

# KYBERNOLOGY

(Ilmu Pemerintahan Baru)

Taliziduhu Ndraha

# KYBERNOLOGY

(Ilmu Pemerintahan Bam)

2



**Penerbit**  
**RINEKA CIPTA**

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Taliziduhu Ndraha

Kybernology : ilmu pemerintahan baru 2 / Taliziduhu Ndraha. -Jakarta : Rineka Cipta, 2011.

xii, 378 him. ; 23,5 cm.

Indeks. him : 729 ISBN : 978-979-098-014-3

1. Politik, Ilmu

I. Judul

320.101

**KYBERNOLOGY : ILMU PEMERINTAHAN BARU 2.**

Oleh : Taliziduhu Ndraha

**Cetakan Kedua, Maret 2011 Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang memperbanyak isi buku ini, baik sebagian maupun seluruhnya  
dalam bentuk apa pun tanpa izin tertulis dari Penerbit.**

**Diterbitkan oleh PT RINEKA CIPTA, Jakarta Kompleks Perkantoran  
Mitra Matraman Blok B No. 1-2 Jl. Matraman Raya No. 148 Jakarta  
13150 Telp. (021) 85918080, 85918081, 85918142, 85918143**

**Anggota IKAPI No. 112/DKI/90 Dicetak oleh PT Asdi Mahasatya, Jakarta  
RC. No : 010/H/2011**

**Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12  
Tahun 1997**

**Pasal 44 Tentang Hak Cipta**

**Pasal 72**

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyerahkan, menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).



## KATA PENGANTAR

Sebagai gejala sosial, pemerintahan telah dikenal sejak terbentuknya masyarakat manusia. Selama ratusan tahun, kajian pemerintahan menjadi bagian ilmu pengetahuan tertentu, katakanlah, Filsafat, atau yang sekarang disebut Ilmu Politik. *Body of knowledge* yang di negeri Belanda disebut *Bestuurskunde*, *Bestuurswetenschap*, dan kemudian *Bestuurswetenschappen*, dan di Indonesia disebut Ilmu Pemerintahan, dikenal sejak tahun 40-an. Sebagai bahan ajaran, Ilmu Pemerintahan ditawarkan di berbagai lembaga pendidikan, seperti *Bestuursacademie*, APDN, dan fakultas di bidang sosial dan politik. Dilihat dari sudut kelembagaan, mula-mula Ilmu Pemerintahan berstatus mata kuliah, lalu jurusan (Jurusan Ilmu Pemerintahan), kemudian program (Program Magister Ilmu Pemerintahan, keputusan Mendikbud tanggal 24 September 1998 Nomor 239/U/98 tentang Kurikulum yang Berlaku Secara Nasional Program Magister Ilmu Pemerintahan). Jauh sebelumnya, Ilmu Pemerintahan dilembagakan sebagai institut (Institut Ilmu Pemerintahan, 1967) berdasarkan pemikiran yang sama seperti Herman Finer yang dalam *The Theory and Practice of Modern Government* (1960, 7) menyatakan bahwa *Government is Politics Plus Administration*.

Di Indonesia, Ilmu Pemerintahan pernah akrab dengan Ilmu Hukum, kemudian sampai tahun 80-an abad yang lalu, oleh banyak kalangan misalnya UGM dan UI ia dianggap sebagai bagian Ilmu Politik. Yang aneh, di satu pihak, lembaga pendidikan tinggi kedinasan di lingkungan Departemen Dalam Negeri yaitu STPDN (dulu APDN) dan Program SI pada IIP sampai akhir abad yang lalu, kendatipun menyandang label “Pemerintahan” atau “Ilmu Pemerintahan”, namun sejauh ini titik berat isinya adalah Ilmu Administrasi Negara (Publik). Di sisi lain, *Bestuurswetenschap* (Ilmu Pemerintahan) yang di dunia Barat dianggap identik dengan *Public Administration* (Ilmu Administrasi Publik), di Indonesia dianggap dan juga diperlakukan berbeda. Di lingkungan perguruan tinggi terdapat Jurusan Ilmu Administrasi Negara di samping; Jurusan Ilmu Pemerintahan.

Sepanjang tahun 90-an terjadi berbagai peristiwa akademik tentang dan sekitar Ilmu Pemerintahan di Indonesia.

**Pertama**, perubahan paradigma Ilmu Pemerintahan sebagai bagian integral Ilmu Politik menjadi Ilmu Pemerintahan yang ber-*interface* dengan ilmu- ilmu lain di lingkungan Ilmu-Ilmu Sosial, khususnya Ilmu Politik dan Ilmu Administrasi Negara. Hal ini terlihat dalam berbagai seminar yang diselenggarakan oleh Institut Ilmu Pemerintahan, seperti *Temu Ilmiah Pengkajian Ilmu Pemerintahan* 30-31 Juli 1985, *Seminar Nasional Posisi Ilmu Pemerintahan dalam Sistem Pendidikan dan Peranannya dalam Pembangunan Nasional* 21- 22 Oktober 1991, dan *Seminar Nasional Membangun Kepemimpinan Bahari Sebagai Kekuatan Alternatif, Kompetitif, dan Kooperatif, Memasuki Abad ke- 21*, ketiga-tiganya di Jakarta.

**Kedua**, semakin jelas perbedaan antara bahan dan (konstruksi) bangunan Ilmu Administrasi (Publik) dengan bahan dan bangunan Ilmu Pemerintahan, seperti terlihat pada sistematik isi buku-buku yang diterbitkan dan program diklat pegawai sepanjang tahun 80-an dan 90-an, misalnya Bayu Surianingrat *Mengenal Ilmu Pemerintahan* (1980), Sumendar *Pengantar Ilmu Pemerintahan* (1985), dan Soewargono “Jati Diri Ilmu Pemerintahan”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan* (1995).

**Ketiga**, derajat keiimuan Ilmu Pemerintahan meningkat, dari derajat **SI** ia memasuki derajat S2 (Magister, sejak 1996) dan S3 (Doktor, sejak 2000) khusus di lingkungan UNPAD, dan sejak 1998 di lingkungan perguruan tinggi lainnya.

**Keempat**, perubahan pembelajaran dan penggunaan Ilmu Pemerintahan dari ilmu“nya” (kebutttan) pegawai negeri khususnya di lingkungan Departemen Dalam Negeri) menjadi ilmu“nya” (kebutuhan) setiap orang sebagai alat untuk menumbuhkan hubungan-pemerintahan yang dinamik berorientasi pembaruan antara yang-diperintah dengan pemerintah dalam rangka memenuhi tuntutan setiap orang akan jasa-publik dan layanan-civi/. Hal ini terlihat pada keragaman peserta program Pascasarjana, sebagian dari kalangan PN *civil* dan militer, dan lainnya kalangan masyarakat uraum dari berbagai profesi.

Kelima, penerapan Metodologi Kualitatif untuk penelitian di lingkungan Ilmu Pemerintahan, khususnya di UNPAD sejak 1998.

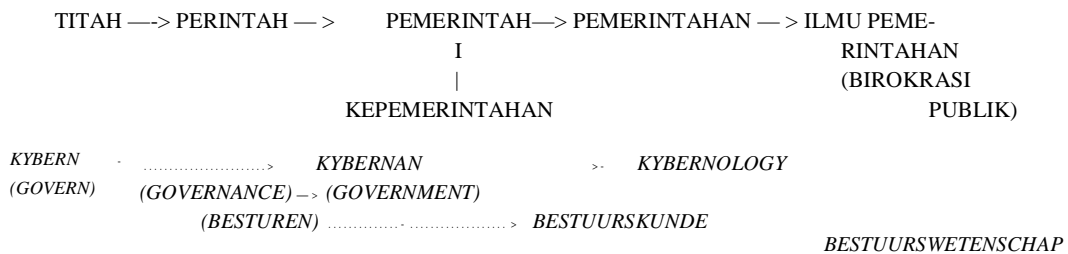
**Keenam**, penggunaan Teknologi Informasi (TI) dalam Ilmu Pemerintahan, yang disebut *e-Govmance* dan *e-Government* (Rogers W'O Okot-Uma, *Electronic Governance*\* *Reinventing Good Governance*, 2000; Douglas Holmes, *eGov*, 2001).

**Ketujuh**, adalah aliran “reinventing government” David Osborne dan Ted Gaebler (1993) yang sedikit-banyak mempengaruhi pemikiran, kebijakan, program, dan pelatihan pegawai di Indonesia sampai sekarang.

Kedelapan, pemikiran, kebijakan, program, dan diklat pemerintahan sepanjang tahun 90-an diilhami oleh semangat *reinventing government* Osborne dan Gaebler (1993) yang oleh Amerika diekspor ke berbagai negara.

Kesembilan, suasana tahun 90-an di Indonesia sedikit-banyak mempunyai persamaan dengan suasana tahun 60-an abad lalu di Amerika, sebuah periode yang disebut *the time of turbulence*, yang melahirkan *The New Public Administration* atau yang oleh George Frederickson (1997, 8) kemudian dijuluki *the New Governance*. Selama ini pemerintahan dirasakan oleh rakyat dan dijalankan oleh pemerintah sebagai ritus dan ritual titah, *sabdo pandito ratu*. Ilmu yang mempelajari pemerintahan dalam arti itu tidak lain adalah Birokrasi Publik! Runtuhnya rezim Soeharto (1998), dan lahimya gerakan reformasi di segala bidang, mendorong pembaruan pemikiran tentang Ilmu Pemerintahan. Suatu Ilmu Pemerintahan yang barn yang mampu menjawab tantangan zaman ke depan, menjadi kebutuhan mendesak.

Kesepuluh, erat berkaitan dengan hal kesembilan di atas. Satu-satunya jawaban terhadap tantangan di atas adalah *back to basic*. Konsep *government* adalah derivat konsep *'governance*, sedangkan *governance* berasal dari kata Gerik *kybem, kybeman, steering a ship*, pengemudian kapal bersama semua isinya sampai pada tujuan dengan selamat. Bukankah *steering rather than rowing*, (Osborne dan Gaebler) dan *more governance than more government* (Frederickson)? Pemerintahan dalam *government* diberangkatkan tidak dari negara, tetapi dari *governance*, tidak dari kata titah, *sabdo pandito ratu*, tetapi dari *kybeman*. Kedua macam pemikiran itu dapat digambarkan demikian:.



Gambar di atas menunjukkan bahwa ilmu yang di negeri Belanda disebut *Bestuurskunde* dan kemudian *Bestuurswetenschap* itu di Indonesia sebaiknya tidak ditejemahkan menjadi Ilmu Pemerintahan melainkan Ilmu Pengemudian (dari *besturen, mengemudi*) atau Kybemologi (dari *kybem, kybeman, mengemudi*). Untuk membebaskannya dari makna titah, “sabdo pandito ratu” itu maka ilmu yang selama ini dikenal dengan nama Ilmu Pemerintahan (*Bestuurswetenschap*) diberi nama baru yaitu *kybernology* atau Kybemologi, sedangkan Ilmu Pemerintahan lama dijadikan panggilan untuk disiplin Birokrasi Publik.

Selama ini Ilmu Pemerintahan tertunduk lesu di bawah bayang-bayang Ilmu Politik, ditambah lagi dengan hubungan yang tidak jelas antara dia dengan Ilmu Administrasi Negara, ia ibarat kerakap di atas batu, hidup enggan, mati tak mau. Tatkala perubahan sosial menuntut pencarian dan pengukuhan akar kerakyatan (tema HUT Emas RI 17 Agustus 1995), Ilmu Politik di Indonesia ternyata tidak mampu mengantisipasinya, Ilmu Pemerintahan tersentak, menggeliat sebentar lalu bangkit. Dua pekerjaan yang sederhana dilakukan sekaligus di bawah program kerja sama antara IIP dengan UNPAD: pertama, membentuk dan mengelola Program S2 dan kemudian S3 Ilmu Pemerintahan, dan kedua, melanjutkan penelitian dan penyusunan buku Ilmu Pemerintahan yang telah dimulai sejak tahun 1975 dan kini berada di tangan pembaca.

Buku ini terdiri dari 38 bab. Beberapa bab, seperti Bab 1 dan Bab 2 merupakan produk pemikiran metadisiplin, Bab 3 sampai dengan Bab 11 produk pemikiran monodisiplin dan multidisiplin, Bab 12 sampai dengan Bab 14 juga monodisiplin sekaligus interdisiplin, sedangkan Bab 15 sampai dengan Bab 34, lintasdisiplin yang disebut juga hibrida, Bab 35 dan 36 merupakan sentuhan metodologi. Bab 37 menyajikan tinjauan normatif. Buku ini diakhiri dengan Bab 38: sebuah Apologia. Semuanya itu hanyalah pinggiran atau kilasan *Kybernology* yang akan datang. Tiap-tiap pokok bahasan memerlukan kritik dan pengembangan melalui penelitian ilmiah, yang pada gilirannya menyumbangkan rekomendasi aktual sebagai masukan bagi pembuatan kebijakan pemerintahan.

Penyusunan buku ini tidak sistematis. Konstruksinya tidak berurutan. Embrio yang pertama lahir dalam bentuk makalah adalah Metodologi Ilmu Pemerintahan (1975), kemudian konsep pemerintahan (1981) dan terakhir Politik Pemerintahan (2002). Oleh karena itu banyak terjatfi perulangan, dan kekurangjelasan di sana-sini. Sementara itu, pengembangan dan perbaikan terus-menerus dilakukan, terakhir dalam Bab 4. Mudah-mudahan rekonstruksi sistematis dapat dilakukan sebelum cetakan kedua kelak.

Segera terlihat bahwa daftar pustaka Ilmu Pemerintahan yang digunakan sebagai sumber bahan penyusunan buku ini sangat sederhana, antara lain karena literatur tentang Ilmu Pemerintahan pada umumnya berbahasa Belanda, yang materinya merupakan temuan penelitian dalam konteks masyarakat dan budaya Barat. Bahan baku buku ini diramu dari berbagai disiplin. Kutipan bahasa Inggris tidak dialihbahasakan, agar pembaca mengenal makna yang tepat sebagaimana dimaksudkan oleh pengarangnya. Dalam pada itu penulis menggunakan berbagai artikel, kolonv, dan karikatur media massa (antara lain *pampas*, *Suara Pembaruan*, dan *Media Indonesia*) sebagai konsekuensi penggunaan pendekatan kualitatif dan sikapnya yang positif terhadap bahasa



cacing dan onggokan sampah. Juga serpihan dan percikan ledakan-ledakan dahsyat *the time of turbulence* bagian akhir tahun 90-an dan awal tahun dua ribuan. Jikalau pembaca menganggap hal itu merupakan pelecehan terhadap keagungan ilmu pengetahuan, penulis menyampaikan permohonan maaf setulus-tulusnya.

Penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada semua pihak yang telah menyumbangkan berbagai bahan, saran, dan kritik terhadap naskah buku ini, baik di lingkungan UNPAD, IIP, rekan sejawat, maupun mahasiswa, staf BKU Ilmu Pemerintahan, dan keluarga, terutama kekasih-kekasih yang merasa terabaikan pada saat penulis berkonsentrasi membaca langit seraya memainkan *toets* dan nada. *SOLI DEO GLORIA!*

Jakarta, Sabtu, fajar 18 Mei 2002 Jakarta,  
Rabu, 25 September 2002 Taliziduhu Ndraha

FROM *The Creation by Joseph Haydn*

## SAMBUTAN

Salah satu kesulitan dalam pendidikan tinggi adalah ketersediaan kepustakaan yang memadai dalam arti referensi yang sesuai dengan program-program studi serta bidang kajian yang dibinanya. Kajian Ilmu Pemerintahan yang merupakan salah satu Bidang Kajian Program Studi Ilmu Sosial Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, termasuk yang masih memerlukan kelengkapan referensi tersebut. Apalagi program ini merupakan program yang lebih menekankan pada pengembangan ilmu yang membina calon-calon magister science (M.Sc.) yang diperlukan untuk kepentingan pembangunan pemerintahan di Indonesia.

Oleh karena itu, saya menyambut baik diterbitkannya buku *Ilmu Pemerintahan* oleh Prof. Dr. Taliziduhu Ndraha sebagai pakar Ilmu Pemerintahan. Yang bersangkutan sudah cukup lama mengamati kehidupan pemerintahan di tanah air. Sepengetahuan saya naskah buku ini telah dipersiapkan sejak Bidang Kajian Utama Ilmu Pemerintahan sebagai program kerja sama Institut Ilmu Pemerintahan Departemen Dalam Negeri dengan Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran dibuka pada tahun 1996. Sedangkan materi yang disajikan telah menjadi bahan-bahan parsial dalam kuliah-kuliah yang diberikan penulis pada perkuliahan-perkuliahannya.

Penerbitan buku ini kiranya dapat mengurangi kesulitan kepustakaan yang sudah lama dirasakan oleh Program. Walaupun diterbitkan untuk memenuhi referensi Bidang Kajian Ilmu Pemerintahan tetapi sangat berguna pula bagi kajian-kajian lain yang menyangkut aspek pemerintahan. Bagi praktisi pemerintahan sendiri buku ini dapat dijadikan sebagai salah satu sumber untuk mengembangkan wawasan dalam memahami perkembangan kehidupan pemerintahan.

Bandung, 5 Oktober 2001  
Direktur Program Pascasarjana  
Universitas Padjadjaran  
Prof. H. A. Djadj'a Saefullah, Drs. M.A., Ph.D

# DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	v
Sambutan.....	x
Kybernology .....	xxii

## JILID 1

1.....	
PENDAHULUAN .....	1
Kerangka Pemikiran.....	1
Anggapan Dasar.....	3
Definisi Ilmu Pemerintahan.....	7
2.....	
PERKEMBANGAN ILMU PEMERINTAHAN .....	10
Objek Materia Ilmu Pemerintahan .....	10
Pendekatan Metadisiplin .....	10
Pendekatan Paradigmatik .....	11
Pendekatan Ontologikal.....	12
Kajian Lapangan .....	17
Kajian Konseptual.....	17
Studi Terapan.....	17
Studi Kasus.....	19
3.	
YANG-DIPERINTAH: REINVENTING PEOPLE (RIPE)	22
Pengertian.....	22
Makhluk .....	22
Manusia.....	23
Orang.....	26
Penduduk.....	26
Warga Masyarakat .....	28
Civil Society .....	29
Warga Bangsa.....	30
Rakyat (People) dan Kedaulatan.....	31

Warga Negara .....	33
Pemerintah: Bagian Integral Yang-Diperintah .....	35
Pelanggan.....	36
Konsumer.....	36
Yang-Diperintah: Sosok Berparadigma Jamak .....	37
4.....	
TUNTUTAN YANG-DIPERINTAH.....	41
Pengertian .....	
Kebutuhan Manusia.....	4^
Barang .....	44
Jasa .....	44
Layanan .....	45
Layanan Civil .....	45
Kepedulian.....	50
Reinventing Product (Output).....	50
Segi-Segi Pelayanan Hukum.....	55
Jasa Publik dan Layanan Civil: Kebijakan atau Budaya.....	62
Pelayanan atau Pelayanan.....	64
Pelayanan dan Layanan .....	65
5.	
PEMERINTAH: REINVENTING GOVERNMENT (RIGO)..	69
Pengertian Leksikografik.....	69
Sistem Nilai Pemerintah .....	69
Terbentuknya Pemerintah dan Pemerintahan.....	70
Berbagai Konsep Tentang Pemerintah.....	74
Fungsi Pemerintah.....	75
Semangat Reinventing Government, Semangat Demokrasi	78
Pemerintah Digaji oleh Yang-Diperintah.....	78
6.    PENEPATAN JANJI: WEWENANG, (KEWENANGAN) KEWAJIBAN, DAN	
TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH ...	85
Pengertian Wewenang .....	85
Pengertian Kewajiban.....	86
Pengertian Tanggung Jawab .....	87
Pertanggungjawaban: Accountability .....	89
Pertanggungjawaban: Obligativeness (Obligedness).....	89
Pertanggungjawaban: Causativeness .....	91
7.....	
HUBUNGAN PEMERINTAHAN.....	97
Definisi .....	97
Fungsi Hubiingan Pemerintahan .....	97

Terjadi (Terbentuk)nya Hubungan Pemerintahan .....	99
Hubungan Pemerintahan: Model Komunikasi .....	104
Bentuk-Bentuk Hubungan Pemerintahan.....	105
Hubungan Pemerintahan dan Keterwakilan (Representativeness). 108	
8. ....	
PEMERINTAH YANG BERTANGGUNG JAWAB.....	III
Pengertian .....	III
Latar Belakang .....	III
Dimensi-Dimensi Tanggung Jawab.....	115
Konsep Tanggung Jawab = .....	115
Tanggung Jawab Sebagai Input dan Tanggung Jawab Sebagai	
Output.....	117
Pentingnya Tanggung Jawab.....	118
Isi Pertanggungjawaban.....	118
Batas dan Bentuk Pertanggungjawaban.....	119
Mengapa Pemerintah Bertanggung Jawab .....	120
Siapa Bertanggung Jawab? .....	120
Kepada Siapa Pemerintah Bertanggung Jawab .....	121
Bentuk (Sifat, Aspek) Pertanggungjawaban .....	121
Bagaimana Pemerintah Bertanggung Jawab .....	122
Akibat (Hasil) Pertanggungjawaban.....	125
Waktu dan Tempat Pertanggungjawaban.....	125
9.    PEMBANGUNAN PEMERINTAHAN YANG BERTANGGUNG JAWAB:	
<i>REENGINEERING GOVERNMENT</i> .....	132
Pengertian .....	
Perlunya Pembangunan (Reformasi) Pemerintahan .....	134
Ruang Lingkup Pembangunan Pemerintahan.....	135
Kekuatan Organisasional .....	137
Pendekatan OSI dan OSO.....	138
Premis-Premis Pembangunan Pemerintahan.....	146
Langkah-Langkah.....	149
10 MENJALANKAN RODA ORGANISASI:	
MANAJEMEN PEMERINTAHAN.....	158
Pengertian Roda Organisasi .....	158
Pengertian Manajemen Pemerintahan.....	158
Tujuan Organisasional .....	159
Fungsi-Fungsi Manajemen.....	160
Siklus Manajemen .....	163
State-of-the-Art Manajemen Pemerintahan di Indonesia dan Perspektif Masa Depan	164
Manajemen Proyek.....	164
Manajemen Birokratik.....	167
Manajemen Departemen.....	169
Manajemen Fungsi dan Togas (FDT).....	174

Manajemen Daerah.....	176
Manajemen Pemerintahan dan Manajemen Bisnis.....	181
Manajemen Sumber Daya (MSD).....	183
Manajemen Masa Depan (MMD).....	188
11. MANAJEMEN KINERJA: KONTROL PEMERINTAHAN ...	196
Pengertian .....	196
Ruang Lingkup Kontrol.....	198
Pembuatan Kendali.....	199
Pengendalian.....	199
Pengawasan.....	200
Pemantauan.....	201
Evaluasi.. ..	201
Audit.....	202
Supervisi.....	203
Kontrol Atasan terhadap Bawahan .....	203
Kontrol Fungsional.....	206
Kontrol Sosial .....	206
Built-in-Control.....	207
Performance Appraisal .....	207
Evaluasi Kinerja Pemerintahan .....	208
12. KEKEPALAAN, KEPEMIMPINAN, DAN MANAJEMEN PEMERINTAHAN .....	212
Kepala dan Kekepalaan (Headship).....	212
Pemimpin dan Kepemimpinan (Leadership).....	215
Sistem Nilai Kepemimpinan dan Kekepalaan .....	218
Gaya Kepemimpinan .....	221
Kepemimpinan Transaksional dan Kepemimpinan Transformasional	222
Kepertiimpinan Multi Budaya.....	223
Kepemimpinan Lintas Budaya .....	224
Kekepalaan, Kepemimpinan, dan Manajemen .....	225
Kepemimpinan Pemerintahan .....	226
Kepemimpinan, “Riwayatmu Kini”: State-of-the-Art .....	228
13. ORGANISASI PEMERINTAHAN .....	235
Pengertian Organisasi .....	235
Manajemen .....	236
Organisasi Sebagai Input (OSI) dan Organisasi Sebagai Output (OSO).....	241
Anggapan Dasar Teori Organisasi .....	242
Siklus Organisasi .....	245
Organisasi Pemerintahan.....	247
Struktur Organisasi (Sasaran Kajian Teori Organisasi).....	248

Desain Struktur .....	249
Dimensi dan Determinan Struktur.....	250
Perkembangan Struktur(al) Organisasi.....	258
Analisis Organisasi: Siklus Produk .....	269
Organisasi Cerdas .....	271
Organisasi Sakit .....	272
Organisasi Psiko-Neurosis.....	277
Akondor.....	277
Pengembangan Organisasi.....	279
Metodologi Penelitian Organisasi .....	280
14.....	
<b>KOORDINASI PEMERINTAHAN .....</b>	<b>289</b>
Latar Belakang.....	289
Pendekatan.....	290
Pengertian Koordinasi .....	290
Koordinasi Pemerintahan .....	291
Koordinasi dan Spesialisasi .....	293
Tujuan Koordinasi .....	295
Bentuk Koordinasi .....	295
Proses Koordinasi .....	296
Mengukur Koordinasi: Effective Coordination.....	297
15.....	
<b>TEOLOGI PEMERINTAHAN .....</b>	<b>299</b>
Latar Belakang.....	299
Pengertian Teologi .....	300
Berbagai Pegangan.....	300
Pegangan Teologik.....	304
Pengalaman Teologik (a).....	305
Kesadaran Teologik .....	305
Penyataan-Penyataan Teologik .....	308
Kepercayaan Teologik.....	308
Situasi Teologik .....	309
Gejala Teologik Pemerintahan.....	309
Suasana Teologik Pemerintahan .....	312

Sasaran Kajian Teologi Pemerintahan .....	312
Kerangka Pemikiran Teologi Pemerintahan.....	312
Ilmu Pemerintahan Teologik.....	315
16.....	
ETIKA PEMERINTAHAN.....	320
Pengertian .....	320
Sentuhan Antara Pemerintahan dengan Etika .....	321
Pertimbangan Etik (Ethical Judgment) Pemerintah .....	322
Keputusan Batin (Etik) .....	323
Tindakan Etik.....	324
Pertanggungjawaban Etika.....	326
Reward dan Punishment .....	327
Jasa .....	330
Palawija dan Tanaman Keras .....	333
Metodologi Etika Jabatan .....	333
Etika Pemerintahan dan Teologi Pemerintahan.....	338
17.....	
BUDAYA PEMERINTAHAN.....	344
Pengertian .....	344
Sistem Politik.....	345
Sistem Pemerintahan .....	345
Pengertian Budaya Pemerintahan.....	346
Kondisi Sistem Pemerintahan .....	345
Nilai Sistem Pemerintahan.....	34g
Sumber Nilai: Manusia.....	350
Perubahan Nilai.....	350
Vehicle..... 7. ....	352
Clarity, Intensity, dan Extensity Nilai.....	353
Kejelasan (Clarity), Keserasian (Compatibility), dan Keberulangan Penggunaan (Frequency) Vehicle.....	355
Budaya Pemerintahan .....	355
Budaya Elit dan Budaya Floor .....	357
Pembentukan Budaya Pemerintahan .....	359
Penelitian dan Pengukuran Budaya Pemerintahan .....	359
18.....	
SOSIOLOGI PEMERINTAHAN .....	363
Gejala Sosial .....	363
Gejala Pemerintahan .....	364
Kybernology .....	364
Hubungan Sosiologi dengan Kybemologi .....	364
Pendekatan Sosiologikal .....	366
Pengertian Sosiologi Pemerintahan..... <i>Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)</i> ..	367



	Pokok Bahasan Sosiologi Pemerintahan.....	373
9.	SENI PEMERINTAHAN.....	376
	Pengertian.....	376
	Seni dan Sejarah (Senidan Masyarakat) .....	376
	Seni dan Craft (Skill) .....	377
	Seni dan Filsafat.....	377
	Seni dan Estetika.....	379
	Seni dan Budaya .....	379
	Seni dan Ekonomi (Bisnis).....	380
	Seni dan Politik.....	381
	Seni dan Ilmu Pengetahuan .....	381
	Seni Pemerintahan .....	381
	Topik Pengkajian Seni Pemerintahan.....	382
	Metodologi Seni Pemerintahan.....	383

## JILID 2

20.	FILSAFAT PEMERINTAHAN .....	386
	Latar Belakang.....	386
	Pengertian Filsafat .....	387
	Filsafat Pemerintahan.....	409
	Filsafat Ilmu Pemerintahan.....	415
21.	HUKUM PEMERINTAHAN.....	425
	Latar Belakang.....	425
	Bestuursrecht, Hukum Administrasi, Hukum Tata Usaha Negara	425
	Pemerintah Sebagai Subjek Hukum .....	427
	Pendekatan.....	427
	Hukum Pemerintahan.....	428
	Hubungan Hukum.....	430
	Pokok Bahasan Hukum Pemerintahan .....	432
22.	PSIKOLOGI PEMERINTAHAN .....	451
	Pengertian Psikologi.....	451
	Kerangka Pemikiran.....	452
	Mencari Paradigma .....	454
	Pokok Bahasan Psikologi Pemerintahan.....	457
23.	EKOLOGI PEMERINTAHAN .....	461
	Pengertian Ekologi.....	461
	Hibrida Ekologi .....	461
	Perbedaan Antara Administrasi Negara dengan Pemerintahan	462
	Ekologi Pemerintahan vs Pemerintahan Ekologik .....	463
	Pengertian dan Ruang Lingkup Ekologi Pemerintahan .....	464
24.	.....	.....
	Daftar KONTAK KOMUNIKASI PEMERINTAHAN .....	xvii 467

Pengertian.....	467
Metodologi .....	469
Konstruksi Komunikasi Pemerintahan .....	474
Komunikasi Pemerintahan.....	482
25.....	
POLITIK PEMERINTAHAN .....	486
Latar Belakang.....	486
Pengertian.....	486
Pokok Bahasan Politik Pemerintahan.....	489
26.....	
KEBUAKAN PEMERINTAHAN.....	491
Pengertian.....	491
Struktur Kebijakan .....	491
Publik dan Kebijakan Publik .....	492
Kebijakan Pemerintahan.....	492
Pokok Bahasan Kebijakan Pemerintahan .....	498
27.....	
ADMINISTRASI PEMERINTAHAN.....	500
Latar Belakang.....	500
Pengertian.....	500
Adakah Ilmu Administrasi?.....	504
Administrasi Pemerintahan.....	506
Pokok Bahasan Administrasi Pemerintahan .....	509
28.....	
BIROKRASI PEMERINTAHAN .....	513
Pengertian.....	513
Teori Birokrasi.....	513
Birokrasi Publik.....	519
Birokrasi Pemerintahan .....	519
Birokrasi Pemerintahan Sebagai Input dan Sebagai Output .....	521
Perilaku Birokrasi .....	521
Perilaku Birokrasi Pemerintahan.....	522
Masalah-Masalah Birokrasi Pemerintahan .....	523
29.....	
EKONOMI PEMERINTAHAN .....	527
Latar Belakang.....	527
Telaah Pustaka: Pendskatan Monodisiplin .....	527

Telaah Pustaka: Pendekatan Interdisiplin .....	528
Administrasi Pembangunan .....	532
Ekonomi Pemerintahan.....	532
Pokok Bahasan Ekonomi Pemerintahan .....	533
30.....	
TEKNOLOGI PEMERINTAHAN .....	537
Pengertian .....	537
Pengertian Teknologi.....	537
Persentuhan Teknologi dengan Pemerintahan.....	539
Adakah Teknologi Pemerintahan?.....	539
Sistem Teknologi Pemerintahan.....	540
Pelaku (Aktor Aktris) Teknologi Pemerintahan .....	541
Intervensi Teknokrasi .....	542
Electronic Governance (E-Gov, eGov) .....	543
Pokok Bahasan Teknologi Pemerintahan.....	544
Tantangan Terhadap Teknologi Pemerintahan .....	545
31.....	
DEMOGRAFI PEMERINTAHAN .....	547
Pemerintahan dan Kependudukan .....	547
Pemerintahan dan Civil Service .....	547
Civil Service, Public Service, dan Kependudukan .....	548
Demografi dan Ilmu Pemerintahan.....	549
Produk Interaksi antara Demografi dengan Ilmu Pemerintahan ...	550
Adakah Demografi Pemerintahan?.....	551
Bidang Kajian Kybernology Demografik dan Demografik Pemerintahan...	553
32.....	
GEOGRAFI PEMERINTAHAN .....	556
Pengertian Geografi.....	556
Bidang-Bidang Geografi.....	556
Geografi Pemerintahan .....	558
33.....	
SEJARAH PEMERINTAHAN.....	561
Pendekatan Metodologik .....	561
Sejarah .....	561
Menemukan (Kembali) Sejarah.....	563
Ilmu Sejarah .....	565
Sejarah Sebagai Rekayasa: Membentuk Sejarah .....	566
Belajar Sejarah vs Belajar dari Sejarah.....	567
Klasifikasi (Ilmu) Sejarah.....	568
Sejarah Pemerintahan .....	569

Sejarah Pemerintahan Indonesia.....	571
Metodologi Sejarah Pemerintahan.....	571
Kegunaan Sejarah Pemerintahan.....	572
Pokok Bahasan Sejarah Pemerintahan.....	572
34.....	
BAHASA PEMERINTAHAN.....	575
Latar Belakang.....	575
Pengertian Bahasa.....	576
Fungsi Bahasa.....	577
Tipologi Bahasa.....	579
Ilmu Bahasa.....	580
Bahasa Pemerintahan.....	581
Manajemen Bahasa.....	591
Metodologi Bahasa Pemerintahan.....	591
35.....	
METODOLOGI ILMU PEMERINTAHAN.....	594
Latar Belakang.....	594
Pengertian.....	594
Scientific Method.....	595
Metodologi Penelitian dan Metodologi Ilmu.....	597
36.....	
METODOLOGI PENELITIAN PEMERINTAHAN.....	625
Pengertian.....	625
Metodologi Penelitian (Ilmu) Pemerintahan.....	629
Menurut Frame-Of-Reference Siapa?.....	629
Sejarah Ringkas.....	630
Penelitian Kualitatif Sebagai Proses.....	534
Metodologi Kualitatif untuk Ilmu Pemerintahan ■.....	534
Masalah Pemerintahan.....	535
Aspirasi yang-Diperintah.....	640
Nation-Building: Bersatu dalam Perbedaan-Pendekatan Manajemen Budaya.....	543
Dapatkah Pendekatan Kuantitatif Dikombinasikan dengan Pendekatan Kualitatif?.....	549
Beberapa Hal yang Perlu Diperhatikan dalam Penelitian, Penyusunan, dan Pertahanan Tesis dan Disertasi di Bidang Ilmu Pemerintahan.....	653
37.....	
ASAS-ASAS PEMERINTAHAN.....	679
Tinjauan Leksikografik dan Semantik.....	679
Asas-Asas Pemerintahan atau Asas-Asas Ilmu Pemerintahan? Tinjauan Epistemologik .....	679
Pengertian Pemerintahan.....	680

Asas-Asas Pemerintahan.....	681
Asas Memandang Jauh ke Depan (Besturen is Vooruitzien)	684
Asas Berpikir Panjang .....	686
Asas Belajar dari Sejarah .....	687
Asas Kepastian dalam Perubahan.....	687
Asas Keserasian Tujuan dengan Motif, Cara, dan Alat .....	688
Asas Profesionalisme.....	689
Asas Tanggung Jawab .....	691
Asas Kepatutan .....	691
Asas Noblesse Oblige.....	691
Asas Kebersamaan .....	692
Asas Tat Twam Asi .....	692
Asas Good Governance .....	692
Asas Aktif (Positif).....	693
Asas Omnipresence .....	693
Asas dengan Sendirinya.....	694
Asas Sisa (Residu).....	694
Asas Discretion .....	694
Asas Freies Ermessen .....	695
Asas Keterbukaan.....	695
Asas Keutamaan.....	696
Asas Persatuan dalam Perbedaan .....	696
Asas Kepercayaan dan Pengharapan dalam Kekecewaan.....	697
Metodologi Asas-Asas Pemerintahan: Perumusan, Penggunaan, Penerapan	697
38. APOLOGIA.....	701
Perkenalan.....	701
Kebutuhan Manusia.....	701
Pendekatan Metadisiplin.....	702
Hubungan Pemerintahan.....	703
Kybernology .....	704
Metodologi Ilmu Pemerintahan.....	705
Konstruksi Ilmu Pemerintahan.....	705
Ilmu Pemerintahan Baru .....	709
Paradigma Baru.....	711
Teknologi Pemerintahan .....	718
Seni Pemerintahan.....	719
Karakteristik Ilmu Pemerintahan.....	719
Profesi Pemerintahan.....	725
Indeks.....	729

## BAB 20 FILSAFAT PEMERINTAHAN

### Latar Belakang

Titik berat pembangunan yang diselenggarakan oleh negara-negara yang sedang berkembang, termasuk Indonesia, pada umumnya diletakkan di bidang ekonomi dalam arti usaha-usaha yang cepat menghasilkan perubahan yang terlihat secara fisik. Pengelolaan usaha-usaha yang demikian memerlukan tenaga-tenaga pemerintahan dan birokrasi berketerampilan tinggi dan siap untuk menggerakkan mesin pembangunan secara profesional.

Manajemen pendidikan dan pelatihan, dan *scientific enterprise* pun mengabdikan kepada struktur pembangunan yang demikian. Dengan dalih pentingnya akselerasi pembangunan dan tenaga siap-pakai, di mana-mana terjadi pendangkalan ilmu, *over specialization*, dan pemujaan terhadap teknologi pendidikan yang *business-oriented*. Kalaupun di sana-sini orang menggagaskan penggunaan *multidisciplinaryinterdisciplinary*-, dan *cross- disciplinary approach* terhadap pemecahan masalah, namun semuanya diarahkan pada *rapid changes* dan *quick-yielding business*. Dikonsentrasikannya filsafat pada Fakultas Filsafat merupakan salah satu gejala pendangkalan ilmu, sedangkan semakin banyaknya *topical subjects* dan bukan *branch of knowledge* ke dalam struktur kurikula, merupakan salah satu gejala *over specialization* pengetahuan (*body of knowledge*). Akibatnya, nilai kemampuan penalaran, sifat teliti bahkan kekayaan artistik, daya kreatif, keberanian moril, dan daya jangkauan imajinatif di kalangan *scholars*, semakin menipis.

Salah satu cara untuk meningkatkan lagi nilai-nilai ilmu pengetahuan tersebut ialah pengenalan terhadap buah pikiran orang-orang besar, berhikmat, arif, dan bijaksana sepanjang sejarah, tentang setiap disiplin ilmu, dalam hal ini Ilmu Pemerintahan atau *Kybernology*, sehingga setiap disiplin ilmu dipelajari mulai dari sumbernya, yaitu filsafatnya sendiri. Bukankah Will Durant dalam *The Story of Philosophy* (1956, xxvi) menyatakan bahwa “every

f  
f

science begins as philosophy and ends as art”? Pentingnya Filsafat Pemerintahan terletak pada kenyataan bahwa pemerintahan merupakan kekuatan dunia yang paling menentukan hidup matinya seorang manusia dan selamat atau hancurnya dunia.

### **Pengertian**

Filsafat berasal dari bahasa Inggris *philosophy*, dari Latin *philosophia* (*philos, loving*, dan *sophos, wisdom*). Dari segi leksikografik, filsafat mempunyai beberapa arti: (1) “the rational investigation of the truths and principles of being, knowledge or conduct,” dan (2) “the critical study of the basic principles and concepts of a particular branch of knowledge; the philosophy of science.” Jika dikaitkan dengan pemerintahan, dari pengertian itu muncullah tiga pengertian ensiklopedik, yaitu Filsafat, Filsafat Pemerintahan dan Filsafat Ilmu Pemerintahan.

### **Filsafat**

**Filsafat Klasik.** Wilayah Filsafat ibarat jagad raya, tak terbatas. Pengetahuan seseorang tentang Filsafat hanya secuil dari cuilan-cuilannya saja. Demikian juga uraian di bawah ini. Secuil dari cuilan Filsafat Barat. Filsafat Barat untuk pertama kalinya menurut sejarah lahir di Yunani. Oleh karena itu, babak pertama Filsafat Barat disebut Filsafat Yunani. Soal pertama yang dikemukakan dalam Filsafat adalah: “Terjadi dari zat atau bahan apakah hakikat segala sesuatu?” Jawabannya berbeda-beda menurut filsuf yang mem bahas nya. Soal ini kemudian dimasukkan dalam bagian Filsafat yang disebut Ontologi (Gerik, *onta, ontos*, cabang Metafisika yang mempelajari *the nature of existence*). Jawaban ontologik pertama diberikan oleh Thales (625-545) yang menyatakan bahwa hakikat tersebut adalah air, sejenis *matter* (material). Paham Thales ini adalah bibit materialisme. Karena ia hanya mengemukakan semacam zat saja maka materialisme Thales disebut materialisme monistik (*monistic materialism*).

Berbeda pendapat Anaxagoras (500-428) yang mengatakan bahwa jenis materia itu bukan hanya satu tetapi banyak, tak terhingga. Aliran ini disebut materialisme pluralistik. Lebih jauh Anaximander (610-547) menyebut *apeiron* sebagai hakikat segala yang ada, yaitu sesuatu yang sifatnya tidak terbatas dan tidak berkeputusan. Jadi nyatalah, ada pergeseran konsepsi filosofik dari Thales ke Anaximander, dari mono- ke plural ke yang tak terbatas dan tak berkesudahan.

Soal kedua yang timbul yaitu soal kejadian dan perubahan. Kalau hakikat itu air, bagaimana terwujudnya segala sesuatu dari air? Inilah soal yang

dipelajari dalam bagian lain Filsafat yang disebut Kosmogoni (Grek, *kosmogonia, the creation of the world, a theory of the origin and development of the universe*). Anaximander misalnya mengajukan teori tentang perkembangan terus-menerus suatu zat asal, dan inilah bibit ajaran evolusi. Leukippos (ca. 445) mengatakan bahwa segala kejadian berlangsung sesuai dengan suatu hukum yang pasti dan niscaya menurut aturan dan merupakan keharusan. Inilah bibit aliran mekanisme.

Kekuatan apakah yang menggerakkan segala kejadian atau yang mendorong segala perubahan? Anaxagoras mengemukakan dua kekuatan: kodrat materia itu sendiri dan kekuatan dari luar materia yang disebut *nous*. Pandangan ini disebut kosmogoni dualistik, walaupun di bidang ontologi ia menganut pluralisme. Berbeda halnya Democritos (460-360) yang menganggap bahwa hanya satu kekuatan yang menggerakkan kejadian, yaitu kodrat benda itu sendiri. Berhubung karena soal kejadian ini bersifat historik, maka pandangan dualistik dan monistik di bidang kosmogoni itu disebut juga “dualistic and monistic views of history.” Teori atau ajaran ini dapat dipelajari dalam Filsafat Sejarah.

Soal-soal tersebut di atas membahas jagat raya (macro-cosmos), yaitu alam yang kita alami ini (*nature*). Itulah sebabnya ajaran itu disebut juga Natural Philosophy (Filsafat Alam Kodrat). Mulai dari Heracleitos (540-480) soal-soal filsafat meluas ke masalah manusia, yaitu jagat kecil (micro-cosmos). Heracleitos mengatakan: *panta rei*, semuanya berubah, satu-satunya hakikat ialah perubahan itu sendiri. Setiap perubahan menimbulkan perubahan atau masalah baru. Inilah bibit metode berpikir dialektik (*dialectical method*). Setiap kejadian berlangsung berdasarkan suatu kekuatan objektif yang mengaturnya, yang disebut *logos*. *Logos* itu merupakan atau mengandung hukum yang sesuai dengan *ratio* (akar budi) atau pikiran manusia, sehingga *ratio* manusia mampu melahirkan pengetahuan yang benar. Ini adalah bibit *rationalism*, dan bagian lain dari filsafat yaitu Logika.

Lain halnya Parmenides (ca. 540 SM) yang mengatakan bahwa apa yang disebut perubahan itu, sesungguhnya tidak ada, itu hanya tipuan pengindraan kita. Hakikat itu tidak berubah, tetap dan tak dapat diketahui dengan pengamatan lahiriah. Tegasnya dibalik segala perubahan itu ada dunia yang tetap tak berubah yang merupakan hakikat segala sesuatu. Ini adalah bibit bagian seterusnya dari filsafat yaitu Metafisika. Di bidang ontologi dan kosmogoni Parmenides berbeda dengan Heracleitos, tetapi di bidang metode tentang *logos* mereka sependapat. Dengan *logos* manusia sanggup berpengetahuan yang benar.

Masalah manusia makin mendapat perhatian dalam aliran sofisme. Kaum sofis ini menyangsikan adanya hakikat metafisik dari Parmenides. Mereka mengajarkan bahwa segala sesuatu itu relatif dan subjektif sifatnya. Tidak ada suatu nilai atau norma yang berlaku mutlak, semuanya bergantung pada waktu, tempat, dan keadaan. Di sini lahir beberapa aliran sekaligus: skeptisisme, yang kemudian diperkembang oleh Phyrrho (366-275), relativisme dan subjektivisme di bidang nilai. Sayang sekali aliran skeptisisme itu kadang-kadang negatif sehingga timbullah anarkhisme dalam masyarakat. Tokoh sofisme yang terkenal yaitu Protagoras (481-411), Gorgias (483-375), Hippias dan Prodikos.

Sikap negatif kaum sofis ini diperbaiki oleh Socrates (470-399) yang dianggap guru filsafat yang pertama di dunia Barat. Kalau filsafat pra-Socrates sebagian besar kelak masuk dalam disiplin ilmu alam (*Physics*) dan lain-lain, filsafat Socrates tetap bertahan sebagai Filsafat. Ini sebagian karena sifat hidupnya yang keras dan konsekuen dan sebagian karena



sifat kritik, positif etik dan *homocentric*.

*Homocentrism* Socrates tersimpul dalam ajarannya: *gnothi seauton (know thyself, kenallah diri sendiri)*. Dengan mengenal diri sendiri orang mengenal dunia. Di sinilah bermula filsafat tentang manusia atau apa yang lazim disebut antropologi metafisik, yang kemudian diperkembang oleh dua ahli pikir terbesar di dunia Barat, yaitu Plato (27-347) dan Aristoteles (384- 322).

Plato dipengaruhi oleh hampir semua filsuf yang mendahuluinya. istimewa Socrates. Dari Heracleitos diambilnya konsep logos, dari Parmenides diambilnya metafisika: adanya hakikat objektif yang kelak disebut realitas tetapi oleh Plato disebut *idea* (idee, cita). *Idea* Plato itu sekaligus ontologik dan teleologik. Maka timbullah dua aliran baru: idealisme dan teleologisme (serba tuju). Idealisme Plato disebut juga idealisme realistik (objektif)- Secara ontologik idealisme Plato adalah lawan materialisme dan secara teleologik lawan mekanisme. Dunia idea Plato ini tersusun secara *pyramidal*, di puncaknya ada idea ter . . . maha . . . yang kemudian ditafsirkan identik dengan idea tentang Tuhan. Piramid itu terdiri dari idea yang banyak sekali, yang disebut *universals*. *Universals* itulah yang sungguh ada (realitas). Setiap universal merupakan bentuk (*form*) realitas. Inilah objek atau bahan pengetahuan. Seorang yang bernama si A yang terlihat dengan mata, hanyalah bayang-bayang universal “manusia” yang telah ada lebih dahulu dalam dunia idea yang sesuai dengan idea kesadaran kita sendiri. Jadi menurut Plato pengalaman indra manusia yang relatif itu takkan melahirkan pengetahuan yang benar, raf/olah yang melakukannya.

Secara teleologik, dunia idea Plato merupakan tujuan kegiatan manusia. Diperlukanlah perubahan sosial-politik, sesuai dengan susunan dan struktur nilai (ideals). Raja haruslah seorang filsuf, hak milik harus diatur (lahirlah paham komunalisme), maka untuk pertama kalinya lahirlah aspek praktik filsafat (*applied philosophies*, seperti filsafat sosial, filsafat politik, filsafat hukum, dan sebagainya).

Berbeda halnya murid Plato yaitu Aristoteles. Keduanya serba berkebalikan. Ucapan seorang ahli filsafat bahwa setiap filsuf dapat digolongkan apakah masuk blok Plato atau masuk blok Aristoteles, mengandung kebenaran. Aristoteles mengatakan bahwa justru si A tersebut di atas itulah yang sungguh ada (realitas). Inilah realisme Aristoteles. *Universals* “manusia” hanya “nama” (*nomina*) saja, bukan benda (= res). Plato dianggapnya seorang nominalis. Plato mulai dari *universals*, tetapi Aristoteles mulai dari *particulars* yang dialami sehari-hari. Inilah bibit paham empirisme (empiri = pengalaman). Setiap hal atau realitas mempunyai bentuk yang menjadikannya aktual dan yang ditandai dengan suatu nama (sebutan kelas) dan mempunyai isi yang menjadikannya potensial dan ditandai dengan pengalaman kita. Inilah bibit dualisme bentuk dan isi yang kelak ditemukan dalam diri Immanuel Kant.

Setiap realitas bersifat serba tuju (teleologik), sebab masing-masing mempunyai *entelechia* (Gerik, *echo, having; telos*, tujuan, dan *entos*, di dalam). Tujuan perubahan atau kejadian tidak dikendalikan atau direncanakan dari luar, tetapi *inherent* dengan sifat (*nature*) fungsi tiap benda (realitas) itu sendiri. Oleh karena itu Aristoteles mengatakan: “God is not concerned with the universe.”

Konsekuensi ia pada ajarannya itu dengan dalilnya yang lain yaitu yang menyatakan bahwa Tuhan merupakan *prime mover unmoved (primum mobile immotum)*? Berputar sendirikah dunia karena *entelech'ia-nya*. atau digerakkan oleh Tuhan? Para penafsir kemudian mengatakan bahwa dunia memang digerakkan sendiri oleh *entelech'ia-nya*, tetapi justru *entelech'ia* itu dianggap berasal dari Tuhan.

Sistem Aristoteles itu mempengaruhi pandangan hidupnya tentang segala persoalan di zamannya, istimewa Logika, yang dianggap jasa terbesar Aristoteles. Ia bersama Plato merupakan filsuf klasik terbesar sedemikian rupa sehingga jarang sekali ada penulis ilmu pengetahuan yang tidak memulai uraiannya dari Plato atau Aristoteles, setidaknya menyebutkan salah satunya.

Sesudah Aristoteles, Filsafat tersebar ke segala penjuru dunia dan bercampur dengan unsur-unsur lain dari luar Yunani, istimewa dari Timur. Juga lahir pusat-pusat filsafat yang baru di luar Athena, didorong oleh perkembangan sosial politik dan sosial ekonomi di masa itu. Paham yang terutama mendorong perkembangan dan perubahan tersebut adalah helenisme di masa Iskandar Dzulkarnain sampai akhir kekaisaran Romawi. Helenisme berasal dari kata *helen* atau *helene*, berarti Gerik. Nama Helen adalah nama dewi yang dianggap mendirikan suku Gerik. Perlu juga diketahui, di samping paham yang mengalir dari Socrates ke Plato dan Aristoteles, masih ada aliran lain seperti *pythagoreanism* yang didirikan oleh Pythagoras (ca. 580 SM), seorang penganut *mysticism* yang berasal dari Samos (Ionia), aliran *megaric* dengan tokohnya Euclides seorang ahli Ilmu Pasti seperti Pythagoras juga, aliran *cynic* dengan tokohnya Antisthenes (445-346), aliran *cyrenaic* dengan tokohnya Aristippus dan Epicurus (342-270) yang membentuk aliran *hedonism*. Aliran skeptisisme berkembang terus sampai kira-kira abad kedua Masehi. Adalah sejak Cicero (106-43) Filsafat Yunani memasuki zaman Romawi. Lahirlah Filsafat Romawi yang berkembang sampai Marcus Aurelius (121-180). Inti Filsafat Romawi adalah lahinya *natural law* (hukum alam) yang merupakan usaha pemanfaatan filsafat politik hukum Aristoteles ke dalam struktur ketatanegaraan dan hukum imperium Romawi di masa itu.

Sementara itu, filsafat Plato berkembang di tangan Plotinus (204-270) asal Mesir, belajar di Alexandria dan kemudian ke Roma, yang bersama-sama muridnya bema Prophyry (233-301) mendirikan mazhab Neo-platonisme. Inti aliran ini adalah paham *emanationism* (dunia adalah pancaran Tuhan) dan sikap hidup kontemplatif. Di tangan Buthius (48-525) aliran ini berakhir. Neo-platonisme adalah sintesis antara aliran *stoicism* yang mula-mula diperkenalkan di dunia Barat oleh Zeno (336-264) dengan aliran Plato sendiri. *Stoicism* berasal dari Phunicia.

Filsafat Abad-Abad Pertengahan. Abad pertengahan disebut juga *dark ages*, terbentang antara tahun 476 Masehi sampai tahun 1000; ada juga yang menyebut sampai pada awal zaman Renaissance (abad ke-14). Dengan ditutupnya Akademi Plato dan Lyceum Aristoteles di Athena oleh kaisar Justinianus pada tahun 529, maka berakhir babak filsafat klasik Yunani Romawi, dan mulailah apa yang kelak terkenal dengan filsafat Abad Pertengahan (*Medieval Philosophy*). Banyak terjadi perubahan sosial politik dan sosial ekonomi di masa ini. Mulailah abad feodalisme dan apa yang lazim disebut *Dark Ages di atas*, - kerajaan seribu tahun -. Di masa ini tinggal dua aliran filsafat yang berarti: *pertama*, sisa-sisa filsafat Stoic dan Neo-platonisme, dan *kedua*, sisa-sisa filsafat Aristoteles yang kemudian men-

dunia Islam dan Yahudi.

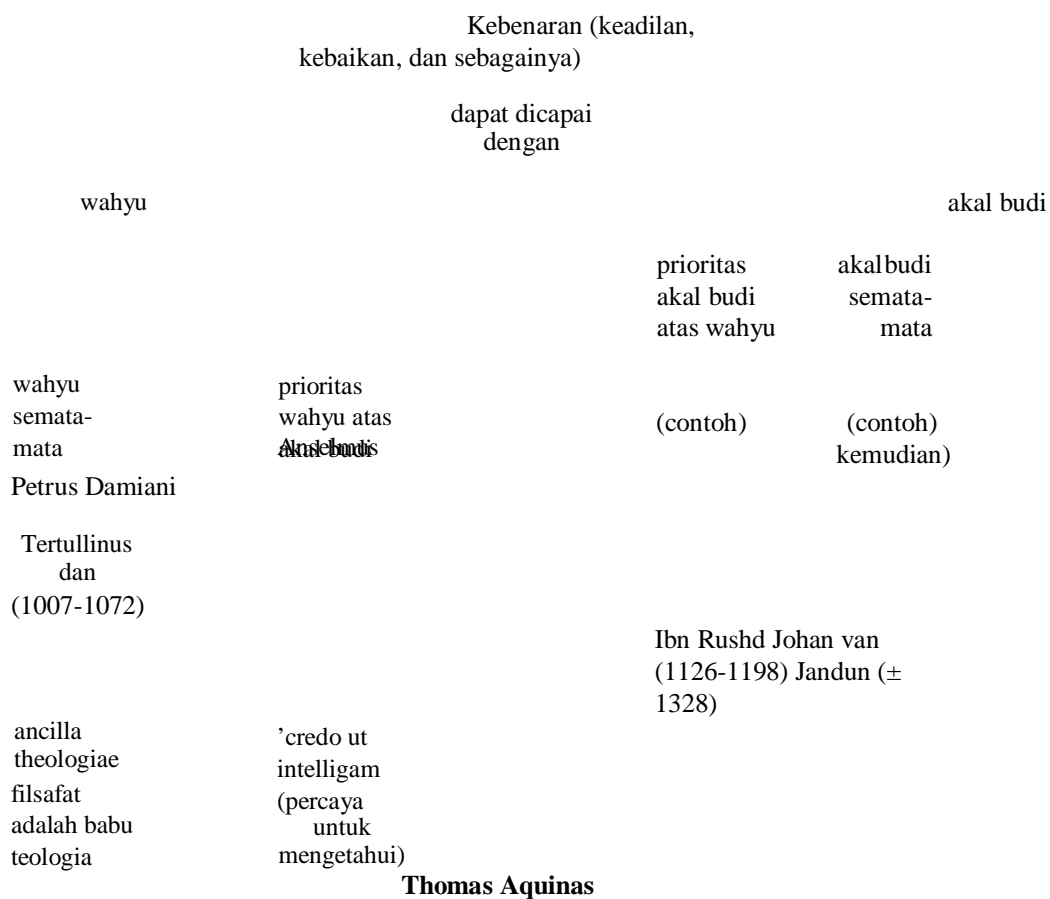
Aliran pertama dengan pandangan hidup christianisme membentuk Filsafat Patristik (pater = bapak; penguasa duniawi merangkap sebagai penguasa gereja) yang ditokohi oleh Tertullianus (160-222) dan Augustinus (354-430), dan kemudian berkembang menjadi Filsafat Skolastik (abad ke-VIII), sedangkan aliran kedua bersama-sama dengan pandangan hidup Islam di satu pihak dan dengan pandangan

hidup Bangsa Yahudi di lain pihak, membentuk berturut-turut: apa yang oleh Oemar Amin Husin disebut sebagai Filsafat Islam, dan apa yang dikenal sebagai Filsafat Yahudi (*Jewish Philosophy*).

Filsafat Islam kemudian menjadi sistem sendiri, sedangkan Filsafat Yahudi ditokohi oleh Solomon ibn Gabirol (Avicebron abad ke-11 di Spanyol, Yudah Halevi dan Maimonides (1135) di Cordova, ke Cairo, meninggal 1204. Di bawah Karel Agung, (742-814), filsafat Yunani dipelajari kembali. Lahirlah tokoh seperti Erigena (810-877), Anselmus (1033-1109), Abelardus (1079-1142), Albertus Magnus (1203-1280), dan Thomas Aquinas (1225-1274). Dengan Don Scotus, berakhirilah masa jaya aliran ini. Masalah filsafat pada abad pertengahan ini adalah tentang wahyu dan akal budi. Mana yang benar (dominan)?

Para filsuf menjawab demikian:

### Gambar 20-1 Aliran Wahyu dan Akal Budi



Yang paling penting adalah penyelesaian Thomas yang terkenal sebagai aliran Thomisme. Di antara beberapa dalilnya, salah satu yang terkenal adalah, bahwa kebenaran aka 1 budi tidaklah bertentangan dengan kebenaran wahyu. Boleh dikatakan bahwa ialah simpul pertama dari jalinan aliran filsafat Barat dan simpul kedua diberikan kepada Immanuel Kant. Walaupun demikian perlu dikemukakan bahwa di samping filsafat Skolastik di zaman itu, ada beberapa aliran mistik, misalnya mazhab Dominikan, mazhab Fransisca (oleh Francis of Assisi, 1182-1226), mazhab Nuns, yang dipelopori oleh Elizabeth Schonau, Gertrude the Great, dan aliran Victor (Victor School) yang dipelopori oleh Hugo Victor, dan juga kaum Waldenians yang didirikan oleh Waldo di Lyons.

Pusat filsafat dan ilmu pengetahuan di masa abad pertengahan di Eropa adalah dua, yaitu Universitas Paris (1200) dan Universitas Bologna (dibina oleh Imerius). Di Timur yang terkenal adalah dua, yaitu Baghdad dan Alexandria. Dengan lahimya metode eksperimental yang dimulai oleh Francis Bacon (1210-1292), yang sedikit banyak dipengaruhi oleh para filsuf Islam, dan gugurnya sistem feodalisme pada abad ke-14 atau 15. Berakhirlah kerajaan seribu tahun itu.

**Filsafat Modern.** Dalam abad-abad tersebut di atas, terjadi peristiwa sosial, ekonomi, dan politik dalam masyarakat Barat. Di bidang filsafat, filsafat abad ke-15 sampai Immanuel Kant disebut filsafat modern. Filsafat modern adalah produk reorientasi filsafat klasik Yunani-Romawi. Filsafat modern didahului oleh gerakan sosial budaya yang disebut gerakan renaissance dan humanisme. Perubahan sosial budaya tersebut dilatarbelakangi oleh perubahan sosial politik, antara lain jatuhnya Konstantinopel ke tangan Turki pada tahun 1453, sehingga kebudayaan Timur diperkenalkan di Barat oleh para sarjana Konstantinopel yang melarikan diri ke Italia. Ini adalah kontak terbesar kedua antara Timur dengan Barat di bidang filsafat, sesudah gerakan Hellenisme.

Renaissance bermaksud mempelajari kembali filsafat klasik dan humanisme. Hal itu berarti proses penyadaran kembali akan martabat manusia dilanjutkan. Di Florence dibuka Akademi Platonic (1462) dengan Cosino de Medici sebagai pendiri dan Marcellius Ficino (1433-1499) sebagai tokohnya yang utama. Tokoh humanisme yang terkenal adalah Desiderius Erasmus (1466-1536). Filsafat renaissance dibuka oleh Nicholas van Cusa atau Cusanus (1401-1494). Aliran kebebasan berpikir mendorong perkembangan ilmu falak dan ilmu alam, hal-hal yang mempengaruhi pandangan filosofik tentang dunia. Tokoh astronom yang terbesar seperti Copernicus (1473-1725) sangat mempengaruhi kosmogoni dan kosmologi abad pertengahan. Ini adalah berkat metode baru: metode eksperimental dan induktif.

Bagaimanakah para filsuf modern mempelajari kembali filsafat klasik? Aliran materialisme klasik dan realisme (empirisme) Aristoteles di reorientasi oleh Francis Bacon (1561-1626), sedangkan aliran rasionalisme klasik dibangun kembali oleh Rene Descartes (1596-1650). Marilah kita ikuti Bacon dengan pengikut-pengikutnya. Filsuf ini disebut juga Peniup Terompet Zaman Baru (*buocinator novi temporis*). Ia mengatakan bahwa metode deduktif dan silogisme Aristoteles tidak cukup, harus dipakai metode induktif dan eksperimental. Metode ini kelak diperkembang oleh John Stuart Mill (1806-1873). Filsafat

Bacon diteruskan oleh Thomas Hobbes (1588-1679), seorang materialis-mekanistik. John Locke (1632-1704) dianggap sebagai pembangun empirisme modern. Menurut Locke, pengalaman (*sensation* dan *reflections*) itulah yang merupakan sumber pengetahuan kita. Apa yang disebut *innate ideas* (= idea bawaan) sesungguhnya tidak ada. Jiwa yang baru lahir adalah seperti meja lilin (*tabula rasa*) yang belum bertuliskan apa-apa, pengalamanlah yang menuliskannya. Sebelum meneruskan filsafat filsuf Inggris ini, kembali dulu ke Descartes.

Dari manakah Descartes mulai? Dari konsep ada. Bagaimana ia menyusun sistemnya dengan ini? Di mana terletak hakikatnya? Dalam *ratio*. Karena ia berpikir maka ia ada. *Cogito ergo sum* (*I think therefore I am*, aku berpikir oleh karena itu aku ada), demikian ucapannya yang terkenal. Dengan demikian ia memakai metode deduktif dari konsep umum yaitu ada ke kenyataan (pengalaman). Bagaimana ia membenarkan *ratio*? Apakah *ratio* dapat dipercaya 100%? Ya, sebab *ratio* bertindak sesuai dengan kesadaran manusia. Kesadaran manusia sesuai dengan dunia yang disadari. Kesadaran ini berisi *innate ideas* yang benar. Dari manakah berasal idea ini? Dari Tuhan. Jelaslah bahwa filsafat Descartes ini berlawanan dengan filsafat Bacon dan Locke, baik tentang objek maupun tentang metode.

Konsep Descartes tentang *innate ideas* ditarik ke kanan ekstrem oleh George Berkeley (1685-1753), seorang filsuf Inggris-Irlandia, lalu menghantam Locke. Menurut Berkeley, *esse est percipi* (ada sama dengan disadari). Tidak mungkin pengalaman melahirkan pengetahuan yang benar. Tidak mungkin kesadaran kita hanya memaparkan kaca yang bertugas sekedar memantulkan cahaya objek di mukanya persis seperti adanya, seperti anggapan Locke. Realitas tak dapat ditangkap sebagaimana sesungguhnya, atau dengan perkataan lain, apa yang disebut ada adalah ada di dalam kesadaran kita, di luar itu tidak ada apa pun. Sebab kesadaran kita mempunyai *ideas* sendiri dan bertindak sendiri, mencipta sendiri, membentuk diri sendiri. Oleh karena itu: *nothing can be perceived but ideas*. Dunia *idea* itulah objek pengetahuan kita. Inilah aliran baru: idealisme subjektif.

Kemudian tampil filsuf Inggris-Scotlandia bernama David Hume (1711-1776). Ia bertanya se'baiknya pengetahuan kita dengan realitas yang sesungguhnya? Baik Locke maupun Berkeley ia sangsikan. Bagaimanakah mungkin *sensations* dan *reflections* melukiskan realitas? Berkeley sendiri mengaku bahwa *idea* tidak akan sesuai dengan realitas. Karena hanya *ideas* objek pengetahuan kita maka apa yang disebut realitas objektif itu tidak ada, demikian Berkeley. Maka Hume-lah yang membangun kembali aliran skeptisisme dahulu. Tetapi skeptisisme Hume adalah yang skeptisisme negatif, karena ia belum dapat menunjukkan penyelesaian yang positif.

Sampai di sini filsafat modern telah mencatat dua pertentangan pokok: pertama: empirisme lawan rasionalisme di bidang pengetahuan (epistemologi). Kedua: realisme lawan idealisme di bidang ontologia (hakikat).

Masalah ontologik dulu beserta persoalan kosmogoninya bangkit lagi Hobbes terang seorang materialis monistik yang mekanistik. Descartes adalah seorang dualis: alam materi dikuasai oleh *ratio* dan alam roh oleh *ideas*. Kedua alam itu bertindak paralel dan

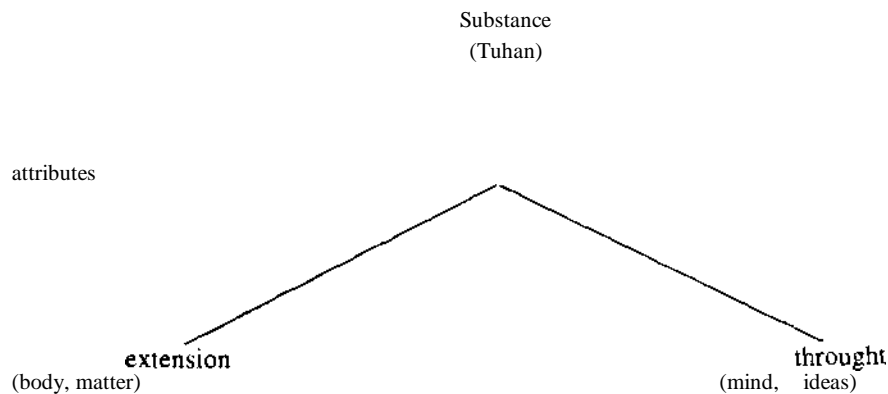
sekalilah Tuhan menghubungkan keduanya. Paham Descartes ini lazim disebut paralelisme-okasionalistik dan dualisme materi roh. Ini jelas adalah sisa-sisa thomisme.

Di tengah perdebatan ini tampillah filsuf Yahudi bernama Baruch (Benedict de) Spinoza (1632-1677). Ia melakukan *approach* yang berbeda dengan rekannya: Descartes, Hobbes, dan Locke. Ia berkata dalam *Ethics*:

*God (Deus) I understand to be a being absolutely infinite, that is a substance consisting of infinite attributes, each of which expresses eternal and infinite essence . . . Whatever is, is in God, and nothing can exist or be conceived without God. . . Thus a thought is limited by another thought. But body can not be limited by a thought, nor a thought by body . . . Thought is an attribute of God. . . Extension is an attribute of God.*

Jadi sistem Spinoza adalah sebagai berikut.

Gambar 20-2 Sistem Spinoza



Petikan kedua dalam teks di atas menunjukkan paham baru yaitu *pantheism*; petikan pertama (*I understand*) menunjukkan metode berpikir yang *rationalistik*; juga petikan pertama menunjukkan penyelesaian ontologik tentang sifat dari *substance* itu: tak terbatas, absolut, merupakan roh (spirit, spiritus, spiritualisme), monisme, realisme, sedangkan petikan ketiga dan seterusnya menunjukkan paham paralelisme murni.

Leibnitz (Jerman), 1646-1716, menolakpantheisme Spinoza, tetapi menerima teori tentang *substance* dan paralelisme. Menurut Leibnitz, *substance* itu tak terhingga banyaknya dan disebut *monads* (*monade*; teori ini lazim disebut monadologi). Tiap monade berdiri sendiri, tanpa pintu dan jendela.

Sampai di sini filsafat modern mencatat tiga pertentangan lain: ketiga, materialisme lawan idealisme atau spiritualisme; keempat, monisme lawan dualisme, dan kelima, mekanisme lawan teleologisme.

Di tengah pertentangan ini tampillah dua filsuf Perancis, yaitu Francois Marie Aroue Voltaire (1694-1779) dan Jean Jacques Rousseau (1712-1778); yang satu membentuk rasionalisme ekstrim dan yang lain membentuk aliran kanan: sentimentalisme

(emotionalisme, serba perasaan). Suasana waktu itu sungguh luar biasa. Zaman renaissance telah berakhir dan mulailah zaman yang lazim disebut Zaman Aufklärung (*enlightenment*, pencerahan). *Ratio* manusia terang benderang. Timbullah aliran baru: atheisme, deisme yang rasionalistis, dan . . . revolusi Perancis (1789).

Jauh dari kancah kontinental, Thomas Reid (1710-1796), membentuk mazhab Scot, menghantam teman setanah air (Hume) dan menyatakan bahwa *common sense* (akal sehat) dapat dipercaya 100%. Mazhab inilah bibit realisme Inggris yang kelak dikembangkan oleh G. E. Moore (1873). Di samping realisme ini di Inggris berkembang aliran lain yang disebut utilitarisme yang kemudian diperluas oleh John Stuart, Mill (1806-1873). Pelopor aliran ini adalah Jeremy Bentham (1748-1832), seorang Inggris. Aliran serba guna (*faedah*) ini kemudian menyeberang ke Amerika dan bersama dengan unsur-unsur lain membentuk aliran pragmatisme.

Di tengah-tengah arus aliran filsafat yang menggelora ini, berdirilah Immanuel Kant (1724-1804) seorang raksasa ahli pikir Jerman yang merupakan *mile stone* dalam sejarah filsafat. Ia menampung dan mempelajari aliran-aliran sebelumnya, menunjukkan batas kemampuan tiap aliran, menunjukkan dalam hal apa saja suatu isme berwewenang, dan bagaimana menyusun aliran itu dalam suatu sistem universal. Satu aliran saja tak dapat dan tak mungkin diperluas secara universal: empirisme saja tak mampu; idealisme saja tak sempurna. Tegasnya Kant mengadakan suatu kritik yang positif. Kant-lali yang memperbaiki negativi<sup>me</sup> Hume lalu membangun suatu skeptisisme yang positif. Aliran Kant ini lazim juga disebut kritisisme.



Kant menyusun filsafatnya tidak bertolak dari- soal metafisik atau ontologik tetapi dari soal epistemologik: “Apa yang saya diketahui?” “Bagaimanakah saya mengetahui?” Maka disusunlah sistemnya sebagai berikut. Ada suatu realitas. Realitas in^menampakkkan dirinya kepada manusia melalui gejalanya yang disebut ferfomena. Dunia fenomena inilah objek pengetahuan. Inilah yang dialami. Benda itu sendiri (*Ding an sich*) tak dapat dialami, dan oleh sebab itu tak mungkin diketahui. Manusia mengalami fenomena itu dengan perantaraan alat indra, artinya alat itu aktif menangkap fenomena itu dan aktif *men-transcend-nya* menjadi *sensations* (ini jelas bekas Locke). Oleh idea atau intuisi *sensations* ini ditanggap dalam ruang dan waktu, menjadilah ia *perceptions*. Setelah *sensation* ini di-*transcend* ke dalam *perceptions*, maka *ratio men-transcend-nya* ke dalam *conceptions*. *Conceptions* itulah bahan pengetahuan manusia.

Jadi ada tiga jenis alat: indria, intuisi, dan *ratio*, ketiganya aktif *men- transcend* (mengolah dan memasak) bahan yang ditangkapnya, mengklasifikasi, menyusun, dan menjadikannya pengetahuan. Kalau diambil contoh kegiatan makan, maka menurut Kant: Locke dan kaum realis seakan-akan raenelan telur bulat-bulat tanpa memasaknya lebih dahulu; kaum idealis Berkeley dan juga kaum rasionalis Descartes, bukan makan telunya tetapi makan bayang- bayangnya atau menghirup baunya atau makan angin, tetapi Kant makan telur setelah dijadikannya dadar telur, atau telur mata sapi.

Pengetahuan mempunyai isi dan bentuk. Isinya bersifat *a posteriori*, beserta pengalaman, tetapi bentuknya *a priori*, mendahului pengalaman (ini jelas pengaruh Plato). Bentuk ini dibangun dan ditentukan secara aktif oleh alat subjektif kita: indria, intuisi, dan *ratio*. Untuk dapat *men-transcend sensations* menjadi *perceptions* intuisi membentuk pengertian ruang dan waktu, dan untuk memperoleh *conceptions*, *ratio* membentuk kategori akal. Kategori yang terpenting adalah kualitas, kuantitas, relasi, dan modalitas. Artinya setiap hal mempunyai kualitas, kuantitas, relasi dan modalitas, hubungannya dengan hal lain dan kemungkinannya di masa depan.

Sistem Kant meluas lagi. “Apakah yang kita ketahui,” sudah dijawab oleh (dengan) kritisisme. “Apakah yang kita lakukan?” Kewajiban. Inilah pusat etika Kant. “Apakah pegangan kita dalam ’bertindak?’ Tuhan, jiwa, akhirat. Tidak soal apakah Tuhan itu sesungguhnya ada atau tidak, yang Renting adalah bahwa Tuhan itu sangat perlu sekali sebagai pegangan dalam praktik. Inilah metafisika Kant.

**Filsafat Dewasa ini.** Para filsuf yang langsung mengambil alih sistem Kant dan meninjaunya kembali kita sebut tokoh-tokoh terakhir filsafat modern atau tokoh-tokoh pendahuluan filsafat dewasa ini. Mereka kebanyakan

berbangsa Jerman. Pertama-tama tampillah George Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) yang memandang filsafat bukan dari segi epistemologik (pengetahuan) seperti Kant, tetapi dari segi sejarah. Perlu diingat, bahwa metafisika Kant bersifat nominalistik, tidak *real*, timbul sebagai keharusan praktik. Hegel membalikkan hal ini dengan mengatakan bahwa justru dunia *das Sollen* (metafisika) Kant itulah yang sungguh ada, realitas. Dunia *das Sollen* ini merupakan dunia *idea-nya* Plato atau dunia *telos-nya* Aristoteles. Dunia ini sekaligus ontologik dan teleologik. Idea ini mutlak sebagai tujuan segala proses ‘menjadi’. Oleh sebab itu aliran Hegel disebut idealisme absolut. Hegel mengikuti Heracleitos dan mengatakan: *reality* sama dengan *rationality*. Oleh sebab itu *Ding an sich* Kant dianggapnya dapat diketahui. *The law of thought* adalah *the law of reality*. Selain hakikat dan tujuan, idea mutlak Hegel ini adalah *being* (keadaan, yang ada, ada) seakan-akan Maha Makhluk yang sadar dan bertindak seperti seorang Tiran. Ia sadar berarti dapat membedakan mana yang sesungguhnya dan mana yang seharusnya, mana objek dan mana subjek. Maka untuk mencapai dunia yang seharusnya, *das Sollen* itu, Sang Tiran menciptakan drama sejarah di mana manusia terlibat di dalamnya. Idea mutlak itu sadar akan dirinya (*thesis*) sebagai *being*. Akibatnya timbullah ‘not being’ (*antithesis*) sebagai lapangan (objek) bagi *being* untuk ‘becoming’ (menjadi). Hasil proses *becoming*, yaitu dari tiada (*not being*) menjadi ada (*being*) yang baru ini disebut *synthesis*. Proses *thesis*, *antithesis*, *synthesis* ini disebutnya dialektika. Dalam “proses menjadi” ini, faktor kesadaran (*idea*) dan bukan faktor keadaan yang bersifat menentukan. Oleh karena itu aliran Hegel disebut juga: idealisme dialektik (dapat juga disebut historik idealisme).

Jadi Hegel berusaha mencari sesuatu yang mutlak di luar diri manusia dan menyusun suatu sistem yang universal. Pada umumnya pembahasan mengenai aliran yang kelak dikenal sebagai berfilsafat marxis, memberikan referensi pertama kepada Hegel. Dan kalau nanti diketahui pula bahwa pembahasan tentang filsafat sejarah, hukum, dan logika selalu menunjuk kepadanya, dapatlah dibayangkan peranan hegelianisme itu dalam dunia filsafat.

Berbeda halnya Fichte (1762-1814), Schelling (1775-1854), dan para penganut romantisme lainnya. Mereka ini berusaha mencari suatu yang mutlak dalam diri manusia. Dan mereka temukan yaitu *ego* (aku, *thesis*). *Ego* ini sekaligus subjek dan realitas yang sesungguhnya. Dunia di luar *ego* yaitu bukan-*ego* hanyalah *antithesis ego*. Bukan-*ego* ini bukan realitas hanya perluasan bayang-bayang *ego* belaka. Kesadaran *ego* itulah yang membentuk dunia bukan-*ego* itu. Menurut Schelling, *ego* itu mempunyai dua sisi: objek dan subjek.

Arthur Schopenhauer (1788-1860) mewakili aliran pesimisme: “Man’s existence is a mistake (keberadaan atau adanya manusia adalah suatu kekeliruan atau kesalahan).” Ia dipengaruhi oleh Buddha dan Upanishad. Dalam *The World as Will and Idea*, ia menyatakan bahwa bukan saja *ego* itu menjadi pusat sistem tetapi justru kehendak (*will*) *ego* itulah yang mencipta dunia. Inilah kesalahan itu: *will* (keinginan, nafsu, kemauan) manusia itu tak ber(ter)batas sehingga menimbulkan bentrokan dalam masyarakat. Oleh karena itu keinginan manusia haruslah dibasmi.

Absolutisme Hegel benar-benar dimanfaatkan oleh Friedrich Nietzsche (1844-1900)

yang menganggap bahwa sebagaimana bangsa kera merupakan salah satu mata rantai proses *becoming*, demikian juga manusia. Fungsi manusia dewasa ini di satu pihak mengorbankan dirinya demi lahirnya jenis bangsa yang baru, yaitu *Superman*, dan di lain pihak harus berusaha melahirkan *Superman* itu. *Idea* mutlak Hegel menjelma menjadi *Superman* di tangan Nietzsche; *Will* dari Schopenhauer jangan dibasmi, tetapi justru dipertajam dan dihidupkan.

Sebagaimana marxisme yang didirikan oleh Marx (1818-1883), dengan metodologi dialektik dan paham historik materialisme, lahir dari Hegel setelah dibaliknya sistemnya: keadaan menentukan kesadaran, demikian juga naziisme yang dipelopori oleh Adolf Hitler, lahir dari Nietzsche setelah mendapat restu dari 'The Prince'-nya Niccolo Machiavelli. Doktrin Nietzsche yang terkenal tentang sejarah, yaitu teorinya tentang 'eternal recurrence': "everything that happen now will happen again in higher level." Ini sesuai pepatah Perancis: *L'histoire se repete*, bukan? Dan tentang dirinya sendiri? Ia mengaku bahwa ia senantiasa dikendalikan oleh *instinct* (naluri) kebinatangannya!

Konsep Kant tentang 'thing in itself' oleh Herbert Spencer (1820-1903), dianggap sebagai realitas dengan nama 'the unknowable', dan dunia fenomena Kant dihidupkannya menjadi arus evolusi semesta. Sikap Spencer ini sesuai dengan bibit paham baru yang disebut positivisme yang dirintis oleh Isidore Auguste Marie Francois Comte (1798-1857). Kalau realitas Kant itu tak dapat diketahui untuk apa manusia memikirkannya? Cukup dunia fenomena, dunia yang nyata, yang dapat dibuktikan, gejala yang positif, yang dipelajari. Bagi Auguste Comte hanya dunia *positivity* itulah yang menjadi objek ilmu yang filsafat. Filsafat adalah koordinator ilmu-ilmu khusus yang masing-masing mempelajari salah satu aspek kenyataan. Dengan demikian Comte-lah pembangun aliran positivisme modern.

Kalau bagi dunia filsafat sebelum Comte yang dijadikan sasaran utama yaitu soal hakikat, dasar, prinsip, sebab, maka dengan Comte soal hubungan- hubungan antargejala semakin dipentingkan. Karena itu maka analisislah yang diutamakan. Dan sifat analitik ini menjadi pertanda zaman baru: Zaman Filsafat Dewasa ini. Salah satu ciri filsafat dewasa ini yaitu selain bersifat akademik, juga bersifat praktik. Artinya pada umumnya filsafat mulai sebagai renungan, memuncak sebagai *Weltanschauung* (*world view*, pandangan hidup) dan berakhir sebagai . . . politik. Realisme Russel misalnya menjelma menjadi paham pacifisme di bidang politik. Konsep filsafat abad XX juga berubah. Morton White dengan tepat melukiskannya sebagai 'the Age of Analysis' setidaknya untuk Ero-Amerika. Dengan semacam guillotine terpenggallah leher Sang Absolutisme Hegel. Filsafat dewasa ini berusaha menjadi filsafat modern yang baru dengan menjadikan filsafat abad ke-XV-XIX sebagai filsafat klasik. Maka timbullah beberapa tendensi abad ke-XX antara lain semangat reorientasi filsafat, tidak Barat sentris tetapi universal, dan menciptakan sistem filsafat baru. Latar belakang tendensi ini pada pokoknya adalah dua:

1. Pesimisme akibat perang dunia,
2. Optimisme ilmu pengetahuan (terutama ilmu pengetahuan alam).

Sekitar tahun 1850 beberapa filsuf membentuk aliran neo-kantianisme. Aliran ini

mengecam konsep *Ding an sich* tersebut di atas sebagai pusat kelemahan sistem Kant. Neo-kantianisme terdiri dari dua mazhab. Pertama, Mazhab Marburg yang lebih mementingkan ilmu pasti alam dan ditokohi oleh Herman Cohen (1842-1918), Paul Natorp (1854-1924), dan Ernst Cassirer (1874-1945), yang menjadi penghubung antara mazhabnya dengan yang kedua, Mazhab Baden yang lebih mementingkan ilmu kebudayaan dan ditokohi oleh Heinrich Rickert (1863-1936) dan Windelband (1848-1915) yang berjasa di bidang epistemologi (teori pengetahuan).

Aliran ini menghadapkan dua alternatif: apakah *Ding an sich* itu memang dapat diketahui atau memang tidak dapat diketahui tetapi oleh karena itu pula tidak ada gunanya. Waktu aliran neo-kantianisme mulai pudar yaitu kira-kira tahun 1923, timbullah suatu aliran yang berusaha mereorientasi aliran positivisme Comte. Aliran ini disebut neo-positivisme sebagai gerakan untuk membangun empirisme dan materialisme modern. Aliran ini disebut juga mazhab Wina atau *logical positivisme*, kemudian menjadi *logical empiricism*. Aliran ini didirikan atas prakarsa Moritz Schlick dengan mengadakan suatu seminar di Wina pada tahun 1923. Pengaruh mazhab Wina sangat penting karena kemudian para anggotanya tersebar ke Inggris dan Amerika, antara lain: Rudolf Carnap, Hans Reichenbach, Otto Neurath dan Philip Frank. Kaum ahli-ahli ilmu alam, ilmu pasti, sosiologi, dan sebagainya sangat besar pengaruhnya atas aliran-aliran ini, terutama: Richard Avenarius, Ernest Mach (1838-1916), Ludwig Wittgenstein (1889-1951), dan Bertrand Russell (1872- ?) sendiri. Neo-positivisme bertolak dari ilmu pengetahuan khusus itu secara universal. Jadi mereka menerangkan adanya jiwa dari segi kimia (bio chemia), menerangkan moral dari segi sosiologi dan sebagainya. Lapangan filsafat direduksi: metafisika masuk di lingkungan kesusasteraan, ilmu jiwa dikeluarkan dari filsafat lalu masuk ilmu pengetahuan khusus, etika masuk di lingkungan hukum atau disiplin lain. Jadi paling banter tinggallah logika dan epistemologi dalam lingkungan disiplin Filsafat. Masalah yang selama ini masuk lingkungan filsafat dianalisis, direduksi, disederhanakan, Agama dianalisis dan timbullah ilmu jiwa agama, dan seterusnya. Inilah metode bam: metode reduksi. Neo-kantianisme mencari dunia di belakang gejala, neo-positivisme hanya mencari hubungan antargejala, baik secara historik, maupun gejala sistematis ilmu. *Approach* pertama melahirkan paham bam: historisme yang ditokohi oleh Wilhelm Dilthey (1833-1911) dan Eduard Spranger (1882). Aliran historisme sangat mempengaruhi pandangan manusia terhadap sejarah. Filsafat sejarah erat sekali hubungannya dengan soal kosmogoni dan kosmologi, teori evolusi dan ilmu pengetahuan alam. Lapangan yang sangat menarik. Sebelum filsafat sejarah dibahas, perlu lebih dahulu dilihat suatu aliran lain yang tipikal abad kontemporer yaitu vitalisme.

Vitalisme bertolak dari hidup. Tokoh aliran ini adalah seorang Perancis. Henri Bergson (1859-1941). Ia mulai dari tiga konsep: *elan vital*, *duration*, dan *creative evolution*. Dengan jelas terlihat bahwa ia dipengaruhi oleh evolusionisme, Schopenhauer, Nietzsche, dan Heracleitos. Hidup itulah realitas. Ia digerakkan oleh *elan vital*. Hidup ini menampakkan dirinya kepada kita melalui (perantara, dengan membandingkan) dunia *materia*, yaitu sisa-sisa hidup yang telah membeku (statis). Hidup itu tems-menems

berlangsung seraya mencipta diri sendiri. Hidup itu secara intuitif harus bersatu dengan manusia, mengabaikan atau menentang dunia materi agar hidup dapat tetap mengalir sebagaimana mestinya, sebagaimana halnya arus sungai menentang bendungannya. Semakin bebas hidup itu dari belenggu residu (sisa) hidup (yaitu materia), semakin sempurna hidup itu.

Vitalisme sangat mempengaruhi aliran filsafat sejarah. Soal filsafat sejarah yang utama ialah: *pertama*, kekuatan apakah yang menguasai perkembangan sejarah dan faktor apakah yang menentukannya? *Kedua*, bagaimanakah arah perkembangan sejarah: serba tertentu (tertakdir), deterministik, predestinated, atau serba tak tertentu (indeterministik)?

Pertanyaan itu dijawab oleh pelbagai aliran filsafat sejarah antara lain:

1. *Theistic School* (aliran ke-Tuhanan): adanya pengendalian sejarah langsung dari Tuhan: dipelopori oleh Augustinus, akhir-akhir ini Arnold J. Toynbee dan Reinhold Niebuhr.
2. Para pahlawan (*Hero*, Heroisme)-lah yang menentukan perkembangan sejarah. Aliran ini dikembangkan oleh Carlyle, diikuti oleh paham fasisme dan naziisme.
3. Faktor ekonomi (*economic determinism*) lah yang menentukannya (Marx- Engels).
4. Aliran politik (*political school*): para *ruling class* yang menguasai sejarah. Dikembangkan oleh MacCaulay.
5. Faktor ras (*racial school*): ras manusia menentukan sejarah. Ini dikembangkan oleh Rosenberg.
6. Keadaan alam (*geographic school*) lah yang menentukannya. Ini dipelopori oleh Huntington, kemudian digabungkan dengan pandangan politik oleh Karl Haushofer menjadi *geo politics*.
7. Alfred North Whitehead memajukan teori, bahwa faktor teknologi (*technological school*) lah yang menguasai sejarah.
8. Aliran antropologi (*anthropological school*) mengajarkan adanya *cultural continuity* antara lain dikemukakan oleh Boas.
9. Aliran sosiologik (*sociological school*, tokoh: Durkheim) mengemukakan *collective consciousness* sebagai faktor pengembang sejarah.
10. Aliran militer (*military school*) dari von Clausewitz mengemukakan faktor militer.
11. Aliran idealistik dari Hegel kemudian Croce memajukan faktor idea manusia sebagai faktor penggerak sejarah.
12. Aliran *cultural pluralism* yang paralelistik dari Oswald Spengler (1880- 1936) yang mengatakan bahwa faktor penggerak sejarah adalah nasib. Spengler berpendapat bahwa setiap budaya mempunyai kepribadiannya sendiri (bandingkan monadologi Leibnitz). Disebut paralelistik karena setiap budaya mengikuti pola perkembangan yang sama: lahir, tumbuh, dewasa, tua, dan mati. Lima kategori perkembangan ini

disebut saja A, B, C, D, dan E tiap budaya. Maka masyarakat dari budaya X pada fase perkembangan B hanya mampu memahami masyarakat budaya Y pada fase yang sama yaitu B, dan sulit memahami masyarakat berbudaya lain yang berada pada fase perkembangan A, C, D, dan E.

Sebagai reaksi dari aliran skeptisisme, relativisme, dan idealisme pengetahuan, lahirlah metode dan ajaran fenomenologi Edmund Husserl (1859-1938). Ia mulai dengan konsep: fenomena, reduksi, dan ideasi. Ia dipengaruhi oleh gurunya Frans Brentano (1838-1917), seorang realis. “Bagaimana supaya kita sampai kepada realitas yang sesungguhnya?” Inilah soal metode fenomenologi. “Apakah realitas itu?” Inilah soal fenomenologi sebagai isme. Realitas sesungguhnya terletak di belakang atau di dalam gejala itu. Sebenarnya gejala-gejala itu menunjukkan realitasnya kepada manusia, tetapi sayang sekali, apa yang terlukis dalam kesadaran manusia berbeda dari apa yang sesungguhnya. Mengapa? Sebab setiap kali manusia memperhatikan sesuatu, setiap kali itu juga timbul ketegangan antara manusia dengan objek itu, sehingga pandangannya tidak murni lagi, terhalang dan terganggu oleh suasana yang tegang itu. Misalnya kita tidak dapat menyelami si Anu karena begitu seseorang melihat orang lain begitu timbul ketegangan benci, rasa kasih, masa bodoh, prasangka, dan sebagainya seolah-olah menyelimuti baik dia maupun orang lain itu. Si Anu yang sesungguhnya pun tak kelihatan. Untuk dapat mengetahui realitas si Anu, peneliti harus melakukan dua hal:

- a. Reduksi psikologik: peneliti harus mengurung atau mereduksi semua perasaan atau prasangka yang menimbulkan ketegangan tadi. Objek dipandang dan diterima sebagaimana adanya.
- b. Reduksi fisik: mengesampingkan atau menyaring gejala-gejala si Anu: rambutnya yang hitam, matanya yang besar bulat, dan sebagainya. Arahkan pandangan (fokus) pada sasaran yang dituju.

Tetapi dengan mengurung semua hal itu tidaklah otomatis peneliti sampai pada hakikat, sebab kalau gejalanya telah terkurung, apalagi yang tinggal pada peneliti? Ini mengharuskan kegiatan selanjutnya: ideasi. Peneliti sampailah pada hakikat atau idea tentang si Anu tadi: manusia. Tetapi apakah manusia itu? Untuk menjawab ini Husserl memakai konsep keempat yaitu *transcendental idealism*. Manusia selalu berhubungan dengan dunia sekitarnya. Dengan mengenal dunia manusia dapat mengenal diri sendiri. Dengan mempelajari dunia binatang, maka manusia dapat melihat diri sendiri, demikian Husserl. Tetapi dunia yang dimaksudnya termasuk juga dunia kerohanian: tindakan dan pikiran manusia dapat diobjekkan, dapat dijadikan objek. “Saya,” adalah “totalitas kesadaran saya,” terdiri dari “segala sesuatu yang dapat saya keluarkan dari dalam diri saya,” dan “sisanya.” Misalnya, “jiwa saya, tangan saya, roh saya,” itu semua adalah “dunia saya,” “objek saya.” Sebutlah semua hal yang dapat diobjekkan itu = X, sedangkan “realitas (hakikat) saya, yang sisa,” diberi tanda Y dan “totalitas kesadaran saya” Z, maka  $Y = Z - X$ .

Y ini lazim disebut dengan istilah ‘aku’ (*ego*) tetapi bukan dalam pengertian ‘the  
*Kybernology (Ilmu Pemerintahan Bant)*

first person' dalam tata bahasa, melainkan sebagai istilah yang menunjukkan hakikat atau realitas setiap sesuatu. Jadi suatu kebudayaan juga mempunyai 'aku'nya. Husserl menyebut 'aku' ini: *das Ich*. 'Aku' ini disebut *transendental* karena berada di luar X (pengalaman) dan tidak akan pernah

*d\&m\ (beyond experience)*, sebab begitu dialami, begitu bukan ‘aku’ lagi, yaitu telah menjadi X. Ego disebut idealitas karena ‘aku’ itu merupakan cita, idea. Demikian inti fenomenologi yang ditokohi oleh filsuf selain Husserl, yaitu Eugen Fink, Max Scheler (1874-1928), dan Edith Stein (1891). Dengan adanya seminar fenomenologi di Paris pada tahun 1957, dapat dibayangkan bahwa aliran dan metode ini termasuk yang paling berpengaruh dewasa ini.

Fenomenologi di kemudian hari sangat mempengaruhi aliran lain yaitu existensialisme yang dirintis oleh Soren Kierkegaard (1813-1855). Aliran ini memakai konsep ‘aku’ dari fenomenologi, konsep ‘menjadi’ dari vitalisme dan hegelianisme dan membentuk konsep baru: ada (*to be*), berada (*to exist*) dan keberadaan (*existence*) di samping istilah lama: hakikat (*essence*). ‘Ada’ itu adalah kemungkinan untuk berada. ‘Berada’ artinya dari kemungkinan ‘terlempar’ ke dalam dunia, menjadi berada. Tetapi ‘keberadaan’ itu sendiri menjadi hampa, belum ber-*essence*, belum existensial. Untuk dapat ber-*essence*, ‘benda’ yang terlempar tadi harus mengadakan hubungan dengan dunia, harus menyadari dunia, harus mencari diri sendiri dengan jalan berhubungan dengan dunia, dunia *materia*, bukan seperti vitalisme yang menendang dunia, dan bukan seperti fenomenologi yang mengurung dunia sampai kepada hakikat. Proses untuk menjadi diri sendiri itu terus menerus dan dinamis.

Menjadi diri sendiri berarti mencari hakikat diri. Ini sesuai dengan empirisme Locke, tetapi berlawanan dengan paham Descartes tentang idea bawaan (*innate ideas*). ‘Aku’ berlari cepat mengejar diri sendiri, tetapi ajaib, begitu diri sendiri diperoleh, ia bukan lagi diri sendiri, karena ia serta merta telah menjadi objek dunia bagi sang ‘aku’, telah menjadi milik ‘aku’, hingga ia bukan ‘aku’: tangan-‘ku’ tidak sama dengan ‘aku’, bukan? Inilah pendorong manusia untuk berlari seperti kerasukan setan: mengejar-ngejar diri sendiri yang tak kunjung diperoleh itu dan ajaibnya, sunggulrpun manusia hancur kehabisan nafas mengejar-ngejar bayang-bayangnya itu, ia toh berlari juga, berlari dan berlari terus . . . Inilah yang oleh Abraham Maslow kemudian disebut proses *self-actualization*.

Berhubungan dengan dunia berarti berexistensi. Dengan berexistensi manusia memasuki *essence*-nya. Tetapi berhubungan dengan dunia berarti mengikat diri sendiri, bukan? Timbullah paradoks: begitu *essence* diperoleh, begitu hilang *essence* itu (bandingkanlah dengan paham Rousseau tentang paradoks kemerdekaan). Manusia ingin bebas. Ia mengejar kebebasan, tapi begitu ia kehilangan kebebasan itu karena ia tak menikmatinya lagi: ia telah mati. Inilah yang lazim disebut ‘I must die philosophy’. ‘Ada’ adalah titik kemungkinan dan tiada (mati) adalah titik kebebasan. Proses eksistensi berlangsung terus dari ‘ada’ ke ‘tiada’ dan seterusnya. Tokoh aliran eksistensialisme adalah Martin Heidegger (1889), dan Jean Paul Sartre (1905), yang berhaluan atheistik, dan Karl Jaspers (1883) dan Gabriel Marcel (1889) yang berhaluan theistik.

Realisme, empirisme, dan utilitarisme memperoleh baju baru di Amerika dengan nama pragmatisme (*pragma* = guna, faedah). Sebenarnya aliran ini bukanlah suatu sistem filsafat universal tetapi suatu sikap hidup (*Weltanschauung*). Tetapi sebagai suatu sikap hidup, aliran ini mempunyai beberapa asas:



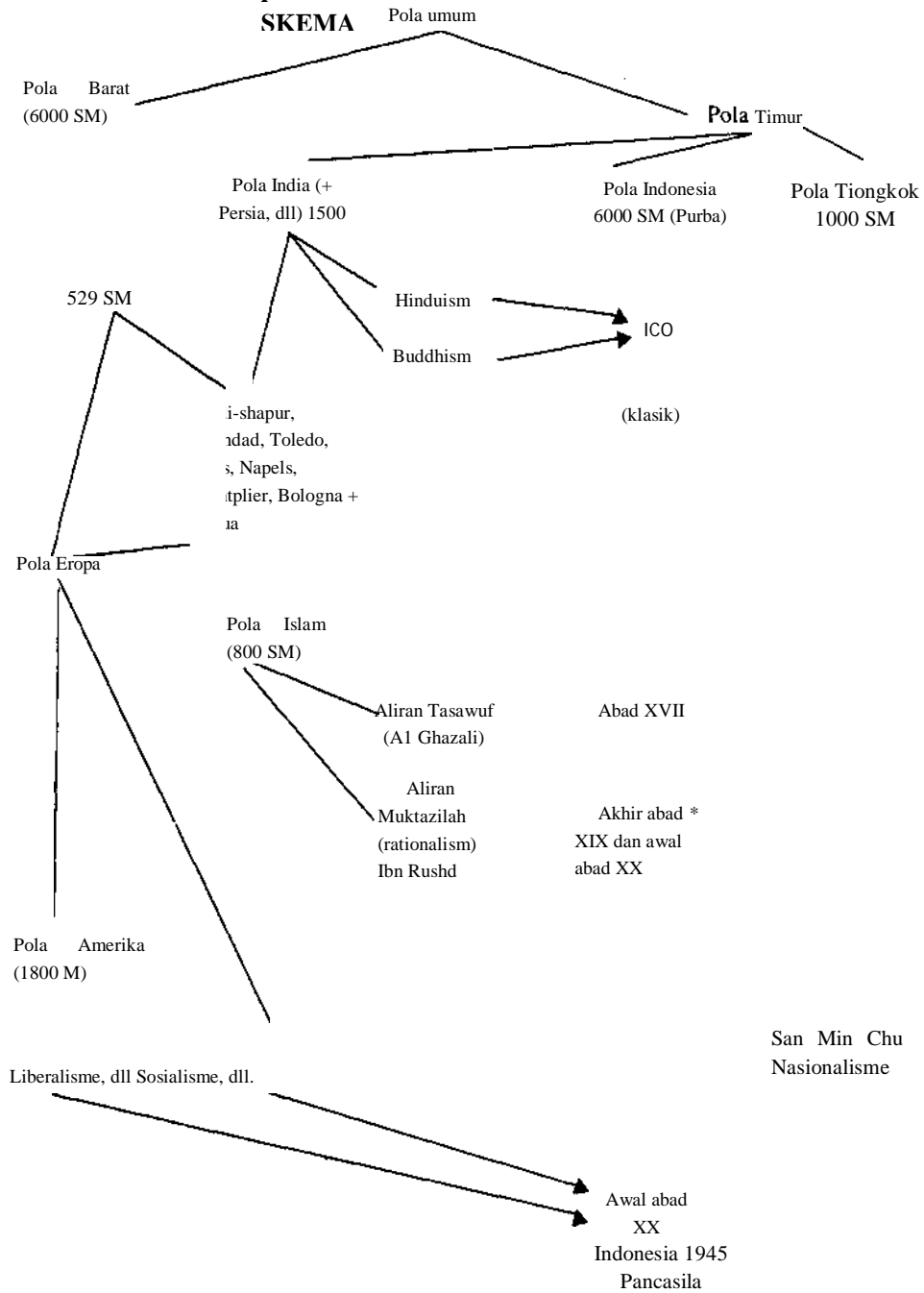
- a. Tak ada suatu 'pre-established order' bagi tindakan manusia. Pemikiran dan tindakan merupakan reaksi spontan (*immediate*) terhadap lingkungan (*challenge*).
- b. Faktor kebetulan menentukan juga, sehingga penyesuaian sikap sangat perlu. Ini adalah akibat asas pertama.
- c. Berguna sama dengan benar. Berguna berarti bermanfaat bagi kelangsungan hidup.

Tokoh aliran ini adalah Charles Sanders Peirce (1839-1914), William James (1849-1910), F.C.S. Schiller (1864-1937), dan John Dewey (1859- 1952) yang terkenal dengan bukunya 'How We Think' (rev. ed. 1933).

Di Amerika timbul dua aliran realisme: neo-realisme yang tidak membedakan subjek dengan objek (*the knower and the thing known*) dan mengatakan bahwa pengenalan (pengetahuan) manusia bersifat *immediate* (serta merta), dan *critical* realism yang mengatakan bahwa pengetahuan manusia bukan *immediate*, tetapi *mediate by essence* diperoleh dengan jalan pengenalan hakikat lebih dahulu. Tokoh aliran pertama antara lain: E. B. Holt, W. T. Marvin, Perry, sedangkan aliran kedua ditokohi oleh: D. Drake, Arthur Oncken Lovejoy (1873), dan George Santayana. Lovejoy mengatakan bahwa 'a physical world exist independently of experience, and we can learn something of its nature by inference based upon experiences'. Jadi kita dapat mengetahui hakikat (nature) dunia berdasarkan pengalaman kita.

Di Inggris perkembangan realisme pesat dan konsekuen. Tokohnya antara lain: G. E. Moore (1873) dan Bertrand Russell (1872), serta Samuel Alexander yang mengatakan bahwa: "the object is real, we can not modify it in our mind." Ini jelas berlawanan dengan Barkeley dan Kant. Karl Pearson (1857-1936), mewakili aliran fenomenalisme yang mengajarkan bahwa: "No knowledge of thing in themselves (*Ding an sich*, pen.), whether physical or mental, is possible. All that we can know are the immediate data given to consciouness." Tak mungkin ada pengetahuan tentang *Ding an sich* Kant, baik fisik maupun mental. Apa yang dapat diketahui manusia hanyalah gejala yang masuk dalam kesadaran. Ini tentu saja dalam beberapa hal berlawanan dengan neo-kantianisme, bukan?

