

MEREBUT PEMERINTAH UNTUK KEDAULATAN RAKYAT

Sutoro Eko Yunanto

Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta, Indonesia

Korespondensi Penulis: Sutoro@apmd.ac.id

ABSTRAK

Berbeda dengan gagasan “merebut kembali negara”, tulisan ini menyajikan gagasan “merebut kembali pemerintahan” untuk kedaulatan rakyat. Ada dua alasan yang penting, yakni: pertama, kelangkaan “teori pemerintahan” dalam ilmu dan kajian pemerintahan. Berbagai teori dan kajian (sosiologi, ekonomi, politik, hukum, administrasi, manajemen) menempatkan pemerintah sebagai objek, tanpa membentuk keseluruhan teori pemerintahan. Kedua, praktik pemerintahan tanpa pemerintah. Meskipun Indonesia secara formal memiliki pemerintahan, namun ia bukanlah sebuah pemerintahan dalam pengertian yang sebenarnya dari prinsip republikanisme dan konstitusionalisme. Maka untuk menegakkan kedaulatan rakyat, penting untuk merebut kembali pemerintahan dari birokrasi, teknokrasi, pembangunan dan pasar. Hal ini dapat dilakukan dengan pemikiran dan perjuangan. Ilmu pemerintahan dapat berkontribusi dengan membuat teori-teori pemerintahan endogen (kelembagaan, ekonomi politik, dan pemerintahan) dan menggunakan teori itu untuk mempelajari pemerintahan, fenomena manusia, dan kepentingan rakyat.

Kata Kunci: *reclaiming government*; rakyat; teori pemerintahan.

ABSTRACT

In contrast to the idea of "reclaiming the state", this paper presents the idea of "reclaiming the government" for the sovereignty of the people. There are two reasons that hit it. *First*, the scarcity of "government theory" in the governmental science and study. Various theories and studies (sociology, economics, politics, law, administration, management) place government as an object, without forming the whole theory of government. *Second*, the practices of governance without government. Although Indonesia formally has a government, it is not a government in the truly sense of the principles of republicanism and constitutionalism. So, to uphold the people sovereignty, it is important to reclaim the government from bureaucracy, technocracy, development, and markets. This can be done with thought dan struggle. The governmental science can contribute by the making endogenous government theories (institutions, political-economy, and governmentality) and use that theory to study government, human phenomena, and people interests.

Keywords: reclaiming government, people, theory of government

Informasi Artikel

Diterima: Oktober 2021, **Disetujui:** November 2021, **Dipublikasikan:** Desember 2021

DOI: <https://doi.org/10.47431/governabilitas.v2i2.122>

PENDAHULUAN

“Merebut negara” (*reclaiming the state*) adalah sebuah tema menarik dan provokatif yang telah menghiasi literatur ilmu politik (Hilary Wainwright, 2003; Amalinda Savirani, 2015; Bill Mitchell dan Thomas Fazi, 2017), meski masih dalam posisi pinggiran. Melalui artikel ini saya tidak bermaksud berbicara dan menguraikan tema “merebut negara”, tetapi saya mengambil posisi berbeda, yakni “merebut pemerintah” (*reclaiming government*). Ada beberapa karya yang memberi ilham tema “merebut pemerintah”, sebagai bagian dari upaya saya merayakan tema pembuatan pemerintah (*government making*) dalam medan ilmu dan studi pemerintahan.

Pertama, saya mengkaji karya Dennis Glover and Glenn Patmore (2001) berjudul *For the People: Reclaiming Our Government*. Dalam pengantarnya, mereka mengatakan bahwa salah satu tantangan utama yang dihadapi demokrasi sosial saat ini adalah bagaimana membuat pemerintah bekerja untuk rakyat lagi. “Sejak awal 1980-an, cara pemerintah memberikan layanan kepada warga telah diubah oleh privatisasi, korporatisasi, *outsourcing*, teknologi informasi dan globalisasi”, demikian tulis mereka. Mereka menyajikan sejumlah pertanyaan: Bisakah pemerintah sekali lagi dibuat bekerja untuk rakyat? Dapatkah itu didukung kembali untuk memerangi ketimpangan baru abad ke-21 dan memastikan bahwa kewarganegaraan mempertahankan nilainya? Buku ini, dengan semangat demokrasi sosial, disusun dengan menyajikan lima tema: membentuk kembali pemerintah; meningkatkan demokrasi perwakilan; batas-batas negara kontrak dan manajerialisme; pemerintah dan internet; dan meningkatkan pembuatan kebijakan publik.

Kedua, artikel yang ditulis J.M Opal berjudul *How the Constitution Can Help Reclaim Government for All of Us* - seorang sejarawan dari Universitas McGill Kanda. Pikiran Opal merujuk pada Konstitusi Amerika, pemerintah adalah kepentingan dan kebaikan bersama untuk kesejahteraan umum (*salus populi*), bukan untuk orang per orang atau segelintir orang. Tetapi Opal mencatat bahwa sejak kekuasaan Reagan 40 tahun silam, yang meletakkan pemerintah sebagai masalah besar, kebaikan dan kesejahteraan umum semakin merosot. Di sana tidak ada masyarakat, tidak ada kepentingan publik, tidak ada kesejahteraan umum. “Setiap orang sendirian, bebas untuk mengambil apa pun yang mereka bisa tanpa kehadiran pemerintah”, demikian ungkap Opal.

Tentu gagasan yang relevan dengan “merebut pemerintah” tidak hanya dimonopoli oleh dua karya di atas. Sejumlah karya yang melucuti pemerintah oleh pasar, membongkar neoliberalisme, *reiventing government*, *digital government*, *good*

governance, manajemen publik, teknokrasi, dan lain-lain, dapat saya kategorikan sebagai pemikiran yang mengarah pada “merebut pemerintah” atau mengembalikan pemerintah sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Demikian juga dengan karya-karya, yang menggunakan *governmentality*, untuk membongkar kekuasaan teknis di luar pemerintah. Meskipun Michel Foucault dan pengguna *governmentality* tidak pernah memberi resep preskriptif, tetapi perspektif itu, di mata saya, bukan hanya berguna untuk membongkar kekuasaan teknis, tetapi juga bisa digunakan untuk menunjukkan kemerosotan daulat pemerintah, sekaligus berguna untuk merebut pemerintah dari tangan teknokrat dan tengkulak.

Bukan hanya karena membaca karya-karya di atas, jauh hari saya mencermati dua hal, yang menjadi pijakan untuk menghadirkan gagasan “merebut pemerintah”. *Pertama*, saya mencermati ledakan *netizen* dan analisis yang berbicara tentang atas isu-isu mutakhir atas politik-pemerintahan Indonesia. Di era *post-democracy* (Colin Crouch, 2004), *citizenship*, yang belum sempat terbentuk dengan baik, malah kian meluruh karena ledakan *netizen*, sebuah kerumunan yang tidak bisa disebut warga dan rakyat. Media sosial adalah “negara” bagi *netizen*. Tidak semua *netizen* meluruhkan daulat pemerintah, tetapi tidak sedikit di antara mereka dan analisis, yang dengan pendekatan patologis, menjadikan pemerintah sebagai objek pesakitan. Mereka memiliki kebebasan (bebas sebebaskan-bebasnya) menyampaikan kritik terhadap pemerintah, bahkan mencaci-maki atau menghina sosok pejabat pemerintah. Ketika sejumlah pencaci-maki ditangkap polisi, maka *netizen* dan analisis berhaluan liberal, menuding pemerintah sebagai penguasa otoriter, sembari mengatakan bahwa demokrasi Indonesia mengalami stagnasi dan regresi (Thomas Power dan Eve Warburton, 2020).

Saya bukan pemuja John Locke sebagai Bapak Liberal, bukan pula Amerikanis, yang terlalu memuja kebebasan sebagai indikator utama demokrasi. Saya lebih menyukai JJ Rousseau yang bersikap kritis terhadap hukum dan kebebasan, sembari mengutamakan kesetaraan dalam demokrasi. Kebebasan penting, tetapi kesetaraan jauh lebih penting. Saya tidak memandang stagnasi dan regresi demokrasi, melainkan saya mengatakan bahwa negara, pemerintah, dan demokrasi di Indonesia, adalah arena nyata pertarungan politik untuk memperebutkan kepentingan dan nilai. Dalam literatur, itu disebut sebagai *contentious politics* (Charles Tilly dan Sidney Tarrow, 2015; Outi Keränen, 2017; Dominika Polanska, 2019). Demokrasi tidak harus dibaca dengan perspektif arus utama seperti dengan konsep konsolidasi, tetapi *contentious politics* juga menjadi cara pandang

alternatif untuk melihat demokrasi, sehingga saya mengatakan tentang *contentious democracy*. Kritik bisa bermakna demokratisasi, tetapi bisa juga bermakna *contentious politics* untuk meluruhkan pemerintah sebagai representasi kedaulatan rakyat.

