukan Jepang, sistem dekonsentrasi dalam pemerintahan seperti dalam zaman Belanda sebagian besar diteruskan, hanya sebagian struktur dan namanya diganti dengan bahasa Jepang. Dengan demikian, lingkup *openbare dienst* pada zaman ini pada hakikatnya tidak banyak mengalami perubahan.

Dalam zaman kemerdekaan, lingkup *openbare dienst* dan fungsi pamong praja mengalami pasang surut sejalan dengan perkembangan pengaturan sistem pemerintahan di daerah yang beberapa kali berubah. Pada satu saat, sebagian menghendaki agar dalam zaman modern ini korps pamong praja dihapuskan saja, karena alat kolonial dan mengandung unsur feodal. Sebaliknya, banyak pula yang berpendapat bahwa korps pamong praja itu perlu dibina dan disempurnakan dengan tuntutan zaman sedangkan segi-segi feodalnya dibuang. Kalau pangreh praja pada zaman Hindia Belanda adalah alat pemerintah asing, maka pada zaman kemerdekaan ini, pamong praja dengan sendirinya harus dijadikan alat penegak pemerintah Republik Indonesia sendiri. Fungsinya sebagai alat untuk mempertahankan kewibawaan negara kesatuan perlu diperhatikan dan dipertahankan.

Setelah melewati beberapa pergantian peraturan perundangan pokok pemerintah daerah, fungsi pamong praja tetap dipertahankan hanya eksistensi aparatnya secara formal tidak tercantum dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Fungsi Pemerintahan Umum Pusat (*algemene bestuur*) secara formal beralih dari korps pamong praja kepada para kepala wilayah yang menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 secara hirarkhis terdiri atas kepala wilayah provinsi (gubernur), kepala wilayah kabupaten dan kotamadya (bupati dan walikotamadya), kepala wilayah kota administratif (walikota) dan kepala wilayah kecamatan (camat). Tugas kepala wilayah sebagai aparat pemerintah pusat di daerah tercantum dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah seperti berikut.

a. Membina ketenteraman dan ketertiban di wilayah sesuai dengan kebijaksangan ketenteraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah.
b. Melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangsa sesuai dengan kebijaksangan yang ditetapkan oleh pemerintah.
c. Menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan instansi-instansi vertikal dan antara instansi-instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah,

baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.

d. Membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah.

e. Mengusahakan secara terus-menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah dijalankan oleh instansi-instansi pemerintah dan pemerintah daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan;

f. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kepadanya.

g. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya.

Dalam penjelasan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 angka I. 5b. Perihal kepala wilayah ditegaskan hal-hal sebagai berikut.

1. Kepala wilayah dalam semua tingkatan sebagai wakil pemerintah pusat adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan di daerah, kecuali bidang pertahanan dan keamanan, bidang peradilan, bidang luar negeri dan bidang moneter, dalam arti mencetak uang, menentukan nilai mata uang dan sebagainya. Ia berkewajiban untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan, mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan serta membina kehidupan masyarakat dalam segala bidang. Dengan perkataan lain, penguasa tunggal adalah administrator pemerintahan, administrator pembangunan dan administrator kemasyarakatan. Sebagai wakil pemerintah dan penguasa tunggal, maka kepala wilayah adalah pejabat tinggi di wilayahnya di bidang pemerintahan, lepas dari persoalan pangkat.
2. Wewenang, Tugas dan Kewajiban Kepala Wilayah
   a. Pembingan Ketenteraman dan Ketertiban Wilayah
      1) Ketenteraman dan ketertiban adalah suatu keadaan di mana pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara aman, tertib dan teratur. Ketenteraman dan ketertiban ini dapat terganggu oleh pelbagai sebab dan keadaan, di antaranya ialah:
         a) pelanggaran hukum yang menyebabkan terganggunya keamanan dan ketertiban masyarakat;
         b) bencana-bencana, baik bencana alam maupun bencana yang ditimbulkan oleh manusia;
         c) faktor-faktor yang terletak di bidang ekonomi dan keuangan.

2) Pembinaan serta pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban ini yang menuju ke arah ketertiban masyarakat adalah tugas kewajiban dan tanggung jawab pemerintah. Oleh sebab itu, pemerintah menetapkan kebijaksanaan pembinaan serta pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban yang berlaku di dalam seluruh wilayah negara, termasuk di dalamnya pengerahan alat-alat keamanan.
3) Berhubung dengan luasnya wilayah negara dan untuk menjamin tindakan yang cepat serta tepat pada waktunya, maka dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan pembinaan serta pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban itu, dalam keadaan biasa, kepada kepala wilayah perlu diberikan beberapa wewenang pembinaan ketenteraman dan ketertiban di wilayahnya, meliputi:
   a) wewenang pengaturan untuk dapat mendorong terciptanya ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
   b) wewenang pengaturan kegiatan-kegiatan penanggulangan bencana-bencana;
   c) wewenana pengaturan kegiatan-kegiatan di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya.
4) Apabila terjadi atau diperkirakan akan terjadi gangguan ketenteraman dan ketertiban di wilayahnya, maka sesuai dengan sifat, hakikat dan bentuk gangguan tersebut, kepala wilayah menentukan kebijaksanaan untuk meniadakan atau mencegah gangguan itu. Kebijaksanaan ini dapat bersifat preventif dan dapat pula bersifat represif. Yang bersifat preventif, misalnya kalau ada atau akan ada kegiatan tertentu (pasar malam, perselisihan golongan, dan lain-lain) yang diperkirakan akan menimbulkan gangguan terhadap ketenteraman dan ketertiban masyarakat. Kepala wilayah menentukan kebijaksanaan untuk meniadakan sebab-sebab yang mungkin menimbulkan gangguan itu. Yang bersifat represif, misalnya kalau terjadi bencana alam. Bagaimana memberikan perlindungan serta penyelamatan penduduk yang tertimpa bencana itu (apakah penduduk itu perlu dipindahkan atau tidak dan sebagainya), bagaimana penyelamatan harta bendanya, pemberian perawatan dan lain-lain.
5) Sebelum kepala wilayah menentukan kebijaksanaannya, ia diwajibkan untuk mengadakan musyawarah dengan pimpinan badan-badan/ alat-alat keamanan yang ada di wilayah untuk bersama-sama menilai

keadaan. Untuk keperluan tersebut dibentuk badan tersendiri, yang diketuai oleh kepala wilayah dan beranggotakan panglima/ komandan/kepala ABRI yang bertugas di wilayah itu.

6) Kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh kepala wilayah wajib diamankan pelaksanaannya oleh alat-alat negara. Pelaksanaan pengamanan kebijaksanaan tersebut harus berdasarkan ketentuan/ peraturan dan doktrin pelaksanaan tugas yang berlaku baginya dan yang bersangkutan menyampaikan laporan kepada kepala wilayah selaku pemegang kebijaksanaan pembinaan ketenteraman dan ketertiban di wilayahnya.

b. Pembingan Ideologi Negara, Politik Dalam Negeri dan Kesatuan Bangsa

1) Bangsa Indonesia telah mempunyai falsafah dan ideologi Pancasila, tetapi pengalaman kita selama ini telah membuktikan, bahwa ada golongan yang selalu berusaha merongrong atau menyelewengkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Walaupun demikian, berkat kebenaran dan keampuhan falsafah dan ideologi Pancasila itu, segala rongrongan dan penyelewengan terhadap Pancasila itu akhirnya dapat dipatahkan. Berhubung dengan itu maka adalah menjadi tugas dan kewajiban seluruh perangkat negara dalam semua tingkat untuk mengamankan dan mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

2) Masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila sebagai tersebut dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 hanyalah dapat dicapai dengan melaksanakan pembangunan secara berencana dalam segala bidang, sedang pembangunan baru dapat dilaksanakan dengan baik apabila sudah tercipta politik dalam negeri yang stabil dan mantap. Menciptakan kestabilan dan kemantapan politik adalah salah satu tugas pemerintah yang penting.

4) Berhubung dengan keadaan bangsa Indonesia yang bersifat bhinneka tunggal ika, maka usaha-usaha pembinaan kesatuan bangsa mutlak perlu direncanakan dengan sebaik-baiknya dan dilaksanakan secara bertahap dan terus-menerus.

5) Pelaksanaan pembinaan ideologi negara, politik dalam negeri dan kesatuan bangsa di daerah-daerah adalah menjadi tugas, kewajiban dan tanggung jawab kepala wilayah, sesuai dengan kebijaksangan yang digariskan oleh pemerintah.

c. Penyelenggaraan Koordinasi terhadap Instansi-instansi Vertikal

1) Instansi-instansi vertikal adalah perangkat departemen-departemen atau lembaga-lembaga pemerintah nondepartemen yang ditempatkan di daerah untuk melaksanakan sebagian urusan departemen-departemen atau lembagalembaga pemerintah nondepartemen yang bersangkutan.
2) Dalam praktiknya, antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh masing-masing instansi vertikal, begitu juga antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah dan instansi-instansi vertikal, sangat erat hubungannya satu dan yang lain. Maka untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya sangat perlu penyelenggaraan urusan-urusan itu dikoordinasikan dengan sehaik-sebaiknya. Pejabat yang berwenang dan berkewajiban untuk menyelenggarakan koordinasi tersebut adalah kepala wilayah. Berhubung dengan itu, maka dalam melaksanakan tugasnya instansi-instansi vertikal berada di bawah koordinasi kepala wilayah. Instansi-instansi vertikal wajib melaporkan segala rencana dan kegiatan memberikan keterangan-keterangan yang diminta dan mematuhi petunjuk-petunjuk umum yang diberikan oleh kepala wilayah.
3) Dalam mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan instansi-instansi vertikal, begitu juga antara instansi-instansi vertikal dengan pemerintah daerah, kepala wilayah harus selalu memperhatikan dan tidak boleh bertentangan dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d. Bimbingan dan Pengawasan terhadap Pemerintah Daerah
1) Bimbingan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, di samping menjadi tugas pemerintah adalah juga menjadi tugas kepala wilayah.
2) Bimbingan dan pengawasan itu harus selalu dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku.

e. Pembinaan Tertib Pemerintahan.

Peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah harus selalu diusahakan agar ditaati bukan saja oleh rakyat, tetapi juga oleh instansi-instansi pemerintah dan pemerintah daerah serta pejabat-pejabat yang bersangkutan. Tugas ini adalah tugas kepala wilayah dalam semua tingkat. Dalam hubungan ini, kepala wilayah dapat mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu sesuai dengan wewenang yang ada padanya.

f. Pelaksangan Tugas-Tugas Lain.

Selain tugas-tugas sebagai tersebut di atas, maka kepala wilayah melaksanalsan tugas-tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan ditugaskan kepadanya dan juga tugas-tugas lain yang tidak menjadi tugas sesuatu instansi pemerintah ataupun pemerintah daerah.

3. Tindakan Kepolisian.

Berhubung dengan pentingnya kedudukan kepala wilayah propinsi maka untuk menjamin kewibawaannya, tatacara tindakan kepolisian terhadap kepala wilayah provinsi tersebut diatur secara khusus.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam perjalanan sejarah sistem pemerintahan, lingkup pengertian *openbare* (dinas umum, *algemene bestuur dienst*, aparat pamong praja) mengalami perubahan terus-menerus. Perubahan ini, di satu pihak menyempitkan lingkup *openbare dienst* tersebut, namun di lain pihak memperluas, bahkan memperdalam fungsi tersebut sejalan dengan makin rumitnya kehidupan masyarakat serta makin pentingnya kedudukan kepala wilayah sebagai pengemban fungsi *openbare dienst.*

Secara lebih mudah, lingkup *openbare dienst* pada dewasa ini dapat dituliskan sebagai berikut: urusan pemerintahan dalam negeri (kecuali pertahanan & keamanan, peradilan dan moneter) dikurangi dengan: urusan rumah tangga daerah otonom dan urusan instansi vertikal.

Besaran lingkup *openbare dienst* ini, pada hakikatnya tidak banyak berbeda dengan besarannya pada tahun 1940-an, yaitu seluruh urusan *binnenlands bestuur* (kecuali pertahanan & keamanan, *justitie,* dan moneter), dikurangi dengan urusan rumah tangga daerah dan urusan instansi vertikal (istilah Logeman; *departementale dienst* atau istilah Van Poelje; *technische bestuurs dienst*).

Penerapan Ilmu Pemerintahan

Dari pelbagai teori yang dikemukakan para ahli ilmu pemerintahan, diperoleh kesan bahwa selain merupakan ilmu terapan (Van Poelje, 1978: 1; Soejekti Djajadiatma dan Taliziduhu Ndraha, 1978: 15 dan 20; dan lain-lain), ilmu pemerintahan menunjukkan beberapa ciri khas lainnya. Ciri ini pertama-tama adalah pendekatannya terhadap objek penelitiannya yang sering bersifat multi, bahkan antardisipliner. Pendekatan semacam ini dapat dipahami mengingat objek penelitiannya bersangkutan dengan aspek-aspek kehidupan masyarakat negara yang serba rumit hingga untuk memahaminya

secara mendalam perlu bantuan atau dukungan ajaran-ajaran dari pelbagai disiplin ilmu lainnya. Sebagai akibat cirinya yang multi dan antardisipliner ini, penerapan ilmu pemerintahan dalam pemecahan permasalahan pemerintahan menggunakan pula bantuan dan dukungan ajaran yang berasal dari pelbagai disiplin ilmu lainnya, seperti ilmu politik, hukum, administrasi negara, sosiologi, psikologi, dan ilmu-ilmu sosial lainnya.

Ciri kedua adalah sangkut paut ajaran-ajaran yang sangat besar dengan faktor manusia, baik sebagai unsur aparat pelaksana dinas umum maupun sebagai unsur yang diatur atau diperintah oleh dinas umum itu. Sejalan dengan kodrat manusia yang tidak dapat ditabulasikan secara eksak, maka penerapan ilmu pemerintahan perlu didukung oleh kemahiran-kemahiran yang khas. Kemahiran atau seni (*art*) ini diperlukan pula untuk terciptanya kreasi-kreasi yang tepat dan cermat dalam menangani permasalahan pemerintahan yang tidak tertata secara kaku dalam kerangka peraturan perundangan hingga pemecahannya hampir sepenuhnya tergantung pada faktor kebijaksangan (*nach freies ermessen*). Unsur seni dalam penerapan ilmu pemerintahan ini menyebabkan orang sering mengatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu, yang juga seni.

Ciri ketiga ilmu pemerintahan adalah hubungannya yang sangat erat dengan ilmu hukum (di samping hubungannya yang ada dengan ilmu-ilmu administrasi, politik, dan lain-lain). Hubungan yang erat ini dapat dipahami apabila diingat bahwa sumber kumulasi teori ilmu pemerintahan banyak diperoleh dari hasil penelitian dan pengkajian atas lembaga-lembaga yang bertata hukum, seperti *haminte*, pemerintahan provinsi, biro verifikasi keuangan, dewan pengawas keuangan, dan lain-lain. Dalam ilmu pemerintahan banyak kita jumpai ajaran-ajaran yang mengandung unsur peraturan perundang-undangan, seperti pengertian pegawai menurut peraturan perundangan, peraturan-peraturan tentang pengangkatan, kenaikan pangkat dan gaji pegawai, larangan bagi pegawai, perbuatan yang bertentangan dengan hukum, dan lain-lain. Dengan corak populasi materi seperti ini, tidak mengherankan bahwa dalam penerapannya ilmu pemerintahan cenderung selalu mencari norma-norma hukum sebagai patokan. Sikap legalistik dalam penerapan ilmu pemerintahan ini cenderung menyebabkan ajaran ilmu pemerintahan bersifat relatif statis dibandingkan ilmu administrasi negara, lebih-lebih dibandingkan dengan ajaran administrasi pembangunan.

Sejalan dengan ciri legalistik di atas, penerapan ilmu pemerintahan cenderung mengarah pada terciptanya jalannya pemerintahan beserta segala aspeknya yang serba tertib dan teratur selaras dengan fungsi utama *openbare dienst*

dalam sejarahnya sebagai pemelihara ketenteraman dan ketertiban (*rust en orde*) wilayah, walaupun hal ini tidak berarti bahwa ilmu pemerintahan mengabaikan tercapainya efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Ciri lain yang mungkin paling menonjol adalah bahwa sebagian ajarannya, terutama yang bersifat khusus, diperuntukkan bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam negeri di negeri asal ilmu tersebut, hingga penerapannya di Indonesia memerlukan pelbagai penyesuaian dan penyempunaan dalam pelbagai dimensinya, baik dimensi tempat, dimensi waktu, dimensi budaya, dimensi objek maupun dimensi tujuan dan kegunaannya yang harus mendukung penyelenggaraan pemerintahan dalam negeri di Indonesia yang sedang giat membangun dewasa ini.

Sistem Pendidikan Ilmu Pemerintahan pada IIP dan APDN

Pola Kurikulum

Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) dan Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN) adalah lembaga pendidikan tinggi kedinasan Departemen Dalam Negeri yang berfungsi membentuk tenaga-tenaga yang berkeahlian akademik di bidang pemerintahan dalam negeri. Karena fungsi ini, maka kurikulum kedua lembaga pendidikan tinggi tersebut meliputi materi-materi pelajaran yang sebagai keseluruhan mampu membentuk keahlian akademik dan profesional guna melaksanakan fungsi Departemen Dalam Negeri.

Fungsi pemerintahan dalam negeri di Indonesia berupa fungsi eksekutif, dikurangi fungsi-fungsi pertahanan, luar negeri, dan peradilan. Pemerintahan dalam negeri dalam artian ini terdiri atas fungsi yang sangat luas, yang dalam praktiknya diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri dan departemen-departemen lainnya (kecuali Departemen Pertahanan dan Keamanan, Departemen Luar Negeri, dan Departemen Kehakiman). Fungsi pemerintahan eksekutif itu dipegang oleh presiden yang untuk tingkat pusat dibantu oleh menteri-menteri, sedangkan untuk tingkat daerah dibantu oleh para kepala daerah.

Dibanding dengan artian pemerintahan dalam negeri dalam arti luas tersebut, maka ruang lingkup pemerintahan dalam negeri sebagai fungsi Departemen Dalam Negeri lebih terbatas, oleh karena fungsi Departemen Dalam Negeri berupa fungsi pemerintahan eksekutif di atas dikurangi fungsi-fungsi yang diselenggarakan oleh departemen-departemen lain, seperti kesehatan, pertanian, pekerjaan umum, dan lain-lain. Setingkat lebih konkret, fungsi Departemen Dalam Negeri adalah menyelenggarakan sebagian tugas

umum pemerintahan dan pembangunan di bidang pemerintahan umum dan otonomi daerah, pembinaan sosial politik, pembangunan desa dan agraria.[1]

Di lingkungan Departemen Dalam Negeri, baik di tingkat pusat maupun daerah terdapat komponen-komponen atau satuan-satuan organisasi berikut susunan personilnya untuk menyelenggarakan pelbagai kegiatan dan tugas dalam rangka mewujudkan fungsi Departemen Dalam Negeri sehingga materi kurikulum haruslah diorientasikan pada fungsi komponen-komponen tersebut, yakni Direktorat Jenderal PUOD, Sosial Politik, Pembangunan Daerah, Pembangunan Desa, Agraria, Inspektorat Jenderal, serta komponen serupa di daerah.

Telah disinggung bahwa pemerintahan dalam negeri merupakan hakikat fungsi Departemen Dalam Negeri. Sebagai konsekuensi keahlian yang harus dimiliki oleh personil Departemen Dalam Negeri adalah keahlian di bidang pemerintahan, yang untuk pembentukannya diperlukan ilmu pemerintahan sebagai ilmu pengetahuan pokok dalam program kurikulum.

Pelaksanaan pemerintahan dalam negeri yang mencakup aspek-aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, dan ketertiban merupakan pelaksangan tugas yang luas ruang lingkupnya sehingga pengetahuan di bidang pemerintahan membutuhkan dan mempunyai hubungan kait mengait dengan pelbagai pengetahuan lainnya. Karenanya, dalam menanamkan keahlian di bidang pemerintahan harus dianut pendekatan komprehensif dan multidimensional dengan menggunakan pola kurikulum yang multi dan interdisipliner.

Struktur Kurikulum

Sejalan dengan uraian di atas, maka struktur kurikulum Institut Ilmu Pemerintahan dan Akademi Pemerintahan Dalam Negeri terisi oleh pengetahuan di bidang pemerintahan dalam suatu tata rangkaian yang multi dan interdisipliner, ditambah dengan keahlian komponental serta pelbagai orientasi lingkungan yang aktual sesuai dengan perkembangan kehidupan kenegaraan.

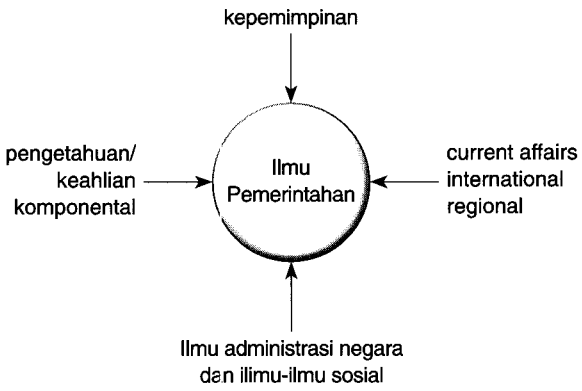
Pengetahuan di bidang pemerintahan merupakan acuan multi dan interdisipliner yang keseluruhannya merupakan pola berbentuk kerucut (piramidal) yang pada titik puncaknya adalah kepemimpinan (*leadership*), di tengah adalah ilmu administrasi negara dan paling bawah adalah ilmu-ilmu sosial seperti ilmu-ilmu negara, politik, hukum, ekonomi, sosiologi, antropologi, budaya, psikologi, dan lain-lain.

---

[1] Dengan terbentuknya Badan Pertanahan Nasional (BPN), urusan Agraria dikeluarkan dari Depdagri (ed.)

Dalam pada itu, karena Departemen Dalam Negeri terdiri atas komponen-komponen di tingkat pusat maupun daerah sebagai alat kelengkapan yang menampung bentuk-bentuk kegiatan dalam rangka fungsi organisasi keseluruhan serta secara organistis akan senantiasa terjadi perkembangan kehidupan kenegaraan, maka pengetahuan di bidang pemerintahan itu harus dilengkapi pula dengan keahlian yang bersifat komponental untuk melayani kebutuhan direktorat-direktorat jenderal, sekretariat jenderal, inspektorat jenderal dan daerah-daerah di tambah dengan masalah-masalah hangat (*current affairs*) dalam kehidupan kenegaraan, misalnya dewasa ini masalah-masalah kependudukan dan lingkungan hidup, keluarga berencana, BUUD/KUD, BIMAS, dan lain-lainnya, di samping masalah-masalah lokal.

Garis besar struktur kurikulum di atas dapat digambarkan sebagai berikut.



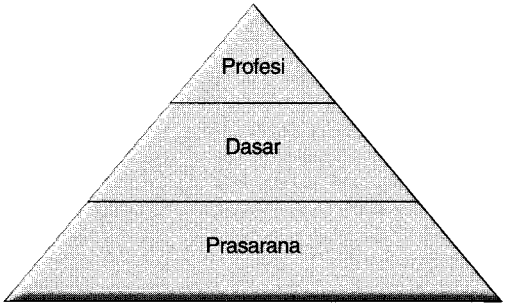
Bagan 1
Struktur Kurikulum

Kualifikasi Mata Kuliah

Telah dikemukakan bahwa ilmu pengetahuan yang diperlukan dalam penyelenggaraan fungsi Departemen Dalam Negeri meliputi sejumlah besar ilmu pengetahuan yang berhubungan erat satu sama lain. Untuk mengefektifkan penerapannya kebulatan rangkaian multi dan interdisipliner ilmu-ilmu pengetahuan tersebut, perlu diklasifikasikan guna menentukan tingkatan urgensinya dalam kaitan dengan pelaksangan fungsi Departemen Dalam Negeri. Tambahan pula, hal ini penting untuk menentukan intensitas dalam penyajian masing-masing pengetahuan tersebut.

Mengingat corak kedinasan yang melekat pada kegiatan pendidikan di lingkungan Departemen Dalam Negeri serta komposisi ilmu-ilmu pengetahuan yang dibutuhkan, tingkatan urgensinya menjadi ukuran dalam merumuskan

terminologi maupun kualifikasinya sendiri, yaitu bahwa untuk ilmu dan pengetahuan yang bersifat pokok (artinya yang secara langsung bersangkutan dengan tugas pokok lulusan sehari-hari) diklasifikasikan dalam kelompok profesi, untuk yang bersifat penting dalam kelompok dasar dan untuk yang bersifat menunjang diklasifikasikan dalam kelompok prasarana (vide Bagan 2).



Bagan 2
Pengelompokan Kurikulum

Kosekuensi lebih lanjut penentuan kualifikasi mata kuliah tersebut adalah perlu pula ditentukan nilai intensitas pada setiap mata kuliah sebagai ukuran intensitas penyajian, yaitu dengan perbandingan 2 : 3 : 4 masing-masing untuk prasarana, dasar, dan profesi (vide Bagan 3).

Intensitas	Kualifikasi: Pra sarana	Dasar	Profesi
4	-	-	×
3	-	×	-
2	×	-	-

Imbangan Teori dengan Praktik

Mengenai imbangan antara teori dengan praktik mata kuliah yang diberikan pada lembaga pendidikan akademik, seperti Institut Ilmu Pemerintahan dan Akademi Pemerintahan Dalam Negeri, dapat diinformasikan bahwa pengetahuan teori diberikan dalam prosentasi yang, lebih besar dibandingkan dengan praktik, yaitu dalam perbandingan 70% untuk teori dan 30% untuk praktik. Perincian lebih lanjut untuk kedua jenis mata kuliah tersebut ialah pengetahuan teori terdiri atas 60% *science oriented* dan 40% *practical oriented*, sedangkan untuk pengetahuan praktik terdiri atas 50% penjelasan tentang dasar-dasar ilmiahnya dan 50% tentang teknik penerapannya.[2]

[2] Catatan: ketika tulisan ini dibuat, APDN masih menawarkan gelar Sarjana Muda (BA), dan bukan Diploma III seperti sekarang, yang orientasinya pada profesi, bukan pada teori (ed.1992)

Dari uraian di atas tampak bahwa lingkup materi pelajaran pada Institut Ilmu Pemerintahan dan Akademi Pemerintahan Dalam Negeri sangat jauh melampaui lingkup materi ilmu pemerintahan (*bestuurskunde, bestuurs wetenschap*). Hal ini pertama-tama karena dengan terhentinya perkembangan ilmu ini di Indonesia pada tahun 1950-an, pengertian *openbare dienst* terus berkembang sejalan dengan rumitnya permasalahan dan pembangunan di satu pihak dan perkembangan ilmu pengetahuan lain serta teknologi di lain pihak.

Ilmu pemerintahan sebagai ilmu pengetahuan pokok dalam pembentukan keahlian pemerintahan dalam negeri perlu dikembangkan sejalan dengan makin berkembangnya objek ilmu tersebut. Walaupun *openbare dienst* pada dewasa ini secara formal pada hakikatnya mempunyai lingkup yang bersamaan dengan *openbare dienst* pada tahun 1940-an, namun ia mengandung isi dan materi yang jauh berbeda baik kualitatif maupun kuantitatif.

Keseluruhan isi dan materi ini perlu "diilmiahkan" dalam wadah ilmu pemerintahan yang konsisten dan mandiri. Untuk menjamin konsistensi dan kemandirian dalam keilmuan pemerintahan ini, bila perlu pengembangannya dapat diarahkan pada pembentukan cabang-cabang ilmu pemerintahan, misalnya hukum pemerintahan, etika pemerintahan, sejarah pemerintahan, sosioloai pemerintahan, administrasi pemerintahan, perbandingan pemerintahan, pemerintahan daerah, dan lain-lainnya.

Bibliografi

Amtosudirdjo, Prajudi. "Pendidikan Ilmu Administrasi Negara di Indonesia". *Majalah Administrator*, No. 14 Tahun ke-II, Malang, 1974.

Badan Diklat Departemen Dalam Negeri. 1984. *Pola-pola Sistematika Keilmuan Pemerintahan.* Jakarta.

Djojowardono, Soempono. "Pendidikan Ilmu Administrasi Negara di Indonesia". *Majalah Administrator,* No. 14, Tahun ke-II, Malang, 1974.

Hoogerwerf A. 1983. *Ilmu Pemerintahan* (terjemahan R.L.L. Tobing). Jakarta: Erlangga.

Joeniarto, R. 1979. *Perkembangan Pemerintah Lokal.* Bandung: Alumni.

Koesoemahatmadja, R. Djaenal Hoesen. 1978. *Fungsi dan Struktur Pamong Praja.* Bandung: Alumni.

Koesoemahatmadja, R. Djaenal Hoesen. 1981. *Penerapan Ilmu Pemerintahan Dalam Negara Hukum Modern.* Bandung: Universitas Padjadjaran.

MacIwer, R. 1981. *Jaring-jaring Pemerintahan,* (terjemahan Dra. Laila Hayim). Jakarta: Aksara Baru.

Marsono. 1971. *Peranan Pamong Praja dalam Administrasi Pemerintahan di Indonesia.* Jakarta: U.P. Praja.

Ndraha, Taliziduhu. 1983. *Metodologi Pemerintahan Indonesia.* Jakarta: Bina Aksara.

Roosadijo, Marmi Martini. 1982. *Ekologi Pemerintahan di Indonesia.* Bandung: Alumni.

Surianingrat, Bayu. 1980. *Mengenal Ilmu Pemerintahan.* Jakarta: Aksara Baru.

Syrafruddin, Ateng. 1976. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah.* Bandung: Tarsito.

Teloeki, A. 1970. *Pamong Praja; Tugas, Kewajiban, dan Kewenangannya.* APDN Bandung.

Tjenreng, Baharuddin. 1982. *Dasar-dasar Ilmu Pemerintahan.* Jakarta: Badan Diklat Departemen Dalam Negeri.

van Poelje, G.A. 1978. *Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan,* (Terjemahan Drs. B. Mang Reng Say). Jakarta: Yayasan Karya Dharma IIP.

Zainun, Buchari."Perkembangan Ilmu Administrasi di Indonesia", *Majalah Administrasi,* Nomor 17, Tahun ke-II, Malang, 1974.

ILMU PEMERINTAHAN: SUATU PENENTUAN POSISI

*JRG Djopari**

Objek telaah studi ini adalah ilmu pemerintahan. Untuk menentukan lebih baik apakah ilmu pemerintahan itu, maka di dalam tulisan ini disajikan suatu pengenalan pertama dari pandangan-pandangan tentang ilmu pemerintahan tersebut. Masalahnya menyangkut tiga aspek utama, yaitu status dari ilmu pemerintahan (apakah sebagai sebuah ilmu, bidang pengetahuan, pengajaran dan juga profesi); perlu dipastikan apa yang menjadi objek ini (*kenobject*) atau karakter dari ilmu pemerintahan; dan akan disorot hubungan antara ilmu pemerintahan dengan bidang-bidang pengetahuan yang lain.

Definisi-Definisi dari Ilmu Pemerintahan

Di sini akan disajikan pemikiran dari sejumlah pakar yang menyorot kesamaan serta perbedaan di dalam menjelaskan ilmu pemerintahan. Di dalam buku teks yang pertama di negeri Belanda tentang ilmu pemerintahan, G.A. van Poelje menulis bahwa ilmu pemerintahan mengajarkan bagaimana cara terbaik dalam mengarahkan dan memimpin pelayanan umum (Van Poelje, 1953: 1). Dia memandang ilmu pemerintahan sebagai ilmu pengetahuan terapan (*toegepaste wetenschap*), serta sebagai ilmu dari pengurusan kepentingan para warga dari masyarakat oleh pemerintahan umum (van Poelje, 1953: 7). Dia menguraikan karakter ilmiah pada saling kait sistematis serta metode-metode ilmiah yang teruji.

Di dalam buku teks ilmu pemerintahan dari Brasz, Klein dan In't Veld, bidang telaah ilmu pemerintahan dijelaskan sebagai fenomena pemerintahan atau gejala-gejala dari sesuatu yang kita gambarkan sebagai pemerintahan. Adalah kepada fenomena-fenomena pemerintahan tersebut dikonsentrasikan seluruh ilmu pengetahuan (Brasz, dkk. 1962: 8). Kemudian fenomena

* Dosen tetap pada Institut Ilmu Pemerintahan

pemerintahan itu dispesifikasikan sebagai ... organisasi serta berfungsinya dinas pemerintahan umum di dalam semua aspeknya, baik ke dalam maupun ke luar di dalam kerangka perilaku antara pemerintah dan yang diperintah (... *de organisatie en het fuctioneren van de openbare dienst in al zijn aspecten, zowel inwending als naar buiten in het kader van de verhouding tussen bestuur en bestuurden.* Brasz, dkk, 1962: 16). Ilmu pemerintahan dan ilmu pengetahuan pemerintahan (*bestuurskunde*) kepada pengetahuan penuntun dan ilmu pengetahuan pemerintahan (*bestuurwetenschap*) kepada aktivitas dengan mana pengetahuan itu diperluas serta diperdalam. Selain ilmu pemerintahan, Brasz, dkk. berbicara tentang ilmu-ilmu bantu yang memberikan ilmu pemerintahan dan yang meminjam atau menyadap pengetahuan daripadanya. Namun, tanpa meremehkan pendayagunaan pengetahuan yang dipinjam atau disadap dari bidang pengetahuan yang lain, otonomi ilmu pemerintahan ditekankan dengan rumusan sebagai berikut: ilmu pengetahuan pemerintahan merupakan sebuah ilmu pengetahuan antardisiplin yang mengikuti pedoman disiplinnya sendiri (Brasz, dkk. 1962: 15).

Di dalam cetakan yang direvisi pada tahun 1969, para penulis mendefinisikan ilmu (pengetahuan) pemerintah dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana dinas pemerintahan/pelayanan umum itu disusun dan difungsikan, baik secara ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana dinas pemerintahan/pelayanan umum itu disusun dan difungsikan, baik secara ke dalam maupun ke luar terhadap para warganya (... *de bestuurswetenschap waaronder het verstaat wetenschap die zich bezig houdt met de wijze waarop de openbare dienst is ingericht en functioeert, intern en naar buiten tegenover de burgers*). Dengan demikian, ia menaut secara khusus dengan pemerintahan umum (*het openbaar bestuur*), jadi pemerintahan memiliki kompetensi terhadap instansi-instansi pemerintah yang tak terhingga, yang dalam kehidupan modern semakin memainkan peran penting; pemerintahan sebagai fungsi negara dalam segala sendinya: pemerintah pusat, propinsi, kota administratif, perusahaan air minum, badan-badan usaha milik umum/negara dan semua yang dimiliki untuk bisa berfungsi sebagai lembaga pemerintahan (Brazs, dkk., 1969: 1). Mereka mengkonstatasi bahwa batas-batas dari objek telah dari pemerintahan umum (tidak lagi dikatakan dinas pemerintahan/pelayanan umum), semata-mata imajiner dan dikemukakan tentang adanya suatu teori umum tentang pemerintahan di masa mendatang. Apa yang menyangkut karakter pengintegrasian pengetahuan dari ilmu pemerintahan dengan jelas dirujuk kepada kenyataan bahwa bebagai ilmu pengetahuan menyandang visi-visi berbeda terhadap pemerintahan. Hal itu dipandang sebagai bahasan tambahan bagi perkembangan dari suatu ilmu pemerintahan yang otonom: ...

yang merupakan hasil dari suatu penanganan terpecah dimana masing-masing ilmu berbicara dengan bahasanya sendiri, sehingga suatu bagian yang penting tidak terhayati oleh yang lain, maka dengan berlalunya waktu diperlukanlah pemantapan suatu bangunan ilmu pengetahuan yang spesifik yang seluruhnya memusatkan diri pada gejala-gejala pemerintahan (Brasz, dkk., 1969: 14). Suatu penanganan yang lebih homogen dari pemerintahan umum menjadi mungkin dan mulai diperhatikan.

Suatu gambaran yang sama sekali lain dari ilmu pemerintahan diutarakan oleh Brasz di dalam karyanya *Methoden van de Bestuurskunde* (1986). Brasz menyebut tema ilmu pemerintahan sesungguhnya sama dengan pemerintahan umum, namun membatasi hal itu kepada penjelasan praktis tentang pemerintahan (Brasz, 1986: 18) sebagaimana yang dapat ditemukan di dalam dokumen-dokumen pemerintahan. Dalam pada itu, untuk menekankan arah terapannya, Brasz melandaskan keilmiahan dan menyajikan nasihat konkret bagi tindakan di masa depan dari pemerintahan itu sendiri. (Brasz, 1977: 1). Dengan demikian, jelas ditandaskan bahwa peran dari pengetahuan umum terhadap tindakan pemerintahan adalah tak terelakkan, dengan mengingat bahwa pengetahuan tentang ilmu pemerintahan terikat pada waktu dan tempat. Hal tersebut terutama disebabkan karena karakter normatif dari ilmu pemerintahan. Menurut Brasz, masalahnya di dalam ilmu pemerintahan tidaklah terlalu menyangkut kejadian faktual dan penjelasan-penjelasan, tetapi yang utama adalah nilai-nilai serta norma-norma.

Brasz berbicara tentang suatu paradigma normatif bagi ilmu pemerintahan. Demikianlah ia menyebut ilmu pemerintahan sebagai semi-ilmu (*semi-wetenschap*). Juga pandangannya tentang kemungkinan integrasi pengetahuan turut memainkan peran. Maka demikianlah, di satu pihak Brasz menunjuk kepada perlunya semua teori yang tepat digunakan (bagi praktik) dari pemerintahan umum, di lain pihak ia berpendapat bahwa integrasi dari ilmu pengetahuan/masalah teoretis adalah tak terelakkan (Brasz, 1977: 2). Bahkan di dalam penerapan dari *praxeologie*, atas dasar pertimbangan-pertimbangan praktis pengetahuan dapat diintegrasikan. Begitu galaunya Brasz di dalam upayanya tentang integrasi dari pembahasan praktis yang digunakan oleh pemerintahan sebagai tujuan yang penting bagi ilmu pemerintahan sehingga teori-teori ilmu pengetahuan tidak lagi mengisi wawasannya (Rutgers, 1993: 7). Brasz menyimpulkan bahwa ilmu pemerintahan (sebagai *praxcologie*) harus dipandang sebagai suatu sarana bantu bagi praktik, yang selain etika, ilmu bahasa serta ilmu hukum menawarkan kerangka perbandingan yang mungkin untuk menguji kerasionalan dari tindakan-tindakan pemerintah.

Kriteria paling penting bagi pandangan-pandangan ilmu pemerintahan adalah dapat diterimanya dengan baik oleh mereka yang berkepentingan (Brasz, 1977: 5). Di sini terlihat bahwa pembahasan Brasz tidak saja sangat menyimpang dari pembahasan orang lain, tetapi jelas sangat mengandalkan pada pandangan-pandangan ilmiah yang disajikan secara implikasi.

Selanjutnya, Rosenthal, van Schendelen, dan Ringelen dalam buku *Pengantar Pemerintahan Umum* mengawali dengan definisi berikut tentang studi dan inti dari masalah: ilmu pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang kinerja internal serta eksternal dari struktur-struktur dan proses-proses pemerintahan umum (*de bestuursctenschap is de wetenschap di zich uitsluitend bezighoud met de studie van de interne en externe werking van de structuren en processen van het openbaar bestuur*).

Jadi, inti atau objek utama dari ilmu pemerintahan adalah pemerintahan umum. Pemerintahan umum didefinisikan sebagai keseluruhan struktur dan proses di dalam mana diambil keputusan-keputusan yang mengikat (*openbaar bestuur wordt gedefinieerd als het geheel van structuren en processe, waarbinnen bindende beslissingen genomen worden*) (Rosental dkk, 1987: 17). Mereka menekankan bahwa pemerintahan umum harus dipandang dalam konteks sistem politik serta ekonomi. Dengan demikian, menurut para penulis itu (di dalam 1984), pengetahuan ilmu pemerintahan dapat dipandang sebagai terdiri atas pengetahuan organisasi (*organisatie kennis*), pengetahuan kebijakan (*beleid kennis*), pengetahuan politik (*politikce kennis*). Di samping ilmu pemerintahan, mereka membedakan ilmu-ilmu penunjang, yaitu spesialisasi dari disiplin lain yang mengarah kepada pemerintahan umum. Pengetahuan ilmu pemerintahan yang sekarang ini adalah terutama merupakan produk dari ilmu penunjang dimaksud. Otonomi dari ilmu pemerintahan terletak di dalam perannya untuk menyajikan suatu integrasi dari unsur-unsur pengetahuan tersebut (Rutgers, 1993: 8).

Istilah ilmu pengetahuan pemerintahan (*bestuurswetenschap*) dan ilmu pemerintahan (*bestuurskunde*) tidak dipandang sebagai istilah setara, makna keduanya berkaitan dengan suatu pemisahan antara ilmu pengetahuan pemerintahan sebagai ilmu empiris dan ilmu pemerintahan sebagai ajaran normatif tentang pemerintahan umum (di tahun 1984) atau orientasi preskriptif (di tahun 1987). Ilmu pemerintahan diarahkan kepada peningkatan dari studi tentang pemerintahan. Perbedaan antara keduanya adalah berkenaan dengan pencakupan bahasa ilmiah di dalam petunjuk dan atau anjuran-anjuran, dengan adanya pengaruh pengalaman-pengalaman yang lain. Dalam cetakannya yang keempat, diperkenalkan suatu model siklus ilmiah sampai pada efeknya dalam masyarakat. Adapun siklus ilmiah dimaksud terdiri atas

5 unsur sebagai berikut: *pertama*, deskripsi: bagaimana keadaan pemerintahan umum satu sama lain. *Kedua*, preskripsi: bagaimana pemerintahan umum dapat diperbaiki. *Ketiga*, arah penerapan: bagaimana perbaikan yang diproyeksikan dapat direalisasikan. *Keempat*, penerapan: rekomendasi-rekomendasi ilmu pemerintahan direalisasikan. *Kelima*, efek: perubahan arah kerja pemerintahan umum. Di dalam bukunya, *Overheidskunde en overheidswetenschap*, Van der Eijden menelaah dasar-dasar dari ilmu pemerintahan. Ia menyatakan bahwa objek telah dalam artian umum adalah pemerintahan secara umum, administrasi, pemerintahan umum, administrasi pemerintahan, birokrasi pemerintahan, dan pemerintahan (Van der Eijden 1980: 39). Ia memandang ilmu pemerintahan sebagai suatu ilmu, namun untuk itu tidak memberikan suatu argumen falsafah ilmiah, dan hanya merujuk kepada penulis lain dan pada adanya mata kuliah serta bidang pelajaran dengan sebutan ilmu pemerintahan (Rutgers, 1993: 8).

Van der Eijden secara jelas membedakan ilmu-ilmu pemerintahan (*bestuurswetenschappen*) dan ilmu pemerintahan (*bestuurswetenschap*). Bentuk jamak menunjuk kepada suatu ilmu; terutama yang inti spesifiknya mengarah kepada pemerintahan umum (Van der Eijden, 1980: 53). Sebaliknya, ilmu pengetahuan pemerintahan dan ilmu pemerintahan (*bestuurswetenschap* en *bestuurskunde*) adalah istilah ekuivalen, yang berkenaan dengan bidang khusus: ... ilmu pemerintahan mengarah kepada pemerintahan umum di dalam semua aspeknya. Ilmu pemerintahan menjadikan pemerintahan umum sebagai objek materialnya, sedangkan ilmu-ilmu pemerintahan adalah sub disiplin dari ilmu-ilmu yang tidak saja menjadikan pemerintahan umum sebagai objek materiil mereka, namun juga untuk memperoleh percobaan ilmiah lain (Van der Eijden: 291). Dengan kata lain, ilmu pemerintahan tidak dibedakan dari intinya, juga tidak oleh pendekatannya, namun oleh fakta bahwa di dalam ilmu pemerintahan semua pendekatan yang digunakan, dengan nama ... batas yang berlaku secara tradisional di antara berbagai bidang ilmu pengetahuan dilangkahi (Van der Eijden: 130). Van der Eijden juga secara eksplisit menunjuk kepada perlunya penanganan ilmu secara multidisiplin dan interdisiplin. Pandangan pandangannya telah dimanfaatkan oleh Luhmann dalam mengembangkan sistem teori sosial (Rugers, 1993: 8).

Akhirnya, akan kita bicarakan bagaimana pandangan Van Braatn mengenai ilmu pemerintahan sebagaimana yang telah dikemukakan di dalam karyanya, *Leerboek Bestuurskunde* (1986). Ia mengemukakan bahwa ilmu pemerintahan menelaah (memberikan, menganalisis, dan menjelaskan) bagaimana pemerintahan umum sesungguhnya diorganisir dan difungsikan dan memberikan pengarahan bagaimana aturan serta cara kerja dari pemerintahan

umum sepatutnya diperbaiki, diubah dan dilaksanakan (*de bestuurskundige onderzoeklaart, hoe het openbaar bestuur feitelijk is georganiseert en functioneert en tracht an te geven hoe de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuurzouden kunnen worden verbeterd, veranderd, beheerst*) (Van Braam, 1986: 4). Van Braam mengemukakan bahwa secara garis besar dan untuk sementara, objek telah atau materi dari ilmu pemerintahan adalah (1) gejala-gejala pemerintahan umum; (2) lebih spesifik: pengaturan(organisasi) dan cara kerja atau berfungsinya pemerintahan umum. Sebagaimana juga jelas dari definisi yang telah dikemukakan, ilmu pemerintahan mengenal dua pendekatan, yang menurut Van Braam berakibat di dalam dua tugas di dalam ilmu pemerintahan, yaitu ilmu pemerintahan yang "deskriptif" dan yang "preskriptif". Di dalam kedua bidang tersebut menyembullah pertanyaan utama: yang menyangkut cara pemerintahan, yang diperintah dan arahan/ aturan organisasi dari pemerintahan umum. Semuanya itu menuntun kepada sejumlah pertanyaan sebagai berikut: (a) untuk ilmu pemerintahan deskriptif, bagaimana memerintah atau bagaimana pemerintahan itu, bagaimana cara kerja pemerintahan umum? Bagaimana pelaksana pelaksana pemerintahan atau pemimpin pemerintahan, bagaimana kualitas mereka? Bagaimana pemerintahan umum ditata atau diatur? (b) Sejajar dengan itu, sejumlah pertanyaan untuk ilmu pemerintahan perskriptif, bagaimana orang dapat memerintah dengan lebih baik atau lebih rasional, bagaimana sebaiknya cara kerja dari pemerintahan umum dapat diperbaiki, diubah dan dikuasai? Jenis pelaksana pemerintahan atau pemimpin pemerintahan yang bagaimana yang dibutuhkan, kualitas apa saja yang patut mereka miliki dan bagaimana dapat memperbaiki dan meningkatkan kualitas dimaksud? Bagaimana sepatutnya tatanan dari pemerintahan umum dapat di tingkatkan, diperbaiki, diubah dan dikuasai? (Van Braam, 1986: 4).

Penyebutan ilmu pemerintahan (*bestuurskunde*) dan ilmu pengetahuan pemerintahan (*bestuurswetenschap*) oleh Van Braam berbeda dengan dari Van der Eijden, tidak lagi diperlakukan secara ekuivalen. Istilah ilmu-ilmu pemerintahan (*berstuuswetenschappen*) dipergunakan sebagai nama jenis untuk keseluruhan dari ilmu yang mempelajari gejala-gejala dari pemerintahan. Di dalam artian ini, menurut Van Braam, ilmu pemerintahan adalah salah satu dari ilmu-ilmu pemerintahan. Dengan sendirinya, penamaan ilmu pemerintahan agak membingungkan dipandang dari konotasi kata pengetahuan kuat/terapan (kunde), namun mengingatkan bahwa penamaan itu telah lazim digunakan atau diperkenalkan maka hal itu dapat diterima baik.

Di dalam penentuan hubungan antara ilmu pemerintahan dan ilmu-ilmu pemerintahan yang lain, Van Braam berbicara tentang tiga pembagian,

yaitu: (a) Ilmu-ilmu pemerintahan yang mengarah atau tertuju pada aspek tertentu. Ini menuntaskan suatu aspek dari pemerintahan umum; misalnya hukum pemerintahan, (b) Ilmu-ilmu pemerintahan yang mengarah atau tertuju pada pokok tertentu, bagaimana pemerintahan umum didekati dengan cara tertentu, misalnya sosiologi pemerintahan (menurut Van Braam, bahwa perbedaan antara "aspek" dan "pokok" tidak absolut/mutlak), (c) Ilmu-ilmu pemerintahan yang mengarah atau tertuju secara keseluruhan. Apa yang menjadi cakupan keseluruhan objek penelitian dari pemerintahan umum, misalnya ilmu pemerintahan.

Di dalam bidang ilmu-ilmu pemerintahan tersebut memiliki suatu posisi unik, yaitu bahwa ilmu-ilmu pemerintahan yang lain berfungsi sebagai ilmu-ilmu bantu bagi dia (lebih dulu Van Braam menulis bahwa ilmu pemerintahan disebut sebagai ilmu tentang pemerintahan umum dalam ukuran sepenuhnya; 1977: 39). Ilmu pemerintahan memiliki juga suatu karakter multidisiplin dan interdisiplin; ia mengusahakan pengintegrasian dari pengetahuan. Terutama sekali, Van Braam memandang ilmu pemerintahan sebagai sebuah ilmu eklektik murni, ilmu pemerintahan menyadap atau meminjam sesuai kebutuhannya akan teori-teori, pengertian-pengertian, metode-metode dan pengetahuan empiris dan ilmu-ilmu lain, menyatukan unsur-unsur itu di dalam suatu pemerian dan penjelasan menyeluruh dari gejala-gejala (permasalahan) dari pemerintahan umum (Van Braam, 1986: 604).

Karakterisasi Utama dari Ilmu Pemerintahan

Bertolak dari berbagai pandangan yang telah diutarakan oleh berbagai penulis di atas, maka dapat ditarik sejumlah kesimpulan. Menjadi jelas bahwa ilmu pemerintahan paling banyak dirumuskan sebagai pengintiman dengan karya-karya dari pengetahuan ilmiah. Secara lebih ekspilit namun sekunder, adalah penekanan pada hubungan antara aktivitas ilmiah dengan praktik. Ilmu pemerintahan sebagai pengantar hanya disebutkan beberapa penulis dan dapat ditandai sebagai tersier. Ilmu pemerintahan sebagai pengantar hanya disebutkan beberapa penulis dan dapat ditandai sebagai tersier. Ilmu pemerintahan berusaha dirumuskan (terutama beberapa gejala) sebagai ilmiah. Opsi minimal adalah bahwa ilmu pemerintahan bekerja dengan pengetahuan ilmiah yang disajikan oleh disiplin ilmu yang lain (meski tidak disebutkan di sini secara jelas oleh Brazs). Visi maksimal menyatakan bahwa ilmu pemerintahan mengikuti disiplinnya sendiri dan membentuk suatu aktivitas ilmiah yang otonom (Rutgers, 1993: 10).

Terdapat suatu konsesus terhadap pemikiran di atas dalam hal bahwa di dalam ilmu pemerintahan semua pendekatan dari pemerintahan umum dilakukan. Dengan demikian, maka jelas sangat interdisiplin. Penyatuan serta pengintegrasian ilmu oleh pengarapan ilmu pemerintahan telah dijadikan suatu tujuan dan pengabsahan bagi ilmu pemerintahan. Dewasa ini, hal itu tampak jelas terlihat. Semakin banyak penulis barat yang menyebutkan bahwa para penekun dari ilmu pemerintahan tidak lagi berkutat dengan latar belakang mono-disiplin mereka sendiri.

Selanjutnya, ilmu pemerintahan mulai disorot dalam kaitan dengan praktik. Dalam hal ini paling tidak diupayakan suatu arah "penerapan" berbeda dengan "preskripsi tidak memihak" di dalam "menghayati" atau "mengganggu"objek penelitian. Untuk itu, Van Braam merupakan seseorang yang memberikan ruang bagi ilmu pemerintahan sebagai ilmu murni dengan konsepnya tentang "ilmu pemerintahan deskriptif", bagi yang lain ilmu pemerintahan selalu mengabdi atau diarahkan kepada manfaat bagi masyarakat. Dengan orientasi praktis dari ilmu pemerintahan, maka perlu dituntaskan tentang cara bagaimana memberi bentuk kepada ilmu pemerintahan. Perlu ada kesepakatan tentang jenis pengetahuan yang dapat dikualifikasikan sebagai "ilmiah". Objek dari telah yang hingga kini disebut sebagai "dinas umum/dinas pemerintahan". Sekarang telah digeser dan dibicarakan tentang pemerintahan umum, hanya Van der Eijden yang lebih menyukai suatu penamaan yang lain, namun tidak dimaksudkan. Dengan demikian, untuk memberi isi yang lain kepada bidang pengetahuan tersebut. Untuk pokok pemikiran spesifik di dalam objek penelitian, maka digunakan aneka penamaan (pengarahan dan penuntunan, struktur dan proses, organisasi dan fungsionalisasi, pengarahan dan pengkaryaan). Para penulis telah sepakat bahwa sulit memberi batasan kepada objek penelitian. Dikemukan bahwa suatu bentuk tersusun dari banyak kenyataan sosial dan kemasyarakatan yang harus dipahami, sementara sekarang ini adalah mustahil untuk secara empiris memformulasikan ciri-ciri yang dapat dibedakan dari keseluruhan bidang penelitian. Hal itu mempengaruhi terhadap visi maupun posisi dari ilmu pemerintahan di antara ilmu-ilmu pengetahuan (Rutgers, 1993: 10).

