

## GOVERNMENT MAKING: MEMBUAT ULANG ILMU PEMERINTAHAN

Sutoro Eko Yunanto

Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta, Indonesia

Korespondensi Penulis: sutoro@apmd.ac.id

### ABSTRAK

Tulisan melakukan critical overview terhadap Mazhab Bulaksumur yang telah merintis sekaligus meninggalkan ilmu pemerintahan, serta Mazhab Bandung-Jatinangor, sebagai mazhab arus utama, yang menyusun ulang ilmu pemerintahan berasa manajemen publik. Kami menghadirkan Mazhab Timoho, yang menyusun ulang IP, dengan orientasi utama pembentukan pemerintah (*government making*). Pertama, secara idealis-aksiologis, *government making* memiliki basis ideologis-filosofis pada kerakyatan yang bertujuan untuk mencapai keadilan. Kedua, GM berpikir tentang bagaimana pemerintah dan parlemen berbuat secara politik dan hukum dengan konstitusi, legislasi, dan regulasi, bukan untuk *ordering the state* semata tetapi untuk perubahan negara (*changing the state*), yang memberi sumbangan terhadap transformasi dari rakyat menjadi warga. Ketiga, GM adalah tubuh pengetahuan IP yang memiliki basis monodisiplin, sanggup memproduksi teori-teori pemerintah(an), serta menggunakan berbagai perspektif pemerintahan untuk menggambarkan, memahami, dan menjelaskan fenomena hajat hidup orang banyak di luar ranah perkantoran. Keempat, *government making* membedakan IP dengan ilmu politik yang berbicara state making dan administrasi publik yang berbicara policy making. Relasi pemerintah dan negara merupakan pintu masuk bagi perhatian IP. Kelima, tubuh pengetahuan IP dapat dibentuk dan diperkaya dengan lima konsep besar: government, governing, governability, governance, dan governmentality.

**Kata kunci:** pemerintah; pembuatan pemerintah; ilmu pemerintahan.

### ABSTRACT

The paper provides a critical overview of the Bulaksumur School, which has pioneered and left the governmental science (GS), and the Bandung-Jatinangor School, as the mainstream school, which reorganizes the GS in the sense of public management. We present the Timoho School, which remaking GS, with the main orientation being government making (GM). First, idealistically-axiologically, GM has an ideological-philosophical basis on populist which aims to achieve justice. Second, GM thinks about how the government and parliament act politically and legally with the constitution, legislation, and regulations, not only for ordering the state but for changing the state, which contributes to the transformation of the people into citizens. Third, GM is a body of GS knowledge that has a monodisciplinary basis, is able to produce theories of government, and uses various governmental perspectives to describe, understand, and explain the phenomena of people's lives outside the realm of the office. Fourth, government making distinguishes GS from political science which speaks of state making and public administration which speaks of policy making. The relationship between government and state is the entry point for GS's attention. Fifth, GS's knowledge bodies can be formed and enriched with five major concepts: government, governing, governability, governance, and governmentality.

**Keywords:** government, government making, governmental science

### Informasi Artikel

**Diterima:** April 2021, **Disetujui:** Mei 2021, **Dipublikasikan:** Juni 2021

**DOI:** <https://doi.org/10.47431/governabilitas.v2i1.109>

## PENDAHULUAN

Perkembangan Ilmu Pemerintahan (IP) di Indonesia dipengaruhi oleh dua mazhab besar. *Pertama*, Mazhab Bulaksumur atau Universitas Gadjah Mada (UGM) yang merintis sekaligus meninggalkan IP. IP awal di UGM mengedepankan *bestuurkunde*, dan selanjutnya bercorak administrasi publik pada dekade 1970an hingga 1980-an. Dekade 1990an IP bercita rasa ilmu politik karena “subversi” yang dilakukan oleh para doktor ilmu politik. Generasi dekade 1990-an hingga sekarang sama sekali tidak mengakui IP sebagai disiplin ilmu, melainkan hanya sebagai sebuah studi. Mazhab Bulaksumur meninggalkan IP pada 2009 dan berubah menjadi politik dan pemerintahan yang berinduk pada ilmu politik, dengan keyakinan bahwa pemerintahan adalah politik dan politik adalah pemerintahan.

*Kedua*, adalah mazhab Bandung dan Jatinangor, yang saya sebut sebagai adalah mazhab arus utama, yang diikuti oleh Semarang, dan kota-kota lain di Indonesia. Mazhab ini memiliki pendapat bahwa IP sudah berdiri secara otonom yang lepas dari ilmu politik, sekaligus diakui oleh pemerintah bahkan juga diajarkan di Negeri Belanda. Tetapi di sisi lain mazhab ini juga gelisah, mengakui bahwa IP mengalami krisis identitas (Muhadam Labollo, 2014). Dalam pidato guru besar, Prof. Suwargono (2015, 1995) juga berpendapat bahwa IP belum jelas sosoknya. Namun pada akhirnya beliau kembali kepada ilmu *bestuur* ala Belanda untuk memahami IP.

Taliziduhu Ndraha (2003, 2005) juga mengungkap krisis IP, dan secara gigih melakukan rekonstruksi IP. Ia ingin mengeluarkan IP dari ketiak ilmu politik, lalu membuat IP baru dengan label *Kybernologi*. Konsep *Kybernologi* sejatinya bukan membuat IP baru seperti ia klaim, tetapi menggunakan perspektif manajemen publik baru, yang menitikberatkan pada fungsi pemerintah sebagai pengemudi ketimbang pendayung. Karena itu gagasan Ndraha ini lebih tepat dimaknai sebagai “ilmu pengemudian” ketimbang “ilmu pemerintahan baru”, atau ia hanya menggunakan perspektif manajemen publik baru untuk menyusun ulang IP. Secara substansial, gagasan Ndraha itu bukan pemerintahan melainkan manajemen publik.

Selain Ndraha, para sarjana IP maupun Asosiasi Ilmu Pemerintahan berpendapat bahwa IP adalah ilmu yang mempelajari hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah dengan segala variasinya. Menurut cara pandang ini, yang memerintah adalah pemerintah dan yang diperintah adalah rakyat. Konstruksi ini salah kaprah, sebab dalam demokrasi, rakyat bukanlah objek yang diperintah oleh pemerintah, melainkan rakyat sebagai pembentuk pemerintah. Secara epistemologis pemahaman itu tidak bisa memberikan sebuah gambaran yang jelas antara siapa yang diperintah dan siapa yang memerintah, baik dari sisi idealisme dan realisme. Sisi idealisme sejatinya menegaskan bahwa aktor memerintah adalah *government* sesuai konstitusi dan UUD 1945. Namun realisme berbeda bahwa yang memerintah seringkali bukan pemerintah tetapi negara, birokrat, aplikasi, teknokrat, pembangunan, data, dan sebagainya. Konsep *governmentality* ala Foucault membaca siapapun dan apapun bisa memerintah dan mengatur penduduk, warga, masyarakat, dan hajat hidup orang banyak. Konsep *developmentality* juga menunjukkan bukan pemerintahan oleh rakyat, tetapi pemerintahan oleh pembangunan, yakni pembangunan telah membentuk formasi, rasionalitas, dan cara kerja pemerintahan (Lord Mawuko-Yevugah, 2014; Jon Harald Sande Lie, 2015).