Kosakata *contentious democracy* relevan untuk saya hadirkan, karena hiruk-pikuk kritik yang meletakkan pemerintah sebagai objek pesakitan, yang mengatasnamakan demokrasi itu, cenderung bias kota, bias media, dan bias nasional. Jika sebuah masalah publik digoreng oleh media, maka ia akan menjadi masalah nasional, sehingga pemerintah menjadi objek pesakitan oleh *netizen* dan analis. Sebaliknya masalah-masalah lokal di medan rakyat seperti pupuk langka dan mahal di hadapan petani, karena tidak digoreng oleh media, maka tidak menjadi masalah nasional yang menjadi objek perhatian publik. Pemerintah aman dari objek pesakitan, tetapi rakyat terus mengeluh tanpa penyelesaian. Ini berbeda dengan kasus Covid-19, yang menghadirkan kritik dan caci maki orang banyak terhadap pemerintah dari Maret 2020 hingga Agustus 2021, tetapi mereka juga tidak memberikan apresiasi terhadap kesuksesan pemerintah setelah kasus menurun drastis sejak September 2021. Karena itu saya ingin mengatakan bahwa kritik maupun *contentious politics*, adalah hal lumrah dalam medan politik,

Kedua, jauh hari saya sudah berulang kali mengatakan bahwa Negara Republik Indonesia secara formal memiliki pemerintah dan banyak kepala pemerintahan, tetapi secara substansial tidak memiliki pemerintah dalam arti yang sebenarnya, yakni pemerintah sejati sebagaimana dikehendaki oleh konstitusi. “Pemerintahan tanpa pemerintah” adalah sebuah frasa yang tepat untuk menggambarkan ketidakhadiran pemerintah dalam arti sebenarnya, yakni pemerintahan dan proses memerintah yang bukan di tangan pemerintah sebagai pemegang mandat kedaulatan rakyat dan *supreme authority*, melainkan oleh negara, penguasa, birokrat, teknokrat, pasar, pembangunan, perangkat, aplikasi, data, angka, dan lain-lain. Karena itulah, pemerintah tidak menjadi kuat, rakyat tidak berdaulat, dan warga tidak bermartabat, sehingga berbeda dengan nilai Pancasila, khususnya Kerakyatan (Sila 4) dan Keadilan (Sila 5), untuk mencapai empat tujuan negara.

Itulah rangkaian argumen yang melandasi artikel ini ketika saya berbicara tentang “merebut pemerintah”. Saya akan menguraikan realitas posisi pemerintah dalam formasi negara, yang berinteraksi dengan masyarakat, orang banyak, pasar, dan dunia global, sekaligus hendak menghadirkan idealitas tentang merebut pemerintah dan pemerintah dalam arti yang sejati. Pembacaan atas realitas juga terkait dengan kehadiran ilmu-ilmu yang melakukan studi tentang pemerintahan (sosiologi, ilmu hukum, ilmu ekonomi, ilmu

politik, administrasi publik, dan ilmu pemerintahan), yang tidak mencerahkan pemerintahan, tidak menghadirkan dan memperkuat pemerintah dengan prinsip kedaulatan rakyat, melainkan malah memutilasi, merampas atau melemahkan pemerintah.

Paparan akan saya sampaikan sebagai berikut. *Pertama*, secara ontologis-epistemologis ada kelangkaan atau ketidaklaziman “teori pemerintah” di medan ilmu-ilmu yang berbicara tentang pemerintah (an). *Kedua*, memahami ulang makna idealis pemerintah sesuai dengan teori kerakyatan dan kewargaan, yang harus dibedakan dengan negara. Perbedaan untuk pembentukan teori pemerintah dan menyumbang gagasan “merebut pemerintah”. *Ketiga*, menguraikan transformasi pemerintahan Indonesia dengan tema “pemerintahan tanpa pemerintah”, melalui titik pandang sengketa antara konstitusionalisme dengan kolonialisme, developmentalisme, dan neoliberalisme. *Keempat*, menghadirkan teori pemerintah, baik realis maupun idealis, yang berguna untuk deskripsi, eksplanasi, interpretasi, maupun prekripsi untuk merebut sekaligus memperkuat pemerintah.

PEMERINTAH DAN NEGARA

Pemerintahan berumur jauh lebih tua ketimbang negara dan pemerintah. “Setiap masyarakat yang kita kenal melalui catatan memiliki penguasa, apa pun gelar mereka. Pada tingkat abstrak, pemerintah melekat pada masyarakat”, demikian tulis Raadschelders (2015). Ketika manusia berkumpul menjadi masyarakat atau desa, di situlah lahir pemerintahan, yang mengandung hajat hidup orang banyak, pemimpin atau pemangku di antara mereka, maupun kekuasaan dan hukum untuk mengatur-mengurus kehidupan bersama. Pemimpin atau pemangku itu merupakan cikal-bakal pemerintah, yang Thomas Bisson (2008) sebut sebagai *proto-government*, atau pra-pemerintah. Raadschelders (2020) menyebutnya sebagai pemerintah bersama kelompok orang dekat atau pemerintah bersama masyarakat.

Tetapi pemerintah (*government*) adalah konsep khusus yang berbeda dengan pemangku atau pemimpin yang memerintah orang banyak, dan konsep pemerintah tentu mengalami perubahan pada lintasan panjang sejarah peradaban manusia. Umat manusia di muka bumi, hari ini berhutang besar pada tradisi pemikiran dan pengalaman Yunani Kuno tentang negara, republik, pemerintah, rakyat dan warga. Semua itu adalah pemerintahan, tetapi pemerintah adalah ekspresi pemerintahan republik yang

memperoleh persetujuan rakyat (*people consent*). Pemerintah, secara ideal, tidak bisa dipisahkan dari konsep rakyat.

Setelah Yunani Kuno runtuh, republikanisme dan pemerintah hilang dari dunia, digantikan oleh kekaisaran dan kerajaan selama lebih dari seribu tahun. Kerajaan (monarkhi) adalah negara yang memiliki pemerintahan, yang dimiliki dan diperintah oleh raja, tetapi raja bukan pemerintah (Thomas Bisson, 2008). Raja adalah kepala negara dan kepala pemerintahan, tetapi ia bukan pemerintah. Konsep pemerintah direstorasi kembali pada Abad Pencerahan seiring dengan reformasi di Inggris Raya yang membuahkan perubahan besar berupa kehadiran monarkhi konstitusional, sekaligus pemisahan antara negara dan pemerintah, yakni negara diperintah oleh raja/ratu, sedangkan pemerintah diperintah oleh perdana menteri dan parlemen yang memperoleh persetujuan rakyat.

Bisson (2008) menyebutnya sebagai perubahan dari *lordship* menjadi *government*. Ia melihat pemerintah sebagai sebuah kekuasaan untuk kebaikan publik. Semua masyarakat memiliki pemerintah, betapapun dasar, dan pemerintah bersifat politik. Pemerintah sebagai konsep adalah khas Anglo-Saxon, yang dirintis di Inggris dan kemudian merebak di Amerika. Sebaliknya Eropa Kontinental lebih mengutamakan negara ketimbang pemerintah. Formasi tradisi Eropa Kontinental adalah: negara-hukum-administrasi-warga. Negara hukum (*rechtsstaat*) ala Jerman bermakna hukum adalah negara, negara adalah hukum, yang diyakini untuk menciptakan keadilan dan melindungi kebebasan warga, terutama kebebasan ekonomi dan hak milik, sementara kebebasan politik baru muncul setelah Perang Dunia II. Francis Fukuyama (2014) menyebut negara hukum itu sebagai otokratis liberal, artinya bebas secara ekonomi tetapi otokratis secara politik. Imajinasi negara hukum Leviathan Hobbesian yang formalistik, sentralistik, birokratik, *koersif*, atau yang lazim dikenal sebagai *etatisme*. Tradisi negara hukum Eropa Kontinental ini melahirkan *staatswissenschaft* yang kemudian dikenal sebagai “ilmu negara” di Indonesia, terutama di Fakultas Hukum.

Dalam tradisi Anglo Saxon, bukan berarti tidak mengenal negara dan hukum. Ia mengenal negara dan hukum tetapi berbeda dengan di Eropa Kontinental. Negara dalam tradisi Anglo Saxon adalah buah perjanjian antara masyarakat dan pemerintah yang berarti lebih bersifat politik ketimbang hukum. Negara dalam pandangan ini adalah aktor yang lebih kuat dan abadi, memiliki kekuasaan melekat dan berhak untuk menggunakan kekuasaan atas nama publik (Martin Painter, 2010). Pemerintah tetap sebagai institusi yang lebih aktif dan dinamis ketimbang negara. Formasi tradisi Anglo-Saxon adalah: rakyat-pemerintah-politik-administrasi-warga. Rakyat adalah pemegang kedaulatan yang

memberi mandat kepada pemerintah, sehingga pemerintah adalah institusi representasi kedaulatan rakyat. Atas mandat rakyat dan atas dasar *rule of law*, pemerintah bekerja dengan politik dan administrasi untuk menjalankan fungsi regulasi, distribusi, proteksi dan *koersi*. Hukum, dalam pandangan tradisi Anglo Saxon, lebih evolusioner namun jelas institusional, dan menetapkan dasar untuk pendekatan lebih empiris terhadap negara (B. Guy Peters, 2019). *Rule of law* untuk membedakan dengan *rule of man*, tetapi hadir pandangan dinamis bahwa hukum adalah ekspresi kebebasan dan kehendak politik, sekaligus hukum sebagai “otot besar” pemerintah (James Wilson, et. al. 2007).

Pemerintah tentu mengandung struktur, organisasi, kantor, jabatan, dan manajemen. Tetapi pemerintah bukan sekadar organisasi dan manajemen (Warren Magnusson, 2015). Pemerintah bukan pula semata-mata seperangkat pengaturan kelembagaan yang menyediakan layanan domestik (Raadschelders, 2020). Secara filosofis-ideologis, pemerintah adalah liberalisme dan republikanisme, pemerintah indentik dengan *liberty*, yakni sebagai ekspresi politik untuk membebaskan manusia dari cengkeraman raja dalam pemerintahan monarkhi maupun etatisme negara. Jika tradisi Eropa Kontinental mengenal kedaulatan raja dan kedaulatan negara (*etatisme*), maka kehadiran konsep pemerintah ala Anglo Saxon – yang kemudian mengenal *representative government* – adalah untuk mewujudkan kedaulatan rakyat.

