EDISI REVISI

MEMAHAMI ILMU PEMERINTAHAN

Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya

Dr. Muhadam Labolo

Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
JAKARTA

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Labolo, Muhadam

Memahami Ilmu Pemerintahan: Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya/Muhadam Labolo

–Ed. Revisi, cet. 7.–Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

xvi, 248 hlm., 21 cm

ISBN 978-979-769-567-5

1. Ilmu Politik I. Judul

320

2006.0875 RAJ

Dr. Muhadam Labolo

MEMAHAMI ILMU PEMERINTAHAN:

Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya

Cetakan ke-6, Mei 2013

Cetakan ke-7, April 2014

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Jakarta

Desain cover oleh octiviena@gmail.com

Dicetak di Kharisma Putra Utama Offset

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwinanggung, No.112 Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956

Tel/Fax : (021) 84311162 – (021) 84311163

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id http: //www.rajagrafindo.co.id

Perwakilan:

Jakarta-14240 Jl. Pelepah Asri I Blok CJ 2 No. 4, Kelapa Gading Permai, Jakarta Utara, Telp. (021) 4527823. **Bandung**-40243 Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi Telp. (022) 5206202. **Yogyakarta**-Pondok Soragan Indah Blok A-1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan Bantul, Telp. (0274) 625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok. A No. 9, Telp. (031) 8700819. **Palembang**-30137, Jl. Kumbang III No. 4459 Rt. 78, Kel. Demang Lebar Daun Telp. (0711) 445062. **Pekanbaru**-28294, Perum. De'Diandra Land Blok. C1/01 Jl. Kartama, Marpoyan Damai, Telp. (0761) 65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3 A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. (061) 7871546. **Makassar**-90221, Jl. ST. Alauddin Blok A 9/3, Komp. Perum Bumi Permata Hijau, Telp. (0411) 861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 33 Rt. 9, Telp. (0511) 3352060. **Bali,** Jl. Imam Bonjol g. 100/v No. 5b, Denpasar, Bali, Telp. (0361) 8607995

KATA PENGANTAR

Kehausan memahami ilmu pemerintahan telah mendorong sejumlah sarjana dan praktisi pemerintahan mengembangkan sejumlah konsep lama dan baru untuk didudukkan dalam khazanah perkembangan ilmu pemerintahan modern. Hal itu tentu saja didorong oleh kebutuhan terhadap permasalahan yang muncul di setiap masa. Tak pelak lagi, polemik sebagai indikasi awal bagi penajaman konsep dan pemikiran di antara mereka telah melahirkan berbagai pilihan argumen yang secara konseptual maupun teoretis relatif dapat digunakan. Sayangnya, kesadaran hakiki tentang makna pemerintahan itu sendiri seringkali raib begitu saja sehingga penalaran pada tingkat praktik kehilangan alasan tentang mengapa sebuah pemerintahan harus dihadirkan dan dibutuhkan oleh masyarakat dimana pun dan kapan pun.

Ketika pemerintahan dalam kondisi abnormal, hampir tidak ada masyarakat yang menyukai pemerintahan, bahkan pemerintahan dianggap gejala yang perlu dilenyapkan, sekalipun pada akhirnya pemerintahan baru mereka hadirkan dengan alasan apa pun. Lebih dari itu, sekalipun pemerintahan mengalami pembiasan, bahkan merepresentasikan perilaku

yang paling ekstrem, tidak sedikit masyarakat yang berharap pada pemerintahan tersebut untuk tetap eksis bagi masa depan kelompok yang diuntungkan. Sebaliknya, ketika pemerintahan dalam suasana normal, sedikit yang menyadari betapa relasi yang terjadi antara pemimpin dengan rakyatnya merupakan upaya untuk menguatkan sentimen moral sekaligus menjawab kebutuhan yang dihadirkan atas apa yang mereka idamkan sejak awal. Pemerintahan dalam hal ini, sekalipun dirasakan ada, terkadang tak ada satu pun yang merasa peduli dengannya. Pemerintahan merupakan kebutuhan yang diadakan untuk kemudian dihindari pada titik tertentu.

Kesan terhadap pemerintahan yang hadir atas dasar kebutuhan dan lahir bersamaan dengan keinginan masyarakatnya pada akhirnya akan sangat tergantung pada perilaku pemimpin dan masyarakat yang akan membentuk sebuah pilihan atas sistem yang akan dianutnya, apakah totaliter, otoriter maupun demokratis sebagai perimbangan atas dua pilihan sebelumnya. Demikianlah buku ini ditulis, sebagai ungkapan sederhana atas tanggung jawab akademik terhadap gejala pemerintahan yang selalu dibenci namun terus dirindukan. Buku ini hanyalah sebagian kecil dari serangkaian pengembangan ilmu pemerintahan sebagaimana telah ditulis oleh sebagian besar pemerhati bidang pemerintahan. Isinya merupakan hasil diskusi panjang dengan dasar ilmu pemerintahan dari waktu ke waktu. Dalam kaitan itu sekiranya pembaca menemukan kegelisahan atas makna dalam buku ini, kiranya buku ini bukan akhir dari segalanya, bahkan membutuhkan perenungan dengan tingkat kedewasaan akal dan hati pada stadium tertentu. Ia memang dipersembahkan bagi pembaca yang telah siap memaknai arti penting pemerintahan.

Seterusnya, buku ini tentu saja mengandung sejumlah kealpaan dan kekhilafan yang terus-menerus menunggu kritikan dan pembedahan yang seimbang. Penulis sangat membuka diri serta berucap terima kasih untuk maksud demikian. Tak kurang dari semua itu, penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada para *founding fathers* pemerhati pemerintahan yang sekalipun sulit dijumpai, namun menjadi *oase* atas mengalirnya pikiran-pikiran jernih dalam buku ini sehingga lebih dinamis, idealis, komunikatif bahkan tentu saja menyisakan kebuntuan sebagai upaya untuk mendiskusikannya lebih lanjut. Mereka adalah almarhum Prof. Dr. Taliziduhu Ndraha, Prof. Dr. Ryaas Rasyid, M.A., Prof. Muchlis Hamdi, M.P.A., Ph.D., Prof. Dr. E. Koswara, Prof. Dr. Djohermansyah Djohan, Prof. Dr. Ngadisah, Prof. Dr. Sadu Wasistiono, Dr. Made Suwandi, Dr. Andi Mallarangeng, Dr. Cecep Effendy, M. Phil, Drs. Inu Kencana Syafiie, M.Si., almarhum Prof. Dr. Aziz Haily, M.A., almarhum Drs. Sudirman Pandji, M.A.P., Drs. Asrihadi, M.A., dan tentu saja sahabat setia saya seperti Anas Masud dan Simon Moshe Maahury, yang tak pernah berhenti berdiskusi terkait dengan persoalan-persoalan seputar pemerintahan. Di balik itu semua penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada istri tercinta *Intisari* dan ananda *Sultan Nanta Setia Dien Labolo* yang sekalipun dengan wajah yang cemberut telah mengusik lembaran demi lembaran buku kecil ini untuk dipersembahkan bagi para pemerhati pemerintahan.

Akhirnya, dengan mengucapkan *Bismillahirrahman-nirrahim*, penulis mempersilakan segenap pembaca untuk mengeja lebih jauh, menyusuri dengan sikap kritis untuk kemudian menyimpulkannya dengan keyakinan masing-masing. Bukankah tidak ada kebenaran yang lebih absolut kecuali kebenaran Tuhan?