Sadu Wasistiono (2017) mengkritik hubungan antara yang memerintah dan diperintah memiliki sifat hirarkis. Bagi Sadu, IP adalah ilmu yang mengkaji hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah dalam konteks kewenangan dan pelayanan. Makna ini praktis dan normatif yang di dalamnya banyak berbicara tentang manajemen publik untuk pencapaian *citizen government* bahkan *world class government*. Lalu rakyat (*people*) ada dimana? Bagaimana dengan *people government*?

Berangkat dari dua mazhab itu, penulis menyampaikan dua pendapat. *Pertama*, sependapat dengan mazhab Bulaksumur, saya berpendapat bahwa IP masih prematur atau hanya label (nomenklatur). Tetapi saya tidak mengikuti Bulaksumur yang meninggalkan IP. *Kedua*, saya membela dan berupaya membuat ulang IP seperti mazhab Bandung-Jatinangor, tetapi saya berpendapat secara kritis dan berbeda dengan mereka, sebab mereka tidak membuat IP secara utuh melainkan hanya meminjam manajemen publik untuk mengkaji dan mengajarkan IP. Dua pendapat ini akan saya urai, sebagai titik pijak untuk merayakan mazhab Timoho yang membuat ulang IP, yang beorientasi pada *government making*.

## MEMAHAMI ULANG PEMERINTAHAN

IP arus utama memahami pemerintah(an) sebagai birokrasi, administrasi, sektor publik, dan manajemen publik. Ada pula yang memahami pemerintahan dengan cara memisahkan antara fenomena sosiologis dengan fenomena administrasi, yang lebih berpusat pada administrasi (*government in action*). Saya memahami pemerintah(an) secara semesta, sebagai fenomena sosial yang bukan saja berpusat pada aktor-institusi yang memerintah, bukan pula sekadar kantor-kantor negara, atau manajemen perkantoran. Hajat hidup orang banyak yang menarik kepentingan berbagai subjek sekaligus relasi kuasa antarsubjek, juga disebut pemerintahan. Pemerintahan adalah fenomena kompleks yang mencakup gagasan, arena, aktor, institusi, proses, dan kekuasaan, yang akan saya beberkan di bawah ini.

*Pertama*, pemerintahan adalah tradisi alamiah ras manusia, ketika manusia bermasyarakat membentuk komunitas, desa, kerajaan atau negara-bangsa. Dunia, negara, kerajaan, daerah, desa, komunitas adat dapat disebut sebagai arena pemerintahan. Joss Raadschelders (2015) mengatakan bahwa pemerintahan bersifat universal yaitu diseluruh dunia ada, tetapi pemerintahan memiliki ikatan budaya (*cultural bond*) yang beragam. Tradisi tersebut menjelaskan bahwa pemerintahan adalah seni pergaulan hidup bersama untuk mencapai kepentingan dan tujuan bersama, seperti dikatakan Alexis de Tocqueville (1835). Meskipun manusia sebagai makhluk yang kompleks, tetapi makhluk politik adalah unsur pertama pembentuk pemerintahan dalam pergaulan hidup bersama. Gejalanya dapat diamati dengan jelas, yakni munculnya pemangku, pengurus, atau penguasa yang mengatur dan mengurus kepentingan bersama. Ia memerintah kehidupan biologis, sosial, dan ekonomi terhadap masyarakat manusia.

*Kedua*, pemerintahan adalah perkara siapa memerintah apa dan siapa, bagaimana serta di mana. Dalam memahami “siapa” sebagai subjek yang memerintah perlu dipahami melalui idealisme dan realisme. Menurut idealisme konstitusional-demokratis, maka yang memerintah adalah pemerintah beserta parlemen yang hadir sebagai institusi pemegang kedaulatan rakyat. Namun, realisme melihat bahwa siapa yang memerintah tidak mesti pemerintah, tetapi secara *de facto* yang memerintah ada banyak subjek seperti negara, birokrat, konsultan, teknokrat, dan perangkat.

Pemerintah sebagai subjek memiliki makna idealisme filosofis yang dalam. Edmund Burke berujar bahwa pemerintah adalah kebajikan manusia untuk memenuhi kepentingan manusia, untuk menolak ungkapan “pemerintah adalah kejahatan yang diperlukan” oleh Thomas Paine. Dari Karl Polanyi (1944), kita tahu bahwa pemerintah

dibuat untuk keperluan distribusi dan proteksi, terutama perlindungan orang-orang lemah dari rampasan kaum elite. Secara *historis-sosiologis* Joss Raadschelders (2020) melacak evolusi tiga zaman pemerintah: pemerintah di antara individu-individu atau disebut sebagai pemerintah bersama masyarakat; pemerintah sebagai individu seperti raja absolut atau disebut sebagai pemerintah di atas masyarakat; dan pemerintah di antara rakyat atau pemerintah dalam masyarakat. Pemerintah jenis pertama dan kedua secara etimologis tidak bisa disebut pemerintah, namun jenis pertama (pemerintah bersama masyarakat) bisa saja menjalankan fungsi distribusi dan proteksi kepada masyarakat setempat dengan pola kepemilikan bersama dan *self governing community*, tetapi tentu pada tahap ini belum dikenal warga (*citizen*). Pemerintah di atas rakyat lebih tepat sebagai penguasa absolut yang tidak melayani dan melindungi rakyat, melainkan malah melindas dan menghisap rakyat. Relevan dengan kondisi ini, Taliziduhu Ndraha (2003, 2005) cenderung menghindari kata pemerintah yang berasal dari kata “perintah” alias “titah” raja yang sewenang-wenang seperti posisi pemerintah di atas rakyat.

Mamahami pemerintah dengan kata dasar “perintah” tentu bisa bias dan bermasalah. Apa yang kita kenal pemerintah sekarang juga dibentuk dari pengetahuan tentang *government* maupun pemerintah bersama masyarakat yang disajikan oleh Raadschelders di atas. Menurut tradisi Anglo Saxon, pemerintah (*government*) adalah pembebasan (liberasi) atas negara (*the state*) Eropa Kontinental yang absolut, statis, birokratis, etatis. Quentin Skinner (1978, 2009), misalnya, melacak genealogi negara dari “negara absolut” ke “negara populis”. Ia menggunakan metafora organisme tubuh manusia. Negara absolut yang berpusat pada raja sebagai kepala negara ibarat tubuh manusia yang terpusat pada kepala. Badan, kaki dan tangan diperintah oleh kepala secara absolut. Dengan kalimat lain, dalam negara absolut, semuanya merupakan milik raja. Tidak ada pemerintah, rakyat, dan warga. Sebaliknya “negara populis” tidak tersentral pada kepala, melainkan badan dan kaki tangan memiliki otonomi sendiri, atau yang disebut dengan *self-government*. Dengan kata lain, dalam negara populis, ada pemisahan antara negara dan pemerintah. Pemerintah hadir agar negara tidak absolut. Pemerintah dibentuk oleh rakyat dan pemerintah bekerja untuk membebaskan warga sebagai pemilik negara.

