

Ilmu Pemerintahan: Anti pada Politik, Lupa pada Hukum, dan Enggan pada Administrasi

Sutoro Eko Yunanto

Ketua Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD" Yogyakarta

Korespondensi Penulis: toroeko@yahoo.com

Demokrasi patut dipuji, tetapi pemerintahan hukum bagaikan roti kita sehari-hari, seperti air untuk minum dan udara untuk bernafas, dan hal terbaik tentang demokrasi adalah bahwa hanya dia yang sanggup mengamankan pemerintahan hukum untuk kita. (Gustav Radbruch, 1946)

ABSTRAK

Ilmu Pemerintahan (IP) adalah khas Indonesia, yang tidak dikenal di belahan dunia lain. Tetapi IP selalu memperoleh stimulus eksternal: kolonialisme, developmentalisme, dan neoliberalisme. Para pendiri membuat IP untuk alasan aksiologis-praktis, tanpa disertai dengan ontologi dan epistemologi yang memadai. Secara ontologis, konsep pemerintah merupakan tradisi *Anglo Saxon*, tetapi pemerintahan diambil dari tradisi hukum Eropa Kontinental dan *bestuurskunde* warisan kolonial, yang di negeri asal disebut administrasi. IP sukses mencetak banyak birokrat, tetapi ia tidak membawa roh "pemerintahan rakyat" dan tidak sanggup mencerahkan praktik pemerintahan Indonesia, melainkan hanya ikut menjaga *law and order* yang diwarisi dari *beamtenstaat* kolonial. Developmentalisme dan administrasi negara datang mewarnai Orde Baru, sekaligus juga membentuk sosok IP. Dekade 1990-an Ilmu Politik datang melakukan 'subversi' terhadap IP, yang sanggup melucuti warna hukum, tetapi tidak merekonstruksi IP. Di era reformasi, studi politik semakin jauh dari pemerintahan, dan IP mengikuti tradisi neoliberalisme, dengan memahami pemerintahan sebagai manajemen publik dan *governance*. Hari ini, IP anti pada politik, lupa pada hukum, dan enggan pada administrasi. Ia mengalami krisis identitas, yang tidak sanggup membedakan antara Administrasi Publik dan IP. Krisis epistemologi juga terjadi, yakni klaim IP sebagai disiplin ilmu tidak disertai dengan penggunaan pemerintahan sebagai subjek dan perspektif untuk memahami dan menjelaskan fenomena sosial.

Kata kunci: *Ilmu Pemerintahan, pemerintah, politik, hukum, administrasi.*

ABSTRACT

Governmental Science (GS) is unique to Indonesia, which is unknown in the rest of the world. But GS always gets an external stimulus: colonialism, developmentalism, and neoliberalism. The founders created GS for axiological-practical reasons, without being accompanied by adequate ontology and epistemology. Ontologically, the concept of government is an Anglo-Saxon tradition, but government is taken from Continental European legal traditions and *bestuurskunde* colonial heritage, which in the origin country is called administration. GS succeeded in producing many bureaucrats, but it did not carry the spirit of "people's government" and was unable to enlighten the practice of the Indonesian government, but only participated in maintaining the law and orders inherited

from colonial *beamtenstaat*. Developmentalism and state administration came to color the New Order, as well as to form an GS figure. The decade of the 1990s Political Science came to subvert GS, which was able to ignite the color of law, but did not reconstruct GS. In the reform era, political studies are farther away from government, and GS follows the tradition of neoliberalism, understanding government as public management and governance. Today, GS is anti-politics, forget the law, and are reluctant about administration. GS experienced a crisis of identity, which was unable to distinguish between Public Administration and GS. The epistemological crisis also occurred, namely the claim of GS as a scientific discipline not accompanied by the use of government as a subject and perspective to understand and explain social phenomena.

Keywords: *Governmental Science, government, politics, law, administration.*

Informasi Artikel

Diterima: April 2020, **Disetujui:** Mei 2020, **Dipublikasikan:** Juni 2020

DOI: <https://doi.org/10.47431/governabilitas.v1i1.77>

PENDAHULUAN

Apa itu pemerintah (an)? Apa itu Ilmu Pemerintahan (IP)? Apakah IP layak menyandang predikat sebagai disiplin ilmu? Apa kekhasan IP yang berbeda dengan ilmu politik dan administrasi publik? Apakah pemerintahan itu sebagai objek semata atau bisa hadir sebagai subjek dan perspektif? Apa yang dimaksud pemerintah dan pemerintahan menurut IP? Bagaimana IP memahami dan menjelaskan hakikat dan fenomena pemerintahan? Selain telah mencetak banyak pamong praja, serta bicara efisiensi, efektivitas dan kinerja pemerintahan, apa sumbangan IP terhadap pengetahuan pemerintahan yang berguna untuk perubahan pemerintahan berkedaulatan rakyat sesuai mandat konstitusi?

Saya mengajukan sederet pertanyaan itu sebagai bentuk otokritik terhadap IP, yang sudah berumur tujuh dekade, dan saya menjadi bagian di dalamnya selama tiga dekade terakhir. Munculnya beragam sekte, mazhab, dan perspektif tentu merupakan kelaziman dalam ilmu pengetahuan. Almond (1990) pernah berbicara sekte dan mazhab dalam ilmu politik, yang masing-masing duduk pada meja terpisah, yakni: meja kanan bermetodologi lunak, meja kiri yang bermetodologi lunak, meja kanan bermetodologi keras, dan meja kiri bermetodologi keras. Semakin kaya perspektif, maka ilmu semakin kaya dengan *novelty*, yang bisa mengatasi anomali dan krisis. Beragam perspektif saling bekontestasi tentang pemahaman dan penjelasan, sehingga komunitas epistemik, praktisi,

dan orang banyak akan bisa menemukan perspektif apa yang paling relevan dengan pengetahuan, praktik, dan realitas sosial.

MASALAH ONTOLOGI DAN IDENTITAS

Sebagian kecil sarjana pemerintahan pasti tahu tentang kontestasi beragam perspektif dalam ilmu sosial. Tetapi komunitas IP belum memiliki epistemologi tersendiri untuk memahami dan menjawab fenomena luas pemerintahan semacam kemiskinan-ketimpangan. Berbicara tentang kekayaan perspektif tentu terlalu jauh dan mewah, sebab sejauh ini, IP tidak sanggup menjawab sederet pertanyaan dasar di atas. Merujuk pada Soewargono (2015), IP tidak memiliki *common ground*, landasan dan dasar pengetahuan yang sama, untuk membentuk disiplin sendiri dan metadisiplin. Raadschelders (2005) juga mengingatkan bahwa apa yang kita ketahui tentang pemerintahan terfragmentasi dalam lintas disiplin ilmu dan dengan demikian kita berisiko tidak mengetahui apa yang sebenarnya kita ketahui. Para sesepuh dan para guru besar, yang mengajarkan pemerintahan pun, memahami pemerintahan sama dengan birokrasi, administrasi, dan manajemen publik, meskipun mereka tahu bahwa pemerintah dibentuk oleh politik dan bekerja dengan politik.

Di mata saya, IP masih menghadapi masalah definisi, imajinasi dan posisi, yang dapat disebut ontologi dan identitas. Ketika IP masih belum beres dengan ontologi dan identitas, maka jangan harap ia akan memiliki epistemologi yang kaya dan aksiologi yang relevan. Perkara ontologi dan identitas, sejak dekade 1980-an, muncul tiga cara pandang terhadap IP.

Pertama, para generasi sesepuh pendiri-perintis (seperti Soewargono, S. Pamudji, Soejamto, E. Koeswara, Bayu Surianingrat, Taliziduhu Ndraha, dan lain-lain) berhaluan Eropa Kontinental, berpendapat bahwa IP adalah ilmu yang mandiri, lepas dari ilmu politik, sekaligus setara dengan ilmu-ilmu sosial lainnya. Mereka menyamakan kemandirian IP setara dengan ilmu administrasi negara yang sudah lama lepas dari ilmu politik. IP, kata mereka, mempunyai objek kajian yang jelas, yakni fenomena pemerintahan, yang dikaji secara sistematis sesuai kaidah ilmu. Bahkan kata mereka, IP sudah berkembang pesat di Negeri Belanda dalam bentuk *bestuurskunde*, sekaligus sudah diakui luas oleh masyarakat dan pemerintah Indonesia.

Kedua, generasi ilmuwan politik maupun sarjana administrasi publik pengikut tradisi *Anglo Saxon* (seperti Afan Gaffar, Riswandha Imawan, Maswadi Rauf), yang

mendukung eksistensi IP, bukan IP yang otonom, melainkan IP sebagai bagian/turunan Ilmu Politik. Pandangan ini bisa ditafsirkan bahwa disiplin IP merupakan sebuah cabang dalam studi Ilmu Politik, sebagaimana dilembagakan dalam bentuk *department of government*. “Di AS sendiri tidak ada perbedaan antara *Department of Government* dengan *Department of Political Science*, baik dalam hal kurikulum maupun fokus studinya”, tutur Maswadi Rauf (2015).