**Gambar 20-3**  
**Skema**  
**Historiofilosofi**



**Gambar 20-4 Skema Pola Filsafat Islam  
SKEMA POLA FILSAFAT ISLAM**

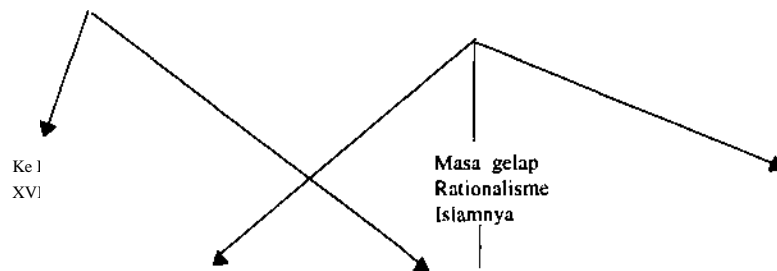
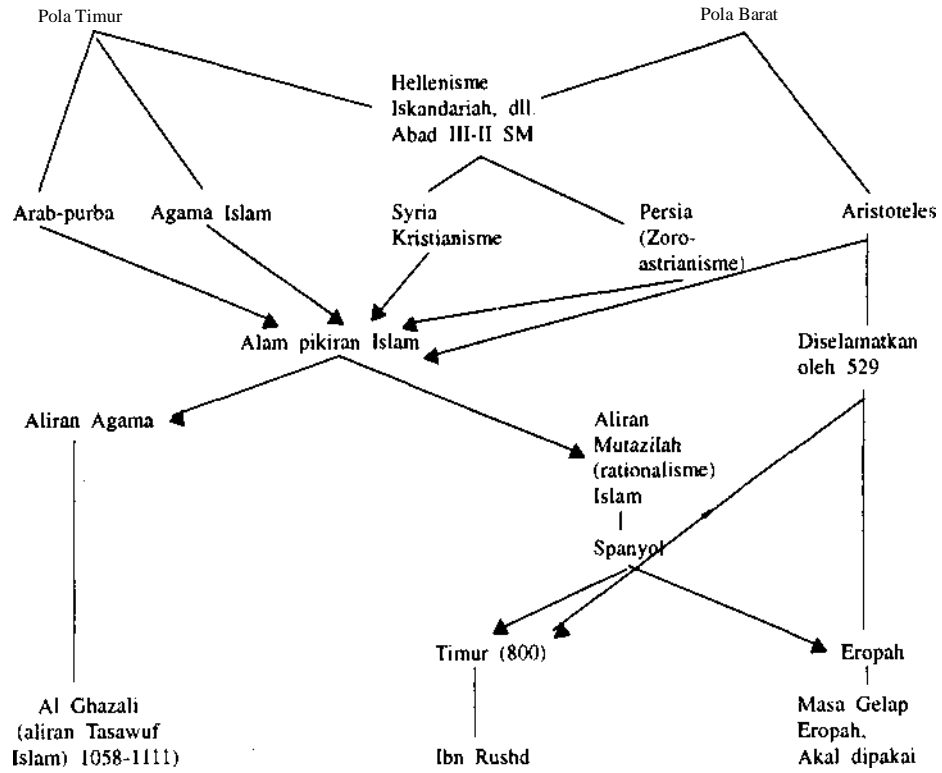


TABLE OF PHILOSOPHIC AFFILIATIONS

	Diselamatkan oleh Universitas Paris (the Great Salons of the French) Abelard	sepanjang sesuai dengan ajaran gereja
▼		
Ke Indonesia Awal abad XX Indonesia: Gerakan Muhammadiyah Oleh K.H.M. Dachlan Renaissance Islam akhir abad XIX berpusat di Universitas Al Azhar		Renaissance Eropah abad XIV-XV lahimya Gol. Bbrjuis
1. El Afghani 2. Mohd. Abdul dsb.		Aufklarung Eropah akal : membeda kan rasa : memadu kan (me- nyatakan)

**Filsafat Pemerintahan**

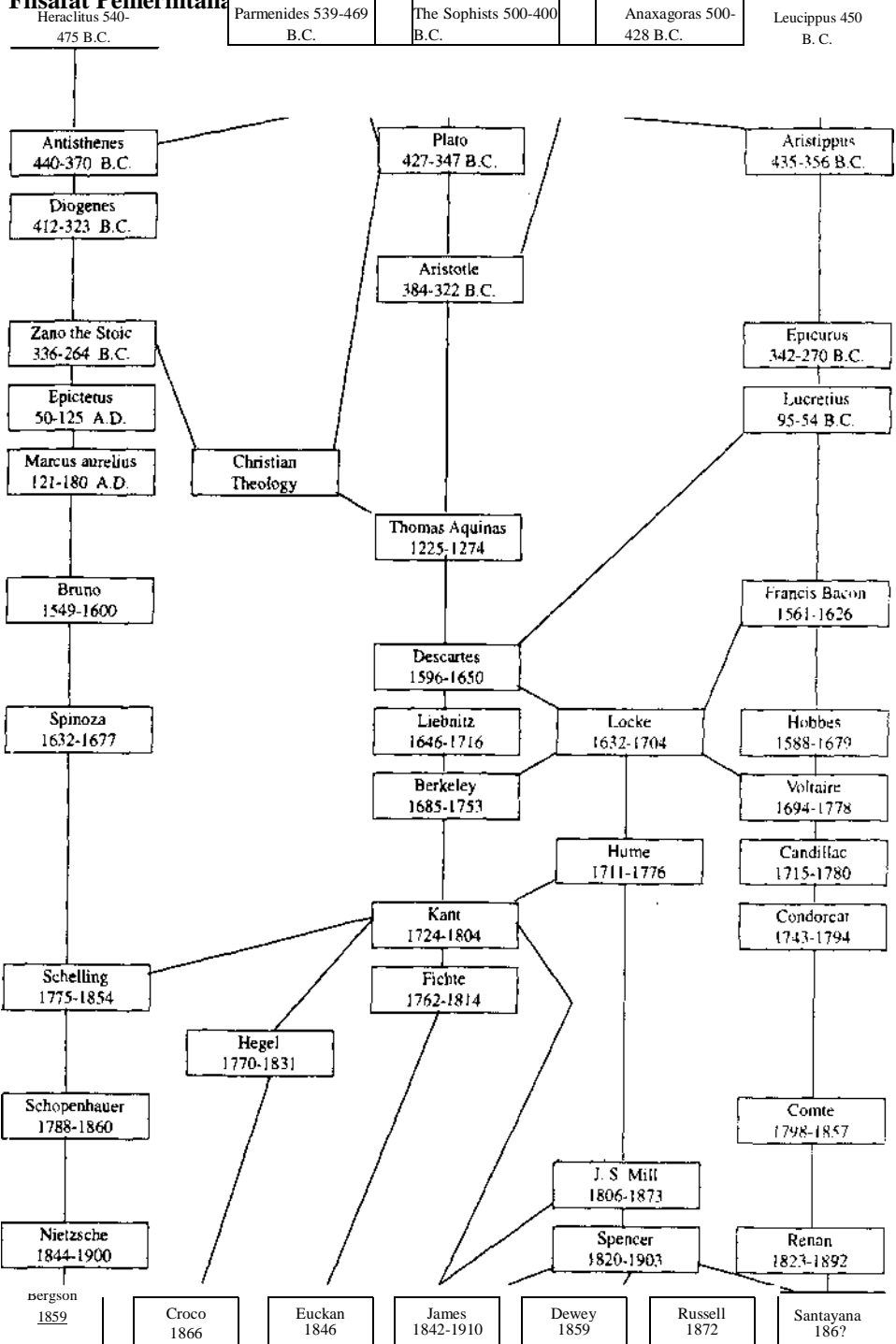


TABLE OF PHILOSOPHIC AFFILIATIONS

Sumber: Will Durant, *The Story of Philosophy* (1956)

**Filsafat Pemerintahan** ini filsafat Barat sebagai sampel, seperti diuraikan di atas, membuka wawasan dan membentangkan buah pikiran dan cara berpikir manusia dari dahulu sampai sekarang. Diharapkan, hal-hal itu dapat berfungsi sebagai alat dalam memahami persoalan tentang gejala dan hakikat pemerintahan. Pertanyaan berikut, adakah suatu pengetahuan yang dapat disebut Filsafat Pemerintahan?

Jika Filsafat Pemerintahan dipandang sebagai suatu produk pemikiran filosofikal, pada tahap metadisiplin, maka struktur Filsafat Pemerintahan, mengikuti pola pemikiran Gambar 1-1 di atas. Filsafat Pemerintahan pun berisi metafisika, filsafat tentang manusia, filsafat kependudukan, filsafat tentang masyarakat, filsafat tentang bangsa, filsafat tentang negara, kemudian filsafat tentang pemerintahan. Jika pemerintahan dipandang sebagai bagian integral kegiatan politik, dan Ilmu Pemerintahan dianggap sebagai bagian Ilmu Politik dalam arti luas, maka Filsafat Pemerintahan dapat dipelajari sebagai bagian filsafat politik. Pada umumnya, filsafat politik dipelajari secara monografik dikombinasikan dengan pendekatan historik. Pada aras filosofik dan juga terkadang pada level teoretik, tampaknya politik (negara), hukum dan pemerintahan, sukar dipisah-pisahkan; jika yang satu dibahas, yang lain mau-tidak-mau turut dibicarakan. Hal itu terlihat, misalnya pada judul matakuliah seperti *Teori dan Filsafat Politik*, atau judul buku seperti J. J. von Schmid, *Ahli-Ahli Pemikir Besar tentang Negara dan Hukum* (1954), disusul dengan *Pemikiran tentang Negara dan Hukum dalam Abad ke-19* (1954) oleh penulis yang sama. Pada aras yang abstrak, membahas teori bisa juga sekaligus berarti membicarakan filsafat. Misalnya George H. Sabine dalam *A History of Political Theory* (1955).

Untuk mengetahui materi bahasan Filsafat Politik, di bawah ini disajikan perbandingan antarberbagai sumber.

Para penulis lain mempelajari filsafat politik menurut sejarah seperti von Schmid dan Sabine di atas, Saxe Commins dan Robert N. Linscott, (eds.) *The Political Philosophers* (1953), dan William Ebenstein, *Great Political Thinkers: Plato to the Present* (1960).

Dari sumber-sumber tersebut tidak diperoleh definisi yang jelas tentang filsafat politik yang dapat digunakan untuk mendefinisikan filsafat pemerintahan. Quinton dan Amhart mengisyaratkan bahwa cara terbaik untuk mendefinisikan filsafat politik ialah dengan menyimak isi karya utama para filsuf seperti Plato sampai sekarang; pemikiran mendasar tentang berbagai hal, dalam hal ini politik. Jadi filsafat merupakan induk bagi politik. Jika dilanjutkan, filsafat politik merupakan bagian filsafat. Menurut Quinton, pemikiran mendasar tersebut tentang dua hal, yaitu mengenai kelembagaan kekuasaan sebagai titik





FLATHMAN

E BENSTEIN

ARNHART

QUINTON

**Tabel 20-1 Pokok Bahasan Filsafat Politik**

1. Rules and Human	1. Philosophy and Action Politics	2.	1. Political Knowledge Regimes: Aristotle	1. The Use of Poli-	3. Are there any Natural Rights'?
2.	Authority	2.	3. The Political Realism of Christian Theology: Augustine Aquinas		3. Are there any Natural Rights'?
3. Political Ob- ligation	4. Loyalty	Liberty and	5. Power Politics: Machiavelli tical Theory		5. Authority
4. Freedom and Liberty	5. Equality	Liberty and Political Power- Plato	4. Natural Law: Thomas	The Use of So-	
5. Equality 3. The Right to Rebel	2. Political Science as the Study of		I. Politics. Philosophy. Ideology		
6. Justice	6. The Politics of Pessimism		Descartes		6. The Public Interests
7. Rights	7. The Idol State		7. Individual Rights and Absolute Government: Hobbes		7. Liberty and Equality
8. The Public Interests	8. Fascism: Government by Force and Lies		8. Individual Rights and Limited Go- vernment: Locke		8. Two Concepts of Liberty
	9. Totalitarian Communism		9. Participatory De- mocracy: Rousseau		9. Two Concepts of Democracy
	10. Private Property and Free Enterprise		10. History and the Modern State: Hegel		10. Justice and the Common Good
	11. Democratic Socialism		11. Socialism: Marx		
	12. Plan or No Plan?		12. Equality and Liberty: Rawls		
	6. Liberal Rationalism:				
	13. The Welfare State				
	14. Nationalism: Pesceful or Ag- gressive?				
	15. War: The Sovereign Assessin				
	16. Conflic or Common Interests?				

Sumber: Richard E. Flathman, *Concepts in Social and Political Philosophy* (1973); William Ebenstein, *Modern Political Thought* (1958) Larry Arnhart, *Political Questions: Political Philosophy From Plato To Reals* (1987) Anthony Quinton, *Political Philosophy* (1968).

tolak *political science*, dan tentang nilai yang menjadi dasar konstruksi berbagai ideologi. Ebenstein memandang hubungan antara politik dengan filsafat sebagai hubungan antara dua disiplin, yaitu *Philosophy* dengan *Politics*. Perhubungan itulah yang kemudian melahirkan bahan-ajaran yang disebut Filsafat Politik.

Pada awal perkembangannya, Ilmu Pemerintahan (*Bestuurskunde*) di Eropa dianggap identik dengan *Public Administration* di Amerika. Jika pemerintahan dianggap identik dengan administrasi, maka Filsafat Pemerintahan dapat dipahami sebagai disiplin yang identik dengan Filsafat Administrasi (Publik). "A philosophy of administration is a thought-through and viable pattern of survival and influence for individuals and for institutions," demikian Marshall E. Dimock dalam *A Philosophy of Administration* (1958). Lebih lanjut Dimock menyatakan bahwa misi Filsafat Administrasi adalah "to discover the principle of human action and conduct which promote institutional vitality and the good life." Dimock di dalam buku itu membahas 18 topik, yaitu: *on-the-line, strategy, biology, growth, balance, realms, ethics, governing, individuals, executives, differences, direction, organization, planning, decision, motivation, survival, dan creative growth*. Di Indonesia, administrasi dibedakan dengan pemerintahan. Isi *Filsafat Administrasi* (1985) karangan Sondang P. Siagian tidak lain adalah buah pemikiran para ahli dari dahulu sampai saat itu tentang administrasi dan manajemen, yang terdapat juga di dalam buku-buku manajemen lainnya yang judulnya tidak berlabel filsafat.

Kendatipun Walter Lippmann seorang pemikir politik, karyanya *The Public Philosophy* (1956) lebih berorientasi ke pemerintahan, yaitu hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah. Komentar tentang Lippmann berbunyi:

*Freedom demands responsibility. In this cogent, penetrating analysis of the changing state of Western democracies, Walter Lippmann, dean of political news columnists, presents an lucid, balanced summary of the crucial decisions facing every thoughtful 20<sup>th</sup> century citizen. He urges free men everywhere to take a lively, responsible interest in their government in order to preserve their liberties and defend themselves against totalitarianism.*

Lippmann mendefinisikan *public philosophy* itu sebagai *natural law (ius naturale)*, di belakang (*beyond*) *ius civile* (yang berlaku istimewa dan khusus untuk warga negara Romawi saja) dan *ius gentium* ("common law of contract throughout the empire"). *Ius naturale* adalah "the law imposed on the mankind by common human nature, that is, by reason in response to human needs and instincts."

Selama ini, demikian Lippmann, *public philosophy* tersebut, antara lain pemikiran tentang hak milik (*property*), kemerdekaan mengemukakan pendapat (*freedom of speech*) yang merupakan kebutuhan dan naluri manusia, mengalami gerhana (eclipse, masa gelap). Diperlukan zaman *enlightenment (Aufklärung, pencerahan)* baru (kedua) terhadap hukum alam. Dengan demikian Lippmann sesungguhnya berbicara tentang pentingnya pelayanan *civil* dan *jasa publik* guna memenuhi tuntutan akan kebutuhan dasar manusia. Wacana Filsafat Politik di Indonesia misalnya, sejauh ini, lebih terjurus ke simbol-simbol kekuasaan seperti persatuan, kesatuan, kewibawaan, kewenangan, *mikul duwur mendhem jero, sabdo pandito ratu, mayoritas*, dan

sebagainya, ketimbang kemanusiaan yang universal dan hak-hak asasi pribadi setiap orang. Pemikiran tentang *public philosophy* yang digerakkan oleh kebutuhan dan *instinct* sejajar dengan pemikiran tentang pembaruan pendekatan Ilmu Pemerintahan (Tabel 5-1, 5-2, 6-1). Dengan perkataan lain, *Public Philosophy* dapat dianggap sejajar dengan Filsafat Pemerintahan. Horizon Filsafat Pemerintahan dapat diperluas melalui Bertrand Russell *Kekuasaan dan Individu* (1953, di situ Russell membahas antara lain hubungan pemerintahan)\*, John Dewey, *Perihal Kemerdekaan dan Kebudayaan* (1953, di sana Dewey mengemukakan tesisnya bahwa pemerintahan sendiri itu dipandang sebagai hak mutlak setiap bangsa; kemerdekaan ini dipandang lebih berharga dari apa pun yang lain di dunia), dan T. V. Smith dan Eduard C. Lindeman *The Democratic Way of Life* (1955, di sini Smith mengakhiri uraiannya dengan “democracy as sportmanship,” dan Lindeman memulai bahasannya dengan semboyan Amerika “Through Diversity Toward Unity,” sejajar dengan Bhinneka Tunggal Ika).

Filsafat Pemerintahan dapat dipahami dan dikonstruksikan melalui metodologi pemikiran Lippmann di atas. Metodologi Lippmann bermula dari pemikiran, jadi dari sang pemikir. Pemikiran berarti proses penemuan: suatu yang belum diketahui, masih di belakang cakrawala (horizon), melalui pemikiran, ditemukan dan diketahui. Namun setiap penemuan menciptakan cakrawala baru, horizon baru, demikian seterusnya: Metafisika, dunia di kejauhan, dunia *beyond* dunia empirik. Tetapi Metafisika pemerintahan, dapat juga dilihat sebagai sebuah *mystery* tentang kekuasaan yang objektif, daii kekuatan yang berhadapan dengan dia, yaitu manusia yang penuh *misery*. Pada *level* empirik, kedua hal itu menunjukkan gejala-gejala yang disebut gejala pemerintahan: proses pemenuhan tuntutan pihak yang-diperintah akan jasa-publik dan layanan-civ// yang semakin baik, semakin mudah, semakin adil, dan semakin murah, pada saat diperlukan. Gejala pemerintahan dianggap sebagai akibat (dampak) seperangkat sebab (dalam hubungan kausal). Hubungan kausal ini dikendalikan oleh seperangkat hukum, yang oleh Lippmann diberi nama *ius naturale*, yang dalam wacana filsafat Indonesia disebut hakikat. Apakah dunia hakikat ini bersifat *ideal*, objektif, imperatif, *real*, atau metafisik, dibahas pada wacana *level* filosofik (umum).



Jadi pokok bahasan Filsafat Pemerintahan berkisar sekitar pertanyaan- pertanyaan tentang (1) hakikat pemerintahan, (2) metodologi yang dapat digunakan untuk menemukan hakikat tersebut, dan (3) hubungan antara hakikat dengan gejala pemerintahan.

#### Filsafat Ilmu Pemerintahan

Filsafat ilmu adalah bagian filsafat. M. J. Langeveld dalam *Menuju Ke Pemikiran Filsafat* (1957) membahas masalah-masalah pengetahuan dalam tiga pokok bahasan, yaitu (1) kebenaran, (2) logika, dan (3) teori pengetahuan yang juga disebut epistemologi. Teori pengetahuan meliputi dasar-dasar pengetahuan (empirisme, rasionalisme, teori Kant, dan fenomenologi), batas- batas pengetahuan, dan objek pengetahuan. “Yang biasa disebut Filsafat Ilmu,” demikian C. A. van Peursen dalam *Susunan Ilmu Pengetahuan* (1980, bahasa Indonesia 1980), “ialah suatu perpanjangan ilmu tentang pengetahuan.” “Dengan lain perkataan, penerapan teori pengetahuan pada pengetahuan ilmiah,” tambahnya. Ini cocok dengan Langeveld. Bagaimana pendapat Jujun

S. Suriasumantri, salah seorang eksponen filsafat Indonesia? Dalam *Filsafat Ilmu, Sebuah Pengantar Populer* (1985) ia mendefinisikan Filsafat Ilmu sebagai bagian epistemologi (filsafat pengetahuan) yang secara spesifik mengkaji hakikat ilmu (pengetahuan ilmiah). Berbagai pertanyaan sekitar hakikat ilmu, misalnya tentang objek ilmu, proses penemuan ilmu, dan pemanfaatan ilmu, membawa manusia berturut-turut ke arah pemikiran ontologik, epistemologik, dan aksiologik.

Filsafat Ilmu Pemerintahan adalah bagian Filsafat Ilmu yang khusus memikirkan Ilmu Pemerintahan. A. van Braam dalam *Filosofie van de Bestuurswetenschappen* (terjemahan percobaan dilakukan oleh JRG Djopari di bawah judul *Filsafat Ilmu-Ilmu Pemerintahan*, tt), membahas dasar-dasar pemikiran tentang Ilmu-Ilmu Pemerintahan, metodologi, dan hubungan Ilmu Pemerintahan dengan Etika. Jika dikaitkan dengan pendapat-pendapat di atas, maka filsafat pemerintahan dapat didefinisikan sebagai pemikiran tentang hakikat Ilmu Pemerintahan. Bagaimana cara mencapai hakikat? Menurut Ilmu Tasawuf (Ilmu Suluk), ada empat anak tangga menuju hakikat:

#### Gambar 20-6 Model Pemikiran Tasawuf

**SYARI'AT ----- > TARIKAT ----- > MAKRIFAT > HAKIKAT**

Gambar 20-6 dapat digunakan sebagai model pemikiran Filsafat Pemerintahan. Kalau pada tingkat hakikat itu mikrokosmos dianggap dapat bersatu dengan makrokosmos, maka pada tingkat hakikat ilmu, Ilmu Pemerintahan berhasil merintis jalan terwujudnya persatuan antara pemerintah dengan yang-diperintah. Yang dimaksud persatuan di sini adalah terdapatnya *mutual trust* antara kedua belah pihak.

## DAFTAR PUSTAKA (*Annotated*)

- Abu Hanifah  
1950 *Rintisan Filsafat I*  
Balai Pustaka, Jakarta. Semuanya.
- Aiken, Henry, D.  
1937 *The Age of Ideology*  
The New American Library, New York. Semuanya.
- Anderson, F. H.  
1948 *The Philosophy of Francis Bacon*  
The Univ. of Chicago, Chicago.  
Terutama pendahuluannya.
- Anschutz, R. P.  
1953 *The Philosophy of John Stuart Mill*  
The Clarendon Press, Oxford.  
Terutama Pendahuluannya.
- Amhart, Larry  
1987 *Political Questions: Political Philosophy From Plato to Rawls*  
McMillan, New York.
- Bacon, Francis; G. W. Kitchin, ed.  
1958 *The Advancement of Learning*  
J. M. Dent & Sons, Ltd., London *Glossary* penting sekali.
- Bakker, Anton  
1986 *Metode-Metode Filsafat*  
Ghalia Indonesia, Jakarta.  
Buku ini ringkasan dan sederhana, membahas 9 metode filsafat. Lampiran:  
Metodologi Penelitian Filsafat.
- Barnet, Loncoln  
1956 *The Universe and Dr Einstein*  
The New American Library, New York.  
Perhatikan h. 117 dyb.
- Berling, R. F.; Sjaikat Djajadiningrat, pen. tt  
*Pertumbuhan Dunia Modern*  
Pustaka Rakyat, Jakarta.  
Jilid I Renaissance Jilid II sampai abad 19.
- ; Hasan Amin, pen.  
1958 *Filsafat Dewasa Ini I* Balai  
Pustaka, Jakarta.  
Buku ini agak berat, sulit dipahami.

- tt            *Apakah yang disebut Filsafat      Eksistensi*  
Pustaka Rakyat, Jakarta.  
Sebuah buku saku.
- Bergmann, Gustav  
1957        *Philosophy of Science*  
The Univ. of Wisconsin Press Madison  
Buku ini membahas tiga bab:  
Deduction and Definition, Process and History, Configurations and  
Reductions.
- Berlin, Sir Isaiah  
1958        *The Age of Enlightenment*  
The New American Library, New York.  
H. 266 dyb.
- Blanckham, H. J. (ed.)  
1965        *Reality, Man, and      Existence*  
Bantam Books, New York.  
Menyajikan 8 Tokoh Eksistensialisme Terkemuka.
- Braam, A. van; JRG Djopari, pen.  
tt            *Filsafat Ilmu-Ilmu      Pemerintahan*  
Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta.  
Buku ini membahas tiga bagian: (I) Dasar-dasar, (II) Metodologi, dan (III)  
Etika.
- Brennan, Joseph Gerard  
1953        *The Meaning of Philosophy*  
Haiper & Bros, New York.
- Brinton, Crane  
1958        *Ideas and Men*  
Prentice Hall, New York Semuanya.
- Brown, J B.; Z. A. Ali, pen.  
1952        *Evolusi      Masyarakat*  
Balai Pustaka, Jakarta.  
Terutama Bab I sd. V.
- Bury, J. B.; L. M. Sitorus, pen.  
1951        *Sejarah      Kemerdekaan      Berpikir*  
Yayasan Pembangunan, Jakarta.  
Hati-hati membacanya; isinya sangat rasionalistik.
- Cohen, Morris R.  
1949        *Studies      in Philosophy      and Science*  
Henry Holt & Co., New York.  
Terutama Book One, The Philosophy of Science.

- Commins, Saxe dan Robert N. Liscott, eds.  
 1953 *The Political Philosophers* Modern Pocket Library, New York.  
 Semuanya.
- 1954 *The Social Philosophers*  
 Modern Pocket Library, New York. Istimewa Plato, Aristoteles, dan Dewey
- 1954 *The Speculative Philosophers*  
 Modern Pocket Library, New York. Baca h. 83 sd. 164
- 1954 *The Philosophers of Science*  
 Modern Pocket Library, New York. Semuanya.
- Darwin, Charles  
 1958 *The Origin of Species*  
 J. M. Dent & Sons., London.  
 Terutama h. 7 sd. 15.
- Descartes, Rene; John Veitch, transl.  
 1960 *A Discourse on Method*  
 Pengantar oleh A. D. Lindsay J. M. Dent & Sons, London.
- Dewey, John; .E. M. Aritonang, pen.  
 1953 *Perihal Kemerdekaan dan Kebudayaan*  
 Saksama, Jakarta.  
 Terutama Bab I.
- Dewey, John  
 1955 *Reconstruction in Philosophy*  
 The New American Library, New York. Penting pendahuluannya.
- Dimock, Marshall E.  
 1958 *A Philosophy of Administration*  
 Harper & Bros, New York.
- Drijarkara, N.  
 1964 *Pertjikan Filsafat*  
 PT Pembangunan, Jakarta.  
 Istimewa Bab II dan IV.
- Durant, Will  
 1956 *The Story of Philosophy*  
 The Pocket Library, New York.  
 Semuanya. baik sekali buat yang baru mulai.
- Ebenstein, William  
 1958 *Modern Political Thought*



Rinehart & Co., New York.

1960 *Great Political Thinkers*  
Holt, Rinehart and Winston, New York.

Eddington, sir Arthur

1955 *The Nature of the Physical World*  
J. M. Dent & Sons, London.  
Pengantar oleh Sir Edmind Whittaker Terutama Ch. VIII, XIII sd. IV.

Edman, Irwin

1956 *The Philosophy of Schopenhauer*  
The Modern Library, New York.

Flatman, Irwin

1956 *Concepts in Social and Political Philosophy*  
McMillan, New York.

Fremantle, Anne

1955 *The Age of Belief*  
The New American Library, New York. Istimewa Bab I sd. III, V, VII, dan IX.

Hampshire, Stuart

1957 *The Age of Reason*  
The New American Library, New York.  
Semuanya

Hasbullah Bakry

1964 *Sistematik Filsafat*  
Ab. Sitti Sjama'iah, Solo

Hatta, Mohammad

1957 *Alam Pikiran Junani*  
Timur Mas, Jakarta.  
Jilid I thales sd Democritus Jilid II Sofisme

Hawton, Hector

1956 *Philosophy for Pleasure*  
Fawcett Publ , New York.  
Semuanya

Himpunan Indonesia untuk Pengembangan Ilmu-Ilmu Sosial

1977 *Etika Ilmu Pengetahuan & Peningkatan Mutu Kesarjanaan* Kumpulan  
Hasil Seminar 6 sd. 8 Januari 1977, Di Medan.

Hume, David

1959 *A Treatise on Human Nature* I

J. M. Dent & Sons, London Pengantar oleh A. D. Lindsay.  
Terutama Book I.

1960 *A Treatise on Human Nature II*  
J. M. Dent & Sons, London Pengantar oleh A. D. Lindsay  
Dapat dilangkahi pada pembacaan pertama.

James, William

1958 *The Varieties of Religious Experience*  
The New American Library, New York.  
Lihat Bab III, XVI dan XVII tapi istimewa XVIII

Jujun S. Suriasumantri

1985 *Filsafat Ilmu; Sebuah Pengantar Populer*  
Sinar Harapan, Jakarta.

Kaplan, J. D., (ed.); Jawett, transl.

1957 *Dialogues of Plato*  
The Pocket Library, New York.  
Perhatikan Book 10, Republic, h. 372 dyb.

Kosminsky

tt *Professor's Toynbee's Philosophy of History*  
Progress Publ., Moscow.

Langeveld, M. J.; G. J. Claessen, pen.

1957 *Menuju ke Pemikiran Filsafat PT*  
Pembangunan, Jakarta.  
Filsafat sistematis; buku ini berat, sulit bagi pemula.

Lippmann, Walter

1956 *The Public Philosophy*  
The New American Library, New York.

Mandelbaum, Maurice; Francis W. Gramlich; dan Alan Ross Anderson, eds.

1958 *Philosophic Problems*  
McMillan, New York  
Lihat Bab I, II, III, VII dan VIII Buku ini baik sekali.

Mayer, Frederick

1950 *Ancient and Medieval Philosophy*  
American Book Co., New York Semuanya

1951 *Modern Philosophy*  
American Book Co., New York.  
Semuanya

Morrison, A. Cressay; Hilman Maaewa dan M. Kusumaatmaja, pen. 1958 *Umat Manusia Tidak Berdiri Sendiri* Pustaka Rakyat, Jakarta.

Semuanya

- Muchtar Jahja  
 1956 *Pokok-Pokok Filsafat Junani*  
 Widjaja, Jakarta  
 Filsafat Junani sd. Aristoteles Baik sekali bagi yang baru mulai.
- Muller, Herbert, J.  
 1957 *The Uses of the Past*  
 The New American Library, New York.  
 Istimewa 11; lih. H. 357 dyb.
- Nicholson, J. A.  
 1956 *Introductory Course in Philosophy*  
 McMillan, New York.  
 Baik sekali bagi yang baru mulai.
- Nietzsche, Friedrich; Thomas Common, transl. tt  
*Thus Spake Zarathustra*  
 The Modern Library, New York.  
 Elizabeth Forster Nietzsche membuat kata pengantar buku ini di Weimar, 1905.  
 Hanya untuk studi lanjutan.
- Nouy, Lecomte du  
 1956 *Human Destiny*  
 The New American Library, New York.  
 Perhatikan benar halaman-halaman terakhir.
- Parrington, Vernon Louis  
 1954 *Main Currents in American Thought I, II, III*  
 Harcourt Brace, New York.
- Pascal, Blaise; W. F. Trotter, transl.  
 1956 *Pensees*  
 J. M. Dent & Sons, London.  
 Introduksi oleh T. S. Eliot  
 Isi buku ini tampak pada judul seksi 2  
 "The Misery of Man Without God"
- Pearson, Karl  
 1951 *The Grammar of Science*  
 J. M. Dent & Sons, London.  
 Buku tentang filsafat Ilmu; lih. Bab II.
- Peursen, C. A. van; GMA Nainggolan, pen. tt  
*Badan-Djiwa-Roh*  
 BPK, Jakarta.
- Peursen, C. A. van; J. drost, pen.  
 1993 *Susunan Ilmu Pengetahuan; Sebuah Pengantar Filsafat Ilmu* Gramedia  
 Pustaka Utama, Jakarta.

Pudjawijatna, I. R.

1963 *Pembimbing ke Arah Alam filsafat PT*  
Pembangunan, Jakarta.

Qadir, C. A., peny.; Bosco Carvallo, A. Sonny Keraf, dan Andre Ata Ujan, pen. 1988  
*Ilmu Pengetahuan dan Metodenya*

Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.  
Pengantar oleh Jujun S. Suriasumantri

- Quintoin, Anthony, ed.  
1968 *Political Philosophy*  
Oxford Univ. Press, London.
- Randall, J., ed.  
1950 *Readings in Philosophy*  
Barnes & Noble, New York.  
Baik sekali untuk studi text filsafat.
- Romein, J. M.; Noer Tugiman, pen.  
1956 *Aera Eropa* Ganaco,  
Jakarta.  
Terutama Bab 1, 3 sd 17.
- Russell, Bertrand; Kamaruzzaman, pen.  
1953 *Kekuasaan dan Individu*  
PT Pembangunan, Jakarta.
- Roosjen, S.; R. Soegiarto, pen.  
1957 *Irasionalisme* BPK,  
Jakarta.  
Membahas vitalisme dan eksistensialisme
- Sabine, George H.  
1955 *A History of Political Theory*  
Henry Holt and Co., New York.
- Santillana, Giorgio de  
1959 *The Age of Adventure*  
The New American Library, New York.  
Membahas renaissance; lih. Introduksi dan Bagian I.
- Siagian, S. P.  
1985 *Filsafat Administrasi*  
Gunung Agung, Jakarta.
- Schmid, J. J. von; R. Wiratno dan Djamaluddin Dt. Singomangkuto, pen.  
1954 *Ahli-Ahli Pemikir Besar tentang Negara dan Hukum.*  
PT Pembangunan, Jakarta.
- Schmid, J. J. von; Boentarman, pen.  
1954 *Pemikiran tentang Negara dan Hukum*  
PT Pembangunan, Jakarta.
- Simson, George Gaylord  
1951 *The Meaning of Evolution*  
The New American Library, New York.  
Perhatikan h. 36'
- Smith, T. V. dan Eduard C. Lindeman

- 1955     *The Democratic Way of Life*  
The New American Library, New York.
- Spinoza, Baruch; Andrew Boyle, transl.  
1959     *Ethics*  
J. M. Dent & Sons, London.  
Introduksi oleh T. S. Gregory Kutipan text dari h. 11, 38 dan 39.
- Sutan Takdir Alisjahbana  
1952     *Pembimbing Ke Filsafat I Metafisika*  
Pustaka Rakyat  
Seluruhnya
- Umar Amin Husin  
1961     *Filsafat Islam*  
Bulan Bintang, Jakarta Bacaan pertama sd Bab 19 saja.
- Weij, P. A. van der; K. Bertens, pen. a  
1991     *Filsuf-Filsuf Besar tentang Manusia*  
Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- White, Morton  
1957     *The Age of Analysis*  
The New American Library, New York.
- Whitehead, Alfred North  
1958     *Science and the Modern World*  
The New American Library, New York  
Lowell Lectures 1925; lihat Bab III sd. VI, IX dan XI.
- 1958     *Adventures of Ideas*  
The New American Library, New York.  
Part II dan III.
- Wieringen, J. H. van; Muzahar Thaib, pen.  
1964     *Serbaragam Pengetahuan Alam*  
Kementerian PPK, Jakarta.  
Bab I Ontologi, Bab II Kosmogoni; Bab III, IV dan VII Evolusi; Bab V Antropologi-metafisik.

## **BAB 21 HUKUM PEMERINTAHAN**

### **Latar Belakang**

424     Pada tanggal 29 sampai dengan 30 Juli 1985, Institut Ilmu Pemerintahan menyelenggarakan *Temu Ilmiah Pengkajian Konsep Ilmu Pemerintahan*, diikuti oleh *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Bani)*

berbagai kalangan seperti Departemen Dalam Negeri, Universitas Gadjah Mada, Universitas Padjadjaran, Universitas Indonesia, dan Universitas Diponegoro. Salah satu makalah yang disajikan berjudul “Hubungan Ilmu Pemerintahan dengan Ilmu Hukum,” disajikan oleh Bayu Suiianingrat. Ia mengidentifikasi hubungan antara kedua disiplin itu melalui dua cara: pendekatan konstitusional dan pendekatan fungsional. Pendekatan pertama didasarkan pada anggapan dasar negara hukum, sedangkan pendekatan kedua pada anggapan dasar “ubi societatis, ubi ius,” di mana ada masyarakat, di situ terdapat hukum. Sesuai dengan judul sajian, analisis Bayu Surianingrat hanya berkisar seputar hubungan antarkedua disiplin dan tidak sampai pada analisis *hybridal* antarkeduanya. Dalam temu ilmiah itu, Hukum Pemerintahan tidak sampai didefinisikan. Eksemplar itu harus ditemukan!

### ***Bestuursrecht*, Hukum Administrasi, Hukum Tata Usaha Negara**

Di lingkungan pelajaran Hukum atau Ilmu Hukum sendiri terdapat pokok bahasan tentang *Bestuursrecht* yang diterjemahkan menjadi Hukum Pemerintahan atau Hukum Tata Pemerintahan. Di dalam bahasa Belanda pokok-bahasan tersebut juga diberi nama *Administratief recht*, Hukum Administrasi Negara (Publik) atau Hukum Tata Usaha Negara. Hukum administrasi negara tersebut dianggap sebagai perpanjangan atau derivat hukum negara. Hukum administrasi negara atau hukum tata pemerintahan mempelajari perbuatan (tindakan) hukum yang dilakukan pemerintah sebagai badan hukum publik (subjek hukum) berdasarkan kekuasaannya yang sah. E. Utrecht dalam *Pengantar Dalam Hukum Indonesia* (1959) mengungkapkan bahwa hukum administrasi negara meliputi berbagai bagian, seperti hukum agraria, hukum administrasi perbendaharaan, hukum perburuhan, dan hukum pajak. Dalam daftar Utrecht ini mungkin dapat ditambahkan hukum administrasi kepegawaian. Oleh R. G. Kartasapoetra dalam *Sistematika Hukum Tata Negara* (1987), hukum tata usaha negara dikaitkan dengan hukum tata negara. Hukum tata usaha negara adalah hukum tata negara “in action.” Bastian Tafal dijlam *Pokok-Pokok Tata Hukum di Indonesia* (1992), hukum negara meliputi hukum tata usaha negara dan hukum tata negara. Menurut A. D. Belinfante dalam *Pokok-Pokok- Hukum Tata Usaha Negara* (1983), hukum administrasi merupakan bagian hukum tata negara. Pemerintahan di sini dianggap identik dengan administrasi.

Dalam *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia* (1981), Kuntjoro Purbopranoto mengutip van Vollenhoven yang berpendapat bahwa hukum tata negara adalah peraturan hukum yang membentuk alat-alat perlengkapan negara dan menentukan kewenangan-kewenangannya, sedangkan hukum administratif (administrasi) merupakan keseluruhan ketetapan yang mengikat alat-alat perlengkapan negara dalam menjalankan kewenangan-kewenangannya. Dalam hubungan itu, hukum administrasi meliputi *Bestuursrecht*, *Politierecht*, *Justitierecht*, dan *Regelaarsrecht*.

Terlepas dari istilah mana yang tepat, *contents* yang terlihat di dalam sumber-sumber di atas menunjukkan persamaan-persamaan yang luas dan signifikan. E. Utrecht dalam *Hukum Tata Usaha Negara Indonesia* menyatakan bahwa:

*Hukum Tata Usaha Negara (Hukum Administrasi, Hukum Pemerintahan) menguji perhubungan-perhubungan hukum istimewa yang memungkinkan para pejabat (ambtsdraggers) melakukan tugas mereka yang istimewa.*

Utrecht selanjutnya mengutip Logemann dalam bukunya *Staatsrecht van Nederlands Indie*:

*Yang dimaksud dengan Hukum Tata Usaha Negara ialah himpunan peraturan-peraturan tertentu yang menjadi sebab maka negara berfungsi (beraksi). Maka peraturan-peraturan itu mengatur perhubungan-perhubungan antartiap-tiap warga negara dengan pemerintahnya. Tetapi peraturan-peraturan mengenai pengadilan civil (perdata) dan pengadilan pidana, tidak termasuk himpunan tersebut . . .*

Para penulis lain juga mengemukakan komentar yang relatif sama. Dapat disimpulkan bahwa Hukum Tata Usaha Negara merupakan suatu bentuk hukum yang mengatur penyelenggaraan keturut-sertaannya pemerintah dalam pergaulan masyarakat. Di samping isi, hukum juga mengatur bentuk-bentuk perbuatan (tindakan) pemerintah. Dalam menjalankan tugasnya, alat-alat



perlengkapan negara/pemerintah menjalankan bermacam-macam perbuatan. Perbuatan pemerintahan digolongkan menjadi perbuatan hukum (yang berakibat hukum dan akibat itu diatur oleh hukum) dan perbuatan yang bukan perbuatan hukum (misalnya peresmian jalan raya, pembukaan seminar). Perbuatan hukum digolongkan lebih lanjut menjadi perbuatan menurut hukum privat (misalnya kontrak) dan perbuatan menurut hukum publik. Perbuatan menurut hukum publik terbagi dua, perbuatan hukum publik bersegi dua (melalui kesepakatan kedua belah pihak, yang menimbulkan hubungan hak dan kewajiban timbal-balik) dan perbuatan hukum publik bersegi satu (berdasarkan kekuasaan, dinyatakan sepihak dan mengikat, misalnya ketetapan, *beschikking*). Ada bermacam-macam ketetapan: ketetapan intern maupun ketetapan ekstern, ketetapan positif dan ketetapan negatif, ketetapan deklaratif dan ketetapan konstitutif, ketetapan kilat dan ketetapan tetap, dispensasi, izin, lisensi, dan konsensi.

### **Pemerintah Sebagai Subjek Hukum**

Berbagai sumber tersebut memandang pemerintah sebagai subjek hukum positif yang berkedudukan istimewa di tengah-tengah berbagai subjek hukum lainnya di dalam masyarakat, yaitu kekuasaan (*power* dengan berbagai nilai derivatnya) yang sah (*authority*) dan ruangan yang sangat luas untuk bertindak secara bebas menurut kehendak sendiri (*Freises Ermessen*) dan dapat memaksakan kehendaknya itu dengan berbagai alat dan cara (lihat Bab 16 Budaya Pemerintahan), bahkan dapat menyalahgunakan kekuasaannya menyimpang dari tujuan (pemberian) kekuasaan itu sendiri (*misbruik van recht, abus de droit, detournement de pouvoir*). *Power* dan ruang-bertindak itu semakin dahsyat pada saat pemerintah dengan ringan mengidentifikasi dirinya sebagai negara. Pada kedudukan itu, pemerintah berada di atas subjek- subjek hukum lainnya, bisa bertindak sewenang-wenang terhadap rakyat dan masyarakat. Dalam hubungan itu, hanya PBB dan jajarannya yang secara resmi dapat mengontrol perilaku pemerintahan negara yang bersangkutan. Oleh karena itu, perbuatan (tindakan) hukum pemerintah perlu diatur, diarahkan, dirambui, dan dikendalikan, dengan menggunakan instrumen hukum yang diberi berbagai sebutan hukum internasional dan domestik seperti dikemukakan di atas.

### **Pendekatan**

Sosiologi Pemerintahan dapat ditemukan melalui metodologi yang digunakan orang dalam meiiemukan ilmu lain misalnya Sosiologi Politik. Jadi metodologi yang digunakan dalam menemukan Sosiologi Politik dapat digunakan untuk menemukan Sosiologi Pemerintahan, karena bidang

pemerintahan dekat dengan politik, bahkan keduanya mempunyai *common platform* yang sama. Tetapi sejauh ini belum ada yang disebut Hukum Politik, yang dapat digunakan untuk menemukan Hukum Pemerintahan. Memang ada yang agak berdekatan, yaitu *Constitutional Law* (lihat misalnya Geoffrey Marshall, *Constitutional Theory*, 1971). Subjek ini mempelajari 9 pokok bahasan:

1. The Law and the Constitution,
2. The State, the Crown, and the Executive,
3. Legislative Power and Sovereignty,
4. Judges and Legislators,
5. The Separation of Power,
6. Civil Rights,
7. Equality under the Law,
8. Freedom of Speech and Assembly,
9. The Right to Disobey the Law: Civil Disobedience.

### **Hukum Pemerintahan**

Pemerintahan dalam Hukum Pemerintahan di atas, berbeda dengan pemerintahan menurut *Kybernology*. Kuntjoro, Utrecht, dan lain-lain, menggunakan pendekatan formal-normatif. Kuntjoro misalnya mendefinisikan pemerintah terlebih dahulu sebagai sebuah lembaga, dan fungsi lembaga itulah yang disebut pemerintahan. *Kybernology* sebaliknya menggunakan pendekatan empirik. Pemerintahan didefinisikan terlebih dahulu sebagai suatu kegiatan atau proses, yaitu proses penyediaan dan distribusi layanan-publik- yang-tidak-diprivatisasikan dan layanan *civil* kepada setiap orang pada saat dibutuhkan; pelaku kegiatan itulah yang disebut pemerintah (lihat juga Tabel 6-1). Di samping itu, pemerintahan senantiasa terlihat dalam hubungan antara pemerintah dengan yang-diperintah (hubungan pemerintahan). Oleh karena itu **Hukum Pemerintahan (seharusnya) mengatur hubungan antara pemerintah dengan yang-diperintah seperti tercantum dalam Tabel 1-2, melalui pendekatan empirik**. Dilihat dari sudut itu, di antara 9 pokok bahasan teori konstitusi di atas, ada 4 pokok yang termasuk di dalam ruang lingkup Hukum Pemerintahan, yaitu butir 6, 7, 8, dan 9, dengan rincian sebagai berikut:

#### Civil Rights

1. Procedural Entrenchment.
2. Enforceable Substantive Rights.
3. Judicial Activism and Restraint.
4. Civil and Economic Rights.

### **Equality Under the Law**

1. Equal Subjection to Law.
2. Equality of State and Individual.
3. Denial of Equality.
4. Equality, Privacy, and Liberty.

### **Freedom of Speech and Assembly**

1. Mill's Defense of Free Expression.
2. Speech and Public Order.
3. The American Doctrine of Free Speech.
4. 'Abridgement' as Prior Restraint.
5. Implicit 'Exceptions' to, and 'Absoluteness' of. Free Speech.
6. 'Balancing' of Speech and Other Interests.
7. 'Preferred Position' of Speech.
8. The 'Clear and Present Danger' Test.
9. The Advocacy-Incitement Distinction.
10. Exclusions from Constitutionally Protected Speech.
11. Free Speech Subject to 'Rules of Order'.
12. 'Extended' or 'Symbolic' Speech.

### **The Right to Disobey the Law: Civil Disobedience**

1. 'Legal', 'Political', and 'Moral' Obligation.
2. General Questions about the Obligation to Obey Law.
3. 'Limits' of Obligation.
4. Meaning of 'Civil Disobedience'.
5. The Obligation to Obey: Argument from Democracy and Constitutionalism.
6. The Rule of Law.
7. 'Consent' to Government.
8. The 'Availability of Repeal' Argument.
9. Civil Disobedience to Valid Laws.
10. Obligation in Conditions of Uncertain or Disputed Validity. Hubungan-

suatu bangsa demokratik dewasa dan negara bersistem politik mapan, yang menggunakan strategi RIGO-REGO. Untuk Indonesia hal itu masih sangat jauh. Lagi pula, sesudah 30 tahun, dunia sudah berubah. Indonesia selama tiga dasawarsa terbentuk melalui sentralisme kekuasaan, dwifungsi ABRI, dan korporatisme Golkar, tengah mencari jati diri kembali melalui pelambungan simbol-simbol seperti reformasi, supremasi hukum, demokratisasi, otonomi daerah, dan sebagainya. Pembaruan jati diri tersebut berarti juga menemukan hubungan-hubungan-hukum baru antarberbagai individu, kelompok, masyarakat, dan institusi.

## Hubungan-Hukum

Hubungan-hukum adalah hubungan yang diatur oleh hukum. Setiap hubungan-hukum mempunyai dua segi, yaitu kewajiban dan hak bertimbal-balik. Artinya hak bagi satu pihak merupakan kewajiban bagi pihak lain, demikian sebaliknya. Dalam hubungan-pemerintahan, secara teoretik, pada saat pemerintah berkewajiban, yang-diperintah berhak, dan sebaliknya, pada saat pemerintah berhak, yang-diperintah berkewajiban. Selama ini, pemerintah terlihat hanya berkewajiban terhadap negara dan terkesan tidak pernah menampakkan diri sebagai pihak yang berkewajiban terhadap yang-diperintah, melainkan pihak yang berkuasa ((berkewenangan), sehingga hubungan yang terbentuk bukan hubungan kewajiban dengan hak tetapi hubungan kekuasaan dengan kewajiban, dalam arti sepihak (pemerintah selalu berkuasa dan yang- diperintah selalu berkewajiban), tidak timbal-balik! Kekuasaan pemerintah itu menjadi tak-terbatas dan total tatkala ia meng-*claim* dirinya sebagai yang mewakili negara, mengidentifikasi dirinya atas nama negara (misalnya melalui Pasal 33 ayat 3 UUD 1945), atau menganggap dirinya sebagai pemilik negara dengan segala isinya (sama seperti raja-raja zaman dulu)! Yang terjadi ialah, pemerintah mempunyai kekuasaan terhadap yang-diperintah, mempunyai hak yang wajib dipenuhi oleh yang-diperintah (membiayai seluruh kebutuhan pemerintah dan pemerintahan, seperti gaji, fasilitas, dan menanggung penderitaan dan pengorbanan), berkewajiban terhadap negara dalam arti diri sendiri, tetapi tidak mempunyai kewajiban terhadap yang diperintah sebagai imbalan hak tersebut di atas. Sepanjang hal itu yang terjadi, selama itu pulalah tidak ada hubungan hukum-pemerintahan, yang ada hanya hubungan-kekuasaan.

Yang menjadi persoalan sekarang ialah, hubungan yang bagaimanakah yang memberi ruang dan peluang bagi terbentuknya hubungan-pemerintahan yang sehat? Atau dengan perkataan lain, bagaimana hubungan-pemerintahan yang sehat dapat terbentuk, bagaimana pemerintah dan yang-diperintah memposisikan dirinya satu terhadap yang lain? Tabel 1-2 menunjukkan berbagai posisi yang dimaksud. Misalnya bila pemerintah memposisikan dirinya sebagai *producer*, *provider*, atau *server* layanan-c/vi/, pada saat itu yang-diperintah memposisikan diri sebagai konsumen, *distributee*, atau sasaran pelayanan-*civil*. Pada posisi itulah pemerintah berkewajiban dan yang-diperintah berhak. Dalam hubungan antara penjual dengan pembeli berjalan hubungan-hukum yang membentuk hubungan-hak-dan-kewajiban secara timbal-balik. Tetapi kewajiban pemerintah dalam konteks hubungan-pemerintahan, berbeda dengan kewajiban yang timbul di dalam hubungan jual-beli di pasar atau ***exchange di dalam hubungan-sosial***. **Seperti diuraikan di bawah nanti, pemerintah wajib melayani seorang pengemis, anak terlantar atau yatim-piatu (Pasal 34 UUD 1945), kendatipun yang bersangkutan tidak membayar sesen pun pajak atau tidak menyumbangkan sesuatu pun kepada negara. Pemerintah wajib, tanpa syarat, mengakui kehadiran (eksistensi, kelahiran) seorang bayi dengan memberikan akte kelahiran tanpa diminta, walaupun sang bayi tidak mungkin dibebani secul kewajiban apa pun! Inilah perbedaan mendasar antara Hukum Pemerintahan menurut pandangan *Kyberlonology* dengan Hukum Pemerintahan, Hukum Administrasi, atau Hukum**

**Tata Usaha Negara gaya lama. Terdapat berbagai hubungan yang seharusnya diatur oleh hukum, di samping hubungan yang tercantum dalam Tabel 1- 2 tersebut.**

1. Hubunganantara negara dengan bangsa.
2. Hubunganantara pemerintah dengan yang-diperintah.
3. Hubunganantara pemerintah dengan masyarakat.
4. Hubunganantara eksekutif dengan legislatif.
5. Hubunganantara pusat dengan daerah istimewa/khusus.
6. Hubunganantara pusat dengan daerah (kabupaten/kota).

Hubungan antara pemerintah dengan daerah, yang sejajar dengan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat (mengingat daerah adalah satuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batasnya), misalnya, sangat penting, karena hubungan keuangan antara pusat dengan daerah merupakan aturan hukum yang ditetapkan berdasarkan hubungan antara pusat dengan daerah. Jadi sesungguhnya, hubungan-hukum antara pusat dengan daerah harus diatur terlebih dahulu sebelum UU 25 Tahun 1999 dibuat. Hubungan antara pusat dengan daerah tersebut semakin penting lagi jika diingat bahwa terjadi perubahan besar dalam Manajemen Pemerintahan.

Salah satu teori yang terkenal di lingkungan Ilmu Pemerintahan adalah Teori Residu. Teori Residu mengajarkan bahwa kendatipun telah diupayakan agar seluruh urusan pemerintahan (*bestuurszorg*) dibagi habis menjadi satuan- satuan yang diletakkan di bawah tanggung jawab berbagai unit kerja teknis (asas spesialisasi), pada suatu saat, mengingat terjadinya perkembangan yang pesat di dalam masyarakat, ada saja urusan yang tidak jelas penanggung jawabnya atau tidak dapat dimasukkan di dalam unit kerja teknis yang ada. Urusan inilah yang disebut urusan sisa atau **residu**. Istilah residu sebenarnya kurang tepat, karena urusan yang dimaksud bukanlah ampas, sepah, atau sampah, tetapi penting. Dahulu di zaman Belanda, urusan sisa ini dibebankan pada unit kerja pusat di daerah yang disebut pamong praja. Salah satu legitimasi *freies ermessen* pemerintah adalah urusan sisa ini. Dengan per- kataan lain, dahulu urusan sisa adalah urusan pemerintah. Tetapi sejak keluarnya UU 22 Tahun 1999 dan PP 25 Tahun 2000, hal itu terbalik. PP 25 Tahun 2000 menyebut kewenangan pusat dan provinsi secara enumeratif, sedangkan sisanya dibiarkan menjadi urusan kabupaten/kota. Perlu diketahui, kewenangan pusat, elit politik, dan provinsi meliputi sumber-sumber *statal* dan regional yang kaya-raya, strategis, dan lezat-lezat, sedangkan residunya yang getir, miskin, dan sampah 'beneran' disisakan untuk daerah atau masyarakat bawah yang lemah tak berdaya.

### **Pokok Bahasan Hukum Pemerintahan**

**Hubungan-Hukum Antara Negara dengan Bangsa** merupakan landasan filosofikal hukum dan politik bagi hubungan-hukum lainnya di bidang pemerintahan. Dahulu, khususnya sebelum Perang Dunia II, sejumlah orang menganut anggapan bahwa terdapat korelasi positif antara ras (*race*) dengan bangsa (*nation*). Namun sejak para ahli ilmu pengetahuan sepakat bahwa “Man's most dangerous myth: the fallacy of race” (lihat

Ashley Montagu dalam UNESCO, *Statement Tentang Bangsa*, nd.), “teori” tentang ras itu terpatahkan. Demikian juga nilai-nilai SARA lainnya. Kesebangsaan tidak diukur dengan ras (satu ras), agama (satu agama), etnisitas (satu suku), dan sebagainya. Setiap bangsa bukan hanya multisubkultur tetapi multikultur!

Sejarah mencatat, negara Indonesia diproklamasikan atas nama bangsa Indonesia, harus diingat bahwa bangsa Indonesia terjadi (terbentuk) dari berbagai unsur yang berbeda satu dibanding dengan yang lain (**bhineka**). Setiap unsur sekecil apa pun, mempunyai andil dalam proklamasi itu. Tidak sama seperti beberapa orang mendirikan sebuah perusahaan untuk mengejar keuntungan finansial, negara didirikan sebagai alat untuk mengaktualisasikan nilai-nilai yang tercantum di dalam visi pendiriannya: **kemanusiaan** dan **kemerdekaan**, dan nilai yang tertanam di dalam misinya: **keadilan sosial**. Harus diingat bahwa kemerdekaan itu bukan hanya atribut suatu bangsa, tetapi juga tiap-tiap orang (Pasal 28 dan 29 Ayat 2 UUD 1945). Lebih-lebih mengingat kemerdekaan itu tak terpisahkan dari kemanusiaan dan hak (Pasal 27, 30, 31, 33 Ayat 3, dan 34 UUD 1945), makna kemerdekaan itu semakin dalam dan individual. Negara dibentuk untuk melindungi, menjamin, mengelola, memajukan, dan mencerdaskan setiap unsur (kebhinnekaan) bangsa. Negara bertanggung jawab dalam mengaktualisasikan visi dan menjalankan misi tersebut. Jika suatu unsur merasa kehilangan kemerdekaan yang diperjuangkan bersama, yang oleh unsur yang bersangkutan dianggap juga sebagai kemerdekaannya, atau merasa diperlakukan tidak adil oleh pemerintah yang

### **Irja dan DI Aceh Pilot Proyek Transmigrasi Bhineka Tunggal Ika**

Jakarta, *Suara Pembaruan* 25 Sept. 1998 (Wantra) yang militan,” kata Hendropriyono

Menteri Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan (Mentrans dan PPH) AM Hendropriyono mengatakan, mulai tahun anggaran 1998/1999 ini pemerintah akan mengembangkan unit pemukiman transmigrasi (UPT) yang berwawasan Bhineka Tunggal Ika. Provinsi Irian Jaya (Irja) serta Daerah Istimewa Aceh akan dijadikan pilot proyek.

UPT ini lebih terbuka untuk masyarakat Indonesia dari berbagai etnis, asal-usul, agama, bahasa, latar belakang keahlian, maupun bentuk usaha yang dikembangkan yang diharapkan secara sinetik mendorong ketahanan sosial ekonomi.

“Untuk lebih menjamin keamanan di permukiman transmigrasi, akan dibangun sistem pengamanan transmigrasi terpadu dengan membentuk Perlawanan Rakyat

pada seminar Peran Serta Masyarakat Irian Jaya Dalam Mensukseskan Program Pengentasan Kemiskinan Melalui Pembangunan Transmigrasi dan PPH, di Jakarta Selatan (g?/9).

Seminar yang dihadiri sejumlah kepala suku, serta peserta transmigrasi lokal di daerah tersebut, diwamai aksi untuk rasa dari belasan warga Irja yang menginginkan dihapusnya program transmigrasi dari daerah tersebut.

Aksi yang berlangsung di depan pintu pagar Kantor Departemen Transmigrasi dilakukan dengan alasan, program transmigrasi merusak hutan Irian serta tatanan masyarakat setempat.

Para pengunjuk rasa yang menggelar dua spanduk besar, meminta agar pemerintah menghapuskan program transmigrasi di bumi Irja karena hal itu sama dengan *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Bant)*

dekolonisasi.

Menanggapi tuntutan penghapusan program transmigrasi itu, Hendropriyono mengatakan, sesuai dengan UU Transmigrasi, tujuan program ini adalah menyejahterakan rakyat susah, mempercepat pembangunan daerah, serta menggalang persatuan dan kesatuan bangsa. "Kalau ada pihak-pihak yang menginginkan dihentikannya program transmigrasi, itu artinya sama dengan penghianat bangsa," tandasnya.

Kepala Suku

Di tempat yang sama, Kepala Suku Serui Yapen Waropen perbatasan Teluk Cendrawasih, Domingus B Watopa mengatakan, masyarakatnya dengan rela menyerahkan lahan milik mereka untuk daerah transmigrasi. "Program transmigrasi yang masuk ke Irja sejak tahun 1964 lalu, kami rasakan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Karena melalui program inilah keterisolasian sebagian besar bisa ditembus," katanya.

Hal serupa juga dikemukakan Kepala Suku Skamto, Herman Yoku dan Kepala Suku Asologoima-Silodoga, Alex Doga. "Mereka yang menuntut penghapusan transmigrasi adalah orang-orang frustrasi yang ingin dipublikasi luas-luas. Kami mohon maaf karena masih ada rakyat yang belum mengerti peranan pembangunan," ujar Herman Yoku yang mengaku pernah menjadi aktivis sayap kanan sehingga dua kali dipenjara.

Kesukarelaan

Pada bagian lain Hendropriyono mengatakan, transmigrasi merupakan salah satu sektor pembangunan yang sangat dibutuhkan dalam pembangunan provinsi Irja. Karena provinsi terluas di Indonesia ini hanya memiliki 2.011.046 jiwa penduduk, atau lima jiwa per lima kilometer persegi lahan. Jauh di bawah rata-rata kepadatan penduduk Indonesia 101 jiwa/km<sup>2</sup>.

Dikatakan, total pencadangan lahan untuk transmigrasi yang telah diserahkan Pemda setempat mencapai 1.522.160 ha hingga awal Pelita VI.

Lahan yang telah dimanfaatkan baru 243.048 ha atau 16 persen. "Perlu didatangkan penduduk dari daerah lain agar tersedia sumber daya yang memadai, teknologi serta modal," katanya.

## Tragedi

Media Indonesia, 8 Oktober 2000

Lagi-lagi kematian berdarah. Kini yang menjadi cerita terbaru adalah Wamena. Ibu kota Kabupaten Jayawijaya, provinsi di Pulau Burung itu kini sedang 'memutar' episode terbaru perjalanan sejarah Republik Indonesia yang sudah penuh darah.

Sejak perintah penurunan bendera Bintang Kejora oleh Kapolri S. Bimantoro, Jumat (06/10) silam, 30 nyawa manusia telah meregang dalam bentrokan berdarah yang mengerikan.

Padahal, Aceh masih membara, Maluku yang juga belum usai saling membantai, dan Timor Timur yang telah menguras seluruh energi kita, kini seperti cerita bersambung yang belum diketahui *ending*-nya. Tiga daerah ini juga penuh cerita pembunuhan yang mengerikan.

Proses integrasi nasional memang sebuah perjalanan yang melelahkan. Selalu penuh cerita menegangkan dan saling mengenyahkan. Sewaktu zaman Bung Karno, misalnya, juga sudah tak terbilang

Dalam hal pembebasan lahan, Deptrans dan PPH menganut prinsip kesukarelaan dalam melepaskan tanah adat, sehingga daerah yang akan dibangun benar-benar bersih dari gugatan dan persengketaan di kemudian hari,

Tidak tertutup kemungkinan, tambah-nya, pembangunan dan penataan kembali permukiman-permukiman

penduduk asli di sekitar daerah transmigrasi. “Permukiman itupun akan dilengkapi dengan sarana dan prasarana sehingga desa tersebut secara administratif dan ekonomis, mampu memenuhi persyaratan berkembang menjadi sebuah desa yang layak huni, layak usaha, dan layak berkembang,” ujarnya.

## Wamena

upaya untuk berpisah dari pusat yang dianggap gombal itu.

Tragedi Wamena adalah buah dari salah urus pusat terhadap daerah sejak awal negeri ini lahir. Irian (singkatan dari Ikut Republik Indonesia Anti Negeri) sejak menjadi bagian Republik ini hingga Orde Baru tidak pernah tersentuh oleh pusat, kecuali kekayaan alamnya yang diisap. Manusia tetaplah dalam cerita lama; miskin!

Dan, kini ketika kita mempunyai pemerintahan yang lahir dari kehendak untuk memperbaiki semua kesalahan masa silam, daerah terlanjur jengkel. Sementara pemerintahan baru belum mempunyai formula yang pas untuk mencari solusi dari kehendak daerah yang terlanjur patah

arang itu.

Alangkah penuh dilema problem yang kita hadapi sekarang. Di Irian, misalnya, memberi kelonggaran bendera Bintang Kejora dikibarkan membuat penduduk kian mempunyai harapan untuk merdeka. Dan, dalam harapan yang kian menebal itu ketika datang perintah untuk menurunkan Bintang Kejora, kerusuhan pun tak terelakkan.

Presiden Abdurrahman Wahid harus mencari solusi yang tepat untuk mengatasi tragedi Wamena itu. Karena bagaimana pun ialah yang membolehkan bendera Bintang Kejora dikibarkan Pulau Burung itu. Maksudnya, memang mulai, untuk menghindari kekerasan. Tetapi, nyatanya kekerasan terjadi juga.

Tragedi Wamena membuat negeri ini kian berat keluar dari krisis multidimensi yang melelahkan. Gelombang pengungsi yang dicekam rasa takut pastilah kian menambah daftar panjang cerita duka kaum pengungsi di Republik ini. Sementara pengungsi dari berbagai kerusuhan terdahulu, seperti Aceh, Poso, Maluku, Timtim, nasibnya masih amat memilukan.

Maka, untuk mengatasi itu semua, kita hanya butuh para penyelenggara negara yang mempunyai perasaan krisis. bagi mereka yang hanya memperkaya diri dan moralitasnya gombal silakan minggir!

bertindak atas nama negara, kesenegaraan itu menjadi retak dan pada gilirannya kesebangsaan (tunggal ika)pun menjadi rantak. Menjawab masalah ini, pemerintah di masa lalu menggunakan strategi RIPE-REPE dengan menggunakan simbol negara kesatuan (unitarisme). Protes dianggap sebagai pengkhianatan dan pengunjuk rasa diperlakukan sebagai pemecah belah bangsa (simak misalnya berita *Kompas* 25 September 1998 dan *Media Indonesia* 8 Oktober 2000), sehingga terkesan, manusia dikorbankan untuk mempertahankan simbol-simbol elit kekuasaan.

Seperti telah diuraikan jauh sebelum ini, hubungan antara bangsa dengan negara dapat diibaratkan sebagai hubungan antara pemegang saham dengan sebuah perusahaan. Pemegang saham memiliki kedaulatan atas perusahaan. MPR (DPR plus anggota MPR nonDPR) adalah Dewan Komisaris, sedangkan pemerintah khususnya eksekutif adalah



Direksinya. Yang menjadi persoalan sosiologikal di sini ialah kenyataan bahwa begitu terpilih atau terangkat menjadi anggota DPR/MPR, yang bersangkutan berubah dari plat hitam menjadi plat merah. Kenyataan itu direkam oleh media massa, misalnya oleh *Media Indonesia* (3 Oktober 2000). Dalam editorialnya berjudul “Pos Kerakusan Baru.” Dalam hubungan itu, Hukum Pemerintahan perlu membuat rambu-rambu yang kuat agar rakyat yang melembaga perwakilan atau personifikasi rakyat tidak berubah, tetap berakar di dalam kerakyatan, kendatipun bermain di lingkungan kekuasaan.

Selanjutnya, hubungan antara bangsa dengan negara sejajar dengan hubungan antara manusia dengan pemerintah. Oleh karena itu, Hukum Pemerintahan bertugas mengatur hubungan hak dan kewajiban antara kedua belah pihak, terutama perlindungan dan penjaminan terhadap kemajemukan dan perbedaan antaranasir pembentuk kesebangsaan.

### **Pos Kerakusan Baru Media Indonesia 30 Oktober 2000**

RAPBN 2001 kemarin resmi diajukan pemerintah. Dari Rp 290 triliun yang dianggarkan untuk pengeluaran, sekitar Rp 70 triliun di antaranya dialokasikan buat dana perimbangan daerah. Dalam kondisi perekonomian negara yang terseok, jumlah alokasi dana itu lumayan besar. Dua kali lipat jika dibandingkan dengan anggaran tahun sebelumnya.

Desentralisasi pemerintahan yang diikuti desentralisasi fiskal memang tidak bisa ditunda lagi. Karena, desentralisasi adalah pilar sangat vital agar ketimpangan pembangunan dan kesejahteraan antara pusat dan daerah tidak semakin parah. Sudah cukup lama pemerintah Jakarta memperlakukan daerah secara tidak adil, bak sapi yang terus diperas susunya sampai sang sapi kurus mati akibat kekurangan gizi.

Untuk melaksanakan desentralisasi, mekanisme dari perangkat peraturan perundangan telah disiapkan. Tetapi, itu saja tidak serta-merta menjanjikan keberhasilan. Karena, ternyata, mereka belum siap menjalankan *good governance* dan *clean government*.

Dan, salah satu batu sandungan yang sangat ironis justru muncul dari lembaga wakil rakyat. DPR dan DPRD, dalam serangkaian kejadian di sejumlah daerah, telah tumbuh menjadi titik kerakusan baru

yang menyuburkan praktek korupsi dan kolusi. Titik yang selama ini dianggap monopoli eksekutif.

Cerita paling hangat datang dari DKI Jakarta. Setelah Gubernur Sutiyoso lolos dari cadangan laporan pertanggungjawaban tahunan, Pemda DKI membagi-bagikan uang kepada seluruh anggotanya DPRD masing-masing Rp 10 juta. Dan, kedua DPRD-nya menganggap wajar belas kasihan gubernur itu karena gaji anggota DPRD banyak yang dipotong.

Kisah sama busuknya datang dari Sumatra Barat. Dana APBD untuk bantuan anak yatim sebesar Rp 2.22 miliar dibagi-bagikan kepada 74 anggota DPRD, masing-masing mendapat jatah Rp 30 juta. lagi-lagi uang itu berbau suap untuk memutuskan laporan pertanggungjawaban gubernur.

Belum lagi cerita yang lebih memalukan dari Mojokerto, Jawa Timur. Seorang calon bupati meminta kembali uangnya yang diserahkan kepada beberapa anggota DPRD setempat, karena anggota Dewan dituding ingkar janji tidak memilih sang calon.

Kalau mau, masih banyak kisah penyelewengan dana rakyat oleh wakil-wakil rakyat di daerah. Begitulah amburadulnya kinerja sejumlah DPRD dan pimpinan daerah. Uang rakyat, jatah untuk

anak yatim pun tidak segan-segan dilahap tanpa risih dan malu. Bisa kita bayangkan bila kelak mereka dipercaya mengelola dana APBN. Atas nama otonomi daerah, atas nama desentralisasi, dan atas nama demokrasi, uang rakyat bisa saja mereka sikat.

Inilah persoalan terbesar dalam era reformasi. Antara keinginan dan kenyataan tidak pernah sejalan seiring. Para anggota DPRD yang terhormat ternyata tidak

Sistem nilai kemanusiaan, kemerdekaan, keadilan, kedamaian, dan sebagainya, harus diletakkan di atas sistem nilai lainnya. Sebagai konsekuensinya hal tersebut, semua hubungan yang mengandung nilai kemanusiaan yang lazim disebut HAM, diatur dengan sistem perundang-undangan tingkat tertinggi (UUD), minimal tingkat tinggi (UU), dan tidak PP, konon pula SKB menteri, atau yang lebih celaka lagi, hanya dengan ucapan seorang pejabat!!! Nilai keagamaan, misalnya, yaitu nilai yang menyangkut kemerdekaan tiap orang untuk memeluk agama dan beribadat menurut agamanya masing-masing, diatur dalam UUD (Pasal 29 ayat 2). Jaminan dan perlindungan kemerdekaan setiap orang berdasarkan UUD itu, harus diatur lebih lanjut (walaupun tidak diperintahkan oleh UUD) dengan UU, dan tidak dengan SKB atau instruksi seorang pejabat lokal.

### **Hubungan-Hukum Antara Pemerintah dengan Yang-Diperintah**

(Hubungan-Hukum dalam Hubungan-Pemerintahan). Hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah dalam Kybernology memang dapat diibaratkan, tetapi tidak persis hubungan antara produser dengan konsumen atau *seller* dengan pelanggan seperti di pasar atau pasar bebas. Ciri khas hubungan-hukum dalam hubungan pemerintahan, yang harus diatur melalui Hukum Pemerintahan antara lain:

1. Produk yang dibutuhkan (dituntut) oleh yang-diperintah adalah produk yang tidak dapat di"beli" atau ditemukan di pasar.
2. Yang-diperintah berhak atas produk-produk tersebut, yaitu layanan-publik yang tidak atau belum diprivatisasikan, dan layanan *civil*.
3. Dalam rangka memenuhi kebutuhan tersebut, pemerintah dibentuk oleh rakyat sebagai *sovereign*, dan dilengkapi dengan *authority* yang penggunaannya harus dipertanggungjawabkan kepada *sovereign* dan produknya harus dipertanggungjawabkan kepada konsumen.
4. Dalam hubungan itu (huruf 3), pemerintah memegang monopoli atas seluruh proses penyediaan produk (kebutuhan/tuntutan) bagi setiap orang pada saat diperlukan.
5. Sehubungan dengan sifat monopolistik tersebut, *consumers control* mutlak diperlukan, mulai dari *civil loyalty* atau *faithfulness* sampai pada *civil disobedience* (namun bukan *civil treachery!*).
6. Personil pemerintah dibayar ("paid," ditanggung, dijamin) oleh yang- diperintah,

mampu menjaga kehormatannya. Gedung-gedung megah kebanggaan daerah menjadi sarang para penyamun yang tampil rapi berdasi atau berbaju safari. DPR/DPRD tidak saja cenderung menjadi diktator baru, tetapi pos kerakusan baru.

Memang repot, lembaga yang harus memagari m'alah berkomploit dengan pencuri. Kita memang komunitas yang malang. Semua konsep hanya indah dalam teks, menyakitkan dalam praktek.

Tabel 21-1 Bisnis dan Partisipasi Masyarakat  
sesuai dengan **kesepakatan** (UU). Dalam hubungan ini, bayaran berbentuk finansial dan non-finansial (sosial), dan penerima bayaran bukan hanya eksekutif tetapi semua warga plat merah. Oleh karena itu tidak ada alasan bagi institusi plat merah untuk berbisnis<sup>1</sup> dalam berbagai bentuk dan cara guna memenuhi atau meningkatkan kesejahteraannya, konon pula untuk ber-KKN!

**Hubungan Hukum Antara Pemerintah Dengan Masyarakat.** Konsep masyarakat di sini adalah konsep Sosiologi. Plat kuning maupun plat hitam. Yang menjadi sasaran sorotan Hukum Pemerintahan dalam hubungan antara pemerintah dengan masyarakat adalah partisipasi masyarakat. Walaupun partisipasi masyarakat merupakan sasaran kajian Sosiologi Pemerintahan, tak urung hubungan ini menjadi sasaran kajian Hukum Pemerintahan.

Dalam kurun waktu tiga dekade yang lalu, muncul sepasang gejala baru di dalam masyarakat Indonesia. **Bisnis!** Gejala ini berkisar seputar plat merah dengan kaki tangannya yang berada di lingkungan plat kuning dan plat hitam, baik struktural (pemerintah), *personel* (pejabat dan keluarganya) maupun ekstra-*personel* (kroni pejabat). Gejala lain: **partisipasi.** Lengkapnya partisipasi masyarakat. Simbol ini di tangan penguasa benar-benar ampuh. Ibarat buku bertemu ruasnya, bisnis dengan partisipasi benar-benar dua sejoli. Melalui simbol ini dana masyarakat mengalir dengan lancar ke dalam yayasan- yayasan yang diketuai oleh atau yang di dalam susunan pengurusnya tercantum nama pejabat yang berkuasa (presiden, menteri, gubernur, jenderal, bupati, walikota, dan sebangsanya). Dana partisipasi ini berfungsi sebagai upeti kepada sang raja dan menunjukkan kesetiaan-tunggal. Barang siapa yang tidak mau berpartisipasi dianggap tidak loyal kepada penguasa, dan oleh karena itu inkonstitusional. Dana partisipasi yang jumlahnya nyaris seimbang dengan APBN ini dikelola semauanya oleh pejabat yang bersangkutan, tanpa dipertanggungjawabkan kepada masyarakat, karena dianggap dan diberi sebutan “ekstra-budget,” “sumbangan,” “demi kemanusiaan,” “demi kepentingan umum,” “demi fleksibilitas,” dan sebagainya. “Negara tidak dirugikan,” kilah sang pejabat. “Buktikan!” ia menantang. “Fitnah!” Geramnya!

Penyalahgunaan dana masyarakat menurut hukum positif atau birokrasi bisa saja dianggap tidak merugikan negara, tetapi **pasti** merugikan masyarakat. Hancumnya berbagai tata niaga di masa lalu disebabkan oleh pembisnisan kegiatan ekonomi pasar oleh pemerintah. Oleh karena itu, pokok bahasan ini menjadi *concern* Ilmu Pemerintahan. Hukum Pemerintahan harus mengatur peran pemerintah dan peran masyarakat dalam hubungan antara bisnis dengan partisipasi tersebut. Pengelolaan dana dan kegiatan masyarakat-masyarakat harus terbuka, ditempatkan di bawah *public accountability*, dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat meliputi berbagai cara dan media massa. Peran pemerintah dalam bentuk fasilitasi dan sebagainya dinyatakan sebagai *civil service*, tanpa konsekuensi *bureaucratic cost*. Pemerintah tidak mendapat honorarium atau bayaran apa pun, karena pelayanan itu adalah kewajiban konstitusionalnya.

## BISNIS

1. Pemerintah (termasuk ABRI)  
Berbisnis:
  - a. Bentuk: BUMN/D, PT, yayasan atau *stockholder*
  - b. Sifat: monopolistik, *partisan(ship)*
  - c. Fungsi: sapi perahan yang sah (resmi)
  - d. Pengelolaan: birokrasi mismanagement, tak efisien
  - e. Akibat d: BUMN disubsidi
  - f. Dampak: rakyat memikul beban
2. Pejabat dan Keluarganya Berbisnis
  - a. Bentuk: Yayasan, PT, dan sebagainya.
  - b. Sifat: *partisan(ship)*
  - c. Fungsi: menampung/menghisap partisipasi masyarakat, menadah dana dari APBN/APBD atau melakukan *money-laundering* (pemutihan uang)
  - d. Sumber Dana: mengalir dengan sendirinya . . .
  - e. Pengelolaan: tanpa kontrol publik
  - f. Dampak: beban rakyat
3. Pejabat dilibatkan di dalam bisnis
  - a. Posisi: komisaris, pelindung, dsb.
  - b. Sifat: *ex officio*, seizin atasan, dsb.
  - c. Fungsi: *goal-getter*, *vote-getter*, simbol, mafia
  - d. Dana: mengalir dengan sendirinya ke rekening pribadi
  - e. Pengelolaan: pasif, tersembunyi, tidak terbuka
  - f. Dampak: beban rakyat
4. Dana masyarakat dibisniskan oleh pejabat/birokrasi: Dana dari masyarakat ke masyarakat, tapi dikelola oleh pejabat/birokrasi.
1. Partisipasi yang direkayasa di sini adalah partisipasi yang bemilai ekstrinsik seperti

## PARTISIPASI

- nasionalisme, patriotisme, ketimuran, simbol-simbol sentimental, emosional, partisanship, atau supernatural. Masyarakat yang tidak siap berpartisipasi (mendukung, berkorban, menyumbangkan aset, harta, dan sebagainya) dianggap anti nasionalisme, pengkhianat bangsa, dan cap yang lainnya.
2. Partisipasi yang direkayasa di sini adalah partisipasi transaksional berdasarkan asas *exchange*. Inilah sumber dan jalur KKN. Misalnya calon kepala daerah yang mengalirkan dana ke rekening yayasan milik pejabat, mendapat dukungan.
  3. Partisipasi yang direkayasa di sini adalah partisipasi jabatan publik bagi kepentingan dunia usaha. Juga bersifat transaksional
  4. Sumbangan, dana-sosial dari perusahaan, dompet media, LSM, dsb. dikelola oleh pejabat. Hal ini menimbulkan *bureaucratic-* dan *social cost* yang besar.

Tabel 21-1 **TIRANI DPR** Masyarakat

**Media Indonesia 16 October 2000**

Undang-Undang Penanggulangan Ke-ada-an Bahaya (UU PKB) segera diber- lakukan. Inilah undang-undang yang sebelumnya ditolak keras ribuan mahasis- wa dan aktivis LSM, tetapi sekarang kembali hendak dilaksanakan.

Karena sejarah dapat terulang, maka baiklah memori politik bangsa ini diingatkan kembali, apakah gerangan yang pernah terjadi. Yang terjadi adalah peristiwa berdarah. Sehari setelah DPR menerima rancangan undang-undang itu, meletuslah Tragedi Semanggi II (24 September 1999). Mahasiswa dihajar kekerasan bersenjata, menyebabkan luka- luka, bahkan menewas- kan Yap Yun Hap, mahasiswa Fakultas Teknik Elektro Universitas Indonesia.

Mengapa mahasiswa marah? Karena undang-undang itu dinilai represif. Sedemikian hebatnya kemarahan mahasiswa kala itu, menyebabkan pemerintah Habibie menunda pelaksanaannya. Keadaan pun menjadi tenang, tetapi nyawa anak bangsa melayang sudah.

Pertanyaannya, akankah kemarahan serupa terulang kembali? Satu hal adalah sama. Yaitu, betapa ngototnya DPR sekarang, seperti DPR masa Habibie itu, untuk menggolkan kembali undang-undang yang bermasalah itu. Bahkan, DPR mengultimatum Presiden Abdurrahman Wahid, yaitu memberi waktu dua minggu untuk mempelajarinya.

Seperti diketahui, RUU PKB semula bemama RUU Keselamatan dan Keamanan Negara. Naskahnya dibuat pemerintah Habibie, lalu disetujui DPR hasil Pemilihan Umum 1997. Bukan sembarang setuju. Bayangkan, tanggal 23 September 1999 itu, melalui sidang paripurna, sebanyak 205 anggota DPR dari 310 wakil rakyat yang hadir, semula berteriak “setuju...”

Dan sekarang, adalah DPR hasil Pemilihan Umum 1999, yang kembali

menagih pemerintah Abdurrahman Wahid, untuk segera memberlakukan RUU yang telah disetujui DPR zaman sebelumnya. Bahkan menekan pemerintah untuk meng- undang-undangkannya dahulu, sekalipun belum diperbaiki. Tidak kurang Ketua DPR Akbar Tanjung menganjurkan, agardisahkan dahulu, baru kemudian direvisi. Sebuah anjuran-kan dua kali, dan tidak menghirau-kan sejarah perlawanan yang telah mereng- gut nyawa.

Yang menjadi dasar Akbar Tandjung menekan Presiden adalah UUD 1945 yang telah diamendemen. Hal itu termaktub pada Pasal 20 Ayat 5 Perubahan Kedua UUD 1945, yang berbunyi, jika dalam tempo 30 hari Presiden tidak mengesahkan sebuah RUU yang telah disahkan DPR, maka RUU itu sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Amandemen itu dibuat MPR hasil Pemilihan Umum 1999, sementara RUU yang dimaksud dibuat rezim dan DPR hasil pemilu 1997. Memang, antara dua pemilihan umum itu hanya terpaut dua tahun, tetapi terbentang jarak sejarah yang amat panjang. Karena itu, adalah sebuah peng- ingkaran sejarah pula, apabila hasil amandemen itu hendak diberlakukan surut ke belakang dengan tiada mengindahkan esensi perubahan yang telah terjadi dalam hidup kita berbangsa dan bernegara.

Alhasil, perkara ini memperlihatkan bahwa DPR sekarang dan DPR masa Orde Baru, setali tiga uang. Keduanya semata mendewakan asas legalitas; buta akan aspirasi masyarakat.

Agar korban nyawa tidak berjatuhan kembali, harian ini menganjurkan peme- rintah merevisi dahulu naskah undang-undang itu, lalu mensosialisasikannya melalui pers. Dengarkan dan timbanglah suara-suara yang menolaknya, sebelum disahkan, diundangkan, dan dilaksanakan. Jika tidak, kita sedang memelihara tirani

parlemen, yang lagaknya menjunjung tinggi konstitusi, padahal sebetulnya tuli dan tanpa nurani.

Hubungan Hukum Antara Legislatif Dengan Eksekutif. Maraknya unjuk rasa, demonstrasi, konflik antara kelompok, kekerasan, hilangnya kepercayaan rakyat terhadap pemerintah (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), berkembangnya wacana tentang demokrasi akar-rumput dan polemik tentang pemilihan langsung, plebisit, jajak pendapat, dan sebagainya, menunjukkan kesangsian dan kebimbangan rakyat terhadap eksistensi dan mekanisme lembaga yang disebut wakil rakyat dalam berbagai bentuk dan kewenangan. Konon pula eksistensi MPR, misalnya, sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Berdasarkan definisi tersebut, benar juga kata orang: “Apa kata Harmoko, itu kata rakyat!” Opini publik tentang lembaga wakil rakyat itu terbaca dalam semua media massa, misalnya *Media Indonesia* 16 Oktober 2000.

Teori tentang pemisahan, pembagian, atau pembedaan kekuasaan, terpikir sudah kuno jika disorot melalui Metodologi Ilmu Pemerintahan. Kybernology memahami eksistensi pemerintah tidak berdasarkan pembagian kekuasaan melalui “dagang sapi” atau tawar-menawar, tetapi berdasarkan kebutuhan akan fungsi objektif yang disebut pemerintahan di dalam masyarakat (lihat Bab 3 tentang terjadinya Hubungan Pemerintahan, Tabel 6-1 dan Gambar 18-1; juga Taliziduhu Ndraha, *Teori Budaya Organisasi*, 1999, Bab 10 tentang terjadinya subkultur di dalam masyarakat).

Di dalam subkultur pemerintahan (oleh orang politik disebut subkultur politik) terdapat mekanisme kontrol, yaitu kontrol internal masing-masing unit kerja dan kontrol eksternal antarunit kerja, khususnya antarunit kerja legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Partai politik yang dianggap sebagai kekuatan kontrol sosial, selama ini tidak hanya bermaksud mengontrol eksekutif tetapi lebih daripada itu, ia berusaha sekeras-kerasnya agar bisa merebut jabatan-jabatan politik, eksekutif, dan birokrasi pemerintahan. Dengan perkataan lain, ia berada di dalam dua posisi: legislatif dan eksekutif sekaligus! Bahkan dalam praktik, seringkali partai politik terkesan mengesampingkan fungsinya sebagai pelaku kontrol sosial terhadap kekuasaan, dan mengambil sikap sebagai penyandang kekuasaan itu sendiri.

Anggota lembaga legislatif yang dianggap sebagai dan diharapkan menjadi wakil (sampel, representasi plat hitam dan plat kuning) rakyat, begitu terpilih menjadi anggota lembaga, begitu berubah atau mengubah dirinya menjadi plat merah yang mempunyai kehendak dan kepentingan sendiri. Kepentingan sendiri itu tidak mustahil lepas sama sekali dari kepentingan rakyat yang diwakilinya (lihat editorial *Media Indonesia* tanggal 16 Oktober 2000 di atas). Terdapat banyak contoh yang menunjukkan bahwa betapa kritisnya seorang pengamat, betapa jemihnya pemikiran seorang ilmuwan, betapa lurusnyalah perilaku seseorang, ketika berada di luar sistem kekuasaan, katakanlah perguruan tinggi, LSM, dan masyarakat umum, begitu ia masuk

Gambar 21-1 Fungsi-Fungsi Objektif Masyarakat

PENINGKATAN NILAI SUMBER DAYA	> PENCIPTAAN KEADILAN DAN KEDAMAIAN	KONTROL TERHADAP KEKUASAAN
<p>SUBKULTUR EKONOMI</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. membeli se-murah mungkin</li> <li>2. menjual seun-tung mungkin</li> <li>3. membuat sehe-mat mungkin</li> </ol>	<p>jika dibiarkan jalan semaunya terjadi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>detournement de pouvoir</i></li> <li>2. <i>abus de droit</i></li> <li>3. KKN</li> <li>4. penindasan</li> </ol>	<p>tidak ada kekuatan yang bisa melawan arus-bawah (baca: Riantiarno, Teater Koma, <i>Semar Gugat</i>, 1995)</p>
<p>jika dibiarkan jalan semaunya terjadi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. seleksi alam</li> <li>2. <i>struggle for life</i></li> <li>3. <i>survival of the fittest</i></li> <li>4. konflik</li> <li>5. ketidak-adilan</li> </ol> <p>dibutuhkan subkultur lain yang mampu meng-hadapi butir 4 dan 5 tersebut</p> <p>SUBKULTUR PEMERINTAHAN</p>	<p>dibutuhkan subkultur lain yang mampu mengontrol lembaga kekuasaan</p> <p>SUBKULTUR SOSIAL</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. peduli (suka “usil”)</li> <li>2. budaya konsum-eristik*</li> <li>3. <i>collective be-havior</i> ke <i>col-lective action</i>**</li> </ol>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. berkuasa se-mudah mungkin</li> <li>2. menggunakan kekuasaan se-efektif mungkin</li> <li>3. mempertanggung-jawabkan peng-gunaan kekuasaan seformal mungkin</li> </ol>	<p>jika dibiarkan jalan semaunya terjadi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>civil disobe dience</i></li> <li>2. <i>civil distrust</i></li> <li>3. anarki</li> <li>4. revolusi</li> </ol>	



(direkrut) struktur kekuasaan, pada detik itu juga ia berubah total, mengikuti wama sistem kekuasaan di mana ia diikat. Orang yang dulu ia kritik, kini ia bela mati-matian . . . (Simak juga *Kompas* 12 Oktober 2000: berita tentang Wimar Witoelar).

Bagaimana dengan kontrol antara lembaga eksekutif dengan yudikatif dan yudikatif dengan legislatif? Apakah lembaga yudikatif berfungsi mengontrol lembaga eksekutif? Kasus Indonesia menunjukkan adanya upaya untuk membangun sistem keakraban antara kedua lembaga, sehingga yang satu enggan mengontrol yang lain. Lembaga yudikatif yang diharapkan mampu berfungsi sebagai “personifikasi” dewi keadilan itu, lebih memandang kepada siapa yang mengangkatnya ketimbang melirik ke arah sang dewi . (simaklah editorial *Media Indonesia* 17 Oktober 2000).

Kenyataan di atas membuktikan lemahnya sistem perwakilan yang ada sekarang, dan menunjukkan pentingnya subkultur sosial di dalam masyarakat. Di dalam masyarakat maju, subkultur sosial itu benar-benar berfungsi sebagai kekuatan kontrol sosial. Tetapi di Indonesia, subkultur sosial ini semakin lama semakin lemah atau dilemahkan. Tokoh agama terjebak di dalam *partisanship atm fundamentalism*; kaum intelektual: profesor, doktor, cendekiawan, peneliti, berlomba-lomba mencari projek dan atau mencari jabatan-jabatan kekuasaan dan meninggalkan kampusnya di tangan para asisten atau asisten ahli; tokoh- tokoh, elit, dan pemuka-pemuka masyarakat terjun ke panggung politik; kaum pengusaha masih bimbang dan ragu: tetap mengabdikan kepada bos lama yaitu penguasa atau memihak bos baru yaitu rakyat kecil. Dalam kondisi demikian, masyarakat kehilangan panutan dan teladan, kehilangan tokoh identifikasi, kehilangan pegangan. Masyarakat yang rapuh! Sedikit diprovokasi saja, masyarakat demikian goyah, dan malapetaka pun tibalah.

Jadi **sistem** atau **struktur** itu kuat. Setiap orang yang memasuki atau terjebak di dalamnya, berubah, mengikuti, atau takluk pada sistem. Tetapi di bawah sistem yang sama, di tengah masyarakat yang merasa tertindas, lahirlah kekuatan baru yang mendambakan perubahan sistem. Pengalaman bangsa-bangsa dunia melalui berbagai revolusi bangsa Indonesia sejak tahun 1997 sampai sekarang menunjukkan bahwa, betapapun kuatnya sistem, di tangan seorang atau beberapa orang *heroes*, tumbal atau *martyr* (syuhada, korban, orang yang siap mengorbankan dirinya), akhinya dapat dikoreksi atau diperbaharui. Berita tentang heroism terbaca di mana-mana dewasa ini, terakhir misalnya “Ngatini Tarmuji Tidak Punya Rasa Takut” (*Kompas* 17 Oktober 2000).

Solusi terhadap dilema di atas, jelas, yaitu tidak semata-mata *check- and-balance* antarlembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif, tetapi lebih daripada itu, *check-and-balance* dinamik antarketiga subkultur: ekonomi-

## Tarik Garis Tebal antara yang Lalu dan Sekarang

Wimar Witoelar (55), Rabu (11/10), menjelaskan, ia bukan hanya sebagai juru bicara utama Presiden Abdurrahman Wahid, tetapi juga untuk Wakil Presiden Megawati Soekamoputri. Ia mengatakan telah bertemu dengan Wakil Presiden untuk membicarakan hal ini.

Wimar mengungkapkan hal itu dalam jumpa pers di ruang belakang Bina Graha, Jakarta. Semula ia didampingi rekan sekerjanya, Adhie Massardi, yang masuk ke kompleks istana dengan kartu tamu. Adhie, yang belum pernah bertemu Presiden Abdurrahman Wahid, kemarin masuk ke kompleks istana setelah meninggalkan kartu tanda penduduk (KTP) di tempat penjagaan anggota Pasukan Pengamanan Presiden (Paspampres). Dua lainnya Yahya Staquf dan Dharmawan Ronodipuro baru datang setelah jumpa pers berlangsung.

Yahya Staquf sempat ditahan di tempat penjagaan dan tidak boleh masuk ke wilayah istana karena harus menunggu klarifikasi untuk dianggap pantas masuk istana.

Wimar mengatakan, ia bersama ketiga rekannya itu diangkat sebagai anggota tim media/juru bicara kepresidenan berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres). “Keppres itu tidak berkata banyak. Penugasan kami tidak banyak dibekali petunjuk administrasi, politis, substantif. Pokoknya tidak dibekali dan dibebani apa-apa, kecuali kepercayaan,” kata Wimar di depan sekitar 40 wartawan.

Tugas para juru bicara ini akan meletakkan dialog, antara Presiden dengan masyarakat dalam komunikasi yang jernih. Jadi mereka tidak bertugas mengeluarkan pengumuman resmi dan rutin. Juru bicara juga tidak akan menerjemahkan ucapan

Kompas, 12 Oktober 2000  
Presiden. Juga tidak berarti Presiden harus mengurangi frekuensi pernyataannya.

“Kami di sini hanya akan melengkapi pernyataan Presiden, menempatkan ucapannya dalam konteks. Banyak orang tidak mengerti konteks.” ujar Wimar.

Walau Wimar menjadi ketua tim, ia mengatakan, “Kami ini seperti *channel-channel* televisi. Anda boleh menyetel yang mana, boleh menghubungi siapa saja di antara kami.”

Wimar meletakkan Presiden Abdurrahman Wahid sebagai pemimpin yang berharga. “Gus Dur (Abdurrahman Wahid-Red) adalah Presiden yang memberikan warna humanisme, inklusivitas, toleransi, humor, persahabatan sebagai payung di mana masyarakat kemudian membuat perbaikannya sendiri,” kata Wimar.

Yang dipilih Presiden adalah suasana demokrasi dan memberdayakan orang. “Sampai Ketua DPR bisa memaki-maki dia,” celetuknya. Sekarang, katanya, Presiden berada dalam situasi transisi. Ia bukan presiden yang bisa minta semua aparat bisa mengikuti kehendaknya seperti Soeharto.

Menurut dia, Presiden Abdurrahman Wahid sekarang ini mewarisi aparat-aparat, sistem-sistem, dan orang-orang masa lalu. Akan tetapi, katanya, Presiden tidak melakukan pembabatan secara drastis terhadap orang-orang masa lalu. “Karena dia orang humanis, tidak senang kekerasan, dan ingin memberi kesempatan kepada orang-orang itu. Tapi tanggung jawab mereka kepada rakyat dan saya adalah menjalankan tuntutan reformasi,” kata Wimar.

Wimar mengatakan, **Deberapa** bulan lalu ia sering kritis terhadap Presiden

Abdurrahman Wahid karena tidak mengerti ucapan-ucapannya. “Ternyata dulu *gue* yang *goblok*, padahal Presiden punya strategi perubahan yang gradual,” ujarnya.

Perubahan yang dilakukan Presiden sekarang, katanya, sudah dimodifikasi karena tidak kooperatifnya orang-orang lama itu. “Sekarang saya di sini ingin mengajak kepada yang setuju k&pada perubahan rezim. Mari kita dukung dia. Yang tidak setuju silakan bela yang lama. Yang jelas, kita tank garis tebal antara masa lalu dan sekarang,” ujarnya.

Wimar tidak mau menjadi pengkritik Presiden Abdurrahman Wahid. Padahal, kritik itu mudah, enak, dan bisa mempopulerkan diri. Ia lebih memilih berkorbari untuk perubahan yang dilakukan Presiden. Bila memang tidak setuju sekali pada Presiden, ia memilih mundur dan tidak bertindak seperti seorang menteri yang mengatakan, “Presiden tidak mengerti ini

bisnis, pemerintahan, dan sosial. *Check-and-balance* dinamik itu terjadi jika kekuatan antarketiga subkultur seimbang, serasi, dan selaras, yang satu tidak berada di bawah yang lain, yang satu tidak lebih lemah ketimbang yang lain, yang satu harus letap berani bersikap kritikal terhadap yang lain: maju- bersama ke depan! Hal ini memerlukan kesadaran nasional, rasa tanggung jawab sosial, dan kesediaan berkorban pemuka-pemuka masyarakat di berbagai sektor dan tingkat kehidupan (kaum intelektual, alim-ulama, *entrepreneur*, dan sebagainya) untuk rela tetap berada dan berfungsi di tengah- tengah masyarakat subkultur sosial dan tidak tergoda mengejar kekuasaan, tidak teigiur akan kekayaan, kesenangan, dan popularitas di lingkungan plat merah. . . Sudah barang tentu, “lahan” ini bukan hanya sasaran studi Hukum Pemerintahan, tetapi juga sorotan Sosiologi Pemerintahan dan Psikologi Pemerintahan.

dan itu.

Pria kribu ini mengatakan tahu kelemahan Presiden Abdurrahman Wahid. “Untuk itu, kita perlu memperkuatnya. Kalau tidak ada kelemahannya, kita diam-diam saja. Seperti Pak Harto, tidak perlu juru bicara,” ujarnya.

Wimar mengharapkan, orang tidak membantai Presiden Abdurrahman Wahid karena ucapannya yang salah. “Ia orang

jujur. Adhie Massardi mengatakan, kita tidak terbiasa dengan Presiden yang menggunakan bahasa rakyat yang tidak terlindung. Presiden Nixon dulu padahal lebih maut bicaranya, tetapi yang keluar bagus-bagus. Gus Dur tidak mau begitu, maunya semua keluar,” ujarnya.

Mencari rumahnya sungguh butuh kesabaran. Setelah Anda bergerak sejauh sekitar 33 kilometer dari Medan, Sumut, ke arah

kelapa sawit yang memang sedang menjadi primadona perkebunan.

Didampingi LSM Bitra (Bina Keterampilan Pedesaan).

## Ngatini Tarmuji Tidak Punya Rasa Takut

Tenggara, Anda masih harus menem- puh lima kilometer lagi jalan yang hanya bisa dilalui jip bergardan ganda. Bila tidak diantar orang yang tahu, butuh beberapa kali lagi bertanya baru akan sampai.

Rumahnya sangat sederhana, hanya dari bata tidak diplester seluas 30 meter persegi. Seperti rumah-rumah lain di dusun ini, semua rumah berjajar di tepi jalan dusun yang cuma selebar dua meter dan berlum- pur. Antara rumah dan jalan, ada sebuah saluran air yang penuh tanaman kangkung.

*“Ayo mlebu, dienggo wae sepatune* (mari masuk, dipakai saja sepatunya)...” katanya dalam bahasa Jawa *ngoko*. Melihat sosok dan tutur bahasanya, yakinlah *Kompas* bahwa Ngatini binti Tarmuji memang orang Jawa. Dan karena ia lebih tua. *Kompas* kemudian menjawab lagi dengan bahasa Jawa *kromo* yang memang dipakai untuk menghormat.

*“Wah, ojo alus-alus Jowone. Aku ora iigerti* (wah, bahasa Jawanyajangan halus- halus, saya tidak mengerti)..kata Ngatini kemudian.

Perkenalan dengan Ngatini di atas itu memang menjadi gambaran umum Dusun Anggrek, Desa Ramunia II, Kecamatan Pantai Labu, Deli Serdang, Sumatera Utara. Semua orang di dusun ini, sebanyak 130 keluarga adalah keturunan Jawa yang datang di sumut pada akhir abad ke-19 sebagai kuli perkebunan, kecuali dua keluarga Batak, Sitorus, dan Sinaga.

Memang unik bahwa di sebuah tempat yang jauh dari Pulau Jawa, Ngatini dan semua kawan sedusunnya sehari-hari berbahasa Jawa *ngoko*, termasuk keluarga Sitorus dan Sinaga itu.

\*\*\*

Keluguan Ngatini dan para tetangganya itu ternyata menyembunyikan sebuah "api" yang dahsyat. Dusun Anggrek yang mereka huni sejak awal tahun 2000 itu, baru bisa mereka dapat dengan perjuangan yang dipimpin Ngatini.

Perjuangan Ngatini inilah yang membawanya mendapat penghargaan dari Yayasan Konfrensi Tingkat Tinggi Perempuan Dunia (*Women's World Summit Foundation*) yang akan diserahkan di Medan hari Selasa (17/10) ini. Ngatini terpilih bersama 33 perempuan lain sedunia dari 200 nominasi yang masuk ke organisasi nirlaba berpusat di Swiss itu.

Selain Ngatini, 33 orang penerima penghargaan yang lain adalah sepuluh dari Afrika, sembilan dari Asia, delapan dari Amerika dan enam dari Eropa. Negara India menempatkan diri sebagai peraih terbanyak, yaitu empat orang.

Sejak awal tahun 1990-an, Ngatini memimpin kawan-kawannya mencari institusi yang dapat membantu perjuangan kasus tanah yang dialaminya. Kasus tanah yang dialami Ngatini adalah kasus tanah garapan rakyat yang dikuasai koperasi tentara Puskopad

ADAM bukit Barisan. Badan koperasi ini menanami tanah itu dengan

Ngatini dan kawan-kawan mulai mempelajari berbagai aspek hukum soal tanah yang menjadi hak mereka itu. Merasa cukup punya bekal, pada pertengahan tahun 1993, Ngatini dan kawan-kawan melakukan unjuk rasa ke DPRD II Deli Serdang di Lubuk Pakam. Tidak cukup sekadar unjuk rasa, mereka bertahan di gedung itu selama delapan hari.

“Kami saat itu miskin sekali. Untuk ke DPRD itu saja banyak yang harus pinjam

baju dan celana ke kenalan. Untuk bekal, kami membawa sekarung pisang mentah untuk direbus di gedung DPRD itu," kata Ngatini yang tanggal lahirnya 3 Desember 1951.

Waktu itu DPRD berjanji akan memperjuangkan nasib Ngatini dan kawan-kawan. Selain unjuk rasa ke DPRD II itu, Ngatini dan kawan-kawan juga mendatangi Komandan Koramil dan Kapolres Lubuk Pakam.

Syaraf baja Ngatini mulai tampak saat ia memimpin teman-temannya memasuki lahan yang telah dipenuhi pohon kelapa sawit itu pada akhir 1993. Merasa tanah itu haknya, Ngatini dan kawan-kawan lalu menanam aneka tumbuhan palawija di sela-sela tanaman sawit itu.

"Langkah ini kami lakukan karena DPRD II tampaknya tidak kunjung melakukan hal apa pun untuk membantu kami," kata Ngatini.

Akibat tindakan itu, Ngatini bersama tiga temannya ditangkap aparat kepolisian dengan tuduhan merusak tanaman sawit yang ada.

"Itu fitnah. Kami hanya menanam kedelai di tepi-tepi tanaman sawit. Kami sama sekali tidak merusak pohon-pohon sawit yang ada, bahkan menyentuhnya pun tidak," papar Ngatini.

Saat aparat kepolisian datang untuk menangkap, seorang polisi meminta cangkul yang dipakai Ngatini dan kawan-kawan untuk menanam di sela-sela sawit itu sebagai barang bukti.

Dengan gagah, Ngatini menolak permintaan itu. Berdiri di depan teman-temannya, Ngatini ganti meminta pistol yang dibawa para polisi itu. "Cangkul itu alat kami cari makan. Kalau diminta, itu sama dengan Pak Polisi kehilangan pistol," ujar Ngatini sambil membentuk tangan kanannya seperti pistol.

Selain itu, teror pun lalu akrab dengan kehidupan mereka. Sebuah organisasi pemuda melakukan berbagai intimidasi yang intinya menghentikan usaha Ngatini dan kawan-kawan menuntut hak atas tanahnya.