Lagi-lagi pemerintah dengan persetujuan rakyat memperoleh perhatian utama dalam tradisi Anglo Saxon. Kedaulatan rakyat bukan berarti bahwa orang-orang yang paling populer bertanggung jawab, tetapi bahwa otoritas untuk memerintah orang didasarkan pada persetujuan mereka untuk diperintah, atau yang disebut kontrak sosial. Persetujuan rakyat terhadap pemerintah mengacu pada gagasan bahwa legitimasi pemerintah dan hak moral untuk menggunakan kekuasaan negara dibenarkan dan sah hanya bila disetujui oleh rakyat atau masyarakat di mana kekuatan politik itu dilaksanakan. Teori persetujuan ini secara historis kontras dengan hak ilahi raja-raja dan sering dihadirkan kembali untuk melawan kolonialisme. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia PBB tahun 1948, pasal 21, dengan tegas mengatakan bahwa "kehendak rakyat harus menjadi dasar otoritas pemerintah". Persetujuan rakyat memperoleh imbalan berupa pembelaan pemerintah terhadap hak-hak warga negara, sekaligus pemerintah memberi pelayanan dan perlindungan terhadap warga negara.

Pada titik ini konsep pemerintah harus dibedakan dengan jenis lain pemerintahan, dan berbeda pula dengan negara. Negara eksis tidak perlu persetujuan rakyat, pemerintah

harus memerlukan persetujuan rakyat. Tetapi hari ini, konsep "negara" dan "pemerintah" sering dianggap sinonim atau digunakan secara bergantian dalam wacana politik (Edward Robinson, 2013). Teori-teori negara selalu berbicara negara yang berarti juga pemerintah, atau ketika orang menyebut negara, berarti juga mencakup pemerintah. Lebih parah lagi, jika negara dan pemerintah diculuti oleh teori pilihan publik dan manajemen publik, dan diberi label sebagai "sektor publik". Argumen sinonim benar sebagian benar, sebab pemerintah diletakkan sebagai sebuah lembaga negara atau sebagai penyelenggara negara. Tetapi penyamaan antara negara dan pemerintah bisa membuat keliru dan fatal. Robinson (2013) menilai bahwa penyamaan ambigu antara negara dan pemerintah menghambat perkembangan teori negara dan bahkan membuatnya tidak jelas apa yang seharusnya dijelaskan oleh "teori negara".

Saya melihat secara berbeda. Penyamaan antara negara dan pemerintah, bagi saya, menimbulkan beberapa masalah. *Pertama*, teori pemerintah akan tenggelam atau tidak berkembang di tengah lautan teori negara. Studi maupun ilmu pemerintahan tidak akan berkembang memiliki teori pemerintah, jika hanya meminjam teori birokrasi maupun teori negara. *Kedua*, teori-teori negara umumnya terjebak pada *statisme*, terutama cara pandang normatif yang melakukan sakralisasi negara, dengan mengarahkan pemerintah agar mengerahkan warga untuk "bela negara". *Ketiga*, kita tidak akan menemukan *missink-link* atau distorsi dalam hal hubungan antara rakyat, pemerintah, negara, warga dan negara; hubungan antara demokrasi dan birokrasi, maupun antara kedaulatan rakyat dan kedaulatan negara, dan seterusnya. Perbedaan antara negara dan pemerintah, bukan untuk menguntungkan negara, melainkan menegaskan tentang posisi pemerintah di hadapan subjek lain, sekaligus berguna untuk merebut pemerintah yang sanggup membuat "negara hadir".

Ada sederet perbedaan antara pemerintah dan negara. *Pertama*, negara bersifat statis dan abstrak, pemerintah bersifat dinamis dan konkret (Edward Robinson, 2013). *Kedua*, negara memiliki kedaulatan hukum dan pemerintah memiliki kewenangan politik. *Ketiga*, negara berkaitan dengan eksistensi; pemerintah berurusan dengan representasi dan eksekusi. *Keempat*, negara memiliki konstitusi; pemerintah memiliki legislasi dan regulasi. *Kelima*, tidak semua orang menjadi pemerintah, tetapi semua orang menjadi warga negara. Pemerintah milik rakyat, negara milik warga. Negara berurusan dengan sentralisasi, integrasi, birokratisasi, teritorialisasi, dan unifikasi; pemerintah berkaitan dengan demokrasi.

Bukan hanya perbedaan, kita juga perlu mencermati perspektif yang memandang

posisi pemerintah dalam berhubungan dengan negara. Ada dua perspektif berbeda yang perlu saya hadirkan, yakni perspektif berpusat pada negara dan perspektif berpusat pada pemerintah. Perspektif berpusat pada negara cenderung menempatkan pemerintah sebagai lembaga negara, alat negara, pemerintah mewakili negara, atau pemerintah sebagai penyelenggara negara, yang berfungsi *ordering the state*. Perspektif ini tidak sanggup melihat secara mendalam terhadap dinamika politik di balik posisi pemerintah dan diferensiasi kekuasaan dalam tubuh negara, misalnya diferensiasi antara pemerintah dan birokrasi.

Perspektif berpusat pada pemerintah sangat jarang dihadirkan oleh ilmuwan, kecuali hanya menempatkan pemerintah sebagai objek kajian dan unit analisis, misalnya studi tentang peran pemerintah dalam pembangunan, kebijakan publik, pelayanan publik dan lain-lain. Studi-studi ini tidak memberikan pengetahuan yang memadai tentang pemerintah, sebab pusat perhatiannya lagi-lagi pada birokrasi sebagai mesin pemerintah. Perspektif berpusat pada pemerintah, yang saya maksud dan saya hadirkan, adalah melihat hal-ihwal negara dan pemerintahan, dari sudut pemerintah maupun dari sudut rakyat sebagai pemberi mandat pemerintah. Dari sudut ini kita akan memperoleh pemahaman bahwa negara bukan sekadar entitas, gagasan ideal dan organisasi besar, tetapi negara juga hadir sebagai aktor, yang direpresentasikan oleh Aparat Sipil Negara (birokrasi). Birokrasi adalah negara yang nyata (*the real state*). Dengan begitu, pemerintah bukan sekadar alat negara, yang berfungsi menyelenggarakan negara (*ordering the state*), atau merawat *law and order*, tetapi pemerintah – yang paling penting – adalah *governing the state*, termasuk pemerintah membuat negara hadir. Bukan sekadar pemerintah mewakili negara, tetapi pemerintah memerintah negara (aparatus negara), untuk membuat negara hadir memberi pelayanan dan perlindungan kepada warga, sekaligus untuk mencapai tujuan ideal negara.

Bagaimana kita memahami dua perspektif itu serta perbedaan antara negara dan pemerintah di Indonesia? Bagaimana konstitusi berbicara? Ketika kita membaca konstitusi secara normatif dan dogmatis seperti kaum sarjana legal-formalis, maka kita tidak akan memperoleh pengetahuan yang memadai tentang pemerintah dan negara maupun rakyat dan warga. Konstitusi memang hukum dasar, tetapi ia juga mengandung ideologi, politik, dan pengetahuan. Di mata saya, UUD 1945 mengandung banyak gagasan ideal, semacam *hibrid* antara pemikiran Eropa Kontinental dan Anglo-Saxon. Pemikiran Eropa Kontinental mengdepankan konsep negara, negara hukum dan warga.

Pemikiran Anglo Saxon dihadirkan dengan konsep republik, pemerintah, rakyat, dan kedaulatan rakyat. Konstitusi menegaskan perbedaan antara pemerintah dan negara, bukan hanya frasa “kepala negara” dan “kepala pemerintahan” semata. Selebihnya kita mengalami kebingungan untuk memahami diferensiasi dan membuat koherensi antara kutub pemerintah (rakyat, republik, kedaulatan rakyat) dengan kutub negara (warga, negara, kedaulatan negara, negara hukum). Pemerintah dan rakyat, sebagai dua konsep politik, menempati posisi penting dalam konstitusi, sama sebangun dengan negara dan warga sebagai dua konsep hukum yang kemudian dikenal sebagai negara hukum. Koherensi antara politik dan hukum sangat penting, tetapi sayang, orang mempelajari pemerintah(an) cenderung anti-politik, yang berarti ingkar pada rakyat dan pemerintah. Orang malah lebih menyukai mazhab kontinental-kolonial, yakni hukum-administrasi, untuk tujuan legalitas, efisiensi dan efektivitas pemerintah(an).

Membuat koherensi hibrid antara hukum Eropa Kontinental (negara hukum) dan politik Anglo-Saxon (pemerintah republik berkedaulatan rakyat) adalah tantangan besar yang hanya bisa disambut oleh ilmu pemerintahan, bukan oleh ilmu-ilmu lain. Sampai hari ini, tidak ada koherensi antara keduanya, baik pada pengetahuan maupun praktik. Orang bisa sibuk bicara rakyat, tetapi tidak bisa melakukan institusionalisasi ke tubuh pemerintah, juga tidak sanggup membawa transformasi menjadi warga-negara. Politik bisa hiruk-pikuk tetapi ia tidak bisa masuk ke dalam hukum, sebab hukum mengisolasi diri dari politik, dan membiarkan politik menari di panggungnya sendiri. Orang bisa sibuk mengurus hukum, regulasi, legalitas, administrasi, efisiensi, kinerja, anti-korupsi, transparansi, dan lain-lain, tetapi kesibukan ini tidak berjumpa dengan kedaulatan rakyat dan keadilan sosial.