Setelah subjek, saya akan berbicara predikat dan objek yang meliputi apa dan siapa yang diperintah. Perbuatan memerintah atau *governing* memang sangat licin. Para ilmuwan menafasirkannya secara berbeda-beda, baik dalam pengertian *ordering*, *ruling*, *regulating*, maupun *steering*. Dalam praktik perbuatan memerintah selalu dipahami

sebagai mengatur (*regeren*) dan mengurus (*bestuuren*). IP yang bercita rasa manajemen publik pada umumnya berbicara tentang pemerintah sebagai sektor publik dan fungsi *steering* ketimbang fungsi *governing*. Pengertian mengatur pada satu sisi dan mengemudi pada sisi lain, menghilangkan makna hakiki pemerintah, yakni distribusi dan proteksi, bahkan juga koersi atau memaksa para subjek untuk patuh kepada hukum.

Pemerintah dalam masyarakat yang berkedaulatan rakyat (demokrasi) pada dasarnya bukan sekadar menyelenggarakan negara (yang lebih bermakna *ordering the state*) melainkan memerintah negara (*governing the state*) agar “negara hadir” (meminjam kosakata Presiden Joko Widodo) memberikan distribusi dan proteksi kepada warga, sekaligus memaksa warga untuk patuh kepada hukum. Teori pemerintah yang efektif juga harus mengakui peran pemerintah dalam meningkatkan tuntutan rakyat dan kapasitas sipil yang efektif. Pemerintah lebih mungkin efektif ketika mereka dapat menghasilkan persetujuan bersyarat, atau setidaknya kepatuhan semu sukarela (Margaret Levi, 2006).

Kata “apa” yang diperintah, memiliki elemen luas tidak hanya berbicara perkantoran dan administrasi atau pagar kantor bupati, tetapi kata “apa” sejatinya berbicara tentang hajat hidup orang banyak. Hajat hidup orang banyak mengandung relasi kuasa antara pemerintah dengan orang-orang yang berkepentingan, misalnya: berbicara terkait beras maka akan bertemu bermacam-macam aktor seperti petani, tengkulak, pedagang, dan konsumen. Ilmu pemerintahan seharusnya tidak hanya berbicara tentang implementasi, efisiensi, efektivitas seperti administrasi publik, tetapi perlu membahas relasi kuasa secara *de facto*.

Kata “siapa” yang diperintah adalah negara, warga dan masyarakat. Bagaimana cara menentukan beberapa model pemerintahan, seperti model birokratik, demokratis, populis, dan teknokratik, yang kemudian menghasilkan banyak literatur. *Governmentality*, misalnya, merupakan konsep dan literatur kontemporer yang membaca bahwa dalam memerintah tidak hanya menggunakan cara demokratis ataupun populis, tetapi memerintah dengan cara yang teknis seperti perangkat dan angka (*governing by number*). Lalu kata “di mana” menyebut tempat atau arena bagi proses memerintah, baik pada bentuk komunitas, desa, daerah, negara dan dunia. Negara adalah arena utama dalam IP.

*Ketiga*, pemerintahan adalah hal ihwal pemerintah, yakni pemerintah sebagai gagasan, institusi, perbuatan pemerintah, dan fungsi-fungsi pemerintah. Prinsip aksiologis dan idealisme harus mencakup pemerintahan secara luas baik di tingkat desa,

lokal, nasional dan sampai internasional yang dipahami sebagai hal ihwal pemerintah. Konsepsi ini menegaskan bahwa IP bukan hanya mengkaji negara dalam pengertian objek formal dan objek material. Pusat perhatian IP adalah pada pemerintah dengan berbagai tipe, perbuatan pemerintah, interaksi pemerintah dengan berbagai aktor dalam ranah hayat hidup orang banyak.

*Keempat*, pemerintahan adalah proses politik, hukum, dan administrasi. Paling tidak, pemerintahan adalah proses politik dan administrasi (Herman Finer, 1946) atau politik yang dilembagakan (Samuel Finer, 1997). Meskipun pemerintahan mengandung administrasi, tetapi administrasi bukanlah pemerintahan. Demikian juga dengan politik. Camat menjalankan administrasi dan seni pemerintahan, tetapi ia tidak bisa disebut sebagai pemerintah. Para mahasiswa dan sarjana IP bisa mengkaji ke(camat)an tetapi bukan dalam pengertian administrasi atau efektivitas kerja camat, melainkan dengan lensa politik-administrasi, misalnya bagaimana camat menggunakan seni pemerintahan untuk mencari solusi di tengah kesenjangan antara aturan dari atas dengan kehendak dari bawah. Dengan begitu, IP memahami pemerintahan harus secara utuh dan lengkap, dianalogikan seperti hutan belantara yang di dalamnya terdapat pohon, tanah, binatang, komunitas, dan semua kehidupan di dalamnya, sehingga tidak bisa melihat secara parsial, yakni hanya melihat pohon tanpa menemukan hutan.

*Kelima* idealisme pemerintahan berbicara relasi antara rakyat dan pemerintah, dengan negara dan warga (termasuk masyarakat). Pemerintah dalam masyarakat adalah milik rakyat, yang dibentuk cara politik oleh rakyat. Rakyat adalah konsep politik. Negara adalah milik warga. Warga adalah subjek hukum yang memiliki persamaan hak-kewajiban terhadap negara. Pemerintah bukan sekadar penyelenggara negara. Pemerintah berbeda dengan negara. Birokrasi adalah *the real state*. Negara bersifat statis yang tidak berhubungan dengan demokrasi, melainkan berhubungan dengan sentralisasi, birokratisasi, unifikasi dan koersi. Demokrasi berada pada ranah pemerintah, yang membuat pemerintah lebih dinamis dalam melakukan tindakan politik dan membuat hukum. Hukum bukan hanya membatasi kekuasaan, tetapi ia adalah ekspresi kehendak politik dan otot besar pemerintah (*the great sinew of government*) untuk memerintah negara. Susunan ini dapat dimaknai bahwa pemerintahan adalah transformasi dari rakyat menjadi warga melalui proses politik, hukum, dan administrasi, sesuai dengan idealisme Sila 4 dan Sila 5 Pancasila. Dengan begitu, saya memahami demokrasi sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh pemerintah dan untuk warga.