Mungkin yang kita dapat sepakati adalah bagaimana mencari kecenderungan yang lebih mirip. Buku ini entah mirip pemikiran siapa di antara helai demi helai tulisan malam hari di sebuah Ramadhan di tahun 2001? *Wallahu a'lam bissawab*.....

Jakarta, 15 Januari 2013

Penulis

KATA PENGANTAR

Prof. Muchlis Hamdi, M.P.A., Ph.D
Guru Besar pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Pemerintahan adalah gejala yang kompleks dan berkembang setua dunia ini. la menjadi bermakna ketika mampu memberi arti seluas-luasnya bagi kemaslahatan banyak orang. Kondisi ini mensyaratkan agar pemerintahan dapat berkembang sebagai cara pengelolaan kehidupan bersama yang bermanfaat dan dapat diterima secara universal melalui distribusi nilai secara wajar dan merata. Dengan pemahaman itu, maka keterlibatan segenap masyarakat sebagai pemetik manfaat dalam segala proses pemerintahan diharapkan mampu melahirkan kesejahteraan yang dapat dinikmati oleh setiap orang. Tanpa itu, pemerintahan lebih terlihat sebagai gejala sebaliknya, yakni dapat menimbulkan dampak buruk dan penderitaan dimana-mana.

Buku kecil ini merupakan sebuah pengantar dalam rangka mengkaji dan mengembangkan lebih jauh teori dan konsep-konsep yang telah ada dalam bidang pemerintahan. Minimnya literatur di bidang pemerintahan bersamaan dengan tingginya animo para pembelajar melanjutkan studi pemerintahan di jenjang selanjutnya kiranya memberi makna tersendiri dari kelebihan dan keterbatasan buku ini.

Pada akhirnya, saya selaku bagian dari almamater dan pengajar pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri memberi apresiasi kepada penulis yang telah mengambil bagian dalam pengembangan ilmu pemerintahan di masa yang akan datang. Semoga buku ini layak dibaca dan berguna bagi para mahasiswa, praktisi, akademisi, dan pengamat pemerintahan.

Jakarta, 10 Januari 2007

Prof. Muchlis Hamdi, M.P.A., Ph.D

DAFTAR ISI

PENGANTAR ILMU PEMERINTAHAN 1

A. Ilmu Pemerintahan dan Pemikiran Awal

Secara umum, kajian pemerintahan dalam perspektif keilmuan masih terbatas jika dilihat perkembangannya dewasa ini. Hal ini disebabkan posisi ilmu pemerintahan yang bersifat transisional dari kajian ilmu lain seperti politik dan hukum. Disebut transisional karena ilmu pemerintahan terkesan sulit mengidentifikasikan dirinya secara tegas dari bayang-bayang ilmu tersebut.

Secara klasikal, pendekatan yang sering dilakukan melalui celah ilmu politik yang kemudian melahirkan pemahaman tentang praktik pemerintahan dari keseluruhan perangkat yang terbagi melalui cabang-cabang kekuasaan. Dari sini pemerintahan diartikan sebagai pelembagaan kekuasaan yang dioperasionalisasikan secara konkret dari jenjang paling puncak hingga entitas pemerintahan terendah. Dengan kata lain, pemerintahan hanyalah pernyataan konkret dari fenomena kekuasaan yang lebih luas, dimana kekuasaan dengan segala atributnya dipelajari secara saksama dalam kacamata ilmu politik. Praktisnya pemerintahan dipelajari sebagai teknik

mengelola kekuasaan dalam institusi yang dibentuk secara berjenjang. Akhirnya, transisi ilmu pemerintahan tampak seperti bergerak paksa menuju identifikasi diri, lepas dari rahim kekuasaan yang karena itu terasa tetap berbau ilmu politik murni. Dari sudut lain misalnya ilmu hukum, tampak bahwa gejala pemerintahan hanyalah tindakan mengelola kekuasaan secara formalistik. Kondisi ini membuat praktik pemerintahan dipandang sebagai suatu aktivitas positif dari jabatan-jabatan yang diemban termasuk kelembagaannya dalam relasi antar pemerintahan, maupun antar pemerintah dengan rakyat dan/atau sebaliknya. Dalam praktiknya gejala pemerintahan dipelajari misalnya lewat Ilmu Hukum Tata Negara, Ilmu Negara, dan Ilmu Hukum Administrasi Negara. Merujuk kedua perspektif ilmu tersebut, dapat disimpulkan bahwa pemerintahan dipahami sebagai sebuah unsur dominan dari apa yang dikonstruksikan sebagai negara (*state*) selain tindakan *coersive* (hukum) sebagai alokasi kekuasaan yang bersifat istimewa untuk melakukan sedikit banyak paksaan.[1] Di samping itu, terdapat ilmu lain seperti ekonomi dan sosiologi dipandang penting sebagai ilmu bantu untuk memahami hubungan-hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah.[2] Untuk kontribusi kedua ilmu ini yang

---

[1]Makna *"istimewa"* oleh Ndraha dalam Pengantar Ilmu Pemerintahan dielaborasi ke dalam kebutuhan akan pemerintahan oleh masyarakat, yang kemudian menghasilkan dua elemen penting, yaitu *public service* dan *civil service*. Hal pertama dari kedua elemen tadi menjadi bagian dari tugas pemerintah sebagai tugas yang bersifat istimewa sebab menyangkut kepentingan publik yang lebih luas, terbatas jika dikerjakan oleh pribadi, serta menghindari monopoli oleh kelompok kapitalis (pemegang modal). BKU Ilmu Pemerintahan IIP, Jakarta, 2003, hlm. 14.

[2]Lihat penjelasan lebih lanjut oleh Ndraha dalam *Kybernology*, Bahan Kuliah Umum Pemerintahan IIP, Jakarta, 1999, hlm. 15

juga menjadi motif-motif terbentuknya gejala pemerintahan akan kita eksplorasi pada bab ketiga dari kajian singkat ini.

Berdasarkan dilema transisi itu, di beberapa perguruan tinggi yang mengkhususkan diri dalam upaya mengembangkan Ilmu Pemerintahan berhadapan serius dalam merumuskan aspek ontologik, epistemologik, dan aksiologiknya agar tegar berdiri di antara disiplin dan cabang ilmu lain. Sebagai contoh, pembelajaran ilmu pemerintahan di Institut Ilmu Pemerintahan (sekarang diintegrasikan menjadi Institut Pemerintahan Dalam Negeri) bersandar pada empat arus pemikiran utama yang saling melengkapi. *Pertama,* pemerintahan merupakan disiplin ilmu yang lahir dan berkembang sebagai akibat pengaruh Eropa kontinental. Terlepas dari perdebatan akademiknya yang melahirkan pemerintahan sebagai ilmu, pemerintahan sebagai akumulasi dari ilmu-ilmu tertentu, maupun pemerintahan sebagai ilmu terapan, tampak pada akhirnya ilmu pemerintahan mengalami penguatan untuk mencoba mengidentifikasikan dirinya dalam bentuk ilmu pemerintahan baru (*kybernologi*).[3] Dalam konteks itu ilmu pemerintahan merekonstruksikan dirinya sebagai sebuah ilmu yang berasal dari manusia dan kembali pada manusia dalam relasi antara yang memerintah dan yang diperintah. Spektrum ilmu pemerintahan tampak lebih luas dan abstraktif, tidak sekadar bermain pada ranah praktikum, teknikal dan empirik. Pemerintahan mengalami pemaknaan yang bersifat filsafati dan membuka diri pada ruang yang terbentang jauh di hadapan kita. Terlepas dari semua pergulatan ontologi dan epistemologi itu, harus diakui bahwa tak kurang dari ribuan

