

ILMU PEMERINTAHAN DALAM PRAKTEK: PERSPEKTIF EROPA KONTINENTAL

Utang Suwaryo

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Padjadjaran

Korespondensi Penulis: utangsuwaryo59@yahoo.com

ABSTRAK

Masalah dan fenomena pemerintahan sudah ada sejak ribuan tahun yang lalu, karena keberadaan pemerintahan merupakan sistem empiris yang tidak terbantahkan dan merupakan kebutuhan manusia. Dalam pemerintahan ada pengaturan hubungan antara penguasa dan yang diperintah, sehingga ketertiban, keamanan, kemakmuran, dan keadilan dapat terwujud. Ilmu pemerintahan sebagai gagasan ilmiah sebenarnya sudah muncul sejak tahun 1822 di Amerika Serikat, yaitu dengan terbitnya *The Introduction to The Science of Government Written For The Youth of United State*. Begitu pula pada tahun 1876 SV Blakeslee menulis tentang *Archology* atau *The Science of Government*. Sebenarnya keberadaan ilmu pemerintahan di masa yang akan datang sangat bergantung pada sejauh mana aktivitas, kreativitas dan produktivitas ilmuwan pemerintahan dalam mengkaji fenomena empiris yang ada, sehingga dapat membentuk teori-teori baru. Kemunculan *The Continental European Schools* dan *Anglo Saxon* pada dasarnya, karena mereka secara aktif mengamati fenomena yang ada sehingga mampu menghasilkan paradigma. Secara sederhana kita juga bisa melihat fenomena pemerintahan adat yang ada di sekitar kita, fenomena pemerintahan yang berlaku dan dianut oleh berbagai kelompok bangsa saat ini (pemerintahan kontemporer), bahkan kita bisa melihat fenomena pemerintahan global.

Kata Kunci: *Mazhab Eropa Kontinental, Mazhab Anglo Saxon, Ilmu Pemerintahan*

ABSTRACT

Problems and phenomenon of government have existed for thousands of years, because the existence of the government is an indisputable empirical system and is a human need. In government is a regulation of the relationship between the ruler and the governed, so that order, security, prosperity, and justice can be realized. Government science as a scientific idea has actually appeared since 1822 in The United State, namely with the publication of *The Introduction to The Science of Government Written for The Youth of United State*. Likewise in 1876 SV Blakeslee wrote about *Archology* or *The Science of Government*. Actually, the existence of government science in the future depends on the extent to which the activities, creativity and productivity of government scientists in examining existing empirical phenomena so that they can form new theories. The emergence of *The Continental European Schools* and *Anglo Saxon* basically, because they actively observe the existing phenomena so that they are able to produce a paradigm. In simple terms, we can also see the phenomenon of indigenous government that is around us, the phenomenon of governance that is prevailing and embraced by various groups of nation today (contemporary government), we can even see the phenomenon of global government.

Keywords: *The Continental European Schools, Anglo Saxon, the science of government*

Informasi Artikel**Diterima:** April 2021, **Disetujui:** Mei 2021, **Dipublikasikan:** Juni 2021**DOI:** <https://doi.org/10.47431/governabilitas.v2i1.106>**PENDAHULUAN**

Sebelum kita mengkaji Ilmu Pemerintahan perspektif Eropa Kontinental, alangkah baiknya kalau kita mengkaji dulu eksistensi fenomena pemerintahan yang memang sudah ada ribuan tahun silam, dan dari fenomena itu akan (memungkinkan) banyak melahirkan paradigma, bukan hanya paradigma Eropa Continental atau Anglo Saxon saja. Selain itu, kita pun bisa dan memungkinkan menciptakan mazhab sendiri yang berbeda, sebab dalam dunia ilmu merupakan suatu hal yang wajar, karena ilmu lahir dari pemikiran dan penelitian tentang dunia empiris. Dengan demikian pola pikir kita tidak tergantung, tidak terpaku atau didikte oleh kubu atau mazhab yang ada.

Kita merdeka dan kemerdekaan itu (termasuk kemerdekaan berparadigma atau menciptakan mazhab ilmu) adalah hak segala bangsa dan oleh sebab itu maka penjajahan (atas pikiran bangsa lain seperti indoktrinasi, pemaksaan paradigma) harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri keilmuan dan kebebasan serta kesempatan untuk berpikir dan berekspresi.