*Keenam*, IP berbeda dengan ilmu politik dan administrasi publik. IP mengandung politik tetapi ia bukan ilmu politik. IP mengandung administrasi tetapi ia berbeda dengan administrasi publik dan manajemen publik. Pemerintahan bukan sekadar nomenklatur tetapi berisi administrasi dan manajemen publik. Ilmu politik menggunakan “input politik” atau relasi rakyat dan pemerintah sebagai pintu masuk studi, tetapi ia bisa ekspansionis masuk ke mana-mana, termasuk berbicara tentang *state making* dan *democracy making*. Bagi ilmu politik, pemerintah adalah negara. Administrasi publik menggunakan “output administratif”, dalam kerangka *government in action*, kebijakan publik, maupun relasi negara (yang selau disebut sebagai sektor publik) dengan warga. IP berada di tengah itu, yakni masuk melalui “proses memerintah” baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun parlemen, sekaligus bisa merambah ke relasi kuasa antara pemerintah dengan negara, warga, swasta, masyarakat, dan lain-lain. Saya memberi rekomendasi bahwa relasi kuasa pemerintah dan negara bisa menjadi pusat perhatian studi IP. Dalam berbagai kesempatan diskusi, saya pernah memetakan bentuk relasi antara negara dan pemerintah: (a) absolutisme (antara pemerintah dan negara tidak berbeda, menjadi satu, di tangan penguasa); (b) birokratisme (negara kuat, pemerintah lemah); (c) populisme (pemerintah hadir, negara absen); (d) teknokratisme (juga disebut managerialisme, yang secara de facto tidak ada negara, tidak ada pemerintah); dan (e) republikanisme (pemerintah rakyat yang kuat dan demokratis, negara hadir untuk warga).

Ketiga ilmu itu bisa berbicara tentang kebijakan sebagai perbuatan pemerintah. Ilmu politik biasa bicara tentang konteks dan kontestasi kebijakan. Administrasi publik bicara tentang formulasi dan implementasi kebijakan. IP bisa berbicara semuanya, dari hulu sampai hilir, atau berbeda dengan ilmu politik dan administrasi publik, paling tidak IP bisa berbicara tentang konten, koherensi dan konsekuensi kebijakan. IP bukan berbicara tentang efektivitas implementasi, melainkan bicara tentang koherensi antara legislasi dan regulasi, koherensi antara niat baik dengan cara dan hasil, maupun konsekuensi baik dalam pengertian dampak kebijakan jangka pendek serta konsekuensi tentang transformasi dari rakyat menjadi warga.

## **DISIPLIN DAN PERSPEKTIF**

Label “ilmu” pada umumnya menjadi disiplin dan memiliki perspektif. Kita bisa belajar dari sosiologi. Ia mengkaji fenomena masyarakat dalam pengertian yang luas dan kompleks. Sosiologi membentuk (mono)disiplin atas sumbangan berbagai teori dari banyak ilmuwan besar. Ia memiliki teori sosiologi klasik, teori sosiologi modern, maupun

teori sosiologi posmodern. Sebagai disiplin, sosiologi tidak lagi berkuat pada objek material dan objek formal, tidak lagi sibuk berbicara fenomena sosial bernama masyarakat. Sosiologi juga hadir sebagai perspektif yang kokoh untuk memahami-menjelaskan berbagai fenomena sosial yang luas, antara lain dengan label seperti: sosiologi politik, sosiologi ekonomi, sosiologi industri, sosiologi perkotaan, sosiologi perdesaan, sosiologi kesehatan, sosiologi pertanian, sosiologi pembangunan, dan lain-lain. Kondisi serupa juga dimiliki oleh ilmu politik, bukan hanya memiliki beragam teori berjudul politik, melainkan juga menggunakan politik untuk memandang fenomena lain: politik anggaran, politik pertanian, politik kelautan, politik perkotaan, politik pemerintahan, politik pedesaan, politik pembangunan, dan lain-lain.

IP mengklaim sebagai disiplin ilmu yang sibuk dengan objek (formal dan material) bernama fenomena pemerintahan. Tetapi saya meragukan klaim ini. Mengapa? Pemerintahan sebagai fenomena telah lama menjadi objek kajian oleh beragam ilmu sosial: ekonomi, sosiologi, antropologi, geografi, politik, hukum, dan juga administrasi publik. Di dunia sosiologi, misalnya, hadir sosiologi politik yang berbicara tentang relasi kekuasaan, termasuk relasi kuasa negara dan masyarakat. Lalu apa yang membedakan IP dengan berbagai disiplin ilmu lain? Kalau ada “sosiologi pemerintahan”, apa yang membedakannya dengan “sosiologi politik”?

Para sarjana IP sering mengklaim bahwa IP bukan monodisiplin melainkan multidisiplin dan interdisiplin. Saya sulit memahami klaim ini. Klaim multidisiplin dan interdisiplin berarti IP membiarkan fenomena pemerintahan dikaji dengan banyak disiplin, sekaligus untuk menutupi kegagalan IP membentuk monodisiplin sebagaimana sukses dijalankan oleh sosiologi dan ilmu politik. Kegagalan pembentukan monodisiplin IP ini bisa dibuktikan dengan kurikulum dan literatur IP yang tidak memiliki teori pemerintahan dan teori pemerintah; berbeda dengan ilmu politik yang memiliki teori politik dan teori negara. Ketika gagal tahap pertama, IP gagal berikutnya, yakni tidak memiliki perspektif untuk memandang hajat hidup orang banyak. Jika kita mengenal politik pangan maupun politik pertanian, misalnya, dalam dunia IP tidak lazim berbicara tentang pemerintahan pangan maupun pemerintahan pertanian.

Karena itu ketika IP hendak merayakan sebagai ilmu, maka kita tidak boleh sibuk berkuat pada objek formal dan objek material. Itu sudah lewat. Bahkan seperti sosiologi yang sudah melampaui (*beyond*) masyarakat sebagai asosiasi makhluk sosial, IP perlu juga melewati pembicaraan pemerintahan sebagai perkantoran, perlu bergeser bukan dari *government* ke *governance*, melainkan dari kantor-kantor negara ke hajat hidup orang

banyak yang tentu juga menghadirkan pemerintah, swasta, warga, masyarakat, mafia dan lain-lain. Ketika hijrah ini sudah sukses, maka langkah kedua adalah pembentukan monodisiplin melalui pembentukan teori-teori pemerintah(an). Langkah ketiga adalah menggunakan pemerintahan sebagai perspektif untuk menggambarkan, memahami dan menjelaskan berbagai fenomena hajat hidup orang banyak atau kerap disebut sebagai “urusan pemerintahan”. Di sini, para mahasiswa maupun sarjana IP bisa berbicara tentang laut, air, irigasi, ikan, pangan, lingkungan, kemiskinan, ketimpangan, ekonomi, dan lain-lain dengan perspektif pemerintahan. Sebagai ilustrasi, mungkin matakuliah “ekologi pemerintahan” penting untuk dipelajari, tetapi yang jauh lebih penting, adalah pemerintahan ekologi.