Buntutnya lagi, sejak tahun 1994

kebun kelapa sawit itu dijaga tentara dengan alasan supaya tidak terjadi bentrok lisik antara Ngatini dan kawan-kawan dengan organisasi pemuda milik anak-anak tentara

itu. "Kami sudah tidak takut lagi ketika itu karena kami terlalu miskin." ujar Ngatini. \*\*\*

Ngatini tidak berhenti oleh berbagai intimidasi itu. ia bahkan niakin **nek** at. Ia mendatangi Markas Kodam Bukit

Barisan' di Medan. Masuk ke halaman kantor Kodam, ia sempat dihentikan petugas provost. Namun, Ngatini terus menerobos sampai masuk ke lobi gedung di Jalan Binjai itu. "Sayamau ketemu panglima. Apa onong kecil tidak boleh ketemu panglima." kata istri Jumirin ini tegas.

Waktu itu Pangdam kebetulan sedang keluar kantor. maka Ngatini hanya ditemui Asintel Kodam Bukit Barisan Jetkol Agus Utara (waktu itu).

"Kata Pak Agus, militer hanya tahu perang. Mereka tidak tahu soal pertanahan." kata Ngatini sambil mengelus dada.

Maka, dengan mengumpulkan uang patungan seorang Rp 3.000. Ngatini dkk berangkat ke Jakarta untuk mengadu ke Komnas HAM. DPR/MPR, bahkan juga Badan Pertanahan Nasional.

"Sungguh, kami ke Jakarta cuma bermodal keberanian. Untuk makan dan lain-lain, kami mengandalkan uang yang jua seadanya." papar Ibu empat anak itu. ; Seorang anak Ngatini menjadi prajurit infanteri dan kini bertugas di Tebingtinggi, Sumut,

Usaha Ngatini tidaklah sia-sia. Kim jua dan kawan-kawan cukup puas punya i

tanah garapan dan tiap-tiap keluarga punya rumah pribadi.

Lalu, akan dipakai untuk apa uang hadiah dari *Women's World Summit Foundation* sebesar 500 dollar AS (sekitar Rp 4 juta) itu?

"Saya senang dapat penghargaan. Namun, itu bukan usaha saya seorang diri. Ini... semua teman ikut berperan. Jadi uangnya ya buat ramai-ramai," kata Ngatini menunjuk teman-temannya.

Dibagi ramai-ramai begitu?

"Ya, tidak ... Separuh untuk *perwiraan*, yaitu kelompok pengajian kami. dan separuh lagi untuk STM," kata Ngatini yakin. "STM adalah Serikat Tolong Menolong. Itu organisasi kami untuk menyalurkan uang bagi yang membutuhkan. He...he... *singkatane ming aku dewe sing ngerti* (singkatannya hanya saya yang mengerti).

(M. Sjamin Pardede/Arbain AW Rambey)

Hubungan Hukum Antara Pusat Dengan Daerah. Sepanjang masa, hubungan antara pusat dengan daerah mengalami perubahan. Hubungan yang kini dikenal sebagai hubungan antara pusat dengan daerah dapat dipahami antara lain dalam tiga fase pemikiran atau paradigma.

Pertama, ketika negara membentuk dirinya sendiri, berdasarkan wahyu ilahi, turunturun, atau melalui ekspansi dan penaklukan. Di zaman dahulu kala, seorang raja

ditakdirkan untuk berkuasa atas wilayahnya, memiliki semua isinya. Bekas-bekas ajaran ini terdapat di dalam Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Walaupun “dikuasai” belum tentu “dimiliki,” namun yang jelas, mengapa tidak ditegaskan bahwa kekayaan alam tersebut milik rakyat atau bangsa Indonesia? Mengapa tidak digunakan term “dikelola” oleh pemerintah? Pada fase ini, konsep pusat dan daerah, pusat dengan daerah, belum terlihat jelas. Rakyat (Yang-Diperintah, YD) adalah bawahan pemerintah (P). Manunggaling Kawula Gusti? “L<sup>5</sup> etat c'est moi!” demikian Louis XIV (1638-1715).

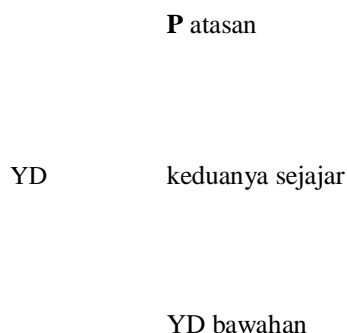
**Gambar 21-2 Hubungan Pusat dengan Daerah Ibarat Atasan dengan Bawahan**

\* atasan

YD bawahan

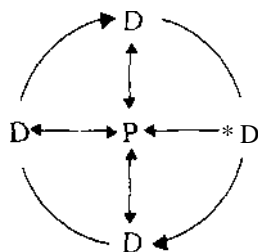
**Kedua**, ketika negara tidak “membentuk diri-sendiri” tetapi “dibentuk oleh,” seperti yang terjadi di Indonesia: negara Indonesia diproklamasikan oleh Soekarno-Hatta atas nama bangsa Indonesia. Pada fase ini terjadi perubahan posisi hubungan antara P dengan YD; yang semula vertikal, menjadi horizontal, ibarat sekelompok orang mendirikan sebuah perusahaan (negara sebagai *input*). Pada fase ini, sosok hubungan antara pusat dengan daerah mulai kelihatan. Daerah sebagai masyarakat hukum mencari identitas dirinya. Hubungan antara keduanya bersifat transaksional.

**Gambar 21-3 Hubungan Pusat dengan Daerah, Ibarat Penjual dengan Pembeli**



Ketiga, ketika negara beraksi melalui pemerintah dan pemerintah mengidentifikasi dirinya sebagai pusat, sementara yang-diperintah mengidentifikasi dirinya sebagai daerah menjadi perifer, terbentuklah berbagai hubungan yang dapat disebut hubungan sentrifugal, hubungan sentripetal, hubungan koperiferal, dan hubungan ekstra-periferal (lihat juga Gambar 19-1 dan 19-2).

**Gambar 21-4 Hubungan Pusat dengan Daerah Hubungan Pusat dengan Periferi**



## DAFTAR PUSTAKA

- Bastian Tafal, B.  
1992 *Pokok-Pokok Tata Hukum di Indonesia*  
Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Belinfante, A. D.  
1983 *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*  
Binacipta.
- Kartasapoetra  
1987 *Sistematika Hukum Tatanegara*  
Bina Aksara, Jakarta.
- Kuntjoro Purbopranoto  
1981 *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*  
Binacipta.
- Marshall, Geoffrey  
1971 *Constitutional Theory*  
Clarendon House, Oxford.
- UNESCO  
nd *Statement Tentang Bangsa*  
USIS, Jakarta.
- Utrecht, E.  
1959 *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*  
Inchtiar, Jakarta.

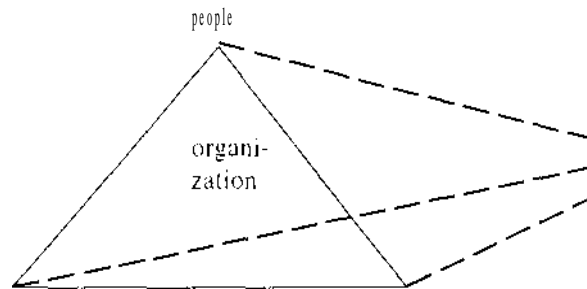
## **BAB 22**



# PSIKOLOGI PEMERINTAHAN

## Pengertian Psikologi

Psikologi adalah ilmu yang relatif telah mapan. Definisinya tidak lagi dipersoalkan. Leksikografi menggambarkan bahwa *psychology* adalah “the science of the mind or of mental states and processes.” A. Gazali dalam *limit Jiwa* (1966) mendefinisikan Ilmu Jiwa sebagai ilmu pengetahuan yang mempelajari penghayatan dan tingkah laku manusia. Penghayatan adalah sekumpulan gejala kejiwaan (pengamatan, tanggapan, kenangan, perasaan) yang bersangkut paut sesamanya dan saling berkaitan. “. . . kita mendefinisikan psikologi sebagai studi ilmiah mengenai proses perilaku dan proses mental,” demikian Rita L. Atkinson, Richard C. Atkinson, dan Ernest R. Hilgard dalam *Pengantar Psikologi* (1994). Sudah barang tentu, proses perilaku dan proses mental yang dimaksud berlangsung di bawah pengaruh timbal-balik antara pelaku dengan lingkungan tertentu. Metodologi yang digunakan oleh Keith Davis dan John W. Newstrom dalam *Human Behavior at Work: Organizational Behavior* (1985) misalnya dapat digunakan untuk memahami hal itu.



Gambar 22-1 Elemen Kunci Perilaku Keorganisasian (Davis dan Newstrom)

Manusia (people) itu sendiri sebagai satu di antara tiga elemen organisasi (*administrative system*) berada dalam sebuah sistem sosial yang terdiri dari kelompok-kelompok yang kepentingannya berbeda satu dibanding dengan yang lain, dan oleh

external environment

karena itu rawan konflik (lihat Gambar 21-1, subkultur ekonomi).

## Kerangka Pemikiran

Sudah dikemukakan bahwa pemerintahan adalah proses penyediaan layanan-civi/

dan jasa-publik-yang-tidak-diprivatisasikan bagi setiap orang pada saat dibutuhkan (dituntut) oleh orang yang bersangkutan. Yang berkewajiban (bukan berwenang) menyediakan layanan-c/v/7 dan jasa-publik yang dimaksud disebut pemerintah, dan orang yang membutuhkan atau menuntut layanan-c/v/7 dan jasa-publik disebut yang-diperintah. Hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah terlihat dalam tiga paradigma:

**Pertama**, jika pemerintah pada suatu saat dianggap **dari tiada menjadi ada**, yaitu tatkala negara dibentuk (secara formal) oleh suatu masyarakat (bangsa), dan mendapat pengakuan dari negara-negara lain, seperti terlihat jelas pada negara-negara yang terbentuk melalui proklamasi kemerdekaan, baik secara damai (dimerdekakan atau memerdekakan diri), ataupun melalui perjuangan bersenjata. Gejala yang sama juga terjadi pada saat sebuah pemerintahan terbentuk melalui pemilihan umum atau ditunjuk oleh rezim dan beroleh legitimasi yang kuat. Dalam hubungan itu, interaksi antara pemilih atau rezim dengan pemerintah yang terbentuk itu, didominasi oleh pemilih atau rezim yang bersangkutan. Hal ini menentukan dinamika pemerintahan ke depan.

**Kedua**, jika pemerintah pada suatu saat **sudah ada**, merupakan **sebuah kenyataan** yang tidak dapat diabaikan begitu saja, dan lebih daripada itu, ia **memiliki kekuasaan yang sah!** Lagi pula, seperti telah dikemukakan di atas (Bab 21), begitu pemerintah terbentuk, ia berubah, dari yang diharapkan siap memenuhi dan melindungi kepentingan rakyat, menjadi organ yang berkehendak dan mempunyai kepentingan sendiri, dari yang dibentuk menjadi sebuah **kekuatan yang mampu dan tega mem akan pembentuknya** sendiri! Ibarat seorang ilmuwan yang menciptakan seekor *mutant* yang kemudian menerkam penciptanya itu. Hal ini terjadi, sebagai contoh, sepanjang pemerintahan rezim Soeharto yang berlangsung kurang-lebih selama 32 tahun: bagaimana ia merekayasa **lingkungan pemerintahan** secara bertahap, berencana dan dengan determinasi tinggi mulai tahun 1966, terutama sejak 1973 ketika ia merekonstruksi partai politik dari 10 menjadi dua, dan mengangkat posisi Sekber Golkar dari LSM menjadi kekuatan korsospol (korporat, sosial, dan politik) yang sangat unggul, sampai pada puncaknya, ketika ia berhasil membuat, menggunakan, dan mampu mempertanggung-jawabkan rumus  $200.000.000 \times 1000 = 1$ . Artinya 200 juta rakyat Indonesia berhasil “dijelmakan” menjadi seribu orang di Senayan sedemikian rupa, sehingga setiap jelmaan itu mewakili 200 juta juga. Seribu orang pada gilirannya dijadikan seorang, yaitu Harmoko. Jadilah: “Apa kata Harmoko, itulah suara rakyat.” Dalam hubungan ini, pemerintahlah yang membentuk (merekayasa) yang-diperintah dan lingkungan. Interaksi antara keduanya diwarnai oleh dominasi mutlak pihak pemerintah.

**Ketiga**, hubungan interaksional antara pemerintah dengan yang-diperintah, yang juga terdapat antara kelompok yang satu dengan kelompok yang lain, seperti diuraikan di atas, yang diwarnai oleh dominasi pihak yang satu terhadap yang lain, ternyata membawa malapetaka yang dampak-berantainya sampai sekarang semakin membesar. Diperlukan, dan oleh karena itu harus diciptakan hubungan baru yang mampu menciptakan keadilan sosial dan melindungi kemerdekaan manusia. Hubungan baru itu

bermula dari pengakuan akan perbedaan, kesadaran bahwa perbedaan membuat orang saling membutuhkan. Saling membutuhkan selanjutnya yang membawa kondisi semakin saling menguntungkan bagi semua pihak! Bagi keseluruhan (lihat Tabel 18-3, responsibility for the whole)! Hubungan baru itu memerlukan lingkungan baru yang disebut **lingkungan bersama** yang harus dibentuk bersama pula. Inilah tujuan-bersama yang disepakati dan mengikat kedua belah pihak. Kedua-duanya pertama-tama harus menjadikan tujuan-bersama itu pola perilaku secara konsisten, dan interaksi antara keduanya berlangsung di bawah pola perilaku tersebut. Dengan demikian, tujuan-bersama menjadi pola perilaku pemerintahan. Perilaku yang tidak sesuai dengan pola tersebut harus diubah, ditransformasikan. Hubungan transformasional pun terbentuk. Transformasi bersama berlangsung di dalam hubungan transformasional itu. Hubungan transformasional itu tidak hanya diperlukan dan terbentuk antara pemerintah dengan yang-diperintah, tetapi pada gilirannya juga menjadi (dijadikan) pola perilaku semua kelompok kepentingan di dalam masyarakat.

**Tabel 22-1 Hubungan Transaksional dan Hubungan Transformasional**

		HUBUNGAN TRANS- TRANSFOR-	HUBUNGAN AKSIONAL	TRANS- MASIONAL
KEPENTINGAN	MASING- MASING	difung- sikan		
	BER SAMA			difung- sikan

**Mencari Paradigma**

Psikologi Pemerintahan merupakan bakal-bangunan pengetahuan yang baru dalam taraf studi raneang-bangun di antara sejumlah bangunan tetangga yang akrab dan sudah terkenal sehingga amat sukar dibedakan satu dengan yang lain, seperti Perilaku Keorganisasian, Budaya Organisasi, Psikologi Organisasi, Psikologi Industri, MSDM, Perilaku Politik, Psikologi Manajemen, dan Kepemimpinan. Metodologi yang digunakan oleh para peneliti dan penyusun bangunan-bangunan pengetahuan di atas, dapat juga digunakan untuk mengidentifikasi sosok Psikologi Pemerintahan, seperti yang telah ditempuh dalam mengidentifikasi bangunan lain seperti Hukum Pemerintahan (Bab 21), Sosiologi Pemerintahan (Bab 18), Seni Pemerintahan (Bab 19), dan sebagainya.

Jika pemerintahan dipandang sebagai gejala keorganisasian, maka metodologi Perilaku Keorganisasian (*Organizational Behavior*) dapat dijadikan salah satu metodologi pembentukan Psikologi Pemerintahan. Jika pemerintahan dianggap sebagai gejala sosial, maka metodologi Psikologi Sosial tentang interaksi sosial dapat digunakan untuk menerangkan interaksi antara pemerintah dengan yang-diperintah dan membangun Psikologi Pemerintahan. Seperti diketahui, Perilaku Keorganisasian adalah

“the study and application of knowledge about how people act within organizations” (Davis dan Nestrom, *op. cit.*). Sudah barang tentu, yang dimaksud dengan organisasi di sini adalah organisasi formal. Perbedaannya ialah, *pertama*, kesempatan bagi setiap orang untuk memilih organisasi yang sesuai dengan aspirasinya, relatif luas, sementara kesempatan bagi setiap orang untuk memilih pemerintahan yang cocok, nyaris tidak ada! Hal ini sangat mempengaruhi hubungan antara pemerintah dengan yang-diperintah. *Kedua*, organisasi plat kuning dan plat hitam hanya memiliki kekuatan yang sangat kecil, dibanding dengan organisasi plat merah yang kekuatannya luar biasa, dan dapat dikembangkannya dengan mudah, dtgunakan secara efektif dan dipertanggungjawabkan secara formal. Melihat *content*-nya, Psikologi Organisasi (misalnya Edgar H. Schein dalam *Psikologi Organisasi*, 1985, aslinya *Organizational Psychology*, 1980, atau Daniel Katz dan Robert L. Kahn dalam *The Social Psychology of Organizations*, 1978) mirip dengan Perilaku Keorganisasian. Kalau Psikologi Pemerintahan diterjemahkan menjadi *Psychology in Government (al) Science* atau sebangsanya, maka Mason Haire dalam *Psychology in Management* (1964) dapat dijadikan bahan bacaan. Jika titik berat sumber-sumber yang terdahulu diletakkan pada sisi organisasi, maka analisis Haire dalam bukunya diletakkan pada sisi manusia.

Jika kedua sisi digali lebih intensif, A. Khoshkish dalam *The Socio- Political Complex* (1979) memberi sumbangan yang signifikan. Khoshkish mengungkapkan tiga macam kekuatan pendorong (*drives*) pada sisi manusia, yaitu *physiological drives*, *psychological drives*, dan *sociological needs*, sedangkan pada sisi organisasi dia berbicara tentang *power*, *polity*, dan *government*. Sudah barang tentu, *drives* yang dimaksud erat berkaitan dengan teori kebutuhan Abraham Maslow. Seperti diketahui, kelima macam kebutuhan menurut Maslow terdiri dari *basic physiological needs*, *social needs* (*security needs* dan *social needs*), dan *psychological needs* (*self-esteem* dan *self-actualization*). Stanley Allen Renshon dalam *Psychological Needs and Political Behavior* (1974) memilih *psychological needs* sebagai faktor pembentuk perilaku dan budaya politik. Jika perilaku politik disubstitusi dengan perilaku atau budaya pemerintahan, maka anggapan dasar Psikologi Pemerintahan dapat ditemukan. Teori-teori Psikologi Pemerintahan selanjutnya dapat digunakan untuk mempelajari dan membandingkan sejumlah tokoh pemerintahan di seluruh dunia seperti dilakukan oleh Edward Feit (ed.), et al. dalam *Governments and Leaders* 1978).

Untuk dapat mengidentifikasi paradigma Psikologi Pemerintahan, ada baiknya ditelusuri asal-muasal terbentuknya Ilmu Pemerintahan secara ringkas dan sederhana; sedikit mengulangi uraian-uraian terdahulu.

*Human Needs and Instincts: Basic Platform.* Will Durant dalam *The Story of Philosophy* (1956) *Every Science Begins as Philosophy and Ends as Art.* Melalui Walter Lippmann dalam *Public Philosophy* (1956) ditemukan *ius naturale* tentang *human needs and instincts*. Yang dimaksud dengan *human* (manusia) di sini adalah tiap orang (individu). Alat untuk memenuhi dan melindungi *human needs and instincts* itu adalah:

A. Barang

- B. Jasa
  - 1. Jasa pasar
  - 2. Jasa publik
    - a. Jasa publik yang dapat diprivatisasikan
    - b. Jasa publik yang tidak dapat diprivatisasikan
- C. Layanan *civil*

Keterangan tentang alat-alat itu, lihat Tabel 4-1 dan Tabel 4-2. Butir B2b dan C bersifat sangat langka, bernilai tinggi, rawan konflik, kebutuhan eksistensial, tidak tersedia di pasar, individual, hak, dan oleh karena itu berbentuk tuntutan.

Pemerintahan. Mengingat sifat-sifat tersebut, diperlukan proses tersendiri (khusus, istimewa; proses pemerintahan, Gambar 10-2) dalam memproduksi (menyediakan, menyiapkan, provisi), mendistribusikan, dan melindungi alat-alat pemenuh kebutuhan (B2b dan C) atau tuntutan itu bagi tiap orang pada saat dibutuhkan, dan dalam menyiapkan pihak yang berkepentingan (kelompok-kelompok yang kepentingannya berbeda-beda) agar mampu menggunakan, merawat, dan mengembangkan alat tersebut sehingga membawa manfaat (kebahagiaan) bersama sebesar-besarnya. Proses itu bersifat istimewa, karena, **pertama**, pelaku dibekali dengan *power* dan segala nilai derivatnya (*authority, order, force, coercion, violence, dsb*), **kedua**, proses itu secara objektif **wajib** diselenggarakan (jadi *power* hanyalah alat untuk melakukan kewajiban), dan **ketiga**, sepanjang proses, diperlukan **hubungan** terus-menerus antara kedua belah pihak, agar *input, throughput, output, dan outcome*, tidak menyimpang dari tuntutan pengguna (Tabel 1-2). Proses seperti itulah yang disebut **pemerintahan**.

**Pemerintah, Yang-Diperintah, Hubungan Pemerintahan, dan Lingkungan Pemerintahan.** Proses di atas tidak berjalan tanpa pelaku. Pihak yang berkewajiban (bukan berwenang; yang dianggap berkemampuan) menyelenggarakan proses di atas, disebut **pemerintah**, dan pihak yang berkepentingan akan alat-alat yang dimaksud di atas, adalah **yang-diperintah**. Sebagai imbalan bagi, dan dukungan terhadap pemerintah, ia dibayar (*paid*) oleh yang-diperintah dengan bayaran finansial dan non-finansial yang layak. Terbentuknya **hubungan pemerintahan** dapat dilihat pada Gambar 21-1. Hubungan pemerintahan bersifat *contingent*, berhubungan *if-then* dengan lingkungan pemerintahan.

#### **Gejala Pemerintahan, Peristiwa Pemerintahan: Common Platform.**

Hubungan pemerintahan, baik yang transaksional peristiwa yang berulang- tetap (ajeg). Gejala dan peristiwa-peristiwa pemerintahan itu merupakan *common platform* (objek-*materia*; Gambar 2-1) bagi setiap warga Ilmu-Ilmu Sosial (lihat Tabel 2-1 dan Gambar 2-5).

Peristiwa pemerintahan terjadi di dalam hubungan pemerintahan. Oleh karena itu baik pemerintah maupun yang-diperintah, bersama-sama atau sendiri-sendiri, mempengaruhi hubungan tersebut secara psikologikal, fisiologikal, dan sosial. Faktor

psikologikal yang bisa mempengaruhi hubungan pemerintahan dari pihak pemerintah misalnya wewenang, hak, kepentingan, kompetensi, hukum, dan sebagainya, sedangkan dari pihak yang-diperintah, faktor psikologikal itu misalnya ketidakberdayaan, kekecewaan, HAM, kepentingan, kebutuhan, *frame of reference*, budaya *floor*, dan lain-lain. Dengan demikian dapat dikonstruksi paradigma Psikologi Pemerintahan menurut pendekatan lintas disiplin, sebagai berikut.

Ganibar 22-2 Paradigma  
Psikologi Pemerintahan  
PSIKOLOGI

> ILMU PEMERINTAHAN

- |   |   |
|---|---|
| 1. faktor psikologikal pemerintah: kewenangan, hak, kompetensi, kepentingan, kesempatan, dsb. | 1. proses ( <i>input, throughput, output, outcome, evaluasi, feedback</i> ) |
| 2. faktor psikologikal pihak yang-diperintah: HAM, kekecewaan, dsb.                           | 2. struktur ketakberdayaan,<br>3. lingkungan<br>4. teknologi                |

Gambar 22-2 menunjukkan empat kekuatan di pihak pemerintahan berhadapan dengan *drives* dari pihak lingkungan kejiwaan manusia, sementara pelaku pemerintahan selaku alat organisasional berhadapan dengan dirinya sendiri (pelaku pemerintahan) sebagai SDM yang berkepentingan: kepentingan SDM bisa berbeda atau konflik dengan kepentingan organisasi! Perlu diingat bahwa yang dimaksud dengan pelaku pemerintahan di sini adalah pemerintah dalam hubungan-pemerintahan, yaitu kontak terus-menerus antara pemerintah dengan yang-diperintah, baik melalui hubungan interaksional maupun hubungan transformasional. Dalam hubungan transaksional, posisi dan kekuatan tawar-menawar antara pemerintah dengan yang-diperintah guna mencapai kesepakatan, penting (lihat misalnya Peter Warr dalam *Psychology and Collective Bargaining* (1973)).

### **Pokok Bahasan Psikologi Pemerintahan**

Berdasarkan Gambar 22-2, dapat diidentifikasi pokok-bahasan Psikologi Pemerintahan, **kekuasaan** adalah gejala sosial. Sifatnya normatif dan formal. Di titik ekstrim yang satu terdapat gejala kepenuhkuasaan (*powerfulness*). sementara di titik ekstrim yang lain terlihat gejala **ketakberkuasaan** (*powerlessness*). Kekuasaan berada pada **struktur** pemerintahan, sedangkan ketakberkuasaan, di luarnya.

**Perubahan** yang digerakkan oleh **lingkungan**, menimbulkan dimensi lain. Semuanya berubah; *panta rei*. Satu-satunya yang tak berubah adalah perubahan itu sendiri. Perubahan itu terus-menerus, kadang cepat, kadang

lambat. Menghadapi perubahan, baik eksternal maupun internal, seseorang atau suatu organisasi bisa berperan, bisa juga tidak. Pemerintahan disebut berperan, jika ia mampu menghadapi perubahan. Kemampuan yang dimaksud berkisar antara kemampuan menyesuaikan diri (berperilaku positif) dengan, sampai pada kemampuan untuk mengendalikan perubahan itu sendiri. Gejala ini dapat juga disebut keberdayaan. Sebaliknya bisa terjadi, yang bersangkutan tidak berkemampuan. Ketidakmampuan itu mulai dari ketidakmampuan menyesuaikan diri (berperilaku negatif) sampai pada sikap menyerah atau pasrah. Gejala ini dapat disebut ketakberdayaan. Kondisi pemerintah atau yang-diperintah berkisar antara keduanya. Salah satu gejala itu, bisa terjadi di pihak pemerintah, bisa dialami oleh pihak yang-diperintah, bisa juga kedua-duanya.

Pelaku pemerintahan adalah sumber daya dan juga manusia. Ia mempunyai kehidupan *civil* di samping kehidupan dinas. Kehidupan *civil*-nya digerakkan oleh ketiga macam dorongan yang telah dikemukakan di atas: *psychological*, *physiological*, dan *social drives*. Sementara itu, kehidupan dinasnya dibebani oleh berbagai kewajiban yang harus dipertanggungjawabkan. Antara kedua macam kepentingan itu bisa terjadi konflik. Di samping itu, pelaku pemerintahan juga mengalami perubahan, baik eksternal maupun internal dirinya. Perubahan itu juga mempunyai implikasi dan bisa membawa konflik psikologikal. Jika dapat diselesaikan, konflik berubah menjadi *mutual-trust*, sedangkan jika tidak, konflik membawa *distrust*.

Pencegahan dan atau penyelesaian konflik bermula pada kontak nilai. Melalui kontak nilai tersebut dilakukan negosiasi dan *bargaining*. Negosiasi, musyawarah, dan *bargaining*, sampai pada *voting* atau apa pun sebutannya, guna mencapai kesepakatan, memerlukan kondisi psikologikal pihak-pihak terkait. Tawar-menawar, sikap akomodatif, seleksi nilai, sampai pada pelembagaan nilai, sangat menentukan keberhasilan penyelesaian konflik.

Namun yang terpenting adalah realisasi kesepakatan bersama sehingga membuahkan *mutual-trust* di atas. Realisasi komitmen bersama itu melalui proses panjang dari lingkungan kembali pada lingkungan, melalui *input*, *throughput*, *output*, *outcome*, evaluasi, dan *feedback*; proses pemerintahan. Dalam proses itu terlibat fungsi, struktur, dan pelaku pemerintahan. Dalam hubungan itu, satu-satunya jalan guna membentuk nilai adalah kerja. Kerjalah yang bisa membuat segala sesuatu itu mungkin.

Dengan demikian, pokok bahasan Psikologi Pemerintahan meliputi antara lain:

1. Psikologi Kekuasaan
2. Psikologi Perubahan
3. Psikologi Ketakberdayaan
4. Psikologi Konflik
5. Psikologi Perundingan dan Tawar-menawar
6. Psikologi Kerja
7. Psikologi Pelayanan

Ketujuh pokok bahasan tersebut merupakan topik pengkajian selanjutnya di bidang Psikologi Pemerintahan.



## DAFTAR PUSTAKA

- Atkinson, Rita L.; Atkinson, Richard C.; dan Hilgard, Ernest R.; Agus Dharma dan Michael Adryanto, pent.  
1994 ***Pengantar Psikologi*** (2 jilid)  
Erlangga, Jakarta.
- Davis Keith, dan Newstrom, John W.  
1985 ***Human Behavior At Work: Organizational Behavior***  
McGraw-Hill, New York.
- Durant, Will  
1956 ***The Story of Philosophy***  
The Pocket Library, New York.
- Feit, Edward, contributing ed., et. al.  
1978 ***Governments and Leaders. An Approach to Comparative Politics***  
Houghton Mifflin Co., Boston.
- Gazali, A.  
1966 ***Ilmu Jiwa***  
Ganaco, Bandung.
- Chiselli, Edwin E.  
1955 ***Personnel and Industrial Psychology***  
McGraw-Hill Book Co., New York.
- Haire, Mason  
1964 ***Psychology in Management***  
McGraw-Hill Book Co., New York.
- Katz, Daniel dan Robert L. Kahn  
1978 ***The Social Psychology of Organizations*** John Wiley & Sons, New York.
- Khoshkish, A.  
1979 ***The Socio-political Complex. An Interdisciplinary Approach to Political Life*** Pergamon Press, Oxford.
- Lippmann, Walter  
1956 ***The Public Philosophy***  
The New American Library, New York.
- Renshon, Stanley Allen  
1974 ***Psychological Needs and Political Behavior***  
The Free Press, New York.
- Warr, Peter; Aloysius L. Maja, pent.  
1973 ***Psychology and Collective Bargaining***  
Hutchinson & Co., London.



## BAB 23 EKOLOGI PEMERINTAHAN

### Pengertian Ekologi

Konsep Ekologi (*ecology*) berasal dari kata Yunani *oikos* (rumah) dan *logos*. Ekologi merupakan cabang Biologi. Leksikografi mendefinisikan Ekologi sebagai “the branch of biology dealing with the relations between organisms and their environment.” Sudah barang tentu, “relations” yang dimaksud dipengaruhi oleh seperangkat hukum yang disebut *ius naturale, natural law* (ref. Walter Lippmann dalam *The Public Philosophy*, 1956, 84). Ada juga yang berpendapat bahwa Ekologi dan Demografi merupakan hasil kajian Morfologi Sosial. Dari sudut Sosiologi, Ekologi didefinisikan sebagai “the branch of sociology concerned with the spacing and interdependence of people and institutions.” Pamudji dalam *Ekologi Administrasi Negara* (1985) mengutip definisi Ekologi dari sumber lain: “in sociology, the relationship between the distribution of human groups with reference to material resources, and the consequent social and cultural patterns.” Sistem yang terbentuk melalui interaksi antara komunitas organisme dengan lingkungannya, disebut *ecosystem* [eco(logy) + system]. Lihat juga Taliziduhu Ndraha dalam *Administrasi Lingkungan Hidup* (1992). Model Ekologi:

### Gambar 23-1 Model Ekologi

LINGKUNGAN <-----> ORGANISME

### Hibrida Ekologi

Model Ekologi tersebut kemudian digunakan untuk memahami gejala-gejala sosial yang menjadi objek *forma* disiplin lain. Administrasi Negara misalnya mensubstitusi organisme dengan administrasi negara sebagai institusi dan lingkungan dengan faktor alam dan faktor sosial (Pamudji, *op. cit.*), faktor

ekonomi dan faktor sosial (F. W. Riggs dalam *The Ecology of Public Administration*, 1961). Produk pemahaman tersebut adalah sebuah hibrida yang disebut Ekologi Administrasi Negara. Walaupun Ekologi Administrasi Negara mempelajari hubungan timbal-balik antara kedua bidang, titik berat kajian Ekologi Administrasi Negara adalah pada pengaruh ekologis terhadap Administrasi Negara, bukan pada pengaruh publik administratif terhadap Ekologi. Modelnya:

### Gambar 23-2 Model Ekologi Administrasi Negara

#### LINGKUNGAN ----- >ORGANISME

EKOLOGI > ADMINISTRASI NEGARA > EKOLOGI ADMINISTRASI NEGARA

Model Ekologi Administrasi Negara tersebut dan metodologinya digunakan oleh sejumlah penulis di bidang pemerintahan untuk membentuk hibrida lain yang disebut Ekologi Pemerintahan. Hasilnya adalah Ekologi Pemerintahan yang persis Ekologi Administrasi Negara. Misalnya Marmin Martin Roosadijo dalam *Ekologi Pemerintahan di Indonesia* (1982) dan Inu Kencana Syafie dalam *Ekologi Pemerintahan* (1998). Faktor ekologis yang mempengaruhi pemerintahan menurut Marmin Martin Roosadijo adalah ideologi, politik, ekonomi, dan sosial budaya, sedangkan menurut Inu Kencana Syafie, alam dan “sosio kemasyarakatan.” Apakah Ekologi Administrasi Negara identik dengan Ekologi Pemerintahan?

#### Perbedaan Antara Administrasi Negara Dengan Ilmu Pemerintahan

Sejak awal, nilai dasar Ilmu Administrasi adalah efisiensi, efektifitas (*effectiveness*), dan produktivitas. Hal itu terlihat melalui penelitian yang dilakukan oleh Frederick Winslow Taylor (“Time and motion study”) yang melahirkan *scientific management*. Albert Lepawsky dalam *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (1955, 119) merangkumnya demikian:

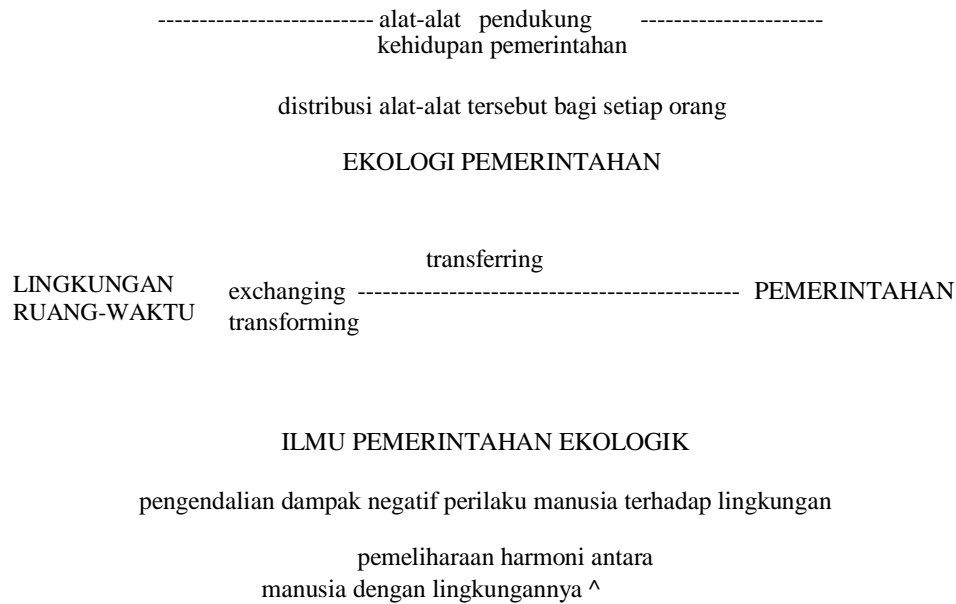
*Despite the aura of broad principle with which Taylor's ideas have been surrounded, the essence of Taylorism remained this search for efficient operations in the individual mechanical process or in the single industrial plant, thereby making time-and-motion study “the chief cornerstone of scientific management”*

Bagaimana halnya dengan Ilmu Pemerintahan? Mengingat terjadinya kesenjangan yang semakin meningkat tajam antara permintaan dan penawaran akan alat-alat pendukung kehidupan (manusia), sehingga pemenuhan kebutuhan setiap orang akan alat-alat itu semakin sukar, maka dilihat dari sudut Ilmu Pemerintahan, jasa-publik dan layanan-civil yang sebelumnya bersifat kebutuhan berubah menjadi tuntutan yang semakin keras. Pada kondisi itu, di satu sisi, pemerintahan memerlukan sumber-sumber pendukung kehidupan yang semakin memadai pula dari lingkungannya, dan di sisi lain pemerintahan dituntut untuk mengontrol distribusi alat-alat pendukung kehidupan yang semakin langka itu (jasa-publik dan layanan *civil*) di dalam masyarakat agar sedapat-dapatnya dialami oleh setiap orang yang bersangkutan •pada saat dibutuhkan. Jadi nilai dasar Ilmu Pemerintahan adalah keadilan manusiawi (*human justice*) pelayanan-publik, dan pelayanan-civil dalam hubungan-pemerintahan. Dalam hal itu, konsep lingkungan yang terbentuk sejak bagian kedua abad ke-20 yang terkesan hanya berdimensi horizontal, perlu ditingkatkan menjadi lingkungan berdimensi ruang-waktu, yaitu ruang- hidup (*Lebensraum*) dan kesempatan-hidup. Oleh karena itu, Ekologi Pemerintahan dapat dibedakan dengan Ekologi Administrasi Negara.

#### Ekologi Pemerintahan versus Pemerintahan Ekologik

Serentak dengan itu, di pihak manusia, perebutan alat-alat pendukung kehidupan yang bersifat langka .tersebut (dan selanjutnya perebutan *Lebensraum*) di satu sisi menimbulkan konflik sosial di dalam masyarakat, dan di sisi lain membentuk pola perilaku manusia yang membawa dampak negatif terhadap lingkungannya. Dalam hubungan itu diperlukan Ilmu Pemerintahan yang peduli terhadap lingkungannya. Produk kepedulian itu mendorong upaya pembentukan hibrida lain yang dapat disebut (Ilmu) Pemerintahan Ekologik (*Kybernology of Environment*, atau *Ecological Kybernology*, sejajar dengan *Ecology of Public Administration* di atas). Kedua hibrida: Ekologi Pemerintahan dan Pemerintahan Ekologik bersifat saling mendukung, persis seperti hubungan antara Administrasi Pembangunan dengan Pembangunan Administrasi. Ilmu Pemerintahan Ekologik itu mempelajari upaya pemerintah dalam mengontrol dan membimbing perilaku manusia terhadap lingkungannya, di satu pihak guna meningkatkan dukungan lingkungan terhadap kehidupan, dan di pihak lain memelihara harmoni antara manusia dengan lingkungannya. Sementara itu, Ekologi Pemerintahan mempelajari pengaruh ekologi^1 lingkungan berdimensi ruang-waktu terhadap pemerintahan. Secara akademik, Ilmu Pemerintahan Ekologik sejajar dengan Administrasi Lingkungan. Adapun model Ekologi Pemerintahan dengan Ilmu Pemerintahan Ekologik, sebagai berikut:

**Gambar 23-3 Model Hubungan Ekologi Pemerintahan  
Dengan Ilmu Pemerintahan Ekologik**



**Pengertian dan Ruang Lingkup  
Ekologi Pemerintahan**

Berdasarkan uraian di atas, Ekologi Pemerintahan dapat didefinisikan sebagai (cabang) Ilmu Pemerintahan yang mempelajari pengaruh lingkungan ruang-waktu terhadap pemerintahan, baik sebagaimana adanya (*das Sein*), maupun sebagaimana diharapkan (normatif, *das Sollen*). Nilai-nilai lingkungan ruang-waktu yang ditransfer, dipertukarkan, atau ditransformasikan dari lingkungan ke bidang pemerintahan, searah atau timbal-balik (Gambar 23- 3), adalah **energi** dari lingkungan fisik, **suara**, (*vote*, dukungan legitimasi, kontrol) dari lingkungan sosial, dan dalam arti tertentu, **rahmat** dari lingkungan transedental, yaitu Tuhan Yang Mahaesa (ingat, presiden Republik Indonesia mengesahkan setiap RUU menjadi UU, “Dengan Rahmat Tuhan Yang Mahaesa”). Ketiga nilai tersebut dengan (*vehicles*-nya masing-masing sehingga melembaga, menjadi alat-alat pendukung kehidupan pemerintahan (dalam arti lain, Ketuhanan bukan hanya pendukung, tetapi maha Pencipta

segala sesuatu, sumber kehidupan itu sendiri (Al-Khalik, lihat Gambar 1- 1). Ruang lingkup dan Metodologi Ekologi Pemerintahan demikian:

**Tabel 23-1 Ruang Lingkup Ekologi Pemerintahan**

•f		NILAI	VEHICLE
LINGKUNGAN RUANG-WAKTU	FISIK	1 energi	2 iptek
	SOSIAL	3 vote	4 demokrasi
	KETUHANAN	5 rahmat	6 imtak

**Tabel 23-2 Metodologi Ekologi Pemerintahan**

		NILAI
		JENIS DISTRIBUSI
SASARAN PENELI- TIAN	DAS SEIN	1 2
	DAS SOLLEN	3 4

Inu Kencana Syafie  
1998 *Ekologi Pemerintahan*  
Pertja, Jakarta.

Lepawsky, Albert  
1955 *Administration: The Art and Science of  
Organization and Management* Alfred  
A. Knopf, New York.

Lippmann, Walter  
1956 *The Public Philosophy*  
The New American Library, New York.

Marmin Martin Roosadijo  
1982 *Ekologi Pemerintahan di Indonesia*  
Alumni, Bandung.

Pamudji, S.  
1985 *Ekologi Administrasi Negara*  
• Bina Aksara, Jakarta.

Riggs, F. W.  
1961 *The Ecology of Public Administration*  
Asia Publishing House, Bombay.

Taliziduhu Ndraha  
1992 *Administrasi Lingkungan Hidup*  
Universitas Terbuka, Jakarta.

## **BAB 24 KOMUNIKASI PEMERINTAHAN**

### Pengertian

Istilah komunikasi (*communication*) berasal dari bahasa Latin *communicat(us)* yang berkaitan dengan kata *communicare* yang berarti *to impart, make common* (kata *common* berkaitan dengan kata *community*). Jadi komunikasi bisa terjadi jika kegiatan itu bertolak dari kondisi tertentu. *Commonness* itu ditandai dengan adanya *relation(s)* antarpihak yang bersangkutan.

Sejak lama *definisi* komunikasi dititikberatkan pada proses peyakinan (*persuading*) atau upaya perubahan perilaku, misalnya perilaku (calon) konsumen. Komunikasi diartikan sebagai “the study of mass media and other institutions dedicated to persuasion” (misalnya Ithiel de Sola Pool, et al., eds. dalam *Handbook of Communication*, 1973). Sejak itu, kajian komunikasi semakin intensif. Definisi komunikasi pun berkembang. Stephen W. Littlejohn dalam *Theories of Human Communication* (1996) menyatakan bahwa sulit sekali mendefinisikan konsep

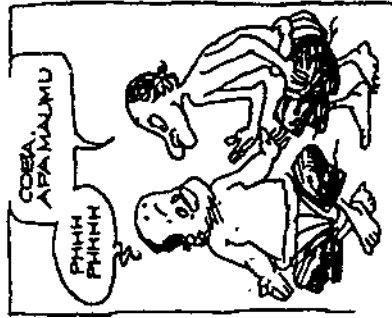
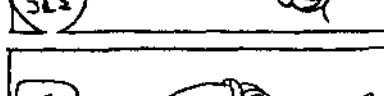
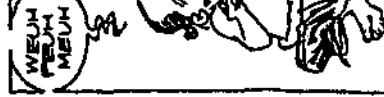
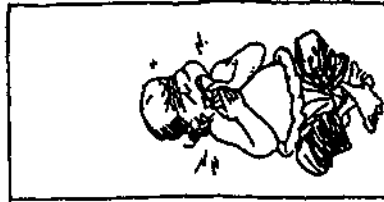


komunikasi. Ada definisi yang sangat luas seperti “the process that links discontinuous parts of the living world to one another,” dan ada yang sangat sempit seperti “the means of sending military messages, orders, etc., as by telephone, telegraph, radio, couriers.” William Leiss melalui artikel “Risk Communication and Public Knowledge,” dan Majid Tebranian melalui artikel “Communication and Development” dalam David Crowley dan David Mitchell (eds), *Communication Theory Today* (1995) memberikan definisi yang berbeda mengenai komunikasi. Yang pertama memberi tekanan pada proses penyampaian berita berdasarkan teori Lasswell tentang komunikasi (*message transmission theory*); “Who says what in which channel to whom with what effect,” sedangkan yang kedua memberikan tekanan pada pertukaran nilai atau proses pertukaran-pikiran: “the process of exchange of meaning by verbal and nonverbal signs operating through cosmologies, cultures, contents, and conduits.” Pentingnya komunikasi

Sumber:  
KOMPAS, 22 Juni

# Pajji Jomng

DM KERN KERN



diungkapkan oleh Littlejohn (op. cit.): “The most commonplace activities of our life—the things we take for granted—become great puzzles when we try to understand them.” Sesuatu yang sehari-hari terlihat biasa, berubah menjadi teka-teki besar bagi seseorang begitu ia bermaksud mencari makna (pengertian) yang tersembunyi di dalam (di belakang) sesuatu itu. Jadi, komunikasi bertujuan mencari dan menemukan makna.

## Metodologi

Untuk mengkonstruksi Komunikasi Pemerintahan diperlukan metodologi, yaitu metodologi yang digunakan oleh disiplin lain untuk membangun hibrida komunikasinya. Misalnya metodologi yang digunakan oleh Ilmu Politik atau Ilmu Komunikasi dalam mengkonstruksi Komunikasi Politik. Ithiel De Sola Pool melalui artikel “Communication Systems” dalam Ithiel De Sola Pool, et al., (eds, op. cit.), meletakkan kerangka pemikiran tentang komunikasi pada teori sistem umum (*general systems theory*). Di mana ada sistem, di situ terlihat hubungan (*links, relations*), dan di mana terlihat hubungan di sana juga (bisa) terjadi komunikasi. Dalam *International Encyclopedia of the Social Sciences* (1972), sistem didefinisikan sebagai,

*something consisting of a set (finite or infinite) of entities, among which a set of relations is specified, so that deductions are possible from some relations to others or from the relations among the entities to the behavior or the history of the system.*

Suatu sistem berada di dalam sistem yang lebih luas, Sementara sistem itu sendiri meliputi berbagai subsistem. Demikianlah dikenal adanya sistem- sistem sosial, sistem-sistem budaya, sistem-sistem politik, sistem-sistem internasional, dan sistem-sistem psikologik. Secara hipotetik-deduktif, terdapat ruang bagi kehadiran sistem-sistem pemerintahan. Dalam hal itu, terbentuk hubungan pemerintahan dan komunikasi antara pemerintahan dengan yang-diperintah, sebuah hibrida baru yang disebut Komunikasi Pemerintahan. Komunikasi Pemerintahan berkaitan erat dengan Hubungan Pemerintahan (Bab 1 Tabel 1-2 dan Bab 7).

Seperti dikemukakan di atas, konstruksi Komunikasi Pemerintahan dilakukan berdasarkan metodologi yang digunakan untuk membentuk konstruk hibrida yang lain, seperti Komunikasi Antar Manusia (*Human Communication*), Komunikasi Publik, Komunikasi Politik, Komunikasi Organisasional, Komunikasi Manajerial, dan Komunikasi Pemasaran, atau metodologi yang digunakan dalam memahami gejala komunikasi menurut *settingnya* (Ithiel De Sola Pool di atas, Bagian II). Dari berbagai hibrida itu dipelajari berbagai konsep atau metodologi yang dapat digunakan sebagai bahasa baku dan

## Bahasa Politik Gaya Topeng

Suara Pembaruan 26 Oktober 1998

Jakarta - Bahasa politik gaya topeng yang menutup-nutupi kebenaran yang semestinya diketahui oleh masyarakat, sudah saatnya dibatasi penggunaannya.

Gaya topeng ini merupakan salah

satu gejala yang menyebabkan kematian bahasa Indonesia, dan sebenarnya memberikan kontribusi pada kemerosotan kredibilitas elite kekuasaan Orde Baru.

Gejala kematian itu masih dan akan

**terus** berlangsung, jika sistem politik atau pengaruh rezim Orde Baru masih terus dianut, bahasa Indonesia tidak dipelihara dan dilestarikan dengan sebaik-baiknya secara demokratis oleh semua pihak, dan pengajaran bahasa Indonesia di semua jenis dan jenjang pendidikan tidak memperoleh perhatian yang serius,” ungkap Dosen IKIP Medan, Daulat P. Tampubolon, dalam pertemuan linguistik bahasa dan budaya Atma Jaya Jakarta ke-12, baru-baru ini, di Jakarta.

Menurut, Tampubolon, yang dimaksud gaya topeng, gaya bahasa yang mengutamakan penghalusan semantik secara berlebihan, sehingga semua kedengaran dan terasa baik, tetapi kebenaran yang sesungguhnya tertutupi.

Dalam perkembangan Orde Baru, gaya topeng tidak sama dengan eufemisme. Karena, eufemisme tidak menutupi kebenaran, tetapi hanya mengubah cara pengungkapan makna, untuk menghindari ketersinggungan yang mungkin dirasakan pendengar atau pembaca.

Berbeda dengan gaya topeng yang banyak membohongi masyarakat, dan ini berlaku selama 30 tahun, rakyat dibohongi oleh gaya bahasa seperti itu oleh para pejabat.

Ia memberi contoh: anggaran “berimbang”, tarif terpaksa “d disesuaikan”, “tidak etis” membicarakan suksesi sekarang ini. Bagi elite kekuasaan, penggunaan kata-kata tersebut dapat menghindari keresahan masyarakat, setidaknya buat sementara. Empat Pembusukan

Sesungguhnya gaya topeng ini, lanjutnya, mengakibatkan kerugian mendasar seperti pembudayaan ketidaksesuaian makna, kata, dan pragmatika, yang pada gilirannya pembusukan moralitas individu dan masyarakat, serta kebudayaan termasuk bahasa itu sendiri.

Selain itu, bahasa menjadi tidak efektif dan efisien sebagai alat berpikir, memahami pikiran dan perasaan, serta menyatakan pikiran dan perasaan yang benar.

Jadi gejala kematian bahasa semasa Orde Baru itu, bukan hanya menyangkut gaya topeng, tetapi ada lima gejala lainnya:

Pertama, represi linguistik yakni penekanan dan pembatasan atas kebebasan rakyat menyatakan pikiran dan perasaannya dengan bahasa, yang dilakukan oleh penguasa terutama dengan memeralat bahasa.

Kedua, monopoli semantik, yaitu penguasaan atas pemaknaan, kosa kata, kalimat, dan wacana yang mengandung ide politik hanya penguasa saja, tetapi harus diterima dan dipatuhi rakyat.

Ketiga, akronimisasi (singkatan) yang berlebihan dan sering membingungkan. Keempat, adopsi berlebihan, proses pengambilan dan penggunaan kosa kata bahasa daerah berlebihan. Kelima, Importasi, pemasukan dan penggunaan kata bahasa asing berlebihan.

Ia menilai, keenam gejala ini mengandung empat pembusukan linguistik yang pokok. Pertama, rasa takut dan ketidakbebasan menyatakan pikiran dan perasaan dengan bahasa. Ini mengakibatkan merosotnya kreativitas kebahasaan terutama kesusastraan, dan kebudayaan.

Kedua, kerancuan struktur bahasa yang mengakibatkan lemahnya logika kebahasaan, yang merupakan salah satu sebab penting merosotnya mutu pendidikan.

Ketiga, timbulnya aleinasi bahasa, yang menyebabkan munculnya sikap menjauh dari bahasa. Keempat, melemahnya kognitif sebagai akibat tigapembusukan sebelumnya. Kelemahan ini berpengaruh negatif pada mutu pendidikan, dan pada

gilirannya juga pada kemampuan menghasilkan kinerja bermutu.

#### Bunuh Diri

Ia menyimpulkan, walau ragam politik Orde Baru mati akibat pembunuhan bahasa (didesak oleh ragam politik Orde Reformasi), kematian itu sesungguhnya juga disebabkan oleh bunuh diri bahasa (pembusukan linguistik).

Karena rezim Orde Baru sangat

dominan, maka ragam politik tersebut sangat berpengaruh pada Bahasa Indonesia secara keseluruhan. Maka, hingga taraf tertentu akhirnya Bahasa Indonesia itu mengalami pembusukan linguistik.

Rezim Orde Baru telah berakhir, dengan demikian ragam politiknya secara umum dapat dikatakan juga sudah mati.

metodologi konstruksi Komunikasi Pemerintahan, seperti “messages,” “sender,” “receiver,” “noise,” “encoder,” “decoder,” “process,” “network,” “interdependence,” “relationship,” dan “environment.”

Komunikasi Antar Manusia (*Human Communication*, lihat Littlejohn, op. cit.) dimaksudkan sebagai jalan untuk memahami (“understand”) interaksi antarmanusia (“human social interaction”). “In this book,” demikian Littlejohn, “we treat communication as central to human life.” Dalam hubungan itu, Littlejohn juga memberi perhatian pada *Cybernetics*, yaitu “the study of regulation and control in systems, with emphasis on feedback.” Jurgen Ruesch dalam prolog buku Peter F. Oswald (ed.), *Communication and Social Interaction* (1977) mendudukan komunikasi sebagai sebuah program studi *Human Relations*. Dalam hubungan itu, *human communication* digunakan sebagai alat untuk mengontrol *human behavior* (“Communication as a Therapeutic Tool”). Jadi jika seseorang hendak mencari dan menemukan makna suatu perilaku dan nilai aspirasi manusia, dalam hal ini rakyat (yang- diperintah), ia harus berkomunikasi dengan menggunakan pendekatan kua- litatif yang lazim digunakan di lapangan Sosiologi dan Antropologi (baca juga Judistira K. Gama, “Pendekatan Etnografi Ke Arah kebijakan Kebudayaan Dalam Perkembangan Peradaban Indonesia,” *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Antropologi dan Sosiologi pada FISIP UNPAD Bandung*, 21 Juni 2001). Pemyataan ini dapat dijadikan anggapan dasar buat-komunikasi antara pemerintah dengan yang-diperintah. Jika komunikasi itu berlangsung dengan melibatkan pihak ketiga, terbentuklah Komunikasi

Publik (*public communication*). Molefi K. Asante dan Jerry K. Frye dalam *Contemporary Public Communication: Applications* (1977), berpendapat bahwa perspektif publik itu terjadi jika “other people are involved in the communicative event, either as message originators or receivers.” Dikatakan selanjutnya bahwa:

*Public communication is the conscious attempt of humans to change or modify the beliefs, attitudes, value, and behaviors of an audience in the public arena through symbolic manipulation of senses.*

Dari definisi-definisi Komunikasi Politik seperti:

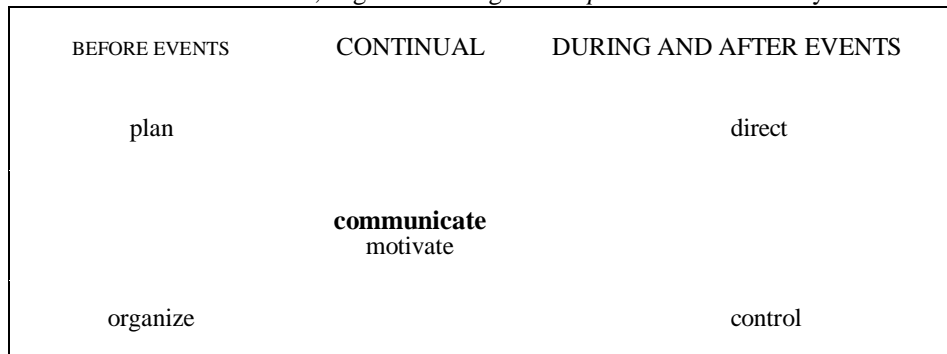
*(kegiatan) komunikasi yang dianggap komunikasi politik berdasarkan konsekuensi-*

*konsekuensi (aktual maupun potensial) yang mengatur perbuatan manusia di dalam kondisi-kondisi konflik.*

(Dan Nimmo dalam *Komunikasi Politik*, 1993) atau “penyampaian pesan- pesan yang bercirikan politik oleh aktor-aktor politik kepada pihak lain” (Maswadi Rauf, “Komunikasi Politik: Masalah Sebuah Bidang Kajian dalam Ilmu Politik,” dalam Maswadi Rauf dan Mappa Nasrun (eds.), *Indonesia dan Komunikasi Politik* (1993), diketahui bahwa dalam Komunikasi Politik terlibat struktur infra dan struktur supra sistem politik. Komunikasi Politik adalah alat yang digunakan untuk menjalankan fungsi-fungsi setiap sistem politik, yaitu *political socialization and recruitment, interest articulation, interest aggregation, rule making, rule application, dan rule adjudication*:

Bagi ilmu pemerintahan, bagian definisi Asante dan Frye yang terakhir yang terpenting: “symbolic manipulation of senses.” Alat yang dapat digunakan oleh aktor-aktor politik dalam berkomunikasi dan meyakinkan publik adalah simbol-simbol, bahasa, dan opini publik dengan kepentingan sebagai muatannya (*messages*), melalui advokasi, propaganda, iklan, provokasi, dan retorika.

Pelajaran apakah yang dapat dipetik dari komunikasi politik oleh ilmu pemerintahan dalam mengkonstruksi komunikasi pemerintahan? Ia harus mampu mengidentifikasi muatan (*messages*) dan alat-alat atau cara-cara yang sejajar dengan alat-alat yang digunakan oleh aktor-aktor politik, yang efektif untuk menumbuhkan dan memelihara kepercayaan masyarakat. Muatan itu (*messages*) adalah fakta-fakta (bukti-bukti) yang dapat menunjukkan penepatan variasi janji, pemenuhan berbagai kewajiban pemerintah dalam kedudukannya sebagai pemerintah, dan pemikulan risiko tindakan yang diambilnya berdasarkan pilihan bebas menurut hati nuraninya (*Freies Ermessen, discretionary decision*). Jika proses politik dijalankan melalui struktur infra dan struktur supra, proses pemerintahan melalui hubungan antara pemerintah dengan yang- diperintah. Jika muatan dan struktur sudah ditemukan, bagaimana dengan *transporter* atau alat-alatnya?



Dalam pemerintahan, komunikasi dilancarkan melalui organisasi pemerintahan. Oleh karena itu, metodologi **Komunikasi Organisasional** dapat dan perlu digunakan. Komunikasi organisasi adalah “the process of creating and exchanging messages within a network of interdependent relationships to cope with environmental uncertainty”

(Gerald M. Goldhaber dalam *Organizational Communication* (1990). Di antara sekian konsep kunci dalam definisi di atas, dua yang dibahas-lanjuti, yaitu proses dan lingkungan. “Process” berkaitan dengan manajemen organisasi yang bersangkutan, sedangkan “environment,” berhubungan dengan “pasar.” Adapun paradigma **Komunikasi Manajerial**, seperti terlihat pada Gambar 24.1. Gambar itu menunjukkan bahwa komunikasi manajerial terus-menerus.berjalan sepanjang berlangsungnya fungsi-fungsi manajemen. (Charles E. Beck dalam *Managerial Communication*, 1999, 161). Konsep “environment” komunikasi organisasional diambil dari **Komunikasi Pemasaran**. “Marketing Communication,” demikian John Btmett dan Sandra Moriarty dalam *Introduction to Marketing Communication: An Integrated Approach* (1998), adalah “the process of effectively communicating product information or ideas to target audiences.” P. R. Smith dalam *Marketing Communications: An Integrated Approach* (1996) tidak memberikan definisi tentang komunikasi pemasaran, tetapi menyebutkan 11 macam alat (*tools*) bagi *marketing communication mix*, yaitu:

(1) *selling*, (2) *advertising*, (3) *sales promotion*, (4) *direct marketing*, (5) *publicity*’ (and *public relations*), (6) *sponsorship*, (7) *exhibitiono*, (8) *corporate identity*, (9) *packaging*, (10) *point-of-sale and merchandising*, ( 11 ) *word of mouth*.

Konsep yang dipelajari sebagai bahan buat konstruksi komunikasi pemerintahan dari definisi komunikasi pemasaran adalah “target audiences,” yang dalam komunikasi pemerintahan adalah pemerintah dan yang-diperintah dalam berbagai posisi dan perannya. Jangan dilupakan bahwa pada saat yang-diperintah memproduksi suara (*vote*), pemerintah adalah konsumemnya. Tujuan komunikasi di sektor bisnis (*marketing* terlihat dalam definisi:

marketing

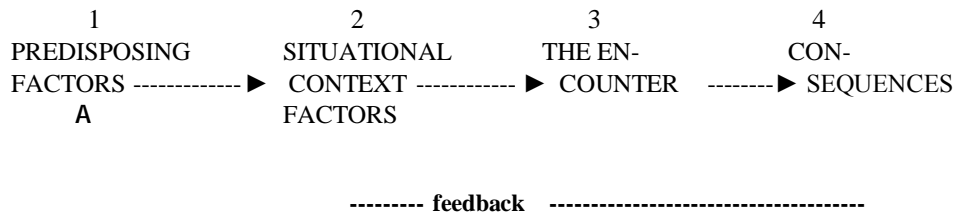
is the selling of goods that don't come back to people that do,” sehingga “attracting and retaining customers efficiently.” Produser menghadapi persaingan yang semakin ketat sementara kesempatan dan kebebasan pelanggan untuk memilih terbuka luas. Tidak demikian di sektor publik atau *civil*. Pelayanan di dua bidang itu monopoli pemerintah. Pelanggan dan konsumen tidak mempunyai pilihan. Kualitas produk sudah *given* karena diatur oleh ketentuan perundangan. Yang menjadi persoalan bagi setiap orang adalah, ia kebagian layanan atau tidak, haknya dipenuhi atau tidak, ia merasa diperlakukan adil atau tidak!

### **Konstruksi Komunikasi Pemerintahan**

Dari telusuran berbagai sumber di atas, diperoleh bahan konstruksi komunikasi pemerintahan. Contoh konstruksi komunikasi pemerintahan adalah Elihu Katz dan Brenda Danet, “Communication Between Bureaucracy and the Public: A Review of the Literature,” dalam Ithiel De Sola Pool (op. cit.), dan Steven Thomas Seitz dalam *Bureaucracy, Policy, and the Public* (1978).

Katz dan Danet menggambarkan hubungan antara pemerintah dengan yang-diperintah atau birokrasi dengan publik seperti hubungan *official-client*. Dalam berkomunikasi, baik *official* maupun *client* dipengaruhi oleh faktor-faktdd predisposisional (“sociocultural environment, organizational goals and structure, characteristics of official and clients,” 1) dan faktor-faktor konteks- situasional (“channel, voluntary/mandatory, setting,” 2). Variabel *encountering* (3) yang terjadi antara *official* dengan *client* ditandai dengan bentuk dan isi pesan atau respons yang pada gilirannya berpengaruh atas sikap, pengetahuan, dan perilaku masing-masing (*consequences*, 4), Gambar 24-2. Diagramnya demikian:

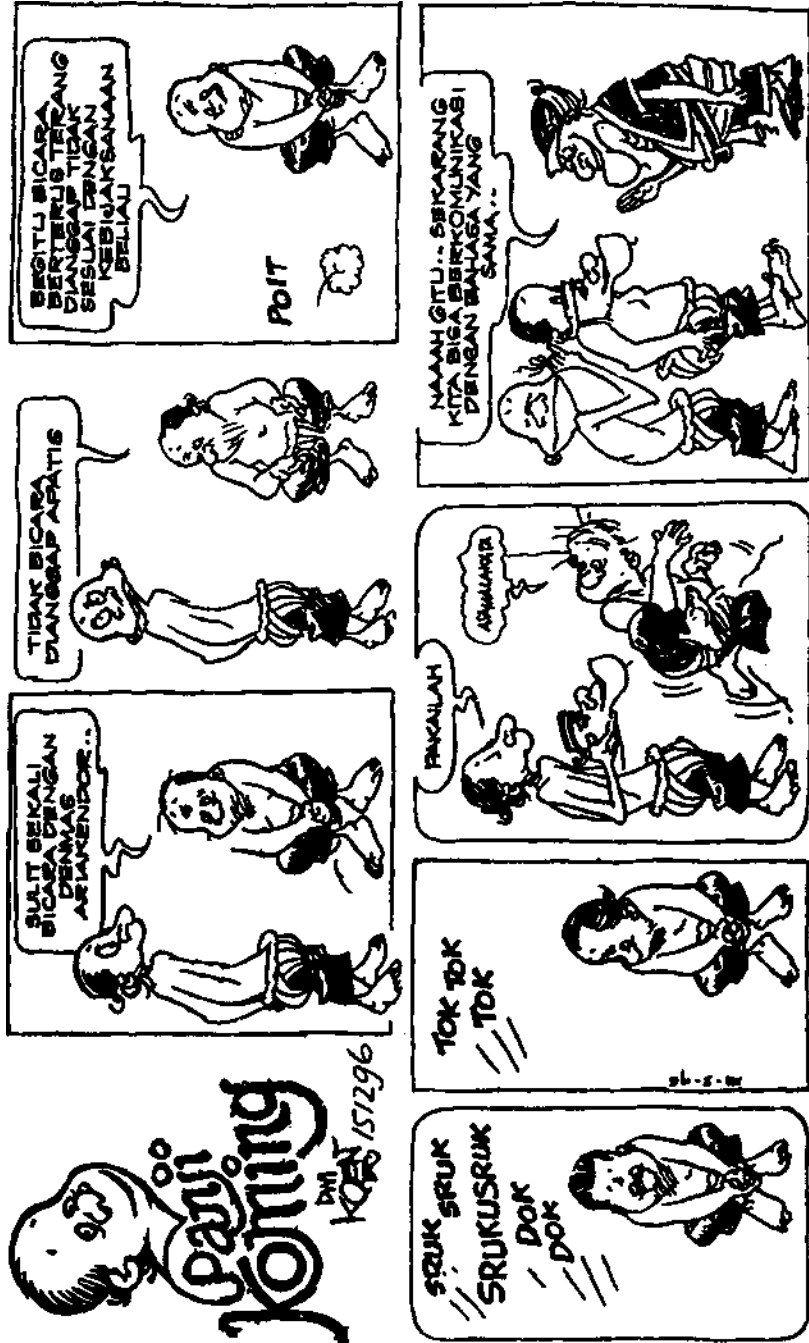
Gambar 24-2 Model Komunikasi *Official-Client* Menurut Katz dan Danet, Disederhanakan





**Pain Koming**  
 DM KONTAK 151296

Sumber:  
 KOMPAS, 15

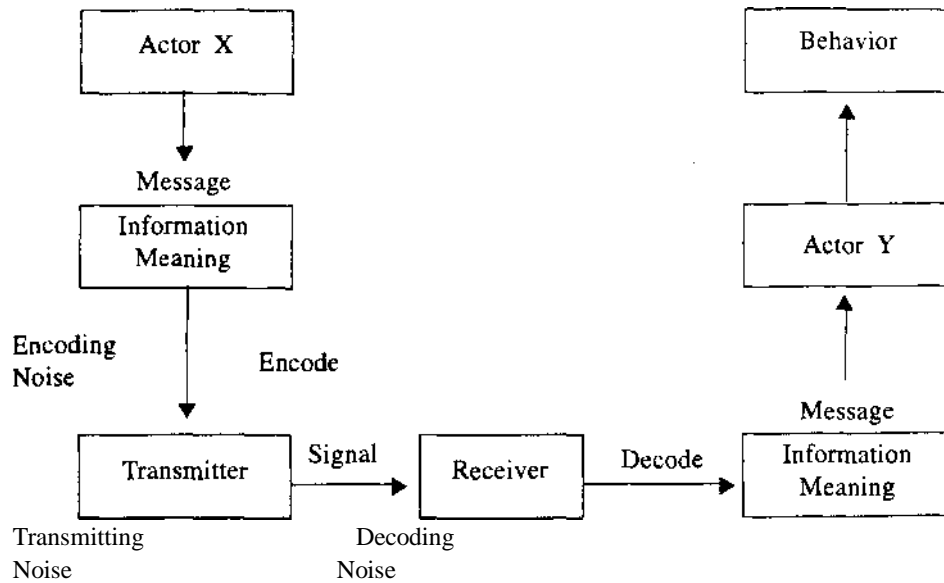


Pihak official menghadapi tiga kemungkinan pertama, tidak mendapat tekanan dari faktor-faktor di atas dari pihak lain (dalam hal ini *client*), kedua, bisa mendapat tekanan agar ia (*official*) mau memperhatikan tuntutan client (“to grant favor”), dan ketiga, bisa juga mendapat tekanan yang bersifat menentang (“to discriminate negatively”). Respons pihak official terhadap tekanan tersebut, bisa netral, positif, dan bisa negatif. Yang dimaksud dengan tekanan di sini oleh Katz dan Danet diartikan sebagai tekanan terhadap *official* agar ia, jika perlu, menyimpang dari aturan yang ada, demi memenuhi tuntutan *client*. Gambar 24.3.

Seitz (op. cit., Bab 8) membahas *Bureaucracy and Cybernetics* sebagai bagian dinamika mikro birokrasi. “The study of control through communication, ranging from mechanical control systems to organic control systems is termed cybernetics,” demikian Seitz. Ia sendiri lebih lanjut mendefinisikan *cybernetics* dalam arti terbatas yaitu ilmu yang mempelajari komunikasi sebagai sebuah alat untuk membentuk dan berbagi (“sharing”) kekuasaan, baik dalam alur kekuasaan yang kompleks, maupun suatu organisasi birokratik khusus. Sistem komunikasi mencerminkan pola interaksi antara birokrasi dengan lingkungannya dan antaranggota organisasi birokratik yang bersangkutan. Proses komunikasi birokratik oleh Seitz digambarkan sebagai berikut:

Gambar 24-3 Dampak Kontak Antara *Official* Dengan *Client*

		PRESSURE OF OFFICIAL		
		NONE	PRESSURE TO GRANT FAVOR	PRESSURE TO DISCRIMINATE NEGATIVELY
HIS RESPONSE	NEUTRAL	conforms to rules -- pure bureaucratic encounter	resists- adheres to the rules	resists— adheres to the rules
	POSITIVE	dispenses favors at own initiative	acquiesces to pressures— corruption, “pull”	overcompensates- reaction in opposite direction to “prove” resistance to pressure
	NEGATIVE	overconforms to rules--“bureaucratic personality	reacts in opposite direction to “prove” resistance to pressure	acquiesces to pressure; discrimination



Gambar 24-4 di atas menunjukkan proses komunikasi, menurut Seitz, yang oleh aktor X ditujukan kepada aktor Y dalam rangka upaya mengubah atau memantapkan perilaku Y, dan sebaliknya. Dalam hubungan itu, perilaku aktor Y dipantau oleh aktor X. Oleh karena itu pada gambar di atas seharusnya ada jalur *feedback* antara aktor Y dengan aktor X. Hal ini terlihat pada fungsi *feedback* menurut Seitz: “For our purpose, feedback simply is a device through which the sender can verify that the receiver has received the message and understood its intended meaning.”

Dalam mengkonstruksi komunikasi pemerintahan, dengan menggunakan bahan-bahan eklektik dari berbagai hibrida ilmu komunikasi di atas; perlu diperhatikan beberapa hal:

**Pertama**, budaya pemerintah (*official, patron*) jauh berbeda dengan budaya pihak yang diperintah (*client*). Namun, secara sosiologik, baik *official* maupun *client*, tersusun secara vertikal, sehingga masing-masing terdiri dari lapisan elit dan lapisan *floor*. *Floor* sendiri terdiri dari berbagai kelompok horizontal yang k<sup>a</sup>pentingannya heterogen dan mengandung konflik berkepanjangan. Pada kondisi tertentu, elit *official* dan elit *client* berkoalisi, misalnya di zaman rezim Soeharto, atau berseberangan, misalnya di zaman rezim Gusdur.

**Kedua**, dengan adanya perbedaan kultural-struktural-vertikal itu, pada umumnya, elit menguasai simbol-simbol, teknologi, kecerdasan, kekuasaan, *channel*, dan media, sedangkan floor *nggak punya* sehingga nyaris mustahil bagi *floor* yang *powerless* itu untuk berkomunikasi ke atas (elit), sementara elit dengan mudah bisa berkomunikasi ke bawah (*floor*).

**Ketiga**, oleh karena itu, sebaiknya pihak elit yang berinisiatif berkomunikasi ke bawah, dengan menggunakan pendekatan kualitatif seperti yang dipakai oleh kalangan metodolog penelitian kualitatif. Floor bisa berkomunikasi ke atas melalui wakil-wakil atau utusannya yang memiliki kemampuan tawar-menawar (*bargaining*) atau *lobbying*, dengan catatan, perilaku lembaga representatif itu tetap berakar pada *constituent-nya*. dan tidak justru berubah begitu mereka terpilih menjadi wakil rakyat.

**Keempat**, untuk bisa berkomunikasi secara efektif, baik pemerintah maupun yang-diperintah, dapat menggunakan kombinasi berbagai posisi dan peran sebagaimana dikemukakan pada Gambar 1-2. Posisi-posisi tersebut ada yang vertikal dan ada juga yang horizontal. Perimbangan *bargaining power* lebih terlihat pada posisi horizontal ketimbang pada posisi vertikal. Untuk mencapai posisi horizontal itu, yang-diperintah perlu diberdayakan (*empowered*, seperti halnya kaum buruh yang diberdayakan melalui *unions*).

**Kelinta**, sifat produk pemerintah yang dikonsumsi oleh yang-diperintah, yaitu jasa-publik dan layanan-civi/, berbeda dengan sifat produk yang-diperintah yang dikonsumsi oleh pemerintah: suara (*vote*). Jasa-publik merupakan kewenangan pemerintah sedangkan layanan *civil*, kewajiban pemerintah. Kedua-duanya monopoli pemerintah, walaupun jasa-publik dapat diprivatisasikan. Pemberian suara (*voting*) oleh rakyat bisa berakibat ia kehilangan suara (seperti di zaman rezim Soeharto), karena ia tidak beroleh kesempatan dan kemampuan untuk mengontrol pemerintah, bahkan ia bisa dibungkam oleh orang yang diberinya suara!

**Keenam**, bentuk (kemasan) dan isi *message*, baik pihak aktor X maupun dari pihak aktor Y, relatif sama seperti *message* komunikasi pemasaran atau komunikasi manajerial. Hanya saja, kemasannya berbeda. *Message* komunikasi pemasaran sektor bisnis misalnya dikemas sedemikian rupa sehingga mendukung *competitiveness* komoditi di pasar. *Competitiveness* itu ditekankan pada kualitas vertikal produk. Perolehan produk yang berkualitas bergantung pada daya-beli konsumen yang bersangkutan. Semakin kuat daya-beli, semakin tinggi kualitas produk yang diperolehnya. Kualitas produk bergantung pada daya-beli, keinginan, dan selera pasar yang terus berubah. Tetapi jasa-publik dan pelayanan civil adalah monopoli pemerintah. Kualitasnya telah diatur secara *formal* oleh institusi yang bersangkutan, pusat atau daerah, kantor atau

## **Bahasa Orba, Komponen Terbesar Kebangkrutan Bangsa Indonesia**

Jakarta, Kompas, 28-10-98

Guru besar linguistik IKIP Medan

Prof. Dr. Daulat P Tampubolon menyebutkan Bahasa Indonesia ragam politik dalam 32 tahun terakhir merupakan komponen terbesar sumbangan Orde Baru (Orba) bagi kebangkrutan bangsa saat ini. Ia menolak Presiden BJ Habibie yang, ketika membuka Kongres VII Bahasa Indonesia dua hari lalu, menyebutkan bahwa reformasi berbahasa tidak diperlukan.

“Justru cara berbahasa ini yang perlu direformasi sebab Orde Baru telah membunuh Bahasa Indonesia sesudah mengembangkan represi linguistik dan memonopoli semantik,” kata Tampubolon (68) dalam wawancara *Kompas*, Selasa 27 Oktober.

Ia mengajak golongan masyarakat yang relatif mudah disembuhkan dari penyakit Orde Baru ini — kalangan intelektual, media massa, mahasiswa kritis, dan guru-guru di sekolah—menghidupkan kembali Bahasa Indonesia sebagai alat berpikir dan berasa, alat memahami pikiran dan perasaan, serta alat menyatakan pikiran dan perasaan.

Doktor linguistik lulusan Universitas Georgetown, Washington DC itu mengungkap setelah mengobservasi Bahasa Indonesia ragam politik dalam 32 tahun, ia menemukan represi linguistik, monopoli semantik, gaya bahasa topeng, dan pengakroniman berlebihan sebagai empat sumbangan pokok rezim Soeharto bagi kematian bahasa, kematian nalar, dan kemalasan berpikir kritis.

Represi linguistik adalah pembatasan dan penekanan kebebasan rakyat menyatakan pikiran dan perasaan dengan bahasa oleh penguasa melalui penggunaan bahasa. Ia menjelaskan kata *mengamankati* sebagai contoh.

Secara semantik, *saya mengamankan rumah saya* berarti *saya melakukan suatu aksi supaya rumah saya aman*. Namun, pada masa Orde Baru, kata *mengamankan* dalam ungkapan, *ABRI*

*mengamankan Pancasila dan UUD 1945 dari mngrongan ekstrem kiri dan ekstrem kanan* tidak berarti *Pancasila dan UUD 1945 jadi aman*, melainkan *penguasaan jadi aman*.

“Di sini terlihat penguasa menggunakan bahasa melalui kata *mengamankan* berkonotasi kekerasan untuk membatasi dan menekan kebebasan rakyat menyatakan pikiran dan perasaan dengan bahasa,” katanya. “Inilah yang dalam linguistik disebut sebagai represi linguistik.”

### **Empat konotasi**

Melakukan observasi selama enam bulan, Tampubolon menemukan empat makna konotatif beberapa kata dan ungkapan dalam represi linguistik Orde Baru. Keempat makna konotatif itu *kekerasan, pengendalian, kecurigaan, dan kejahatan*.

Makna konotatif *pengendalian* terdapat dalam kata *membina*. Arti konseptual *membina, dibina* adalah peningkatan. Nyatanya, *membina* dalam prakteknya berarti *mengendalikan*. Ambil misalnya ungkapan, *Departemen Dalam Negeri membina organisasi kemasyarakatan*. Yang terjadi bukanlah peningkatan organisasi kemasyarakatan itu, melainkan litsus, bermacam peraturan yang bersifat membatasi ruang gerak organisasi tersebut, dan rekayasa. “Ini yang terjadi pada PDI dan KHBP,” kata mantan rektor Universitas HKBP Nommensen Medan itu.

Makna konotatif *kecurigaan* ditemukan dalam kata *mewaspada*. Makna dasar *mewaspada* adalah berjaga-jaga. Dalam Bahasa Indonesia ragam politik Orde Baru, ia berubah makna menjadi mencurigai.

Ungkapan pemerintah Orde Baru pada awal kekuasaan Soeharto *kita mewaspada* *bahaya laten komunis* menimbulkan saling curiga dan saling tidak percaya di antara sesama rakyat

yang bertahan sampai Soeharto runtuh tanggal 21 Mei lalu.

Makna konotatif *kekerasan* ditemukan dalam banyak kosakata seperti *PKI*, *OTB*, dan *subversif* Rakyat, menurut Tampubolon, ketakutan mendengar kata-kata itu karena terkandung makna kejahatan.

Represi linguistik itu, menurut Tampubolon, setidaknya menimbulkan tiga akibat. Pertama, kebebasan menyatakan pikiran dan perasaan merosot, kreativitas dalam kehidupan juga merosot. Kedua, daya nalar merosot karena ketakutan menyampaikan pikiran dan ini membuat masyarakat mematuhi penguasa.

Akibat ketiga, hasil-hasil budaya yang bernilai hampir tidak muncul, terutama dalam sastra “Pramoedya menulis roman bagus karena dia mampu membendung intervensi Orde Baru,” katanya.

#### Monopoli semantik

Dengan melakukan analisis sintaksis pada berbagai kata, ungkapan, frase, kalimat, sampai teks, Tampubolon menemukan Orde Baru telah melakukan monopoli semantik dalam rangka memperkukuh kekuasaannya dan memperbodoh bangsa sampai ke tahap bangkrut. Monopoli semantik itu adalah suatu proses pema- haman atas kata, frase, kalimat, atau wacana oleh penguasa yang harus dipatuhi rakyat.

Tampubolon mengambil contoh kalimat Pasal 7 UUD 1945 yang berbunyi, “*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya boleh dipilih kembali.*” Analisis sintaksis pada kata *sesudahnya* memperlihatkan bahwa *nya* di sini mengacu pada *lima tahun*.

Ini berarti, Presiden dan Wakil Presiden hanya boleh dipilih kembali setelah memegang jabatan selama *lima tahun*, bukan setelah *sepuluh tahun*, *15 tahun*, dan *seterusnya*. Ini berarti, jabatan

Presiden dan Wakil Presiden hanya boleh dipangku seorang tidak lebih dari dua kali.

“Tapi, Orde Baru memonopoli makna Pasal 7 itu dengan mengartikan jabatan presiden dan wakil presiden boleh dipegang masing-masing oleh seorang berulang-ulang kali,” kata Tampubolon. “Kita tahu Soepomo yang menulis UUD itu orang yang mengerti bahasa.”

Satu calon presiden selama Orde Baru, menurut Tampubolon, juga akibat gejala monopoli semantik itu. Ini merupakan hasil dari distorsi makna kata *pemilihan* yang secara semantik melakukan kegiatan memilih pada dua atau lebih obyek.

Monopoli semantik ini membuat daya kognitif merosot sebab semantik berkaitan dengan pikiran atau ide manusia. Rakyat tidak lagi kreatif. “Temuan ini membuat saya berpikir, pengajaran matematika di sekolah yang selalu disalahkan sebagai penyebab tidak berpikir logis harus dicurigai,” kata Tampubolon. “Yang mesti disalahkan mestinya Orde Baru yang mengembangkan Bahasa Indonesia ragam politik Orde Baru yang mematikan daya nalar.”

#### Pembusukan moralitas

Tentang pidato Habibie dalam pembukaan Kongres VII Bahasa Indonesia yang menyebutkan “jauhkan eufemisme”, Tampubolon berpendapat, dari observasi- nya, eufemisme sebagai cara berbahasa yang sopan bukanlah hal yang harus dijauhan. Yang dikembangkan Orde Baru sesungguhnya bukanlah gaya bahasa eufemisme melainkan gaya bahasa topeng. Itulah proses penghalusan semantik yang berlebihan sehingga terasa enak dan baik tampaknya, tapi kebenaran yang sesungguhnya tertutupi.

Dengan gaya topeng itu, menurut Tampubolon, Orde Baru mengajari rakyat berbohong. Orde Baru melakukan pembusukan moralitas. “Saya lihat KKN akibat *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Bant)*

gaya topeng ini,” katanya.

Tampubolon mengambil contoh ungkapan yang selalu muncul setiap kali pemerintah mengumumkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) *anggaran berimbang* untuk menggantikan *pinjaman luar negeri yang dimasukkan ke dalam APBN sebagai penerimaan*.

“Ini yang menghancurkan ekonomi kita,” katanya seraya menambahkan, “Pemerintah Habibie masih meneruskan gaya topeng ini dengan menyebutkan

*meminta klarifikasi* terhadap pengusutan harta Soeharto. Maka, berhati-hatilah.”

Pengakroniman berlebihan sebagai gejala kematian bahasa sepanjang Orde Baru telah menimbulkan kemalasan linguistik. Tampubolon melihat gejala ini telah mengakibatkan kemalasan orang Indonesia berpikir komprehensif. “Maunya yang singkat-singkat saja,” kata guru besar linguistik ini mengakhiri komentarnya terhadap sumbangan Bahasa Orde Baru terhadap kebangkrutan bangsa Indonesia.

dinas, BUMN atau BUMD. *Competitivenessnya*, jika ada, terletak pada kualitas horizontal, yaitu pemerataan, *equity*, kebersamaan, dan keadilan: Apakah setiap orang diperlakukan sama? Apakah hak setiap orang terpenuhi dan terlindungi? Apakah setiap orang kebagian? Oleh karena itu, alat untuk meyakinkan orang (membuat orang percaya) bukanlah janji semata-mata, tetapi bukti, melalui pertanggungjawaban pemerintah seperti telah dikemukakan di atas.

**Ketujuh**, komunikasi dilancarkan berdasarkan asas manajemen yang disebut *caveat venditor*: “let the seller beware!” Oleh karena itu *feedback*, terutama *negative feedback*, mutlak diperlukan demi kepentingan bersama, baik pemerintah maupun yang-diperintah. Dengan demikian, komunikasi yang digunakan sebaiknya komunikasi *Cybernet*.

**Kedelapan**, *noise* haruslah mendekati nol. *Noise* yang paling mengganggu atau menghambat komunikasi adalah penafsiran suatu nilai atau makna. Biasanya, penafsiran itu dimonopoli oleh pemegang kekuasaan. Monopoli itu bisa berakibat pembangkangan *civil*. Oleh karena itu, setiap kali seorang aktor pemerintahan bertindak, ia harus berusaha memperoleh kesepakatan dengan *stakeholders* mengenai tafsiran dan definisi setiap hal.

**Kesembilan**, perilaku (*response*) aktor Y dalam Gambar 24-4, adalah perilaku dalam Gambar 24-3 yang dapat diamati melalui *Johari Window*, yaitu melalui jendela sel 1 (“open self.” “known to self” dan juga “known to others” (Beck, op. cit., 67). Komunikasi atau kontak nilai harus disiapkan bersama!

Komunikasi Pemerintahan merupakan proses timbal-balik penyampaian informasi dan pesan antara pemerintah dengan yang-diperintah, pihak yang satu menggunakan *frame-of-reference* Komunikasi Pemerintahan pada posisi dan peran tertentu, sehingga perilaku dan sikap pihak yang lain terbentuk, berubah atau terpelihara, berdasarkan kesaling-mengertian (*Verstehen, mutual empathic understanding*) dan kesaling-percayaan (*mutual trust*) antara kedua-belah pihak.



Sumber : KOMPAS, 17 September 1995

Asante, Molefi K. dan Frye, Jerry K.  
 1977 *Contemporary Public Communication: Applications* Harper &  
 Row, Publ., New York.

Beck, Charles E.  
 1999 *Managerial Communication: Bridging Theory and Practice* Prentice Hall, New



Jersey.

Burnett, John, dan Moriarty, Sandra

1998 *Introduction to Marketing Communications:  
An Integrated Approach* Prenting Hall, New Jersey.

Crowley, David dan Mitchell, David, eds.

1995 *Communication Theory Today*  
Polity Press, Cambridge.

Goldhaber, Gerald M.

1990 *Organizational Communication*  
Wm C. Brown Publishers, Dubuque.

Ithiel de Sola Pool, et al., eds.

1973 *Handbook of Communication*  
Rand McNally College Publ. House, Chicago.

Judistira K. Gama

2001 "Pendekatan Etnogran Ke Arah Kebijakan Kebudayaan Dalam Perkembangan  
Peradaban Indonesia".  
*Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar*  
Dalam Antropologi dan Sosiologi Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu  
Politik  
Universitas Padjadjaran Bandung, 21 Juni.

Littlejohn, Stephen W.

1996 *Theories of Human Communication*  
Wadsworth Publ. Co., Belmont.

Maswadi Rauf dan Mappa Nasrun, eds.

1993 *Indonesia dan Komunikasi Politik* Gramedia  
Pustaka Utama, Jakarta.

r

- Nimmo, Dan; Tjun Surjaman, pen.  
1993 *Komunikasi Politik:  
Komunikasi, Pesan, dan Media Remaja*  
Rosdakarya, Bandung.
- Ostwald, Peter F., ed.  
1977 *Communication and Social Interaction:  
Clinical and Therapeutic Aspects of Human Behavior*. Grune &  
Stratton, New York.
- Seitz, Steven Thomas  
1978 *Bureaucracy, Policy, and the Public* The C. V. Mosby'  
Company, Saint Louis
- Sills, David L.  
1972 *International Encyclopedia of the Social Sciences*.  
The McMillan, New York.
- Smith, F. R.  
1996 *Marketing Communications:  
An Integrating Approach* Kogan Page Limited, London.

## **BAB 25 POLITIK PEMERINTAHAN**

### **Latar Belakang**

Di antara 38 bab buku ini, Bab 25 inilah yang terakhir ditulis, (baru dimulai tanggal 14 September 2002) karena *cave* berikut *kavelingnya* masih gulita, dan *tunnel* yang diberi nama Politik Pemerintahan itu sangat sulit ditemukan. Pada saat gagasan peningkatan APDN Malang menjadi Institut Ilmu Pemerintahan mencapai puncaknya pada tahun 1966, lembaga Ilmu Pemerintahan di Fakultas Sosial dan Politik di berbagai universitas seperti UGM (masih berbentuk **mata kuliah** dan **jurusan**, sementara di UI dianggap sebagai **bagian integral Ilmu Politik** belaka. Yang menjadi persoalan ialah, **dasar pemikiran apakah yang digunakan sebagai alasan peloncatan status Ilmu Pemerintahan dari jurusan menjadi institut, melangkahi status fakultas?**

Pertanyaan tersebut dijawab oleh para pendiri Institut Ilmu Pemerintahan setelah memahami dua tesis Herman Finer (1960, 7-8), pertama "Government is Politics plus Administration," dan kedua, "The Demand for Righthst is the Demand for Government." Jika tesis itu dideduksi, tiba pada kesimpulan bahwa jika Ilmu Politik dan Ilmu Administrasi berstatus fakultas, maka Ilmu Pemerintahan minimal berstatus institut dan maksimal universitas, dan bukan hanya nomina seperti Universitas *Komputer* di Bandung, tetapi juga substansi.

### **Pengertian**

Konsep *politics* dan kata-kata yang terkait dengan kata itu, sangat akrab dalam kehidupan sehari-hari, sehingga dipandang tidak perlu diuraikan lagi di sini. Coulter (1981, 2) mendefinisikan politik (“politics”) sebagai “The peaceful resolution of human disputes through compromise.” Jika Coulter memberi tekanan pada tujuan, Goodin dan Klingemann (eds., 1996, 7), dan Heywood (1999, 52), memberi tekanan pada cara dan alat. Goodin dan

Klingemann berpendapat bahwa “*politics*” sebagai kegiatan adalah “the constrained use of social power,” sedangkan sebagai disiplin adalah “the study of the nature and source of those constraints and the techniques for the use of social power within those constraints.” Seperti para penulis lain, Heywood mengikuti salah satu definisi umum tentang politik: “the exercise of power or authority.”

Hubungan antara (Ilmu) Politik dengan (Ilmu) Pemerintahan juga telah dibahas dalam bab-bab lain buku ini. Dalam bab ini khusus dijelaskan konstruksi konsep Politik Pemerintahan. Instrumen yang digunakan untuk itu adalah Gambar 25-1 di bawah. Input proses pemerintahan pada rute 1 melalui berbagai pintu, baik internal aktor sendiri termasuk hati nuraninya, maupun eksternal, dari alam, masyarakat, tawar-menawar, dan kesepakatan-kesepakatan bahkan kompromi antarkelompok kepentingan yang menghasilkan keputusan-keputusan politik (model LK  $\leftarrow$  IP dan model LK  $\rightarrow$  IP). Dilihat dari sudut teoretik sebagaimana dikemukakan oleh Anderson dalam Miriam Budiardjo (peny., 1984, 52) bahwa dalam alam pikiran Jawa kekuasaan tidak mempersoalkan keabsahan, maupun realitas politik sehari-hari, rute 1 tersebut lepas dari (atau tidak dapat dilakukan atas dasar) pertimbangan buruk-baik atau benar-salah tetapi tawar-menawar, “musyawarah,” untuk “mufakat.” (konsensus), kompromi atau kuat-lemah, menang-kalah. Kesempatan untuk mengemukakan nilai-nilai baik-buruk atau benar-salah itu (baru) terbuka pada rute 2, pada saat proses kebijakan mulai, sementara proses politik juga jalan terus! Gambar 25-1 menunjukkan “lokasi” (*locus*) politik yang dimaksud. Dalam gambar terlihat jelas rute, fungsi (misalnya fungsi perencanaan), proses, dan siklus pemerintahan. Keempat macam bentuk aliran itu terus- menerus berlangsung. Misalnya fungsi perencanaan berjalan terus, kalau perencanaan produk yang satu selesai, perencanaan produk yang lain dimulai, tetapi sementara itu proses perencanaan produk yang satu tadi terus berlangsung, proses perencanaan suatu produk tidak terhenti dengan keluarnya rencana, tetapi terus berlanjut, karena pelaksanaan rencana itu harus terus-menerus dipantau, dievaluasi, dan seterusnya. Jadi walaupun perencanaan itu sebagai rute dianggap terletak di rute 2, sebagai fungsi, proses, dan siklus, berjalan terus ke rute 3, 4, dan seterusnya. Apakah fokus perhatian Politik Pemerintahan? Hal ini dijawab oleh Anderson (1979, 2) melalui definisi kebijakan dalam arti luas: “the relationship of a government unit to its environment.”

Pertanggungjawaban penggunaan kekuasaan menurut Ilmu Pemerintahan, tidak melalui model LK  $\leftarrow$  IP tetapi melalui semua rute, fungsi, proses, dan siklus pemerintahan seperti Gambar 25-1. Model LK  $\leftrightarrow$  IP menunjukkan bahwa

kekuasaan (baca: pesanan, permintaan, tuntutan) yang terbentuk melalui model interaksi dengan lingkungan, langsung atau tidak langsung,





## DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, Benedict R. O'G.  
1984 "Gagasan tentang Kekuasaan dalam Kebudayaan Jawa,"  
dalam Miriam Budiardjo (peny.)  
*Aneku Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*  
Sinar Havapan, Jakarta.
- Anderson, Janies E.  
1979 *Public Policy-Making*  
Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Coulter, Edwon M.  
1981 *Principles of Politics and Government*  
Allyn & Bacon, Boston.
- Finer, Herman  
1960 *Theory and Practice of Modern Government*  
Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Frederickson, H. George  
1997 *The Spirit of Public Administration*  
Jossey-Bass Publ., San Francisco.
- Goodin, Robert E.; dan Klingemann, Hans-Dieter;(eds.)  
1996 *A New Handbook of Political Science*  
Oxford Univ. Press, New York.
- Heywood, Andrew  
1999 *Political Theory*  
An Introduction Palgrave, New York.





## BAB 26 KEBIJAKAN PEMERINTAHAN

### Pengertian

Konsep *policy*, *policy sciences*, *public*, *public policy*, *business policy*, *administrative policy*, dan sebagainya, dengan mudah dapat dipelajari dari berbagai sumber. Oleh karena itu di sini hal-hal itu tidak dibicarakan lagi satu-persatu. jPada umumnya para pakar kebijakan sependapat bahwa “policy” adalah “a course of action:” “a guide for carrying out action,” (Richard M. Hodgetts dan Max S. Wortman, Jr., 1975, 4), “a purposive course of action followed by an actor or a set of actors in dealing with a problem or matter of concern,” (James E. Anderson, 1979, 3), “pattern of collective action,” (Peter H. Aranson, 1981, 7), atau “a course of action or plan, a set of political purposes,” (Wayne Parsons, 1997, 14), “either positive or negative in form,” (Anderson, 1979, 3-4), “public” maupun “private.” (Aranson, 1981, 5). Sudah barang tentu, “course of action” tersebut seharusnya pilihan terbaik berdasarkan pertimbangan tertentu pada suatu waktu dan tempat, namun di dalam praktik, seperti telah dikemukakan dalam bab-bab sebelum ini, mungkin saja pilihan itu bukan pilihan terbaik dari kemungkinan-kemungkinan yang baik, tetapi di antara kemungkinan yang buruk, bahkan mungkin tanpa sadar, terpaksa, dipaksa, atau tiada pilihan sama sekali.

### Struktur Kebijakan

.Hodgetts dan Wortman (1975, 6) berpendapat bahwa kebijakan (*business policy*) itu bertingkat-tingkat dan tersusun secara vertikal, struktural, mulai dari kebijakan yang bersifat umum (misalnya “codes of ethics and profession conduct, lines of business”), sampai pada kebijakan yang bersifat praktikal dan konkret (misalnya “prohibition of drinking on the job”), enam tingkat berturut-turut *major policies*, *secondary policies*, *functional policies*, *minor policies*, *procedures and standard operating plans*, dan *rules*. Struktur kebijakan di sektor publik mutatis-mutandis demikian juga, tersusun sesuai

dengan hierarki kekuasaan (kompetensi) di dalam organisasi publik yang bersangkutan.

### **Publik dan Kebijakan Publik**

• Parsons (1997, 2-13) menguraikan berbagai konsep *public*, mulai dari tinjauan etimologik sampai pada pembedaannya dengan konsep *private*. Mengingat akan luasnya arti konsep *public*, maka sebaiknya kata itu tidak perlu diterjemahkan menjadi *negara* (seperti dalam Administrasi *Negara*) atau pemerintah, melainkan bentuknya diindonesiakan menjadi *publik*. »David Easton (1953) mendefinisikan *public policy* sebagai “authoritative allocation of value for the whole society.” Pemegang authority tersebut tidak lain adalah pemerintah: “Public policy is whatever governments choose to do or not to do,” demikian Anderson (1979, 2).

### **Kebijakan Pemerintahan**

**Kebijakan dan Kebijaksanaan.** Di lingkungan Institut Ilmu Pemerintahan pada tahun 80-an abad yang lalu, pernah terjadi polemik akademik tentang terjemahan konsep *policy* dalam bahasa Indonesia, mengingat adanya ragam bahasa dan ungkapan Indonesia seperti bijak-bestari, arif-bijaksana, dan lain- lain. *Arif bijaksana* yang dianggap identik dengan kata *bijak*, dijadikan padanan *policy*. Tetapi sementara itu, kata *kebijaksanaan* dalam pemakaian sehari-hari tercer'ar, dicemari dengan nilai negatif, menjadi bijaksana-

### **Gambar 2611 Sistem Nilai Kearifan**

---

#### 1 KEBIJAKAN

pilihan terbaik dalam batas  
kompetensi dan secara  
formal mengikat

**KEARIFAN**

sumber  
berbagai  
pilihan

tercemar

**\* KEBIJAKSANAAN**

pilihan terbaik dalam  
memecahkan masalah, ber-  
dasarkan hati nurai, se-  
cara etik dan moral  
mengikat

**\* “KEBIJAKSANAAN”**

cara/alat memecahkan masalah  
berbentuk tindakan negatif

bijaksini: korupsi. Oleh karena itu, orang menggunakan kata kebijakan untuk *policy*, dan kata kebijaksanaan dibiarkan “mengambang.” Dalam tulisan ini, arti kata *bijaksana* dikembalikan pada Heteroglossia Pemerintahan, sedangkan kata *kebijaksanaan* yang telah tercemar ditandai dengan tanda kutip: “kebijaksanaan.” Jadi sistem nilai kearifan menjadi sumber dari dua subsistem nilai yaitu *kebijakan* untuk *policy*, yaitu pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi aktor atau lembaga yang bersangkutan, dan secara formal mengikat, dan *kebijaksanaan* yang juga merupakan pilihan terbaik, (namun) berdasarkan hati nurani aktor dalam memecahkan suatu masalah, yang secara etik dan moral mengikat.

tYang dimaksud dengan kebijakan dalam Kybernology dan dalam konsep Kebijakan Pemerintahan, adalah sistem nilai kebijakan dan kebijaksanaan di atas yang lahir dari kearifan aktor atau lembaga yang bersangkutan.

Locus Kebijakan dalam Proses Pemerintahan. Gambar 26-2 menunjukkan “lokasi” kebijakan yang dimaksud. Dalam gambar terlihat jelas rute, proses, dan siklus pemerintahan. Ketiga macam bentuk aliran itu terus- menerus berlangsung. Misalnya fungsi perencanaan berjalan terus, kalau perencanaan produk yang satu selesai, perencanaan produk yang lain dimulai, tetapi sementara itu proses perencanaan produk yang satu tadi terus berlangsung, proses perencanaan suatu produk tidak terhenti dengan keluarnya rencana, tetapi terus berlanjut, karena pelaksanaan rencana itu harus terus-menerus dipantau, dievaluasi, dan seterusnya. Jadi walaupun perencanaan itu sebagai rute dianggap terletak di rute 2, sebagai fungsi, proses dan siklus, berjalan terus ke rute 3, 4, dan seterusnya.

Pilihan-pilihan berupa masukan (*input*, IP) dari lingkungan setelah diproses, menjadi bahan mentah (*policy agenda*) buat proses pembuatan kebijakan (*policy formulation*). Jika kebijakan sudah ditetapkan (*policy adoption*), maka tidak ada kebijakan lain atau kebijakan alternatif (*alternative policy*). Namun demikian, dalam proses implementasi kebijakan (rute 3), terdapat alternatif tentang instrumen, cara, dan gaya sesuai dengan kondisi implementasi kebijakan. Kalau dalam proses implementasi sudah ditetapkan suatu instrumen, maka instrumen itulah yang digunakan, bukan yang lain. Demikian seterusnya.

Struktur kebijakan di lingkungan pemerintahan, tersusun berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sistem nilai pemerintahan, mulai dari nilai ke-Tuhanan sampai pada nilai keteladanan perilaku diri-sendiri sehari-hari setiap aktor dan aktris pemerintahan. Sebagai contoh dahulu raja Ashoka (269-232) menetapkan doktrin Ashoka tentang keberagamaan Hindu dan Buddha: “Barangsiapa merendahkan agama lain, dan memuji-muji agamanya sendiri,

LK<	* IP	3	* OP	4	* LK
taklangsung	langsung				penggunaan 5

feedforward  
 feedback  
 7

evaluasi 4 6

berarti merendahkan agamanya sendiri.” Doktrin ini oleh Empu Tantular (Budha) dijadikan roh Sutasoma, dan kemudian menjadi dasar sistem nilai Bhinneka Tunggal Ika. Maka terjadilah dalam sejarah, Hayam Wuruk yang Hindu bersama Gajah Mada yang Buddha, membangun Majapahit nan jaya (berita ini ditayangkan oleh *Indosiar* pada pukul 07.00 hari Senin 2 April

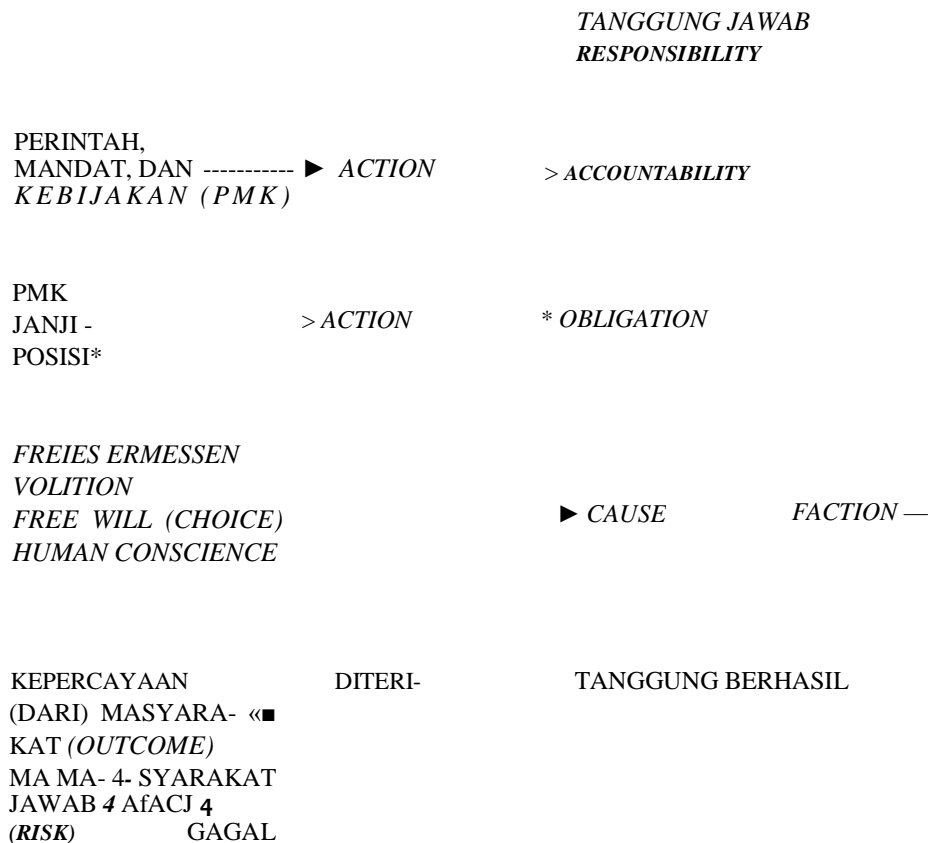
Gambar 26-3 Struktur Kebijakan Pemerintahan

KEBIJAKAN BERDASARKAN PERTIMBANGAN KEMANUSIAAN  
 I  
 KEBIJAKAN BERDASARKAN PERTIMBANGAN KEPENDUDUKAN  
 KEBIJAKAN BERDASARKAN PERTIMBANGAN KEMASYARAKATAN  
 KEBIJAKAN BERDASARKAN PERTIMBANGAN KEBANGSAAN  
 KEBIJAKAN BERDASARKAN PERTIMBANGAN KENEGARAAN  
 KEBIJAKAN BERDASARKAN PERTIMBANGAN HUBUNGAN-PEMERINTAHAN

2001). Pada Gambar 26-2, *Locus dan fungsi Kebijakan Pemerintahan*. Dalam Hubungan Pemerintahan, baik di lingkungan publik, privat, maupun *personal*. Contoh dan teladan, lebih-lebih perilaku sehari-hari, jauh lebih efektif ketimbang perintah, ajaran, maupun bujukan. Locus kebijakan terlihat di bawah konteks tertentu:

Dilihat dari sudut aktor, kebijakan publik pada Gambar 26-4 (Gambar 6-2) terfokus pada ruang tanggung jawab sebagai *accountability* (akuntabilitas). sedangkan kebijakan lainnya pada ruang tanggung jawab sebagai *accountability, obligation, dan sebagai cause*.