Y. Adiwisastro (2015), seorang guru besar administrasi publik, secara lugas menelanjangi identitas disiplin IP yang tidak jelas. Ia mengatakan bahwa *focus interest* IP adalah *focus interest* ilmu politik. Pemerintahan hanya merupakan salah satu subdisiplin ilmu politik, dan *bestuurkunde* merupakan salah satu silabus ilmu administrasi negara. Ia mengatakan administrasi publik merupakan pemerintahan dalam tindakan. Dengan demikian, pemerintahan adalah obyek kajian, yang bisa dilihat dari sisi Ilmu Politik maupun sisi Ilmu Administrasi Publik. Ia secara lugas menambahkan: “Nama ‘IP’ sekadar menyesuaikan diri dengan selera tertentu, sehingga dicari-cari justifikasi agar ‘ilmu’ ini tetap ada”.

Ketiga, kelompok ilmuwan yang berpandangan pemerintahan bukan disiplin ilmu, melainkan hanya bidang (objek) kajian. Raadschelders (2015) istilah pemerintahan merujuk pada objek pengetahuan substantif, sedangkan administrasi publik mengacu pada studi akademik. Dengan kalimat lain, pemerintahan merupakan sebuah bidang-objek studi yang antara lain bisa didekati dengan disiplin administrasi publik. Dengan menolak “pemerintahan sebagai ilmu”, Pratikno (2003) berpendapat: “Pada level global, istilah ‘*science of government*’ atau ‘*governmental science*’ sangat sulit (kalau tidak bisa dibbilang tidak bisa) ditemui sebagai terminologi maupun sebagai nama lembaga”

Pendapat “pemerintahan sebagai studi” itu mungkin lebih relevan ketimbang posisi “IP sebagai turunan ilmu politik” maupun posisi “IP sebagai disiplin otonom”. Di belahan dunia, *science of government* atau *governmental science*, hanya dikenal sebagai sebutan dan pelajaran. Pendiri Amerika, George Washington dan John Adams, beberapa kali bicara *science of government* (S. Cook dan W. Earleklay, 2014). Sebutan itu yang mendorong kehadiran sejumlah buku yang disajikan oleh para penulis Amerika pada dekade 1800-an sebelum lahir ilmu politik dan studi administrasi pada tahun 1880-an. Sejumlah universitas di Amerika dan Inggris memiliki institusi “*department of government*” atau “*department of government and politics*” tetapi tidak mengembangkan “*science of government*” sebagai disiplin ilmu, melainkan berisi ilmu politik. *Government*

Department Harvard University mengembangkan studi politik atas pemerintahan, namun institusi ini sampai sekarang memiliki sebutan “*Eaton Professor of the Science of Government*” yang antara lain disematkan pada sejumlah ilmuwan politik seperti Carl Friedrich, Charles McIlwain, Samuel Huntington, Robert Bates, Samuel Beer, dan Daniel Ziblatt.

Di tengah “*science of government*” yang mati suri, hanya sebagai sebutan dan pelajaran, studi pemerintahan berkembang pesat. Pemerintahan sebagai bidang studi menjadi perhatian berbagai disiplin ilmu dan perspektif, bukan hanya ilmu politik dan administrasi publik, tetapi juga filsafat, hukum, sosiologi, antropologi, psikologi, ekonomi, ekonomi-politik, manajemen, geografi, dan ekologi. Karena posisi “pemerintahan sebagai studi” inilah, UGM yang dulu menjadi perintis IP, malah meninggalkan IP dan menggantikannya dengan “politik dan pemerintahan” sejak 2009.

Mengikuti jejak UGM itu, pada tahun 2014/2015, rezim kodifikasi sempat merekomendasikan kepada program studi IP di seluruh Indonesia agar mengganti “IP” menjadi “studi pemerintahan” (*governance studies* atau *governmental studies*). Tetapi asosiasi IP melakukan advokasi yang menolak rekomendasi itu, sehingga sampai sekarang, tetap berhasil mempertahankan IP, bahkan juga hadir pengakuan tentang gelar kesarjanaan baik sarjana IP maupun magister IP.

Melalui artikel ini, saya tetap mengakui dan menghargai jerih payah klaim IP yang sudah berjalan selama tujuh dekade, sebagai ilmu khas Indonesia, tanpa harus memperoleh pengakuan dan kesepakatan dunia. IP tetap bisa dipakai di Indonesia, seperti halnya Afrika Selatan memakai *regeerkunde*, meskipun dunia tidak mengenal disiplin *science of government* atau *governmental science*. Tetapi kalau melakukan pergaulan global, IP harus sanggup beradaptasi dengan tradisi “*study of government*” yang sudah menglobal. Pilihan ini serupa dengan Belanda yang tetap mempertahankan *bestuurkunde* sebagai administrasi publik ala Belanda, dan sanggup beradaptasi dan berkonestasi dengan hegemoni *public administration* ala *Anglo Saxon*. Demikian juga *staatswissenschaft*, yang dulu berbau hukum, tetapi sekarang dirayakan sebagai ilmu politik ala Jerman, yang sanggup bersanding dengan hemoni *political science* dalam tradisi *Anglo Saxon*.

Tetapi menghargai bukan berarti membiarkan cacat yang dibawa dan diajarkan oleh IP. Sebagai otokritik, tulisan ini justru hendak melucuti IP, sebuah klaim dan *academic enterpresise* yang gegap gempita, tetapi prematur, salah kaprah, rapuh, dan krisis. IP tidak

sanggup menjawab pertanyaan pada paragraf pertama. Banyak sarjana bisa membuat dan mengumpulkan definisi IP, yang cukup untuk dihafal mahasiswa, tetapi tidak memperkaya pengetahuan dan tidak mencerahkan praktik pemerintahan. Itu semua terjadi karena IP mewarisi kolonialisme, meniru praktik salah kaprah pemerintahan, dan mengikuti neoliberalisme. Dengan begitu, tulisan ini bertujuan agar masyarakat IP berubah dari “tidak mengetahui apa yang diketahui, diajarkan, dan dihafal” menjadi “mengetahui apa yang diketahui”, sehingga IP duduk tegak lurus sebagai disiplin ilmu. Jika mau duduk tegak lurus, maka IP tidak bisa sibuk dengan barang basi (seperti objek formal dan objek material dengan pendekatan monodisiplin, multidisiplin, dan interdisiplin, yang sebenarnya tidak jelas), tetapi secara epistemologis tidak sanggup menghadirkan pemerintahan sebagai subjek dan perspektif.

PEMAHAMAN DAN PEMETAAN

Orang “tidak mengetahui apa yang diketahui” tentang pemerintahan memang bisa dimaklumi, sebab konsep ini terlalu licin dan sulit ditangkap. Bahasa Inggris mengenal *government* untuk menyebut pemerintah sekaligus pemerintahan, sehingga menyulitkan pemahaman. Namun kata dasar *govern* menjadi dasar untuk memahami fungsi dan aktivitas pemerintahan yang dijalankan oleh pemerintah. Bahasa Belanda mengenal beberapa konsep yang membingungkan: *gouvernement(en)*, *reeger*, *overheid*, dan *bestuur*. Dengan menggunakan Bahasa Indonesia, kita akan memperoleh kata dasar “perintah” dalam konsep pemerintahan, yang mudah tergelincir menjadi “titah penguasa”, sebuah makna yang tidak disukai oleh masyarakat modern. Namun dalam sejarah panjang, masyarakat mengenal pemerintah(an) otokratis, yang identik dengan perintah dan titah itu untuk merawat ketundukan dan kesetiaan rakyat pada penguasa.