Dalam pembentukan teori-teori pemerintah(an), IP bisa menghadirkan kembali pemikiran para filsuf dan ilmuwan dari zaman ke zaman, seperti yang dilakukan oleh sosiologi dan ilmu politik. Dari sini kita akan menghasilkan berbagai “isme-isme” yang diadaptasi dari disiplin tetapi juga dikritik dan dimodifikasi, sehingga menghasilkan teori-teori pemerintah(an) yang khas IP. IP bisa saja mempelajari politik pemerintahan, hukum pemerintahan, sosiologi pemerintahan dan administrasi pemerintahan. Tetapi cara ini cenderung melakukan mutilasi secara parsial dan praktikal, karena hakekat pemerintahan bersifat sosiologis, politis, hukum, dan administratif.

### **PEMBUATAN PEMERINTAH (*GOVERNMENT MAKING*)**

Ilmu politik, dengan realisme dan idealisme, mempunyai sumbangan penting dengan menghadirkan teori pembuatan negara (*state making*) maupun pembuatan demokrasi (*democracy making*). Demikian juga para sarjana hukum banyak berbicara tentang pembentukan hukum (*law making*), sementara para sarjana administrasi publik menyumbang teori pembuatan kebijakan (*policy making*) yang lazim dibicarakan parapihak. IP bicara apa, memberi sumbangan apa? Para sarjana IP yang berhaluan politik mungkin suka dengan *state making* maupun *democracy making*, namun pada umumnya mereka banyak berbicara tentang *policy making*, seperti yang dilakukan oleh sarjana administrasi publik. Artinya IP hanya menjadi konsumen teori-teori yang direproduksi ilmu-ilmu lain, bukan sebagai produsen teori.

Karena itu saya menyajikan gagasan pembuatan pemerintah (*government making*), yang sebaiknya menjadi pusat perhatian IP. Anda mungkin tidak bakal menemukan konsep *government making* (GM) dalam literatur ilmu sosial dan ilmu politik. Saya menempatkan gagasan *government making* ala IP setara dengan *state*

*making* yang telah diproduksi oleh ilmu politik, bahkan *law making*, *democracy making*, dan *policy making*, juga bermakna sebagai *government making*.

GM memiliki pengertian realis (apa yang terjadi) maupun idealis (apa yang seharusnya). Idealisme GM tentu bisa digunakan sebagai dasar untuk menilai, memahami, dan menjelaskan realisme GM. Realisme GM pada umumnya berbicara tentang praktik dan tipe pemerintahan, relasi kuasa para subjek pemerintahan, maupun pemerintahan hajat hidup orang banyak. Studi realisme-kritis biasanya menunjukkan tentang kontradiksi dalam pemerintahan. Studi Elinor Ostrom (1990), misalnya, menunjukkan bahwa pemerintahan model regulasi-negara dan privatisasi-swasta atas sumberdaya milik bersama justru menimbulkan tragedi bersama seperti pemiskinan, konflik, dan degradasi lingkungan. Tragedi bersama itu, kata Ostrom, bisa diatasi dengan baik ketika pemerintahan bergeser menjadi kolaboratif-komunitas. Studi serupa juga disajikan oleh Nancy Peluso (2006) tentang pengelolaan hutan negara dengan manajemen ilmiah, atau disebut dengan “hutan ilmiah”, justru menciptakan kemelaratan terhadap rakyat.

Studi lain yang agak berbeda, tetapi menarik, disajikan oleh tesis Magister Ilmu Pemerintahan Yakobus Dumupa (2021). Dia bilang bahwa di Dogiyai belum terbentuk pemerintahan kampung dalam arti sebenarnya, melainkan masih sebatas pra-pemerintah dalam bentuk kekepalan. Ini berpusat pada kepala kampung yang belum duduk sebagai pemerintah kampung. Dalam berbagai diskusi, saya juga sering berujar bahwa proyek dana desa tidak membentuk pemerintah desa yang kuat dan demokratis, melainkan hanya membentuk kepala desa sebagai mandor proyek.

Sejauh ini IP sangat kaya dengan teori kepemimpinan tetapi sangat miskin teori pemerintahan. Para mahasiswa dan sarjana IP lebih menyukai menggunakan konsep elite maupun kepemimpinan ketika mengkaji pemerintahan, ketimbang menggunakan teori pemerintahan. Di mata saya, teori elite dan teori kepemimpinan ini sudah basi dan involusi, yang tidak memberi sumbangan terhadap pembentukan pemerintah maupun teori pemerintahan. Dalam praktik memang ada banyak kepala pemerintahan tetapi umumnya mereka tidak bertindak sebagai pemerintah dalam arti yang sebenarnya, melainkan hanya bertindak sebagai penguasa atau pemimpin. Para mahasiswa dan sarjana IP penting untuk mengkaji bagaimana proses pembentukan pemerintah atau transformasi dari pemimpin menjadi pemerintah. Ada pertanyaan, apakah ada kesulitan proses transformasi dan institusionalisasi dari pemimpin menjadi pemerintah? Jika sulit, mengapa terjadi?

Berbicara tentang pemerintah berarti berbicara tentang struktur-institusi, bukan berbicara tentang aktor-agensi seperti elite dan pemimpin. Berpikir tentang struktur-institusi berarti bicara tentang bagaimana pemerintah dan parlemen berbuat secara politik dan hukum dengan kerangka konstitusi, legislasi, dan regulasi, bukan dalam pengertian *ordering the state* semata tetapi melakukan perubahan negara (*changing the state*), yang sanggup membentuk gagasan republikanisme.

Pembuatan pemerintah (*government making*) merupakan gagasan dan teori yang dikedepankan oleh Program Studi Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD”, yang kemudian kami rayakan sebagai Mazhab Timoho. Sebagai tubuh pengetahuan, *government making* itu, didekati dan dibentuk dengan lima konsep besar: *government* (G1), *governing* (G2), *governability* (G3); *governance* (G4), dan *governmentality* (G5).

G1 adalah *supreme authority* dalam arena pemerintahan seperti negara. Pemerintah bukan pemimpin, penguasa, birokrasi, negara, atau sektor publik. Pemerintah adalah institusi pemegang kedaulatan rakyat bersama parlemen. Secara epistemologis, berbicara pemerintah tidak bisa dengan pendekatan legal formal dengan ala sarjana hukum, bukan juga memandang sebagai perangkat statis seperti dilakukan oleh institusionalisme dalam dalam ilmu politik. Pendekatan institusionalisme bisa digunakan untuk mengkaji relasi pemerintah dengan negara, daerah, desa, swasta, warga, masyarakat dan lain-lain dalam pemerintahan hajat hidup orang banyak. Tentu hasil kajian akan menunjukkan beragam tipe relasi kuasa, seperti yang sudah saya sampaikan di atas. Atau kita bisa juga menghadirkan narasi “kegagalan pembentukan pemerintah” antara lain karena kuatnya birokrasi, teknokrasi, dan populisme.