Gambar 26-4 Foci Kebijakan Pemerintahan pada Ruang Tanggung Jawab Sebagai *Accountability, Obligation, dan Cause*



•Lingkungan Pemerintahan. Dalam Bab 7 dan Gambar 21 1 telah dijelaskan terbentuknya hubungan-pemerintahan. Dengan metodologi yang sama, terbentuknya lingkungan pemerintahan dapat diterangkan. Cara satu-satunya untuk mengurangi kesenjangan antara penawaran dan permintaan barang (alat) pemenuh kebutuhan manusia adalah peningkatan nilai sumber daya. Proses peningkatan nilai itu membentuk subkultur dan komponen “private,” atau “business” di dalam masyarakat. Karakteristik subkultur “business” adalah membeli semurah-murahnya, menjual semahal-mahalnya, dan membuat sehemat-hematnya. Dalam subkultur ini, siapa yang memiliki sumber daya yang besar, ia yang memperoleh nilai tambah yang tinggi. Orang kaya semakin kaya, orang yang tidak memiliki sumber daya, semakin melarat. Jika subkultur itu dibiarkan tanpa kontrol, lahir ketidakadilan sosial dan *turbulence* sosial.

Naluri untuk *survive* membentuk subkultur lain yang berfungsi mengontrol subkultur pertama, yang disebut subkultur publik. Agar mampu melakukan kontrol, subkultur ini dilengkapi dengan kekuasaan dengan nilai-nilai derivatnya seperti *authority*, *order*, *force*, *coercion*, dan *violence* (Gambar 6-1). *Power* itu ibarat *creature* yang tidak ragu-ragu menelan *creator*-nya: pagar makan tanaman, senjata makan tuan! Ia berkuasa semudah mungkin, melakukan tugas seefektif mungkin, dan mempertanggungjawabkan perbuatannya seformal mungkin. Siapa yang masuk ke dalamnya, pasti dimangsa. Maka jika subkultur ini dibiarkan tanpa kontrol, KKN pasti merajalela. Sayang sekali. di Indonesia, lembaga perwakilan atau legislatif yang diharapkan mau dan mampu berfungsi sebagai aktor *social control* terhadap subkultur publik, justru berada di pihak dan berkolusi dengan subkultur publik ini. Dengan meminjam bahasa politik, aktor-aktor lembaga publik seperti lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif, sendiri-sendiri atau bersama-sama, merupakan oktopus yang menghisap masyarakat.

Sekali lagi naluri untuk *survive* membentuk subkultur ketiga, yang disebut subkultur konsumen yang juga dapat disebut subkultur sosial. Subkultur ini bekerja pada prinsip kepedulian sosial, konsumerisme, dan aksi kolektif. Kekuatan subkultur ini terletak pada lembaga-lembaga swadaya atau yang lazim disebut LSM atau NGO. Tetapi LSM di Indonesia berubah fungsi dari aktor *social control* menjadi aktor *social pressure* guna meningkatkan *bargaining power* terhadap kekuatan sosial-politik, sehingga ia memperoleh keuntungan maksimal. Jika subkultur ini tak terkontrol, akan terjadi *chaos* dan *anarchy*. Tetapi subkultur konsumen harus juga berdaya (*empowered*) dan kohesif. Tetapi siapa yang diharapkan mampu mengontrol subkultur ini?

PENINGKATAN NILAI SUMBER DAYA I SUBKULTUR EKONOMI

1. membeli se-murah mungkin
2. menjual seuntung mungkin
3. membuat sehemat mungkin

jika dibiarkan jalan semauanya terjadi:

1. seleksi alam
2. *struggle for life*
3. *survival of the fittest*
4. konflik
5. ketidakadilan

I  
dibutuhkan subkultur lain yang mampu menghadapi butir 4 dan 5 tersebut

\* PENCIPTAAN KEADILAN DAN KEDAMAIAN I SUBKULTUR PEMERINTAHAN

1. berkuasa se-

- mudah mungkin
2. menggunakan kekuasaan se-efektif mungkin
  3. mempertanggung-jawabkan penggunaan kekuasaan seformal mungkin

jika dibiarkan jalan semauanya terjadi:

1. *detournement de pouvoir*
2. *abus de droit*
3. KKN
4. penindasan

dibutuhkan subkultur lain yang mampu mengontrol lembaga kekuasaan

\* ■ KONTROL TERHADAP KEKUASAAN I SUBKULTUR SOSIAL

1. peduli (suka “usil”)
2. budaya konsuméristik\*
3. *collective behavior* ke *collective action*\*\*

jika dibiarkan jalan

semaunya terjadi:\*\*\*

1. *civil disobedience*
2. *civil distrust*
3. anarki
4. revolusi

tidak ada kekuatan yang bisa melawan arus-bawah (baca: Riantiaro, Teater Koma, *Semar Gugat*, 1995)



Sistem! Masing-masing harus menyadari bahwa jika salah satu di antara mereka tidak berfungsi, maka ketiganya akan hancur. Jika kesadaran itu tumbuh, naluri ketiganya untuk *survive* mendorong terbentuknya sebuah sistem, ketiganya berkembang selaras, dan terkontrol melalui budaya *check and balance*. Komponen sistem yang rawan *powerlessness* adalah subkultur konsumen. Hal ini dilatarbelakangi terutama oleh ulah kaum elit. Tokoh-tokoh masyarakat yang diharapkan berfungsi sebagai *patron*, teladan bagi warga subkultur konsumen, dengan berbagai dalih tergoda dan beralih ke subkultur lainnya, menjadi pengusaha, pemimpin partai politik, menjadi politisi, menjadi birokrat, menjadi *entertainer* (artis), menjadi makelar atau pedagang sapi, provokator, maling, dan sebagainya. Ke depan, subkultur konsumen itu harus bertransformasi menjadi *civil community*, masyarakat *civil*.

Dari uraian di atas, Kebijakan Pemerintahan dapat didefinisikan sebagai pilihan terbaik (rute 2 pada Gambar 26-2) usaha untuk memproses nilai pemerintahan yang bersumber pada kearifan pemerintahan dan mengikat secara formal, etik, dan moral (Gambar 26-1), diarahkan guna menepati pertanggungjawaban aktor pemerintahan (Gambar 26-4) di dalam lingkungan pemerintahan (Gambar 26-5).

#### ^ Pokok Bahasan Kebijakan Pemerintahan

Setiap kegiatan pemerintahan berhubungan dengan suatu kebijakan. Pada setiap langkah dalam proses, fungsi, rute, dan siklus kebijakan, pihak yang- diperintah terlibat atau dapat dilibatkan. Hal itu terlihat pada analisis kebijakan pada umumnya, yang juga berlaku bagi Kebijakan Pemerintahan. Gambar 26-3 di atas dapat digunakan sebagai pegangan dalam mengidentifikasi pokok bahasan Kebijakan Pemerintahan.

1. Kebijakan Pemerintahan berdasarkan pertimbangan kemanusiaan. Inputnya dari hasil penelitian Filsafat Pemerintahan, Teologi Pemerintahan, dan sebagainya.
2. Kebijakan Pemerintahan berdasarkan pertimbangan kependudukan. Inputnya berasal dari hasil penelitian Demografi Pemerintahan, Geografi Pemerintahan, dan lain-lain.
3. Kebijakan Pemerintahan berdasarkan pertimbangan kemasyarakatan, inputnya dari hasil penelitian Sosiologi Pemerintahan, Ekonomi Pemerintahan, dan sebagainya.
4. Kebijakan Pemerintahan berdasarkan pertimbangan kebangsaan, inputnya dari penelitian Budaya Pemerintahan, Sosiologi Pemerintahan, Politik Pemerintahan, Hukum Pemerintahan, dan sebagainya.

5. Kebijakan Pemerintahan berdasarkan pertimbangan kenegaraan, inputnya berasal dari penelitian Politik Pemerintahan, Hukum Pemerintahan, dan lain-lain.
6. Kebijakan Pemerintahan berdasarkan pertimbangan hubungan- pemerintahan, inputnya dari hasil penelitian Administrasi Pemerintahan, Ekologi Pemerintahan, Seni Pemerintahan, Etika Pemerintahan, Bahasa Pemerintahan, Teknologi Pemerintahan, dan sebagainya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E.  
 1979 *Public Policy-Making*  
 Holt Rinehart and Winston, New York.
- Aranson, Peter H.  
 1981 *Americdn Government*  
*Strategy and Choice* Winthrop Publ., Cambridge,  
 Mass.
- Easton, David  
 1953 *The Political System*  
*An Inquiry into the State of Political Science* Alfred A.  
 Knopf, New York.
- Hodgetts, Richard M.; dan Wortman, Max S., Jr.  
 1975 *Administrative Policy*  
*Text and Cases in the Policy Sciences* John Wiley & Sons,  
 New York.
- Parsons, Wayne  
 1997 *Public Policy*  
*An Introduction to the Theory and Practice of Policy*  
*Analysis* Edward Elgar, Cheltenham, UK.

## **BAB 27 ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

### Latar Belakang

Di berbagai fakultas terdapat mata kuliah yang bernama administrasi, misalnya Administrasi Kepegawaian, dan ada juga yang bernama manajemen, misalnya Manajemen Personalia atau Manajemen Sumber Daya Manusia. Keduanya mempelajari *subject matter* yang sama, yaitu kepegawaian atau personalia. Yang pertama biasanya diberikan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, sedangkan yang kedua di Fakultas Ekonomi, bahkan dua-duanya

terdapat di Fakultas Ilmu Administrasi. Yang pertama padat-aturan formal, sedangkan yang kedua padat-manajemen. Dalam uraian pekerjaan pada organisasi biasanya terdapat tugas-tugas yang dikelompokkan sebagai tugas “teknis”, tugas “teknis”-operasional, tugas administratif atau tugas “teknis”- administratif. Ada juga yang disebut tindakan atau sanksi administratif (terhadap seseorang), semacam alih-tugas (*tour of duty*) dari posisi struktural (*powerful*) ke posisi administratif (*powerless*). Sebuah buku tentang administrasi yang ditulis oleh Soewarno Handayani berjudul *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Nasional* (1984). Dalam buku itu Soewarno menarik perbedaan antara Administrasi Publik yang disebutnya Administrasi Negara dengan Administrasi Pemerintah(an). Apakah makna “administrasi” dalam keempat hal di atas, dan selanjutnya, adakah yang dapat disebut Administrasi Pemerintahan di samping Manajemen Pemerintahan (Bab 10)?

### Pengertian

< Dengan menggunakan metodologi Gouldner (dalam James D. Thompson, *Organization in Action*, 1967, 4), administrasi dapat dipahami dari dua sudut pendekatan, yaitu dari sistem alamiah (natural systems) dan dari rasionalitas. Dari sudut pertama, administrasi dipandang sebagaimana adanya, sebagai proses alami, yang terdapat di dalam setiap bentuk kehidupan sosial (masyarakat), Dari sudut kedua, administrasi dilihat sebagai upaya yang dilakukan secara sadar guna mencapai tujuan tertentu.

Istilah administrasi (Inggris *administration*) itu sendiri berasal dari bahasa Latin *ad-* dan *ministrare* (“to serve,” melayani). Prefiks *ad-* berfungsi mengintensifikasi kata *ministrare*. Kata *ministrare* berkaitan dengan kata *minister* (“a person authorized to conduct religious worship;” “a clergyman, pastor”), dan *ministry* (“the service, functions, or profession of a minister of religion”). Akar kata *minister* mengandung serabut kata *minis-* artinya - less, kurang; kata *minis-* berkaitan dengan kata *minor*, artinya kecil. Jadi orang yang melayani (yang melakukan *service*), yaitu *servant*, memiliki posisi lebih rendah ketimbang orang atau pihak >ang dilayani olehnya. Jadi konsep administrasi (setidak-tidaknya pada mulanya) menunjukkan relasi tidak setara antara *minister* dengan pihak yang dilayani. Pihak yang dilayani dalam konsep *ministry* adalah Tuhan sendiri (pihak yang lebih tinggi). Di dalam konteks ini, pelayanan bukanlah proses *exchange* dan tidak didasarkan pada pertimbangan rasional, melainkan *supra rasional*, yang disebut juga sikap berserah diri kepada Allah karena kehendak-Nyalah yang terbaik. Dalam hubungan ini, yang melayani disebut *servant* (hamba).

Tatkala administrasi diterapkan pada hubungan *donunatif* antara suatu pihak dengan pihak lain, maka kedudukan Tuhan di dalam hubungan *ministry* disubstitusi oleh manusia yang berkuasa. Hubungan ini merupakan salah satu tekanan ajaran birokrasi Max Weber (1864-1920). “Every form of authority expresses itself and function as administration,” demikian Weber dalam *Wirtschaft und Gesellschaft* (1921, lihat Richard J. Stillman II dalam *Public Administration*, 1984, 45-55). Pada bagian lain bukunya itu Weber mendefinisikan birokrasi sebagai “an administrative body of appointed officials;” Pihak yang mengangkat *administrative body* itulah yang merupakan pihak dominan di dalam hubungan itu (majikan, atasan), dan yang diangkat disebut buruh, bawahan, atau pelayan.

Dalam perkembangan selanjutnya, relasi-tidak-setara itu diungkapkan sebagai relasi antara tujuan tertentu (tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu) dengan cara mencapainya. Dalam hubungan ini, posisi pihak yang menetapkan tujuan merupakan persoalan lain. Dalam suasana demokratis, tujuan itu dirumuskan dan ditetapkan bersama menjadi tujuan bersama. Untuk mencapainya hubungan dibentuk kerjasama antarpihak yang berkepentingan. Seperti dalam *team* olah raga. Di sana ada pembagian tugas; salah satu tugas yang ada hubungannya dengan *service* adalah tugas *server* ("the player who puts the ball or shuttlecock in play"). Relasi tujuan-cara tersebut diungkapkan misalnya oleh Ordway Tead dalam *The Art of Administration* (1951, 3) sebagai berikut.

*. . . administration is conceived as the necessary activities of those individuals (executives) in an organization who are charged with ordering, forwarding and facilitating the associated efforts of a group of individuals brought together to realize certain defined purposes.*

Jika dianalisis, definisi Tead meliputi tiga komponen, yaitu tujuan (“certain defined purposes”), usaha bersama kelompok yang bertugas langsung mencapai tujuan (“associated efforts of a group of individuals to realize. . .”), dan kegiatan yang harus dilakukan oleh mereka yang bertugas mengatur, memimpin, dan melancarkan komponen kedua (“the necessary activities of . . . and facilitating the . . .”). Tead memberi tekanan pada komponen ketiga. Tekanan terhadap komponen yang sama diberikan juga oleh J.E. Walters dalam *Basic Administration* (1959, 3) dalam definisinya: “Administration is the process of planning, organizing, managing, appraising, and controlling an enterprise.” Bahkan Walters dalam definisinya itu tidak menyinggung komponen kedua!

Definisi yang lebih abstrak yang menunjukkan relasi tujuan-cara dan alat diberikan oleh Marshall E. Dimock dalam *A Philosophy of Administration* (1958,3):

*My fourth proposition is that administration is concerned with both ends and means and that it is difficult to imagine any step in the administrative process that does not involve values and goals. Administration more than most subject is equally concerned with relation of ends and means and it is consequently self-defeating to try rigorously to separate these two. The skillful fusion of ends and means is the test of administrative excellence.*

Komponen kedua dan ketiga definisi Tead tercakup di dalam konsep *means* menurut definisi Dimock, dan oleh karena itu definisi ini dipandang lebih menunjukkan isi administrasi daripada definisi lainnya.

Tujuan menurut Tead (*purpose*) atau Dimock (*ends*) kemudian dianggap terkandung di dalam konsep *policy decision*, sehingga *International Encyclopedia of the Social Sciences* (1972) mencatat bahwa:

*The function of administration is to carry out or to executed or implementation policy decisions or to coordinated activity (sic!) in order to accomplish some common purpose, or simply to achieve cooperation in the pursuit of a shared goal.*

Yang dimaksud dengan *policy* di sini ialah: “A purposive course of action followed by an actor or set of actor in dealing with problem or matter of concern,” demikian James E. Anderson dalam *Public Policy Making* (1979. 3). Dilihat dari segi Administrasi Bisnis, menurut C. Roland Christensen, et al. dalam *Business Policy* (1982, 3), *policy* adalah:

*The study of the functions and responsibility of senior management, the crucial problems that affects success in the total enterprise, and the decisions that determine the direction of the organization and shape its future.*

Menurut Carl V. Patton dan David S. Sawicki dalam *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (1986, 38), *policy* (lazim diterjemahkan menjadi kebijakan) adalah “a settled course of action to be followed by a government body or institution.” Setiap kebijakan mengandung ramalan (prediksi, proyeksi) tentang sesuatu yang akan atau dapat terjadi di masa depan. Agar hal itu terjadi, diperlukan *actions, functions, efforts*, dan *responsibilities*, atau apa pun, yang disebut

administrasi.

Di kalangan Administrasi Publik, sskitar tahun 70-an terdapat anggapan bahwa Administrasi Publik adalah proses pembuatan kebijakan publik (“public administration is public policy making”), demikian misalnya W. Henry Lambridge, “The Minnowbrook Perspective and the Future of Public Affairs, dalam Frank Marini (ed.) *Toward A New Public Administration* (1971, 332). Jika definisi itu diabstraksikan, tinggallah rumus: Administration = Policy Making. Dikotomi politik-administrasi telah mati! Demikianlah anggapan kalangan yang menamakan dirinya Mazhab Administrasi Negara Baru, antara lain Frank Marini, George Frederickson (1980) dan Carl J. Bellone (1980). Pemikiran tersebut menjadi dasar bagi perkembangan Administrasi Publik sebagai *Policy Science* yang “mengintegrasikan valuative-ethical discourse dengan factual discourse” guna “memperluas ruang-gerak dan peluang untuk mengekspresikan human calculated choice,” demikian Moeljarto Tjokrowinoto dalam “*State-of-the-Art Ilmu Administrasi Negara*,” makalah *Lokakarya Perkembangan Teori Politik* yang diselenggarakan oleh Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIP) di Cipanas 20-21 Juli 1993.

Salah satu kelemahan cara penetapan tujuan bersama oleh kaum elit ialah kenyataan bahwa hidup dan kemampuan manusia itu sangat terbatas, dan tidak seorang pun manusia sempurna. Untuk mengatasi hal itu, Ischak Adized, Direktur Institute for Management Development and Organizational Research Los Angeles (ref. Soehardi Sigit, *Perkembangan Pikiran Manajemen dan Pendekatannya*, 1982, 42) mengusulkan pendekatan tim manajemen. Sistem total berbagai kelebihan yang positif dari sejumlah orang yang berbeda-beda. dapat membulat-sempurna jika bersinergi di dalam semua *teamwork*. Tetapi itu pun jarang berhasil. Ada-ada saja orang yang menohok kawan seiring. atau menggunting dalam lipatan, pagar yang makan tanaman atau senjata yang makan tuannya. Oleh karena itu, sekelompok nilai unggul dan luhur tertentu (lama-kelamaan) dilepaskan dari orang-orang pencetusnya, kemudian diakui dan dinyatakan sebagai sebuah ideologi. Ideologi menurut Charles Press dan Alan Arian dalam *Empathy and Ideology* (1966) adalah:

*... a set of interrelated norms. We define ideology as a system of ideas which is normative in nature in the sense that it depicts and justified an ideal. is based (implicitly or explicitly) on assumptions concerning the nature of man and social reality, and is action oriented. Ideology becomes the code of action based on the norms of a society or individual influenced by the conditions of reality.*

Ideologi berfungsi sebagai nyawa bagi sebuah perjuangan. Press dan Arian selanjutnya mengatakan:

*. . . But if the administrator is to effective in his efforts, he must attempt to forge an ideology which will synthesize the values and norms of his organization and society. The result of this synthesis we have termed the appropriate ideology.*

*We shall term appropriate an ideology of administration which, if follow by an administrator, yields an high probability of achieving both organization and societal goals.*

Sistem nilai ideal yang disebut ideologi itu, oleh sementara orang, dijadikan doktrin, kemudian *di-charge* dengan sifat-sifat sakral (disakralkan), dipuja, dijadikan arah dan tujuan

satu-satunya. Sistem nilai ideal itu kendatipun *vehicle (artifact)*nya belum ada, dianggap sebagai kenyataan (*reality*), *rites* dan *ritual* pemujaannya disusun, diajarkan, dan dilakukan.

### **Adakah Ilmu Administrasi?**

X Pada Universitas Atma Jaya Jakarta dan beberapa perguruan tinggi lainnya di sekitar tahun 70-80-an abad yang lalu terdapat mata kuliah bernama *Pengantar Ilmu Administrasi*. Di samping sebagai nama mata kuliah, sebutan Ilmu Administrasi juga menjadi nama fakultas: Fakultas Ilmu Administrasi (FIA), yang meliputi Jurusan Ilmu Administrasi Publik (JIAP) dan Jurusan Ilmu Administrasi Bisnis (JIAB). Di samping itu di Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia sekitar dekade yang sama terdapat mata kuliah *Spesialisasi Administrasi*. Pembagian FIA menjadi JIAP dan JIAB memberi kesan seolah-olah ada suatu yang dapat disebut Ilmu Administrasi yang jika diterapkan di bidang publik menghasilkan Ilmu Administrasi Publik, dan jika digunakan untuk mengadministrasikan bidang bisnis menghasilkan Ilmu Administrasi Bisnis. Sebagaimana dinyatakan oleh Moeljarto Tjokrowinoto (1993), Ilmu Administrasi Publik yang disebut Ilmu Administrasi Negara itu berinduk pada Ilmu Politik, jadi tidak pada suatu yang bernama Ilmu Administrasi^Demikian juga Administrasi Pembangunan. *Body of knowledge* ini tidak dinyatakan berinduk pada Ilmu Administrasi tetapi sebagai salah satu paradigma Ilmu Administrasi Publik. Sayang, makalah itu tidak menyentuh

pertanyaan, Ilmu Administrasi Niaga berinduk pada ilmu apa, dan adakah yang disebut *Administrative Sciences*?

*p<i>* Luther Gulick dalam Pendahuluan buku *Papers on the Science of Administration* (1954) yang diterbitkan oleh Institute of Public Administration, menyatakan adanya “phenomena of administration.” Bab I buku Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (1957) berjudul *The Art of Administration*. Di bawah subjudul *The Nature of Administration* ia menulis:

*Administration is a process common to all group effort, public or private, civil or military, large scale or small scale Defined in broadest terms, public administration consists of all those operations having for their purpose the fulfillment or enforcement of public policy.*

Konsep administrasi pada awal perkembangannya terlihat dalam isi buku Albert Lepawsky *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (1949). Buku itu terdiri dari tiga bagian, berturut-turut “The Art of Administration,” “The Science of Organization,” dan “The Technique of Management,” diawali dengan “The Significance of Administration” dan diakhiri dengan “The Study of Administration.” Sumbangan Ilmu Administrasi terhadap Ilmu Pemerintahan juga dibahas misalnya oleh Peter Self (1973) dan terhadap *policy process* oleh Christopher C. Hood (1976). Di masa itu, pelaku-pelaku administrasi seakan-akan mampu menjawab semua persoalan-persoalan masyarakat, sampai-sampai Stephen P. Robbins berujar: “Have you ever considered that the future of modern civilization rests with administrators?”

Di masa itu orang masih berpikir tentang sesuatu yang disebut **Ilmu Administrasi**, sebuah disiplin yang di Indonesia mencapai puncak pemikirannya pada tahun 60-70-an, ketika Lembaga Administrasi Negara masih berfungsi sebagai *think tank* negara. Tetapi pada tahun 80-90-an pamor administrasi berangsur redup, mata kuliah Pengantar Ilmu Administrasi dihapus, dan sementara itu berbagai cabang *manajemen* berkibar-kibar. Walaupun JIAB ada FIA, bahkan juga terdapat di dalam Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIPOL, FISIP), isinya adalah Manajemen yang merupakan salah satu jurusan pada Fakultas Ekonomi. Di kalangan dunia usaha dan juga di sektor publik, administrasi menjadi kata sifat buat pekerjaan tulis-menulis, catat- mencatat, dan simpan-menyimpan, agenda, arsip, dan- ekspedisi saja. Apakah dapat dikatakan, Ilmu Administrasi tinggal nama (*nomina*), isinya sudah diambil oleh ilmu lain? Atau, mengingat JIAB di-*claim* oleh sementara kalangan sebagai bagian Ilmu Ekonomi, dan dengan demikian tinggal JIAP, Ilmu Administrasi adalah Ilmu Administrasi Publik? Yang paling berkompeten menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah masyarakat ilmu yang



bersangkutan. Uraian di atas menunjukkan bahwa **dalam sejarah ilmu pengetahuan, Ilmu Administrasi itu ada.**

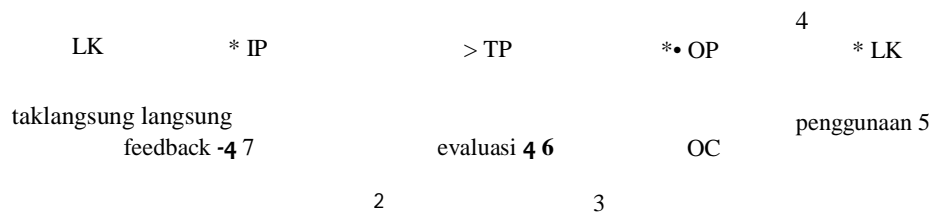
### Administrasi Pemerintahan

Apa i^dari administrasi yang ber *interface* dengan pemerintahan dan *interfacingnya* pada tingkat mana: ontologik, epistemologik (termasuk metodologik), atau axiologik? Dalam uraian terdahulu telah dikemukakan bahwa konsep ontologik administrasi adalah *minister, ministry*. Konsep **layanan** dan **pelayanan** itulah konsep Ilmu Administrasi yang paling hakiki. Pada konsep inilah kedua ilmu bersentuhan, yaitu pada saat **pelayanan** itu menjadi **roh pemerintahan**. Persentuhan antara keduanya terjadi dan bermula pada tingkat ontologik. Persentuhan berikutnya terjadi pada tingkat epistemologik, tatkala *content* administrasi yaitu organisasi dan manajemen menjadi bahan konstruksi Ilmu Pemerintahan pada aspek organisasi dalam Bab 13 Organisasi Pemerintahan, dan aspek manajemen dalam Bab 10 Manajemen Pemerintahan. Pada akhirnya keduanya bersentuhan pada tingkat axioldgik, dalam banyak aspek, seperti administrasi sebagai seni dalam Seni Pemerintahan (Bab 19), administrasi sebagai teknik dalam Teknologi Pemerintahan (Bab 30), administrasi sebagai *policy making* dalam Kebijakan Pemerintahan (Bab 26), dan sebagainya.

#### V

Tesis pertama *reinventing government* versi Osborne dan Gaebler (1993) berbunyi: “Steering Rather Than Rowing,” dijadikan nama baru Ilmu Pemerintahan, yaitu *Kybernology*. Tesis kedua, “Empowering Rather Than Serving,” harus dianalisis menurut konsep pemerintahan sebagaimana Gambar 28-5 Siklus Jasa-Publik dan Layanan Civil.

Gambar 27-1 Administrasi Pemerintahan dalam Siklus Jasa-Publik dan Layanan-Civil dari rute 4, 5, 6, dan 7, kembali ke rute 1



Gambar 27-1 dapat dijelaskan sebagai berikut: LK lingkungan (*stakeholders, demander, claimer*); IP input berupa sumber-sumber, dukungan, pesan atau tuntutan; TP *throughput*, proses perubahan IP menjadi OP *output*, melalui proses pembuatan kebijakan, rencana, atau aturan, dan realisasi, pelaksanaan, produksi; OP *output*, produk, akibat, efek, konsekuensi, berupa jasa, layanan, *acting*, simbol; LK lingkungan (“pasar,” *customer, consumer*), masyarakat atau individu, baik warganegara sendiri atau warganegara asing yang memerlukan layanan; OC *outcome* (dampak, manfaat, yang diharapkan, yang dirasakan, yang diamati oleh konsumen; ada pihak yang membedakan *outcome* dengan dampak (*impact*), mereka mendefinisikan dampak sebagai efek (*outcome*). Rute 1 model LK —> IP, tuntutan, dukungan, pesanan, permintaan; model LK <— IP, pemberitahuan, penawaran, janji; Rute 2 proses kebijakan, perencanaan, pengorganisasian, pengaturan bahan-bahan IP; Rute 3 proses produksi atau operasi jasa-publik atau layanan-cm/; Rute 4 proses distribusi, *forwarding, transmitting, delivering*, “pemasaran,” “penjualan,” “penyuluhan,” “sosialisasi,” produk sampai tiba di tangan (hati) konsumen pada saat dibutuhkan; Rute 5 proses penggunaan produk oleh konsumen; Rute 6 evaluasi OC oleh konsumen; untuk mampu menempuh rute 5, 6 dan 7, konsumen harus diberdayakan melalui proses pemberdayaan (*empowering, enabling*). Melalui pemberdayaan diharapkan konsumen mampu menggunakan OP sehingga yang bersangkutan memperoleh manfaat sebesar-besarnya, berani melakukan evaluasi, dan menyampaikan *feedback* secara efektif. Rute 7 diisi dengan penyampaian *feedback* atau *feedforward* oleh konsumen baik langsung maupun tidak.

Sifat rute 4 dan kegiatan pemberdayaan, jauh berbeda dengan sifat rute 2 dan 3. Rute 2 dan 3 lebih *output oriented*, rute 4 dan kegiatan pemberdayaan lebih *process-oriented*. Supaya OP tertentu (yang mungkin *no-choice*) diterima secara sadar, utuh, positif, dan masuk tertanam di dalam diri konsumen, nilai seni dalam diri aktor pemerintahan dalam membawa (*forwarding*), menjaga (*keeping* dan *caring*) dan menyampaikan (*delivering*) nilai OP itu kepada tiap konsumen, diperlukan. *Forwarding* dan *delivering* produk- produk pemerintahan itu harus dilakukan sesegera mungkin agar tidak terjadi *administrative lag*, dan bahaya entropi seperti yang dialami oleh Pasal 11 UU 5/74 dahulu. Bukan saja sebuah kebijakan gagal karena “they never get past the implementation stage at all,” sebagaimana Charles Polidano (2001) katakan, tetapi lebih-lebih karena kebijakan itu tidak segera diimplementasikan (diikuti dengan tindakan administratif) sehingga kehilangan daya prediktifnya. Makna pelayanan seperti itulah yang dimaksudkan sebagai administrasi dalam Administrasi Pemerintahan.

Apa hubungan antara Seni Pemerintahan (Bab 19) dengan Administrasi Pemerintahan? Jika titik berat Seni Pemerintahan pada proses penciptaan atau pembentukan suatu *uniqueness*, maka titik berat Administrasi Pemerintahan pada penggunaan seni tersebut dalam proses *forwarding, keeping & caring*, dan *delivering* nilai-nilai pemerintahan seperti telah dikemukakan di atas.

^ Dengan demikian, yang dimaksud dengan Administrasi Pemerintahan adalah proses

penjagaan (*keeping* dan *caring*) dan penyampaian (*forwarding* dan *delivering*) produk pemerintahan tertentu kepada konsumen dan memberdayakan konsumen untuk menggunakan produk tersebut dengan cara dan alat yang sesuai dengan kondisi konsumen sesegera mungkin. sedemikian rupa sehingga konsumen menerimanya utuh dan sadar, dan memperoleh manfaatnya sebesar-besarnya.

Beberapa kata kunci yang memerlukan pemahaman baru, sebagai berikut. *Pertama*, konsep pelayanan diorientasikan kembali dalam makna mula, yaitu pelayanan ke-Tuhanan terhadap sesama manusia, tidak melalui pemberlakuan kebenaran sendiri terhadap semua orang, tetapi berdasarkan kasih universal. Dua fungsi teologikal dipinjam untuk lebih menjelaskan hal itu, yaitu fungsi profetik (*prophetic*, kenabian) pada saat aktor membuat kebijakan, dan fungsi apostolik (*apostolic*, kerasulan) pada saat aktor menjalankan pelayanan ke-Tuhanan, yaitu kegiatan *caring*, *forwarding* dan *delivering* nilai-nilai pemerintahan kepada manusia, kelompok, atau individu sasaran. Administrasi dalam hubungan itu tentu saja tidak dalam arti sehari-hari, pekerjaan kantor atau tugas-tugas yang “kering” seperti sapu-menyapu, surat-menyurat, simpan-menyimpan, atau catat-mencatat di belakang meja. yang dilakukan oleh tenaga-tenaga yang tidak disukai oleh kepala unit asalnya.

*Kedua* tentang sasaran pelayanan. Sasaran pelayanan diidentifikasi secara umum dan secara khusus. Dari sudut pemerintah sasaran pelayanan pemerintahan adalah masyarakat (jasa-publik) dan individu manusia (layanan- *civil*). Dari segi objektif, kelompok sasaran diidentifikasi menurut kondisi khusus masing-masing. Dilihat dari sudut ini, pelayanan dibeda-bedakan menurut kebutuhan yang dirasakan (*felt-need*) atau yang menurut pertimbangan pemerintahan seharusnya dibutuhkan oleh seseorang atau suatu masyarakat. Manusia yang tidak berdaya, misalnya diberdayakan, tetapi orang kaya dan serakah harus diberi pelajaran (diberi sanksi).

*Keilga* tentang cara pelayanan. Pelayanan dilakukan secara *enthusiastic*, sebagai suatu kesaksian akan kehadiran Allah yang *omnipresence* dan *omnipotence* itu kini dan di sini (*testimonial*), menjalankan misi pemerintahan (*missioner*), dan mengondisikan tergenapinya sesuatu ramalan yang dapat atau akan terjadi yang terdapat di dalam suatu kebijakan (*adventurous*). Baca juga Bab 15 Teologi Pemerintahan dan Taliziduhu Ndraha (1983, 56 dyb).

^ Sudah barang tentu, pokok bahasan Administrasi Pemerintahan luas sekali dan berada pada aras pemikiran axiologik. Antara lain sebagai berikut.

1. Analisis Pemerintahan guna mengetahui mata rantainya yang lemah.
2. Reapresiasi pekerjaan-pekerjaan administratif. Dewasa ini terjadi depresiasi nilai pekerjaan administratif.
3. Analisis hubungan antara kebijakan dengan administrasi: dikotomi atau kontinum.
4. Reposisi unit keija yang bemama dinas (*agency*) sebagai Unit Administrasi Pemerintahan.

## DAFTAR PUSTAKA

5. Pengembangan budaya pelayanan dan pembentukan unit pelayanan yang berjarak sosial sedekat mungkin dengan konsumen.
6. Reformasi pendidikan dan pelatihan kader-kader pemerintahan.
7. Pengembangan topik-topik penelitian terapan Ilmu Pemerintahan.

Anderson, James E.

1979 *Public Policy Making*  
Holt, Rinehart and Winston, New York.

Bellone, Carl J. (ed.)

1980 *Organization Theory  
and the New Public Administration* Allyn & Bacon,  
Boston.

Christensen, C. Roland; et al.

1982 *Business Policy*  
Irwin, Homewood, 111.

Dimock, Marshall E.

1958 *Philosophy of Administration*  
Harper & Bros, New York.

Frederickson, H. G.; Al-Ghozei Usman (pen.)

1984 *Administrasi Negara Baru*  
LP3ES, Jakarta.

Gulick, L.; dan Urwick, L. eds.).

1954 *Papers on the Science of Administration*  
Institute of Public Administration, New York.

Hood, Christopher C.

1976 *The Limits of Administration*  
John Wiley & Sons, London.

Lepawsky, Albert

1949 *Administration  
The Art and Science of Organization and Management* Alfred A.  
Knopf, New York.

Marini, Frank (ed.).

1971 *Toward A New Public Administration  
The Minnowbrook Perspective* Chandler Publ., New York.

Patton, Carl V.; dan Swicki, David S.

1986 *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*  
Prentice Hall, New Jersey.

Polidano, Charles

- 2001 “Why Civil Service Reforms Fail,”  
*Public Policy and Management Working Paper*  
 #16, March 2001  
 Institute for Development Policy  
 and Management Univ. of Manchester
- Press, Charles; dan Arian, Alan  
 1966 *Empathy and Ideology*  
 Rand McNelly, Chicago.
- Self, Peter  
 1973 *Administrative Theories and Politics*  
 George Allen & Unwin, London.
- Soewarno Handayaniingrat  
 1984 *Administrasi Pemerintahan*  
*dalam Pembangunan Nasional Gunung Agung,*  
 Jakarta.
- Soehardi Sigit  
 1982 *Perkembangan Pikiran-Pikiran Manajemen dan Pendekatan-*  
*Pendekatannya*  
 Amurrita, Yogyakarta.
- Stillman II, Richard J.  
 1984 *Public Administration*  
*Concepts and Cases* Houghton Mifflin Co., Boston.
- Taliziduhu Ndraha  
 1983 *Administrasi Negara Teologis*  
*Sebagai Identitas Administrasi Negara Indonesia*  
 Yayasan Karya Dharma  
 Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta.
- 1989 *Konsep Administrasi*  
*dan Administrasi di Indonesia* Bina Aksara, Jakarta.
- Tead, Ordway  
 1951 *The Art of Administration*  
 McGraw Hill, New York.
- Thompson, James D.  
 1967 *Organization in Action*  
 McGraw Hill Book, New York.
- Walters, J. E.  
 1959 *Basic Administration*  
 Littlefield, Adams & Co.  
 Paterson, New Jersey.

White, Leonard D.  
1957 *Introduction to the Study of Public  
Administration* The McMillan,  
New York.

## **BAB 28 BIROKRASI PEMERINTAHAN**

### **Pengertian**

istilah birokrasi berasal dari dua akar kata, yaitu *bureau* (*burra*, kain kasar penutup meja), dan *-cracy*, *ruler*. Keduanya membentuk kata *bureaucracy*. Berbagai sumber berpendapat, setidaknya-tidaknya ada tiga macam arti birokrasi. Pertama, birokrasi diartikan sebagai “government by bureaus,” yaitu pemerintahan biro oleh aparat yang diangkat oleh

pemegang kekuasaan, pemerintah atau pihak atasan dalam sebuah organisasi formal, baik publik maupun privat (Riggs, 1971, 377); pemerintahan birokratik adalah pemerintahan tanpa partisipasi pihak yang-diperintah (Riggs mengutip Michel Crozier dalam Riggs, ed., 1971, 375). Kedua, birokrasi diartikan sebagai sifat atau perilaku pemerintahan, yaitu sifat kaku, macet, berliku-liku, dan segala tuduhan negatif terhadap instansi yang berkuasa (Kramer, 1977, 34), singkatnya *bureau-pathology* (Riggs, 1971, 376). Birokrasi dalam arti ini banyak ditulis orang. Sebutlah misalnya Pinchot dan Pinchot (1993), Cohen dan Cohen (1993), Arief Budiman dan Ufford (eds., 1988), Siagian (1994), ada yang menganjurkan reformasi birokrasi (Knott dan Miller, 1987; Agus Dwiyanto, et al., 2002), bahkan ada yang ingin memangkasnya (Osborne dan Plastrik, 1997, ed. Indonesia 2001). Ketiga, birokrasi sebagai tipe ideal organisasi. Biasanya birokrasi dalam arti ini dianggap bermula pada teori Max Weber tentang konsep sosiologik rasionalisasi aktivitas kolektif (Gibson, Ivancevich, dan Donnelly, 1974, 73). B. Guy Peters dalam *The Politics of Bureaucracy* (1984, 3) mendefinisikan birokrasi sebagai:

*Organization with a pyramidal structure of authority, which utilize the enforcement of universal and impersonal rules to maintain that structure of authority, and which emphasize the nondiscretionary aspects of administration.*

Karakteristik organisasi bertipe ideal itu dijelaskan oleh Nicos Mouzelis (1975) sebagai berikut:

1. *High degree of specialization.*
2. *Hierarchical authority structure with limited areas of command -and responsibility.*
3. *Impersonality of relationships between organizational members.*
4. *Recruitment of officials on the basis of ability and technical knowledge.*
5. *Differentiation of private and official income and fortune and so on.*

Mirip Mouzelis, Jackson, Morgan, dan Paolillo (1986, 102-35) menguraikan karakteristik birokrasi Weberian itu demikian:

1. *Impersonal and formal conduct.*
2. *Employment and promotion on the basis of technical competence and performance.*
3. *Systematic specialization of labor and specification of responsibilities.*
4. *Well-ordered system of rules and procedures that regulate the conduct of work.*
5. *Hierarchy of positions so that every position is controlled by a higher one.*
6. *Complete separation of the property and affairs of the organization from the personal property and affairs of the incumbents.*

## **Teori Birokrasi**

Seperti telah dikemukakan di atas, dari tipe ideal organisasi Weber tersebut para ahli Sosiologi, Politik, Ekonomi, dan Administrasi Publik, mengungkapkan karakteristik birokrasi dan mengembangkan Teori Birokrasi. Birokrasi itu tak terelakkan, dibutuhkan karena di bawah kondisi lingkungan tertentu, birokrasi mutlak diperlukan guna meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan produktivitas dalam mengejar tujuan organisasional yang telah ditetapkan dan mengontrol cara-cara mencapainya. Hal itu dikemukakan oleh Ludwig von Mises (1969, 11), dan Blau dan Meyer (1971, edisi Indonesia 1987).

*But with the inexorable trend toward economic concentration, conditions changed radically. Today the scene is dominated by corporate big business. It is absentee ownership; the legal owner, the stockholders, have no actual voice in the management. This task is left to professional administrators. The enterprises are so large that functions and activities must be distributed among departments and administrative subdivisions. The conduct of affairs necessarily become bureaucratic.*

demikian Mises.

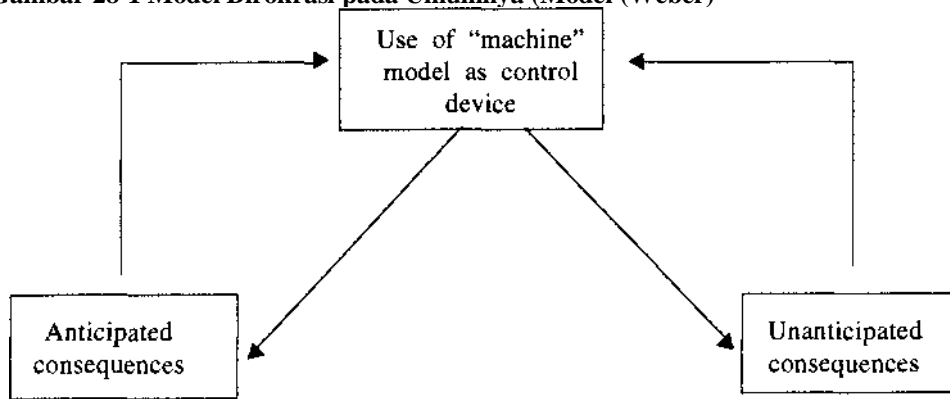
^March dan Simon (1958, 36:47) membahas teori tentang birokrasi (khususnya struktur dan fungsi birokrasi) dalam empat model: model Weber, model Merton, model Selznick, dan model Gouldner. Weber memusatkan

perhatiannya pada “consequences of bureaucratic organization for the achievement of bureaucratic goals (primarily the goals of a political authority).” Ada dua macam konsekuensi, yang dapat diantisipasi dan yang tidak. Keduanya dipengaruhi oleh dua kekuatan: yang pertama karakteristik birokrasi, sedangkan yang kedua karakteristik



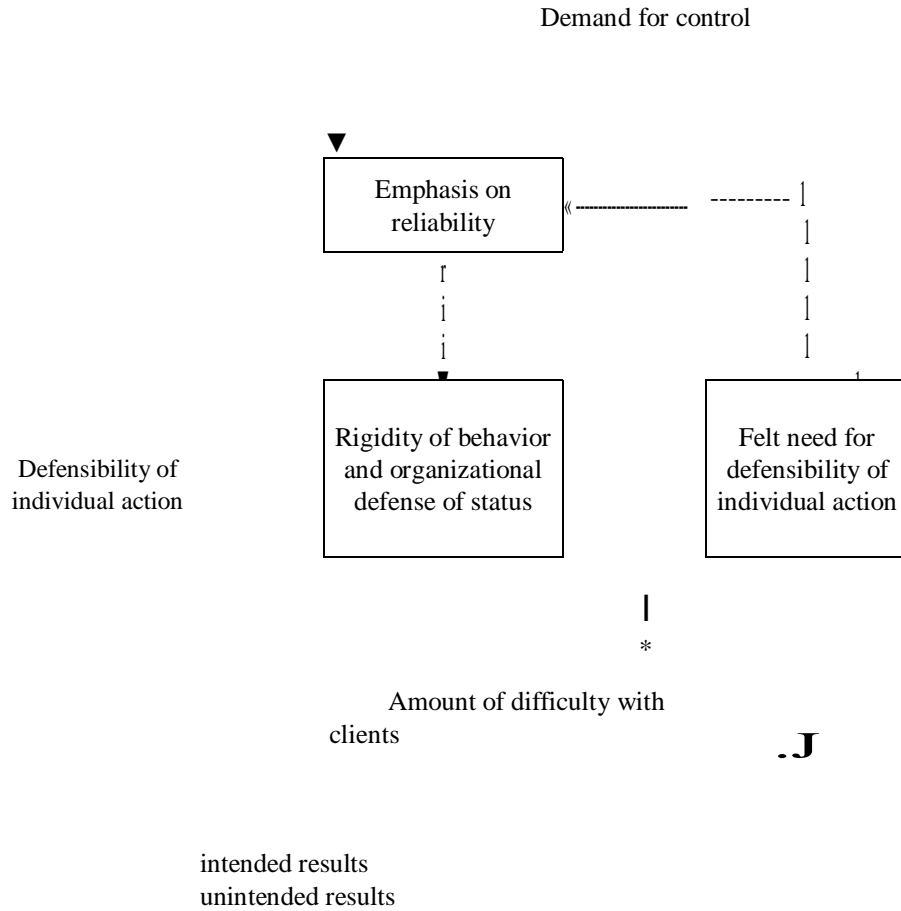
manusiawi para pejabat (warga) organisas' Birokrasi dalam lingkungan tertentu (misalnya militer), menurut Weber, terbentuk atau dibentuk seperti mesin ("machine model") yang pada gilirannya mengontrol kedua macam konsekuensi itu. Itulah sebabnya pada suatu saat birokrasi terlihat kondusif, tetapi pada saat lain represif. March dan Simon menggambarkan model itu demikian:

**Gambar 28-1 Model Birokrasi pada Umumnya (Model (Weber))**



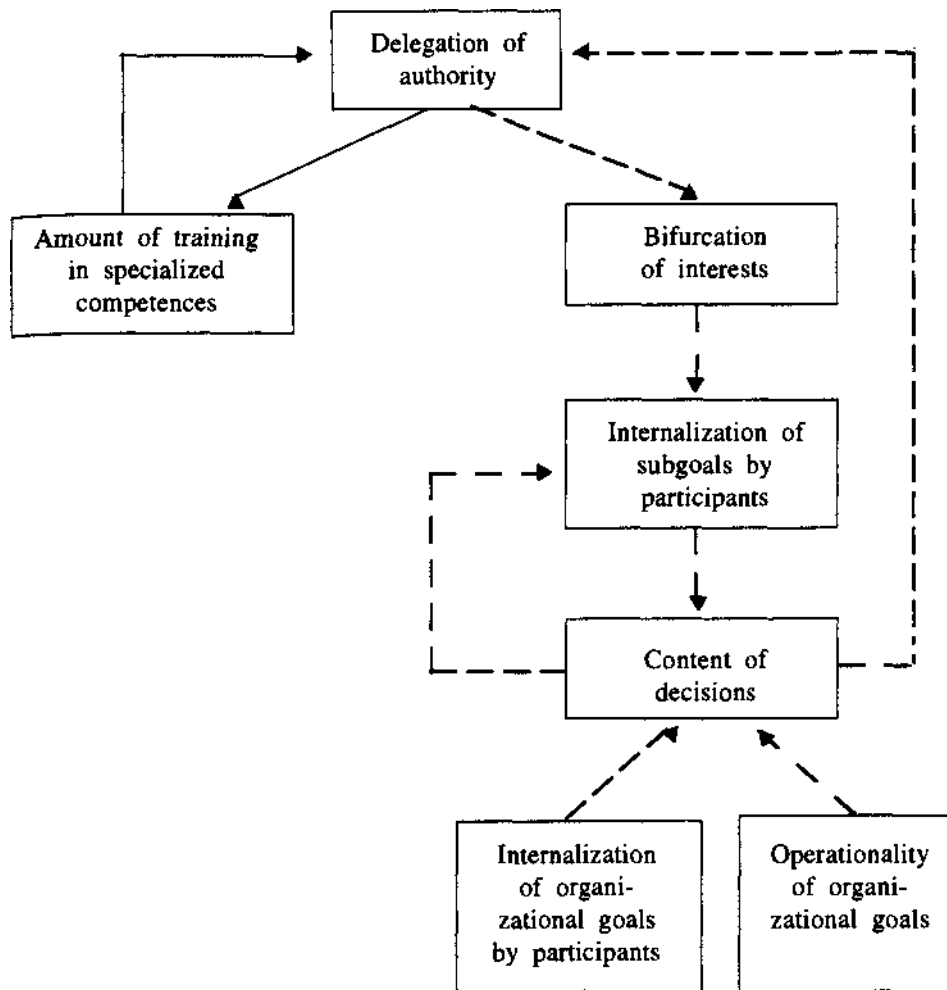
/\*Model Merton berawal pada "a demand for control made on the organization by the top hierarchy." Segenap warga organisasi diharapkan dapat dipercaya ("emphasis on reliability"). Untuk itu perilaku mereka diatur, setiap tindakan harus dapat dipertahankan ("defensibility of individual action"). Hal-hal itulah akibat ("result") yang dikehendaki atau diharapkan ("intended results"). Tetapi di samping akibat yang dikehendaki tersebut, timbul akibat yang tidak diharapkan ("unintended"), misalnya perilaku warga organisasi menjadi kaku, terbatas ("rigid"), dan sulit berubah. Perilaku warga yang menjadi kaku ("rigidity of behavior") mengingatk kontrol yang ketat tersebut, dan kewajiban untuk mempertahankan kedudukan organisasi ("organizational defense of status"), mempengaruhi "defensibility" warga. Perilaku yang kaku dan sulit menanggapi perubahan sosial pada gilirannya mempengaruhi hubungan dengan klien ("amount of difficulty with clients") atau konsumen. Model Merton sebagai berikut:

**Gambar 28\*2 Model Merton (disederhanakan)**



( Jika Merton memberi tekanan pada peraturan sebagai alat kontrol, Selznick memberi tekanan pada delegasi kewenangan (“delegation of authority”). Pendelegasian wewenang itu menimbulkan dualisme kepentingan (“bifurcation of interests”), yaitu kepentingan. organisasi versus kepentingan subunit yang bersangkutan.

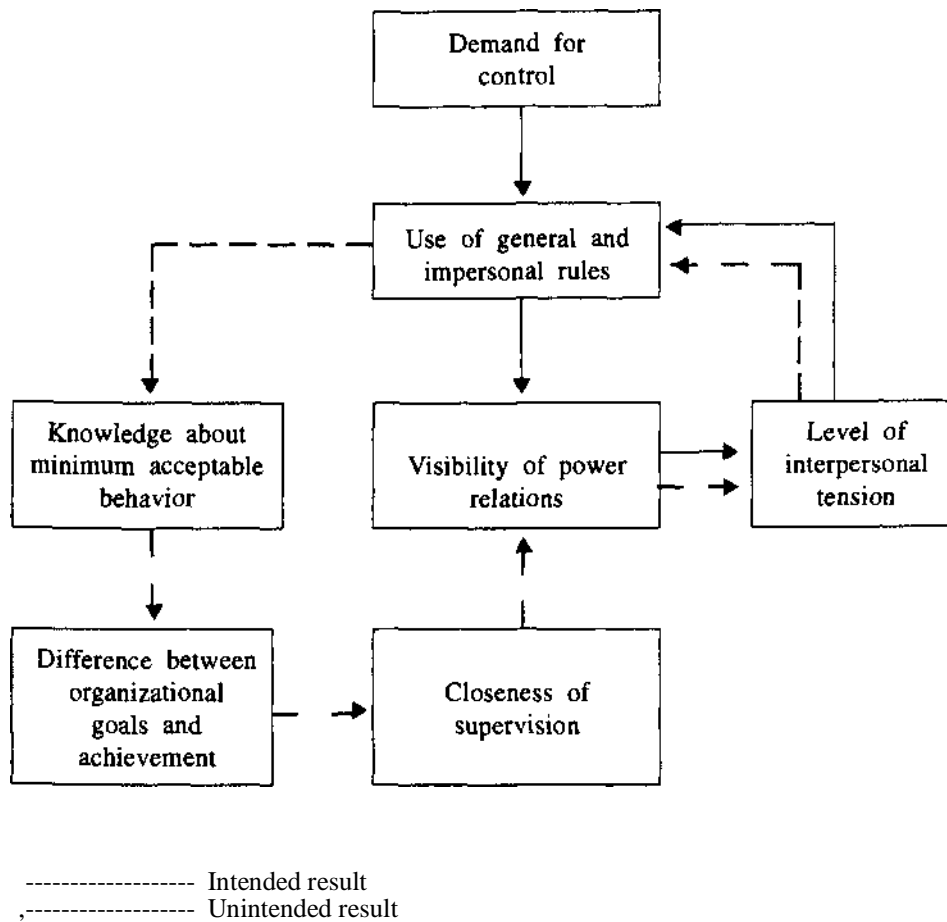
Gambar 28\*3 Model Selznick (disederhanakan)



Intended result Unintended result

Gambar 28-4 menunjukkan model Gouldner. Seperti terlihat di gambar, model 'Gouldner sama seperti model Merton, bermula dari tuntutan akan kontrol pucuk pimpinan atas seluruh organisasi. Aturan-aturan umum dan *impersonal* digunakan sebagai instrumen kontrol. Aturan-aturan itu menjadi dasar hubungan kekuasaan ("power relations") antar subunit. Hal itu pada gilirannya mempengaruhi tingkat ketegangan *interpersonal* dalam organisasi ("level of interpersonal tension").

Gambar 28-4 Model Gouldner, (disederhanakan)



Proses organisasional yang terjadi di dalam organisasi yang digambarkan melalui model-model di atas, mempengaruhi kemampuan birokrasi dalam mencapai tujuannya, terutama dalam memproduksi tuntutan manusia dan masyarakat. Kemampuan birokrasi itu ditandai juga dengan kemampuan pengaruh-mempengaruhi antara birokrasi dengan lingkungannya. Derajat kemampuan birokrasi untuk mengontrol lingkungannya (“the degree to which officials exercise power in a polity”) menunjukkan tingkat *rationality* birokrasi (*bureaucratism*), sedangkan derajat ketidak-berdayaannya (“a condition in which officials exercise no influence in a polity”) menunjukkan tingkat *pathology* birokrasi (*bureaunomia*), lihat Riggs (1971, 382).

^Dari definisi birokrasi menurut Peters di atas terlihat kaitan antara Administrasi Publik dengan apa yang disebutnya Birokrasi Publik: Birokrasi Publik memusatkan perhatiannya pada aspek administrasi yang bersifat “nondiscretionary.” Menyatakan bahwa birokrasi hadir di sektor publik maupun privat, sehingga birokrasipun dapat

## **Birokrasi Publik**

dikelompokkan menjadi Birokrasi Publik (yang intinya adalah Birokrasi Eksekutif) dan Birokrasi Privat (Riggs, 1971, 379). Namun spektrum lingkungan publik itu sangat luas, berkisar dari “lapisan” yang paling *soft* (“amic” dan “ethic” atau “tat twam asi”) sampai pada garis komando dalam struktur militer. Pada setiap masyarakat terdapat semua “lapisan” itu, dengan bobot atau kadar yang berbeda-beda. Birokrasi Publik terdapat juga di dalam organisasi penyelenggara *public goods*, baik organisasi publik maupun privat.

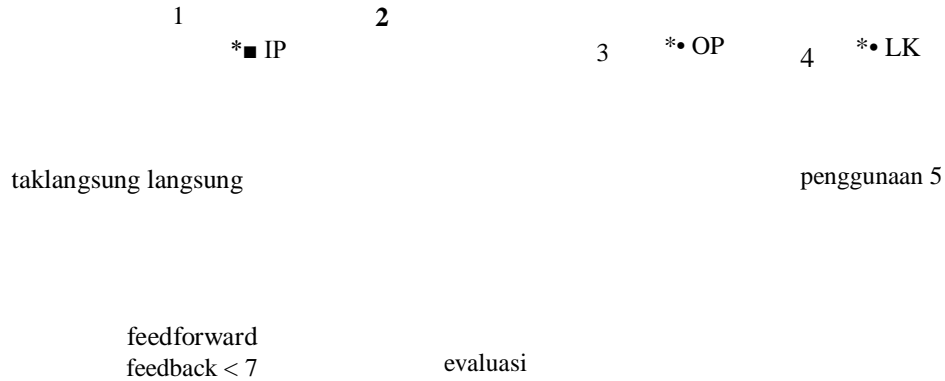
## **Birokrasi Pemerintahan**

^ Birokrasi terdapat di semua bidang kehidupan dan diperlukan oleh setiap organisasi formal. Birokrasi yang terdapat di dalam organisasi formal yang memproses *public goods* dapat disebut Birokrasi Publik (*Public Bureaucracy*). Birokrasi, yang dijadikan sasaran kajian Ilmu Politik, oleh Katz dan Danet (1973) disebut *government bureaucracy*. Ini sama saja dengan *Public Bureaucracy*. Jadi pertanyaan, “apakah ada birokrasi yang disebut Birokrasi Pemerintahan,” belum terjawab.

Seperti diketahui, pemerintahan adalah proses penyediaan jasa-publik dan layanan-dwi/ bagi masyarakat dan bagi setiap orang. Karakteristik atau sifat-sifat produk yang disebut jasa-publik dan layanan-civi/ itu (lihat Bab 4, Bab 31 dan 34) sedemikian rupa sehingga dalam hampir semua hal, pemerintah mau tidak mau harus menyesuaikan diri dengan kondisi masyarakat atau orang yang bersangkutan. Proses siklik jasa-publik dan layanan-civil telah diuraikan dalam Bab 10 (Gambar 10-2), dan dapat dilihat pada Gambar 28-5 halaman 493.

Dimanakah letak birokrasi di dalam proses siklik tersebut? Setiap rute pada siklus di atas memerlukan birokrasi. Dari karakteristik birokrasi dapat dirumuskan hipotesis bahwa semakin banyak pilihan bagi aktor dan artis, dan semakin besar kemungkinan timbulnya *unanticipated consequences* atau *unintended results* pada suatu rute, semakin diperlukan birokrasi, atau dengan perkataan lain semakin birokratik kegiatan, dan sebaliknya, semakin sedikit pilihan, semakin diperlukan Seni Pemerintahan. Pada rute 2 dan 3 dicari berbagai pilihan terbaik dan ditetapkan keputusan yang paling *legal* dan *legitimate*, yang berkekuatan mengikat yang tinggi. Inilah arena

**Gambar 28\*5 Siklus Jasa-Publik dan Layanan-Civil (Lihat juga Gambar 10-2)**



LK lingkungan (stakeholders, demander, claimer); IP input berupa sumber-sumber, dukungan tuntutan; TP throughput, proses pengubahan IP; OP output, produk, akibat, konsekuensi, berupa jasa, layanan, acting, simbol; LK lingkungan (“pasar,” customer, consumer); OC outcome (dampak, manfaat, yang diharapkan, yang dirasakan, yang diamati oleh konsumen). Rute 1 model LK —> IP, tuntutan, dukungan, pesanan, permintaan; model LK < IP, penawaran, janji, kesepakatan, konsensus; Rute 2 proses kebijakan, perencanaan, pengorganisasian, pengaturan bahan-bahan IP; Rute 3 proses produksi atau operasi jasa-publik atau layanan-civil; Rute 4 proses distribusi, forwarding, transmitting, delivering, “pemasaran,” “penjualan,” “penyuluhan,” “sosialisasi,” produk sampai tiba di tangan (hati) konsumen pada saat dibutuhkan; Rute 5 proses penggunaan produk oleh konsumen; Rute 6 evaluasi OC oleh konsumen; Rute 7 penyampaian feedback atau feedforward oleh konsumen baik langsung maupun tidak.

pembuatan kebijakan, aturan, rencana, keputusan, dan kesepakatan (rute 2), dan bengkel pemilihan prosedur dan teknologi yang tepat guna memproduksi *output* yang dikehendaki secara efektif dan efisien (rute 3). Di sini organisasi formal diperlukan, “getting things done through others,” “dengan pengorbanan orang lain,” dijalankan, sedangkan pada rute lain, “melalui pengorbanan diri sendiri,” “getting things happened through one's self.” Berdasarkan hipotesis tersebut, dapat dipastikan bahwa rute 2 dan rute 3 memerlukan birokrasi, sedangkan pada rute lain, *action* dan *acting* aktor dan artis yang utama. Di samping itu ada perbedaan antara rute 2 dengan rute 3. Pada rute 2 *statesman, leaders, dan experts*, yang berperan dan produknya adalah *policy (kebijakan, aturan, rencana), decision, dan concensus*; sedangkan pada rute 3, yang berperan adalah para profesional, teknisi, dan teknokrat yang memproduksi jasa-publik atau layanan-civi/ yang diharapkan berdasarkan produk rute 2.

Berdasarkan uraian di atas, **Birokrasi Pemerintahan didefinisikan sebagai struktur pemerintahan yang berfungsi memproduksi jasa-publik atau layanan-cm/ tertentu berdasarkan kebijakan yang ditetapkan dengan mempertimbangkan berbagai pilihan dari lingkungan.** Pemerintah selaku *provider* harus mengantar dan menyerahkan produk itu sampai di tangan (“hati”) konsumen (pasien) pada saat dibutuhkan, dan **tidak sebaliknya**, dengan harapan konsumen mampu menggunakan produk tersebut sedemikian rupa sehingga manfaatnya maksimal. **Supaya harapan itu menjadi kenyataan, konsumen harus disiapkan atau diberdayakan. Konsep pemberdayaan konsumen produk-produk pemerintahan itu sehingga konsumen mendapat manfaat sebesar-besarnya**, merupakan salah satu konsep dasar Kybernology.

### **Birokrasi Pemerintahan Sebagai Input dan Output**

^Birokrasi Pemerintahan dapat dipelajari sebagai **input birokratik** proses pemerintahan (sebuah paket birokrasi yang *given*) dengan segala produk atau akibat-akibatnya, dan dapat juga dipahami sebagai **output** atau **produk proses birokratisasi** pemerintahan dengan berbagai faktor penyebab dan latar belakangnya. “One area of comparative sociological analysis,” demikian International Encyclopedia of the Social Sciences tentang *bureaucratization*, “consists in examining the substitution of bureaucratic conditions of governmental administration for non bureaucratic ones.” Kerangka pemikiran tentang Birokrasi Sebagai Input (BSI) dan Birokrasi Sebagai Output (BSO) telah diletakkan di Bab 9, Gambar 9-3, BSI sejajar dengan OSI dan BSO dengan OSO.

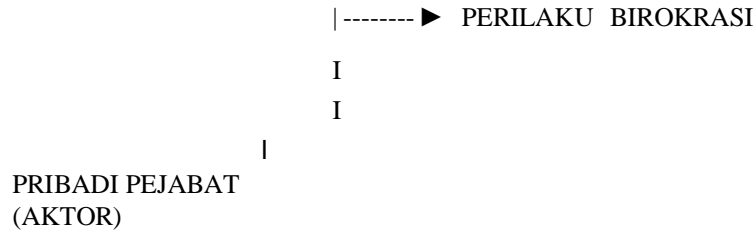
### **Perilaku Birokrasi**

Gambar 28-1 menunjukkan bahwa dengan menggunakan kewenangan yang ada padanya, atasan dapat mengendalikan konsekuensi yang tak terantisipasi (“unanticipated”) atau akibat (“results”) yang tak diharapkan (“unintended”) dari bawahan, sehingga birokrasi diharapkan berjalan lancar. Hal itu bisa terjadi pada hubungan atasan-bawahan (hubungan organisasional, hubungan birokratik), seperti dicoba diuraikan oleh Miftah Thoha dalam *Perspektif Perilaku Birokrasi* (1987, 185) yang ditulis di zaman puncak kekuasaan rezim Soeharto. Modelnya jika disederhanakan, Gambar 28-6.

Apakah sumber perilaku birokrasi itu? Seperti telah dikemukakan, perilaku birokrasi terbentuk dari interaksi antara dua variabel, yaitu **karakteristik birokrasi** dan **karakteristik manusia**, atau lebih spesifik lagi, **struktur** dan **aktor**. Setiap karakteristik menimbulkan perilaku tertentu.

STRUKTUR \_  
ORGANISASI

### Gambar 28-6 Perilaku Birokrasi



Antara karakteristik itu dengan perilaku terdapat hubungan yang sedikit- banyak bersifat kausal. Misalnya pada variabel organisasi, hierarki menimbulkan sifat taat bawahan terhadap atasan. Pada variabel manusia, kepentingan atau kebutuhan hidup menuntut imbalan yang memadai dari organisasi. Tetapi **kadar** (tingkat) ketaatan itu variabel, bergantung pada sejauh mana imbalan yang diharapkan dipenuhi oleh organisasi. Demikian pula sebaliknya. Seperti diketahui, informasi tentang karakteristik manusia terdapat di dalam Psikologi, Psikologi Industri, Perilaku Keorganisasian, Budaya Perusahaan, dan Ilmu Perilaku lainnya. Variabilitas perilaku aktor bergantung pada lingkungan atau struktur internal. Walaupun ia bisa dipengaruhi oleh struktur eksternal (masyarakat), variabel internal itulah yang dominan karena ia mengandung kekuasaan dan kesempatan. Aktor yang mampu mengendalikan struktur, lebih-lebih jika aktor itu yang membentuk struktur, biasanya sanggup bertahan lama. Sebaliknya bisa terjadi, sekuat apa pun aktor yang memasuki struktur yang telah mapan, ia “pasti” luluh dan tidak berdaya, atau terpental keluar. **Lingkungan yang mengandung pilihan dibandingkan dengan lingkungan tanpa pilihan membawa pengaruh dan konsekuensi yang berbeda terhadap perilaku manusia (aktor) dan pada gilirannya terhadap perilaku birokrasi yang bersangkutan.** Perilaku birokrasi yang berkisar antara *soft* (perilaku yang penuh *antic* dan *ethic*; ketaatan dan keikhlasan) dengan *hard* (*command, force, coercion, violence*; pembangkangan, perlawanan, permusuhan), merupakan *resultant* interaksi antara kedua variabel.

### Perilaku Birokrasi Pemerintahan

4~

Perilaku birokrasi jauh berbeda jika dipahami dalam hubungan pemerintahan. Hubungan birokratik tidak sama dengan hubungan pemerintahan. Ketika Birokrasi Pemerintahan bertindak keluar, terjadilah hubungan birokratik .pemerintahan, tetapi hubungan ini tidak identik dan tidak analog dengan hubungan birokratik. Dalam banyak hal, yang-diperintah dan manusia bukanlah bawahan pemerintah. Bahkan pada saat rakyat berfungsi sebagai pemegang kedaulatan, pemerintah berada di bawahnya. Tetapi bagaimanapun, antara kedua belah pihak terjadi proses pengaruh-mempengaruhi proses interaksi.

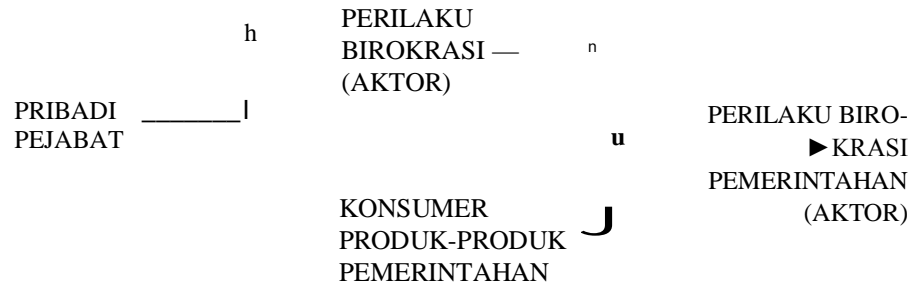


Dalam lingkungan pemerintahan, perilaku birokrasi yang diperani oleh aktor mendapat pengaruh lain, yaitu karakteristik masyarakat konsumen produk-produk pemerintahan. Perilaku konsumen produk-produk pemerintahan jauh berbeda dengan perilaku konsumen produk-produk ekonomi. Lingkungan konsumen produk ekonomi mengandung banyak pilihan, mulai dari pilihan yang murah dan mudah sampai pada pilihan yang mahal dan sukar. Tetapi lingkungan konsumen produk-produk pemerintahan mengandung “**no easy choice,**” sampai pada “**no other choice,**” bahkan “**no choice!**” Lingkungan seperti itu mengundang konsekuensi atau akibat yang luas, mulai dari rintihan putusan, sampai pada permusuhan terhadap pemerintah. Model perilaku birokrasi pemerintahan sebagai berikut. (lihat Gambar 28-7)

### **Masalah-Masalah Birokrasi Pemerintahan**

Seperti telah dikemukakan pada awal bab ini, di satu pihak tuduhan negatif terhadap birokrasi sepanjang zaman, gencar sekali, sampai-sampai birokrasi dianggap sebagai penyakit: *red-tape*, *inefficiency*, *bureau-pathology*. Namun demikian, seperti telah dikemukakan juga, di pihak lain birokrasi itu tak terelakkan, ibarat pepatah: “benci tapi sayang,” dibenci oleh# konsumen tetapi disayang oleh penguasa. Maka orang pun menulis berbagai resep untuk mengurangi dampak atau eksek negatif birokrasi itu. Misalnya *redesigning*, *reengineering*, debirokratisasi, perampingan, reformasi, *banishing*, *reincarnation*, dan sebagainya. Dikhawatirkan, ada resep yang justru menimbulkan efek sebaliknya yang tidak dikehendaki, yaitu berbaliknya birokrasi memangsa manusia penciptanya, atau birokrasi berubah menjadi instrumen yang loyo karena dikebiri. Oleh karena itu, jika muka buruk, janganlah cermin yang dibelah. Di samping itu, fungsi kontrol terhadap aktor harus benar-benar ditegakkan.

**Gambar 28-7**  
**Model Perilaku**  
**Birokrasi**  
**STRUKTUR PERILAKU**  
**ORGANISASI**



- DAFTAR PUSTAKA
- Agus Dwiyanto, et al.  
 2002 *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*  
 Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Univ. Gadjah Mada,  
 Yogyakarta.
- Arief Budiman, dan Ufford, Ph. Quarles van, (eds.)  
 1988 *Kris is Tersembunyi Dalam Pembangunan:  
 Birokrasi-Birokrasi dalam Pembangunan* Gramedia, Jakarta.
- Blau, Peter; dan Meyer, Marshall W.; Gary R. Jusuf, pen.  
 1987 *Birokrasi dalam Masyarakat Modern* Penerbit  
 Univ. Indonesia, Jakarta.
- Cohen, William A. dan Cohen, Nurit  
 1993 *The Paranoid Organization and 8 Other Ways  
 Your Company Can Be Crazy.  
 Advice from An Organizational Shrink*  
 AMACOM American Management Association, New York.
- Gibson, J. L., Ivancevich, J. M.; dan Donnelly, J. H.  
 1974 *Organizations*  
 Business Publ., Austin, Texas.
- Jackson, John H.; Morgan, Cyril P.; dan Paolillo, Joseph  
 1986 Joseph G. P.  
*Organization Theory:  
 A Macro Perspective for Management* Prentice-Hall, Englewood-  
 Cliffs, NJ.
- Katz, Elihu; dan Danet, Brenda (eds.)  
 1973 *Bureaucracy and the Public  
 A Reader in Official-Client Relations* Basic Books, Inc., New York.
- Knott, Jack H., dan Miller, Gary J.  
 1987 *Reforming Bureaucracy  
 The Politics of Institutional Choice* Prentice-Hall, Inc., Englewood  
 Cliffs, NJ.
- Kramer, Fred. A.  
 1977 *Dynamics of Public Bureaucracy*  
 Winthrop Publication, Cambridge, Mass.

- March, James G.; dan Simon, Herbert A.  
1958 ***Organizations***  
John Wiley & Sons, New York.
- Miftah Thoha  
1987 ***Perspektif Perilaku Birokrasi*** Rajawafi Pers,  
Jakarta.
- Mises, Ludwig von  
1969 ***Bureaucracy***  
Arlington House, New Rochelle, NY.
- Mouzelis, Nicos P.  
1975 ***Organization and Bureaucracy***  
Aldine Publ., Chicago.
- Osborne, David, dan Plastrik, Peter; Abdul Rosyid,  
2001 Ramelan, pen.  
***Memangkas Birokrasi***  
***Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*** PPM, Jakarta.
- Peters, B. Guy  
1984 ***The Politics of Bureaucracy***  
Longman, New York.
- Pinchot, Gifford dan Pinchot, Elizabeth  
1993 ***The End of Bureaucracy***  
***and the Rise of the Intelligent Organization*** Berrett-Koehler  
Publ., San Francisco.
- Riggs, Fred. W.  
1971 "Bureaucratic Politics in Comparative Perspective,"  
dalam Fred. W. Riggs (ed.)  
***Frontiers of Development Administration*** Duke Univ.  
Press, Durham, NC.
- Siagian, Sondang P.  
1994 ***Patologi Birokrasi***  
***Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*** Ghalia  
Indonesia, Jakarta.

## **BAB 29 EKONOMI PEMERINTAHAN**

### **Latar Belakang**

Ada persamaan antara ekonomi dengan daerah otonom. Yang satu konsep

Ekonomi (*oikos* dan *nomos*) sedangkan yang lain konsep Ilmu Pemerintahan (*auto* dan *nomos* urusan rumah tangga atau *oikos* daerahnya). Keduanya sama- sama berkaitan dengan pengurusan rumah tangga. Bertolak dari analogi itu muncul pertanyaan: adakah konsep yang dapat diberi label Ekonomi Pemerintahan? Jika ada, konstruksinya bagaimana? Jika konsep itu sudah dikenal lama, adakah padanannya dalam bahasa lain? Kalau belum, faktor apakah yang melatarbelakangi lahirnya gagasan tentang konsep Ekonomi Pemerintahan itu?

Perlu dikemukakan di sini, bahasan tentang Ekonomi Pemerintahan diletakkan di dalam koridor Ilmu Pemerintahan, dan tidak di bawah Ilmu Politik atau dalam hal ini Politik Ekonomi. Jadi topik seperti merkantilisme, nasionalisme ekonomi, *economic independence*, etatisme, dan autarki, tidak disentuh sama sekali.

### **Telaah Pustaka: Pendekatan Monodisiplin**

^Pemikiran monodisiplin ekonomik(al) mengandung aspek kybemologik(al), dan sebaliknya, pemikiran kybernologik juga mengandung aspek ekonomik. Sebagai contoh dari pihak Ekonomi, James D. Gwartney dan Richard Stroup dalam *Economics: Private and Public Choice* (1980). Melalui koridor *public choice*, mereka tiba pada wacana tentang *public goods*, *public policy*, dan *government*. Kuncinya adalah konsep *public goods*. "Some goods cannot be provided through the marketplace, because there is no way of excluding nonpaying customers." Dalam hubungan itu, *public goods* adalah "goods that must be consumed jointly by all." Pihak Kybernology juga mengembangkan dirinya secara monodisiplin dengan membahas konsep *goods*, sebuah konsep dasar Ekonomi. David Schmitz dalam *The Limits of Government: An Essay on the Public Goods Argument* (1991, 1-2). Ia mengutip Mancur Olson yang menyatakan bahwa "A state is first of all an organization that provides public goods for its members, the citizens." Definisi Schmitz tentang *public goods* juga mirip Gwartney dan Stroup: "a good that can be produced only by collective action, but its production benefits people regardless of whether they join in the collective effort." Terhadap definisi *public goods* di atas, dari sudut Kybernology perlu dicatat bahwa mengingat secara ontologik Ilmu Pemerintahan bermula dari manusia dan berakhir pada manusia (Gambar 1-1), maka setiap orang yang berada di wilayah Indonesia, baik WNA maupun WNI, berhak mendapat layanan-*civil* dan jasa-publik.

### **Telaah Pustaka: Interdisiplin**

Ekonomi terhitung tetangga Kybernology. Sebagai dua disiplin yang bertetangga, antara keduanya terjadi interaksi. Dari interaksi itu terbit dua kelompok pustaka. Kelompok yang satu mempelajari hubungan antara keduanya dari Kybernology ke Ekonomi (pengaruh pemerintahan terhadap perekonomian), sedangkan kelompok yang lain mempelajarinya dari Ekonomi ke Kybernology. Interaksi antara keduanya berlangsung melalui pendekatan interdisiplin. £—

^Kelompok pustaka pertama membahas peran pemerintahan di bidang ekonomi.

Secara eksklusif isu ini dibahas oleh George A. Steiner dalam *Governments Role in Economic Life* (1953). Ronald A. Anderson dalam *Government and Business* (1966) membahas fungsi regulatif, administratif, dan yudikatif pemerintahan di bidang ekonomi dan bisnis. “One of the most significant trends in the last one hundred years has been the growth in the extent to which government regulates business and the economy,” demikian Anderson. Asher Isaacs dan Reuben E. Slesinger juga berpendapat sama. Dalam *Business, Government and Public Policy* (1964) mereka membahas pengaruh pemerintahan terhadap bisnis melalui pendekatan interdisiplin.

*The objective throughout has been to get the reader to appreciate that business and government are mutually interdependent and that effective public policy can be developed only through enlightened cooperation.*

^ Namun secara konseptual hubungan antara keduanya bersifat tidak langsung. Pemerintahan mempengaruhi perekonomian melalui Kebijakan Publik (*public policy*) sedangkan hubungan antara Kebijakan dengan Ekonomi menjadi lapangan bagi studi Kebijakan Ekonomi (*economic policy*):

#### **Gambar 29-1 Hubungan Pemerintahan dengan Ekonomi**

GOVERNMENT —> PUBLIC POLICY — > ECONOMY

Menurut William D. Grampp dan Emanuel T. Weiler (eds.) dalam *Economic Policy* (1954, ix), Kebijakan Ekonomi meliputi empat bidang: stabilitas ekonomi, kontrol terhadap kekuatan monopolistik, distribusi pendapatan, dan hubungan ekonomik internasional, guna mencapai kemajuan, kesinambungan, keadilan, dan kebebasan ekonomi (Kenneth E. Boulding, 1959).

^Kebijakan Ekonomi erat berkaitan dengan Politik Ekonomi. Bahkan dalam terjemahan buku Herbert Giersch (1961), *Politik Ekonomi* (1968), Kebijakan Ekonomi dianggap identik dengan Politik Ekonomi:

*Politik Ekonomi (Kebijaksanaan Ekonomi) adalah semua usaha, perbuatan, dan tindakan dengan maksud mengatur, mempengaruhi atau langsung menetapkan jalannya, kejadian-kejadian ekonomi di dalam suatu daerah atau wilayah.*

Peran pemerintah di negara-negara yang menganut paham merkantilisme, nasionalisme ekonomi, etatisme atau autarki, lebih luas dan kuat ketimbang negara yang menganut paham pasar bebas. Peran pemerintahan itu semakin kuat dengan semakin totaliternya kontrol pemerintah terhadap perekonomian negara yang bersangkutan.

Dilihat dari sudut lain, sejak awal perkembangan kedua disiplin, tampak pengaruh yang semakin kuat kehidupan ekonomi terhadap kegiatan pemerintahan, dan pada gilirannya Ekonomi terhadap Kybernology.

Pertama, anggapan dasar Ilmu Pemerintahan merupakan analogi perusahaan. Antara negara dengan perusahaan terdapat analogi yang kuat. Tatkala Ilmu Pemerintahan mencari objek formanya, ia menemukannya melalui analogi itu. Hal ini telah diuraikan dalam Bab 1, Tabel 1-1. Jika perusahaan tumbuh (*grows*), pemerintahan juga *grows* (lihat Charles Lewis Taylor (ed.) dalam *Why Governments Grow: Measuring Public Sector Size*, 1983) dan F. X. Yuwono "Reasons for the Growth of Government," dalam *Atma nan Jaya* Agustus 2001. Jika perusahaan mengutamakan konsumen, pemerintahan juga demikian. Pihak yang-diperintah disebut konsumen. Report of the National Performance Review pemerintahan Bill Clinton dan Al Gore (September 1994) mengungkapkan bahwa "Putting Customers First," adalah "Standard for Serving the American People."

Kedua, penerapan konsep efisiensi sebagai salah satu konsep dasar Ekonomi, di bidang pemerintahan, semakin penting. Status Report the National Performance Review yang disusun oleh Wakil Presiden Amerika Serikat Al Gore (Sept. 1994) berjudul *Creating A Government that Works Better and Costs Less*. Laporan itu mencakup dua sasaran sekaligus: efektivitas ("works better") dan efisiensi ("costs less"). Dalam hubungan itu ada dua cara pendekatan efisiensi. Pertama pemrosesan (*processing*) *input* tertentu (*input* yang ada) sedemikian rupa sehingga dapat dicapai *outcome* yang menumbuhkan kepercayaan dan harapan rakyat, dan kedua *input* minimal yang diproses guna mencapai *outcome* tertentu (lihat Bab 13). Pendekatan pertama lebih mengutamakan proses ketimbang *output*, sedangkan yang kedua sebaliknya.

Ketiga, salah satu landasan yang kuat bagi pemerintahan adalah kekuatan ekonomi. Seperti dikemukakan oleh Randall Bartlett dalam *Economic Foundations of*

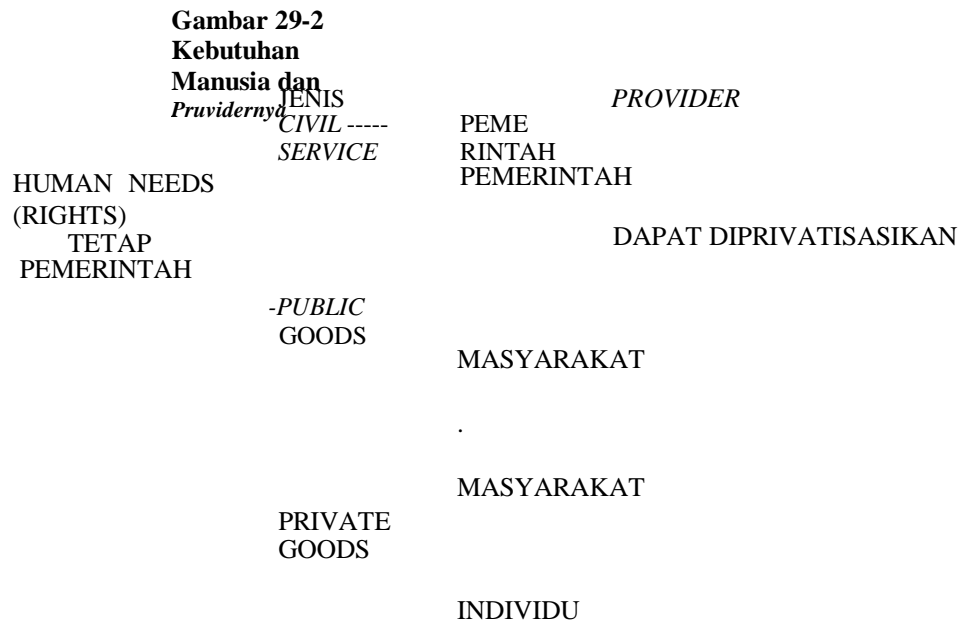
*Political Power* (1973), terdapat “symbiotic relationship which exists between government and the economic agents of an industrialized society,” berdasarkan asumsi bahwa “the individuals who make public decisions are basically similar to those who make private decisions.” Perilaku konsumen di pasar pada hakikatnya identik dengan perilaku konsumen produk-produk pemerintahan. Perilaku aktor pemerintahan dipengaruhi oleh karakteristiknya sebagai *economic men*, demikian Bartlett.

Keempat, salah satu kekuatan yang mendorong *reinventing government* sejak tahun 90-an abad yang lalu adalah roh *entrepreneurship* yang merupakan jiwa Ekonomi. David Osborne dan Ted Gaebler dalam *Reinventing Government* (1993) menjelaskan “how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.”

Kelima, konsep *good corporate governance* dan hubungannya dengan *state holders* sejak akhir abad yang lalu telah menjadi wacana pemerintahan. Demikian juga konsep kepuasan konsumen dan kualitas produk yang merupakan simbol-simbol bisnis dijadikan indikator layanan publik. Bahkan *electronic business (eBusiness)* telah menjadi salah satu strategi pemerintahan (Douglas Holmes, 2001). Hanya saja, angin baru dari Barat itu perlu diwaspadai. Yang baik di sana belum tentu cocok di sini. Seperti indikator kualitas pelayanan itu. Indikator untuk pelayanan pasar perlu dibedakan dengan indikator pelayanan publik, lebih-lebih pelayanan *civil!* Jadi sikap skeptik dan kritik itu sangat diperlukan.

Keenam, sama seperti perusahaan, pusat perhatian Ilmu Pemerintahan adalah penyediaan alat pemenuh kebutuhan manusia, yaitu *goods* dan *services*. Melalui *public choice* dan *private choice*, dapat diidentifikasi sekelompok *goods* yang disebut *public goods*. *Public goods* pada hakikatnya disediakan melalui *governance (collective action masyarakat)* dan *government*, pemerintahan, bukan pasar. Berdasarkan pertimbangan ekonomi tertentu, penyediaan *public goods* yang dilakukan oleh pemerintah dapat diprivatisasikan (E. S. Savas, 1987). Bahkan, cabang-cabang produksi tertentu dikelola oleh negara (pemerintah, lihat David Coombes, 1971). Bagan kebutuhan manusia sebagai berikut (lihat juga Gambar 4-1):





**Ketujuh**, pengelolaan pembangunan berdasarkan Ilmu Administrasi Negara melahirkan Administrasi Pembangunan, dan supaya Administrasi memiliki kemampuan untuk mengelola pembangunan, Administrasi harus dibangun. Maka lahirlah konsep pembangunan administrasi. Konstruksi kedua konsep ini, dapat digunakan untuk membangun konsep lain, seperti konsep Ekonomi Pembangunan versus Pembangunan Ekonomi. Jika metodologi konstruksi konsep Administrasi Pembangunan diterapkan, maka pengelolaan pembangunan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan ekonomik, melahirkan konsep yang disebut Ekonomi Pembangunan, dan sebaliknya, pembangunan ekonomi. Namun demikian bagi kaum awam, buku M. L. Jhingan berjudul asli *The Economics of Development and Planning* (1983) dan diterjemahkan menjadi *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan* (1996), berisi bab-bab tentang pembangunan ekonomi. Demikian juga Irawan dan M. Suparmoko dalam *Ekonomi Pembangunan* (1983). Isinya adalah pembangunan ekonomi. Apakah Ekonomi Pembangunan sama dengan pembangunan ekonomi? Oleh karena itu metodologi yang digunakan untuk mengkonstruksi konsep Ekonomi Pemerintahan tidak diambil dari konstruksi konsep *Economic Development* atau *Economics of Development*, tetapi dari metodologi konstruksi Administrasi

Pembangunan atau Manajemen Pembangunan, berdasarkan anggapan bahwa Administrasi sejajar dengan Ekonomi dan Pembangunan sejajar dengan Pemerintahan.

### **Administrasi Pembangunan**

<sup>^1</sup> Buku *Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development* yang diterbitkan oleh PBB pada tahun 1975 terdiri dari tiga bagian. Bagian Kedua berisi Pembangunan Administrasi (“Development of Administration”) dan Bagian Ketiga Administrasi Pembangunan (“Administration of Development”) atau yang oleh George E Gant disebut *Development Administration* (1979). Administrasi Pembangunan versi PBB berisi empat hal, yaitu:

- VI. *Government departments as instruments of development*
- VII. *Regulatory administration as an instrument of development*
- VIII. *Public enterprise as an instrument of development*
- IX. *Other aspects of administration of development and concluding remarks*

Isi Administrasi Pembangunan menurut Gant relatif sama seperti PBB, terdiri dari 12 bab yang intinya ialah *administration for development*. Isi bab Pembangunan Administrasi, antara lain:

- II. *Administrative capability for development*
- III. *Policy making, planning, and budgeting*
- IV. *Personnel and training*
- V. *Organization and management methodology*

Jika metodologi konstruksi di atas digunakan, maka Ekonomi Pemerintahan mempelajari pemanfaatan pertimbangan-pertimbangan ekonomik tertentu dalam menjalankan pemerintahan. Pertanyaannya ialah, aspek pemerintahan apa saja yang memerlukan pertimbangan ekonomik? Aspek pemerintahan mana yang berada di luar pertimbangan ekonomik?

### **Ekonomi Pemerintahan**

Walaupun bukan satu-satunya, pertimbangan ekonomik menjadi motif utama pemilihan mana *public choice* dan selanjutnya *public goods*, dan mana *private choice* dan *private goods*. Pertimbangan ekonomik pula yang digunakan dalam memilih, mana *public goods* yang dapat diprivatisasikan dan mana yang tetap dikelola oleh pemerintah. Sudah barang tentu, yang dimaksudkan dengan *goods* di sini adalah *goods* dan *services*. Lain halnya dengan *civil service*. *Civil service* berada jauh *beyond economic judgment*.

**Ekonomi Pemerintahan adalah kajian tentang pertimbangan-pertimbangan (nilai-nilai) ekonomik yang digunakan dalam mengidentifikasi, mengelola, dan memproses *public goods* dari input yang ada, sehingga baik individu maupun masyarakat mengalami *outcome* sedemikian rupa, sehingga kepercayaan dan harapan masyarakat terhadap pemerintahan tumbuh dan terpelihara.**

Nilai-nilai Ekonomi yang dimaksud misalnya efektivitas, produktivitas, efisiensi, *scarcity*, *choice* (termasuk “no easy choice,” “no other choice,” “no choice”) nilai tambah, *economy*, transformasi, proses, teknologi, seni, *monopoly*, “no price,” dan lain-lain. Dengan demikian, ruang bagi wacana Ekonomi Pemerintahan terbuka lebar.

### **Pokok Bahasan Ekonomi Pemerintahan**

Definisi di atas menunjukkan bahwa pokok bahasan Ekonomi Pemerintahan terletak pada tiga *level*:

**Pertama**, *level* kebijakan publik dalam hal memilih dan menetapkan apa saja yang dapat dikelompokkan menjadi *public goods*, dan dalam hal menentukan mana *public goods* yang dapat diprivatisasikan dan mana yang tetap di tangan pemerintah. Pemilahan ini berlaku juga dalam hubungan antara pusat dengan daerah dan antara pemerintah daerah dengan masyarakat. Dalam hubungan pusat dengan daerah, *public goods* dapat diprivatisasikan kepada daerah dan masyarakat, sedangkan dalam hubungan antara pemerintah daerah dengan masyarakat, *public goods* dapat diprivatisasikan kepada masyarakat. Walaupun *providing* suatu *public good* telah diprivatisasikan, pemerintah tetap membimbing dan mengevaluasinya, dan jika kemudian ternyata terjadi hal-hal yang tidak diharapkan, pemerintah bisa mengambilalihnya.

**Kedua**, *level* manajemen, dalam hal mengimplementasikan kebijakan di atas: perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, dan kontrol proses produksi, distribusi, dan evaluasi produksi *public goods* yang bersangkutan. Penggunaan model efisiensi yang tepat, sangat menentukan. Seperti telah dikemukakan di atas, model efisiensi yang dipandang tepat untuk sektor publik adalah efisiensi yang lahir dari pemrosesan (*processing*) input tertentu sedemikian rupa sehingga kepercayaan dan harapan masyarakat terhadap pemerintahan, tumbuh dan terpelihara.

**Ketiga**, *level* teknik-operasional, dalam proses produksi, distribusi, dan evaluasi *public goods* yang bersangkutan itu sendiri. Pada *level* ini, Budaya Pemerintahan (termasuk budaya kerja), Seni Pemerintahan, Teknologi Pemerintahan, Etika Pemerintahan, dan Asas-Asas Pemerintahan, perlu mendapat perhatian.

Ke depan, isu *Kybernetological Economics*: Peran pemerintah dalam negara seperti Indonesia adalah bagaimana supaya potensi ekonomi menjadi alat pengikat persatuan bangsa, dan isu *Ekonometrical Kybernetology* ialah, nilai-nilai Ekonomi apakah yang dianggap bisa memperkaya nilai-nilai pemerintahan.

### **DAFTAR PUSTAKA**

Anderson, Ronald A.

- 1966      *Government and Business*  
South-Western Publ. Co., Cincinnati.
- Bartlett, Randall  
1973      *Economic Foundations of Political Power*  
The Free Press, New York.
- Boulding, Kenneth E.  
1959      *Principles of Economic Policy*  
Maruzen Co. Ltd., Tokyo.
- Brenner, Y. S.  
1969      *The Theories of Economic Development and Growth*  
George Allen and Unwin, London.
- Coombes, David  
1971      *State Enterprise: Business or Politics?*  
George Allen & Unwin Ltd., London.
- Giersch, Herbert; Samik Ibrahim dan Nadirsjah Tamin, pen.  
1968      *Politik Ekonomi*  
Kedutaan Besar Jerman, Jakarta.
- Gant, George F.  
1979      *Development Administration*  
*Concepts, Goals, Methods* The Univ. of  
Wisconsin Press, Madison.
- Gore, Al  
1994      "Creating A Government that Works Better and Costs Less"  
*Status Report*  
*Report of the National Performance Review*  
Washington, DC.
- Gramp, William D., dan Weller, Emanuel T. (eds.)  
1954      *Economic Policy*  
*A Readings in Political Economy*  
Richard D. Irwin. Homewood. III.
- Gwartney, James D.. dan Siroup, Richard  
1980      *Economics: Private and Public Choice*  
Academic Press. New York.
- Holmes, Douglas 2001      *EGov*  
*EBusiness Strategies for Government*  
Nicholas Brealey, London.
- Irawan; dan Suparmoko, M.  
1983      *Ekonomi Pembangunan*

BPFE Gadjah Mada, Yogyakarta.

- Isaacs. Asher, dan Slesinger. Reuben E.  
1964 *Business. Government, and Public Policy*  
D. van Nostrand Co.. Princeton.
- Jhingan. M. L.: D. Guritno (pen.).  
1996 *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*  
Raja Grafindo Persada. Jakarta
- Osborne. David, dan Gaebler. Ted  
1993 *Reinventing Government*  
*How the Entrepreneurial Spirit is*  
*Transforming the Public Sector A*  
Plume Book, New York.
- Pepelapis, Adamantios; Mears, Leon; dan Adelman. Irma 1961  
*Economic Development*  
*Analysis and Case Studies* Harper and  
Bros, New York.
- Schmidtz. David  
1991 *The Limits of Government*  
*An Essay on the Public Goods Argument*  
Westview Press. Boulder.
- Steiner, George A.  
1953 *Government's Role in Economic Life*  
McGraw Hill, New York.

Taylor, Charles Lewis (ed.)  
1983 *Why Governments Grow*  
*Measuring Public Sector Size*  
SAGE Publ., Beverly Hills.

United Nations  
1973 *Development Administration:  
Current Approaches and Trends in  
Public Administration for National  
Development* New York.

Yuwono, F. X.  
2001 "Reasons for the Growth of Government,  
dalam *Atma nan Jaya*, Agustus  
Univ. Katolik Atma Jaya, Jakarta.

## **BAB 30 TEKNOLOGI PEMERINTAHAN**

### **Pengertian**

Sulit sekali membangun konsep Teknologi Pemerintahan. Untuk mengkonstruksi konsep itu, selain pendekatan leksikografik, digunakan konsep teknologi dari Teknologi Informatika (Teknologi Informasi, *Information Technology*, IT), khususnya *Management Information Systems* (MIS).

### **Pengertian Teknologi**

Teknologi (*technology*; *techno* + *logos*) dalam arti luas "connotes the practical arts," demikian *International Encyclopedia of the Social Sciences*. *The New Encyclopedia Britannica* (1988) mendefinisikan Teknologi sebagai "the systematic study of techniques for making and doing things." Kata "techniques berasal dari bahasa Gerika (*Creek*) "techne," artinya "art," "craft," *Technique* menurut kamus berarti:

*1. the manner, methods, or ability with which a person fulfills the technical requirements of his particular art or field or endeavor. 2. the body of specialized procedures and methods used in any specific fields, esp. in an area of applied science. 3. technical skill; ability to apply procedures or methods so as to effect a desired result.*

Jadi dapat dikatakan, teknik menunjukkan dua hal: **cara** dan **alat** tertentu untuk mencapai tujuan tertentu.

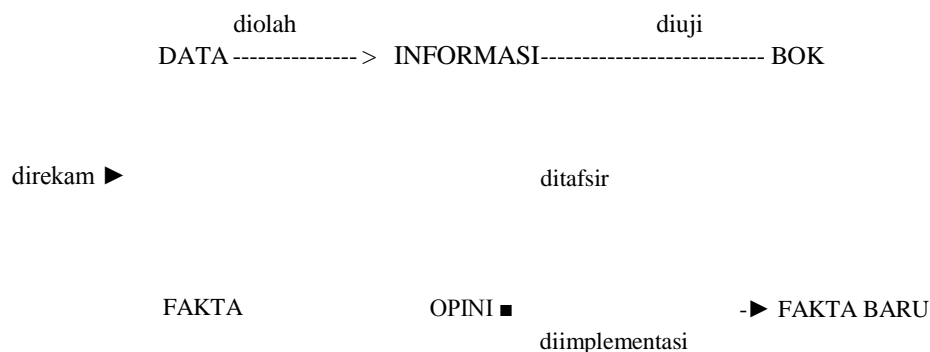
Definisi Teknologi dilihat dari sudut hubungannya dengan (ilmu) pengetahuan, menurut kamus adalah "the branch of knowledge that deals with industrial arts, applied science, engineering, etc., dan "the application of knowledge for practical ends." Kata

“technic” dapat dianggap identik dengan “technique,” sedangkan “technics” tidak berarti bentuk jamak kata *technic*, melainkan “the study or science of an art or of arts in general.” Namun demikian, paradigma hubungan antara *science* atau *knowledge* dengan

*technique* dan *technology* mengalami perubahan. Menurut Jean Meynaud dalam *Technocracy* (1969, 23), jika dahulu kemajuan teknologi bergantung pada kemajuan ilmu pengetahuan, dewasa ini teknologi, melalui penelitian empirik dan eksperimental, mengembangkan diri sendiri. Implikasinya ialah, pada titik tertentu terjadi konflik antara nilai-guna ilmu pengetahuan dengan nilai-guna teknologi.

*Information Systems Technology* atau disingkat *Information Technology* (IT) adalah “instrument through which management controls and creates, and it is an arrow in the manager's quiver” (Keneth C. Laudon dan Jane P. Laudon dalam *Management Information Systems: Organization and Technology*, 1994, 12). IT membawa pengaruh yang semakin besar terhadap kinerja organisasi, dalam hal ini pemerintahan (lihat Edgar H. Schein dalam *Organizational Culture and Leadership*, 1992, Ch. 14). Informasi adalah pengetahuan yang diperoleh dari data. Prosedurnya demikian:

Gambar 30-1 Proses Informasi



BOK, body of knowledge

Gambar 30-1 menunjukkan ruang lingkup kompetensi IT. Melalui teknologi canggih, misalnya teknologi yang disebut *artificial intelligence* (Laudon, 586) dapat dihasilkan informasi yang berkualitas. Informasi berkualitas adalah “a statement about the structure of an entity that enables a person to make a decision or other commitment,” demikian David Kroenke dalam *Management Information Systems* (1989, 19). Menurut Kroenke lebih lanjut, ada lima karakteristik informasi berkualitas, yaitu: “pertinence,” “timeliness,” “accuracy,” “reduced uncertainty,” dan “element of surprised.” Sudah barang



tentu, kualitas tersebut yang diambil dari lingkungan privat, tidak boleh begitu saja diaplikasikan pada bidang publik atau *civil*. Dari MIS diperoleh keterangan bahwa sistem informasi meliputi beberapa komponen, antara lain *hardware* (alat) dan *software* (cara, prosedur), demikian Gordon B. Davis dan Margrethe H. Olson dalam *Management Information Systems: Conceptual Foundations, Structure, and Development*, 1985, 29). Teknologi itu sendiri, terlebih-lebih IT, berubah dan berkembang semakin pesat. Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa Teknologi adalah cara dan alat tertentu di tangan manajemen untuk mengontrol perubahan dan menciptakan sesuatu di dalam perubahan itu.

### **Persentuhan Teknologi dengan Pemerintahan**

Seperti halnya Teknologi, Pemerintahan adalah proses perubahan. Proses itu bekerja dalam lingkungan yang juga berubah. Tetapi berbeda dengan Teknologi yang, baik cara, alat, maupun lingkungannya berubah atau mudah diubah, Pemerintahan memiliki komponen atau nilai yang sukar berubah atau sulit diubah, yaitu kekuasaan, kepentingan, monopoli, dan kenikmatan. Pada segmen ini, nilai Pemerintahan bisa bertabrakan atau berkonflik dengan nilai Teknologi seperti teknokrasi, profesionalisme, meritokrasi. Namun ada juga segmen Pemerintahan yang nilai-nilainya justru memerlukan perubahan dan pembedaan terus-menerus karena sasarannya berubah dan unik satu dibanding dengan yang lain. Di sini Pemerintahan dengan Seni dan Teknik bersentuhan. Sentuhan dengan Seni membuahkan Seni Pemerintahan (lihat Bab 19). Untuk melayani perubahan dan keunikan itu mutlak diperlukan sentuhan Teknologi.

### **Adakah Teknologi Pemerintahan?**

Di atas telah dikemukakan bahwa secara leksikografik, Teknologi adalah studi tentang teknik membuat dan melakukan sesuatu. Jika “craft” atau “art” diartikan sebagai “skill,” keterampilan atau keahlian tertentu untuk membuat sesuatu barang atau melakukan sesuatu hal tertentu dengan menggunakan alat dan cara (prosedur) tertentu pula, maka “craft” atau “art” di sini berarti Teknik Pemerintahan dan *body of knowledge* yang terbentuk adalah Teknologi Pemerintahan. Tetapi jika “craft” atau “art” itu diartikan sebagai kreativitas untuk menemukan, memilih, dan menetapkan alat dan cara baru, lain atau lebih ketimbang yang sudah ada, mengingat (dan disesuaikan dengan) perubahan dan keunikan sasaran dan atau lingkungannya, maka “craft” atau “art” dalam hal ini berarti Seni Pemerintahan. Produk Seni Pemerintahan tidak pernah sama (lihat lagi Bab 19).