Tuntutan terhadap eksistensi ilmu pemerintahan sebenarnya merupakan hal yang logis, dengan berkembangnya jaman yang pesat adalah suatu keharusan, karena pada dewasa ini kiranya tidak bisa masuk akal bila pemerintahan dilaksanakan tidak secara ilmiah (*scientific government*), karena makin kompleksnya tuntutan dan kebutuhan manusia serta pelayanan yang lebih berdaya guna dan berhasil guna.

EKSISTENSI FENOMENA PEMERINTAHAN***Munculnya Masalah dan Gejala Pemerintahan***

Pemerintahan sebagai suatu gejala dan menjadi perhatian orang sudah lama muncul di permukaan bumi ini. Buku *Republika* karya Plato dan buku *Politik* karya Plato membicarakan masalah pemerintahan, khususnya tentang perundang-undangan dan keadilan. Dalam "*Athenian Constitution*", Aristoteles juga mengkaji tentang demokrasi di Athena, dia mengumpulkan dan mempelajari 158 konstitusi Negara kota (Mac Iver, 1983).

Pemerintahan sebagai suatu lembaga dan proses sebenarnya sudah diselenggarakan sejak ribuan tahun yang silam. Umat manusia sudah biasa berpemerintahan, terjadi

interaksi antara yang memerintah dengan yang diperintah dengan berbagai cara dan bentuknya sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada pada waktu itu. Kondisi sosial ekonomi mewarnai bentuk dan cara memerintah.

Pada dasarnya manusia baik sebagai individu maupun sebagai kelompok menginginkan situasi yang tertib, aman, nyaman, sejahtera, makmur dan adil. Semua ini adalah tuntutan dan kebutuhan manusia. Permasalahannya bagaimana hal ini bisa tercapai. Manusia kuno berusaha menjawabnya dengan cara berpikir dan berperasaan sesuai dengan kapabilitas pada waktu itu, sehingga muncul apa yang harus dilakukan, apa yang boleh dilakukan apa yang tidak boleh (larangan) yang ditabukan di mana menurut mereka akan membahayakan kehidupannya. Di sinilah muncul apa yang disebut mitos. Mitos ini ada yang logis ada juga yang tidak logis. Kalau dilihat dari kaca mata sekarang, tapi hal ini terus tumbuh dan berkembang. Suatu pernyataan yang dikemukakan oleh seorang manusia yang dianggap mempunyai kelebihan akan dijadikan pegangan dan pedoman dalam hidup bersama, kemudian diyakini kebenarannya dan akan banyak orang yang mengikuti serta mematuhi dan terus berkembang saling berganti saling menyesuaikan, sehingga akhirnya menjadi adat istiadat dan hukum adat dan akhirnya melembaga.

Jadi munculnya masalah pemerintahan itu tidak lepas dari masalah yang dihadapi oleh masyarakat itu sendiri. Oleh sebab itu, pada dasarnya fenomena pemerintahan merupakan gejala umum sosial masyarakat yang terjadi akibat interaksi antar individu dengan individu dan antar individu dengan kelompok dalam aktivitas pemenuhan hidup yang lebih baik. Sehubungan dengan upaya pemenuhan kebutuhan hidup setiap individu tersebut terdapat perbedaan kepentingan antar manusia, di mana masing-masing individu akan mempertahankannya. Di dalam upaya memperjuangkan kebutuhan tersebut timbul konflik dan kekacauan, sehingga individu hidup dalam suasana yang tidak harmonis, bisa terjadi yang kuat menguasai yang lemah seperti yang digambarkan oleh Thomas Hobbes—*homo homini lupus* (manusia serigala bagi sesamanya) (Suwaryo,2017)

Hubungan Pemerintahan dengan Kehidupan Manusia

Manusia dalam kehidupannya mempertahankan eksistensi—kehidupannya sulit dipisahkan dengan keberadaan pemerintah dan pemerintahan. Secara empiris dan historis telah menunjukkan kepada kita bahwa di sana ada kelompok manusia, di sana juga ada pemerintah dan pemerintahan. Kelompok manusia itu bisa berupa keluarga, suku, golongan, bangsa, dan sebagainya.

Jadi manusia itu tidak lain individu yang berkelompok, berinteraksi dan berkembang dalam lingkungan sosial. Oleh sebab itu, Aristoteles mengatakan bahwa manusia itu *zoon politicon*, yaitu hewan yang berpolitik, hewan yang bermasyarakat. Karena manusia itu bermasyarakat dan berinteraksi, maka dia butuh lembaga dan butuh organisasi. Organisasi ini dimulai dari keluarga, kemudian meningkat ke RT/RW, Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten/Kota, Provinsi sampai Negara (pemerintahan nasional). Jadi Negara ini lembaga yang paling besar dan paling tinggi, karena negaralah yang bisa memaksakan kehendak kepada warganya.