Perbuatan pemerintah disebut *governing* (G2). G2 adalah sebuah konsep yang perlu dibedakan dengan konsep *ruling*, walaupun banyak ahli yang sering menyamakannya. Literatur pembeda ditulis oleh Steven A. Cook (2007) “*ruling but not governing*” (menguasai tetapi tidak memerintah). Literatur tersebut membahas tentang bagaimana dominasi militer dalam politik, atau bisa dikatakan bahwa kekuasaan dapat mengontrol seluruh lini atau ruang, tetapi tidak dapat memerintah (*governing*). Dalam hal ini *ruling* juga bisa dipahami sebagai kondisi yang tidak menjadi pemerintah, dalam artian tidak mengatur atau mengurus. Ada juga beberapa literatur yang menganggap antara *ruling* dengan *governing* berbeda, di mana *ruling* sendiri bisa dilakukan siapapun dan *ruling* mempunyai makna menguasai serta memiliki unsur dominasi. Secara ideal normatif, *governing* melekat pada pemerintah dan mempunyai otoritas yang menjadi sebuah

legitimasi untuk menyelenggarakan pemerintahan. Dalam pengertian dasar memerintah adalah penggunaan otoritas politik yang dipegang oleh pemerintah.

*Governing* diartikan sebagai kata kerja yaitu memerintah, di mana kata memerintah tidak lazim digunakan dalam kosa kata pemerintahan. Kata yang lazim digunakan dalam pemerintahan adalah menyelenggarakan pemerintahan, karena menyelenggarakan pemerintahan berarti ada otoritas yang mengatur dan mengurus. Otoritas tersebut adalah tradisi atau pengaruh dari Belanda yang sangat kuat, yakni bermakna mengatur dan mengurus, di mana perbuatan hukum dan administrasi mengabaikan perbuatan politik. *Governing* memiliki padanan kata yang banyak sehingga sulit untuk dipahami, tetapi dalam pengertian Bahasa Indonesia kata baku dari *governing* adalah mengatur dan mengurus. Padanan kata *governing* dalam keilmuan perlu dilakukan sebuah perbandingan, di mana perlu dibandingkan dengan konsep-konsep kunci yang harus diadaptasi misalnya: konsep *ruling* (menguasai), konsep *governing* (mengatur dan mengurus), konsep *ordering* (menata atau menciptakan) dan konsep *steering* (mengarahkan).

Para ilmuwan politik lebih menyukai *ruling* dari pada *governing*, misalnya Ilmuwan Amerika Serikat seperti Robert Dahl. Dahl sebagai ilmuwan politik tetapi kajiannya lebih dekat dengan politik dalam pengertian pemerintahan, yang pada tahun 1961 menulis "*Who Govern*" atau siapa yang memerintah. Dahl berbicara pada otoritas atau kewenangan politik yang sudah dilembagakan dalam institusi pemerintahan. William Domhoff (1967) lebih menyukai konsep *rule* yang dalam bukunya menulis "*Who Rule*" atau siapa yang menguasai. Ia memiliki perspektif keluar dari institusi pemerintahan, tetapi perlu diperhatikan bahwa ada kekuatan di luar institusi pemerintahan yang sebenarnya ikut berkuasa.

Konsep *governing* yang dipahami sebagai upaya untuk mengatur dan mengurus harus memiliki proses, fungsi dan hasil. *Governing* mengandung proses politik, hukum, dan administrasi. Pembentukan hukum dan kebijakan adalah perbuatan penting pemerintah dalam *governing*. Gagasan ideal dalam konteks ini adalah fungsi ekstraksi, distribusi, proteksi, dan koersi yang dijalankan oleh pemerintah atas negara, warga dan masyarakat.

Perbuatan memerintah oleh pemerintah mengandung nilai dan tujuan. Ilmu politik banyak bicara tentang legitimasi. Hukum bicara tentang legalitas. Ekonomi bicara efisiensi. Administrasi publik bicara tentang efektivitas. Itu adalah nilai dan tujuan yang dimiliki setiap disiplin ilmu. IP tentu harus berbeda dengan ilmu-ilmu itu. Meskipun pada

akhirnya perbuatan pemerintah harus efektif, tetapi efektif bukan sekadar manajerial, dan tidak datang tiba-tiba, sehingga saya menawarkan konsep governabilitas untuk menandai nilai, tujuan, dan identitas IP.

Kemunculan *governability* berangkat dari diskursus tentang krisis demokrasi yang berkembang di Amerika Serikat dan Eropa, bersamaan dengan krisis kapitalisme karena beberapa hal seperti perang teluk yang berkepanjangan, harga minyak yang melambung tinggi, serta tuntutan kepada pemerintah semakin besar namun kapasitas pemerintah mengalami penurunan. Sebelum mengenal *governability*, ilmu politik sering mempelajari kapasitas sistem politik David Easton dan Gabriel Almond, yang sebenarnya hanya cocok dalam tradisi pluralis-liberal di Amerika Serikat dan kurang cocok diterapkan di negara lain.

Bersamaan dengan munculnya konsep *governability* pada tahun 1975, berangsur-angsur muncul teorisasi tentang kapasitas negara. Negara menjadi kontestasi beragam sudut pandang, yaitu negara sebagai institusi dan berbicara kapasitas serta otonomi negara. Lalu muncul neoliberalisme yang memunculkan merek dagang yaitu “negara gagal” atau jualan krisis demokrasi (*government failure, state failure*). Setelah mendiagnosis penyakit, Barat ‘menjual obat’ ke Selatan dan Timur seperti konsep *good governance*. Semua ini tidak bisa mengobati kapasitas pemerintah.

*Governabilitas*, yang berkaitan dengan otoritas pemerintah, dipahami pada mulanya dengan posisi vitalitas demokrasi di Amerika Serikat pada tahun 1960-an yang menghasilkan peningkatan substansial dalam aktivitas pemerintahan dan penurunan substansial dalam otoritas pemerintahan. Pada awal tahun 1970-an orang Amerika secara progresif menuntut dan menerima lebih banyak keuntungan dari pemerintah mereka, namun memiliki kepercayaan yang kurang terhadap pemerintah mereka dibandingkan dengan satu dekade sebelumnya. Namun secara paradoks, hasil dari dorongan demokrasi ini dikaitkan dengan pergeseran keseimbangan relatif dalam sistem politik antara kemunduran, input lembaga pemerintah yang lebih bersifat politis dan dalam upaya mengumpulkan kepentingan (terutama partai politik dan kepresidenan). Di satu sisi pertumbuhan birokrasi, pengaturan dan pelaksanaan, lembaga, “keluaran” pemerintah, di sisi lain. Vitalitas demokrasi di tahun 1960-an menimbulkan pertanyaan tentang tata kelola demokrasi tahun 1970-an. Perluasan kegiatan pemerintah menimbulkan keraguan tentang solvabilitas ekonomi pemerintah. Penurunan otoritas pemerintah menimbulkan keraguan tentang solvabilitas politik pemerintah. Dorongan demokrasi adalah membuat pemerintah menjadi kurang kuat dan lebih aktif untuk meningkatkan fungsinya dan

menurunkan otoritasnya. Governabilitas adalah soal keseimbangan antara kekuasaan dan kebebasan, antara otoritas dan demokrasi, antara pemerintah dan masyarakat, serta antara input politik dan output administratif (Samuel Huntington, 1975).