Kendatipun dapat dibedakan, terdapat kaitan substansial dan fungsional yang erat antara keduanya. Di satu pihak, Seni adalah teknik plus kreativitas.

Di pihak lain, Teknik adalah Seni yang berulang. Jika Seni tertentu dapat digunakan untuk sasaran lain atau di dalam lingkungan lain, maka ia berubah menjadi Teknik. Ia menjadi cara tertentu (misalnya membuka busi mati) dan alat tertentu (alat untuk membuka busi, disebut kunci busi, hanya untuk busi) untuk memecahkan masalah tertentu (membuka busi mati dan menggantinya dengan busi baru). Di sini terjadi proses penggunaan berkali-kali, peniruan atau imitasi. Sudah barang tentu, dalam hal penggunaan tidak bisa untuk masalah lain, dalam hal peniruan maka nilai barang tiruan

jauh lebih rendah ketimbang nilai barang aslinya. Logika hubungan dan perbedaan antara Teknologi dengan Seni dalam arti sebagaimana diuraikan di atas sejajar dengan logika hubungan dan perbedaan antara benang dengan jarum. hubungan dan perbedaan antara gejala berulang (tetap, ajeg) dengan gejala sekali lalu, dan hubungan dan perbedaan antara pengetahuan nomotetik dengan pengetahuan ideografik.

Jadi berdasarkan segmen persentuhan antara Teknologi dengan Pemerintahan, dapat dikonstruksi konsep dan kemudian teori tentang Teknologi Pemerintahan. Untuk sementara **Teknologi Pemerintahan diartikan sebagai kajian tentang pembuatan dan penggunaan cara dan alat tertentu untuk memecahkan masalah-masalah pemerintahan tertentu guna meningkatkan dan mengaktualisasikan nilai-nilai pemerintahan (dalam praktik).**

### **Sistem Teknologi Pemerintahan**

Teknologi hadir dan diperlukan pada setiap mataramai siklus atau proses pemerintahan. Oleh karena itu, sistem Teknologi Pemerintahan sejalan dengan sistem pemerintahan. Sistem tersebut tidak hanya meliputi *input*, proses (*throughput*), dan *output* seperti dicontohkan oleh Kroenke dan Laudon, melainkan juga *outcome* dan *feedback* (*feedforward*). Suatu hambatan yang terjadi antara matarantai tersebut, bisa menimbulkan gejala *entropi* atau gejala *lag* (lihat Bab 37). Untuk mengatasi atau mencegah hal itu perlu dipelajari teori Hampden-Tumer tentang *vicious circle* dan *virtuous circle* (lihat Bab 36).

Sistem mengandung nilai kekuasaan, kepentingan, dan kenikmatan. seperti telah dikemukakan di atas. Oleh karena itu, membangun dan menumbangkan (memperbarui) suatu sistem sangatlah sukar, kalau tidak dikatakan mustahil). Lagi pula, suatu sistem tidak bisa lahir dari sebuah kekosongan (*ex nihilo, nihil est*). Jadi bagaimana cara membuat sistem baru di dalam sistem yang sudah ada, tanpa menimbulkan konflik? Adakah peluang untuk itu? Secara teoretik, ada, yaitu melalui strategi *bottom-up*, membangun sebuah sistem otonom dalam suatu lingkungan yang relatif terbatas, di dalam sistem yang sudah ada, didukung oleh nilai-nilai seperti pembelajaran, etika otonom, demokrasi, *good governance*, *check and balance*, dan keterbukaan. Jika berhasil, sistem itu akan berkembang, meluas, dan menguat, ke level makro. Aktor yang berhasil membentuk sistem lebih mudah mengendalikan sistem yang dibuatnya, ketimbang seorang kandidat yang memasuki sistem yang sudah ada. Kandidat seperti itu pada umumnya larut di dalamnya. Ketimbang menjadi larutan, kandidat yang potensial sebaiknya membentuk kelompok kontrol di luar sistem, kemudian menunggu kesempatan atau mengondisikan peluang untuk tampil ke depan (masuk sistem).

### **Pelaku (Aktor, Aktris) Teknologi Pemerintahan**

Ada beberapa konsep yang berkaitan dengan teknologi. Pertama, *technique*. Kedua, *technics*. Ketiga *technician*. Keempat, *technology*. Kelima, *technologist*. Keenam, *technocracy*. Ketujuh, *technocrat*. Kedelapan, *technobureaucracy*. Kesembilan, *techno-bureaucrat*. Semua konsep itu dijelaskan oleh Meynaud (*op. cit.*).  
*Kybernology (Ilmu Pemerintahan Bant)*

Yang pertama, kedua, dan keempat, telah dikemukakan di atas.

Makna istilah *technicien* dalam bahasa Perancis, lebih luas ketimbang *technician* dalam bahasa Inggris. *Technicien* berarti “trained expert in the applied sciences,” termasuk ekonomi dan kejuruan, bukan hanya di bidang keteknikan. Ahli di bidang *technology* disebut *technologist* (teknologis, orang; teknologikal, sifat). Kalangan tertentu berpendapat bahwa sebutan teknologis hanya bagi mereka yang merupakan *specialist* (spesialis) di bidang tertentu. Tetapi kalangan lain menggunakan pengertian yang lebih luas: *Technologist* meliputi kalangan *specialist* dan kalangan *generalist* (misalnya *manager*). *Technocracy* adalah “the political situation in which effective power belongs to technologists termed technocrats.” Seorang teknologis berubah menjadi teknokrat tatkala ia “acquires the capacity for making decisions, or carries the most weight in determining the choices of the person officially responsible for them.” Dengan perkataan lain, teknokrasi sebagai sistem pemerintahan adalah “government not by engineers, but by experts,” yaitu oleh para ahli yang disebut teknokrat.

Seseorang memperoleh kapasitas teknokratik melalui berbagai posisi dan peran. Pertama posisi sebagai pejabat pemerintahan tingkat menengah ke atas (*higher civil service*), baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Posisi tersebut dicapai melalui proses *recruitment* berdasarkan kriteria yang kuat dan seleksi ketat pada setiap posisi. Kedua, posisi sebagai perwira militer (*high rank military personnel*). Ketiga, elit akademik (*scientific elite*). Melalui proses belajar-mengajar modern dan terbuka, kaum ulama lulusan berbagai pesantren dan sekolah teologia di Indonesia, pada suatu saat kelak bisa menjadi kekuatan teknokrat yang handal. Boleh dikatakan, jika teknokrasi dipandang sebagai variabel Y, ketiga faktor itulah variabel X nya.

Seperti halnya hubungan antara nilai-nilai pemerintahan dengan nilai-nilai teknologi, nilai-nilai *technocracy* bisa bersinergi dan bisa juga berkonflik dengan nilai-nilai lainnya seperti terjadi antara *technocracy* dengan *democracy*, antara *technocracy* dengan *bureaucracy*, antara *technocracy* dengan *partitocracy*, dan antara *technocracy* dengan *professional representation*.

Tabel 30-1 Nilai Teknokrasi dan Nilai Pemerintahan Lainnya

		KONFLIK	SINERGI
TEKNO KRASI DENGAN	DEMOCRACY	'technocratic dictatorship'	'democratic technocrat'
	BUREAUCRACY	efficiency vs power	techno-bureaucracy, mis. union leaders
	PARTITOCRACY	'the chaotic dictatorship of anarchic assemblies'	professional party leaders
	PROFESSIONAL REPRESENTATION	technocracy vs pressure group and ideological group	'consultative administration'

*Techno-bureaucrat*, yaitu pelaku *techno-bureaucracy* di Indonesia mengalami kesulitan begitu masuk ke dalam sistem yang ada, kecuali mengambil sikap kompromistik atau kolusif.

### **Intervensi Teknokrasi**

Intervensi Teknokrasi ke dalam tubuh pemerintahan di Indonesia terjadi melalui beberapa institusi statal seperti Menristek, akademisi yang memasuki dunia politik dan birokrasi, LIPI dan badan-badan sebangsanya, Bappenas, badan penelitian dan pengembangan (*research and development*) di lingkungan departemen pemerintahan, TNI dan Polri. Sebagai contoh, B. J. Habibie. Intervensi itu terlihat menyolok tatkala teknokrasi dijadikan syarat bagi pencalonan cawapres, agar Habibie bisa masuk. Sebelumnya, ketika menjabat

sebagai Menristek, dalam Konferensi Kerja Nasional Persatuan Ahli Teknik Indonesia (12-13 Desember 1997), Habibie memprediksi bahwa pada tahun 2010, 95% bangsa Indonesia berada di kelas menengah, sementara sisanya merupakan kelompok orang kaya raya. Perubahan sosial yang dahsyat itu, katanya, terjadi berkat teknologi.

*Kalau kita sudah mampu membuat pesawat terbang sendiri dengan segala aksesoris teknologinya yang amat rumit, maka kita sebenarnya juga bisa membuat produk apa saja, apakah itu kapal, mobil, sepeda motor, dan produk lainnya.*

(Suara Pembaruan, 16 Desember 1997). Di samping intervensi teknokrasi melalui teknokrat, teknokrasi juga mempengaruhi roda pemerintahan melalui kemajuan *research* dan *technology*. Model yang digunakan oleh P. A. F. White dalam *Effective Management of Research and Development* (1975) adalah:

### **Gambar 30-2 Research and Development**

RESEARCH —> INVENTION .....> DEVELOPMENT ..... > INNOVATION

Dengan model itu, White menyatakan bahwa inovasi teknologi tidak dengan sendirinya terjadi; ia adalah titik akhir proses pembangunan yang berhasil dan juga titik awal kegiatan yang baru. Sudah barang tentu, inovasi tersebut didukung oleh dan berjalan bersama-sama dengan perubahan sosial budaya suatu masyarakat. Salah satu bentuk teknologi yang ditawarkan sebagai strategi bisnis pemerintahan adalah *electronic government* (Douglas Homes dalam *eGov: eBusiness Strategies for Government*, 2001), atau *electronic governance* (Rogers W'O Okot-Uma, *Electronic Governance: Reinventing Good Governance*, tt).

#### **Electronic Governance (e-Gov, eGov)**

*EGov* adalah perkembangan terakhir teknologi informasi di bidang pemerintahan. Okot-Uma menjelaskannya sebagai berikut:

*. . . the benefit of eGovernment will continue to depend on the realisation of technical advances in Electronic Business (eBusiness) in the broadest sense. Electronic Business (eBusiness) refers to a broader definition of Electronic Commerce (eCommerce), not just buying and selling but also servicing customers and collaborating with business partners, and conducting electronic transactions within an organisational entity.*

Konsep *eGov* menurut Okot-Uma

*Seeks to realise processes and structures for harnessing the potentialities of information and communication technologies (ICTs) at various levels of government and the public sector and beyond, for the purpose of enhancing Good Governance.*

Hubungan antara *eGov* dengan *good governance* (GG) diperlihatkan oleh Holmes dalam struktur Bagian Pertama bukunya:

*Part One: The ABCs of eGovernment*

1. *Getting from A to C: Administration to Citizen*
2. *Getting from A to B: Administration to Business*
3. *Getting from A to A: Administration to Administration*

Seperti diketahui, ABC itu adalah tiga sokoguru GG, yaitu masyarakat *civil*, bisnis, dan pemerintah (lihat Bab 7 dan Gambar 21-1).

**Pokok Bahasan Teknologi Pemerintahan**

Pokok bahasan Teknologi Pemerintahan terdapat panjang lebar dan rinci di dalam Meynaud (*op. cit.*), Okot-Uma (*op. cit.*) dan Holmes (*op. cit.*). Beberapa yang disarankan:

1. Masyarakat Teknologi.
2. Masyarakat Teknokrat.
3. Teknologi Politik Pemerintahan (misalnya penyiapan voting, pemilihan umum).
4. Proses Belajar (*Learning: Lifelong and Online*).
5. Keamanan (*Crime: Connecting Cops and Courts*).
6. Pertahanan (*war: Establishing Information Superiority*).
7. Perencanaan Ekonomi.
8. Penelitian Ilmiah.
9. Pelayanan Kepada Masyarakat.
10. Penyuluhan Kepada Masyarakat.
11. Profesionalisme.
12. Pengorganisasian Pemerintahan.
13. Standardisasi Pemerintahan.
14. Manajemen Sarana dan Prasarana Pemerintahan.

Pengembangan Teknologi Pemerintahan menghadapi beberapa tantangan:

1. Aspek Hukum (legalitas proses, produk, dan distribusi *eGov*).
2. Keamanan (hak cipta, *cybercrime*).
3. Aspek Sosial (*Smart Communities*).
4. Aspek Budaya (Budaya Teknologi).
5. Cyberdemocracy (*Elektronik Suffrage*, kemungkinan pemilu melalui internet)

**Tantangan Terhadap Teknologi Pemerintahan**

6. *Public Policy (Taming the Wild Web, pengaman eGov)*

7.

*l Access: Spreading the Web Worldwide (pengembangan internasional)*

*Universa*

eGov

## REFERENSI

- Davis, Gordon B. dan Olson, Margrether H.  
1985 *Management Information Systems  
Conceptual Foundations, Structure, and Development*  
McGraw-Hill, New York
- Homes, Houglas  
2001 *eGov  
eBusiness Strategies for Government* Nicholas Brealey  
Publ., London.
- Kroenke, David  
1989 *Management Information Systems*  
Mitchell McGraw-Hill, New York.
- Laudon, Kenneth C dan Laudon, Jane P.  
1994 *Management Information Systems  
Organization and Technology* McMillan, New York.
- Meynaud, Jean; Barnes, Paul (pen.)  
1968 *Technocracy*  
The Free Press, New York.
- Okot-Uma, Roger W'O  
t.t. *Electronic Governance;  
Reinventing Good Gocernance* Commonwealth  
Secretariat, London.
- Schein, Edgar H.  
1992 *Organizational Culture and Leadership*  
Jossey-Bass Publ., San Francisco.
- White, P. A. F.  
1975 *Effective Management of Research and Development*  
McMillan, London.

## BAB 31

## DEMOGRAFI PEMERINTAHAN



## **Pemerintahan dan Kependudukan**

*Fenomena-hulu* pemerintahan adalah kependudukan (ref. Gambar 1-1). Pada akhir dekade 50-an dalam sebuah laporan PBB tercantum kalimat sebagai berikut: “the growth of world population during the next twenty- five years. . . is at the-very heart of the problem of our existence” (Ralph Thomlinson dalam *Population Dynamics: Causes and Consequences of World Demographic Change*, 1965, 3). Semua fenomena yang di *hilir* dianggap mengandung masalah pemerintahan seperti pengangguran, kemiskinan, kriminalitas, pembangkangan, hambatan, kegagalan program, dan lain sebagainya, tidak perlu terjadi, minimal dapat dikurangi, jika kependudukan dapat diantisipasi dan dikendalikan. Hal ini disadari baik oleh institusi ilmiah maupun lembaga birokrasi. Di berbagai universitas dibentuk lembaga atau bidang kajian demografi, yang diharapkan berfungsi menyediakan informasi kependudukan bagi masyarakat dan *public policy makers*. Di lingkungan pemerintahan didirikan badan seperti BPPKN, BPS, dan kantor menteri kependudukan, sebagai pembuat kebijakan dan pengelola implementasinya. Departemen Dalam Negeri tidak ketinggalan. Berdasarkan *Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 40 tang gal 19 November 2001*, dibentuk Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan dengan lima direktorat, berturut-turut: Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, Informasi Kependudukan, Perkembangan Kependudukan, dan Proyeksi dan Penyerasian Kependudukan.

## **Pemerintahan dan Civil Service**

Seperti telah dikemukakan, *government* dapat diartikan sebagai pemerintah (*body*) dan dapat juga diartikan sebagai kegiatan (*activities*) yang disebut pemerintahan. *Civil service* demikian pula, dapat diartikan sebagai organisasi dan juga sebagai pelayanan, dalam hal ini pelayanan *civil*. Herman Finer dalam *The Theory and Practice of Modern Government* (1960, 709) mendefinisikan *civil service* sebagai organisasi pemerintahan, yaitu “a professional body of officials, permanent, paid, and skilled.” Sebagai badan, *civil service* menyelenggarakan pelayanan yang karena sifatnya tidak dapat dipenuhi oleh pasar atau lembaga privat. Finer menyebut lapangan kerja, kesehatan, pendidikan, jalan raya, transportasi, sebagai contoh. Finer tidak membedakan *public service* dengan *civil service* secara jelas. Ia terkesan menggunakan konsep *public* sebagai sasaran *civil service*. Kegiatan *civil service* menurut Finer mempunyai sifat-sifat sebagai berikut:

*Large-scale Organization Monopoly and No Price Equality of Treatment Limited Enterprise Public Accountability “Establishment” or Hierarchy Grading of Its Members Directness of Government Lack of Ruthlessness Anonymity and Impartiality*

Sifat-sifat di atas tidak menunjukkan sasaran pelayanan, yaitu kolektivitas atau individu. Sasaran pelayanan PAM di Indonesia, misalnya, adalah masyarakat, bukan individu, karena untuk dapat membangun sebuah instalasi air bersih di suatu tempat diperlukan sejumlah pelanggan. Pelayanan ini berbeda dengan pelayanan lain yang sasarannya individu, misalnya kepribadian, keselamatan jiwa, keamanan, dan keadilan. Pelayanan pemerintahan sesungguhnya dapat dikelompokkan menjadi pelayanan dengan



## Demografi dan Ilmu Pemerintahan

Ilmu yang mempelajari kependudukan disebut dengan dua nama, yaitu Demografi (*Demography* atau *Formal Demography*) dan Ilmu Kependudukan (*Population Study* atau *Social Demography*). Semula, Demografi diartikan sebagai “the study of vital processes,” (*birth and death*) melalui analisis matematik, sedangkan Ilmu Kependudukan dianggap lebih luas, meliputi Demografi dan gejala atau proses lain yang bersifat deskriptif, seperti komposisi dan distribusi penduduk. Dewasa ini kedua nama dapat dipakai bergantian (*interchangeably*).

Bogue mendefinisikan Demografi sebagai:

*The statistical and mathematical study of the size, composition, and spatial distribution of human populations, and of changes over time in these aspects through the operation of the five processes of fertility, mortality, marriage, migration, and social mobility. Although it maintains a continuous descriptive and comparative analysis of trends, in each of these processes and in their net result, its long-run goal is to develop a body of theory to explain the events that it charts and compares.*

Definisi di atas menunjukkan bahwa unit analisis Demografi adalah penduduk suatu negara, daerah, atau kota. Unit analisis Demografi sudah mengalami perubahan, dari Demografi yang bekerja pada unit analisis makro seperti itu yang juga disebut “Demografi Tradisional,” ke Demografi yang bekerja pada unit analisis mikro bahkan individual, demikian Thomas K. Burch, “Decision-making Theories in Demography,” dalam Thomas K. Burch (ed.), *Demographic Behavior: Interdisciplinary Perspectives on Decision Making* (1980, 2). Di samping perubahan unit analisis, Demografi juga mengalami perubahan metodologi dan teknik penelitian, dan membangun hubungan interdisiplin dengan ilmu-ilmu lain. Burch mengemukakan penggunaan *sample survey*, *causal modeling (sic!)*, dan *multiple regression*, sebagai contoh, yang membuka pendekatan interdisiplin dengan ilmu-ilmu lain seperti Sosiologi, Ekonomi, Antropologi, Ilmu Kedokteran, Ilmu Politik, *Public Policy*, dan Psikologi (penelitian *value of children* dan penelitian *processes of behavior underlying human fertility*, misalnya) dalam mempelajari variabel-variabel demografi. Demografi juga membangun hubungan interdisiplin dengan Biologi dan *Human Ecology* (lihat Jean Bourgeois-Pichat dalam *Main Trends in Demography*, 1973).

Di atas telah diungkapkan bahwa melalui pendekatan interdisiplin berbagai ilmu memberikan sumbangan bagi penelitian demografik, demikian pula sebaliknya. Sejauh manakah Demografi dan Ilmu Pemerintahan bisa berinteraksi satu dengan yang lain? Produk interaksi tersebut berbentuk apa? Seperti telah dikemukakan jauh sebelum ini, Ilmu Pemerintahan bekerja pada *level* makro (masyarakat, *public services*) dan mikro (individu, *civil services*). Demografi juga demikian, ia bekerja baik pada level makro maupun mikro. Berdasarkan uraian di atas^ secara hipotetik Demografi dapat berinteraksi dengan Ilmu Pemerintahan, bahkan diharapkan melalui interaksi tersebut kelak dapat dikonstruksikan konsep hibridal yang disebut **Demografi Pemerintahan**.

**Produk Interaksi Antara Demografi dengan  
Ilmu Pemerintahan**

Dalam mengidentifikasi produk interaksi antara berbagai ilmu (dalam

hal ini Demografi) dengan Ilmu Pemerintahan, dipelajari produk interaksi antara Demografi dengan ilmu lain, dari berbagai sumber, antara lain: Burch (ed.), Bourgeois-Pichat, serta Spengler dan Duncan (eds.). Dalam penelitian tentang *fertility* sebagai gejala sekaligus variabel demografik oleh Richard P. Bagozzi dan M. Frances Van Loo, "Decision-making and Fertility: A Theory of Exchange in the Family," dalam Burch (*op. cit.*), digunakan teori *social exchange* dari Sociologi. Hasilnya adalah seperangkat teori yang oleh Bagozzi dan Loo disebut *A Theory of Exchange in the Family*. Hasil yang sama (teori) juga ditemukan oleh Gary H. McClelland yang menggunakan Metodologi Ilmu Jiwa dalam meneliti *fertility*, Nancy Howell yang menggunakan pendekatan biologik-fisiologik dan kultural, dan Peggy F. Barlett yang menggunakan pendekatan ekologi. Warren C. Robinson dan Sarah F. Harbison berusaha menggabungkan temuan-temuan ekonomik, sosiologik, psikologik, dan antropologik tersebut dalam sebuah *Unified Theory of Fertility* (Burch, *op. cit.*).

Bourgeois-Pichat dalam *Main Trends in Demography* (1973) menemukan produk yang sama, yaitu teori. Dengan menggunakan Biologi, ditemukan teori *population genetics, intra-uterine, mortality, infertility, the spacing of births*, dan banyak lagi. Produk yang terbesar barangkali diperoleh melalui interaksi antara Demografi dengan Ilmu Ekonomi. Sejak Thomas R. Malthus menerbitkan *An Essay on the Principle of Population as it Affects the Future Improvement of Society* (1799), pemikiran ekonomik semakin dipengaruhi oleh pemikiran demografik, dan sebaliknya, demikian Bogue dan Bourgeois-Pichat. Penggunaan pemikiran dalam penelitian demografik menghasilkan teori tentang *migration, town-planning*, dan sebagainya. Tak kurang pentingnya adalah sumbangan Demografi terhadap Ilmu Politik. Kepartaian, Pemilu, dan proses kebijakan publik sebagai contoh. Demikian juga terhadap Ilmu Hukum dan isu keadilan. Melalui penggunaan berbagai *tool of Demography* (seperti diuraikan oleh Bernard Benjamin dalam *Demographic Analysis*, 1969), penerapan temuan penelitian demografik di dalam pemerintahan, perubahan sosial di Indonesia bisa lebih terarah, sebagaimana dialami oleh berbagai negara didunia dalam paroh pertama abad yang lalu (lihat Joseph J. Spengler dan Otis Dudley Duncan dalam *Demographic Analysis : Selected Readings* (1956).

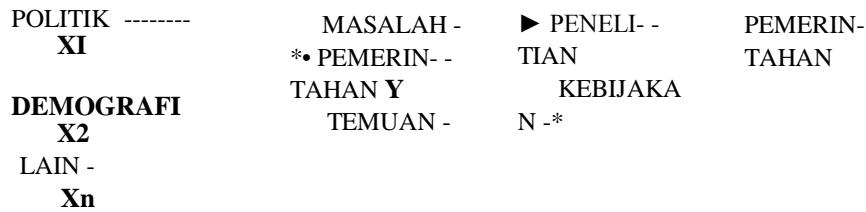
Adakah Demografi Pemerintahan?

Beberapa disiplin ilmu melalui pendekatan multidisiplin, interdisiplin dan lintas-disiplin menghasilkan produk-produk hibridal, misalnya Sosiologi Politik, Politik Ekonomi, Sosiologi Hukum, dan banyak lagi. Sejauh ini, Penelitian demografik berhasil menemukan konsep atau teori seperti "Unified Theory of Fertility," (Robinson-Harbison, *op. cit.*), "Economic-Demographic

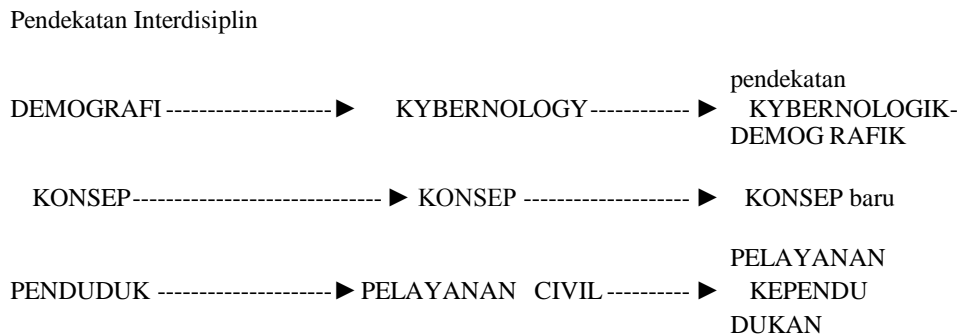
Interaction. . (Richard A, Easterline dalam American Economic Review, 56. 1966), atau *Social Demography* (Bogue, op. cit.). Apakah ada temuan penelitian berjudul Demografi Politik? Jika ada, metodologi yang digunakan dalam mengkonstruksi konsep Demografi Politik dapat digunakan (langsung maupun dengan modifikasi) untuk mengkonstuksi konsep Demografi Pemerintahan. Jika tidak ada, pendekatan beralih ke Sosiologi Politik. Walaupun berada di luar Demografi, metodologinya bisa dipedomani dan digunakan mutatis-mutandis. Kalau tidak ada sama sekali, tinggal dua kemungkinan : pertama, harus dilakukan penelitian baru berdesain eksploratif berdasarkan anggapan bahwa Demografi Pemerintahan itu ibarat sebuah wadah, perlu ditemukan isinya. Kedua "tunggu dan lihat:"Demografi Pemerintahan belum tiba atau tidak ada sama sekali. Sudah barang tentu, jika ada Demografi Pemerintahan diharapkan sebaliknya, ada Kybernology **Demografik**.

Penelitian demografik pemerintahan dapat juga dilakukan dengan menggunakan pendekatan penelitian yang relevan, yaitu pendekatan multidisiplin, interdisiplin, dan lintasdisiplin. Model-model penelitian yang dapat digunakan menurut pendekatan-pendekatan tersebut, sebagai berikut:

**Gambar 31-2 Pendekatan Multidisiplin Pendekatan Multidisiplin**



**Gambar 31\*3 Pendekatan Interdisiplin**





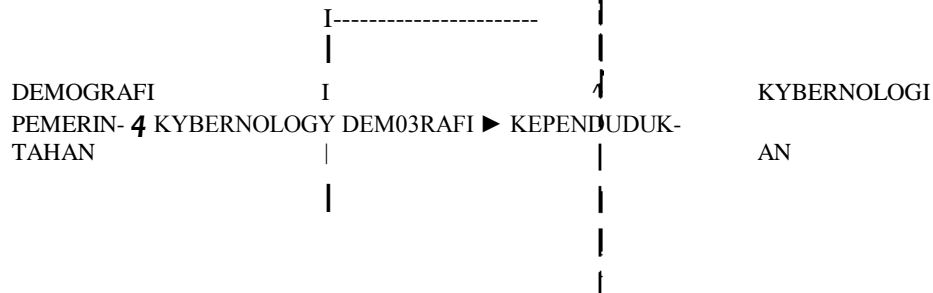
#### Bidang Kajian Kybernology Demografik dan Demografik Pemerintahan

Bagi peneliti yang ingin menelusuri kemungkinan pertama yaitu eksplorasi, dan bersikap optimistik, Kybemologi Demografik didefinisikan sebagai kajian pemerintahan tentang pelayanan-civiV dan pelayanan-publik di bidang kependudukan dan Demografi Pemerintahan didefinisikan sebagai kajian kependudukan tentang pelayanan-civiV dan pelayanan publik (yang diselenggarakan atau dibimbing oleh pemerintah). Penelitian seperti itu telah dilakukan di tujuh negara berkembang sebagaimana dilaporkan oleh Carol Vlassoff dan Barkat-e-Khuda (eds.) dalam *Impact of Modernization on Development and Demographic Behaviour: Case Studies in Seven Third World Countries* (1988). Dengan menggunakan metodologi studi kasus tersebut, dapat ditemukan tidak hanya dampak modernisasi terhadap perilaku demografik (“Demographic Response to Development in Asia and Latin America”), tetapi juga selanjutnya: pengaruh perubahan (reformasi) pemerintahan (di) Indonesia terhadap perilaku demografik setempat. Pengaruh perubahan perilaku demografik terhadap politik (dan sudah barang tentu juga terhadap pemerintahan), khususnya di Asia Selatan, dilaporkan oleh W. Howard Wriggins dan James F. Guyot dalam *Population, Politics, & The Future of Southern Asia* (1973). Tesis laporan yang menggunakan pendekatan interdisiplin tersebut berbunyi: “Population Change Affects Politics — and Vice Versa,” yaitu “Political response to Population Change.” Sudah barang tentu, dalam “population change” itu termasuk perubahan perilaku demografik. “Major population change” yang diungkapkan antara lain besaran penduduk, migrasi internal, dan struktur usia. Jawaban (*response*) politik terhadap perubahan perilaku demografik tersebut antara lain mobilisasi politik, yaitu:

*process that activates hitherto politically passive and disinterested subjects on behalf of political ends. It is encouraged by leaders who seek to arouse and channel the energies of the newly politicized in directions that will affect the distribution of political power or the direction of specific policies.*

peningkatan tuntutan politik, pembesaran birokrasi, kompetisi, dan konflik kepentingan. Metodologi penelitian dan konstruksi hubungan antara Demografi dengan Ilmu Politik di atas, dapat digunakan untuk meneliti dan mengkonstruksi hubungan timbal-balik antara Demografi dengan Kybernologi.

Gambar 31-5 Hubungan Timbal-balik Antara Kybernologi dengan Demografi



Di bawah ini diungkapkan beberapa topik penelitian Demografi Pemerintahan:

1. "Pemekaran Wilayah," pembentukan sebuah daerah administratif, wilayah kerja, atau daerah otonom baru.
2. *Family Planning*.
3. Pemilihan Umum.
4. *Good Governance*.
5. Sensus dan Statistik
6. Administrasi Kependudukan.
7. Pembangunan Masyarakat (*Community Development*).
8. Bimbingan Masyarakat dan Pekerjaan Sosial.
9. Pendidikan.
10. Kesehatan Masyarakat.
11. Perumahan.
12. Lapangan Kerja dan Kesempatan Kerja.
13. Kekuatan Sosial politik.
14. Perencanaan Pembangunan.
15. Perencanaan Sosial.
16. Manajemen Kependudukan.



- DAFTAR PUSTAKA
- Benjamin, Bernard  
 1969 *Demographic Analysis*  
 George Allen and Unwin, London.
- Bogue, Donald J.  
 1969 *Principles of Demography*  
 John Wiley & Sons, New York.
- Bourgeois-Pichat, Jean  
 1973 *Main Trends in Demography*  
 George Allen & Unwin, London.
- Burch, Thomas K.  
 1980 *Demographic Behavior  
 Interdisciplinary Perspectives  
 on Decision-Making*  
 Westview Press, Boulder, Colorado.
- Finer, Herman  
 1960 *Theory and Practice of Modern Government*  
 Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Spengler, Joseph J. dan Duncan, Otis Dudley  
 1956 *Demographic Analysis: Selected Readings*  
 The Free Press, Glencoe, Ill.
- Thomlinson, Ralph  
 1965 *Population Dynamics:  
 Causes and Consequences of World Demographic Change* Random House,  
 New York
- Thomson, Warren S., dan Louis, David T.  
 1962 *Population Problems*  
 McGraw-Hill Book Co., New York
- Vlassoff, Carol, dan Barkat-e-Khada (eds.)  
 1988 *Impact of Modernization on Development  
 and Demographic Behaviour* International Development Centre, Ottawa
- Wriggins, A. Howard, dan Guyati, James F.  
 1973 *Population, Politics & The Future or Southern Asia*  
 Columbia Univ. Press, New York.

## BAB 32 GEOGRAFI PEMERINTAHAN

### Pengertian Geografi

“Geography is the study of spatial variation on the earth's surface,” atau lebih lengkap: “the discipline that analyzes spatial variation in terms of areas (regions) and relationships among spatial variables,” demikian John W. Alexander dalam *Economic Geography* (1963, 9). Menurut Jesse H. Wheeler, Jr., J. Trenton Kostbade, dan Richard S. Thoman dalam *Regional Geography of the World* (1960, 3).

It is the task of geography ... to draw information from widely scattered sources, and to give it a new significance as applied to the understanding of specific areas.

Alexander memberi tekanan pada *spatial variation* dan hubungan antar *spatial variables*, analogi dengan *temporal variation* dan hubungan antar *temporal variables* yang menjadi sasaran studi Sejarah. Wheeler, Kostbade dan Thoman mengambil “specific” atau “particular areas” sebagai kata kunci. Karakteristik tiap *specific area* tersebut ditandai dengan sejumlah *key topics* yang dapat dianggap sebagai variabel: “location,” “population,” “political status,” “natural environment,” “type of economy,” “potentialities,” dan “problems.” Berbagai masalah pembangunan menggunakan pendekatan multidisiplin yang meliputi Geografi, Geologi, Ekonomi, dan Politik, misalnya Alan B. Mountjoy (ed.) dalam *Developing the Underdeveloped Countries* 1971, sebuah bacaan seri Geografik. Pendekatan seperti ini penting untuk Indonesia, berkaitan dengan materi Pasal 18 dan 33 UUD 1945.

### Bidang-Bidang Geografi

Berdasarkan karakteristik variabel tersebut terbentuk bidang-bidang Geografi, seperti *Economic Geography*, *Human Geography*, *Political Geography*, *Population Geography* (*Geography of Population*), *Cultural Geography*, dan *Regional Geography*. Cabang *Geography* yang paling elementer adalah *Regional Geography*, yang diajarkan mulai dari sekolah menengah, sebagaimana didefinisikan oleh Wheeler, Kostbade dan Thoman di atas.

Di antara berbagai bidang Geografi itu, *Economic Geography*lah yang aplikasinya dianggap paling luas. *Economic Geography*, yaitu “the study of areal variation on the earth's surface in man's activities related to producing, exchanging, and consuming wealth,” (Alexander, *op. cit.*) diaplikasikan dalam berbagai sektor ekonomi dan bisnis. Prentice-Hall, misalnya, menerbitkan satu seri *Economic Geography* meliputi (1) *Geography of Manufacturing*, (2) *Geography of Retail and Service Business*, (3) *Geography of Water Resources*, (4) *Geography of Energy*, (5) *Geography of Transportation*, (6) *Geography of Trade*, dan

(7) *Geography of Wholesaling* (ref. Wilbur Zelinski dalam *A Prologue to Population Geography* (1966, i). Melalui bukunya tersebut, Zelinski berusaha membuat jembatan antara *Economic Geography* (Bab 5) dengan *Cultural Geography* (Bab 6 dan 8).

Bidang *Geography* lainnya adalah *Human Geography*. *Human Geography* didefinisikan sebagai “the study of the nature and distribution of the relationships between geographical environment and human activities and qualities” (Ellsworth Huntington, 1956, 4). *Geographical environment* adalah “location in respect to the physical conditions: earth as a globe, land forms, bodies of water, soil and minerals, and climate.” Salah satu pertanyaan yang berhubungan dengan kondisi geografik tersebut adalah, sejauh mana suatu masyarakat mencapai kemajuan di bawah kondisi geografik (*physical condition*) tertentu. *Population Geography* adalah jembatan antara Demografi dengan Geografi. J. Beaujeu-Garnier dalam *Geography of Population* (1967, 4) mendefinisikan *Population Geography* sebagai

*A geographical study of population thus takes on a threefold aspect; the distribution of people over the globe, the evolution of human societies, and the degree of success which they have achieved.*

Cabang Geografi berikutnya adalah *Political Geography*. Menurut Richard Muir dalam *Modern Political Geography* (1975, 1), *Political Geography* adalah cabang Geografi yang berjalan paling lambat, dan peranannya baik teoretik maupun praktik, dianggap “most retarded,” dan “most undervalued.” Seolah ia kalah pamor ketimbang cabang Geografi lainnya, terutama *Economic Geography*. Kondisi itu juga sedikit-banyak dilatarbelakangi oleh ajaran Geopolitik yang kontroversial itu, sehingga nama Geografi Politik ikut-ikutan dicurigai sementara kalangan (Muir, h. 8).

Kendatipun demikian, mengingat kedekatannya dengan pemerintahan, metodologi *Political Geography* ini perlu dikaji lebih mendalam. Muir mengutip Hartshorne (1954) yang mendefinisikannya sebagai “the study of the areal difference and similarities in political character as an interrelated part of the total complex of areal difference and similarities.” Dengan demikian, Geografi Politik berkepentingan dengan interaksi spasial antara fenomena politik dengan fenomena geografik. Sebagai bidang studi, Geografi Politik terletak pada perbatasan antara Ilmu Politik dengan Geografi. Di antara sejumlah pelopor Geografi Politik, S. B. Cohen dan L. D. Rosenthal dalam *A Geographical Model for Political Systems Analysis* (1971) menawarkan premis penelitian yang menjanjikan: “Political Geography is concerned with the spatial attributes of political process.” Analisis Geografi Politik yang tajam dan luas mampu menggambarkan proyeksi suatu satuan geografik ke depan. Samudera India, misalnya, dianalisis oleh Alvin J. Cottrell dan R. M. Burrell (eds.) dalam *The Indian Ocean; Its Political, Economic, and Military Importance* (1973), dan Ferenc A. Vali dalam *Politics of the Indian Ocean Region: The Balance of Power* (1976).

## Geografi Pemerintahan

Jika variabel spasial berpengaruh terhadap proses politik, diperkirakan variabel spasial juga dapat mempengaruhi proses pemerintahan, sehingga jika dianalogikan, maka **Geografi Pemerintahan** adalah **kajian tentang pengaruh variabel spasial suatu wilayah terhadap proses pemerintahan yang berkaitan**. Model hubungan antara variabel spasial suatu wilayah dengan proses pemerintahan sejajar dengan model hubungan antara variabel demografik dengan gejala pemerintahan yang menjadi *concern* Demografi Pemerintahan. Prospek Geografi Pemerintahan di Indonesia, sesungguhnya cerah, sehubungan dengan diskursus materi Pasal 18 dan 33 UUD 1945, berturut-turut tentang daerah otonom dan sistem ekonomi Indonesia, dan pengalaman setengah abad aplikasinya. Banyak tulisan tentang pemerintahan daerah, kawasan, wilayah, situs, kota, dan desa, dapat dianggap sebagai bacaan bunga rampai Geografi Pemerintahan.

Analisis Geografi Pemerintahan bisa lebih mendalam jika dikaitkan dengan **nasionalisme ekonomi, otonomi daerah**, dan hubungannya dengan **demokrasi ekonomi**, tidak hanya **isu politik** tetapi lebih sebagai **isu pemerintahan**. Wacana nasionalisme ekonomi dewasa ini memang riskan, bisa berbahaya bagi posisi pemerintah, mengingat globalisasi, pasar bebas, dan hutang luar negeri yang amat besar, namun patut diingat, tatkala Fakultas Ilmu Administrasi Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta pada tanggal 8-9 Maret 1991 menyelenggarakan Seminar Nasional Nasionalisme Ekonomi Indonesia, gaungnya bergema luas. Sementara itu, konsep demokrasi ekonomi nyaris tak terdengar lagi, terbenam di bawah hiruk-pikuk ekonomi kerakyatan versus ekonomi kapitalistik yang hingai;-bingar itu. Beberapa kelompok masyarakat daerah dengan mengatasnamakan kata sakti (atau sakit?) **otonomi daerah** atau demi **UU 22/99**, meng-*claim* bahwa mereka berhak atas seluruh ' atau sebagian kekayaan geografik yang<sup>1</sup> tercfepat di (dalam) daerahnya. Mereka "menyandera"\* potensi tersebut sebagai *bargaining power* terhadap ,pusat dalam memperjuangkan tuntutan<sup>nya</sup> atas berbagai kepentingan. Dalam hubungan itu, muncul isu geografi pemerintahan: Otonomi (daerah) itu seberapa luas (ke laut)\*^eberapa dalam (ke- dalam tanah), 'atau sampai nilai seberapa, dilihat dari sudut geografi? Apa dasar pemikiran, pertimbangan, dan tolak ukurnya? Apakah karena kekayaan itu terdapat di daerah yang bersangkutan? Atau karena eksploitasi potensi itu dalarti jangka panjang menimbulkan *misery* bagi penduduknya? Jika demikian, manajemen sumber- sumber yang bagaimanakah yang diperlukan buat masa depan? Pemerintahan yang bagaimanakah yang diharapkan mampu mengantisipasi masa depan dilihat dari sudut Geografi Pemerintahan?

Alexander, John W.

1963 *Economic Geography* Prentice-Hall  
Englewood Cliffs, New Jersey

Beaujeu-Garnier, J.

1967 *Geography of Population*  
St. Martin's Press, New York

- Bintarto, R. dan Surastopo Hadisumarno 1979 *Metode Analisis Geografi*  
LP3ES, Jakarta
- Cottrell, Alvin J. dan Burrell, R. M. (eds.)  
1973 *The Indian Ocean: Its Political, Economic, and Military Importance*  
Praeger Publishers, New York
- Huntington, Ellsworth  
1956 *Principles of Human Geography*  
John Wiley & Sons, New York
- Mountjoy, Alan B., (ed.)  
1971 *Developing the Underdeveloped Countries*  
McMillan, New York
- Muir, Richard  
1975 *Modern Political Geography*  
The McMillan, New York
- Vali, Ferenc. A.  
1976 *Politics of the Indian Ocean Region The  
Balance of Power*  
The Free Press, New York
- Wheeler, Jesse H., Kostbade, J. Trenton, dan Thoman, Richard S.  
1960 *Regional Geography of the World  
An Introductory Survey* Henry Holt  
& Co., New York
- Zelinski, Wilbur  
1966 *A Prologue to Population Geography*  
Prentice-Hall  
Englewood Cliffs, New Jersey

## **BAB 33 SEJARAH PEMERINTAHAN**

### **Pendekatan Metodologik**

Bab ini tidak bermaksud menyajikan Sejarah Pemerintahan Indonesia melalui pendekatan legal-formal seperti dilakukan oleh Chobib Soleh dan Bambang Trisantono (peny.) dalam *Pamongpraja Dalam Perspektif Sejarah* (2001), melainkan mencoba membuka wacana tentang pembentukan konsep Sejarah Pemerintahan sebagai bagian

Ilmu Pemerintahan baru (*Kybernologi*). Oleh karena itu, uraiannya lebih bersifat metodologik ketimbang substantif. Sebagai *seorang yang* awam di bidang sejarah, penulis membuka wacana tersebut dengan harapan kiranya mendapat kritik dari para pembaca.

## Sejarah

Louis Gottschalk memulai tulisannya *Mengerti Sejarah* (1975) dengan arti sejarah dilihat dari sudut etimologi.

*Kata Inggris "history" berasal dari kata benda Yunani historia, yang berarti ilmu. Dalam penggunaannya oleh filsuf Yunani Aristoteles, historia berarti suatu pertelaan sistematis mengenai seperangkat gejala alam, entah susunan kronologi merupakan faktor atau tidak dalam pertelaan; penggunaan itu, meskipun jarang, masih tetap hidup di dalam bahasa Inggris di dalam sebutan natural history. Akan tetapi dalam perkembangan zaman, kata Latin yang sama artinya yakni scientia, lebih sering dipergunakan untuk menyebutkan pertelaan sistematis non-kronologis mengenai gejala alam; sedangkan kata historia biasanya diperuntukkan bagi pertelaan mengenai gejala-gejala (terutama hal-hwal manusia) dalam urutan kronologis.*

Gottschalk lebih lanjut menjelaskan bahwa masa lampau tersebut tidak hanya berarti gejala tetapi juga kejadian atau proses menjadi (*becoming*), seperti terkandung dalam kata Jerman *Geschichte*. Kata *Geschichte* berasal dari kata *geschehen* yang berarti "terjadi," atau "telah terjadi."

Pendekatan etimologik dilakukan juga oleh Frederick dan Soeri Soeroto (peny.) dalam *Pemahaman Sejarah Indonesia* (1991, 1). Mereka menggali asal kata sejarah dari bahasa Arab "syajaratun" (kemudian menjadi "syajarah") yang berarti "pohon" dan juga "keturunan," atau "asal-usul." Namun arti etimologik di atas belum menggambarkan arti "sejarah" dewasa ini. "Istilah *history*," demikian Garraghan yang mendefinisikan sejarah dalam makna yang paling luas dalam *A Guide to Historical Method* (1957) diartikan pertama, sebagai "past human events." "past actuality," kedua, sebagai catatan (*record*) tentang "past human events" dan "past actuality" tersebut (konsep ini dapat juga disebut sebagai sejarah dalam arti pengetahuan, *knowledge*, dan kemudian Ilmu Sejarah), dan ketiga, sebagai proses atau teknik pembuatan catatan itu. Sudah barang tentu, "past actuality" itu jauh lebih luas ketimbang "past human events." "Past actuality" meliputi kejadian semua yang ada, baik yang dapat diketahui oleh manusia maupun yang tidak. "Past actuality" yang dapat diketahui itupun berkisar antara "past actuality" yang spekulatif, hipotetik, atau imajinatif belaka, sampai pada "past actuality" yang dapat diketahui secara pasti. George Gaylord Simpson dalam *The Meaning of Evolution* (1959, 14) dan J. A. Katili dalam *Ichtisar 3.000.000.000 Tahun Sejarah Bumi* (1953) menunjukkan angka 3 miliar tahun ke belakang sebagai awal "past actuality" yang dapat diketahui secara spekulatif. Frederick dan Soeri Soeroto (1991, 4) menarik perbedaan antara "past actuality" atau masa lampau dengan sejarah.

*Dalam artinya yang paling luas, apa yang kita maksudkan dengan istilah “sejarah” bukanlah “masa lampau,” melainkan proses pemikiran (atau hasil daripada proses itu, seperti pemunculannya di atas kertas, film dan sebagainya) sehingga masa lampau itu dapat kita pahami.*

Kedua penulis itu memandang sejarah dalam arti kedua dan ketiga Garraghan.

Taufik Abdullah dan Abdurrachman Surjomihardjo (reds.) dalam *Ilmu Sejarah dan Historiografi* (1985, XI) mendefinisikan sejarah sebagai peristiwa —sekali lalu— yang terjadi di masa lampau, namun sejarah bukanlah sembarang peristiwa melainkan “peristiwa yang disengaja.” Itupun tidaklah setiap tindakan yang **sengaja** dilakukan dan melahirkan peristiwa yang dapat diolah menjadi sejarah, melainkan bergantung pada relevansinya dengan masalah (persoalan, pertanyaan) yang bersangkutan. Peristiwa yang dimaksud, yang kebenaran (*factualness, factuality*) historiknya layak untuk diteliti dan diungkapkan dapat dianggap sebagai fakta sejarah. Kedua sejarawan itu lebih jauh menyatakan bahwa penulisan sejarah, yaitu usaha rekonstruksi masa lampau dalam rangka menjawab masalah— tanpa pertanyaan tak ada sejarah— adalah puncak segalanya. Sebab apa yang dituliskan—yang tertulis—itulah sejarah, yaitu *histoire-recite*, sejarah sebagaimana ia dikisahkan, yang mencoba menangkap dan memahami *histoire-realite*, sejarah sebagaimana terjadinya. Hasil penulisan sejarah itu yang disebut historiografi. Penulisan sejarah sebagai bagian terpenting Metodologi Sejarah, menjadi pusat perhatian Kuntowijoyo dalam *Metodologi Sejarah* (1994).

Penelusuran, penelitian, penafsiran, dan penulisan sejarah adalah “an imaginative reconstruction of the past which is scientific in its determination and artistic in its formulation,” demikian, Muller, —dengan meminjam ucapan Morris Cohen—, dalam *The Uses of the Past* (1957).

Pemikiran sejarah terdiri dari beberapa unsur. Empat di antaranya dikemukakan oleh Frederick dan Soeri Soeroto (1991, 7-8), yaitu (1) pengertian waktu, (2) relativitas fakta, (3) sebab-musabab, dan (4) topik yang pada gilirannya menghasilkan berbagai cabang sejarah. Sudah barang tentu yang terpenting adalah unsur ketiga, yang berkaitan dengan logika sebab- akibat.

### **Menemukan (Kembali) Sejarah**

Sebagai masa lampau, sejarah perlu dicari ditemukan kembali. Penemuan (kembali) sejarah dapat dilakukan melalui berbagai pendekatan, seperangkat metode dan teknik, dan sudah barang tentu dibantu oleh teknologi canggih. Pendek kata, penemuan masa lampau itu dilakukan dengan menggunakan Metodologi Sejarah. Menurut Garraghan, metode sejarah adalah:

*... a systematic body of principles and rules designed to aid effectively in gathering the source-materials of history, appraising them critically, and presenting a syntesis (generally in the written form) of the result achieved.*

Definisi yang agak sempit diberikan oleh Gottschalk (1975, 32):

*. . . proses menguji dan menganalisa secara kritis rekaman dan peninggalan masa lampau. Rekonstruksi yang imajinatif daripada (sic!) masa lampau berdasarkan data yang diperoleh dengan menempuh proses itu disebut historiografi (penulisan sejarah).*

Pemahaman produk masa lalu itu dilakukan menurut tiga pendekatan: (1) objektif, (2) subjektif, dan (3) kombinasi (1) dengan (2). Melalui pendekatan objektif, peneliti berusaha menempatkan dirinya di masa lampau, memahami kasusnya menurut konteks (norma, *setting*, ukuran, kondisi, lingkungan) yang berlaku di dalam masyarakat yang bersangkutan di masa. lalu, dan tidak memahaminya menurut konteks yang berlaku sekarang. Gottschalk menyebut hal itu sebagai “upaya mendekati sedekat-dekatnya masa lampau itu.” Sebaliknya pendekatan subjektif. Melalui pendekatan subjektif, peneliti memandang dan memahami kasus-kasus masa-lalu itu dengan menggunakan kacamata masa kini. Kombinasi kedua pendekatan itu- -atau dengan menggunakan kata-kata Garraghan, sintesis—terjadi manakala peneliti memahami peristiwa sejarah antar-waktu, antar-lokasi, dan antar- topik (Gambar 33-1). Kendatipun setiap peristiwa sejarah merupakan satu- satunya, kualitatif atau unik, sehingga tiap rangkaian sejarah tidak dapat dibandingkan dengan yang lain, demikian Sartono Kartodirdjo (1982, 60), setidak-tidaknya suatu kasus dapat ditafsirkan atau dinilai sedemikian rupa sehingga ada-tidaknya hubungan antara kasus tersebut dengan kasus lain dapat terungkap. Penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian Ilmu- ilmu Sosial termasuk Kybernology mendukung kemungkinan keberhasilan penggunaan pendekatan gabungan itu. Contoh:

**Gambar 33-1 Pendekatan Pemahaman Sejarah**

		TAHUN
		1967 1969 1971 1973 1975
DAERAH	A	harga tanah parpol dari 10 melonjak menjadi dua 1 2
	B	konsolidasi harga tanah sekber golkar melonjak 3 ,4

keterangan per sel matriks:

- waktu sama, tempat berbeda, topik berbeda: sel 1-3
- topik sama, lokasi dan waktu berbeda: sel 1-4
- lokasi sama, kasus berbeda: sel 3-4
- waktu berbeda, topik berbeda, dan lokasi berbeda: Sel 2-3



Dari definisi Garraghan diketahui bahwa metode sejarah meliputi tiga komponen sekaligus tahapan, yaitu (1) penemuan sumber-sumber sejarah, (2) penelaahan sumber-sumber secara kritis, dan (3) penulisan dan penyajian hasilnya. Metode sejarah bersifat universal, setiap hal mempunyai sejarah, “Every Man His Own Historian.” Dilihat dari sudut ini, “sejarah bukanlah ilmu melainkan metode,” demikian Charles Seignobos sebagaimana dikutip oleh Gottschalk (1975, 19). Artinya, metode sejarah dapat diterapkan pada disiplin, masalah penelitian, atau pokok bahasan apa pun. Pendapat Seignobos itu disetujui oleh Gottschalk. Metode sejarah adalah proses pengujian dan analisis rekaman serta peninggalan masa lampau secara kritis. Produk masa lalu itu biasanya terekam dalam bentuk (sebagai) dokumen atau artifak (*artifact*) di samping imajinasi tradisional generasi lepas generasi. Unsur- unsur itulah titik tolak metode sejarah. Setelah ditelaah dan ditafsirkan menurut *setting* nya secara kritis, baik objektif maupun subjektif, produk masa lalu itu, baik lapang bersama bingkai (konsteks)nya direkonstruksi. Baik proses maupun rekonstruksi itu ditulis. Landasan utama metode sejarah menurut Frederick dan Soeri Soeroto (1982, 13) ialah penanganan bukti-bukti sejarah dan penghubungannya dengan *historical setting*-nya baik masing- masing maupun secara bersama-sama (total).

### **Ilmu Sejarah**

Faktor ke“sengaja”-an di atas membawa implikasi penting. Suatu tindakan yang sengaja dilakukan yang ditujukan pada pencapaian tujuan tertentu, merupakan variabel bebas sebuah model (desain) penelitian kesejarahan dengan efek (produk) yang tercapai sebagai variabel tergantung, sementara proses pencapaiannya (variabel antara, dan sebagainya), dapat dikontrol. Semakin terkontrol proses, semakin tinggi tingkat kepastian ramalan, dan dengan demikian semakin kuat pula hubungan kausal sejarah. Pernyataan- pernyataan atau penjelasan-penjelasan tentang hubungan kausal antarvariabel itu menjadi bahan baku konstruksi teori sejarah. “Ilmu Sejarah mempunyai teori atau generalisasi, . . . namun generalisasinya terbatas,” demikian Kuntowijoyo (1994, xii).

*Tambahan pula, apa pun yang menjadi sebab, biasanya bersifat mendahului, meskipun kadang-kadang bersamaan kejadiannya, sehingga suatu penataan secara kronologik yang ketat akan lebih dapat mengungkapkan dan menjelaskannya daripada (sic!) suatu sikap yang mengingkari urutan-urutan kejadian dalam waktu,*

demikian Gottschalk (1975, 151). Karya Sejarah Dari Masa Sesudah Revolusi, yaitu Bab 4 buku Frederick dan Soeri Soeroto (1991, 360) juga menyajikan beberapa contoh yang menunjukkan penelitian hubungan kausal itu. Misalnya artikel butir 12 *Sejarawan dan Masa Sekarang; Menggali Sebab-Akibat Pemberontakan*. Tingkat kepastian, sekurang-kurangnya tingkat kejelasan hubungan kausal antarvariabel sejarah menunjukkan derajat keilmuan sejarah yang bersangkutan.

Bacaan sejarah pada umumnya menunjukkan bahwa sejarah itu adalah Seni (Historografi) dan juga ilmu (Ilmu Sejarah). Hal yang sama terdapat juga di bidang

sosial. Studi di bidang (ke)masyarakat(an) ada yang berbentuk Seni (Sosiografi) dan ada yang berbentuk ilmu (Sosiologi). Pertanyaan yang timbul ialah, mengapa ada Historiografi tetapi tidak ada Historiologi?

### **Sejarah Sebagai Rekayasa: Membentuk Sejarah**

Dengan mengetahui hubungan kausal, sejarah dapat direkayasa, dibangun atau dibuat melalui perencanaan sosial guna mendorong perubahan sosial menuju kesejahteraan bersama. Tetapi ada juga aktor yang membuat sejarah melalui perencanaan politik guna memperjuangkan kepentingan kelompok, seperti yang dilakukan oleh kekuatan sosial tertentu di Indonesia, yang memanipulasj\* konsep “karya.” Karena setiap orang adalah karyawan, maka kekuatan tersebut mengklaim bahwa semua orang mendukungnya, sehingga keputusan politik yang dibuatnya dianggap berlegitimasi penuh.

Berbicara tentang sejarah sebagai ilmu, Ilmu Sejarah bermula sebagai Filsafat (Filsafat Sejarah), dan berakhir. sebagai Seni. Sejarah sebagai ilmu dapat terbentuk melalui desain analitik, sedangkan sejarah sebagai seni dapat diekspresikan dan dipresentasikan melalui historiografi (Gottschalk, 1975, 5). Salah satu aliran Filsafat yang berpengaruh terhadap Ilmu Sejarah adalah Historisisme. Aliran ini mengajarkan bahwa sejarah dikendalikan oleh kekuatan tertentu yang disebut Hukum Sejarah, misalnya pernyataan bahwa “sejarah itu berulang,” “keharusan sejarah,” atau “kesialan sejarah.” Garraghan (1957, 70) berbicara tentang “certainty in history,” yaitu tentang “the nature of historical belief,” “the nature of historical certainty,” dan “the possibility of historical certainty.” “certainty” di sini bukanlah “necessity,” (keharusan) yang dapat digunakan sebagai alasan pembenaran suatu tindakan, tetapi “a firm assent of the mind to a historical datum without reasonable fear of its being false.” “Historical certainty” meliputi “moral certainty,” “physical order” berdasarkan “physical law,” dan “metaphysical certainty.” Menurut Karl R. Popper dalam *Gagalnya Historisisme* (1985), klaim utama Historisisme adalah bahwa sama seperti alam dikendalikan oleh Hukum Alam, sejarah juga dikendalikan oleh Hukum Sejarah. Hukum Sejarah dapat diketahui dan harus diketahui. Dengan mengetahui hukumnya, diketahui pula ke mana sejarah akan bergerak. Pada saat konsep hukum dalam Hukum Sejarah diartikan dan diberlakukan sebagai hukum dalam Hukum Alam, yaitu generalisasi, maka Hukum Sejarah berubah menjadi hukum normatif-positif, doktrin atau ideologi yang harus ditegakkan, jika perlu dengan paksaan dan kekerasan.

### **Belajar Sejarah vs Belajar dari Sejarah**

Apa makna belajar sejarah dan apa tujuan belajar dari sejarah? Belajar sejarah, baik, tetapi belajar dari sejarah, lebih baik. Banyak orang yang belajar sejarah atau Sejarah, didorong oleh keingintahuan belaka atau merupakan syarat bagi yang bersangkutan untuk memperoleh *reward* tertentu, misalnya gelar akademik. Jadi belajar sejarah sampai batas kognitif belaka. Dari pengalaman sehari-hari dapat ditarik

kesimpulan bahwa terasa sangat berat dan sangat sulit bagi seseorang untuk meniru yang baik dari orang lain, tetapi sebaliknya, sangat mudah untuk meniru hal yang buruk karena biasanya caranya gampang dan cepat, sementara untuk mencapai yang baik biasanya melalui perjuangan yang berat: “Berakit-rakit ke hulu, berenang-renang ke tepian, bersakit-sakit dahulu, baru bersenang-senang kemudian.” Lebih-lebih lagi jika seseorang beranggapan bahwa dia lain daripada yang lain. Sering terjadi di masa lalu, berdasarkan pandangan nasionalisme picik, Indonesia tidak mau men<sup>^</sup>apkan nilai-nilai baru dengan dalitw “Indonesia sih lain, Mta memiliki kepribadian sendiri.” Oleh karena itu, Indonesia tidak sudi belajar dari sejarah, tetapi gemar membenarkan kesalahannya sendiri karena orang lain juga berbuat hal sama. Belajar dari sejarah atau Sejarah berarti memperhatikan dan mengamalkan nasihat seorang wartawan senior dan budayawan, H. Rosihan Anwar, dalam Kata Pengantar van der Wal (peny.), *Kenang-Kenangan Pangrehpraja Belanda 1920-1942* (2001, xii):

*. . . yang makna intinya jelas, yakni amtenar BB itu wakil peradaban Eropa dan harus menjamin kelebihan Belanda terhadap penduduk pribumi.*

*Namun demikian dalam melakukan tugas mereka bersikap tertib menurut hukum dan undang-undang yang berlaku. Apabila terjadi di daerah mereka sengketa tanah, perkelahian, tindak pidana, maka mereka serta-merta turun tangan untuk menyelesaikannya. -Mereka dilatih agar teliti dalam mengelola kas keuangan daerah yang dipercayakan kepada mereka. Satu senpun tidak boleh kurang apabila terjadi pemeriksaan kas. Korupsi dicegah jangan sampai menghinggapi pejabat-pejabat pamongpraja.*

Di negara maju, pertanggungjawaban pemerintahan itu adalah total, tidak hanya pertanggungjawaban yuristik-formal tetapi juga administratif, moral, tradisional, etik, teologik, sosial, dan ekologi. Begitu total sehingga seorang pejabat yang merasa bersalah tidak ragu-ragu mengundurkan diri tanpa syarat bahkan *harakiri*. Ini adalah sejarah. Yang paling parah adalah sikap dan perilaku pemerintah atau pejabat Indonesia yang membatasi pertanggungjawaban itu hanya pada aspek hukum positif atau yuristik-formal yang tentu saja dibuat oleh penguasa sehingga menguntungkan dirinya; itu pun sudah dibentengi terlebih dahulu dengan asas praduga tak bersalah dan budaya *mikul duwur mendhem jero!*

Sikap tidak belajar dari sejarah juga yang mengawali keruntuhan apa yang disebut Orde Baru. Rezim otoriter Marcos di Filipina baru saja ditumbangkan oleh apa yang disebut *people power*. Rezim Soeharto, dengan berbagai alasan antara lain: “Lain Filipina, lain Indonesia,” tidak percaya akan *people power* di Indonesia.

### **Klasifikasi (Ilmu) Sejarah**

Kalau sejarah dianggap sebagai metodologi seperti dikatakan oleh Seignobos, maka tidaklah mengherankan jika Sejarah (sejarah sebagai ilmu) merupakan satu-satunya disiplin yang klasifikasinya paling rinci (banyak) bahkan tak terbatas, dan masing-masing mempunyai metodologi sendiri pula! Tiga sampel menunjukkan hal itu.

Klasifikasi Sejarah menurut Taufik Abdullah dan Abdurrachman Surjomihardjo

(1985) sebagai berikut:

Bagian Pertama: Historiografi

- I Historiografi Asia Selatan dan Asia Tenggara
- III Historiografi Islam
- IV Historiografi Cina
- V Historiografi Jepang
- VI Historiografi Afrika

Bagian Kedua: Sistematisasi Disiplin Ilmu Sejarah

- VII Filsafat Sejarah
- VIII Sejarah dan Ilmu-ilmu Sosial
  - IX Sejarah Masyarakat
  - X Sejarah Ekonomi
  - XI Sejarah Perusahaan
  - XII Sejarah Intelektual
  - XIII Sejarah Kebudayaan
  - XIV Sejarah Etnis

Klasifikasi Sejarah menurut Frederick dan Soeri Soeroto (1991)

- 3 Karya Sejarah dari Masa Sebelum Revolusi
- 4 Karya Sejarah dari Masa Sesudah Revolusi

Klasifikasi Sejarah menurut Kuntowijoyo (1994)

- 2 Sejarah Lisan
- 3 Sejarah Sosial
- 4 Sejarah Kota
- 5 Sejarah Pedesaan
- 6 Sejarah Ekonomi Pedesaan
- 7 Sejarah Wanita: Dari Sejarah Androcentric ke Sejarah Androgynous
- 8 Sejarah Kebudayaan
- 9 Seminar Sejarah Lokal

Sampel di atas menunjukkan tolak ukur klasifikasi (lokasi studi, bidang (sasaran) studi, dan babakan waktu) dan contoh studi Sejarah yang pernah dilakukan orang. Jika dilihat dari wawasan *good governance*, dua sokogurunya telah diteliti dan terwakili, yaitu Masyarakat dan Perusahaan. Sampel itu memang menunjukkan beberapa topik studi tentang pemerintahan, misalnya Hikayat Raja-Raja Pasai, tetapi belum

menunjukkan adanya studi yang menghasilkan sesuatu (konsep) yang dapat disebut Sejarah Pemerintahan setara dengan Sejarah Perusahaan dan Sejarah Masyarakat.

### **Sejarah Pemerintahan**

Seperti diketahui, pemerintahan adalah proses pelayanan-publik dan pelayanan-c;v:7 kepada masyarakat dan setiap individu manusia. Dua-duanya adalah monopoli pemerintah dan diatur secara nasional (makro, lihat Bab 31 tentang Demografi Pemerintahan). Oleh sebab itu walaupun pemerintahan itu berlangsung dalam hubungan-pemerintahan (hubungan timbal-balik antara pemerintah dengan yang-diperintah), namun mengingat posisi pemerintah sebagai pemegang kewenangan, dalam hubungan itu kehendak dan tindakan pemerintah jualah yang dominan. Dari tindakan pemerintah timbullah peristiwa- peristiwa pemerintahan yang dapat menjadi sasaran kajian Sejarah. Dengan demikian, pemerintah, yaitu semua lembaga yang terlibat dalam proses dan siklus pelayanan-publik dan pelayanan-dvi/, adalah **aktor sejarah**, dan segenap *output* dan *outcome* pemerintahan, produk perundang-undangan, dokumen, arsip, ritual, dan tradisi (budaya, perilaku) pemerintahan, peninggalan pemerintahan, baik yang berbentuk tulisan, tuturan, maupun lambang, dan isyarat, yang terjadi di masa lampau, adalah **sumber-sumber sejarah** pemerintahan. Badan-badan seperti museum, arsip nasional, BPS, perpustakaan, biro informasi, informan, responden, dan sebagainya, merupakan *situs (site)* sumber sejarah pemerintahan. Artifak yang dianggap rahasia harus terus terpelihara serta diamankan, dan setelah batas waktu tertentu tercapai, dibiika untuk umum (dipublikasikan).

Dalam bertindak, pemerintah menggunakan berbagai cara dan alat, baik yang resmi maupun yang tidak resmi, formal maupun informal. Secara resmi dan formal pemerintah menggunakan hukum (negara hukum, penegakan hukum) positif dan politik (demi kepentingan umum, kepentingan bangsa dan negara, stabilitas, dan sebagainya) sebagai lambang. Tetapi sesungguhnya di belakang itu ada kepentingan tertentu yang tersembunyi, baik kepentingan SARA maupun kepentingan politik, yaitu untuk mempertahankan kekuasaan. Oleh karena itu sebagian, kalau tidak sebagian besar artifak (*artifact*) pemerintahan yang dianggap dapat merugikan kepentingan pemegang kekuasaan jika diketahui umum, **tidak terbuka untuk penelitian ilmiah**, dan tersembunyi di balik label rahasia negara, dipalsukan, digelapkan, atau dimusnahkan. Di satu sisi rekonstruksi masa lampau sukar dilakukan atau kalaupun dapat dilakukan hasilnya tidak utuh, karena banyak *missing links* dan kebohongan, sementara di sisi lain KKN tak bisa terungkap karena “tidak cukup bukti,” dan kejahatan pejabat negara pun terus berlangsung. Sementara itu kontrol sosial tidak bercjaya. Kesimpulannya ialah, dalam arti metodologik **nyaris mustahil menemukan suatu Sejarah Pemerintahan**.

Penemuan Sejarah Pemerintahan saja nyaris mustahil, konon pula pendefinisianya! Andaikan pun ada, konstruksi definisinya harus mempedomani konstruksi definisi cabang-cabang Ilmu Sejarah yang ada. Taufik Abdullafr dan Abdurrachman Surjomihardjo (1985, Bagian Kedua, khususnya 154 sts), menjelaskan

hal itu. Di sana ada definisi (walaupun lebih operasional ketimbang konseptual) berbagai cabang Sejarah, seperti Sejarah Masyarakat, Sejarah Perusahaan, dan sebagainya. Sejarah Masyarakat, misalnya, didefinisikan sebagai

*Studi tentang struktur dan proses tindakan serta tindakan timbal-balik manusia sebagaimana telah terjadi dalam konteks sosio-kultural dalam masa lampau yang tercatat.*

Sejarah Perusahaan (*Business History*) bertolak dari anggapan dasar bahwa dalam berusaha orang suka mencari dan menggunakan kebebasan mengambil keputusan. Dalam hubungan itu, Sejarah Perusahaan didefinisikan sebagai

*(Studi) yang mencakup semua aktivitas para pengusaha di masa lampau, sebagai disiplin ilmu, seperti yang dikembangkan oleh kaum sejarawan, mempunyai sifat-sifat yang khusus. Sekarang terutama menyangkut hal-hal yang berupa catatan-catatan keputusan orang-orang yang mencari keuntungan pribadi dari produksi barang dan jasa.*

Berdasarkan kedua cabang Sejarah itu, definisi Sejarah Pemerintahan buat sementara dan tentatif dapat dikonstruksi. **Sejarah Pemerintahan didefinisikan sebagai kajian tentang struktur, proses, dan siklus upaya menggali dan merekonstruksi peristiwa-peristiwa pemerintahan yang terjadi sebagai akibat (dampak, konsekuensi) suatu kebijakan, keputusan (ketetapan) atau tindakan pemerintahan dalam rangka menyelenggarakan pelayanan-publik dan pelayanan-cm/ di masa lampau melalui penelaahan kritik (*critical*) sebagai bahan pembelajaran pemerintahan ke depan.**

### **Sejarah Pemerintahan Indonesia**

Sejarah Pemerintahan Indonesia merupakan bagian integral Sejarah Indonesia. Berbagai buku tentang Sejarah Pemerintahan — bukan Ilmu Pemerintahan — telah banyak dipublikasikan. Beberapa di antaranya tercantum di Daftar Pustaka bab ini. Sudah barang tentu sejarah dengan “sejarah” berbeda. Sejarah dalam hubungan itu adalah sejarah yang ditelaah dan ditulis menurut Metodologi Sejarah, sedangkan “sejarah” adalah cerita tentang suatu isu atau topik pemerintahan yang ditulis tanpa menggunakan kaidah penulisan sejarah.

### **Metodologi Sejarah Pemerintahan**

Sumber utama Sejarah-Pemerintahan adalah studi kasus, biografi (mantan) pejabat pemerintahan, monografi, dan yurisprudensi di samping arsip, dokumen, piagam, prasasti, bahkan surat kaleng, karikatur, bahasa cacing, dan sebangsanya. Pengujian keabsahan dokumen, pembuktian kejadian, dalam hal-hal yang bersifat rahasia, dapat dilakukan secara tidak langsung, dan dengan menggunakan akal sehat. Misalnya logika “tiada asap tanpa api,” “tiada akibat tanpa sebab,” “ex nihilo, nihil est.”

### **Gambar 32-2 Metodologi Sejarah Pemerintahan**

MASA LAMPAU

MASA KINI

MASA DEPAN

penemuan kembali		PENING-	DIGALI	PERIS.	DI	NILAI,
DESISI ATURAN	PERIST PEME-	GALAN SEJARAH	DIUJI DINILAI	DIRE-KONS-	TUL. DI-	MAKNA, BAHAN PEMBEL.
POLICY	RINT.	ARTI-FAK	DITAF-SIR	TRUK-SI	RE-KAM	PERENC. PEMERINT.
		PREDIKSI				
SETTING		ANTIS I-				
		PASI				
SETTING						

PERIST. peristiwa  
DITUL. ditulis  
PERENC. Perencanaan

### Kegunaan Sejarah Pemerintahan

Sejarah Pemerintahan berguna sebagai:

1. Alat untuk menghadirkan kembali masa lampau, kini, dan di sini.
2. Alat untuk melestarikan warisan dan peninggalan sejarah pemerintahan.
3. Bukti terjadinya berbagai peristiwa pemerintahan.
4. Bahan pembelajaran utama: belajar dari sejarah.
5. Cermin: bahan evaluasi sejarah dan pelaku sejarah (*track record*), jasa(?)
6. Alat komunikasi dan informasi antarsejarah.
7. Laporan dan pertanggungjawaban antargenerasi.
8. Karya seni.
9. Warisan.
10. Bahan prediksi dan antisipasi masa depan.

### Pokok Bahasan Sejarah Pemerintahan

Pada dasarnya semua isu dan topik pemerintahan mempunyai sisi kesejarahan. Lebih-lebih jika Sejarah dianggap sebagai metodologi, setiap masalah dapat dipelajari dari sudut sejarah. Beberapa pokok bahasan Sejarah Pemerintahan yang aktual dewasa ini sebagai berikut:

1. Sejarah Daerah atau Kota, menyangkut penelusuran hari jadi suatu daerah dan identifikasi visi dan misi pemerintahan.
2. Kasus pemerintahan, suatu peristiwa pemerintahan terbatas, utuh, dan bermakna, yang terjadi di masa lampau namun masih berdampak sampai sekarang.
3. Peristiwa atau kasus di bidang lain di luar pemerintahan, namun yang berpengaruh terhadap pemerintahan, yang terjadi di masa lampau.
4. Aspek kesejarahan suatu kebijakan atau keputusan pemerintahan, nilai-nilai sejarah apa yang hendak digunakan di masa depan.

5. Evaluasi berdasarkan sejarah terhadap kasus masa kini.



## DAFTAR PUSTAKA

- Chobib Soleh dan Bambang Trisantono (peny.)  
2001 *Pamongpraja dalam Perspektif Sejarah* Penc. dan  
Distrib. Citra Utama, Depok
- Frederick, William H. dan Soeri Soeroto (peny.)  
1991 *Pemahaman Sejarah Indonesia* LP3ES,  
Jakarta
- Garraghan, S.J., Gilbert J.; Delanglez, S. J., Jean (ed.)  
1957 *A Guide to Historical Method*  
Fordham Univ. Press, New York
- Gottschalk, Louis; Nugroho Notosutanto, (pen.)  
1975 *Mengerti Sejarah*  
*Pengantar Metode Sejarah*  
Yayasan Penerbit Univ. Indonesia, Jakarta
- Iravvan Soejito  
1977 *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*  
Yayasan Karya Dharma Institut Ilmu  
Pemerintahan, Jakarta
- Juniarto  
1966 *Sedjarah Ketatanegaraan Republik Indonesia* Yayasan  
Badan Penerbit Gadjah Mada, Jogjakarta
- Katili, J. A. 1953  
*Ichtisar 3.000.000.000 Tahun Sejarah Bumi*  
*(Beberapa Episoda dari Biografi Bumi)* Pustaka  
Rakyat, Jakarta
- Kuntowijoyo  
1994  
*Metodologi Sejarah* Tiara  
Wacana, Yogyakarta
- Muller, Herbert J.  
1957 *The Uses of the Past*  
The New American Library, New York
- Popper, Karl R.; Nena Suprpto (pen.) 1985  
*Gagalnya Historisisme* LP3ES, Jakarta

- Sartono Kartodirdjo  
1982 *Pemikiran dan Perkembangan Historiografi Indonesia*  
Gramedia, Jakarta
- 2001 *Indonesian Historiography*  
Penerbit Kanisius, Yogyakarta
- Simpson, George Gaylord  
1959 *The Meaning of Evolution*  
The New American Library, New York
- Soemarsaid Moertono  
1984 "Budi dan Kekuasaan Dalam Konteks Kesejarahan," dalam Miriam Budiardjo (peny.)  
*Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*  
Penerbit Sinar Harapan, Jakarta
- Suwarno, P. J.  
1990 *Sejarah Birokrasi Pemerintahan Indonesia Dahulu dan Sekarang*  
Universitas Atma Jaya, Yogyakarta
- Taufik Abdullah dan Abdurrachman Surjomihardjo (reds.)  
1985 *Ilmu Sejarah dan Historiografi Arah dan Perspektif*  
Gramedia, Jakarta
- Wal, S. L. van der (peny.);  
Team Perwakilan KITLV, Jak. (pen.)  
2001 *Kenang-Kenangan Pangrehpraja Belanda 1920-1942*  
Djambatan, Jakarta

## **BAB 34 BAHASA PEMERINTAHAN**

### **Latar Belakang**

Gagasan tentang suatu yang disebut Bahasa Pemerintahan ini lahir di masa Soepardjo Roestam menjabat Menteri Dalam Negeri. Yang dimaksud oleh Soepardjo Roestam dengan bahasa pemerintahan di masa itu adalah jawaban terhadap pertanyaan, bahasa yang bagaimana yang layak dan perlu digunakan supaya pemerintah dapat mengomunikasikan informasi, memberi perintah, dan menyatakan kehendaknya dalam bahasa yang di satu sisi mudah dipahami oleh rakyat biasa dan di sisi lain tidak menimbulkan kesalahpahaman. Soepardjo Roestam adalah militer, politisi, dan

intelektual yang gandrung pada ilmu pengetahuan. Buku-buku koleksi pribadinya diwariskannya kepada Institut Ilmu Pemerintahan.

Rupanya kondisi perbendaharaan pemerintahan yang memprihatinkan di masa itu terus berlanjut sampai sekarang. Daulat P. Tampubolon melalui artikel berjudul “Bahasa Orba, Komponen Terbesar Kebangkrutan Bangsa Indonesia” (*Kompas*, 28 Oktober 1998) berpendapat: “Justru cara berbahasa ini yang perlu direformasi sebab Orde Baru telah membunuh Bahasa Indonesia sesudah mengembangkan represi linguistik dan memonopoli semantik,” demikian Tampubolon. *Kompas* mencatat komentar Tampubolon lebih lanjut sebagai berikut:

*. . . setelah mengobservasi Bahasa Indonesia ragam politik dalam 32 tahun. ia menemukan represi linguistik, monopoli semantik, gaya bahasa topeng, dan pengakroniman berlebihan sebagai empat sumbangan pokok rezim Soeharto bagi kematian bahasa, kematian nalar, dan kemalasan berpikir kritis.*

Bahkan sekitar medio dasawarsa 90-an abad yang lalu, seraya menghamburkan miliaran rupiah, dengan alasan nasionalisme bahasa yang dangkal dan dibuat-buat, menggunakan tangan-tangan sejumlah pakar bahasa yang kondang, melalui manajemen proyek, pemerintah melakukan “ritual” pembantaian nilai yang terkandung di dalam kata dan bahasa asing, bahasa dari bangsa-bangsa yang \$nya sangat nikmat. *Holland Bakery* menjadi Holan Bakeri, *French Bakery* menjadi Fren Bakeri, dan *Grand Citra* menjadi Citra Gran. Tatkala seorang pengusaha memberi nama *French Bakery* buat perusahaan rotinya, ia berharap produknya terkenal seperti produk Perancis. Apakah itu salah? Di Indonesia juga banyak produk Perancis. Jadi nama *French* itu mengandung nilai. Setelah *French* dikebiri menjadi Fren, apakah lagi artinya? Lucu dan anehnya, setelah proyek “ritual” itu berakhir, di mana-mana kembali terpampang spanduk dan papan nama berbahasa asing, tanpa tindakan kontrol pemerintah. Dalam hubungan itu pemerintah melakukan beberapa hal: (1) membunuh nilai, (2) menghamburkan uang, (3) inkonsistensi, tidak ada tindak lanjut, (4) menyalahgunakan kepakaran para ahli bahasa (para ahli itu mau-maunya diperalat), (5) membuat para penguasa kehilangan banyak waktu, energi, dan kesabaran, dan (6) mengundang kebingungan masyarakat umum.

### **Pengertian Bahasa**

“Bahasa adalah sebuah mukjizat, sebuah keajaiban!” demikian Charlton Laird dalam *The Miracle of Language* (1957, 13). Laird menggambarkan bagaimana bunyi lahir dari tenggorokan, diantar oleh gelombang udara memasuki telinga makhluk lain, kemudian berkembang menjadi bahasa yang hanya dimiliki oleh manusia. Poetzlberger dalam *Meninjau Ke Alam Bahasa* (tt) menjelaskan bahwa

*. . . kegiatan manusia yang pertama untuk mengurus hidupnya dalam masyarakat, yaitu peraturan sungai untuk pengairan, sekaligus menunjukkan dua peristiwa yang amat penting dalam sejarah dunia, ialah lahirnya hukum dan bahasa tertulis.*

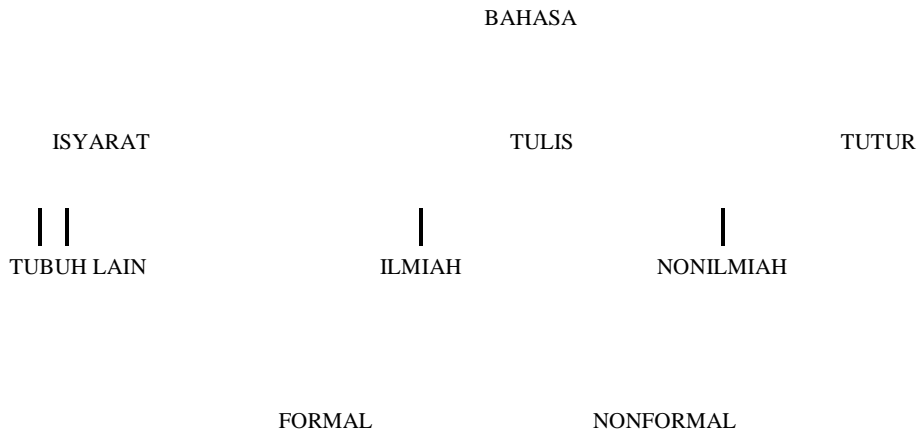
sebagai kontinum gejala bunyi, bahasa isyarat, bahasa tubuh, kata, dan bahasa tutur

yang telah ada jauh sebelumnya. Dari sudut Sosiologi dan Antropologi, bahasa pada umumnya dianggap sebagai suatu bentuk perilaku dan cara berperilaku. "It is 'a conversation of gestures' of the hands, shoulders, face, and vocal apparatus," demikian Bogardus dalam *Sociology* (1957, 523). Tetapi menurut Gillin dan Gillin dalam *Cultural Sociology* (1954, 147), bahasa tulis dipandang sebagai produk: "are material equipment used in association with behavior; they are not behavior themselves." Joshua Whatmough dalam *Language, A Modern Synthesis* (1957, 19), juga memberikan penjelasan yang sama. "Language is also a form of social behavior." Lebih dalam lagi pendapat Alice Cartier yang mengutip Culioli, "Culioli Mengenai Pemasifan," dalam Soenjono Dardjowidjojo (peny., 1988, 69): "Language is not a tool, ... In fact it is a communicable form of thought . . ." Pengertian

bahasa dalam hubungan ini menempatkan bahasa tidak hanya sebagai alat untuk berkomunikasi tetapi adalah bentuk pikiran yang dapat dikomunikasikan. Oleh karena itu pula, bahasa terbentuk dan berubah sejalan dengan terbentuk dan berubahnya budaya.

Secara garis besar, menurut sifatnya bahasa dapat dikelompokkan menjadi:

**Gambar 34-1 Sistematis Bahasa Menurut Sifatnya**



### Fungsi Bahasa

Jika Bess Sondel dalam *The Humanity of Words* (1958, 21) berpendapat bahwa “language is social,” “language makes it possible for human beings to think together, to feel together, and to act together,” lebih lanjut Whatmough mengemukakan beberapa fungsi bahasa. Menurut Whatmough, bagi banyak orang “language is the most important form of human communication, and this is the broadest way of regarding it.” Oleh karena itu, “language is first and foremost a means of transmitting information.” Bagi orang lain, “language is first and foremost a form of symbolism,” bahkan “a verbal systematic symbolism.” Hubungan antara kedua fungsi itu ialah, simbol merupakan salah satu alat penyampaian (*transmitting*) informasi. Fungsi bahasa juga berkaitan erat dengan logika. Dilihat dari sudut logika, bahasa mempunyai fungsi-fungsi (1) informatif (“to communicate information,” termasuk “to describe”), (2) ekspresif (“to express certain emotions,” “feelings,” dan “attitudes”), dan (3) direktif (“used for the purpose of causing or preventing overt action”), demikian Copi dalam *Introduction to Logic* (1959, 23). Pendapat Copi tersebut sejalan dengan Whatmough (1957, 84) tentang “The Uses of Language.” Ia menyebut empat kegunaan bahasa (yang oleh Copi disebut fungsi bahasa), yaitu (1) informatif, (2) dinamik (“dynamic,” “the use of it in the formation and organization of opinion,” sekedar penggambaran suatu ide, *das Sollen*, walaupun dalam kenyataannya “action does not always or necessarily follow”), (3) emotif (“directed to move others to action”), dan (4) estetis. Dilihat dari sudut Filsafat, kebutuhan akan bahasa sebagai alat berkomunikasi merupakan kebutuhan dasar. Susanne K. Langer

dalam *Philosophy in a New Key* (1958, 45, 47) menulis sebagai berikut:

*This basic need, which certainly is obvious only in man, is the need of symbolization. The symbol-making function is one of man's primary' activities, like eating, looking, or moving about. It is the fundamental process of the mind, and goes on all the time . . . The human brain is constantly carrying on a process of symbolic transformation.*

Proses simbolisasi (“symbolic process”) menurut Hayakawa dalam *Language in Thought and Action* (1949, 25) adalah “the process by means of which human beings can arbitrarily make certain things stand for other things.” Hayakawa melanjutkan: “Whenever two or more human being can communicate with each other, they can, by agreement, make anything stand for anything.” Misalnya ada dua simbol: X dan Y. Berdasarkan kesepakatan, X dan Y itu bisa melambangkan (diartikan, mewakili, menggantikan) apa saja. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa manusia bebas membuat, menggunakan, dan memasukkan nilai tertentu yang khas ke dalam suatu simbol sebagaimana dikehendaki oleh yang bersangkutan (“We are, as human beings, uniquely free to manufacture and manipulate and assign values to our symbols as we please”). Hal ini mengandung implikasi penting. Kebebasan untuk memasukkan atau menanamkan nilai yang disepakati ke dalam suatu **simbol** tertentu, katakanlah kata atau bahasa, membawa kepastian isi, arti, atau makna simbol yang bersangkutan, setidaknya untuk periode, di lokasi, atau di bawah kondisi tertentu. Bahasa hukum positif sebagai contoh. Dalam hubungan itu, simbol dapat diibaratkan sebagai kendaraan (*vehicle*) sedangkan nilai adalah muatannya. Kendatipun demikian, sebagai gejala budaya, terjadinya simbol sejalan dengan terjadinya budaya. Dilihat dari sudut ini, simbol bisa juga terbentuk di luar kesepakatan sadar, misalnya tradisi, bahkan indoktrinasi, paksaan, dan sebangsanya.

Bahasa sebagai **ekspresi**, sebaliknya. Ini erat berkaitan dengan bahasa sebagai bentuk perilaku. Jika nilai didefinisikan sebagai rasa, guna, manfaat, dan makna, maka rasa atau makna itu terlihat melalui suatu indikator, fenomena, atau tanda tertentu. Misalnya rasa senang terlihat melalui senyuman, kendatipun orang bisa saja senyum walaupun hatinya sedang luka. Hal ini membawa persoalan yang luas dan dalam. Bagaimana kalau tanda berbeda dengan nilai yang ditandai? Jika hal itu terjadi, mengapa? Bagaimana supaya tanda serasi atau sesuai dengan nilai yang ditandainya? Bagaimana niembaca yang tersirat di balik yang tersurat, yang tersembunyi di balik yang terlihat?

Fungsi bahasa sebagai alat komunikasi khususnya pidato secara lengkap diungkapkan oleh Monroe (1949, viii). Ia mengelompokkan bahasa pidato menurut tujuannya sebagai berikut.

*Chart showing the relation between the traditional divisions of a speech and the steps of the motivated sequence as functional units of speech structure*

GENERAL ENDS	INTRODUCTION		BODY OR DISCUSSION		CONCLUSION	
To entertain	<i>Attention Step</i> Illustration or statement of the idea or subject.		<i>Attention Step</i> (continued) Further illustration or ramification of it.		<i>Attention Step</i> (concluded) Final illustration, quotation, or restatement of it.	
To inform	<i>Attention Step</i> Provoke curiosity in subject	<i>Need Step</i> Show its relation to the listeners: why they need to know.	<i>Satisfaction Step</i> 2. Detailed discussions of points in outlining points to order, be covered to satisfy this need.		<i>Satisfaction Step</i> (concluded) J. Final summary; a recapitulation of the main points and of important conclusions.	
To stimulate	<i>Attention Step</i> Stimulate attention and direct it toward-		<i>Seed Step</i> Conditions, objects, subject, which demand an emotional reaction from audience.	<i>Satisfaction Step</i> Brief statement of attitude desired.	<i>Visualisation Step</i> Climax of emotional stimulus by picturing desired attitude.	<i>Action Step</i> Restatement of attitude desired, or challenge to audience.
To convince	<i>Attention Step</i> Direct attention to basic elements of the proposition.		<i>Need Step</i> Demonstrates need for decision exists and lay down criteria for judgment.	<i>Satisfaction Step</i> State the proposition and evidence to induce belief in it and its benefits.	<i>Visualisation Step</i> Briefly make its desirability vivid through imagery	<i>Action Step</i> Restate the proposition and recapitulate the reasons for belief.
To actuate	<i>Attention Step</i> Direct attention to-		<i>Need Step</i> Conditions showing a need for action.	<i>Satisfaction Step</i> State proposed action and prove its workability and benefits.	<i>Visualisation Step</i> Picture future conditions as a result of the action taken.	<i>Action Step</i> Appeal for or demand the specified action.

*Note:* Not everything listed above is always included. The chart is used merely to show the relationship between the two methods of organization.

### Tipologi Bahasa

Konsep tipologi bahasa ini mungkin berlainan dengan konsep tipologi bahasa menurut para ahli linguistik. Tipologi bahasa di sini diartikan sebagai pembedaan dan pengelompokan bahasa menurut fungsinya di dalam masyarakat. Pembahasan tipologi bahasa dalam hubungan ini didasarkan pada fungsi atau guna bahasa menurut Copi, Hayakawa, dan Whatmough. Tipologi bahasa sebagai “tali pengikat dalam usaha membina kesatuan dan persatuan (*sic!*),” (Siagian, 1985, 28), termasuk di dalam tipe bahasa direktif.

Tabel 34-1 Tipologi Bahasa

	COPI	WHATMOUGH	HAYAKAWA
TIPO LOGI BAHASA	bahasa infor matif	bahasa in formatif	bahasa laporan
	bahasa eks- pressif	bahasa estetik	bahasa <i>affect ive communic.</i>
	bahasa di rektif	bahasa emotif	bahasa <i>so cial control</i>
	—	bahasa dinamik	bahasa per satuan

communic., communication

Tipologi bahasa menurut ketiga penulis di atas tidak selalu dapat dicocok-cocokkan. Konsep bahasa *social control* menurut Hayakawa persis seperti bahasa direktif Copi dan bahasa emotif Whatmough, yaitu tipe bahasa yang bermaksud “to make something happen.” Tetapi bahasa informatif Whatmough berbeda dengan bahasa laporan Hayakawa, demikian juga antara bahasa dinamik Whatmough dengan bahasa persatuan (“the language of social cohesion”) Hayakawa. Tetapi bagaimana pun, melalui tipologi bahasa ini dapat dirumuskan pertanyaan, keterampilan bahasa yang bagaimana yang wajib dikuasai oleh para pelaku pemerintahan ke depan. Tinjauan teoretik tentang hal ini diperoleh dari Ilmu Bahasa.

### Ilmu Bahasa

Padanan Ilmu Bahasa adalah *Linguistics* (Linguistik), yaitu “the science of language” (*International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1972). Linguistik dibedakan dengan Filologi. Filologi adalah “ilmu pengetahuan yang menyelidiki dokumen-dokumen bahasa yang bemilai literer (*literary*, pen.) dan kultural umum, ditilik berhubungan dengan latar belakang budaya yang menghasilkannya” (*Ensiklopedia Indonesia*, tt). Definisi *Encyclopedia Britannica* (1958) lebih rinci:

...devoted to the study of languages in all their aspects—their structure, their interrelationship with the rest of human activity, their history' and mutual relations.

Aspek-aspek Linguistik yang dimaksud atau yang terkait dengan Linguistik adalah *Philology*, *Phonology* (aspek Linguistik yang mempelajari bunyi), *Morphology* (aspek Linguistik yang mempelajari hubungan antara bentuk dengan arti yang ada pada kata setiap bahasa), *Syntax* (*Syntaxis*, aspek Linguistik yang mempelajari struktur kalimat, tata bahasa, gramatik), *Etymology* (aspek Linguistik yang mempelajari asal-usul, sejarah, dan perubahan kata), dan *Semantics* (aspek Linguistik yang mempelajari arti atau makna,



penggunaan, “the study of meaning”) kata, kalimat, dan bahasa. Kajian seperti *Folklore*, *Verbal Art*, juga sangat erat berkaitan dengan Linguistik.

Linguistik juga meliputi kajian tentang “speech community.” Hal ini menyangkut klasifikasi bahasa. Penggunaan konsep klasifikasi bahasa di sini mungkin juga berbeda dengan para ahli Linguistik. Tipologi bahasa di atas bersifat horizontal, sedangkan klasifikasi bahasa, vertikal. Beals dan Hoijer (1959, 564), misalnya, menjelaskannya di bawah Bab “Language and Speech,” sedangkan *International Encyclopedia of the Social Sciences* di bawah artikel “Speech Community.” Yang disebut klasifikasi bahasa di sini oleh Beals dan Hoijer disebut “types of speech.” Mereka mengklasifikasikan bahasa sebagai berikut:

- (1) *literary standard*, yaitu bahasa formal.
- (2) *colloquial standard*, yaitu bahasa yang digunakan masyarakat kelas atas (*privileged class*).
- (3) *provincial standard*, yaitu bahasa regional, biasanya digunakan oleh kelas menengah.
- (4) *sub-standard*, yaitu bahasa yang digunakan oleh masyarakat kelas menengah bawah.
- (5) *local dialect*, yaitu bahasa yang digunakan oleh masyarakat kelas bawah.

Sudah barang tentu, klasifikasi di atas masih harus dilihat dari segi waktu, lokasi, dan perubahan sosial masyarakat yang bersangkutan. Di Indonesia, bahasa formal digunakan menurut aturan yang ditetapkan oleh institusi terkait, misalnya bahasa hukum, bahasa akademik, diplomasi, protokol, ritual, upacara, dan lain sebagainya. Bahasa nasional atau bahasa resmi termasuk di dalam kelompok ini. Bahasa asing di Indonesia (Belanda, Inggris) dianggap sebagai bahasa kelas atas, sedangkan tiap lingkungan budaya mempunyai bahasa elitnya sendiri-sendiri menurut struktur sosialnya masing-masing. Bahasa daerah dapat dianggap sebagai bahasa regional dan *substandard*. Di dalam suatu daerah terdapat berbagai *dialect*. Lapisan bawah mempunyai bahasa sendiri yang digunakan untuk menunjukkan *protest* atau membangun identitas, seperti bahasa prokem dan bahasa gaul tiap komunitas yang berubah dari waktu ke waktu. Apakah tipologi bahasa dan klasifikasi bahasa berhubungan kuat dengan nilai-nilai pemerintahan dalam interaksi antara pemerintah dengan yang-diperintah? Jika ya, maka sebuah ruang untuk Bahasa Pemerintahan terbuka lebar.

### **Bahasa Pemerintahan**

Sebelum mengidentifikasi ada-tidaknya suatu konsep yang disebut Bahasa Pemerintahan, perlu dipelajari adakah suatu konsep yang disebut Politik Bahasa atau Bahasa Politik, atau paling tidak hubungan antara bahasa dengan kekuasaan atau bahasa dengan politik? Yudi Latif dan Idi Subandy (eds.) dalam *Bahasa dan Kekuasaan* (1996) dan M. Edelman yang dikutip oleh Wayne Parsons dalam *Public Policy* (1997) menjawab, “ya.” Kedua sumber itu membuat simpulan berturut-turut: “Dengan bahasa ia tidak hanya berpikir dan memahami dunia, tetapi juga ‘membentuk’ realitas,” dan “the

language that interprets objects and actions also constitutes the subject.”

Dengan demikian wacana tentang kemungkinan terbentuknya konsep Bahasa Pemerintahan, terkuak. Telah dikemukakan bahwa pemerintahan adalah proses pemenuhan dan perlindungan tuntutan yang-diperintah akan layanan-c/v/i dan jasa-publik. Bahkan layanan-dv/7 merupakan tuntutan kemanusiaan, lepas dari kewarganegaraan. Tiada seorang pun tidak mendapat layanan-ci'vi/, orang yang tanpa kewarganegaraan sekalipun! Matarantai proses tersebut adalah:

1. Tujuan pemerintahan.
2. *Frame-of-reference* (FOR) yang digunakan dalam interaksi (baca: komunikasi) antara pemerintah dengan yang-diperintah, jadi dalam proses pemerintahan.
3. Kualitas aktor pemerintahan agar komunikasi tersebut efektif.
4. - Bahasa (tipologi) dan klasifikasi yang dipandang efektif untuk digunakan dalam proses komunikasi tersebut.
5. Implikasi linguistik terhadap sistem dan program karier pemerintahan.

**Pertama**, tujuan pemerintahan. Telah dikemukakan di atas, proses pemerintahan bertujuan memenuhi dan melindungi tuntutan yang-diperintah bahkan manusia, akan jasa-publik dan layanan-*civil*. Dalam hubungan itu ditarik perbedaan antara jasa-publik dengan layanan-*civil*, sekaligus sebagai indikator variabel kualitas jasa-publik dan layanan *civil* yang bersangkutan, bagi penelitian Ilmu Pemerintahan. Suatu program penelitian yang menjadikan otonomi daerah sebagai variabel terikat, belum mendarat pada Ilmu Pemerintahan dan masih berada di wilayah politik atau administrasi. Untuk mendaratkan penelitian tersebut pada Ilmu Pemerintahan, harus ditentukan, program otonomi (urusan rumah tangga, “kewenangan” jika bahasa UU 22/ 99 digunakan) daerah yang memproses jasa-publik atau layanan-*civil* yang bagaimana yang akan diteliti, karena di samping beberapa persamaan, indikator jasa-publik berbeda dengan indikator layanan-dv;7, dan kedua-duanya berbeda dengan indikator jasa-pasar. Seperti telah dikemukakan pada akhir Bab 10, akhir Bab 11, dan Bab 31, yang menjadi perhatian utama Manajemen Bisnis adalah kualitas proses dan produk (*service quality*), sebab aspek kualitas itulah salah satu arena kompetisi perusahaan. Aspek kuantitas dalam Manajemen Bisnis nyaris tidak menjadi persoalan. Tetapi di sektor publik, lebih-lebih *civil*, di samping kualitas, justru aspek kuantitas itulah yang terpenting. Apakah cukup? Apakah mencapai setiap orang? Apakah ada “barang”nya? Persoalan ini menjadi semakin mendalam mengingat jasa- publik dan layanan-civ// adalah monopoli pemerintah sementara layanan-c'vi7 sendiri bersifat “no price”! Karena bersifat monopolistik, jasa-publik dan layanan-cm/ tidak kompetitif. Sebagai imbalan, **konsumerisme konsumen harus dijamin dan dilindungi oleh undang-undang secara nasional dan kontrol sosial yang sehat dan efektif dijalankan dengan sebaik-baiknya**. Manajemen Publik menuntut proses yang sehat dan kuantitas jasa-publik dan layanan-*civil* yang memadai. Evaluasi kinerja pemerintahan adalah total, yaitu meliputi *input*, proses *output*, *outcome*, dan *feed-back* (*forward*). Oleh karena itu indikator **layanan** (produk, *output*) harus dibedakan dengan

indikator **pelayanan** (proses), dan selanjutnya indikator produk harus bisa dibedakan dengan indikator **manfaat** (*outcome*), kendatipun antara ketiganya terjalin hubungan yang erat satu dengan yang lain. Lagi pula, pengukuran proses jauh lebih sulit ketimbang pengukuran produk. Sementara itu, dalam pelayanan- publik dan pelayanan-ci'vi/, proses jauh lebih penting ketimbang produk!

Herman Finer (1960, 709) menguraikan 10 karakteristik pelayanan-c/v/7 (lihat Bab 31 buku ini). Dari penjelasan Finer dikonstruksi ciri-ciri umum (persamaan) jasa-publik dengan layanan-*civil* sambil dilengkapi sesuai dengan kondisi Indonesia, sebagai berikut:

1. Diatur pada tingkat nasional (“large-scale organization”).
2. Perlakuan (pelayanan) seadil-adilnya (“equality of treatment”).
3. Dibiayai oleh yang-diperintah (jadi tidak ada alasan bagi pegawai pemerintahan untuk cari pendapatan tambahan di luar, atau mencari laba melalui organisasi).
4. Konsumer (yang-diperintah) mempunyai posisi konsumeristik: mereka berhak mendapatkan pelayanan prima dan berhak memperjuangkan serta melindungi hak-hak mereka sebagai konsumer.
5. Tanpa nama (“anonymity”) dan tulus (“impartiality”), artinya pengabdian sungguh-sungguh pada tugas, tanpa menuntut jasa, dan menjunjung tinggi kode etik profesi.
6. Keberhasilan diukur dengan kepercayaan dan penghargaan, tidak dengan kepuasan. Kepercayaan dan penghargaan itu muncul dari proses, bukan dari produk, karena produk pemerintahan itu selalu saja tidak mungkin memuaskan semua orang. Tetapi kepercayaan dan penghargaan muncul jika proses “produksi” atau pelayanan terbuka, jujur, berdasarkan kebersamaan, dapat dipertanggungjawabkan, hemat, efisien, dan sebagainya.
7. Kuantitas yang memadai bagi setiap orang.
8. Kelompok sasaran yang tepat.
9. Kualitas total (*input, proses, output, outcome, dan feed-back (-forward)*) sesuai dengan harapan konsumer yang bersangkutan.
10. Dipertanggungjawabkan kepada publik secara terbuka.
11. Proses lebih penting ketimbang produk (*output*), dan manfaat (*outcome*) lebih penting ketimbang produk.

Perbedaan indikator kedua proses dan produk itu dapat dilihat pada Tabel 34-2.

Dengan demikian, indikator jasa-publik dan layanan-*civil* adalah indikator bersama di atas plus indikator khusus masing-masing. Tujuan pemerintahan tersebut mengandung **sistem nilai pemerintahan** yang harus dapat diamati, dialami, dan dirasakan oleh setiap orang. Nilai-nilai itu dibentuk, dinyatakan, dikomunikasikan melalui cara dan alat tertentu di dalam hubungan pemerintahan.