Dalam bahasa sederhana atau sehari-hari, fungsi pemerintah ini sebagai wasit atau saran untuk menyelesaikan berbagai masalah yang terjadi dalam interaksi, baik antar pribadi, antar kelompok maupun antar warga. Pemerintah juga harus mampu melindungi warganya dari berbagai ancaman, baik dari dalam maupun dari luar yang mengganggu eksistensi dirinya. Pemerintah harus mampu melayani warga masyarakat yang berada di bawah naungannya, serta memberdayakan dan menyelenggarakan pembangunan untuk kesejahteraan dan kemakmuran bersama. Jadi fungsi pemerintah itu adalah mengatur, melindungi, melayani, memberdayakan, dan membangun.

Dalam rangka memenuhi fungsi sebagai pengatur dan pelindung, pemerintah mau tidak mau harus menyiapkan sebagai satu-satunya agen yang mempunyai kewenangan yang sah untuk menerapkan berbagai aturan, misalnya setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus berdasarkan kepada kenyataan empiris harus sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Gejala dan pemerintah yang dimulai dengan cara tradisional hingga zaman modern sekarang ini dapat dikatakan pemerintah itu keberadaannya memiliki peran penting dan tidak dapat digantikan oleh entitas/lembaga lainnya. Pemerintah itu merupakan sebuah organisme hidup yang tumbuh dan berkembang mengikuti dinamika sosial dalam masyarakat. Namun dalam konteks kekinian, problematika yang menjadi permasalahan pemerintah itu bukan hanya tertuju pada masalah kelompok secara umum, tetapi juga tertuju pada problematika yang dihadapi oleh individu masing-masing sebagai warga negara. Semua persoalan yang dialami atau menimpa setiap individu warga negara merupakan fenomena yang harus diselesaikan. Tujuan kehadiran suatu pemerintahan dapat memberikan ketertiban, keamanan, kesejahteraan, kemakmuran dan keadilan bagi masyarakatnya.

Dengan demikian terlihat bahwa keberadaan pemerintahan dengan peran dan fungsinya merupakan bagian penting dalam kehidupan manusia dan berkembang seiring dengan dinamika tuntutan dan kebutuhan manusia, baik secara individu maupun secara

kelompok/golongan. Pergeseran tanggung jawab pemerintahan mengikuti pergeseran kebutuhan dan tuntutan manusia terhadap pemerintahan itu sendiri (Suwaryo, 2017).

Pemerintahan Sebagai Kebutuhan Manusia

Untuk mencapai suatu keadaan yang tertib, aman, sejahtera, makmur, berkeadilan bersama secara menyeluruh, dan komperhensif setiap individu maupun kelompok dalam masyarakat membutuhkan adanya pengaturan kebutuhan bersama, yaitu orang yang mengatur dan mengurus, memimpin dan melayani mereka dengan menyediakan kebutuhan mereka. Dalam situasi dan kondisi ini individu atau kelompok masyarakat menyerahkan haknya untuk diatur, sehingga mereka dapat hidup lebih baik. Selanjutnya setelah kehidupan berjalan normal dan setiap individu berkembang ternyata muncul permasalahan maupun peristiwa sosial baru—seiring dengan kemajuan peradaban dan pemikiran manusia. Pada situasi seperti ini tingkat persaingan terhadap pemenuhan kebutuhan individu semakin ketat. Untuk menyelesaikan hal tersebut dibutuhkan pemerintahan yang mampu menyelesaikan masalah dan menciptakan kehidupan yang harmonis dalam masyarakat.