Bahasa tentu bersifat partikular, dan karena itu, pemerintah(an) perlu dipelajari dengan pengetahuan dialektis antara pengetahuan universal dan ikatan budaya. Dwight Waldo (1955) menyarankan untuk memahami pemerintahan dengan kerangka konstitusi dan demokrasi, meski demokrasi hanya menjadi salah satu jenis pemerintahan. Bagaimanapun pemerintahan demokratis (kedaulatan rakyat) adalah pilihan konstitusi Indonesia, yang tentu memahami pemerintahan bukan sekadar perintah dan *titah*. Demokrasi adalah jenis politik paling utama dan mulia. Karena itu, meminjam S. Finer (1970), pemahaman pemerintahan harus dimulai dari politik, yakni sebagai politik yang dilembagakan, yakni kekuasaan yang dilembagakan menjadi kewenangan untuk

memutuskan dan melaksanakan. Bukan sekadar politik, H. Finer (1946), yang kerap dikutip, memahami pemerintahan sebagai politik dan administrasi, atau pemerintahan terdiri dari proses politik dan proses administrasi yang koheren. Politik adalah soal kehendak sosial, persetujuan rakyat, dan kekuasaan untuk menetapkan hukum. Administrasi adalah penggunaan cadangan kehendak dan kekuasaan sosial ini dengan metode personal, mekanik, teritorial, dan prosedural yang sesuai untuk memberikan layanan pemerintah secara spesifik kepada mereka yang berhak. Mesin administrasi berada di bawah fase politik dalam pemerintahan, dan memang seharusnya demikian, sebab politik menentukan kehendak dan fungsi, dan ini bekerja sebelum, berdaulat atas dan pencipta mesin dan prosedur administrasi. Administrasi adalah pelengkap diskresi dan diskresi adalah politik yang hampir sepenuhnya tidak terhalang dan karakter serta kehendak bebasnya, tetapi administrasi hanyalah cerminan dari kekuasaan politik. Ini adalah penerima jumlah kebijaksanaan yang lebih kecil.

Lebih kompleks dari makna dan proses memerintah, pemerintahan secara lengkap berbicara tentang “siapa memerintah siapa, apa, dan bagaimana”. Konsep siapa pertama menunjuk subjek, yakni pemerintah. Dalam politas fasis, negara bertindak sebagai pemerintah, kepala negara secara absolut menjalankan pemerintahan. Dalam politas demokratis, pemerintah sebagai representasi kedaulatan rakyat menjalankan pemerintahan. Di luar dua politas itu, ada pula penguasa yang bertindak sebagai pemerintah, ada pula aristokrat, segelintir elite yang disebut pemerintahan oligarkhis, serta ada pula pemerintahan dipegang oleh birokrat yang kerap disebut negara pegawai (birokratik).

Masalah *who govern* itu bisa menjadi analisis empirik yang selalu menarik. Tetapi saya hendak mengatakan bahwa frasa “siapa memerintah siapa, apa, dan bagaimana” merupakan susunan kelembagaan yang dipengaruhi oleh tradisi pengetahuan. Dalam konteks ini, pengetahuan dan praktik pemerintahan di Indonesia dibentuk oleh divergensi dan konvergensi antara tradisi Eropa Kontinental versus *Anglo Saxon* sekaligus perbedaan antara politik versus administrasi. Tradisi Eropa yang mengutamakan *stateness*, berbicara tentang negara, hukum dan administrasi; sebaliknya tradisi *Anglo Saxon* yang bercorak *stateless* berbicara pemerintah, politik dan administrasi (Dyson, 1980; B.G Peters, 1999; Overeem, 2013; Bohne, 2014; Grimm, 2016; Maier, 2019). Konsepsi negara hukum (*rechtsstaat*) sebenarnya bukan negara legal-formal belaka, tetapi esensinya adalah negara adil yang melindungi kebebasan, tetapi legalisme negara

hukum telah membentuk pemahaman tentang hukum pemerintahan. Konvergensi administrasi pada dua tradisi itu membuat mazhab administrasi pemerintahan, dan di zaman neoliberal, konvergensi ini melahirkan manajemen dan tatakelola pemerintahan. Tradisi ilmu politik yang kuat di Amerika membentuk mazhab politik pemerintahan.

Beragam mazhab itu menunjukkan bahwa pengetahuan pemerintahan terpotong-potong (mutilasi) sehingga tidak terbangun koherensi secara utuh. Raadschelders (2000), misalnya, menyampaikan analogi “bisa melihat pohon-pohon, tetapi tidak bisa melihat hutan. Analogi itu berarti, orang melihat pohon hukum, pohon politik, dan pohon administrasi, tetapi tidak melihat hutan pemerintahan. Dengan analogi itu, Raadschelders menunjukkan bahwa pengetahuan tentang pemerintahan mengalami fragmentasi dan kompartemenisasi. “... para peneliti semakin menyadari bahwa pengetahuan kita tentang pemerintah dan pemerintahan terkotak sedemikian rupa sehingga pemahaman yang lebih holistik atas fenomena sosial ini dalam konteks sosialnya sangat hilang baik dalam penelitian maupun pengajaran”, demikian ungkap Raadschelders.

HUKUM PEMERINTAHAN

UUD 1945 memperoleh pengaruh campuran antara tradisi *Anglo Saxon* dan Eropa Kontinental yang dikontekstualisasikan sesuai aspirasi dan kondisi Indonesia. Konstitusi menyebut “rakyat” 100 kali, “negara” juga 100 kali, “pemerintah(an)” 32 kali, “hukum” 20 kali, “warga” 17 kali, “manusia” 10 kali, dan “masyarakat” 10 kali. Konstitusi menegaskan rakyat yang menyatakan kemerdekaan untuk membentuk Negara Republik Indonesia.

Namun campuran ini pasti licin, diperebutkan oleh beragam sekte dan mazhab pengetahuan. Saya sebagai sarjana politik-pemerintahan sangat menyukai paragraf keempat Pembukaan UUD 1945 yang ideologis, baik frasa “Pemerintah Negara Indonesia” yang diikuti dengan rangkaian tujuan kemerdekaan; serta frasa “Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat”. Sebaliknya, para sarjana hukum lebih sering mendiskusikan frasa “Indonesia negara hukum demokratis” yang ada dalam batang tubuh. Bagi saya, frasa “Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat” adalah kebaruan, buah dari dekolonisasi, yang membedakan dengan negara kolonial. Bagaimanapun praktik negara hukum sudah ada dalam negara kolonial, yakni penguasa kolonial memerintah dengan hukum (*rule by law*), meski hukum itu bukan untuk kebebasan, hak asasi manusia dan demokrasi.

Konsep negara hukum (*rechtsstaat*) pernah disebut dalam konstitusi awal, namun kata asing itu hilang dan diganti menjadi “negara hukum yang demokratis” dalam konstitusi amandemen, yang mungkin dimaksudkan bisa mengakomodasi secara luwes terhadap gagasan *rule of law* yang muncul dari tradisi *Anglo Saxon*. Frasa “negara hukum demokratis” (*democratic rechtsstaat*) juga sudah dipakai oleh Jerman setelah Perang Dunia II, yang sekarang disebut negara konstitusional. Bahkan di era neoliberal selama hampir tiga dekade terakhir, *rule of law* dipakai secara global, menandai konvergensi cara pandang hukum, baik Amerika maupun Eropa.

Karena pengaruh tradisi Eropa, dan karena warisan kolonial, ide “negara centris” memang sangat kuat, bahkan lebih kuat ketimbang pemerintah demokratis, meski kata kunci rakyat – sebagai sebuah konsep politik -- sangat fundamental dalam konstitusi. Para sarjana hukum sukses melakukan glorifikasi konsep negara hukum, supremasi hukum, penegakan hukum, dan hukum sebagai panglima untuk melawan politik atau ekonomi sebagai panglima. Pandangan hukum positivistis dan dogmatis mengatakan bahwa supremasi hukum harus di atas segalanya, bahwa kekuasaan negara dan penyelenggaraan pemerintahan harus berdasar pada hukum secara konstitusional, bukan pada kekuasaan semata. Argumen ini adalah sebuah “moralitas politik” yang anti-politik untuk melawan penguasa yang mereka sebut lalim dan tidak bermoral seperti setan.

Pemikiran negara centris melahirkan ilmu negara di Fakultas Hukum. Ilmu negara, yang legal formal, dipotong-potong menjadi hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum tata pemerintahan. Ketika kuliah S1, saya memperoleh empat mata kuliah berjudul hukum: Pengantar Ilmu Hukum, Sistem Hukum Indonesia, Hukum Tata Negara, dan Hukum Tata Pemerintahan. Tetapi setelah pembaruan kurikulum 1991 yang disubversi oleh Ilmu Politik, mata kuliah bernama hukum hilang dari kurikulum IP, diganti dengan sejumlah mata kuliah bernama politik.

Para sarjana hukum positivistis-kontinental memahami pemerintahan bukan dengan politik dan demokrasi, melainkan dengan kerangka negara hukum, dan menempatkan peran sentral hukum dalam pemerintahan (BG Peters, 1999), sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintahan adalah hukum. Secara hukum, aktivitas pemerintahan dimaknai sebagai perbuatan “mengatur dan mengurus”, yang sampai sekarang dikenal secara paten dalam undang-undang. Menurut sudut hukum, pemerintahan mengandung pembentukan hukum, pelaksanaan hukum, dan penegakan hukum. Pembentukan hukum, menurut aliran hukum positif, harus menurunkan perintah dan harus sesuai dengan konstitusi.