KELANGKAAN TEORI PEMERINTAH

Sebagai subjek penting dalam pemerintahan, pemerintah adalah organisasi dan fenomena universal di muka bumi, dalam tubuh asosiasi manusia bernama negara. Sebagai sebuah konsep epistemologis, pemerintah berposisi sama dengan birokrasi, rezim, elite, sistem politik dan negara. Namun secara keilmuan, frasa “teori pemerintah” seperti halnya frasa “teori pemerintahan” tidak lazim digunakan, bahkan bisa dibilang langka. Saya tidak bermaksud mengatakan bahwa teori-teori tentang pemerintah(an) tidak ada sama sekali, tetapi sejauh literatur yang saya jelajahi, buku-buku teks bertitel *theories of government* sungguh sangat terbatas. Karya klasik Herman Finer (1949), bertitel *The Theory and Practice of Modern Government*, merupakan sebuah karya ilmu politik yang

secara eksplisit berbicara tentang “teori pemerintah”. Para sesepuh Ilmu Pemerintahan di Indonesia kerap mengutip frasa “*government is politics plus administration*” dari buku Finer itu, untuk tujuan memaknai pemerintahan, meskipun mereka tidak menguraikan maknanya secara memadai. Tetapi Bab I buku Finer secara eksplisit bertitel “*Government and The State*”, yang sebenarnya berbicara dua organisasi besar bernama pemerintah dan negara. Pemerintah bukan bermakna sempit sebagai eksekutif, tetapi juga mengandung makna filosofis, yang antara lain Finer menghadirkan subtitel *Why Government Matters*, mengapa pemerintah merupakan perkara penting. Finer berbicara bahwa pemerintah adalah petulangan manusia tanpa akhir, yang mengandung beban individual dan kolektif, yang karena itu pemerintah menjadi harapan tertinggi manusia untuk pembebasan atas kelemahan manusia.

Tujuh puluh tahun setelah karya Finer, lahir kaya Kalu N. Kalu (2019). yang secara eksplisit berbicara tentang *A Functional Theory of Government, Law, and Institutions*. Kalu bukan menaruh perhatian pada *nation building* tetapi pada *institution building*, karena dia menyaksikan keruntuhan otoritas regulatoris dalam tubuh pemerintah dan negara di belahan dunia. Secara berapi-api dia mengingatkan pemerintah sebagai lembaga negara, berfungsi sebagai penjamin keselamatan publik, penyedia barang publik, dan pemasok kebutuhan dasar kepemilikan asosiasi, sebagai batuan dasar masyarakat yang berkelanjutan, stabil dan aman. Pemerintah sebagai lembaga otoritas negara juga memungkinkan pertumbuhan ekonomi kesejahteraan individu, keadilan dan pemerintahan rasional. Tanpa menghormati hukum dan institusi, warga negara di setiap tempat akan kehilangan manfaat yang mereka harapkan pada negara, akan mereka dapatkan sebagai warga dunia karena negara mengatur perilaku serta mengartikulasikan dan mempertahankan nilai-nilai sosial dengan cara yang tidak dapat dilakukan oleh institusi global yang cair. Kalu menganalisis institusi negara itu dengan teori lama, yakni teori fungsional atau struktural fungsional, sebuah teori generik untuk semua persoalan sistem sosial dan politik, yang sudah lama ditinggalkan oleh para sarjana. Dia hanya menggunakan teori itu untuk melihat negara dan pemerintah, tanpa membangun teori baru tentang pemerintah. Kebaruan buku ini adalah penjelasan Kalu tentang realitas yang mulai fajar pada pemilih di seluruh dunia bahwa kepentingan warga negara dapat bergantung pada upaya kuat oleh lembaga-lembaga negara yang dihormati.

Di tengah kelangkaan “teori pemerintah” yang utuh, tentu juga hadir banyak studi tentang pemerintahan dan pemerintah dengan berbagai perspektif teori yang parsial,

saling berkontestasi, bahkan memutilasi (mempreteli) pemerintah, atau memperalat dan merampas pemerintah untuk kepentingan dirinya. Raadschelders (2000), misalnya, menyampaikan kritik kepada para ilmuwan yang studi pemerintahan yang hendak menemukan hutan, tetapi hanya melihat pohon-pohon. Ia juga melanjutkan bahwa pemahaman pemerintah dalam masyarakat sangat terbatas sebagai konsekuensi dari kompartementalisasi pengetahuan, diferensiasi organisasi, dan fragmentasi masyarakat. Spesialisasi (administrasi, manajemen, perencanaan, penganggaran, keuangan, dan sebagainya) dalam studi pemerintahan, untuk tujuan epistemologis, justru menghasilkan kompartementalisasi pengetahuan intra dan interdisipliner, yang melarang pengembangan pemahaman pemerintah (an) yang komprehensif dan beragam. Karena itu Raadschelders (2015) menegaskan bahwa tantangan yang dihadapi pemerintah kontemporer pada abad ke-21 membutuhkan pandangan holistik yang memetakan peran dan posisi pemerintah kontemporer dalam konteks dinamika historis.

Kompartementalisasi (kotak-kotak) studi pemerintahan yang diingatkan Raadschelders tampak nyata. Beragam disiplin ilmu sosial mempelajari pemerintahan sebagai objek (hanya objek) dengan perspektif dan kepentingan mereka sendiri, sehingga tidak bisa memperoleh pemahaman secara utuh terhadap pemerintah dalam masyarakat, atau tidak sanggup membangun teori *endogen* dari tubuh pemerintah, kecuali hanya teori *Trias Politica* yang hampir dimonopoli oleh sarjana hukum.

Pemerintah (an) merupakan objek studi yang bisa dikaji dari disiplin ilmu dan perspektif apapun, bukan hanya ilmu politik, administrasi publik, dan ilmu pemerintahan. Dengan berpusat pada ekonomi-pasar, para ekonom menghadirkan teori pilihan publik, kegagalan pemerintah (*government failure*), dan perburuan rente (*rent seeking*), untuk melucuti dan memukul pemerintah yang tidak berpihak pada ekonomi dan bisnis. Menurut cara pandang ini, perilaku pemerintah dan semua agen pemerintah selalu mengejar kepentingan diri mereka sendiri melalui tiga jenis kegiatan pemerintah: penyediaan, subsidi dan regulasi. Di mata mereka, ketiganya dapat menciptakan inefisiensi dan pasar yang buruk (Julian Grand, 1991; Gordon Tullock, Arthur Seldon, Gordon Brady, 2002; Wilfred Dolfsma, 2011; William Keech dan Michael Munger, 2015; Laurie Paarlberg dan Samantha Zuhlke, 2019). “Biaya peraturan pemerintah mungkin lebih tinggi daripada manfaatnya—penyembuhannya mungkin lebih buruk daripada penyakitnya. Sebelum melakukan intervensi pemerintah baru atau mengadopsi aturan baru, melembagakan program baru atau memperluas yang lama, masalah "kegagalan pemerintah" harus dipertimbangkan”, demikian kata Michael Boskin (2012).

Teori ekonomi pemerintah memperoleh tantangan dari sudut lain. Ilmuwan politik Amerika terkemuka, Charles Lindblom (1977), berpendapat bahwa pasar merupakan penjara yang merampok pemerintah demokratis. Setiap pemerintah yang tidak senang bisnis atau yang gagal menciptakan lingkungan bisnis yang menguntungkan akan dihukum secara otomatis oleh eksekutif bisnis. Mereka akan berinvestasi di tempat lain, atau negara lain, yang memperlakukan mereka dengan lebih baik. Lindblom berpendapat bahwa eksekutif bisnis tidak perlu menekan, memaksa, atau menyuap politisi untuk melakukan penawaran mereka. Kesejahteraan ekonomi konstituen mereka, dan peluang politisi untuk terpilih kembali, bergantung pada bisnis yang menyenangkan.

Di sudut lain, administrasi publik adalah pembawa teori-teori manajemen masuk dalam tubuh pemerintah, berkehendak untuk membuat tindakan pemerintah, termasuk kebijakan publik, bisa diformulasikan dan dijalankan secara efisien dan efektif. *Mainstream* administrasi publik – yang dulu administrasi negara dan kini manajemen publik – bersifat anti-politik, yang abai atau mengisolasi diri dari hiruk-pikuk politik, kekuasaan dan demokrasi. “Silakan saja politisi bicara rakyat, mencari panggung, bersilat lidah, dan berebut kekuasaan, tetapi kami yang harus bekerja mengurus negara, membuat kebijakan, perencanaan, anggaran, memberi pelayanan”, demikian kata seorang administrator, khas administrasi publik.

Berseberangan dengan administrasi publik, ilmu politik sangat kaya dengan teori untuk melihat pemerintah sebagai objek kajian, lebih tepatnya adalah objek pesakitan. Mereka antara lain menghadirkan *democracy making* yang diracik dengan berbagai teori, yang membuat demokrasi bukan sebagai kedaulatan rakyat melainkan menjadi positivisme, moralisme, dan “malaikatisme”. Para ilmuwan politik pluralis-Amerikanis menggunakan konsep klientelisme, patrimonialisme, dinasti, dan patronase dalam tubuh pemerintah yang meluruhkan demokrasi. Teori positif Amerikanis ini cenderung melihat hal-hal berbeda dari standar, dimana mereka akan menghakimi sebagai kejahatan, misalnya dengan kosataka demokrasi liberal yang sakit (*illiberal democracy*). Sedikit berbeda, ilmuwan politik penyuka teori elitisme – yang berasal dari sosiologi politik – memandang pemerintah sebagai sarang elite predator, *big and strong men*, oligarki, *elite capture*, dan lain-lain. Baik kebijakan, regulasi, dan program, menurut teori elite, tidak mungkin sampai ke massa karena sudah dirampas oleh segelintir elite. Dua teori utama dalam ilmu politik ini, disebut *patologis*, yang memiliki premise teori berbeda, tetapi keduanya disatukan oleh isu bersama: korupsi.

Teori-teori itu bersifat orientalis, menggunakan cara pandang rasialis Barat yang merendahkan dunia Timur, termasuk pemerintah di dunia Timur, tanpa membangun teori baru yang induktif-konteksual. Fenomena orang besar yang membagi-bagi sumberdaya kepada pendukungnya atau kepada kampung halamannya, bukan hanya terjadi di Melanesia, tetapi juga terjadi di tubuh parlemen Amerika Serikat (Francis Fukuyama, 2011). Dinasti politik tidak hanya terjadi di dunia Timur, tetapi juga terjadi di Barat, baik Eropa maupun Amerika Utara. Farida Jalalzai dan Meg Rincker (2018) telah meneliti sejumlah 1.029 politisi eksekutif di belahan dunia yang berkuasa sepanjang 2000-2017 – mereka menemukan bahwa pemimpin politik yang memiliki kaitan dengan keluarga politik sebesar 13% di Eropa, 13% di Amerika Latin, 11% di Asia, dan Afrika 9%.