---

[3]Penjelasan lebih luas soal ini dapat dilihat dalam Ndraha, *Kybernology,* (Jakarta: Rineka Cipta, 2005).

pengamat, praktisi hingga pembelajar ilmu pemerintahan sulit menawarkan alternatif yang lebih komprehensif dalam merekonstruksikan ilmu pemerintahan sekaligus menjawab persoalan-persoalan pemerintahan khususnya di Indonesia pasca reformasi tahun 1998. Lahirnya ilmu pemerintahan baru dipandang oleh pencetusnya sebagai jawaban atas turbulensi domestik yang selama ini sulit dijawab oleh ilmu pengetahuan lain akibat kebuntuan dari pengembangan ilmu itu sendiri. Pemikiran *kedua* cenderung mewakili makna pemerintahan sebagai gejala politik sehingga tak ada alasan untuk melepaskan dari kultur ilmu politik. Suka atau tidak, konsep pemerintahan dipahami sebagai subkultur ilmu politik. Pandangan ini merupakan pengaruh pemikiran politik barat yang selama ini mendominasi sebagian besar ilmuwan politik di berbagai perguruan tinggi. Pemikiran *ketiga* mencoba untuk mendudukkan kedua arus pemikiran utama secara harmonis dengan memposisikan gejala politik dan pemerintahan sebagai dua ilmu yang dapat dipelajari secara bersamaan, seperti sekeping mata uang dengan dua mata yang berbeda. Konsekuensi terhadap pemikiran ini menghasilkan jurusan politik-pemerintahan yang bertujuan mempelajari bagaimana politik pemerintah bekerja dalam tujuan-tujuan tertentu. Pemikiran ini sebenarnya bermaksud menekankan pada upaya merekonstruksi politik pemerintahan sebagai politik negara, dimana setiap pembelajar mampu memahami bahwa unsur pemerintah sebagai bagian dari institusi negara memiliki politik tersendiri untuk mencapai tujuan negara. *Terakhir,* pemikiran pemerintahan dipandang sebagai suatu gejala yang tak dapat dilepaskan dari proses kebijakan publik. Kelompok ini berpandangan bahwa gejala pemerintahan tak lebih dari aktivitas kebijakan publik yang dapat dilakukan atau tidak sama sekali. Untuk melihat perkembangan keempat arus

utama pemikiran tersebut kiranya kita membutuhkan kajian khusus pada bab selanjutnya. Kini marilah kita lihat beberapa pandangan sederhana yang menyertainya untuk selanjutnya kita kembangkan pada bab-bab selanjutnya, khususnya realitas empirik dan teoritik pemerintahan sebagai alasan untuk membangun kerangka ilmu pemerintahan yang lebih sederhana dan mudah dipahami.

Pada dasarnya semua aktivitas yang bersentuhan dengan kepentingan dan urusan orang banyak kita anggap sebagai gejala pemerintahan. Dengan demikian, semua aktivitas yang berlangsung di level empirik dapat kita jadikan bahan baku untuk merekonstruksikan ilmu pemerintahan dalam arti sesungguhnya. Namun demikian, diperlukan usaha keras untuk melerai percampuran yang berlebihan sehingga pemerintahan dapat dilihat sebagai ilmu mandiri yang tak mudah dicemari oleh identifikasi ilmu lain. Diakui bahwa konstruksi ilmu apa pun tidaklah mungkin dapat berdiri sendiri tanpa melibatkan kontribusi ilmu lain dalam hubungan antar, intra, inter, dan multidisiplin ilmu. Dengan kata lain ilmu pemerintahan tidaklah mungkin dapat berdiri sendiri tanpa bantuan ilmu lain sebagaimana juga ilmu lain ketika berjuang mengidentifikasi diri secara jelas dan mandiri. Sejauh kita gagal membantu mengidentifikasi pemerintahan sebagai suatu ilmu yang dapat dipelajari secara khusus (teoritik dan konseptual), secara pragmatis menjadikan lahan pemerintahan bukan saja ruang yang kabur, namun kosong dari alasan apa pun juga. Implikasinya pemenuhan atas jabatan-jabatan pemerintahan menjadi sesuatu yang terlalu sederhana untuk diposisikan secara profesional. Jabatan-jabatan struktural dalam pemerintahan dianggap sebagai *lahan tak bertuan* yang dapat saja diisi oleh siapa pun dengan

latar belakang pendidikan apa saja. Jelaslah sudah bahwa potret tak menyenangkan tersebut paling tidak di dorong oleh dua alasan pokok, yaitu ketidakpastian atas aktivitas pemerintahan sebagai suatu ilmu yang berkarakter mandiri, selain implikasi atas dinamika politik praktis di lapangan sehingga pemerintahan dipahami sebagai seni yang dapat dipelajari dan dipraktikkan oleh siapa saja baik dalam konteks politik maupun budaya.

Dari aspek sosiologi, gejala pemerintahan dapat dipahami lewat basis keluarga sebagai unit analisis terkecil sebagaimana pandangan *Mac Iver* dalam *Web Government*.[4] Keluarga sebagai unit terkecil merupakan sentral bagi pengembangan jaringan sosial hingga membentuk pemerintahan tradisional sampai yang paling kompleks. Jauh sebelum itu, pemahaman secara abstraktif dapat didekati lewat pandangan klasik (agama) tentang proses terbentuknya pemerintahan. Misalnya dalam agama tertentu, proses terbentuknya kepemimpinan sebagai inti pemerintahan dapat dilihat dari sinyalemen Tuhan di hadapan malaikat.[5] Bahkan prediksi ketidakteraturan yang cenderung diperbuat manusia dalam interaksinya dideskripsikan malaikat sekaligus menunjukkan kegelisahannya. Secara implisit hal ini menyiratkan bahwa asumsi tentang alasan ketidakteraturan yang mendorong terbentuknya pemerintahan sebenarnya dapat diterima sejauh ini.[6] Dengan demikian, konflik sebagai simbol ketidakteraturan menjadi alasan yang dapat kita terima, termasuk simbol konflik

---

[4]Uraian soal ini dielaborasi lebih jauh oleh Mac Iver dalam *The Web of Government* (Jaring-jaring Pemerintahan) terjemahan Laila Hasyim (Jakarta: Aksara Baru, 1985), hlm. 33.

[5]Lihat Kitab Al-Qur'an, Juz 1, Surat Al-Baqarah: 30 (terjemahan), Depag RI, (Bandung: CV Diponegoro, 1999), hlm. 6.

[6]Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan*, (Jakarta: PT Yarsif Watampone, 1999), hlm. 1.

manusia dengan iblis secara horizontal maupun Tuhan sebagai bentuk pengingkaran secara vertikal akibat pelanggaran di taman surgawi. Situasi dan kondisi demikian pada akhirnya telah membawa konsekuensi bagi hadirnya pemerintahan yang bersifat kosmopolit, yaitu dunia dan segala isinya. Harus diakui pula bahwa situasi ketidakteraturan semacam itu lahir dari suatu keadaan yang teratur yang selalu mengalami fluktuasi dari berbagai macam sebab dan akibat. Maka dapat dipahami bahwa suatu keteraturan merupakan produk dari ketidakteraturan dan sebaliknya. Ini merupakan siklus yang sama dengan hakikat konflik dimana perang hanyalah kelanjutan dari diplomasi yang tertunda, atau dapat kita katakan diplomasi sesungguhnya perang yang tertunda. Situasi yang stabil pada hakikatnya adalah ketidakstabilan yang tersembunyi, demikian sebaliknya ketidakstabilan merupakan kestabilan yang sedang mencari bentuknya. Pendekatan klasik semacam ini dapat kita bandingkan pula dengan kemunculan para penguasa sebagai pemerintah dalam mitos Yunani lewat kebangkitan dewa-dewi.