**Kedua**, interaksi dan komunikasi antara pemerintah dengan yang- diperintah (komunikasi pemerintahan, hubungan-pemerintahan, Bab 7). Isu pokok hubungan-pemerintahan adalah kenyataan bahwa budaya pemerintah berbeda dengan budaya yang-diperintah. Masing-masing pihak mempunyai *frame-of-reference* (FOR) sendiri, yang berbeda satu dengan yang lain. FOR ini menunjukkan identitas dan *uniqueness* tiap masing-masing pihak. Perbedaan FOR ini terdapat juga antarkelompok yang-diperintah. Pendekatan apa yang perlu digunakan oleh suatu pihak agar ia bisa berkomunikasi dengan yang lain yang berbeda FOR dengannya? Pendekatan **kualitatif!** Melalui pendekatan

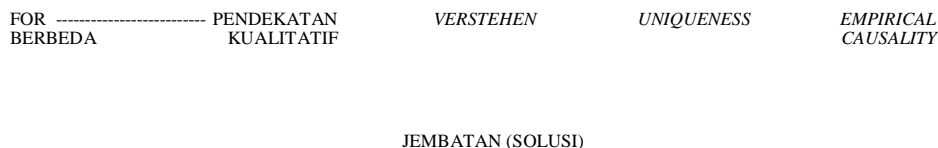
**Tabel 34-2 Indikator Jasa Publik dan Layanan Civil**

	JASA PUBLIK	LAYANAN CIVIL
1 DASAR	Pasal 33 (2) UUD 45	Constitutional Rights, Convention
2 STATUS	Kewenangan Pemerintah	Kewajiban Pemerintah - Tidak dapat diprivatisasikan, monopoli pemerintah
3 SIFAT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Monopoli Pemerintah tetapi dapat diprivatisasikan</li> <li>- Tarif serendah-rendahnya; tidak cari laba</li> <li>- Sasarannya masyarakat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tidak dijual-belikan (“no price”), pertimbangan kemanusiaan</li> <li>- Sasarannya tiap individu manusia, lepas dari kewarganegaraannya</li> <li>- Provider menyesuaikan diri dengan kondisi konsumen</li> <li>- Tidak bisa dipindahtangankan</li> </ul>
4 PROVIDER	<ul style="list-style-type: none"> <li>Konsumer menyesuaikan diri dengan kondisi provider Bisa dipindahtangankan</li> <li>Badan-badan publik Bisa diprivatisasikan Human Rights, Civil Rights.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hanya pemerintah</li> </ul>

Sumber: Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government* (1960, 709), dengan beberapa modifikasi dan penambahan

kualitatif antarpihak-pihak yang berbeda FOR itu bisa tumbuh saling-mengerti atau Verstehen. Pertanyaan berikutnya: mengapa terjadi *uniqueness*, bagaimana menjembatani perbedaan, bagaimana memupuk persatuan, dapat dijawab melalui pengamatan lapangan yang mendalam sehingga ditemukan *empirical causality*.

**Gambar 34-2 Metodologi Penelitian Hubungan Pemerintahan**



Berdasarkan uraian seperti yang telah dikemukakan dalam Bab 24 tentang Komunikasi Pemerintahan, kunci keberhasilan pendekatan kualitatif antara pemerintah dengan yang-diperintah adalah kemampuan berbahasa yang dimiliki pihak pemerintah, dalam bahasa yang dapat dipahami dengan jernih dan sadar oleh pihak yang-diperintah sebagai konsumen. Dengan perkataan lain, **FOR yang digunakan adalah FOR pihak yang-diperintah** dalam bentuk kata (ucapan, pidato, *speech*), gerak, atau isyarat.

**Ketiga**, kualitas aktor pemerintah agar metodologi hubungan-pemerintahan di atas efektif. Enam macam kualitas yang harus dimiliki oleh setiap aktor pemerintahan adalah (1) kualitas **daya-cipta**, menyangkut kemampuan berpikir panjang, berpikir kausal, dan kemampuan mengenai perbedaan sekecil apa pun (2) kualitas **rasa (perasaan)**, berkaitan dengan kehalusan budi, imajinasi, dan sensitivitas, (3) kualitas **karsa**, berhubungan dengan pelaksanaan tugas, pencapaian tujuan, pengendalian masa-depan, keberanian, kesabaran, ketekunan, dan pengorbanan, (4) kualitas **kewargaan** (sosial) berkaitan dengan kepedulian sosial, *tat twam asi*, dan lingkungan, (5) kualitas **kepercayaan dan pengharapan ke depan** (CAHAR), berkaitan dengan *Weltanschauung* pribadi, seperti penuh-asa, tawakkal, konsekuen, konsisten, dan sebangsanya, dan (6) kualitas **tubuh**, berkaitan dengan kepercayaan-diri (pede), *gesture*, penerimaan- diri, kesehatan, dan kebugaran.

**Tabel 34-3 Bahasa dan Aktor Pemerintahan**

ELEMEN	BAHASA YANG DIBUTUHKAN
cipta	bahasa formal, bahasa logika, bahasa tulis, bahasa akademik, bahasa infomatif
rasa	bahasa sastra (kesusasteraan), bahasa seni ( <i>liberal arts</i> ), bahasa ekspresif
karsa	bahasa direktif, bahasa retorik, bahasa diplomatik, bahasa sandi, bahasa ritual
warga	bahasa asing, bahasa nasional, bahasa elit, bahasa daerah dan dialek, bahasa gaul, bahasa cacing
cahar	bahasa ritual, bahasa sakral, bahasa nurani
fisik tubuh	bahasa tubuh, bahasa isyarat

**Keempat**, bahasa yang dianggap dapat menunjukkan kualitas aktor pemerintahan dalam rangka upaya mencapai tujuan pemerintahan. Uraian tentang fungsi bahasa, tipologi bahasa, dan Ilmu Bahasa, digunakan untuk mengidentifikasi bahasa yang dimaksud. Tiga variabel yang harus dipertimbangkan sebagai variabel X1, X2, dan X3

yaitu aktor pemerintahan, kondisi lingkungan pemerintahan, dan usaha pencapaian tujuan pemerintahan. Dilihat dari sudut aktor pemerintahan, bahasa yang dibutuhkan adalah bahasa yang mampu membangun, membentuk, dan mengembangkan keenam elemen pribadi manusia, yaitu cipta, rasa, karsa, warga, kepercayaan, pengharapan (CAHAR), dan tubuh (fisik). Sudah barang tentu, bahasa-bahasa di bawah ini tidaklah dalam arti kategorial melainkan fungsional. Suatu naskah yang dikemas dalam Bahasa Direktif misalnya bisa sekaligus merupakan Bahasa Informatif dan Bahasa Ekspresif, jika nilainya mengandung fungsi direktif, informatif, dan ekspresif.

Dilihat dari sudut lingkungan pemerintahan, bahasa yang diperlukan oleh aktor pemerintahan dalam melakukan tugasnya terlihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 34-4 Bahasa dan Lingkungan Pemerintahan**

LINGKUNGAN	BAHASA YANG DIBUTUHKAN
internasional	bahasa asing, bahasa diplomatik
nasional dan elit	bahasa Indonesia, bahasa retorik
daerah	bahasa daerah, dialek
kelompok	bahasa gaul, dialek
akar-rumpun	bahasa cacing
khusus	bahasa sakral, bahasa ritual, bahasa sandi, bahasa nurani

**Bahasa Pemerintahan** adalah simbol, tanda atau ungkapan dalam bentuk kata, gerak, dan isyarat, sebagai alat dan cara mencipta, membentuk, menyatakan, dan mengomunikasikan sistem nilai pemerintahan di dalam hubungan-pemerintahan dengan menggunakan FOR pihak yang-diperintah. **Ilmu Bahasa Pemerintahan** adalah studi tentang aspek-aspek linguistik Bahasa Pemerintahan seperti simbolisme, filologi, fonologi, morfologi, sintaksis, etimologi, dan terpenting semantik, sedemikian rupa, sehingga Bahasa Pemerintahan efektif. Bahasa Pemerintahan yang penting di antaranya dijelaskan sebagai berikut:

**Bahasa Fomal** adalah bahasa yang disusun, ditulis, diperagakan, dan diucapkan berdasarkan kaidah-kaidah bahasa baku (Jan resmi. Bahasa Nasional termasuk di dalam kategori ini.

KEGIATAN PEMERINTAHAN	BAHASA YANG DIPERLUKAN
membangun, membentuk menciptakan nilai	bahasa formal bahasa akademik bahasa daerah, dialek, bahasa gaul, bahasa cacing bahasa sacral, ritual, sandi
mengomunikasikan melembagakan nilai	bahasa informatif bahasa diplomatik bahasa retorik bahasa daerah, dialek bahasa gaul, bahasa cacing bahasa sakral, ritual, sandi
mengaktualisasikan mengontrol nilai	bahasa ekspresif bahasa direktif
mengubah dan meles- tarikan nilai	bahasa direktif bahasa emotif

**Bahasa Akademik** adalah bahasa yang disusun, ditulis, diperagakan, dan diucapkan sesuai dengan kaidah-kaidah akademik yang berlaku pada lembaga akademik tertentu. Bahasa Akademik dijiwai oleh kaidah-kaidah gramatik dan logika yang ketat. Berbagai lembaga akademik menetapkan kaidah-kaidah tersebut di dalam buku manual, pedoman, atau sebangsanya, yang berisi konstruksi, teknik penulisan, dan tata cara lainnya. Salah satu yang terkenal adalah Kate L. Turabian, *A Manual for Writers of Term Papers, Theses, Dissertations* (1973). Kaidah-kaidah umum konstruksi Bahasa Akademik, antara lain: tertulis (dengan berbagai cara dan alat), sistematis, koheren (*coherent*); mengandung relevansi, konsistensi, keseimbangan, dan hubungan fungsional satu dengan yang lain; *fluent* (suatu pernyataan tidak muncul dengan tiba-tiba tetapi mengalir); mengandung kejujuran-akademik, tanggung jawab akademik, *originality, academic standing, neutrality*; efisien dan efektif.

**Bahasa Cacing** adalah bahasa lapisan yang merasa tertindas atau kaum yang merasa sengsara. Bahasa ini berkisar mulai dari surat kaleng, gosip, desas-desus, sampai pada cacik, sumpah-serapah, unjuk rasa, bakar bendera, rusuh, amuk, dan bunuh. Bahasa Cacing ini harus dipelajari sungguh-sungguh dan dihadapi dengan arif oleh Bahasa Formal. Bahasa Formal harus mampu membaca yang tersirat di belakang Bahasa Cacing itu, tidak sekedar mengukurnya dengan Bahasa KUHP.

**Bahasa Ritual** adalah bahasa istimewa yang mengandung nilai-nilai kepercayaan dan ajaran tertentu dalam kemasan simbol-simbol sakral atau telah dimistifikasi. Misalnya naskah yang dibacakan atau diikrarkan pada setiap tanggal 17 dahulu di



zaman rezim Soeharto, yang diberi nama Sapta Prasetya.

**Bahasa Informatif** disebut juga Bahasa Komunikasi adalah bahasa yang digunakan dalam proses interaksi antara pemerintah dengan yang-diperintah. Informasi yang disampaikan menggunakan FOR yang-diperintah. Andaikata FOR yang-diperintah itu belum terbentuk, atau berjarak jauh dengan FOR pemerintah, maka pemerintah berkewajiban melancarkan program pendidikan, sosialisasi atau penyuluhan, agar pada suatu saat FOR keduanya “nyambung.” Di samping itu faktor “noise” harus mendekati nol, agar informasi diterima seutuhnya pada saat yang tepat. Sudah barang tentu hal ini bergantung pada teknologi, manajemen, dan lingkungan pemerintahan. Dalam hubungan itu, pihak yang-diperintah berada pada posisi yang teknologikal tidak berdaya.

**Bahasa Diplomatik** adalah bahasa resmi dan lazim yang disusun, ditulis, diperagakan, dan diucapkan sesuai dengan kaidah-kaidah hubungan formal antarpihak yang bersangkutan, dibungkus dengan sopan-santun antarpihak yang budayanya berbeda. Maka seorang diplomat bisa saja mengatakan “ya,” padahal maksudnya “mungkin,” atau ia menjawab “mungkin,” padahal sesungguhnya “tidak.” Jika ia menjawab “tidak,” ia bukanlah seorang diplomat. Bahasa diplomatik adalah kebalikan Bahasa Perempuan, demikian kata orang. Seorang perempuan (*lady*) mengatakan “tidak,” padahal maksudnya “mungkin,” atau ia menjawab “mungkin,” sesungguhnya ia mengatakan “ya.” Perempuan yang menjawab “ya,” bukanlah seorang “lady.”

**Bahasa Retorik** adalah “seni penggunaan bahasa sedemikian rupa sehingga pembaca atau pendengar mendapat kesan atau efek sebagaimana diinginkan oleh penulis atau pembicara,” demikian *Encyclopedia Britannica*. Retorika sebagai seni penggunaan bahasa tersebut jauh lebih terlihat melalui “public speaking, oral communication, atau speech communication.” (Jalaluddin Rakhmat (2001, 15) ketimbang melalui tulisan. Dalam hubungan itu. *Semiotics* (“a general theory of signs and symbolism, usually divided into the branches of pragmatics, semantics, and syntactics”) memegang peranan penting. Ketangkasan berbicara, permainan kata, lebih-lebih di panggung politik, sangat penting. Kemampuan *bargaining* bergantung pada retorika (Fred Charles Ikle, “Bargaining and Communication,” dalam Ithiel de Sola Pool et al. eds. 1973, 840-1).

**Bahasa Ekspresif, Bahasa Seni (Sastera)**, adalah bahasa yang menunjukkan perasaan, emosi, persepsi, sikap, pandangan, dan pendirian pengguna bahasa tentang diri dan dunia, dalam berbagai bentuk, wujud atau simbol. Bahasa Ekspresif bisa berwujud lukisan, musik, prosa, puisi, seruan, pernyataan, dan sebangsanya. Dunia ekspresi itu pada umumnya mengandung nilai yang berkisar dari nilai naturalistik sampai pada nilai ideal. Bahasa Ekspresif yang mengandung nilai-nilai luhur berguna sebagai bahasa pendidikan budi pekerti. Berbagai tulisan tentang Etika dan Moral menggunakan Bahasa Ekspresif, bahkan mengandung nilai sakral atau ritual. Nilai keindahan dan keluhuran budi dalam kemasannya Bahasa Ekspresif dikenal sejak beberapa abad sebelum masehi. Pada akhir abad ke-6 SM misalnya di Atena terdapat tiga

golongan guru: guru gimnastik, guru musik, dan guru kesusasteraan (*letters*). Nilai ideal yang menjiwai sistem pendidikan di zaman itu adalah manusia yang indah dan baik (*beautiful and good*). Pada usia 3 sampai 18 tahun, murid-murid diberi pelajaran Bahasa, Kesusasteraan, Musik, Olah Raga (lihat Taliziduhu Ndraha, 1988). Bahasa Ekspresif di Indonesia meliputi sejumlah besar naskah-naskah kuno, seperti Hastabrata dan Wulang Reh (Marbun, 1980). Kekayaan budi bangsa Indonesia tersimpan di dalam khazanah petuah, nasihat, pepatah, dan perumpamaan dalam bingkai budaya daerah-daerah nusantara. Dilihat dari sudut ini, Bahasa Ekspresif juga mengandung nilai direktif atau emotif. naskah-naskahnya kurang mendapat perhatian, nilai-nilainya tidak dijadikan pola perilaku, dan nara sumber pun semakin langka. Akhir-akhir ini, nilai Bahasa Ekspresif cenderung merosot, dari nilai ideal ke nilai naturalistik, *entertainment* belaka, bahkan pelarian.

**Bahasa Direktif**, disebut juga **Bahasa Emotif**, adalah bahasa yang mengandung nilai-nilai pembentukan pola perilaku manusia. Nilai-nilai tersebut berkisar dari keteladanan, pendidikan, insentif, iming-iming, daya-dorong dan daya tarik, sampai pada penipuan dan paksaan dengan kekerasan. Bahasa Direktif dikemas di dalam bentuk aturan-aturan formal dan instruksi-instruksi.

**Bahasa Tubuh** adalah juga Bahasa Ekspresi (untuk memperagakan nilai-nilai dari dalam diri) atau Bahasa Pelakonan (untuk melakoni perintah dari luar diri melalui Bahasa Direktif). Bahasa Tubuh dalam arti positif perlu dikuasai oleh setiap **aktor pemerintahan** agar ia berkualitas sebagai **artis pemerintahan**.

**Kelima**, Bahasa Pemerintahan seperti diuraikan di atas dijadikan masukan bagi upaya pembaruan sistem pendidikan, khususnya pendidikan, pelatihan, *recruitment* termasuk *it-and-proper-test*, dan *placement* calon-calon aktor dan artis pemerintahan. Hanya mereka yang lulus ujian Bahasa Pemerintahan yang diprogramkan untuk level dan fungsi tertentu yang dapat dipertimbangkan untuk diterima dalam suatu *job* atau posisi, atau dipromosikan ke jabatan yang lebih tinggi. Dalam hubungan itu, Manajemen Bahasa penting.

### **Manajemen Bahasa**

Anton M. Moeliono “Prinsip-prinsip Dasar Perencanaan Bahasa” dalam Soenjono Dardjowidjojo (peny., 1988) berpendapat bahwa bahasa dapat direncanakan. Bahasa Pemerintah juga dapat dirancang guna memenuhi kebutuhan pemerintahan dalam rangka membangun masyarakat, dalam hal ini masyarakat pemerintahan. Sudah barang tentu, prerekuisit perencanaan Bahasa Pemerintahan adalah pembaruan sistem pendidikan, antara lain sistem pendidikan di lingkungan Departemen Dalam Negeri.

### **Metodologi Bahasa Pemerintahan**

Bahasa Pemerintahan dapat dijadikan topik penelitian Ilmu Pemerintahan. Metodologi Penelitian yang digunakan terutama yang berpendekatan kualitatif. Metode dan teknik *content analysis* (analisis isi) dapat digunakan dalam menganalisis isi

dokumen, naskah, atau arsip pemerintahan, guna merekonstruksi atau mencari maknanya dalam rangka menyusun Sejarah Pemerintahan (Daerah) atau Komunikasi Pemerintahan (misalnya pidato).

## DAFTAR PUSTAKA

- Beals, Ralph L. dan Hoijer, Harry  
1959 *An Introduction to Anthropology* The  
McMillan, New York
- Bogardus, Emory S.  
1957 *Sociology*  
The McMillan, New York
- Copi, Irving M.  
1959 *Introduction to Logic* The  
McMillan, New York
- Finer, Herman  
1960 *Theory and Practice of Modern Government*  
Holt, Rinehart and Winston, New York
- Gillin, John Lewis, dan Gillin, John Philip 1954 *Cultural Sociology*  
The McMillan, New York
- Hayakawa, S. I.  
1949 *Language in Thought and Action*  
Harcourt, Brace and Co. New York
- Jalaluddin Rakhmad  
2001 *Retorika Modern*  
*Pendekatan Praktis* Remaja Rosdakarya, Bandung
- Laird, Charton  
1957 *The Miracle of Language* Fawcett World  
Library, New York
- Langer, Susanne K.  
1958 *Philosophy in A New Key*  
The New American Library, New York
- Marbun, B. N. (peny.)  
1980 *Konsep Manajemen Indonesia*  
PPM, Jakarta
- Monroe, Alan H.  
1949 *Principles and Types of Speech*  
Scott, Foresman and Co. Chicago

- Nimmo, Dan; Tjun Surjaman (pen.)  
 1989 *Komunikasi Politik*  
*Komunikator, Pesan, dan Media* Remaja Karya,  
 Bandung
- Parsons, Wayne  
 1997 *Public Policy*  
*An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* Edward Elgar,  
 Cheltenham, UK
- Poetzlberger, H. A.  
 t.t. *Meninjau ke Alam Bahasa*  
 Penerbit Soeroengan, Jakarta
- Pool, Ithiel de Sola, dan Schramm, Wilbur (eds.)  
 1973 *Handbook of Communication*  
 Rand McNally College Publ. Co., Chicago
- Siagian, S. P.  
 1985 *Filsafat Administrasi*  
 Gunung Agung, Jakarta
- Snider, James G. dan Osgood, Charles E. (eds.)  
 1977 *Semantic Differential Technique*  
 Aldine Publ. Co., Chicago
- Sondel, Bess  
 1958 *The Humanity of Words*  
*A Primer of Semantics* The World Publ. Co.,  
 Cleveland
- Soenjono Dardjowidjojo (peny.)  
 1988 *PELLBA I*  
*Pertemuan Linguistik Lembaga Bahasa Atma Jaya Pertama* Lembaga  
 Bahasa Unika Atma Jaya, Jakarta
- Taliziduhu Ndraha  
 1988 *Manajemen Perguruan Tinggi*  
 Bina Aksara, Jakarta
- Ton Kertapati  
 1981 *Btinga Rampai Az.as-Azas Penerangan dan Komunikasi*  
 Bina Aksara, Jakarta
- Turabian, Kaie L.  
 1973 *A Manual for Writers of Term Papers, Theses, Dissertations*  
 The Univ. of Chicago Press. Chicago
- Whatmough, Joshua  
 1957 *Language: A Modern Synthesis*  
 The New American Library, New York

Yudi Latif dan Idi Subandy Ibrahim (eds.)

1996 *Bahasa dan Kekuasaan*

*Politik Wacana di Panggung Orde Baru* Mizan Pustaka, Bandung

## **BAB 35 METODOLOGI ILMU PEMERINTAHAN**

### **Latar Belakang**

Bakal tulisan berjudul *Metodologi Ilmu Pemerintahan* ini berawal pada bulan Juni 1975 ketika Soejekti Djajadiatma, Rektor Institut Ilmu Pemerintahan (IIP), mempersiapkan kertas kerja tentang Pola Sistematis Keilmuan Pemerintahan di Indonesia, yang hendak dibahas dalam *Upgrading Pimpinan Lembaga-Lembaga Pendidikan Kedinasan di Lingkungan Departemen Dalam Negeri* (24 Juni 1975). Salah satu hasil pembahasan diskusi dalam kesempatan itu adalah ditetapkannya sebuah matakuliah baru di lingkungan IIP di bawah nama **Metodologi Ilmu Pemerintahan**.

### **Pengertian**

Ilmu pengetahuan (*science*) bergerak ke dalam dan ke luar. Ke dalam ia menguji, mengoreksi, membaharui, dan mengembangkan diri sendiri sehingga terus-menerus mampu berfungsi (Fred N. Kerlinger, *Foundations of Behavioral Research*, 1973, 67), sedangkan ke luar ia merekam, mengidentifikasi, menggambarkan, menemukan dan menerangkan hubungan, (ikut) menguji pengetahuan lain, dan meramalkan apa yang akan atau dapat terjadi. Jika ke dalam ia lemah (tidak didukung oleh fakta yang cukup, konsisten, dan relevan) atau ketinggalan zaman (tidak bisa digunakan sebagai alat untuk menghadapi tantangan atau mengantisipasi perkembangan keadaan karena zaman sudah berubah), maka ke luar ia juga tidak bisa berbuat apa-apa (anomali). Untuk mampu bergerak ke dalam dan ke luar, setiap ilmu memerlukan instrumen (alat, cara, jalan) yang disebut metode. Sistem, pengetahuan atau ajaran tentang metode disebut metodologi.

Metodologi berasal dari *methodology* (*method* + *logos*). Kata *method* (*methodos*, *systematic course*) berasal dari akar kata *rrieta-* (dunia di balik kenyataan, seperti meta-dalam metafisika, *after*, *beyond*) dan *hodos* (jalan, cara). Hasil akhir keberfungsian suatu ilmu bergantung pada *methodos* yang digunakan. Benda berwarna putih jika dilihat dengan kacamata hitam, terlihat hitam. bukan?

Dalam susunan kumpulan karangan Aristoteles (384-322), Metafisika berada di tempat sesudah (*after*) Fisika, dan isinya mengandung hal-hal yang menyangkut hakikat dunia fisik yang belum atau mustahil dapat diketahui. Jadi metode dapat diartikan sebagai jalan (cara, alat, pendekatan) yang harus ditempuh (dipakai) guna memperoleh pengetahuan tentang suatu sasaran, baik yang lalu, kini, maupun yang akan datang.

*Hodos* itu bermacam-macam, persis seperti kunci atau alat. Setiap barang (baca: masalah) yang hendak dibuka (baca: dipecahkan, diterangkan), memerlukan dan

mempunyai kunci sendiri (tertentu). Busi mobil misalnya hanya dapat dibuka dengan kunci busi, tidak bisa dengan kunci pintu. Penggunaan metode yang bermacam-macam itu menjadi sasaran kajian ilmiah guna menemukan, metode apa yang paling cocok buat masalah apa pada suatu waktu dan keadaan. Hasil pengkajian terhadap berbagai metode dijadikan bahan pembentukan seperangkat pengetahuan tentang metode-yang disebut Metodologi. Metodologi dapat dipandang sebagai bagian Filsafat Ilmu, Logika, atau Epistemologi.

Istilah metodologi digunakan secara luas: setiap program mental (pengkajian) dan kegiatan organisasional (dapat) dikaitkan dengan metodologi. Maka ada Metodologi Pengabdian Kepada Masyarakat, Metodologi Pelatihan, Metodologi Pendidikan, Metodologi Penelitian, dan Metodologi Ilmu. Setiap ilmu mempunyai metodologi sendiri. Jadi ada Metodologi Ilmu Politik, Metodologi Ilmu Sejarah, Metodologi Ilmu Ekonomi, dan Metodologi Ilmu Pemerintahan.

### *Scientific Method*

Dalam *Encyclopaedia Britannica* (1958), Metodologi *di-refer* sebagai *Scientific Method* dan didefinisikan sebagai “the procedure by which we gain knowledge in empirical studies such as physics, chemistry, and physiology,” yang gejala-gejalanya berulang-tetap sehingga dengan leluasa dapat diteliti melalui metodologi kuantitatif. Melalui *Scientific Method* terjadi berbagai penemuan (*discoveries, inventions, innovations*) sepanjang sejarah, demikian James B. Conant dalam *On Understanding Science* (1956), berbagai misteri dan rahasia alam terungkap (Ritchie Calder dalam *Science in Our Lives*, 1955), dan pintu gerbang memasuki “the Unknown” terbuka (J. W. N. Sullivan dalam *The Limitations of Science*, 1956).

Dari masa Aristoteles sampai John Stuart Mill (1806-73), orang beranggapan bahwa dengan menggunakan *Scientific Method*, proposisi universal tentang hubungan kausal (*necessary* dan atau *sufficient condition*) antar fenomena dapat dikonstruksikan. Hal itu tercapai dengan menggeneralisasikan temuan-temuan Metodologi Kuantitatif di bidang *Physics, Chemistry, dan Physiology* ke bidang-bidang lain seperti sosial, politik, ekonomi, dan hukum. Dari sana hukum alam (*natural law*), dalil ilmiah (*scientific law*), dan sifat manusia (*human nature*) dapat diungkapkan. Orang pun bicara tentang *grand theories*, yaitu teori yang serba-mencakup, yang menguasai seluas mungkin bidang sasaran kajian pada suatu waktu.

Sejauh itu, suatu *method* dianggap *scientific* jika temuannya adalah faktual atau hipotesisnya dapat diuji secara empirik. “The job of science is to discover facts,” demikian Irving Marmer Copi dalam *Introduction to Logic*, (1959). Tetapi apakah temuan itu benar-benar faktual, bergantung pada tingkat pemahaman. Tingkat pemahaman itu subjektif. “Moreover, what we believe to be the facts clearly depends upon the stage of our inquiry,” demikian Morris Raphael Cohen dan Ernest Nagel, “What is Scientific Method?” dalam Maurice Mandelbaum, Francis W. Gramlich dan Alan Ross Anderson *Philosophic Problems* (1958).

Sejak Revolusi Industri, terjadilah perubahan sosial yang semakin lama semakin cepat, dan memuncak pada abad ke-20. Abad itu menghasilkan perang dunia, baik

perang dunia panas maupun perang dunia dingin. Semakin banyak gejala yang tidak dapat diterangkan dengan menggunakan *grand theories* yang ada. Juga semakin banyak ramalan yang meleset. Ramalan yang dibuat orang pada pertengahan tahun 90-an tentang masa depan Indonesia, misalnya, meleset sama sekali. Demikian juga ramalan tentang masa depan negara-negara Asia Timur yang dibuat berdasarkan Teori Ketergantungan, jauh menyimpang (ref. Arief Budiman dalam “Teori Ketergantungan Digantung,” *Kompas*, 2 September 1985).

Perubahan sosial berlangsung semakin pesat. Semakin banyak peristiwa atau gejala yang berlangsung begitu cepat sehingga orang tidak leluasa mengamatinya, atau hanya terlihat sekali lalu di suatu tempat atau masyarakat. Seiring dengan itu, sistem nilai dan struktur sosial mengalami guncangan-guncangan. Peristiwa dan gejala seperti itu semakin sulit dikaji menurut Metodologi Kuantitatif. Orang pun berpaling ke Metodologi Kualitatif yang telah berkembang sejak lama, yang pada abad ke-19 digunakan di bidang etnologi, sosiologi, dan antropologi, dan pada abad ke-20 digunakan di bidang ilmu-ilmu sosial lainnya. Berbeda dengan Metodologi Kuantitatif yang langsung dapat menggeneralisasikan temuan-temuan sampai ke populasi dalam taraf signifikansi tertentu, Metodologi Kualitatif berusaha mendalami dan mengalami setiap persoalan sampai pada taraf mengerti dan menghayatinya.

Klasifikasi dan konstruksi temuan-temuan menjadi *body of knowledge* dilakukan melalui *comparative analysis* terus-menerus.

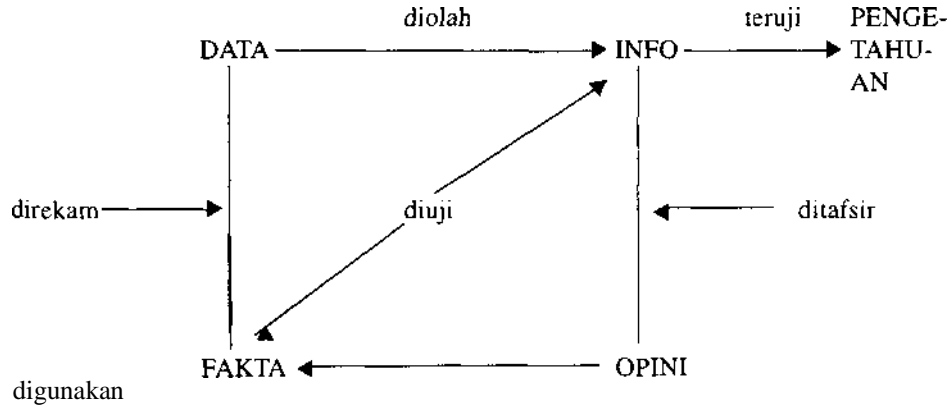
### **Metodologi Penelitian dan Metodologi Ilmu**

Sementara kalangan mendefinisikan Metodologi Ilmu sebagai Metodologi Penelitian yang diterapkan di bidang ilmu tertentu. Metodologi Ilmu Pemerintahan misalnya dipandang sebagai Metodologi Penelitian yang digunakan di bidang Ilmu Pemerintahan. Sudah barang tentu, penggunaan Metodologi Penelitian dalam hubungan itu disesuaikan dengan sifat gejala-gejala pemerintahan yang menjadi sasaran kajiannya.

Penelitian dianggap sebagai padanan kata *research* berasal dari *re-* (kembali, lagi, berulang) dan *search* (mencari; ingat SAR). *Research* bukan hanya alat melainkan juga kegiatan, dan dari sana ia dapat dikembangkan menjadi profesi bahkan lapangan usaha (*scientific enterprise*). Kegiatan, profesi, dan kewirausahaan ilmiah itu dijadikan sasaran kajian ilmiah dan menghasilkan disiplin yang disebut *Researchology*. Profesionalnya disebut *researcher*, dan ahlinya disebut *researchologist*.

**Metodologi Penelitian** adalah metodologi yang digunakan untuk program dan kegiatan penelitian. Kendatipun pendekatan, model, teknik, dan instrumen penelitian bermacam-macam, pola metodologinya hanya satu. Pola Metodologi Penelitian Ilmu Pemerintahan relatif sama dengan pola Metodologi Penelitian ilmu lain.

Gambar 35-1 Pola Metodologi Penelitian



Fakta direkam oleh alat yang tertanam di dalam otak, yang disebut konsep (*concept*, pengertian). Konsep dalam hal ini berfungsi sebagai kamera, sedangkan dalam hal lain misalnya *theory construct*, konsep berfungsi sebagai bahan baku, dilihat dari *body of knowledge* ia merupakan satuan pengetahuan, dan dalam aktivitas intelektual ia berfungsi sebagai program mental. Data adalah hasil rekaman tersebut. Informasi sebagai hasil pengolahan data harus terus-menerus diuji dengan fakta, agar ia tetap *up-to-date*, faktual, *valid*, dan *reliable*. Informasi yang telah teruji menjadi pengetahuan (*knowledge, body of knowledge*). Tafsiran informasi disebut opini, dan jika opini digunakan atau diterapkan, lahirlah peristiwa baru.

Telah dikemukakan di atas bahwa setiap ilmu memiliki metodologi sendiri. Hal itu dapat dianalogikan arsitektur atau konstruksi suatu bangunan. Setiap bangunan mempunyai arsitektur atau konstruksi sendiri; yang satu berbeda dengan yang lain. Arsitektur suatu bangunan merupakan kombinasi bahan bangunan dan cara konstruksinya sedemikian rupa, sehingga bangunan itu berfungsi selama mungkin dan perilakunya seatraktif mungkin. Metodologi Ilmu, dalam hal ini **Metodologi Ilmu Pemerintahan menunjukkan bahan baku *body of knowledge* yang disebut Ilmu Pemerintahan itu, dan bagaimana konstruksinya, sehingga ilmu yang bersangkutan tetap bertahan dan berfungsi internal dan eksternal dalam kondisi apa pun.** Untuk mencapai hal itu, **bahan bangunan dan cara mengkonstruksikannya di satu sisi haruslah sekuat mungkin, tetapi di sisi lain harus mau membaharui diri agar mampu berfungsi di dalam dunia yang sedang berubah dan berubah cepat.**

Adapun bahan bangunan Ilmu Pemerintahan terdiri dari fakta, data dan informasi, aksioma, postulat, anggapan dasar, imajinasi, definisi, konsep dan variabel, teori dan hipotesis. Konstruksinya menunjukkan cara pendekatan, metode (induksi, deduksi, generalisasi), -isme, sistem, klasifikasi, hubungan, model, teknik, instrumen, waktu, tempat, pelaku dan paradigma. Bahkan juga bahasa, terminologi, fraseologi, dan



semantik, menjiwai konstruksi tersebut. Kerangka pemikiran Ilmu Pemerintahan sekaligus Pola Metodologi Ilmu Pemerintahan terlihat pada gambar 35-2.

Gambar 35-2 ditandai dengan 25 matarantai; empat di antaranya (1,8, 12 dan 19) adalah matarantai utama. Ke-25 matarantai dapat diterangkan demikian:

**Matarantai 1** disebut *Basic Platform* karena ia menunjukkan awal dan sumber pemikiran Ilmu Pemerintahan, yaitu Filsafat. Will Durant dalam *The Story of Philosophy* (1956) menyatakan bahwa “Every science begins as philosophy and ends as art.” *Public Philosophy* (Walter Lippmann, 1956)

**Gambar 35-2 Heuristic Kybernology Model—  
Kerangka Pemikiran Kybernology**

<i>BASIC PLAT-FORM: META-DISCIPLINE COMMON</i>	<i>PLAT FORM</i>	<i>ASSUMPTION</i> Tabel 1-1	— 19 <i>KYBERNOLOGY</i>
Gambar 1-1 <i>Human Needs and Instincts</i> Tabel 5-1 dan 5-2	rintah Pemerintah 9 Peristiwa Gejala Pemerintahan Tabel 23-1 Tabel 1-2 Gambar 2-1 Tabel 2-1 Gambar 2-5	Mono-, Multi-, Inter-, dan Lintasdisiplin	Hubungan dengan Disiplin lain
Public Choice Private Choice		15 Bahan-baku	<b>22</b> <i>State-of-the-art</i> Para digma
Sifat <i>Civil Service</i> dan <i>Publ. Serv.</i>	10 Peristiwa Sekali lalu, Peristiwa Berulang Objek <i>Materia</i>	16 Konstruksi (Arsitektur)	23 Sistematis Gambar 2-5
<i>Kybernan</i> Pemerintahan <i>Governance</i> Tabel 1-2 Gambar 10-2	11 Metodologi Penelitian 13 Objek <i>Forma</i>	17 Metodologi-Ilmu	
		18 <i>Body of Knowledge</i> 20 Definisi	24 Metodik Didaktik
Yang-Dipe-7 Hub. Pemer. Gambar 21-1	14 Pendekatan:	21 Sejarah, persamaan perbedaan dan	25 Aplikasi

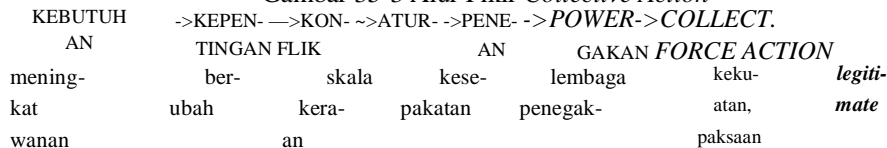
meletakkan dasar pemikiran tersebut dalam bentuk “*ius naturale*” tentang “*human needs and instincts*.” Yang dimaksud dengan *human* (manusia) di sini adalah tiap orang (individu). *Human needs* dan *instincts* itu tak terlepas dari *human rights*. Penemuan *Basic Platform* dilakukan menurut pendekatan metadisiplin, yaitu kegiatan eksploratif mental-intelektual.

**Matarantai 2** menunjukkan *human instincts* sebagai potensi awal dan kecenderungan perilaku manusia, yaitu perilaku berpola yang tidak dipelajari. *Instinct* adalah “an inborn pattern of activity or tendency to action common to a given biological species.” *Need* dalam Ilmu Jiwa adalah kondisi fisik yang mengalami kekurangan atau defisit dalam organisme. Kekurangan atau defisit itu menimbulkan kondisi *heterostasis*. Kekurangan atau defisit, penting (merupakan kepentingan) dan oleh karena itu harus dipenuhi, agar kondisi kembali ke kondisi *homeostasis*. Pemenuh kekurangan atau defisit itu adalah suatu nilai (guna, manfaat). Konsep *need* itu sendiri dapat dikembangkan menjadi kondisi psikis (*psychic*), sosial, dan spiritual.

Ilmu Pemerintahan mengidentifikasi kebutuhan berdasarkan tiga dimensi: jumlah orang yang berkepentingan, kelangkaan atau daya tarik nilai kebutuhan, dan derajat kesempatan untuk memenuhi kebutuhan yang bersangkutan. Semakin banyak jumlah orang yang (merasa) berkepentingan, semakin langka nilai kepentingan, dan semakin terbatas kesempatan untuk memenuhi kepentingan akan sesuatu, semakin rawan-konflik kepentingan itu.

**Matarantai 3** menggambarkan proses lebih lanjut. Untuk mencegah atau menyelesaikan konflik, masyarakat memilah-milah kepentingan dan membuat pilihan-pilihan lalu mengelompokkannya berdasarkan skala kerawan-konflikan kepentingan yang bersangkutan. Pilihan-pilihan tersebut ditetapkan melalui kesepakatan-kesepakatan yang mengikat\*. Matarantai ini ditemukan melalui

Gambar 35-3 Alur Pikir *Collective Action*



Berbagai teori tentang terbentuknya negara dapat digunakan untuk menerangkan *governance* sebagai gejala sosial

Peter H. Aranson dalam *American Government* (1981), yaitu teori tentang *collective action* yang mengikuti *collective choice*. "Collective action occurs with force or the threat of force," demikian Aranson. *Collective choice* itu disebut juga *public choice*. Bagi Ilmu Pemerintahan yang terpenting bukan "force"-nya tetapi pertanyaan, mengapa "force" itu diperlukan. Hal itu dijelaskan dalam Gambar 21-1.

**Matarantai 4** merupakan tindak lanjut matarantai 3. Melalui pemilahan-pemilahan di atas, terbentuklah garis pembeda yang relatif tajam antara urusan **publik** dengan urusan **privat**. Namun antara keduanya terjadi interaksi yang kuat. Urusan publik itu berkembang atau bergeser. Perkembangan, perubahan, atau pergeseran itu dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh sektor privat. Urusan publik dapat berubah menjadi urusan privat melalui privatisasi atau reformasi. Hal itu berlangsung bisa melalui proses penyepakatan.

Kesepakatan itu sendiri harus ditegakkan dan untuk menegakkan kesepakatan secara objektif diperlukan lembaga (yang diharapkan) netral tetapi kuat, yang disebut sistem politik. Pihak-pihak yang bersepakat, **menundukkan dirinya** di bawah (taat terhadap) sistem politik (publik) itu. Hal-hal yang tidak (perlu) disepakati sebagai urusan publik, dan tidak ditundukkan ke dalam sistem publik, tetap tinggal sebagai urusan privat atau *civil*. Pada dasarnya, urusan *civil* adalah urusan yang meliputi hak bawaan (eksistensial) manusia dan hak milik (*property rights*) setiap orang (hak-hak *civil*). Pada zaman sekarang, urusan *civil* cenderung semakin luas. Sementara itu, berdasarkan matarantai 2, tingkat kerawan-konflikan hak-hak *civil* paling tinggi.

Seperti diketahui, puncak sistem politik adalah negara (*state*), sementara puncak sistem sosial adalah bangsa (*nation*). **Walaupun urusan *civil* tidak (di)tunduk(kan) di dalam (bawah) sistem politik, namun karena yang memegang kuasa tertinggi secara sah adalah negara, maka negara berkewajiban melindungi dan berusaha agar hak-hak *civil* itu terpenuhi. Pelayanan yang menjadi kewajiban (bukan kewenangan) negara itulah yang disebut pelayanan *civil* (Tabel 4-1 dan 4-2). Pemerintah berkewajiban memberi pelayanan *civil*, artinya ia tidak boleh menolak melakukannya dengan alasan apa pun. Pelayanan *civil* merupakan monopoli pemerintah, tidak dijual-belikan, tuntutan rakyat, sasarannya individual, dan oleh karena itu kontrol sosial (konsumen) terhadap pelayanan *civil* mutlak diperlukan. Pelayanan *civil* dibedakan dengan pelayanan publik. Pelayanan publik adalah kewenangan negara dalam mengelola urusan publik yang dalam sistem demokratik (telah) disepakati bersama'. Oleh karena itu pelayanan publik haruslah berdasarkan undang-undang, dan tidak boleh hanya dengan peraturan pemerintah.**

Alat untuk memenuhi dan melindungi *human needs and instinct* itu adalah:

Tabel 5-1 Kebutuhan Manusia

---

- A Barang
  - B Jasa
    - 1 Jasa Pasar
    - 2 Jasa Publik
      - a. Jasa Publik yang dapat diprivatisasikan
      - b. Jasa Publik yang tidak dapat diprivatisasikan
  - C Layanan *Civil*
- 

Lihat juga Tabel 4-1, 6-1 dan 6-2

**Matarantai 5** merupakan konsekuensi matarantai 4. Matarantai yang disebut belakangan menunjukkan bahwa pelayanan *civil* itu memerlukan jalan dan cara yang mengandung sistem nilai luhur, ibarat sistem nilai yang terkandung dalam fungsi pengemudian kapal di zaman dahulu kala. Bahkan pengemudian kapal di zaman itu mengandung sistem nilai sakral. Sistem nilai pengemudian kapal tersebut tertanam di dalam kata Latin *gubernare* atau Gerik *kybernan*, yang kemudian menjadi *gubernantia*, *governance*. *Governance* adalah gejala sosial, artinya terdapat di dalam setiap masyarakat sepanjang sejarah, mulai dari unit masyarakat terkecil sampai unit masyarakat terbesar, yaitu bangsa, sejak zaman purba sampai zaman sekarang. Juga terdapat di dalam berbagai macam organisasi, baik politik, ekonomi (perusahaan), sosial, dan sebagainya. Di sektor bisnis, misalnya dikenal konsep *good corporate governance* (misalnya, Bob Widyahartono, “Menerapkan Good Corporate Governance,” dalam *Bisnis Indonesia*, 20 Oktober 2000).

Kesepakatan-kesepakatan pada matarantai 3, tidak cukup. Pengalaman empirik menunjukkan bahwa ketidaktaatan pada kesepakatan kerap kali dilakukan oleh salah satu pihak yang bersepakat. Kesepakatan saja tidak cukup. Lebih-lebih jika tidak dapat tercapai kesepakatan. Diperlukan kewenangan memaksa guna menegakkan kesepakatan. Kewenangan itu adalah *kybernan*, pemerintahan. Pelaku *kybernan* itulah pemerintah.

**Matarantai 6** menunjukkan bahwa *Kybernology* menempuh pendekatan empirik. Artinya pemikiran Ilmu Pemerintahan diarahkan pada eksplorasi terhadap gejala-gejala umum dan “istimewa” yang terdapat di dalam masyarakat (gejala sosial). Hal itu ditemukan dalam matarantai 5: *kybernan*. *Kybernan* itulah **pemerintahan**. Setelah *kybernan* ditemukan, muncul pertanyaan: “siapakah pelaku *kybernan*?” Jawabannya adalah: “**pemerintah.**” Jadi pemerintahan dulu, baru pemerintah. Pemikiran Ilmu Pemerintahan jauh berbeda dengan pemikiran Ilmu Politik yang meampuh pendekatan normatif. Melalui pendekatan normatif itu pemerintahan didefinisikan sebagai kegiatan pemerintah: “Pemerintahan adalah kegiatan pemerintah.” Dengan demikian di dalam setiap masyarakat (populasi) terdapat dua kelompok yang berinteraksi satu terhadap yang lain: pemerintah dan yang-diperintah. Berdasarkan anggapan dasar bahwa antara pemerintah dengan yang-diperintah (seharusnya) senantiasa terjadi interaksi, populasi penelitian adalah masyarakat dan sampel penelitian *Kybernology* selalu dua kelompok, sampel pemerintah dan sampel yang-diperintah. Kepada kedua kelompok ditanyakan atau

diamati pertanyaan atau perilaku yang sama, berdasarkan anggapan berikut: dengan terjadinya interaksi antara pemerintah dengan yang-diperintah, maka perilaku yang satu dikenal pula oleh yang lain. Jika melalui penelitian ternyata bahwa yang satu tidak dikenal oleh yang lain, maka penelitian tetap sah, dan justru kondisi tidak kenal-mengenal itulah temuan penelitian!

Matarantai 7. Melalui struktur dan interaksi antara pemerintah dengan yang-diperintah, terbentuk hubungan-pemerintahan seperti tertera dalam Tabel 1-2 dan Gambar 21-1. Hubungan pemerintahan terlihat pada siklus organisasi (Gambar 13-4, 5 dan 6), ada yang fluktuatif (naik-turun), spiral (naik-turun-maju-mundur, dan timbul-tenggelam). Sasaran kajian Kybernology dapat dilihat sebagai suatu gejala siklik, kumulatif, atau sekali lalu. Kajian itu tidak cukup jika hanya sampai pada *output*, minimal harus sampai pada *outcome*, bahkan evaluasi *dm feedback*. Ada berbagai teori yang menerangkan gerak dan perubahan pola hubungan pemerintahan. Dilihat dari sudut budaya, teori Hampden-Tumerian dalam Charles Hampden-Turner, *Corporate Culture* (1994) merupakan satu contoh. Lihat Gambar 36-7 sd. 10.

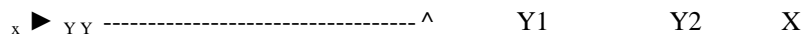
Matarantai 8 menunjukkan *common platform*, yaitu landasan-bersama yang dapat digunakan oleh *Kybernology* dan warga Ilmu-ilmu Sosial lainnya untuk mendarat. Letak *Kybernology* di dalam lingkungan Ilmu-ilmu Sosial, adalah tepat. Hal ini berarti, gejala-gejala pemerintahan dapat dijadikan objek *materia* oleh ilmu-ilmu lain (Gambar 2-5 dan Tabel 2-1).

Matarantai 9. Objek *materia Kybernology* adalah keadaan, peristiwa, atau gejala. Keadaan mencakup potensi, kondisi, dan aspirasi masyarakat sebagaimana adanya. Dalam hubungan itu pengetahuan-pengetahuan yang berfungsi merekam dan menggambarkan profil masyarakat dan lingkungannya pada suatu saat, memberi sumbangan penting. Misalnya Etnografi, Sosiografi, Demografi, Geografi, Historiografi, dan sebagainya. Peristiwa terdiri dari kasus-kasus atau kejadian-kejadian yang dapat diamati, direkam, dan selanjutnya direkonstruksikan. Gejala (*sing, phenomenon; pin. phenomena*) adalah konsep filosofik. Suatu gejala dianggap sebagai *appearance*, amatan, yang terlihat di luar, yang bersumber dari dalam, yang hakikat atau esensinya berada di dalam, yang disebabkan oleh atau berhubungan dengan sesuatu yang lain; yang dianggap fenomenal: luar biasa, istimewa!

Model sebuah fenomena Y, demikian:

Gambar 35-4 Model Gejala

► Y1



—> hubungan kausal — hubungan kebetulan atau korelasional X penyebab, *cause* (*necessary* dan *sufficient*) Z dampak, akibat, hasil

**Matarantai 10.** Gejala pemerintahan mempunyai sifat istimewa. **Pertama** sifat dan tingkat formalitas yang tinggi. Kedua, sifat kebebasan pelaku pemerintahan untuk bertindak (*freies ermessen, discretion*), yang bersumber dari otoritas, kondisi lingkungan (semakin lemah lingkungan, semakin bebas eksekutif bertindak), dan independensi yang kuat (lihat juga Rizal Mallarangeng, “Demokrasi, Alan Greenspan, dan Sembilan Sulaiman,” *Kompas* 15 Januari 2001), **ketiga**, lingkungan pemerintahan selalu dihadapkan pada perubahan yang cepat dan mendasar. Oleh karena itu, **sifat sekali lalu dan berulang- tetap (ajeg) peristiwa pemerintahan dapat terlihat, baik kualitatif maupun kuantitatif**. Sudah barang tentu, pengamatan terhadap gejala berulang-tetap jauh lebih teliti dan leluasa ketimbang terhadap gejala sekali lalu yang pada umumnya berupa kasus itu. Gejala atau peristiwa-peristiwa itulah **objek *materia*** bagi semua Ilmu-Ilmu Sosial, termasuk Ilmu Pemerintahan.

**Matarantai 11.** Penentuan pendekatan sekaligus berarti memilih metodologi penelitian yang akan digunakan untuk mempelajari objek forma yang bersangkutan. Seperti telah disinggung, jika penelitian dimaksudkan sebagai upaya untuk memahami, mendalami, dan menghayati suatu objek melalui *Verstehen* sehingga ditemukan *uniqueness* dan *empirical causality*, Metodologi Kualitatif yang digunakan, sedangkan jika dimaksudkan sebagai upaya untuk menggeneralisasikan suatu temuan pada sampel ke populasi (temuan pada sampel dianggap berlaku juga bagi populasi), atau membuat ramalan, atau melakukan eksperimentasi, maka Metodologi Kuantitatif yang digunakan. Metodologi utama untuk *Kybernology* adalah Metodologi Kualitatif. Hal ini akan dibahas lebih lanjut di bab berikut.

Matarantai 12. Jika *basic platform* (1) berfungsi sebagai wacana filosofik, dan *common platform* (8) berfungsi sebagai landasan-bersama (objek *materia*) bagi kelompok Ilmu-ilmu Sosial, maka *basic assumptions* (12) berfungsi sebagai fondasi (*foundation*) bagi *Kybernology*. Asumsi-asumsi dasar merupakan *fundamentals* bagi Ilmu Pemerintahan. Yang dianggap termasuk di dalam kelompok *basic assumptions* itu antara lain aksioma, postulat, dalil (*law, natural law, scientific law*), dasar, hakikat, dan sebangsanya. Bahasan tentang *basic assumption* terdapat di dalam buku-buku klasik seperti Francis Bacon (1561-1626), *The Advancement of Learning* (1958), Rene Descartes (1596-1650), *A Discourse on Method* (1960), dan Karl Pearson (1857-1936), *The Grammar of Science* (1951).

Matarantai 13. Yang membedakan suatu ilmu dengan ilmu lain yang mendarat pada *platform* yang sama (bersama, objek *materia*), adalah objek formanya. Terbentuknya objek forma dapat dijelaskan sebagai berikut. Suatu hal yaitu objek *materia* dapat

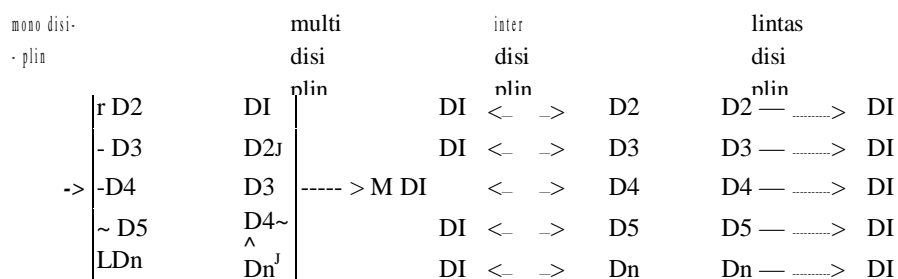
dipandang dari berbagai, segala sudut. Manusia tidak mampu atau tidak dapat memandang dari semua sudut pada suatu saat; ia harus memilih. Bahkan jika ia bermaksud memandang dari setiap sudut berturut-turut, hasilnya tidak sama ketimbang jika ia memandangnya serentak pada suatu saat, karena faktor waktu yang berjalan terus dan lingkungan yang terus berubah. Demikian juga, pada suatu saat, seseorang tidak dapat memandang beberapa hal secara *focused* sekaligus. Jadi ia harus memilih. Pilihan itulah pendekatan tertentu, dan fenomena yang terlihat dari situ, itulah objek formanya. Jadi pendekatan itu sangat penting!

Hutan misalnya, adalah sebuah objek materia. Hutan mempunyai banyak segi: kayunya, keindahannya, kesunyiannya, habitatnya, dan sebagainya. Di antara aspek (segi, sudut) hutan tersebut, yang menarik perhatian seorang pengusaha adalah hutan (kayu) sebagai sumber devisa. Hutan sebagai sumber devisa itulah objek formanya. Oleh karena itu, ia melakukan pendekatan ekonomi terhadap hutan. Ia melihat hutan dari segi ekonomi (bisnis). Demikian juga halnya aspek hutan yang lain. Di sana bisa mendapat perhatian turis, ahli botani, seniman, olahragawan, dan lain-lain. Tabel 1-1 dan 1-2 dan selanjutnya materi yang terdapat dalam Bab 1 di atas, hanyalah merupakan contoh anggapan dasar. Gambar 1-1 juga dapat diambil sebagai anggapan dasar lainnya bagi *Kybernology*. Anggapan dasar adalah faktor pembeda pertama sebuah *body of knowledge* (disiplin, konstruk) dibanding dengan yang lainnya.



Matarantai 14. Di atas fondasi yang tertanam dalam sekokoh mungkin, dibangun dan ditegakkan *body of knowledge* yang disebut *Kybernology* itu. Untuk itu diperlukan dua hal; bahan baku (bahan bangunan) dan arsitektur (rancang-bangun, *blue print*, pola atau *patron*, organisasi, sistem, bentuk) tertentu pula. Ibarat membuat hidangan. Dari bahan baku dasar yang sama, dengan teknik dan seni kombinasi tertentu, dapat dibuat menu yang berlain- lainan, bukan? Ilmu pengetahuan demikian juga. Bahan baku bisa dicari sendiri (monodisiplin) melalui penelitian lapangan, bisa juga “membeli,” “meminjam,” atau “meminta” dari disiplin lain, melalui pendekatan multidisiplin, interdisiplin, dan transdisiplin. Melalui pendekatan-pendekatan itu, *Kybernology* juga membangun hubungan dengan Ilmu-Ilmu Sosial lainnya dalam menghadapi berbagai masalah, guna menemukan solusi yang komprehensif, tepat, dan cepat.

**Gambar 35-5 Pendekatan**



Keterangan: D disiplin ilmu; M masalah, tantangan, <- dan -> arah hubungan

DI Melalui pendekatan monodisiplin, *Kybernology* terus-menerus berusaha untuk eksis dan berkembang, kuat, adaptabel, dan berketahanan (*resilient*), sehingga ia mampu menjawab tantangan zaman (*heuristic*), mampu berperan dalam kondisi apa pun. Sudah barang tentu, hal ini bergantung pada pelaku- pelakunya. Pendekatan ini digunakan, misalnya, dalam mengaplikasikan atau mengembangkan konsep atau teori Ilmu Pemerintahan yang sudah ada. Misalnya konsep partisipasi masyarakat. Dalam Administrasi (Manajemen) Pembangunan, partisipasi dianggap sebagai *input*. *Kybernology* mengembangkan konsep tersebut dengan menggunakannya tidak hanya sebagai *input* tetapi lebih-lebih sebagai *output* pembangunan. Demikian juga konsep legitimasi. Ilmu Politik atau Ilmu Hukum menggunakannya sebagai *input*, tetapi

Kybernology menggunakan konsep itu, memperkaya, dan mengembangkannya lebih sebagai **output** bahkan **outcome** ketimbang **input** pemerintahan!

Melalui pendekatan **multidisiplin**, Kybernology berupaya memecahkan suatu masalah bersama-sama dengan disiplin lain sehingga temuan penelitian menjadi objektif dan komprehensif. Misalnya kasus pemilihan calon kepala daerah, kerusuhan, konflik, dan sebagainya.

Melalui pendekatan **interdisiplin**, Kybernology berupaya membangun hubungan timbal-balik yang saling menguntungkan dengan berbagai disiplin lainnya. Misalnya antara Kybernology dengan Ilmu Manajemen (Bisnis). Konsep **caveat venditor** dan **consumerism** dari Ilmu Manajemen dipinjam dan digunakan oleh Kybernology untuk membangun teori tentang tanggung jawab pemerintahan. Penelitian ini dapat menghasilkan Kybernology yang bersifat manajerial- (Kybernology Manajerial). Jadi melalui pendekatan interdisiplin, suatu disiplin beroleh sifat-sifat atau corak tertentu dari disiplin lainnya. Model dasarnya:

Gambar 35-6 Model Pendekatan Interdisiplin (ref. Gambar 25-5)



Sementara itu, konsep **civil service** dari Kybernology dapat dipinjam dan digunakan oleh Ilmu Manajemen dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Konsep ini, misalnya, dapat mempengaruhi **corporate social responsibility**, salah satu konsep dasar Ilmu Manajemen. Interaksi ini dapat menghasilkan Ilmu Manajemen Kybernologik. Pendekatan **interdisiplin** merupakan proses intensif, transisional, menuju **hybridal state-of-the-art** disiplin yang bersangkutan (Gambar 2-4).

Melalui pendekatan **lintasdisiplin**, **Kybernology** berusaha melanjutkan dan memantapkan pendekatan interdisiplin di atas, guna mengkonstruksi hibrida kedua disiplin yang disebut Manajemen Pemerintahan. Model dasarnya seperti Gambar 2-5 dengan catatan bahwa perlintasan antara **Kybernology** dengan disiplin lain dapat diibaratkan transmigrasi atau **travelling**. Dalam hal transmigrasi, **Kybernology** adalah masyarakat lokal sedangkan disiplin lain transmigran. Dalam hal **travelling**, **Kybernology** adalah **traveller**, sedangkan disiplin lain adalah berbagai masyarakat yang dikunjungi' atau disinggahi. Baik transmigrasi maupun **travelling** banyak-sedikit membuahkan bermacam hibrida atau bauran, paling tidak kesan dan kenangan.

Untuk membuat rancang-bangun atau merancang arsitekturnya, diperlukan data dan informasi tentang visi dan misi, masalah dan tantangan, pesaing, musuh dan lawan yang

dihadapi oleh bidang pemerintahan. *SWOT-V&V*)\ Dari hasil pengolahan data dan informasi itu dapat dirumuskan rekomendasi tentang arsitektur atau rancang-bangun yang paling tepat, guna mengantisipasi kemungkinan masalah dan tantangan, atau memperbaiki kekurangan yang ada. Sebagai contoh, penggunaan konsep atau teori partisipasi masyarakat dan teori legitimasi yang telah disinggung di atas. Dalam hal membuat kue, partisipasi ditempatkan sebagai *input*, tetapi dalam hal pembagian kue, *output*. Artinya, kue harus dibagi seadil-adilnya, agar partisipasi masyarakat tetap terpelihara. Demikian juga konsep atau teori *legitimacy*. Pembangunan pemerintahan menempatkan *legitimacy* sebagai *input* (janji), tetapi dalam menjalankan pemerintahan, *output*. Artinya, penyelenggaraan pemerintahan harus membuahkan bukti bahwa janji terpenuhi (ditepati), sehingga masyarakat percaya.

**Matarantai 15.** Melalui program penelitian dengan menggunakan pendekatan tertentu dan metodologi tertentu pula, ditemukan bahan-baku buat membangun, mengembangkan, dan mengontrol *Kybernology*. **Bahan baku** yang diperlukan adalah bahan untuk fondasi (telah diuraikan di atas, struktur infra), struktur supra (data, info, konsep, variabel, proposal, hipotesis, teori, dan sebagainya), dan pelengkap atau pendukung (aplikasi, didaktik, teknologi, seni, presentasi, ekspresi, dan daya tarik). Bahan-bahan itu diperoleh melalui penelitian dalam arti luas, baik lapangan maupun pustaka.

**Matarantai 16.** Konstruksi atau arsitektur bangunan dipengaruhi oleh atau bergantung pada fungsi atau guna bangunan. Konstruksi itu dinamik. Konstruksi, desain, atau rancang-bangun organisasi dipengaruhi oleh dan bergantung pada tujuan dan tugas organisasi. Setiap disiplin dipandang sebagai bangunan atau organisasi. Bahan bangunan dan konstruksi dasar suatu ilmu terlihat pada Daftar Isi buku Pengantar (*Introduction*), *Textbook*, *Handbook* atau *Reading* ilmu yang bersangkutan. Lihat contoh perbandingan antara Ilmu Pemerintahan dengan Ilmu Administrasi Negara seperti terlihat di bawah.

Konstruksi dan bahan baku suatu ilmu selanjutnya terlihat pada akhiran nama ilmu yang bersangkutan:

1. Akhiran *-sophy*, misalnya *Philosophy*. Ilmu yang berakhiran seperti itu mengandung nilai luhur, kearifan yang dalam, hakikat, bersifat abstrak, universal, dan sebagainya. Akhiran itu dari akar kata *sophos*, hikmat.

**ILMU PEMERINTAHAN** Taliziduhu Ndraha, 2000

I	YANG-DIPERINTAH	
II	TUNTUTAN YANG-DIPERINTAH	
III	PEMERINTAH	
IV	KEWENANGAN, KEWAJIBAN, DAN PEMERINTAH	TANGGUNG JAWAB
V	HUBUNGAN PEMERINTAHAN	
VI	PEMERINTAHAN YANG BAGAIMANA JAWAB	YANG BERTANGGUNG
VII	PEMBANGUNAN PEMERINTAHAN	
VIII	MANAJEMEN PEMERINTAHAN	
IX	KONTROL PEMERINTAHAN	

**MODERN PUBLIC ADMINISTRATION** Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro,  
1980

Part One	ADMINISTRATION AND POLICY
Part Two	ADMINISTRATIVE ORGANIZATION
Part Three	BASIC PROBLEMS OF MANAGEMENT
Part Four	PERSONNEL ADMINISTRATION
Part Five	FINANCIAL ADMINISTRATION
Part Six	LEGISLATIVE ADMINISTRATION
Part Seven	ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

2. Akhiran *-logy*, misalnya *Sociology*. Akhiran itu berasal dari kata *logos, logue, a discourse*, pemikiran, pembahasan, uraian. Ilmu yang berakhiran *-logy* biasanya membahas hubungan sebab akibat antargejala.
3. Akhiran *-ics*, misalnya *Economics*, *-ica*, misalnya *rhetorica*, menunjukkan sifat ilmu (*science*) atau seni (*art*), misalnya *tactics*.
4. Akhiran *-graphy*, misalnya *Geography, biography*, menunjukkan ilmu atau seni yang sifatnya menggambarkan, melukiskan atau merekam. Pengetahuan yang ditandai dengan akhiran ini pada umumnya *flat*, hanya menunjukkan profil.
5. Akhiran *-nomy*, misalnya *Astronomy*. Akhiran ini berasal dari kata *nomia*, artinya *law*. Ia menunjukkan pengetahuan tentang hukum, aturan, distribusi, atau manajemen.

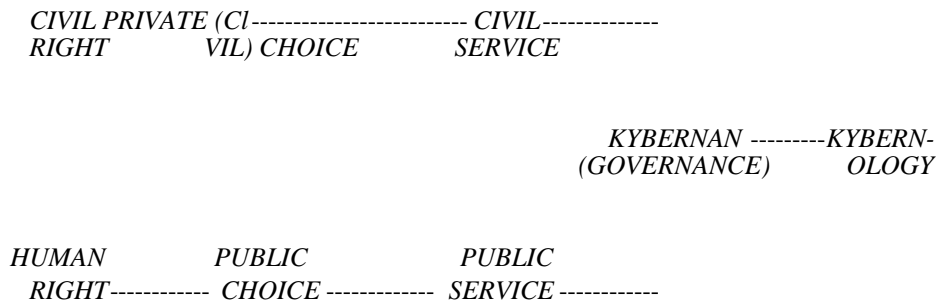
Matarantai 17. Kombinasi antara bahan baku dengan konstruksi itu menunjukkan metodologi ilmu yang bersangkutan. Melalui metodologi ilmu, terlihat perbedaan,

persamaan, batas-batas dan hubungan antara *Kybernology* dengan ilmu-ilmu lainnya.

Matarantai 18. *Body of knowledge* merupakan hudson postur bangunan ilmu atau seni. Ia juga disebut disiplin, karena ilmu tersusun menurut sistem atau aturan tertentu. Sebuah disiplin dapat dipandang dari dimensi ruang dan dapat juga dipandang dari dimensi waktu. Pada dimensi ruang, setiap disiplin atau ilmu berkedudukan sebagai anggota atau' komponen sebuah masyarakat ilmu yang lebih luas. *Kybernology*, misalnya, adalah warga masyarakat Ilmu-ilmu Sosial. Sama seperti masyarakat manusia, masyarakat ilmu pengetahuan juga mempunyai klasifikasi, struktur, hierarki, dan silsilah. Pada dimensi waktu, setiap disiplin mempunyai kedudukan dan peran dalam sejarah pemikiran dan perbuatan manusia. Letak setiap ilmu di dalam struktur dan paradigmanya pada suatu masa, berubah dari waktu ke waktu.

Matarantai 19. Isi matarantai ini erat dengan matarantai 3, 4 dan 5 di atas. Modelnya demikian:

Gambar 35-7 Model *Kybernology*



Matarantai 20. Ketika *Bestuurskunde* dipelajari dan diterbitkan melalui . buku G. A. van Poelje *Algemene Inleiding tot de Bestuurskunde* (1942, 1953) dan diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh B. Mang Reng Say, *Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan* (1959), ilmu itu didefinisikan sebagai ilmu pengetahuan yang bertujuan memimpin hidup bersama manusia ke arah kebahagiaan yang sebesar-besarnya tanpa merugikan orang lain secara tidak sah. Di Indonesia, Ilmu Pemerintahan diberi definisi yang berbeda-beda. Miriam Budiardjo dan Maswadi Rauf (UI, 1985) hanya menjelaskan bahwa Ilmu Pemerintahan menggabungkan aspek-aspek Administrasi Negara dengan pendekatan formal terhadap studi tentang pemerintahan Indonesia (baik nasional maupun lokal) dan lebih mementingkan masalah-masalah praktis dalam pemerintahan. Afan Gaffar dari UGM dalam "Program Pasca Sarjana Ilmu Pemerintahan pada Institut Ilmu Pemerintahan," makalah pada *Seminar Pengembangan Ilmu Pemerintahan* yang diselenggarakan oleh IIP pada tanggal 25 Juli 1995 mendefinisikan Ilmu Pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari proses politik

(alokasi otoritatif nilai-nilai di dalam sebuah masyarakat) dalam penyelenggaraan pemerintahan sebuah negara. Sebelumnya, Soewargono Prawirohardjo (IIP) melalui tulisan “Ilmu Pemerintahan, Ilmu-ilmu Pemerintahan, dan Ilmu Pemerintahan Terapan,” dalam *Laporan Seminar Posisi Ilmu Pemerintahan Dalam Sistem Pendidikan dan Peranannya Dalam Pembangunan Nasional* yang diselenggarakan oleh IIP pada tanggal 21 dan 22 Oktober 1991, mengutip U. Rosenthal yang berpendapat bahwa Ilmu Pemerintahan adalah ilmu yang secara otonomi mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses pemerintahan umum, baik internal maupun eksternal. Struktur dan proses pemerintahan umum adalah struktur dan proses yang di dalamnya terlihat kebijaksanaan dan keputusan yang mengikat untuk dan atas nama kehidupan bersama. Dengan perkataan lain, Ilmu Pemerintahan dipahami sebagai ilmu yang memusatkan perhatiannya pada panggung struktur supra sistem politik suatu negara dan bekerja pada level *policy* menurut konstitusi negara yang bersangkutan.

Tim Pengkajian Ilmu Pemerintahan yang diketuai oleh Muchlis Hamdi (1999) mencatat beberapa definisi yang berkembang di negeri Belanda. Salah satu definisi berbunyi: Ilmu Pemerintahan menelaah (memeriksa, menganalisis, dan menjelaskan) bagaimana pemerintahan umum sesungguhnya diorganisasikan, difungsikan, dan memberikan pengarahannya bagaimana aturan serta cara kerja pemerintahan umum sepatutnya diperbaiki, diubah, dan dilaksanakan. Pemerintahan umum didefinisikan sebagai keseluruhan struktur dan proses di dalam mana diambil keputusan-keputusan yang mengikat. Dengan perkataan lain, Ilmu Pemerintahan diidentikkan dengan kajian *public policy* (A. Hoogerwerf, *Overheids Beleid, Ilmu Pemerintahan*, 1983).

Setelah melalui pemikiran intelektual yang lama, akhirnya Kybernology didefinisikan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi tuntutan masyarakat (yang-diperintah) akan layanan *civil* dan layanan publik pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan, dalam hubungan pemerintahan (lihat juga Tabel 4-1). Antara layanan *civil* dengan layanan publik terdapat hubungan saling mempengaruhi. Pelayanan publik yang diprivatisasikan dengan sendirinya berubah, memasuki “perbatasan” antara pelayanan *civil* dengan pelayanan publik, persis seperti BUMN sekaligus memiliki sifat-sifat publik dan sifat-sifat privat. Definisi tersebut yang merupakan sumber dan dasar untuk menetapkan dan mengembangkan *content* Kybernology. Jika definisi itu dideduksi, terlihat *content* seperti Gambar 5-2, minimal seperti matarantai 20 sampai dengan 25.

Matarantai 21. Matarantai ini membahas riwayat perkembangan Ilmu Pemerintahan sampai menjadi *Kybernology* dan hubungannya dengan disiplin lain. Kedua hal itu akan diuraikan bersama-sama karena hubungan antara keduanya sangat erat. Seperti diketahui, masalah yang kini masih dipersoalkan oleh sementara kalangan, adalah jati diri Ilmu Pemerintahan, atau perbedaan antara Ilmu Pemerintahan dengan Ilmu Politik dan Ilmu Administrasi Negara, sekaligus persoalan tentang hubungan antartetiga disiplin itu. Mengapa, ketika memasuki Indonesia, Ilmu Pemerintahan yang di Barat oleh van Poelje sendiri dianggap identik dengan Ilmu Administrasi Publik, dibedakan satu dengan yang lain,

sehingga di Indonesia dikenal adanya Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Administrasi Negara (Publik), dan Ilmu Pemerintahan di samping Ilmu Administrasi Negara?

Seperti diketahui, pada abad-abad pertengahan (*Middle Ages*) Eropa berada dalam suasana “kegelapan” (*Dark Ages*). J. B. Bury dalam *Sejarah Kemerdekaan Berpikir* (1951) membahas hal itu secara dramatik. Abad-abad itu disusul dengan Zaman Kebangkitan (*Renaissance*, abad 14-17) dan Zaman Pencerahan (*Aufklarung*, abad 17-18). Menurut Jan Romein dalam *A era Eropa* (1956), sejak Zaman Kebangkitan itulah Eropa menyimpang dari pola umum sejarah dunia yang bersifat tradisional menjadi rasional. Produk penyimpangan itu menimbulkan dampak sosial budaya, ekonomi dan politik yang kemudian menyulut Perang Dunia. Menurut sebagian pemikir Eropa pada awal abad 20, pastilah ada yang tidak beres di bidang politik dan pemerintahan bangsa-bangsa. Hal itu disadari antara lain sebagai kelemahan sosial pemerintahan dalam pengurusan kepentingan rakyat yang diperintah. Motif sosial inilah yang mendorong dan menjiwai kelahiran *Bestuurskunde* dan *Bestuurswetenschap* di Eropa, yang kemudian memasuki Indonesia beberapa saat sebelum Ilmu Administrasi Negara tiba.

Dalam pada itu, berkembang pula *Public Administration* di Inggris, Perancis, dan terutama Amerika. Kendatipun pada permulaan perkembangannya di Amerika, *Public Administration* dijiwai oleh federalisme, demokrasi, dan moral reform, demikian Leonard D. White dalam *Introduction to the Study of Public Administration* (1954), ketika ilmu tersebut memasuki Indonesia sekitar tahun 50-an, ia sudah dilandasi oleh gerakan *Scientific Management* yang disebut juga Taylorisme yang berasal dari awal abad 20. Boleh dikatakan, Ilmu Administrasi Negara versi Amerika yang memasuki Indonesia di waktu itu mendapat pengaruh yang kuat dari penemuan-penemuan baru, teknologi, dan bisnis modern. Motifnya adalah efisiensi dan persaingan.

Sebagai warisan pemerintahan Belanda yang amat dibenci oleh masyarakat Indonesia sampai tahun 60-an, *Bestuurskunde* yang diperlakukan, digunakan dan diajarkan menjadi “ilmunya Pangreh Praja,” kalah pamor dibanding dengan Ilmu Administrasi Negara (dan kemudian Ilmu Administrasi Bisnis) yang dipelopori Amerika, lebih-lebih setelah Ilmu Administrasi Negara diaplikasikan di bidang pembangunan menjadi Ilmu Administrasi Pembangunan sejak tahun 60-an. Pembangunan menjadi ideologi. Pengajaran Ilmu Pemerintahan itu sendiri di masa itu tidak mampu membangun korps pamong praja yang efisien dan kompetitif. Demikianlah Ilmu Administrasi Negara di Indonesia berkembang pesat, sementara Ilmu Pemerintahan ibarat kerakap di atas batu, hidup enggan, mati tak mau.

Tidak mengherankan jika sampai saat ini, kendatipun sejak tahun 1950 di lingkungan FHSP UGM telah dibuka Jurusan Pemerintahan, di toko buku belum terlihat suatu *handbook*, pengantar, atau *textbook* tentang Ilmu Pemerintahan. Memang ada sejumlah tulisan, artikel atau makalah tentang pemerintahan, namun pada umumnya bersifat deskriptif, normatif atau aplikatif. Berbagai kalangan akademik dan ilmuwan di lingkungan UGM, UNDP, UNPAD, telah berupaya menyusun dan beberapa perusahaan menerbitkan tulisan monografik tentang suatu aspek pemerintahan. Mariun (UGM) menulis *Asas-Asas Ilmu Pemerintahan* (1950),

Bayu Surianingrat (UNPAD) menulis *Mengenai Ilmu Pemerintahan* (1980), dan R. Sumendar (UNDIP) menulis *Pengantar Ilmu Pemerintahan* (1985), sekedar beberapa contoh.

Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) juga tidak ketinggalan. Dimulai dari upaya peletakan dasar-dasar visi dan misinya melalui buku *Sasana Karya 1956-1966 APDN Malang Menyongsong Peningkatannya Menjadi Institut Ilmu Pemerintahan* (1966), IIP menyelenggarakan *Temu Ilmiah Nasional Pengkajian Ilmu Pemerintahan pada tanggal 30 dan 31 Juli 1985*, *Seminar Nasional Posisi Ilmu Pemerintahan Dalam Sistem Pendidikan dan Peranannya Dalam Pembangunan Nasional* pada tanggal 21 dan 22 Oktober 1991, *Seminar Nasional Membangun Kepemimpinan Bahari Sebagai Kekuatan Alternatif Kompetitif dan Kooperatif Memasuki Abad Ke-21* pada tanggal 23 dan 24 Mei 1995, dan *Seminar Sehari Mengukuhkan Akar Kerakyatan* pada tanggal 14 Desember 1995. Perlu diingat, pemrakarsa seminar tahun 1991 di atas merupakan cikal bakal dan pencetus berdirinya Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI).

Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) yang berintikan UI juga berusaha mengembangkan Ilmu Pemerintahan sebagai bagian Ilmu Politik dalam arti luas. Dimulai dari Pertemuan Sarjana/Ahli Ilmu Politik tanggal 12 dan 13

Desember 1984 di Jakarta (lihat Alfian dan Hidayat Mukmin, eds., *Perkembangan Ilmu Politik di Indonesia Serta Peranannya Dalam Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Bangsa*, 1985) dan dilanjutkan dengan upaya identifikasi *state-of-the-art* Ilmu Pemerintahan dalam *Lokakarya Perkembangan Teori Politik* di Cipanas tanggal 20-21 Juli 1993.

Kesempatan emas untuk mengembangkan Ilmu Pemerintahan terbuka lebar-lebar sejak akhir milenium kedua, tatkala badai reformasi menerjang berbagai negara di Asia Timur dan Tenggara. Dilihat dari sudut akademik- intelektual, badai reformasi tersebut menunjukkan bahwa peran berbagai ilmu sosial seperti Ilmu Ekonomi, Ilmu Politik, Ilmu Hukum, dan Ilmu Administrasi Negara, di Indonesia sedang melemah dan paradigma disiplin-disiplin itu tengah mengalami anomali dan krisis yang parah. Di tengah-tengah situasi yang tak menentu inilah Ilmu Pemerintahan menemukan jati dirinya sebagai Kybernology. Perbedaan dan hubungannya dengan disiplin lain pun dapat dijelaskan, baik hubungan vertikal, maupun horizontal. Setiap disiplin berada di dalam disiplin lain yang lebih luas, seperti hubungan antara *species* dengan *genusnya*. Hubungan vertikal itu tak terhindarkan. Bahwa Kybernology dapat dianggap sebagai bagian Ilmu Politik dalam arti luas, dapat dipahami, walaupun juga ada orang yang berpendapat bahwa Ilmu Politiklah yang berada di dalam Ilmu Pemerintahan. Dari pendekatan hierarki-struktural, Miriam Budiardjo dan Maswadi Rauf dalam Alfian dan Hidayat Mukmin eds. (1985, *op. cit.*), hubungan antara Ilmu Pemerintahan dengan Ilmu Politik digambarkan sebagai berikut.

Gambar 35-8 Posisi Taksonomik Ilmu Pemerintahan (versi Universitas Indonesia)

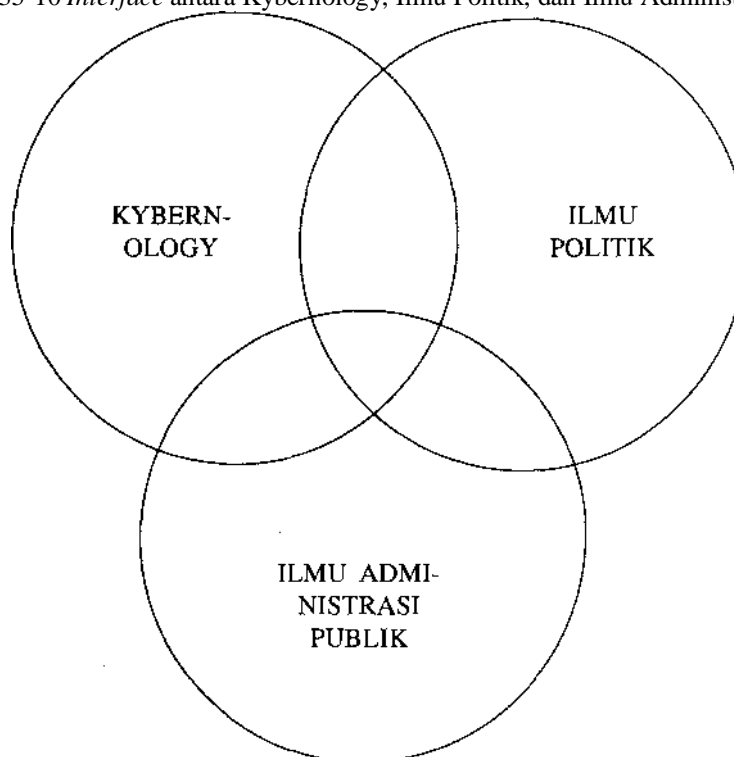
## ILMU POLITIK





*state-of-the-art* Ilmu Pemerintahan. Soewargono pernah mencoba membuatnya pada tahun 1993 dalam *Lokakarya Perkembangan Teori Politik* di Pacet, Cipanas, diselenggarakan oleh AIPI. Soewargono mengemukakan perkembangan disiplin itu di negeri Belanda, dari *Bestuurskunde*

Gambar 35-10 *Interface* antara Kybernology, Ilmu Politik, dan Ilmu Administrasi Publik



melalui *Bestuurswetenschap*, ke *Bestuurswetenschappen*, dan pendekatan dari metadisiplin ke pendekatan multidisiplin. Makalahnya dibahas oleh Josef Riwo Kaho dari UGM. Miriam Budiardjo pada waktu itu melihat bahwa memang sulit menggambarkan *state-of-the-art* Ilmu Pemerintahan di Indonesia pada masa itu, karena Ilmu Pemerintahan masih tenggelam di bawah kebesaran nama Ilmu Politik. Ia menunjukkan wajah kurang puas. Berbeda benar dengan makalah Ramlan Surbakti tentang *State-of-the-art Ilmu Politik* dan Moeljarto Tjokrowinoto yang menyajikan *State-of-the-art Ilmu Administrasi Negara*. Kedua-duanya disampaikan dalam bentuk, isi, dan gaya yang gagah.

*State-of-the-art* Ilmu Pemerintahan erat terkait dengan sejarah perkembangannya, baik di Eropa maupun di Indonesia seperti telah dikemukakan dalam Matarantai 22. Di Eropa, terutama sejak tahun 40-an diterbitkan buku-buku tentang *Bestuurskunde*, *Bestuurswetenschap*, *Bestuurswetenschappen*, di samping judul-judul tentang *Administratie* (Belanda), dan *Administration* (Perancis). Di Amerika, kendatipun pada umumnya orang beranggapan bahwa *(Public) Administration* identik dengan *Government*, ada sejumlah

penulis yang membahas “a Science of Government” (McIver, 1947, 1961), atau “the Theory and Practice of Modern Government” (Finer, 1949, 1960). Seperti telah dikemukakan di atas, Ilmu Pemerintahan memasuki Indonesia jauh sebelum *Public Administration*. Ilmu Administrasi yang memasuki Indonesia di zaman Belanda adalah Ilmu Administrasi dalam arti sempit: Administrasi Kantor. Ilmu Pemerintahan (embrional) memasuki Indonesia pada awal abad ke-20 (*Hoofdenschool* untuk calon pegawai pangreh praja, *OSVIA*, *MOSVIA*, *Bestuurschool*, dan *Bestuursacademie*). Yang diajarkan pada sekolah-sekolah tersebut bukanlah *Bestuurskunde* atau *Bestuurswetenschap* yang di Eropa dianggap identik dengan *Public Administration*, tetapi matakuliah yang terutama menyangkut hukum, juga etnologi (atau apa yang disebut *Indologie*), dan ketatausahaan. Jadi Pada awal kehadirannya di Indonesia, Ilmu Pemerintahan berwatak normatif, atau hukum positif, dan diajarkan sebagai ilmu“nya” pangreh (kemudian pamong) praja. Inilah paradigma pertama Ilmu Pemerintahan di Indonesia.

Kemudian sejak tahun 40-an, terjadi perubahan pada sistem kurikulum pada sekolah pamongpraja. Pada tahun 1947, untuk menyiapkan pegawai berbagai departemen pemerintahan, Akademi Ilmu Politik (AIP) didirikan di Yogyakarta. Salah satu jurusannya adalah Jurusan Pemerintahan. Ilmu Pemerintahan yang diajarkan di masa itu adalah ilmu yang akrab dengan Ilmu Politik. Inilah paiadigma kedua Ilmu Pemerintahan, sebuah tradisi yang kuat sampai sekarang, terutama di lingkungan UI. Pada tahun 1949, AIP diintegrasikan di dalam UGM dan dimasukkan di dalam lingkungan fakultas HSP. Pada tahun 1955, jurusan Pemerintahan berganti nama menjadi Jurusan Ilmu Usaha Negara yang kemudian menjadi Jurusan Administrasi Negara (*Public Administration*). Pada tahun 1960, Jurusan Ilmu Pemerintahan dihidupkan kembali, namun pengajarannya tetap pada paradigma kedua di atas. Ilmu Pemerintahan yang diajarkan pada APDN Malang yang diselenggarakan oleh Kementerian Dalam Negeri dan dibuka pada tahun 1956, lebih dekat pada Ilmu Administrasi Negara (dikombinasikan dengan Pemerintahan Indonesia) ketimbang Ilmu Politik. Inilah paradigma ketiga Ilmu Pemerintahan. Paradigma ini bertahan terus pada sistem pengajaran Strata-Satu di lingkungan IIP Jakarta. Belakangan, pada masa Hudini menjabat posisi Menteri Dalam Negeri, terjadi perubahan dalam sistem pemerintahan di lingkungan Departemen Dalam Negeri. Pembentukan calon tenaga pegawai departemen tersebut dipusatkan di STPDN Jatinangor melalui sistem pengajaran, pelatihan, dan pengasuhan 24 jam model militer, sampai sekarang. Hal ini dilakukan dalam rangka memantapkan strategi *reengineering people* (REPE) guna melanggengkan orde baru rejim Soeharto di masa itu. Di dalam pengajaran Ilmu Pemerintahan dimasukkan doktrin- doktrin militeristik. Dilihat dari sudut metodik-didaktik, perubahan ini dapat disebut paradigma keempat Ilmu Pemerintahan. Sekitar tahun 1993-1994, di lingkungan Badan Diklat Departemen Dalam Negeri dibentuk pusat baru, yaitu Pusat Pembinaan Manajemen Pemerintahan. Secara harfiah, ajaran manajemen memperkaya Ilmu Pemerintahan. Namun ajaran itu belum mampu berperan terhadap mesin birokrasi sentralistik di masa itu. Definisi Manajemen Pemerintahan dalam hubungan itu terlihat melalui ruang lingkup materi pokok kurikulumnya. '

#### 1. Asas dan Sistem Pemerintahan

2. Hukum Tata Pemerintahan
3. Ekologi Pemerintahan
4. Filsafat dan Etika Pemerintahan
5. Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan
6. Kepemimpinan Pemerintahan
7. Reformasi Pembangunan Daerah

Bagaimanapun, *state-of-the-art* Ilmu Pemerintahan dapat disebut memasuki paradigma kelima, yaitu Manajemen Pemerintahan.

Pada tahun 90-an, dalam rangka mengantisipasi perubahan global dan reformasi Indonesia, IIP melanjutkan pemikiran baru tentang Ilmu Pemerintahan yang telah dirintis sejak tahun 80-an. Kalau dahulu Ilmu Pemerintahan diajarkan sebagai ilmu“nya” pemerintah, mengingat pesertanya jajaran pemerintahan, sekarang dilakukan pengkajian tentang perubahan Ilmu Pemerintahan menjadi ilmu“nya” rakyat yang,-diperintah. Pemikiran ini didukung sepenuhnya oleh UNPAD Bandung. Berdasarkan kerjasama UNPAD- IIP diselenggarakan Program Magister Ilmu-ilmu Sosial Bidang Kajian Utama (BKU) Ilmu Pemerintahan (1996) dan Program Doktor Ilmu-ilmu Sosial Konsentrasi Ilmu Pemerintahan (2000). Ilmu Pemerintahan yang dikembangkan melalui kedua program tersebut adalah Ilmu Pemerintahan yang berangkat dari manusia dan kembali pada manusia, didasarkan pada premis-premis *reinventing government*, dan lebih akrab dengan Sosiologi dan Manajemen, dan dikembangkan menjadi ilmu“nya” rakyat yang-diperintah. ia diberi nama Kybernology. Inilah paradigma keenam Ilmu Pemerintahan.

Kendatipun Ilmu Pemerintahan dapat dikenal (terlihat) dalam enam macam tampilan, keenam-enamnya tidaklah sekuensial, melainkan kumulatif. Kybernology hadir pada saat Indonesia dilanda krisis total yang memuncak sejak tahun 1996 dan berlanjut sampai sekarang. Krisis tersebut sedikit- banyak menunjukkan bahwa berbagai disiplin yang pernah akrab dengan Ilmu Pemerintahan di Indonesia, seperti Ilmu Hukum, Ilmu Politik, Ilmu Administrasi Negara, dan Ilmu Ekonomi-, sedang mengalami fase anomalies, disalahgunakan, atau tidak beroleh kesempatan untuk berperan dalam perubahan sosial global dan pesat.

Matarantai 23. Sistematis (*context, contents, definition*) Kybernology dapat dirancang dalam tiga tataran: *contextual* (terluas), menurut *contents* (luas), dan menurut *definition* (sempit). Sistematis Kybernology terluas (menurut konteks) adalah sistematis yang menggambarkan matarantai 22 dan 23. Sistematis luas menggambarkan Kybernology sampai tingkat yang setara dengan *Bestuurswetenschappen* (Gambar 2-5). Isi Kybernology menurut definisinya meliputi jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan di bawah ini:

1. Siapakah yang-diperintah itu?
2. Apa saja hak, kebutuhan, dan tuntutan yang-diperintah?

3. Institusi apa yang berkewajiban mengakui, memenuhi, dan melindungi tuntutan yang-diperintah?
4. Apakah hubungan-pemerintahan itu?
5. Bagaimanakah mengakui, memenuhi atau melindungi tuntutan yang- • diperintah pada saat dibutuhkan?

Sudah barang tentu, tiap pertanyaan di atas mengandung pertanyaan- pertanyaan lain. Misalnya pertanyaan nomor 3 mengandung pertanyaan lam: institusi yang bagaimana yang diharapkan mau dan mampu menepati janji dan memenuhi kewajibannya? Bagaimana membentuk institusi seperti itu?

Matarantai 24. Pengajaran Kybernology dapat dipahami menurut paradigmanya sebagai sebuah bahan ajaran. Pada awal perkembangannya di Indonesia pada tahun 50-an, Ilmu Pemerintahan dikenal sebagai salah satu mata kuliah yang diajarkan di perguruan tinggi atau mata ajaran program pelatihan bidang pemerintahan, di samping Ilmu Administrasi Negara. Juga Ilmu Pemerintahan dikenal sebagai nama salah satu jurusan di lingkungan FISIP/FISIPOL. Di lingkungan UNPAD sejak 1996 dikenal sebagai nama salah satu Bidang Kajian Utama (BKU) di lingkungan Program Magister Ilmu-ilmu Sosial, dan sejak tahun 2000, dikenal sebagai nama salah satu konsentrasi Program Doktor Ilmu-ilmu Sosial, yaitu Program Doktor Ilmu Pemerintahan. Kemudian dengan keluarnya keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan tanggal 24 September 1998 No. 239/U/98, Ilmu Pemerintahan dikenal sebagai nama salah satu program magistral, yaitu Program Magister Ilmu Pemerintahan. Mantapnya posisi Ilmu Pemerintahan sebagai lembaga (satuan kerja, satuan organisasi) dan program akademik harus diikuti dan diisi dengan kegiatan pengembangan konsep, teori, metodologi, didaktik. dan aplikasi Kybernology sampai pada derajat tertinggi, melalui pemikiran, fora ilmiah, penelitian, penulisan dan penerbitan. *Publish or perish!*

Pengajaran Ilmu Pemerintahan dapat dipahami menurut bentuk dan jenjang pendidikan (akademik, S1, S2, dan S3) dan atau pelatihan (karier, profesional) yang ditetapkan sesuai dengan kebutuhan, dan sistem keilmuan Kybernology. Dari sudut didaktik-metodik, Kybernology dapat dibedakan menjadi Pengantar Ilmu Pemerintahan (*Inleiding*), Ilmu Pemerintahan (*Bestuurswetenschap*), Ilmu-ilmu Pemerintahan (*Bestuurswetenschappen*), dan Seni dan Teknik Pemerintahan (*Bestuurskunde*).

Sumber : KOMPAS Sabtu, 20 Juli 1996

**oom po/ikom**



Tabel 35-2 Didaktik-Metodik Kybernology

		JENJANG			KARIER
		AKADEMIK			
		SI	S2	S3	
SISTEM	PENGANTAR ILMU PEMERINTAHAN	Pengantar Ilmu Pemerintahan dan 11- mu- Ilmu Sosial lainnya yang berada pada common platf.			-
	ILMU PEMERINTAHAN	-	Ilmu Pemerintahan & Ilmu lain pembentuk paradigma Ilmu Pemerintahan	-	-
	ILMU-ILMU PEMERINTAHAN	-	-	Ilmu Pemerintahan, Ilmu lain sasaran MD, ID, LD dan Hibrida	-
	SENI-, TEKNO- & POLICY PEMERINTAHAN	-	-	-	Paket bahan pelatihan ttg aplikasi Ilmu Pemerintahan

platf., platform  
 MD  
 multidisiplin ID  
 interdisiplin LD

lintasdisiplin

Matarantai 25. *Kybernology* diterapkan (digunakan) untuk membangun pemerintahan menurut pendekatan dan strategi tertentu. *Reinventing government* yang digunakan oleh rezim Clinton-Gore di Amerika Serikat sejak tahun 1993 menempuh pendekatan sekaligus strategi *Reinventing Government* (RIGO) dan *ReEngineering Government* (REGO) tanpa didahului dengan *ReEngineering PEople* (RIPE), karena kerakyatan di Amerika telah duduk (mapan, *settled, mature*). Jadi Amerika menempuh pendekatan RIGO-REGO. Semasa Orde Baru, pendekatan dan strategi yang ditempuh rezim Soeharto adalah *Reinventing PEople* (RIPE) tanpa didahului dengan RIGO, karena pemerintah dianggap sudah *given*, konstitusional, dan tidak boleh diganggu gugat. RIPE Orde Baru dilakukan untuk mengidentifikasi mana yang loyal pada pemerintah dan mana yang tidak, disusul dengan *ReEngineering People* (REPE). Rakyat yang dianggap pro pemerintah disebut konstitusional, dan yang tidak, direkayasa melalui politik *power play*, diindoktrinasi, dicekal, disisihkan, dan seterusnya. Orde Baru menggunakan strategi RIPE-REPE.

Zaman reformasi yang diberi label politik populer Indonesia Baru (IB) seharusnya dimulai dari RIPE, tetapi RIPE yang tujuannya berbeda dengan RIPE rezim Soeharto. RIPE IB bertujuan mengidentifikasi *state-of-the-art* kerakyatan (HAM, kedaulatan rakyat, demokrasi, *civil community*, dsb) di Indonesia berdasarkan asas Bhinneka Tunggal Ika (BTI, PP 66 Tahun 1951). RIPE tersebut disusul dengan RIGO-REGO model Amerika untuk menemukan pemerintah yang bagaimana yang dianggap mampu merealisasikan BTI dan kemudian membentuk pemerintahan yang demikian. Jadi IB seharusnya menggunakan strategi RIPE-RIGO-REGO.

Melalui strategi tersebut, dibangun aplikasi *Kybernology* seperti Pemerintahan Kota, Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Desa, Pemerintahan Provinsi, Pemerintahan Kecamatan, dan sebagainya.

#### DAFTAR PUSTAKA

Alfian dan Hidayat Mukmin, eds.

1985 *Perkembangan Ilmu Politik di Indonesia*

*Serta Peranannya Dalam Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Bangsa* Rajawali, Jakarta

Aranson, H.

1981 *American Government*

Winthrop Publ., Cambridge, Mass.

Bacon, Francis

1958 *The Advancement of Learning* J. M.

Dent & Sons, London.

Bayu Surianingrat



- 1980     *Mengenal Ilmu Pemerintahan*  
Aksara Baru, Jakarta.
- Bury, J. B.; Sitorus, L. M., pen.  
1951     *Sejarah Kemerdekaan Berpikir*  
Yayasan Pembangunan, Jakarta
- Calder, Ritchie  
1955     *Science in Our Lives*  
The New American Library, New York
- Conant, James B.  
1956     *On Understanding Science*  
The New American Library, New York
- Copi, Irving Marmer  
1959     *Introduction to Logic*  
The McMillan Co., New York
- Descartes, Rene  
1960     *A Discourse on Method*  
J. M. Dent & Sons, London
- Durant, Will  
1956     *The Story of Philosophy*  
The Pocket Library, New York
- Finer, Herman  
1960     *The Theory and Practice of Modern Government*  
Holt, Rinehart and Winston, New York
- Hoogerwerf, A; R. L. L. Tobing, pen.  
1985     *Ilmu Pemerintahan*  
Erlangga, Jakarta
- Kerlinger, Fred N.  
1973     *Foundations of Behavioral Research*  
Holt, Rinehart and Winston, Inc., New York
- Lippmann, Walter  
1956     *The Public Philosophy*  
The New American Library, New York
- Maclver, R. M.  
1961     *The Web of Government* McMillan, New  
York  
Mandelbaum, Maurice, Gramlich, Francis W., dan Anderson,  
1958     Alan Rosa *Philosophic Problems*  
The McMillan Co., New York

- Mariun  
1970 *Asas-Asas Ilmu Pemerintahan*  
Fak. Sospol UGM, Yogyakarta
- Muchlis Hamdi, (ketua Tim)  
1999 *Laporan Hasil Tim Studi Pengkajian  
Ilmu Pemerintahan* Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta
- Pearson, Karl  
1951 *The Grammar of Science*  
J. M. Dent & Sons, London
- Poelje, G. A. van; B. Mang Reng Say, pen.  
1959 *Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan* Yayasan Karya  
Dharma IIP, Jakarta
- Romein, Jan; Noer Tugiman, pen.  
1956 *Aera Eropa*  
Ganaco, Bandung
- Sullivan, J. W. N.  
1956 *The Limitations of Science*  
The New American Library, New York
- Sumendar, R.  
1985 *Pengantar Ilmu Pemerintahan*  
Karya Aksara, Semarang
- White, Leonard D.  
1955 *Introduction to the Study  
of Public Administration* The MacMillan, New York

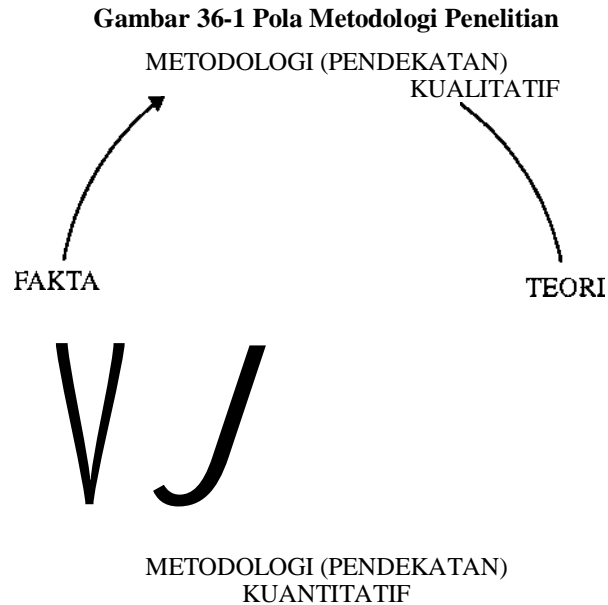
## **BAB 36 METODOLOGI PENELITIAN PEMERINTAHAN**

### Pengertian

Perlu dikemukakan bahwa bab ini tidak bermaksud membahas Metodologi Penelitian secara komprehensif. Ilmu Pemerintahan menggunakan Metodologi Penelitian yang umum dikenal di lingkungan Ilmu-ilmu Sosial. Yang diuraikan di sini hanyalah metodologi yang spesifik Ilmu Pemerintahan. Metodologi Penelitian berbeda dengan Metodologi Ilniu. Setiap ilmu mempunyai metodologi. Politik mempunyai Metodologi Ilmu Politik, Sejarah mempunyai Metodologi Ilmu Sejarah, dan seterusnya. Hal itu telah diuraikan dalam Bab 35. Bagi setiap ilmu, Metodologi Penelitian berfungsi sebagai alat atau cara untuk mengetahui hal-hal yang belum atau tidak diketahui, di satu pihak untuk

merekam dan mengidentifikasi gejala-gejala, memahami, dan menerangkan hubungan-hubungan, meramalkan hal-hal yang dapat atau akan terjadi, dan di pihak lain untuk mengontrol dan mengembangkan dirinya (fungsi *heuristic*; lihat Fred. N. Kerlinger, *Foundations of Behavioral Research*, 1973, 7; Taliziduhu Ndraha, *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, 1997). Seperti diketahui, Metodologi Ilmu menunjukkan bahan baku *body of knowledge* ilmu yang bersangkutan dan konstruksinya. Bahan baku itu terdiri dari komponen-komponen seperti konsep dan teori yang dikonstruksikan dari pengetahuan yang ditemukan melalui Metodologi Penelitian. Inilah hubungan antara Metodologi Ilmu dengan Metodologi Penelitian. Metodologi Penelitian digunakan sebagai *tool of analysis* dalam menghadapi masalah-masalah yang ditemukan oleh ilmu yang bersangkutan, persis seperti seorang *venturer*, *inventor*, *innovator*, atau *discoverer*, menemukan sesuatu yang aneh dan baru: dari tidak tahu menjadi tahu, atau seperti dokter menghadapi suatu penyakit: diagnosis ke terapi. Pada saat ilmu tidak mampu membaca tanda-tanda zaman sehingga tidak berperan dalam menghadapi berbagai tantangan, ilmu yang bersangkutan mengalami kemerosotan. Sudah barang tentu, Metodologi Ilmu meliputi berbagai konstruksi atau model teoretik yang membedakan ilmu yang satu dengan ilmu yang lain.

Pola (model) Metodologi Penelitian hanya satu, dan dapat digambarkan sebagai berikut:



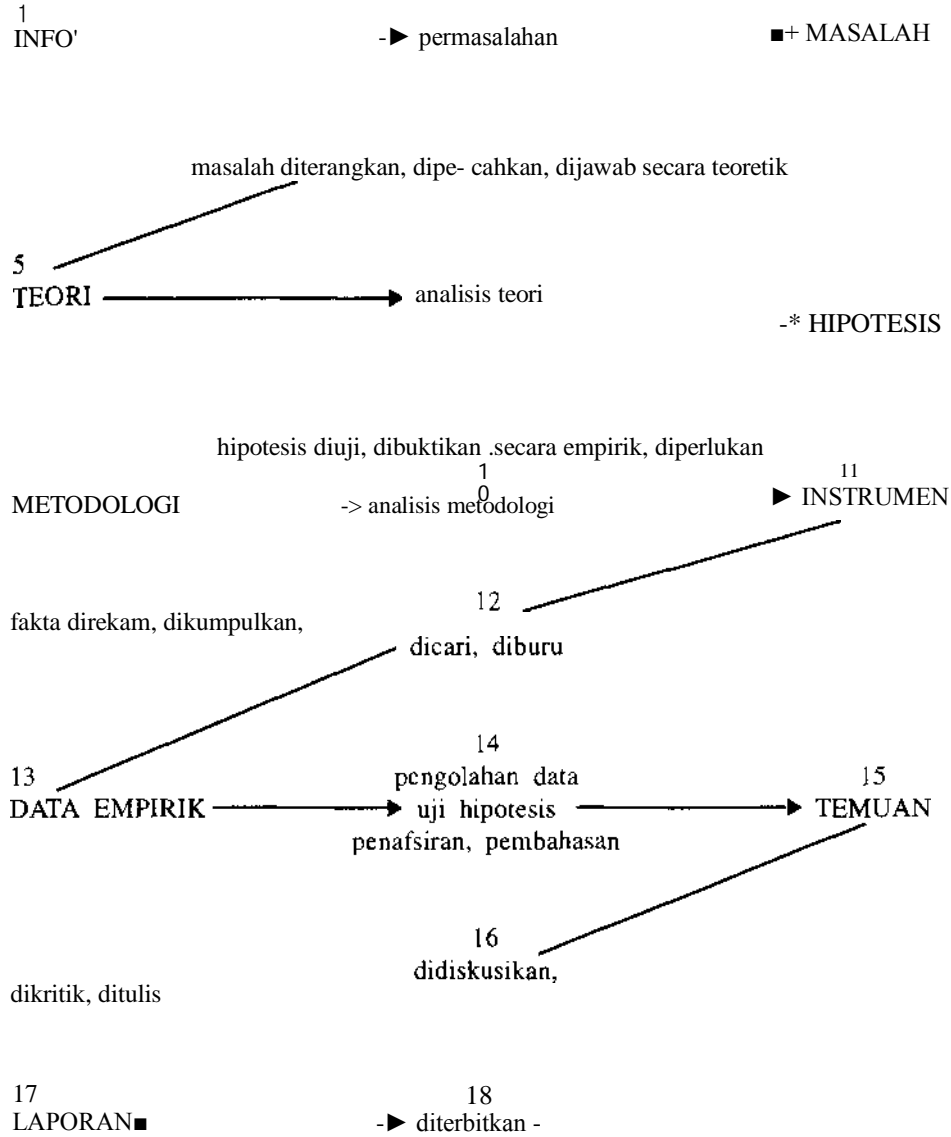
Metodologi Penelitian Kuantitatif bergerak dari teori ke fakta melalui kerangka kerja seperti terlihat pada Gambar 36-2.