Selanjutnya, baru ada sedikit sekali konsesus sehubungan dengan status ilmiah. Di satu pihak, ilmu pemerintahan dipandang sebagai suatu aktivitas mandiri yang dapat dibenarkan serta perlu di dalam cahaya kebutuhan masyarakat akan pengetahuan mengenai pemerintahan umum, di lain pihak merupakan satu-satunya unsur pengikat di dalam ilmu pemerintahan, dengan demikian, ia patut

menjadi objek penelitian. Juga telah dibicarakan tentang suatu rujukan yang menerus kepada disiplin induk dan disiplin bantu, sehingga perhatian seperlunya kepada penyatuan mandiri dari pandangan-pandangan tetap diusahakan. Ketidaksatuan pendapat tentang status ilmiah dari ilmu pemerintahan selanjutnya terlihat di dalam nomenklatur yang menunjukkan pembagian tugas yang berkaitan. Terbanyak dari para penulis memandang ilmu pemerintahan sama dengan ilmu pengetahuan pemerintahan. Hanya ada satu sekat pemisah antara keduanya, yaitu sebagai ilmu empiris versus aktivitas normatif. Di dalam kajian ini, ilmu pemerintahan akan dipandang sebagai ilmu pengetahuan pemerintahan di antara ilmu-ilmu pemerintahan yang lain (Rutgers, 1993: 11). Secara singkat dapat dikatakan bahwa ilmu pemerintahan dapat digambarkan sebagai ilmu yang menyatukan berbagai pengetahuan tentang ilmu pemerintahan umum (bandingkan dengan Edwards, 1993: 16), yang mengupayakan pemerian dan penjelasan ilmiah agar dapat membantu masyarakat (dalam memperbaiki pemerintahan umum). Pertama-tama ilmu pemerintahan dilegitimasi oleh karakternya yang menyatukan pengetahuan, penerapan dan atau prekripsi adalah sekunder/kedua. Hanyalah Brazs yang menanggalkan pengintegrasian serta penerapan ilmu pengetahuan dan beranggapan bahwa suatu ilmu pemerintahan yang menyatukan pengetahuan ilmiah adalah tidak mungkin atau tidak ada (Brazs, 1986: 14). Terbanyak penulis memberikan lebih banyak tekanan kepada legitimasi dari arah penerapan, selain kepada problematik integrasi. Pandangan bahwa "ilmu pengetahuan plus ilmu pengetahuan" adalah juga ilmu pengetahuan, tampak jelas hal itu tidak berlaku bila ilmu diasosiasikan dengan makna dari sesuatu yang bukan fakta. Sebagai contoh dapat disebutkan bahwa tidak akan ada yang membantah bahwa penyatuan sejak dari berbagai muasal dengan sendirinya menghasilkan sebuah sajak yang baru, sepanjang arti dan maknanya dapat ditangkap atau dipahami.

Bidang-Bidang Ilmu yang Bertalian Erat

Penjelasan di atas menjadikan perlunya memandang hubungan antara ilmu pemerintahan dengan disiplin-disiplin ilmu yang bertalian erat. Namun, terlebih dahulu hendak disebutkan beberapa istilah yang erat kaitannya, yaitu ilmu pemerintahan, ilmu pengetahuan pemerintahan, dan ilmu-ilmu pemerintahan. Dalam pada itu, patut diperhatikan bahwa istilah ilmu pemerintahan diperlakukan dalam istilah yang sama. Juga batas hubungan dengan ilmu-ilmu bantu tidak terlalu problematis: sosiologi pemerintahan, hukum pemerintahan, serta keuangan pemerintahan (negara), semuanya adalah spesialisasi dalam bidang pengetahuan yang lain. Tidak ada dari semuanya itu hendak berniat untuk menyatukan pengetahuannya; semuanya memandang

kepada relevansi dari pemerintahan umum dan dari penguatan sudut pandang disiplinnya sendiri. Pembahasan inti dari pemerintahan umum dari perspektif seperti itu adalah penting.

Demarkasi antara ilmu pemerintahan dengan ilmu kebijakan atau ilmu pengetahuan kebijakan (kebijakan publik/*public policy*) adalah lebih problematis, tidak saja berkenan dengan intinya, namun juga penanganan cara pendekatan terhadap objeknya, keduanya menghasratkan penyatuan/pengintegrasian pengetahuan serta penerapan. Kebijaksanaan yang berorientasi pada perolehan pengetahuan dalam hal ini dipandang dari ilmu pemerintahan, mencakup pengetahuan aspek, oleh karena pengambilan kebijaksanaan tidak semata ditentukan oleh pemerintahan umum (Rutgers, 1993: 11). Dengan demikian, kebijaksanaan sebagai objek dapat dipandang dari studi banyak ilmu pengetahuan atau studi ilmu-ilmu lain. Dalam kenyataannya, ilmu kebijaksanaan adalah suatu kumpulan dari ilmu-ilmu yang masing-masing dengan caranya sendiri memberi sumbangan kepada studi dari kebijaksanaan (Simonis & Lehning, 1987: 9). Ilmu kebijaksanaan adalah kumpulan dari ilmu pemerintahan, ekonomi, sosiologi serta produk lain dari ilmu sosial yang mengarah kepada pelanjutan berencana dari pembahasan kebijaksanaan pemerintahan di masa mendatang, dengan menganalisis dampak-dampak dari kebijaksanaan yang dilaksanakan (De Beus & Lehning, 1987: 337). Dengan uraian tersebut, maka ilmu kebijaksanaan ditentukan oleh pemerintah (Rutgers, 1993: 12). Para penulis yang lain mengukuhkan restriksi dimana kebijaksanaan sama dengan pemerintah, sekurang-kurangnya dapat dilihat dalam keterkaitannya dengan pemerintahan umum (menunjuk pada Lasswell, Van de Graaf & Hoppe: dalam Rutgers, 1993: 12). Selain itu, tidak jelas bagaimana ilmu kebijaksanaan bertalian dengan ilmu pemerintahan. Van de Graaf & Hoppe di dalam pembahasan mereka tentang ilmu kebijaksanaan menyamakannya dengan ilmu politik pemerintahan (Van de Graaf & Hoppe: 35). Permasalahan-permasalahan yang dapat diperbandingkan memainkan suatu peran karena ilmu pemerintahan dan ilmu perusahaan (*bedrijfskunde*) berlandaskan dekat satu sama lain. Di dalam hal itu, permasalahan dibedakan antara pemerintahan umum dan pemerintahan swasta (pemerintahan versus swasta). Ada yang berpendapat bahwa tidak ada perbedaan, sedangkan yang lain merujuk justru pada perbedaan yang prinsipil (Rutgers, 1993: 12). Dari uraian di atas maka jelas batas-batas antar ilmu pemerintahan dengan bidan-bidang ilmu yang lain.

Bibliografi

Beus, J.W. de & P.B. Lehning. 1987. "Beleidswetenschapopzoeknaar Zichzelf," dalam P.B. Lehning & J.B.D Simonis (red). *Hanboek Beleidswetenschap.* Amsterdam.

Braam, A. Van, M.L. Bemelmans-Videc. 1986. *Leerboekbestuutskunde: a Teksboek.* Coutinho: Muiderberg.

Brazs, H.A. 1986. *Een Kleine Methodologie van de Bestuurskunde.* Amsterdam: VU-Uitgeverij.

..... 1997. "*Methoden van de Eestuurskunde: Een Inlciing tot de Praxeologie van het Openbaarbestuur*". Dreibergen.

Brazs, H.A., A. Kleijn & J. In't Veld & D.A.P.W. Van Der Ende. 1969. *Inleiding tot de Bestuursweetenschap.* Gravenhage: Vuga.

Brazs, H.A., A. Kleijn & J. Int'l Veld. 1962. *Inleiding tot de Bestuurswatenschap.* Arhem: Vuga.

Edwards, A.R., "Profilering van Pluriformiteit: Zes Jaar Ontwikkelingen in de Bestuurskunde (1987-1992)", dalam majalah *Openbaar Bestuur*, 1993, hal.11–18.

Eidjen, A. P.J. vander. 1980. *Ovenheidskunde en Overheidswetenschap.* Deventer: Kluwer.

Graaf, H. van de & R. Hoppe. 1989. *Beleid en Politiek: Een Inleiding tot de Beleidswetenschap en de Beledskunde.* Coutinho: Mulderberg.

Poelje, G.A. van. 1953. *Algemene Inleiding tot de Bestuurkunde.* Alpen aan de Rijn: Samson.

Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen & a.b. Ringelen. 1984. *Openbaarbestuur; Organisatie, Beleid en Politieke Omgeving.* Alphen aan de Rijn: Samson.

Rutgers, M.R. 1993. *Pussen Fragmentatie en Intergratir; de Bestuurskunde als Kennisintegrerende Wetenschap.* Leiden.

Simonis, J.B.D. & P.B. Lehning. 1987. *Handbock Beleidwetenschap.* Amsterdam/ Meppel: Boom.

PEMERINTAHAN DAN PEMERINTAHAN UMUM

JRG Djopari

Kajian teori pemerintahan ini bermaksud untuk memberikan wawasan bagi para pembaca yang berminat mempelaiari ilmu pemerintahan secara lebih lanjut. Kajian ini merupakan kajian lanjutan dari tulisan sebelumnya yang dimuat dalam Majalah Widyapraja terbitan tahun 1994 Nomor 19 – III dengan judul *Ilmu Pemerintahan Suatu Pendekatan Awal.* Selanjutnya kajian ini akan difokuskan pada beberapa pokok, yaitu keterlibatan ilmu pemerintahan dengan pemerintahan umum, apakah itu pemerintahan, apakah itu pemerintahan umum dan apakah terdapat perbedaan antarpemerintahan umum dan bentuk-bentuk pemerintahan yang lain?

Pemerintah dan Pemerintahan

Kata pemerintah berasal dari kata kerja "memerintah" yang juga dapat diartikan "mengendalikan" atau "mengemudi" (*besturen*). Lebih lanjut, bisa berarti menyuruh melakukan, memberikan arahan pada kemajuan, pergerakan dan menjalankan sesuatu untuk mencapai tujuan.

Jadi, pemerintahan selalu dimaksudkan:

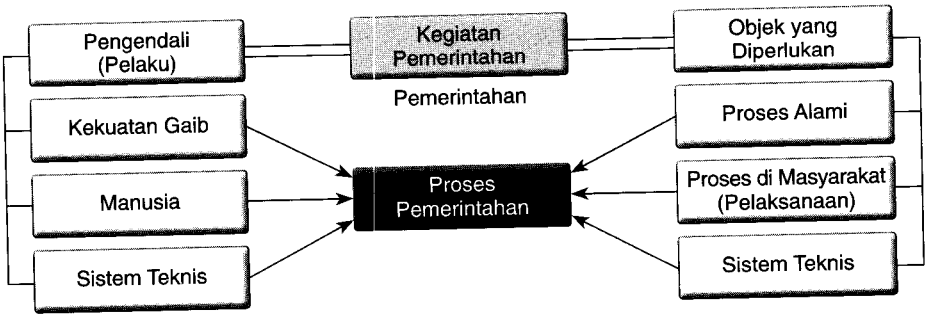
- pelaksana pemerintahan (subjek) atau yang memerintah (orang atau badan);
- sesuatu kegiatan tertentu seperti: memerintah, mengendalikan;
- ada sesuatu objek yang diperintah atau dikendalikan.

Dalam ilmu-ilmu pemerintahan secara umum, kata "pemerintahan" mengingatkan kita pada aktivis manusia. "Pemerintah" atau yang memerintah itu dapat seseorang, sekelompok orang, badan, atau bentuk lain seperti itu. Dalam kaitan pemikiran tentang masalah pemerintahan untuk manusia, muncul juga konsep-konsep tentang pemerintahan ketuhanan atau supranatural, juga pemerintahan atau pengendalian melalui sistem teknis yang dijalankan seperti "kendali otomatis". Objek yang diperintah atau dikendalikan selalu merupakan

suatu susunan urusan, serangkaian tindakan, kejadian-kejadian, kekuatan, singkatnya suatu "proses". Pemerintahan adalah suatu proses pemerintah. Proses dapat saja sebagai proses alamiah, proses masyarakat proses ekonomi, proses teknis, proses politik, proses hukum, proses pengelolaan, dan sebagainya. Lebih lanjut, pemerintahan itu sendiri juga terlaksana secara terproses sebagai suatu urutan kegiatan pemerintahan yang saling berkaitan. Jadi, dapat dikatakan bahwa "memerintah" merupakan proses pengendalian, proses pemerintahan atau proses pemerintah.

Selanjutnya, untuk memberikan ilustrasi konsep proses maka dapat dikemukakan sebagai berikut: "Jika Anda tidak mengetahui apa yang terjadi maka itu suatu proses". Anda melihat beberapa kejadian yang berturut-turut dalam satu waktu dan saling berhubungan dan menarik kesimpulan bahwa sesuatu telah terjadi atau ada sesuatu yang sedang berjalan. Pada abad ke-19 terjadi penemuan-penemuan baru, di mana pada saat itu mereka belum mengetahui apa yang terjadi, misalnya di bidang kimia, tetapi mereka mengetahui bahwa sesuatu sedang terjadi dan hal itu disebut "proses".

Sebagai gambaran lebih lanjut, G. Kuypers (1986: 32–33) menyebutkan tentang "proses pembentukan kebijakan" bahwa kebijakan itu akan terbentuk dan ini membutuhkan waktu. Jadi, dapat diterima, bahwa dalam suatu masa atau waktu tertentu akan terjadi beberapa kejadian, mungkin secara bertahap dan tidak dapat dibayangkan tetapi tetap berkaitan satu dengan yang lain karena masing-masing memainkan peranan dalam "pembentukan kebijakan". Hal itu kurang lebih tidak hanya memberi arti pada kumpulan kejadian-kejadian tetapi juga kurang lebih keterkaitan antarmereka sendiri.



Sumber: Van Bram

Bagan Unsur-Unsur Dasar Pemerintahan

Dalam ilmu pemerintahan ada *primair de trits*, yaitu manusia – proses pemerintahan – proses kemasyarakatan. Dalam literatur ilmu pemerintahan serta

dalam percakapan sehari-hari, penggunaan kata atau istilah "pemerintahan" (*bestuur*) tidak selalu digunakan dengan cara yang sama. Secara umum, ada tiga pengertian tentang pemerintahan yang beredar. Akan tetapi, ketiga pengertian itu berkenaan dengan "pemerintahan umum" (*openbaar bestuur*) serta berkaitan erat dengan ketiga pertanyaan utama dari ilmu pemerintahan *deskriptif* (Bagaimana pemerintahan itu dan bagaimana cara keria pemerintahan umum? Siapa para pemimpin pemerintahan dan bagaimana kualitasnya? Bagaimana pemerintahan umum itu ditata?) dan ilmu pemerintahan *preskriptif* (Bagaimana orang dapat memerintah dengan lebih baik atau lebih rasional; bagaimana cara kerja pemerintahan umum dapat diperbaiki, diubah, dan dikuasai? Jenis pemimpin pemerintahan bagaimana yang dibutuhkan, kualitas bagaimana yang patut mereka miliki dan bagaimana kualitas mereka dapat diperbaiki? Bagaimana tatanan pemerintahan umum dapat diperbaiki, diubah dan dikuasai?).

Selanjutnya, "pemerintahan" dapat diartikan sebagai berikut.

- Kegiatan memerintah (proses yang respektif dari penanganan pemerintah).
- Badan dari pelaku pemerintahan (misalnya pemerintahan perserikatan).
- Keseluruhan dari orang-orang, instansi, kegiatan, dan prosedur pemerintahan.

Dalam pengertian terakhir, istilah "pemerintahan umum" sering digunakan sebagai suatu kesatuan dari orang-orang, instansi, organisasi, kegiatan, dan prosedur pemerintahan negara.

Dengan demikian, dalam tulisan ini istilah "pemerintahan" dapat diartikan salah satu dari ketiga pengertian tersebut sesuai dengan konteks yang ada. Terdapat banyak ilmu pengetahuan yang menyibukkan diri dengan gejala-gejala pemerintahan (ilmu-ilmu pemerintahan). Beberapa di antaranya (seperti *cybernectica*) mengajarkan perkembangan dari sudut mata pelajaran pemerintah tertentu; terutama berpegang teguh pada gejala-gejala pemerintahan atau pengendalian dari berbagai jenis proses tertentu (misalnya, pengetahuan hukum pemerintahan, ilmu organisasi perdagangan, politik pemerintahan, ilmu informasi pemerintahan, dan ilmu pemerintahan). Pertanyaannya sekarang adalah apa yang membedakan ilmu pemerintahan (*bestuurskunde*) dari ilmu-ilmu pemerintahan (*bestuurr wetenscbappen*).

Selanjutnya, yang dianggap tidak termasuk dalam, pokok studi ilmu pemerintahan adalah pengendalian proses-proses alam dan teknis. Misalnya, tidak memberikan perhatian pada cara pengaturan aliran sungai atau pada pengelolaan atau proses ban berjalan di suatu pabrik atau industri.

Ilmu pemerintahan dibatasi oleh perhatian pengetahuannya sampai pada pengendalian proses-proses penanganan masyarakat (sosial). Istilah "masyarakat" atau "sosial" menunjuk pada tanda pengenal adanya orientasi antara kegiatan-kegiatan manusia; kegiatan masyarakat terjadi di mana manusia saling menyesuaikan kegiatan-kegiatan mereka; apabila mereka mengindahkan kegiatan-kegiatan (respek terhadap sikap) dari yang lain.

Sehubungan dengan itu, Weber (dalam Samson, 1971: 9–21) mengemukakan bahwa "kegiatan sosial" adalah suatu sikap manusiawi yang sesuai dengan maksud subjeknya terlibat dengan sikap orang lain dan selanjutnya berorientasi pada sikap tersebut.

Ilmu pemerintahan membatasi bidang perhatiannya pada pengendalian proses kegiatan antarmanusia saja (antara lain kegiatan bersama, hidup bersama, kerja sama, dan lain-lain). Suatu kesatuan dari proses kegiatan masyarakat yang berkaitan dapat bertahan agak lama disebut "ikatan masyarakat". Contoh dari ikatan masyarakat adalah kelompok kerja, perkumpulan jemaah, negara, perusahaan, dan lain-lain.

Dalam ilmu pemerintahan, sebenarnya pengertian pengendalian proses kegiatan masyarakat adalah "pengendalian hubungan kemasyarakatan". Ilmu pemerintahan tidak mencakup pengendalian semua jenis proses kegiatan kemasyarakatan (hubungan respektif) sebagai objek studinya. Misalnya, tidak menyibukkan diri dengan kegiatan perusahaan swasta, urusan keagamaan, urusan yayasan dan perkumpulan-perkumpulan masyarakat lain yang bersifat swasta. Dalam hal pengendalian maupun kepemimpinannya, bentuk kegiatan swasta yang beragam itu menjadi objek studi cabang-cabang lain dari ilmu-ilmu pemerintahan, misalnya dalam bidang perdagangan, organisasi, hukum, dan sebagainya. Jadi, ilmu pemerintahan hanya memperhitungkan kegiatan dari hubungan negara atau bagian-bagiannya sebagai objek materinya.

Hubungan Negara dan Pemerintahan Umum

Dalam uraian lebih lanjut, pengertian negara adalah dalam arti hubungan negara. Suatu hubungan negara adalah suatu jenis hubungan kegiatan masyarakat tertentu. la merupakan suatu hubungan hidup bersama dan kerja sama dari suatu kumpulan manusia yang metakukan kegiatan dalam lingkup hubungan tersebut dan dengan sadar diarahkan kepada terwujudnya sasaran-sasaran tertentu atau pemenuhan fungsi-fungsi kemasyarakatan tertentu. Oleh karena itu, berdasarkan kesadaran akan sasaran kegiatan-kegiatan tersebut maka suatu hubungan negara juga disebut sebagai organisasi kemasyarakatan.

Kegiatan bersama yang merupakan ciri hubungan negara adalah suatu kegiatan bersama yang terbatas pada suatu daerah kedaulatan. Suatu hubungan negara merupakan suatu organisasi dari penduduk yang bertempat tinggal di suatu daerah tertentu dari atau yang merupakan daerah asalnya.

Organisasi kemasyarakatan merupakan alat yang membantu sekelompok orang dalam mewujudkan maksud dan tujuan mereka. Pada hubungan negara, yang dilaksanakan adalah penetapan atau mempertahankan tata tertib dalam masyarakat sebagaimana dikehendaki dan diperjuangkan. Dalam praktiknya, penetapan sasaran umum ini terwujud pada istilah-istilah tata-tertib umum, keamanan, kesejahteraan dan kemakmuran umum, kesehatan rakyat, perkembangan hukum, demokrasi, dan lain-lain. Sumbangan yang diberikan oleh hubungan negara ini kepada terwujudnya sasaran-sasaran tersebut dinamakan fungsi-fungsi negara. Jadi, pengelolaan hubungan negara ini ditandai dengan istilah-istilah pemerintahan negara atau pemerintahan umum.

Di dalam pemerintahan umum dapat dipahami atau tercakup organisasi internasional, kerajaan, provinsi dan kota, organisasi perusahaan swasta dan badan asuransi sosial. Dengan kata lain, pemerintahan umum meliputi kegiatan formal dan kegiatan swasta dalam suatu negara maupun secara internasional atau lintas negara. Keseluruhan pelaku atau aktor pemerintah atau pengendali dalam suatu hubungan negara diberikan nama atau istilah "penguasa", misalnya penguasa negara, penguasa kerajaan, penguasa kota, dan sebagainya. Adapun aktivitas pemerintahan dan penguasa adalah sebagai berikut.

a. Pengendalian atas tindakan-tindakan para warga negara (atau masyarakat negara). Dalam hal ini mencakup pengendalian hidup bersama dalam batas-batas daerah kedaulatan hubungan negara. Hal ini dapat disebut sebagai pemerintahan keluar.
b. Pengendalian dari aparat negara dan penguasa; secara ke dalam dan ke luar (ini dalam hubungan dengan organisasi-organisasi masyarakat yang lain). Hal ini disebut sebagai pemerintahan ke dalam.

Sulit ditarik batas antara pemerintahan umum dan swasta karena perbedaan antara keduanya bersifat bertahap dan sementara. Perbedaan-perbedaan tersebut adalah sebagai berikut.

a. Sifat dari hubungan kegiatan yang dikendalikan (hubungan negara lawan organisasi swasta).
b. Sifat dari sasaran yang dikejar melalui hubungan-hubungan ini (kepentingan umum lawan kepentingan swasta; sasaran kompleks lawan sasaran tunggal).

c. Sifat dari akibat pengendalian (politik lawan keuntungan, pendapatan, dan lain-lain).

Selanjutnya, berbeda dari pemerintahan umum yang mengarahkan sasaran dasar yang ditetapkan keserangkaian sasaran dasar dan subsasaran yang harus diwujudkan maka pengelola perusahaan swasta membatasi diri terutama kepada suatu sasaran dasar yang dekat dan konkret, yakni penghasilan dari usaha produksi atau penyaluran tersebut (Samson; 1971: 83).

Untuk selebihnya, jelas sekali terjadi suatu perkembangan ke suatu "osmosa" dari pemerintahan negara dan ilmu kepemimpinan perusahaan (Van Poelje; 1931), suatu peresapan satu dengan yang lainnya dari sasaran, asas, dan teknik pemerintahan negara dan manajemen perusahaan. Unsur-unsur pemerintahan yang meliputi merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan, memeriksa, menghubungi, menurut Samson, pada pokoknya pemerintahan umum dan swasta adalah sama (1971: 178).

Pertanyaan apakah ada satu ilmu pemerintahan yang khusus mempelajari pemerintahan umum dan pada jangka panjang akan berhak atas keberadaannya di samping ilmu-ilmu pemerintahan lain dan yang akan terbatas pada mempelajari kejadian-kejadian dalam manajemen swasta (perusahaan swasta) akan mengikuti dengan kritis perkembangan selanjutnya dari bidang ini? Untuk masa depan, beberapa pakar ilmu pemerintahan melihat akan terbentuknya suatu ilmu pemerintahan yang umum dan akan mencakup bidang-bidang pemerintahan, perusahaan, dan ilmu organisasi yang ada sekarang dan pasti akan menantang.

Bibliografi

Braam, A. van & M.L. Bemelmans-Videc. 1988. *Leerboek Bestuurskunde A*, 2e druk, Muiderberg: Dick Coutinho.

G. A. van Poelje. 1931. *Osmoses een Aantekening Over het Elkaar Doordringen vande Beginselen van Openbaar Bestuur en Particulier Bestuur*. Alphen aan dc Rijn.

Hende, R.H.H. van der & W J. de Rider (red), 1986, *De Omheidcd Marktpartij*, s'Gravenhage.

Kooiman. 1985. *Openbaar Bestuur I; in Bestuurswetenschappen*, jrg.

Kooiman. 1988. *Besturen: Maatschuppij en Overheid in Wisselwerking*. Assen/Maastricht.

Kuypers, G. 1986. *Beginselen va n Bele Idsontw Ikke Ling A*. Muiderherg.

Samson, R. H. 1971. *Openbaar Bestuur en Privaat Ondernemingsbestuur*. Alphen aan de Rijn.

ANOMIE PEMERINTAHAAN

*Muchlis Hamdi**

Kehidupan manusia dari masyarakat modern dewasa ini sangat tampak dari keanekaragaman yang tinggi dari perubahan keadaan yang berlangsung pesat. Kondisi tersebut membuat masyarakat berproses dalam nilai, gerak, dan tujuan yang dinamis. Sebagian dari proses itu bercorak kontinum, yakni hanya menunjukkan derajat perubahan yang searah. Sebagian lagi menunjukkan corak dikotomis, yakni mengindikasikan keterpisahan, pengkutuban, bahkan pertentangan. Kenyataan sosial tersebut cenderung menyebabkan berkembangnya suasana ketidakpastian, keraguan, kegamangan, bahkan ketegangan dalam proses sosial dari pemerintahan. Campuran dari berbagai suasana yang tidak nyaman tersebut juga cenderung membuat masyarakat dan juga pemerintahannya lebih banyak bersifat reaktif dan terlalu pragmatis dalam pencarian solusinya. Tidak jarang pula dilakukan jalan pintas atau jalan yang paling mudah, meskipun jeleknya atau tidak bermanfaat akibat atau implikasi dari jalan pintas tersebut. Dalam Horton & Hunt (1984: 172), Emile Durkheim menyebut kondisi itu sebagai *anomie*, yakni suatu keadaan di mana masyarakat dalam perjalanannya menghadapi kebingungan dari kepanikan akibat ditinggalkannya nilai-nilai lama, tetapi belum terumuskannya atau belum terhayatinya nilai-nilai baru. Akibatnya, masyarakat mengalami konflik norma dan nilai yang kemudian membuat masyarakat berproses dalam suasana tanpa norma (*normlessness*). Dalam kondisi seperti itu, masyarakat cenderung menyelesaikan kebingungan dan kepanikan tersebut menurut cara yang mudah, yakni bunuh diri.

Makna Pemerintahan

Sebagai suatu aktivitas, proses, dan institusi yang terbentuk atas dasar kesepakatan warga negara, pemerintahan merupakan pencerminan dari harapan, kebutuhan, dan keinginan warga negara, untuk mewujudkan hidup bersama yang

* Guru Besar Ilmu Pemerintahan pada IPDN, mantan Direktur Pascasarjana IPDN, mantan Pembantu Rektor I Bidang Akademik IIP, mantan Pembantu Ketua I Bidang Akademik STPDN, Alumni IIP dan Alumni APDN Pontianak.

tertib dari maju agar setiap orang dapat menjalani kehidupannya secara nyaman dan wajar. Dalam konteks hidup bersama, diharapkan pemerintahan dapat membantu setiap individu untuk mewujudkan keberhasilan dan kebahagiaan dalam hidup mereka, apa pun nilai dari kriteria yang mereka gunakan. Secara teoretis dari filosofis, keberadaan suatu pemerintahan sebagai sebuah realita hidup manusia telah dipahami dalam berbagai perspektif dan pandangan. Secara ringkas, berbagai sudut pandang dari telaah ini mencoba memberikan alasan keberadaan suatu pemerintahan, yakni sebagai kesepakatan atau kontrak sosial (misalnya seperti yang tecermin dalam istilah kedaulatan rakyat), sebagai institusi yang mandiri (yang disiratkan oleh istilah kedaulatan negara), dan sebagai suatu institusi yang bersumber dari "wahyu Tuhan". Dengan pandangan tersebut maka persoalan pemerintahan terutama akan berkaitan dengan siapa sesungguhnya yang akan menjadi pemetik manfaat utama (*beneficiaries*) dari penyelenggaraan sebuah pemerintahan. Bagi sebuah negara demokratis, jawaban terhadap pertanyaan ini sudah jelas, yakni rakyat. Dengan demikian, rakyatlah yang menjadi sumber utama inspirasi dan aspirasi dari setiap penyelenggaraan fungsi dan kegiatan pemerintahan.

Pemikiran seperti itulah yang membuat Brewster (1963: 7) mendefinisikan pemerintah sebagai suatu badan sebagai sarana bagi negara untuk bertindak sehingga diberi kekuasaan penegakan hukum yang terakhir dan yang kemudian juga menjadikan pemerintah sebagai tempat pembuatan keputusan akhir dari masalah-masalah sosial. Dalam ungkapan yang lebih sederhana, Mund (1955: 2) menyatakan bahwa pemerintahan adalah suatu bentuk khusus pengaturan mengenai. pemeliharaan hubungan-hubungan yang tertata dalam suatu masyarakat. Dengan pemahaman itu, tujuan pemerintahan adalah untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang tertib dan maju agar setiap orang (baik secara individu maupun kelompok) dapat menjalani kehidupannya secara nyaman dan wajar. Sejauh mana upaya pencapaian tujuan pemerintahan ini dilakukan akan tergambar dari kebijakan yang dibuat oleh suatu pemerintahan. Keterkaitan tersebut digambarkan oleh Peters (1996: 4) ketika ia mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai sejumlah aktivitas pemerintah, baik secara langsung atau melalui perantara yang mempunyai pengaruh terhadap kehidupan warga negara.

Pemahaman Peters tersebut didukung oleh pandangan Brunello tentang makna sistem politik dan keterkaitan pemerintah dengan warga negara. Brunello (1996: 181) menyatakan bahwa sistem politik memungkinkan orang-orang untuk datang bersama, memecahkan konflik, menyebarkan nilai-nilai masyarakat, dan menciptakan proses dengan sekelompok orang yang diberi otoritas untuk membuat keputusan dan menegakkan aturan. Dalam hal ini,

pemerintah mewakili orang-orang (*people*) dan masyarakat (*societies*), kebiasaan dan budaya mereka, sedangkan warga negara adalah partisipan dan *stakebolders* dalam politik. Menurut Brunello, keterkaitan seperti itu memunculkan kewajiban pada negara untuk mengintegrasikan warga negaranya ke dalam kegiatannya untuk meningkatkan komitmen dan identifikasi warga negara pada negara dengan kekuatan (*force*) atau dengan pilihan (*choice*). Bersamaan dengan itu, Brunello (1996: 183) menegaskan bahwa demokrasi representatif menawarkan kesempatan pada warga negara untuk pemberdayaan dan pembebasan (*empowering and liberating*) dan memberikan kemampuan kepada warga negara untuk menjadi kreatif dan bermartabat (*dignifying*). Itu sebabnya, Brunello (1996: 184) memberikan dua catatan penting lainnya berkaitan dengan kewarganegaraan ini, yakni: (1) bahaya besar bagi demokrasi muncul ketika orang-orang mengabaikan tanggung jawab mereka sebagai warga negara, dan (2) satu kunci sukses demokrasi adalah dalam pendidikan warga negara.

Kecenderungan *Anomie*

Anomie pemerintahan dapat berkembang karena nilai-nilai kehidupan berpemerintahan yang berubah secara cepat dan sering kali diiringi oleh suasana kebangsaan yang bergolak. Keadaan tersebut menyebabkan suprastruktur maupun infrastruktur politik mengalami situasi gamang dan cenderung anarkis. Masing-masing pihak merasa penafsirannya yang paling tepat, menilai tafsir yang berbeda sebagai ancaman dan melakukan pembelaan kelompok yang cenderung merusak tatanan kolektif sebagai bangsa dan negara. Berbagai kondisi yang dapat mendorong atau mengakibatkan terjadinya *anomie,* antara lain berupa ketidaksepakatan amandemen konstitusi, demokrasi seremoni, birokrasi *merry-system*, dan masyarakat "tangan di bawah".

Ketidaksepakatan Amandemen Konstitusi

Konstitusi sebagai hukum dasar tertulis tertinggi berperan sebagai acuan utama hidup bernegara, berpemerintahan, dan bermasyarakat. Peran tersebut dijabarkan dalam rangkaian hierarki peraturan perundang-undangan. Satu kata, satu istilah atau satu ketentuan dalam konstitusi dapat terjabarkan dalam banyak peraturan pelaksanaan. Kemungkinan panjang dan luasnya rangkaian pengaturan tersebut menjadikan kesamaan pemahaman, penafsiran, dan pelaksanaan konstitusi sebagai satu prasyarat utama untuk dipenuhi agar nilai-nilai konstitusi dapat tecerminkan secara nyata dalam perilaku pemerintahan dan perilaku warga negara.

Penciptaan kesamaan pemahaman, penafsiran, dan pelaksanaan konstitusi dapat menjadi masalah pada saat terjadi proses amandemen terhadap konstitusi. Masalah tersebut bisa berawal dari ada tidaknya kesepakatan mengenai perlunya dilakukan amandemen. Kalau kesepakatan belum tercapai maka legitimasi amandemen akan selalu menjadi sebab pertikaian yang berkepanjangan. Masalah dalam penciptaan kesamaan pemahaman, penafsiran, dan pelaksanaan konstitusi juga dapat terjadi walaupun telah terbangun kesepakatan untuk melakukan amandemen. Masalahnya, berkaitan dengan aspek substansi dari amandemen, sekaligus merupakan gambaran dari perjuangan nilai, baik berbasis pertimbangan kebajikan publik maupun berbasis pertimbangan kepentingan kelompok.

Apa pun asal mula masalah tersebut, ketidaksepakatan amandemen konstitusi akan mengarah pada konflik yang panjang, baik laten maupun terbuka. Atas nama pembelaan argumen-argumen perjuangan, ketidaksepakatan tersebut dapat memicu pemborosan energi pembangunan bangsa dan menjauhkan proses pemerintahan dari upaya menciptakan kesejahteraan bersama seluruh warga negara. Pemborosan tersebut dapat berupa tindakan, program, dan gerakan yang diwarnai oleh intrik, manuver politik, dan lain-lain bentuk pelemahan *nation and character building*. Ketika suasana ini terjadi, maka berlangsung pembusukan hukum dalam pelaksanaan kebijakan dan praktik pemerintahan. Hukum hanya akan berfungsi lebih sebagai suatu wacana, baik di supra-struktur politik maupun di infra-struktur politik. Pada lingkup suprastruktur politik, hukum lebih sebagai alat pesona penguasa untuk menggambarkan kepastian rezimnya. Sementara itu, pada lingkup infrastruktur politik, hukum adalah musuh dari kecenderungan anarkis yang mungkin tumbuh subur dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.

Demokrasi Seremoni

Demokrasi adalah suatu sistem nilai yang umumnya diidealkan dalam kehidupan bernegara, berpemerintahan, dan bermasyarakat. Dengan demokrasi selalu dibayangkan terjaminnya perwujudan nilai kebebasan dan nilai persamaan secara proporsional, jaminan tersebut mengasumsikan telah terbangunnya masyarakat hukum yang mantap. Seperti dinyatakan oleh Montesquieu yang dikutip oleh R. Haryono Imam dalam pengantar buku Montesquieu (1993: xiii), kebebasan adalah hak untuk melakukan apa pun yang diizinkan oleh hukum. Artinya, kebebasan telah dipahami dan dipraktikkan dalam bingkai hukum, bukan sebaliknya, kebebasan menjadi luapan hasrat

anarki. Pemahaman dan praktik kebebasan tersebut hanya akan terjadi apabila telah terbangun suasana saling menghormati. Antarindividu dengan warga negara dan antara warga negara dengan negara telah berlangsung kondisi respek yang nyata. Pada gilirannya, kondisi respek ini akan melahirkan kepatuhan pada kesepakatan yang dibuat atas landasan saling menghormati. Kesepakatan itulah yang dapat disebut hukum ketika is efektif menjadi bingkai dan rujukan perilaku warga negara. Pada sisi lain, suasana saling menghormati ini baru terbangun jika antarwarga negara telah terjadi interaksi berbasis nilai persamaan. Di hadapan hukum dan pemerintahan memang benar-benar berlangsung kedudukan yang sama bagi setiap warga negara.

Dalam praktiknya, kepastian nilai-nilai ideal demokrasi itu tidak sudah terjadi. Mulut menyuarakan kata demokrasi, tetapi tangan melakukan tindakan anarki. Demokrasi seolah-olah berubah hanya bersifat seremonial. Demokrasi dielu-elukan dan dipuji dalam berbagai bentuk perhelatan atas nama rakyat sebagai pemegang kedaulatan, tetapi selalu disiasati untuk dihindari perwujudannya demi kepentingan penguasa. Pada derajat perkembangan tertentu, demokrasi seremoni dapat menjadi pemicu munculnya ketegangan, kepanikan, dan pembusukan hidup bernegara, berbangsa, berpemerintahan, dan bermasyarakat.

Birokrasi "*Merry-System*"

Dalam kehidupan negara modern, birokrasi adalah institusi pelaksana untuk mencapai tujuan pemerintahan. Sebagaimana diyakini oleh Max Weber (dalam Harmon, 1986: 69–71), birokrasi adalah organisasi yang paling cocok bagi masyarakat modern untuk menciptakan efisiensi dalam kehidupan mereka. Kecocokan tersebut bermula dari landasan pembangunan birokrasi di atas nilai dan sumber kekuasaan yang bersifat *legal-rational* sehingga diharapkan tidak mengenal terjadinya diskriminasi bagi setiap warga negara.

Dalam tipe ideal birokrasi, antara lain Max Weber mensyaratkan dilakukannya seleksi dan promosi berbasis kompetensi dan dibangunnya hubungan impersonal dalam interaksi birokrasi. Perwujudan nilai ini dalam birokrasi, antara lain terlihat dari pengembangan manajemen aparatur yang disebut *merit system*. Dengan sistem tersebut, setiap aparatur memperoleh jaminan untuk diperlakukan dan menjalani kariernya atas pertimbangan rasional dan prestasi kerja yang dicapainya. Dalam suasana seperti itu, birokrasi cenderung terjamin untuk semakin profesional dan terhindarkan dari arus politisasi birokrasi. Dalam praktiknya, *merit system* dapat berubah menjadi *merry system*. Seleksi dan promosi tidak lagi berbasis kompetensi, tetapi suka-sukanya

para pemegang kekuasaan atau kewenangan. Berkaitan dengan karier, DUK tidak lagi dibaca dan dipraktikkan sebagai Daftar Urut Kepangkatan, tetapi terbaca sebagai Daftar Urut Kedekatan, baik nepotisme karena keluarga atau uang maupun *spoil system*. Bersamaan dengan itu, dalam hal imbalan tidak jelas pertimbangan kinerja dalam penentuannya. PGPS bukan lagi dibaca sebagai Peraturan Gaji Pegawai Sipil, tetapi sudah berbunyi Pintar Goblok Pendapatan Sama. Dalam proses yang bersifat akumulatif tidak dapat dihindari terjadinya ambivalensi dan kesemrawutan dalam birokrasi yang pada gilirannya mengarah pada kemungkinan terjadinya anomie. Masyarakat "tangan di bawah".

Pemerintahan yang kuat dalam nilai-nilai demokratis hanya juga akan berkembang pesat jika terbangun masyarakat yang kuat. Pelbagai teori tentang pemerintahan. demokratis umumnya selalu mensyaratkan terbangunnya nilai-nilai partisipasi. Nilai ini hanya tumbuh subur jika dalam masyarakat terdapat kapasitas pembangunan yang tinggi. Gant (1979, 9) mengartikan kapasitas pembangunan sebagai kapasitas, dalam sektor publik dan privat yang berisi metode, sistem, dan aktivitas dengan kebijakan dan program pembangunan dilaksanakan untuk mencapai tujuan-tujuan spesifik pembangunan, tujuan-tujuan yang diartikulasikan pada waktu dan tempat tertentu. Lebih lanjut, Gant menyatakan bahwa peningkatan kapasitas pembangunan meliputi dua hal, yakni (a) organisasi dan institusi, publik dan swasta untuk memelihara dan mendukung; proses-proses pembangunan dan (b) kehendak rakyat dan kesiapannya sebagai individu melalui institusi sosial agar terikat pada pengambilan risiko dan usaha lain yang menjanjikan perubahan ke arah yang lebih baik. Pendapat tersebut sekaligus mengingatkan bahwa apabila kapasitas pembangunan tidak dimiliki oleh masyarakat maka masyarakat tersebut tidak mungkin berpartisipasi dalam mewujudkan kesejahteraan bagi mereka. Tanpa kapasitas pembangunan maka masyarakat cenderung berkembang menjadi masyarakat "tangan di bawah". Dalam masyarakat yang demikian, bukan kemandirian dan partisipasi yang berkembang, tetapi ketergantungan dan harapan akan bantuan dari pemerintah akan lebih tinggi.

Ketergantungan mudah melahirkan keputusasaan dan kemurkaan secara bersamaan. Kedua hal tersebut akan menyebabkan masalah luar biasa jika masyarakat "tangan di bawah" tidak terkontrol dalam mengekspresikan kepentingan dan kebutuhannya. Salah satu contohnya mungkin dapat dilihat dari kecenderungan pengembangan nilai-nilai demokrasi. Demokrasi yang diucapkan, tetapi anarki yang dilakukan. Kalau ini terjadi, maka kecenderungan *anomie* dalam kehidupan masyarakat sudah mulai terindikasi.

Dalam pemerintahan yang demokratis, *anomie* dalam masyarakat juga dapat berakibat terjadinya *anomie* pemerintahan.

Ke Arah Penanggulangan

Sebagai suatu kecenderungan transisional dalam praktik pemerintahan, *anomie* mungkin tidak terhindarkan. Akan tetapi, *anomie* juga dapat segera ditanggulangi apabila dapat segera dibangun suasana kesepakatan akan nilai yang akan diamalkan. Pelbagai opsi tersedia untuk menanggulangi *anomie* pemerintahan.

Opsi pertama berkaitan dengan upaya menjamin terwujudnya efektivitas pembangunan nasional dan pembangunan daerah. Pembangunan umumnya memang selalu ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi semua orang. Namun, pembangunan juga dapat membuahkan hasil berupa kesenjangan multidimensi antarkelompok masyarakat, antarwilayah, dan antarsektor. Ketika keadaan ini terjadi, maka dalam masyarakat dapat tumbuh nilai-nilai mulai dari ambivalensi sampai dengan hipokrasi. Bila ini terindikasi, maka diperlukan konsistensi dan integritas dalam setiap kebijakan dan praktik pemerintahan. Untuk itu, sejauh mungkin dihindari terjadinya kecenderungan formalisme yang dicerminkan oleh kenyataan berupa isi aturan yang sangat bagus, tetapi penerapannya jauh menyimpang atau dalam bahasa populernya, peraturan ditetapkan bukan untuk dilaksanakan seperti bunyi pasal dan ayatnya, tetapi untuk disiasati sesuai dengan kepentingan atau untuk keuntungan pihak yang berkaitan.

Opsi kedua berkaitan dengan substansi dari kebijakan pemerintahan dalam pembangunan sistem politik nasional. Substansi ini menjadi penting agar pembangunan sistem politik nasional memberikan landasan kuat untuk terwujudnya warga negara yang demokratis dan sejahtera. Almond & Powell (1983: 20) mengingatkan bahwa masalah dalam pembangunan sistem politik nasional, sekaligus juga merupakan substansi yang perlu diperhatikan dalam pembangunan politik tersebut, menyangkut empat dimensi, yakni penetrasi dan integrasi, kesetiaan dan kepercayaan, serta partisipasi dan distribusi kesejahteraan. Apabila substansi kebijakan pemerintahan dapat menyeimbangkan pelbagai dimensi tersebut secara proporsional maka dapat diharapkan *anomie* pemerintahan tidak *mullah* terjadi.

Dalam pemerintahan modern, birokrasi memiliki peran signifikan untuk mengusahakan tercapainya tujuan berpemerintahan. Namun, banyak contoh yang memperlihatkan rentannya birokrasi dari godaan untuk menyalahgunakan

kewenangan pemerintahan yang diembannya. Istilah KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme), atau dalam istilah Wilson (1989, 323) disebutnya "*fraud, waste, and abuse*" adalah kondisi yang lazim dialami, dilakukan, atau menjadi penyakit birokrasi. Ketika kondisi tersebut terjadi maka kecenderungan *anomie* pemerintahan akan semakin menguat. Suka atau tidak suka, peran signifikan birokrasi dalam proses pemerintahan dan proses sosial telah menjadikan birokrasi sebagai guru masyarakat. Akibatnya, apabila birokrasi mengalami disfungsi maka kondisi itu menjadi bahan ajar yang merusak bagi masyarakat. Dengan demikian, pembangunan birokrasi perlu terus-menerus dilakukan. Dimensi pembangunan birokrasi tentu saja beraneka ragam, di antaranya dapat berupa pembangunan kesejahteraan, baik yang bersifat finansial maupun yang berkaitan dengan karier. Dimensi pembangunan birokrasi yang lain dapat berupa pemantapan etika pemerintahan, di samping penguatan profesionalisme, antara lain melalui penerapan manajemen publik baru.

Daftar opsi-opsi lain dapat diperpanjang. Namun yang terpenting adalah pertimbangan bahwa apa pun opsinya, tujuannya jelas untuk mewujudkan pemerintahan yang kuat, yakni pemerintahan yang berkemampuan untuk mengatur dan melayani seiring dengan tujuan untuk mewujudkan masyarakat yang kuat, yakni masyarakat yang mandiri dan memiliki kapasitas pembangunan yang tinggi.

Anomie pemerintahan akrab dengan suasana ketidakpastian dalam proses perubahan. Apabila ini terjadi maka pilihan penanggulangannya berkaitan dengan membangun kembali kesepakatan akan nilai-nilai pemerintahan yang dinilai bermanfaat bagi semua warga negara dan menjamin bahwa setiap kebijakan dan praktik pemerintahan dibuat dan dilakukan dengan konsisten untuk mewujudkan nilai-nilai pemerintahan tersebut. Di antara nilai-nilai tersebut, nilai yang terumuskan dalam istilah kebajikan kewarganegaraan (*civic virtue*). Dalam hal ini, Wolfe (1997) memberikan rumusan kebajikan kewarganegaraan tersebut sebagai "sekumpulan kualitas dan sikap yang dilakukan warga negara yang sering kali dipikir untuk mengembangkan kesehatan dan stabilitas demokrasi. Toleransi, semangat publik, sikap kritis terhadap otoritas politik, rasa keadilan, dan kesetiaan merupakan contoh yang umum dari kebajikan seperti itu". Bersamaan dengan itu, dibangun pula birokrasi yang kreatif dan inovatif yang dicirikan oleh perilaku "memberikan informasi pada warga negara, bermusyawarah dengan warga negara, belajar dari pengalaman warga negara, dan membuat proses dan praktik administratif yang membangun, atau membangun kembali, kepercayaan publik dan rasa keterhubungan dengan pemerintah" (King & Stivers, 1998: 197).

Bibliografi

Almond, Gabriel & Bingham Powell, Jr. 1983. "Pendekatan Pembangunan terhadap Sistem Politik. Dalam *Beberapa Aspek pembangunan Politik*, terjemahan Drs. Sahat Simamora. Jakarta: CV Rajawali.

Brewster, R. Wallace. 1963. *Government in Modern Society: With Emphasis on American Institutions*. 2nd Edition. Boston: Houghton Mifflin Company.

Brunello, Anthony R. 1996. "Citizenship Rights and Responsibilities". Dalam Magill, Frank N. *International Encyclopedia of Government and Politics*. Volume One. New Delhi: S. Chand & Company Ltd, pp. 181–184.

Gant, George R. 1979. *Development Administration: Concepts, Goals, Methods*. Madison, USA: The University of Wisconsin Press.

Harmon, Michael M. & Richard T. Mayer. 1986. *Organization Theory for Public administration*. Boston: Little, Brown and Company.

Horton, Paul B. & Chester L. Hunt. 1984. *Sociology*. 6th Edition. Singapore: McGraw-Hill, Inc.

King, Cheryl Simrell & Camilla Stivers. 1998. *Government is Us: Public administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Montesquieu. 1993. *Membatasi Kekuasaan: Telaah Mengenai Jiwa Undang-Undang*. Terjemahan: J.R. Sunaryo. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Mund, VernonA. 1955. *Government and Business*. 2nd edition. New York: Harper & Brothers, Publishers.

Peters, B. Guy. 1996. *American Public policy: Promise and Performance*. 4h Edition. Chatam, New Jersey: Chatam House Publishers, Inc.

Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

Wolfe, James. 1997. "On *Civil society* and the Virtuous Citizen". *The Carleton University Student journal of Philosophy*, Fall, 17, 1.

B

MAKNA PEMERINTAHAN

PEMERINTAHAN UNTUK RAKYAT

*Ben Mboi**

Tema yang diberikan oleh panitia adalah "Praktik Pemerintahan yang Berkarakter Mengabdi Kepentingan Rakyat". Mengapa panitia memilih tema ini? Apakah ada erosi pengabdian terhadap kepentingan rakyat? Apa ada erosi karakter kepemerintahan? Apa dalam praktik sudah tidak ada lagi "*concern*" terhadap kepentingan rakyat itu? Atau hanya ingin mencari landasan-landasan teoretis tentang penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi rakyat?

Kami sedih karena sebenarnya pesan Mukaddimah UUD 1945 jelas sekali menyatakan, "Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial ..." telah memberi kita landasan "suatu *welvaartsstaat*", suatu negara dimana pemerintahannya menempatkan kepentingan rakyat di tengah-tengah eksistensinya. Jadi, kalau kita masih mempertanyakannya, maka "*something must be wrong*" dalam kehidupan bernegara kita (tapi bukan ini objek tulisan ini).

Tema yang diberikan panitia kepada kami sebenarnya berintikan pertanyaan tentang hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya, dan kalau kita pertajamkan pertanyaan tersebut, maka bunyi permasalahan kita adalah hubungan pemerintah dengan rakyatnya dalam tatanan "*welvaartsstaat*". Memang ada beberapa tuntutan terhadap pemerintah maupun rakyat dalam "*welvaartsstaat*".

1. Tuntutan terhadap pemerintah, antara lain perubahan sikap dari "*herschaft* menjadi *hilfe*" dari "kekuasaan menjadi pelayanan". Jadi, tidak memerintah, melainkan melayani, tidak menunggu, melainkan aktif bertindak, lebih memperhatikan dan memecahkan masalah-masalah yang konkret

---

* Ben Mboi adalah mantan anggota DPA RI dan mantan Gubernur-Nusa Tenggara Timur (NTT) Priode 1978–1988

serta memperhatikan masalah-masalah dari perorangan dan kelompok, yang berorientasi pada mengurangi ketimpangan dan ketergantungan. Ini menuntut fleksibilitas, kemampuan penyesuaian diri, kemampuan untuk membuka dari masyarakat dan warga dalam proses pengambilan keputusan yang diarahkan kepada mereka. Yang penting adalah relasi yang terbuka terhadap lingkungan, yang kepentingannya (dalam pluralitasnya) juga harus dijaga oleh pemerintah.

2. Tuntutan terhadap Rakyat. Rakyat/warga harus aktif terhadap hak-haknya atas perbuatan-perbuatan pemerintah. Sebab karena ada aktif maka terjadi penyaringan dari berbagai kepentingan terjadi sortering di berbagai tingkat pengambilan keputusan terutama ini dibutuhkan dalam tugas-tugas kesejahteraan/pelayanan pemerintah. Selanjutnya, warga/rakyat tidak hanya mengetahui hak-haknya, melainkan harus mampu memainkan peran penting dalam interaksi dengan pemerintah. Ini menuntut kemauannya, pengetahuannya dan kemampuannya. Dia harus jaga bahwa pemerintah mendengarnya, mengertinya, dan menghormatinya. Kemampuan untuk berhubungan dengan pemerintah semacam ini dinamakan "kompetensi birokraktik" warga-negara.