Upaya mengembalikan situasi ketidakteraturan pada keteraturan *(social order)* pada akhirnya menjadi satu-satunya alasan bagi Tuhan untuk melibatkan manusia[7]? sebagai khalifah di muka bumi. Untuk memisahkan problem di dunia transedental itu, maka Tuhan menyediakan lahan baru yang kita sebut sebagai dunia konkret, bumi, dan segala isinya. Dalam perjalanan waktu, manusia berkembang secara biologis lewat pasangan yang didesain Tuhan untuk maksud tersebut. Pertumbuhan

[7]Kata makhluk diartikan secara khusus pada diri manusia yang sebenarnya, terlepas bahwa ia diciptakan serangkaian dengan makhluk lain, seperti binatang dan alam seisinya. Lihat sinyalemen Tuhan dalam Surat Al-Baqarah: 30.

yang cepat melahirkan peradaban mikro yang terdiri dari kepala keluarga sebagai sentral pemerintahan yang melakukan fungsi pengaturan *(regulation)*, seorang ibu yang berfungsi memfasilitasi (mempersiapkan kelahiran bayi/wilayah-wilayah baru), melayani serta membantu mengoperasionalisasikan seluruh pengaturan kepala keluarga. Peran kepala pemerintahan dan anak sebagai simbol wilayah-wilayah yang terintegrasi secara kuat memungkinkan terjadinya proses transformasi dan stabilitas pemerintahan mikro dari ancaman dunia luar, selain harapan terbentuknya peradaban yang lebih kompleks di masa mendatang. Kepala keluarga dengan seperangkat kemampuan yang ditasbihkan Tuhan kepadanya menjadi modal dalam menjamin perlindungan dan kebutuhan pokok bagi anggota keluarganya.[8] Di saat yang sama lahir respons positif sebagai upaya timbal balik dari anggota yang merasa terlindungi untuk memberikan *trust* yang besar kepada siapa pun yang menjadi kepala keluarga sehingga dapat melakukan apa saja yang dianggap perlu bagi masa depan anggota keluarga tersebut. Di sinilah fungsi awal sebuah pemerintahan akan segera diwujudkan (*public service*).

Jika pikiran Iver kita kembangkan lebih jauh, maka dapat diilustrasikan peran ibu rumah tangga pada hakikatnya merupakan simbol institusi pendamping yang melakukan kontrol secara internal atas apa yang dilakukan oleh kepala keluarga. Oleh karena itu, dengan berani dapat diasumsikan bahwa semakin banyak pendamping, semakin banyak pula peluang untuk

---

[8]Keadaan ini kemudian menjadi kewajiban dan fungsi paling klasik dan elementer bagi pemerintahan dalam memberikan perlindungan secara komprehensif terhadap warga negaranya. Aristoteles dalam GH. Sabine, (terjem) (Jakarta: IIP, 2001), hlm. 204.

dapat berkonsultasi dalam pengambilan keputusan oleh kepala keluarga sebagai pusat pemerintahan. Asumsi ideal semacam itu tentu saja di luar kehendak dimana para pendamping seringkali hanyalah asesoris dalam konteks domestik. Jika peran para pendamping berjalan ideal, maka kemungkinan terjadi distribusi nilai-nilai seperti keadilan dan kesejahteraan pada semua institusi yang merupakan bagian dari sistem kekeluargaan. Bayangan semacam itu menimbulkan kesimpulan sederhana bahwa institusi yang gagal dalam menjalankan fungsi-fungsi pokoknya dalam memberikan pelayanan pada kepala keluarga dan anggotanya (selaku pusat pemerintahan dan rakyat di sisi yang lain), dapat mendorong terjadinya rotasi dengan maksud mempertahankan kestabilan pemerintahan itu sendiri. Jika daya kontrol institusi melemah, maka bukan mustahil mendorong terciptanya rezim tiranik yang dapat menghancurkan masa depan institusi keluarga

Peran anak yang disimbolkan sebagai wilayah memiliki makna strategis dalam mempersiapkan diri bagi keberlangsungan kepala keluarga berikutnya, atau dapat dikatakan bahwa anak adalah kelanjutan dari peradaban pemerintahan itu sendiri. Jadi, semakin banyak wilayah semakin dapat ditunjukkan kesatuan daerah yang dapat dikuasai, diintegrasikan, dan dimobilisasi untuk membela kepentingan keluarga/pemerintahan. Di samping itu, wilayah dapat menjadi arah bagi perkembangan pemerintahan dalam bentuk pemekaran pemerintahan secara *sporadis*. Semakin banyak wilayah, semakin banyak pula pola pemerintahan dengan berbagai ciri dan karakteristiknya. Dalam konteks itu, hubungan antara wilayah (daerah) dengan pusat pemerintahan dan lembaga-lembaga pengontrol akan semakin kompleks bersamaan dengan meningkatnya kebutuhan

bagi upaya pemenuhan keinginan semua elemen untuk tetap *survive*. Kewajiban wilayah seperti membayar pajak *(tax payer)* merupakan fenomena tentang kewajiban anak terhadap kepala keluarga sebagai bentuk kompensasi dalam upaya memperkokoh integrasi *(keutuhan keluarga)*. Akan tetapi, perlu dicatat bahwa dalam perkembangannya, sirkulasi kekuasaan menjadi lebih kompleks dan penuh risiko dengan bertambahnya jumlah anak/wilayah. Dalam konteks ini, kekuasaan yang terwujud dalam pemerintahan seringkali berbau amis akibat kompetisi superioritas antar wilayah sering meningkat seiring dengan ambisi untuk melepaskan diri akibat ketimpangan keadilan dan kesejahteraan. Untuk menjamin agar pemerintahan tetap berjalan ideal, maka dibutuhkan pemahaman nilai dari semua elemen yang membentuk keluarga sebagai unit terkecil pemerintahan. Sejauh internalisasi nilai berjalan dan dipahami dengan baik, maka keruntuhan sebuah pemerintahan pada unit terkecil sekalipun dapat dikendalikan.