Karena itu institusi hukum maupun sarjana hukum harus mengambil peran besar dalam membuat undang-undang. Menurut *Anglo Saxon*, pembentukan hukum adalah perbuatan politik, dan pelaksanaan hukum adalah tindakan administrasi. Politik berbicara tentang *siapa* yang membuat hukum dan *apa* isi hukum, dan administrasi adalah soal *bagaimana* menjalankan hukum. Subjek yang disebut *siapa* tidak lain adalah institusi pemegang kedaulatan rakyat, yakni parlemen dan pemerintah.

Hukum positivistik memandang pemerintahan harus bekerja seperti baris-berbaris: “setiap orang tidak bisa melakukan apapun kecuali yang diperintah”. Pejabat pemerintah bisa berbuat kalau memperoleh perintah hukum. Jika tidak ada perintah hukum, maka pejabat tidak boleh berbuat meskipun didesak oleh rakyat. Hukum bukan ekspresi kebebasan seperti bermain sepak bola (setiap pemain bebas melakukan apapun kecuali yang dilarang, seperti petuah *rule of law* oleh AV Dicey), bukan pula untuk pencapaian kehendak rakyat dan hak warga secara adil, bukan pula untuk memperkuat otoritas dan diskresi pemerintah yang sesuai dengan konteks sosial dan kehendak rakyat. Hukum yang kaku lebih banyak untuk mengendalikan dan membatasi kekuasaan pemerintah, daripada memberi energi kepada pemerintah. “Ketika orang Amerika berpikir tentang masalah pembangunan pemerintah, ia mengarahkan dirinya bukan pada penciptaan otoritas dan akumulasi kekuasaan tetapi lebih pada pembatasan otoritas dan pembagian kekuasaan”, ungkap Huntington (1968). Dengan begitu, hukum tidak menjadi apa yang disebut J. Wilson (1896) sebagai “otot besar pemerintah” (*great sinew of government*) untuk mewujudkan kehendak rakyat, melainkan malah menjadi birokrasi “sangkar besi” yang diingatkan Max Weber. Pejuang hukum progresif, Prof. Satjipto Rahardjo, juga mengingatkan bahwa Indonesia bukan “negara hukum” melainkan “negara peraturan”; yakni bukan hukum untuk manusia tetapi manusia untuk hukum.

ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

IP secara eksplisit menjadi sebuah nama jurusan, bersama Publisistik dan Hubungan Internasional, dalam Akademi Ilmu Politik (AIP) yang berdiri tahun 1947 di Yogyakarta. Kata “politik” dan tiga jurusan itu sebenarnya bercita rasa *Anglo Saxon* ketimbang Eropa Kontinental, sebab selama masa penjajahan, tidak pernah mengajarkan kata politik, dan kata ini tentu hadir karena spirit dekolonisasi. AIP dibubarkan pada tahun 1949, bergabung ke dalam Fakultas Hukum Sosial Politik di UGM. Fakultas ini bertambah menjadi Fakultas Hukum Ekonomi Sosial Politik pada tahun 1951. Tahun

1958, Jurusan IP hilang, diganti dengan nama ilmu usaha negara. Dua tahun sebelumnya lahir sekolah kedinasan Departemen Dalam Negeri, yakni Akademi Pemerintahan Dalam Negeri, yang memiliki tubuh pengetahuan IP. Tahun 1960, ilmu usaha negara berganti lagi menjadi IP, dan lahir pula ilmu administrasi negara di Fakultas Sosial Politik.

Pembentukan dan pengajaran IP dilakukan karena alasan aksiologis-praktis, yaitu mengisi tenaga pamong praja yang terdidik dan terlatih, seperti halnya pengajaran yang pernah dilakukan oleh negara kolonial. Pilihan kebijakan ini tidak salah tetapi juga tidak duduk. Jika duduk secara koheren, maka IP seharusnya mendidik kader-kader pemerintah maupun mencerahkan pemerintah(an), meski siapapun bisa menjadi pemerintah, termasuk rakyat jelata yang tidak sekolah. Untuk mendidik kader-kader negara (baca: pamong praja, atau birokrat), lebih duduk dengan administrasi publik atau ilmu usaha negara. Dengan begitu, IP tumpul tidak berkembang sesuai dengan ontologi-epistemologi pemerintahan, melainkan sebagai sekolah pamong praja atau bisa disebut birokratologi (ilmu yang mempelajari dan membentuk birokrasi). Konstruksi pemahaman ini tidak lain karena roh pemerintahan “negara pegawai” (HJ Benda, 1966; R. McVey, 1982) yang diwarisi dari negara kolonial, meskipun konstitusi sudah menegaskan “pemerintahan berkedaulatan rakyat”.

Pendiri dan pengasuh IP generasi awal adalah para sarjana hukum didikan Indologi, meskipun tradisi ini sebenarnya tidak mengenal konsep pemerintah, melainkan negara. Agar tidak terlalu hukum, para mahasiswa IP memperoleh pelajaran tentang *bestuur* (yang diterjemahkan menjadi pemerintahan), sebuah konsep yang sudah lama dikenal dalam pengajaran dan praktik administrasi negara kolonial. Buku Gerrit van Poelje *Algemene Inleiding tot de Bestuurskunde* telah diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia, *Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan* (1953), yang diajarkan sekaligus menjadi buku hafalan bagi mahasiswa IP. *Bestuurskunde*, yang disebut IP (terapan) itu, menurut Poelje, adalah ilmu yang mengajarkan bagaimana mengatur dan memimpin sebaik-baiknya dinas umum. Ini serupa dengan ilmu kedinasan dan perkantoran. Bahkan tidak sedikit sarjana IP yang menobatkan Gerrit van Poelje sebagai Bapak IP. Penobatan ini merupakan perbuatan salah dan serampangan yang tidak pantas untuk diakui.

Pemahaman pemerintahan dengan lensa *bestuur* itu mengandung sejumlah masalah dan kesalahan. *Pertama*, kesalahan etimologi dan terjemahan. Menterjemahkan *bestuur* menjadi pemerintahan adalah salah kaprah, kesalahan serius yang selalu dibenarkan menjadi kebenaran. Tradisi pengetahuan Eropa Kontinental, termasuk

Belanda, tidak pernah menjadikan “pemerintah” sebagai tema pemikiran dan subjek kajian. LP van de Spiegel pernah menulis risalah *Schets Der Regeerkunde* (1786), dengan makna *regeer* lebih dekat ke konsep pemerintahan ketimbang *bestuur*, dan buku ini dianggap Rutgers (2005) sebagai *Het Gulden Boekje Uit De Nederlandse Bestuurskunde*, buku emas administrasi Belanda. Tetapi *regeerkunde* mati suri di Belanda, dan kelak nama ini malah dijadikan semacam “IP” oleh Afrika Selatan. Baru tahun 1928, hadir Gerrit van Poelje, seorang pejabat yang menjadi profesor pertama dalam bidang *bestuurskunde* dan mendirikan *bestuurskunde* di *Nederlandsche Handels-Hoogeschool*. Para sarjana Belanda memaknai *bestuur* bukan sebagai pemerintahan tetapi sebagai administrasi. Setelah Perang Dunia II, apa yang disebut *bestuurskunde* disepakati dan dirayakan oleh para sarjana sebagai administrasi publik ala Belanda, yang setara dengan *public administration* ala Amerika Serikat (Kickert dan Toonen, 2006; Philip Marcel Karré dkk, 2020).

Bahkan generasi baru sudah meninggalkan ajaran *bestuurskunde* warisan van Poelje yang praktikal, menuju ilmu yang reflektif dan kritis. *Bestuurskunde* warisan lama dipandang mengabaikan rasionalitas hukum, ekonomi dan praktik politik (Kickert dan Toonen, 2006; Braun dkk, 2015; Schillemans, 2017). Jurnal *Bestuurskunde* edisi terbaru 2020, sengaja mengusung tema *Kritische Bestuurskunde*, yang meninjau ulang pengetahuan instrumental, sembari membawa studi kebijakan dan administrasi menggunakan teori kritis. “Kami percaya bahwa pendekatan kritis tidak hanya memiliki prinsip-prinsip lapangan sebagai objek analisis, tetapi juga realitas politik dan praktik kebijakan”, ungkap Robert van Putten dkk (2020). Dengan pendekatan kritis, Asosiasi Administrasi Publik Belanda (*Vereniging voor Bestuurskunde*) hendak membawa kebijakan dan administrasi yang mereka tekuni menjadi masalah publik, bersentuhan dengan konflik nilai dalam masyarakat, masuk ke ruang percakapan demokratis, sekaligus relevan dengan praktik debat sosial yang lebih luas.