Ilmu pemerintahan berada di persimpangan antara ilmu politik dan administrasi publik. Ada sebagian kecil komunitas ilmu pemerintahan yang berhaluan ilmu politik, dan sebagian besar berhaluan administrasi publik. Ilmu pemerintahan rasa administrasi publik menjadi *mainstream* pada sebagian besar program studi ilmu pemerintahan. Nomenklturnya adalah pemerintahan, tetapi berisi tatakelola, administrasi publik, kebijakan publik, dan manajemen publik, yang serupa dengan program studi administrasi publik. Ilmu pemerintahan tidak sanggup membuat koherensi antara politik dengan administrasi, sekaligus juga tidak memiliki teori pemerintah (an).

Dunia ilmu politik dan administrasi publik selama tiga dekade terakhir sudah meninggalkan *government*, sembari merayakan perubahan dari *government* ke *governance*, yang disusul dengan ledakan teori *governance* alias tatakelola. Sebenarnya *governance* bisa berguna untuk menerangkan pemahaman ambigu tentang pemerintah dan pemerintahan yang hanya menggunakan satu kata bernama *government*. Dengan begitu, *government* untuk menunjukkan pemerintah, dan *governance* untuk menunjukkan pemerintahan, khususnya berbicara tentang interaksi antara pemerintah dengan masyarakat ekonomi dan masyarakat sipil. Tetapi tatakelola (*governance*) tidak berpikir seperti itu. Para pendukungnya menembak “kegagalan pemerintah”, lalu membangkitkan sentimen “asal bukan pemerintah”, bergeser dari moda pemerintah ke moda pasar dan jaringan (Tom Christensen dan Per Lægveid, 2008; M. Howlett dan M. Ramesh, 2014), atau yang disebut “memerintah tanpa pemerintah” (RAW Rhodes, 1996). Karena pemerintah tidak bisa disuruh pergi, maka teori tatakelola menggunakan berbagai indikator sebagai teknologi kekuasaan (seperti akuntabilitas, transparansi, antikorupsi, partisipasi, dan lain-lain) untuk melubangi atau melucuti pemerintah.

Jika dulu muncul frasa “kegagalan pemerintah” yang disukai oleh teori tatakelola, maka sekarang kritikus teori tatakelola juga membidik “kegagalan tatakelola” (*governance failure*). Pendukung teori tatakelola yakin bahwa pasar, jaringan, dan kolaboratif akan lebih baik ketimbang moda pemerintah, dan akan membawa sukses besar dalam praktik kebijakan. Tetapi moda non-pemerintah bisa juga gagal, baik karena terlalu sentimen pada pemerintah yang tidak memiliki bukti-bukti empirik kesuksesannya, dan juga gagal menjawab kompleksitas masalah yang dihadapi pemerintah (Bob Jessop, 1998; M. Howlett dan M. Ramesh, 2014, B. Guy Peters, 2015; Martin Jones, 2018).

Teori tatakelola ditemani oleh anak-anak neoliberal yang lain seperti manajemen publik, teknologi pemerintahan, *reinventing government*, *digital government*, dan lain-lain. Semua itu adalah teori yang digerakkan oleh ekonomi, diarahkan dengan manajemen saintifik, disalurkan oleh administrasi publik, dibingkai dengan tatakelola, dan disepuh dengan teknologi-informasi. Maka koalisi besar ini membuat pemerintahan teknokratik (*technocratic governance*), seperti yang saya akan uraikan di bawah. Mereka tidak bicara kedaulatan rakyat dan keadilan sosial, tetapi sibuk bicara dan melakukan inovasi, baik dalam bentuk digitalisasi dan aplikasi, sebagai perangkat bekerjanya “sektor publik”. Semua berorientasi pada tujuan ekonomi pasar, yang mereka yakini, akan membawa dampak besar pada penciptaan kekayaan, lapangan pekerjaan, devisa negara dan sebagainya.

PEMERINTAHAN TANPA PEMERINTAH

Pemerintahan seharusnya adalah hal-ihwal pemerintah dan perintah. Sesuai dengan spirit republikanisme, pemerintah adalah pembebasan, pemerintah sebagai subjek yang memegang mandat kedaulatan rakyat untuk memerintah negara dan menciptakan kewargaan secara sempurna. Tetapi dalam praktik, yang memerintah atau menjalankan pemerintahan, tidak mesti rakyat melalui pemerintah. Inilah yang terjadi di Negara Republik Indonesia. Secara formal-konstitusional, Indonesia memiliki pemerintah yang memiliki otoritas besar, tetapi secara material-substansial, pemerintahan modern kita juga dibentuk oleh kolonialisme, developmentalisme dan neoliberalisme yang tidak memperkuat posisi dan otoritas pemerintah serta spirit kedaulatan rakyat dan keadilan sosial.

Karena itu saya mengonstruksi realitas dengan frasa “pemerintahan tanpa pemerintah” dengan memotret moda pemerintahan dari waktu ke waktu. *Pertama*, moda

pemerintahan absolut atau moda despotik, untuk menggambarkan moda pemerintahan kerajaan prakolonial. Kerajaan adalah negara, tetapi tidak memiliki tapal batas wilayah yang jelas, melainkan *nagara* dalam pengertian kota, istana, dan raja. Raja bisa disebut sebagai kepala negara, tetapi raja bukan pemerintah. Raja berdaulat penuh terhadap semua isi kerajaan, baik tanah, birokrasi, pajak, upeti maupun hamba. Kerajaan tidak mengenal rakyat dan warga, melainkan hamba. Raja memerintah atau menjalankan pemerintahan dengan kehendak (*titah*) pribadinya atau dengan kekuasaan absolut, sehingga disebut despotisme: kekuasaan dengan politik tanpa hukum.

Kedua, moda pemerintahan birokratik atau dapat disebut sebagai negaranisasi pemerintah. Ini dibentuk oleh negara kolonial Belanda yang terus terwariskan sampai sekarang. Negara modern di Hindia Belanda diperkenalkan oleh Herman Daendels, dengan pola sentralisasi, birokratisasi dan teritorialisasi. Gubernur Jenderal dan jajaran birokrasi kolonial dapat disebut negara, atau pejabat negara, yang menjalankan pemerintahan di seluruh penjuru negeri dengan pola *indirect rule*. Tetapi mereka tidak bisa disebut pemerintah, meskipun menjalankan pemerintahan. Sejawaran Harry Benda (1966) menyebutnya negara pegawai (*beamtenstaat*) yang anti-sosial dan antipolitik. Negara pegawai mengendalikan wilayah dan penduduk, menjaga keamanan, sembari menjalankan aktivitas ekonomi baik berproduksi melalui tanam paksa maupun berdagang di pasar domestik dan Eropa untuk mencari keuntungan finansial bagi Kerajaan Belanda. Negara pegawai kolonial juga mengajarkan *bestuur*, berdasarkan pengalaman formasi birokrasi "*pangreh praja*", yang kelak di kemudian hari menjadi ajaran utama dalam ilmu pemerintahan setelah kemerdekaan.

Pasca-kolonial, konstitusionalisme dan republikanisme yang ditegaskan oleh UUD 1945, secara eksplisit menghadirkan pemerintah dan kedaulatan rakyat, yang kontras dengan pemerintahan negara kolonial. Ini berarti menghadirkan masyarakat baru dan pemerintah baru. Tetapi salah satu masalah besar yang dihadapi oleh pemerintah baru hail dari reformasi atau revolusi adalah birokrasi lama atau negara lama yang masih berkesinambungan. Karya Ben Anderson (1983), "*New Society, Old State*", merupakan satu contoh deskripsi tentang fenomena itu dari era pasca-kemerdekaan hingga rezim Orde Baru.

Orde Baru adalah pewaris sejati pemerintahan kolonial. Banyak literatur telah menunjukkan langgam pemerintahan birokratik-otoritarian ala Orde Baru yang mewarisi moda kolonial, tetapi dibungkus dengan retorika Pancasila dan UUD 1945. Pemerintahan warisan kolonial Belanda itu disepuh dengan pembangunan (*developmentalisme*) oleh

Amerika. Jika idealitas pemerintahan berbicara tentang distribusi dan proteksi dengan landasan kedaulatan rakyat dan keadilan sosial, maka pembangunan menggunakan pendekatan kapitalisasi, urbanisasi, industrialisasi, yang secara paradoksial membuahkan marginalisasi, isolasi, dan eksklusivitas.

Literatur ilmu politik telah menyediakan model *developmental state* berdasarkan pengalaman Asia Timur, yang berbicara tentang peran aktif pemerintah dalam memerintah pasar (*governing market*) dan mengembangkan industri dengan pendekatan pembangunan. Sebaliknya saya menghadirkan konsep *developmental government*, sebagai salah satu penanda langgam pemerintahan Orde Baru. Mengikuti cara pandang *developmentality* (gabungan antara *governmentality* dan *development*) di jantung teori poskolonial, saya hendak mengatakan bahwa *developmental government* bukan sekadar peran aktif pemerintah dalam pembangunan seperti digambarkan oleh model *developmental state*, melainkan pembangunan yang membentuk pemerintah, atau pemerintah yang berwajah pembangunan. Ia bukanlah *government by people* melainkan *government by development*, yang secara praktik menggeser pendekatan pemerintahan ideal ke pendekatan pembangunan. Jika pemerintahan ideal berbicara dari rakyat untuk warga, maka pembangunan bekerja dengan proyek target terhadap penerima manfaat (*beneficiaries*). Proyek pembangunan mendefinisikan, mengukur, dan menetapkan secara teknokratik siapa yang termasuk penerima manfaat dan bukan penerima manfaat. Asas manfaat dan tepat sasaran menggantikan asas kerakyataan, kewargaan, dan keadilan yang dikenal dalam konstitusi. Ketika pembedaan ini dijalankan, maka yang terjadi adalah eksklusivitas terhadap orang atau kelompok orang yang bukan penerima manfaat. Dengan begitu pembangunan, atau *government by development* dan *developmental government*, tidak memberikan sumbangan untuk pembentukan kewargaan.