B. Peranan Lembaga Keilmuan

Berbagai ilmu pengetahuan dalam beberapa dekade mengalami krisis, termasuk ilmu pemerintahan.[9] Dalam kurun waktu menjelang dan sesudah reformasi (1998), sejumlah paradigma ilmu pemerintahan mulai dipertanyakan dan didiskusikan oleh kelompok ilmuwan sosial saat itu. Ketidakpuasan yang meningkat terhadap teori dan metodologi

[9]Keadaan ini dapat dilihat melalui sudut pandang paradigma Kuhn yang melihat perkembangan suatu ilmu dapat mengalami fluktuasi dari *normal, anomaly, crisis* hingga mencapai stabilitas normal kembali.(lihat Ndraha dalam *Kybernology I*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 9.

pada umumnya menimbulkan ketidakpuasan di sana-sini untuk mencari jalan ke luar bagi turbulensi yang melanda tidak saja dalam urusan domestik, namun dunia pada umumnya. Konsepsi lama dari disiplin ilmu seperti politik, ekonomi, administrasi negara, kebijakan publik maupun ilmu negara sejauh itu mengklaim lebih memadai dalam menggambarkan perilaku masyarakat sebagai kelompok yang diperintah dan pemerintah sebagai kelompok yang memerintah. Tentu saja keseluruhan pemikiran tersebut tetap saja dalam kerangka negara dan kekuasaan secara politik. Pemikiran dan perdebatan tersebut pada akhirnya menimbulkan keraguan dan ketidakpastian *(uncertainty)* dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik. Kegalauan tersebut juga merambah bidang pemerintahan sebagai ilmu pengetahuan transisional semenjak itu. Perbincangan selalu dimulai dari mana kerangka ilmu pemerintahan akan dibangun sebelum menentukan desain teknis untuk menyelesaikan problem pemerintahan itu sendiri sehingga terdapat kontribusi yang jelas dari ilmu pemerintahan pada saat itu dan masa akan datang. Hal ini mengilhami debat tak berkesudahan pada ruang ontologik, epistemologik, dan aksiologik sebagai prasyarat bangun suatu ilmu pengetahuan. Pada derajat tertentu menukik dalam hal makna, metode, tujuan, dan paradigma pemerintahan. Paradigma pemerintahan terakhir yang dimotori Taliziduhu Ndraha (1999) sebagaimana dikenal dengan ilmu pemerintahan baru *(kybernology)* telah menantang ilmu sosial lainnya untuk berkontribusi dalam memberikan keabsahan pada ilmu pemerintahan yang selama ini bersembunyi di balik ketiak ilmu politik untuk menjawab problem pemerintahan secara langsung. Ndraha menawarkan sekaligus memberikan benang merah terhadap kesamaan dan perbedaan yang selama

ini dipahami sepintas oleh para pembelajar pemerintahan. Mesti diakui bahwa *kybernology* selain memperoleh tempat sekaligus menimbun keraguan bagi para pembelajarnya, juga telah menggelitik sejumlah disiplin ilmu tertentu yang selama ini mengklaim sebagai satu-satunya pisau analisis dalam melihat gejala pemerintahan.

Gejala pemerintahan tidaklah semata-mata dilihat dari aspek etimologis belaka. Jika ini yang menjadi rujukan pokok, maka performalitas pemerintahan sebagai suatu *body knowledge* terkesan miskin dan praktis. Oleh sebab itu, pemerintahan dapat dilihat pada gejala yang lebih kompleks, seperti tinjauan dari aspek ontologis, epistemologis maupun aksiologisnya. Dengan pendekatan tersebut, hakikat, bentuk, dan proses pemerintahan dapat lebih berkembang biak sehingga mampu menjawab persoalan-persoalan yang bersifat makro hingga mampu memecahkan masalah yang lebih teknis. Dengan demikian, diperlukan seperangkat pemahaman awal tentang gejala pemerintahan berupa alasan, motif, hingga bentuknya sebelum beranjak pada pemerintahan yang bersifat praktikum.

Di Institut Ilmu Pemerintahan, paradigma pemerintahan baru (*kybernology*) seringkali tak bisa dilepaskan dan terkait dengan sejarah pemikiran Eropa kontinental, yaitu suatu pemikiran yang mengacu pada perkembangan transformasi pemikiran dari negeri Belanda.[10] Pencetus kybernology,

---

[10]Institut ini didirikan pada tahun 1972 di Jakarta. Sejak tahun itu, IIP melakukan pengkajian di bidang Ilmu Pemerintahan dan berafiliasi dengan Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta. Selama kurun waktu itu IIP memfokuskan diri pada pengkajian masalah-masalah pemerintahan dengan membuka beberapa jurusan seperti Tata Pemerintahan, Politik

Taliziduhu Ndraha, merupakan salah satu Guru Besar selain Ryaas Rasyid selaku mantan Rektor IIP yang cukup dikenal sepanjang sejarah perkembangan Ilmu Pemerintahan di institut tersebut. Ryaas memulai pada tinjauan etis makna pemerintahan yang mengantarkan kita pada pemahaman hakikat pemerintahan. Ndraha memberikan konsep kritis sebagai sintesis dari ilmu-ilmu sosial lainnya seperti politik, ekonomi, dan sosial. Semua pemikiran tersebut menjadi model yang di permak menjadi seperangkat bahan pengajaran dasar di level tertentu. Semua usaha keras tadi telah melahirkan inspirasi yang sangat mahal hingga mengantarkan Institut Ilmu Pemerintahan pada proyek pengembangan Ilmu Pemerintahan di level magister dan doktoral (1997-2009).

Ndraha memulai dengan menunjukkan keterbatasan ilmu politik dan ekonomi yang selama ini menjadi sandaran dalam membedah gejala pemerintahan. Uraian ini menjadi metode Ndraha dalam memperjelas pandangannya sekaligus menjawab semua pertanyaan klasik yang mencoba mengembalikan kembali ilmu pemerintahan ke dalam rahim ilmu politik misalnya. Upaya untuk meletakkan ilmu pemerintahan sebagai bagian dari ilmu politik di kritik dengan memaparkan kecenderungan ilmu politik yang serba kekuasaan tanpa melihat objek yang diperintah sebagai bagian penting yang dapat saling melengkapi atau sebaliknya. Dalam konteks politik, menurutnya kekuasaan selalu saja menjadikan rakyat sebagai mangsa yang tak dapat berbuat banyak kecuali menuruti kemauan penguasa. Di lain sisi Ndraha

---

Pemerintahan, Pertanahan/Agraria, Manajemen Pemerintahan, Manajemen Pembangunan, Sumber Daya Manusia dan Keuangan. Hasil-hasil penelitian diterbitkan dalam beberapa jurnal penting seperti *Widya Praja, MIPI, Kybernology, dan Media Pamong.*

menyimpulkan bahwa pembenaran atas gejala pemerintahan yang lahir dari motif pasar dari sisi ekonomi tampaknya kehilangan kesempurnaan ketika pemerintahan memiliki kewajiban dalam kerangka hubungan *civil service* dan *public goods*. Di sini gejala pemerintahan tidak saja dilihat sebagai kekuatan pemilik modal yang berorientasi pada keuntungan (profit), tetapi lebih dari itu memiliki kewajiban moral dalam memenuhi tanggung jawabnya kepada masyarakat. Dalam hubungan dengan pertumbuhan dan perkembangan ilmu pemerintahan, Ndraha tak lupa menyisakan ruang transenden sebagai pengakuan terhadap keterlibatan Tuhan dalam struktur hirarki dimana pemerintahan adalah produk Tuhan yang dengan alasan itulah dipertanggungjawabkan tidak saja kepada manusia, juga kepada Tuhan. Di sini tampak bahwa ilmu pemerintahan yang akan dikembangkan tidak saja bertalian dengan aspek pragmatis dalam hubungan antara yang memerintah dengan mereka yang diperintah, namun antara yang menciptakan dengan yang diciptakan. Inilah alasan mengapa pembelajaran ilmu pemerintahan menjadi semakin luas, menyentuh pada kewajiban moral dalam hubungan dengan Tuhan, selain kewajiban pemerintah pada masyarakat itu sendiri. Pada level metodologik, Ndraha dapat memberikan alternatif yang menjanjikan dengan mengarahkan para pembelajar pada pendekatan kualitatif sekaligus menjawab pemikiran positivistik dalam pemecahan masalah-masalah pemerintahan. Dengan semua itu Ndraha sebenarnya telah mempersiapkan jawaban yang komprehensif atas semua turbulensi yang kita hadapi di masa itu, dimana pemerintahan tidaklah semata urusan pragmatis, tetapi lebih pada aspek moralitas yang mesti dimiliki oleh pemerintah, swasta, dan masyarakat secara luas.