Kedua, praktik dan IP dipandang dan disusun sebagai *bestuur*, atau pemerintahan sebagai administrasi, membuatnya menjadi sempit, parsial, tanggung, praktis, dan naif. Pemahaman ini serupa dengan perbuatan administratif yang dilakukan oleh para administrator di kantor organisasi perangkat daerah (OPD, yang bukan organisasi pemerintahan daerah), mulai dari dinas hingga kecamatan. Ranah *openbaar bestuur* itu termasuk pemerintahan, tetapi pemerintahan tanpa pemerintah, atau pemerintahan yang dikerjakan oleh administrator. IP dalam pengertian *bestuurskunde* cenderung mekanik,

normatif, menuntun, menggurui, menawarkan *sollen*, dan hanya membekali keterampilan profesional-birokratis (S. Djojowadono, 2015; M. Tjokrowinoto, 2015).

Pemahaman praktis-instrumental para sesepuh itu menurun kepada anak didik dari generasi ke generasi yang sebagian besar menjadi aparat sipil negara. Salah satu yang “salah kaprah” adalah munculnya pemahaman bahwa kecamatan adalah pemerintah, dengan sebutan “pemerintah kecamatan”, disertai artikulasi diskursus bahwa camat harus dipegang oleh sarjana pemerintahan. Ada pula profesor yang “mengukur” pemerintahan dengan lensa administrasi formal tanpa politik, menyebut pemerintahan desa adalah pemerintahan palsu karena desa tidak mempunyai *council*, dinas, inspektorat, pegawai negeri, dan tidak menyelenggarakan pelayanan publik seperti *local government*. Di mata saya, yang palsu bukan pemerintahan desa, melainkan yang palsu adalah pengetahuan profesor itu tentang pemerintahan; ibarat bersikukuh hanya mengakui pada satu jenis ayam untuk mengatakan bahwa jenis-jenis ayam yang lain bukan ayam

Secara keilmuan, IP anti pada politik, padahal “pemerintahan berkedaulatan rakyat” sangat bermakna politik, sebagai bentuk dekolonisasi dan pembebasan dari “pemerintahan birokratik” atau “negara pegawai”, menyerupai gagasan pemerintahan republikan dalam tradisi *Anglo Saxon*. IP selama tiga dekade sudah bercerai dan melupakan hukum, yang sebenarnya mendirikan dan membentuk IP. Meninggalkan hukum positif itu sangat baik, tetapi kalau IP tidak mengetahui hukum progresif, hukum politik, dan hukum deliberatif, juga berbahaya. Sebaliknya di kandang Fakultas Hukum juga masih melakukan kajian dan mengajarkan pemerintahan dengan lensa hukum positif. Mereka secara eksklusif mendidik dan mengajarkan orang banyak untuk melihat pemerintahan dengan cara hakim, meletakkan jargon supremasi hukum di atas pemerintahan, sehingga sanggup membuat pemerintah patuh pada hukum (baca: aturan) tetapi abai secara politik pada daulat rakyat.

Meskipun dibentuk dengan *bestuur* (administrasi ala kolonial Belanda), dan kemudian ditambah administrasi publik ilmiah ala Amerika sejak Orde Baru, namun IP enggan disebut dan menyebut sebagai Ilmu Administrasi. IP mempelajari, mengajarkan, dan mengkaji berbagai konsep kunci dalam administrasi publik (kinerja, efektivitas, formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, pelayanan publik, standar operasional dan prosedur, dan lain-lain), tetapi ia mengaku bukan administrasi publik, meskipun tidak sanggup membedakan antara pemerintahan dan administrasi.

Mungkin semua itu bisa disebut “ketidaktahuan atas apa yang diketahui”. Tetapi pengetahuan dan praktik pemerintahan yang mungkin mengandung “ketidaktahuan atas apa yang diketahui” itu sudah menjadi norma, habitus, dan wabah yang disengaja, baik di kampus maupun di kantor kecamatan, sehingga saya sebut bukan lagi sebagai “ilmu pengetahuan” melainkan “politik pengetahuan”. Maksudnya adalah, di balik pengetahuan terdapat kepentingan dan kekuasaan, yakni kekuasaan pemerintahan birokratik yang anti-politik dan anti pemerintahan berkedaulatan rakyat yang dimandatkan konstitusi.

Ketiga, konsep pemerintah merupakan tradisi *Anglo Saxon*, dan dengan semangat dekolonisasi, konstitusi Indonesia menegaskan konsep “pemerintah yang berkedaulatan rakyat”, tetapi sayang, tetapi sayang, IP mengajarkan pemerintahan sebagai *bestuur* ala kontinental dan kolonial. Pemerintahan sebagai *bestuur* itu sudah diajarkan dan dipraktikkan oleh negara kolonial Belanda di Hindia Belanda dengan sebutan *binnenlands bestuur* (BB), yang dimaknai sebagai Pemerintahan Dalam Negeri. BB secara keilmuan mengandung hukum-administrasi yang bercorak formalistik, hirarkhis, sentralistik, dan birokratik. Negara kolonial yang memilah birokrasi menjadi dua lapis: BB sebagai birokrasi level tinggi dari gubernur jenderal sampai asisten residen yang dipegang oleh orang Eropa, dan pangreh praja (*Indlands Bestuur*) sebagai level rendah yang mewadahi priyayi pribumi ke dalam birokrasi mulai dari bupati ke bawah.

HJ Benda (1966) menyebut negara kolonial itu sebagai negara pegawai (*Beamtenstaaten*), yang apolitis, dengan corak pemerintahan administratif *par excellence*. BB, dimata Benda, adalah sosok "setengah dewa" yang sangat kuat di dunia kolonial. Para aparat negara kolonial bertugas mempertahankan perdamaian dan ketertiban sebagai *sumum bonum*, sekaligus juga mengutamakan kebijakan kolonial di atas semua instrumen untuk implementasi, bukan dari tuntutan sosial yang bersaing tetapi dari dan untuk "administrasi yang baik" semata. Untuk mendukung birokrasi dan “administrasi yang baik” itu, pada awal 1900, negara kolonial mendirikan *Opleiding Schoolen voor Indlansche Ambtenaren* atau Sekolah Pendidikan Pegawai Bumiputera), setingkat perguruan tinggi, di Bandung, Magelang, dan Probolinggo, yang kemudian berkembang menjadi MOSVIA (*Middelbaar Opleiden Schoolen voor Indische Ambtenaren*) pada 1927. Keduanya mengajarkan hukum administrasi untuk menyiapkan pangreh praja yang kompeten, cekatan, tertib, loyal, berwibawa, dan menjadi pusat teladan bagi rakyat jelata.

Pengetahuan tentang *bestuur* terus diwariskan melalui IP di UGM, universitas lain, maupun lebih massif di APDN. IP identik dengan Orde Baru, yang mewarisi kolonialisme dan menyepuhnya dengan developmentalisme. *Bestuur* merupakan warisan kolonial, administrasi merupakan sepuhan developmentalisme untuk keperluan modernisasi birokrasi. Keduanya anti-politik, apalagi hidup di zaman Orde Baru. Waktu itu, tidak sedikit mahasiswa yang menulis skripsi dengan pola template dan bercita rasa administrasi, dengan judul seputar: “Pengaruh Kepemimpinan, Koordinasi, Motivasi, dan Pengawasan terhadap Efektivitas Penarikan Retribusi Daerah”. Ini tampak lebih cocok sebagai ilmu kedinasan atau ilmu perkantoran ketimbang IP.

Cita rasa *bestuurkunde* tidak pernah hilang dalam jiwa IP, sebagaimana cita rasa “negara pegawai” dalam pemerintahan Indonesia. Nama Gerrit van Poelje masih tetap harum, menghiasi pengetahuan dan tulisan para sarjana kontemporer (F. Van Ylst, 2015; N. Karniawati, 2015; P. Polyando, 2016). Namun IP tetap enggan untuk menjadi Ilmu Administrasi. Sementara disiplin Administrasi Publik, yang mengkaji *government in action*, berkembang pesat secara epistemologis di belahan dunia, tetapi terlalu banyak mahasiswa dan sarjana IP masih rajin meneliti “administrasi lama” dengan tema “kinerja dan efektivitas” dengan pola *template* dan positivistik.

MANAJEMEN DAN TATAKELOLA PEMERINTAHAN

Konvergensi pertama administrasi antara Eropa Kontinental dan *Anglo Saxon*, yang disebut *big government* (negara administratif, pemerintahan birokratik, dan otonomi birokrasi) bertahan selama empat dekade sampai 1980-an. Seiring dengan krisis kapitalisme, antara lain akibat Perang Teluk yang panjang, sejak dekade 1980-an melahirkan ideologi dan proyek neoliberalisme. Kehadiran neoliberalisme melahirkan bentuk konvergensi kedua di sisi administrasi antara Eropa Kontinental dan *Anglo Saxon*, yang antara lain menyajikan diskursus managerialisme baru, manajemen publik baru, tatakelola (*governance*, dan lebih khusus *good governance*), dan *reinventing government*. Di bawah payung neoliberalisme, konvergensi baru antara Eropa dan Amerika terjalin kuat, yang menggempur konvergensi pertama, seraya menggeser *big government* menjadi *big governance*, dari *more government* ke *less government* dan *more market*, mengganti konsep negara ke konsep sektor publik, dari administrasi ke manajemen, dari negara hukum (*rechtsstaat*) ke *rule of law*, dari birokrasi ke jaringan, dari birokratisasi ke

deregulasi, debirokratisasi, dan privatisasi, dari sentralisasi ke desentralisasi, serta dari nasionalisasi ke globalisasi.