Dapat dikatakan bahwa ketika masyarakat telah menyerahkan haknya kepada pemerintah seluruh hidupnya merupakan tanggung jawab pemerintah untuk menyediakan dan memenuhinya—dalam konteks ini pemerintah mempunyai kewajiban dalam pemenuhan kebutuhan hidup manusia. Di sini terjadi hubungan timbal balik dalam konteks pemenuhan hak dan kewajiban. Perkembangan selanjutnya setiap manusia menyadari bahwa untuk mencapai kehidupan lebih baik dan keteraturan social, maka harus ada suatu organ yang bisa dipercaya dan kepadanya akan diserahkan tanggung jawab tentang hak hidup mereka—dalam hal ini disebut pemerintahan. Oleh karena itu, dengan segala keyakinannya, mereka tunduk pada pemerintahan atas segala pencapaian kehidupan yang lebih baik. Keyakinan tersebut menegaskan bahwa pemerintah merupakan kebutuhan dasar mereka (Suwaryo, 2017)

Pemerintahan Sebagai Suatu Gejala Empiris

Pemerintahan sebagai suatu fenomena konkret yang menyatu atau berdampingan dengan kehidupan manusia telah muncul lama sejak dulu kala, sejak ribuan tahun sebelum Masehi, yaitu sejak adanya penguasa dan yang dikuasai dalam masyarakat. Gejala empiris pemerintahan ini paling tidak mencuat sejak zaman Raja Ramses di Mesir, khususnya Ramses II yang disebut dengan Firaun sekitar tahun 2000 SM. Pada masa

Ramses II itu ada lembaga pemerintah, ada proses pemerintahan, ada pemerintah dan ada yang diperintah, ada kebijakan yang dibuat untuk mengatur kepentingan penguasa dan rakyatnya.

Gejala berikutnya adalah terjadi di kota Mesopotamia, Irak Selatan pada sekitar 2000 tahun sebelum Aistoteles (384-322 SM), Confucius (551-479) di mana pada waktu itu muncul fakta-fakta pemerintahan dan politik. Pada waktu itu lahir Code Hammurabi sebagai suatu kebijakan yang dibuat untuk mengekspresikan keinginan untuk membentuk ketertiban publik yang bersatu dan adil. Kebijakan tersebut berisi tentang persyaratan sosial ekonomi untuk suatu pemukiman daerah urban, mengatur tentang hak milik, hubungan keluarga, perkawinan, kesehatan, masalah criminal, dan sebagainya (Dunn, 1999).

Para filsuf sebelum abad Masehi seperti Socrates, Plato, Aristoteles juga telah berfikir dan memformulasikan gejala-gejala pemerintahan itu secara lebih sistematis, universal, radikal dan integral. Pada masa hidupnya Plato pernah menulis suatu buku yang berjudul *Politeia*. Kata "*Politeia*" diturunkan dari kata polis yang berarti kota. Dengan demikian maka buku karya Plato tersebut membahas tentang kota atau perkotaan, namun yang dibicarakan bukan kota secara keseluruhan dalam arti mengenai unsur-unsur Negara yang secara tradisional terdiri dari: wilayah, rakyat, dan pemerintah, melainkan hanya mengenai unsur yang ketiga saja yaitu pemerintah, sehingga *politeia* akan lebih tepat kalau diterjemahkan dengan pemerintahan polis (Suryaningrat, 1980).

Gejala berikutnya adalah pada zaman Islam pada abad ke-7, yaitu dengan adanya kota ("Negara") Madinah. Di Kota Madinah penuh dengan peristiwa dan fenomena pemerintahan. Di Kota Madinah ada pemimpin, ada pengikut (ummat), ada komunitas yang heterogen, komunitas yang majemuk yang bebas dan merdeka di bawah pimpinan seorang Nabi Muhammad, ada suatu piagam yaitu Piagam Madinah yang mengatur kehidupan dan hubungan antar komunitas-komunitas yang merupakan komponen-komponen masyarakat yang majemuk, ada kerja sama dan koordinasi untuk memecahkan masalah kepentingan publik dan sebagainya. Kenyataan adanya Piagam Madinah merupakan konstitusi atau undang-undang dasar bagi pemerintahan Islam yang pertama dan yang didirikan oleh Nabi di Medinah (Sjadzali,1990:10). Tentunya gejala ini perlu diteliti dan dikonseptualisasikan lebih mendalam lagi. Oleh karena itu, telaah penelitian yang seksama atas piagam tersebut menjadi sangat penting dalam kajian sistem pemerintahan Islam.

Pasca Madinah, yaitu pasca Nabi, pemerintahan dilanjutkan oleh para sahabatnya dengan sistem khilafah, setelah generasi para sahabat selesai muncul bentuk pemerintahan baru, yang berbentuk monarki, yaitu Dinasti Muawiyah, Dinasti Abasiyah dan sebagainya.