Setelah melihat semua ini, akhirnya kami putuskan untuk revisi judulnya menjadi "Pemerintah untuk Rakyat", yang kami rasa masih mendekati makna dari tema yang diberi panitia, dan sedekat mungkin mendekati makna yang terkandung dalam Mukaddimah UUD 1945. Setidaknya, kami akan mencoba untuk mengelaborasi mendekati kedua kehendak terakhir itu.

Roscoe Pound, seperti dikutip Emmette S. Redford dalam bukunya *"Ideal and Practice of Public administration"* (1958) mengatakan, *"Public Administration ... it has no well-defined ideals"*. Suatu tuduhan yang betul-betul berat! Apa betul demikian? Emmette S. Redford mengambil tuduhan Pound di atas sebagai "tantangan" dan meniliti apakah benar pemerintahan itu tidak memiliki "ideal". Dia ketemukan suatu kearifan dalam *statement* Stephen K. Bailey yang secara gamblang mengatakan:

> *"... our social and pilitycal word is still "skirting the of hell". The "reaal frontier", the "evelasting frontier of administrations, legislatiors, and scholarrs, "is the frontier of the good life, the hummane goal, the cilized means, and the most importtant consideration is the "exercise of will and moral choice".*

Jadi, pekerjaan pemerintah adalah mengurangi/memahami "kebaikan dan kejahatan" dan cara-cara lembaga-lembaga kemasyarakatan dan tingkah laku manusia agar diarahkan kepada "kebaikan dan yang baik". Oleh karena itulah,

tuduhan Roscoe Pound tadi haruslah menjadi tantangan bagi mahasiswa dan penyelenggara pemerintahan, sebab pekerjaan mereka dimulai dari suatu keyakinan bahwa penyelenggaraan pemerintahan bukan saja tidak terelakkan, melainkan secara potensial adalah instrumen yang tertuju untuk melayani "manusia dan kemanusiaan". Emmette S. Redford berpendapat, mungkin sekali terasa bahwa memang tidak selalu "mungkin" mendefinisikan "ideal" penyelenggaraan pemerintah itu, dan kita alami juga dalam pekerjaan kita sehari-hari, namun kesulitan mendefinisikan sesuatu tidak berarti sesuatu itu tidak *existent*. Akhirnya, Redford menemukan "ideal" sutau pemerintahan yang ideal, yakni "efficiency, *ther ule of law, competence and responsibility, democracy, and the public interest". Public interest* inilah yang menjadi tema diskusi pada hari ini dan menjadi permasalahan kita, bagaimana praktik pemerintahan yang berkarakter mengabdi pada kepentingan rakyat?

Kepentingan rakyat jelas berbeda maknanya bila diucapkan oleh menteri dan anggota parlemen, dan akan berbeda bila diucapkan oleh bupati dan rakyat di tingkat desa dan kabupaten. Di tingkat pusat, dia menjadi sangat "politis dan abstrak", sedangkan di tingkat kabupaten dan desa dia menjadi "konkret dan harfiah". Jelaslah bahwa kepentingan rakyat yang saling mengisi dan saling memberi arti terhadap eksistensi negara dan kewargaan suatu negara. Dengan demikian, kabupaten dan desa adalah "*platform* negara" dan "ruang gerak tingkat primer dari rakyat/warga negara". Di sana negara dan rakyat bertemu secara harfiah dalam upaya menangani masalah-masalah rakyat maupun pemerintah. Oleh karena itu pulalah, desa maupun kabupaten menjadi titik berat dari upaya-upaya penanganan kepentingan-kepentingan rakyat banyak yang akhir-akhir ini menjadi topik populer dengan: "Otonomi Daerah Tingkat II". Barangkali, perlu ditekankan di sini bahwa basis utama bagi eksistensinya otonomi pada tingkat dua adalah tidak lain penyelenggaraan pemerintahan yang berkiblat pada kepentingan harfiah rakyat. Dikatakan secara terbalik, tanpa otonomi, mustahil dapat diselenggarakan pemerintahan yang berorientasi pada kepentingan harfiah rakyat banyak.

Pada saat ini, kita tidak berfilosofi atau berteori tentang "kepentingan umum" atau "otonomi daerah". Pada saat ini kita mempertanyakan "praktik pemerintahan" (lembaga dan proses kami campur-adukkan!) yang akan kita permasalahkan. "Mengabdi kepada kepentingan rakyat bagi kami adalah harfiah" dan oleh karena itu, kami merasa bahwa membaca praktik pemerintahan dalam kaitan itu adalah praktik pemerintahan di kabupaten dan desa. Referensi kami adalah pengalaman dan pengamatan pribadi.

Pemerintahan untuk rakyat dan kepentingan rakyat dalam praktik. Bagi kami, pemerintahan yang mengabdi kepada kepentingan rakyat adalah yang dekat pada/sama rakyat, dan seterusnya terbuka terhadap rakyat. Terbuka terhadap rakyat berarti bahwa sebagian besar kebijaksanaan transparan atau diketahui oleh masyarakat, dan kemudian sebagiaan besar hasil dari pelaksanaan itu terbuka bagi rakyat. Keterbukaan itu menyangkut proses-proses berikut.

a. Dalam proses analisis kebutuhan/masalah dari rakyat.
b. Dalam proses pengambilan keputusan, termasuk penyusunan rencana apa yang akan dilaksanakan.
c. Dalam proses pelaksanaan/implementasi dari rencana.
d. Dalam proses evaluasi terhadap hasil-hasil dan cara kerja.

Inti dari upaya-upaya ini dapat langsung apabila kita yang turun ke bawah menemui rakyat dari kelompok ke kelompok, dari desa ke desa, dari jenis masalah ke masalah lainnya, dari kegiatan yang satu kegiatan yang lain. Rakyat mempunyai kesempatan berkomunikasi tentang "masalahnya". Jadi, ada suatu intensitas tinggi keterlibatan langsung masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, kalau kita ingin bahwa kepentingan rakyat menjadi objek sentralnya. Dari sini sudah dapat disimpulkan, bahwa apa yang dikerjakan sebagai perwujudan "keterbukaan dan keterlibatan" itu tidak mungkin dilaksanakan pada tingkat pusat, kecuali melalui kelompok-kelompok kepentingan, dan itupun melalui perwakilan mereka, keterlibatan langsung secara perorangan maupun kelompok yang efektif terbaik adalah di tingkat kabupaten/kota dan desa.

Awas! Ada satu catatan penting di sini, ialah keterbukaan terhadap dan peran serta badan-badan perwakilan rakyat. Peran serta badan-badan ini jelas konstitusional dan tidak dapat diganti oleh peran serta rakyat langsung, perorangan atau kelompok. Melalui berbagai kunjungan kerja ke bawah, anggota-anggota atau lembaga, badan kelengkapan dewan dapat menjaring dan menyaring masalah-masalah dari rakyat. Namun, melalui proses di-DPRD ini, rakyat masih mempunyai hak untuk menyampaikan masalah-masalahnya. Inilah "prinsip keterbukaan" dari tata kerja DPRD itu. Sayangnya, jarang hak untuk mengikuti rapat-rapat itu dipakai, dan kalaupun dipakai, yaitu kalau hadir, biasanya tinggal diam saja.

Suatu cara lain yang dahulu biasa kami pakai untuk berdialog dengan rakyat atau kelompok masyarakat adalah dengan mengadakan sarasehan pada malam sebelum suatu hari antara tiga generasi: generasi muda, generasi yang

sedang dalam *establishment,* dan generasi yang telah melewati masa pengabdian formalnya. Masalah-masalah dari kritik-kritik yang berkaitan dengan tema hari itu dikemukakan pada saat itu, pihak yang satu mengkritik, pihak yang lain menjawab. Persoalan bisa dari soal kesehatan sampai kepada soal nasionalisme dan politik. Ada *platform* untuk rakyat menyampaikan uneg-unegnya. Ada *platform* di luar DPR/DPRD dimana pemerintah mengetahui apa kelemahan/kekurangan penyelenggaraan pelayanan selama paling kurang satu tahun itu dan apa yang diharapkan oleh masyarakat daripadanya.

Pengalaman kami bekerja di *gemeente* dan *provincie* di Belgia dan Belanda, maupun di *township* di Massachusett, Amerika Serikat adalah sebagai berikut: ada lima titik berat perhatian pemerintah agar dapat memperhatikan kepentingan rakyat dan menjadi syarat tata kerja jawatan-jawatan.

1. Organisasi yang berkaitan dengan misalnya tata ruangan kerja dalam kantor yang teratur, bersih dan estetis; adanya loket-loket yang menimbulkan keramahan, jangan sambil berdiri dan hilang rasa hambatan (seperti orang Jerman katakan: *das deutsche schiksa: voreinem schlieszmuskel der burokratie*). Alat-alat penerangan yang cukup untuk masyarakat, sehingga masyarakat tidak bingung. Dan pemerintah yang benar-benar punya "*concern*" terhadap kepentingan rakyat harus memberikan waktu kepada rakyatnya, antara lain waktu bicara pribadi, waktu bicara umum, kalau perlu perbanyak jam bicara, buka panggilan telepon dan apa yang dikatakan "*vliegende wachtkamers*" (kamar tunggu terbang) dalam hal ini pejabat yang mendatangi masyarakat. Pemerintah yang berorientasi kepentingan rakyat sangat peka tentang kelompok orang-orang yang cacat, jompo dan lain-lain.
2. Mengatur pegawai agar berorientasi kepada kepentingan rakyat: cara bergaul dengan masyarakat (pegawai adalah citra dari kota dan pemerintah), cara bersurat, cara bekerja, cara mereka perlakukan tamu-tamu, bahasa yang dipergunakan dalam berbicara dengan masyarakat langsung atau lewat telepon maupun cara mereka marah, "*die ton macht die musik*" (nada yang membuat musik) dan nada itu adalah "tata cara pegawai-pegawai itu".
3. Adanya tempat masyarakat meminta nasihat, adanya jam-jam bicara dari pimpinan, adanya jam bicara lewat telepon, adanya kontak telepon 24 jam bagi masyarakat (kadang-kadang pakai tape yang tidak suka dipakai orang), kotak keluhan dan papan informasi.
4. Adanya kegiatan-kegiatan lapangan dalam wilayah sendiri, pertemuan-pertemuan dari warga, antara lain misalnya warga pemilih baru, pendatang baru, dan lain-lain, kunjungan-kunjungan warga di berbagai kegiatan

pemerintahan, misalnya rumah sakit, sekolah, rumah-rumah yatim, kunjungan pada perusahaan-perusahaan, pabrik-pabrik dan berbagai *public utility* di daerah tersebut.

Kegiatan yang menunjukkan keterbukaan, antara lain dengan publikasi-publikasi untuk umum atau target grup tertentu. Surat keadaan warga daerah atau desa, bukan saja untuk memberi penerangan atau penjelasan, tetapi juga minta pendapat warga tentang apa yang mereka rasa baik, semacam angket di antara warga, advertensi atau penjelesan visual, termasuk pengikut sertaan warga dalam perencanaan pembangunan fisik, dan lain-lain.

Kalau kita perhatikan contoh-contoh dari negara-negara maju itu dan penuh *concern* terhadap "kepentingan rakyatnya", maka banyak sekali kita harus perbaiki tata cara bekerja kita, kalau mau dikatakan "ingin berorientasi kepada kepentingan rakyat", mulai dari konstruksi gedung dan ruangan yang dari luar sudah ramah, pendidikan dan *attitude*/sikap serta perilaku pegawai terhadap masyarakat, komunikasi antara birokrasi dan masyarakat serta keterbukaan aparat bagi masukan dan kritik, sampai pada kemungkinan masyarakat mempunyai akses terhadap pemerintah. Ini bukan suatu persoalan restrukturisasi organisasi saja atau perubahan kontruksi gedung dan ruangan saja, melainkan lebih dari itu. perubahan budaya menyelenggarakan pemerintahan dari negara kekuasaan menuju negara pelayanan, dari *machtsstaat* ke *rechsstaat* dan *rechtsstaat* ke *welvaartsstaat*. Persoalan tersebut dapat diselesaikan dengan cara sebagai berikut.

a. Pemerintah perbaiki hubungan dengan DPR/DPRD.
b. Perbaiki mutu DPR/DPRD dan mutu kehidupan kepartaian kita.
c. Perbaiki mutu penyelengaraan pemilihan umum, sehingga Pemilu benar-benar dapat menjadi "penyaring" program yang disodorkan oleh parpol, dan selanjutnya menjaring orang-orang yang tepat untuk jadi wakil rakyat. Penyaringan di tingkat daerah kita efektif dan baik, maka keterbukaan terhadapnya adalah suatu kriteria terhadap penyelenggaraan pemerintahan berorientasi kepada kepentingan rakyat. Suatu kondisi yang sulit tercapai 100%, namun disitulah masuknya keterlibatan langsung masyarakat secara perorangan maupun berkelompok.

Keadaan sekarang memang masih jauh dari ideal, namun kita harus berjalan ke arah itu. Mari, kita sama-sama berusaha!

MENGUAK VISI, MERENDA CITRA:
QUO VADIS DEPARTEMEN DALAM NEGERI

*Talizuduhu Ndraha**

Di zaman raja Asoka (Ca 269–232) terdapat dua agama besar di Asia, yaitu Hindu dan Budha. Untuk memperkokoh kekuasaannya, ia menganjurkan perdamaian di mana-mana. Pada suatu tiang batu peninggalannya tercantum sebuah pernyataan yang dapat disebut doktrin Asoka, berbunyi; "Barangsiapa merendahkan agama lain, dan memuji agamanya sendiri, (berarti) merendahkan agamanya sendiri". Dalam kitab *Sutasoma*, Empu Tantular mengemas ajaran itu dalam seloka yang sebagian berbunyi "*bhinneka tunggal ika*", lengkapnya, "*bhinneka tunggal ika, tanhana dharmma mangrva*", artinya berbeda-beda, tapi satu jua, tahan karena benar serta satunya cipta, rasa, karsa, kata, dan karya berdasarkan kebenaran yang tunggal. Dalam kerajaan Majapahit (1292–1525), nilai ideal "berbeda (beragam) tetapi (ber)satu" itu menjadi kenyataan, Raja Hayam Wuruk (memerintah 1350–1396) beragama Hindu, sedangkan Perdana Menterinya Gadjah Mada (menjabat 1331–1364) beragama Budha.

Bertolak dan sejarah yang menunjukkan bahwa Bhinekka Tunggal Ika sebagai sistem nilai ideal di zaman dahulu bisa menjadi kenyataan, maka adalah tepat tatkala Presiden Soekarno dalam pidato HUT Proklamasi Kemerdekaan RI tanggal 17 Agustus 1950 menyatakan bahwa Bhinneka Tunggal Ika adalah sesanti (baca: *credo*), bahkan dapat pula disebut visi (walaupun Presiden Soekarno tidak secara eksplisit menyatakan demikian) bangsa Indonesia dalam membangun bangsa (*nation building*) dan membentuk watak (*character building*). Bhinneka Tunggal Ika merupakan sebuah sistem nilai yang terdiri atas dua komponen besar, yaitu "bhinneka" (fakta) dan "tunggal ika" (ide). Antara dua komponen itu terjadi hubungan timbal-balik. Di satu pihak, fakta berfungsi sebagai *input* bagi pembentukan ide dan sebaliknya, ide berfungsi sebagai *input* bagi perwujudan fakta. Di pihak lain, kesatuan (tunggal ika) terdiri atas komponen-komponen yang masing-masing memiliki kekhususan (*uniqueness, quality*), sehingga yang satu terlihat

* Guru besar pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri

berbeda (beragam, bhinneka) dengan yang lain. Sistem nilai Bhinneka Tunggal Ika itu kemudian dijadikan hukum positif dalam bentuk Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 1951.

Departemen Dalam Negeri: Visi dan Misi

Lingkungan bagi organisasi (negara adalah organisasi) di satu pihak merupakan sumber kehidupannya dan di pihak lain, ancaman. Oleh sebab itu, pemerintahan pada dasarnya bertumpu pada tiga hal: dalam negeri, luar negeri, dan perlindungan/pertahanan agar lingkungan tidak menjadi ancaman, melainkan sumber daya terhadap organisasi. Institusi yang bertanggung jawab atas ketiga hal itu, berturut-turut Departemen Dalam Negeri, Departemen Luar Negeri, dan Departemen Pertahanan. Mengingat strategiknya posisi ketiga institusi itu, maka ketiganya (dapat) disebut *triumvirate*.

Pengamatan empirik menunjukkan bahwa dalam lingkungan Departemen (sekarang Kementerian) Dalam Negeri dari dahulu sampai sekarang selalu terdapat unsur-unsur yang sebagian bertugas pokok memproses persatuan bangsa guna mewujudkan nilai-nilai kesebangsaan (*wholeness*, "tunggal ika," misalnya Direktorat Jenderal Sosial Politik, Pemerintahan Umum, dan dulu Agraria) sedangkan sebagian lagi mengelola kebhinekaan guna memperkuat nilai-nilai kekhususan (*uniqueness, quality*) tiap komponen nusantara (misalnya Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Pembangunan Daerah, dan Pembangunan Desa). Pemrosesan (*processing*) persatuan dan pengelolaan kebhinekaan itu merupakan misi Departemen Dalam Negeri, dan hal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa yang bertanggung jawab dalam mewujudkan visi dan menjalankan misi Bhinneka Tunggal Ika menjadi kenyataan sejarah adalah Departemen Dalam Negeri. Lingkungan kerja departemen ini ada kalanya diidentifikasi sebagai pemerintahan dalam negeri.

Kemampuan yang Diperlukan: Kemampuan Generalis dan Spesialis

Guna mewujudkan visi dan menjalankan misi tersebut, Departemen Dalam Negeri memerlukan dua macam kemampuan (*capability = ability + capacity*) pada semua level dan fungsi dan yang tertinggi (akademik-konseptual) sampai pada yang terendah (teknikal-operasional) – profesional versus *amateurish*, amatir, bukan profesional versus akademik – yaitu kemampuan untuk memproses persatuan bangsa, dan kemampuan untuk mengelola kebhinnekaan nusantara. Kemampuan itu disandang oleh aktor pemerintahan. Aktor yang bertanggung jawab dalam memproses persatuan bangsa dahulu disebut pamong praja – memerlukan

pengetahuan sedikit tentang semakin banyak hal: generalis, sedangkan aktor yang bertanggung jawab dalam mengelola kebhinnekaan nusantara memerlukan pengetahuan yang semakin dalam tentang semakin sedikit hal (daerah, masyarakat) spesialis, dalam hal ini spesialis *componential* (komponen dalam arti komponen bangsa, yaitu daerah yang aneka ragam, yang masing-masing mempunyai *uniqueness* sendiri, jadi ada spesialis Papua, spesialis Madura, dst) Di samping tenaga-tenaga tersebut, diperlukan tenaga yang memiliki keterampilan (*skill, craft, art*) khusus tentang suatu kepandaian, yang berkualifikasi teknikal-operasional, baik di dalam maupun ke luar organisasi. Tenaga tersebut dibentuk melalui program diploma. Baik tenaga generalis dan spesialis, maupun tenaga terampil, diharapkan profesional, berturut-turut profesional-akademik-konseptual dan profesional-teknikal-operasional.

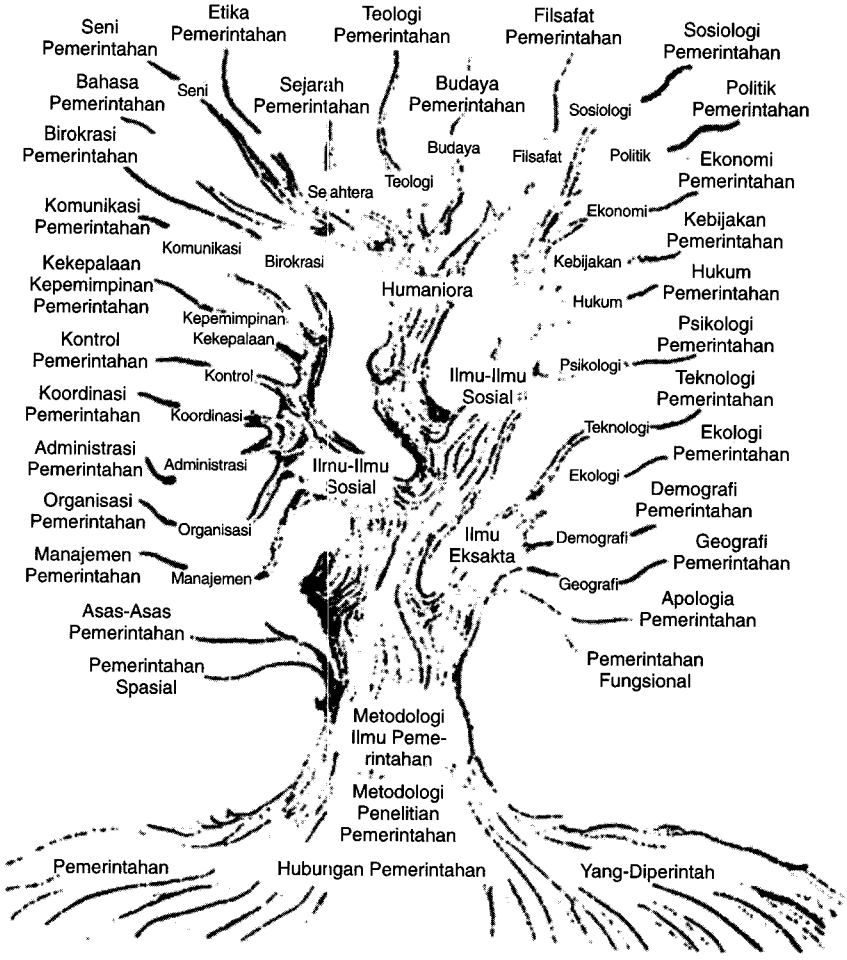
		Tenaga	
		Generalis	Spesialis
Kemampuan	Akademik Konseptual	1	2
	Teknikal Operasional	3	4

Gambar 1
Tenaga dan Kemampuan yang Dibutuhkan

Seperti dikemukakan di atas, kemampuan-kemampuan itu digunakan sebagai alat dan cara untuk mewujudkan visi dan menjalankan misi Departemen Dalam Negeri. Perwujudan visi dan perjalanan misi tersebut merupakan proses perubahan dan pembaharuan terus-menerus, dalam menghadapi tuntutan zaman, baik internal maupun eksternal. Maka tenaga-tenaga generalis dan spesialis, baik akademi-konseptual maupun teknikal-operasional, berfungsi sebagai agen perubahan dan pembaharuan sosial.

		Perubahan dan Pembaharuan	
		Tidak Dikendalikan	Spesialis
Lingkungan	Primisif	Evolusioiner	Perubahan Sosial yang Dikendalikan/Disiapkan Pembangunan
	Tidak Primisif	Konflik Dialektikal	Dipaksakan Revolusioner

Gambar 2
Agen Perubahan dan Pembaharuan Berorientasi Lingkungan



Gambar 3
Pohon *Kybernologi*

Kybernologi

Sumber dan akar profesionalisme adalah ilmu pengetahuan, seni dan teknologi (Ipsentek). Pertanyaannya ialah, Ipsentek mana yang diperlukan oleh (aktor) generalis dan spesialis agar ia mampu memproses persatuan bangsa dan mengelola kebhinekaan nusantara? Itulah Ipsentek yang bersumberkan ilmu pemerintahan (berparadigma) baru, yang terbentuk berdasarkan anggapan dasar bahwa sebagian kebutuhan manusia yang perlu dipenuhi dan dilindungi secara istimewa adalah layana publik dan layanan sipil, bahwa pemerintahan adalah proses pemenuhan dan perlindungan kedua kebutuhan itu secara istimewa, bahwa pemerintahan adalah badan yang memproses pemerintahan (produser),

yang dibentuk dan dikelola secara istimewa pula, dan bahwa pemerintah adalah konsumer suara (*vote*) pihak manusia yang diperintah: bahwa manusia adalah pelanggan dan konsumer kinerja (proses, *output* dan *outcome*) pemerintahan, dan bahwa manusia adalah produser suara sebagai dasar legitimasi pemerintahan; bahwa suara tersebut terbentuk dalam interaksi antara produser dengan konsumer pada garis depan pemerintahan, yaitu desa/kelurahan/dinas dan sebangsanya.

Supaya ilmu itu mampu berperan sebagai *normal science* dalam mewujudkan visi dan menjalankan misi. Departemen Dalam Negeri seperti diuraikan di atas, ia harus *berinterface* dengan semua cabang ilmu pengetahuan (humaniora, eksakta, dan ilmu-ilmu sosial) dan dikembangkan melalui pendekatan kuantitatif (guna menemukan *the wholeness*) dan kualitatif (guna menemukan *the uniqueness*). Ilmu pemerintahan baru tersebut diberi nama kybernologi.

Seperti halnya *bestuurskunde* yang derajat akademiknya kemudian berkembang menjadi *bestuurswetenchap* dan *bestuurswetenschappen*, derajat akademik kybernologi juga berkembang secara horisontal maupun vertikal, meliputi cabang-cabang kybernologi-eksata. Kybernologi-humaniora, dan induknya sendiri ilmu-ilmu sosial dasar maupun ilmu-ilmu sosial terapan, seperti terlihat pada pohon kybernologi di sebelah, pada level strata. Baik stratum satu, stratum dua, maupun stratum tiga dan pada level diploma. *Government* itu sendiri menurut Herman Finer adalah *Politics plus Administration*. Jadi, status akademik kybernologi tidak lagi hanya sebagai satu mata kuliah, atau jurusan atau fakultas (baca: sekolah tinggi), tetapi institut.

Metodik-didaktik pengajaran kybernologi dirancang untuk membentuk kemampuan akademik-konseptual bagi tenaga-tenaga generalis dan *specialis-componential*, dan membentuk kemampuan teknikal-operasional bagi tenaga-tenaga terampil tersebut di atas.

Strategi Kedinasan

Sejauh ini, ilmu pemerintahan berparadigma lama, yaitu ilmu pemerintahan sebagai komponen integral ilmu politik sedang mengalami anomali. Di bawah bayang-bayang ilmu politik, di satu pihak ia hidup ibarat kerakap tumbuh di atas batu, hidup enggan mati tak mau. Tidak ada satu pun buku ilmu pemerintahan yang diproduksi oleh PTN dan PTS. Yang banyak ditulis adalah kebijakan pemerintahan dan administrasi pemerintahan. Di pihak lain, ilmu pemerintahan lama itu oleh PTN dan PTS dipandang hanya sebagai "ilmunya" PNS dalam hal ini PNS Departemen Dalam Negeri dan pemerintah daerah, sehingga *content*-nya

sangat diwarnai oleh politik praktik, birokrasi dan administrasi publik normatif. Oleh karena itu, strategi diklat kedinasan (masih tetap) melalui Perguruan Tinggi Kedinasan (PTK) diperlukan, dalam hal ini guna memenuhi kebutuhan Departemen Dalam Negeri akan tenaga-tenaga profesional yang berderajat akademik-konseptual dan teknikal-operasional di bidang kybernologi.

Strategi Kaderisasi

Untuk mempercepat dan mengarahkan proses visi menjadi kenyataan di atas, digunakan strategi kaderisasi (*cadre: the key group of officers and enlisted men neccessary to establish and train a new military unit: a group of experienced persons for organizing or expanding a business, political party, etc.*). Sejak akhir tahun 60-an sampai dengan akhir tahun 80-an, pembentukan kader di lingkungan Departemen Dalam Negeri dilakukan menurut sistem piramidal, pengetahuan tentang *uniqueness* (kebhinnekaan) yang dititikberatkan pada level teknik-operasional dipelajari melalui sejumlah Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN, berderajat *bakaloreat*, kemudian diploma) di berbagai daerah, dilanjutkan dengan pembelajaran tentang *wholeness* (kesebangsaan) yang dititikberatkan pada level akademik-konseptual di Institut Ilmu Pemerintahan (IIP, berderajat sarjana) di Jakarta. Dengan demikian, profesionalisme pemerintahan berakar pada sumbernya. Kader-kader yang dibentuk melalui institusi-institusi sipil, bukan militer.

	Teknikal Operasional (berkemampuan pratikal, teknikal, dan terampil)	Akademik Konseptual (berkemampuan teoretik, konseptual, memiliki visi yang luas dan jauh ke depan)
Generalis	1	2
Spesialisl	3	4

Gambar 4
Aktor dan Kemampuannya Sistem Diklat Kader Sipil

Uprooting?

Sistem tersebut berubah ketika Menteri Dalam Negeri Rudini pada awal tahun 90-an mengulangi kebijakan pendahulu-pendahulunya, Soemarno Sosroatmodjo, (Kebijakan 8 Desember 1964) dengan menyatakan bahwa hanya Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri (STPDN: Didirikan 24 Agustus 1990, dikelola secara birokratik, kurikulum dan metrik pengajaran-pelatihan-pengasuhan 24 jam sehari ala militer, penggani 20 APDN daerah,

semula mengelola program diploma tiga) lembaga kaderisasi, IIP tidak. Sejak itu, IIP kematian roh, kehilangan nyawa. Serentak dengan itu, kaderisasi terputus dari akarnya.

Kader Tanpa Karier?

"Diklat" merupakan salah satu mata rantai kaderisasi. Kaderisasi dengan *career management* tak terpisahkan, bahkan dapat dianggap identik. *Career management* itu sendiri identik pula dengan MSDM mikro. MSDM mikro itu meliputi sejumlah aspek, salah satunya diklat. Di lingkungan Departemen Dalam Negeri, kompetensi diklat itu jauh lebih luas (dilembagakan menjadi eselon satu langsung di bawah menteri) dan padat proyek ketimbang urusan kepegawaian yang dilembagakan sebagai biro (eselon dua) yang padat rutin di bawah Sekretaris Jenderal, dengan kompetensi klerikal belaka. Di bawah kondisi tersebut, kinerja manajemen karier dan pada gilirannya kinerja kaderisasi, lemah.

Untuk meningkatkan dan mempercepat kinerja aktor, diperlukan reformasi sistem pendidikan dan manajemen SDM. Sistem pendidikan disesuaikan dengan visi dan misi Departemen Dalam Negeri, sedangkan manajemen SDM-nya diintegrasikan: biro kepegawaian di tingkatkan menjadi badan kepegawaian, dengan pusat diklat sebagai salah satu komponennya.

Merenda Citra

Sebagai institusi pengemban Pancasila dengan visi Bhinneka Tunggal Ika dan misi memproses persatuan bangsa dan mengelola kebhinnekaan nusantara, manusia Indonesia mengharapkan Departemen Dalam Negeri berdiri di atas semua kepentingan kelompok dan lapisan masyarakat. Pembina politik dalam negeri, bukan pendukung kekuatan politik tertentu. Di zaman rezim yang menamakan dirinya orde baru, citra yang diharapkan itu nyaris tak terlihat dan kalaupun terlihat, terlihat buram, karena pemerintahan umumnya dan Departemen Dalam Negeri khususnya diwarnai oleh hanya satu warna, warna kekuningan. Zaman selalu berubah, keburaman itu diwarisi oleh rezim yang sekarang. Rezim yang sekarang harus keluar dari keburaman itu. Maka kinilah saatnya kesempatan emas menguak visi, membangun kemampuan dan merenda citra, ke depan arah jelas, berjalan semakin kuat, berbuah semakin lebat!

Bibliografi

Indosiar. 2001. "Agama Buddha" Siaran TV Indosiar, Senin, 2 April 2002, pukul 07.00 Jakarta.

Lemhanas. 1981. *Bunga Rampai Wawasan Nusantara 2*. Jakarta.

Ndraha, Taliziduhu. 1988. *Manajemen Perguruan Tinggi*. Jakarta: Bina Aksara.

..... 1993, "Quo Vadis Institut Ilmu Pemerintahan", Makalah pada Temu Alumni S2 dan S3 dengan acara Analisis Kebutuhan Tenaga Berkualifikasi S2 dan S3 di Masa Depan, tanggal 5 Pebruari 1993 di Jakarta.

Thomas, D. Woods. et. al. 1972. *Institution Building A Model for Applied Social Change*. Cambridge: Schenkman Publ. Co.

ILMU PEMERINTAHAN DALAM PRAKTIK

*Ben Mboi**

Tentunya akan sangat disayangkan apabila diskusi tentang hubungan ilmu dan praktik, berhenti pada suatu diskusi akademis. Sebagian besar yang pernah memperoleh pendidikan ilmu pemerintahan akhirnya mendarat dalam suatu jabatan kemasyarakatan/kepemerintahan praktis. Namun, pada umumnya tidak jarang mereka "kecewa" karena sering kali ilmunya tertinggal dan mereka bekerja secara *'trial error'* dan sering sekali sulit mendapatkan hubungan antara teori yang dia pernah pelajari dengan realita yang sedang dia hadapi.

Di lain pihak, *policymaker* sering sekali kelihatan gembira dan merasa bangga apabila kesimpulan dari suatu penelitian ilmiah "cocok atau hampir cocok" dengan *policy* yang sedang ia kembangkan. Tidak jarang *policymaker* mulai dengan menetapkan apa yang harus dicapai oleh peneliti atau *expert* atau tidak jarang marah apabila hasilnya bertentangan dengan yang dia diharapkan. Dengan demikian, akan lebih mempersulit kedudukan ahli-ahli ilmu pemerintahan yang muda yang ingin berprestasi secara ilmiah, namun bertemu dengan pejabat yang menginginkan produk yang telah *conform* dengan kemauannya.

Tantangan dan ideal dari suatu pertanyaan tentang hubungan ilmu pemerintahan dengan praktik kepemerintahan adalah mencari dengan sikap serius terhadap relevansi kemasyarakatan, suatu harapan yang dapat dicapai apabila kita memahami tugas pokok keduanya, dan selanjutnya secara jujur dan ikhlas mencari benang merah yang menghubungkan keduanya.

Pelaku ilmu pemerintahan dan pelaku pemerintahan harus dilihat bukan saja dari jabatan, pekerjaan dan profesi, melainkan mereka harus sadar bahwa tugasnya itu adalah suatu panggilan. Ahli-ahli dan ilmu pemerintahan di Indonesia pada khususnya, seyogianya dapat menjaga keseimbangan antara "*administrative engagement*" (dalam arti kritis dan

* Dosen IIP, mantan anggota DPA RI dan mantan Gubernur-Nusa Tenggara Timur (NTT) Priode 1978–1988

konformistis) di satu pihak, dan keterbukaan, *objectivering* dan kebebasan ilmiah di pihak lain. Kepentingan dan cita-cita ilmu dan ahli pemerintahan seyogianya tidak lain adalah bagaimana mencapai suatu pemerintahan dan kepemerintahan yang baik dan patut.

Teori dan Praktik

Prof. Van Beugen dalam bukunya *De Theorie-Praktijkverhouding in de Sociale Wetenshappen* memberikan ringkasan pengertian yang skemanya dapat kita pakai pada kesempatan ini. Dalam arti yang sangat fundamental, teori menurut dia menyangkut suatu hubungan yang sekaligus mengambil jarak, kognitif dan refleksif, antara manusia dan kenyataan yang melingkari manusia itu. Hubungan refleksif itu terkristalisasikan dalam tiga *niveau*.

- *Niveau* pertama, sikap refleksif sebagai perwujudan kemampuan mengenai manusia.
- *Niveau* kedua, pengetahuan berdasarkan pengalaman-pengalaman yang umum.
- *Niveau* ketiga, pengetahuan sebagai sistem berdasarkan ilmu pengetahuan, yang dapat ditera secara epistomologis.

Sedangkan tentang 'praktik' menurut van Beugen, menyangkut tiga pengertian dan terbagi dalam tiga *niveau* juga sebagai perwujudan berbuat praktis.

- *Niveau* pertama, perbuatan/tingkah laku manusia sehari-hari.
- *Niveau* kedua, perbuatan manusia berdasarkan pengalaman-pengalaman.
- *Niveau* ketiga, perbuatan profesional, berlandaskan atas pandangan-pandangan ilmiah (dalam kasus kita ilmu pengetahuan).

Seluruh *niveau* di atas saling kait-mengkait, misalnya *niveau* perbuatan, sehari-hari yang bersifat prerefleksif dan refleksif; sedangkan *niveau* perbuatan profesional berdasarkan pengetahuan dari pengalaman, baik pengalaman pribadi maupun banyak orang lain, semacam praktik-teori, dan *niveau* yang terakhir adalah suatu perbuatan profesional dimana ada terobosan ilmiah ke dalam "pengetahuan dan keterampilan" (*kennis en kunde*) profesional.

Kami kira kita semua dapat berbicara banyak sekali tentang pengalaman-pengalaman profesional kita, namun dalam kaitan tema "jati diri ilmu pemerintahan hari ini yang tepat adalah *niveau* ketiga, yakni *niveau* pertemuan ilmu pengetahuan kepemerintahan dengan praktik profesional".

Pengetahuan Kepemerintahan

Pengetahuan Kepemerintahan secara Umum

Pemerintahan adalah bagian tak terpisahkan dari kehidupan manusia. Senantiasa ada orang yang memimpin orang lain, organisasi-organisasi kemasyarakatan atau pemerintahan. Senantiasa ada orang yang memiliki kekuasaan atas orang lain, entah oleh karena kharisma, tradisi, kekayaan, kecakapan fungsional dan ... pengetahuan. Tidak ada pemerintah tanpa pengetahuan, apakah dari pengalaman pribadi, orang lain, atau diturunkan generasi atau angkatan-angkatan terdahulu, orang-orang pandai dan lain-lain. Memerintah tanpa pengetahuan tidak mungkin, seperti memerintah tanpa kekuasaan dan intuisi atau "*feeling*" politik. Pengetahuan yang dipakai atau dibutuhkan oleh pelaku/pejabat pemerintah disebut pengetahuan kepemerintahan, yakni mengetahui kemana dan bagaimana memerintah atau seyogianya memerintah, bagaimana hakikat pemerintahan itu secara yuridis, ekonomis, organisatoris, dan lain-lain, bagaimana cara kerja dalam konteks-konteks hubungan kemasyarakatan tertentu serta pengetahuan tentang cara memerintah itu sendiri. Pengetahuan kepemerintahan bersifat selektif, karena dia terarah kepada "memerintah dan efek-efek dari memerintah" itu.

Yang dibutuhkan adalah pengetahuan yang dapat diterapkan: pengetahuan tentang lingkungan dan pemerintahan, yang akan dipakai atau dapat dipakai dalam pemerintahan. Oleh karena itu, pengetahuan kepemerintahan adalah bersifat relatif. Setiap bentuk pengetahuan dapat menjadi pengetahuan itu bermanfaat bagi pembentukan kebijakannya dan/atau implementasinya atau menemukan cara kerja organisasi.

Menurut van Braam, dalam bukunya *Filosofie van de Bestuurswetenchappen* (1989), ada beberapa jalan pelaku pemerintahan memperoleh pengetahuan kepemerintahan.

a. Via enkulturasi, mereka belajar dan menginternalisasi tata nilai tentang kepemerintahan, dengan mendengar dan melakukan (*al luisterende en doende*).
b. Dalam praktik hidup, pemerintahan dan politik. Melalui pengalaman sendiri, apa yang dapat jalan dan tidak jalan, apa yang mereka dapat kerjakan dan tambahkan terhadap suatu kenyataan konkret.
c. Melalui penelitian sendiri, melakukan observasi, mengumpul informasi, mencari informasi dan secara sadar membentuk "*waardeoodelen*" sendiri.
d. Melalui transfer dari ahli-ahli atau spesialis dari ilmu dan/atau praktik. Pelaku pemerintahan menerima penjelasan, saran-saran dan membiarkan

dirinya diberi "petunjuk-petunjuk" dan "latihan" dalam beberapa bidang pengetahuan; selanjutnya mereka dasarkan "*judgement*" mereka atas dasar *expertise* dari ahli-ahli, pers, staf ahli dalam *beleid*, dan lain-lain.

e. Via refleksi, introspeksi dan temuan-temuan. Pelaku pemerintah dapat memperoleh "kebenaaran" dengan cara berpikir, memikirkan secara logis-kreatif, minta nasihat pada diri sendiri, merenung dan mencoba "menghayati" apa yang sedang terjadi.

Adalah salah apabila disangka bahwa pelaku pemerintahan hanyalah konsumen dari pengetahuan kepemerintahan. Mereka pada hakikatnya adalah konsumen dan produsen pengetahuan kepemerintahan yang mereka pakai dan mereka bentuk.

Pengetahuan Kepemerintahan yang Ilmiah

Sebagian dari pengetahuan kepemerintahan adalah pengetahuan kepemerintahan yang ilmiah. Dibedakan dari pengetahuan sehari-hari oleh cara memperoleh pengetahuan seseorang. Pengetahuan, diperoleh dengan norma-norma, metoda-metoda dan teknik tertentu. Ada beberapa ukuran yang dipakai tentang isi dari pengetahuan itu sehingga kita katakan ilmiah. Dengan ringkas, ada norma-norma tentang pembentukan pengetahuan kualitas pengetahuannya.

Yang menentukan batas antara ilmiah atau pengetahuan sehari-hari adalah para ahli, meskipun tidak dapat disangkal bahwa dapat ada pengaruh-pengaruh kemasyarakatan dan lingkungan, misalnya kepentingan, pandangan-pandangan etik, tata nilai, dan hubungan-hubungan kekuasaan. Namun, penting disadari bahwa sukar sekali menarik garis demarkasi antara pengetahuan kepemerintahan yang ilmiah dan yang sehari-hari. Tidak jarang apa yang kita katakan sehari-hari mempunyai asal-usul ilmiah, atau sebaliknya banyak sekali pengalaman ilmiah yang datangnya dari pengalaman sehari-hari. Mungkin perbedaannya hanya bersifat gradual dan ideal sekali.

Yang diharapkan dari pengetahuan kepemerintahan yang ilmiah tentunya adalah bahwa derajat abstraksinya tinggi, derajat objektivitasnya tinggi, derajat bebas nilainya tinggi, secara empiris dan logis dapat dipegang, universalitasnya kuat dibandingkan dengan pengetahuan kepemerintahan sehari-hari. Jelas cara memperoleh pengetahuan itupun melewati sistematika kerja, aturan yang logis, dengan alat-alat yang dapat dipertanggungjawabkan dan berdasarkan pedoman-pedoman ilmu yang lebih dahulu.

Dengan kata lain, pengetahuan kepemerintahan yang ilmiah mem-*pretender* "pengetahuan yang benar" yang diperoleh dengan cara-cara ilmiah, dan merupakan "penilaian yang benar" tentang kepemerintahan. Kebenaran di sini tidak sama dengan kebenaran ilahi, juga tidak karena legitimasi dari tradisi, kharisma atau legalitas. Kebenaran di sini adalah yang dibentuk dalam kenyataan kepemerintahan, dalam batas-batas yang ditetapkan oleh batas-batas yang terdiri atas premis-premis dan pra-anggapan kepemerintahan sendiri.

Tetapi, awas! Pengetahuan kepemerintahan yang benar menurut ilmu pengetahuan tidak harus sama dengan "pengetahuan yang benar" menurut pelaku pemerintah, sebab bagi dia kebenaran itu lebih dari kebenaran ilmiah. Bagi dia, pengetahuan kepemerintahan yang benar adalah yang mempunyai arti dalam merealisasikan tujuan dan cita-citanya. Pengetahuan kepemerintahan yang ilmiah dapat mempunyai fungsi positif, tapi dapat pula ditolak; meskipun pada akhirnya hampir tidak ada pelaku pemerintah yang menolak sepenuhnya pengetahuan kepemerintahan ilmiah.

Ilmu Pemerintahan: Pengetahuan Bersifat Kritis

Ilmu pemerintahan berupaya dan mengupayakan objektivitas dan oleh karena itu harus bersifat kritis. Dengan demikian, senantiasa harus ada dialog, diskusi dan "*auseinandersetzung*" dengan sumber-sumber pemerintahan, dengan pandangan-pandangan dan praktik-praktik ilmiah yang sedang berlaku, dengan teman-teman sejawat (sifatnya kritik intern ilmiah); juga dengan pengetahuan kepemerintahan yang telah ada, pandangan dan keprihatinan dari aktor-aktor pemerintah, hubungan-hubungan kepemerintahan serta budaya dan kebijakan-kebijakan yang berlaku (kritik yang bersifat eksternal).

Namun demikian, tugas ahli-ahli ilmu pemerintahan tidak jadi mudah dengan tuntutan sifat kritis di atas. Ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu pengetahuan terapan dan justru ini permasalahannya. Barangsiapa yang bertujuan melaksanakan suatu 'terapan', dia akan cenderung mengikuti jalan yang ditempuh oleh "aktor pemerintahan" atau pejabat yang memberi tugas kepadanya atau akan menyesuaikan pikirannya dengan pandangan normatif pejabat tersebut. Dia bercita-cita menyumbangkan pengetahuan yang dapat diterapkan dan oleh karena itu, ingin sekali pengetahuannya diterapkan dan ini tidak salah, bukan? Ahli ilmu pemerintahan dalam hal ini berada di bawah tekanan batin. Pejabat pemerintahan pun sangat berkepentingan agar pengaruh luar terhadap kebijaksannya dikurangi dan tidak akan mendorongnya. Apalagi dalam konteks Indonesia, dimana ahli-ahli ilmu pemerintahan sebagian besar

adalah pegawai negeri dan perguruan-perguruan tinggi ilmu pemerintahan semuanya adalah institusi negeri, kiranya sulit bagi ahli ilmu pemerintahan untuk "benar-benar" secara ilmiah mencapai derajat objektivitas yang tinggi. Ini adalah benar-benar suatu situasi *dilematis.* Lalu bagaimana ilmu pemerintahan dapat menjalankan fungsi yang kritis? Ada tiga pendapat menurut van Braam.

- *Pendapat pertama,* ilmu pengetahuan seyogiannya bebas, tidak berpihak, ada jarak terhadap tatanan politik dan pemerintahan. Tujuan ilmu pemerintahan adalah kemajuan ilmu itu sendiri, dengan itu terlayani kepentingan kepemerintahan dan masyarakat.
- *Pendapat kedua,* ilmu pemerintahan, oleh karena bersifat terapan, secara primer tertuju kepada kepentingan, tata nilai dan kebijakan dari pelaku-pelaku pemerintahan, yang mengharapkan dari ilmu pemerintahan suatu pengetahuan kepemerintahan yang *feasible* atau *haalbaar.* Tujuan ilmu pemerintahan adalah membantu pelaku-pelaku pemerintahan dengan pengetahuan yang relevan dan *feasible,* jadi sifat mendukung. Kegiatan ilmu adalah "*conform*" dengan kegiatan pemerintahan. Kritik ilmu tunduk pada kepentingan dan perwujudan cita-cita pemerintahan.
- *Pendapat ketiga,* mengatakan bahwa ahli pemerintahan yang ada, hubungan-hubungan, kepentingan-kepentingan dan tatanan politik dan kemasyarakatan yang ada, selanjutnya memilih suatu masyarakat dan/atau cara memerintah yang lebih baik dari yang sekarang: lebih adil, lebih demokratis, lebih efisien dan lebih bebas.

Pengamanan ilmu pemerintahan adalah sumbangsih aktif terhadap perubahan-perubahan kemasyarakatan dan pemerintahan, terhadap terletaknya suatu tatanan pemerintahan yang baru. Dari ahli ilmu pemerintahan diharapkan suatu keterlibatan dan sikap kritis terhadap setiap gangguan bagi tatanan pemerintahan yang baru. Pengamalan ilmu pemerintahan menurut pendapat ini, bersifat kritis terhadap pemerintahan, namun mempunyai keprihatinan dan keterlibatan masyarakat.

Pengikut pendapat yang kedua secara normatif memilih pihak yang berkuasa atau pemakai potensial dari informasi-informasi mereka. Dapat dikatakan mereka adalah *partner* satu sama lain, malahan pengikut yang setia dan tanpa kritik terhadap '*estabilishment*'. Pengikut pendapat yang ketiga boleh dikatakan secara normatif mengambil sikap *oppositional* terhadap "*estabilishment*", mereka menginginkan perubahan-perubahan dalam pemerintahan, cari tatanan baru, atau hubungan-hubungan yang lebih demokratis dan sebagainya.

Kesamaan keduannya adalah bahwa mereka sama-sama mencari kenyataan yang diinginkan, yang dibutuhkan, kenyataan yang membantu sejauh dapat dipercaya, valid, dan teliti demi kebutuhan praktis dari pelaku-pelaku pemerintahan. Terhadap ketiga-tiganya, memang senantiasa ada pertanyaan-pertanyaan berikut.

Pertama, sejauh mana mereka bebas, sejauh mana seorang ahli ilmu pemerintahan boleh kritis, sejauh mana keterlibatannya? Jangan lupa bahwa sebagaimanapun tuntutan normatif ilmiahnya seorang ahli ilmu pemerintahan, dia juga warga dari suatu masyarakat dan suatu sistem politik dan pemerintahan, dan terhadap kedua aspek tersebut, dia punya kewajiban-kewajiban, demikian pun implikasi etis dari kegiatan-kegiatannya. Namun, bagaimanapun juga, senantiasa berlaku pertimbangan-pertimbangan, kehati-hatian dan sikap skeptis ilmiah menghiasi kebiasan hidupnya. Ilmu pengetahuan adalah suatu domain dari kritik, pertanyaan dan keragu-raguan, bagaimanapun seseorang yakin terhadap dirinya.

Pertanyaan kedua menyangkut aspek etis dari tingkah laku seorang ahli ilmu pemerintahan, dalam hubungan dengan kegiatan-kegiatan ilmiahnya. Apakah semua yang secara ilmiah dipertanggungjawabkan juga secara kemasyarakatan dapat dibenarkan? Bisakah dia meneliti, atau mengeluarkan suatu pendapat atau mempublikasikan suatu hasil penelitian yang dapat berakibat negatif, meskipun secara ilmiah dan objektif dia yakin benar?

Terlepas dari jawaban-jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan di atas, ahli-ahli ilmu pemerintahan dari ketiga aliran di atas, pada setiap langkah mereka, harus senantiasa mempertanyakan aspek-aspek etis dan moral. Ilmu tidak boleh mengizinkan dirinya tidak bermoral. Praktik keilmuan seyogianya senantiasa merupakan kegiatan yang secara etis dapat dipertanggungjawabkan. Harus ada keyakinan yang mengikat semua ilmu pemerintahan, yakni bahwa pemerintahan dapat dan malahan harus lebih baik, lebih rasional, lebih demokratis, lebih efisien dan bahwa ilmu dapat memberi sumbangsih demi tercapainya suatu pemerintahan yang baik dan patut. Ilmu pemerintahan harus memiliki "*bestuurlijk engagement,*" di samping tanggung jawab ilmiahnya sendiri.

Ilmu Pemerintahan dalam Praktik Kepemerintahan

Hubungan Ilmu Pemerintahan dengan Praktik Kepemerintahan

Suatu pembentukan kebijaksanaan dinamakan ilmiah apabila pembentukannya dilaksanakan dengan cara sistematis dan dipertanggungjawabkan secara praksilogis. Yang perlu ditekankan adalah bahwa pembentukan *'beleid'* secara ilmiah bukan

tugas 'ilmuwan murni', melainkan oleh pejabat-pejabat yang terdidik secara ilmiah. Mereka harus mampu mengintegrasikan pengetahuan kepemerintahan secara ilmiah dengan pengetahuan yang tidak ilmiah, baik memilih unsur-unsur politik maupun unsur-unsur normati. Secara eksplisit, pejabat ahli pemerintahan itu bekerja dengan pendekatan norma-norma politik, bukan memberikan pengetahuan tentang apa yang dikerjakan, melainkan memberikan pengetahuan yang meng-*genereer* pengetahuan baru ke arah suatu tindakan kepemerintahan. Jadi, fungsi mereka adalah fungsi *scharnier* antara siklus empiris dan siklus regulatif dari proses pembentukan pengetahuan. Kegiatan-kegiatan mereka, antara lain adalah seperti berikut.

a. Penugasan atau mensponsori.
b. Memimpin penelitian.
c. Melakukan sendiri penelitian ilmiah.
d. Menginterpretasikan, konversikan, penerapan hasil-hasil penelitian, antara lain konversi ke dalam rencana kebijakan-kebijakan, program-program atau advies-advies, jalan-jalan keluar, dan lain-lain.
e. Mengajukan pengetahuan kepemerintahan yang terintegrasikan kepada pelaku-pelaku pemerintahan, sebagai bentuk advisering yang ilmiah.