Ketiga, moda pemerintahan teknokratik, yang melanjutkan *developmental government* dan diperkuat dengan neoliberalisme. Reformasi pasca-Soeharto berhasil mengubah dari otoritarianisme menjadi demokrasi, dari sentralisasi menjadi desentralisasi, dari represif menjadi bebas. Hingar-bingar amandemen dua puluh tahun lalu berupaya untuk memperkuat demokrasi dan membatasi kekuasaan penguasa, tetapi fakta empirik yang terjadi, adalah kian menguatnya neoliberalisme karena persahabatan mesra antara Indonesia dengan dunia Barat. Ketika para politisi tengah sibuk berkontestasi dalam Pemilu/Pilkada dan ketika para aktivis menolak sosok teknokrat, tetapi pengetahuan teknokratik-neoliberal merasuk ke dalam tubuh birokrasi, dunia kampus,

maupun organisasi masyarakat sipil, melalui jejaring *global governance*. Meskipun teknokrasi tidak hadir dalam bentuk sosok teknokrat seperti Mafia Berkeley, tetapi pengetahuan dan perangkat teknokratik masuk ke dalam pemerintahan, pembangunan, perencanaan, penganggaran, regulasi, dan lain-lain. UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional secara eksplisit memperkenalkan pendekatan teknokratik dalam perencanaan, yang bersanding dengan pendekatan politik dan partisipasi. *Good governance*, salah satu perangkat teknokratik dan penanda penting neoliberalisme, betul-betul dirayakan dan dilembagakan dalam sistem pemerintahan, di masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) adalah program teknokratik paling raksasa untuk penanggulangan kemiskinan, yang merembes sampai ke seluruh penjuru negeri. Ia tidak mendudukkan pemerintah sebagai regulator, tetapi sebagai fasilitator, atau ia masuk ke dalam pemerintah, melalui pemerintah, tetapi tanpa keterlibatan pemerintah.

Teknokrasi-neoliberal hadir dalam bentuk kuasa keahlian, teknis, perangkat, data, dan informasi, yang sama sekali tidak dimiliki oleh demokrasi. “Dimensi pemerintahan teknokratis —ketergantungannya pada klaim pengetahuan, biasanya dalam kedok ilmiah—sangat penting jika kita ingin memahami kekuasaan dan tata kelola modern”, demikian kata Oscar Larsson (2020). Teknokrasi berbicara kebenaran terhadap kekuasaan, mengartikulasikan kebenaran tentang penyebab masalah sosial-ekonomi, sehingga kebenaran yang kuat dapat menyelesaikan, mencegah, atau memitigasinya (Aaron Wildavsky, 2017). Ia menantang terhadap kurangnya efisiensi persaingan politik, kepicikan pemerintah (bertujuan untuk menyenangkan pemilih mengingat (pemilihan kembali), ketidakmampuan dan sekali lagi, fragmentasi dalam faksi-faksi tertentu yang merugikan fungsi masyarakat yang tertib (Daniel Caramani, 2017). Ia berdampingan dengan demokrasi, menantang demokrasi yang tidak efektif, yang dengan kerja profesional apolitis, menjanjikan kinerja pemerintah yang efisien dan efektif.

Tetapi teknokrasi adalah kekuasaan berdiri sendiri, bukan merupakan koherensi dan elaborasi dari demokrasi. Ignacio Sánchez-Cuenca (2020) berujar bahwa teknokrasi adalah ancaman terhadap konsepsi kolektif demokrasi, tetapi tidak harus untuk individu. Dengan membatasi ruang lingkup demokrasi, teknokrasi memutilasi kedaulatan rakyat, yang merupakan dasar dari konsepsi kolektif. Demokrasi tanpa kedaulatan rakyat hanyalah metode demokratis seperti memilih penguasa, atau demokrasi dengan indikator. Teknokrasi dan demokrasi individu dapat hidup berdampingan secara harmonis, tetapi dengan mengorbankan dan menguras kekuatan transformatif demokrasi.

MENGHADIRKAN TEORI PEMERINTAH

Belajar dari tradisi Anglo-Saxon, “pemerintah hadir” untuk “merebut negara”, adalah buah dari pemikiran, perjuangan dan pergolakan. Demikian juga dengan gagasan “merebut pemerintah” dari birokrasi, teknokrasi, modal, pasar dan lain-lain. Secara empirik “merebut pemerintah” adalah perbuatan politik yang dapat dilakukan oleh rakyat, partai politik, politisi, parlemen dan pemerintah. Pemerintah dan parlemen, sebagai kekuatan politik dan institusi pemegang kedaulatan rakyat, memiliki ideologi dan kekuasaan untuk merebut, mendudukkan, dan memperkuat pemerintah, demi menegakkan kedaulatan rakyat sesuai mandat konstitusi.

Gagasan “merebut pemerintah” juga bisa dikerjakan di dunia ilmu oleh ilmuwan, terutama ilmu pemerintah, yakni dengan cara menghadirkan teori pemerintahan dan teori pemerintah, yang berguna untuk menantang teori-teori anti-pemerintah, sekaligus untuk mencerahkan pengetahuan dan praktik pemerintahan. Kita bisa membangun teori pemerintah, baik yang empirik-realis maupun normatif-idealis, dengan cara membentuk perspektif yang berpusat pada pemerintah, bukan pada negara, pasar, birokrasi, elite, pemimpin, administrasi, hukum dan lain-lain.

Teori pemerintah (an) adalah belantara yang susah dipahami dan dipetakan, tetapi saya hendak memetakan gambar besar, yang saya yakini, bisa berguna untuk memahami, menjelaskan, dan membuat pemerintah. Saya mengabaikan dulu dimensi level teori (besar, menengah, rendah) dan sifat teori (realis-empirik dan idealis-normatif), melainkan saya akan fokus pada dua dimensi penting yang tidak lazim dibicarakan dalam teori, yaitu asal-usul teori dan posisi pemanfaatan teori, sebagaimana saya sajikan dalam Tabel 1.

Dimensi pertama adalah asal-usul teori, berbicara tentang “dari mana” kehadiran konsep-konsep dan teori tertentu yang melakukan kajian terhadap pemerintah (an). Saya membaginya menjadi teori *endogen* dan teori *eksogen*. Teori *endogen* datang dan bergulat sendiri dalam tubuh pemerintah atau pengetahuan tentang pemerintah, yang antara lain memahami dan menjabarkan beragam filsafat pemerintah (an) besutan filsuf dari waktu ke waktu: filsuf klasik (Plato, Aristoteles), filsuf Abad Pencerahan (Machiavelli, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau), filsuf pasca Pencerahan (Mills, Hume, Paine, Burke, Tocqueville, Spencer, dan lain-lain), maupun filsuf kontemporer (Foucault, Agamben, Zizek). Kita bisa membaca karya primer mereka, sekaligus karya-karya elaboratif dan kontekstual oleh para ilmuwan dari generasi ke generasi terhadap karya-karya para filsuf.

Teori eksogen datang dari berbagai disiplin ilmu sosial (sosiologi, antropologi,

ekonomi, geografi, ekologi, psikologi, ilmu politik, ilmu hukum, administrasi publik, dan lain-lain) terhadap objek bernama pemerintah (an). Dunia pemerintah (an) tentu terbuka (inklusif) dan sah untuk dikaji oleh ilmu apapun, baik dengan monodisiplin masing-masing ilmu, maupun dengan multidisiplin beragam disiplin atau interdisiplin beragam perspektif. Setiap disiplin ilmu telah membentuk konsep atau teori tertentu untuk mengkaji pemerintah.

Dimensi kedua adalah posisi pemanfaatan teori, berbicara tentang “untuk apa” teori hadir, yang saya bagi menjadi pembentukan teori dan penggunaan teori. Pembentukan teori adalah tugas pertama bagi setiap disiplin ilmu, yang berkaitan dengan “objek kajian”, atau *subject matters* atau *focus of interest*. Dalam hal ini pemerintah (an) adalah objek kajian. Kajian atas objek ini bisa menghasilkan banyak konsep maupun teori tertentu, dan yang lebih penting, adalah membentuk disiplin ilmu, tentu termasuk disiplin ilmu pemerintahan. Sedangkan penggunaan teori berarti menggunakan teori (yang telah dibentuk) secara ekspansionis untuk mengkaji fenomena manusia (kemakmuran, ketimpangan, kemelaratan, perdamaian, kekerasan, dan lain-lain) maupun hajat hidup orang banyak (tanah, air, hutan, tambang, jalan, pangan, kebun, dan lain-lain).