Para pendukung neoliberalisme berujar bahwa pemerintah adalah masalah, pemerintah menyebalkan, yang di mata mereka gagal mengelola kapitalisme. Presiden Ronald Reagan pada tahun 1982 berujar bahwa pemerintah adalah bagian dari masalah. Pada tahun 1996, Presiden Bill Clinton, yang memperoleh nasihat dari penulis buku *Reinventing Government* (Osborne dan Gaebler, 1992), berujar bahwa era pemerintah besar telah berakhir, yang berubah menjadi pemerintah ramping.

Dengan diskursus “pemerintah adalah masalah”, seolah kaum neoliberal menganggap bahwa pemerintah adalah musuh mereka, dan seolah mereka tidak membutuhkan pemerintah. Maksudnya bukan itu. Buruh adalah musuh utama neoliberalisme. Negara berdaulat, pemerintah besar dan kuat, serta demokrasi yang kokoh adalah hambatan bagi neoliberalisme dan kapitalisme global. Kalau negara, pemerintah, dan demokrasi kuat, maka dengan sendirinya juga bersatu dengan buruh yang kuat. Formasi politik yang kuat membahayakan bagi bisnis kaum neoliberal, sehingga yang dipukul pertama adalah pemerintah. Mereka tidak menghendaki pemimpin, negarawan, politisi, maupun parlemen yang kuat, sebaliknya lebih suka pada para ahli, profesional, dan teknokrat yang mudah mereka kendalikan (Harvey, 2007). Kaum neoliberal sebenarnya tidak menghendaki negara kecil dan langsing, tetapi negara yang membengkak melalui banyak campur tangan pemerintah (Plant, 2010). Campur tangan pemerintah itu antara lain memotong monopoli otoritas Bank Central yang sebagian otoritasnya dipindahkan ke Otoritas Jasa Keuangan, memotong otoritas institusi yudikatif konvensional untuk dipindahkan ke Komisi Pemberantasan Korupsi, hingga menuntut pemerintah membuat regulasi yang ramah terhadap pasar dan swasta maupun regulasi yang bisa menciptakan stabilitas dengan cara mengendalikan amarah buruh.

Pada level meso dan mikro, kaum neoliberal mempunyai pengetahuan dan teknologi kekuasaan seperti manajemen publik, reformasi sektor publik, maupun tatakelola (*governance*) yang lebih khusus lagi pada *good governance*. **Pertama**, pemerintahan dimaknai sebagai manajemen publik untuk menyepuh pemerintahan sebagai administrasi publik. Para pengajar Fakultas Manajemen Pemerintahan di IPDN cenderung berdiri di sini (Ndraha, 2003; Wasistiono, 2017). Seperti halnya disiplin Administrasi Publik, titik perhatian “pemerintahan sebagai manajemen” adalah pelayanan publik. Apa yang membedakan manajemen dengan administrasi? Administrasi

dikenal dalam dunia pemerintahan negara. Manajemen dikenal dalam dunia bisnis perusahaan. Dalam pemerintahan demokratis, administrasi merupakan kelanjutan dari politik dan hukum. Politik adalah soal menentukan arah dan nilai yang melandasi kebijakan, sekaligus juga berurusan dengan apa, siapa dan bagaimana pembentukan hukum (undang-undang), yakni melalui institusi pemegang kedaulatan rakyat (pemerintah-eksekutif dan parlemen-legislatif). Administrasi adalah soal pelaksanaan hukum yang dijalankan oleh birokrasi dengan dikendalikan oleh pemerintah-eksekutif. Rangkaian ini semua bermaksud untuk mewujudkan kedaulatan rakyat sebagai “input” pembentuk pemerintahan, sekaligus menghadirkan negara untuk melayani-melindungi warga sebagai “output”. Manajemen, yang dipelajari oleh ekonomi, berbicara tentang perbuatan merencanakan, mengelola, mengendalikan, dan menggerakkan sumberdaya dalam organisasi bisnis secara efisien untuk mencapai efektivitas dan produktivitas berupa keuntungan sebesar-besarnya.

Kedua konsep itu barangkali mempunyai kesamaan pada tindakan, tetapi sangat berbeda pada sisi nilai, kepentingan, dan tujuan. Administrasi birokrasi juga berbicara tentang kompetensi profesional, efisiensi dan efektivitas, tetapi administrasi yang digerakkan oleh pemerintah ini tidak mengejar laba-keuntungan seperti halnya dalam manajemen perusahaan.

Tetapi neoliberalisme membuat manajemen menjadi digdaya dan hegemonik. Kaum neoliberal membuat manajemen bukan sebagai perangkat ilmiah tetapi menjadi ideologi, yang para kritikus, menyebutnya sebagai manajerialisme. Mereka memasukkan manajemen dan manajerialisme ke dalam dunia politik, pemerintahan dan negara. Mereka menggunakan manajerialisme untuk melucuti pemerintah-negara, yang melalui manajemen publik, mengarahkan sektor publik dan pelayanan dikelola dengan manajemen bisnis dengan mata uang efisiensi dan laba. Demikian catatan kritis Thomas Klikauer (2013):

“Manajerialisme menggabungkan alat generik dan pengetahuan manajemen dengan ideologi untuk memantapkan dirinya secara sistemik dalam organisasi, lembaga publik, dan masyarakat sambil merampas pemilik bisnis (properti), pekerja (organisasi-ekonomi) dan masyarakat sipil (sosial-politik) dari semua kekuatan pengambilan keputusan. Manajerialisme membenarkan penerapan teknik manajerial satu-dimensi untuk semua bidang pekerjaan, masyarakat, dan kapitalisme atas dasar ideologi unggul, pelatihan

pakar, dan eksklusivitas pengetahuan manajerial yang diperlukan untuk menjalankan lembaga publik dan masyarakat sebagai korporasi.”

Pengetahuan itu sudah jauh dari konsep “pemerintahan berkedaulatan rakyat” yang dimandatkan konstitusi. Bagaimanapun pelayanan publik untuk warga harus baik dan efektif. Tetapi apakah ini bisa diselesaikan dengan manajemen publik dan pendekatan pelanggan? Bagaimana konstruksi pengetahuan “pemerintahan sebagai manajemen” memahami perbuatan pemerintahan secara politik, hukum, dan administrasi untuk melakukan transformasi dari manusia menjadi rakyat dan menjadi warga? Cara pandang manajerialisme tidak peduli pada masalah itu. Mereka tidak peduli pada pemerintah yang kuat dan berkedaulatan rakyat. Kepedulian mereka adalah membuat pemerintah sebagai korporasi.

Kedua, pemerintahan sebagai tatakelola (*governance*). Konsep, yang dibangun dengan *anti-government* ini, sungguh licin. Seperti halnya konsep *government* sebelumnya, konsep *governance* juga dimaknai dengan sudut yang berbeda. Politik pada umumnya memahami *governance* sebagai relasi kuasa antara pemerintah dan rakyat, atau relasi antara negara dan nonnegara. Selebihnya memahami *governance* dari sudut administrasi, manajemen dan teknis, yakni *governance* dalam pengertian pasar, jaringan, kerjasama, kemitraan, dan lain-lain.

Peringatan dan kritik terhadap *governance* sudah sangat banyak. Rhodes (1996), seorang *professor of government*, yang selalu mengutamakan pemerintah (*government*), mengingatkan bahwa tatakelola sebagai jaringan yang mengatur diri sendiri merupakan tantangan bagi kemampuan memerintah karena jaringan menjadi otonom dan menolak panduan pusat. Mereka adalah contoh utama “kepemerintahan tanpa pemerintah”. Bagi saya, *governance* sangat penting, tetapi bisa juga berbahaya. Pemerintah(an) tanpa *governance* akan membuat birokratik dan lalim, tetapi *governance* tanpa pemerintah, akan membuat teknokrasi yang kian melemahkan pemerintah demokratis untuk mewujudkan kehendak rakyat.