Posisi dari pejabat ahli pemerintahan dalam proses pembentukan pengetahuan maupun proses terapan kepemerintahan tidak selalu gampang. Dalam pelbagai peran yang mereka mainkan tidak jarang mereka mengalami banyak kesulitan.

Hubungan Ilmu Pemerintahan dengan Pemerintahan

Van Braam dalam bukunya *'de filosofie van de Bestuurwetenschappen* (1989)' mengutip Habermas (1963) sebagai menganjurkan tiga model hubungan berikut.

- Model Desisionistik. Terdapat pemisahan tugas dan tanggung jawab antara pemerintahan dan ilmu pengetahuan. Ahli-ahli menyerahkan pengetahuan kepemerintahan kepada pelaku-pelaku pemerintahan; mereka inilah yang menetapkan syarat-syarat normatif tentang pemanfaatan informasi-informasi ilmiah serta mengambil keputusan. Model ini membatasi peran ilmu pada pembentukan pengetahuan dan agar diserahkan kepada pejabat pemerintah.
- Model Teknokratis. Dalam model ini, ilmu dalam hal ini ahli ikut menetapkan syarat-syarat normatif terhadap pengetahuan yang akan diterapkan dan juga ikut dalam implementasi (jadi dalam pembentukan kebijakan dan implementasinya). Dengan ruang gerak dari pelaku pemerintahan menjadi lebih terbatas, sedangkan sang ahli ikut memerintah. Ahli ilmu pemerintahan

mengambil sebagian atau seluruh tanggung jawab (politik) dari pelaku pemerintahan (sebab itu namanya teknokratis).

- Model Pragmatis. Dalam model ini terkandung unsur-unsur teknokratis dan desisionistik. Ahli-ahli ilmu pemerintahan dan pelaku-pelaku pemerintahan bekerja sama dalam suatu keadaan saling tergantung, pengetahuan apa yang akan dibentuk serta bagaimana pengetahuan itu dikonversikan ke dalam suatu kebijakan. Jadi, ada pelaksanaan tugas serta tanggung jawab bersama dari ahli ilmu pemerintahan dan pelaku pemerintahan. Apakah ini seperti Indonesia setelah kembali ke-UUD 1945 atau sesudah kita embarkasi dalam pembangunan sejak 1969?

Dalam praktik, situasinya tidak seperti murni model-model di atas. Namun model pertama misalnya, adalah pencerminan pelaksanaan secara mumi pandangan ketata negaraan yang demokratis dimana ada lembaga-lembaga politik berwewenang dan bertanggung jawab, sedangkan ilmu secara formal hanya dapat memberi saran. Sedang model kedua mencerminkan secara sepihak bayangan ilmu yang nyata dan bersifat tidak demokratis, dalam arti bahwa kekuasaan pemerintahan terdapat di tangan orang-orang secara politik tidak terkontrol politik.

Model yang ketiga sebenarnya adalah model yang tepat, yang memberi hubungan yang tepat antara ilmu dan pemerintahan, yang merupakan suatu penyelesaian yang secara formal, tepat dan dapat dilaksanakan. Memang basisnya adalah model satu dan dua figur kunci di sini adalah pegawai yang secara ilmiah terbentuk, yang harus tahu peran penterjemahan dan *advisering*-nya. Tanggung jawab politik tetap pada pelaku pemerintahan. Jadi, hubungan antara ilmu pemerintahan dan pemerintahan tidaklah bersifat langsung, melainkan tidak langsung melalui peranan penterjemahan dan penasihatan dari pejabat/ahli ilmu pemerintahan, orang ini tidak ilmuwan sendiri, melainkan seorang praktikus yang terbentuk secara ilmiah, memiliki tanggung jawab ilmiah dan bekerja dengan menggunakan tolok ukur ilmiah.

Profesionalisasi

Pegawai pemerintahan yang ilmiah adalah *expert* atau tenaga ahli yang secara profesional menjalankan fungsi pengembangan *policy* dan memberi nasihat tentang kebijakan. Ada bahaya teknokrat sering apabila dia melebih-lebihkan pandangan-pandangan teknis spesialistiknya di atas pendapat secara normatif politik atau dia menekankan pada kekuasaan keahliannya di atas pandangan pelaku politik atau pejabat pemerintah. Hal ini dapat direm apabila pejabat pelaku politik juga dituntut

memiliki keahlian. Profesionalisasi dari pejabat-pejabat yang bergerak di bidang kebijakan (*beleids ambternaren*) seyogianya disertai oleh profesionalisasi dari pejabat-pejabat politik kepemerintahan. Peranan ilmu pemerintah dapat ditingkatkan dengan cara memberikan pengetahuan melalui *research* ilmiah atau melalui latihan-latihan dan sebagainya, memberikan sumbangsih ilmiah terhadap pengilmiahan dari pemerintahan. Dengan demikian, maka ada semacam "*ontvangstgovoeligheid*" atau kepekaan untuk menerima dalam sektor politik atau pemerintahan atau dalam *management*. Hal ini dapat terlaksana dengan penerangan dan meningkatkan "muatan yang bermanfaat" dari informasi yang diberikan, namun juga melalui pendidikan ilmiah yang secukupnya dari pejabat-pejabat pemerintahan. Mereka harus dapat menghargai pengetahuan kepemerintahan dan dapat sendiri menilainya. Mereka dapat berkomunikasi dengan staf ahli dan dapat pula mengkontrolnya. Penggunaan-penggunaan pengetahuan ilmu kepemerintahan hanya dapat optimal apabila bukan saja "*beleidsambtenaren*" melainkan juga pejabat pemerintahan dan politik mau dan dapat memerintah dengan menggunakan pengetahuan kepemerintahan menurut "keahlian".

Pemerintahan yang Rasional

Yang dimaksudkan dengan rasionalitas ialah yang bersangkutan bekerja secara korektif, membuat kesimpulan dengan dasar-dasar yang baik, menggunakan siklus empiris dalam berpikir. Pemerintahan yang baik adalah juga yang rasional, berarti bahwa pelaku-pelaku pemerintahan secara rasional menimbang, menganalisis, berargumentasi dan mangambil kesimpulan. Perencanaan adalah suatu cara rasional untuk menetapkan kebijakan dan mengambil keputusan.

Pertanyaan yang timbul adalah, sejauh mana metoda-metoda dan teknik ilmiah dapat dipakai dalam proses pemerintahan? Sebenarnya yang terpenting bukannya dapat dipakai atau tidak, melainkan apakah secara politis orang mau dan dapat menggunakan cara-cara ilmiah atau tidak. Dapatnya ilmu dipakai dalam pemerintahan sebenarnya terletak pada keyakinan dan kemauan politik daripada potensi ilmu itu sendiri. Di sisi lain, rasionalitas dapat juga dilihat dari sudut efektivitas dan efisiensinya penyelenggaraan pemerintahan yang disebut sebagai hubungan antara tujuan dan alat atau "*goal-means rationality*", dinamakan juga rationalitas instrumental.

Luhmann (1973) memperkenalkan *systems rationality* varian dari *goal means rationality* sebagai cara pemerintahan rasional yang tradisional. Dalam hal ini, tindakan kepemerintahan dikatakan rasional dari segi kesisteman apabila

dia dapat memberi sumbangsih terhadap keseimbangan dalam dan kelangsungan sistem yang dikelola. Ilmu pengetahuan pun dapat rasional secara instrumental apabila dapat efektif dan efisien dalam mencapai tujuan-tujuan dari ilmu, khususnya dalam sumbangannya terhadap efisiensi penyelenggaraan pemerintahan.

Berikut beberapa sifat ilmuwan/ilmu pengetahuan dalam hubungan dengan kepemerintahan.

a. Pemilik ilmu itu harus terbuka.
b. Dia harus jujur (*intelectual honesty*).
c. Dia harus berusaha mencari objektivitas. Harus tinggalkan prasangkanya sendiri.
d. Dia harus mencari kejernihan dan kejelasan dalam penelitiannya.
e. Dia harus bekerja secara sistematis.
f. Dia harus bertanggung jawab atas kegiatannya.
g. Dia harus bersikap kritis dan *relativerend* terhadap premis-premisnya, cara kerjanya dan argumentasinya.

Ahli ilmu pemerintahan harus berusaha mencari kebenaran tentang suatu 'kenyataan pemerintahan' yang sering kali kompleks sekali. Dia harus mencoba menyederhanakan gambaran kenyataan tersebut sehingga menjadi jelas *cverzichtelijk* dan dapat dipahami. Dengan upaya ini, dia terjerumus dalam bahaya akan melakukan reduksi terhadap kenyataan yang sebenarnya. Di lain pihak, dia akan berhadapan dengan situasi dimana pelaku pemerintahan yang akan menerapkan "pengetahuan", tapi dalam kebijakan-kebijakan, tindakan-tindakan atau pengaturan-pengaturan juga pada gilirannya melakukan reduksi lagi terhadap kenyataan di atas, dengan menambah unsur-unsur normatifnya atau mempertimbangkan ulang pengetahuan tentang kenyataan-kenyataan yang dia terima.

Di sinilah terjadi masalah bahwa apa yang dihasilkan oleh ahli pemerintahan tidak muncul sebagai yang dia presentasikan, dan menimbulkan 'kesan salah' di hadapan masyarakat dan pemerintah, dan mengganggu reputasi ahli pemerintahan yang bersangkutan. Dalam hal ini, senjatanya hanyalah kejujuran dan keterbukaan, setelah dia secara jelas menyampaikan risiko dan implikasi dari pengetahuan yarrg telah dia berikan.

Makin tinggi status ilmu dimata masyarakat dan pemerintah, makin tinggi pula tanggung jawab ahli-ahlinya dalam rnencapai '*motivering*' dan '*relativering*' yang baik dari '*judgement*' mereka sebagai '*expert*'.

Prinsip-Prinsip Kepatutan Kepemerintahan/Pejabat Pemerintah

Pemerintahan adalah suatu kegiatan yang erat hubungannya dengan manusia dan kemanusiaan. Oleh karena itu, perbuatan kepemerintahan tidak terlepas dari kewajiban-kewajiban etis, baik antara pemerintah dan rakyat, antara lembaga-lembaga pemerintah sendiri, antara pejabat-pejabat pemerintah dan setara lembaga/pejabat pemerintah dengan pihak ketiga.

Di dalam literatur *'Bestuursrecht'* Belanda kita temukan apa yang dinamakan *'Beginselen van Behoorlijk Bestuur'* atau kami terjemahkan dengan Prinsip-prinsip Kepatutan Kepemerintahan. Kami tambahkan sendiri *Bestuurrder* atau Pejabat Pemerintah. Sering juga *beginselen* ini dinamakan *'ongeschreven recht'* atau 'hukum tak tertulis' dan memang adalah bagian dari hukum, dan juga senantiasa dilihat sebagai permasalahan hukum. Pada kesempatan pembahasan masalah pemerintahan ini, justru kami memperkenalkan "kepatutan kepemerintahan" sebagai suatu masalah etis, yang memberikan bobot etis nada relasi ilmu pemerintahan dan kepemerintahan/pejabat pemerintahan.

Dengan demikian, relasi antara kedua instansi tersebut lebih dari sekadar hubungan profesional. Seperti yang kami utarakan pada permulaan tulisan ini, cita-cita maupun kepentingan suatu pemerintahan dan kepemerintahan yang 'baik dan patut', maka seyogianya kita berikan batasan-batasan tentang 'kepatutan' itu.

P. Nicolai, dalam bukunya *Beginselen van Behoorlijk Besturr* (1990) mengangkat beberapa poin yang kami coba inventarisasikan.

a. Prinsip tentang perlakuan yang korektif.
b. Prinsip tentang penelitian yang saksama.
c. Prinsip tentang prosedur keputusan yang saksama.
d. Prinsip pengambilan keputusan yang bajik dan bijak.
e. Prinsip tentang motivering jelas dengan argumentasi yang kuat.
f. Prinsip tentang persamaan dan kesamaan (*gelikjkheid*).
g. Prinsip tentang keterpercayaan (*vetrouwensbeginsel*).
h. Prinsip tentang pertimbangan yang masuk akal dan adil (*redelijk en billijk*).
i. Prinsip tentang larangan penyalahgunaan wewenang.
j. Prinsip tentang *fair play*.

Di samping itu, tentunya tidak melupakan ketaatan pada hukum positif yang berlaku. Kami sengaja angkat masalah ini karena mustahil membahas hubungan antara ilmu pengetahuan pemerintahan dengan praktik

MENUJU PEMERINTAHAN YANG AMANAH DAN RESPONSIF*

*Muhammad A. S. Hikam***

Saat ini, kita berada pada penghujung abad kedua puluh dan tak lama lagi akan memasuki abad baru dengan segala macam tantangan dan permasalahan di dalamnya. Abad kedua puluh disebut-sebut sebagai abad dekolonisasi dan abad modernisasi, menyusul terbentuknya negara-negara kebangsaan (*nation-states*), terutama di benua Asia dan Afrika. Proses dekolonisasi, tak pelak lagi, telah merupakan apa yang oleh Presiden Soekarno disebut sebagai "jembatan emas" dalam rangka mencapai cita pembentukan sebuah negara-bangsa yang baru, berdaulat dan berdiri sejajar dengan bangsa-bangsa lain di dunia. Sedangkan modernisasi adalah proses yang harus dipilih dan diselenggarakan agar negara dan bangsa yang baru itu berhasil di dalam menggapai cita-cita menuju masyarakat adil, makmur, aman, dan sentosa.

Sementara itu, abad yang akan datang akan membawa serta kondisi yang berbeda yang harus dihadapi oleh umat manusia, termasuk bangsa kita. Paling tidak, secara teoretis, umat manusia dituntut untuk bersiap-siap menghadapi sebuah kondisi kehidupan yang memiliki ciri dan perkembangan berbeda dengan abad sebelumnya. Persiapan tersebut kini bahkan sudah mulai dilakukan oleh para cerdik pandai melalui wacana akademis dan intelektual mereka. Sedangkan kondisi masa depan yang gejalanya telah muncul itu populer disebut sebagai kondisi pasca-modern (*post-modern condition*) atau juga modernitas tinggi (*high modernity*). Kondisi pasca-modern adalah sebuah kondisi kemasyarakatan yang ditandai dengan beberapa gejala berikut. *Pertama*, pada dataran normatif, semakin dipertanyakan dan digugatnva berbagai asumsi, konsepsi, teori, paradigma dan ideologi yang dianggap menjadi landasan dan perwujudan dari modernitas dan modernisasi. Kerangka-kerangka mapan yang memiliki klaim universal dan multidimensi yang melandasi kehidupan modern, baik yang berakar dari ajaran-ajaran agama maupun filsafat, ditolak atau setidaknya diragukan validitasnya.

---

* Orasi Dies Natalies Ke XXIX Institut Ilmu Pemerintahan (IIP), Departemen Dalam Negeri, tanggal 25 Mei 1996 di Jakarta

** Penulis adalah Staf Peneliti Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PEP-LIPI), Jakarta

kepemerintahan, tanpa mempermasalahkan tentang 'kepemerintahan yang baik dan patut' atau '*een goed en behoorlijk bestuur*' dalam praktik.

Telah dicoba diangkat berbagai relasi antara ilmu pemerintahan dengan praktik pemerintahan. Masih jauh dari sempurna kalau ilmu pemerintahan saja masih mempertanyakan keberadaannya di antara ilmu lain, bukankah itu artinya dia masih mencari 'relasi dan interrelasi' dengan sekitarnya?

Ilmu pemerintahan bukanlah ilmu untuk kepentingan sendiri, dia merupakan suatu pengetahuan yang 'meng-*genereer*' pengetahuan lain, yakni *beleid* atau kebijakan pejabat pemerintahan. Pemahaman akan dan ketaatan terhadap keputusan kepemerintahan mengharuskan pejabat pemerintah mampu mengapresiasi peranan ilmu dan ahli pemerintahan dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab pemerintahan. Di situlah benang merah penghubung antara ilmu pemerintahan dan praktik kepemerintahan.

Hubungan ilmu pemerintahan dengan praktik kepemerintahan secara praktis dapat terjadi melalui penelitian masalah-masalah kepemerintahan dalam pemerintahan melalui analisis kebijakan maupun rancangan kebijakan dan pengaturan-pengaturan kepemerintahan yang mereka sodorkan kepada pejabat pemerintah atau pengambil/pembuat *policy*/kebijakan. Namun, titik temu yang paling ideal dari ilmu pemerintahan dengan praktik adalah apabila pejabat pemerintah atau pengambil keputusan (*policy maker*) memiliki suatu kadar latar belakang 'pembentukan ilmu pemerintahan' melalui berbagai cara dan metode.

Kajian ini tidak '*exhaustive*'. Kalau pun ada terkandung maksud itu, jelas kami tidak mempunyai pretensi dan mempunyai cukup bekal intelektual serta pengalaman untuk berbagi di sini. Ini hanya sumbangan dari seseorang yang pernah di lapangan, tanpa latar belakang pembentukan secara formal melalui metode ilmu pemerintahan.

Bibliografi

Beugen, Van. 1988. *De Theorie-Praktijkverhoruding.*

Braam, Van. 1988. *Leerboek Bestuurkunde.*

..... 1989. *Filosofie Van de Bestuurswetenschappen.*

Hodgkinson, Christopher. 1982. *Towards a Philosophy Administration.*

Nicolai, P. 1990. *Beginselen Van Behoorlijk Bestuur.*

Dengan melihat beberapa indikator di atas, maka bisa ditarik kesimpulan bahwa kondisi pascamodern akan sangat berbeda dengan yang kini kita alami dan ini tentu saja membawa konsekuensi-konsekuensi serius bagi tatanan-tatanan sosial, ekonomi, politik, budaya, ideologi, pertahanan dan keamanan yang kita miliki. Antisipasi yang dilakukan semenjak dini dan dengan baik, dengan demikian, menjadi sebuah keharusan bagi kita untuk menyongsong abad yang akan segera tiba itu, termasuk antisipasi dari aparat pemerintahan.

Bukanlah suatu hal yang berlebihan jika dikatakan bahwa upaya bangsa Indonesia semenjak merebut kembali kemerdekaannya, terutama selama kurang lebih tiga dasawarsa terakhir, untuk melangsungkan proses modernisasi melalui serangkaian program pembangunan di segala bidang telah menghasilkan capaian-capaian berarti. Bangsa kita, setidak-tidaknya telah berhasil meninggalkan masa-masa suramnya ketika berada di barisan negara-negara yang miskin dan tertinggal. Kini kita mulai menapak: nenuju ke posisi yang lebih baik di bidang-bidang ekonomi, sosial, pendidikan, kesehatan, budaya dan juga politik.

Di dalam proses panjang perbaikan kualitas bangsa ini, peran aparat pemerintahan sangat sentral. Ini merupakan suatu konsekuensi logis saja dari dinamika dan dialektika perjalanan sejarah sosial dan politik bangsa Indonesia selama masa pascakolonial dan mungkin bahkan sebelum itu. Suatu kenyataan sejarah yang tidak bisa diingkari adalah bahwa di dalam masyarakat transisi, dari agraris-tradisional menuju industrial-modern, peran yang dipegang oleh pemerintah dan aparatnya cenderung untuk dominan di dalam pengaturan-pengaturan dan rekayasa sosial, politik dan ekonomi. Dalam masyarakat seperti ini, kecenderungan-kecenderungan konflik, disebabkan oleh adanya pergeseran (*shifting*), perubahan (*changing*), pembaharuan (*reforming*) dalam berbagai dimensi kehidupan adalah sangat besar. Sementara itu, pada umumnya kondisi masyarakat sangat lemah dan rentan terhadap pengaruh-pengaruh dan kekuatan-kekuatan destruktif. Oleh karenanya, diperlukan suatu otoritas yang cukup handal dan kuat di dalamnya, sehingga kecenderungan konfliktual tersebut bisa diawasi dan dikendalikan secara baik.

Itulah sebabnya di hampir semua negara berkembang seperti Indonesia stabilitas sosial dan politik sangat ditentukan oleh tingkat kestabilan, kemampuan dan kekuatan pemerintah dan aparatnya. Munculnva apa yang di dalam literatur ilmu politik disebut gejala negara kuat, jika dipandang dari kenyataan ini, bisa jadi adalah sebuah keniscayaan struktural yang bisa dipahami manakala stabilitas menjadi kepedulian utama agar proses pembentukan sebuah masyarakat baru yang dikehendaki tidak mengalami

Kedua, pada dataran ekonomi, kondisi pasca-modern ditandai dengan munculnya apa yang disebut kecenderungan konsumerisme berlebihan (*hyper-consumerism*) sebagai dampak sistem ekonomi kapitalis global dan kultur konsumtif yang inhern di dalamnya. *Ketiga*, pada dataran politik, kondisi pasca-modern ditandai dengan kecenderungan kuat untuk melakukan desentralisasi pengambilan keputusan dan pemencaran (*disperse*) kantong-kantong kekuasaan. Pada tingkat yang ekstrem, konon, *nation-state* yang pada abad kedua puluh dianggap sebagai salah satu capaian utama, akan makin dipertanyakan kegunaannya manakala ekonomi yang telah membuana (*globalized*) mengakibatkan di satu pihak terjadinya apa yang disebut oleh Kenichi Ohmae "dunia tanpa tapal batas" (*the borderless worly*), tetapi di pihak lain berkembangnya kemampuan untuk melakukan manajemen yang semakin canggih pada level perusahaan sehingga otonomi menjadi tuntutan utama.

Keempat, pada dataran kehidupan sosial dan budaya, kondisi pascamodern ditandai dengan terciptanya komunitas yang oleh Marshall MacLuhan dinamakan desa global (*global village*) yang ditopang oleh pemakaian teknologi informasi yang canggih. Dengan menggunakan jalan bebas hambatan bagi informasi (*information superhigway*) dan *cyberspace* interaksi, manusia seolah-olah menjadi tak mengenal batas ruang dan waktu. Informasi dapat dipertukarkan pada saat yang bersamaan (*real time*), langsung (*direct*), dan dari lokasi asalnya (*life*). Demikianlah, peristiwa yang terjadi di sebuah tempat terisolir di Irian Jaya, misalnya, bisa disaksikan/didengar/dibaca di New York City, London, Frankfurt, Tokyo, dan sebagainya pada saat yang bersamaan. Dengan teknologi internet yang marak saat ini, maka proses pertukaran informasi menjadi semakin cepat dan bebas. Pendek kata, abad informasi (*information age*) menjadi kenyataan.

Dengan semakin membuananya interaksi manusia ini, maka banyak pola dan gaya hidup yang didasari oleh ikatan-ikatan dan model-model lama harus ditinjau ulang. Salah satu perubahan pola hidup yang semakin tampak adalah gaya hidup yang dulu beragam menjadi semakin seragam. Sekarang ini, misalnya, kita saksikan betapa miripnya gaya hidup para kawula muda di Jakarta dengan mereka yang di Paris, LA, Bangkok, Sydney, dan seterusnya. Mereka menggemari *junkfood* yang sama (KFC, MacDonald's, Coca Cola), menonton film yang sama (produk-produk Hollywood), mendengar dan menikmati warna musik yang sama (Rap, Metal, Jazz), memakai parfum dan busana dari rumah mode yang sama (Nina Ricci, Dior, YSL), mengagumi dan meniru tingkah para selebriti yang sama (Madonna, Michael Jackson, Stallone), bermain dengan produk mainan yang sama (Nintendo, Sega), dan mendatangi tempat bersantai yang sama pula (Hard Rock Cafe, Planet Hollywood).

pemerintahan menghadapi kendala dalam kiprah pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan masyarakat. Maka tak heranlah bila kemudian sering terungkap kasus-kasus yang menunjukkan sikap kurang adil yang dilakukan oleh aparat pemerintahan ketika menghadapi masyarakat. Contoh terakhir adalah apa yang dilaporkan oleh *Kompas* (22/5/96) mengenai seorang pejabat di Jawa Timur yang menghimbau para pengusaha hendaknya mencari karyawan yang memilih salah satu OPP saja. Jika laporan itu benar, maka sikap pejabat itu menurut hemat kami bukan saja diskriminatif, tetapi juga berlawanan dengan prinsip kesamarataan (*egalitarian principle*) yang ada dalam konstitusi kita.

Sebab kedua adalah dari posisi politik yang sentral aparat pemerintahan dalam struktur orde baru. Karena posisi politik yang sentral itu, maka dampak negatif terhadap aparat pemerintahan di Indonesia adalah sulitnya masyarakat melakukan kontrol terhadap mereka, baik langsung maupun melalui wakil-wakilnya di dalam lembaga legislatif. Kemungkinan-kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kewenangan dan kekuasaan (*abuse of authority and power*) menjadi terbuka karena tiadanya kontrol yang efektif dari masyarakat. Sebab, kekuasaan, demikian kita diingatkan oleh Lord Acton, cenderung untuk mengkorup pemiliknya. Apalagi jika kekuasaan itu berlebihan, maka ia akan mengkorupnya lebih besar lagi.

Dalam kondisi begini, maka berbicara mengenai tugas pelayanan masyarakat yang diemban oleh aparat pemerintahan di negeri ini lantas menjadi agak sukar kalaulah tidak musykil, sebab pelayanan itu mengandaikan adanya sikap rendah hati, mau mendengar, dan siap untuk dikritik. Di samping itu, tugas ini juga memerlukan tingkat dedikasi dan ketekunan yang tinggi yang pada gilirannya menyiratkan kemauan belajar dari yang lain. Tetapi bila sikap tak bisa dikritik atau dikontrol telah melembaga, maka sulit kiranya kita mengharap munculnva kemampuan untuk melayani.

Demikian juga halnya dengan tugas pemberdayaan masyarakat. Tugas ini memerlukan suatu sikap yang orang Jawa menyebutnya "*bisa ajur lan ajer*" ketika bergaul dengan orang lain, terutama yang lebih rendah posisi dan status sosialnya. Sikap seperti ini tak mungkin terwujud dalam pribadi yang kurang mau dikritik.

Dalam melakukan tugas pembangunan, maka yang diperlukan aparat pemerintahan antara lain adalah kemampuan melihat potensi-potensi, baik yang nyata maupun yang masih tersembunyi di dalam masyarakat. Sekali lagi, hal ini menyiratkan adanya kapasitas untuk berbaur dan mendapatkan simpati dari subjek dan objek pembangunan. Ia juga memerlukan kemampuan

kegagalan, apalagi dalam kasus dimana masyarakat baru itu memiliki tingkat heterogenitas yang sangat tinggi, meliputi suku, agama ras, bahasa, dan sebagainya. Di sini, pemerintahan yang kuat diharuskan oleh keadaan agar bisa mengendalikan arah pembentukan itu.

Dalam kondisi demikian, aparat pemerintahan dituntut untuk memiliki kemampuan dalam melakukan penyeimbangan dalam melakukan tugas-tugas pengelolaan kekuasaan dalam masyarakat. Jika kita memakai ukuran tiga spektrum pemerintahan, yaitu *rulling* (pemerintahan berdasar atas wibawa dan petunjuk atasan), *governing* (pemerintahan berdasar atas konsensus antara penguasa dan rakyat), dan *administering* (pemerintahan berdasar atas prosedur yang disepakati), maka dalam kondisi masyarakat transisi itu ketiganya harus diupayakan sedemikian rupa sehingga proses menuju pemerintahan yang makin rasional dan prosedural terjadi secara wajar. Kemampuan melakukan penyeimbangan itulah yang akan sangat menentukan sampai di mana kualitas aparat pemerintahan dan kualitas pemerintahan. Aparat pemerintah yang baik dan kompeten akan mampu memposisikan dirinya dengan tepat dalam masyarakat dan mempergunakan ketiga spektrum pemerintahan di atas dengan efektif.

Berdasarkan paparan di atas, maka jika kita lakukan refleksi terhadap kondisi pemerintahan kita di bawah orde baru, maka akan kita ketemukan berbagai hal yang menunjukkan telah tercapainya keberhasilan dan masih adanya berbagai kelemahan. Tak dapat dipungkiri, di bawah orde baru, pemerintahan dan birokrasi pemerintahan telah menjadi sebuah sistem yang memiliki tingkat organisasi dan manajemen yang cukup rapi dan teratur dibanding sebelumnya. Birokrasi pemerintahan juga tidak lagi terkotak-kotak dalam pengelompokan-pengelompokan primordial dan ideologis sehingga mudah untuk dimanipulasi bagi kepentingan sepihak. Penyebaran birokrasi pemerintahan dari pusat sampai daerah terpencil juga terjadi dengan cukup merata, diiringi dengan semakin meningkatnya kualitas pendidikan dan keahlian para aparatnya.

Hanya kemudian ketika kita mulai berbicara tentang kinerja para aparat pemerintahan, maka harus diakui masih banyak kelemahan yang cukup mendasar sehingga mempengaruhi proses dan tugas-tugas pemerintahan, yakni pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan masyarakat. Sebab-sebab kelemahan itu bisa kita runut dari kondisi struktural kita. *Pertama*, kenyataan bahwa birokrasi pemerintahan di negeri kita masih merupakan bagian dari kegiatan politik nasional. Hal ini secara langsung berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintahan yang idealnya menuntut adanya tingkat netralitas yang memadai. Keterlibatan dalam kegiatan politik praktis ini mengakibatkan aparat

Menilik beberapa kelemahan di atas, nyatalah bahwa pekerjaan untuk menyesuaikan penyelenggaraan pemerintahan dengan proses akselerasi modernisasi masih banyak. Kami kira salah satu tugas utama Institut Ilmu Pemerintahan adalah untuk mencari jawaban persoalan ini, baik dalam jangka pendek, menengah, maupun panjang. IIP memiliki kemampuan, kesempatan dan sumber daya yang cukup besar bagi upaya ini. Dengan alumni yang berjumlah 6000 orang lebih dan tersebar di seluruh penjuru tanah air, berikut mahasiswa/mahasiswi yang saat ini sedang didik dan dilatih, niscaya akan merupakan sumbangan sangat berharga bagi proses perbaikan di masa datang. IIP dengan segala kemampuan yang ada harus menyiapkan diri sebagai salah satu ujung tombak dalam memasuki abad baru dengan kondisi yang baru dan tantangan-tantangan baru. Misalnya saja, IIP dapat memberikan jawaban bagaimana peran aparat pemerintahan kita dalam menghadapi proses globalisasi ekonomi yang sedang dan akan berlangsung. Demikian pula, bila kecenderungun desentralisasi adalah merupakan ciri masa depan, maka IIP harus mempersiapkan calon-calon aparat pemerintahan yang siap untuk mengantisipasi kecenderungan tersebut.

Saya percaya jawaban-jawaban yang memadai akan bisa ditemukan bila kita memang mau melakukannya sehingga terciptanya pemerintahan yang semakin amanah (terpercaya) dan responsif (tanggap) terhadap perubahan zaman. Pemerintahan yang amanah berarti yang dapat diberi kepercayaan oleh masyarakat untuk melakukan fungsi pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan. Pemerintahan yang responsif adalah yang mampu memahami gerak di dalam masyarakat dan mengantisipasi permasalahan secara tepat waktu dan jawaban.

Sebagai seorang yang bergumul dalam disiplin ilmu politik, dalam kesempatan yang berbahagia ini kami hanya ingin mengajukan sebuah usul yang barangkali bisa dipertimbangkan di masa depan, yaitu bahwa kita memerlukan aparat pemerintahan yang semakin netral dan tidak dibebani oleh komitmen politik. Kami memahami bahwa apa yang berlangsung sampai saat ini, barangkali merupakan suatu keniscayaan yang masih harus dilakukan. Kendati demikian, tak berarti kita akan selama-lamanya berada pada konjunktur sejarah yang sama dan karenanya, perubahan-perubahan mesti dilakukan untuk mencapai tujuan pemerintahan yang amanah dan tanggap itu.

Dengan semakin netralnya aparat pemerintahan dari politik, maka objektivitas, rasionalitas dan efisiensi akan semakin bisa diusahakan. Itu berarti spektrum pemerintahan yang semakin menuju pada pola administering tadi akan lebih mudah diupayakan, dan ini sangat sesuai dengan tuntutan masa depan,

berdialog dan mendengarkan secara baik. Lagi-lagi, kita melihat keterbatasan aparat pemerintahan dalam hal ini dikarenakan adanya kepentingan mempertahankan status quo politik.

Sebab struktural ketiga kelemahan aparat pemerintahan kita adalah dimensi etika. Kami kira akan terlalu panjang jika ingin dibeberkan ilustrasi yang berkaitan dengan masalah ini. Yang jelas, prilaku kolusif, korup, tidak disiplin, dan seterusnya dari aparat pemerintahan kita telah menjadi perbincangan publik yang tak habis-habisnya. Akhir-akhir ini, kolusi sudah sampai pada tingkat yang mengkhawatirkan dengan munculnya kasus-kasus, seperti di MA dan lepasnya Edy Tanzil dari Lapas. Sementara itu, tingkat ketidakdisiplinan di dalam masyarakat, termasuk aparat pemerintahan, juga diakui masih tinggi sehingga perlu dicanangkan GDN oleh pemerintah.

Pertanyaan yang selalu muncul adalah mengapa penyelewengan, penyalahgunaan kekuasaan, korupsi, kolusi, dan sebagainya itu terus bermunculan kendati telah begitu gencar dilakukan berbagai penataran, pengawasan, sidak, dan sebagainya? Ada banyak penjelasan teoretis yang telah dilontarkan oleh para pakar dan pengamat, dan salah satunya adalah penjelasan dari dimensi sosio-kultural, yakni terjadinya krisis nilai karena perubahan struktural yang cepat akibat modernisasi. Dalam kaitannya dengan pemerintahan dan aparatnya, maka krisis itu menimpa etika "keutamaan publik" "*public virtue*" yang semestinya inheren di dalam diri aparat pemerintahan. Salah satu ekspresi keutamaan publik adalah sikap mendahulukan kepentingan umum dan pengorbanan kepuasan pribadi (*self-gratification*). Seperti diutarakan oleh Plato lebih dari dua ribu tahun yang lalu dalam bukunya *Laws* (aturan-aturan), maka seorang penguasa hendaknya mengutamakan kepentingan publik ketimbang kepentingan pribadi.

Namun, keutamaan publik sebagai perwujudan etika pemerintahan, menurut Aristoteles dalam bukunya *Nichomachean Ethic*, tidak akan terwujud tanpa dukungan hukum yang kuat. Menurut filsuf Yunani kuno itu, etika keutamaan publik bukanlah sesuatu yang jatuh dari langit, tetapi harus dipelajari, dikembangkan, dan dilindungi. Di sinilah kami kira titik persoalan yang kita hadapi, yakni ketika kita berada pada situasi krisis dan menghadapi perubahan struktural yang cepat, ternyata pranata hukum kita tak berdaya dan masih terlalu lemah untuk mengawal kode etik yang kita susun dan kembangkan sesuai dengan tuntutan. Akibatnya, kendati kita telah memiliki khazanah yang begitu banyak dari tradisi dan budaya yang berisi resep-resep moral luhur, yang kemudian tertuang dalam landasan idiil Pancasila sebagai dasar pengembangan etika modern, dalam pelaksanaannya tidak bisa berjalan karena tiadanya dukungan *law enforcement* yang memadai.

SEGI-SEGI HUKUM PELAYANAN PEMERINTAHAN KEPADA PUBLIK

Taliziduhu Ndraha *

Kata "hukum" pada judul di atas diartikan sebagai *law* (seperti dalam *natural law* atau *scientific law*), bukan dalam arti *das sollen* atau aturan hukum positif. Mengingat pelayanan merupakan *formal platform* kybernologi (dahulu disebut Ilmu Pemerintahan; dari Greek: *kybern, kybernan,* mengemudi; Belanda *bestuurswetenschap*, dari *besturen*, mengemudi), maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kybernologik. Kerangka-pikir kybernologi bermula dari konsep *lus naturale*, "*the law imposed on mankind by common human nature ... by reason in response to human needs and instincts*", demikian Walter Lippmann dalam *The Public Philosophy* (1956, 84). Pendekatan kybernologik dimulai dari *human needs* itu, bukan dari negara, trias politika, pemerintah, baru pemerintahan seperti diajarkan oleh para pakar ilmu politik. Adapun referensi teoretik wacana tentang pelayanan yang meliputi jasa publik dari layanan sipil terdapat antara lain di dalam Bagian Enam buku Herman Finer yang berjudul *The Theory and Practice of Modern Government* (1960), dari Bab VI buknya Geoffrey Marshall dengan judul *Constitutional Theory* (1971). Aspek ekonomik pelayanan terdapat dalam berbagai sumber, antara lain James D. Gwartney (dari Richard Stroup); *Private and Public Choice* (1980), dari David Schmidtz dalam buku *The Limits of Government: An Essay on the Public Goods Argument* (1991). Selintas tentang *consumerism,* lihat tulisannya Taliziduhu Ndraha, "Konsumerisme, Environmentalisme, dari Fungsi Kontrol dalam Sistem Administrasi Indonesia", dalam Bambang Tn Cahyono (peny.), *Bunga Rampai Manajemen Bisnis* (nd).

Kebutuhan manusia bermacam-macam, ada vang bisa dipenuhinya sendiri, masyarakat, ada yang dapat dipenuhi melalui pasar (*private choice*), dan ada yang hanya dapat dipenuhi melalui proses yang istimewa. Ada produk yang merupakan kebutuhan pokok (dasar) setiap orang atau suatu masyarakat dalam kondisi tertentu dan atau sifatnya sedemikian rupa sehingga:

* Pengelola dan Dosen Program S2 dan S3 Ilmu Pemerintahan kerja sama IIP-UNPAD

terutama kalau kita kaitkan dengan semakin kompleksnya permasalahan yang ada dalam masyarakat dan semakin diperlukannya spesialisasi dan desentralisasi dalam penanganan masalah-masalah pemerintahan dan kemasyarakatan.

Lebih jauh, dengan tercapainya netralitas itu maka fungsi-fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang tiga tadi pun akan semakin dapat dioptimalkan. Utamanya dalam dimensi pemberdayaan masyarakat yang sekarang sedang menjadi topik penting dalam wacana publik, maka dengan adanya jaminan kenetralan aparat pemerintahan supaya untuk mewujudkan sebuah *civil society* yang kuat dan mandiri akan dipermudah, dan dengan-adanya *civil society*, yang demikian maka bangsa kita akan semakin siap menyongsong abad baru dan zaman baru serta tantangan-tantangan baru yang ada di dalamnya.

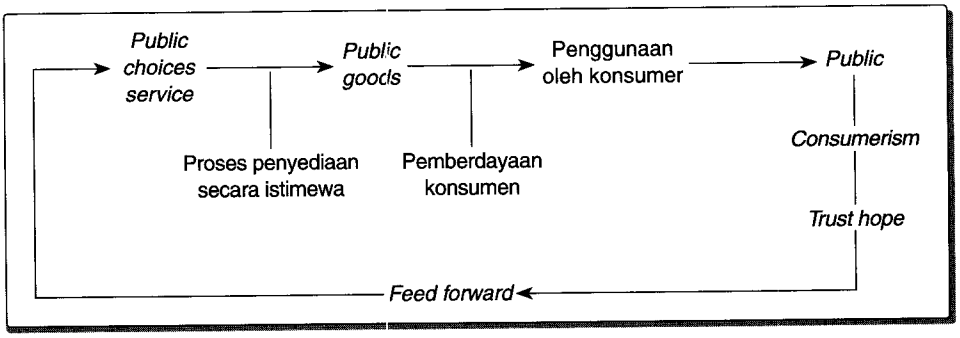
Di samping produk dan nilai tersebut di atas, ada kebutuhan lain, yang berfungsi tidak hanya sebagai pemenuh kebutuhan tetapi juga—bahkan lebih-lebih—sebagai pemenuh hak eksistensial dan konstitusional setiap orang, sebagaimana dinyatakan dalam HAM dan konstitusi suatu negara. Produk yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan tersebut bukanlah *public goods*, tetapi aktor (aktris, *public actor*) dan nilai yang dinikmati oleh konsumer dari *action*, seorang aktor disebut layanan (yang dalam bahasa Inggris juga disebut *service*). Layanan itu "keluar" dari *actor* melalui *acting* (akting). Menghadirkan pelayanan itu sendiri (respresensi) harus disesuaikan dengan kondisi konsumen, jadi penghadiran itu memerlukan kreativitas tinggi dan ekspresi yang halus. Oleh karena itu, pelayanan merupakan suatu *art*, dan aktornya seorang artis. Wujud layanan pun terkandung dalam *action* dan terlihat melalui *acting* sang aktor. *Action* dan *acting* itu terletak di luar pertimbangan efisiensi, masuk wilayah etika (nurani; dalam kybernologi etika dibedakan dengan moral). Untuk membedakannya dengan jasa publik (*public service*), layanan ini disebut layanan sipil (*civil service*). Jika pada jasa publik berlaku semboyan "*no money, no service*", hak terkait dengan kewajiban, pada layanan *civil* kedua hal itu terpisah. Setiap manusia berhak atas layanan sipil tanpa dibebani atau tanpa dikaitkan dengan suatu kewajiban apa pun. Karena itu, layanan sipil disebut *no price*. Layanan sipil 100% dibayar oleh negara, dari sumber-sumber seperti hasil pengolahan SDA, pajak dan hasil usaha negara. Dilihat dari sudut konsumen, baik *public service* maupun *civil service*, bersifat *no choice*, karena keduanya monopoli badan publik atau pemerintah. Oleh karena itu, *consumerism* memegang peranan penting. Pembukaan UUD 45 syarat dengan nilai layanan sipil, sebagaimana ditetapkan lebih lanjut di dalam pasal-pasal 26, 27, 28, 29, 31 dari 34 (lama).

Tabel 1
Daftar Layanan Sipil

Kebutuhan	Pasal
Telah dinyatakan secara jelas:	
1. Hak/pengakuan sebagai *sovereign* (*voter*/*voting*)	1(2)
2. Pengakuan sebagai jiwa dan sebagai warga negara	26(1)
3. Kebersamaan kedudukan di depan hukum (keadilan)	279(2)
4. Pekerjaan dan penghidupan yang layak	27
5. Kemerdekaan berserikat, berkumpul, mengeluarkan pikiran	28(2)
6. Kemerdekaan untuk memeluk agama	29(1)
7. Pengajaran	31
8. Pemeliharaan fakir miskin dan anak terlantar	34
Tidak/belum dinyatakan secara jelas:	
1. Kebabasan memilih	
2. Kepastian hukum	
3. Perlindungan	
4. Keselamatan dan sebangsanya	

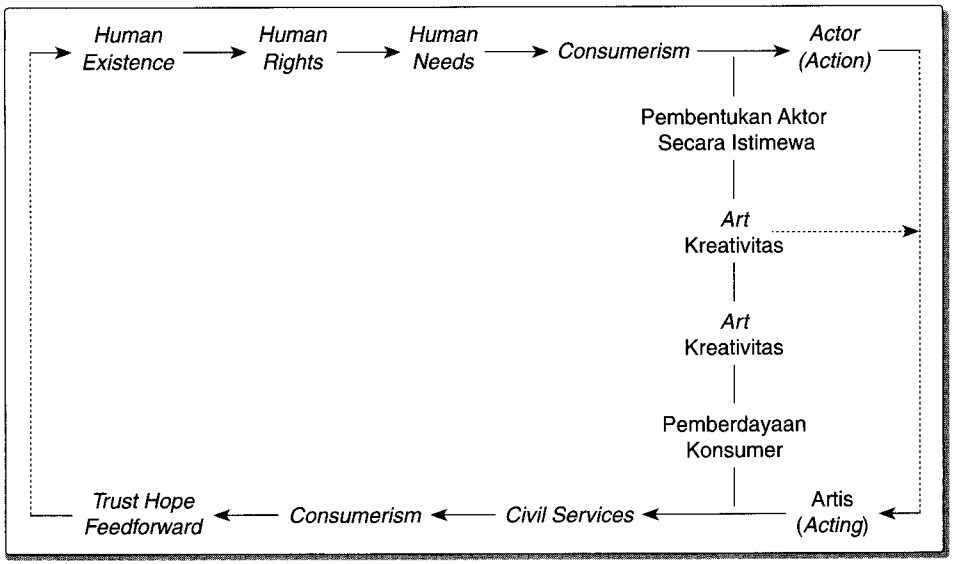
- jika penyiapannya dilakukan oleh pasar dapat menimbulkan ketidakadilan;
- pasar (swasta) tidak mau mengelolanya karena tidak menguntungkan secara finansial;
- pasar gagal mengelolanya, dan oleh sebab itu harus diproses secara istimewa. Proses itu harus seefisien mungkin, sehemat mungkin, seproduktif mungkin, seterbuka mungkin, sehingga biaya dari tarif (harga)-nya serendah mungkin, seterjangkau mungkin oleh konsumen (baca: setiap orang), sediaan yang memadai sehingga semua orang kebagian, dengan cara sedemikian rupa sehingga setiap orang berkesempatan sama untuk menggunakannya. Prose situ disebut istimewa, juga karena *choice* ditetapkan melalui *policy*, diatur secara ketat dari diperlukan kekuasaan (kewenangan) untuk menegakkan aturannya. Jadi, *public service* merupakan monopoli badan publik, dalam hal ini pemerintah. Dalam hubungan ini, *consumer no choices*. Supaya produk sedemikian itu terpenuhi, badan yang memprosesnya haruslah badan atau lembaga *nonprofit* (*profit* dalam arti finansial).

Produk yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan seperti itu disebut barang publik (*public goods*) dan nilai yang dinikmati oleh konsumen dari barang yang dinikmati dari barang yang disebut *public goods* itu disebut jasa publik (*public services*) atau layanan kepada masyarakat, bukan layanan (yang dilakukan) oleh masyarakat. Disebut jasa, karena nilai itulah yang dibayar (dibeli) secara langsung oleh konsumen. Sudah barang tentu, jenis produk yang dapat digolongkan sebagai *public goods* itu bisa berbeda dari waktu ke waktu dan dari tempat ke tempat, bergantung pada *choice–public choice*–masyarakat yang bersangkutan. Nilai *public goods* melalui penggunaannya oleh konsumennya. Jasa-publik itu "keluar" dari *public goods* melalui penggunaannya. Jasa publik mempunyai segi hak dan segi kewajiban secara serentak, "*no money, no service*". Sebagian jasa publik diatur dalam pasal 33 ayat 2 UUD 45. Model jasa publik dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 5
Model Jasa Publik

Model pelayanan sipil demikian:



Gambar 2
Model Pelayanan Sipil

Namun demikian, masih ada beberapa nilai yang tidak atau belum dinyatakan secara jelas. Jasa publik dan layanan sipil: kebijakan atau budaya? Berbicara tentang kebijakan berarti berbicara tentang aturan dan birokrasi, sementara budaya berbicara tentang sistem nilai, pola perilaku dan motivasi internal. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, diajukan pertanyaan lain guna membuat analogi. Adakah etika politik? Bisakah etika politik itu, jika ada, dikemas menjadi undang-undang tentang etika politik? Jawabannya ialah, politik itu tidak mempunyai etika, karena pertimbangan politik berada di luar pertimbangan buruk-baik atau benar-salah; semata-mata bergantung pada kekuasaan (bahasa retorikanya kompromi, kesepakatan, konsensus, *win-win solution,* walaupun dalam kenyataannya pihak yang *powerless* selalu menjadi mangsa pihak yang *powerful.* Andaikata pun etika politik itu ada, maka begitu nilai etik dikemas menjadi norma formal, wataknya berubah menjadi hukum positif, menjadi alat kekuasaan dan bisa disalahgunakan untuk menekan pihak lain, atau menggaruk keuntungan sendiri. Bukankah "tiada delik, tanpa aturan?" Dan "tidak ada terorisme di Indonesia, karena tidak ada peraturannya (sebelum keluar Perpu 1 dan 2 tahun 2002)?" Begitulah suatu urusan diatur secara formal, begitu urusan itu menjadi birokratik dan terlempar ke ambang biropatologi. Demikian juga halnya jasa publik dan layanan sipil. Begitu HAM digandengkan dengan hukum positif di Indonesia, maka terlepaslah HAM itu dari sumber nilainya,

yaitu kemanusiaan yang universal dan hati nurani, dan masuk (dimasukan ke) di dalam wilayah kekuasaan. Demikian juga budaya. Begitu budaya dikeluarkan dari wilayah pendidikan dan dimasukkan ke dalam ruang pariwisata, maka nilai kemanusiaannya hilang, digantikan atau didominasi oleh nilai ekonomi.

Pada Gambar 1 dari Gambar 2 terdapat rute istimewa, yaitu pembangunan *public goods* dan pembentukan aktor yang juga disebut *civil servant* itu. Pembangunan dan pembentukan kedua hal itu sarat kebijakan, peraturan, dan birokrasi. Pembangunan (pengadaan) sarana dan prasarana publik, dari MSDM (misalnya *career plan, recruitment, election, slection,* dan *evaluation*), sarat standar. Berbeda halnya dengan rute lain, yaitu pemberdayaan konsumen dan *acting.* Kedua rute itu penuh nilai dan kreativitas, etik dan emik. Oleh karena itu, kedua rute itu sarat budaya. Rute pembangunan atau pengadaan *public goods* memerlukan kadar birokrasi dan standardisasi yang jauh lebih tinggi ketimbang rute pemberdayaan konsumen yang berjalan 24 jam sehari. Demikian juga halnya pembentukan aktor. Pembentukan aktor memerlukan rekrutmen dan seleksi yang ketat. Sementara itu, akting memerlukan *internal motivation* yang kuat, misalnya pengorbanan, pengabdian, keikhlasan, pengharapan eskatologik dan sebangsanya, karena konsumer mengharapkan pelayanan yang siaga siang-malam. Oleh karena itu, kadar budaya pada rute pemberdayaan konsumen dan akting jauh lebih tinggi ketimbang yang lain. Jadi, ada dua kelompok hal yang sekaligus dikaji: kebijakan pelayanan (jasa publik dari layanan sipil) dan budaya pelayanan. Kebijakan pelayanan meliputi implementasi kebijakan: perundang-undangan, kelembagaan, manajemen, sampai pada teknologi pelayanan. Sudah barang tentu, wacana tentang kebijakan pelayanan harus dimulai dari hulu, yaitu filsafat, demografi, dan geografi pemerintahan. Sementara itu, budaya meliputi sistem-sistem nilai dan metodik didaktik penanamannya di dalam diri setiap orang sedini mungkin, sehingga seperti telah dikemukakan di atas, sistem nilai tersebut menjadi *rule of conduct* yang secara pribadi mengikat, dan *initernal motivation* (kesediaan untuk berkorban) setiap orang.

Konsumerisme (*consumerism*) merupakan jembatan antara kebijakan dan budaya pelayanan dengan konsumer. Hal inilah yang mendorong pentapan undang-undang tentang perlindungan konsumen (UU RI No. 8 Tahun 1999) sektor privat (pasar, konsumerisme privat). Konsumerisme privat memasuki wilayah publik sejak penggunaan asas *caveat venditor* dalam manajemen sekitar medio abad yang lalu, demikian Archie B. Carroll (ed.), *Managing Corporate Social Responsibility* (1977, 10) dari melalui aliran *reinventing government* (*the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*). Kebijakan nasional Amerika

bidang pelayanan pada dekade 90-an kembali ditegaskan. Bill Clinton dan Al Gore dalam *Report of the National Performance Review* (Sept. 1994) menyatakan bahwa *standards for serving the american people* adalah *Putting Customers First.* Dengan penempatan rakyat sebagai konsumer atau pelanggan, salah satu anggapan dasar kybernologi. Paham konsumerisme publik pun terbentuk. Dengan terbentuknya konsumerisme publik (terhadap jasa publik), konsumerisme sipil (terhadap layanan sipil) pun tak terhindarkan. Inilah puncak kebijakan dan budaya pelayanan.

Jika konsumerisme publik dan konsumerisme sipil hendak dikemas dalam sebuah paket kebijakan, UU 8/99 dapat dijadikan bahan perbandingan, tetapi kelemahan konseptual yang banyak terdapat di dalam UU itu, janganlah sampai terulang. Isu pelayanan tidak hanya dilihat dari sudut "barang"-nya *nonrivalry* atau *rivalry* atau *excludable* atau tidak, atau dari sudut *provider* (pemerintah atau badan publik): pelayanan adalah *no price* dan kewajiban, tetapi terlebih-lebih dari sudut masyarakat dan manusia: *no choice* clan *to be or not to be!* Karena sifat *no choice* itu, konsumerisme publik harus sekuat mungkin, dan mengingat sifat *no price,* peran perpajakan dan penganggaran (struktur anggaran), sangat menentukan. Pelayanan itu secara ekonomi mahal dan sukar, tetapi secara politik lebih mahal dan lebih sukar lagi. Semahal dan sesukar demokrasi! Pelayanan yang belum diatur dengan jelas segera ditetapkan dalam UUD, dan pasal-pasal UUD yang belum diimplementasikan segera ditangani (Tabel 1 di atas). Maka dilihat dari pihak konsumer, *human rights,* kepedulian, *consumerism, collective behavior, social control, class action, feedback (forward), community participation, civil disobedience, ombudsman,* asas "*no taxation without representatives*", dan sebangsanya, dan dari pihak aktor tanggung jawab, keterbukaan, kejujuran, kerja keras, konsistensi, komitmen, profesionalisme, sikap tidak memihak (*impartiality*), dan sebagainya, merupakan konsep-konsep kunci yang perlu ditegakkan. Dalam hubungan itu, semangat prometheanistik (ref. Taliziduhu Ndraha "Bertemu Prometheus". dalam *Metodologi Ilmu Pemerintahan,* 1997: 183, dyb) hendaklah berkobar-kobar di dalam dada setiap anggota tim pemikir dari perumus kebijakan pelayanan!