Tetapi yang menarik pada awal abad ke-11 di Bagdad (Iraq) muncul suatu texbook dalam bahasa Arab yang berjudul *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah* (peraturan-peraturan pemerintahan) karya Imam Al-Mawardi 975-1059 (Sjadzali, 1990). Buku tersebut sekarang telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Abdul Hayyi dan Kamaludin Nurdin dengan judul *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan Dalam Takaran Islam* yang diterbitkan oleh Gema Insani tahun 2000. Buku tersebut membahas tentang: Pengangkatan kepala pemerintahan, menteri, gubernur, kepolisian dalam negeri, wilayah otonom, tanah yang dilindungi dan fasilitas umum, kriminal dan sebagainya. Imam Al Mawardi dengan pengamatan empiris dan nalarnya berhasil merumuskan konsep kontrak sosial (yaitu merumuskan perjanjian hak dan kewajiban antara pemerintah dengan yang diperintah) pada abad ke XI, jauh sebelum kontrak sosial Thomas Hobbes (1588/abad XVI), John Locke (1632/Abad XVII) dan Rousseau (1712/abad XVIII).

Di Indonesia sendiri muncul kerajaan-kerajaan Hindu, Kerajaan-kerajaan/Kesultanan Islam, pemerintahan kolonial dan terakhir muncul Negara/Pemerintahan Republik Indonesia. Sebenarnya istilah ilmu pemerintahan atau *science of government* itu telah muncul sejak tahun 1822 di Amerika Serikat, yaitu dengan munculnya tulisan "*Introduction to the Science of Government Written for Youth of the United State*". Tulisan ini membahas antara lain tentang: *despotic government, monarchical government, aristocratical government, democrate government, principle common to all democracies, simple democratic government, mixed democracy*.

Pada tahun 1841 muncul tulisan Clinton Roosevelt tentang *The Science of Government Founded On Natural Law*, dan pada tahun 1876 muncul juga tulisan SV Blakeslee tentang *Archology: Or The Science of Government*.

Memang kalau diperhatikan secara seksama ketiga tulisan tersebut belum spesifik dan fokus membahas secara mendasar tentang hakekat ilmu pemerintahan. Belum terlihat secara jelas, apa sebenarnya fokus utama kajian ilmu pemerintahan itu. Belum kelihatan mengkaji pemerintahan sebagai suatu ilmu, tidak berbicara tentang: ontologi, epistemologi dan aksiologi suatu ilmu pemerintahan. Belum berbicara metode dan pendekatan apa yang bisa digunakan dalam mengkaji gejala-gejala pemerintahan dan membangun serta mengembangkan ilmu pemerintahan. Mereka baru berbicara tentang

gejala-gejala pemerintahan dan peristiwa-peristiwa pemerintahan dan proses penyelenggaraan pemerintahan secara umum, tetapi yang tidak bisa dibantah adalah sudah ada keinginan dan keberanian membuat konsep tentang *science of government*.

Van Poelje pada tahun 1942 menulis buku berjudul *Algemene inleiding tot de bestuurskunde* yang diterjemahkan oleh B Mang Reng Say (1953) dengan judul Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan. Dalam buku tersebut dijelaskan tentang: ilmu pemerintahan sebagai ilmu pengetahuan yang diterapkan, terbentuknya dan berkembangnya ilmu pemerintahan, pembangunan pemerintahan, koordinasi pemerintahan, etika pemerintahan, teknik pemerintahan, konsentrasi dan diferensiasi dalam masing-masing lingkungan pemerintahan, kemudian dinas penguasa sipil, pemerintahan dan yang diperintah.

Tampaknya tulisan Van Poelje lebih komprehensif dan sistematis, sekalipun belum bisa membedakan keterkaitannya dengan ilmu sosial lainnya. Karya Van Poelje ini belum terlihat secara eksplisit mengkaji ontologi, epistemologi dan aksiologi ilmu pemerintahan itu sendiri

PERSPEKTIF EROPA KONTINENTAL

Berbicara konsep Eropa Kontinental dan Anglo Saxon sebenarnya bermula dari paradigma ilmu politik. Ilmu politik di Eropa Kontinental diartikan dalam arti sempit, sementara di Anglo Saxon dalam arti luas (Affandi, 1977). Yang sebenarnya ini juga dipengaruhi oleh ilmu hukum yang lebih dulu lahir dari pada ilmu politik.