Meskipun diskusi *governance* berbuih-buih, namun akhirnya, ia diambil alih oleh *governance* (GG), yang oleh M. Grindle (2017), sebagai pendamping normatif. GG sangat marak di Indonesia selama era reformasi. Ketika bicara GG, orang langsung menunjuk sejumlah indikator, misalnya akuntabilitas, transparansi, partisipasi, *rule of law*, responsivitas dan seterusnya. Dulu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sangat gemar dengan GG, yang beliau pidatikan di ruang wakil rakyat hingga dalam sidang

PBB. Sejumlah indikator GG lantas menjadi asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam UU No. 30/2014 tentang administrasi pemerintahan. Rezim pendidikan tinggi juga suka “*good university governance*” sebagai instrumen standarisasi dan kendali. GG diajarkan menjadi materi diklat bagi PNS, yang harus dihafal dengan baik seperti menghafal Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Para mahasiswa dan sarjana IP sangat suka pada dua konsep ini, dengan nalar yang lazim: melubangi dan melemahkan pemerintah. Mereka memanfaatkan indikator GG sebagai barang *template* yang mudah, positif, dan objektif untuk penelitian deskriptif terhadap pekerjaan pemerintah.

Di tengah wabah GG, di tempat lain kritik terhadap GG sudah berhamburan, bahkan mengajak untuk meninggalkan mantra buatan kaum neoliberal itu. Dengan analisis poskolonial yang anti-orientalisme, R. Abrahamsen (2000), berujar bahwa agenda GG, yang lahir ketika Perang Dingin usai, merupakan bagian tak terpisahkan dari teknologi kekuasaan yang bekerja dalam politik internasional dan merupakan salah satu cara yang digunakan negara-negara Utara dalam mengelola dan melegitimasi keberlangsungan dan kekuasaan dan hegemoninya atas negara-negara Selatan. Dalam pidato guru besar, Cornelis Lay (2019) berujar: “*Good governance* merupakan solusi seragam untuk semua masalah, dari ujung Afrika sampai pelosok Indonesia, tetapi tidak membawa akibat apapun”. Setelah berulang tahun 30, demikian ungkap M. Grindle (2017), GG sebenarnya sudah mati (*rest in peace*). Di mata Grindle GG membuat ketimbang membangkitkan pemikiran analitik; ia lebih banyak mengaburkan ketimbang mencerahkan.

POLITIK PEMERINTAHAN

Para penganut “IP otonom” pernah menuding bahwa IP di UGM, yang lahir kembali pada tahun 1960, lebih bersifat politik daripada pemerintahan. Kondisi ini, menurut Sujanto (2015), karena “penguasa secara sadar menempatkan politik sebagai panglima”. Ini pendapat khas administrasi *bestuurkunde* yang anti-politik, untuk melemahkan Soekarno -- yang memaknai politik sebagai debat tentang arah dan kebijakan guna mencapai tujuan kemerdekaan – sebagai pembenar kehadiran “ekonomi sebagai panglima” model developmentalis-kolonial pada era Orde Baru.

Ketika politik masih menjadi barang tabu di zaman Orde Baru, mulai penghujung hadir Afan Gaffar, Riswandha Imawan, dan M. Ryaas Rasyid yang membawa ilmu politik untuk mewarnai IP. Meski analisis sistem politik dan struktural fungsional sudah

diajarkan bertahun-tahun yang sangat cocok dengan developmentalisme Orde Baru, namun kehadiran mereka menyuntikkan banyak pengetahuan politik yang berguna untuk subversi terhadap dominasi hukum dan administrasi dalam IP.

Era reformasi, sebagai era politik, disambut dengan banjir studi politik. Para sarjana meninggalkan konsep pemerintah (*government*), karena secara metodologis, studi tentang pemerintah(an) identik dengan studi institusionalisme lama. Para sarjana ilmu politik, maupun sebagian mahasiswa dan sarjana pemerintahan yang menyukai politik, lebih banyak berbicara tentang kekuasaan (*power*) dan penguasaan (*ruling*) ketimbang *governing*. Kajian tentang kekuasaan dialamatkan pada studi tentang negara, proses elektoral, dan penguasa untuk menggantikan konsep pemerintah. Dengan spirit moralisme-malaikatisme (entah pluralisme liberal atau elitisme sebagai pluralisme terbalik), mereka sangat suka dengan sederet konsep (oligarki, elite predator, *elite capture*, dinasti, negara gagal, bossisme, patronase, klientelisme, transaksionalisme, pragmatisme, politik uang, korupsi, *vote buying*, dan lain-lain) untuk menuding aktor-aktor politik (politisi, bupati, kepala desa, kandidat, dan sebagainya) bekerja secara negatif dan amoral seperti setan. Karya-karya orientalis Vedi Hadiz (2010), Jeffrey Winters (2013), Edward Aspinall (2019) selalu bicara defisit politik itu, sekaligus juga menjadi rujukan *template* oleh para mahasiswa dan sarjana yang menggeluti studi politik.

Terkait soal konsep-konsep itu, saya mengingat kembali petuah guru saya, Prof. Mohtar Mas'ood, empat belas tahun silam: "Anda jangan membawa moral untuk menganalisis politik. Anda akan kecewa jika menggunakan moral. Politik itu ya begitu itu, sebaiknya dilihat secara realis dan kontekstual". Guru saya yang satu lagi, Prof. Purwo Santoso, menambahkan pentingnya *humanizing politics*, dan bahaya rabun metodologi dalam analisis politik yang mengedepankan "pendekatan patologis". Kedua guru itu mengingatkan saya untuk meninggalkan analisis potisivistik dan menerapkan analisis politik kontekstual.

Analisis patologis di atas seolah-olah membela rakyat dengan cara melucuti elite yang lalim. Cara pandang ini terlalu melebihkan kuasa elite, dan mengabaikan kekuatan rakyat. Dengan konsep *sak pada-pada*, antropolog Pujo Semedi (2019) menunjukkan bahwa hubungan elite desa dengan rakyat sudah berubah, menjadi posisi yang sama, yakni elite desa bisa ditekan, diolok-olok, dan dinegosiasi oleh rakyat. Meskipun seolah-olah membela rakyat, tetapi analisis patologis malah menuding rakyat amoral dan pragmatis karena sangat doyan politik uang. Bagi saya, praktik politik uang tidak perlu

dibaca secara moral, tetapi sebaiknya dilihat sebagai arena dan kesempatan bagi rakyat untuk melakukan negosiasi, bahkan, merebut sumberdaya dari elite. Ruang negosiasi elite-rakyat itulah yang perlu dikaji secara kontekstual, sehingga bisa menjadi modalitas untuk meninggalkan politik patologis menuju politik perubahan.

Perspektif poskolonialis, yang anti-orientalis Barat, lebih tajam melucuti analisis politik patologis yang positivistik. Di mata kaum anti-orientalis, analisis yang berpusat pada elite itu, sungguh tidak mempunyai kontribusi secara aksiologis terhadap perubahan, malah sebaliknya, membenarkan (melegitimasi) intervensi teknologi kekuasaan teknokratis dari Jakarta maupun dari Barat. Kritik ini mengingatkan saya pada *warning* sejarawan Nordholt (1996) terhadap penggunaan “despotisme oriental” oleh para sarjana Barat untuk memberi gambaran tentang kerajaan Asia yang berwatak lalim dan menindas republik desa. “Model ini membantu melegitimasi penundukan kolonial atas sebagian besar Asia: begitu penguasa lalim digantikan oleh kuasa kolonial yang rasional dan budiman, penduduk lokal dijamin dan hidup tenang bersama dengan desa tradisional mereka yang tertutup”, demikian ungkap Nordholt.

KESIMPULAN

IP adalah khas Indonesia, yang tidak dikenal di belahan dunia. Tetapi IP selalu memperoleh stimulus eksternal: kolonialisme, developmentalisme, dan neoliberalisme. Ia hadir karena keperluan aksiologi pragmatis, yang bukan untuk menyiapkan kader-kader pemerintah, bukan pula untuk mencerahkan praktik pemerintahan secara utuh, tetapi sekadar untuk mencetak birokrasi yang lebih banyak untuk menjaga *law and order*, seperti halnya para pangreh praja kolonial untuk menjaga *rust en orde*. Tujuan aksiologi yang tidak duduk itu tidak dilengkapi dengan ontologi yang memadai. Para sarjana berputar-putar menentukan objek IP adalah gejala pemerintahan. Tetapi makna pemerintahan yang disajikan sungguh salah kaprah dan dangkal. *Pertama*, konsep pemerintah lahir dari tradisi *Anglo Saxon*, tetapi para sesepuh memahami pemerintahan dari sudut Eropa Kontinental, yakni konsep *bestuurkunde* yang diimpor dari Negeri Belanda. Adaptasi ini adalah kesalahan parah. Orang Belanda menyebut *bestuurskunde* sebagai administrasi, orang Indonesia menerjemahkan *bestuurskunde* sebagai pemerintahan. *Kedua*, konstitusi telah menyediakan roh, semangat, dan pengetahuan tentang “pemerintahan berkedaulatan rakyat”, yang mirip dengan “pemerintahan republikanisme” ala *Anglo Saxon*, tetapi para sesepuh malah membuat “pemerintahan

administratif-birokratis” yang diwarisi dari praktik-pengetahuan kolonial. Konstitusi malah dimonopoli oleh para sarjana hukum positivis-dogmatis, yang sibuk bicara negara hukum dan supremasi hukum, yang melihat pemerintahan dengan lensa hakim, bukan lensa pemerintah sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

IP secara epistemologis tidak mempengaruhi, apalagi mencerahkan praktik, malah sebaliknya, pengetahuan pemerintahan lebih banyak dipengaruhi oleh praktik. Kolonialisme, yang membentuk negara pegawai, membentuk DNA IP. Developmentalisme Orde Baru, yang meneruskan kolonialisme, sangat kuat membentuk IP. Wajah Orde Baru adalah wajah IP. Era reformasi, yang menganut neoliberalisme, juga diikuti oleh IP, yakni, tidak mencerahkan dan memperkuat pemerintah(an) rakyat, melainkan menggunakan manajemen publik dan tatakelola untuk membentuk pemerintahan pasar dan pemerintahan teknokratik.