Bibliografi

Barzelay, Michael. 1992. *Breaking Through Burreaucracy.* Berkeley: Univ. of Calfornia Press.

Bogdan, Robert, dan Steven J. Taylor. 1975. *Introduction to Qualitative Research Methods.* New York: John Wiley & Sons.

Carroll, Archie B., (ed.), 1977. *Managing Corporate Social Responsibility.* Boston: Little. Brown & Co.

Deal. Terrence E, dan Allan A. Kennedy. 1991. *Corporate Culture.* Massachusset: Addison Wesley Reading.

Finer, Herman. 1960. *The Theory and Pracice of Modern Government.* New York: Holt. Rinehart and Winston.

Gwartney, James D dan Stroup Richard. 1980. *Economics: Private and Public choice.* New York: Academic Press.

Hampden-Turner, Charles. 1994. *Corporate Culture.* London: Piatkus.

Knott, Jack H., dan Gary J. Miller. 1987. *Reforming Bureaucracy.* New Jersey: Prentice-Hall Englewood Cliffs.

Lippmann, Walter. 1956. *The Public Philosophy.* New York: The New American Library.

Marshall, Geoffrey. 1971. *Constitutional Theory.* London: Oxford Univ. Press.

Marshall, T. H. 1981. *The Right to Welfare.* New York: The Free Press.

Maslow, A. 1954. *Motivation and Personality*. New York: Harper & Row.

Ndraha, Taliziduhu. "Konsumerisme, Environmentalisme, dan Fungsi Kontrol dalam Sistem Administrasi Indonesia", Dalam Bambang Tn Cahyono (peny.) *Bunga Rampai Manajemen Bisnis,* IPWI (np).

Osborne, David dan Peter Plastrik. 2001. *Memangkas Birokrasi.* Abdul Rosyid dan Ramelan (penerjemah). Jakarta: PPM.

Pinchot, Giffort dan Elizabeth Pinchot. 1993. *The End of Bureaucracy and the Rise of Intelligent Organization.* San Fransisco: Berrett-Koehler Publ.

Savas, E.S. 1987. *Privatization: The Key to Better Government.* New Jersey: Chartham House Publ.

Schmidtz, David. 1991. *The Limits of Goverment: An Essay on the Public Goods Argument.* Bouider: Westview Press.

Ndraha, Taliziduhu. 1997. *Metodologi Ilmu Pemerintahan.* Jakarta: Rineka Cipta.

PEMBANGUNAN PEMERINTAHAN INDONESIA MEMASUKI ABAD 21

*M. Ryaas Rasyid**

Judul ini mungkin terdengar menantang atau terasa agak aneh. Menantang karena ia menjangkau abad 21, suatu masa yang serba sulit diduga, walaupun berbagai spekulasi atas kecendrungan perubahan di sektor ekonomi, politik, sosial-budaya, teknologi, informasi dan komunikasi yang menyertainya cukup banyak ditawarkan. Judul ini juga bisa terasa aneh jika kita menyadari bahwa kata "pembangunan" dalam pembicaraan sehari-hari untuk sebagian besar merujuk pada sektor ekonomi. Istilah pembangunan pemerintahan memang jarang digunakan. Lazimnya, para ilmuan sosial lebih senang menggunakan istilah pembaharuan (*reform*) pemerintahan atau politik. Istilah refomasi itu sendiri dipahami sebagai proses mengubah atau menyesuaikan suatu sistem seraya memelihara substansinya, tanpa merusak sistem itu sendiri (*to change while preserving, to change without destroying*). Kami memilih istilah pembangunan karena di samping mengandung unsur reformasi, juga terdapat elemen kreatifnya, yaitu membuat sesuatu yang baru, bukan sekedar mengganti atau menyesuaikan. Agenda pembangunan pemerintahan Indonesia yang kami rekomendasikan pada bagian akhir dari kajian ini, memang juga merujuk kepada perubahan dan penciptaan yang tertuju pada tiga dimensi pemerintahan: politik, hukum, dan administrasi.

Kalau kita mau menyimak perjalanan pemerintahan di dunia pada abad 20, agaknya sulit disangkal bahwa peristiwa pemerintahan paling spektakuler dalam sejarah abad ini adalah rontoknya kekaisaran Soviet di tahun 1991, yang sekaligus mengakhiri era Perang Dingin yang panjang dan melelahkan. Peristiwa ini membawa berbagai dampak terhadap kehidupan global. Ia bukan saja telah menutup cerita tentang persaingan ideologi global antara komunisme melawan liberalisme, antara totalitarianisme melawan demokrasi, antara sosialisme melawan kapitalisme, tetapi juga memberi pelajaran tentang bagaimana sebuah sistem kekuasaan yang pernah begitu megah, begitu massif dan menggetarkan,

* Guru besar pada Institut Ilmu Pemerintahan dan Mantan Rektor IIP

bisa rontok. Ia mengajarkan bagaimana suatu entitas politik yang dibangun dengan susah payah, yang untuk memelihara kelangsungan hidupnya pernah tega membantai rakyatnya sendiri dalam jumlah puluhan juta, yang stabilitas nasionalnya tampak terpelihara baik dalam kurun waktu yang panjang, yang para elitnya pernah begitu yakin akan kebenaran dari sistem yang mereka pelihara, yang rakyatnya pernah dengan gagah berani menghalau tentara Nazi-Jerman, sehingga di bawah permukaan tanah airnya bersemayam jasad dari sejumlah besar pahlawan Perang Dunia II, pada akhirnya mengalami nasib yang demikian buruk. Soviet sebagai sebuah entitas politik sudah tidak ada lagi. Di atas wilayah bekas Uni Soviet itu, kini berdiri puluhan negara kebangsaan yang independen. Keruntuhan Soviet itu kemudian disusul oleh bubarnya negara Jerman Timur, pecahnya Yugoslavia, terbelahnya Czechoslovakia dan terkoyaknya Afganistan. Rakyat di bekas wilayah-wilayah itu, kecuali di Czechoslovakia yang proses terbelahnya menjadi dua negara berlangsung relatif damai mengalami penderitaan yang panjang akibat perang saudara.

Immanuel Kant, dua abad yang lalu, memang pernah mengingatkan adanya dua faktor yang dapat memecah belah rakyat: perbedaan bahasa dan agama. Hanya kemajuan peradaban yang dapat mendamaikan kedua faktor itu, katanya (dikutip oleh Paul Kennedy, 1993: 133). Tetapi peringatan Kant itu hanya akan memiliki nilai ancaman terhadap negara kebangsaan multi-etnik-religius jika dibarengi oleh kebijakan politik dan ekonomi diskriminatif. Helene Carrere d'Encausse (1993) mencatat bahwa russianisasi dan slavisasi dari pejabat-pejabat tinggi pemerintahan di pusat dan republik di bawah naungan Soviet, yang merupakan salah satu bukti gamblang dari politik diskriminasi Moskow terhadap suku-suku bangsa non-Rusia dan non-Slavis selama puluhan tahun adalah salah satu penyebab penting dari keruntuhan sistem Soviet.

Faktor-faktor intern lainnya adalah ketidakmampuan sistem partai tunggal mewakili kepentingan-kepentingan politik, sosial dan ekonomi dari berbagai kelompok masyrakat. Maka, ketika mesin politik totaliter dan ekonomi sosialis yang serba negara itu mengalami stagnasi yang panjang akibat berbagai tekanan internal dan eksternal, rakyat Soviet yang sudah terbiasa pasif, menjadi penonton dari rangkaian melodrama politik dan ekonomi yang sekian lama dimainkan oleh para elite partai dan negara, tidak bisa berbuat apa-apa. Dunia pun menyaksikan bahwa suatu sistem yang sangat tergantung kepada para elite, dengan lebih kurang 20 juta aparatur partai dan negara itu, kemudian rontok tanpa rasa sukacita dari rakyatnya sendiri. Barangkali, runtuhnya kekaisaran Soviet ini hanya melengkapi bukti sejarah bahwa kelangsungan suatu sistem

tidaklah tergantung sekedar pada kecanggihan rekayasa sosial, politik dan ekonomi dari para elit, tetapi lebih penting lagi kepada penerimaan rakyat atas sistem itu. Keruntuhan sistem Soviet adalah sebuah peristiwa yang terjadi diluar jangkauan antisipasi para ahli militer, politik dan ekonomi terkemuka dunia, lima apalagi sepuluh tahun sebelumnya.

Zbigniew Brzezinski memang memprediksi kematian komunitas dengan merujuk pada kegagalan sistem Soviet, tetapi bukunya, *The Grand Failure*, baru terbit tiga tahun sebelum kejadian itu (1989). Tanpa perang, tanpa revolusi sosial, tanpa gerakan pembangkangan sipil yang luas, sistem itu rontok. Ia lumpuh oleh ketidakmampuan melaksanakan tugas yang dirumuskannya sendiri. Dewasa ini, Uni Soviet sebagai sebuah sistem politik hanya merupakan bagian dari sejarah. Keberadaannya tidak lagi tampak di atas topografi politik dunia kontemporer. Suatu sistem yang pernah mengontrol wilayah geografis terluas di dunia, yang pengaruh politik dan ekonominya pernah melintasi seluruh benua, setelah tujuh puluh tahun dibangun dengan susah payah, tiba-tiba hilang dari pergaulan antarbangsa, seperti hilangnya dinosaurus dari permukaan bumi setelah lebih dari seratus juta tahun mendominasi kehidupan alam purba.

Seiring dengan runtuhnya sistem totaliter di Uni Soviet, Eropa Timur dan Tengah, rontok pula sistem ekonomi dunia yang menampilkan kapitalisme sebagai kekuatan yang hegemonik, telah cenderung tidak memberi pilihan kepada masyarakat-masyarakat sedang berkembang, kecuali ikut serta ke dalam sistem ekonomi kapitalisme itu. Konsep tentang perdagangan bebas dan pasar bebas, yang di masa lalu pernah dikritik luas sebagai penyebab berlangsungnya eksploitasi oleh negara kaya terhadap negara miskin, yang merupakan akar dari kolonialisme dan imperialisme modern telah diterima dengan sukacita sebagai suatu konsep yang membuka peluang bagi kemajuan ekonomi mereka. Bahkan di kalangan para pemuja liberalisme ekonomi, telah lahir penafsiran baru tentang sebab-sebab keterbelakangan berbagai masyarakat ekonomi di dunia karena mereka selama ini tidak menerima sistem kapitalisme secara murni dan konsekuen (Letter Thurow, 1992; Francis Fukuyama, 1992; Jean-Francois Revel, 1993). Ini merupakan antitesis terhadap teori dependensia yang pernah menikmati legitimasi akademik yang kuat dalam menjelaskan keterbelakangan dunia ketiga. Teori ini menempatkan sistem kapitalisme sebagai penyebab utama dari keterbelakangan dimaksud. Sekarang, legitimasi teori dependensia cenderung melemah, goyah akibat serangan penafsiran baru tadi. Revel (1993;14), misalnya, menyerang teori itu sebagai suatu bentuk xenophobia yang memberi tiga keuntungan kepada kelas penguasa di negara-negara terbelakang: *It turns people's attention away from their own*

incompetence and dishonesty, it save: them the trouble of examining the devastating system behind them, and, finaly, it allws not only all the blame, but the entire solution as well, to be situated conveniently far away. Bertolak dari teori ini, kata Revel, maka satu-satunya solusi yang ditawarkan untuk mengatasi keterbelakangan Dunia Ketiga adalah bantuan ekonomi luar negeri. Asumsi-asumsi dari teori dependesia memang sedang menghadapi serangan yang gencar, dianggap bersifat *hallucinatory* dan karena itu tidak valid. Dengan kata lain, kapitalisme, yang bercirikan liberalisme ekonomi itu, kini ditawarkan sebagai satu-satunya obat mujarab untuk membangun kehidupan ekonomi yang sehat.

Dalam era ekonomi global yang tidak lain adalah globalisasi sistem kapitalisme ini, dunia dihadapkan pada keharusan untuk membuka diri bagi gerak ekonomi yang tidak lagi mengenal batas-batas kedaulatan negara. Sekuritas negara pun secara potensial terancam oleh pembagian produksi dan pekerjaan internasional yang baru. Logika pasar global tidak lagi peduli tentang dimana sesuatu barang dibuat, tetapi dimana ia dapat dibuat dan diperoleh dengan harga yang paling rendah. Secara ekstrem, menurut logika ini, bukan lagi merupakan hal yang vital bagi sebuah negara untuk memelihara industri komputernya sendiri, misalnya, kalau kebijakan itu akan memberi beban yang berat bagi perekonomian negara, atau jika barang yang sama bisa dibeli dari luar dengan harga yang lebih murah (Kennedy 1993; 128). Pergeseran dalam teknologi, transportasi dan komunikasi telah menciptakan suatu dunia baru dimana segala sesuatu dapat dibuat dimana saja dan dijual kemana saja di atas permukaan bumi. Apa yang di masa lampau disebut sebagai ekonomi nasional, sekarang sedang memudar. Kawasan perdagangan regional sedang tumbuh dan ekonomi global semakin saling berhubungan.

Kecepatan gerak dari ide-ide, informasi dan kapital yang melewati batas-batas negara telah menyebabkan setiap pemerintahan tidak lagi sepenuhnya bisa mengentrol dinamika masyarakat. Arus informasi yang deras dari berbagai sumber telah menimbulkan kesadaran baru di kalangan konsumen di berbagai belahan bumi tentang bagaimana orang-orang lain hidup. *Life style* modern semakin luas jangkauan pengaruhnya. Pemerintahan pun dihadapkan pada tekanan-tekanan untuk memungkinkan rakyatnya memperoleh akses pada produk-produk terbaik dengan harga paling murah dari seluruh dunia. Pada saat yang sama, kebutuhan akan telepon, listrik, pelayanan pos, jalan raya, sekolah serta pelabuhan-pelabuhan udara dan laut pun semakin meningkat. Kesemuanya ini mengharuskan pemerintah mengeluarkan lebih banyak dana untuk apa yang disebut *A civil minimum of services.* Dihadapkan pada kebutuhan ini, suatu pemerintahan hanya memiliki dua pilihan yang sulit: menaikkan pendapatan dari sektor pajak atau membiarkan negara

jatuh bangkrut. Secara ekonomi, upaya pemenuhan *civil minimum of services* itu jelas merupakan beban yang berat, tetapi risiko sosial politik yang menghadang ketidaktersediaannya juga bisa lebih berat lagi.

Dalam pada itu, kesadaran yang luas tentang terpeliharanya kesenjangan dalam tingkat dan kualitas kehidupan antara satu kelompok masyarakat dengan kelompok lain, selalu saja merupakan salah satu faktor pemicu yang paling penting bagi terjadinya gangguan terhadap stabilitas sosial politik.

Perbedaan tentang kaya miskin sebenarnya sejak dulu sudah ada, bukan hal yang baru. Sejak dulu juga sudah ada negara-negara yang maju dan terbelakang, masyarakat yang sejahtera dan masyarakat prasejahtera. Masalahnya dengan situasi memasuki abad 21 ini, dimana revolusi komunikasi global tengah berlangsung, adalah karena ketimpangan itu menjadi pengetahuan umum, dipahami secara luas. Ini yang dapat mendorong kecemburuan dan frustasi di kalangan mereka yang tidak beruntung. Bukan itu saja jaringan komunikasi global bahkan telah menginformasikan kepada mereka tentang sebab-sebab terjadinya ketimpangan itu, sehingga melahirkan kesadaran baru yang bisa bermakna ganda. *Pertama*, kalau informasi tentang sebab-sebab itu merujuk pada faktor-faktor yang menjelaskan kelebihan-kelebihan yang secara objektif dimiliki oleh masyarakat/kelompok yang maju itu, besar kemungkinan akan merangsang kemauan masyarakat yang belum maju untuk menirunya. *Kedua*, kalau informasi tentang sebab itu merujuk kepada kesalahan kebijakan atau pada perlakuan diskriminatif yang terencana oleh sesuatu otoritas yang melingkupi kehidupan mereka yang terbelakang, maka yang lahir adalah sikap frustasi atau bukan tidak mungkin rangsangan untuk berontak.

Revolusi komunikasi itu secara tidak langsung membuat sebuah pemerintahan, yang di masa lalu bisa dengan leluasa memonopoli informasi, dan karena itu dapat mengatur informasi apa yang dapat didistribusikan kepada masyarakat, sekarang tidak lagi efektif di dalam memainkan peran yang sama. Monopoli informasi itu sudah tidak mungkin dilakukan. Masyarakat sudah mulai menemukan sumber-sumber informasi yang berbeda, mendengar dan melihat orang-orang lain di belahan bumi yang lain memilih cara yang berbeda dalam menyelesaikan masalah. Kesadaran tentang adanya kesenjangan dalam kualitas kehidupan secara makro semakin luas tertanam.

Dengan tantangan globalisasi yang semakin kompleks itu, cara-cara pemerintahan yang lama, dimana negara menjadi titik sentral yang menentukan gerak kehidupan masyarakat modern telah dipertanyakan. Kenichi Ohmahe (1995) misalnya, bukan saja meragukan, tetapi bahkan telah memberi banyak bukti dan argumentasi tentang irrelevansi negara kebangsaan dihadapkan pada kuatnya

kecendrungan regionalisme ekonomi yang sama sekali tidak peduli pada batas-batas tradisional kedaulatan suatu negara. Dihadapkan pada kenyataan itu, Kennedy (1993) juga mengakui bahwa peran otoritas negara kebangsaan (*nation-state*) yang pernah merupakan faktor kunci di dalam hubungan-hubungan politik nasional dan internasional memang sudah berubah. Dalam beberapa hal diperlukan *relocation of authority* untuk membangun struktur-struktur yang lebih responsif terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dewasa ini dan di masa depan.

Relokasi kewenangan dari negara ke unit-unit pemerintahan yang lebih kecil, terutama didukung oleh perkembangan ekonomi dan teknologi. Semakin kaburnya batas-batas kedaulatan negara di dalam konteks ekonomi internasional telah mendorong lahirnya kawasan-kawasan ekonomi regional yang lebih realistik dan efektif. Kewenangan untuk mengambil keputusan yang cepat dan kreatif telah dilimpahkan kepada unit-unit pemerintahan yang lebih rendah, yang secara langsung terlibat dalam pengelolaan kawasan-kawasan ekonomi baru itu. Menurut pemikiran kami, sebagai *economic actor*, peran negara dan pemerintahan memang cenderung merosot. Tetapi, itu tidak mengurangi makna keberadaan dan perannya sebagai pihak yang menyediakan peluang dan memelihara iklim yang kondusif bagi perkembangan sektor ekonomi. Pemeliharaan ekonomi, misalnya, masih merupakan tanggung jawab pemerintah. Tetapi stabilitas yang dinamis tidak akan terbentuk tanpa pembangunan pemerintahan yang akomodatif, responsif dan sensitif terhadap kepentingan masyarakat yang sangat bervariasi. Untuk itu, diperlukan pendekatan yang canggih guna membuat pemerintahan secara politik akseptabel, secara hukum; efektif dan secara administrasi; efisien.

Dalam pada itu, upaya untuk mengharmoniskan struktur-struktur politik juga merupakan pekerjaan rumah dari setiap pemerintah nasional yang mau secara serius menjawab tantangan era globalisasi. Itu penting, agar berbagai kemajuan di sektor ekonomi jangan sampai harus dibayar dengan ongkos politik yang terlalu mahal, karena frustasi yang luas, kalau terjadi di sektor politik sebagai akibat dari kondisi ekonomi yang tidak sehat, akan memberi ongkos ekonomi yang mahal pula. Di sini, kalkulasi tentang ongkos ekonomi yang harus dipikul akibat ketidakstabilan sosial politik perlu dilakukan. Pemikiran yang terlalu berfokus pada kepentingan ekonomi memang sering kali membuat para elit pemerintahan gelisah melihat betapa besar pengorbanan yang harus diberikan demi mencegah terjadinya instabilitas, atau demi mengatasi akibat dari suatu kondisi yang tidak stabil. Tapi itulah makna pemerintahan. Pemerintahan bukanlah suatu instrumen untuk mengejar profit, walaupun efisiensi dalam administrasi pemerintahan

bukan hal yang tidak penting. Upaya harmonisasi itu memerlukan visi jangka panjang, memerlukan kepemimpinan yang *qualified* dan *openminded*. Ini yang oleh Ichiro Ozawa (1994) disebut sebagai *brain to govern*, sebagai pengendali dari struktur yang disebutnya sebagai *hands and feet of the political structure*.

Jadi, walaupun peran negara umumnya dianggap telah dan akan terus bergeser seiring dengan proses globalisasi yang melanda berbagai sektor kehidupan (sosial, ekonomi, budaya, politik, telekomunikasi dan informasi), tetap terpelihara kesepakatan tentang arti penting negara dan pemerintahan sebagai institusi yang memiliki otoritas untuk mengatur kehidupan manusia modern yang semakin kompleks. Kesimpulannya, sekalipun otonomi dan fungsi negara telah tergeser oleh kecenderungan-kecenderungan transisional, hingga saat ini belum tersedia alternatif yang, dapat berperan sebagai unit kunci di dalam merespons perubahan-perubahan global (Kennedy, 1993; 134).

Dengan realitas liberalisme ekonomi yang bercirikan perdagangan bebas, kompetisi penguasaan pasar, dan penumpukan keuntungan itu, masyarakat ekonomi dunia terus ditantang kemampuannya untuk memanfaatkan setiap peluang yang tersedia demi mencapai keuntungan yang sebesar-besarnya dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. Dihadapkan pada kenyataan ini, hanya negara dan pemerintahan yang dapat menunaikan peran sebagai motor penggerak kesadaran kolektif masyarakatnya untuk tidak terlalu jauh terjerumus ke dalam semangat keserakahan yang menjurus kepada prilaku anti-sosial. Hanya negara dan pemerintahan yang mampu mewakili kepentingan-kepentingan kolektif kebangsaan yang berjangka panjang, melalui berbagai pengaturan yang dapat mengharmoniskan hubungan antara kepentingan untuk memajukan perekonomian dengan upaya memelihara suasana kebersamaan dan kekeluargaan sebagai bangsa, seraya membangun kualitas kehidupan yang memberi harga tinggi kepada setiap warga negara, terlepas dari status sosial ekonomi yang melekat pada keberadaannya. Dengan kata lain, pemerintahan-pemerintahan nasional yng bisa *leading* pada abad 21 hanyalah mereka yang mampu mengkombinasikan dan mengharmoniskan implementasi dari konsep-konsep kapitalisme, nasionalisme, dan demokrasi. Pendekatan yang kompleks seperti ini memerlukan kecanggihan kepemempinan dan kemampuan manajerial yang tinggi di dalam mengelola kekuasaan. Faktor kecanggihan itu sangat penting, karena bagaimana mungkin suatu pemerintahan dapat secara efektif memaksakan penerapan hukum dan peraturan di bidang ekonomi yang dapat menghambat pencapaian keuntungan yang sebesar-besarnya tadi, jika bisnis dan modal dapat berpindah secara cepat ke bagian dunia yang lain, dimana peraturan serupa tidak diterapkan?

Revolusi finansial dunia memang membawa tantangan-tantangan terhadap kedaulatan negara. Dunia yang semakin kabur batas-batasnya itu, telah menyebabkan suatu negara tidak lagi dapat mengontrol kebijakan-kebijakan di bidang mata uang dan fiskalnya. Keadaan ini bisa menguntungkan, tetapi kalau sistem keuangan internasional menjadi tidak stabil, kewenangan negara untuk memegah kemungkinan terjadinya pengalihan dana besar-besaran ke luar negeri menjadi sangat terbatas (Kennedy, 1993: 128–129). Apa yang dikenal dengan istilah *capital flight* sekarang dapat berlangsung secara elektronik belaka. Menurut catatan Thurow (1996: 223), pasar modal global dan keberadaan sistem perdagangan secara elektronik telah memungkinkan pergerakan dana dalam jumlah besar dengan cepat ke seluruh dunia. Pada hari-hari biasa, di pasar modal di seluruh dunia, terjadi pergerakan modal sebesar US$ 1.3 triliun. Bandingkan dengan nilai ekspor dunia yang hanya mencapai US$ 3 triliun pertahun. Dengan kata lain, dalam waktu kurang dari tiga hari, di pasar-pasar modal dunia telah terjadi pergerakan dana modal dalam jumlah yang sama dengan yang terjadi pada ekonomi dunia untuk masa setahun. Maka, hanya kecanggihan di dalam kepemimpinan yang akan memungkinkan lahirnya berbagai rupa kompensasi untuk ditawarkan kepada mereka yang mungkin terhambat kepentingan subjektifnya ketika suatu peraturan untuk kepentingan nasional harus diterapkan.

Perpaduan dalam penerapan nilai-nilai kapitalisme, nasionalisme, dan demokrasi memang sangat tidak sederhana. Cita-cita tentang egalitarianisme dari demokrasi akan dihadapkan pada realitas inegalitarianisme dari sistem kapitalis. Ikatan-ikatan emosional yang menyatukan berbagai kelompok suku dan agama ke dalam suatu masyarakat bangsa akan dihadapkan pada realitas rasionalime sistem kapitalis dan demokrasi. Suasana tarik-menarik dalam proses pertumbuhan nilai-nilai itu dalam persepsi dan kesadaran individual warga masyarakat, pada gilirannya akan membangun berbagai suasana ketidakpastian yang rawan. Mereka yang tidak sabar akan lari mencari kepastian ke kawasan fundamentalisme kesukuan dan keagamaan yang tidak jarang menggiring mereka kepada sikap-sikap radikal. Kesemuanya ini, sekali lagi, hanya dapat ditangani melalui kepemimpinan pemerintahan yang canggih, bukan sekedar kemauan dan kemampuan untuk membuat peraturan perundang-undangan, bahkan bukan sekedar dengan pendekatan *rule of law*. Pada saat yang sama, kebutuhan untuk harmonisasi penerapan tiga konsep itu sekaligus membuat peran penting dari keberadaan pemerintahan menjadi tidak terbantahkan.

Abad 21 juga ditandai oleh pergeseran nilai-nilai ekonomi dan politik ke orientasi kualitatif. Di sektor ekonomi, tema pertumbuhan

(*economic growth*) dan distribusi kesejahteraan (*distribution of welfare*) sudah terbukti tidak seluruhnva memuaskan. Akumulasi kekayaan dan modal ternyata tidak secara otomatis menjamin peningkatan kualitas kehidupan kolektif suatu-bangsa. Kebahagiaan dan kesejahteraan itu ternyata tidak bisa sekedar didekati secara kuantitif, berdasarkan indikator-indikator ekonomi belaka. Hal yang tidak kurang pentingnya, kalau bukan yang lebih penting, adalah distribusi status, pekerjaan, dan penghargaan kepada setiap orang. Karena itu, kepedulian pada ketersediaan pekerjaan yang baik, lingkungan hidup yang sehat, hubungan-hubungan sosial yang akrab, dan waktu luang yang cukup untuk mengembangkan kreativitas serta gagasan-gagasan yang bermanfaat bagi kehidupan bersama, dipandang lebih bermakna. Semua itu merupakan ukuran-ukuran kualitatif dari kehidupan masyarakat modern yang akan menjadi acuan penting memasuki abad mendatang.

Di bidang politik, kemenangan suatu partai dalam pemilihan umum tidak lagi akan menjadi tema sentral. Pengumpulan suara tetap penting, tetapi kualitas penyelenggaraan pemilihan umum, pemerintahan yang dibentuk dan program-program yang dilaksanakan sebagai konsekuensi dari hasil pemilihan umum, menjadi jauh lebih penting. Kapasitas dan kompetensi pemerintahan yang terbentuk menyusul terlaksananya pemilihan umum yang berkualitas itu akan lebih besar dampaknya terhadap kehidupan nasional lebih lanjut. Atmosfir politik yang sehat, dan karena itu mampu mempersatukan berbagai kelompok, menyelesaikan konflik dengan cara-cara damai, serta membangun sikap saling percaya di antara kekuatan-kekuatan sosial politik yang ada, merupakan ukuran kualitatif yang lebih bermakna dari sekedar pencapaian target-target kuantitatif yang pada dasarnya mewakili kepentingan jangka pendek. Maka, untuk membangun kehidupan politik yang berkualitas, prinsip hubungan-hubungan sosial yang ada di Indonesia sudah lama kita kenal dengan tema kekeluargaan dan gotong royong semakin relevan. Sebagai suatu keluarga bangsa, prinsip saling percaya akan semakin diterima sebagai fondasi bagi seluruh jaringan interaksi politik, baik dalam artian kerja sama maupun kompetisi. Di sini, *the politics of trust* sewajarnya menjadi prinsip yang hidup dalam pergaulan politik di semua tingkatan. Kekeluargaan dan gotong royong sebagai nilai-nilai universal, seyogianya dapat dilihat, diamati, dan dibuktikan kehadirannya sebagai *the living principles of national politics*. Hanya dengan penghayatan dan pendekatan politik yang berkualitas tinggi, masyarakat bisa dibebaskan dari rasa kecewa dan disillusi. Dengan itu pula, suatu bangsa bisa berbicara dengan bahasa moral, yaitu melalui ketersediaan suatu *moral clarity and direction* di dalam menangani dan mengupayakan penyelesaian atas segala

rupa persoalan politik, pemerintahan, ekonomi dan sosial budaya. Komitmen semua pihak untuk semakin kuat menggenggam kebenaran, kejujuran, dan integritas pun dapat dibangun.

Suatu sistem etika yang menjangkau semua sistem kegiatan pemerintahan dan diserap oleh seluruh aparatnya kemudian diperlukan, agar masyarakat merasa yakin akan diperlakukan secara jujur, adil dan bertanggung jawab oleh pemerintahannya. Ini yang akan membebaskan suatu bangsa dari kemungkinan terperangkap ke dalam praktik otoritarianisme atau terjerumus ke dalam anarkhisme. Hanya bangsa-bangsa yang mampu membebaskan diri dari dua penyakit politik ini yang akan *survive* pada abad 21.

Dari bahasan di atas, kiranya semakin nyata bahwa di balik hiruk pikuk globalisasi yang sangat didominasi oleh kepentingan sektor ekonomi, perdagangan, teknologi dan informasi, politik tetap merupakan faktor-faktor strategis yang dapat mengharmoniskan berbagai kepentingan itu. Politik tetap berada di garis depan dalam upaya pencarian solusi dengan cara-cara yang lebih baru dan kreatif atas berbagai konflik dan permasalahan yang menyertai kehidupan masyarakat dalam era globalisasi. Seperti dikatakan oleh Revel, kalau kita ingin mencari sebab-sebab dari kemajuan atau keterbelakangan suatu bangsa, maka pada tingkat pertama kita harus melihat sistem politik yang berlaku pada masyarakat bangsa itu. Sebab-sebab keterbelakangan, khususnya secara esensial bersumber dari politik, bukan ekonomi (Revel, 1993; lihat juga Geoff Mulgan, ed; 1997).

Suatu pemerintahan yang efektif hanya bisa bekerja dalam lingkungan politik yang sehat, sehingga ia berkesempatan menyusun agenda pembangunan jangka panjang yang komprehensif bagi kepentingan generasi yang akan datang: meluncurkan kebijakan pembangunan ekonomi yang mampu secara optimal membuka kesempatan kerja, melakukan investasi yang besar di bidang pendidikan dan pelatihan, serta menerapkan kebijakan lingkungan hidup yang konsisten, sekalipun untuk semua itu beberapa kepentingan jangka pendek, terutama yang bersifat konsumtif, terpaksa dikorbankan. Hanya dengan keberanian dan kreativitas seperti ini yang dapat membuat suatu pemerintahan mampu secara efektif dan legitimate menghantar kan rakyatnya masuk ke dalam era kompetisi global di abad 21.

Pemerintahan yang baik akan terus memperkuat legitimasinya dengan cara memberi inspirasi kepada rakyat tentang bagaimana mengejar kemajuan, memberi pelayanan yang adil, menyelesaikan konflik-konflik kepentingan yang besar, serta memberi arahan tentarg cara-cara terbaik untuk mempercepat terwujudnya cita-cita kemasyarakatan yang sejahtera lahir dan bathin. Dengan kata lain,

pemerintahan seyogianya merupakan *a world of solution bukan a source problems*. Karena itu, para elit pemerintahan ditantang untuk memiliki kemampuan melakukan penilaian yang cermat dan tepat atas segala masalah yang dihadapi, bukan sekedar mendeskripsikannya, apalagi sekedar memberi komentar sepenggal-sepenggal yang malah akan menciptakan masalah baru. Para elit itu perlu menghemat energi, agar tidak terbuang sia-sia untuk menyelesaikan masalah yang mereka ciptakan sendiri. Masih banyak masalah nyata yang secara objektif dihadapi oleh pemerintah, dan untuk mencari solusi atas masalah-masalah itulah penggunaan energi pantas dilakukan. Masalah pengangguran yang berlangsung cukup lama (dengan jumlah penganggur yang terus meningkat), gejala rendahnya kualitas pendidikan pada hampir semua tingkatan, kerawanan emosional generasi muda (yang tercermin antara lain melalui berbagai tindak kekerasan) serta meningkatnya kuantitas dan kualitas tingkat kejahatan dalam masyarakat adalah contoh-contoh tentang masalah nyata, yang untuk pencarian solusinya para pemimpin pantas membuang energi.

Kita memang perlu mengembangkan secara komprehensif kemampuan para aparatur untuk mengambil keputusan-keputusan strategis yang menjamin terpeliharanya kepentingan nasional Indonesia dalam kompetisi global. Perhatian dan pemahaman yang lengkap terhadap isu-isu lokal, nasional, regional dan global perlu terus di tingkatkan. Khusus bagi pemerintah pusat, keperluan agar memfokuskan penggunaan waktu dan energi yang dimiliki untuk menyusun berbagai alternatif konsep-konsep strategis dalam kompetisi global itu semakin nyata. Adapun tentang penanganan isu-isu lokal, seyogianya sudah dapat diserahkan kepada pemerintah-pemerintah daerah. Pembagian otoritas dan tanggunp jawab ini selayaknya menjadi salah satu motivasi bagi pelaksanaan kebijakan otonomi daerah yang lebih konsisten.

Desentralisasi kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah secara lebih bermakna merupakan salah satu agenda penting yang perlu dimiliki oleh setiap pemerintah masa depan. Pengaturan serta pengelolaan kehidupan sosial ekonomi dan politik sehari-hari sewajarnya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Dengan demikian, pemerintah pusat bisa berkonsentrasi pada perumusan dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan nasional yang bersifat fundamental saja. Sudah waktunya pemerintah daerah diberi kepercayaan untuk tampil secara kreatif memberi makna pada penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan. Cukuplah bagi pemerintah pusat untuk memberi arahan-arahan kebijaksanaan yang harus ditaati oleh pemerintah daerah, namun tentang implementasi kebijakan untuk kepentingan lokal seyogianya

keikutsertaan pemerintah pusat dapat ditekan sampai pada tingkat minimum. Kompetisi untuk maju di antara pemerintah daerah pun bisa digairahkan. Kalau pemerintah daerah diberi kepercayaan dan otoritas untuk menyelenggarakan sebagian besar urusan domestik, bertanggung jawab atas keberhasilan dan kegagalan, maka pemerintah pusat bisa lebih rileks, cukup dengan mengawasi dan memberi dukungan saja. Dengan demikian, akan tersedia lebih banyak waktu dan energi bagi pemerintah pusat untuk berkonsentrasi pada urusan yang memerlukan kebijakan nasional yang terpadu dan urusan-urusan strategis untuk kompetisi global tadi.

Dengan pembagian tugas (*division of labor*) yang jelas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah akan semakin jelas pula siapa yang bertanggung jawab atas kegagalan suatu kebijakan. Ini penting sekali di dalam upaya membangun pemerintah yang efektif. Efektivitas di sini bukan sekedar berarti kemampuan organisasi pemerintahan mewujudkan tujuan-tujuan yang telah ditentukan, tetapi juga kemampuan untuk menjawab berbagai tuntutan yang terus bergulir. Karena itu, menurut Jhon P. Burns (1994: 22), efektivitas berkenaan dengan *innovativeness, adaptability, organizational learning and the capacity to manage charge.* Kebiasaan menggunakan slogan "kita semua bertanggung jawab" untuk suatu kegagalan adalah sikap yang perlu ditinggalkan, karena dalam praktik, hal itu juga bisa berarti "tidak ada satu pihak pun yang secara langsung bertanggung jawab". Padahal, pemerintahan tanpa akuntabilitas adalah satu beban yang berat buat rakyat jadi apa yang diperlukan oleh setiap pemerintah, kini dan di masa depan, antara izin, adalah suatu kepemimpinan yang mampu melihat secara tepat peluang-peluang dan tantangan yang tersedia di balik perubahan-perubahan global yang tidak tertahankan itu, dan karenanya berani mengambil langkah-langkal konstruktif untuk menyingkirkan kelompok-kelompok *vested interest* dan melakukan reformasi dalam struktur serta prilaku pemerintahan agar lebih responsif pada kenyataan dan tantangan-tantangan baru yang dihadapi pada abad 21.

Suatu *guiding political vision* diperlukan untuk tidak menggiring suatu pemerintahan secara terus-menerus pada keasyikan rekayasa politik yang hanya memberi kepuasan jangka pendek, seraya menyimpan persoalan besar yang akan manjadi bom waktu untuk generasi penerus. Tanpa visi masa depan yang jelas, suatu pemerintahan akan cenderung bersikap reaktif, bukan proaktif. Visi jangka panjang yang diikuti oleh peluncuran kebijakan-kebijakan reformasi memang sering kali menggelisahkan kelompok-kelompok *vested interest* yang lebih sering membekukan persoalan daripada memecahkannya. Pembekuan dan penundaan untuk menyelesaikan berbagai masalah fundamental dalam kehidupan suatu

bangsa mungkin bisa menenangkan pikiran untuk jangka pendek, dan membuat para pemimpinnya pura-pura percaya bahwa segala sesuatunya baik-baik saja, tapi ongkos ekonomi dan politik jangka panjang yang harus dibayar untuk keasyikan sesaat itu bisa menjadi mahal sekali. Keadaan ini akan terasa tidak adil ketika disadari bahwa pihak yang harus memikul pembayaran ongkos-ongkos itu adalah justru generasi penerus. Padahal, *raison d'etre* dari suatu pemerintahan justru terletak pada kemampuannya menyelesaikan berbagai masalah fundamental (baik yang latent maupun yang tiba-tiba muncul), serta menghindari terjadinya krisis berdasarkan kemampuan antisipasi terhadap seluruh dinamika kehidupan politik, ekonomi dan sosial budaya yang melingkupinya. Kemampuan seperti ini yang tidak dimiliki oleh para pemimpin Soviet sebelum Gorbachev. Maka, ketika Gorbachev menerima warisan kepemimpinan di negeri yang malang itu, ia sesungguhnya tahu masalah apa yang dihadapi. Tapi, ia datang terlambat. Kebijakan-kebijakannya yang dipuji oleh banyak pihak di Barat tidak mampu dilaksanakan oleh mesin pemerintahan dan partainya yang sudah lama mogok. Gorbachev ibarat seorang kapten yang tiba di atas kapal, ketika kapal itu sudah berada pada detik-detik terakhir menjelang tenggelam.

Setelah pembahasan yang sifatnya umum dan memerlukan penjabaran lebih lanjut ke dalam agenda pembangunan pemerintahan jangka panjang, kini tibalah kami pada tahapan diskusi yang lebih spesifik tentang agenda jangka pendek dan menengah dari Pembangunan Pe.merintahan Indonesia; yang menurut pengamatan kami seyogianya diprioritaskan pada tiga dimensi pemerintahan yang kami kemukakan pada awal bagian pidato ini, yaitu: dimensi politik, dimensi hukum, dan dimensi administrasi. Pada uraian di atas, kami telah mengimplikasikan bahwa pemerintahan yang baik haruslah secara politik akseptabel, secara hukum efektif, dan secara administrasi efisien. Untuk menajamkan diskusi atas tema-tema ini, maka masing-masing dimensi itu akan didekati dengan perspektif sistem, yang mengharuskan terlibatnya komponen-komponen peraturan dan pelaksanaannya, lembaga dan fungsifungsi pokoknya, serta pelaku (dengan penekanan pada kepemimpinan). Ini merupakan tiga *interconnected components* yang selalu menyaertai keberadaan suatu sistem.

Dimensi politik dari pemerintahan mengacu pada landasan pokok bagi kehadiran pemerintahan itu sendiri, yang dalam ilmu politik dikenal dengan istilah keabsahan. Dalam konteks ini, berlaku asumsi bahwa keabsahan (*legitimacy*) ditentukan oleh tingkat penerimaan (*acceptability*). Luas sempitnya akseptabilitas suatu pemerintahan ahan menentukan tingkat legitimasinya. Penerimaan rakyat atas suatu pemerintahan biasanya diamati melalui posisi politik kelompok-kelompok

minoritas (dalam keikatan kepada partai, agama, suku, dan ras) yang ada dalam masyarakat, yaitu apakah kepentingan mereka cukup terakomodasi dalam pengambilan keputusan atau cukup dihormati hak-hak fundamentalnya. Jadi, legitimasi berkaitan dengan perlakuan adil terhadap kaum minoritas, sehingga mereka merasa terlindungi, tidak merasa tersingkir atau dipinggirkan oleh sistem pemerintahan yang berlaku (Hurst Hannum, 1990). Di sini, masalah representasi tampil sebagai salah satu isu yang krusial. Ini berarti bahwa untuk bisa secara politik akseptabel, pemerintah seyogianya menerapkan pendekatan akomodatif terhadap kelompok-kelompok minoritas itu. Kalau pandangan ini diterjemahkan kedalam praktik pemerintahan Indonesia, maka untuk komponen peraturan perundang-undangan, jaminan terhadap kesamaan hak serta kewajiban organisasi-organisasi sosial politik dan di antara warga negara (tanpa membedakan suku, agama, dan ras) sudah tersedia. Jaminan kebebasan untuk berkumpul, mengeluarkan pendapat, baik tertulis maupun lisan, sudah sanga jelas termuat dalam UUD 1945. Lembaga-lembaga representasi yang berfungsi menampung dan menyalurkan aspirasi serta kepentingan yang berbeda pun sudah tersedia. Adapun untuk komponen kelembagaan, DPR/DPRD dapat dirujuk sebagai fokus pengkajian kita, sedangkan pelakunya adalah para pemimpin masyarakat (termasuk para anggota DPR/DPRD) dan birokrasi pemerintahan.

Pertanyaan pokok yang perlu dijawab dalam proyek legitimasi pemerintahan kita adalah bagaimana agar DPR dan DPRD, yang kehadirannya telah melibatkan kurang lebih seratus juta rakyat pemilih, dapat memainkan peran sebagai forum untuk wacana politik yang terbuka, bebas, sehat dengan otoritas yang cukup bagi pengambilan keputusan yang bersifat strategis. Hingga dewasa ini, terkesan bahwa peranan itu belum dapat dimainkan secara optimal. Kenyataan bahwa rakyat masih cenderung lebih percaya pada efektivitas lembagalembaga yang bersifat *adhoc* daripada DPR/DPRD dalam menangani isu-isu sensitif dan strategis merupakan salah satu buktinya. Adanya gejala dimana beberapa anggota DPR justru merasa lebih *convenient* mengkritik berbagai kebijakan pemerintah, atau memberi komentar kritikal terhadap suatu masalah strategis, di forum-forum luar DPR, adalah bukti yang lain. Kecendrungan yang ditunjukkan oleh beberapa anggota DPR sendiri, bagi para pengamat politik yang peka, bukanlah suatu perkembangan yang sehat. Terkesan adanya rasa tidak puas terhadap aturan main, mekanisme kerja dan suasana psikologis yang melingkupi pelaksanaan hak-hak mereka sebagai wakil rakyat. Terlepas dari benar tidaknya kesan itu, satu hal sudah terjadi: bergesernya forum untuk wacana publik atas masalah-masalah sensitif dan strategis dari DPR/DPRD ke forum di luar lembaga-lembaga perwakilan itu. Ini seyogianya dilihat sebagai sesuatu yang memprihatinkan. Ia dapat menjadi indikator yang penting

tentang merosotnya kepercayaan, dan karena itu lemahnya penerimaan rakyat terhadap lembaga yang keberadaan dan perannya justru dijamin oleh konstitusi. Keadaan itu menjadi lebih memperihatinkan lagi ketika kita menyaksikan beberapa anggota DPR sendiri memberi kesan yang sama, sewaktu mereka memilih untuk berbicara secara kritikal di forum lain, atau bahkan ikut serta memimpin pawai demonstrasi massa menghadapi pemerintah.

Kalau kita mau serius membangun pemerintahan, maka gerak dari kecendrungan ini perlu diluruskan. Pemberdayaan DPR/DPRD adalah suatu keperluan yang mendesak. Hak-hak anggota DPR/DPRD perlu diberikan secara penuh dan didorong pelaksanaannya secara optimal. Mekanisme kerjanya perlu disederhanakan, sehingga hambatan-hambatan prosedural dan hambatan psikologis untuk berlangsungnya deliberasi, diskursus, perdebatan, dan pengambilan keputusan bisa ditekan seminimal mungkin. Waktu yang dialokasikan untuk pertemuan-pertemuan pun perlu diperluas. Logika politik yang sehat mengatakan bahwa lebih baik perdebatan yang sengit mengambil tempat di forum DPR/DPRD daripada menghadapi demonstrasi yang beringas dan anarkhis di tepi jalan raya. Ini pada dasarnya berkenaan dengan seni memindahkan *sphere of conflict* dari jalan raya yang panas dan berdebu ke ruang sidang yang sejuk dan bersih. Pemindahan ini bukan sekedar berkaitan dengan pemeliharaan stabilitas, tetapi lebih dari itu untuk memberdayakan DPR/DPRD. Kalau demontrasi massa terus berlangsung, radikalisme dan anarkhisme terus mewarnai perpolitikan kita, maka kesimpulan yang bisa ditarik adalah bahwa ada sesuatu yang kurang dari cara kita mengelola lembaga-lembaga perwakilan yang konstitusional itu. Tentu saja, upaya pemberdayaan DPR/DPRD bukan terbatas pada optimalisasi pelaksanaan hak-haknya, tetapi juga berkaitan dengan perbaikan kualitas dan komitmen pribadi dari masing-masing anggotanya.

Ada tiga keuntungan yang dapat diraih melalui pemberdayaan DPR/DPRD itu. *Pertama*, kita bisa menunjukkan kepiawaian dalam membangun pemerintahan yang demokratis. *Kedua*, kita bisa menghindari berakarnya budaya anarkhisme, ketika sebagian tertentu dari warga masyarakat mulai percaya bahwa hanya dengan tindak kekerasan mereka bisa memperoleh perhatian yang serius atas kasus dan isu yang diperjuangkan. *Ketiga*, dengan memberi peluang dan keleluasaan kepada para anggota untuk lebih aktif dalam proses deliberasi, diskursus, dan perdebatan (kalau mereka sudah biasa terlibat secara intensif dalam pertukaran pikiran dan argumentasi), maka besar harapan bahwa forum-forum DPR/DPRD akan menjadi tempat lahirnya negarawan -negarawan yang bijaksana. Dengan demikian, kekurangan negarawan yang

selama beberapa waktu terakhir ini kita rasakan, mungkin akan teratasi secara gradual. Keadaan terlalu banyaknya politisi (yang kerangka berpikirnya secara natural mengacu kepada konsep kawan lawan) sangat perlu diimbangi oleh kehadiran para negarawan dalam jumlah yang cukup.

Masih dalam kaitan dengan gagasan pemberdayaan ini, tetapi khusus untuk DPRD, kewenangan dalam menyeleksi penimpin-pemimpin pemerintahan di daerah perlu diperbesar. Aturan main yang kini berlaku (UU No. 5/1974) memang telah menawarkan kombinasi kepentingan pusat dan daerah dalam proses rekruitmen kepala daerah/wilayah. Tetapi, standar prosedur yang selama ini berlaku belum memberi keleluasaan yang cukup kepada DPRD dalam penentuan bakal calon-calon kepala daerah. Akibatnya, beberapa di antara mereka yang kemudian "terpilih" bukanlah figur-figur terbaik yang dapat diharapkan dan mampu mempraktikkan *good governance*. Kalau hal ini diteruskan, sangat sulit membayangkan bagaimana pemerintahan daerah dapat memberi *semacam guiding economic and political visions*, membangun motivasi dan memimpin rakyatnya memasuki era yang semakin kompetitif di masa depan? Maka, salah satu pendekatan yang jitu untuk membangun pemerintahan daerah yang baik adalah memperbaiki prosedur rekrutmen kepala daerah pada tingkat DPRD itu. Mungkin pemberian kesempatan kepada DPRD untuk melakukan *hearing* dengan para bakal calon, mendahului tahap pemilihan, perlu dipertimbangkan. Kewenangan DPRD untuk menilai kualitas kepemimpinan, keberhasilan atau kegagalan kepala daerah dalam mengemban tugas dan tanggung jawabnya perlu diperjelas. Pelaksanaan atas kewenangan itu pada hakikatnya merupakan pertanggungjawaban para anggota DPRD kepada rakyat yang telah memilih mereka. Bagi kepala daerah, *public accountalibility* itu dapat dilakukan melalui DPRD, walaupun dalam posisi sebagai kepala wilayah ia juga bertanggung jawab kepada presiden.

Kesimpulannya, otonomi politik bagi DPRD perlu diperbesar. Beberapa alasan untuk maksud ini dapat dikemukakan.

a. Kita sudah merdeka selama lebih dari setengah abad.
b. Stabilitas konflik ideologis di antara para anggota DPRD sudah semakin lemah, seiring dengan telah diterimanya Pancasila sebagai satu-satunya azas.
c. Para anggota DPRD telah dilitsus dan diseleksi secara relatif ketat sehingga kemungkinan lolosnya mereka yang berbakat dan tak berkhianat kepada kepentingan bangsa sangat kecil, kalau bukan tidak ada lagi.
d. Duduknya wakil-wakil dari ABRI yang berjumlah 20% dari total anggota DPRD, yang selama ini dipercayai sebagai benteng Pancasila dan UUD 1945,

sudah cukup menjamin tertutupnya peluang bagi lahirnya keputusan-keputusan DPRD yang akan bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

e. Dinamika kehidupan sosial, ekonomi dan politik masyarakat yang semakin maju telah membuat mereka semakin sadar bahwa pemerintahan tidak memiliki dirinya sendiri. Pemerintahan adalah milik masyarakat, dan karena itu mereka mendambakan pemimpin pemerintahan dari figur-figur terbaik yang mereka kenal.

f. Era kompetisi global hanya dapat dijawab oleh pemerintahan yang kreatif dan inovatif, dan ini hanya bisa dikembangkan oleh pemimpin-pemimpin pemerintahan yang *visionary* dengan kapabilitas kepemimpinan yang tinggi.

Keenam alasan tersebut sekaligus mewakili keberhasilan pembangunan politik orde haru, sehingga keengganan untuk menerapkan *the politics of mutual trust* dalam konteks pemberdayaan DPRD akan mudah ditafsirkan sebagai penyangkalan atas keberhasilan itu sendiri. Demokrasi Pancasila yang berintikan nilai-nilai kekeluargaan dan gotong royong pada hakikatnya dijiwai oleh *the politics of mutual trust* tadi. Keperluan membudayakan nilai-nilai Pancasila dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara memang semakin mendesak ketika kita memasuki era keterbukaan global. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1994 tentang Peningkatan Penataran P-4 merupakan dasar yang dapat menjadi acuan untuk sebuah gerakan pembudayaan Pancasila yang intensif.

Adapun dimensi hukum dari pemerintahan berkenaan dengan jaminan kepastian hukum kepada semua pihak, bahwa ada aturan main yang perlu ditaati dan pelanggaran atasnya akan dihadapkan kepada sanksi-sanki tertentu dalam semua ruang interaksi kehidupan sosial, ekonomi dan politik. Tersedianya sejumlah aturan itu akan memberi arahan yang jelas kepada setiap orang tentang apa yang bisa dan apa yang tidak bisa dilakukan. Hal ini sangat penting, karena negara atau pemerintahan pada dasarnya adalah sebuah sistem hukum (*a legal system*). Kalau pandangan ini kita sederhanakan, dapat dikatakan bahwa untuk mengukur kemajuan suatu pemerintahan, lihatlah berapa banyak undang-undang dan peraturan yang dilahirkannya, setiap tahun semakin banyak undang-undang dan peraturan yang dilahirkan, semakin majulah pemerintahan itu.