Untuk menguji asumsi-asumsi tadi, Ndraha bersama Ryaas melakukan kerja sama dengan sejumlah perguruan tinggi seperti Universitas Padjadjaran dalam membangun program ilmu pemerintahan serta mengembangkan penelitian di bidang pemerintahan. Program ini telah menyerap berbagai komponen masyarakat, baik di level yang diperintah maupun di tingkat yang memerintah untuk memahami ilmu pemerintahan baru secara utuh. Program ini serta merta telah mencairkan pemahaman sempit dimana ilmu pemerintahan selama ini diasumsikan sebagai pelajaran bagi kaum elitis (Pagerbaya, Pangrehpraja, Pamongpraja) sehingga menimbulkan semacam garis *diametral* antara pemerintah dan rakyat. Program ini telah mendorong pula pilihan penting dalam menjawab sejumlah masalah di bidang pemerintahan dengan menggunakan berbagai metode ilmiah standar, merumuskan dan membuat pertanyaan-pertanyaan penting yang merupakan refleksi dari kebutuhan objek pemerintahan itu sendiri. Pada tingkat selanjutnya dikembangkan metode-metode baru yang bersifat spesifik dengan berpijak pada dasar-dasar universalitasnya. Institut Ilmu Pemerintahan kemudian menerbitkan hasil-hasil riset dan studinya dalam jurnal *Ilmu Pemerintahan (Widya Praja)*, *MIPI* dan *Kybernology*. Dalam terbitan perdana itu, kelompok penulis di bidang pemerintahan menggambarkan tentang gejala pemerintahan sebagai realitas sosial yang terbentuk secara alamiah. Akan tetapi, kebanyakan dari mereka mencoba untuk memecahkan masalah-masalah pemerintahan secara aplikatif dengan menggunakan berbagai pendekatan. Tentu saja persoalan yang dihadapi tidak saja bersifat spesifik, tetapi juga abstraktif dan mengalir secara natural dari level pemerintahan yang paling rendah hingga level pemerintahan tertinggi. Meskipun Ryaas

dan kawan-kawan mencoba untuk membangun dasar-dasar atas pemahaman di bidang pemerintahan selama kurang lebih sepuluh tahun terakhir (hingga 1999), hasil-hasil riset dan studi Institut Ilmu Pemerintahan belum mampu untuk meyakinkan kalangan akademisi tentang Ilmu Pemerintahan sebagai suatu ilmu yang bersifat mandiri. Pada akhirnya penyempurnaan itu dilakukan Ndraha yang ditandai dengan terbitnya buku *Kybernology* sebagai dobrakan atas semua keraguan yang membayangi para pembelajar Ilmu Pemerintahan. Sekalipun dalam banyak hal Ndraha harus menuai kritik, satu hal yang tidak dapat dipungkiri bahwa *kybernology* sebagai simbol atas pemahaman Ilmu Pemerintahan baru telah mendorong ribuan pembelajar ilmu-ilmu sosial untuk mengintegrasikan diri pada program ilmu pemerintahan selama lebih dari sepuluh tahun terakhir (hingga kerja sama IIP-UNPADJ berakhir tahun 2009). Dalam masa itulah Ndraha berusaha menyempurnakan segala bentuk anggapan serta kebutuhan-kebutuhan mendasar yang diperlukan untuk menjawab setiap masalah yang berkaitan dengan fenomena pemerintahan. Ia menunjukkan melalui sejumlah analisis sederhana tentang akar dan berbagai asumsi yang menegaskan eksistensi ilmu pemerintahan. Dalam banyak hal, Ndraha telah memberikan kontribusi dan mengembangkan berbagai pendekatan seperti kritik terhadap budaya birokrasi yang kemudian menghasilkan konsep tentang budaya organisasi pemerintahan.

C. Pemerintah dan Pemerintahan

Sebagaimana kita pahami lewat studi ilmu politik, gejala pemerintahan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pusaran kekuasaan. Bahkan secara etimologis istilah *government*

(pemerintah) dan segala bentuk implikasinya merupakan jantung dari studi ilmu politik (Kuper, 2000: 418). Untuk pengenalan awal kita akan memahami pemerintahan secara etimologis beserta konotasi yang terkandung di dalamnya sehingga kita dapat dengan mudah memahami pengertian sederhana dimaksud lewat studi di atas.

Istilah *pemerintah* menurut Finer dalam Kuper (2000: 418) setidaknya menunjuk pada empat pengertian pokok, yaitu *pertama*, pemerintah merujuk pada suatu proses pemerintahan, dimana kekuasaan dioperasionalisasikan oleh mereka yang memegang kekuasaan secara sah. Dalam konteks itu, semua proses yang berlangsung dalam bingkai pengelolaan kekuasaan dipandang merupakan aktivitas yang menunjukkan pada performa pemerintah. Realitas ini dapat dilihat ketika seseorang menyadari bahwa semua aktivitas keteraturan dan ketertiban hingga urusan yang berbelit-belit dalam birokrasi merupakan mekanisme yang didesain secara sengaja oleh pemerintah. Bahkan, keadaan yang mencekam bagi keamanan setiap individu merupakan indikasi tentang hadir tidaknya sebuah pemerintahan (Thomas Hobbes dalam Rasyid, 1999: 3). Pemerintah dipastikan kehadirannya untuk memenuhi tujuan mulia, yaitu terciptanya keteraturan sebagai apa yang kita istilahkan dengan terciptanya ketenteraman dan ketertiban umum (*social order*). Ketenteraman adalah suasana batin dari setiap individu karena terpenuhinya kebutuhan dasar (sandang, pangan, papan), serta terbukanya peluang untuk mengaktualisasikan nilai-nilai kemanusiaannya. Sedangkan ketertiban adalah situasi dan kondisi dinamis yang menggambarkan adanya kepatuhan pada hukum, norma serta konsensus umum. *Kedua*, istilah pemerintah menunjukkan pada keberadaan dimana proses pemerintahan tersebut berlangsung.

Seringkali penamaan suatu entitas pemerintah menunjukkan secara langsung dimana pemerintah tersebut berada. Sebagai contoh, kita dapat menyebut suatu pemerintah di tingkat pusat maupun daerah. Pemerintah nasional biasanya kita sebut sebagai pemerintah pusat sekaligus ibukota negara, sedangkan pemerintah subnasional kita sebut sebagai pemerintah daerah yang berada dalam yuridiksi pemerintah nasional. Selain eksistensi dimaksud, istilah ini juga menunjukkan institusi, lembaga maupun organisasi pelaksana dalam proses pemerintahan.