W. Lawrence Neuman dalam *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* (1997, 14) menjelaskan perbedaan gaya (*style*) kuantitatif dengan kualitatif sebagai berikut:

**Tabel 36-1 Perbandingan Antara Gaya Kuantitatif dengan Gaya Kualitatif**

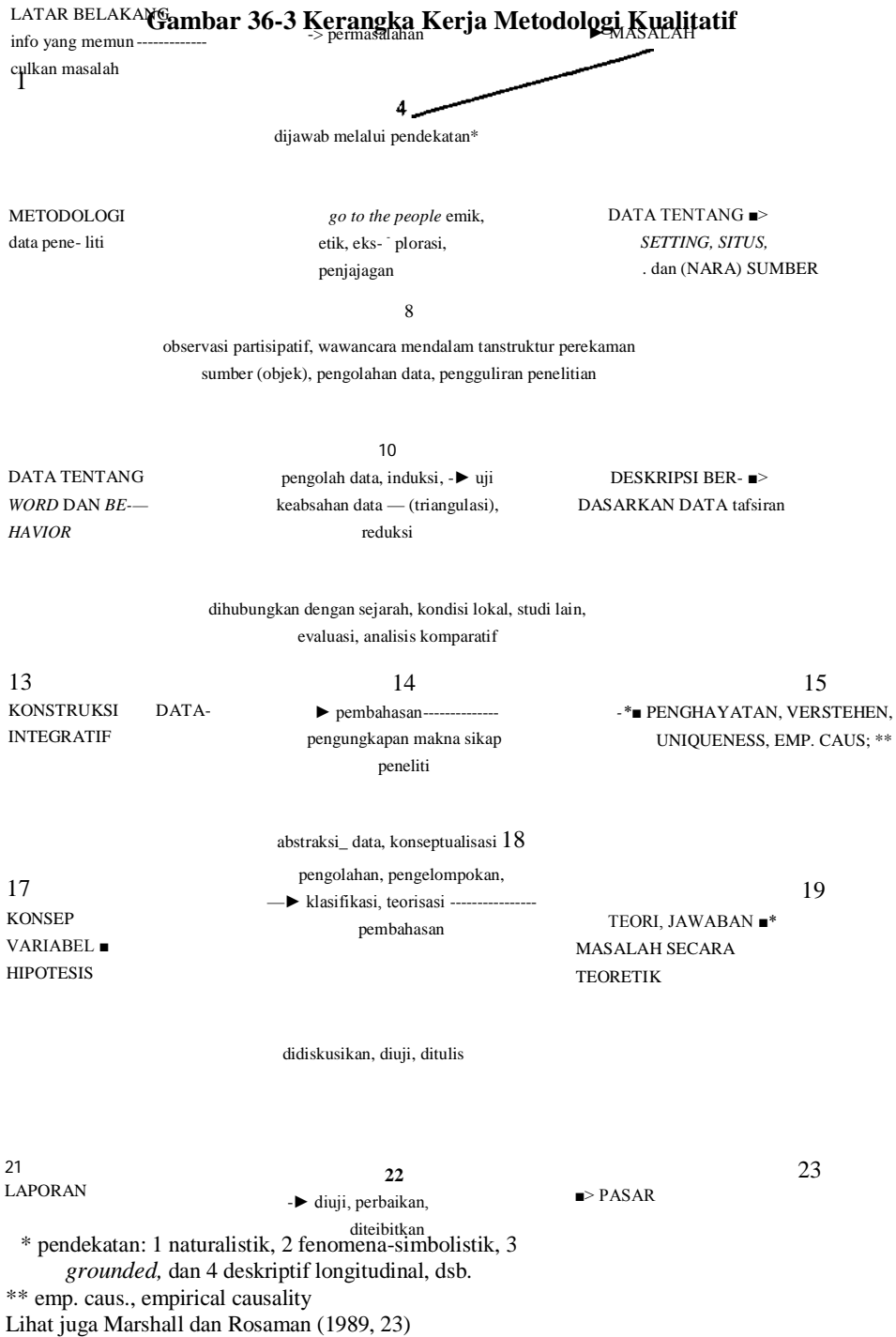
GAYA KUANTITATIF	GAYA KUALITATIF
1 Measure objective facts	Construct social reality, cultural meaning
2 Focus on variables	Focus on interactive process events
3 Reliability is key	Authenticity is key
4 Value free	Values are present and explicit
5 Independent of context	Situationally constrained
6 Many cases, subjects	Few cases, subjects
7 Statistical analysis	Thematic analysis
8 Researcher is detached	Researcher is involved

**Gambar 36-2 Kerangka Kerja Metodologi Kuantitatif (Lihat juga Gambar 36-1)**



Metodologi Penelitian Kualitatif berjalan dari fakta ke teori melalui kerangka kerja yang aneka ragam. Salah satu contoh sebagai berikut:

19  
-▶ PASAR



Perbedaan-perbedaan gaya (style) kuantitatif dengan kualitatif itu dielaborasi lebih lanjut oleh Lexy J. Moleong dalam *Metodologi Penelitian Kualitatif* (1998, 15-21) menjadi 14 macam. Jadi, pendekatan kuantitatif digunakan jika penelitian bermaksud menggeneralisasi temuan penelitian sampel pada populasi, atau beranggapan bahwa dengan data-sampai-kini dapat diprediksi kejadian di masa depan. Pendekatan kualitatif digunakan jika penelitian bermaksud mengungkapkan makna atau nilai yang “tersembunyi” di belakang (di dalam) suatu gejala, perilaku, atau simbol, dan dengan demikian, orang mengerti mengapa begini dan mengapa begitu.

### **Metodologi Penelitian (Ilmu) Pemerintahan**

Di antara dua macam kerangka kerja pada Tabel 36-1, kerangka kerja yang mana yang paling tepat (cocok) untuk Ilmu Pemerintahan? Apakah keduanya dapat dikombinasikan? Kalau ya, bagaimana caranya? Apakah yang satu alternatif yang lain? Dalam Bab 3 telah dikemukakan bahwa strategi *reinventing* yang tepat untuk Indonesia adalah RIPE—>RIGO—> REGO, dengan penjelasan:

1. Strategi *reinventing* di Amerika langsung RIGO—> REGO karena budaya demokrasinya telah mapan dan *civil rights* sepenuhnya di bawah perlindungan hukum; jadi tidak perlu RIPE.
2. Selama ini rezim yang berkuasa di Indonesia menempuh RIPE tetapi didasarkan pada anggapan dasar bahwa pemerintah (GO) tidak perlu di-*reinvent*, sudah *given*, sudah konstitusional. RIPE diartikan sebagai strategi pemerintah untuk menemukan yang-diperintah (rakyat) yang bagaimana dan yang mana yang dianggap loyal kepada pemerintah yang seperti itu, kemudian merekayasanya (REPE) : RIPE—>REPE. Rakyat yang tak bisa atau tak mau direkayasa dianggap inkonstitusional.
3. Seharusnya RIPE diartikan sebagai strategi untuk:
  - a. menemukan siapakah yang-diperintah itu,
  - b. apa hak, kebutuhan, dan tuntutan pihak yang-diperintah sebagai *sovereign* dan konsumen.
4. Langkah berikutnya adalah menemukan pemerintah(an) yang dianggap mampu dan mau melindungi hak dan memenuhi tuntutan pihak yang- diperintah. Jadi dari RIGO—>REGO menjadi RIPE—>RIGO—>REGO.

### **Menurut *Frame-of-Reference* (FOR) Siapa?**

RIPE (butir 3) dilakukan dan siapakah yang-diperintah itu, apa hak danuntutannya, ditemukan, melalui penelitian Ilmu Pemerintahan. Meneliti berarti juga berkomunikasi. Pemerintah berkomunikasi dengan yang-diperintah dan sebaliknya, dua pihak yang budayanya berbeda (lihat Gambar 4-4 dan 4-5). FOR pemerintah terkemas di dalam bahasa kekuasaan dan hukum formal, sementara FOR pihak yang-diperintah (rakyat) terungkap dalam bahasa eacing (terinjak, menggeliat, lalu mati). Deal dan Kennedy (op. cit.) menyebutnya bahasa *stryteller*, *whisperers*, *gossips*, *spies*, *rumors*, dan *cabals*. Bahasa cacing semakin menjalar horizontal dengan semakin jauhnya jarak antara pemerintah dengan

rakyat. Bahasa cacing ini oleh penguasa dianggap sampah. Oleh karena itu penguasa (pemerintah) mengartikan bahasa yang- diperintah menurut tafsiran (FOR)nya sendiri (lihat karikatur *Kompas* 17 September 1995). Untuk memperoleh data yang objektif, seharusnya yang digunakan dalam penelitian Ilmu Pemerintahan adalah FOR yang-diperintah, dan ini hanyalah terdapat di dalam kerangka kerja metodologi kualitatif. Hal ini telah diuraikan pada akhir Bab 4. Pendekatan kualitatif dalam penelitian Ilmu Pemerintahan digunakan di lingkungan Program Pasca Sarjana S2 dan S3 Ilmu Pemerintahan kerjasama Institut Ilmu Pemerintahan dengan Universitas Padjadjaran mulai tahun 1996. Pentingnya pendekatan kualitatif di bidang Ilmu Pemerintahan diuraikan oleh Judistira K. Garna dalam *Metode Penelitian Sosial: Penelitian dalam Ilmu Pemerintahan* (2000) dan dalam “Pendekatan Etnografi ke Arah Kebijakan Kebudayaan dalam Perkembangan Peradaban Indonesia,” *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Antropologi dan Sosiologi* pada FISIP UNPAD, 21 Juni 2001.

#### Sejarah Ringkas

Metode penelitian kualitatif digunakan orang sejak berkembangnya bidang studi yang disebut etnografi, demikian Arthur J. Vidich dan Stanford M. Lyman, “Qualitative Methods: Their History in Sociology and Anthropology,” dalam Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln, eds., *Handbook of Qualitative Research* (1994, 25). Studi etnografi-awal (abad ke-15 dan 16) lahir dari keingintahuan para penulis Barat tentang asal-usul kebudayaan dan peradaban masyarakat yang dianggap berbeda, lain (*other*) bahkan lebih rendah (*less civilized*) dari mereka, yang mereka sebut masyarakat primitif, yang diperkirakan sebagai mata rantai antara masyarakat modern Barat (*Occident*) dengan masyarakat purba. Para petualang abad ke-17, 18, dan 19 kemudian menemukan kelompok-kelompok masyarakat yang memiliki kebudayaan yang lahir dari mentalitas kolonial di zaman itu. Dalam pada itu ditemukan masyarakat berbudaya asli (*an indigenous other*) seperti masyarakat Indian di Amerika, masyarakat sesama namun berbeda (*the civic other*) seperti *ghetto* di New York, masyarakat kumuh di Jakarta, dan sebagainya.

Penelitian kualitatif terhadap masyarakat modern berkembang sekitar awal abad ke-20 di kalangan antropolog Eropa dan Amerika. Di Amerika, penelitian kualitatif dipelopori oleh aliran Chicago (*Chicago School*, 20-an- 50an) yang di lapangan sosiologi dibedakan dengan aliran Columbia yang raemeluk paham kuantitatif (Barney G. Glaser dan Anselm L. Strauss, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, 1974). Denzin dan Lincoln mempelajari sejarah metodologi kualitatif abad ke-20 itu sendiri dalam lima babak:

1. Periode Tradisional (1900-Perang Dunia II) di tengah masyarakat yang budayanya jauh berlainan dengan budaya peneliti.
2. Periode Modernist (Perang Dunia II sampai tahun 70-an), disebut juga “a moment of creative ferment.”
3. Periode “Blurred Genres,” (1970-86) adalah periode yang kaya akan pendekatan dan kaya akan karya kualitatif. Seperti diketahui, metodologi kualitatif mengenai beberapa pendekatan: pendekatan etnografik (*naturalistic*) yang disebut terdahulu, pendekatan



fenomenologik pendekatan *symbolic interactionist*, pendekatan *grounded theory*, dan etnometodologik.

- 4 Periode “Crisis of Representation,” pada pertengahan tahun 80-an, yaitu *crisis of representation and crisis of legitimation*.
5. Periode 90-an sampai sekarang yang terbentuk oleh “dual crises” di atas.

Melalui metodologi kualitatif, peneliti mendengar dan melihat narasumber berbicara sebenarnya (maka jangan dipengaruhi!) tentang dirinya (mereka) sendiri sesuai dengan perspektif (*perspective truth*) masing-masing, dan mengamati mereka berperilaku seadanya terhadap lingkungannya sesuai dengan posisi dan peran di dalam sistem sosial masing-masing pula, kendatipun peneliti menganggapnya aneh. “Not only do people interpret things differently, they focus their attention on different things.” Selanjutnya, “just as different people may interpret the same things differently, so too may the same person interpret things differently at different times.” Tugas peneliti kualitatif adalah “to cut through common sense understandings of truth and reality,” dan “to present them for what they are.” Dalam melakukan hal itu, peneliti harus ekstra hati-hati, agar subjektivitas mereka tidak mempengaruhi proses penelitian. “Qualitative researchers must be aware of the distortions produced by their methods.”

Peneliti kualitatif bertindak ibarat *phenomenologist*, yang memandang perilaku manusia (yang diucapkan dan yang dilakukan) sebagai produk penafsiran narasumber terhadap dunia sekitarnya. Peneliti harus mampu memahami proses penafsiran itu melalui pengertian (Weber: *Verstehen*) peneliti, yaitu “empathic understanding or an ability to reproduce in one’s own mind the feelings, motives, and thoughts behind the actions of others.” Jadi “the phenomenologist attempts to see things from that person’s point of view.” Peneliti kualitatif adalah juga seorang yang bersikap sebagai *symbolic interactionist*, yang berpendapat bahwa “people are constantly in a process of interpretation and definition as they move from one situation to another,” berbicara dan bertindak menurut interpretasi dan definisi itu: *While people may act within the framework of an organization, it is the interpretation and not the organization which determines action. Social roles, norms, values, and goals may set conditions and consequences for action, but do not determine what a person will do.*” Peneliti kualitatif di sisi lain berusaha mengamati bagaimana orang menggunakan *abstract rules* dan *common sense understanding* di dalam berbagai situasi sehingga perilaku mereka terlihat rutin, “explicable,” dan “unambiguous.” Dalam hal ini, peneliti kualitatif adalah *ethnomethodologist*. Etnometodologi lebih sebagai sasaran penelitian (*subject matter of inquiry*): “how (the methodology by which) people make sense out of the situations in which they find themselves.”

Metodologi kualitatif dewasa ini banyak dipakai orang. Denzin dan Lincoln (eds., *op. cit.*) membahas enam paradigma metodologi kualitatif sejauh ini sesuai dengan kenampakannya Tabel 36-2. Bahkan diseminarkan segala. Pentolannya tidak tanggung-tanggung, yaitu Egon G. Guba (Guba, ed., *The Paradigm Dialog*, 1990). Yang dimaksud dengan paradigma di sini adalah “basic belief systems that deals with ultimates or first principles.” Suatu paradigma meliputi tiga elemen, yaitu epistemologi (“apakah

pengetahuan itu?”), ontologi (“apakah sesungguhnya — hakikat — yang diketahui?”), epistemologi (sumber, pembentukan, dan batas pengetahuan), dan metodologi (“bagaimana mengetahui apa yang belum diketahui?”).

Di samping paradigma itu, metodologi kualitatif terlihat sebagai metode penelitian evaluatif: *qualitative evaluation methods* (lihat Michael Quinn Patton, *Qualitative Evaluation Methods*, 1983, 17), guna mengidentifikasi *uniqueness* suatu pusat perhatian (*focus of interest*).

Tahun 80-an aliran ini, khususnya yang menggunakan paradigma *grounded theory*, memasuki bidang kajian non-Sosiologi-Antropologi di Indonesia. Aliran ini dikembangkan oleh antara lain Yayasan Ilmu-ilmu Sosial dan FISIPOL Universitas Sebelas Maret Surakarta, melalui beberapa Pusat Pelatihan Penelitian Ilmu-ilmu Sosial (Stuart A. Schlegel, *Penelitian Grounded Dalam Ilmu-ilmu Sosial: Sebuah Strategi Penelitian Kualitatif*, 1984). Bidang ini juga menarik perhatian sejumlah penulis Indonesia, seperti Lexy J. Moleong (op. cit.), dan Muhadjir (*Metodologi Penelitian Kualitatif*, 1989).

**Tabel 36\*2 Interpretive Paradigm (Dari Denzin dan Lincoln)**

Paradigm/ Theory	Criteria	Form of Theory	Type of Narration
Positivist/ Postpositivist	internal, external validity	logical deductive, scientific grounded	scientific report
Constructivist	trustworthiness, credibility, transferability confirmability	substantive- formal	interpretive case studies, ethnographic fiction
Feminist	afrocentric, lived experience, dialogue, caring, accountability, race, class, gender, reflexivity, praxis, emotion, concrete grounding	critical, standpoint	essays, stories experimental
Ethnic	afrocentric, lived experience, dialogue, caring, <i>accountability</i> race, class, gender	standpoint, critical, <i>historical</i>	essays, fables, dramas
Marxist	emancipatory theory, falsifiable, dialogic- al, race, class, gender	critical, historical, economic	historical, e- conomic, socio- cultural analysis
Cultural Studies	cultural practices, praxis, social texts, subjectivities	social criticism	cultural theory as criticism

Ternyata, penelitian kualitatif tidak hanya valid dan reliable di lingkungan Sosiologi dan Antropologi, tetapi juga dapat digunakan di bidang ekonomi- bisnis. Donald R. Cooper dan C. William Emory dalam *Business Research Methods* (1995) berpendapat bahwa metodologi kualitatif dapat digunakan untuk mempelajari masalah-masalah manajemen melalui *exploratory investigations* seperti *indepth interviewing*, *participant observation*, *film*, *photograph* dan *videotape*, *projective techniques*, dan *psychological testing*, studi kasus, *street ethnography*, *elite interviewing*, *document analysis*, *proxemics* dan *kinesics*.

#### **Penelitian Kualitatif Sebagai Proses**

Tiga kegiatan yang saling terkait menghadirkan penelitian kualitatif sebagai proses generik, yaitu ontologi, epistemologi, dan metodologi yang telah dikemukakan di atas. Sebagai proses, demikian Denzin dan Lincoln, penelitian kualitatif terdiri dari lima fase (bandingkan dengan Gambar 36- 2 dan 36-3):

Tabel 36-3 Fase-fase Penelitian Kualitatif

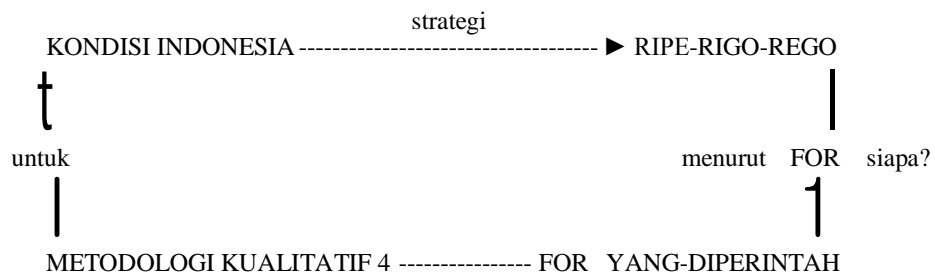
FASE KEGIATAN

1. The Reseacher as a Multicultural Subject:  
history and research traditions conceptions  
of self and the other ethics and politics of  
research
2. Theoretical Paradigms and Perspectives:  
positivism, post positivism  
constructivism  
feminism(s)  
ethnic models  
marxist models  
cultural studies models
- 3 Research Strategies  
study design case study  
ethnography, participant observation  
phenomenology, ethnomethodology  
grounded theory  
biographical method  
historical method  
action and applied research  
clinical research
- 4 Methods of Collection and Analysis  
interviewing  
observing  
artifacts, documents, and records visual  
methods  
personal experience methods data  
management methods computer-  
assisted analysis textual analysis
- 5 The Art of Interpretation and Presentation criteria for  
judging adequacy the art and politics of  
interpretation writing as interpretation policy  
analysis evaluation traditions applied research

## Metodologi Kualitatif Untuk Ilmu Pemerintahan

Di atas telah dikemukakan bahwa pilihan utama untuk Ilmu Pemerintahan jatuh pada Metodologi Kualitatif. Pola pikirnya adalah:

**Gambar 36-4 Pola Pikir Metodologi Kualitatif Untuk Ilmu Pemerintahan**



Metodologi kuantitatif untuk Ilmu Pemerintahan dapat digunakan dalam penelitian yang bertujuan:

1. Memprediksi (meramal) apa yang akan atau dapat terjadi di masa depan (lihat Model MIP 42 Taliziduhu Ndraha, *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, 1997).
2. Memperhitungkan tingkat kelayakan suatu program atau proyek (studi kelayakan).
3. Membuat proyeksi perkembangan suatu program atau kegiatan.

4. Melakukan analisis dalam rangka mengevaluasi suatu usaha/kegiatan.
5. Menguji atau mengaplikasikan teori Ilmu Pemerintahan secara empirik.
6. Mengeksperimentasikan suatu produk atau gagasan.
7. Mengkonstruksi konsep berdasarkan penelitian empirik.

Metodologi penelitian kualitatif digunakan untuk hal yang lebih luas, seperti:

1. Studi kasus-kasus pemerintahan.
2. Studi sejarah pemerintahan.
3. Studi budaya pemerintahan.
4. Studi evaluatif pemerintahan.
5. Studi tentang proses pemerintahan.
6. Studi tentang pemerintahan dan perubahan sosial.
7. Studi hubungan antarpribadi/kelompok dalam hubungan pemerintahan.
8. Studi eksploratif masalah-masalah pemerintahan.
9. Studi deskriptif objek-objek pemerintahan.
10. Studi tentang seni pemerintahan.
11. Studi tentang bahasa pemerintahan.

### **Masalah Pemerintahan**

Apakah masalah pemerintahan itu? Masalah pemerintahan luas sekali, meliputi semua aspek kehidupan manusia sepanjang zaman di segala tempat. Di mana ada kesenjangan, positif atau negatif, di sana terdapat masalah. Bahkan di mana muncul pertanyaan atau persoalan, di situ ada masalah! Tetapi ada masalah spesifik yang memerlukan keputusan batin. **Masalah pemerintahan: menyangkut kemanusiaan, kejadian mendadak (tak terduga), tak terelakkan, kondisi konflik, kondisi dilematik, tidak terdapat dalam perjanjian, belum diatur dalam aturan formal, keadaan darurat (ancaman, bencana, nood-staatsrecht), kondisi yang memerlukan pengorbanan, dan memerlukan tindakan segera.**

Tahun 1999 Indonesia adalah tahun terpadat. Padat kerja keras, padat peristiwa, dan padat harapan. Pada awal tahun 1999 orang berharap akan berdirinya sebuah pemerintahan yang didukung oleh seluruh rakyat, yang *legitimate*, yang sah, yang **dipercaya, yang dapat memenuhi harapan**. Pada akhir tahun yang saraa keadaan tidak semakin membaik sebaliknya semakin memburuk, dan ini menunjukkan bahwa legitimasi saja tidak cukup. Seperti telah dikemukakan di atas, ternyata ada dua macam kepercayaan: kepercayaan sebagai *input* dan kepercayaan sebagai *output*. Kepercayaan sebagai akibat langsung legitimasi adalah kepercayaan sebagai *input*. Rupanya ini saja tidak cukup. Gambar 7-1 menunjukkan bahwa percaya adalah mata rantai keenam, jadi *output proses janji-dan-percaya*. Kepercayaan rakyat sebagai *output* itulah yang paling penting!

Pertanggungjawaban dimulai sejak awal pemerintah memerintah. Karena pemerintah tidak pernah bermula dari (dalam) kekosongan (*ex nihilo nihil set*), maka sebelum ia menerima tugas, ia harus mempelajari, kondisi apa yang ia warisi dari pendahulunya, sehingga ia tidak menjadikan hal itu kelak sebagai kambing hitam jika ia gagal. Begitu pemerintah mengangkat sumpah dan berjanji, begitu ia menjadi pemerintah dan memikul kewajiban, begitu ia bertindak dan menghadapi risiko, pada saat itu ia menghadapi (berhadapan dengan) dua hal yang harus ditampung dan diproses: masalah dan aspirasi yang-diperintah. Masalah, seperti yang dihadapi Indonesia pada tahun 1959: kebuntuan demokrasi, sehingga Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit pada tanggal 5 Juli 1959 berdasarkan *nood-staatsrecht* (ref. E. Utrecht dalam *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, 1959, 441, 460), sedangkan aspirasi rakyat seperti yang terjadi pada akhir rezim Soeharto, 1998.

Masalah (*problem*) dapat digunakan dalam beberapa arti: (1) dalam arti sesuatu yang negatif, yang tidak diharapkan, yang berbeda dengan yang lain, misalnya “Indonesia mengalami masalah disintegrasi sosial,” (2) dalam arti hal, misalnya pernyataan seorang pejabat militer: “Syukurlah, masalah keamanan meningkat,” (3) dalam arti sesuatu yang dapat menimbulkan pertanyaan bagi seseorang walaupun bagi orang lain, tidak; atau sesuatu yang menunjukkan ketidakpastian, ketidakjelasan atau ketidaktahuan, dan (4) suatu kesenjangan antara harapan dengan kenyataan, antara sebelum dengan sesudah, antara *das Sein* dengan *das Sollen*.

Tidak ada masalah yang siap saji. Masalah harus diburu, dicari, ditemukan. Dalam bahasa permainan: “Jangan tunggu tetapi cari (curi) bola (dari kaki lawan).” Sejalan dengan perencanaan adalah proses pembuatan rencana, maka permasalahan adalah proses penemuan masalah. Berawal dari informasi yang didukung oleh data, melalui identifikasi masalah ke perumusan masalah. Empat langkah permasalahan dapat dilihat pada Gambar 36-5.

Info dijadikan langkah 1 permasalahan, karena info itulah yang paling mudah diperoleh; di mana-mana ada info, mulai dari surat kaleng sampai pada iptek, tetapi data jauh lebih sukar; bahkan bagi reporter perang, nyawa tantangannya! Pemerintah biasanya memproses dari langkah 1 ke langkah 2 dan menjelang langkah 3, terlihat persimpangan. Ini *cross-road!* Lihat

Gambar 36-5 Permasalahan

DATA	INFORMASI	YANG DIPERTANYAKAN	MASALAH
2	1	3	4
kerusuhan 1999 (fiktif)	1. dibanding dengan bulan Januari, kriminalitas bulan Mei meningkat 300%	identifikasi masalah: apa yang dipertanyakan dari informasi tersebut?	perumusan masalah, bergantung pada apa yang dipertanyakan:
bulan	n		
1	2	1. penyebab	1. mengapa kriminalitas meningkat?
2	3		
3	5		
4	4		
5	6	2. dampak, akibat	2. apa dampak meningkatnya kriminalitas?
jumlah	20		

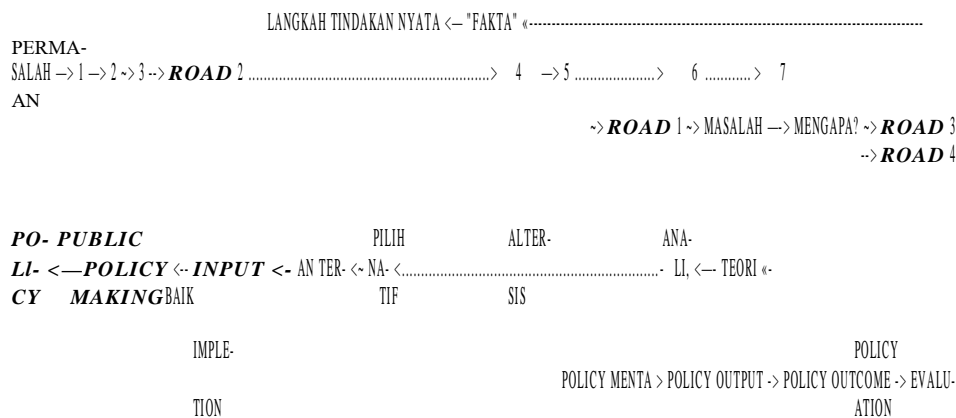
dsb: 5W + 1H

kembali Gambar 5-1, langkah 3 (*order*). Jika suatu perintah tidak ditaati oleh yang diperintah, pemerintah menghadapi *cross-road*. Pemerintah berhenti sejenak, lalu bertanya (ini *road* pertama): “mengapa?” atau (*road* kedua) “ngapain pusing-pusing, ambil langkah 4 dan seterusnya: gunakan kekuatan kekerasan . . . paksaan . . . lenyapkan . . .!” Andaikata diambil *road* pertama pun, masih ada *cross-road* berikut: (1) langsung dijawab dengan tindakan nyata (*wad* ketiga), atau (2) dijawab dulu dengan teori (pengetahuan, pembandingan, bagaimana menurut orang lain, *road* keempat). Teori di sini berfungsi sebagai pendapat orang lain yang telah teruji keandalannya dan mempengaruhi perilaku banyak orang. Rutenya seperti terlihat pada Gambar 36-6.

Hal itu menunjukkan bahwa bagi pemerintah yang menempuh *road* keempat, ilmu pengetahuan dan teknologi itu sangat *penting* dan tidak boleh diabaikan, dibiarkan, dipalsukan atau disalah-digunakan; sebaliknya harus digunakan dan disebar. Pilihan terbaik dari hasil analisis teoretik kemudian dijadikan masukan ke dalam proses *public policy making*.



### Gambar 36-6 Menghadapi Masalah



Terjadinya suatu masalah dapat diungkapkan melalui perumpamaan berikut. Sungai ibarat perilaku manusia. Bisa membanjiri tepian dan daerah alirannya (masalah). Oleh karena itu aliran sungai dikendalikan melalui pembangunan tanggul (norma sosial). Tetapi perilaku sungai sedemikian rupa sehingga tanggul seringkali bobol juga. Terjadi eskalasi masalah. Dalam menghadapi masalah seperti itu, pemerintah dapat mengambil satu atau beberapa kombinasi sikap atau pendirian sebagai berikut:

1. Masalah dipecahkan. Pemecahan masalah dilakukan jika perilaku manusia tertentu tidak bisa dihentikan, sudah merupakan lakta sosial, merusak diri sendiri dan orang lain, cenderung ekksesif (*excessive*) misalnya perjudian, mabuk, kecanduan, narkoba, pelacuran, dan sebagainya. Perilaku seperti itu dilokalisasi agar ekksesnya tidak melimpah ke dalam masyarakat luas, melalui pembuatan kekecualian (memecahkan tanggul dan membuat lobang kecil dan saluran khusus) dari aturan umum. Penanganan seperti itu dilakukan terhadap masalah- masalah sosial.
2. Masalah diatasi. Perilaku yang dihadapi sama seperti di atas, tetapi penanganannya tidak melalui pemecahan tanggul tetapi melalui penguatan dan peninggian tanggul sehingga ekkses tidak melimpah dan merusak masyarakat. Hal ini dilakukan terhadap masalah-masalah politik. Pemerintah melakukan tindakan-tindakan represif. Semakin tinggi genangan air, semakin lebih ditinggikan pula bendungannya. Reaksi pemerintah harus lebih kuat ketimbang aksi masyarakat. Tindakan ini dilakukan dalam menghadapi masalah-masalah politik dan hukum.
3. Masalah diselesaikan. Masalah diselesaikan dengan jalan mengurangi sumber sehingga seimbang dengan kekuatan dan kapasitas tanggul, menutup sumber, atau meniadakan sumber masalah. Misalnya utang ada, utang dibayar, selesai. Jadi cara ini dilakukan dalam menghadapi masalah ekonomi.
4. Masalah dialihkan. Aliran sungai dapat dialihkan, demikian juga perilaku

manusia. Sudah barang tentu ini merupakan rekayasa. Dapat bersifat sementara atau tetap. Sebagai rekayasa, cara ini dapat disalah- gunakan atau dipalsukan untuk mengibuli masyarakat.

5. Masalah didiamkan. Usaha pendiaman masalah dilakukan berdasarkan beberapa anggapan: (1) lama-lama airnya kering (2) diam itu emas (*silence is golden*) dan (3) tunggu dan lihat (*wait and see*). Cara ini digunakan dalam menghadapi masalah-masalah dilematik, ibarat buah simalakama.

#### Aspirasi Yang-Diperintah

Indonesia merupakan satu di antara sedikit negara yang kondisinya sangat heterogen, baik dilihat dari faktor waktu dalam arti *chronos* (*a space of time*), *kairos* (*an occasion*), *chronology* (urutan waktu), *tempus* (*rapidity*) dan *duratus* (*duration*), dan dari faktor tempat (*locus*). Oleh pengaruh faktor- faktor tersebut, terbentuklah masyarakat Indonesia yang sangat heterogen (*bhinneka*). Aspirasinya pun heterogen.

Sesungguhnya, harapan yang terkandung di dalam kenyataan bahwa Indonesia itu *bhinneka*, besar. Sejarah mencatat bahwa budaya dan peradaban yang tinggi justru lahir dari pertemuan berbagai kultur yang berlain-lainan. Misalnya Hellenisme (abad keempat SM - abad kelima M) adalah puncak budaya yang terjadi melalui pertemuan dan akulturasi budaya barat dengan budaya timur yang berawal pada zaman Iskandar Zulkarnain (356-323). Sementara orang berharap, hal yang sama bisa terjadi di Indonesia, mengingat Indonesia merupakan ajang pertemuan budaya-budaya dunia (lihat misalnya C. J. Bleeker, *Pertemuan Agama-Agama Dunia*, tt, tahun 50-an, 108; Denys Lombard, *Nusa Jawa: Silang Budaya*, 1996).

Walaupun terdapat perbedaan sejarah, terbentuknya bangsa Amerika (Amerika Serikat) mirip Indonesia, namun dengan prospek yang berlainan. Amerika lahir (1776) dari heterogenitas dan juga kesenjangan utara-selatan. Masa 90 tahun pertama kehidupannya penuh dengan konflik yang memuncak pada Perang Saudara 1861-1865. Proses *nation-building* selanjutnya berhasil membentuk bangsa Amerika yang sekarang di bawah semboyan *U Pluribiis Unum* (*Through Diversity, Toward Unity*), mirip *Bhinneka Tunggal Ika* (BTI) Indonesia, walaupun negaranya berbentuk federal. Setelah merdeka, Indonesia telah mengalami dua siklus sejarah: 1945-1965 dan 1965-1998, namun setelah 55 tahun kesebangsaan belum juga menjadi kenyataan. Apakah di bawah negara kesatuan mustahil terjadi kesebangsaan? Apakah kesebangsaan harus melalui perang saudara dan penumpasan terhadap mereka yang berbeda?

Secara teoretik, masyarakat dapat dikelola di bawah simbol-simbol politik tertentu, yang disebut bentuk negara. Isu bentuk yang menjadi wacana politik di Indonesia saat ini adalah negara kesatuan, negara federal, atau merdeka dalam arti, apakah suatu daerah tetap menjadi daerah dalam ikatan negara kesatuan, menjadi negara bagian, atau merdeka sekalian. Bentuk negara tentu mempengaruhi sistem pemerintahan. Oleh karena itu, daerah masih dapat dibedakan: daerah dengan otonomi

biasa, otonomi seluas- luasnya, atau otonomi khusus. Jika bentuk negara dihubungkan dengan kondisi masyarakat Indonesia yang heterogen, dapat dibuat tabel sebagai berikut:

**Tabel 36-1 Kondisi Masyarakat dan Bentuk Negara**

		BENTUK NEGARA		
		KESATUAN		FEDERAL
		SENTRALISTIK	DESENTRALISTIK	
KONDISI MASYARAKAT	HOMOGEN	1 kecil, ya	2 besar, ya	3 tak perlu
	HETEROGEN	4 tidak	kecil ke- 5 mungkinan	6 ya

Sel mana yang paling cocok untuk Indonesia? Untuk menjawab pertanyaan ini, pola pikir Carroll digunakan. Selama lebih-kurang tiga dasawarsa (1965-1998) , pemerintah defensif dan tidak mendengar aspirasi rakyat. Hal ini digambarkan dengan jitu oleh G. M. Sudarta dalam karikatur *Kompas* 31 Mei 1997. Kemudian selama lebih kurang setahun (1998-1999) pemerintah berperilaku reaktif, sangat reaktif. Hal ini ditandai dengan “produktivitas” nya yang “hebat.” Dampak negatif kebuntuan komunikasi selama itu menimpa

# oom pasikom



ber : KOMPAS, Sabtu, 31 Mei 1997

Oleh karena itu, sel yang paling cocok untuk Indonesia di masa depan adalah sel 6, dengan catatan bahwa hal itu disiapkan dengan sungguh- sungguh, tidak hanya pada level diskusi akademik atau wacana politik, tetapi sebagai program *nation building*. Sepanjang diskusi akademik memang banyak orang yang tidak setuju dengan sel 6 itu, dengan dua alasan: pertama ada banyak negara kesatuan yang berhasil mengatasi konflik internalnya, dan kedua federalisme diidentikkan dengan separatisme.

#### *Nation-Building: Bersatu Dalam Perbedaan- Pendekatan Manajemen Budaya*

*Nation-building* diselenggarakan menurut pendekatan manajemen budaya di antaranya enam macam: pendekatan budaya, pendekatan multibudaya, pendekatan lintasbudaya, pendekatan Hampden-Turnerian, pendekatan atlet bisnis, dan pendekatan makro-mikro. Pendekatan makro-mikro erat berkaitan dengan pendekatan Hampden-Turnerian, dan pendekatan atlet bisnis merupakan salah satu versi pendekatan lintasbudaya.

1. Pendekatan budaya. Pendekatan budaya adalah pendekatan yang didasarkan pada anggapan bahwa perubahan sosial adalah juga perubahan budaya. Program transmigrasi, misalnya bukan hanya merupakan keputusan politik dan tindakan administratif tetapi juga proses budaya.
2. Pendekatan multibudaya. Pendekatan multibudaya adalah pendekatan yang didasarkan pada anggapan bahwa setiap organisasi meliputi berbagai subkultur dan menghadapi berbagai kultur. Pemecahan suatu masalah harus dilihat dari sudut berbagai kultur. Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM), misalnya menghadapi tantangan global sehingga terbuka sebuah bidang studi baru yaitu MSDM Internasional. Bidang ini dilatarbelakangi oleh adanya:
  - a. *loan package*, yaitu pinjaman luar negeri yang sebagian berbentuk tenaga ahli/konsultan,
  - b. status *multinational company*,
  - c. staf suatu perusahaan yang berasal dari berbagai budaya/subbudaya,
  - d. *overseas company (plant)*,
  - e. *production-sharing*,
  - f. *human resources trade off*,
  - g. *multicultural human resource management*,
  - h. *international human resource institution building*,

- i. *international human resource organizations,*
  - j. *international human resource market.*
3. **Pendekatan lintasbudaya.** Pendekatan ini didasarkan pada anggapan bahwa untuk dapat memahami suatu budaya lain yang berbeda pada suatu saat, seseorang harus menggunakan kacamata budaya lain itu pada saat tersebut, dan bukan kacamata sendiri, untuk melihat (mengamati) budaya lain itu. Kacamata itu bisa cara berpikir dan bisa *frame of reference* (FOR). Seseorang yang hanya memakai FOR-nya sendiri bertindak seperti pejabat yang digambarkan oleh Pramono di dalam karikatur (*Suara Pembaruan 1* Maret 1995). Pendekatan manajemen multibudaya dan lintasbudaya dibahas misalnya oleh Farid Elashmawi dan Philip R. Harris dalam Bab II *Manajemen Multibudaya* (1996), William M. Evan dalam Bagian V *Organization Theory: Research and Design* (1993), Geert Hofstede dalam *Culture's Consequences: International Differences in Work-related Values* (1980), dan K. S. Basu, *Management Similarities and Differences Under Different Cultures* (1968).
4. **Pendekatan Hampden-Turnerian.** Pendekatan ini diambil dari Charles Hampden-Turner, *Corporate Culture: How to Generate Organizational Strength and Lasting Commercial Advantage* (1994). Hampden-Turner menyatakan bahwa budaya organisasi “is based on dilemma,.” Organisasi biasanya menghadapi dua macam dilema:
- “Adapting to changing environment” disebut nilai A sedangkan “integrating members internally” disebut nilai B. Kedua nilai berkembang (skala 0 - 10), lalu dibuat matriks demikian:

**Gambar 36-7 Dua Dilema**

dilemma

NEED TO ADAPT ORGA-  
NIZATION TO CHANGING  
EXTERNAL ENVIRONMENT

NEED TO INTEGRATE  
MEMBERS OF ORGANI-  
ZATION INTERNALLY

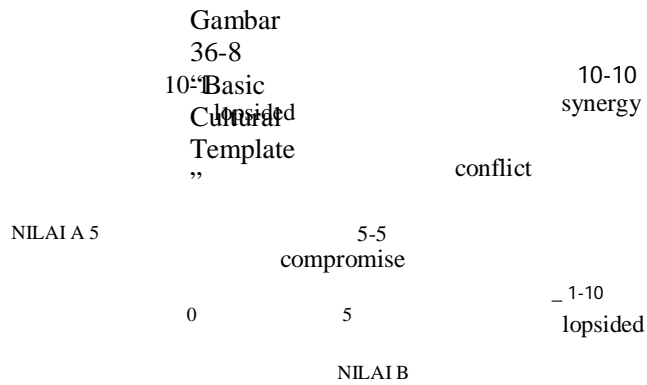
NEED FOR PERIODIC  
CHANGE

NEED TO PRESERVE  
KEY CONTINUITIES

dilemma



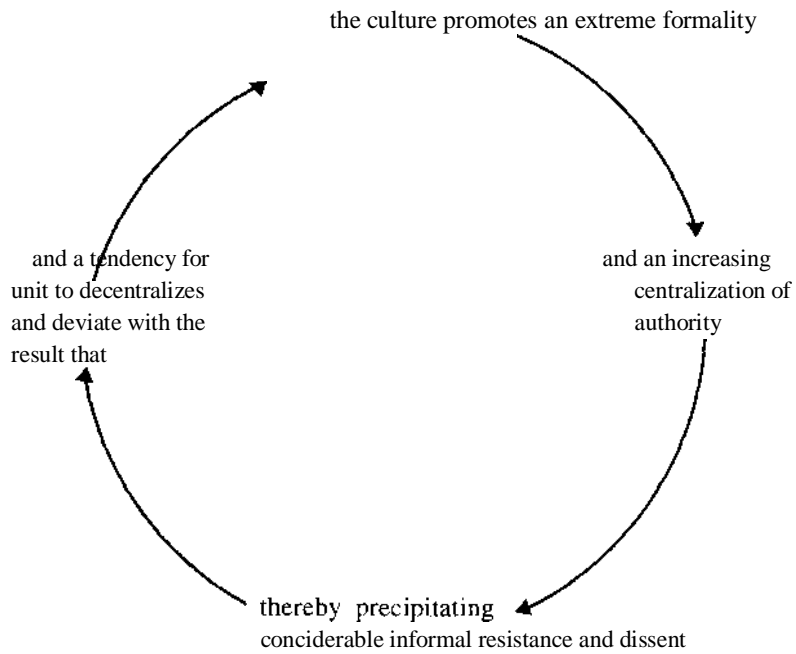
Sumber : Suara Pembaruan, 7 Maret 1995



Pada setiap titik Gambar 36-8 di atas terjadi hal-hal sebagai berikut:

- a. pada titik 10-1, "adaptation disintegrates culture",
- b. pada titik 1-1, "corporate solidarity resists adaptation",

**Gambar 36-9 The Vicious Circle**

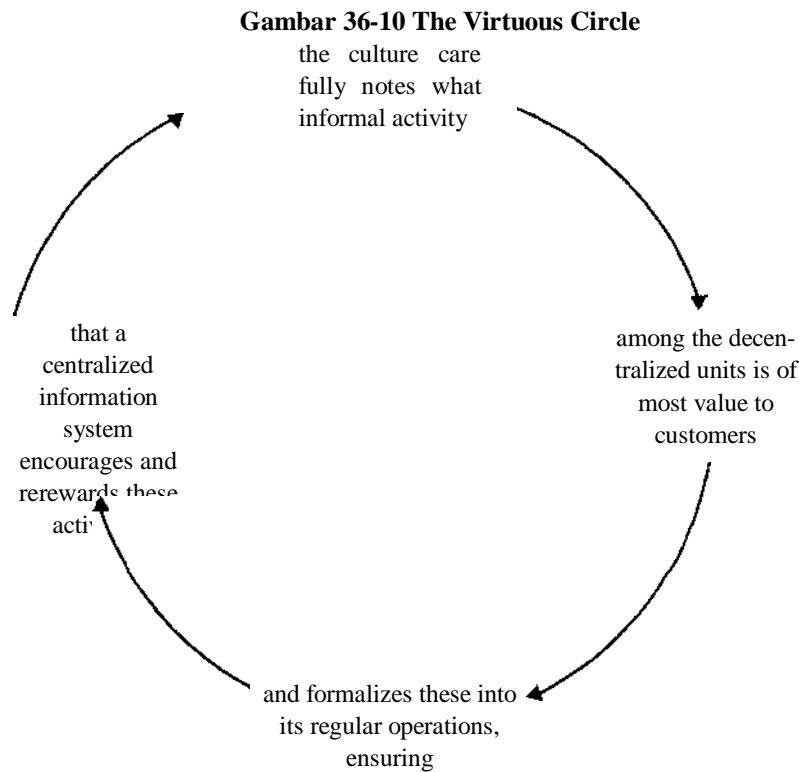




- c. pada 5-5, “slow and partial adaptation by a barely cohering organization”,
- d. pada 8-8, “conflict between advocates of adapting and defenders of solidarity”,
- e. pada 10-10, “organization adapts successfully to changing environment”.

Titik 8-8 merupakan titik kritis: di sana penentuan apakah dilemma itu membentuk “the vicious circle” (Gambar 36-9) atau “the virtuous circle.” (Gambar 36-10)

5. Pendekatan atlet bisnis. Pendekatan atlet bisnis dalam manajemen budaya dimodifikasi dari pendekatan atlet bisnis yang digunakan oleh Graham Winter dan Christopher Hamilton dalam manajemen olahraga: *The Business Athlete* (1992). Induk semua olahraga adalah atletik. Klub olahraga yang unggul adalah klub yang pelakunya memiliki kinerja teratas dan profesionalisme tinggi. Pelaku bisnis yang dimaksud meliputi atlet yang saling bersaing (pemain, produser), penonton (konsumer,



pelanggan), wasit dan pembantunya (hakim, penengah, pemimpin permainan), pemilik klub (manajemen). Anggapan dasar pendekatan ini adalah:

- a. bagi dunia olahraga, pesaing bukanlah musuh melainkan lawan,
- b. nilai kemenangan atau kejuaraan sebuah klub atau seorang atlet atas pesaing atau lawannya dalam sebuah pertandingan semakin tinggi dengan semakin imbangnya kekuatan, tetapi semakin rendah dengan semakin pincangnya kekuatan,
- c. komitmen yang kuat dan prestasi tertinggi merupakan motivasi utama,
- d. kegagalan mencapai prestasi tertinggi bukanlah kekalahan melainkan kemenangan yang tertunda,
- e. kebesaran seorang atlet terletak pada *sportsmanship* dan *sportiveness*-nya.

Manajemen budaya yang didasarkan pada pendekatan atlet bisnis adalah manajemen budaya yang sportif, yang menunjung tinggi prinsip-prinsip yang terkandung di dalam anggapan dasar di atas.

6. Pendekatan makro-mikro. Pendekatan ini juga diambil dari Hampden-Tumer dan didasarkan pada anggapan bahwa:

*One characteristic of the development state, that is governments which turn economic development into a superordinate goal — e. g. Singapore, Thailand, Malaysia, Japan and Taiwan -- is that corporate cultures are really parts of the macro culture. It is hard to separate their functions.*

Di Indonesia, budaya makro terkesan sebagai budaya politik paternalistik-otokratik dan terkadang terkesan sebagai budaya politik paternalistik despotik. Budaya politik seperti itulah yang sangat mempengaruhi budaya perusahaan di Indonesia. Budaya politik paternalistik otokratik-despotik memerlukan dukungan keuangan yang sangat besar, guna merekayasa dukungan terhadap kebijaksanaan pemerintah, sehingga rakyat tidak merasa bahwa mereka sebenarnya ditipu, dan semakin bergantung pada pemerintah. Dukungan dana yang besar tidak dapat diharapkan dari sektor pedesaan dan perusahaan kecil sampai menengah, karena nilai tambah sektor itu sangat kecil/rendah. Karena itu budaya politik paternalistik-despotik berorientasi pada kekuatan dukungan kalangan perusahaan besar. Sudah barang tentu, perusahaan besar menyumbangkan dana *extra-budgetary* itu tidak cuma-cuma melainkan berdasarkan prinsip *exchange*. Yang sesungguhnya membayar biaya itu adalah konsumen dan lapisan masyarakat yang tidak memiliki suatu pun untuk dijual. Jadi jika budaya perusahaan di Indonesia hendak diubah, perubahan harus dimulai dari atas, yaitu dari budaya politiknya.

Dapatkah Pendekatan Kuantitatif Dikombinasikan Dengan Pendekatan Kualitatif?

Para mahasiswa yang menyusun tesis atau disertasi biasanya me-refer Julia Brannen dalam *Memadu Metode Penelitian Kualitatif & Kuantitatif* (1997, 1999), jika mereka ingin mengombinasikan pendekatan kualitatif dengan pendekatan kuantitatif.

Hal itu dapat dilakukan dengan berbagai catatan. Terutama penelitian yang bermaksud menemukan masalah-masalah baru, untuk menguji sejauh mana suatu masalah layak diteliti, atau untuk menguji objektivitas temuan penelitian, kombinasi kedua pendekatan dapat digunakan, dengan syarat harus didukung oleh disiplin penelitian yang ketat. Kedua pendekatan itu dapat dikombinasikan dalam sebuah unit penelitian. Namun, sejak awal, kombinasi itu menghadapi persoalan. Salah satu persoalan yang perlu diatasi dalam hubungan ini ialah populasi. Pendekatan kuantitatif (bukan komparatif; penelitian komparatif bekerja pada dua atau lebih populasi) bekerja pada sebuah populasi tertentu, sedangkan pendekatan kualitatif, tidak. Ia bekerja pada sebuah kasus atau suatu hal yang khusus. Kombinasi itu dapat dilakukan menurut satu di antara beberapa model desain.

Pertama, desain kombinasi-sejajar. Kedua pendekatan berjalan sendiri-sendiri sampai pada fase keluarnya temuan penelitian masing-masing. Pendekatan kualitatif menggunakan *frame-of-references* (FOR) informan, sedangkan pendekatan kuantitatif menggunakan FOR peneliti. Kedua perangkat temuan digunakan bersama-sama, dikombinasikan, atau temuan pendekatan yang satu digunakan untuk menafsirkan atau mengontrol temuan pendekatan yang lain.

Kedua, desain kombinasi *dominative-supportive*. Dalam kombinasi ini, yang satu dominan, sedangkan yang lain mendukung. Jika pendekatan kuantitatif dominan, penelitian dilakukan pada satu populasi. Di sini, pendekatan kualitatif digunakan sebagai bagian pendekatan kuantitatif, atau sebaliknya.

Ketiga, desain kombinasi-bertahap. Dalam kombinasi ini, sampai pada analisis teori sebagai tahap penjawaban masalah penelitian secara teoretik, pendekatan penelitian apakah kualitatif atau kuantitatif, tidak dipersoalkan, seolah-olah keduanya kombinasif. Pendekatan apa yang digunakan, kualitatif atau kuantitatif, baru ditentukan pada saat dan tahap perumusan hipotesis dan dilanjutkan pada metodologi penelitian dan seterusnya.

Keempat, desain kombinasi integratif. Dalam desain ini, pendekatan yang satu berfungsi sebagai alat kontrol buat pendekatan yang lain, demi menumbuhkan dan mengembangkan *objektivitas* penelitian, sejak persiapan sampai pada akhir penelitian.

Kelima, desain kombinasi kualitatif-kuantitatif. Desain ini terlihat pada Gambar 36-1. Pendekatan yang satu dilanjutkan oleh pendekatan yang lain, demikian terus-menerus, sehingga objektivitas penelitian mengalami *judgment* terus-menerus pula.

Keenam, desain kombinasi induktif-deduktif atau *grounded*. Desain ini terlihat pada Gambar 36-3. Pokok-pokok desain *grounded* dibahas berdasarkan Barney G. Glaser dan Anselm L. Strauss dalam *The Discovery of Grounded Theory; Strategies for Qualitative Research*, 1974.

Bab I buku di atas berisi uraian tentang “The Discovery of Grounded Theory.” Yang dimaksud dengan “grounded theory” adalah teori yang ditemukan melalui (“discovered from”) analisis sistematis data penelitian sosial (“theory from data”). Pengembangan penemuan (“for furthering the discovery of”) teori tersebut dilakukan

melalui *strategi general method of comparative analysis*. Hasil perbandingan diteliti lagi, demikian terus- menerus. Dengan demikian, yang dimaksud dengan teori dalam *grounded theory* adalah teori sebagai proses.

Jauh sebelum *grounded theory* ditemukan, sosiologi didominasi oleh aliran kuantitatif Universitas Columbia. Pendekatan kuantitatif digunakan untuk menguji (*verifying*) secara deduktif teori-teori yang sudah ada. Teori- teori yang sedang berjalan adalah *grand theories* karya sejumlah *great men* seperti Weber, Durkheim, Simmel, Marx, Veblen, Cooley, Mead, Park, Parsons, Merton, dan sebagainya. Aliran ini terkesan menghambat penemuan teori-teori sosial yang baru: para peneliti “kelas dua” tidak berani menggugat atau mengeritik *grand theories* karya para *genius* yang dianggap sudah mapan itu. Aliran kualitatif yang dikenal sebagai aliran Chicago merupakan respons terhadap hambatan akademik itu. Maka muncullah peneliti-peneliti muda (a.i. Blumer) yang bekerja tidak sekedar menguji (*verifying*) *grand theories* yang ada melalui penelitian kuantitatif, melainkan menciptakan (*generate*) “teori- teori kecil” melalui pendekatan kualitatif. Dilihat dari sudut ini,

*there is no fundamental clash between the purposes and capacities of quantitative and qualitative methods or data. What clash there is concerns the primacy of emphasis on verification or generation of theory.*

Bab II *The Discovery* membahas “Generating Theory” melalui *comparative analysis*. Tidak seperti analisis komparatif yang dilakukan terhadap populasi besar (*large-scale social units*), analisis komparatif yang ditempuh guna meng-*generate grounded theory*, (dapat) dilakukan terhadap unit sosial segala ukuran (*any size*), baik kecil maupun besar. Penemuan teori berlangsung sebagai berikut:

### Gambar 36-11 Proses Penemuan Teori

FACT  
evidence, illustrating  
the concept

> CONCEPTUAL CATEGORY a  
conceptual property of the  
category

*Concept* adalah “a relevant theoretical abstraction about what is going on in the area studied.” Sebagai contoh, kategori konseptual yang berkaitan dengan perawatan pasien yang sedang sekarat adalah rasa kehilangan yang dialami oleh kaum kerabat, lingkungan kerjanya, dan masyarakat pada umumnya, yang disebut *social loss*. *Social loss* berkaitan dengan nilai sosial pasien (posisi, peran, dan kinerjanya di dalam masyarakat). Hal ini jelas mempengaruhi tingkat perawatan terhadap pasien yang bersangkutan. Kategori *social loss* dapat diketahui melalui observasi di lingkungan sosial pasien, observasi tentang perlakuan (“nursing care”) terhadap pasien VIP atau perlakuan terhadap pasien jelata. Kemudian, melalui analisis komparatif dapat diketahui, katakanlah, bahwa perlakuan terhadap pasien VIP jauh lebih intensif atau lebih menyenangkan ketimbang terhadap pasien jelata. Jadi:

### Gambar 36-12 Model *Social Loss*

SOCIAL VALUES                      > SOCIAL LOSS                      > NURSING CARE

Perlu diketahui, bahwa *property* sebuah kategori adalah isi pengertian kategori yang bersangkutan. Misalnya kategori *nurse* mempunyai *property* perempuan, karena melalui pengamatan diketahui bahwa perawat biasanya perempuan.

Dengan menggunakan model tersebut dapat diprediksi bahwa “patient who have high social loss will receive better care than those who have low social loss.” Kalau hipotesis tersebut ternyata tidak berlaku bagi suatu unit sosial, atau dengan perkataan lain keberlakuannya terbatas, dilakukan observasi lebih lanjut guna menemukan kondisi struktural yang menimbulkan penyimpangan, atau kategori konseptual lainnya di bawah mana diperkirakan penyimpangan itu terjadi. Demikian seterusnya.

Keterbatasan berlakunya suatu hipotesis (dapat) mendorong upaya pencarian dan penemuan hipotesis baru yang wilayah-berlakunya lebih luas: *the generality of a fact*. Ini dapat dicapai melalui *empirical generalization*. Apakah *incest taboo* terdapat di semua masyarakat? Apakah semua perawat perempuan?

Di Amerika Serikat, seorang pasien kanker (*dying of cancer*) biasanya tidak mengetahui apakah kondisinya sudah terminal atau masih ada harapan. Kondisi ini disebut *a closed awareness context*. Walaupun dokter-dokter sudah yakin bahwa pasien sedang menuju ajalnya, namun hal ini tidak diberitahukan kepada pasien. Kartu atau formulir catatan yang disebut “cues” yang berisi “necessary course of action,” yang menunjukkan kondisi pasien, ditulis sedemikian rupa sehingga bagi pasien tidak jelas (“vague and hard to read”). Di sebuah rumah sakit di Jepang, ditemukan hal yang berbeda. Di sana kondisi pasien pada saat masuk diberitahukan kepada yang bersangkutan, atau dapat diketahui oleh pasien melalui *cues* yang bisa terbaca, sehingga sejak awal pasien berada pada (mengalami) “an open awareness context.” dia atau apa yang bakal terjadi pada dirinya. Data komparatif dari Jepang tersebut mendorong peneliti untuk mencari dan menemukan tempat di mana terdapat “an open awareness context.” Demikian seterusnya. Melalui analisis komparatif, dapat ditemukan perbedaan, persamaan, dan hubungan antar(a) hasil penelitian monografik atau kasus yang satu dengan yang lain (“specifying a concept”), sehingga pada akhirnya perbedaan, persamaan, dan hubungan yang sekecil-kecilnya pun dapat terungkap.

Kembali pada hipotesis di atas. Sama seperti pada pendekatan kuantitatif, hipotesis (hipotesis kerja) yang ditemukan melalui pendekatan kualitatif juga diuji (“verifying theory”). Suatu hipotesis kerja dianggap teruji (*valid*), jika di antara kategori yang membentuk hipotesis terdapat cukup relevansi. Relevansi itu ditunjukkan oleh data komparatif, yang oleh penulis lain disebut triangulasi data: *check*, *recheck*, dan *cross-check*. Secara implisit maupun eksplisit, peneliti terus-menerus mengecek hipotesis atau teori begitu data baru masuk. Sudah barang tentu, hipotesis yang teruji dapat berfungsi sebagai bahan guna penemuan, (*discovering*) atau pembentukan (*generating*) suatu teori, sebagai tujuan akhir penelitian kualitatif. Dalam hubungan itu, titik berat strategi analisis komparatif terletak pada teori sebagai proses, yaitu teori sebagai satuan pengetahuan (*entity*) yang senantiasa berkembang (selalu dibaharui, *ever-developing*), bukan sebagai sebuah produk akhir.

Unsur-unsur teori adalah, pertama, “conceptual categories” dan “conceptual properties”-nya masing-masing, dan kedua, hipotesis atau “generalized relations among the categories and their properties.” Sebuah *category* adalah elemen sebuah teori, sedangkan sebuah *property* adalah “conceptual aspect” atau *elemen category* yang bersangkutan. Sebagai contoh, ada dua kategori “nursing care,” yaitu “nurse professional composure,” dan “nurses perception of social loss of a dying patient,” yaitu “their view of what degree of loss his death will be to his family and occupation.” Salah satu *property* kategori “social loss” adalah “loss rationales,” yaitu “the rationales nurses

use to justify to themselves their perception of social loss.” Ketiga-tiganya saling terkait (*interrelated*): *loss rationales* timbul di antara perawat untuk menerangkan kematian pasien yang menurut mereka mempunyai *social loss* yang tinggi, dan hubungan ini berfungsi mempertahankan *professional composure* mereka dalam merawat pasien sampai saat terakhir. Di bawah ini disajikan elemen-elemen sebuah teori.

Gambar 36-13 Tipe Teori dan Elemennya

ELEMENTS OF THEORY category	TYPES OF THEORY	
	SUBSTANTIVE	FORMAL
	social loss of dying patient	social value of people
properties of category	calculating social loss on basis of learned and apparent characteristics of patient	calculating social value of person on basis of learned and apparent characteristics
hypothesis	the higher the social loss of a dying patient (1) the better his care, (2) the more nurses develop loss rationales to explain away his death	the higher the social value of a person, the less delay he experiences in receiving services from experts

### Beberapa Hal yang Perlu Diperhatikan dalam Penelitian, Penyusunan, dan Pertahanan Tesis dan Disertasi di Bidang Ilmu Pemerintahan

Buku teks tentang Metodologi Penelitian di bidang Ilmu-Ilmu Sosial tersedia banyak di perpustakaan dan sumber-sumber lainnya. Panduan formal (pedoman resmi) tentang administrasi penelitian, teknik penyusunan naskah, dan prosedur pertahanan tesis dan disertasi, ditetapkan oleh lembaga, misalnya UNPAD. Tulisan ini tidak bermaksud mengambil alih fungsi teks dan panduan formal itu, melainkan ingin mencatat beberapa hal seperti termaktub di dalam judulnya. Bahannya diperoleh melalui pengalaman proses

belajar-mengajar di bidang ilmu pemerintahan, baik pada aras SI, S2, maupun- S3, terutama lima tahun terakhir. Sesuai dengan judul, tulisan ini terdiri dari tiga babak, pertama tentang penelitian, kedua tentang penyusunan, dan ketiga tentang pertahanan tesis dan disertasi Ilmu Pemerintahan.

Pertama, Penelitian. Hal-hal yang menyangkut penelitian tesis dan disertasi terdapat di dalam buku *Catatan Kemajuan Studi dan Petunjuk Penulisan Tesis/Disertasi* yang diterbitkan oleh UNPAD. Penelitian dapat dilakukan melalui pendekatan metodologikal, yaitu pendekatan kualitatif, pendekatan kuantitatif, dan kombinasi keduanya. Pendekatan epistemologikal mutatis-mutandis terdapat dalam UNPAD-LAN, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis* (2000, 13-16). Dalam tulisan ini, paradigma penelitian dipahami dengan menggunakan pendekatan metodologikal tersebut, menuruti komponen-komponen usulan (rancangan) penelitian dan kerangka tesis/ disertasi UNPAD.

**Tabel 36-5 Pendekatan Metodologikal**

	PENDEKATAN		
	KUALITATIF	KUANTITATIF	KOMBINASI
		3	4
JUDUL	Suatu konsep atau aspek tertentu dari suatu konsep, suatu gagasan, satu fenomena, sebuah kasus	Beberapa konsep atau fenomena	Kombinasi

**BAB I  
PENDAHULUAN**

LATAR-BELAKANG (LB, TE_ MA SEN- TRAL, TS)	Menjelaskan pentingnya judul dan spesifiknya lokasi/kasus, didukung oleh data sekunder, meletakkan dasar bagi identifikasi masalah (IM)	tingnya judul dan spesifiknya lokasi, didukung oleh data sekunder, me- letakkan dasar bagi IM	bergantung pada sifat kombinasi
Menjelaskan pen-	Kombinasi		
IDENTIFI- FIKASI	Menjelaskan adanya kesenjangan antara <i>das Sollen</i> dengan <i>das Sein</i> , antara sebelum dengan sesudah, antara kelompok		



(PERNYA- TAAN) MA- SALAH DAN PERUMUSAN MASALAH (RM)	kontrol dengan kelompok test; dirumuskan dengan menggunakan kalimat pernyataan ( <i>problem statement</i> ). Misalnya: Kualitas pelayanan rendah. <i>bargaining power</i> lemah, hubungan antara yang satu dengan yang lain tidak jelas, dampak suatu hal belum diketahui, dan sebagainya.
MAKSUD DAN TUJU- AN PENE- LITIAN	<p>MAKSUD: mengidentifikasi, mendeskripsi-kan, mengalami, ber- bagi-rasa, membangun <i>rapport</i>, etik dan emik (<i>amicable</i>), me-rekonstruksi fakta, menilai, merekam proses, perubahan, dan perilaku <i>situs</i> atau objek (barang atau alam, merekam informasi dan <i>settingnyd</i>)</p> <p>TUJUAN: menemukan <i>em- pathetic understanding</i> (<i>Verstehen</i>), sifat-sifat (<i>nature</i>) <i>uniqueness</i>, nilai, dan esensi (tentang) fokus penelitian, menyaksikan teori berdasarkan fakta</p> <p>Secara khusus: berusaha masalah penelitian (MP) tesis/disertasi yang</p>
KEGUNAAN PENELI- TIAN	<p>Mengidentifikasi, Kombinasi mendeskripsikan, menjelaskan, mera- malkan apa yang dapat atau akan terjadi, menggeneralisasikan, mendiag- (pro-) nosis feno- mena atau kejadian tertentu, mengeksperimenta- sikan sesuatu</p> <p>Menemukan pengeta- huan, konsep, teori, pendekatan, atau metode baru, memperkaya, memo- difikasi, mempri- bumikan, atau mengaplikasikan teori tertentu</p> <p>Menjawab melalui bersangkutan pengembangan Ilmu metodologi, teori, sejarah, <i>Verstehen</i>, dan</p>
KERANGKA	<p>PRAKTIK: masukan bagi pembuatan kebijakan permerintahan KERANGKA PEMIKIRAN (KP) menunjukkan struktur konseptual yang</p>

PEMIKIR-  
AN (KP),  
POSTULA  
T PREMIS  
DAN HI-  
POTESIS

dirancang guna menjawab MP; konstruksinya dimulai dari gagasan atau fenomena (Z) yang dipermasalahkan (bermasalah) dan dikembangkan sehingga Y atau X secara teoretik ditemukan. Hubungan teoretik antara X dengan Y itulah hipotesis

POSTULAT yaitu anggapan-dasar yang diterima sebagai kebenaran dan tak perlu diuji atau dibuktikan (*basic assumption*); fondasi bagi KP; jika diperlukan. PREMIS yaitu proposisi, konsep, kategori, atau teori yang berfungsi mendukung pengambilan kesimpulan (*conclusion*) KP dalam bentuk hipotesis; hipotesis berfungsi menuntun peneliti ke lapangan dan oleh sebab itu selanjutnya harus (di)rinci; jika diperlukan

HIPOTESIS KERJA terdiri dari satu atau lebih kategori, masing-masing dirinci menjadi *properties, property* menjadi *values*, tidak sebagai alat ukur tetapi sebagai penuntun wawancara, observasi, dsb; fakta direkam menurut FOR informan atau alam sebagaimana adanya; hipotesis kerja, kategori, properti dan *value* bisa berubah di lapangan.

HIPOTESIS terdiri dari dua atau lebih variabel, masing-masing dirinci menjadi dimensi, dimensi menjadi indikator, sebagai alat-ukur; alat ukur dibuat menurut FOR peneliti; hipotesis diuji secara empirik, sebab “science is not portable”

Kombinasi

Menurut UNPAD, dalam tesis/disertasi, KP, postulat, premis, dan hipotesis tetap dicantumkan di Bab I sub 1.5; dalam Kerangka Usulan Penelitian menurut *Catatan Kemajuan Studi 2001-2002*, LB Penelitian sd KP dsb, dijadikan Bab I Pendahuluan, dan dikembangkan di Bab II Tinjauan Pustaka; disarankan agar pada tesis/disertasi KP dsb itu ditiadakan; fungsinya diambil alih oleh Bab II dengan judul Kajian Teoretik; dimulai dengan informasi tentang penelitian yang terdahulu, dan diakhiri dengan postulat, premis, dan hipotesis. Perlu diingat bahwa KP bukan *workflow*, prosedur kerja, atau silsilah perundang-undangan!

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA (KAJIAN TEORI)

Pengembangan KP. ibarat membuat jembatan bahkan jaringan sistemik dimulai penelitian



DESAIN PENELI TIAN	Maksud dan Tujuan Penelitian di atas)  Eksploratori, kasus, kesejarahan, des- kriptif longitudinal, <i>content analysis (inc). existing statistics analysis</i> ), evaluatif, quasi-naturalistik,	simbol- istik, etnofenomenologi, <i>grounded</i> (lihat Maksud dan Tujuan Penelitian di atas) Survei, eksperimental, diagnostic analitik, evaluatif, komparatif, prediktif	Kombinasi
FOKUS PENELI TIAN	Dalam buku <i>Catatan Kemajuan Studi 2001-2002</i> , subbab ini diberi judul Variabel Penelitian dan Pengukurannya atau Operasionalisasi Variabel.  Gejala atau kasus, definisinya bukan dari teori tetapi dari informan; dalam benak peneliti hal itu tercatat formal sebagai kategori (lihat Hipotesis Kerja di atas)	Variabel dan hubungan antar variabel; definisi dari teori; dimensi dideduksi dari def.; indikator dari dimensi; harus diperhatikan validitas dan reliabilitas pengukuran!	Kombinasi
DAYA YG DIBUTUHKAN (DYD)	Data primer (kualitatif); proses, perubahan, perilaku (perilaku barang, masyarakat, konsumen, alam); data sekunder yang dianggap berguna untuk penafsiran dan pembahasan, <i>setting</i> dan <i>field</i>	Data kuantitatif yang ditunjukkan oleh indikator; dianggap berguna untuk penafsiran dan pembahasan, termasuk kondisi wilayah, organisasi, unit analisis, dsb.	Kombinasi
SUMBER DATA	Informan (nara sumber) atau alam dan masyarakat ( <i>setting</i> ) dipilih secara purposif; perpustakaan, dokumen,	<i>situs</i> , dsb; Populasi (manusia atau barang). Unit analisis, (lihat Babbie, 76-80);	Kombinasi

perpustakaan untuk data  
sekunder

	(lihat Prosedur Pengumpulan Data, di bawah). Informan terdiri dari pelaku (aktor), penderita, pengamat, saksi, <i>stakeholder</i> , ahli, dsb.		Kombinasi
SAMPEL	Setiap kali pengamatan-wawancara, <i>setting</i> harus direkam; <i>setting</i> adalah arena, panggung, situasi yang ada (terjadi)	Ditentukan menurut teknik sampling <i>schedule</i> , dsb.	Bergantung
SETTING	pada saat observasi partisipatif dan wawancara mendalam berlangsung; antara pelaku (informan) dengan <i>setting</i> terdapat hubungan yang sangat erat		
INSTRUMEN PENELITIAN	Peneliti sendiri dengan <i>software</i> seperti <i>fieldnotes</i> dan pedoman wawancara sebagai pegangan peneliti	Dapat dipelajari dari buku-buku ttg metodologi penelitian	Kombinasi
FIELD	<i>Field</i> penelitian adalah <i>situs</i> pengambilan <i>fieldnotes</i> tsb; <i>setting</i> yang berbeda bisa terjadi pada <i>situs</i> yang sama		Bergantung
PROSEDUR PENGUMPULAN DATA	Wawancara dengan, dan observasi terhadap informan dan <i>settingnya</i> . semua data yang dibutuhkan (lihat di atas) direkam dari informan pertama; informan tidak boleh dipengaruhi, Angket, <i>questionnaire</i> ,		Bergantung

jadi infonya bisa ke mana-mana, maka perlu direduksi, bila ada yang “tidak keluar” dari informan pertama atau di-refer olehnya, ke informan lain, atau perlu ditriangu- lasi, maka penelitian digulirkan ke informan berikutnya, jadi siapa informan berikutnya itu ditentukan di lapangan, demikian seterusnya; semua data yang dibutuhkan direkam; rekamannya disebut FN; dari informan berikutnya, diperhatikan perbedaan yang menunjukkan *uniqueness*; dalam hubungan itu lihat Fokus Penelitian dan DYD di atas; data di- catat dalam *fieldnotes* (FN) atau direkam dengan teknologi tertentu; diperlukan tahap persiapan, baru tahap pekerjaan lapangan; pekerjaan lapangan meliputi pengumpulan data, pengolahan dan pengujian keabsahan data, penyajian dan pembahasan data sehingga tiba pada kesimpulan

buku-buku  
metodologi penelitian

TEKNIK  
PENGO  
LAHAN  
DATA

Data diolah sejak awal agar dapat diketahui kekurangan dan kelemahan data, triangulasi, reduksi data, kategorisasi  
Dapat dipelajari dari

Bergantung

<p>UJI KE- ABSAHAN DATA A- TAU UJI HIPOTESIS</p>	<p>data, penentuan informan berikutnya, dan pengguliran penelitian (lihat prosedur pengumpulan data di atas); kemungkinan <i>comparative analysis</i> dan <i>grounding</i> (data ke teori, <i>theory making, theory construct</i>)</p> <p>Uji keabsahan data meliputi uji orisinalitas, legalitas, dan format suatu data seperti dokumen (uji validitas), uji reliabilitas melalui triangulasi <i>check, recheck</i>, dan <i>crosscheck</i>, uji prosedur dan reduksi data Uji keabsahan data pada pendekatan kualitatif setara dengan uji hipote-</p>	<p>sis pada pendekatan kuantitatif; dalam membaca koefisien korelasi <i>r</i> perlu dipahami makna <i>degree of association</i> dan <i>levels of significance</i>; semakin <i>r</i> mendekati 1,00, atau mendekati 0,00, semakin tak-layak masalah penelitian, dan semakin rendah level signifikansi, “the more confident we may be that it will not lead us to reject the tested hypothesis mistakenly” (Weiss, 1968, 246)</p>	<p>Bergantung</p>
--	--	---	-------------------

BAB IV  
PENYAJIAN DATA DAN PEMBAHASAN

<p>PENYAJIAN DATA s/d PEM-</p>	<p>Berikutnya penyajian, penafsiran, pembahasan: apakah: masa-</p>	<p>Di samping yang tertera di kolom 2, <i>epsilon</i> juga</p>	<p>Bergantung</p>
--------------------------------	--	--	-------------------



BAHASAN	<p>lah terjawab? hipotesis kerja berfungsi? maksud dan tujuan penelitian tercapai? penelitian berguna? kesimpulan apa yang dapat ditarik? saran- saran apa yang perlu diajukan? Dikemukakan juga keterbatasan proses dan hasil penelitian. Bagaimana sikap peneliti sendiri?</p>	<p>harus dibahas; <i>epsilon</i> menjadi bahan untuk saran- saran; epsilon dijadikan bahan pembahasan keterbatasan penelitian</p>
---------	--	---

Penafsiran dapat dilakukan dengan menggunakan data sekunder, misalnya kondisi wilayah atau *setting*, hasil penelitian lain dan teori lain; struktur penyajian data di Bab IV, diuraikan dalam Penyusunan Tesis/Disertasi

#### BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

KESIMPULAN DAN SARAN	<p>Dalam Kesimpulan disajikan rangkuman temuan penelitian empirik dan hasil pembahasan; saran dibuat berdasarkan kesimpulan; temuan pendekatan kualitatif tidak digeneralisasi- kan, tetapi nilainya semakin tinggi dengan semakin tinggi <i>uniqueness</i> temuan penelitian</p>	<p>Lihat kolom 3 Uji Bergantung keabsahan data</p>
POSISI PENELITI SEPANJANG PENELITIAN	<p>Peneliti menempatkan diri sebagai bagian dari lingkungan informan atau <i>situs</i> ybs.; sikap partisipatif, kebersamaan, etik, dan etik (<i>amicable</i>), <i>rapport</i></p>	<p>Peneliti menempatkan diri sebagai Bergantung pengamat, penonton, guna memelihara objektivitas</p>



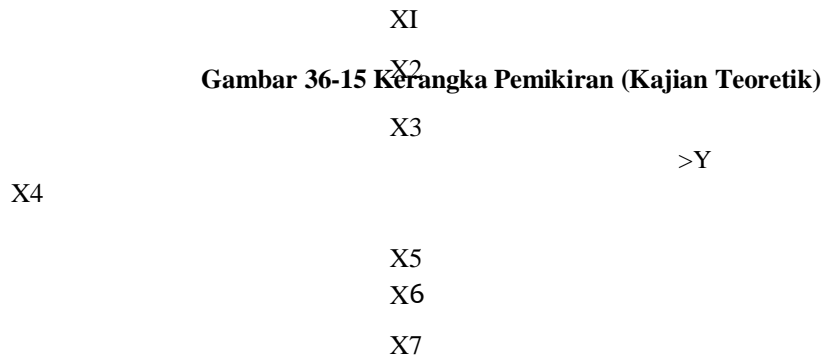
Kedua, Penyusunan. Segala sesuatu tentang penyusunan tesis dan disertasi terdapat pada Lampiran 5 s.d. 13 buku *Catatan Kemajuan Studi 2001-2002* di atas. Sudah barang tentu, penyusunan tesis dan disertasi berkaitan erat dengan teknik pengolahan data. Yang mendapat sorotan dalam hubungan itu adalah penyusunan Kerangka Pemikiran pada Bab I Pendahuluan UP, Bab II Kajian Teori, dan Bab IV Data dan Pembahasan Tesis/Disertasi. Pada penelitian berpendekatan kualitatif dan kuantitatif, penyusunan Bab I, II, dan IV itu relatif sama. Perbedaannya terletak pada FOR; pada pendekatan kualitatif, data direkam menurut FOR informan atau alam sebagaimana adanya, sehingga baik hipotesis kerja, suatu kategori, sebuah *property*, dan seperangkat nilai yang telah disiapkan sebagai penuntun peneliti, bisa berubah di lapangan tanpa harus merombak yang lain, sedangkan pada pendekatan kuantitatif, persiapan itu ditentukan menurut FOR peneliti, dan yang fatal, jika langkah awal misalnya identifikasi masalah ternyata keliru, maka seluruh bangunan penelitian harus dirombak.

Benang merah dan mata rantai penelitian dapat ditelusuri sebagai berikut. Dari latar belakang penelitian misalnya dapat diidentifikasi adanya masalah: Kinerja (*performance*) pelayanan kesehatan, rendah. Pelayanan kesehatan layak di bidang Ilmu Pemerintahan karena kesehatan akhir-akhir ini dianggap termasuk ruang pelayanan civil (HAM). Ini disebut pernyataan masalah. Banyak hal yang dapat dipertanyakan tentang pernyataan masalah tersebut; *5WIH*. Misalnya “mengapa kinerja pelayanan kesehatan, rendah?” Inilah masalah penelitian. Masalah penelitian ini dapat digambarkan dengan model:

### Gambar 36-14 Model Masalah Penelitian ?

..... > Y

Pada model itu, Y (variabel tergantung) lah yang dipermasalahkan. Tanda ? adalah lambang variabel bebas (X) yang dicari melalui kerangka pemikiran (kajian teoretik). Jawaban terhadap pertanyaan penelitian itu terdapat misalnya di dalam teori Carr (1994) yang menyatakan bahwa terdapat tujuh faktor kinerja (*performance*), yaitu *goals (XI)*, *standards*, *feedback*, *opportunity*, *means*, *competence*, dan *motive (X7)*. Dua di antaranya bersifat *critical*, yaitu *goal* dan *motive*. Pemikiran dari Y ke X. Kerangka-dasar pemikiran yang terbentuk: (Gambar 36-15)



Secara teoretik, model Gambar 36-15 menunjukkan bahwa jika ketujuh faktor terpenuhi, kinerja maksimal, hubungan kausal antara X dengan Y sepenuhnya terpenuhi (*sufficient*). Tetapi dalam Ilmu-ilmu Sosial, sebuah teori yang dikonstruksi berdasarkan kondisi masyarakat tertentu, katakanlah masyarakat Barat, belum tentu berlaku (*applicable*) jika diterapkan di lingkungan masyarakat lain yang budayanya berbeda, misalnya Indonesia. Jadi keberlakuan teori itu sifatnya *contingent* (*dependent for occurrence on something not yet certain*). Perbedaan itu merupakan faktor Z yang perlu diteliti, baik faktor yang terdapat di dalam masyarakat Barat tetapi tidak terdapat di dalam masyarakat Indonesia, maupun faktor yang ada di Indonesia tetapi tidak terdapat di negeri Barat. Sudah barang tentu kerangka dasar itu dapat dikembangkan menjadi kerangka *path-analysis* atau *contingency-analysis*. Jadi model kausal yang diteliti tidak cukup *causal-sufficient* melainkan harus *causal-contingent*. Karena berbagai alasan akademik, bisa terjadi, hanya pengaruh XI dan X7 terhadap Y yang diteliti, dan X2, X3, X4, X5, dan X6 menjadi *epsilon*, sehingga model penelitian *causal-sufficient* menjadi:

**Gambar 36-16 Model Penelitian (X7 pada Gambar 36-15 menjadi X2 pada Gambar 36-16)**



*Epsilon* dapat diartikan pertama, sebagai faktor teoretik tetapi yang oleh alasan yang dapat dipertanggungjawabkan tidak diteliti secara empirik, dan kedua sebagai faktor yang belum diketahui secara teoretik, “not yet certain,” yang dapat dijadikan hipotesis *causal-contingent*.

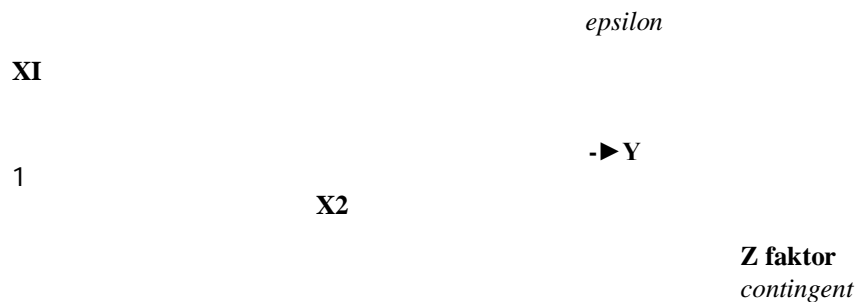
Menurut teori Carr, XI mempengaruhi X2, sehingga model *path-analysis*nya menjadi:

**Gambar 36-17 Model Penelitian Causal-sufficient bentuk Path-analysis**



Jika model *causal sufficient* itu diterapkan di Indonesia dan dimodifikasi dengan memasukkan faktor *contingent*, modelnya demikian:

**Gambar 36-18 Model Penelitian Causal-Contingent**



Telah dikemukakan di atas bahwa konstruksi Kerangka Pemikiran atau Kajian Teoretik ibarat membangun jembatan bahkan jaringan sistemik. Masalah penelitian untuk S2 terlebih-lebih S3, harus berbobot. Dengan memperhatikan sifat Kerangka Pemikiran dan Uji Hipotesis di atas, dapat disimpulkan bahwa semakin erat hubungan antara X dengan Y, semakin kecil bobot masalah penelitiannya, dan sebaliknya, jika hubungan itu terlalu jauh

(renggang) masalahnya sulit diteliti (*unresearchable*). Kalau hubungan antara X dengan Y cukup renggang, maka sama seperti jembatan sungai yang lebar yang mempunyai tiang penyangga di tengah, di antara X dengan Y juga terdapat berbagai variabel yang ditandai dengan berbagai sebutan misalnya *intervening variable* dan *control variabel*. Dengan demikian, model penelitian yang dianjurkan untuk program S2 dan S3 adalah penelitian model analisis jalur (*path-analysis*) atau model analisis kontingensi (*contingency-analysis*).

Maka bertolak dari Gambar 36-18, susunan Kerangka Pemikiran (Kajian Teoretik) berturut-turut.

Konsep	atau	Teoritentang	Y	
Konsep	atau	Teoritentang	X2	
Konsep	atau	Teoritentang	XI	
Konsep	atau	Teoritentang	Z	
Teori tentang	Hubungan	antara	Y dengan X2	(X2Y)
Teori tentang	Hubungan	antara	Y dengan XI	(XIY)
Teori tentang	Hubungan	antara	X2 dengan XI	(X1X2)
Teori tentang	Hubungan	antara	Y, X2 dan XI	(X1X2Y)
Teori tentang	Hubungan	antara	Z dengan salah satu atau beberapa variabel lain	bergantung pada teorinya.

#### *Hypotesis*

Kelima atau lebih hubungan teoretik tersebut masing-masing dinyatakan dengan sebuah hipotesis, jadi ada lima atau lebih hipotesis. Sudah barang tentu, jika Kerangka Pemikiran dijadikan bagian Bab I Pendahuluan, Bab 2 Kajian Teoretik merupakan hasil pengembangan dan pendalaman Kerangka Pemikiran tersebut dengan susunan yang relatif sama.

Di dalam batas-batas teoretik seperti dikemukakan dalam Pendekatan Penelitian, kelima atau lebih hubungan itu dapat diteliti secara kualitatif maupun kuantitatif. Jika pendekatan kuantitatif digunakan, hipotesis berfungsi sebagai jawaban teoretik yang karena “science is not portable” harus diuji secara empirik (dan oleh sebab itu hipotesis biasanya disebut “jawaban sementara”) sehingga jika tahan-uji menjadi tesis, hipotesis juga melalui operasionalisasi variabel, dirinci dan berfungsi sebagai alat-ukur, menuntun penelitian empirik.

Jika pendekatan kualitatif yang digunakan, hipotesis juga berfungsi sebagai jawaban teoretik, “sementara,” dan penuntun ke lapangan, tetapi tidak sebagai alat-ukur. Hipotesis kualitatif yang disebut juga *working-h.ypoth.esis* atau hipotesis kerja tidak untuk diuji. Sebagai penuntun ke lapangan, hipotesis kerja harus dirinci menjadi kategori, *properties*, dan nilai. Contoh:

*Pernyataan masalah: Kinerja pelayanan kesehatan, rendah*

*Rumusan Masalah: Mengapa kinerja pelayanan kesehatan rendah? pertanyaan*

ini dijawab melalui kerangka pemikiran

Hipotesis: Kompetensi profesional berpengaruh terhadap kinerja pelayanan kesehatan (hipotesis ini bisa berubah di lapangan, demikian juga kategori, property, dan nilai)

Kategori: (1) Kompetensi profesional (di bidang kesehatan), (2) Kinerja pelayanan

Properties (isi, citra) kompetensi profesional: (a) pendidikan, (b) spesialisasi, (c) jabatan

Properties kinerja pelayanan: (a) kesehatan, (b) perubahan gaya hidup Nilai adalah manfaat atau arti, guna, makna, sebagaimana disaksikan, dialami, diamati, atau direkam oleh peneliti di lapangan. Misalnya jika pasien mengaku bahwa pelayanan kesehatan yang diamati kurang memadai, dan ada informasi bahwa pendidikan tenaga yang bersangkutan tidak sesuai dengan penyakit (masalah) yang dihadapi, maka secara empirik terlihat adanya hubungan kausal antara kompetensi dengan kinerja pelayanan (empirical causality)

**Tabel 36-6 Perincian Hipotesis Kerja**

KATEGORI	HIPOTESIS KERJA				
	1			2	
PROPERTIES	a	b	c	a	b
VALUES	n	n	n	n	n

kategori: konsep, kelompok konsep, sebagaimana disadari atau diketahui oleh peneliti.

properti: sifat, kondisi, atau citra sebagaimana terekam oleh peneliti sebagai instrumen penelitian.

n nilai: makna, manfaat, guna, sebagaimana terekam oleh peneliti di lapangan.

Data lapangan yang terekam sesuai dengan FOR informan atau perilaku situs, bisa saja *incompatible* dengan “kantong” yang dibawa oleh peneliti ke lapangan: hipotesis, kategori, *properties*, dan nilai (citra, harapan), sehingga harus dicari (dibuat) “kantong” baru. Jadi kategori, *property*, dan nilai pun sementara, “kantong” baru itulah yang digunakan. Namun “kantong” baru itu pun sementara, sampai tiba saatnya penelitian mencapai terminal, menjadi bulat: melalui *Verstehen* yang terang-benderang (*tat twam asi*), ditemukan *uniqueness* yang terlihat jelas, darj kausalitas empirik (mengapa *uniqueness* terjadi, apa dampaknya) yang dirasakan benar pun terungkap. Pada saat itulah pengguliran penelitian dihentikan. Itu juga berarti DYD sudah cukup. Pada gilirannya, kausalitas empirik ini meningkatkan *Verstehen*, demikian seterusnya. *Uniqueness* dibandingkan satu dengan yang lain, *setting* dan urutan diamati, sehingga kausalitas empirik dapat dirumuskan:

**Gambar 36-19 Hubungan antara *Verstehen*, *Uniqueness*, dan Kausalitas Empirik**

Dilihat dari prospek ini, data yang dibutuhkan pun, sebagaimana dirancang semula, di lapangan bisa berubah!

Bagaimana menggulirkan seraya mengolah, menguji keabsahan, dan triangulasi data? Misalkan data yang dibutuhkan d dan narasumber pertama (kunci, awal) NS1, maka semua d yang terdiri dari dua kategori (Tabel 36- 6), lima *properties* (P) dan N nilai, dalam *setting* tertentu, direkam dari NS1. *Settingnya* (SI) juga direkam.

**Tabel 36-7 Pengguliran Penelitian**

		HIPOTESIS KERJA (DATA YANG DIBUTUHKAN)				
NS 1	KATEGORI	1			2	
	<i>PROPERTIES</i>	a	b	c	a	b
	<i>VALUES</i>	n	n	n	n	n

Kalau dari NS] diperoleh data yang cukup membawa peneliti ke *terminal* penelitian di atas, yaitu *uniqueness*, *Verstehen*, atau kausalitas empirik, maka narasumber cukup seorang. Dalam praktik, hal ini sulit dicapai. Mungkin dari NS1 data tentang la tidak terekam, untuk itu mungkin ia merekomendasikan narasumber atau peneliti mencari narasumber lain (NS2), maka penelitian pun digulirkan dari NS1 ke NS2 tersebut. Dari NS2 dan *settingnya* merekam semua data yang dibutuhkan, termasuk data la dan data lain yang meragukan atau membingungkan dari NS1. Sambil menggulirkan penelitian, data direkam menjadi *fieldnotes*, keabsahan data diperiksa, data direduksi, data yang tak relevan disisihkan, triangulasi data, jika perlu hipotesis kerja diubah, dan sebagainya dan seterusnya.

Bagaimana dengan Bab IV Data dan Pembahasan? Bab IV laporan penelitian berpendekatan kuantitatif harus konsisten dengan susunan Bab II Kajian Teoretik. Bedanya ialah, Bab II bersifat teoretik sedangkan Bab IV empirik, disusul dengan hasil uji-hipotesis. Bab IV laporan penelitian berpendekatan kualitatif juga *mutatis-mutandis*'demikian. Susunannya harus konsisten dengan Bab II dan dengan kategori yang terkandung dalam hipotesis (Bab III). Jika data yang disajikan dalam Bab IV pada laporan penelitian kuantitatif adalah *data yang* terjaring melalui pengukuran dan kuesioner, maka data yang disajikan dalam Bab IV pada laporan penelitian kualitatif adalah narasi *NSK*, *NS1*, *NS2*, dan seterusnya secara berturut-turut tentang semua data yang dibutuhkan sebagaimana adanya, menurut FOR *informan*, *sehingga perspective thruth* menurut informan tertangkap dan terungkap. Tidak seperti laporan wawancara atau laporan kedinasan yang *kerangkanya*

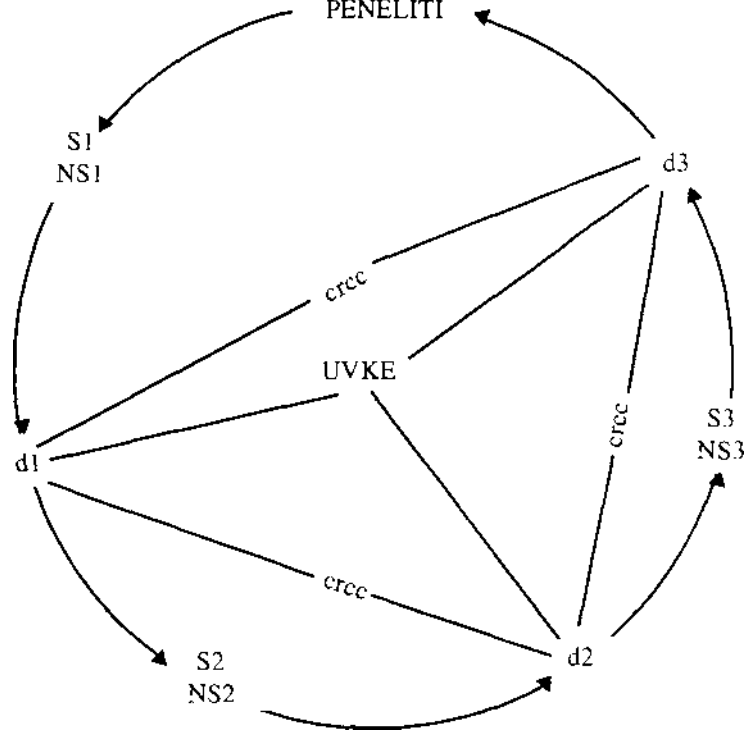


*sudah* disiapkan lalu aJasan pembenarannya dicari-cari melalui wawancara sepotong-sepotong dari narasumber partisan.

Bab IV laporan penelitian berpendekatan kualitatif terdiri dari minimal tiga bagian: yaitu: (1) Data sekunder, misalnya tentang kondisi wilayah, (2) Data primer (kualitatif) dengan *setting*-nya masing-masing, dan (3) Pembahasan. Pada derajat S3, pada Bab IV bisa ditambahkan komponen keempat yaitu teorisasi (*Grounded Theory*). Data sekunder digunakan sebagai alat penafsiran; data yang tidak berguna, disisihkan. Pembahasan meliputi analisis perilaku, proses, perubahan, dihubungkan dengan settings, perbandingan dengan hasil penelitian lain yang terdahulu, penafsiran dengan data sekunder, konseptualisasi (pembentukan konsep), perumusan hipotesis baru, diskusi dengan para ahli, dan kemudian memastikan, apakah masalah penelitian terjawab, hipotesis kerja berfungsi, tujuan penelitian tercapai, apakah penelitian berguna, dan bagaimana sikap peneliti sendiri. Diuraikan juga keterbatasan penelitian, seperti *analisis epsilon* pada pembahasan hasil penelitian berpendekatan kuantitatif (lihat juga Penyajian Data dan Pembahasan di ruang penelitian di atas). Seperti telah dikemukakan sebelum ini, terminal (tujuan) penelitian adalah *Verstehen, uniqueness*, kausalitas empirik, kembali ke *Verstehen*.

Ketiga, Pertahanan. Secara formal, pertahanan tesis dan disertasi dimulai pada saat konsultasi dengan pembimbing, promotor, penelaah, dan penguji lainnya, dan berakhir pada saat revisi (UP, tesis atau disertasi) disetujui oleh semua penguji. Konsultasi, seminar UP, dan ujian tesis atau disertasi adalah proses belajar-mengajar. Dalam rangka mempertahankan tesis atau disertasi, kandidat yang bersangkutan harus berusaha agar setiap hal yang tertulis dalam tesis atau disertasi dan yang dikemukakan dalam presentasi seminar atau ujian, harus dapat dipertanggungjawabkan oleh kandidat. Misalnya penempatan tanda baca, layout halaman, ejaan, definisi, kutipan,

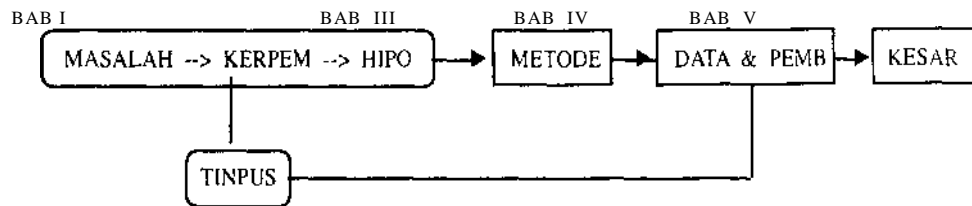
**Gambar 36-20 Pengguliran Penelitian Sambil Melakukan Pengolahan Data**



*S setting*; *SI setting* observasi pertama; *NS1* narasumber pertama, *dst*; *d1* data rekaman dari *NS1*; *crcc* *check, recheck, cross-check*; *V Verstehen*; *U uniqueness*, *KE* kausalitas empirik;  $\rightarrow$  pengguliran penelitian

huruf tebal dan miring, singkatan kata, sumber-sumber, harus dapat diterangkan oleh kandidat yang bersangkutan. “Jangan tulis tanpa mengerti, jangan ucapkan tanpa sadar.” Bahkan dalam ujian tesis, tidak tertutup kemungkinan ujian bersifat komprehensif. Komprehensif itu dalam ujian disertai terletak pada dalil-dalil ilmu pengetahuan yang menjadi bagian integral disertasi.

**Gambar 36-21 Konsistensi Antar Bab I Bab II dan Bab III Tesis, Versi PPs UNPAD**



**BAB II**  
Struktur Bab II Tinjauan Pustaka (TINPUS) harus konsisten dengan struktur Kerangka Pemikiran (KERPEM) dan struktur Bab IV Data dan Pembahasan harus konsisten dengan struktur Bab II. Saran dalam Bab V Kesimpulan dan Saran (KESAR), harus terkait dengan kesimpulan

**Tabel 36-8 Isi Bab II dan Bab IV  
(kuantitatif; kualitatif mutatis mutandis)**

		BAB	
		II	IV
	TEORI TENTANG	X, Y, Z dengan semua kombinasi; strukturnya konsisten dengan Kerpem	—
ISI BAB	DATA, ANALISIS PENAFSIRAN, PEMBAHASAN		data dan analisis data X, Y dan Z, dengan semua kombinasi; strukturnya konsisten dengan struktur teori (Bab II)
			Penafsiran temuan analisis dengan menggunakan: <ul style="list-style-type: none"> <li>- data sekunder (mis. kondisi wilayah, kondisi perusahaan, dan sebagainya.</li> <li>- hasil penelitian terdahulu dengan topik yang sama</li> <li>- teori pendukung</li> <li>- pikiran peneliti</li> </ul>
			Pembahasan tesis; membahas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- apakah masalah penelitian terjawab?</li> <li>- apakah hipo teruji (berfungsi), hipotesis menjadi tesis?</li> <li>- apakah maksud dan tujuan penelitian tercapai?</li> <li>- apakah penelitian berguna?</li> <li>- apa saja keterbatasan, kelemahan, dan kekurangan penelitian?</li> <li>- apa yang terjadi jika epsilon dan faktor <i>contingent</i> juga diteliti?</li> <li>- pikiran peneliti</li> </ul>

		BAB	
		II	IV
	TEORI TENTANG	X, Y, Z dengan semua kombinasi; strukturnya konsisten dengan Kerpem	—
ISI B ^ CQ	DATA, PENGOLAHAN, PENAFSIRAN, PEMBAHASAN TEMUAN (TESIS)		data dan pengolahan data X, Y dan Z, dengan semua kombinasinya sebagaimana direkam dari sumber data yang bersangkutan via wawancara/pengamatan strukturnya konsisten dengan struktur teori (Bab II).
			Penafsiran temuan pengolahan dengan menggunakan: <ul style="list-style-type: none"> <li>- data sekunder (mis. kondisi wilayah. kondisi perusahaan, dan sebagainya.</li> <li>- hasil penelitian orang lain yang terdahulu dengan topik/bidang yang sama</li> <li>- teori pendukung</li> <li>- pikiran peneliti</li> </ul>
			Pembahasan tesis; membahas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- apakah masalah penelitian terjawab?</li> <li>- apakah hipo "teruji" (berfungsi), hipotesis menjadi tesis? tercapaiah maksud dan tujuan riset?</li> <li>- hipo/teori baru apa yang ditemukan?</li> <li>- adakah temuan baru di bidang metodologi dan pendekatan?</li> <li>- apakah penelitian berguna?</li> <li>- apa saja keterbatasan, kelemahan, dan kekurangan penelitian?</li> <li>- apa yang terjadi jika fokus diperluas atau dibandingkan dengan kasus lain?</li> <li>- pikiran peneliti</li> </ul>

Perekaman data, pengolahan, penafsiran, penyesuaian/perubahan, dan pembahasan, berjalan simultan dan kumulatif begitu peneliti memasuki lapangan, dari waktu ke waktu, sehingga *Verstehen*, *uniqueness*, dan kausalitas empirik tentang fokus penelitian ditemukan (lih. Gambar 26-10).

**Gambar 36-22 Isi Bab IV Tesis: Proses Penelitian Lapangan Dari Awal Sampai Akhir, Simultan dan Kumulatif**  
**Tabel 36-9 Isi Bab II dan Bab IV**  
*(pendekatan kualitatif)*

	PROSES PENELITIAN LAPANGAN DARI AWAL SAMPAI AKHIR
PEREKAMAN	
PENGOLAHAN	
PENAFSIRAN	
PERUBAHAN	
PEMBAHASAN	<i>VERSTEHEN</i>
	<i>UNIQUENESS KAUSALITAS EMPIRIK</i>

▼  
\*•

Sumber : KOMPAS,  
Rabu, 7 Agustus 1996



## Pangab: Saya Tak Melihat Adanya “People Power” Surabaya, 19 Juli 97

REFERENSI

Panglima ABRI Jenderal TNI Feisal Tanjung menegaskan, sampai saat ini ia tidak melihat adanya pengerahan massa untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang disebut dengan *people power*. Namun diakuinya, ABRI tetap mewaspadai masalah-masalah sosial politik yang mulai adatanda-tandanya berbau seperti tahun 1965. Yaitu, selalu mendiskusikan pemerintah, anti Orde Baru, anti kemapanan dan apa pun upaya pemerintah selalu ditanggapi dengan sinis serta bersikap sangat tidak terpuji.

“Say a tidak melihat adanya *people power* sebagaimana disebut-sebut orang akhir- akhir ini. Bangsa Indonesia ini bangsa yang cinta damai, patuh terhadap peraturan dan hukum,” ujar Pangab menjawab pertanyaan wartawan seusai melakukan inspeksi gelar pasukan tempur di Armatim, Ujung, Surabaya, Kamis (18/7) petang.

Kekhawatiran terjadinya *people power* ini pertama kali diungkapkan Ketua Umum Depinas SOKSI Prof. Dr. Suhardiman S.E., Minggu, pekan lalu seusai pembukaan Musda ke 12 SOKSI Jatim di Gelora Pancasila, Surabaya, Suhardiman mengingatkan, dinamika sosial politik yang ada dewasa ini oleh kelompok-kelompok tertentu dimanfaatkan untuk menimbulkan *people power*.

Pangab yang didampingi Kasum ABRI Brannen, Julia; H. Nuktah A. Kurde, dkk, pen.