Kepastian hukum itu menjadi tema yang lebih krusial lagi ketika kita memasuki era perdagangan bebas. Ia diperlukan baik oleh pelaku ekonomi domestik maupun internasional. Tetapi, melahirkan undang-undang dan peraturan adalah satu hal, sementara pelaksanaannya bisa menjadi hal yang lain.

Maka, untuk menjamin konsistensi antara peraturan dan pelaksanaan, diperlukan berbagai rupa pembenahan kelembagaan dan aparatur dari pembuat, pelaksana, dan pengawas hukum. Di sini, DPR/DPRD kembali menjadi perhatian kita. Sebagai lembaga yang bersama pemerintah membuat undang-undang/ peraturan daerah, apalagi yang juga berwenang memprakarsai pengajuan rancangan undang-undang/peraturan daerah, DPR/DPRD perlu diisi oleh penasihat-penasihat ahli dan staf pendukung yang *qualified* dalam jumlah yang cukup. Menggantungkan harapan bagi prakarsa pengajuan RUU/RPD kepala pemerintah saja, agaknya tidak akan mempercepat tersedianya aturan main yang lengkap bagi kepastian hukum yang luas. Karena itu, untuk mendorong prakarsa-prakarsa DPR/PPRD, perlu dipikirkan secara serius penyediaan penasihat ahli dan staf dimaksud, tentu saja dengan alokasi anggaran yang cukup bagi bekerjanya mesin administrasi DPR/DPRD.

Pada saat yang sama, pengawasan terhadap jalannya konstitusi dan hukum diperlukan demi menghindari lahirnya peraturan lebih rendah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dan untuk menjamin adanya konsistensi antara peraturan dengan pelaksanaannya. Kesemuanya ini mengacu kepada pembenahan dan pemberdayaan semua lembaga dan aparatur yang secara langsung bertanggung jawab bagi penegakan hukum (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga-lembaga pengawas fungsional). Pemerintahan yang bisa secara efektif menjamin kepastian hukum adalah yang memiliki polisi, jaksa, hakim dan pengawas fungsional yang *qualified* dan profesional. Tetapi, ini hanya mungkin diwujudkan kalau organisasi di mana mereka mengabdi memberi jaminan untuk maksud itu: peraturan dan penerapan disiplin yang ketat, fasilitas dan lingkungan kerja yang memadai, pola karier yang memberi harga tinggi pada prestasi dan kejujuran, muatan kurikulum pendidikan dari latihan yang responsif terhadap perkembangan globalisasi (termasuk untuk penguasaan hukum internasional di sektor perdagangan, keuangan, hak cipta, dan kriminalitas), kompetisi yang sehat dalam lembaga-lembaga pendidikan dan latihan itu, kepemimpinan yang teladan, serta jaminan kesejahteraan yang relatif cukup. Kesemuanya ini tidak gampang dipenuhi, tetapi upaya menuju ke sana harus terus dilakukan.

Perlu dikembangkan semacam *grand design* yang dapat menjadi acuan program profesionalisasi itu secara komprehensif, sehingga perkembangannya dapat dipantau tahap demi tahap. Kesungguhan pemerintah di dalam membenahi dan memberdayakan lembaga-lembaga yang bertanggung jawab di dalam penegakan dan kepastian hukum itu akan menentukan kualitas pemerintahan Indonesia masa depan. Hasilnya pun akan sangat berpengaruh

terhadap kemampuan-kemampuan kita mengambil manfaat dari era globalisasi yang akan semakin tidak terelakkan memasuki abad 21.

Akhirnya, dimensi administrasi dari pemerintahan juga perlu terus dibangun. Dalam memasuki era pasar bebas diperlukan administrasi yang baik, organisasi yang efisien serta aparatur yang kompeten dan jujur. Kultur administrasi yang melayani, memberdayakan dan membangun berlandaskan semangat *entrepreneurship* dari para pelakunya perlu dibina secara berkesinambungan. Akan tetapi, ini memerlukan struktur organisasi yang efisien, kompetitif dan luwes. Juga diperlukan aparatur yang sejak awal rekruitmen sudah tahu mengapa dan untuk apa mereka memilih pengabdian di sektor pemerintahan. Aparatur pemerintah memang sejak awal perlu menyadari bahwa pengabdian di lapangan pemerintahan bukan sekedar didorong oleh upaya mencari nafkah. Misi pemerintahan tidaklah bersifat *profit oriented.* Ada misi khusus yang perlu diwujudkan: keadilan, kemandirian dan kesejahteraan rakyat. Misi ini sama sekali berbeda dengan sektor swasta. Semangat kewirausahaan bagi aparatur pemerintah jangan keliru ditafsirkan sebagai semangat pengumpul uang atau komersialisasi pelayanan. Semangat itu berkenaan dengan perampingan organisasi, peningkatan prosedur pengambilan keputusan, penekanan biaya operasional, pengalihan beban kegiatan yang menurut sifatnya sudah dipikul oleh sektor swasta atau yang menurut perhitungan *cost and benefit* lebih menguntungkan jika diurus oleh sektor swasta, perumusan dan peluncuran kebijakan untuk pemberdayaan sektor swasta, serta pembukaan peluang-peluang baru bagi kemajuan ekonomi masyarakat dan perluasan kesempatan kerja.

Berdasarkan asumsi-asumsi di atas, maka pada tingkat pertama pembangunan administrasi pemerintahan Indonesia seyogianya berangkat dari penanaman motivasi untuk efisiensi mekanisme dan prosedur kerja birokrasi. Tema pokoknya adalah bagaimana proses pelayanan dan pengambilan keputusan bisa dipermudah dan dipersingkat, serta bagaimana agar biaya-biaya yang harus dikeluarkan dari kas pemerintah bisa ditekan serendah mungkin tetapi menghasilkan pelayanan dan keputusan-keputusan yang berkualitas tinggi. Ini memerlukan struktur organisasi yang singset, tetapi dengan kewenangan yang besar, terutama di tingkat pusat, yang diikuti dengan kebijakan desentralisasi yang progresif untuk memberi peran yang lebih bermakna kepada daerah. Karena itu, organisasi pemerintahan pada tingkat pusat dan daerah perlu dievaluasi secara interisif.

Kemungkinan bagi penggabungan beberapa unit organisasi yang hubungan kerjanya akrab ke dalam satu organisasi baru yang lebih efisien

dan otoritatif perlu dipertimbangkan. Langkah penggabungan Departemen Perdagangan dan Departemen Perindustrian di masa lalu, bisa disusul dengan langkah serupa di masa depan, baik untuk level yang sama maupun yang lebih rendah. Direktorat Jenderal dan unit-unit organisasi tingkat pusat yang sederajat dengan itu, misalnya, yang kewenangan pokoknya sudah didesentralisasikan atau seyogianya sudah didesentralisasikan menurut logika efisiensi organisasi, perlu digabung dengan unit-unit lain yang hubungan kewenanganya berhimpit. Pengamatan yang cermat atas peran dan fungsi berbagai organisasi tingkat pusat akan segera mengantar kita pada kesimpulan bahwa memang ada sejumlah unit organisasi yang sudah bersifat *redundant*, baik dalam hubungan horizontal maupun vertikal. Ini bukan saja tidak efisien dilihat lari beban pembiayaan negara, dan tidak efektif dari segi pendaya gunaan aparatur negara, tetapi juga pada tingkat tertentu telah memperlambat gerak roda pemerintahan dan pembangunan.

Adapun untuk organisasi pemerintahan di daerah mengingat akan semakin pentingnya peran yang akan dimainkan di sektor ekonomi dan pembangunan, bisa saja menjadi agak gemuk, tergantung seberapa besar kewenangan yang secara efektif telah diterima dan dilaksanakan di daerah yang bersangkutan. Besaran dan jenis organisasi tingkat pemerintah daerah mestinya tidak harus secara seragam ditetapkan oleh pemerintah pusat, tetapi disusun oleh pemerintah daerah menurut kebutuhan nyata yang dihadapinya. Fleksibilitas dan adaptabilitis organisasi pemerintah daerah itu diperlukan agar dapat secara cepat menjawab tantangan yang terus berubah, seiring dengan dinamika masyarakat di masing-masing daerah.

Dalam pada itu, sektor aparatur pun tidak kurang pentingnya untuk dibenahi. Struktur organisasi dan kewenangan yang melekat padanya memerlukan *brain power* yang sesuai, sehingga memungkinan optimalisasi bekerjanya organisasi yang bersangkutan. Karena itu, lima aspek strategis dalam pengembangan sumber daya aparatur perlu dibenahi: rekrutmen, penggajian, pendidikan dan latihan, promosi karier, dan etika pemerintahan. Kami tidak akan membahas setiap aspek itu secara khusus, mengingat keterkaitannya yang sangat kuat terhadap satu sama lain.

Pembenahan aspek rekruitmen diperlukan agar organisasi pemerintahan kita memperoleh masukan sumber daya manusia yang berkualitas tinggi. Ini terutama untuk level menengah ke atas. Karena itu, syarat-syarat dan seleksi yang ketat perlu diperlakukan. Masalahnya, bagaimana menjaring minat para lulusan terbaik dari lembaga pendidikan tinggi yang berkualitas, kalau standar

gaji yang ditawarkan sangat rendah dibanding tawaran gaji di sektor swasta yang juga membuka peluang yang sama untuk mereka? Jawabannya pasti ada, walaupun tidak sederhana. Karena pemerintah tidak mungkin mengubah sistem penggajian secara drastis dalam waktu dekat yang bisa diduga, maka sebagai kompensasinya bisa ditawarkan *rewards* yang lain, seperti jaminan untuk pendidikan dan latihan lanjutan serta promosi karier yang rasional dan kompetitif. Tetapi tawaran ini hanya punya arti jika sektor-sektor penjamin itu sudah terlebih dahulu ditata.

Segera setelah usainya proses seleksi untuk rekrutmen, maka langkah berikut yang perlu dipertimbangkan adalah penyediaan suatu paket program pendidikan untuk membentuk penghayatan mereka sebagai aparatur pemerintahan. Apa yang dilakukan sekarang melalui program pendidikan pra-jabatan perlu dibenahi, terutama dari segi kurikulum dan masa pendidikan itu sendiri. Pada prinsipnya, yang dibutuhkan adalah program untuk membentuk kepribadian dan integritas sebagai pegawai negeri serta pemahaman yang mendasar tentang pemerintahan: hakikat, misi, fungsi, dan tanggung jawab. Program ini memerlukan waktu yang cukup untuk menjamin bahwa mereka yang dinyatakan lulus sudah memiliki integritas, visi, persepsi, pengetahuan dasar dan semangat pengabdian yang relatif sama sebelum mereka mulai melaksanakan tugas. Lama pendidikan seyogianya berkisar enam bulan hingga setahun. Pelaksanaan pendidikan yang terkonsentrasi di bawah tanggung jawab Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara sudah tepat. Masalah yang segera dihadapi adalah alokasi anggaran yang perlu diperbesar, penyusunan kurikulum pendidikan dan pelatihan yang tepat, metode yang efektif, penyediaan tenaga pendidik dan pelatih yang *qalified* dalam jumlah yang cukup, serta penyediaan tempat yang baik. Tetapi, sekali masalah-masalah ini dipecahkan, hasilnya akan mengubah wajah birokrasi pemerintahan kita secara signifikan. Tahapan pendidikan profesional di lingkungan aparatur pemerintahan yang juga perlu dilakukan secara terkonsentrasi adalah pendidikan penjenjangan yang tertinggi (Diklat untuk Staf dan Pimpinan Administrasi Tingkat Tinggi-DPATI). Tujuannya untuk membentuk wawasan dan kepemimpinan yang sudah masuk ke dalam ruang lingkup nasional. Adapun untuk pendidikan dan latihan penjenjangan yang berada di antara keduanya (pra-jabatan dan SPATI), yang seyogianya dirancang sebagai program untuk penguasaan bidang tugas spesifik dan pola kepemimpinan yang selaras dengan misi masing-masing departemen dan lembaga tinggi negara, agaknya lebih tepat, lebih efisien, dan lebih efektif jika dilakukan di masing-masing departemen dan lembaga tinggi negara yang bersangkutan.

Khusus untuk penyertaan aparatur dalam pendidikan gelar (strata 1, 2 dan 3), seyogianya dirancang secara khusus sesuai dengan kebutuhan organisasi jangka panjang. Ini perlu dilakukan agar tidak terjadi *undersupply* atau *oversupply* tenaga bergelar di suatu lingkungan organisasi pemerintahan. Dalam kaitan dengan kesempatan promosi dalam karier, di samping mempertimbangkan kualifikasi keberhasilan dalam pendidikan bergelar dan berjenjang, perlu pula diperhatikan kemampuan dan prestasi kerja yang secara nyata dimiliki dan telah disumbangkan oleh aparat yang bersangkutan bagi kepentingan organisasi dan pemerintahan umumnya. Jangan sampai kita terlalu bersemangat memberi harga kepada persyaratan formal pendidikan penjenjangan sehingga semua faktor pendukung yang lain terkesampingkan dalam pertimbangan promosi karier. Catatan atau *record* yang objektif tentang prestasi yang pernah dicapai dan pelanggaran disiplin atau etika yang pernah dilakukan oleh seorang aparatur pun perlu dipelihara dalam sistem administrasi kepegawaian kita. Ini hingga sekarang belum kita miliki. Padahal, seyogianya catatan objektif itu dapat menjadi salah satu bahan acuan yang penting dalam pertimbangan promosi. Dengan itu, pimpinan akan terhindar dari kemungkinan keliru dalam mengambil keputusan akibat informasi yang sengaja dilakukan oleh pihak-pihak yang memiliki *hobby* menyebar fitnah.

Khusus tentang etika pemerintahan, isu ini sangat bersifat sensitif dan sekaligus sulit perwujudannya. Tetapi, pada saat yang sama, ia merupakan kebutuhan yang vital. Pemerintahan tidak mungkin bisa dijalankan dengan baik dan bertanggung jawab dalam kevakuman etik. Karena itu, penajaman nilai-nilai etika yang sedari dulu sudah melekat pada konsep-konsep pemerintahan Barat ataupun Timur, perlu dilakukan. Pedoman etika kita secara umum yang tertuang dalam Pancasila perlu dijabarkan ke dalam suatu pedoman khusus tentang etika pemerintahan. Pedoman itu sepantasnya menjadi acuan moral yang bersifat praktikal bagi seluruh pemerintahan kita. Penerapan sanksi-sanksi atas pelanggarannya pun perlu dituangkan ke dalam peraturan yang mengikat.

Sebagai penutup, karena kami ingin membiarkan gagasan-gagasan ini terbuka untuk disimak secara bebas, kami hanya ingin menegaskan keyakinan kami bahwa pemerintahan adalah sebuah lapangan pengabdian yang *challenging*. Ia bukan sebuah tempat untuk bersenang-senang, tetapi untuk memberi kesenangan kepada orang banyak. Pemerintahan, sebagaimana yang kami hayati, membuka peluang yang sangat untuk berbuat baik, dan karena itu pemerintahan yang baik adalah harapan dari setiap orang yang memiliki niat baik untuk kebaikan bersama.

Pembangunan pemerintahan kita adalah suatu kebutuhan fundamental. Rakyat Indonesia yang memperoleh kemerdekaannya dengan pengorbanan yang besar, warga negara Indonesia, bangsa yang besar dalam jumlah dan cita-cita ini, berhak memperoleh pemerintahan yang baik, yang mampu menghantar mereka kepada kehidupan yang lebih bergairah, lebih maju, dan lebih terhormat dalam pergaulan dunia memasuki abad 21.

Bibliografi

Brzezinski, Zbigniew. 1989. *The Grand Failure: The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century*. New York: Charles Scribner's Sons.

Bums, John P. (ed.). 1994. *Aisan Civil Service Systems: Improving Efficiency and Productivity.* Times Academic Press.

d'Encausse, Helene Carrere. 1993. *The End of The Soviet Empire: The Triumph of the Nations.* Basic Books, A Division of Harper Collins Publisher, Inc.

Fukuyama, Francis. 1991. *The End of History and The Last Man.* New York: The Free Press, A Divison of MacMillan, Inc.

Gore, Al. 1996. "Vice President, The Best Kept Secret In Government, A Report to President Bill Clinton", *National Performance Review.*

Hannum, Hurst. 1991. *Autonomy, Sovereignty, and Self Determination: The Accomodation of Conflicting Rights.* University of Pennysvlvania Press.

Heper, Metin. 1987. *The State and Public Bureuracies: A Comparative Perspective*, Greenwood Press.

Hill, Larry B. 1992. *Bureaucracies, Public Administration, and Public Policy: The State of Public Bureaucracy.* M. E. Sharpe, Inc.

Kennedy, Paul. 1993. *Preparing for the Twenty-First Century.* Fontana Press: An Imprint of Harper Collins Publisher.

Mulgan, Geoff. 1997. *Life After Politics: New Thinking for The Twenty First Century.* Fontana Press: An Imprint of Harper Collins Publisher.

Omahe, Kenichi (ed.). 1995. "The Evolving Global Economy: Making Sense of the New World Order". *A Havard Business Review Book.*

Omahe, Kenichi. 1995. *The End of The Nation State: The Rise of Regional Economies.* The Free Press, A Division of Simon & Schuster Inc.

Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* Addison-Wesley Publishing Company.

Ozawa, Ichiro. 1994. *Blueprint for a New Japan: The Rethinking of a Nation.* Kodansha International Ltd.

Revel, Jean-Francois. 1993. *Democracy Against Itself: The Future o the Democratic Impulse.* The Free Press Division of MacMillan Inc.

Seabrook, Jeremy. 1993. *Victims of Development: Resistance and Alternatives.* Verso.

Thurow, Lester C. 1996. *The Future of Capitalism How Today's Economic Forces Shape Tomorow's World.* London: Nocholas Brealey Publishing.

Thurow, Lester C. 1999. *Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America.* New York: William Morrow and Company.

DEMOKRASI DAN DEMOKRATISASI: SEBUAH REFLEKSI

M. Ryaas Rasyid

Isu demokrasi dan demokratisasi telah secara konstan ditampilkan dalam wacana politik nasional kita selama beberapa tahun terakhir ini. Banyak tulisan telah diterbitkan sebagai respons atas terjadinya pergeseran persepsi masyarakat tentang demokrasi dan otoritarianisme, menyusul berakhirnya dominasi rezim komunis-totaliter di Eropa. Optimisme tentang masa depan demokrasi cenderung membesar, seolah-olah demokrasi akan dengan sendirinya berjaya. Tetapi, benarkah demikian? Tulisan ini bermaksud memberi gambaran tentang gejala kebangkitan gerakan-gerakan demokratisasi yang berskala global, menjelaskan prinsip-prinsip pemerintahan yang demokratis, menawarkan alasan-alasan mengapa sistem ini dipandang sebagai pilihan yang terbaik, serta mengemukakan tantangan dan permasalahan apa yang kita hadapi.

Kerapuhan Sistem Totaliter

Dunia politik masa Pascaperang Dingin ditandai oleh empat sektor perkembangan yang tampaknya telah secara signifikan memberi landasan dan acuan di dalam memasuki abad XXI. *Pertama*, rontoknya kekaisaran komunis di Eropa Timur dan Tengah, yang disusul oleh bubarnya Uni Soviet. Ini jelas mewakili kegagalan sistem totaliter membangun model alternatif kehidupan politik, sosial dan ekonomi yang lebih baik dari model liberalisme kapitalisme yang sekian lama menjadi antagonisnya. Pada saat yang sama, ia juga menginspirasikan bahwa kombinasi pendekatan rekayasa sosial dan pengekangan hak-hak politik, sekalipun telah secara intensif diterapkan selama dua generasi, ternyata tidak berhasil mematikan hasrat masyarakat untuk hidup merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Kedua, gema dari keberhasilan gerakan anti-totaliter yang damai (*peaceful anti-totaliterian movements*) di kalangan *civil society* di Eropa Timur dan Tengah telah membangkitkan keyakinan masyarakat di berbagai belahan bumi, bahwa perlawanan intelektual dan resistansi masyarakat luas terhadap sistem

yang menindas hak-hak dasar mereka ternyata bisa efektif. Perlawanaan itu memang memerlukan komitmen yang kuat, konsistensi, dan waktu yang panjang, tetapi ia pada akhirnya akan menang. Kerapuhan sistem totaliter pada dasarnya terletak pada tiadanya legitimasi. Ini yang membedakannya dengan sistem yang demokratis. Keyakinan bahwa hanya sistem demokratis yang membuka peluang yang luas bagi warga negara untuk secara maksimal mengembangkan potensinya, merupakan modal perjuangan anti-totaliter. Para penganjur demokrasi umumnya sepakat bahwa harkat dan kesejahteraan manusia hanya mungkin dibangun dan dipelihara jika mereka diberi kebebasan untuk berkreasi.

Ketiga, bergesernya posisi dominan LDP di Jepang, rekonsiliasi politik menuju lahirnya pemerintahan mayoritas kulit hitam di Afrika Selatan, dan sebelum itu, politik redemokratisasi yang justru diprakarsai oleh penguasa-penguasa otoriter di Spanyol, Brazil, Taiwan, dan Korea Selatan, serta surutnya pengaruh militer dalam formasi politik di Argentina dan Thailand, semuanya mencerminkan bahwa pada tingkat perkembangan tertentu, demokratisasi merupakan sesuatu yang tidak terhindarkan. Dewasa ini, demokrasi sebagai ideologi telah cenderung bersifat hegemonik.

Keempat, di balik keberhasilan gerakan *civil society* di Eropa Timur dan Tengah yang secara gradual telah mampu melumpuhkan mesin kekuasaan totaliter yang kaku, curiga dan ganas itu, juga tersimpan benih-benih kelemahan. Paling tidak, pergeseran kekuasaan yang mengiringinya bukan saja tidak dapat berlangsung mulus, tetapi juga tidak mampu memberi makna baru bagi kepentingan memelihara persatuan dan kesatuan nasional beberapa negara. Bubarnya Uni Soviet sebagai suatu kesatuan politik, mungkin bisa dipandang sebagai kebangkitan solidaritas nasionalisme yang wajar di antara kelompok-kelompok etnik non-Rusia. Mereka memang sudah terlalu lama dipaksa menerima superioritas posisi orang-orang Rusia di dalam formasi kenegaraan Soviet mungkin merupakan bentuk lain belaka dari rapuhnya hasil-hasil pendekatan paksaan dan penindasan yang menjadi fondasi proyek nasionalisme Soviet. Tetapi, pertikaian di antara kelompok-kelompok kesukuan dan keagamaan yang melanda bekas negara-negara satelit Soviet di Eropa, sekaligus mengimplikasikan bahwa runtuhnya bangunan kekuasaan totaliter tidak secara serta-merta menjamin berlangsungnya proses demokratisasi. Kemenangan *civil* soviety itu dihadapkan pada kenyataan yang ironis berupa hancurnya sendi-sendi persatuan, toleransi, dan saling menghargai di antara kelompok-kelompok yang berbeda suku dan agama.

Dalam hubungan ini, kiranya sudah dipahami bahwa demokratisasi bukanlah antagonis dari persatuan nasional. Persatuan nasional tidak bisa dikorbankan atas nama demokrasi dan sebaliknya, demokrasi tidak bisa dikorbankan atas nama persatuan nasional. Kalaupun sebuah proyek nasionalisme harus dinyatakan gagal, dan pemisahan nasionalisasi tak terhindarkan karena berbagai alasan, seperti yang kita saksikan dalam kasus bubarnya Uni Soviet dan terbelahnya bekas negara-negara Czechoslovakia dan Yugoslavia, proses semacam itu pun seyogyanya berlangsung secara demokratis: damai dan toleran. Tetapi, apa yang kita saksikan dalam konteks Yugoslavia khususnya, proses itu berubah menjadi pertumpahan darah yang keji.

Pelajaran penting yang bisa dipetik dari empat sektor perkembangan politik di atas tentu saja banyak. Namun, intinya adalah bahwa membangun dan memelihara sebuah sistem politik yang anti-demokratik adalah sebuah kesia-siaan. Cepat atau lambat, sistem itu akhirnya akan rontok. Hati nurani manusia yang secara alamiah menolak segala bentuk pengekangan dan intimidasi merupakan musuh utama dari setiap proyek politik otoriter. Demokrasi kemudian menjadi satu-satunya sistem yang secara universal dipandang mampu memberi harga tertinggi kepada harkat kemanusiaan.

Demokrasi sebagai Pilihan Terbaik

Ketika Abraham Lincoln menyampaikan pidatonya yang sangat terkenal di Gettysburg di tahun 1863, ia secara sederhana menggambarkan demokrasi sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*). Tetapi, kalau diteliti lebih mendalam, inti dari demokrasi itu adalah pemerintahan "oleh rakyat". Mengapa? Karena semua pemerintahan, apa pun bentuknya, pasti berasal dari rakyat (tak seorang pun di antara mereka yang memerintah yang bukan berasal dari rakyat), dan karena sebuah pemerintahan otoriter bisa juga berbuat baik untuk kepentingan rakyat (biasanya disebut *benevolent authoritarian regime*). Jadi, hanya pemerintahan oleh rakyatlah yang murni mencerminkan demokrasi.

Pada zaman Yunani kuno, ketika demokrasi pertama kali dipraktikkan, setiap warga negara dapat, dan memang diharapkan, mengambil bagian di dalam proses pemerintahan. Tetapi, waktu itu, negara-negara kota yang ada, seperti Athena dan Sparta, memang masih sangat kecil dengan penduduk yang terbatas jumlahnya. Cara pemerintahan yang bersifat langsung seperti itu tidak mungkin lagi diterapkan pada negara-negara kebangsaan modern yang penduduknya jauh lebih besar. Oleh karena itu, ditemukan jalan keluar untuk

tetap menerapkan prinsip demokrasi tanpa harus melibatkan seluruh rakyat di dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari, yaitu melalui sistem perwakilan (*representative government*). Selanjutnya, kepala pemerintahan yang dipilih oleh dan dari kalangan wakil-wakil rakyat ini bertanggung jawab kepada pemilihnya atas penyelenggaraan kekuasaan yang diamanahkan kepadanya. Ini yang lazim disebut *resposible government.*

Sesungguhnya, semua bentuk pemerintahan memiliki satu sifat yang sama, yaitu kewenangan untuk membuat hukum atau peraturan, serta kekuasaan untuk memaksa semua pihak agar menaati hukum dan peraturan itu. Beda antara sistem yang demokratis dan yang tidak demokratis terletak pada kenyataan bahwa di dalam sistem yang demokratis, kewenangan dan kekuasaan semacam itu dibangun dan dipelihara berdasarkan kesepakatan dari rakyat, sementara di dalam sistem yang tidak demokratis, kesepakatan rakyat tidak merupakan persyaratan. Di dalam sistem yang demokratis, rakyatlah yang memiliki kedaulatan. Mereka berhak mengganti sebuah pemerintahan, yang dipandang sudah tidak lagi mampu melaksanakan fungsi-fungsinya dengan baik, melalui pilihan suara mayoritas yang diperoleh lewat pemilihan umum yang bebas. Di dalam konteks ini, lebih lanjut perlu dipahami bahwa sistem pemerintahan yang demokratis hanya mungkin dibangun jika kelompok minoritas dari warga negara mau menerima pemerintahan mayoritas, dan kelompok mayoritas benar-benar siap untuk menghormati hak-hak minoritas. Ini merupakan salah satu dari kesepakatan-kesepakatan etis yang mutlak hadir dalam demokrasi.

Prinsip-prinsip lain yang relevan dibicarakan di dalam konteks pemerintahan demokrasi adalah pemisahan kekuasaan (*separation of power*), suspremasi hukum atau pemerintahan beradasarkan hukum (*law supemacy atau the rule of law*), serta kesederajatan (*equality*), dan kebebasan (*liberty*). Di dalam konteks pemisahan kekuasaan, diasumsikan bahwa pemerintahan pada dasarnya berkenan dengan urusan membuat hukum, melaksanakan hukum, dan memutuskan apakah hukum telah dilanggar dalam kasus-kasus tertentu. Ini yang kemudian memberi inspirasi tentang perlunya melakukan pemisahan atas kekuasaan-kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Maksud dari pemisahan itu adalah untuk menghindari menumpuknya kekuasaan pada satu tangan, entah itu dalam artian institusi atau pribadi. Dengan memisahkan tiga cabang kekuasaan itu, diharapkan adanya saling ketergantungan dan saling kontrol dalam keseimbangan kekuasaan di antara mereka (*checks and balances*), sehingga kemungkinan bagi terjadinya penyalahgunaan dan kesewenangan kekuasaan dapat dihindari.

Asumsi di balik penerapan prinsip ini adalah bahwa manusia bukanlah malaikat. Mereka pada hakikatnya memiliki kecenderungan untuk melanggar aturan. Jika duduk dalam kekusaan, mereka cenderung menumpuk dan menggunakan kekuasaan itu secara semena-mena. Jadi, menurut pandangan ini, betapa pun baiknya seseorang sebelum duduk di dalam suatu posisi kekuasaan, sekali ia berkuasa, akan terbuka kemungkinan untuk tergoda oleh hawa kekuasaan yang cenderung mengajaknya menyeleweng. Maka, pemerintahan tidak dapat dijaminkan sekedar kepada itikad baik orang seorang. Kekuasaan pemerintahan harus disusun dan dibagi ke dalam struktur-struktur kelembagaan dan kewenangan yang saling membatasi, saling mengawasi dan saling tergantung satu sama lain. Ini yang dimaksud dengan sistem. Jadi, penguasa bisa datang dan pergi, namun sistem jalan terus. Hanya dengan memperkuat sistem, kelangsungan pemerintahan yang bebas dari kemungkinan diselewengkan akan dapat diupayakan. Menggantungkan nasib pemerintahan, yang juga berarti nasib rakyat, kepada kekuasaan orang seorang, bukan kepada sistem yang solid, akan sangat riskan karena tidak mampu menjamin stabilitas dan kontinuitas kehidupan pemerintahan.

Sejalan dengan pemisahan kekuasaan, demokrasi juga menjadikan hukum sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam pengertian ini, pemerintah bukan saja harus menjadikan dirinya sebagai hukum yang berbicara, tetapi juga menjamin dan memelihara indepedensi lembaga-lembaga peradilan. Jadi, misalnya, tidak ada seorang pun dapat ditangkap untuk diperiksa oleh polisi, kecuali ia dicurigai telah melanggar hukum dan tidak seorang pun dapat dipenjarakan, kecuali ia dinyatakan bersalah oleh pengadilan. Juga, pemerintahan tidak dapat mengambil hak milik orang seseorang tanpa kewenangan hukum yang jelas dan pembayaran kompensasi yang wajar. Singkatnya, setiap orang berhak memperoleh perlakuan yang adil berdasarkan hukum yang berlaku. Prinsip tentang hak-hak dasar warga negara ini sudah berlaku di Inggris sejak tahun 1215, sebagaimana termuat di dalam *Magna Charta*. Itulah sebabnya, maka negara demokrasi biasanya diidentikkan dengan negara hukum.

Adapun tentang kederajatan dan kebebasan, batas-batas dari penerapan atas dua prinsip dasar demokrasi ini senantiasa menjadi topik perdebatan. Secara teoretik, kesederajatan diartikan sebagai kesamaan hak dari setiap pribadi untuk menikmati kehidupan dan mengejar kebahagiaan. Ini berkenaan dengan kesederajatan hukum (*legal equality*), yaitu jaminan perlakuan yang sama kepada setiap warga negara di hadapan hukum: kesederajatan hak politik (*political equality*),

yaitu kesamaan hak dari setiap warga negara untuk memilih dan dipilih; dan kesederajatan ekonomi (*economic equality*), yaitu kesamaan hak bagi setiap warga negara untuk bergiat di bidang ekonomi dan memperoleh pelayanan dari negara di dalam memajukan kehidupan ekonominya. Untuk yang terakir ini, banyak penganjur demokrasi berpendapat bahwa keberhasilan demokratisasi juga harus diukur dari sejauh mana sistem ekonomi yang berlaku mampu menjembatani kesenjangan tingkat kesejahteraan antara warga negara yang kaya dan miskin. Ini menjelaskan mengapa pemerintah di negara-negara yang menganut paham demokrasi cenderung menerapkan kebijakan perpajakan yang membebani para orang kaya dan pada saat yang sama, meluncurkan program-program bantuan untuk meningkatkan kesejahteraan orang-orang yang miskin. Semakin berkurangnya jumlah orang miskin, dan semakin sempitnya jarak antara mereka yang kaya dan yang miskin dalam masyarakat, merupakan salah satu ukuran, ukuran yang penting dari keberhasilan sebuah pemerintahan.

Seperti halnya dengan prinsip kesederajatan yang tidak harus diartikan sebagai "sama-rata sama-rasa", karena di dalam kenyataan slogan komunisme ini memang tidak mungkin diwujudkan, prinsip kebebasan pun tidak harus diartikan sebagai keleluasaan setiap orang melakukan apa saja yang diinginkannya. Kebebasan pribadi hanya dapat diterima sepanjang tidak menganggu, apalagi merusak kebebasan dan kenikmatan hidup orang lain. Untuk ini, penerapan hukum yang adil dan kehadiran pemerintahan yang baik, yang mampu mencegah terjadinya penyalahgunaan hak-hak kebebasan, akan menjamin bahwa setiap orang bebas melakukan apa saja yang dipandangnya sebagai sesuatu yang baik dan benar.

Kebabasan berpolitik, misalnya, akan tercermin melalui kebebasan setiap orang untuk mengambil bagian dalam kegiatan politik apa pun sepanjang ia tidak melanggar hukum dan tidak melecehkan etika kehidupan berbangsa. Dalam huhungan ini, harus dipahami bahwa suatu bentuk kebebasan politik yang sudah dijaga oleh hukum dan konstitusi tidak seyogyanya ditimpali lagi oleh restriksi-restriksi yang sifatnya politis semata demi kepentingan sepihak dari penguasa. Oleh karena itu, kebebasan memilih dalam pemilihan umum misalnya, hanya akan bermakna jika diikuti olek kebebasan setiap warga negara untuk mendengar, berbicara, membaca, dan menulis tentang fakta dan gagasan-gagasannya, seta kebebasan menghadiri pertemuan-pertemuan dan menjadi anggota dari sesuatu organisasi.

Penerapan atas prinsip-prinsip di atas tentu saja tidak akan pernah sempurna. Demokrasi itu sendiri pada hakikatnya adalah sebuah idealisme

tentang sistem pemerintahan yang memberi harga tertinggi kepada harkat manusia sebagai mahluk yang rasional, mandiri dan kreatif. Di dalam kenyataan, upaya mewujudkan pemerintahan yang demokratis adalah perjuangan yang terus-menerus. Pendekatan ke arah demokrasi bagaikan sebuah perjalanan menuju horizon yang tak terbatas. Maka, idealisme yang namanya demokrasi itu tidak akan pernah terwujud secara sempurna. Setiap masyarakat negara yang mengaku telah menerapkan sistem yang demokratis, pada hakikatnya masih berada di dalam proses untuk mendekati idealisme itu. Bahkan, penerapan cara-cara mendekati idealisme itu sendiri (proses demokratisasi) akan sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat setempat. Ini sekaligus menjelaskan mengapa keruntuhan bangunan kekuasaan otoriter tidak selalu melahirkan demokrasi, dan mengapa pembangunan demokrasi harus dipandang sebagai proses yang terus-menerus.

Jadi, yang penting adalah pilihan dan keputusan untuk secara konsisten dan maksimal mengupayakan perwujudan dari sistem pemerintahan yang demokratis itu. Karena, betapa pun tidak sempurnanya hasil yang dapat dicapai dari upaya demokratisasi, ia pasti akan mampu menampilkan pemerintahan yang lebih baik daripada otoritarianisme. Mengapa? Karena demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, memiliki mekanisme untuk mencegah kesewenang-wenangan, menghargai supremasi hukum, serta mengakui kesederajatan dan kebebasan. Persoalannya adalah, demokrasi tidak akan terbentuk dengan sendirinya hanya karena ia baik. Ia bukan sesuatu yang dapat terwujud secara alamiah. Demokrasi memerlukan upaya yang konsisten dari semua pihak, pemerintah dan masyarakat, berdasarkan keyakinan bahwa ia merupakan idealisme yang layak diperjuangkan.

Strategi Demokratisasi

Dari berbagai pengalaman, kebangkitan gerakan intelektual dan gerakan arus bawah menuntut demokratisasi merupakan modal awal yang penting dalam mengakhiri kekuasaan otoriter. Tetapi, demokratisasi bukanlah sekedar *intellectual enterprise* dan gerakan arus-bawah dengan mudah bisa berubah menjadi anarki. Oleh karena itu, di dalam proses yang tiada henti menuju demokrasi, komitmen masyarakat luas untuk berdemokrasilah yang pada tingkat pertama justru perlu dibangun, dan ini hanya mungkin diharapkan manfaatnya jika mengambil bentuk sebagai perjanjian pribadi dan perjanjian sosial yang sifatnya seumur hidup, dan yang terus diperbaharui dari generasi ke generasi. Gerakan demokratisasi yang bersifat musiman, apalagi yang sekedar

ditujukan untuk mengakhiri suatu rezim otoriter, yang tidak memiliki agenda jangka panjang yang jelas dan disepakati, bukanlah sesuatu yang menjanjikan masa depan yang cerah.

Gairah yang tinggi untuk menjadikan demokratisasi sebagai jalan keluar dari berbagai kemelut politik, ekonomi, dan sosial yang kita hadapi saat ini bisa dipahami. Tetapi, demokratisasi bukanlah obat mujarab yang secara serta merta bisa melepaskan bangsa kita dari kemelut-kemelut itu. Sistem politik yang demokratis hanya akan membuka peluang bagi berlangsungnya dialog yang luas tentang cara bagaimana mengatasi setiap masalah. Namun, ini sudah dengan sendirinya menguntungkan, karena proses demokratisasi secara minimal akan mendorong pelembagaan sistem kekuasaan dan karena itu akan lebih menjamin stabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Dalam proses itu, praktik kesewenang-wenangan kekuasaan dapat dihambat dan lahirnya pemerintahan oleh rakyat akan dapat diwujudkan. Demokratisasi akan memperbaharui kepercayaan rakyat bahwa konstitusi dan hukum positif dapat menjadi landasan bertindak pejabat negara dan warga negara. Pelanggaran atasnya, tidak menjadi soal apakah itu dilakukan oleh pejabat atau rakyat biasa, akan menghadapi penerapan hukuman yang sama.

Jika kita mengamati secara cermat kekuranganmampuan sistem politik kita memberi solusi yang efektif atas, misalnya masalah korupsi, kolusi antara pejabat negara dan pelaku ekonomi swasta, rekrutmen politik yang bukan saja belum mencerminkan kehendak rakyat, tetapi juga kurang mampu menampilkan pemimpin-pemimpin yang berkualitas tinggi, tingkah laku pejabat pemerintahan yang tidak sensitif terhadap penderitaan rakyat kecil, birokrasi yang tidak efisien, pendekatan keamanan yang cenderung efisien eksesif, praktik dagang hukum di pengadilan, serta tingkah laku massa yang bersifat anarki dan destruktif, maka sebab utama dari semua itu pada akhirnya akan ditemukan pada kenyataan bahwa sistem politik yang selama ini kita pelihara belum cukup demokratis. Maka, salah satu tantangan fundamental yang perlu dijawab menyongsong abad mendatang adalah bagaimana agar proses demokratisasi kehidupan pemerintahan dan kemasyarakatan kita dapat dipacu. Kita memerlukan pemerintahan yang lebih demokratis, pemerintahan yang "*representative*" dan lebih bertanggung jawab kepada rakyat. Paling tidak ada dua keburukan yang sulit dikendalikan: praktik kekuasaan yang sewenang-wenang dan sikap massa yang anarki.

Berbagai bentuk kebrutalan anarki yang masih terus mengiringi perjalanan kita berbangsa, agaknya haus diakui sebagai pertanda ketidakmampuan, atau mungkin keengganan dari sebagian tertentu rakyat kita menyelesaikan masalah-masalah

mereka secara damai. Apa pun alasan dan kualitasnya, anarkisme selalu merupakan ancaman terhadap kelangsungan demokrasi. Karena itu, proses demokratisasi yang tumbuh dari bawah akan sangat menentukan masa depan dari demokrasi itu sendiri. Sebab, jika mayoritas warga negara secara konsisten bertingkah laku demokratis, akan sulit bagi kekutan-kekuatan anti-demokrasi untuk mengembangkan pengaruhnya. Lagi pula, agaknya terlalu naif untuk mengharapkan para elite kekuasaan bertingkah laku demokratis, menggagalkan segala rupa hak istimewa mereka secara sukarela, tanpa dihadapkan pada mayoritas rakyat yang semakin sadar akan persamaan hak dan kewajiban mereka sebagai warga negara. Sama halnya, jika mayoritas rakyat terus terperangkap di dalam suatu sistem yang secara konstan memaksa mereka untuk menerima kekalahan sebagai bagian dari nasibnya, maka tindakan kekerasan massa akan senantiasa menjadi satu-satunya cara untuk mengekspresikan keberadaan mereka. Kesimpulannya, penghayatan atas ketidakberdayaan yang terlalu dalam akan sama berbahayanya dengan sikap mabuk kekuasaan. Ketidakberdayaan ataupun kelebihan kekuasaan, keduanya mengandung potensi untuk menyeleweng.

Dari uraian singkat atas, kiranya semakin jelas bahwa demokratisasi dalam arti reformasi politik yang digerakkan dari atas (untuk membangun sistem pemerintahan yang lebih mewakili aspirasi rakyat dan yang bertanggung jawab kepada rakyat), dan sosialisasi politik yang digerakkan dari bawah (untuk membiasakan masyarakat mengekspresikan pendapat dan menyelesaikan masalah-masalah mereka secara damai), merupakan keharusannya yang tidak terhindarkan jika kita ingin mempertahankan keutuhan nasional. Demokratisasi yang berlangsung baik akan menempatkan bangsa kita secara terhormat di tengah-tengah pergaulan internasional. Itu juga akan mendorong kita untuk lebih aktif berpartisipasi di dalam upaya global membangun peradilan manusia yang gandrung akan kemajuan dan mencintai perdamaian.

Bibliografi

Briton, William and Alan Rinzler (ed.). 1990. *Without Force or Lies: Voices From the Revolution of Central Europe in 1989–90.* San Fransisco: Mercury House.

Cohen, Jean L. and Andrew Arato. 1992. *Civil Society* and Political Theory. Cambridge: The MIT Press.

Dahl, Robert A., "The Problem of Civic Competence", in *Journal of Democracy*, Vol. 3. No. 4, October 1992: 45–59.

Forell, C.R. 1986. *How We Are Governed,* 10th Edition. Melbourne: Longman Cheshire Pty. Limited.

Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man.* New York: The Free Press.

Goldfarb, Jeffrey. 1992. *After the Fall: The Pursuit of Democracy in Central Europe.* USA: BasicBooks.

Ray, James Lee. 1990. *Global Polities,* 4th Edition. Boston: Honghton Mifflin Company.

PERKEMBANGAN PEMIKIRAN TENTANG MASYARAKAT KEWARGAAN: TINJAUAN TEORETIK[1]

M. Ryaas Rasyid

Masyarakat kewargaan atau *civil society* pada hakikatnya merupakan suatu konsep tentang keberadaan masyarakat yang mandiri dan dalam batas-batas tertentu mampu memajukan dirinya sendiri dan cenderung membatasi intervensi negara ke dalam *realm* yang telah diciptakan sebagai ruang kegiatannya. Pada abad 18, masyarakat kewargaan dikonsepsikan sebagai jaringan yang produktif dari kelompok-kelompok sosial yang mandiri, perkumpulan serta lembaga-lembaga yang terletak antara negara dengan orang seorang atau keluarga, dan yang secara simultan menghubungkan mereka dengan negara.

Dalam perkembangan dewasa ini, konsep masyarakat kewargaan digunakan untuk memahami gerakan demokratisasi yang bersifat universal, dan yang kini mendominasi wacana politik intelektual di berbagai bagian dunia. Karena konsep ini menekankan independensi masyarakat di dalam berhadapan dengan kekuasaan negara, maka ia sering kali dianggap sebagai akar dari gagasan-gagasan demokratisasi. Keseluruhan strategi pengembangan masyarakat kewargaan bertumpu pada keyakinan bahwa hanya melalui pembangunan kembali kehidupan masyarakat yang mandirilah, yang akan mampu menjamin berlangsungnya transisi yang damai dari totalitarianisme ke demokrasi. Di dalam masyarakat kewargaan itu, warga negara akan bekerja sama membangun kembali ikatan-ikatan sosial yang berada diluar lembaga resmi, menggalang solidaritas kemanusiaan, dan mengejar kebaikan bersama (*public good*).

Menurut Jean L. Cohen dan Andrew Arato, masyarakat kewargaan modern tegak di atas prinsip-prinsip egalitarianisme dan inklusivisme yang bersifat universal,

---

[1] Tulisan ini merupakan makalah yang disajikan pada Seminar Nasional XII AIPI di Kupang, NTT tanggal 24–26 Januari 1996

dimana pengalaman mengartikulasikan kemauan politik dan pengambilan keputusan yang bersifat kolektif merupakan hal yang krusial bagi reproduksi nilai-nilai demokrasi.[2]

Mengemukanya gagasan masyarakat kewargaan akhir-akhir ini, sekaligus mengundang pengkajian yang serius tentang hubungan antara masyarakat dengan negara. Kajian kali ini dimaksudkan sebagai kajian awal untuk melihat perkembangan pemikiran tentang masyarakat kewargaan dan hubungannya dengan konsep negara sebagai suatu struktur kekuasaan. Juga akan ditinjau hubungan antara masyarakat kewargaan dengan demokrasi sebagai suatu sistem nilai kultural dan bentuk pemerintahan, serta tantangan aktual yang kini sedang dihadapinya sehubungan dengan kebangkitan kembali paham nasionalisme keagamaan dan kesukuan.

Masyarakat Kewargaan dan Negara

Secara konseptual, gagasan tentang wasyarakat kewargaan biasanya dibahas dalam konteks yang saling berhadapan dengan kekuasaan negara. Menurut Pelczynski, pemisahan konseptual antara negara dan masyarakat kewargaan merupakan salah satu di antara permasalahan-permasalahan yang menjadi perhatian Hegel di dalam filsafat sosial politiknya.[3] Pemahaman Hegel atas masyarakat kewargaan secara kuat berhubungan dengan fenomena masyarakat borjuasi Eropa (*burgerliche geselleschatt*) yang proses pertumbuhannya ditandai oleh perjuangan untuk melepaskan diri dari dominasi negara. Masyarakat kewargaan mengidealkan terciptanya suatu ruang gerak yang menjadi *domain* masyarakat, dimana intervensi negara ke dalamnya merupakan sesuatu yang tidak sah atau *illegitimate.*

Akan tetapi, di tangan Hegel, konsep masyarakat kewargaan ini kemudian dikembangkan ke arah pemahaman yang tidak seluruhnya optimistik, sehingga menjadi sesuatu yang problematik. Ia melihat masyarakat kewargaan sebagai kesatuan yang cenderung melumpuhkan dirinya sendiri (*a self crippling entity*), dan yang secara konstan membutuhkan supervisi dan kontrol dari negara. Kebebasan mengembangkan aspirasi dan kepentingan yang berbeda, yang menjadi karakter masyarakat kewargaan, dilihat oleh Hegel sebagai sesuatu yang dapat menciptakan kerawanan terhadap kohesi masyarakat. Gagasan Hegel yang menonjolkan supremasi negara atas masyarakat kewargaan ini

---

[2] Jean L. Cohen and Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*. Massachusetts: MIT Press, 1992, 19

[3] Lihat Z.A. Pelczynki (ed.). *The State and Civil society: Studies in Hegel Political Philosophy*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1984, 1

kemudian menjadi suatu topik perdebatan yang sangat krusial di kalangan para filosof hingga saat ini.[4]

Sementara itu, dalam pandangan Paine, kekuasaan negara memang seharusnya dibatasi demi kepentingan masyarakat. Sesuatu negara yang *legitimate*, katanya, adalah perwujudan dari delegasi kekuasaan yang diberikan oleh masyarakat demi terciptanya kesejahteraan umum. Semakin sempurna sesuatu masyarakat kewargaan, semakin besar pula peluangnya untuk mengatur kehidupan mereka sendiri.[5] Pandangan Paine ini ingin menegaskan tentang adanya batas yang mutlak menjadi wilayah otonom masyarakat di dalam mana negara tidak seyogianya masuk. Tetapi, Hegel berpendapat bahwa tindakan negara untuk menyusup kedalam batas-batas tradisional dari masyarakat kewargaan bukanlah sesuatu yang *illegitimate*. Hal ini dibenarkan oleh kenyataan bahwa masyarakat kewargaan yang modern memang tidak mampu mengatasi kelemahan-kelemahannya sendiri, serta selalu mengalami kesulitan untuk menyelesaikan pertentangan-pertentangan yang secara hakiki melekat dan atau terjadi dalam dirinya. Masyarakat kewargaan tidak dapat menjaga keberadaannya sendiri tanpa keteraturan politik, dan tanpa ketundukan pada pembinaan dari institusi yang lebih tinggi, yaitu negara.[6] Dalam tradisi pemahaman politik Jerman, menurut Manfred Henningsen, negara memang merupakan pusat dari proses dan praktik penguasaan. Masyarakat dianggap sebagai sebuah *realm* yang tidak teratur dan menampung berbagai kegiatan yang cenderung bertentangan satu sama lain sehingga membutuhkan domestikasi dan pengendalian dari negara.[7]

Hegel lebih lanjut mengajukan dua kondisi yang mengabsahkan intervensi negara ke dalam wilayah masyarakat kewargaan: *pertama*, jika terjadi situasi ketidakadilan (*injustices*) atau ketidaksederajatan (*inequalities*) di dalam masyarakat sehingga perlu segera di atasi. *Kedua*, jika terjadi sesuatu yang mengancam kepentingan universal masyarakat, sehingga tindakan perlindungan atas kepentingan dimaksud perlu dilakukan. Tentu saja, dalam versi Hegel, negaralah yang mendefinisikan apa yang dimaksud dengan kepentingan universal itu.

Pandangan Hegel ini jelas mewakili pemahaman bahwa negara merupakan pemegang kekuasaan publik tertinggi. Menanggapi pandangan

---

[4] Untuk kajian yang luas atas perdebatan itu, namun kerangka konseptual teoretik yang dikembangkannya masih cenderung bersifat kegelian, lihat Cohen dan Arato, *Civil Society and Political Theory*. Analisis yang kritikal atas gagasan masyarakat kewargaan dan reaktualisasinya sebagai acuan teoretik dalam menggerakkan sikap oposisi kaum intelektual terhadap dominasi negara sosialis totaliter di Eropa Timur dan Tengah, ditawarkan oleh Adam Seligman dalam *The Idea of Civil Society*. New York: The Free Press, 1992

[5] Didiskusikan dalam John Keane (ed.). *Civil Society and the State*. New York: Verso, 44–45

[6] *Ibid.*, 52

[7] Lihat Manfred Henningsen, "*Civil Society in Germany*, makalah disajikan pada pertemuan tahunan dari *American Political Science Association* (*Voegelin Society*) di Washington D.C., 2–5 September 1993

Hegel, K.H. Ilting mengatakan bahwa dalam rekonstruksi dialektikal Hegel atas konsep negara, terbentuknya lingkungan keluarga dan masyarakat kewargaan dipandang sebagai sesuatu yang bersifat derivatif dan karena itu, keberadaannya sangat tergantung pada proteksi negara.[8] Ia menjelaskan bahwa konsep Hegel tentang perbedaan antara negara dan masyarakat kewargaan dapat dikaji lebih lanjut melalui tujuan akhir dari aktivitas-aktivitas mereka. Aktivitas negara ditujukan pada pemuasan kepentingan umum dari seluruh warga, sedangkan aktivitas masyarakat kewargaan tertuju pada pemuasan kepentingan-kepentingan khusus masyarakat atau hak-hak privat dari pribadi-pribadi dan kelompok.[9]

Penarikan garis demokrasi yang jelas seperti ini lebih lanjut mengantar Hegel pada kesimpulan bahwa masyarakat kewargaan pada dasarnya bersifat non-politis. Masyarakat kewargaan merupakan *a pre-political terrain,* sehingga seluruh kegiatan politik hanya mungkin berlangsung di dalam *domain* negara. Bagi Hegel, *"politics began where civil society ended"*. Di sini, pengertian *burger* dalam tradisi Jerman tidaklah sama dengan *citizen* atau *citoyen* dalam tradisi pemikiran Barat umumnya, yang sangat bersifat politis. Jadi, *burgher* di Jerman lebih bermakna sebagai warga negara dalam arti kesatuan sosiologis belaka.[10] Konsepsi Hegel yang memisahkan antara masyarakat kewargaan dengan masyarakat politik ini dikritik keras oleh Henningsen sebagai sesuatu yang tidak realistik. Bagi Henningsen, yang merangkul premis dari Jurgen Habermas bahwa masyarakat kewargaan merupakan *constitutive condition* dari masyarakat politik, masyarakat kewargaan dan masyarakat politik adalah dua istilah yang *interchangeable.* Masyarakat kewargaan, kata Henningsen, pada dasarnya identik dengan ruang publik dari masyarakat modern yang berfungsi dengan baik.[11]

Namun demikian, terlepas dari berbagai kritik atas konseptualisasi Hegel tentang masyarakat kewargaan, Keane mencatat bahwa Hegel telah memberi dua kontribusi besar dalam memajukan gagasan tentang masyarakat kewargaan.[12] *Pertama*, masyarakat kewargaan dikonsepsikan bukan sebagai kondisi alamiah dari kebebasan, tetapi sebagai sesuatu yang lahir secara historis, yaitu sebuah ruang kehidupan etis yang mengambil posisi antara kehidupan rumah tangga/keluarga dan negara. Masyarakat kewargaan bukanlah merupakan sesuatu *substratum* yang mutlak ada dari kehidupan

---

8 Lihat K.H. Ilting, "The Dialectic of Civil Society", dalam Pelczynski, *The State and Civil Society*, 11

9 *Ibid.*,

10 Manfred Henningsen, "Civil Society versus Socialism", dalam *Modern Praxis*, 12. Seoul, 1992, 196

11 *Ibid.*, 388–408

12 Keane, *Civil Society*, 50–52

alamiah dan yang eksistensinya terletak di luar lingkaran ruang dan waktu. Sebaliknya, masyarakat kewargaan adalah hasil dari proses transformasi historis yang kompleks dan berlangsung lama. Ia merupakan *achievement* dari dunia modern. *Kedua,* tidak ada keperluan bagi identitas atau harmoni di antara berbagai elemen dari masyarakat kewargaan. Masyarakat kewargaan yang maju, menurut Hegel, pada dasarnya adalah sebuah medan laga yang tidak pernah sepi dari perbedaan kepentingan. Oleh karena itu, masyarakat kewargaan bukan saja tidak mampu mengatasi masalah-masalahnya, tetapi juga cenderung lumpuh dan terlantar oleh kemajemukannya sendiri.