Bagi saya, governabilitas (otoritas dan kapasitas pemerintah dalam memerintah) adalah jantung *government making*. Kekuasaan menjadi pintu masuk pembicaraan. Pemegang kekuasaan bisa saja berhenti dengan *ruling* atau mempertahankan kekuasaan, bisa juga menggunakan kekuasaan untuk *leading*, atau menggunakan otoritas secara rutin untuk menyelenggarakan negara (*ordering the state*) semata. Kekuasaan bisa membentuk *government making* ketika struktur-institusi bekerja secara dinamis melakukan *transforming the state* melalui pelembagaan governabilitas. Ini terlihat dari bagaimana fungsi-fungsi utama pemerintah melembaga dalam legislasi dan regulasi yang diciptakan oleh pemerintah-parlemen, sekaligus bekerjanya otoritas memaksa (koersi) terhadap negara, warga, dan masyarakat. Pelembagaan governabilitas melakukan kanalisasi hak dan kepentingan beragam subjek, sekaligus melakukan limitasi kekuasaan politik, sehingga mengarahkannya menjadi otoritas, kekuatan, kapasitas, kewajiban (reponsibilitas) dan tanggungjawab (akuntabilitas).

Governabilitas bersifat interaktif sehingga dibutuhkan governance. Tetapi bukan governance dalam pengertian “governance without government” maupun good governance. Dua mantra ini bersifat normatif yang hendak “melubangi pemerintah negara”, dan secara keilmuan tidak sanggup memberi daya interpretasi dan ekplanasi terhadap praktik pemerintahan. Karena itulah, Giliberto Capano, Michael Howlett dan M Ramesh (2005) menyerukan “bringing government back in” untuk merespons kegagalan governance. Mereka memiliki argumen kuat untuk mendukung pandangan bahwa pemerintah terus memainkan peran penting dalam pembuatan kebijakan, dan bahwa jika fakta ini tidak dipertimbangkan maka persepsi risiko tata kelola (governance) ditambahkan pada pandangan yang normatif atau preskriptif tanpa basis empiris yang memadai.

*Governance* tetap penting dalam pengertian meta-governance yang tidak bias teknokratik-neoliberal. Tentu bukan “governance without government” melainkan “*government with governance*”. Pemerintah tanpa governance, atau interaksi dengan pihak luar, akan menjadi otokratik-birokratik seperti dunia perkantoran. Sebaliknya “governance without government” akan membuat pemerintahan seperti dunia pasar, sehingga *government making* untuk mencapai tujuan negara sulit diwujudkan.

Jika institusionalisme baru memahami kehadiran jaringan dan aktor-aktor di luar pemerintah-negara sebagai *governance*, maka kaum poskolonial memahaminya sebagai *governmentality*. Konsep ini dihadirkan oleh Michael Foucault untuk menyoroti rasionalitas dan cara pemerintahan liberal. Liberalisme menurut Foucault bukan sebagai teori atau ideologi tetapi sebagai rasionalitas politik, cara melakukan hal-hal yang berorientasi pada tujuan tertentu dan yang tercermin pada dirinya sendiri dengan cara-cara yang khas. Dalam perjalanan analisis yang bergerak dari liberalisme klasik abad kesembilan belas ke liberalisme Jerman dalam beberapa dekade setelah Perang Dunia II dan liberalisme Mazhab Chicago tahun 1970-an, Foucault menunjukkan bahwa liberalisme tidak begitu banyak doktrin substantif tentang bagaimana memerintah. Sebaliknya, ini adalah seni pemerintahan yang muncul sebagai kritik terhadap pemerintah yang berlebihan. Foucault mencari teknologi pemerintahan yang dapat mengatasi keluhan berulang yang terlalu banyak diatur oleh pihak berwenang. Titik tekan Foucault adalah cara memerintah dengan rasionalitas pada dunia liberalisme (Nikolas Rose and Peter Miller 2010, Mitchell Dean, 2010).

Michael Foucault tidak berbicara negara, struktur, tetapi proses. *Governmentality* diletakkan dalam kerangka kekuasaan, yaitu pusat perhatian Foucault adalah kekuasaan bukan pada negara atau pemerintah. Negara adalah makanan yang tidak enak dicerna, dimana tidak ada kedaulatan negara karena kedaulatan itu terlalu besar, terlalu abstrak dan terlalu kaku. Negara tidak memiliki kesatuan maupun fungsi yang dianggap berasal darinya: itu adalah abstraksi mistis yang telah mengambil tempat tertentu dalam bidang pemerintahan. Untuk masa kini, mungkin yang benar-benar penting bukanlah dominasi negara atas masyarakat tetapi pemerintahan negara yaitu kekuasaan tidak terpusat pada badan, struktur, maupun agen (Thomas Lemke, 2002; Bob Jessop, 2007, Tania Li, 2007). Kekuasaan itu menyebar, hadir secara konkret dalam bentuk pengetahuan, pembangunan, program, proyek, angka, perangkat dan lain-lain

Pengetahuan dan keahlian merupakan fitur penting dalam *governmentality*, lebih penting dari kehendak rakyat dan keyakinan politisi. Ada sejumlah versi proses di mana tokoh ahli, yang mewujudkan netralitas, otoritas, dan keterampilan dalam sosok yang bijaksana, yang beroperasi sesuai dengan kode etik 'melampaui kebaikan dan kejahatan' menjadi begitu penting dalam masyarakat. Peningkatan keahlian terkait dengan transformasi dalam rasionalitas dan teknologi pemerintahan. Keahlian muncul sebagai solusi yang memungkinkan untuk masalah yang berhadapan dengan mentalitas pemerintahan liberal (Rose, 2010).