Pada level operasional, kita sering mengidentikkan lembaga seperti departemen, dinas, badan maupun kantor sebagai representasi pemerintah. *Ketiga*, pemerintah menunjukkan secara langsung *person* (orang) yang menduduki jabatan-jabatan pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan. Dalam kenyataannya kita sering menyebut Pemerintah Barack Obama atau Pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono. Semua jabatan-jabatan pemerintah yang diisi oleh orang yang dipilih (*public elected system*) maupun diangkat (*political appointed*) oleh pemerintah menguatkan secara langsung istilah pemerintah itu sendiri. *Keempat*, istilah pemerintah juga mengacu pada aspek bentuk, metode atau sistem pemerintahan dalam suatu masyarakat, yakni struktur dan pengelolaan badan pemerintah serta hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. Sistem pemerintahan menggambarkan keseluruhan interaksi pemerintah yang saling berkaitan dan tergantung dalam pengelolaan pemerintahan. Sistem pemerintahan pada akhirnya mendorong terbentuknya klasifikasi untuk membedakan cara-cara pemerintah melakukan interaksi di antara cabang-cabang kekuasaan. Dalam perkembangan dewasa ini sistem

pemerintahan membedakan diri pada sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial, serta sistem pemerintahan campuran *(mixed system)*. Namun demikian, dua sistem pemerintahan sebelumnya jauh lebih dikenal sekalipun tak kurang memiliki kelemahan hingga terbentuknya sistem terakhir. Inggris misalnya merupakan contoh negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer. Sementara Amerika menggunakan sistem pemerintahan presidensial di samping Swiss yang menerapkan sistem campuran.

Bagian terakhir dari pembedaan terminologi pemerintah oleh Finer menyisakan satu pengertian yang menarik, yaitu hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. Menurutnya (dalam Kuper, 2000: 419) relasi antara pemerintah dan yang diperintah berkaitan dengan sejauh mana peranan pemerintah dalam melakukan intervensi terhadap warga negara bagi upaya mencapai tujuan. Dalam fenomena yang lazim sebagian pemerintah yang menganut paham demokrasi berupaya meminimalisasi intervensi terhadap kebebasan individu. Pemerintah demokratis biasanya menyandarkan dirinya sebagai pelayan bagi masyarakatnya. Sebaliknya, pemerintah totaliter lebih memaksimalkan upaya untuk sedapat mungkin menyentuh kebebasan individu dengan menyandarkan diri sebagai majikan bagi mereka yang diperintah. Sekalipun demikian, keduanya memiliki alasan yang dapat diterima baik karena kondisi masyarakat maupun konsensus dari pemerintah masing-masing yang dituangkan dalam cita konstitusi.

Di Indonesia, pengertian ini telah dikembangkan secara sistematis oleh Ndraha (1999) dalam kurun waktu kurang lebih 20 tahun terakhir dengan istilah ilmu pemerintahan baru (*kybernology*). Sekalipun konsep ini kerap menuai polemik dari

aspek formal dan material ilmu pengetahuan, namun sejauh ini tak ada konsep lain yang lebih menguatkan dari apa yang telah digagas oleh Finer, kecuali keluh kesah para pemerhati pemerintahan di berbagai jurnal ilmu sosial. Tanpa membaca lebih dekat apa yang menjadi pikiran Ndraha dalam buku *kybernology* (jilid 1-9) tentu agak sulit memahami jika hanya sebatas penilaian dua atau tiga paper singkat. Bahkan mereka yang hanya mampir untuk menyelesaikan program setingkat magister dan doktoral seringkali menemui jalan buntu untuk memahami latar, kerangka, matriks hingga konsep dimaksud. Apakah ini merupakan suatu kemunduran ataukah kemajuan dari aspek pengembangan ilmu pemerintahan tentulah bergantung dari sejumlah faktor, dimana salah satunya adalah seberapa besar akseptabilitas para pembelajar di bidang studi pemerintahan memahami dan menelaah konsep dan teori lebih mendalam hingga ke tingkat praktik untuk membiasakan dan mengidentifikasi secara jelas perbedaan antara ilmu pemerintahan dan ilmu pengetahuan lain. Perdebatan kusir tanpa argumentasi yang memadai tentu saja hanya akan melahirkan arogansi keilmuan masing-masing. Mungkin lebih tepat jika duduk bersama lalu mencoba mengkonstruksinya dengan bijak sebagai landasan dalam pengajaran mata kuliah wajib di jurusan pemerintahan.

Paradigma baru ilmu pemerintahan dibangun dengan mendasarkan diri pada kultur kekuasaan, ekonomi, dan sosial sebagai suatu rangkaian skematis yang saling mengikat dan tergantung. Kultur kekuasaan mendorong pemerintah mendesain dirinya menjadi sebaik mungkin sebagai pemerintah (*good government*) dalam konteks memproduk regulasi, melakukan pembangunan, pemberdayaan, dan memaksimalkan pelayanan,

baik pelayanan umum (*public good*) maupun pelayanan yang bersifat *privacy*. Kultur ekonomi mendorong pemerintah berkewajiban memberikan keleluasaan pada kelompok penyandang dana (kapitalis) memposisikan dirinya sebagai kelompok yang berkewajiban memberdayakan masyarakat melalui modal yang dikuasai. Sedangkan kultur sosial sebagai subjek dan objek yang dilayani mendorong pemerintah untuk memberikan pelayanan yang terbaik serta memberikan hak pada rakyat untuk mengawasi proses pemerintahan, sebab di sanalah kedaulatan dipandang bermula. Secara filosofis, Ndraha (1999: 5) menegaskan bahwa keseluruhan gejala pemerintahan berawal dari Tuhan dan berakhir pada manusia sebagai objek dan subjek yang melayani. Jika dihubungkan dengan agama, gejala ini mengingatkan kita tentang makna spiritual ibadah shalat bagi kaum Muslimin yang memulai gerakan shalatnya dengan pengakuan kebesaran Tuhan (*Allahu Akbar*) dan diakhiri dengan keselamatan bagi lingkungan sekitarnya (*Assalamualaikum Warahmatullohi Wabarakatuh*). Suatu gerakan yang menggambarkan filosofi kehidupan manusia dalam relasi vertikal dan horizontal.

Sebagai representasi rakyat, pemerintah merupakan entitas yang dipandang berdaulat secara konkret. Rakyat memang memiliki kedaulatan awal, namun lewat proses politik kedaulatan mereka berpindah dan dijalankan secara konkret oleh pemerintah yang dipilihnya. Asumsi ini disusun untuk membedakan bahwa tidak semua organisasi yang memiliki kesamaan struktur dan fungsi sebagaimana organisasi pemerintah dapat disebut sebagai entitas pemerintah yang berdaulat. Sebagai contoh, setiap lembaga serikat seperti asosiasi pemerintah kabupaten/kota, asosiasi pemerintah provinsi, asosiasi pemerintah desa,

asosiasi dewan, pengurus olahraga atau pengurus rumah ibadah sekalipun memiliki sistem secara formal dan mampu membuat keputusan yang bersifat mengikat secara internal tidaklah dapat disebut sebagai pemerintah, sebab organisasi pemerintah jauh lebih kompleks dibanding asosiasi lain.