Pandangan Hegel yang secara tegas meletakkan posisi masyarakat kewargaan di bawah supervisi negara ini jelas tidak menjadi sumber inspirasi dari gerakan membangun kembali masyarakat kewargaan di negara-negara Eropa Timur dan Tengah, yang pada dekade yang lampau secara konstan berada di bawah dominasi negara totaliter. Pengalaman Eropa Timur dan Tengah itu justru membuktikan bahwa dominasi negara atas masyarakatlah yang melumpuhkan kehidupan sosial mereka. Di sini, gerakan membangun masyarakat kewargaan menjadi suatu perjuangan untuk mengembalikan harga diri mereka sebagai warga negara. Gagasan masyarakat kewargaan pun menjadi semacam landasan idelogis untuk membebaskan diri dari cengkeraman otoritas negara yang secara sistematis telah melumpuhkan daya kreasi serta kemandirian mereka. Mereka bukan saja berhasil memperoleh kembali kebebasannya, tetapi juga merontokkan sistem totaliter itu seraya mengupayakan tegaknya suatu pemerintahan baru yang memiliki sendi-sendi demokratis. Keberhasilan Eropa Timur dan Tengah menggunakan gagasan masyarakat kewargaan ini, menurut Manfred Henningsen, telah merangsang kegairahan kaum intelektual di berbagai belahan bumi untuk mengkaji kembali dan memberi makna baru atas konsep masyarakat kewargaan itu, yakni sebagai landasan bagi terbangunnya suatu masyarakat dan pemerintahan yang demokratis.[13] Bagi para intelektual pembangkang di Polandia dan Czechoslovakia, reaktualisasi dan revitalisasi konsep masyarakat kewargaan itu penting untuk menegaskan penolakan mereka terhadap perampasan otonomi masyarakat oleh kekuasaan negara yang totaliter dan sewenang-wenang. Asumsi dari pemaknaan yang baru ini adalah untuk membangun pemerintahan yang demokratis, atau untuk mengakhiri dominasi dari suatu sistem pemerintahan otoriter perlu terlebih dulu dibangun masyarakat kewargaan.

---

[13] Lihat Henningsen, "*Civil Society versus Socialism*"

Melalui keberadaan masyarakat kewargaan dalam konteks pemaknaan yang baru ini, partisipasi rakyat dalam ruang publik (*public sphere*) akan dijamin.[14] Dengan demikian, peluang bagi berkembangnya otoritarianisme sebagai akibat dari lemahnya masyarakat dan kemungkinan bagi meledaknya revolusi sosial sebagai akibat dari lemahnya negara akan dapat dihindari. Jadi, dalam hubungan antara negara dan masyarakat, dikonsepsikan adanya ruang publik yang menjadi perantara, melalui mana opini publik terbentuk secara kontinu. Di sini, negara harus dipandang sebagai pelaksana dari kesepakatan yang dicapai di dalam ruang publik itu, sekalipun ia tidak termasuk di dalamnya.

Pertanyaannya, mungkinkah sebuah ruang publik terbentuk dalam masyarakat yang didominasi oleh sistem kekuasaan yang otoriter? Agaknya ini tidak mungkin terjadi. Dengan kata lain, terbentuknya ruang publik hanya dapat diharapkan setelah terbangunnya masyarakat kewargaan. Namun demikian, untuk mencegah terjadinya revolusi sosial sebagai jawaban terhadap kesewenangan otoritarianisme, gerakan membangkitkan masyarakat kewargaan dengan cara-cara damai akan lebih dapat diharapkan hasilnya.

Dalam pengalaman Polandia, perwujudan dari konsepsi masyarakat kewargaan itu tertuju pada dua target reorientasi. *Pertama*, jukstaposisi masyarakat terhadap negara bukan sekedar mengindikasikan adanya garis batas persaingan di antara keduanya, tetapi juga berkenaan dengan pergeseran dalam target demokratisasi: dari yang semula tertuju kepada keseluruhan sistem sosial menjadi kepada kelompok-kelompok masyarakat yang berada diluar institusi negara saja. *Kedua*, subjek dari transformasi itu haruslah kelompok-kelompok masyarakat mandiri yang tidak bergerak ke arah revolusi sosial, tetapi ke arah reformasi struktural yang pencapaiannya melalui penekanan-penekanan yang terorganisir dari bawah. Kombinasi dari kedua aspek itulah yang pada suatu ketika oleh Jacek Kuron disebut sebagai *self-limiting revolution*.[15]

Masyarakat Kewargaan, Demokrasi, dan Nasionalisme

Barangkali *events* politik Eropa Timur dan Tengah di tahun 1989–1990 dapat dianggap sebagai puncak dari kemenangan gerakan masyarakat kewargaan dalam perjuangan mereka menumbangkan totalitarianisme. Peristiwa itu kemudian secara sangat bersemangat diambil sebagai simbol

[14] Jurgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge: MIT Press, 1989

[15] Cohen and Arato, *Civil Society and Political Theory*, 31–32

dari resureksi demokrasi dalam formasi kenegaraaan totaliter itu sendiri, sesuatu yang sama sekali tidak pernah terkonsepsikan sebelumnya oleh para penganjur sistem sosialis.[16]

Gema dari pesan-pesan yang disampaikan melalui keberhasilan gerakan anti-totaliter yang damai (*peaceful anti-totalitarian movement*) di kalangan masyarakat kewargaan di Eropa Timur dan Tengah, kemudian membangkitkan kembali keyakinan masyarakat di berbagai belahan bumi bahwa kekuasaan totaliter ternyata bisa dilumpuhkan. Caranya, melalui perlawanan intelektual yang dikombinasi dengan penolakan hati nurani masyarakat luas terhadap sistem yang menindas hak-hak dasar mereka sebagai warga negara. Gerakan perlawanan, atau lebih tepat pembangkangan itu, antara lain melalui pembangunan apa yang mereka sebut *paralel polis.*[1717] Makna utamanya adalah pembinaan masyarakat yang hati nurani dan pikirannya merdeka. Suatu masyarakat yang bisa mengembangkan dirinya sendiri tanpa tergantung pada supervisi negara. Perjuangan mereka dilandaskan pada suatu cita-cita untuk menegakan apa yang oleh Havel disebut politik kebenaran (*the politics of truth*), atau yang pada kesempatan yang lain disebutnya sebagai *the politics of antipolitics.* Politik yang antipolitik ini bukanlah eskapisme, tetapi merupakan wahana nyata untuk menghidupkan kembali hak-hak warga negara melalui tindakan pembangkangan sosial. Vaclav Benda juga menjelaskan bahwa tujuan dari *parallel polis* itu adalah untuk kembali kepada kebenaran dan keadilan. Misinya adalah untuk secara konstan merebut wilayah pengaruh, sehingga dari waktu ke waktu dapat semakin membatasi ruang gerak dari kekuasaan totaliter dan karena itu menyulitkan penguasa membuat manuver.[18]

Untuk menegakkan politik kebenaran itu, mereka dengan susah payah berusaha menciptakan apa yang disebut counterculture melalui penerbitan-penerbitan (surat kabar, jurnal, pamflet, selebaran), pembuatan film, dan kegiatan-kegiatan sosial lainnya yang bersifat otonom.[19] Kegiatan-kegiatan ini menjadi lebih efektif ketika akibat dari krisis ekonomi yang berkepanjangan,

---

[16] Untuk ilustrasi tentang latar belakang pemikiran dan filosofi yang melandasi gerakan anti-totaliter masyarakat kewargaan di Eropa Timur dan Tengah, lihat antara lain William M. Brinton dan Alan Rinzler, *Without Force or Lies: Voices From The Revolution Of Central Europe in 1989-1990.* San Fransisko: Mercury House, inc., 1990; Stjepan G. Mestrovic, et. al. *The Road to Paradise: Prospects for Democracy in Eastern Europe.* Lexington, Kentucky: The University Press of Kentucky, 1993; Jeffrey Goldfarb, *After the Fall: The Pursuit of Democracy in Central Europe.* USA: Basic Books, 1992; Vaclav Havel, *Open Letters Selected Writings 1965-1990.* New York: Alfred A, Knopf, 1991; Vaclav Havel, et. al. *The Power of The Powerless: Citizens Against The State In Central-Eastern Europe.* New York: M.E. Sharpe, Inc., 1990; Vladimir Tismaneanu, *Reinventing Politics: Eastern Europe from Stalin to Havel.* New York: The Free Press, 1992

[17] Vaclav Benda et. al. "Parallel Polis, or Independent Society in Central and Eastern Europe: An Inquiry" in *Social Research 1–2* (Spring/Summer, 1989), 211–246

[18] *Ibid.*, 218–219

[19] Tismaneanu, *Reinventing Politics*, 122

wibawa partai yang sedang memerintah semakin terkikis dan kepercayaan diri pada elite penguasa semakin merosot. Jadi, pada saat para elite tampak semakin tidak mampu memenuhi janji-janji mereka untuk memberdayakan masyarakat melalui sistem diktator proletariatnya, kaum cendikiawan yang menjadi motor dari gerakan pembangkangan masyarakat kewargaan pun memperoleh mesiu yang ampuh untuk menggugat kebijakan penguasa dengan mengacu pada janji-janji mereka itu sendiri.[20]

Gerakan seperti ini memang memerlukan komitmen yang kuat, konsistensi dan waktu yang panjang, tetapi ia pada akhirnya akan menang. Kerapuhan sistem totaliter pada dasarnya terletak pada tiadanya legitimasi dan dukungan dari rakyat. Ini yang membedakannya dengan sistem yang demokratis. Keyakinan bahwa demokrasi, dan hanya demokrasi, yang membuka peluang yang luas bagi umat manusia untuk secara maksimal mengembangkan potensinya sebagai mahluk yang dewasa dan kreatif, merupakan modal perjuangan antitotaliter. Dengan demikian, kebangkitan masyarakat kewargaan merupakan langkah awal dalam proses *reinvention of politics* yang mengambil tempat di luar matriks kekuasaan yang sedang berlaku.[21]

Kemenangan gerakan masyarakat kewargaan di Eropa Timur dan Tengah pada tahun 1989-1990, kemudian memberi inspirasi kepada Francis Fukuyama bahwa resureks demokrasi di bekas wilayah dominasi sistem totaliter itu membuktikan bahwa demokrasi liberal merupakan sesuatu yang tidak terelakan. Seluruh evolusi historis dari kehidupan politik modern akan bermuara pada demokrasi.[22] Namun, glorifikasi yang berlebihan atas peristiwa di Eropa itu kemudian terbukti tidak seluruhnya meyakinkan kita akan keberhasilannya melakukan transformasi politik. Paling tidak, pergeseran kekuasaan yang terjadi setelah kemenangan masyarakat kewargaan di sana bukan saja tidak dapat berlangsung secara mulus, tetapi juga tidak mampu memberi makna baru bagi kepentingan memelihara persatuan dan kesatuan nasional (nasionalisme) di beberapa negara.

Bubarnya Uni Soviet sebagai kesatuan politik, misalnya, mungkin bisa dipandang sebagai kebangkitan solidaritas nasionalisme yang wajar di antara kelompok-kelompok etnik non-Rusia, yang sudah cukup lama dipaksa menerima superioritas posisi orang-orang Rusia di dalam formasi kenegaraan yang lama mungkin merupakan bentuk lain belaka dari rapuhnya hasil-hasil pendekatan

---

[20] *Ibid.*, 117–118

[21] *Ibid.*, xiv

[22] Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man*. New York: The Freo Press, 1992

paksaan dan penindasan yang menjadi fondasi proyek nasionalisme Soviet. Tetapi, pertikaian di antara kelompok-kelompok rasial, kesukuan dan keagamaan yang melanda bekas negara-negara satelit Soviet di Eropa sekaligus mengimplikasikan bahwa runtuhnya bangunan kekuasaan totaliter tidak secara serta-merta menjamin berlangsungnya proses demokratisasi yang mulus dan efektif.

Kemenangan masyarakat kewargaan di Eropa Timur dan Tengah, dengan kata lain, dihadapkan pada kenyataan yang ironis berupa hancurnya sendi-sendi nasionalisme: persatuan, toleransi dan saling menghargai di antara kelompok-kelompok yang berbeda suku, agama dan ras itu. Kenyataan ini lalu mengundang pertanyaan tentang hubungan antara demokratisasi dengan nasionalisme. Apakah hubungan itu memang mengandung sifat antagonistik? Adakah jalan bagi berlangsungnya rekonsiliasi yang bersifat permanen di antara keduanya?

Pertanyaan-pertanyaan ini layak diajukan mengingat adanya kecenderungan lain yang juga menampil seiring dengan atau menyusul kemenangan masyarakat kewargaan di Eropa, berupa lahirnya bentuk-bentuk nasionalisme yang berlandaskan pada suku dan agama. Kematian rezim-rezim otoriter agaknya tidak secara otomatis melahirkan demokrasi. Bahkan, dalam banyak kasus, berakhirnya rezim komunis justru mengawali praktik otoritarianisme lain yang berkiprah pada nasionalisme yang sempit itu, seperti yang secara gamblang terlihat di bekas wilayah Yugoslavia. Di sini, sikap optimisme Fukuyama tentang tidak terbendungnya kebangkitan demokrasi liberal di atas bumi setelah berakhirnva era Perang Dingin, justru dihadapkan pada kenyataan lain yang cukup mengkhawatirkan. Bangkitnva semangat nasionalisme kesukuan dan keagamaan telah secara langsung menantang keberadaan dan bahkan keabsahan nasionalisme sekuler model Barat yang selama ini telah mampu berjalan seiring dengan demokrasi liberal.

Menurut Mark Juergensmeyer, pertarungan global antara Barat dan Timur akan menjadikan nasionalisme keagamaan dan nasionalisme sekuler ini sebagai tema utamanya, yang bukan tidak mungkin akan mengarah pada perang dingin model baru.[23] Seperti halnya perang dingin yang lampau, konfrontasi antara kekuatan-kekuatan politik dari nasionalisme keagamaan dengan nasionalisme sekuler ini mencakup ruang lingkup global, sering kali mengambil bentuk kekerasan, dan masing masing pihak cenderung mambuat *stereotype* tentang lawannya. Situasi konfrontatif yang secara global dihadapkan kepada Barat itu memiliki ciri khusus yang membedakannya dengan perang dingin yang lama.

---

[23] Lihat Mark Juerensmeyer, *The New Cold War?: Religious Nationalism Confronts the Seculer State*. Berkeley: University of California Press, 1993

Sekarang, Barat berurusan dengan lawan yang secara politik tidak menyatu dan secara militer tidak kuat. Namun, kedua ciri ini, menurut Juergensmeyer, justru mengharuskan Barat menghadapinya secara lebih hati-hati dan serius.

Sikap anti-nasionalisme sekuler (Barat) yang tumbuh di kalangan para pelopor kebangkitan nasionalisme keagamaan itu sedemikian kentalnya, sehingga tidak jarang mereka melemparkan tuduhan bahwa kebobrokan kekuasaan dan masyarakat di negeri-negeri mereka terjadi sebagai akibat dari kekeliruan para politisi memilih model nasionalisme yang tidak sesuai dengan budaya dan agama yang hidup di dalam masyarakat yang bersangkutan. Pandangan semacam ini terus dikembangkan oleh para pemimpin nasionalisme kesukuan dan keagamaan (*etnereligious*) di kalangan masyarakat-masyarakat Mongolia, Asia Tengah, Sinhala di dekat Srilangka, Sikh di Punjabi (India), nasionalis Hindu di berbagai tempat di India, nasionalis Islam di Mesir, Iran, Palestina, dan berbagai bagian dunia. Terlepas dari perbedaan nilai-nilai keagamaan, perbedaan tujuan, serta perbedaan lingkungan politik dan kesejarahan mereka, para penganut paham nasionalisme kesukuan dan keagamaan itu memiliki sikap yang sama di dalam memusuhi nasionalisme sekular model Barat. Mereka juga memiliki harapan yang sama, yaitu bangkitnya agama di dalam ruang publik. Mereka bahkan merasa bahwa upaya melakukan sebuah *religious crusade* akan membawa hasil berupa revolusi politik yang akan lebih menjamin ketenteraman dan keteraturan sosial dan moral umat manusia.

Dari kajian singkat di atas terlihat bahwa resukreksi masyarakat kewargaan di Eropa Timur dan Tengah tidak seluruhnya menghasilkan demokrasi. Bahkan, dalam banyak kasus, justru cenderung sulit membuktikan keampuhannya dalam menjaga kelangsungan proyek nasionalisme di atas mana ia bangkit. Kebangkitan nasionalisme kesukuan pada saat yang hampir bersamaan dengan kemenangan gerakan masyarakat kewargaan di Eropa Timur dan Tengah, jelas merupakan peristiwa yang secara langsung menggugat keampuhan gerakan damai untuk demokrasi itu. Ternyata, perjalanan menuju demokrasi tidak semulus apa yang mungkin dibayangkan oleh para pelopor gerakan masyarakat kewargaan itu sendiri.

Namun demikian, perlu dipahami bahwa pengalaman Eropa itu tidak selalu harus direproduksi secara persis di bagian dunia yang lain. Masyarakat kewargaan bukanlah sebuah konsep yang menawarkan penyelesaian tunggal atas kompleksitas permasalahan yang ditinggalkan oleh sistem totaliter yang ditumbangkannya. Realitas kesejarahan, lingkungan sosio-kultural dan ekonomi suatu masyarakat justru berpengaruh sangat kuat terhadap pengembangan

kehidupan politik selanjutnya. Dalam hubungan ini, kita perlu menjaga agar tidak tergelincir ke dalam kesimpulan yang keliru seolah-olah pengalaman Eropa Timur dan Tengah merupakan *role model* dari proyek pembangunan masyarakat kewargaan. Pengalaman mereka sekedar mengilustrasikan suatu tahap atau mungkin bentuk perjuangan dengan segala suka dan dukanya. Karena, seperti dikatakan oleh Henningsen, masyarakat kewargaan tidaklah terbatas pada sekedar gerakan anti-totaliter pada hakikatnya *merekfleksikan a well functioning modern society.*

Relevansi Konsep Masyarakat Kewargaan untuk Indonesia

Sekarang, apa perlunya membahas konsep masyarakat kewargaan bagi kita di Indonesia? Pertanyaan ini tidak dapat dijawab sekali jadi. Namun, salah satu jawaban yang dapat ditawarkan adalah karena kita juga memiliki keinginan untuk membangun masyarakat yang mampu berkreasi secara maksimal, dan lebih dari itu masyarakat yang menyerap nilai-nilai demokrasi secara konstruktif sehingga daripadanya dapat diharapkan terbinanya suatu sistem pemerintahan yang lebih demokrasi dari waktu ke waktu.

Masih sulit memang, menelusuri ada tidaknya akar dari masyarakat kewargaan dalam sistem sosial asli Indonesia, tetapi ini tidak berarti bahwa konsep masyarakat kewargaan menjadi tidak relevan bagi kita. Dalam hubungan ini, kita seyogyanya menggunakan cara yang berbeda di dalam menjelaskan kemanfaatan dari konsep masyarakat kewargaan antara kasus politik masyarakat Barat/Eropa yang memiliki tradisi borjuasi, dengan kasus masyarakat non-Barat yang tidak memiliki tradisi semacam itu. Kiranya perlu ditekankan bahwa sekalipun konsep masyarakat kewargaan dan ruang publik secara orisinal berkembang melalui pengalaman Barat, konsep ini juga dapat diterapkan untuk masyarakat non-Barat. Tentu saja, konsep masyarakat kewargaan tidak dapat dipakai untuk menjelaskan kenyataan yang ada pada masyarakat non-Barat, namun ia dapat digunakan untuk menginspirasikan, mendorong, dan memberdayakan mereka di dalam upaya membangun demokrasi. Di sini terlihat adanya perbedaan yang mendasar antara "menjelaskan" sesuatu fenomena yang sudah ada dan "menciptakan" sesuatu fenomena yang baru.

Jadi, walaupun dalam banyak hal masyarakat kewargaan itu identik dengan masyarakat modern, tidaklah berarti bahwa nilai-nilai dan gagasannya sama sekali tidak hadir dalam masyarakat tradisional. Masyarakat kewargaan bukanlah merupakan produk yang sekonyong-konyong dari masyarakat

modern, yang sama sekali tidak punya kaitan dengan keberadaan sistem sosial tradisional yang mendahului lahirnya masyarakat modern. Masyarakat kewargaan adalah produk historis dari suatu proses pembangunan yang awalnya berangkat dari sistem sosial tradisional itu. Kenyataan bahwa proses modernisasi memang berlangsung lebih dini di Eropa dan Amerika Utara dibanding bagian lain dari dunia, dapat dipakai untuk menjelaskan mengapa masyarakat kewargaan lebih berkembang di sana.

Perbedaan dalam pengembangan gagasan tentang masyarakat kewargaan antara sesuatu lingkungan sosial-politik dengan yang lainnya terutama disebutkan oleh perbedaan pengalaman historis mereka. Pemahaman tentang sejauh mana peluang historis itu terbuka bagi Indonesia, jelas memerlukan studi yang intensif.

Bibliografi

Francis, Fukuyama. 1992. *The End of History and The Last Man.* New York: The Free Press.

Ilting K.H.., "*The Dialectic of Civil Society versus Socialism*", dalam Pelczynski, *The State and Civil Society.*

Jean, Cohen L. and Andrew Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory.* Massachussetts: MIT Press.

Juergensmeyer, Mark. 1993. *The New Cold War?: Religious Nastionalism Confronts the Seculer State.* Berkeley: University of California Press.

Jurgen, Habermas. 1992. *The Structural Transformation oh the Public Sphere.* Cambridge: MIT Press.

Manfred, Henningsen. 1992. "*Civil Society versus Socialism*", dalam *Modern Praxis.* Seoul.

Pelczynski Z.A. (ed.). 1984. *The State and Civil Society Studies in Hegel Political Philosophy.* Cambridge, England: Cambridge University Press.

Vaclav, Benda. et.al. "*Parallel Polis or Independent Society in Central and Eastern Europe An Inquiry In Social Research*". (Spring/Summer, 1989).

REPRODUKSI LEGITIMASI MELALUI UU ETIKA PEMERINTAHAN DAN REFORMASI ADMINISTRASI

M. Ryaas Rasyid

Dalam tulisan ini, sengaja kami kedepankan aspek etika pemerintahan karena dalam pandangan kami, administrasi pemerintahan tidak mungkin bekerja dengan baik dalam kevakuman etik. Kami juga berpendapat bahwa salah satu penyebab paling pokok dari terjadinya berbagai penyimpangan, yang pada gilirannya telah memerosotkan legitimasi pemerintahan kita adalah karena goyahnya landasan etis yang kita miliki. Hal ini lebih lanjut disebabkan karena hingga saat ini kita belum memiliki satu undang-undang (UU) yang memberi sanksi hukum kepada setiap pejabat yang melakukan penyalahgunaan kekuasaan yang bersifat pelangggaran etik. Adapun tentang tema reformasi administrasi, hal itu sudah jelas merupakan keburuhan yang penting dewasa ini.

Kevakuman Etika Sebagai Akar dari Krisis Legitimasi Pemerintahan Kita

Terjadinya berbagai kesemrawutan politik, ekonomi dan sosial yang bisa kita amati sejak akhir tahun 1997 merupakan refleksi dari sebuah krisis legitimasi yang akarnya tertanam cukup jauh dan dalam. Bahwa ia kemudian mengantar kita kepada lahirnya berbagai ketidak-puasan dalam masyarakat, bukanlah suatu perkembangan yang tak terduga. Krisis itu berangkat dari maraknya praktik diskriminasi, kolusi dan nepotisme dalam hubungan kekuasaan. Instrumen hukum yang kita miliki hampir dapat dikatakan tidak berdaya dalam menghentikannya. Akibatnya, terjadilah kesenjangan sosial, ekonomi dan politik yang akut. Seolah-olah terpelihara dua dunia yang saling berseberangan, berjarak sangat jauh: Dunia Pertama yang tidak lain dari kekuasaan yang megah-menggetarkan dan Dunia Kedua dengan ciri kerakyatan yang terpuruk dalam ketidakpastian. Maka, ketika kekecewaan rakyat sudah mencapai titik terendah, mereka menjadi jenuh. Mereka marah, sedih, frustasi, dan pada saat yang sama, kehilangan rasa takut. Dalam situasi psikologis seperti itu, masyarakat hanya menunggu saat yang tepat untuk meledakkan semua

kekecewaannya dengan berbagai cara. Dan, saat itu benar datang. Mahasiswa berdemonstrasi, mahasiswa tertembak, mahasiswa marah, kriminal, menjarah. Masyarakat pada umumnya sadar bahwa bangunan kekuasaan dimana mereka pernah berlindung sudah usang, sudah rontok di sana sini, sudah bocor dimana-mana. Karena itu, ia tidak layak lagi menjadi tempat berlindung yang aman. Sehingga, di kala mahasiswa menuntut agar bangunan itu dipermak, masyarakat setuju dan ikut mendukung. Mereka mengelu-elukan mahasiswa yang kembali tampil sebagai pendobrak kebuntuan saluran komunikasi, sebagai pembuat sejarah. Sewaktu sebuah tiang besar bergeser, banyak pihak yang tergiring ke sudut penafsiran yang sangat sederhana, seolah-olah itulah simbol dari proses berakhirnya serangkaian ketidakberdayaan yang telah memerangkap kehidupan mereka. Namun, seperti lazimnya kenyataan, tidaklah sesederhana yang kita pikirkan. Hiruk pikuk kemenangan, rintihan kecemasan dan lontaran pendapat yang simpang siur terus terdengar bertalu-talu. Mereka yang terpuruk belum juga bisa bangkit. Mereka dahulu ikut berpesta masih juga beredar di seputar kekuasaan. Ringkasnya, belum ada perbaikan yang bermakna. Belum ada harapan yang layak dibangun, *"the history is still in the making, no conclusion can yet be made"*.

Maka, ketika angin perombakan cenderung berhembus lebih kencang lagi, manakala semua tiang seperti akan dirontokkan ramai-ramai, di saat semua tembok ingin dijebol tanpa ampun, mereka yang moderat bertanya: kemana arah perombakan itu akan menuju? Berapa banyak lagi tumbal yang harus dipersembahkan? Berapa banyak lagi ongkos yang harus dibayar untuk membangun kembali di atas reruntuhan bangunan lama yang masih tersisa? Pertanyaan-pertanyaan lirih ini agaknya masih sulit dijawab.

Tanpa pretensi untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan itu, mungkin masih ada gunanya mencari akar atau sebab-sebab paling pokok terpeliharanya praktik diskriminasi, kolusi dan nepotisme itu. Upaya itu penting, setidaknya untuk tidak mengulang kesalahan yang sama di masa depan. Pada tingkat pertama, terjadinya semua itu disebabkan tidak adanya larangan dalam perundang-undangan kita terhadap praktik kesewenang-wenangan dimaksud. Cara pandang sederhana dari para elit yang cenderung mudah menghalalkan sesuatu yang tidak dilarang, terutama jika penghalalan itu membawa keuntungan sesaat, menyebabkan diskriminasi sosial, politik dan ekonomi bisa terpelihara dalam waktu cukup lama. Cara pandang yang sama juga telah membuat kolusi dan nepotisme terpupuk untuk tumbuh subur. Pada tingkat kedua, kekuasaan yang berlebih (*surplus power*) yang dimiliki oleh negara dan pemerintahan ketika

dihadapkan kepada masyarakat, menyebabkan yang terakhir ini tidak berdaya menghentikan penyalahgunaan kekuasaan itu.

Diskriminasi adalah tindakan pilih kasih terhadap seseorang, sekelompok orang, atau sesuatu institusi berdasarkan ukuran-ukuran nilai yang dirumuskan kepada pihak yang dikasihi dan sebaliknya, mengakibatkan kebuntungan bagi pihak yang tak dikasihi. Ia membawa implikasi peminggiran yang sistematik. Karena itu, tindakan ini secara hakiki selalu menyebarkan bibit-bibit disintegrasi. Tingkah laku kekuasaan yang diskriminatif di lapangan politik bisa diamati melalui aplikasi sistem kepartaian yang hegemonik, yang memberi segala kemudahan dan keleluasaan kepada satu partai untuk memobilisasi pendukung seraya menghambat dan mempersempit ruang gerak partai yang lain. Pemilihan umum yang hasilnya sudah diketahui jauh-jauh hari sebelum pemungutan suara adalah karakter yang khas dari sistem kepartaian hegemonik tersebut.

Di lapangan ekonomi, pemberian fasilitas berlebihan dalam pelayanan perbankan, perizinan, dan perekayasaan berbagai sektor usaha yang bersifat monopolistik kepada para konglomerat, sementara mayoritas warga negara diminta untuk puas dengan sekedar menerima paket-paket bantuan semacam Inpres Desa Tertinggal (IDT) adalah potret telanjang dari praktik diskriminasi itu.

Kolusi adalah bentuk lunak dari diskriminasi. Lunak, karena ia tidak selalu bergerak secara ekstrem ke dua arah yang saling bertentangan. Kolusi cenderung bergerak ke satu jurusan. Ia juga berlangsung secara terutup halus dan diam-diam. Itu alasan mengapa ia sulit dijaring dengan pasal-pasal korupsi, walaupun malapetaka yang dibawanya kadang kala lebih dahsyat. Tindakan ini melibatkan dua pihak yang kepentingannya bertemu dalam suatu paket kebijakan. Misalnya seorang mengambil keputusan membocorkan rahasia tentang persyaratan untuk sebuah tender proyek kepada seorang calon rekanan, sehingga ketika tender digelar si calon rekanan dimaksud sudah lebih siap dengan penawaran yang tepat dan karena itu memenangkan tender.

Kolusi yang lebih kasar dari itu adalah penunjukan langsung oleh pengambil keputusan kepada sesuatu perusahaan sebagai rekanan, pemberian hak monopoli atas suatu sistem tata niaga, atau yang serupa dengan itu. Sebagai imbalannya, sang pengambil keputusan memperoleh pembagian keuntungan. Sampai batas yang tidak merusak nilai proyek, maka objektif dari keputusan yang diambil atau tindakan bisa dikategorikan sebagai kolusi. Tetapi, kalau terjadi penurunan kualitas proyek akibat pemotongan biaya untuk keuntungan subjektif si pelaku atau terjadi penggelembungan anggaran sehingga kas negara/pemerintah harus menanggung biaya secara tidak wajar,

apalagi kalau pekerjaan terlantar, sementara dana negara/pemerintah telah dikucurkan, maka tindakan itu sudah keluar dari wilayah kolusi dan memasuki wilayah korupsi.

Jika interaksi yang berlangsung di wilayah korupsi dan kolusi sebagaimana diillustrasikan di atas terjadi di antara mereka yang punya hubungan kekerabatan, maka pada saat yang sama mereka telah terlihat dalam praktik nepotisme. Nepotisme terjadi ketika seseorang memperoleh sesuatu yang tidak mungkin diperolehnya dalam keadaan normal melalui proses dan prosedur yang wajar. Ia memperolehnya karena diuntungkan oleh hubungan kekerebatan. Akan tetapi, hubungan kekerabatan dalam suatu lingkungan kegiatan tidak melaui harus berarti nepotisme. Nepotisme harus dilacak dari hadirnya faktor ketidakwajaran. Jangan sampai ada perlakuan tidak adil kepada seseorang yang seyogyanya memperoleh sesuatu secara wajar, tetapi kemudian batal memperolehnya karena ia punya hubungan kekerabatan dengan pengambil keputusan. Seorang anak pejabat, misalnya, tidak harus dilarang menjadi pegawai negeri atau pengusaha karena seperti warga negara yang lain, ia juga punya hak asasi untuk mengembangkan dirinya. Hal yang harus dihindari adalah si anak itu menggunakan kekuasaan ayah atau ibunya untuk memperoleh perlakuan khusus, sesuatu yang tidak mungkin ia peroleh tanpa menjadi anak pejabat, atau sesuatu yang tidak mungkin diperoleh orang lain yang memiliki kapasitas sama, tetapi bukan anak pejabat.

Dalam pengamatan kita selama ini, tidak jarang terjadi bahwa seseorang terpaksa menggunakan jalur kekerabatan untuk memperoleh sesuatu yang sesungguhnya bisa ia peroleh melalui proses yang wajar. Tetapi, karena sistem atau suasana yang terbangun tidak kompetitif, maka ia hampir pasti akan dirugikan tanpa melibatkan jasa kerabatnya. Dalam kasus terakhir ini, isu nepotisme tidak relevan. Suasana yang tidak wajar sering kali membuat seseorang terpaksa melakukan sesuatu yang dalam keadaan normal tidak perlu dilakukan. Dalam hubungan ini, suasana tidak normal itulah yang seyogyanya dieliminir.

Keperluan kita kepada undang-undang etika pemerintahan terkait dengan keinginan mengakhiri ketidaknormalan itu. Kevakuman etika itu harus segera diakhiri. Sebuah UU etika harus memuat berbagai rujukan nilai yang terdefinisikan secara jelas tentang apa yang tidak pantas dilakukan dalam proses pemerintahan, baik oleh pejabat maupun masyarakat yang berhubungan dengan pemerintah. Ia akan melarang segala bentuk kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan kekuasaan yang berupa tindakan diskriminasi, kolusi dan nepotisme. Tujuannya, agar bangunan kekuasaan yang ada tetap

dapat berfungsi sebagai tempat dimana masyarakat berlindung memelihara kehadiran pemerintah yang melayani, memberdayakan dan membangun masyarakat. Dari sini, masyarakat pun bisa mengharapkan terwujudnya keadilan, terpeliharanya keteraturan, dan terciptanya stabilitas. Tiga tujuan utama terbentuknya pemerintahan.

Kehadiran undang-undang etika pemerintahan juga akan secara sistematik menanamkan pemahaman baru dalam masyarakat bahwa pemerintahan adalah milik masyarakat, diciptakan untuk melayani masyarakat. Ia tidak memiliki dirinya sendiri, apalagi hadir untuk melayani kepentingannya sendiri. Karena itu, masyarakat berhak mengetahui apa yang layak dan tidak layak dilakukan oleh aparatur pemerintah. Mereka berhak menerima atau menolak keberadaan sebuah pemerintahan berdasarkan acuan nilai yang, antara lain akan terjabarkan dalam UU itu. Suatu pemerintahan yang secara serius melanggar prinsip-prinsip etika akan kehilangan legitimasi ketika berhadapan dengan masyarakat yang paham tentang etika pemerintahan. Maka, UU etika pada dasarnya merupakan instrumen hukum yang disediakan untuk masyarakat agar dapat mengukuhkan pemilikan mereka atas pemerintahan itu. Pada saat yang sama, ia juga berperan mencegah kemungkinan seorang pejabat terjerumus ke dalam tindakan yang dapat merusak citra pemerintahan. Karena itun reformasi pemerintahan seyogyanya diawali dengan pemantapan landasan etika yang memiliki kekuatan hukum demi terbangunnya pemerintahan yang baik.

Reformasi Administrasi Sebagai Upaya Lanjutan untuk Reproduksi Legitimasi

Reformasi bermakna suatu langkah perubahan tanpa merusak (*to change without destroying*) atau perubahan seraya memelihara (*to change while preserving*) yang diprakarsai oleh mereka yang memimpin suatu sistem. Pembaharuan administrasi adalah langkah-langkah perubahan yang dilakukan atas prakarsa pemerintah agar ia bisa lebih efektif menjawab dinamika dan tantangan yang dihadapinya. Dalam praktik, reformasi bisa bermakna restrukturisasi, revitalisasi, dan refungsionalisasi berbagai elemen dari sistem administrasi negara. Ia dimaksudkan untuk memproduksi legitimasi dari sistem itu.

Restrukturisasi adalah langkah mengubah struktur yang dianggap sudah mulai ketinggalan, tidak lagi efektif dalam mengemban misi organisasi dan menjawab berbagai tantangan. Biasanya, restrukturisasi mengarah kepada efisiensi kelembagaan, penajaman arah kebijakan, serta reorientasi prioritas kerja agar dapat secara cepat mengatasi masalah-masalah yang sedang dihadapi.

Revitalisasi adalah upaya memberi tambahan daya kepada institusi dan unit-unit perencana, pelaksana dan pengawas kebijakan agar bisa secara optimal melaksanakan tugasnya. Ini berkenaan dengan perumusan kembali uraian tugas, penambahan kewenangan kepada unit-unit strategis, peningkatan alokasi anggaran operasi, dan penambahan atau penggantian berbagai instrumen pendukung kegiatan.

Refungsionalisasi berkenaan dengan penajaman orientasi profesionalisme dalam penempatan orang-orang pada posisi strategis, sehingga bisa diyakini akan mampu mengemban secara optimal fungsi-fungsi lembaga dimana mereka ditempatkan dan mendukung kesuksesan setiap kebijakan yang diluncurkan. Dari pengertian umum ini, bisa dikaji lebih lanjut alasan-alasan yang mengharuskan dilalukannya refomasi.

a. Kalau struktur administrasi negara yang ada dipandang tidak lagi efektif dalam mengemban misi utamanya, serta tidak lagi mampu menjawab berbargai tantangan dan menyelesaikan berbagai masalah fundamental yang sedang dihadapi.
b. Kalau institusi-institusi kenegaraan yang dimiliki sudah mulai loyo, sehingga menjadi lamban dalam mengambil prakarsa untuk menjawab berbagai tantangan dan sudah keliru dalam memahami akar-akar masalah yang sedang dihadapi. Ia merujuk pada suatu keadaan yang akan menyebabkan kelirunya kebijakan yang dipilih, sehingga dapat melahirkan ancaman kegagalan.
c. Kalau sudah semakin luas penilaian dalam masyarakat bahwa orang-orang yang mengendalikan sistem administrasi tidak lagi sensitif terhadap realitas perkembangan yang menyertai perjalanannya, dan sudah semakin jelas rendahnya kapasitas yang mereka miliki untuk membawa sistem itu keluar dari berbagai kemelut yang sedang dihadapi.

Jika kita sepakat dengan asumsi-asumsi di atas, tidak ayal lagi sistem administrasi negara kita harus di reformasi secara prinsipil, sistem yang terbangun selama ini bukan saja tidak efektif dalam mengemban misinya sebagai pelayan publik yang baik, tetapi bahkan juga gagal membawakan peranan sebagai agen pembangunan. Amanah yang dipikulkan kepadanya sebagai agen pembangunan, sebagai implementasi konsep administrasi pembangunan yang diperkenalkan pada awal tahun 1950-an, terbukti gagal mencegah korupsi, kolusi, dan diskriminasi, baik pada tingkat perencanaan, pelaksanaan maupun pengendalian pembangunan. Sistem itu menghasilkan berbagai kemajuan ekonomi, tetapi pada saat yang sama ia telah menciptakan kekisruhan administrasi. Pada gilirannya, kegagalan administrasi pembangunan

itu telah menggiring kita ke lembah malapetaka, menggiring kita ke lembah malapetaka ekonomi dan politik. Ini disebabkan karena administrasi pembangunan tidak cukup mandiri untuk mencegah intervensi politik di dalam berbagai sektor dan tingkatan pengambilan keputusan.

Selain itu, orgarnisasi pemerintahan yang gemuk, mekanisme pengambilan keputusan yang sangat sentralistik, pengisian jabatan yang belum sepenuhnya merekrut "h*ighly capable men and women*" dalam posisi-posisi, strategis, serta budaya kerja yang belum secara optimal mengadopsi sifat dan sikap jujur dalam mengemban amanah publik, merupakan faktor-faktor yang selama ini telah menyebabkan kurang responsifnya sistem administrasi kita terhadap gagasan-gagasan pembaharuan.

Reformasi diperlukan karena pola organisasi dan mekanisme kerja pemerintahan masa depan tidak bisa lagi mentolerir hadirnya kendala-kendala seperti yang kami kemukakan di atas. Ada beberapa kecenderungan kuat dalam pemerintahan masa depan yang perlu dicermati dan diadopsi agar pemerintahan kita semakin efektif dan responsif terhadap dinamika global, nasional dan lokal, yaitu semakin ditinggalkannya pola organisasi pemerintahan yang gemuk, menuju kepada organisasi pemerintahan yang ramping; semakin luasnya kemiskinan bahwa desentralisasi pemerintahan lebih bermanfaat bagi rakyat banyak dibanding sentralisasi; semakin diterimanya sistem pemerintahan yang bercita-rasa demokratis dibanding yang otoriter. Untuk itu, diperlukan beberapa persyaratan kapabilitas administrasi yang kompleks, yaitu sistem rekruitmen kepemimpinan yang terbuka dan kompetitif, gaya kepemimpinan yang akomodatif terhadap opini publik yang bersifat intelektual (*intelectual public opinion*), mekanisme pengambilan keputusan yang dapat menyatukan pengetahuan dan otoritas, serta manajemen pemerintahan yang mampu menyeimbangkan hubungan-hubungan kewenangan di antara berbagai tingkatan pemerintahan.

Bertolak dari pandangan-pandangan sederhana ini, maka secara minimal, reformasi administrasi pemerintahan kita dalam jangka pendek seyogyanya mencakup langkah-langkah berikut ini.

a. Penataan kembali organisasi dan administrasi pemerintahan yang seefisien mungkin. Perampingan organisasi pada tingkat pusat merupakan keharusan. Jumlah kementerian dan unit-unit eselon satunya perlu segera dikurangi secara signifikan, tetapi ini hanya mungkin dilakukan jika pada saat yang sama pemerintahan pusat berkenaan mengalihkan berbagai kewenangan dan dana yang cukup kepada pemerintah di daerah untuk mengurus masalah-masalah domestik. Dengan demikian, pemerintah pusat lebih berperan

sebagai pemberi arah, pembina dan pengawas atas jalannya pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemerintah pusat pun bisa berkonsentrasi pada penanganan masalah-masalah fundamental, membelanjakan sebagian besar waktu dan energinya untuk menjawab tantangan-tantangan global, mengatur peluang, meminimalkan risiko, dan membebaskan bangsa ini dari setiap kemungkinan buruk yang menyertai era keterbukaan dan persaingan global.

b. Pengembangan profesionalisme dalam pengelolaan pemerintahan dan administrasi masalah-masalah fundamental di berbagai sektor secara terkoordinasi. Kebiasaan mengambil keputusan pada "*last minutes*", melihat masalah secara sepenggal-penggal dengan orientasi yang berjangka pendek perlu dihentikan. Karena itu, rekruitmen dalam jabatan-jabatan pimpinan perlu diseleksi secara objektif. Pada saat yang sama, perlu dibangun suatu pola karier dalam birokrasi pemerintahan yang menjadikan prestasi, komitmen untuk bekerja ekstra, kejujuran dan kesetiaan pada kepentingan negara sebagai acuan pada kepentingan negara sebagai acuan utama untuk promosi. Sejalan dengan itu, diperlukan pula gerakan pemberantasan korupsi yang diam-diam (tanpa publikasi) dilaksanakan secara bertahap, dengan terlebih dulu menetapkan target-target strategis. Misalnya, sektor perizinan, pelayanan publik dan proyek-proyek dengan anggaran besar. Setelah itu, baru masuk ke sektor kegiatan rutin.

c. Pengembangan birokrasi pemerintahan yang representatif, baik dalam konteks rekruitmen dan promosi, maupun dalam wujud peluncuran sejumlah kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan lokal, diperlukan agar birokrasi pemerintahan kita tetap dapat berperan sebagai penjaga persatuan dan kesatuan nasional. Untuk itu, kebijakan yang bersifat "*affirmative action*" dalam rekruitmen birokrasi di daerah-daerah yang masyarakat lokalnya belum terwakili secara cukup, seperti untuk masyarakat Dayak di Kalimantan, masyarakat Irian di Irian Jaya, dan masyarakat Timor Timur di propinsi termuda itu, perlu segera diluncurkan. Sejalan dengan itu, upaya pemberdayaan terhadap mereka yang direkrut melalui kebijakan ini, dengan menyertakan mereka dalam berbagai program pendidikan dan pelatihan, juga penting diperhatikan, karena "*affirmative action*" hanya akan bermakna jika disertai dengan pemberdayaan.

d. Khusus berkenaan dengan pembenahan pemerintahan di daerah, agaknya perluasan otonomi daerah yang titik beratnya diletakkan pada Daerah Tingkat II harus diartikan sebagai pengurangan yang signifikan atas kehadiran unit-unit dekonsentrasi. Ini berarti bahwa status kecamatan

perlu dipertimbangkan untuk menjadi unit daerah otonom, bukan lagi unit dekonsentrasi. Dengan demikian, kejanggalan yang kini masih kita temui dimana terdapat "*enclave*" dekonsentrasi di bawah daerah otonom yang menjadi titik berat, dapat diakhiri. Pelayanan kepada masyarakat pun dapat lebih dioptimalkan.

e. Masih dalam konteks otonomi daerah, diperlukan langkah orientasi yang lebih bermakna dalam kebijakan pembangunan dan keuangan. Desentralisasi pembangunan, dalam artian pelimpahan kewenangan yang lebih besar dan pemberian keleluasaan yang cukup di bidang perencanaan dan pelaksanaan pembangunan kepada daerah-daerah mendesak untuk dilakukan. Sajalan dengan itu, perubahan yang fundamental dalam alokasi anggaran pembangunan dari orientasi sektoral ke regional juga merupakan kebutuhan. Semua itu dimaksudkan untuk lebih memandirikan daerah, sehingga kreativitas mereka dalam merespons kebutuhan masyarakat setempat dan prakarsa mereka untuk mengeksploitasi berbagai potensi pembangunan di daerah dapat dilakukan secara optimal. Kalau ini diwujudkan, maka beberapa unit administrasi yang selama ini berperan penting di pusat dapat dilikuidasi, sehingga efisiensi administrasi keuangan dan pembangunan pun bisa terus diupayakan. Bagi pemerintah dan masyarakat di daerah, kebijakan ini akan menguntungkan karena memudahkan pengambilan keputusan, memungkinkan diluncurkannya kebijakan yang lebih tepat guna secara tepat waktu.

Kalau gagasan-gagasan yang kami tawarkan di atas dapat diimplementasikan dengan baik, kami yakin kepercayaan masyarakat kepada pemerintah akan meningkat, legitimasi pemerintahan kita pun akan dapat direproduksi. Insya Allah!

PERANAN ETIKA PEMERINTAHAN DALAM MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* DALAM PERSPEKTIF UU NOMOR 32 TAHUN 2004

(Tinjauan dari Aspek Sosiologi Pemerintahan)[*]

Ngadisah[**]

Pembahasan tentang problem dan prospek penyelenggaraan otonomi daerah ini sangat relevan dengan kondisi bangsa Indonesia sekarang. Lebih-lebih bila dikaitkan dengan masalah etika pemerintahan dan *good governance* (GG). Kedua istilah itu sesungguhnya berkaitan dan mempunyai hubungan yang sangat dekat. Etika merupakan konsep yang lebih umum dari GG, yang juga melandasi terciptanya GG. Tanpa etika pemerintahan, GG tidak mungkin terwujud, karena penerapan sebuah konsep, apalagi konsep baru, sangat tergantung pada komitmen moral para pelaksananya. Dalam konteks pemerintahan, keberhasilan mewujudkan GG sangat tergantung pada etika para penyelenggara pemerintahan. "Etika merupakan penuntun tindakan (*action guide*) untuk segala pola tingkah laku yang disebut bermoral" (Kumorotomo, 1992: 7). Dengan demikian, etika dan moral sesungguhnya tidak dapat dipisahkan, karena sama-sama mengacu pada bimbingan tingkah laku ke arah yang baik. Demikian juga tentang konsep GG, yang secara harfiah sering diterjemahkan dengan kepemerintahan yang baik, mengandung makna yang tidak jauh berbeda, bila diterjemahkan dalam kalimat yang sederhana. Perbedaan nuansa, prinsip dan makna yang lebih dalam tentu saja ada, tetapi tidak untuk diperdebatkan dalam kajian ini. Yang jelas adalah, ketiga konsep itu mempunyai makna yang arahnya sama, yakni sebagai norma sosial menuju kehidupan masyarakat yang lebih baik. *Good governance* adalah konsep baru dalam etika yang secara spesifik diarahkan pada penataan kehidupan pemerintahan yang lebih baik, sesuai dengan kaidah-kaidah moral paling aktual, pada masyarakat modern (Ingat, pencetus pertama gagasan ini adalah Bank Dunia yang sudah pasti membawa visi dan misi tentang modernitas).

---

[*] Tulisan ini adalah perluasan dari makalah yang disampaikan pada Seminar Otonomi Daerah di Denpasar, tanggal 26 Januari 2005

[**] Kepala Badan Litbang Depdagri dan Guru Besar IPDN, menyelesaikan S-1 di Fakultas Filsafat UGM, S-2 dan S-3 di Departemen Sosiologi FISIP UI

Etika dan hukum merupakan satu kesatuan norma yang menuntut untuk dipatuhi oleh masyarakat, termasuk aparat pemerintahan. Penerapan etika yang secara khusus dikenakan bagi aparat pemerintah disebut etika pemerintahan. Etika pemerintahan, di samping bersumber pada norma sosial, juga bersumber dari norma hukum. Perbedaan antara etika, norma sosial dan hukum terkait pada penerapan sanksi dan dasar pengenaan sanksinya. Pelanggaran terhadap etika dan norma sosial lebih bersifat sanksi moral, sedangkan pelanggaran hukum dikaitkan dengan sanksi yang lebih bersifat fisik. Dasar pengenaan sanksi pada etika dan norma sosial adalah adanya penilaian baik dan buruk, sedangkan sanksi hukum dilandasi oleh penilaian benar dan salah. Baik nilai yang mengacu pada kebaikan maupun salah dan benar, tujuannya sama, yaitu untuk memenuhi tuntutan kemanusiaan. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, pejabat pemerintah wajib melaksanakan ketiga norma di atas, karena secara sosiologis, pemerintahan justru mendapatkan legitimasi kalau ia diakui dan dianggap ada oleh masyarakat. Salah satu indikator atas pengakuan keberadaannya adalah apabila aturan-aturan yang dibuat dan perintah-perintah/kebijakan-kebijakannya dipatuhi oleh masyarakat. Masyarakat atau warga negara akan patuh apabila ada keyakinan bahwa pemerintahan itu bertujuan baik dan mengatur dengan cara yang baik pula. Apa ukuran kebaikan bagi masyarakat terhadap pemerintahnya? Salah satu tolok ukur yang secara universal bisa diterima adalah adanya komitmen untuk memperjuangkan kepentingan rakyat.