Menurut *governmentality*, pemerintahan adalah seni. Pengarahan perilaku dengan moda penalaran yang diperhitungkan. Rakitan yang dibentuk oleh lembaga, prosedur, analisis dan refleksi, perhitungan dan taktik yang memungkinkan pelaksanaan bentuk kekuasaan yang sangat spesifik meskipun kompleks ini, yang memiliki target: populasi, sebagai bentuk pengetahuan utamanya: ekonomi politik, dan sebagai sarana teknis pentingnya: aparat keamanan (Thomas Lemke, 2002; Bob Jessop, 2007, Tania Li, 2007). *Governmentality* mengandung kehendak, mentalitas (moda berpikir) dan rasionalitas memerintah untuk tujuan perbaikan. Dengan demikian, kita melihat bahwa pemerintahan adalah pemerintah dengan tujuan tertentu, berarti untuk tujuan ini, dan praktik-praktik tertentu yang harus mengarah pada tujuan ini. Menurut *governmentality*, memerintah bukan dengan politik, melainkan dengan teknologi. Setiap praktik pemerintahan untuk pengarahan perilaku melibatkan pihak berwenang, aspirasi, pemikiran terprogram, keahlian, penemuan atau penggunaan teknik dan teknologi. Mulai dari statistik, perangkat teknis, cara berpikir teknis, hingga barang teknologi disebut sebagai teknologi pemerintahan. Dominasi bukanlah sumber utama untuk memegang kekuasaan atau mengeksploitasi asimetri, sebaliknya mereka adalah efek dari teknologi pemerintahan. Teknologi pemerintahan digunakan untuk sistematisasi, stabilisasi, dan pengaturan hubungan kekuasaan yang dapat menyebabkan atau mengawetkan dominasi.

Ketika politik bergeser ke teknik dan teknologi pemerintahan, maka di situlah akan ditemukan kontradiksi dalam praktik pemerintahan. Para pengguna *governmentality* seperti James Ferguson hingga Tania Li menunjukkan praktik pemerintahan dan pembangunan yang anti-politik. Masalah hajat hidup orang banyak yang begitu kompleks, dan mengandung ketimpangan ekonomi politik, tidak dijawab secara politik melainkan dengan solusi teknis. Meskipun solusi teknis ini mempunyai niat baik, tetapi ia tidak mencapai tujuannya, kecuali malah mengawetkan ketimpangan. Dengan demikian, meskipun *governmentality* mempunyai argumen berbeda dengan pendekatan institusionalisme pemerintahan, tetapi pada hakekatnya *governmentality* melucuti cara berpikir dan bertindak teknis (teknokrasi) dalam pemerintahan, sehingga secara institusional gagasan *bringing politics back in* dan *bringing government back in* menjadi penting dalam studi pemerintahan.

## KESIMPULAN

Mazhab Bulaksumur telah merintis sekaligus meninggalkan IP. Mazhab Bandung-Jatinangor, sebagai mazhab arus utama, menekuni dan menyusun ulang IP

tetapi dengan rasa manajemen publik. Mazhab utama ini tidak sanggup membentuk monodisiplin IP dan memproduksi teori-teori pemerintahan, melainkan hanya menjadi konsumen atas teori-teori yang lahir dari administrasi publik. Karena itu tulisan ini menghadirkan mazhab Timoho, yang hendak menyusun ulang IP, dengan orientasi utama pembentukan pemerintah (*government making*). Konsep ini setara dengan state making yang sudah dikembangkan oleh ilmu politik.

Pertama, secara idealis-aksiologis, *government making* memiliki basis ideologis-filosofis pada kerakyatan (Sila 4 Pancasila) yang bertujuan untuk mencapai keadilan (Sila 5 Pancasila). *Kedua*, GM berpikir tentang struktur-institusi, tentang bagaimana pemerintah dan parlemen berbuat secara politik dan hukum dengan kerangka konstitusi, legislasi, dan regulasi, bukan dalam pengertian *ordering the state* semata tetapi melakukan perubahan negara (*changing the state*), yang memberi sumbangan terhadap transformasi dari rakyat menjadi warga. *Ketiga*, GM adalah tubuh pengetahuan IP yang memiliki basis monodisiplin secara kuat, yakni sanggup memproduksi teori-teori pemerintah(an), yang tidak lagi sibuk dengan objek formal-material, melainkan menggunakan berbagai perspektif pemerintahan untuk menggambarkan, memahami, dan menjelaskan fenomena hajat hidup orang banyak di luar ranah perkantoran. Keempat, *government making* membedakan IP dengan ilmu politik yang berbicara state making dan administrasi publik yang berbicara policy making. Relasi pemerintah dan negara merupakan pintu masuk bagi perhatian IP. Kelima, tubuh pengetahuan IP dapat dibentuk dan diperkaya dengan lima konsep besar: *government*, *governing*, *governability*, *governance*, dan *governmentality*.

Gagasan besar itu tentu tidak berhenti pada naskah artikel ini. Kami akan terus melakukan falsifikasi, refleksi, sekaligus akumulasi terhadap pengetahuan pembuatan pemerintah beserta 5G di atas, sehingga disiplin IP akan hadir lebih khas, kokoh, dan kaya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Capano, Giliberto. Michael Howlett dan M Ramesh. 2005. "Bringing Governments Back in: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17 (4).
- Cook, Steven. 2007. *Ruling but not Governing: The Military and Political Development in Egypt, Algeria, and Turkey*. Baltimore: JHU Press.
- Dahl, Robert. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale: Yale University Press.

- Dahrendorf, R. 1980. "Effectiveness and Legitimacy: On the "Governability" of Democracies", *Political Quarterly*, 51 (4).
- Dean, Mitchell. 2010. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, London: Sage.
- Domhoff, William. 1967. *Who Rules America: Power, Politics, And Social Change*. New York: Prentice-Hall.
- Finer, Herman. 1946. *Theory and Practice of Modern Government*, New York: Henry Holt and Company.
- Finer, Samuel. 1997. *The History of Government from the Earliest Times*, Oxford: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel. "The United State", dalam M.J Crozier, S. Huntington, J. Watanuki, 1975 *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Jessop, Bob. 2007. "From Micro-powers to Governmentality: Foucault's Work on Statehood, State Formation, Statecraft and State Power", *Political Geography* 26
- Labollo, Muhadam. 2014. *Memahami Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rajagrafindo.
- Lemke, Thomas. 2002. "Foucault, Governmentality, and Critique". *Rethinking Marxism*. 14 (3).
- Li, T. M. 2007. "Governmentality", *Anthropologica*, 49 (2).
- Miller, Peter dan Nikolas Rose. 2010. "Political Power Beyond the State: Problematics of Government". *The British Journal of Sociology*, 61 (1)
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernology: Ilmu Pemerintahan Baru*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Polanyi, Karl .1944.*The Great Transformation*, US: Farrar & Rinehart.
- Raadschelders, Joss C.N. 2015. *Government: A Public Administration Perspective*, London: Routledge.
- Raadschelders, Joss C.N. 2020. *The Three Ages of Government*. Michigan: University of Michigan Press.
- Skinner, Quentin. 1978. *The Foundations of Modern Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skinner, Quentin. 2009. "A Genealogy of the Modern State". *British Academy*, 162.
- Wasistiono, Sadu. 2017. *Perkembangan Ilmu Pemerintahan*. Jatinangor: IPDN Press.