Meskipun IP mengklaim sebagai disiplin mandiri, tetapi secara de facto pemerintahan hanya sebuah studi. Ia dikaji dari hukum yang berorientasi *regulating*, dari administrasi yang berorientasi *administering*, dari sisi manajemen yang bermakna *managing*, dan dari sisi *governance* yang berbau *networking*. Kita tidak pernah memperoleh pemahaman utuh tentang *governing* yang dijalankan pemerintah, sebuah institusi pemegang kedaulatan rakyat. Mutilasi ini ibarat orang melihat sejumlah pohon yang berbeda-beda, tetapi tidak pernah melihat hutan. Akibatnya komunitas IP “tidak mengetahui apa yang diketahui dan apa yang dihafal” tentang pemerintahan.

Masalah ontologi tentu berdampak ke epistemologi. Orang hanya bicara sejumlah pendekatan untuk melihat pemerintahan serta berbagai metode untuk memperoleh pengetahuan sistematis. Namun komunitas IP tidak secara epistemologis menggunakan “pemerintahan” sebagai subjek dan perspektif untuk melihat, memahami dan menjelaskan politik, administrasi, hukum, kehidupan sosial, ekonomi, hajat hidup orang banyak, dan lain-lain. Dengan kalimat lain, pemerintahan adalah objek studi yang dilihat dari banyak disiplin ilmu, tetapi IP tidak pernah berhasil melihat secara terbalik, yakni melihat halaman ilmu lain dengan perspektif pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adiwisastro, Y. 2015. “Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Administrasi Negara”, dalam M. Labolo, dkk. eds. *Dialektika Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Almond, G. 1990. *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*. London and Newbury Park: Sage Publications.

- Aspinall, E. dan W. Berenschot. 2019. *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Benda, H.J. 1966. "The Pattern of Administrative Reforms in the Closing Years of Dutch Rule in Indonesia". *The Journal of Asian Studies*. 25: 4.
- Bohne, E. et. al. eds. 2014. *Public Administration and the Modern State Assessing Trends and Impact*. Basingstoke: Palgrave.
- Braun, C. dkk. 2015. Quo Vadis, Nederlandse Bestuurskunde?. *Bestuurskunde*. 24:
- Djojowadono, S. 2015. "Perkembangan Ilmu Pemerintahan". dalam M. Labolo, dkk.
- Dyson, K. 1980. *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and an Institution*. Oxford: Oxford University Press.
- Finer, H. 1946. *Theory and Practice of Modern Government*. New York: Deal Press.
- Finer, S. 1970. *Comparative Government*. London: Allen Lane.
- Grimm, D. 2016. *Constitutionalism: Past, Present, and Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Grindle, M. 2017. "Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative". *Governance*. 30: 1.
- Hadiz, V. 2010. *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Harvey, D. (2007). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Huntington, S. 1968. *Political Order in Changing Societies*. Yale: Yale University Press.
- Karniawati, N. 2015. "Hakekat Ilmu Pemerintahan". *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 1:2.
- Karré, P.M. et. al. 2020. "Public Administration in the Netherlands: State of the Field", dalam Geert Bouckaert and Werner Jann eds. *European Perspectives for Public Administration*. Leuven: Leuven University Press
- Kickert, W dan T. Toonen. 2006. "Public Administration in The Netherlands: Expansion, Diversification and Consolidation". *Public Administration*. 84:4
- Klikauer, T. 2013. "What Is Managerialism?". *Critical Sociology*, 41:7.
- Lay, C. (2019). "Jalan Ketiga Peran Intelektual: Konvergensi Kekuasaan dan Kemanusiaan", Pidato Pengukuhan Guru Besar Politik dan Pemerintahan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 6 Februari.
- Labolo, M. dkk. eds. 2015. *Dialektika Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Maier. C. 2019. *Der Rechtsstaat in Spanien und Deutschland – Überlegungen zum Modell einer Europäischen Demokratie*, https://www.academia.edu/37131719/Der_Rechtsstaat_in_Spanien_und_Deutschland_%C3%9Cberlegungen_zum_Modell_einer_europ%C3%A4ischen_Demokratie, 27 Mei 2020.
- McVey, R. (1982), "The Beamtenstaat in Indonesia". dalam B. Anderson dan A. Kahin (eds.), *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, Ithaca: Cornell University Modern Indonesia Project.
- Nordholt, H.S. 1996, *Spell of Power: A History of Balinese Politics 1650-1940*, Leiden: KITLV Press.
- Ndraha, T. 2003. *Kybernologi: Ilmu Pemerintahan Baru*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Osborne, D dan T. Gaebler. 1992, *Reinventing Government*. New York: Penguin.

- Overeem, P. 2013. *The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective*, London: Routledge.
- Peters, B.G. 1999. *Institutional Theory in Political Science*, London & New York: Pinter.
- Plant, R. 2010. *The Neo-Liberal State*, Oxford: Oxford University Press.
- Polyando, P. 2016. "Menelusuri Duduknya Ilmu Pemerintahan", *Jurnal Politikologi*. 3:1.
- Pratikno. 2003. "Melacak Ruang Kajian Pemerintahan Dalam Ilmu Politik: Sebuah Riset Awal", *Transformasi: Jurnal Kajian Kritis Transformatif*. 1:1
- Raadschelders, Jos C. N. 2000. "Understanding Government in Society: We See The Trees, But Could We See The Forest? *Administrative Theory & Praxis*. 22:2.
- Raadschelders, Jos C. N. 2005. "Government and Public Administration: Challenges to and Need for Connecting Knowledge", *Administrative Theory & Praxis*. 27:4.
- Raadschelders, Jos C. N. 2015. *Government: A Public Administration Perspective*, London: Routledge.
- Radbruch, G. 1946. "Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht", *Süddeutsche Juristen-Zeitung*, 1:5.
- Rauf, M. 2015. "Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik: Suatu Pengantar", dalam M. Labolo. dkk
- Rhodes, R.A.W. 1996. "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*. 44:4.
- Rutgers, M.R. 2005. *Het Gulden Boekje uit de Nederlandse Bestuurskunde*. Delft: Eburon.
- Schillemans, T. 2017. "Staat van de Bestuurskunde", *Bestuurskunde*, 26:1.
- Scott, A.C dan W. Earleklay. 2014. "George Washington and Enlightenment Ideas on Educating Future Citizens and Public Servants", *Journal of Public Affairs Education*, 20:1.
- Semedi, P. 2019. *Sakpada-pada: Menjaga kesetaraan di pedesaan Jawa 1850 – 2010*, Pidato Ilmiah disampaikan pada Dies Natalis ke-54 STPMD "APMD" Yogyakarta, 28 November.
- Soewargono. 2015. "State of the Art Ilmu Pemerintahan", dalam M. Labolo. dkk.
- Sujamto. 2015. "Perkembangan Konsep Ilmu Pemerintahan", dalam M. Labolo dkk.
- Tjokrowinoto, M. 2015. "Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik: Suatu Pengantar Diskusi", dalam M. Labolo. dkk.
- Van Putten, R. dkk (2020). "Kritische Bestuurskunde: Naar een Reflexief Perspectief op Bestuur en Beleid", *Bestuurskunde*, 29:1.
- Van Poelje, GA. 1953. *Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan*, Djakarta: Soeroengan
- Van Ylst, F. 2015. "Eksistensi Ilmu Pemerintahan". *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 1:1.
- Waldo, D. 1955. *The Study of Public Administration*. New York: Random House.
- Wasistiono, S. 2017. *Perkembangan Ilmu Pemerintahan dari Klasik sampai Kontemporer*. Sumedang: IPDN Press.
- Winters, J. 2013. Oligarchy and Democracy in Indonesia, *Indonesia*, 96.