Jika pembentukan teori menjadi penanda dasar-utama bagi monodisiplin ilmu, maka penggunaan teori bersifat transdisiplin, yang kian memperkuat monodisiplin, sekaligus melampaui multidisiplin dan interdisiplin. Kalau ilmu pemerintahan mau kuat dan hebat, maka hindari petuah multidisiplin dan interdisiplin, sebab petuah ini tidak akan membuat pemerintahan sebagai ilmu, atau malah hanya menjadi topeng untuk menutupi muka bopeng ilmu pemerintahan. Ilmu pemerintahan akan menjadi kuat dan hebat, yang bisa mencerahkan pemerintahan serta merebut dan memperkuat pemerintah untuk daulat rakyat, maka ia sebaiknya berdiri tegak lurus membentuk monodisiplin dan berani menggunakan teori-teori pemerintah (an) untuk mengkaji tubuh pemerintah serta fenomena manusia dan hajat hidup orang banyak. Fenomena manusia dan hajat hidup orang banyak, bagaimanapun berhubungan dengan rakyat dan warga maupun pemerintah dan negara, sehingga saya sebut juga sebagai fenomena pemerintahan. Ilmu pemerintahan jangan hanya melihat, atau asyik sibuk dengan perkantoran pemerintah, ketika ilmu-ilmu lain, termasuk studi pembangunan berbicara secara berbuih-buih terhadap kemelaratan.

Tabel 1. Matriks Peta Teori Pemerintah (an)

	Teori endogen	Teori eksogen
Pembentukan teori	Teori-teori yang mengkaji hakekat pemerintah, formasi pemerintah, maupun relasi pemerintahan yang dibentuk dari tubuh institusi pemerintah.	Teori-teori besutan berbagai disiplin ilmu sosial dari luar institusi pemerintah yang mengkaji pemerintah sebagai objek
Penggunaan teori	Teori-teori yang dibentuk dari tubuh pemerintah untuk mengkaji fenomena manusia dan hajat hidup orang banyak	Teori-teori berjangkauan besar dan generik dalam ilmu sosial yang mengkaji fenomena manusia dan hajat hidup orang banyak.

Dari dua dimensi dalam Tabel 1, saya menyajikan empat kotak sebagai peta teori pemerintah (an). *Pertama*, kotak 1 (teori *endogen* untuk pembentukan teori), sebuah tipe dan posisi teori-teori yang mengkaji hakekat pemerintah, formasi pemerintah, maupun relasi pemerintahan yang dibentuk dari tubuh institusi pemerintah. Posisi ini yang saya sebut sebagai pembentukan monodisplin ilmu pemerintahan. Di dalam kotak ini mengandung konsep negara, pemerintah, rakyat, masyarakat, penduduk, warga, demokrasi, kedaulatan, representasi, formasi pemerintah, konstitusi, desentralisasi, kebijakan, kebijakan, politik, hukum, administrasi, kekuasaan, kewenangan, partisipasi, institusi, organisasi, diskresi, aspirasi, *governabilitas*, legitimasi, legalitas, distribusi, proteksi, regulasi, intervensi, *koersi*, represi, akses, reformasi, koalisi, birokrasi, despotis, tirani, oligarkhi, pembangunan, dan masih banyak lagi. Konsep-konsep itu memang dipakai, dihubungkan atau diperdalam oleh beragam disiplin ilmu dan teori apapun, tetapi yang tidak bisa dibantah, mereka berada dalam tubuh pemerintah maupun tubuh pengetahuan tentang pemerintahan.

Pemerintahan, baik ilmu maupun praktik, akan selalu berhubungan dengan perbedaan, benturan, atau dilema antar konsep. Dalam realitas, pemerintah selalu menghadapi dilema antara legalitas vs legitimasi, regulasi vs aspirasi, demokrasi vs teknokrasi, demokrasi vs birokrasi, administrasi vs politik, pejabat vs rakyat, hukum vs politik, dan lain-lain. Ada pemerintah yang mengutamakan legalitas hukum, tetapi mengabaikan legitimasi politik, yang sebelas-dua belas, dengan mengutamakan administrasi-birokrasi ketimbang politik-demokrasi, dan mengutamakan regulasi sembari mengorbankan aspirasi rakyat. Dalam literatur, inilah yang disebut pemerintahan administratif, teknokratik, birokratik. Sebaliknya ada pemerintah yang mengutamakan politik, rakyat, demokrasi, dan legitimasi, dengan cara membuat “siasat” terhadap hukum, regulasi, legalitas dan administrasi. Ini bisa disebut sebagai pemerintahan populis. Ada pula pemerintah yang sanggup merajut koherensi-konsolidasi di antara kutub berbeda, yang bisa saya sebut sebagai *governabilitas*. Ilmu pemerintahan dapat memakai dan

membentuk ulang teori-teori yang telah tersedia, bahkan membentuk teori baru, yang bisa menjawab-menjelaskan teka-teki dan dilema pemerintahan, serta mencerahkan secara idealis-preskriptif tentang “kebajikan pemerintah” atau “pemerintah yang baik dan benar”. Ini semua saya dudukkan sebagai “teori institusi”.

Sebagai contoh memikat, ada artikel bertitel *Why We Need a New Theory of Government*, karya Margaret Levi (2006), seorang guru besar ilmu politik di Universitas Stanford, yang saya dudukkan sebagai teori institusi dalam kotak (teori engogen untuk pembentukan teori pemerintah). Berbeda dengan teman sejawatnya dari Universitas Harvard, Theda Skocpol, yang banyak berbicara tentang teori negara, Levi mengambil posisi berbicara tentang pemerintah, khususnya *trustworthy government*. Dia berbicara tentang pemerintah yang baik: representatif, responsif, akuntabel, yang berujung pada efektivitas. Meski bicara efektivitas, Levi tidak menggunakan teori-teori dalam administrasi publik. Ia menyapu berbagai teori seperti teori negara yang statis dan abstrak, teori demokrasi yang gagal menciptakan efektivitas, maupun teori pemerintahan neoliberal yang menyamakan ketergantungan pada pemerintah. Levi mengklaim teori baru pemerintah sebagai teori yang endogen dan dinamis. Endogen artinya berpusat pada kekuatan dan tubuh internal pemerintahan, bukan karena faktor-faktor eksogen dari luar, misalnya intervensi negara adidaya atau meresapnya resep neoliberal. Dinamis berarti bahwa Levi tidak percaya pada satu sisi, entah kebijakan *top-down* pemerintah, atau hanya dari sisi modal sosial masyarakat sipil maupun partisipasi dan protes sosial. Dia menekankan interaksi dinamis antara pemerintah dan warga. Berbeda dengan teori-teori libertarian yang anti-pemerintah, Levi mengakui peran pemerintah dalam meningkatkan tuntutan rakyat dan kapasitas sipil yang efektif. Bahkan Levi menegaskan: “Pemerintah lebih mungkin efektif ketika mereka dapat menghasilkan persetujuan bersyarat atau setidaknya kepatuhan semu sukarela”.

Di mata saya, karya Levi membangkitkan kembali teori pemerintah, sebuah teori yang benar-benar utuh dan berpusat pada pemerintah, tetapi juga tidak terjebak secara sempit pada organisasi dan manajemen pemerintahan maupun formasi pemerintah, melainkan juga melihat relasi kuasa pemerintah dengan masyarakat, rakyat, warga dalam formasi negara. Levi secara jelas membangun teori institusi berjangkauan menengah (*middle range theory*), yang bisa menembus dan menciptakan koherensi antara politik, demokrasi, aspirasi, partisipasi, dan legitimasi dengan hukum, birokrasi, regulasi, administrasi, dan legalitas. Dengan kalimat lain, karya Levi memberi sumbangan terhadap *governabilitas* pemerintah (an).

Kita juga bisa belajar pemerintah (an) dari para filsuf, tidak hanya para filsuf yang sudah lazim berbicara tentang formasi pemerintah, tetapi juga pada filsuf yang tidak lazim seperti Michel Foucault dan Giorgio Agamben, yang banyak bicara tentang genealogi pemerintah (an). Dari mereka kita memperoleh pemahaman tentang “pemerintah sebagai ekonomi yang dimasukkan dalam politik”, yang bisa kita gunakan untuk menganalisis pemerintahan dan kehidupan ekonomi. Dari Foucault kita memahami bahwa pemerintahan adalah soal cara-cara di mana kehidupan ekonomi dan politik dikelola melalui logika perhitungan keamanan dan ekonomi. Ekonomi-politik adalah jantung pemerintahan, apa yang dikerjakan pemerintah mengandung ekonomi politik. Kalau mau melihat pemerintah, lihatlah ekonomi; dan kalau mau melihat ekonomi maka lihatlah pemerintah.

Kedua, kotak 2 (teori *endogen* untuk penggunaan teori), yakni teori-teori yang dibentuk dari tubuh pemerintah untuk mengkaji fenomena manusia dan hajat hidup orang banyak. Maksudnya, pemerintah bukan sebagai objek kajian, tetapi pemerintah sebagai epistemologi, atau tepatnya, pemerintah sebagai perspektif teori untuk deskripsi, interpretasi, eksplanasi dan preskripsi terhadap pemerintahan, fenomena manusia, dan hajat hidup orang banyak. Selain teori institusi dan teori ekonomi politik, yang bersifat endogen dalam tubuh pemerintah, kita bisa juga menggunakan *governmentality* yang diperkenalkan oleh Michel Foucault dan sudah digunakan oleh banyak ilmuwan untuk melihat kerja-kerja pemerintah, baik pembangunan, perencanaan, proyek, perangkat, dan lain-lain.

Ketiga, kotak 3 (teori eksogen untuk pembentukan teori), yakni teori-teori besutan berbagai disiplin ilmu sosial dari luar institusi pemerintah yang mengkaji pemerintah sebagai objek. Sebagai contoh ekonomi memiliki teori pilihan publik, sosiologi melahirkan teori elite, psikologi punya teori kepemimpinan, ilmu politik memiliki teori negara maupun teori demokrasi, administrasi publik memiliki teori kebijakan publik dan teori birokrasi. Itu semua adalah teori eksogen yang bersifat generik, yang berguna bagi pembentukan disiplin ilmu-ilmu itu, yang kerap dipinjam oleh sarjana ilmu pemerintahan. Semua teori eksogen itu tidak menyumbang pembentukan teori pemerintah secara utuh.