1999 *Memadu Metode Penelitian Kualitatif & Kuantitatif*

Letjen TNI Soeyono, Kasai Laksya TNI Arief Kushariadi. KSAU Marsdya TNI Sutria Tugabus, Wakasal Letjen TNI FX Soedjasmin, lebih lanjut mengungkapkan, terhadap sekelompok perwira tinggi purnawirawan ABRI yang ikut melakukan penandatanganan “keprihatinan” menurut Pangab bukanlah gambaran umum dari Pepabri.

“Seluruh purnawirawan ABRI adalah anggota Pepabri. Sedangkan Pepabri itu sendiri jelas-jelas adalah keluarga besar ABRI. Ingat, Ketua Pepabri adalah Menko Polkam,” katanya sambil meminta wartawan agar menanyakan kepada sekelompok para penandatanganan ‘keprihatinan’ untuk mengetahui secara pasti apa yang sedang diprihatinkan.

Kondisi keamanan sosial politik masyarakat Indonesia yang agak menghangat menjelang Pemilu dewasa ini masih berada dalam batas-batas kewajaran dan tidak sedang dalam kondisi yang memprihatinkan.

“Sikap saya terhadap mereka, ya itu haknya dialah. Sejauh dia mengikuti konstitusi, silakan. Tetapi jika sudah inkonstitusional, peraturan hukumlah yang akandihadapinya. Jadi, begitu mereka keluar dari konstitusi, keluar dari rel peraturan hukum, kita tindak. Kita *kan* negara hukum, *law enforcement* harus ditegakkan” tandas Pangab. (Suara Pembaruan)

Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Denzin, Norman K. dan Yvonna S. Loncoln, eds.

1994 *Handbook of Qualitative Research*  
SAGE Publ., Thousand Oaks London

Glasser, Barney G. dan Strauss, Anselm L.

1974 *The Discovery of Grounded Theory Strategies for Qualitative Research*  
Aldine Publ., Chicago

Judistira K. Garna

200 *Metode Penelitian Sosial: Penelitian dalam Ilmu Pemerintahan* Primaco Akademika, Bandung

2001 "Pendekatan Etnografi ke Arah Kebijakan Kebudayaan dalam Perkembangan Peradaban Indonesia"

*Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar*

Dalam Antropologi dan Sosiologi, pada FISIP UNPAD, 21 Juni

Kerlinger, Fred. N.

1973 *Foundations of Behavioral Research*  
Holt, Rinehart and Winston, New York

Lexy J. Moleong

1998 *Metodologi Penelitian Kualitatif*  
Remaja Rosdakarya, Bandung

Marshall, Katherine; dan Rossman, Gretchen B.

1989 *Designing Qualitative Research*  
SAGE Publ., London

Neuman. W. Lawrence

1997 *Social Research Method: Qualitative and Quantitative Approaches*  
Allyn and Bacon, Boston

Noeng Muhadjir

1989 *Metodologi Penelitian Kualitatif*  
Rake Sarasih, Yogyakarta

Patton, Michael Quinn

1983 *Qualitative Evaluation Methods* SAGE  
Publ., Beverly Hills

Schlegel, Stuart A.



1984 *Penelitian Grounded dalam Ilmu-ilmu Sosial:  
Sebuah Strategi Penelitian Kualitatif*  
Fisipol UNS, Surakarta

REFERENSI

Taliziduhu Ndraha

1997 *Metodologi Ilmu Pemerintahan*  
Rineka Cipta, Jakarta

Utrecht, E

1959 *Pengantar dalam Hukum Indonesia*  
Ichtiar, Jakarta

**BAB 37**

**ASAS-ASAS PEMERINTAHAN**

Tinjauan Leksikografik dan Semantik

Asas di sini adalah padanan kata Inggris *principle* atau Belanda *beginsel*. Di samping kata *principle*, 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 “Principles of . . .” Kelompok pertama adalah 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 Benn dan Peters (1964, 5). Yang lain mengartikannya sebagai “essentials,” misalnya Monroe (1949, xi).

#### Asas-Asas Pemerintahan atau Asas-Asas Ilmu Pemerintahan Tinjauan Epistemologik

Pada awal dekade 90-an abad 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 Pemerintahan. 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 desentralisasi, asas desentralisasi, asas tugas pembantuan, dan asas tampung tantra). Jadi menurut naskah tersebut, Asas-Asas Pemerintahan mencakup rambu-rambu perilaku aktor pemerintahan (“rules of conduct”) dan Asas-Asas Organisasi Pemerintahan.

Sebuah tim yang diketuai oleh Muchlis Hamdi menulis *Laporan Hasil Tim Studi Pengkajian Ilmu Pemerintahan* (1999) yang terdiri dari 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 teknis 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 sebagai dasar (*foundation*) atau inti (*fundamentals*) atau pokok (*essentials*) Ilmu Pemerintahan.

~~Dasar-dasar Pemerintahan~~ Dasar-dasar 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 diidentifikasi (jasa-publik dan *man-civil*) dulu, *providingnya* 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-c/w/ dengan karakteristik: kewajiban pemerintah, “no-price,” monopoli pemerintah, dan sebagainya, berhadapan dengan kesadaran politik yang semakin tajam (tuntutan akan jasa publik dan layanan-cm/ 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!

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 (Tabel 15-1, 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 Kepatuhan dalam Pemerintahan dan Asas Penyelenggaraan Pemerintahan. Muchlis Hamdi (1999) menampilkan konsep “asas-asas” dalam arti Asas-Asas Ilmu Pemerintahan. Ketiganya mengkonstruksi asas-asas tersebut sebagaimana terlihat pada Tabel 37-1.

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,” sehubungan dengan dimensi-dimensi pribadi manusia sebagai aktor pemerintahan, yaitu (1) cipta, (2) rasa, (3) karsa, (4)

warga, (5) kepercayaan dan penghargaan (cahar), dan (6) tubuh (fisik), dan tidak pada teknik-teknik pemerintahan, lihat Bab 34 berjudul Bahasa Pemerintahan, buku ini, Tabel 34-3, Asas-Asas Pemerintahan juga tidak didasarkan pada hukum positif (semata-mata), sebab begitu nilai-nilai Etika, Filsafat, Agama, dan sebagainya, dijadikan hukum positif, maka nilai-nilai tersebut terputus dari sumbernya dan dengan mudah dapat dijadikan alat politik praktik 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, yang 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 37-1 Asas-Asas Pemerintahan Menurut Taliziduhu Ndraha (1988), Koswara (1994) dan Muchlis Hamdi (1999), diringkas**

T. Ndraha	E. Koswara	M. Hamdi
	A. Asas Kepatuhan Dalam Pemerintahan:	
Asas Kepatuhan		
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 Bajik 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. Dekonsentrasi
	9. Penyalahgunaan Wewenang ( <i>sic!</i> )	9. Vrij Bestuur
	10. Fair Play	10. Tugas Pembantuan
	Asas Pemerintahan yang Baik	11. Detournement de Pouvoir ( <i>sic!</i> )
	1. Kepastian Hukum	
	2. Keseimbangan	
	3. Equality	
	4. Bertindak Cermat	
	5. Motivasi	
	6. Non Misuse of Competence	
	7. Fair Play	
	8. Reasonableness	
	9. Meeting Raised ( <i>sec!</i> )	
	Expectation	
	10. Undoing the Consequenses of an Unnullled ( <i>sic!</i> )	

**Asas-Asas Pemerintahan** Protecting the Personal Way of Life

12. Kebijakan (Sapientia)

13. Public Service

Asas Pancasila

1. Berwibawa

2. Jujur

dan seterusnya

B. Asas Penyelenggaraan

Pemerintahan

1. Dekonsentrasi dan seterusnya

ASAS PEMERINTAHAN	CIPTA	RASA	KARSA	WARGA	CAHAR	TUBUH
1. Memandang jauh ke depan ( <i>besturen is vooruitzien</i> )	X	-	-	-	X	-
2. Belajar panjang	X	-	-	-	-	-
3. Belajar dari sejarah	X	-	-	-	X	-
4. Kepastian dalam perubahan	X	-	-	-	-	-
5. Keserasian tujuan dengan motif, cara, dan alat	X	-	-	-	-	-
6. Profesionalisme	X	-	-	-	-	-
7. Tanggung jawab	X	-	-	-	-	-
8. Kepatutan	-	X	-	-	-	-
9. <i>Noblesse oblige</i>	-	X	-	-	-	-
10. Kebersamaan	-	X	-	-	-	-
11. <i>Tat twam asi</i>	-	X	-	X	-	-
12. <i>Good governance</i>	-	X	-	-	-	-
13. Aktif, positif	-	-	X	-	-	X
14. <i>Omnipresence</i>	-	-	X	-	-	X
15. Dengan sendirinya	-	-	X	X	-	X
16. Sisa (residu)	-	-	X	X	-	X
17. <i>Discretion</i>	-	-	X	-	-	X
18. <i>Freies ermessen</i>	-	-	X	-	-	X
19. Keterbukaan	-	-	-	X	-	-
20. Keutamaan	-	-	-	X	-	-
21. Persatuan dalam perbedaan	-	-	-	X	-	-
22. Kepercayaan dan pengharapan dalam kekecewaan	-	-	-	-	X	-

Tiga dari enam dimensi pada Tabel 37-2 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 pemerintahan, sesungguhnya tidak *clear cut*. Artinya setiap asas pada gradasi tertentu terkait dengan setiap dimensi. Yang diberi tanda X adalah keterkaitan yang dominan saja. Dua puluh dua asas tidaklah limitatif, melainkan sekadar 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 diimplementasikan.

*Most reforms in government fail. They do not fail because, once implemented, they yield unsatisfactory outcomes. They fail 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 menurut Charles Polidano (2001). 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 di) ke depan. kedua, tindakan apa yang perlu dilakukan guna mengantisipasi hal yang akan (bakal, pasti) terjadi, dan ketiga, tindakan apa yang harus ditempuh guna mengondisikan 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 act or power of anticipating that which will or may come to be”). Semakin jauh mata bisa memandang, semakin baik.

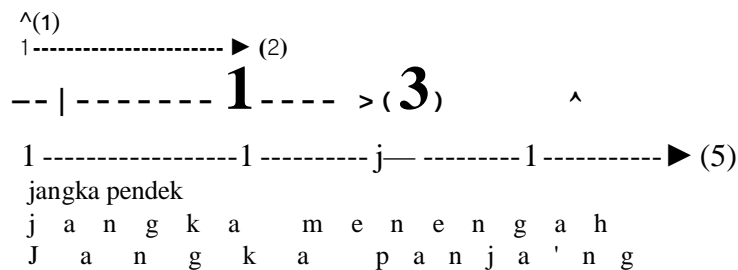
Pemerintahan yang mampu memandang jauh ke depan disebut pemerintahan visioner (*visionary governance*), pemerintah yang memiliki visi. Pemerintah yang

visioner memiliki kemampuan nabiah (*revelatory, prophetic*), kualitas seorang nabi. Apakah kualitas seorang dukun, penebak, 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,” “indra keenam,” “ilham,” “wahyu,” dan sebangsanya. Pemerintahan dalam hubungan ini adalah kemampuan untuk mengindra 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, dsb*). 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

37- 1 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, konon pula nasib generasi mendatang? *F-n-P Test* atau seleksi apa pun tidak ada gunanya jika sistem *partisanship, sponsorship*, kepentingan kekuasaan, dan utang-politik tersebut tetap menjiwai *recruitment* calon dan promosi jabatan seperti sekarang. Kemampuan visioner (*visionariness*) menunjukkan sejauh mana suatu pemerintahan melihat jauh ke depan.

Gambar 37-1 *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 sesuatu setelah menyadari atau mengetahui sejauh mungkin mengapa ia mengambil keputusan “itu,” atau melakukan “itu,” apa akibat keputusan atau perbuatannya “itu,” dan siap mempertanggungjawabkan akibat keputusan atau perbuatannya itu. Jika tidak, ia disebut berpikiran 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 secara empirik, ia menemukan koefisien determinasi yang tinggi. Jika berdasarkan temuan itu ia menyarankan kepada pemerintah agar motif tertentu itu dilancarkan segencarnya guna mempertinggi kinerja, ia disebut berpikir pendek, sebab koefisien determinasi itu tinggi karena responden penelitian hanya dihadapkan pada satu variabel X (motif). Andaikata responden dihadapkan pada ketujuh 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 pengusuran itu, lepas dari siapa yang salah? Asas “Perintah adalah Perintah,” tidak berlaku di dalam masyarakat *civil*. Dalam masyarakat *civil* 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 aktor 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 Nasional 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 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 tahu, atau untuk bisa lulus ujian. Tetapi belajar dari Sejarah, lain. Belajar dari Sejarah —dalam hal ini Sejarah Pemerintahan— berarti:

1. 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, ia tidak boleh mengkambinghitamkan masa lalu. Sebaliknya jika ia berhasil, ia tidak perlu bertepuk dada. Setiap aktor pemerintahan harus siap memikul **beban Sejarah**.
2. 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.
3. Menyadari bahwa kendatipun setiap kejadian itu unik, pemerintah bisa **berkaca pada setiap kejadian**. Jangan sampai “buruk muka, kaca dibelah,” melainkan “buruk muka, muka dibenah.”
4. 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 wrongdoing,” demikian bunyi pepatah.

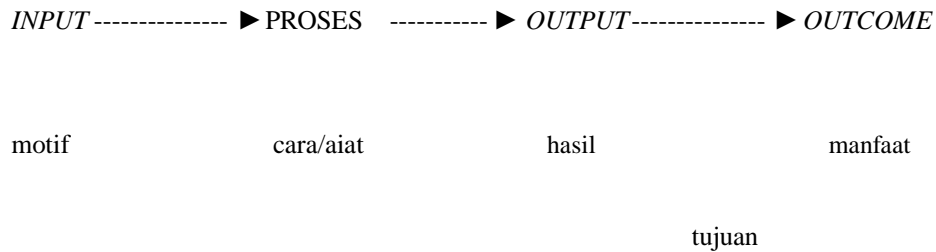
### Asas Kepastian dalam Perubahan

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 adakalanya terjadi sebaliknya: bingkai tidak mampu menggerakkan perubahan sosial. Untuk mengatasi persoalan itu diperlukan kontrol dan evaluasi pemerintahan terus-menerus, dengan menggunakan pendekatan Hampden-Turnerian dan teori tentang Lingkaran Setan (*the Vicious Circle*) dan Lingkaran Kebajikan (*the Virtuous Circle*), lihat Gambar 36-7, -8, -9, dan -10. 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 37-2 Hubungan Antara Motif, Tujuan, dan Cara/Alat



Hubungan antara tujuan, motif dan cara/alat disebut serasi jika:

1. Tujuan tidak membenarkan cara/alat mencapainya; kendatipun tujuan baik. Tetapi 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 *professionalism* berasal dari kata Inggris *profess (to lay claim to, pengakuan pernyataan)*, kemudian *profession* (pekerjaan yang ditekuni dan dikuasai benar-benar), *professional* (seorang yang mempunyai *profession*, menurut cara yang sesuai dengan *profession*). *Professionalism* 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. 195-231). Ia

antara lain mengutip definisi Frederick C. Mosher tentang profesional. “By professional,” demikian Mosher.

*means (1) a reasonably clear-cut occupational field (2) which ordinarily requires higher education at least through 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. Moberg 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 all have professional authority. . . Third, standards of training and competence are set by the profession itself. . . Fourth, professions 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 and 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 padat 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 commitment 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, professionals are generally more concerned with recognition and advancement within the profession than the organization.*

Dalam MSDM, profesionalisme diuraikan oleh William B. Werther dan Keith Davis dalam *Human Resources and Personnel Management* (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 nonstruktural. 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 (dalam hubungan itu, profesionalisme dapat 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 *Foundations of Sociology* (1956, 521-6) 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 seseorang yang tugasnya menuntut ketepatan waktu: ia masih menggunakan jam-karet!

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 powemya* akan hilang. Pada pihak lain, artis profesional menghendaki agar kebebasan pribadinya dihormati oleh masyarakat. Ia ingin agar masyarakat mau menarik perbedaan yang jelas antara kehidupan pribadinya sebagai manusia *civil* 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 Tanggung Jawab**

Yang dimaksud dengan tanggung jawab di sini adalah tanggung jawab dalam arti luas, bukan hanya *accountability*. Hal itu telah diuraikan dalam Bab 6, lihat Gambar 6-2. Lihat juga Bab 7. Pertanggungjawaban itu selanjutnya berhubungan dengan berbagai pegangan pemerintahan yang telah dikemukakan di dalam Bab 17. Teologi Pemerintahan, lihat Gambar 15-1. 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 "behoorlijk" artinya pantas, patut. Finer (1960) menyebutnya "lack of ruthlessness," "anonymity and impartiality," dan "equality of treatment." Dalam metodologi dikenal asas yang senada: asa "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 *noblesse oblige* berarti “the moral obligation of the rich or highborn to display honorable 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 “administrative” atau “political reward,” tetapi yang bersangkutan juga mendapat “social reward.” Pada sisi “social 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 di zaman dulu) ajaran itu diartikan: setiap jiwa-atman, setiap orang betapapun hina-dinannya, adalah bagian atau bayangan Brahmana yang mahaluhur. Sudah barang tentu, pernyataan itu adalah titik ekstrim Asas Kebersamaan di atas. Ia adalah puncak *Verstehen*. Semboyan itu pas benar untuk Ilmu Pemerintahan, justru Ilmu Pemerintahan bermula dari manusia dan berakhir pula pada manusia. Asas tersebut menyatakan bahwa jiwa manusia jauh lebih bemilai 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 praktis GG terdapat di berbagai media massa dan publikasi akademik. Rogers W'O Okot-Uma dari *Commonwealth Secretariat London* mendefinisikannya sebagai:

*comprising the processes and structures that guide political and socio-economic*

*relationships, with particular reference to "commitment to democratic values, norms and practices, trusted services and just and honest business."*

Struktur dan proses tersebut meliputi tiga unsur, yaitu pemerintah atau negara, masyarakat *civil*, dan sektor bisnis. Terbentuknya struktur tersebut telah dijelaskan di dalam Bab 7 Hubungan Pemerintahan dan Bab 21, lihat Gambar 21-1. Gambar itu menunjukkan bahwa secara objektif setiap masyarakat terdiri dari tiga subkultur, yaitu perusahaan, kekuasaan, dan masyarakat *civil*.

Sebagai asas, GG menghendaki keseimbangan dinamik antartetiga subkultur tersebut. Subkultur yang paling lemah di Indonesia dewasa ini adalah masyarakat *civil*. 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 praktikal. 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 *civil* Indonesia tidak bisa terbentuk, sementara kekuatan moral bangsa hilang lenyap.

### **Asas Aktif (dan Positif)**

Pada aras 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 sebagian lainnya, harus ditanggapi secara positif. Hanya 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-Mahakuasa 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 *physical power*. Dengan penghayatan pemerintahan sebagai roh, dapat dipahami konsep Semar dalam alam pikiran Jawa. Gejala pemerintah (an) 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 seorang pun 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, di sana 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 a 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 employed to apply. ”*

Jadi menurut Parsons, *discretion* 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 atau dituntut untuk bertindak segera, tanpa dasiar umum (kewenangan) yang jelas dan tegas?

Asas *Freies Ermessen* adalah jawaban kybemologik terhadap perubahan sosial yang cepat dan masa depan yang tak menentu. Setiap saat pemerintahan menghadapi kondisi dan situasi sebagai berikut.

1. Aturan atau ketentuan yang tak jelas sehingga diperlukan penelitian dan penafsiran.
2. Lingkungan pemerintahan yang (semakin) tak berdaya, sehingga input dari lingkungan pun lemah.
3. Kebijakan publik yang memerlukan implementasi terus-menerus, baik bottom-up maupun top-down.



Asas ~~Praksis Eksekusi~~ *Freies Ermessen* jarak sosial, jarak-fisikal atau jarak geografik, jarak ekonomi, dan jarak historikal yang jauh, tajam, atau pincang.

5. Jarak yang berhambatan antara *headquarter* dengan *frontline* pemerintahan.
6. “Cek kosong” atau “mandat” yang harus diisi dan dapat diisi sesuka hati. . .
7. Kondisi lapangan yang berkonflik atau memerlukan tawar-menawar.
8. Masa depan yang tidak menentu.
9. Perubahan sosial yang mendadak, cepat tak terduga.
10. Perubahan global yang pincang dan pasar bebas yang penuh persaingan.
11. Kondisi dan situasi darurat atau ancaman keselamatan bangsa.
12. Perubahan internal rezim yang berkuasa.

Dalam menghadapi kemungkinan-kemungkinan di atas, seorang aktor pemerintahan memiliki *Freies Ermessen*, yaitu kebebasan bertindak menurut pertimbangan hati nurani demi keselamatan manusia dan lingkungannya, dan memikul tanggung jawab atas kebebasan tersebut, baik berhasil maupun gagal. 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 *Tinggi Gunung Seribu Janji* yang terkenal itu, agar rakyat tidak selalu merasa tertipu atau mudah ditipu. Asas ini tidak hanya menuntut kondisi berbagi informasi, terbuka diri, atau berbagi nilai dengan tulus dan jemih, tetapi lebih daripada itu, keterbukaan adalah ungkapan terdalam kesadaran etik pemerintahan seorang pejabat. Jika dihadapkan pada Asas *Mikul Duwur Mendhem Jem* dalam budaya Jawa, maka keduanya berseberangan. Melalui asas *Mikul Duwur*, memang aib seseorang terlindungi sehingga yang bersangkutan menjadi aman, namun akibatnya ialah matinya kesadaran etik (lihat Bab 15, Tabel 15-1 dan Bab 16), 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.

### **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 Keutamaan juga berbicara tentang kemampuan untuk membangun kemungkinan, membuat skala prioritas, memilih yang terbaik, menetapkan pilihan, dan mengembangkan strategi.

### **Asas Persatuan dalam Perbedaan**

Sesungguhnya, *bhinneka tunggal ika* bukan ideologi tetapi sebagian fakta (*bhinneka*) dan sebagian implikasi objektif (*tunggal ika*) keberadaan dan keterbatasan manusia. 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, from differences discrepancies, from discrepancies lags, and from those. . . misery*

Apa yang keliru sehingga dari *mystery* lahir *misery*? Sikap yang keliru terhadap perbedaan! Seharusnya perbedaan itu dipandang sebagai kenyataan, bukan kesalahan, dari sini seharusnya timbul kesadaran akan saling membutuhkan, dari sini dilahirkan kerjasama yang tulus. Buah kerjasama yang tulus itu niscaya kebahagiaan-bersama.

## Asas Kepercayaan dan Pengharapan dalam Kekecewaan

Indikator kualitas barang dan layanan di sektor bisnis semula adalah kepuasan konsumen. 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 *civil*, kepuasan yang lahir dari kepadanan dan *equality* itu tidak ada. Pasar bisa memuaskan semua konsumernya, sebab, konsumen 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, kendatipun ia kecewa berat?**

### Metodologi Asas-Asas Pemerintahan: Perumusan, Penggunaan, Penerapan

Penelitian, penyusunan tesis dan disertasi 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 eksperimental atau analitik (kuantitatif), didukung oleh pendekatan kualitatif.

Benn, S. I., dan Peters, R. S.

1959     *The Principles of Political Thought Social  
          Foundations of the Democratic State* Collier Books,  
          New York

Brown, Warren B, dan Moberg, Dennis J.

1980     *Organization Theory: A Macro Approach*  
          John Wiley & Sons, New York

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*  
          Oxford Univ. Press, New York

Clinton, Bill, dan Goree, A1

1994     *Putting Customers First-*  
          *Standards for Serving the American People*  
          Report of the National Performance Review, Washington, DC

## DAFTAR PUSTAKA

- Coulter, Edwin M.  
1985 *Principles of Politics and Government*  
Allyn and Bacon, Inc., Boston
- Finer, Herman  
1960 *Theory and Practice of Modern Government*  
Holt, Rinehart and Winston, New York
- Freedman, Ronald, et al.  
1956 *Principles of Sociology*  
Henry Holt and Co., New York
- Holmes, Douglas  
2001 *EGov  
eBusiness Strategies for Government*  
Nicholas Brealey, London
- Huntington, Ellsworth  
1951 *Principles of Human Geography*  
John Wiley Sons, Inc., New York
- Irfan Islamy, M.  
1986 *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*  
Bina Aksara, Jakarta
- Longenecker, Justin G.  
1966 *Principles of Management  
and Organizational Behavior*  
Charles E. Merrill Books, Columbus, Ohio
- Lundberg, G. A.  
1956 *Foundations of Sociology*  
The McMillan, New York
- Maynard, Harold H., dan Beckman, Theodore N.  
1946 *Principles of Marketing*  
The Ronald Press Co., New York
- Monroe, Alan H.  
1949 *Principles and Types of Speech*  
Scott, Foresman and Co., Chicago
- Muchlis Hamdi, (Ketua Tim)  
1999 *Laporan Hasil Tim Studi Pengkajian Ilmu Pemerintahan*  
Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta
- Koswara, E.  
1994 *Asas-Asas dan Sistem Pemerintahan di Indonesia  
Materi Manajemen Pemerintahan* (naskah)

Badan Diklat Departemen Dalam Negeri, Jakarta

Parsons, Wayne

1997 *Public Policy*  
*An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*  
Edward Elgar, Cheltenham, UK

Polidano, Charles

2001 *Why Civil Service Reforms Fail*  
*Public Policy and Management WorkingPaper #16*  
Institute for Development Policy and Management, Univ. of Manchester

Stillman II, Richard J.

1984 *Public Administration: Concepts and Cases*  
Houghton Mifflin Co., Boston

Taliziduhu Ndraha

1988 *Metodologi Pemerintahan Indonesia*  
Bina Aksara, Jakarta

Terry, George R.

1964 *Principles of Management*  
Richard D. Irwin, Homewood, III.

Tousley, Rayburn D.; Clark, Eugene; dan Clark, Fred E.

1962 *Principles of Marketing*  
The McMillan Co., New York

Werther, William B. dan Davis, Keith

1986 *Human Resources and Personnel Management*  
McGraw Hill, New York

Wita Puspitasari

1992 "Hukum Entropi untuk Pendidikan,"  
dalam *Kompas*, 2 Mei, Jakarta

## **BAB 38 APOLOGIA**

### Perkenalan

Ilmu Pemerintahan dapat dikenal melalui berbagai program-pemikiran. Program-pemikiran yang digunakan dalam tulisan ini bertolak dari Filsafat. Will Durant dalam *The Story of Philosophy* (1956, xxvi) menyatakan "every science begins as philosophy and ends as art." Filsafat yang digunakan dalam hal ini adalah Filsafat yang oleh Walter Lippmann disebut sebagai *public philosophy* (dalam *The Public Philosophy*, 1956, 83-4). Dari sumber ini digali bahan pembentukan Filsafat Pemerintahan, yaitu

buah pemikiran Romawi tentang *ius civile* (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 naturale*) yaitu “the law imposed on mankind by common human nature, that is, by reason in response to human needs and instincts” (ht, TN).

#### Kebutuhan Manusia

*Human needs* dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Barang
2. Jasa
  - a. jasa-pasar
  - b. jasa-publik
    - i. jasa-publik yang dapat diprivatisasikan
    - ii. jasa-publik yang tak dapat diprivatisasikan
3. Layanan
  - a. layanan-publik (sebutan lain buat jasa-publik)
  - b. layanan *civil*
4. Kepedulian Sosial

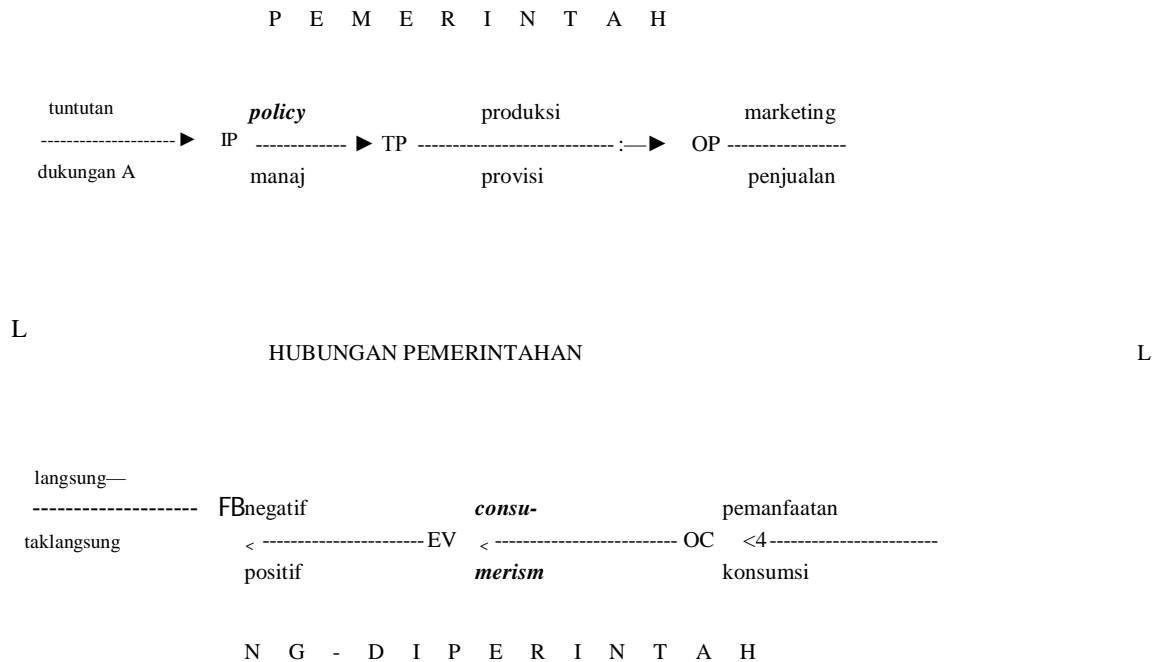
Dimensi-dimensi setiap kelompok kebutuhan manusia tersebut terlihat pada Gambar 4-1. Barang dan jasa-pasar dapat dijual-beli menurut mekanisme pasar (lembaga privat), tetapi tidak demikian dengan jasa-publik. Kebutuhan ini (jasa-publik) merupakan kebutuhan masyarakat terbanyak (luas dan bawah), sedangkan layanan *civil* 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 *civil*. 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 *civil* sama sekali tidak dijual-beli, monopolistik, namun harus diakui, dipenuhi, dan dilindungi. 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-c/V/7, 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.

### Pendekatan Metadisiplin

Rute pemikiran dari konsep manusia ke hubungan-pemerintahan terlihat pada Gambar 1-1. Pada rute ini, Ilmu Pemerintahan belum terbentuk sebagai *body of knowledge* atau disiplin. Oleh karena itu, penempuhan rute ini disebut pendekatan metadisiplin. Bangunan yang terbentuk dari proses pemikiran itu berfungsi sebagai *basic platform* buat Ilmu Pemerintahan. Interaksi terus-menerus antara pemerintah dengan yang-diperintah dan transformasi-bersama keduanya menuju tujuan yang disepakati bersama, menimbulkan peristiwa, mendorong perubahan, dan menunjukkan berbagai gejala di dalam masyarakat. Kompleks peristiwa, perubahan, dan gejala tersebut merupakan *common platform* dan objek *materia* bagi semua ilmu, terutama Ilmu-ilmu Sosial. Dilihat dari sudut ini, tradisi akademik UNPAD tentang pembobotan Ilmu Pemerintahan sebagai *science* di level Magister dan *philosophy* di level Doktor, melalui penempatannya pada Ilmu-ilmu Sosial, dipandang tepat.

Bagaimana Ilmu Pemerintahan membedakan dirinya di tengah-tengah masyarakat Ilmu-ilmu Sosial yang aneka ragam itu? Bagaimana la menemukan objek formanya sendiri? 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, akan jasa-publik dan layanan-*civil*, tidak melalui rute seperti yang dilakukan oleh lembaga-lembaga politik (interaksi antara struktur-supra dengan struktur-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, satu di antaranya sebagaimana diperlihatkan dalam Gambar 38-1 dan 38-2.

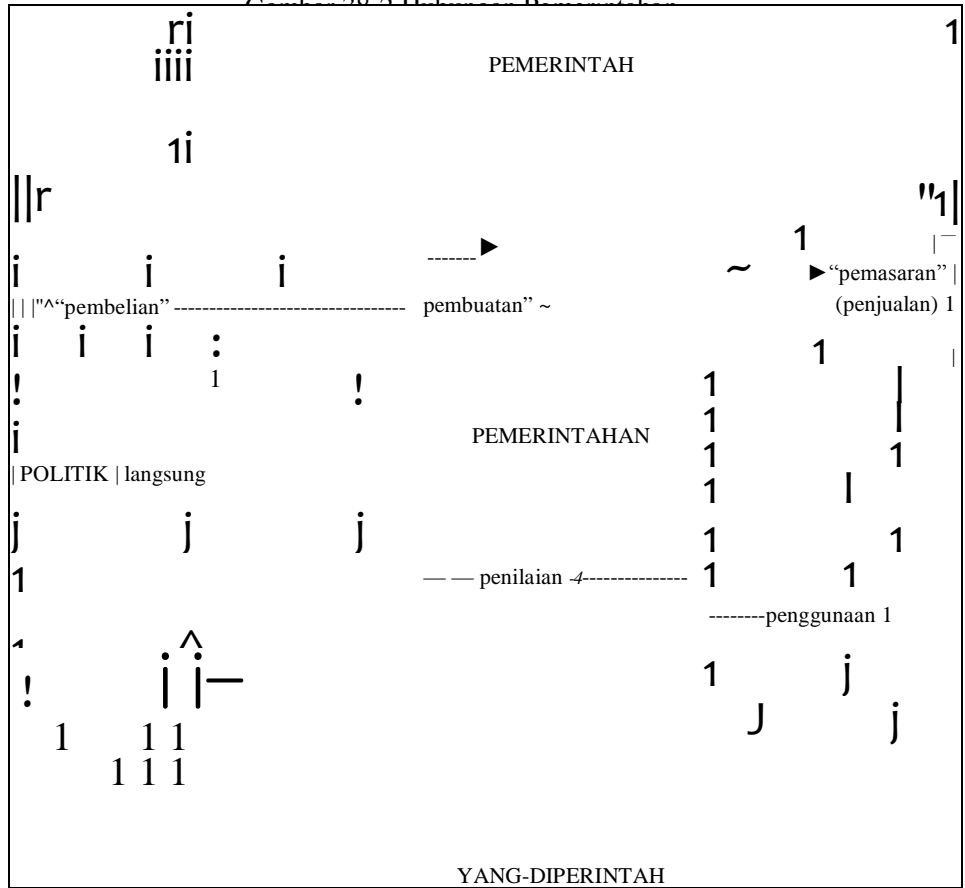
**Gambar 38-1 Hubungan Pemerintahan**



L lingkungan; manaj. Manajemen; IP *input*; TP *throughput*; OP *output*; OC *outcome*; EV evaluasi; FB *feed-back (-forward)*



Gambar 28.2 Hubungan Pemerintahan



### Kybernology

Dari objek forma tersebut, 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 Baru. Untuk membedakannya dengan bangunan Ilmu Pemerintahan yang lama, bangunan baru ini disebut *Kybernologi*. Yang dimaksud dengan Ilmu Pemerintahan lama di sini ialah Ilmu Pemerintahan yang dikonstruksi sebagai bagian integral Ilmu Politik dan bangunan Ilmu Pemerintahan yang bahan-bangunan dan konstruksinya identik dengan Ilmu Administrasi Publik. Sejauh ini, Kybernologi dapat didefinisikan sebagai ilmu yang mempelajari proses pemenuhan kebutuhan (tuntutan) manusia akan jasa-publik dan layanan *civil*.

## Metodologi Ilmu Pemerintahan

Ilmu Pemerintahan Bam (dalam tulisan ini disebut Ilmu Pemerintahan atau Kybernology saja), 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, rekonstruksi, 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 *Civil*.
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.

Produk pemikiran dan penelitian monodisiplin adalah *single body of knowledge*, sebuah disiplin utuh. *Kedua*, pendekatan multidisiplin. Pemecahan masalah (M) melalui pendekatan monodisiplin (model  $X \rightarrow Y$ ) bisa jadi mudah dan cepat, dengan koefisien tinggi, misalnya 0,7, karena responden atau narasumber hanya dihadapkan dan berkonsentrasi pada satu pilihan (disiplin, D), yaitu Ilmu Pemerintahan. *Epsilon*-pun kecil, katakanlah, 0,3. Jika epsilon-nya diteliti, misalnya, melalui disiplin lain D2, dan D3 (dalam hubungan ini  $t >$  menjadi DI), atau dengan perkataan lain, ada XI, X2, dan X3, — multidisiplin — maka perhatian responden akan terpecah karena ada tiga pilihan, sehingga koefisien korelasi antara DI atau XI dengan Y bukan 0,7 lagi tetapi mungkin turun menjadi 0,4. Katakanlah, koefisien hubungan antara D2 atau X2 dan D3 atau X3 dengan Y berturut-turut 0,3 dan 0,2. Jadi efektivitas resep terapi atau solusi yang dibuat berdasarkan pendekatan monodisiplin (atau hanya satu X) lebih rendah ketimbang multidisiplin. Dalam bidang Ilmu-ilmu Sosial dan Humaniora (non-eksakta), *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 *epsilon*-nya 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, kerjasama, persaingan, atau yang satu melepaskan diri dari yang lain. Pendekatan pemikiran dan penelitian yang didasarkan pada proses-proses antar(a) disiplin-tersebut ada yang disebut pendekatan interdisiplin dan ada pendekatan lintasdisiplin. 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 bersifat Sosiologikal (*Sociological Kybernology*). Kalau terjadi sebaliknya, maka yang terbentuk adalah Sosiologi yang berbau Kybernology (*Kybernological Sociology*). Pendekatan lintasdisiplin (transdisiplin) adalah model pengembangan ilmu melalui proses sinergi 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 (Gambar 35-2). melalui berbagai pendekatan itu: meta- , mono-, multi-, inter-, dan lintasdisiplin, terbentuk sosok kompleks bangunan Ilmu-ilmu Pemerintahan (Gambar 38-3), bermula dari Filsafat dan berakhir pada Seni Pemerintahan, seperti yang Will Durant katakan.

#### Konstruksi Ilmu Pemerintahan

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 dibedakan, dengan

#### **Gambar 38-3 Kompleks Bangunan Ilmu-ilmu Pemerintahan Menurut Metodologi Ilmu Pemerintahan**

METADISIPLIN→MONODISIPLIN----->MULTIDISIPLIN>INTERDISIPLIN→LINTADISIPLIN



perkembangannya lebih seabad yang lalu, pusat perhatian Ilmu Administrasi adalah efektivitas, efisiensi, dan produktivitas (lihat misalnya Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro dalam *Modern Public Administration*, 1980), sedangkan pusat perhatian Ilmu Pemerintahan (baru, Kybernology) adalah jasa- publik yang menjangkau seluruh lapisan masyarakat dan layanan-<sup>7</sup> yang dirasakan adil oleh setiap orang. Di negeri-negeri Anglo-Sakson, *Public Administration* berhasil menyelenggarakan jasa-publik dan layanan- *civil* pada saat yang bersamaan, sehingga di sana disiplin yang di Indonesia disebut Ilmu Pemerintahan identik dengan *Public Administrasi*. Di Indonesia, sampai sekarang *Public Administration* diberlakukan sebagai Administrasi Negara, bukan Administrasi Publik, sehingga ia difungsikan sebagai alat (bagian) politik.

Berlatar belakang tradisi kerajaan zaman dahulu, konsep pemerintahan di Indonesia pada awalnya dikaitkan dengan fungsi pangreh- dan kemudian pamongpraja. 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 sudah mapan) terlihat pada Institut Ilmu Pemerintahan. Demikianlah sampai sekarang, dalam tradisi UGM dan universitas lainnya, lebih-lebih UI, Ilmu Pemerintahan (lama) dianggap sebagai bagian integral Ilmu Politik. Ternyata kedua muka tersebut tidak cukup kuat menghadapi tantangan perubahan zaman. Mulai tahun sembilan puluhan abad kedua puluh, lantaran ulahnya sendiri, tragedi demi tragedi menimpa Indonesia sehingga akhirnya ia terbenam. Sejalan dengan itu, ilmu pengetahuan di Indonesia mengalami krisis paradigmatik.

## Ilmu Pemerintahan Baru

Dalam situasi kritikal ini, pemikiran Ilmu Pemerintahan berubah. Ia melakukan terobosan dan menemukan cakrawala baru:

Pertama, Ilmu Politik bekerja pada kawasan yang meliputi struktur infra dan struktur supra sistem politik. Interaksi antara kedua struktur disebut hubungan-politik. Ilmu Pemerintahan bekerja pada sistem yang terdiri dari pemerintah dan yang-diperintah. Interaksi antara pemerintah dengan yang- diperintah membentuk hubungan-pemerintahan (hubungan antara pemerintah dengan yang-diperintah) berdimensi ganda: pada setiap level pemerintah 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 berkuat pada isu kerakyatan (rakyat identik dengan 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* dan *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 atau 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-*civil*) bagi *the ruling class*: yang terkuat pengaruhnya atau yang terbanyak jumlahnya, dan kerugian bagi yang lainnya. Hal ini bertentangan dengan sila kelima Pancasila. Jika kontrol atas realisasi keputusan politik oleh eksekutif berada 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 kewajibannya dalam memproses jasa-publik bagi masyarakat dan layanan-*civil* 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 produser-konsumer. Selain memandang pemerintah sebagai personifikasi negara, Ilmu Politik memandang rakyat sebagai warganegara, 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 *civil* merupakan monopoli pemerintah. Mekanisme kontrolnya berada pada struktur supra yang berkuasa. Jauh 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 *consumerism*, yaitu hak konsumer untuk memperoleh pelayanan terbaik, dan gerakan sosial untuk memperjuangkan dan melindungi hak-hak konsumer. Dalam hubungan itu, Ilmu Pemerintahan mempertanyakan beberapa hal. Siapakah konsumer itu? Berbeda dengan konsep konsumer di sektor privat, konsumer di sektor publik adalah setiap orang atau masyarakat yang mengonsumsi produk-produk pemerintahan (jasa dan layanan) atau hal tertentu secara sadar (kehendak bebas), tidak sadar, atau dengan tes- (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 *civil*? Adakah yang dapat disebut hubungan produser-konsumer di sektor publik? Bagaimana mengontrol produk-produk monopolistik? Kontrol konsumer produk-produk pemerintahan terletak di mana?

Kelima, pada badan-badan usaha besar terdapat dua macam fungsi organisasi: fungsi korporat dan fungsi bisnis. Fungsi korporat bertugas membuat *corporate policy*, sedangkan fungsi bisnis meliputi pembelian, pembuatan, dan penjualan produk yang dipesan (ditetapkan) melalui *corporate policy* (dalam hal negara, keputusan politik). Pada *negara* sebagai sebuah organisasi 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 “pemesanan-produksi-pemasaran- penjualan-pembelian-pemanfaatan-evaluasi-aspirasi” (jaringan dan siklus *in- put-throughput-output-outcome-evaluasi-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. **Kepercayaan (*trust*) di dalam ketidakpuasan** terbentuk, jika pemerintah

berhasil meyakinkan 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 tetapi lebih-lebih pada proses. Birokrasi sebagai pabrik kendatipun bertugas merealisasikan produk proses politik, harus bebas dari kontrol politik (baca: partai yang berkuasa) dan menempatkan diri pada kontrol konsumen (baca: setiap masyarakat dan setiap orang). Sementara itu, dinas dan desa sebagai pasar berfungsi sebagai sistem jaringan dan siklus di atas. Dengan demikian, kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan terbentuk di sini.

### Paradigma Baru

Untuk mencapai kondisi tersebut, diperlukan keberanian, dan jika perlu penjungkirbalikan paradigma lama. Dinas yang selama ini terlihat kere dibanding dengan birokrasi yang gemerlap, dan desa yang diperlakukan sebagai tong sampah, harus berubah. **Birokrasi** dikelola secara profesional berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi sebagaimana layaknya sebuah **pabrik**, **dinas** harus diberdayakan seperti layaknya sebuah **pasar**, dan **desa** harus diposisikan tidak lagi sebagai garis belakang, tetapi sebagai **garis- depan** pemerintahan di dalam negeri.

Pokok perhatian badan legislatif dan badan eksekutif sejauh ini adalah perimbangan keuangan antara pusat dengan daerah. Seharusnya, sebelum 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 dengan yang diperintah. Hal ini berkaitan dengan *bargaining position* daerah terhadap pusat yang akan dibahas di bawah. Berbicara tentang birokrasi, dinas, dan desa, berarti 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**. Di mana ada masyarakat, di situ 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 terampil menggunakannya, dan walaupun pandai, ia terangsang untuk menyalahgunakannya, menembakkannya ke kiri dan ke kanan. Jagoan!



Penyiapan daerah merupakan proses pembelajaran berotonomi bagi masyarakat yang bersangkutan, baik pemerintah maupun yang-diperintah. Bagi yang pertama agar tidak semau-maunya membodohi orang, dan bagi yang kedua agar tidak mudah dan jangan mau dibodohi. 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 efektif, 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 bergantung 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 bergantung pada SDA (ekonomi primer), tetapi pada SDM itu sendiri dan SDB.

**Keempat**, **kesanggupan** sebagai *bargaining power*. Salah satu alasan, mengapa otonomi seluas-luasnya tidak diserahkan kepada provinsi melainkan kepada kabupaten dan kota, adalah kekhawatiran betapa jauh lebih tingginya ***bargaining 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? ***Bargaining power*** itu penting mengingat, seperti telah dikemukakan di atas, hubungan antara pusat dengan daerah identik dengan hubungan antara pemerintah dengan yang-diperintah. ***Bargaining position*** berfungsi sebagai pijakan (***platform***) untuk musyawarah, ta var- menawar, dan alat untuk meyakinkan, menekan, dan jika perlu memaksa pihak lain untuk bersama-sama menyepakati sesuatu hal. ***Bargaining power*** adalah alat berdemokrasi. ***Bargaining 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. Siapa *bargainer* di pihak daerah? Pertanyaan ini erat berkaitan dengan pertanyaan lain: “Siapakah yang mewakili daerah untuk bargain dengan pusat?” Gubernur? Bupati/Walikota? DPRD? Utusan Daerah? LSM? Atau sebuah badan konsultan?

**Kelima**, dari premis **ketiga** dan **keempat** di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa dilihat dari hubungan antara pusat dengan daerah atau antara pemerintah dengan yang-diperintah, masyarakat daerah (masyarakat otonom) tidak lain daripada **masyarakat civil**. *Civilness* tidak bergantung pada “wewenang” yang diberikan pusat kepada daerah, tetapi pada kesanggupan masyarakat itu sendiri untuk mengatur dan mengurus dirinya, sehingga ia tidak lagi bergantung pada pemerintah. Apakah otonomi daerah dimak- sudkan sebagai upaya mengurangi beban pemerintah (pusat)? Apakah dengan demikian, semakin otonom masyarakat, semakin berkurang beban dan urusan pusat?

**Keenam**, sumber daya alam di suatu daerah pada suatu saat dapat diklasifikasi menjadi dua kelompok, pertama kelompok yang potensial (terdapat) di semua daerah, dan kelompok yang potensial hanya di beberapa daerah. Kelompok yang disebut terakhir itulah yang akhir-akhir ini dijadikan alat untuk memperkuat *bargaining 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 merupakan input strategis 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 **inilik 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. DAU terbukti tidak cukup menjamin pemerataan kesejahteraan. Mengapa aset seperti itu seharusnya dinyatakan sebagai milik bangsa dan bukan milik daerah di mana aset itu berada? Karena yang berjuang menegakkan kemerdekaan adalah seluruh bangsa!

**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*-nyn, menjadi daerah otonom baru, sehingga

*Kybernology (Ilmu Pemerintahan Bant)*

*Hinterland* (kabupaten) itu harus mencari ibukota 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 (*dichotomy*). Oleh karena dikotomi itu telah terlanjur diberlakukan, diperlukan waktu lama sekali untuk mengondisikan dan memulihkan *continuum* tersebut.

**Kedelapan**, sekali lagi: persiapan. Di atas telah dikemukakan bahwa pembentukan daerah otonom memerlukan persiapan SDM (**8, kedua**—*the Man*). **Sistem** (*the Gun*) **daerah** juga harus diperbaharui. Sistem pemerintahan daerah harus sedemikian sehingga sentralisasi manajemen dan budaya otoriter pusat terhadap daerah tidak terulang menjadi sentralisasi manajemen dan budaya otoriter pemerintahan daerah terhadap masyarakat. Jangan sampai masyarakat mengalami nasib ibarat pepatah: “lepas dari taring harimau, terperosok ke dalam cengkeraman buaya,” atau seperti impresi politik bersayap: “Mati raja (di pusat), hidup raja (di daerah)!” Tanda-tanda bangkitnya “Abad Pertengahan” di daerah sudah kelihatan di mana-mana. Sistem dan budaya politik yang buruk menempatkan setiap bupati, walikota atau gubernur dalam posisi berhutang budi kepada sponsornya yaitu atasan, parpol atau pengusaha, terikat pada kendali fraksi atau LSM tertentu, lemahnya *recruitment*, dan dengan demikian sama sekali tidak bebas atau tidak berani bertindak. Sistem daerah yang bagaimana? Setiap masyarakat meliputi tiga subsistem objektif, masing-masing diberi lambang seperti plat nomor polisi kendaraan: kuning, merah, dan hitam. Sistem daerah dianggap tepat manakala antarketiga kekuatan terdapat keseimbangan yang dinamik dan mekanisme saling kontrol yang lazim disebut *check and balance*.

**Kesembilan**, rasionalisasi daerah juga penting. Hal ini (*the Habitat, Lebensraum*) termasuk upaya yang harus dijalankan dalam rangka persiapan pembentukan daerah otonom. 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. Demikian juga daerah. Kendatipun ada semboyan “small is beautiful,” namun jangan juga *too small*, dan tidak *too large*. Definisi daerah yang telah dikemukakan di atas (**8, pertama**) menjadi patokan.

**Kesepuluh**, kembali mengenai *the Gun*, kendatipun dalam hal jasa- publik dan layanan-*civil* proses pembelian, produksi, dan pemasaran bisa berlangsung serempak, fungsi pembelian (penyediaan input), pabrik (produksi, *throughput* ke *output*) dengan fungsi pemasaran/penjualan/pelayanan (transaksi dengan konsumen) 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 konsumen 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.

**Kesebelas**, suatu daerah yang dinyatakan secara formal (berdasarkan hukum positif) berotonomi daerah, secara empirik tidak dengan sendirinya berubah menjadi daerah otonom. Diperlukan proses yang lama untuk merealisasikan keputusan politik menjadi kinerja pemerintahan. Proses itulah yang disebut **pemerintahan daerah**.

**Gambar 38-4 Hubungan antara Otonomi Daerah dengan Daerah Otonom**



Untuk kepentingan metodologi, otonomi daerah didefinisikan demikian:

1. Otonomi sebagai **hak** (*reward*, diakui, dilindungi). Definisi ini merupakan respons terhadap sistem pemerintahan kolonial, dan kemudian sebagai ungkapan kondisi hubungan antara Pusat dengan Daerah dari dahulu sampai tahun 90-an.
2. Otonomi sebagai **kewenangan** (birokrasi). Definisi ini menjiwai UU 22/ 99 dan 25/99, guna memperkuat posisi Pusat terhadap Daerah, melanjutkan birokratisasi pemerintahan, dan dengan dalih “demokrasi,” menjadikan Daerah sebagai tempat “sampah,” residu. Kedua UU tersebut dapat diibaratkan seperti pistol yang diberikan kepada masyarakat atau aktor yang belum tau cara menggunakannya sehingga cenderung menyalahgunakannya. Itulah strategi rezim tertentu yang sadar atau tidak menanam bom waktu politik yang sewaktu-waktu siap meledak.
3. Otonomi sebagai **kesanggupan** melalui pemberdayaan (*enabling*) dan demokratisasi (*empowering*). Inilah otonomi sebagai proses pembelajaran. Masyarakat otonom dalam batas-batas kemampuan atau kesanggupannya. Pembelajaran dilakukan secara bertahap, demokratis, selektif, kondisional, tidak seragam, dan tidak serentak.

Otonomi sama sekali bukan untuk meringankan beban atau tanggung jawab Pusat atas Daerah! Otonomi Daerah bukan proses pemerataan KKN ke Daerah-Daerah, melainkan pemberdayaan Daerah untuk mengelola sumber-sumber yang ada

*Kybernology (Ilmu Pemerintahan Bant)*

dengan efektif dan efisien.

Sementara itu daerah otonom didefinisikan sebagai berikut:

1. Daerah sebagai **masyarakat hukum** (*rechtspersoon*, subjek hukum, aktor perbuatan hukum, diakui, dihormati, dilindungi, demokratisasi).

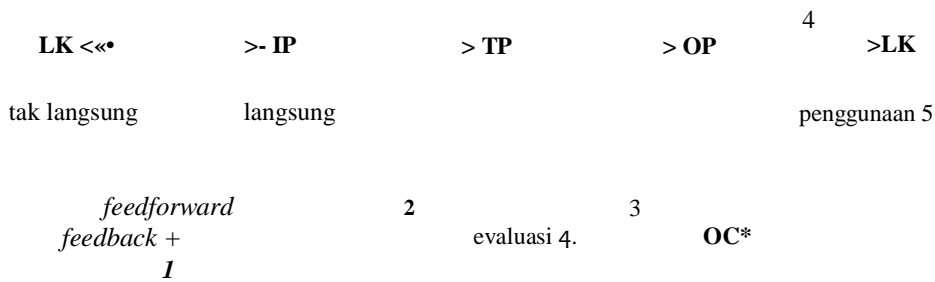


2. Daerah sebagai **satuan ekonomi** publik (mengelola *public goods*, sistem ekonomi, URTD, *oikos* dan *nomos*, properti, pelayanan). Tandanya: nilai- tambah dapat dinikmati dengan layak oleh rumah tangga setempat.
3. Daerah sebagai **lingkungan budaya** (sistem nilai, identitas, sejarah, tradisi, adat istiadat, *uniqueness*).
4. Daerah sebagai **Lebensraum** (ruang-hidup, bukan ruang mati; pelestarian alam, *natural resources decreasing index*, *human development index*, kebijakan pendekatan regional, kontinum desa-kota, kebersamaan).
5. Daerah sebagai **susbsistem politik nasional** (*community development 1956: National Integrity; Great Ideas 1950: BTI, Nation Building, Character Building, Good Statal Governance*). Posisi inilah yang menghubungkan Daerah dengan NKRI.

Dengan demikian, **puncak budaya otonomi tidak lagi semata-mata terlihat pada sisi kemandirian daerah yang bersangkutan, tetapi juga pada sisi lainnya yaitu sumbangan optimalnya bagi integritas nasional.**

Dalam hubungan itu, **pemerintahan daerah diredefinisi-operasionalkan sebagai proses transformasi *input* menjadi *Output*, Transformasi *Output* (jasa-publik dan layanan-avi/J menjadi *Outcome* (kebahagiaan lahir dan batin anpa merugikan orang lain), dan Evaluasi *Outcome* menjadi *Feedforward* (saran perbaikan, perubahan, dan pengembangan) secara istimewa melalui Siklus Pemerintahan pada level desa/kelurahan/dinas dan sebangsanya di tempat dan pada saat terjadinya interaksi antara pemerintah sebagai produser dengan yang-diperintah sebagai konsumen dan sebaliknya, demikian:**

**Gambar 38-5 Proses dan Siklus Pemerintahan Daerah Penyediaan dan Delivering Jasa-Publik dan Layanan-Civil dari Rute 1, 2, 3, 4, 5, 6, dan 7, Kembali ke rute 1; sementara waktu berjalan terus**



Aktor pemerintahan disebut **pemerintah**. Konsep pemerintah bersifat relatif. Pada level *statal*, pemerintah adalah pemerintah pusat, sedangkan pada level daerah, bergantung pada definisi daerah, jadi berturut-turut bisa diartikan demikian:

**Tabel 38-1 Definisi Pemerintah dalam Konsep Pemerintah Daerah**

DEFINISI DAERAH	PEMERINTAH DIARTIKAN
1 Masyarakat Hukum	1 Yang Mewakili Masyarakat ke dalam dan ke luar
2 Unit Ekonomi Publik	2 Direksi
3 Lingkungan Budaya	3 <i>Patron</i>
4 <i>Lebensraum</i>	4 <i>Trustee</i>
5 Subsistem Politik	5 Yang Mewakili Pemerintah Pusat; Kepala

### Teknologi Pemerintahan

Pada awal tulisan 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 mengomunikasikan 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 **electronic-Business (e-Bus)**. 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 guna mencegah ketimpangan budaya (*culture-lag*) 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 mengomunikasikan 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 Pemerintahan, dan oleh sebab itu, artis-artis pemerintahan pun diharapkan semakin berperan. Yang dimaksud dengan artis dalam konsep artis pemerintahan di sini tidak seperti konsep artis di dunia hiburan (selebriti), juga bukan pelakon suatu skenario, tetapi peraga sistem nilai pemerintahan melalui keteladanan dan contoh yang nyata secara konsisten, bukan “ya, tetapi . . .,” tetapi “ya, maka . . .” Supaya peragaan itu efektif, dan untuk dapat disebut sebagai artis pemerintahan, seorang pejabat harus bertindak secara total, artinya jabatan, pribadi, lingkungan dan waktu, luluh jadi satu, tidak tanggung-tanggung, sederhana dan terbuka (*overt*). Lebih daripada itu, seni sebagai budaya, tidak covert, tidak berlagak, berani, jujur, tulus, konsisten, “begitu di mulut begitu di hati,” tidak seperti laki-laki dalam lagu “Tinggi Gunung Seribu Janji!”

### **Karakteristik Ilmu Pemerintahan**

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 interests* Ilmu Pemerintahan adalah Jasa- Publik dan Layanan-CzVzY.

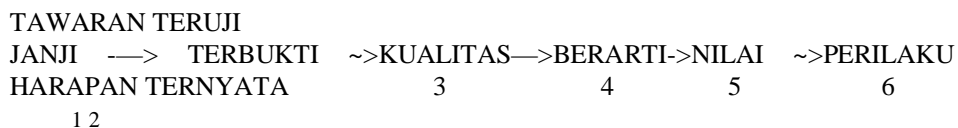
**Kedua, objek *forma*** Ilmu Pemerintahan adalah hubungan-pemerintahan. Hubungan-pemerintahan adalah hubungan antara pemerintah dengan yang- diperintah yang terjadi (terbentuk) sepanjang proses pemenuhan dan perlindungan tuntutan masyarakat dan individu manusia akan jasa-publik dan layanan-czvez/. Hubungan itu terjadi pada level makro sampai pada level mikro, yaitu interaksi antara pemerintah dengan yang-diperintah pada tingkat individual. Salah satu anggapan-dasar hubungan yang terjadi adalah bahwa 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 konsumen-produser menurut mekanisme pasar (bebas, ada pilihan), hubungan produser- konsumer di bidang pemerintahan berjalan monopolistic Gejala pemerintahan adalah gejala dan peristiwa pemerintahan, baik yang sekali lalu maupun yang berulang yang terlihat (dapat diamati) dalam hubungan-pemerintahan (*SIP*, Gambar-5a-b) tersebut.

**Ketiga, objek materia Ilmu Pemerintahan *congruent*** dengan objek materia Ilmu-ilmu Sosial lainnya, khususnya dunia **tawaran, janji** atau **harapan** (dari kedua belah pihak, terutama pemerintah, dan dunia **nilai**, (termasuk **pengertian**, *concept* atau *verstehen*), di dalam hubungan- pemerintahan. Perlu diketahui, dalam bahasa Indonesia, baik *concept* maupun *verstehen* diterjemahkan menjadi pengertian. Namun, secara metodologi *concept* dibedakan dengan *verstehen*. Padahal (*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 *verstehen* merupakan dasar terbentuknya pola perilaku (budaya). Tawaran atau janji itu semakin penting, mengingat yang-diperintah berada pada posisi nyaris tanpa-pilihan (“No Easy Choice”), karena produk-produk pemerintahan bersifat monopolistik. Namun tawaran, aturan, janji atau harapan hanya bersifat formal atau nominal 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 (*verstehen*, 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 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 (*verstehen*) dalam kadar apa pun yang terbentuk di dalam diri seseorang, sedikit-banyak mempengaruhi perilakunya. Di sinilah terlihat pentingnya *verstehen* sebagai sasaran penelitian. Misalnya sikap enggan membayar pajak masyarakat Jawa Barat pada tahun 50-an. Melalui pendekatan kualitatif diketahui, sikap itu terbentuk dari pemahaman rakyat sebagai berikut: raja zaman dulu memungut pajak, pemerintah Belanda memungut pajak, Jepang apa lagi, pemerintah RI memungut pajak, jadi keempatnya sama. Menjadi kawula, dijajah, diperbudak, atau merdeka, sama saja. Mengapa? Janji pemerintah tidak terbukti! Rakyat tetap melarat. Peneliti menemukan *verstehen*, sehingga sikap membangkang rakyat tidak serta-merta dianggap makar atau kriminal!

Keterujian atau keterbuktian dan *verstehen* itulah sasaran penelitian Ilmu Pemerintahan. Modelnya demikian:

**Gambar 38-6 Hubungan antara Arti, Kualitas, dan Nilai**



Melalui Gambar 38-6 ditunjukkan serangkaian elemen yang mempengaruhi

perilaku seseorang atau suatu kelompok yang-diperintah. Kuncinya pada elemen 4. Tawaran, janji, dan harapan yang diembuskan pemerintah, bagi yang-diperintah berarti apa, bergantung pada tingkat kesesuaian antara elemen 1 dengan elemen 2 yang sekarang maupun yang terdahulu. Bukankah “Sekali lancung ke ujian, seumur orang tak percaya,” “Panas setahun dihapuskan oleh hujan sehari,” dan “Lantaran setitik nila, rusak susu sebelanga”? Dengan demikian, *frame-of- reference* (FOR) yang digunakan untuk menemukan pengertian tentang elemen 1 bukan FOR peneliti atau pemerintah, tetapi FOR yang-diperintah sebagai narasumber, apa pun hasilnya.

**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 tergantung 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. Pejabat pemerintahan yang sukses dan menyadari bahwa masa-jabatannya terbatas, berkata dalam hati: “Sukses ini adalah hasil jerih payah dan pengorbanan gue. Masa iya, gue yang cape, dia - maksudnya penggantinya — yang makan? Ketimbang gitu, lebih baik gue habisin deh!” Demikianlah tabiat rakus dan serakah muncul dan mengesampingkan kenyataan bahwa sesungguhnya pelaksanaan jabatan mempunyai *reward* tersendiri sehingga pejabat yang bersangkutan tidak berhak mengharapkan *reward* lainnya. Pekerjaan rumah buat peneliti: jika ini sebuah masalah pemerintahan, apakah solusinya?

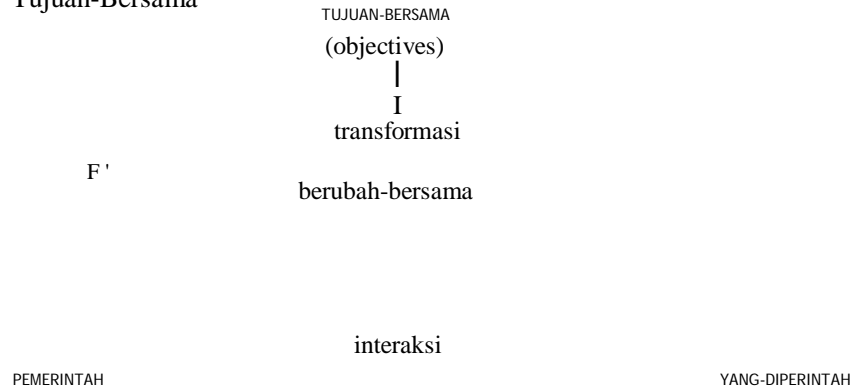
Ajaran yang berbunyi “begitu sebuah produk pemerintahan (*output*), misalnya

suatu keputusan politik, diundangkan dengan menempatkan dan menerbitkannya melalui lembaran atau berita negara, semua orang dianggap telah mengetahuinya,” adalah beban berat bagi Ilmu Pemerintahan. Masalahnya: “Apakah ya? “*Outcome* produk itu bergantung pada sejauh mana yang- diperintah mengetahui (memahami), mau menggunakan, mampu dan berkesempatan memanfaatkannya seefektif, seefisien, dan seproduktif mungkin.

Keenam, tujuan pemerintahan, bukan tujuan pemerintah (*Governance By Objectives*, GBO) sebagai tolak ukur tertinggi. Di sini, tolak ukur dibedakan dengan tolok ukur. Tolak ukur adalah perbandingan (misalnya X dibandingkan dengan Y), sedangkan tolak ukur adalah standar, misalnya suhu diukur dari nol derajat Celcius ke arah positif atau negatif. Dalam hubungan itu, titik nol merupakan titik tolak (tolak ukur). GBO adalah modifikasi MBO. Modelnya demikian: (Gambar 38-7)

Gambar 38-7 menunjukkan proses interaksi antara pemerintah dengan yang-dieprintah yang berlangsung pada tingkat nasional sampai pada tingkat individual, dan sebaliknya. Yang dituntut untuk berubah dalam rangka mencapai tujuan-bersama, bukan hanya sepihak, tetapi kedua belah pihak (berubah- bersama), melalui mekanisme tertentu, katakanlah mekanisme *check-and-bal- ance*. Sudah barang tentu, dalam hubungan, itu teknologi informasi (Teknologi Pemerintahan, e-G) memegang peranan yang sangat, sangat penting.

Gambar 38-7 Berubah-Bersama Mencapai Tujuan-Bersama



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 itu. Ketidaktahuan responden atas informasi yang seharusnya diketahui-bersama, kebakuan hubungan dan kemacetan proses informasi 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 bagian 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 PemerintahanA (dalam bentuk embrional dan sederhana) memasuki Indonesia pada tahun empat puluhan melalui Sekolah Pamongpraja, *Bestuursacademie*, dan kemudian perguruan tinggi, Ilmu Pemerintahan dikenal sebagai ilmu bagi pegawai negeri, khususnya Departemen Dalam Negeri. Dengan sendirinya pengajaran Ilmu Pemerintahan dipusatkan pada persoalan bagaimana pemerintah menjalankan kehendaknya terhadap rakyat seefektif-efektifnya. Jadi geraknya relatif sepihak dan *top-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*, dst), 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*, *bargaining power* dan kesempatannya dalam menjelaskan pendiriannya, mempertahankan, melindungi, dan memperjuangkan hak-haknya sebagai manusia.

Kesembilan, Ilmu Pemerintahan adalah *applied science* yang bersifat eklektik. 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 lintasdisiplin. Sudah barang tentu, disiplin tertentu mendekati Ilmu Pemerintahan pada sudutnya yang kompatibel atau relevan (eklektik). Seorang dokter mengikuti program Doktor Ilmu Sosial konsentrasi Ilmu Pemerintahan. Ia menulis disertasi bidang Ilmu Pemerintahan berorientasi kedokteran. Kesehatan dewasa ini merupakan salah satu hak *civil* yang harus dilindungi melalui pelayanan *civil*. Hibrida yang bakal lahir mungkin Kybemologi-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*, mutu)nya.

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 mengenai 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 sayang.” Pemerintah dan yang-diperintah bukanlah angka-angka, himpunan atau besaran, tetapi manusia yang berbeda-beda 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, aplikabilitasnya relatif, bukan hanya *if-so* tetapi juga *if-then*, dan *yes-so* tetapi juga *yes-but*. Perilaku manusia amat sukar dideteksi: “Dalam laut bisa diduga, dalam hati siapa tau.”

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 Ilmu Pemerintahan memerlukan metodologi dasar penelitian. 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 kualitatif sehingga penelitian menjadi spesifik, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian kualitatif, penelitian kuantitatif, atau kombinasi keduanya yang dirancang secara tepat.

#### Profesi Pemerintahan

Sehubungan dengan Tabel 35-2, muncul pertanyaan, apakah pemerintahan sebuah profesi? Apakah Ilmu Pemerintahan, dalam hal ini teori pemerintahan dapat dijadikan landasan bagi pembentukan dan pengembangan profesi di bidang pemerintahan?

Profesionalisme adalah konsep Ilmu Administrasi dan Manajemen khususnya MSDM. Menurut kamus, istilah *professionalism* berasal dari kata Inggris *profess (to lay claim to, pengakuan, pernyataan)*, kemudian *profession* (pekerjaan yang ditekuni dan dikuasai benar-benar), *professional* (seorang yang mempunyai *profession*, menurut cara yang sesuai dengan *profession*). *Professionalism* adalah “professional character, spirit, or methods.”

Richard J. Stillman II dalam *Public Administration: Concepts and Cases* 91984) menguraikan profesionalisme itu panjang-lebar dalam Bab 7 bukunya (h. 195-231). Ia antara lain mengutip definisi Frederick C. Mosher tentang profesional. “By professional,” demikian Mosher.

*means (1) a reasonably clear-cut occupational field, (2) which ordinarily requires higher education at least through 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. Moberg 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 all have professional authority . . . Third, standards of training and competence are set by the profession itself. . . Fourth, professions 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 and values among professionals.*

Kedua pakar itu juga membahas pola perilaku (yang diharapkan) dari para profesional:

*First, professionals have a strong commitment 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, professionals are generally more concerned with recognition and advancement within the profession than the organization.*

Dalam MSDM, profesionalisme diuraikan oleh William B. Werther 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 nonstruktural. 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. Lebih-lebih jika dikaitkan dengan karakteristik profesionalisme: “offers a lifetime career,” “insist on a high degree of freedom and autonomy in areas regarding their work,” dan “more concerned with recognition and advancement within the profession than the organization,” pekerjaan pemerintahan jauh berbeda dengan pekerjaan seorang dokter, insinyur, akuntan, atau pengacara, yang memiliki kualitas mandiri (mampu bekerja tanpa terikat pada suatu organisasi publik), bebas dan otonom. Kualitas demikian bisa menawarkan suatu karier, “a lifetime career.” Dilihat dari sudut ini, supaya pekerjaan yang disebut pemerintahan itu dapat disebut profesi dan tenaga-tenaganya profesional, tenaga-tenaga pemerintahan harus memiliki kualitas “mandiri,” “bebas,” dan “otonom” itu, melalui pendidikan akademik yang relevan, memadai, dan dirancang dengan rapi.

Jika teori Stillman II tentang “the professional state,” dan teori Brown dan Moberg tentang indikator dan budaya profesional digunakan untuk memahami isu ini, lapangan pemerintahan yang dijalankan berdasarkan Ilmu Pemerintahan di satu pihak dapat menjadi profesi dan pelaku pemerintahan dapat dibentuk (dilatih) menjadi profesional (dalam hubungan itu, profesionalisme dapat dianggap sebagai paham yang mengajarkan bahwa setiap masyarakat pada setiap tingkatan seharusnya dikelola secara profesional),



sedangkan di pihak lain, berbagai hambatan seperti *cultural lag* dan *entropi*. Konsep *cultural lag* dibahas antara lain oleh Lundberg dalam *Foundations of Sociology* (1956, 521-6) dan Bogardus dalam *Sociology* (1957, 576-7). Pada gilirannya, *lag* menimbulkan *entropi* (Wita Puspitasari, "Hukum Entropi untuk Pendidikan," *Kompas*, 2 Mei 1992, h. 4). Misalnya, budaya profesional yang belum terbentuk dalam diri seseorang yang tugasnya menuntut ketepatan waktu: ia masih menggunakan jam-karet!

Bogardus, Emory S.

1957 *Sociology*

The McMillan, New York

Brown, Warren B. dan Moberg, Dennis J.

1980 *Organization Theory: A Macro Approach* John Wiley & Sons,

New York

Durant, Will

1956 *The Story of Philosophy*

THE Pocket Library, New York

Holmes, Douglas

2001 *E. Gov*

Nicholas Brealey, Publ., London

Lippmann, Walter

1956 *The Public Philosophy*

The New American Library, New York

Lundberg, G. A.

1956 *Foundations of Sociology*

The McMillan, New York

Stillman II, Richard J.

1984 *Public Administration: Concepts and Cases*

Houghton Mifflin Co., Boston

Taliziduhu Ndraha

2001 *Ilmu Pemerintahan*

Program S2 dan S3 Ilmu Pemerintahan

Kerjasama IIP-UNPAD, Jakarta

Werther, William B. dan Davis, Keith

1986 *Human Resources and Personnel Management*

McGraw Hill, New York

Wita Puspitasari

1992 "Hukum Entropi untuk Pendidikan,"  
dalam *Kompas*, 2 Mei, Jakarta

## INDEKS

### A

Abdurrachman Surjomihardjo, 562  
Abelardus, 392  
Abu Hanifah, 377  
*abus de droit*, 101,112  
Abraham, J. L., 363  
*acting*, 56  
*actor*, 56  
Achdiat K. Mihardja, 139 Acton,  
Lord, 70 Adam, E. E., 196  
*administration*, 64 *administrative  
capability*, 145, 164 *administrative  
lag*, 199 *administrative reform*, 132  
A fan Gaffar, 611,614 Agus  
Dwiyanto, 513 Agustinus, 391,401  
Alexander, J. W., 556 Alexander, S.,  
405 Alfian, 614 Al Khalik, 2 Almond,  
G., 346 Alois A. Nugroho, 320 Amir  
Santoso, 316 Anaxagoras, 388  
Anaximander, 388 Anas  
Urbaningrum, 29 Anderson, B. R.,  
170,487 Anderson, J. E., 491,502  
Anderson, R. A., 528 Andreas  
Danandjaja, 91 anggapan-dasar, 10,51  
*anomaly*, 12 Anselm, Saint, 306,392  
Antisthenes, 391 Anton M. Moeliono,  
591 a posteriori, 397 a priori, 397  
Apter, D. E., 71,321 Aquinas, Saint  
T., 306, 392 Aranson, P. H,  
176,323,491,601 Arian, A., 503  
AriefBudiman, 513,596 Aristippus,  
391 Aristoteles, 300,389,595 Amhart,  
L., 409 artis, 57  
*artificial intelligence*, 538 Asante, M.  
K., 472 Asian Development Bank, 165  
Asoka, 188,493 Assisi, F., 393 Ateng  
Syafuruddin, 297 Atkinson, R. L.,  
115,451 A *ufklarung*, 396,413

Aurelius, Marcus, 391 *authority*, 85

### B

Babari, J., 240 Babbie, E., 333 Bacon, F.  
393,394,605 Bagozzi, R. P., 551

bahasa cacing, 52 bahasa  
 elit, 53 Bambang  
 Trisantono, 561 bangsa,  
 2 barang, 42  
*bargaining position*, 77, 99  
*bargaining power*, 29 Barkat-e-  
 Kuda, 553 Barkley, G. E., 377 Barlett,  
 P. F., 551 Barnard, i.Ch., 85 Bartlett,  
 R., 530 Barzelay, M., 48 *basic*  
*platform*, 3, 10, 11 Basu, K. S., 644  
 Baut, Paul S., 24 Bayu Surianingrat,  
 75, 425, 613 Beals, R.L., 581 Beaujeu-  
 Gamier, J., 557 Beck, C. E., 473  
 Beckhard, R., 279 Belifante, A.D., 426  
 Bellone, C.J., 503 Benjamin, B., 551  
 Benn, S. I., 679 Bentham, J., 396  
 Bergson, H., 401 Berkeley, G.,  
 394, 405 berkoordinasi, 290 B = N X  
 V, 30, 346 *bestuurszorg*, 431  
 Bhattacharyya, J., 164 *bhinneka*  
*tunggal ika*, 31, 188 birokrasi,  
 48, 50, 85, 236, 247 hipotesis, 519  
 karakteristik, 236, 514 kemampuan  
 birokrasi, 518 model Gouldner, 518  
 model Merton, 516 model Selznick,  
 517 model Weber, 515 paradigma  
 ketegangan, 49 perilaku, 52 2 bisnis  
 dan partisipasi masyarakat, 439 Blair,  
 H.W., 274 Blau, P., 514  
 Bleeker, C. J., 640  
 Boas, F., 402  
 Bob Widyahartono, 93, 602 *body of*  
*knowledge*, 10, 12 Bogardus, E.,  
 200, 235, 363, 576, 690 Bogdan, R., 54  
 Bogue, D. J., 549 Boulding, K. E., 529  
 Bourgeois-Pichat, J., 550 Braam, A.  
 van, 415 Brandenburger, A.M., 105  
 Brannen, J., 649 Brentano, F., 402  
 Brown, W. B., 85, 238, 689 Bryant, C.,  
 77, 103, 257, 274 budaya paternalistic,  
 171 budaya pelayanan, 63 budaya  
 pemerintahan, 346, 355 indikator, 361  
 tipologi, 356, 361 bukti a posteriori,  
 307 bukti a priori, 306 *buocinator*  
*novi temporis*, 394 Burch, T.K., 550  
*bureaucratic cost*, 48

*bureaucratization*, 521 *bureaupathogen*,  
 49 Burnett, J., 473 Burrell, R. M., 558 Bury,  
 J. B., 612 Buskirk, R. H., 102 Buthius, 391

## C

Calder, R., 595 *career management*, 193  
 Carlyle, 402 Carnap, R., 400 Carr, C.,  
 196, 214, 663, 686 Carroll, A. B., 63,  
 87, 267, 641 Cartier, A., 576 Cassirer, E., 400  
*causativeness*, 88 *caveat emptor*, 120  
*caveat venditor*, 35, 120 Cemea, M. M.,  
 696

*Chicago School*, 631,650 Chobib Soleh, 561 *choice*, 55 *private*, 55 *public*, 56 «o, 55,63 Christensen, C. R., 502 Cicero, 391 *civil*, 2,45 layanan, 46 *civilness*, 29 *civil rights*, 429 c/v/7*service*, 28,291, 548 sifat-sifat, 548 Clausewitzs, 402 Clinton, Bill, 32,63,529 *cogito ergo sum*, 394 Cohen, H., 400 Cohen, M. R., 596 Cohen, S. B., 558 Cohen, W. A., 143,244,275,513 *Columbia School*, 631 Commins, S., 99,409 *common ground*, 11 *common platform*, A, 10, *common sense*, 396 *community participation*, 164 *complexity*, 252 Comte, A., 399 Conant, J. B., 595 *conceptions*, 397 *conscience collective*, 101 *consumerism*, 58,63,101,102-3 *control*, 197 *day-to-day*, 125 Copernicus, 393 Copi, I. M., 577,596 *corporate governance*, 93 Coombs, D. 530 Cooper, D. R., 633 *coordination*, 289 *corruption theory*, 273 Cottrell, A. J., 558 Coulter, 486,679 Cravens, D. W., 102 *creative evolution*, 40 *credo ut intelligam*, 308 Croce, 402 Crowley, D., 467 Cusanus, 393 *cybernetics*, 197,471 *cynic*, 391 *cyrenaic*, 391

## **D**

daerah, 176,178 dimensi, 149 otonomi, 176 daftar layanan civil, 57 Danet, B.,474 Dann Sugandha, 297 *das Ich*, 403 Davis, G. B., 539 Davis, K., 248,451,690 Day, G. S., 102 Deal, Terrence, 52,229,357,379 deduksi dan silogisme, 394 Democritos, 388 Denzin,N. K.,630 Descartes, R., 394-5,404,605 Dessler, G., 201,207,247,279 *detournement de pouvoir*, 101, 112 *development administration*, 75, 133 *deviance*, 102 Dewey, J., 405,412

*dialectical method*, 388 diferensiasi, 253 Dilthey, W.,401 Dimock, M. E., 412,502 *Ding an sich*, 397 Djopari, J. R. G.,415 *doelmatigheid*, 121 Donnelly,! H., 197,203,250 Drake, D., 405 Drijarkara, N., 305 dualisme manajemen, 166 Dunn, W., 322 Duncan, O. D., 551 Durant, Will., 3,381,386,455,598,701 *duration*, 401 Durham, J. W.,273 Durkheim, E., 402

E  
Easterline, R. A., 552  
Easton, D., 492 Ebenstein,  
W., 409 Edelman, M., 582  
Edmunds, S., 23,268  
efektivitas, 239 efisiensi, 240  
dan spesialisasi, 252 ego, 398'  
eklektik, 13 eksistensialisme,  
404 *elan vital*, 401  
Elashmawi, F., 327,644 Ei-  
Rashidi, 274  
*emanationism*,39\  
Emil Salim, 102 Emory,  
C. W.,633 empiri, 390  
*empirical causality*, 585  
*empowering*, 65,75 *empowerment*,  
76 Empu Tantular, 188,494  
eksklavisme, 268-9 *enabling*, 65  
Engels, 402 enklavisme, 268  
*entelechia*, 390 *enthusiastic  
government*, 312 *environment*, 257  
*hard*, 322,347 *soft*, 323,347 Epicurus,  
391 epimetheanistik, 152 Erasmus, D.,  
393 Erigena, 392 Eshleman, J. R., 363  
*esse est percipi*, 3 94 *essence*, 404  
etika politik, 62 Euclides, 391 Evan,  
W.M., 280,644 *ex nihilo, nihil est*,  
540

## F

Fayol, H.,289  
*feedback*, 103  
*feedback* negatif, 275  
Feit, E., 455 fenomena,  
397 fenomenologi, 402  
Fichte, 398 Ficino, M.,  
393  
filsafat abad pertengahan,  
391 filsafat dewasa ini,  
397 filsafat Islam, 392  
pola, 407 filsafat Jahudi,  
392 filsafat klasik, 386  
filsafat modern, 393  
filsafat patristik, 391  
filsafat sejarah, 401 -2  
filsafat skolastik, 391  
Finer, Herman,

55,191,209,486,547,583, 617,691 Fink, E.,  
404 Fisher, M., 207 Follet, M. P., 197  
*formalization*, 253 Frank, P., 400 Frederick,  
W. H, 562,568 Frederickson, H. G., 488,503  
Freedman, R., 679 freedom of action, 117  
freedom of choice, 117 Freies Ermessen,  
427 Frye, J.K., 472 *function*, 75 fungsi  
apostolic, 508 fungsi objektif masyarakat,  
442 fungsi primer, 76 fungsi profetik, 508

## G

Gabirol, S. ibn, 392  
Gaebler, T., 530  
Gamow, G., 23  
Gannon, M., 274  
Gant, G.F., 532  
garis-depan, 58,128,179,191  
Garraghan, 562  
Gazali, A.,451  
gejala keorganisasian, 242

generalis, 48,189 Gibbon, E., 273 Gibson, 513 Giersch, H., 529 Gillin, J. L., 576 Glaser, B. G., 631,650 *grxothi seauton*, 389 Goldhaber, G. M., 473 Goodin, 486 Gore, Al, 32,529 Gorgias, 389 gosip, 358 Gottschalk, L., 561 Gouldner, 500 *governance*, 4, 69 *government*, 69 Graicunas, V. A., 248 Grampp, W. D., 529 *grand theories*, 650 *grounded theory*, 650-3 Guba, E.G., 632 Gulick, L, 197,199,248,289,505 Gurvitch, G., 366 Guyot, J. F., 553 Gwartney, J. D., 55,527

## H

Habibie, B. J., 144,542 Hage, J., 235 Haire, M., 454 hak, 3,176 hak asasi, 24 Halevi, J., 392 Hamilton, C., 647 Hampden-Tumer, Charles, 49, 154,267, 272,540,603,644,688 Hamsal, M., 240 Harbison, S. F., 551 Harris, P. R., 644 Hartshome, 558 Harvard College, 338 Haushofer, K., 402 Hay, R., 267 Hayakawa, S. L., 578 hedonisme, 391 Hegel, G. W. F., 99,398,402 Heidegger, M., 404 helenisme, 391,640 Heracleitos, 388 *heroism*, A 01 *heterostasis*, 99,600 *heuristic*, 11 Heywood, 486 Hidayat Mukmin, 614 Highet, G., 376 Hippias, 389 historiofilosofi, 406 historisme, 401 Hobbes, Th., 394-5 Hodgetts, R. M., 491 Hofstede, G., 77,644 Hoiyer, H., 581 Holmes, D., 530,543,693 Holt, E. B., 405 *homeostasis*, 97,600

*homocentric*, 389 Hood, C. C., 505 Hoogerwerf, A., 611 Hosmer, LaRue T., 323,338 Howell, N., 551 Hubungan atasan-bawahan, 448 hubungan hukum, 431 hubungan janji dengan percaya, 106 hubungan-pemerintahan, 3,5', 431,452-3 sistem, 105-6 hubungan penjual-pembeli, 449 hubungan pusat-periferi, 449 humanisme, 393 *human needs*, 55 Hume, D, 307,394-5 Huntington, E., 402,557,679 Husserl, E., 402 *hybridized discipline*, 15

## I

*idea*, 389 idealisme subjektif, 394 Idi Subandi, 582 Ikle, F. C., 589 Ilmu Pemerintahan, 7 generasi pertama, 13 generasi kedua, 13 generasi ketiga, 16 generasi keenjpat, 16 generasi kelima, 16 paradigma kedua, 617 paradigma keempat, 618 paradigma keenam, 618 paradigma kelima, 618 paradigma ketiga, 617 paradigma pertama, 617 ruang lingkup, 7 / *must die philosophy*, 404 *indispensable*, 331 induksi dan eksperimental, 394 *innate ideas*, 394,404 interdisiplin, 14 Inu Kencana Syafie, 99,462 Irawan, 531 Irian Islamy, 679 Isaacs, A., 528 Iskandar Dzulkamain, 391 *ius civile*, 412 *ius gentium*, 412 *ius naturale*, 3,412

## J

Jackson, J. H., 248,250,514 Jalaluddin Rachmat, 589 James, W., 305,405 janji, 6,71,86 jarum dan benang, 226 jasa, 42 jasa-pasar, 44 jasa-publik, 56 model, 56 jasa-publik dan layanan civil, 59 Jaspers, K., 405 Jhingan, M. L., 531 Josef Riwu Kaho, 616 Judistira K. Gama, 471,630

## K

kader, 192 Kant, I., 393,396,405 Karel Agung, 392 Kartasapoetra, R. G., 426 Katili, J. A., 562 Katz, D., 272,454 Katz, E., 474,519 Katz, S. M., 99,145,164,274, kearifan, 492

kebijakan dan kebijaksanaan, 492 kebijakan pelayanan, 63 kebutuhan, 43 kekepalaan, 212 indikator, 213 kerangka pemikiran, 215 system nilai, 218 kekuasaan, 34 sistem nilai, 70 kekuatan ekstraperiferal, 137 kekuatan intemasional, 137 kekuatan interstatal, 137 kekuatan koperiferal, 137 kekuatan periferal, 137 kekuatan sentrifugal, 137 kekuatan sentripetal, 137 Kennedy, Alan A., 52 kepemimpinan, 216 formal, 220 gaya, 221 indikator, 217 infonnal, 220 kerangka pemikiran, 217 system nilai, 218 variabel, 229-30 kepemimpinan formal, 220 kepemimpinan transaksional, 222 kepemimpinan transfonnasional, 222 kepercayaan konsumen, 128 keputusan batin, 92 kejasama, 291 Kerlinger, F. N., 594,625 kesebangsaan, 29,31 keW&jiban, 3,86 sumber, 86 kewajiban asasi, 24 kewajiban dan prestasi, 90 kewenangan, 177 Khoshkish, A., 454 Kierkegaard, S., 404 kineija, 196-7 kinerja pemerintahan, 196 indikator, 208 Klingemann, 486 Knott, J. H., 48,513 Kolb, E.J., 321 komposisi penduduk, 27 komunikasi, 51 pola, 52 konsumen, 3,22,32 kojisumerisme, 59,583 kontrol, 203 kontrol sosial, 58 Koontz, H., 197,203 koordinasi, 253,291 indikator, 297 perlunya, 294 koordinasi pembangunan, 290 koordinasi pemerintahan, 292 koordinasi waktu, 253 Korsten, A. F. A., 17 kosmogoni, 388 Kostbade, J. T., 556 Koswara, E., 679 Kotler, P., 102 Kotter, J. P., 208 Kraegel, J. M., 268 Kramer, 513 kritisisme, 396 Kroenke, D., 538 Kuhn, Thomas, 11 Kuntjoro Purbopranoto, 24,426 Kuntowijoyo, 80,565 Kybemologi, 191, kelahiran, 364

## L

Laird, C., 576 Lambridge, H., 503 Langer, S. K., 378,578 Langeveld, M. J.,415 LaPiere, R. T., 101 Lasswell, 467 Laudon, K. C., 538 layanan, 42 layanan-civil, 45 asal-usul, 46 layanan civil dan jasa publik, 59 layanan civil di Indonesia, 46 **Lebensraum**, 23,463 Leibnitz, 396,402 Leiss, W., 467 Lepawsky, A., 462,505 Lemer,D.,274 / **'etat c 'est moi**, 32 Leukippos, 388 **liberties**,

24 Lincoln, Y. S., 630 Lindeman, E.C.,412 lingkungan, 42,257 homogenisasi, 350 lintasdisiplin, 14 Lippmann, Walter, 3,55,412,455,461,598, 701 Littlejohn, S. W., 467 **living organism**, 23 Locke, J., 394,404 **locus** dan **focus** politik pemerintahan, 489 **locus** politik dalam proses pemerintahan, 488 Logemann, 426 **logical empiricism**, 400 **logical positivism**, 400 **logos**, 388 Lombard, D., 640 Longenecker, J. G., 679 Loo, M. F., van, 551 Lovejoy, A. O., 405 Louis XIV, 448 Lundberg, G. A., 235,242,363,690 Luthans, F., 274 Lyman, S. M., 630

## M

MacAndrews, C., 274 MacCaulay, 402 MacClelland, G. H., 551 MacFarland, D. E., 289,297 Mach, E., 400 Machiavelli,N., 224,231,399 MacIver, R. M., 28,70,99,3 7!, 617 Magnis-Suseno, F., 338 Magnus, Albertus, 392 Maimonides, 392 makhluk, 2 Malthus, Th. R., 34,236,551 **management control**, 197 manajemen, 159 dualisme, 166 fungsi-fungsi, 160-1 kerangka pemikiran, 237 proses, 240 siklus, 163 unsure-unsur, 159 manajemen pemerintahan, 183 fungsi-fungsi, 162 manajemen projek, 175 Mancha, Don Quijote de la, 54 Mandelbaum, M., 116,307,323,596 **mansionaticum**, 159 manusia, 2 Marbun, 590 Marcel, G., 405 March, J.G., 290,296,514 Marini, F., 503 Mariun, 613 Marmin M. Roosadijo, 462 Marshall, G., 55,428 Marshall, T. H., 44 Marx, K. 399,402 Maslow, A., 41,404,455 Maswadi Rauf, 472,610,614 masyarakat, 2 matriks kontrol, 198 Maynard, H.H., 679 mazhab Baden, 400 mazhab Marburg, 400 mazhab Wina, 400 Medici, C., 393 Melcher, A. J., 251 menghadapi masalah, 639-40 mengkoordinasikan, 290 menteri-menteri, 169 kedudukan,173 metadisiplin, 10,11

Metcalf, Henry C., 289 metodologi kualitatif, 54 Meynaud, J., 538,541 Miftah Thoha, 521 Mill, J. S., 394,396,595 Miller, D. C.,366 Miller, J.G., 275 Mintzberg, H., 165,265 Miriam Budiardjo, 34, 118,487,610,614, 616 Mises, L. von, 514 misi, 189 mitos, 28 Moberg, D. J., 689 Mochtar Lubis, 338 model desain struktur, 249 model evaluasi, 202 model gejala, 604 model HADT, 108 model hubungan ekologi pemerintahan, 464 model jasa-publik, 56 model kepemimpinan, 217 model komunikasi 0-C, 474 model LASF dan SALF, 180 model pelayanan civil, 5 8 model pemantauan, 201 model pemikiran tasawuf, 415 model perilaku birokrasi pemerintahan, 524 Moeljarto Tjokrowinoto, 204-5,503,504,616 Mohamad Sobary, 233 Moleong, L. J., 629,632 monadologi, 396 **monistic materialism**, 387 monodisiplin, 13 Monroe, A. H., 579,679 Montagu, A., 333,432 Moore, G.E., 396,405 **moral restraint**, 34 Moriarty, S., 473 Morrison, A. C., 306 Mosher, F. C., 689 Mountjoy, A. B., 556 Mouzelis, N., 236,513 Muhadjir, 632 Muir, R., 557 Mukhlis Hamdi, 17,611,680 Muller, H.J., 563 multidisiplin, 13 Myrdal, G.,274 **mysticism**, 391

**N**

Nachmias, D., 272 Nagel, E, 596 Nalebuff, B. J., 105 Natorp, P., 400 **natural laws**, 391 Navis, A. A., 312 negara, 2,71 negara birokrasi, 167 tanda-tanda, 167-169 Neuman, W. L.,626 Neurath, O., 400 Niebuhr, R., 401 Nietzsche, F., 324,399 Nigro, F. A., 85,708 nilai, 69,237 macam, 350 pembantaian, 576 penan am an, 353 pemerintahan, 5,92 administrasi, 507 asas-asas, 681 -3 bahasa, 587 bahasa dan aktor, 586 bahasa dan kegiatan, 588 birokrasi, 521 definisi, 73,182,456,548 demografi, 553 ekonomi, 532 fenomena-hulu, 547 gejala, 413 geografi, 558 hubungan, 347-8 terbentuknya, 497 hukum, 435 kebijakan, 498 lingkungan, 496 masalah, 636 metodologi ilmu, 598 proses, 344 sejarah, 571

perubahan, 351 sumber, 350 **vehicles**, 352 nilai keadilan, 77 nilai kekuasaan, 70 nilai kemenangan, 77 Nimmo, D.,472 **nobility**, 86 **noblesse oblige**, 86,116 **no choice**, 57 Noda, Pamela J., 29 **nomina**, 390 **no price**, 57,63 **normal science**, 12 Notonagoro, 307 nous, 388 Nouy, L. du, 273

## O

**objek-forma**, 10 **otyek-materia**, 4,10 O'Dea, T. F., 366 Oemar Amin Husin, 392 Okot-Uma, R. W'0,543,692 Olson, M., 528 Olson, M.H.,539 **ontology**, 387 organisasi, 33 penyakit, 143-4 siklus, 245 organisasi informal, 248 organisasi sumberdaya, 161 **organizing**, 241 **organization-environment-complex**, 268 Osborne, David, 32,50,513,530 Osborn, R. E., 250 OSI, 99 OSO, 99 Oswald, P. F.,471 **overeenkomst**, 86

## P

Pamudji, S., 229,461 **pantarei,1%%,A51** panteisme, 396 paradigmatis, 11 paralelisme okasionalistik, 395 Parmenides, 388 Parsons, T., 101 Parsons, W., 492,582,694 **particulars**, 390 Patton, C.V., 503 Patton, M. Q., 225,632 Peach, L.duG., 172 Pearson, K., 405,605 pegangan pemerintahan, 301 pelayanan, 63 budaya, 63 kebijakan, 63 proses, 59 pelayanan civil, 47 indikator, 209 model, 58 pembangunan pemerintahan, 134 langkah-langkah, 149-56 model, 146 premis-premis, 146-48 sasaran, 135-6 pemberdayaan, 77-8 pemerintah, 3,6,71,73,92 berbagai konsep, 74 fungsi, 76-7 kekuasaan, 430 kewajiban, 430 teknologi, 540 pemerintahan yang baik dan bersih, 112 pemerintahan yang "works better and costs less," 113 penduduk, 2 penyakit organisasi, 143 percaya, 6 **performance**, 196 permasalahan, 637-8 Perry, R. B., 324 Perserikatan Bangsa-Bangsa, 133,164 pertanggungjawaban, 6,121 asas-asas, 122-3 Peters, B. G., 513 Peters, T., 380 Peursen,



C. A. van., 415 peyakinan, 467 *philosophic affiliation*, 408 Phyrrho, 389 Pierce, C. S., 405 Pinchot, G., 50,143,247,271,513  
 Plastrik,P., 50,513 Plato, 300,389 Plotinus, 391  
 Poelje, G. A. van, 13,41,610,612  
 Poetzelberger, H. A., 576  
 pola komunikasi, 52  
 pola metodologi penelitian, 597,626  
 Polidano, C., 507,684  
 politikos, 377  
 Poloma, M., 105,371  
 Pool, I. de S., 467,469,474  
 Popper, K., 566  
 positivisme, 399  
*pouvoir executief* 169  
*power control*, 257  
*power distance*, 77,92,229  
 pragmatisme, 396,405  
 Press, C., 503  
*prestatie*, 78,86  
 pribadi, 26  
 Price, J. L., 280  
*primum mobile immotum*, 390 privatisasi, 45  
 Prodikos, 389  
*producer-consumer-complex*, 267-8  
 prometheanistik, 64 Propyry, 391 proses budaya, 30 proses pelayanan, 59 proses pengambilan keputusan, 255 Protagoras, 389  
 Pythagoras, 391 *psychological disorders*, 276  
*public goods*, 56,62,527 *public policy*, 44

## Q

Quinton, A., 409 R  
 Ram lan Surbakti, 616 *ratio*, 388-9 realisme, 390 *rechtsmatigheid*, 121 reduksi fisik, 403 reduksi psikologikal, 403 *REGO*, 32 *REGOM*, 32

Reichenbach, H., 400 Reid, T., 396 *renaissance*, 393 Renshon, S. A., 455 *REPE*, 33 *responsibility*, 87,113 Rickert, H., 400 *rights*, 24 *constitutional*, 41 Riggs, F. W., 274,462,513,518-9 *RIGO*, 32 *RIPE*,22 Ritzer,G., 12,363,370 Robbins, S., 33,235,242,247-8,505 Robinson, W. C., 551 *role conflict*, 227 *role play*, 227 Romein, J., 612 Rose, A. M., 363 Rosenberg, 402 Rosenthal, L. D., 558 Rosenthal, U, 611 Rosihan Anwar, H., 567 Ross, W. D., 323 Roucek, J. S., 206 Rousseau, J. J. ruang-lingkup, 7 Ruesch, J.,471 Russell, B., 400,405,412 Ryaas Rasyid, M., 134

S

Sabine, G.H., 409 Santayana, G., 405 Sartre, J. P., 404 Sarwono Kusumaatmadja, 204 Savas, E. S., 44,149,530 Sawicki, D. S., 503 Schein, E. H., 230,454,538 Scheler, M., 404 Schelling, 398 Schlegel, S. A.,632 Jchlick, M.,400 Schiller, F.C. S., 405 Schmid, J. J. von, 409 SchmidtZ, D?j>0,527 Schopenhauer, A., 399 *scientific enterprise*, 386 Scott, J. C., 275 Scott, W.G., 250-1,273 Scotus, Don, 392 Seignobos, C., 565 Seitz, S.T.,474 Self, P., 505 *self actualization*, 404 *self coordination*, 290 seni, 378 seni pemerintahan, 382 sentralisasi, 255 Shils, E., 338 Siagian, S. P.,412,513 siklus manajemen, 163 siklus organisasi, 141 siklus pemerintahan, 6 siklus produk, 270 Simanjuntak, P., 214 simbol, 378 Simon, H. A., 290 Simpson, G. G., 562 sinkronisasi, 295 sistem teologi pemerintahan, 315 *size*, 256 skeptisisme, 389,391 skeptisisme negatif, 395 skeptisisme positif, 396 Slesinger, R. E., 528 Smith, P. R., 473 Smith, T.V., 412 *social control*, 101,206 *social movement*, 104 Soempono Djojowadono, 204 Soewargono, 10,338,611,615 Soejekti Djajadiatma, 303 Socrates, 389 Soehardi Sigit, 503 Soenjono Dardjowidjojo, 576,591 ^Soepardjo Roestam, 575 Soeri Soeroto, 562 Seewamo Handayaningrat, 500 sojisme, 388 Sondel, B., 577 s&iologi pemerintahan, 371 Sostrom, Anne, 91 Spencer, H., 399 Spengler, J., 551 Spengler, O., 273,402 spesialis, 47,189 Spinoza, B., 395 Spiro, H.J., 87,88,116,323 *spoiling*, 331 Spranger,E.,401 Stace, W.T.,307 standarisasi, 254 Stein, E., 404 Steiner, G. A., 528 Stillman II, R.J., 85,501,689 *stoicism*, 391 Stoner, J. A. F., 197 strategi, 255 Strauss, A. L., 631,650 Stroup, R., 527 structure-in-fives, 265 struktur, 248 dimensi, 250-2 model desain, 249 struktur informal, 248 struktur formal, 248 struktur lini, 259 struktur lini dan staf, 259 struktur matriks, 263 struktur sederhana, 258 subkultur, 60-61 Sudarta, G. M., 26,641 Sullivan, J. W., N., 595 sumber daya, 183-4 ekonomi, 187 fungsi, 184 hubungan antar sumber daya, 185-6 kepemilikan, 184 manajemen, 187 pengelompokan, 185 politik, 187 sumber kewajiban, 86 Sumendar,R.,613 Suparmoko, M., 531 supervisi di Indonesia, 203 Suriasumantri, J. S., 415

T

Tafal, B., 426 Takdir Alisjahbana, 377 Taliziduhu Ndraha, 24,30,3 7,55,76,88,100, 103,105,132,215,229,231,237,258-9, 280,305,346,379,441,461,508,590,625, 681 Tampubolon, D. P., 479,575 tanggungjawab, 87 rekonstruksi konsep, 95 tat twam asi, 224 Taufik Abdullah, 562,568 Taylor, A. E., 306 Taylor, C.L., 529 Taylor, F.W., 312,462 Tead, Ordway,

64,501 Tebranian, M.,467 *technician*, 541  
*technics*, 537 teknik, 540 *technique*, 537  
*technobureaucracy*, 542 *technobureaucrat*,  
542 *technocracy*, 541 *technocrat*, 541  
teknologi, 256 *technologist*, 541 *technology*,  
537 Temple, W., 306 teori residu, 431 teori  
*substratum*, 275 *terra incognita*, 15 Teny, G.  
R, 289,291,297,679 Tertullianus, 391 Thales, 387  
thomisme, 393 Thomlinson, R., 547 Thompson, J.  
D., 500 *the lost momentum theory*, 273  
Thoman, R S., 556 Thoreau, H. D., 147 tindakan  
etik, 331  
tipologi budaya pemerintahan, 356 tirani DPR,  
440 Tousley, R. D., 679 Toynbee, A. J., 273,401  
*transcendental idealism*, 403 Turabian, K.  
L., 588 Turner, S., 142,259

## U

*uniqueness*, 189 United Nations, 532  
*universals*, 389 Urwick, L. F., 289  
utilitarianisme, 396 Utrecht, E,  
101,425,637

## V

Vaas.K.F.,22 Vali, F. A., 558 *Verstehen*,  
224,631 Vidich, A. J., 630 visi, 188  
vitalisme, 401 Vlassof, C., 553  
Vollenhoven,426 Voltaire, M. A., 396  
*voluntary*, 72 *vo/e*, 75

## W

wahyu dan akaibudi, 392 Wahjudi  
Kumorotomo, 338 waktu, 231  
Wal, S. L. van der, 567  
Waldo. D., 242  
Walters, *I. E.*, 502  
*wanprestatie*, 79  
Wait, P.. 457  
Warren, R.L., 206  
warung/toko pemerintahan, 179  
Wasburn,P.C., 365 waskat,203  
Weber, Max, 34,85,247,501,513,631  
Weiler,E.T.,529  
*Weltanschauung*, 400,405  
Wei1her,W.B.,690  
wewenang, 86  
Whatmough, J. 576

Wheeler, J.H., 556  
White, P. A. F., 543  
White, L.D., 505,612  
White, M., 400  
Whitehead, A. N., 333,402  
*wholeness*, 189  
*will*, 399  
Windelband, 400 Winter, G., 647  
Wismoyo,213 Wita Puspitasari, 690  
Wittgenstein, L., 400 Wood, E., 103,207  
Wortman, M. S., 491 Wriggins, W.H.,553

## Y

yang-diperintah, 3,6 FOR, 630 Yudi  
Latif,582 Yuki,G.,230 Yuwono, F. X., 529

## Z

Zelinski, W., 557 Zen, M.T.,23 Zeno,391  
Zulkamain, I., 640