Dari sudut pandang sosiologi pemerintahan, pemerintahan yang baik (etis) adalah yang mampu mewujudkan kesejahteraan umum. Penjabaran dari kesejahteraan umum ini adalah terpecahkan atau tertanganinya masalah-masalah kelompok di mana di dalam masalah-masalah kelompok itu sesungguhnya terkandung pula masalah-masalah individual. Untuk melaksanakan tugasnya ini, pemerintah dibimbing oleh kaidah-kaidah hukum dan sosial, harus dipatuhi baik oleh yang memerintah maupun yang diperintah. Kepatuhan merupakan prasyarat utama untuk mencapai tujuan negara, dan warga negara wajib tunduk kepada aturan demi terpenuhinya kepentingan umum. Oleh karena pemerintah mempunyai kewenangan memaksa melalui aturan-aturan yang dibuatnya demi kepentingan umum, maka aksi-aksi pemerintahan juga harus dibatasi oleh norma-norma etika, agar pemenuhan hak-hak kelompok (kepentingan umum) tidak memperkosa hak-hak kemanusiaan, yang sesungguhnya melekat pada diri seseorang (hak perorangan).

Etika memang banyak bersentuhan dengan nilai-nilai kemanusiaan, karena di samping kedudukannya sebagai landasan filosofis, etika juga sebagai pemberi

arah untuk membimbing perilaku seseorang dalam institut hubungannya dengan manusia lain, atau antara satu kelompok dengan kelompok yang lain agar harkat dan martabatnya sebagai manusia tetap terjaga (dihargai, dihormati, diakui, dilindungi, dan lain-lain).

Salah satu sumber etika pemerintahan adalah hukum atau peraturan perundang-undangan yang wajib dipatuhi oleh setiap warga negara. Dalam hubungan ini, peraturan perundangan yang paling dekat adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pertanyaannya adalah, apakah undang-undang ini mengandung nilai-nilai yang dapat menjadi landasan etik bagi pejabat pemerintah dalam upaya mewujudkan GG dilihat dari pendekatan sosiologi pemerintahan? Inilah pertanyaan pokok yang hendak dibahas dalam tulisan ini.

Hubungan Antara Etika Pemerintahan dengan *Good Governance*

Etika Pemerintahan

Etika pemerintahan adalah aplikasi etika umum yang mengatur perilaku pemerintah. Pemerintah adalah lembaga atau organisasi yang merupakan alat kelengkapan negara yang bertugas mewujudkan cita-cita negara. Oleh karena etika pada hakikatnya adalah pengatur atau pedoman tingkah laku manusia, maka organisasi ini tidak dapat dikenai penilaian etis. Penilaian etis berlaku bagi orang-orang yang duduk di dalam organisasi pemerintahan, atau para pejabat pemerintah. Di dalam penjelasan UUD '45 disebutkan bahwa "yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hidup bernegara ialah semangat; semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan". Organisasi, secanggih apa pun susunannya, undang-undang yang sesempurna apa pun kalimat/meterinya, tidak menjamin terciptanya pemerintahan yang baik kalau para penyelenggara pemerintahannya tidak mempunyai semangat etis yang dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari, terutama dalam praktik berpemerintahan.

Semangat etis adalah kemauan keras untuk menjadi pejabat pemerintah yang baik. Apakah ukuran pejabat pemerintah yang baik itu? Di dalam norma umum etika, orang yang baik adalah orang yang melaksanakan kewajiban-kewajibannya secara benar. Orang yang tidak melaksanakan kewajiban, apakah itu dalam kehidupan rumah tangga, lingkungan sosial maupun dalam lembaga-lembaga pemerintahan, tidak dapat digolongkan sebagai orang yang baik. Setiap orang mempunyai kewajiban dalam kehidupan sosialnya, baik yang bersifat formal maupun informal. Oleh karena ada kewajiban-kewajiban yang bersifat formal, maka persoalan etika tidak hanya diangap sebagai soal "kepatutan", tetapi lebih dalam dari itu, yakni sebagai kewajiban moral.

Oleh karena kewajiban merupakan ukuran utama etika pemerintahan, maka untuk menjadi pejabat atau penyelenggara pemerintahan yang baik, syarat utamanya adalah menunaikan tugas yang sudah diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar atau peraturan perundangan lain. Ironisnya, di dalam dunia birokrasi pemerintahan, makin banyak aturan yang dikeluarkan, makin sulut pelaksanaannya dan makin banyak biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat. Hal ini disebabkan karena implementasi undang-undang/ peraturan sering diterjemahkan secara harfiah, tanpa dilandasi pemahaman filosofis atas makna sesungguhnya dari sebuah undang-undang. Dengan kata lain, tidak ada nilai-nilai etis yang menjadi motivasi penggerak aksi-aksi pemerintahan. Padahal nilai-nilai etis inilah yang seharusnya menjadi landasan moral dalam melaksanakan suatu aturan perundangan.

Apakah kewajiban utama para penyelenggara pemerintahan? Untuk menjawab ini, kita harus melihat kembali alasan-alasan mengapa sebuah pemerintahan dibentuk. Banyak teori yang membahas tentang alasan-alasan atau latar belakang dibentuk atau munculnya sebuah pemerintahan. Namun, dalam kesempatan ini penulis hendak mengacu pada ketentuan yuridis formal yang tetuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Pada alinea keempat pembukaan disebutkan bahwa pemerintahan itu dibentuk untuk:

- melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,
- memajukan kesejahteraan umum,
- mencerdaskan kehidupan bangsa,
- ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Bila dikaitkan dengan bunyi penjelasan UUD '45, apa yang ditugaskan kepada pemerintah itu tidak lain adalah apa yang menjadi tugas negara atau cita-cita yang hendak dicapai oleh negara. Oleh karena itu, tugas pemerintah tidak lain adalah untuk mewujudkan cita-cita negara. Inilah pula yang sesungguhnya menjadi kewajiban aparat pemerintah dalam aktivitas sehari-harinya, apakah dalam bentuk pelayanan langsung maupun dalam pembuatan kebijakan. Dengan demikian, kriteria pemerintahan yang baik adalah yang mampu mewujudkan cita-cita negara secepat mungkin. Acuan etis yang harus dipegang dalam pelaksanaan tugas, tidak lain adalah selalu berkiblat atau berorientasi pada tujuan negara.

Dalam upaya mencapai tujuan negara itu, muncul dinamika internal maupun eksternal pemerintahan. Dinamika internal adalah menyangkut pembenahan organisasi, koordinasi, interaksi antarlembaga pemerintahan

dan proses-proses pembuatan keputusan. Dinamika eksternal menyangkut hubungan pemerintah dengan rakyat dan *interelationship*, antarwarga negara. Dalam konsep pemerintahan yang baik, dinamika internal itu seharusnya selalu bercermin dan berorientasi pada pemecahan masalah-masalah eksternal, yakni masalah yang berkembang dalam kehidupan sosial para warga negaranya, terutama masalah-masalah kelompok.

Berkaitan dengan itu, P.A. Braam, mengatakan bahwa pekerjaan memerintah selalu bersangkut paut dengan hubungan timbal balik, baik dalam lingkup internal maupun eksternal. Oleh karena pemecahan masalah kelompok menjadi perhatian utama pemerintahan, maka penguasa dan pemerintahan umum merupakan satu kesatuan dengan dunia sosial kita. Dengan adanya campur tangan pemerintah pada pergaulan kelompok, maka timbullah sistem aturan hukum yang luas dan banyak sekali lembaga-lembaga pemerintahan yang menangani berbagai urusan. Misalnya kepolisian dan pengadilan, dibentuk agar orang-orang dapat bergaul dengan sesama secara wajar, pencurian dan pembunuhan dapat dicegah, dan kalau perlu, dihukum. Ada pula yang mengurus soal keamanan, bencana, pekerjaan umum, listrik, sekolah, rumah sakit, dan lain-lain, yang termasuk fasilitas umum.

Dari uraian di atas dapat kita simpulkan bahwa prinsip utama dalam etika pemerintahan adalah pelaksanaan kewajiban yang berorientasi pada perwujudan tujuan negara. Tujuan negara yang hakiki adalah mensejahterakan atau memberi kebahagiaan kepada rakyatnya. Idealnya, kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Namun, dalam praktik, hal itu sulit dapat dicapai secara penuh. Oleh karenanya, hasil minimal yang harus dicapai adalah mensejahterakan kelompok dengan memberi solusi terhadap permasalahan yang dihadapi. Kelompok bisa dalam bentuk wilayah (provinsi, kabupaten/kota), organisasi sosial, kelompok umur, pekerjaan, dan lain-lain. Makin banyak kelompok sasaran yang terpecahkan masalahnya, makin baik pemerintahan dan makin banyak masalah kelompok yang tidak terpecahkan, makin buruk pemerintahan. Ukuran ini tentu berlaku pada setiap tingkatan pemerintahan, sesuai dengan tugas dan tanggung jawab masing-masing.

Good Governance (GG)

Good governance adalah bentuk baru paradigma pemerintahan yang sekarang ini dianggap paling ideal dalam mengatur negara/penyelenggaraan pemerintahan. Etika adalah sebuah konsep universal, sehingga dalam penerapannya bisa diberi muatan-muatan yang spesifik seperti etika pemerintahan, bisnis, kedokteran,

dan lain-lain. Etika dapat pula diberi penafsiran baru sesuai dengan tuntutan masyarakat, atau nilai-nilai ideal pada kurun waktu tertentu. Masyarakat modern yang mengalami berbagai krisis sejak awal tahun 1980-an, menelaah situasi dengan mencari sebab-sebab timbulnya krisis. Salah satu anggapan dasar yang dipakai acuan adalah bahwa timbulnya krisis, terutama di negara-negara sedang berkembang adalah karena terlalu dominannya peran pemerintah dalam mengatur masyarakat. Pendekatan yang dipakai adalah "*rule government*". Pemerintahan yang terlalu banyak mengatur, memerintah, mengarahkan, membimbing, membina, dan lain-lain bentuk aksi yang intinya menyebabkan masyarakat makin tergantung kepada pemerintah.

Istilah yang digunakan untuk menggambarkan model pemerintahan seperti itu adalah pangreh praja untuk menyebut para pejabat pemerintahan tradisional, sistem sentralisasi kekuasaan, pengambilan keputusan yang otoriter dan kepemimpinan karismatik. Pemerintah lebih banyak disibukkan dengan kegiatan menyusun/mengurus organisasi, kepegawaian, perumusan tujuan pemerintahan dan membuat kebijakan-kebijakan yang sering dilanggarkan sendiri. Pada era orde baru, muncul konsep bahwa pegawai negeri sipil (birokrat) adalah perencana, pelaksana, dan pengawas pembangunan. Pendek kata, pemerintah lebih disibukkan dengan urusan-urusan internal birokrasi daripada urusan-urusan eksternal yang langsung diarahkan pada upaya pemberdayaan masyarakat.

Seiring dengan perkembangan cara berpikir masyarakat yang sangat dipengaruhi oleh teknologi informasi, komunikasi, transportasi, dan globalisasi, konsep-konsep berpemerintahan pun berubah. Kini, muncul kekuatan-kekuatan baru dalam masyarakat yang mengadopsi nilai-nilai baru, membentuk gerakan-gerakan sosial yang diarahkan pada perubahan paradigma pemerintahan. Paradigma lama, pemerintahan sebagai pemain dan pengatur tunggal, mulai digeser ke arah kontrol dan kerja sama yang lebih seimbang dengan kekuatan-kekuatan sosial di luar pemerintah, yakni penguasaha dan lembaga swadaya masyarakat. Tujuan akhir dari gerakan itu adalah terwujudnya *civil society*. Konsep dasarnya adalah membangun kepemerintahan modern (*modern governance*) dengan pola interaksi baru antara pemerintah dan masyarakat. Tugas pemerintah adalah membangun kemitraan dengan sektor swasta dan organisasi-organisasi kemasyarakatan. Dalam hubungan kemitraan itu, pemerintah berperan sebagai fasilitator, *enabler* (mendorong masyarakat berperan aktif sebagai pelaku ekonomi), dan menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif.

Kriteria tata pemerintahan yang baik menuntut konsep GG adalah sebagai berikut.

1. Partisipasi; semua warga negara mempunyai suara dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun tidak langsung.
2. Supremasi hukum; hukum diberlakukan secara tegas, tanpa pandang bulu.
3. Transparansi; sebuah proses pemerintahan dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk ketersediaan membuka dokumen publik.
4. Responsif; cepat tanggap terhadap keluhan dan masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat dan bersedia melayani semua pihak yang berkepentingan.
5. Membangun konsensus; menjembatani berbagai kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh, untuk mencapai tujuan bersama.
6. Kesetaraan; semua warga negara, laki-laki dan perempuan, mempunyai kesempatan yang sama untuk memelihara dan meningkatkan kesejahteraannya.
7. Efektif dan efisien; proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga menghasilkan produk yang sesuai dengan kebutuhan warga masyarakat, dengan menggerakkan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.
8. Bertanggung jawab; semua keputusan yang diambil, baik di sektor pemerintah maupun swasta dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan lembaga-lembaga yang berkepentingan.
9. Visi strategis; para pemimpin pemerintahan dan masyarakat mempunyai wawasan yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusianya, namun tidak terlepas dari konteks kesejarahan dan sosial budaya.

Di samping kriteria-kriteria tersebut di atas, masih ada kriteria lain yang sesungguhnya merupakan turunan (derivasi) maupun generalisasi dari konsep-konsep yang digunakan, seperti *clean government*, demokratisasi, desentralisasi, dan *empowerment*, yang masih terkait erat dengan GG.

Etika pemerintahan dan GG mempunyai kaitan yang sangat erat, bahkan dapat dikatakan sebagai satu kesatuan. Konsep umumnya sama, yakni berada pada bidang etika. *Good governance* adalah bagian dari etika pemerintahan yang memuat kriteria-kriteria yang lebih rinci dan relatif terukur, sedangkan etika

pemerintahan berbicara pada tataran yang lebih umum. Dengan munculnya GG sebagai pendekatan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka perilaku para pejabat pemerintahan dipandu oleh nilai-nilai dan semangat baru yang lebih manusiawi. Bahkan ukuran-ukuran kemanusiaan yang lebih konkret ditampilkan dengan GG, dibanding dengan etika pemerintahan. Oleh karena itu, GG merupakan pelengkap/penyempurna bagi etika pemerintah.

Langkah-Langkah Menuju GG dalam Kerangka UU No. 32/2004

Undang-undang secara yuridis formal adalah sah (*legitimate*), sepanjang belum terbukti bahwa dia berlawanan dengan undang-undang yang lebih tinggi. Oleh karena itu, kita tidak perlu mempersoalkan legitimasi UU No. 32/2004 secara yuridis. Bahwa masih ada beberapa jenis legitimasi yang mungkin akan mempengaruhi implementasi suatu undang-undang, adalah suatu ruang kajian yang sangat berguna bagi akademisi. Bentuk-bentuk legitimasi itu adalah: legitimasi religius, sosiologis, dan etis. Sampai saat ini, belum ada orang atau kelompok yang mempersoalkan UU tentang pemerintahan daerah ini dari ketiga aspek di atas. Oleh karena itu, maka kita bisa berasumsi bahwa undang-undang ini dapat dijadikan acuan untuk mengarahkan perilaku aparat pemerintah dalam mewujudkan tujuan negara, melalui *good governance.*

Sebelumnya telah disebutkan bahwa pemerintahan yang etis adalah pemerintahan yang mampu mewujudkan cita-cita negara dan membahagiakan rakyatnya. Bagaimana mengukur kebahagiaan rakyat itu? Menurut pendekatan sosiologi pemerintahan adalah apabila masalah-masalah kelompok dapat dipecahkan oleh pemerintah. Dalam konsep etika pemerintahan, tidak dipersoalkan secara detail, bagaimana memecahkan persoalan kelompok itu. Yang penting adalah tidak melanggar nilai-nilai kemanusiaan.

Di dalam etika pemerintahan ada tiga prinsip yang harus dipegang dalam mengatasi masalah-masalah kelompok.

a. Ada itikad baik, artinya mengikuti prosedur yang sudah ditetapkan, tidak mengambil jalan pintas. Menempuh jalan pintas (menerobos) mengandung konsekuensi melanggar nilai-nilai keadilan dan ini berarti, bukan memecahkan masalah, melainkan menciptakan masalah baru.
b. Profesional, artinya mampu bekerja secara cepat, tepat dan akurat, didukung dengan perilaku yang sopan dan siap melayani secara adil.
c. Altruistik, artinya mengutamakan kemanfaatan bagi orang banyak (tidak egois) dan berdiridi atas semua golongan.

Prinsip-prinsip di atas sama sekali tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip GG, bahkan menjadi landasan moral yang seharusnya melandasi setiap pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan yang baik adalah yang dapat dipertanggungjawabkan secara moral. Bagaimana bentuk pertanggungjawaban moral itu dapat merujuk pada kriteria pemerintahan yang baik menurut konsep GG? Yaitu partisipatif, sesuai kaidah hukum, transparan, responsif, membangun konsensus, kesetaraan, efektif dan efisien, bertanggung jawab dan didukung oleh visi strategis pengambil keputusan.

Persoalannya, sekalipun aturan hukum bisa menjadi acuan dan rambu-rambu dalam melaksanakan GG, namun tidak ada jaminan bahwa kesejahteraan rakyat akan terwujud, karena ada dua kendala yang mungkin timbul. *Pertama* adalah materi dari undang-undangnya yang tidak mengarah pada proses pemberdayaan rakyat, *kedua* adalah perilaku aparat pemerintahannya. Praktik di lapangan menunjukkan bahwa banyak aparat pemerintah justru memanfaatkan aturan-aturan perundangan/kebijakan pemerintah untuk mencari peluang memperkaya diri atau mencari keuntungan-keuntungan politik. Persoalan utama implementasi kebijakan sering kali bukan terletak pada materi kebijakannya, tetapi terletak pada sang implementator, yang selalu tertinggal dari ide-ide perubahan yang terkandung dalam peraturan. Walaupun dalam UU No. 32/2004 sudah secara tegas mencantumkan prinsip-prinsip otonomi yang sejalan dengan konsep GG, namun pelaksanaannya belum bisa dijamin akan berjalan mulus. Kendalanya adalah budaya birokrasi yang masih berdiri pada paradigma lama.

Oleh karena itu, langkah pertama yang harus diambil untuk melaksanakan otonomi daerah yang baik adalah mengubah cara berpikir para penyelenggara pemerintahan yang semula sering mengambil keuntungan dari pemberlakuan suatu undang-undang baru, diarahkan untuk memberi pelayanan tanpa pamrih, dilandasi sikap moral mengabdi/melayani masyarakat. Hal lain yang perlu diantisipasi ke depan adalah kolusi antara tokoh-tokoh partai politik dan pejabat pemerintah untuk mencari keuntungan pribadi, sehingga menjadi penghalang bagi terciptanya pemerintahan yang bersih (*clean government*). Bila GG tidak dapat dilaksanakan karena budaya birokrasi belum mendukung, maka kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah akan menurun, yang berarti mengurangi wibawa pemerintah.

Langkah kedua yang perlu diambil adalah penegakkan hukum, terhadap aparat yang berlaku tidak etis, untuk menjadi schock terapi bagi yang lain. Langkah ketiga adalah meningkatkan kesejahteraan pegawai dengan kenaikan

gaji berkala yang lebih besar, tidak perlu diumumkan secara terbuka, karena efeknya sangat luas di masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa etika pemerintahan, secara teori merupakan penerapan etika umum ke dalam bidang pemerintahan. Etika pemerintahan adalah pedoman perilaku bagi pejabat pemerintah/penyelenggara pemerintahan yang harus selalu berorientasi pada pencapaian tujuan negara, yakni terciptanya masyarakat yang sejahtera.

Pencapaian kesejahteraan menurut pandangan sosiologi pemerintahan adalah apabila masalah-masalah kelompok yang ada dapat diatasi oleh pemerintah, bersama-sama dengan kalangan bisnis dan swadaya masyarakat (konsep GG). Bila paradigma lama pemerintah menjadi pengatur, maka paradigma baru mengatakan bahwa pemerintah adalah pelayan/pengabdi kepentingan umum.

Etika pemerintahan dan GG adalah sejalan, bahkan merupakan satu kesatuan. Dengan kehadiran konsep GG, etika pemerintahan justru menjadi semakin kaya dan semakin konkret tolok ukurnya. Namun demikian, konsep yang baik belum tentu menghasilkan sesuatu yang baik pula karena dalam praktik, masih ada faktor manusia yang menjadi implementator. Dalam konteks pelaksanaan UU No. 32/2004, kendala yang muncul justru dari segi manusianya, yang masih sulit bergeser dari paradigma lama ke paradigma baru, meskipun undang-undangnya sudah sangat reformis. Oleh karena itu, untuk memperlancar pelaksanaan, faktor manusialah yang harus menjadi sasaran utama untuk diperbaiki. Dalam hubungan inilah etika memberi peran besar dalam pendidikan moral penyelenggara negara, dan nilai-nilai etika tetap harus ditanamkan dan disosialisasikan bersamaan dengan sosialisasi materi undang-undang.

Bibliografi

Braam, P.A. Geert. 2001. *Sosiologi Pemerintahan*, Terj. JRG. Djopari. Jakarta: Institut Ilmu Pemerintahan.

Kumorotomo, Wahyudi. 1992. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: CV Rajawali.

Locke, John. 2002. *Kuasa Itu Milik Rakyat*, Terj. Widyamartaya. Yogyakarta: Kanisius.

Widodo, Joko. 2001. *Good Governance*. Surabaya: Insan Cendekia.

Kajian Perspektif Politik terhadap Ilmu Pemerintahan*

Muhadam Labolo

Nam et Ipsa Scientia Protas Est, Pengetahuan adalah Kekuatan
(Francis Bacon)

Rekonstruksi ilmu pemerintahan dibangun pada tiga tonggak utama. Dalam hal ini istilah yang digunakan oleh Taliziduhu Ndraha adalah subkultur ekonomi, kekuasaan dan sosial. Semakin kuat dan berkualitas interaksi antarsubkultur dapat mendorong suatu hubungan yang bersifat *assosiatif*. Di sini, baik kualitas mereka yang diperintah maupun yang diperintah mengalami kerapatan melalui kualitas hubungan yang ideal. Sebaliknya, semakin lemah interaksi antarsubkultur dapat menciptakan suatu relasi yang bersifat *dissosiatif*. Dalam hal ini, kualitas mereka yang diperintah maupun yang diperintah dapat mengalami kesenjangan yang tak diharapkan. Subkultur kekuasaan dan subkultur ekonomi pada dasarnya adalah produk dari subkultur sosial. Maknanya, baik pemerintah maupun pemegang modal adalah hasil reproduksi masyarakat itu sendiri. Jika subkultur sosial memproduksi suara (*voice*), lalu suara di konversi menjadi kursi, kursi diubah menjadi jabatan, jabatan dipangku oleh seorang pejabat/penguasa, maka pada akhirnya penguasa diharapkan melahirkan berbagai kebijakan bagi masyarakat. Subkultur ekonomi lahir dari subkultur sosial, dimana kompetisi dalam masyarakat menghasilkan pemodal yang bekerja atas lisensi subkultur kekuasaan. Menurut logika itu, subkultur ekonomi bekerja dalam rangka meningkatkan kualitas manusia sebagaimana tugas subkultur kekuasaan yang pada kenyataannya tak sepenuhnya dapat ditunaikan disebabkan keterbatasan sumber-sumber yang dimiliki.

Di sisi lain, subkultur sosial memproduk suara sebagai kedaulatan tertinggi, yang selanjutnya memberi kepercayaan (janji, *trust*) kepada subkultur kekuasaan guna melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan seperti regulasi, pelayanan publik,

---

* Makalah ini disampaikan sebagai pembanding dalam acara Bedah Buku; *Bukan Salah Ibu Mengasuh, Tapi Salah Bapa Mengajar*, karya Prof. Dr. Taliziduhu Ndraha, Kamis, 29 Maret 2012, yang dilaksanakan oleh Unit Perpustakaan IPDN di Jatinangor

pembangunan, dan pemberdayaan.[1] Dalam konteks itu, subkultur ekonomi didorong lewat seperangkat hak pengelolaan yang bersifat terbatas untuk mencapai tujuan pemerintahan, yaitu mensejahterakan subkultur sosial. Kesenjangan antarsubkultur dapat mengakibatkan terganggunya *route* dan terminal yang terus berproses serta saling mempengaruhi dan tergantung (*interdependence*) sebagaimana diuraikan oleh Ndraha (IX. Ilmu Pemerintahan, hal. 182).

Komparasi dalam Persektif Politik

Kini kami akan mencoba melakukan komparasi dalam pendekatan politik pemerintahan yang selama ini menjadi rujukan utama sebagian penulis naskah ilmu pemerintahan, seperti Rasyid (1999)[2] lewat pemikiran politik pada tiga arus utama, yaitu Hobbes, Locke, dan Marx. Hobbes akan mewakili tuntutan ketidakteraturan, kebutuhan dan *insting* (naluri) yang disinggung oleh penulis sebagai urgensi lahirnya kebutuhan ilmu pemerintahan. Locke kami tampilkan untuk menyempurnakan kelemahan konsep bernegara Hobbes yang penuh absolutisme sebagaimana kekuatiran penulis atas kutipan defenisi ilmu pemerintahan Van de Spiegel.[3] Dalam konteks ini, kedua tokoh tersebut akan menjadi duta bagi rekonstruksi subkultur kekuasaan. Marx kami hadirkan sebagai representasi dari motif ekonomi-politik yang melahirkan kebutuhan pemerintahan. Alasannya, kehadiran pemerintahan salah satunya adalah melindungi kepentingan materil setiap manusia. Selain itu, aspek ekonomi merupakan salah satu subkultur strategis dalam hal kebangkitan nasional kedua di Indonesia khususnya. Robert Mc Iver mewakili aspek sosiologi yang meletakkan institusi keluarga sebagai basis perkembangbiakan pemerintahan (dari masyarakat ke *state*).[4] Konsep kewenangan (*authority*) Iver akan kami gunakan untuk meredam diskresi berlebihan mereka yang berkuasa sebagaimana kritik Ndraha dalam sejumlah catatan.

Menurut kami, penjelasan pada tiga bagian sebelumnya menunjukkan kesamaan terhadap motif-motif perlunya pemerintahan dihadirkan (yang selanjutnya menjadi cikal bakal ilmu pemerintahan). Jika catatan kami dalam buku *Memahami Ilmu Pemerintahan* (Edisi 6, revisi 2012) lebih memfokuskan

---

1 Fungsi pemerintahan ini saya tetap tampilkan sebagai pembanding, sekalipun saya paham penulis tak begitu sependapat dengan kesimpulan Rasyid dalam buku *Makna Pemerintahan*

2 Lihat Rasyid, Ryaas, 1999. *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika*, Yarsif Watampone, Jakarta, hal. 1–7, lihat juga Labolo, 2012, *Memahami Ilmu Pemerintahan* (edisi revisi 6), Rajawali Press

3 Spiegel, *Schets der Regeerkunde, in Betrekking Tot Hare Oogmerken en Middelen* (Sketsa Ilmu Pemerintahan, Maksud dan Ikhtiar-Ikhtiarnya), IIP, 1999

4 Tentang hal ini lihat Iver, 1985, *The Web of Government*, jilid 1 dan 2, terj., IKAPI, Jakarta. Kutipan Talizi di hal. 24 menjadi dasar pengembangan masyarakat ke level bangsa. Bandingkan juga dengan *Modern State*, terj.1990, Perpustakaan IIP, Jakarta

pada aspek politik, ekonomi dan budaya sebagai cikal bakal terbentuknya pemerintahan, maka sebenarnya catatan tentang ilmu pemerintahan yang direkonstruksi oleh ketiga aspek di atas boleh dikatakan berbanding lurus. Kelebihannya, pemikiran Ndraha tentu lebih detail menelaah kebutuhan manusia dari berbagai perspektif. Pertanyaan sederhana yang mesti dilacak dari aspek onto-epistem-aksio adalah mengapa pemerintah perlu hadir, apakah pemerintah itu, dan bagaimana sebaiknya mereka hadir dalam realitas sesungguhnya.

Dalam karya klasik Leviathan sekaligus *masterpiece* Hobbes (1588–1679), ia menegaskan alasan hadirnya pemerintah di tengah ketidakteraturan disebabkan serangan yang mengancam satu individu terhadap yang lain (*homo homini lupus*). Karakter manusia yang bersifat *selfish* (mementingkan diri sendiri), rentan konflik, haus kekuasaan, kejam dan jahat adalah serentetan gejala yang mengharuskan manusia menciptakan institusi yang menjamin kepastian dan rasa aman dalam jangka pendek hingga masa depan mereka. Baginya, tidak ada jalan yang paling menguntungkan kecuali mengintegrasikan diri pada kelompok yang lebih kuat sebagaimana apa yang kita sebut dengan pemerintahan. Paling tidak, pemerintah mampu memberikan jaminan bagi kebebasan yang bertanggung jawab sekaligus memastikan karakter alami di atas tak berkembang biak dalam siklus yang tak berkesudahan. Sebaliknya, mengisolasikan diri adalah pilihan yang tak efektif, kecuali menyerahkan seluruh kebebasan alami pada mereka yang mengklaim diri sebagai pemerintah. Semua itu hanya dapat dilakukan melalui sebuah perdamaian yang bersifat egaliter serta terpelihara sepanjang masa.

Perdamaian adalah tindakan yang paling logis untuk meredakan ketegangan yang dipandang Hobbes sebagai karakter alami manusia. Sikap egaliter hanya mungkin dilakukan jika semua pihak berada dalam kedudukan yang setaraf untuk meletakkan semua kepentingan dan menyerahkannya pada institusi eksternal. Semua kepentingan, harapan dan tujuan yang sama dijalankan oleh institusi di luar semua kepentingan tadi guna mencegah rasa takut yang terus menghantui manusia. Rasa aman yang kemudian menjadi syarat bagi tumbuhnya peradaban dalam semua sendi kehidupan manusia hanya dapat diperoleh jika manusia dilindungi oleh institusi eksternal yang memastikan terjaminnya semua kehendak dimaksud. Lewat jaminan tersebut, manusia tentu saja akan terhindar dari perasaan terisolasi, miskin, bahaya, ancaman kejahatan serta kualitas hidup yang lebih baik disebabkan terbentuknya institusi eksternal yang berfungsi melindungi semua kepentingan di atas.

Institusi eksternal yang kemudian dikontruksikan sebagai pemerintah adalah satu-satunya lembaga yang berhak memberikan tafsiran objektif atas semua subjektivitas individu sebagai akar pertentangan satu dengan yang lain. Sebagai konsekuensi, kebebasan alami setiap individu berpindah pada institusi pemerintah sebagai pelaksana mutlak. Pada level ini, pemerintah merupakan cerminan absolut dari kehendak individu yang dengan dasar tadi ia dapat bertindak di luar persetujuan individu. Dengan demikian, hanya pemerintahlah yang berhak melakukan tindakan yang diperlukan untuk menjamin semua kepentingan, harapan dan tujuan masyarakat.

Pada ranah praksis, tindakan yang diperlukan membutuhkan berbagai strategi dan instrumen yang efektif guna mencapai harapan masyarakat. Sebagai contoh, pemilihan tindakan yang bersifat *coersif* bukanlah tindakan yang tak bermoral, kecuali untuk memastikan tercapainya fungsi perlindungan bagi masyarakat luas. Pendekatan kekerasan, berikut instrumen yang dimiliki pemerintah dengan maksud menciptakan ketertiban pada dasarnya adalah wujud dari keinginan kolektif dari setiap individu yang tergabung di dalamnya (*commenwealth, civitas, stakeholders*). Ide ini secara alami pula telah mendorong suatu hubungan yang lebih konkret antarindividu dalam sebuah kontrak yang lebih solid sebelum diserahkan pada institusi eksternal pemerintah. Dikarenakan ia berada di luar kontrak itu, maka pemerintah adalah satu-satunya institusi netral yang tak dapat diputuskan hubungannya begitu saja, karena pada hakikatnya semua kebebasan individu telah diserahkan dan menjadi miliknya, kecuali sedikit hal yang secara kodrati patut dilakukan oleh setiap individu tanpa sepengetahuan pemerintah. Dalam konteks inilah pemerintahan hadir untuk maksud dan tujuan sebagaimana telah dikemukakan di atas. Akhirnya, semua gagasan Hobbes menjadi pondasi utama dalam membangun kontrak sosial antara sesama individu yang kemudian diserahkan seluruhnya kepada pemerintah. Pemerintah cenderung menjadi semacam asosiasi yang melaksanakan fungsi *agency* untuk menjalankan semua kontrak sosial masyarakat.

Konsep di atas selanjutnya disempurnakan oleh Locke (1632–1704) dan Roesseau (1712–1778) dalam kontrak sosial yang lebih manusiawi, dimana hak-hak yang diperintah menjadi perhatian serius bagi yang memerintah. Locke lebih melihat institusi pemerintah sebagai sebuah masyarakat ketimbang sebuah asosiasi sebagaimana defenisi yang dikembangkan oleh Lasky dari Hobbes di kemudian hari. Penyempurnaan tersebut bermaksud mengurangi sifat absolutisme pemerintah yang justru menjadi ancaman tersendiri bagi mereka yang diperintah. Jika Hobbes mengasumsikan realitas sosial adalah hamparan

konflik disebabkan oleh sifat *selfish* manusia, maka Locke membangun asumsi dimana realitas konflik dimaksud bukanlah tanpa rasionalitas yang membimbing manusia kepada sifat *self-prevention* (mempertahankan diri). Maknanya, semua upaya dalam mempertahankan diri bukanlah tanpa alasan yang jelas, kecuali untuk melindungi kepentingan individu sebagaimana sifat-sifat hukum alam. Di sinilah pentingnya otoritas yang melampaui semua kepentingan individu. Konsep ini telah memberi banyak kontribusi dalam ilmu hukum seperti upaya pembelaan diri sebagaimana diadopsi dewasa ini.

Kelemahan tesis Hobbes mencapai kesempurnaan ketika Locke memperbaharui kontrak sosial untuk memperlihatkan tanggungjawab pemerintah terhadap keseluruhan kebebasan alami yang telah diberikan terdahulu. Kehendak untuk mengintegrasikan diri pada pemerintah dalam bentuk pemerintahan sipil bukanlah tanpa alasan. Semua itu dilakukan untuk memastikan terdapatnya perlindungan bagi setiap harta benda individu yang diperoleh melalui kerja keras dan tetesan keringat. Karena itu, pemerintah dapat memperluas dan membatasi semua kebebasan individu melalui instrumen yang tersedia sejauh untuk melindungi kepentingan masyarakat luas. Ikatan-ikatan itulah yang disebutnya sebagai undang-undang (pagar) guna membentengi perilaku individu dari gangguan pihak lain, termasuk ancaman pemerintah terhadap ruang publik itu sendiri.

Kritik Locke dalam relasi ini dimulai dalam konteks keterikatan setiap individu yang bersilat *absolute* sebagaimana penyerahan kebebasan alami secara totalitas kepada pemerintah. Menurutnya, pada dasarnya tidak ada seorang pun individu, termasuk budak yang akan selamanya mengkontrakkan dirinya kepada pemerintah. Pemerintah yang gagal memenuhi kontraknya dalam melindungi harta benda masyarakat dapat saja dievaluasi untuk kemudian disirkulasikan kembali. Sebaliknya, mereka yang terikat kontrak dalam hubungan ini memiliki diskresi dan pilihan untuk memperoleh perlindungan maksimal pada pemerintah manapun yang mampu memberi jaminan terhadap kepentingan publik. Fleksibilitas ini setidaknya memicu siapa pun yang menjadi pemerintah dapat berupaya sekuat mungkin dalam memberikan jaminan bagi perlindungan setiap warga negaranya. Demikian Locke memberikan pandangan tentang hakikat kontrak sosial tersebut agar tercipta *chek and balance* dalam hubungan antara pemerintah dan mereka yang diperintah.

Sampai di sini, kedua konsep di atas setidaknya mampu memberi satu alasan kuat mengapa pemerintah hadir di tengah masyarakat, tidak lain dan tidak bukan kecuali untuk melindungi kepentingan setiap individu dalam

kerangka bernegara, dimana pada tingkat praktek ide tersebut membuka peluang bagi lahirnya pemerintahan totaliter, sentralistik, formalistik, dan serba negara. Alasan menjadikan fungsi pemerintah yang pertama dan utama adalah bagaimana melindungi keselamatan setiap individu sebelum akhirnya berkembang pada fungsi yang lebih modern, yaitu bagaimana mensejahterakan rakyat. Fungsi pertama melahirkan konsep *nach-state*, sedangkan fungsi kedua menciptakan konsep *welfare-state*. Dalam aspek managemen pemerintahan, fungsi pertama direfleksikan lewat pengaturan (*regulation*), sedangkan fungsi kedua terwujudkan melalui pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*).

Kini marilah kita periksa alasan selanjutnya tentang hadirnya pemerintah dalam konteks terbentuknya pemerintah menurut Marx (1818–1883) yang menitikberatkan pada faktor kepemilikan modal (baca; ekonomi). Sebelumnya, di sela-sela pemikiran Hobbes dan Locke, Levelers dan Harrington (dalam Schmandht, 2002: 336) mengajukan proposal baru yang turut menyempurnakan konsep Locke. Menurut Harrington, properti menentukan bentuk pemerintahan seperti apa yang akan dibentuk. Misalnya, jika properti dikuasai oleh satu orang secara luas maka bentuk pemerintahan yang ideal adalah monarkhi absolut. Jika properti dikuasai secara luas oleh beberapa orang maka bentuk pemerintahan yang tepat adalah monarkhi campuran. Seterusnya, jika properti dikuasai oleh banyak orang maka bentuk pemerintahan adalah demokrasi. Konsep ini tentu saja bukan hanya akan melahirkan satu tiran, tetapi lebih banyak tiran jika tanpa pemikiran yang tuntas. Sekalipun pemikiran ini bertentangan dengan logika Aristoteles, dimana faktor ekonomi tidaklah etis mengendalikan aspek politik yang lebih mulia, namun bagaimanapun pemikiran Harrington lahir disebabkan pengamatan terhadap realitas sosial yang tak menampakkan pemerintahan berdiri di atas landasan hukum, kecuali pemerintahan orang-orang.

Jika pandangan Hobbes meletakkan pada upaya perlindungan sebagai alasan utama, maka pandangan Marx sebenarnya tidaklah bergeser dalam hal bagaimana melindungi kepentingan materiil setiap individu[5] Namun demikian, perbedaan khas yang dapat dipahami lebih jauh terletak pada motif apa yang mendorong orang membentuk pemerintahan. Jika Hobbes menggambarkan tentang motif lahirnya pemerintah sebagai insting individu untuk melindungi diri dari bahaya kematian jiwa yang lebih menyakitkan, maka Marx lebih menekankan

[5] Soal teori Marx mengenai sejarah dan masyarakat dapat dilihat dalam Adam Kuper & Jessica Kuper, *Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial* (2000: 620–625). Bandingkan pula dengan catatan Smith (1723–1790) pada buku yang sama hal. 968–970, Raja Grafindo, Jakarta

pada insting ekonomi sebagai alasan hadirnya pergerakan manusia hingga terbentuknya pemerintahan. Menurutnya, hasrat mengumpulkan kekayaanlah yang menjadi alasan utama mengapa setiap individu butuh pemerintahan. Tanpa itu, harta yang dimiliki hanya akan menjadi sia-sia dari ancaman orang lain. Bagi kelas atas tentu saja berkepentingan untuk melestarikan kekayaannya sejauh mereka mampu mempertahankan dari satu generasi ke generasi selanjutnya. Bagi kelas bawah, kehadiran pemerintah ideal dibutuhkan untuk mendistribusikan sumber daya secara merata sehingga menetes secara adil ke level bawah.

Dalam relasi yang lebih jauh, eksploitasi kelompok yang memerintah terhadap yang diperintah dapat memproduk keuntungan berlebih bagi kelas atas yang pada dasarnya menguasai sumber-sumber vital, termasuk kekuasaan. Ketiadaan pemerintahan tentu saja dapat mengganggu relasi keduanya dalam hubungan yang saling menguntungkan, terlepas bahwa dalam kenyataannya tidaklah selalu demikian. Terhadap hal ini, Marx tak lupa memberi catatan kritis bagi kelas atas yang memperoleh dan mengendalikan sedemikian besar keuntungan dari kelas bawah tanpa kompensasi yang adil. Dalam konteks Indonesia, kasus pengalihan subsidi BBM adalah contoh yang paling mendekati.

Jika kita pelajari konsep di atas, maka hanya ada dua kelas yang dimaksud, yaitu kelas atas (kaum *borjuis*) dan kelas bawah (kaum *proletar*). Sindiran Marx sebenarnya menunjuk pada kelompok penguasa sumber-sumber vital yang tak lain adalah para pemilik modal (kapital) yang sebagian di antaranya menjelma menjadi kelompok pemerintah.[6] Sedangkan kelas bawah adalah mereka yang selama ini diekploitasi dan tak lain adalah masyarakat luas dan tak memiliki cukup modal, tetapi memberi banyak kontribusi kepada kelas atas alias pemerintah. Kontribusi tersebut diibaratkan mulai dari keuntungan materil pajak hingga kenyamanan tidur seorang borjuis dari petugas jaga malam (satpam). Ringkasnya, guna menjaga pertentangan kelas akibat motivasi ekonomi masing-masing maka satu-satunya alasan adalah menghadirkan pemerintahan untuk melindungi kepentingan material masing-masing. Dari sini dapat dicermati bahwa fungsi pemerintah berkembang dari perlindungan jiwa sebagaimana alasan Hobbes menjadi perlindungan materi seperti penjelasan Marx.

Urgensi Otoritas dalam Membatasi Kekuasaan yang Mengerikan

Kajian ini setidaknya dapat menjawab kekuatiran kita secara universal terhadap perilaku penguasa yang mengerikan. Dalam perspektif politik

[6] Lihat kupasan Alfian soal ini dari sumber Anis Baswedan, dimana *rulling elite* baru Indonesia menunjukkan ke arah tren dimaksud dalam buku *Menjadi Pemimpin Politik* (2009: 36), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

pemerintahan,[7] semua kondisi yang dibayangkan Hobbes dan Locke dimulai dari kondisi ketidakteraturan dimana kualitas manusia mengalami degradasi di bawah titik keseimbangan. Dalam relasi itu dibutuhkan otoritas dalam sebuah kekuasaan luas. Jika demikian, seberapa pentingkah otoritas dalam pemerintahan?

Sebagaimana penjelasan McIver (1985: 25), dalam semua pemerintahan yang mempunyai konstitusi, sebuah otoritas haruslah mendampingi kekuasaan. Tanpa otoritas maka kekuasaan akan menjadi kekerasan yang merusak, tak teratur, tak terarah dan sia-sia. Otoritas sangat responsif terhadap struktur sosial yang menggarisbawahinya. Kekuatan pemerintahan hanyalah instrumen dari otoritas guna mempertahankan tuntutan terhadap tercapainya ketertiban yang tak selamanya dapat diselesaikan melalui cara kekerasan. Otoritas hanya mungkin bertahan bila ia diakui sepenuhnya oleh masyarakat sebagai bagian terbesar dari konsensus berpemerintahan. Oleh karenanya, tidak ada satu pun pemerintah yang dapat bertahan relatif lama tanpa pengesahan dan pengakuan dari mereka yang diperintahnya. Pemerintahan yang dilaksanakan dengan cara-cara kekerasan hanya akan gagal dalam memenuhi hak dan kewajiban mereka yang diperintah, dan pada saat tertentu menunggu waktu untuk mengalami kehancuran.

Otoritas dibutuhkan untuk membatasi kekuasaan yang sedemikian luas melekat pada pemerintah. Kekuasaan luas tadi dapat menjadi sumber masalah, sekalipun tujuan awalnya sangat disadari untuk melindungi kepentingan mereka yang diperintah. Perlindungan terhadap setiap kepentingan manusia menjadi kewajiban pemerintah sebagaimana alasan munculnya kontrak sosial. Hobbes menggambarkan keterpojokan setiap individu dari serangan satu terhadap yang lain (*homo homini lupus*) jika tanpa konsensus kolektif yang menjadi asal mula kontrak sosial tersebut. Keterasingan itu hanya dapat diselesaikan dengan cara menyerahkan sepenuhnya seluruh kebebasan alaminya kepada pemerintah sehingga ketertiban sosial dapat dicapai secara maksimal. Pemerintah, sebagaimana dibayangkan Hobbes seperti hantu Leviathan, adalah satu-satunya perangkat konkret yang berhak dan mampu melahirkan otoritas dari seluruh kebebasan alami yang telah dikoleksi dan dikonversikan menjadi kekuasaan pemerintah yang sah dan luas guna menciptakan ketertiban, baik secara internal maupun eksternal. Secara internal, ia mampu membangun

---

[7] Istilah politik pemerintahan kami gandengkan dengan maksud untuk mendaratkan kekuasaan ke dalam bentuk konkretnya, yaitu pemerintahan. Konsep negara sendiri bersifat abstrak, sedangkan pemerintahan tampak lebih konkret dalam hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah pada aspek kewenangan (*authority*) dan pelayanan publik sebagaimana defenisi ini dikonstruksi oleh Sadu Wasistiono, *Catatan PP Lembang*, 2012). Dalam kajian politik, negara pada dasarnya terdiri atas unsur pemerintah, rakyat, wilayah dan kedaulatan. Dengan demikian, pemerintah adalah personifikasi konkret dari negara

rasa takut untuk melahirkan kepatuhan, sedangkan secara eksternal ia mampu melindungi setiap individu dari rasa takut disebabkan ancaman pihak lain. Dengan demikian, menyerahkan diri pada otoritas pemerintah merupakan salah satu pilihan paling mungkin dibanding mengisolasikan diri dari perasaan takut yang berlebihan dari ancaman pihak lain. Persoalannya, bagaimanakah otoritas tersebut dapat dikoreksi ketika pemerintah keliru dalam memberikan perlindungan baik secara internal maupun eksternal dikemudian hari?

Puncak Keserasian

Seperti catatan kami di awal, apakah yang akan kita perbaiki dengan menggunakan ilmu pemerintahan? Tentu saja memperbaiki kualitas kemanusiaan. Menurut kami, kualitas kemanusiaan akan menentukan subkultur sosial yang pada akhirnya akan memproduk subkultur ekonomi dan kekuasaan secara berimbang. Sejauh kualitas subkultur sosial lemah baik dari aspek nilai, kebutuhan dan kerja sebagaimana dikatakan penulis, maka secara langsung ia akan memproduk kualitas subkultur ekonomi dan kekuasaan yang lemah pula. Maknanya, masyarakat yang bodoh bukan mustahil akan menghasilkan pemegang modal dan pemerintah yang bodoh pula. Dalam konteks Indonesia sebagai contoh, mekanisme pilkada langsung serta sistem pemilu proporsional terbuka sebagaimana kita terapkan pada masyarakat dengan tingkat pendidikan dan pendapatan yang rendah, pada akhirnya hanya menghasilkan kepala daerah dan anggota legislatif yang bodoh, bebal dan tak bermutu hanya karena disukai, bukan karena kompetensi. Realitas ini sejajar dengan kekuatiran Socrates dan Mahfud MD (2012) tentang kenekatan kita dalam demokrasi langsung.

Komparasi ilmu pemerintahan pada sudut pandang politik menurut kami memiliki basis kesamaan pada aras kekuasaan, khususnya pada klaster subkultur kekuasaan yang secara langsung berimplikasi pada dua subkultur yang lain. Jika alasan lahirnya kebutuhan pemerintahan dalam konteks politik disebabkan dorongan alamiah untuk melindungi diri dan kepentingan materiil dari ancaman orang lain, sesama maupun penguasa itu sendiri, maka kehadiran ilmu pemerintahan adalah jalan baru untuk meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat yang selama ini tergradasi guna melindungi kepentingan mereka agar mampu mencapai kebahagiaan lahir batin di dunia dan akhirat. Di sini, kita mungkin sepakat dengan pandangan klasik Van Poelje tentang batasan ilmu pemerintahan. Harus diakui, dengan pendekatan inter, antar dan multidisplin yang kompleks, kita dapat sampai pada puncak pemahaman tertinggi di bidang

ilmu pemerintahan yang tentu saja berkarakter ke-Indonesiaan, bukan Belanda, apalagi *America minded.*

Bibliografi

Agustino, Leo. 2007. *Perihal Ilmu Politik.* Jakarta: Graha Ilmu.

Alfian, Alfan. 2002. *Menjadi Pemimpin Politik.* Jakarta: Kompas Gramedia.

Beilharz, Peter. 2005. *Teori-Teori Sosial.* Jakarta: Pustaka Pelajar.

Budiardjo, Miriam. 2003. *Dasar-Dasar Ilmu Politik.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Caporaso, James A. 2008. *Teori-Teori Ekonomi Politik.* Jakarta: Pustaka Pelajar.

Cicero, Nino. 2007. *Politik (La Politica).* Jakarta: Visimedia.

Coleman, James S. 2011. *Foundations of Social Theory.* Bandung: Nusamedia.

Crossman, R.H.S. 1939. *Government and the Governed.* London: Cristhopers

Duverger, Maurice. 1998. *Sosiologi Politik.* Jakarta: Raja Grafindo.

Ebyshara, Abu Bakar. 2010. *Pengantar Ilmu Politik.* Jakarta: Aruzz Media.

Fichter, J.H, 1939. *Thomas Hobbes on Absolutism.* Modern Schoolman.

Field, Jhon, 2010. *Social Capital.* Perum Sideorejo: Kreasi Wacana.

Goodman, Douglas J. & G Ritzer. 2003. *Teori Sosiologi Modern.* Jakarta: Kencana.

Gough, J.W. 1950. *John Locke's Political Philosophy.* Oxford: Clarendon Press.

Hamdi, Muchlis, 1999. *Bunga Rampai Pemerintahan.* Jakarta: Yarsif Watampone.

Hamzah, Fahri. 2010. *Negara, Pasar dan Rakyat.* Jakarta: Faham Indonesia.

Hoogerwerf, 1983. *Ilmu Pemerintahan.* Jakarta: Erlangga.

Iver, Robert Mc, 1977. *Modern State*, terj, Aksara Baru, Jakarta.

..... 1985. *The Web Government,* (1 dan 2), terj. Jakarta: Rineka Cipta.

Kelsen, Hans, 2007. *General Theory of Law and State*, Bee Media Indonesia, Jakarta.

Kohn, Hans. 1984. *Nasionalisme, Arti dan Sejarahnya.* Jakarta: Erlangga.

Kuper, Adams & Jessica Kuper,2000. *Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial*, Rajawali Press, Jakarta.

Labolo, Muhadam. 2012. *Memahami Ilmu Pemerintahan.* Jakarta: Rajawali Press.

Labolo, Rowa, Kawuryan. 2008. *Beberapa Pandangan tentang Ilmu Pemerintahan.* Malang: Bayu Media.

Losco, Josep & Leonard Williams. 2005. *Political Theory.* Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Macridis, Roy C. 1996. *Perbandingan Politik.* Jakarta: Erlangga.

Martin, Roderick. 1993. *Sosiologi Kekuasaan.* Jakarta: Rajawali Press.

Mboy, Ben. 2012. *Memoar Seorang Dokter, Prajurit, Pamong Praja.* Jakarta: Gramedia.

Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernologi I dan II.* Jakarta: Rineka Cipta.

..... 2005. *Beberapa Konstruksi Utama.* Jakarta: SCC.

..... 2007. *Kybernologi Sebuah Scientific Movement.* Jakarta: SCC.

..... 2007. *Kybernology Sebuah Charta Pembaharuan.* Jakarta: SCC.

..... 2007. *Kybernology Sebuah Profesi.* Jakarta: SCC.

..... 2008. *Kybernology dan Kepamongprajaan.* Jakarta: SCC.

..... 2012. *Bukan Salah Ibu Mengasuh, Tapi Salah Bapa Mengajar.* Tangerang: SCC.

Nurtjahya, Hendra, 2005. *Ilmu Negara.* Jakarta: Rajawali Press.

Rasyid, Ryaas, 1999. *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika.* Jakarta: Yarsif Watampone.

Rawls, Jhon, 2006. *A Theory of Justice.* Jakarta: Pustaka Pelajar.

Rousseau, Jean Jacques. 1986. *The Social Contract*, terj. Jakarta: Erlangga.

Schmandt, Henry. 2002. *Filsafat Politik.* Jakarta: Pustaka Pelajar.

Schofield & Rowe. 2001. *Sejarah Pemikiran Politik Yunani dan Romawi.* Jakarta: Raja Grafindo.

Suseno, Franz Magnis. 1999. *Pemikiran Karl Marx.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Varma, SP. 2003. *Teori Politik Modern.* Jakarta: Raja Grafindo.

Weber, Max. 1996. *Kapitalisme, Birokrasi dan Agama.* Jogjakarta: Tiara Wacana.

Wibowo, A Setyo, 2012. *Platon.* Jakarta: Publishing.