Dalam ilmu hukum ada yang disebut dengan *common law tradition* (tradisi hukum Anglo Saxon), yakni sistem hukum yang berlaku di Amerika Serikat dan Inggris yang menempatkan yurisprudensi sebagai sendi utama sistem hukumnya. Sedangkan di Eropa Kontinental berlaku *civil law tradition* (tradisi hukum continental) yaitu sistem hukum yang berlaku di Negara-negara Eropa daratan, seperti Belanda dan Negara-negara bekas jajahannya yang menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukumnya (Deliarnoor, 2019).

Di Belanda muncul konsep "*bestuurskunde* atau *bestuurwetenschap*" yang bisa diterjemahkan ilmu pemerintahan. Konsepsi mengenai ilmu pemerintahan bersumber pada ilmu-ilmu pengetahuan yang dipelajari pada perguruan-perguruan tinggi di negeri Belanda pada *Fakulteit der Politieke en Sociale Wetenschappen* (Affandi, 1977). Sementara di Amerika Serikat yang berbicara pemerintahan itu baik pemerintahan dalam

arti sempit maupun dalam arti luas adalah administrasi publik. Jadi yang mengkaji gejala-gejala pemerintahan itu adalah administrasi publik.

Oleh karena Indonesia pernah dijajah lama oleh Belanda, maka dengan sendirinya pengaruh Belanda kuat sekali baik dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun dalam bidang hukum. Dalam mazhab Eropa Kontinental Undang-undang merupakan dasar dan payung hukum untuk menyelenggarakan pemerintahan, tanpa Undang-undang, tanpa hukum yang jelas pemerintah sebagai lembaga publik tidak bisa bekerja dan tidak bisa bergerak.

Mazhab ini selanjutnya melahirkan pendekatan kelembagaan atau institusionalisme dalam analisis ilmu pemerintahan, mereka selalu berorientasi kepada yuridis formal. Dalam pendekatan kelembagaan, pemerintah dianggap sebagai *body of politics* dengan menonjolkan segi konstitusional dan yuridis. Jika pendekatan ini mempelajari parlemen/DPR misalnya, maka yang diperhatikan adalah kekuasaan dan kewenangan yang dimilikinya, peran, fungsi, tugas seperti yang tertuang dalam naskah UUD, UU, PP, Kepres. Demikian juga untuk konteks daerah, Perda, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Gubernur dan sebagainya (Suwaryo, 2017)

Demikian juga banyak judul skripsi, tesis, disertasi yang berorientasi kepada pendekatan institusional, misalnya: Hubungan Pusat-Daerah Berdasarkan UUD 1945 Implikasi dan Prospeknya, Kebijakan Otonomi Khusus dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Efektivitas Pelaksanaan Pelimpahan sebagai Kewenangan Bupati/Walikota kepada Camat.

Namun di Indonesia kalau kita perhatikan dalam sejarah mempunyai tradisi pemerintahan sendiri yang berbeda dengan tradisi Barat. Di Indonesia pernah ada pemerintahan Kerajaan Tarumanegara di Jawa Barat kurang lebih 400 SM dan Kerajaan Kudungga di Kalimantan Timur, bahkan ada pemerintahan yang paling elementer yaitu pemerintahan desa. Di desa sudah biasa ada diskusi, beda pendapat, bermusyawarah, rembungan, bahkan Moh. Hata dalam Tjiptoherijanto (1983) pernah mengatakan bahwa demokrasi kita sebenarnya demokrasi musyawarah mufakat yang benihnya diambil dari tradisi pemerintahan desa yang sudah berjalan ribuan tahun.

Seiring Indonesia mengalami perubahan setelah dijajah oleh Belanda, Inggris dan Jepang, maka tradisi lama yang positif banyak yang sirna. Kita lihat sejarah pemerintahan Indonesia, paling tidak sejak lahirnya *decentralisatie wet* tahun 1903 dan *bestuuthersvorming* tahun 1922 (penyesuaian penyelenggaraan pemerintahan),

khususnya di daerah. Ketika zaman Hindia Belanda menjelang akhir penjajahan terdapat daerah yang mempunyai otonomi, tetapi dasar otonomi tersebut berbeda:

- 1) Propinsi (yang pada era UU No 5 Tahun 1974 disebut Daerah Tingkat I)
- 2) *Regentschap* (Kabupaten, yang pada era UU No 5 Tahun 1974 disebut Daerah Tingkat II)
- 3) *Stadgemeente*(Kota, yang pada era UU No 5 Tahun 1974 disebut Daerah Tingkat II Kota Madya)
- 4) *Groepsgemeenschap* (Kesatuan Golongan, misal Kesatuan Golongan Minangkabau). Ini semua (1-4) sebagai akibat dari *decentralisatie wet* 1903, otonomi ini merupakan pemberian dari pemerintah kolonial Belanda.
- 5) *Zelfbestuur* (Swapraja) yaitu misalnya Yogyakarta (yang sekarang sama dengan Propinsi). Otonominya berdasarkan asal usul daerah daerah yang bersangkutan.
- 6) Desa (sekarang masih Desa). Otonominya bersumber kepada adat setempat, otonomi ini bukan pemberian dari Pemerintah Belanda

Zelfbestuur dan desa ini bukan merupakan “daerah otonom” dan tidak termasuk “*gedecentraliseerd bestuurbied*” (wilayah pemerintahan yang didesentralisasikan) meskipun wilayah ini memiliki hak otonom (Surianingrat, 1981).

Demikianlah seterusnya Undang-undang pemerintahan daerah dari waktu ke waktu berganti dan berubah, tetapi tidak lepas dari pola dasar awal, yang jelas setelah merdeka nilai tradisi kolonial masih bercokol sampai sekarang, bahkan ada kesan “dipertahankan”

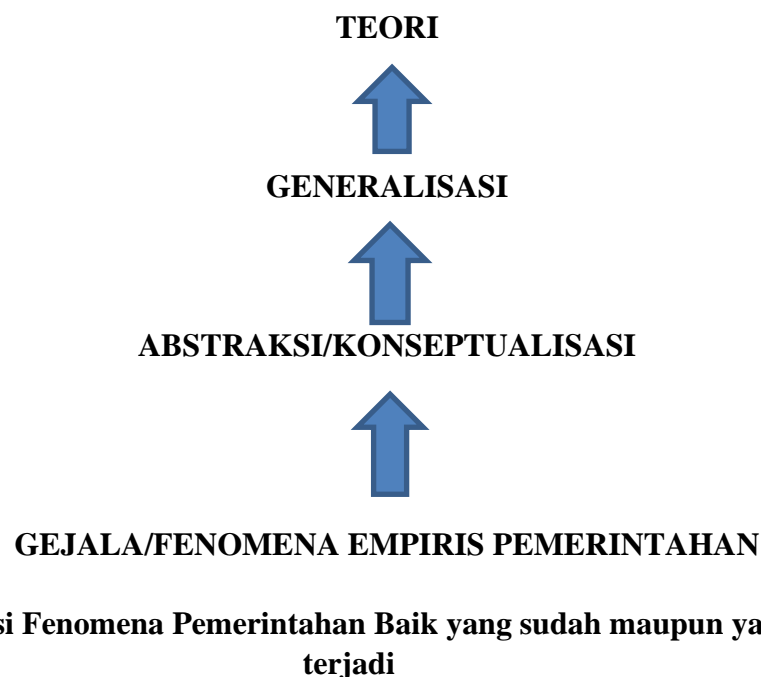
Masalahnya apakah peninggalan ini akan diteruskan oleh generasi milenial, generasi berikutnya atau mau kembali ke tradisi lama yang asli (*indigenous government*), atau menciptakan sendiri yang baru yang berbeda dengan yang lama dan berbeda dengan Barat, atau jalan tengah dengan cara memadukan, mengkombinasikan dan memodifikasi sesuai dengan tuntutan kebutuhan jaman. Yang jelas perlu evaluasi dan analisa kritis secara saintifik terhadap praktek ilmu pemerintahan di Indonesia.

MENGGALI DAN MEMFORMULASI ILMU PEMERINTAHAN

Ilmu pemerintahan itu awalnya baru dipandang sebagai lembaga yang kongkret yang menjadi obyek kajian atau studi ilmu-ilmu yang ada pada waktu itu seperti: ilmu politik, ilmu hukum (terutama hukum tata Negara) administrasi publik, bukan secara eksplisit menjadi ilmu yang berdiri sendiri. Hal ini terutama terjadi di Inggris, Amerika dan Australia, ilmu pemerintahan dianggap sebagai suatu gejala, lembaga, perilaku yang

sudah ada sejak ribuan tahun silam, termasuk di Indonesia. Pertanyaan besarnya adalah apakah kalau ilmu pemerintahan itu tidak ada di Barat, harus tidak ada juga di Indonesia? Bolehkah kita menciptakan suatu ilmu pemerintahan sendiri? Haramkah apabila kita menciptakan ilmu pemerintahan?