Keempat, kotak 4 (teori eksogen untuk penggunaan teori), yakni teori-teori berjangkauan besar (*grand theory*) dan generik dalam ilmu sosial yang mengkaji apapun, termasuk pemerintahan, fenomena manusia dan hajat hidup orang banyak. Dalam literatur kita mengenal teori behaviorialisme, teori struktural fungsional, teori sistem, teori konflik,

strukturalisme, pluralisme dan lain-lain. Semua teori generik itu adalah teori *template*: orang bisa memilih salah teori untuk melihat apapun. Penggunaan teori besar ini tidak akan memperkaya dan memperdalam ilmu, apalagi kalau ilmu pemerintahan.

Saya hendak mengatakan bahwa ilmu pemerintahan bisa hadir memperkuat disiplin ilmunya, yang sekaligus sanggup berkontribusi untuk merebut, menghadirkan, dan memperkuat pemerintah untuk kedaulatan rakyat, ketika mengambil posisi pada kotak 1 dan kotak 2. Lebih baik ilmu pemerintahan banyak bergerak pada teori berjangkauan menengah, sehingga bisa membentuk teori pemerintah yang endogen dan utuh, dan menggunakan teori bentuk itu untuk mengkaji pemerintahan, fenomena manusia, dan hajat hidup orang banyak.

KESIMPULAN

Frasa dan semangat “merebut pemerintah” sengaja saya hadirkan dalam tulisan ini karena dua hal. *Pertama*, kelangkaan teori pemerintah, termasuk ketiadaan perspektif yang berpusat pada pemerintah untuk melihat perihal negara dan pemerintah. *Kedua*, praktik “pemerintahan tanpa pemerintah” dalam transformasi pemerintahan di Indonesia. Secara formal Indonesia memiliki pemerintah, tetapi secara substansial kita tidak memiliki pemerintah dalam arti yang sebenarnya. Meskipun konstitusi menegaskan republikanisme, yang menegaskan posisi pemerintah sebagai pemegang kedaulatan rakyat, tetapi pengaruh kolonialisme, developmentalisme dan neoliberalisme membuat daulat pemerintah kian meluruh ketika berhadapan dengan birokrasi, teknokrasi, pembangunan dan modal-pasar. Kolonialisme membentuk pemerintahan birokratik, developmentalisme membentuk *developmental government*, dan neoliberalisme membentuk pemerintahan managerialis-teknokratik. Ketiga isme itu membentuk kuasa ekonomi-pasar yang meluruhkan otoritas pemerintah dan daulat rakyat.

Baik teori dan praktik pemerintah saling berkaitan. Teori-teori tentang pemerintahan dan tanpa pemerintah tentu dibentuk oleh pengaruh praktik pemerintahan yang dibentuk oleh kolonialisme, developmentalisme dan neoliberalisme. Sebaliknya teori-teori yang dimiliki oleh ilmu-ilmu sosial tidak berkontribusi terhadap pembentukan teori pemerintah, sekaligus tidak mencerahkan pemerintah (an) maupun tidak memperkuat pemerintah, sebaliknya malah menempatkan pemerintah sebagai objek pesakitan dan berkontribusi terhadap pembentukan “pemerintahan tanpa pemerintah”. Saya sering mengatakan bahwa ilmu ilmiah semakin jauh dari rakyat, semakin dekat dengan tengkulak.

Gagasan merebut pemerintah berarti mengambil pemerintah dari birokrasi, teknokrasi, dan pasar, untuk didudukkan kembali di pangkuan kedaulatan rakyat, sesuai filsafat republikanisme, Pancasila dan UUD 1945. Merebut pemerintah memerlukan pemikiran, pengetahuan, perjuangan, dan pergulatan. Salah satu tugas keilmuan dan intelektual adalah menghadirkan “teori pemerintah” bersifat endogen dan berpusat pada pemerintah, di medan ilmu pemerintahan. Tiga contoh teori endogen (institusi, ekonomi-politik, dan *governmentality*) berguna untuk memahami dan menjelaskan perihal pemerintah, sekaligus berguna secara monodisiplin dan transdisiplin untuk mengkaji beragam fenomena manusia dan hajat hidup orang banyak. Teori pemerintah itu bisa untuk melucuti pemerintahan pasar, pemerintahan pembangunan, pemerintahan birokratik, pemerintahan teknokratis, yang bekerja dalam ranah hajat hidup orang banyak. Ia juga berguna untuk membangun koherensi-konsolidasi antara kutub rakyat-politik-demokrasi-legitimasi dengan kutub hukum-regulasi-birokrasi-administrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, Benedict. 1983. “Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective”, *The Journal of Asian Studies*. Vol. 42, No. 3
- Bisson, Thomas. 2008. *The Crisis of the Twelfth Century: Power, Lordship, and the Origins of European Government*. Princeton: Princeton University Press
- Boskin, Michael. 2012. “The Anatomy of Government Failure”, *The Wall Street Journal*, 25 Oktober
- Caramani, Daniel. 2017. “Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government”. *American Political Science Review*. Vo. 111. No. 1
- Dolfsma, Wilfred. 2011. “Government Failure — Four Types”. *Journal of Economic Issues*. Vol. 45, No. 3
- Finer, Herman. 1949. *Theory and Practice of Modern Government*. New York: Holt
- Foucault, Michel. 1980. *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. Ed. Colin Gordon. New York: Pantheon
- Foucault, Michel. 1990. *The History of Sexuality: An Introduction*, vol. 1. Trans. Robert Hurley. New York: Vintage
- Foucault, Michel. 2007. *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-78*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Fukuyama, Francis. 2011. *Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux
- Fukuyama, Francis. 2014. *Political Order and Political Decay*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux

- Glover, Dennis. dan Glenn Patmore. (eds.). 2001. *For the People: Reclaiming Our Government*. London: Pluto
- Heath, Joseph. 2020. *The Machinery of Government: Public Administration and the Liberal State*, Oxford: Oxford University Press
- Jalalzai, Farida dan Meg Rincker. 2018. "Blood is Thicker than Water: Family Ties to Political Power Worldwide". *Historical Social Research*, Vol. 43, No. 4
- Jessop, Bob. 1998. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development". *International Social Science Journal*. Vol. 55. No. 155
- Jones, Martin. 2018. "The March of Governance and the Actualities of Failure: The Case of Economic Development Twenty Years On". *International Social Science Journal*, No. 68
- Kalu, Kalu N. 2019. *A Functional Theory of Government, Law, and Institutions*. New York: Lexington Book
- Keech, William. dan Michael Munger, 2015. "The Anatomy of Government Failure". *Public Choice*. Vol. 164. No. 1
- Larsson, Oscar. 2020. "Technocracy, Governmentality, and Post-Structuralism". *Critical Review: A Journal of Politics and Society*. Vol 32. No. 1
- Le Grand, Julian. 1991. "The Theory of Government Failure". *British Journal of Political Science*, Vol. 21 No. 4
- Levi, Margaret. 2006. "Why We Need a New Theory of Government". *Perspectives on Politics*, Vol. 4, No. 1
- Lindblom, Charles. 1977. *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, New York: Basic Books
- Magnusson, Warren. 2015. *Politics of Urbanism: Seeing Like a City*, London: Routledge
- Martin Painter and B. Guy Peters. 2010. "Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids". Dalam Martin Painter dan B Guy Peters, *Tradition and Public Administration*, Basingstoke: Palgrave
- Mitchell, William dan Thomas Fazi. 2017. *Reclaiming the State: A Progressive Vision of Sovereignty for a Post-Neoliberal World*, London: Pluto Press
- Paarlberg, Laurie. dan Samantha Zuhlke. 2019. "Revisiting the Theory of Government Failure in the Face of Heterogeneous Demands". *Perspectives on Public Management and Governance*, Vol. 2, No. 2
- Peters, B. Guy. 2019. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism. Perspectives from Central and Eastern Europe*, Cheltenham: Edward Elgar
- Peters, B. Guy. 2015. "State Failure, Governance Failure and Policy Failure: Exploring the Linkages". *Public Policy and Administration*. Vol. 30. No. 3
- Pettit, Philip. 1999. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press
- Polanska, Dominika. 2019. *Contentious Politics and the Welfare State*. London: Routledge.

- Power, Thomas. dan Eve Warburton, 2020. *Democracy in Indonesia: From Stagnation to Regression?* Singapore: ISEAS
- Raadschelders, Jos. 2000. "Understanding Government in Society: We See the Trees, but Could We See the Forest?". *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 20. No. 2
- Raadschelders, Jos. 2015. *Government: A Public Administration Perspective*. London: Routledge
- Raadschelders, Jos. 2020. *Three Ages of Government*. Michigan: University of Michigan Press
- Rhodes, R.A.W. 1996. "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies*. Vol. 44. No. 4
- Robinson, Edward. 2013. "The Distinction Between State and Government". *Geography Compass*. Vol. 7. No. 8
- Sánchez-Cuenca, Ignacio. 2020. "Neoliberal Technocracy: The Challenge to Democratic Self-government". dalam Eri Bertsou dan Daniele Caramani (eds.). *The Technocratic Challenge to Democracy*. London: Routledge
- Savirani, Amalinda. 2015. *Reclaiming The State: Overcoming Problems Of Democracy in Post-Soeharto Indonesia*, Yogyakarta: POLGOV
- Seldon, Arthur. Gordon Brady, dan Gordon Tullock. 2002. *Government Failure: A Primer in Public Choice*. Washington, DC: Cato Institute
- Self, Peter. 2021. *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, New York & London: Routledge
- Tilly, Charles. dan Sidney Tarrow. 2015. *Contentious Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Wainwright, Hilary. 2003. *Reclaim the State: Experiments in Popular Democracy*. London: Verso
- Wildavsky, Aaron. 2017. *Speaking Truth to Power: Art and Craft of Policy Analysis* . London: Routledge