Sekarang yang penting sebagai ilmuwan pemerintahan itu bagaimana bisa memahami fenomena empiris pemerintahan baik yang sudah terjadi maupun yang sedang terjadi. Kemudian diabstraksi, dikonseptualisasikan, dikaitkan dengan gejala yang lain, yang selanjutnya dibuat generalisasinya. Dari generalisasi ini nanti akan menghasilkan teori baru pemerintahan yang mungkin akan berbeda dengan teori lama yang sudah ada yang datang dari Barat.



SIMPULAN

Jadi sebenarnya gejala pemerintahan itu ada di mana-mana dan sudah ada sejak ribuan tahun silam. Eksis tidaknya ilmu pemerintahan ke depan tergantung kepada sejauhmana aktivitas, kreativitas, dan produktivitas ilmuwan pemerintahan dalam menggali fenomena-fenomena empiris yang ada sehingga dapat membentuk teori baru. Munculnya mazhab Eropa Kontinental dan Anglo Saxon pada dasarnya mereka aktif mengamati fenomena-fenomena yang ada sehingga mampu menghasilkan suatu paradigma. Secara sederhana kita juga bisa melihat fenomena-fenomena pemerintahan tradisional (*indigenous government*) yang ada di lingkungan kita, fenomena pemerintahan yang berlaku dan dianut oleh berbagai kelompok bangsa sekarang (*contemporer*

government), bahkan kita juga bisa melihat fenomena pemerintahan global (*global government*) yang diminati dan diterapkan oleh mayoritas bangsa di dunia.

Kita harus bisa membedakan pemerintahan yang kita kehendaki untuk diterapkan di Indonesia dengan pemerintahan yang menjadi fenomena kontemporer dan global. Ilmu pemerintahan mengkaji semua fenomena pemerintahan yang terjadi, baik yang kita kehendaki maupun yang tidak kita kehendaki.

DAFTAR PUSTAKA

- Affandi, Muchtar, 1977., *Ilmu-Ilmu Kenegaraan: Suatu Studi Perbandingan.*, Bandung, Lembaga Penerbitan FISIP UNPAD.
- Almawardi, Imam. 2000., *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan Dalam Takaran Islam* (Diterjemahkan Oleh Abul Hayyi al Khatami dan Kamaluddin Nurdin)., Jakarta: Gema Insani.
- Blakeslee, SV, Oakland, Cal., 1876., *Archology or The Science of Government.*, New York And San Francisco, A Roman and Company Publishers.
- Deliarnoor, Alamsah, Nandang. 2019., *Sistem Hukum Indonesia.*, Tangerang Selatan, Universitas Terbuka.
- Dunn, William N., 1999., *Analisa Kebijakan Publik* (Terj Samudra Wibawa dkk)., Jakarta: Gajah Mada University Press.
- Introduction to The Sciense of Government Written for The Youth of The United State.*
- Iver, Mac, 1964. *The Modern State.*, London: Oxford University Press.
- Ndraha, Taliziduhu, 1997., *Metodologi Ilmu Pemerintahan.*, Jakarta, Rineka Cipta.
- Ndraha, Taliziduhu. 2007., *Kybernology, Sebuah Scientific Movement.*, Jakarta, Sirao Credentia Center.
- Poelje, Van. 1953., *Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan* (Terj B Mang Ray Say), Jakarta NV Soeroengan.
- Roosevelt, Clinton., 1841., *The Sciense of Government Founded on Natural Law.*, New York, Publish By Dean And Trevelt.
- Surianingrat, Bayu., 1980., *Mengenal Ilmu Pemerintahan.*, Jakarta, Aksara Baru.
- Surianingrat, Bayu, 1980., *Sejarah Pemerintahan Di Indonesia: Babak Indonesia dan Jepang.*, Jakarta, Dewaruci Presss.
- Sjadzali, H Munawir., 1990. *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran.*, Jakarta, UI Press.

Tjiptoherijanto, Priyono dan Priyono Yumiko M., 1983., *Demokrasi di Pedesaan Jawa.*, Jakarta Sinar Harapan.

Suwaro, Utang., 2017. *Asas-Asas Ilmu Pemerintahan.*, Bandung, Penerbit KAPSIPI.

Suwaro, Utang., 2017. *Metodologi Ilmu Pemerintahan.*, Bandung, Penerbit KAPSIPI.