Pada dasarnya, pemerintah boleh jadi ada tanpa negara, dengan kata lain pemerintah hadir mendahului negara, sebab pemerintah hanyalah salah satu unsur yang mengkonstruksi negara secara abstraktif. Nyatanya, secara antropologis, problem sosial selama ini dapat diselesaikan lewat sistem sosial tanpa mengikutsertakan kekuatan pemaksa yang melekat pada negara. Bahkan, dalam banyak kasus di tengah-tengah masyarakat tradisional hingga modern sekalipun, konflik politik seringkali dapat diselesaikan melalui cara-cara lokal penuh adab. Inilah yang kita sebut sebagai upaya penyelesaian konflik dengan menggunakan pendekatan kearifan lokal (*indegenious local*). Tercerabutnya akar-akar sosial sebagai sumber daya lokal dalam konteks tersebut, pada kenyataannya lebih banyak disebabkan oleh tingginya intervensi negara melalui regulasi yang di desain hingga menyusutkan otonomi asli masyarakat. Padahal, entitas sosial budaya yang lambat laun beradaptasi membentuk sistem hukum tersendiri justru mendahului kelahiran entitas pemerintah secara luas sekelas negara.[11]

---

[11]Dalam kasus di Indonesia misalnya, sistem pemerintahan desa yang di desain pemerintah orde baru lewat UU No.5/79 telah melemahkan sistem sosial di level paling bawah. Hal ini membawa dampak dalam jangka panjang, dimana konflik di level bawah sulit dipadamkan akibat melemahnya peran struktur sosial, selain intervensi pemerintah pusat yang berlebihan lewat pranata desa semacam pengangkatan pegawai negeri sebagai sekretaris desa. Kenyataannya selain desa dibirokratisasi, juga otonomi desa sejauh ini terdepresi

Dalam sistem pemerintahan yang lebih maju, pemerintah yang berdaulat ditandai oleh pemisahan tugas oleh badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Badan eksekutif memainkan peranan penting dan secara umum dominan dalam mengimplementasikan peraturan pada masyarakat. Badan legislatif, bertugas memproduk peraturan sebagai landasan formal yang mengikat secara keseluruhan. Sedangkan badan yudikatif bertanggung jawab untuk menjaga, menafsirkan, serta mengawal jalannya peraturan berdasarkan kasus yang diterapkan. Kini marilah kita melihat pengertian pemerintahan dan sejumlah nilai penting yang terkandung di dalamnya.

Pemerintahan merupakan gejala yang lebih umum dibandingkan terminologi pemerintah itu sendiri. Pemerintahan menunjukkan pada aktivitas kekuasaan dalam berbagai ranah publik. Ia tidak saja merujuk pada pemerintah itu sendiri namun berkaitan pula pada aktivitas dalam berbagai konteks kelembagaan dengan tujuan mengarahkan, mengendalikan, mengatur semua hal yang berkaitan dengan ranah publik seperti kepentingan warga negara, pemilik suara (*voters*) maupun para pekerja (*workers*). Jika peran pemerintah sebatas pada otoritas politik semata guna menjaga ketenteraman dan ketertiban umum melalui fungsi eksekutifnya, maka menurut Robinson (dalam Kuper, 2000: 417), pemerintahan lebih mengacu pada proses pengelolaan politik, gaya atau model pengurusan masalah-masalah umum serta pengelolaan sumber daya umum. Dalam konteks itu, menurutnya setidaknya terdapat 3 (tiga) nilai penting yang menjadi sentrum dalam pembicaraan pemerintahan, yaitu;

---

oleh otonomi daerah yang tak menyisakan sedikit pun ruang bagi kebangkitan desa.

akuntabilitas, legitimasi, dan *transparansi*. Akuntabilitas berkaitan dengan seberapa besar efektivitas pengaruh dari mereka yang diperintah terhadap orang yang memerintah. Atau dalam bahasa sederhana adalah seberapa besar tingkat kepercayaan (*trust*) masyarakat terhadap pemerintahnya. Legitimasi menunjukkan pada hak negara untuk menjalankan kekuasaan terhadap warganya serta seberapa jauh kekuasaan tersebut dipandang sah untuk diterapkan. Hal ini berkaitan dengan seberapa wajar dan pantas kekuasaan pemerintah patut dilakukan, mengingat pemerintah adalah produk dan representasi dari masyarakat itu sendiri. Transparansi berhubungan dengan seberapa terbuka negara dalam menciptakan mekanisme untuk menjamin akses umum dalam pengambilan keputusan. Ini berkaitan dengan seberapa besar keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang meyakinkan mereka sebagai bagian dari semua konsekuensi yang akan terjadi.

Fenomena pemerintahan dewasa ini telah meluas tidak saja pada dunia pemerintah semata, tetapi juga pada ruang non pemerintah seperti perusahaan. Upaya-upaya dalam rangka penerapan kekuasaan melalui serangkaian mekanisme untuk menjamin akuntabilitas, legitimasi, dan transparansi pada berbagai sektor di luar pemerintah menunjukkan gejala pemerintahan yang semakin menguat. Setidaknya hal ini terlihat dalam pembentukan serangkaian aturan atau struktur otoritas dalam komunitas tertentu yang memainkan peran atau fungsi pengelolaan sumber daya termasuk dalam menjaga tatanan sosial. Meluasnya upaya untuk menata pemerintahan ke arah yang lebih baik mendorong donor internasional untuk mengembangkan konsep *good governance* (pemerintahan yang baik). Pengembangan konsep ini didorong oleh gejala meningkatnya hambatan-

hambatan administrasi dan politik dalam pembangunan dunia ketiga. Gejala tersebut antara lain meningkatnya korupsi, kolusi, nepotisme, individualisme serta hilangnya legitimasi politik khususnya pada negara-negara yang kurang mampu dan tanpa sistem demokrasi yang memadai. Berlawanan dari konsep ideal yang ingin dikembangkan, *bad governance* (pemerintahan yang buruk) menjadi alasan bagi lembaga internasional untuk mengembangkan pola yang lebih mungkin dalam kaitan dengan manajemen ekonomi dan politik global.

Dalam perspektif negara-negara maju, dua alasan utama yang mendorong lahirnya gagasan penciptaan pemerintahan yang baik adalah *pertama*, gagalnya pemerintah menjalankan fungsinya yang ditandai oleh tidak bekerjanya hukum dan tata aturan sehingga menimbulkan ketidakpercayaan pada pemerintah tentang bagaimana seharusnya pemerintah berinteraksi dengan masyarakatnya. Ini tentu saja berkaitan dengan tanggung jawab pemerintah pada masyarakatnya, demikian pula kewajiban dan hak yang saling mengikat antara mereka yang memerintah dan mereka yang diperintah. *Kedua*, tekanan kelompok neo-liberal yang mendukung dikuranginya peran negara dan pengimbangan kekuasaan kepada penyediaan layanan oleh pembeli dan pengatur. Atau dengan kata lain, pemangkasan peran pemerintah sejauh mungkin dengan cara penyerahan kepentingan antara penjual dan pembeli pada mekanisme pasar. Sekalipun upaya-upaya untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik dilakukan misalnya melalui desentralisasi kekuasaan, reformasi pemerintahan, reorientasi birokrasi serta perluasan partisipasi publik untuk mengembalikan akuntabilitas, legitimasi, dan transparansi, namun bukan berarti sepi dari dampak pengelolaan pemerintahan. Di negara-negara berkembang, kebijakan demikian

semakin memperkokoh tumbuhnya demokrasi liberal yang pada akhirnya mendorong kembalinya pemerintah (eksekutif) meningkatkan kontrol yang lebih represif. Bagaimanapun kita masih percaya bahwa menciptakan pemerintahan yang kuat mutlak dibutuhkan bagi stabilitas politik yang menjadi jaminan bagi keberhasilan pembangunan.

DASAR-DASAR PEMERINTAHAN 2

A. Dinamika Teori Pemerintahan

Pada awalnya, pemerintah dibentuk untuk menghindari terjadinya kekacauan oleh kepentingan individu yang saling berhadapan dalam ruang dan waktu tertentu.[12] Keadaan itu memaksa lahirnya seseorang dengan pengaruh yang ditimbulkannya untuk membentuk kelompok yang terkuat bagi upaya mendamaikan dan melindungi individu dan kelompok dari gangguan pihak lain. Dalam perkembangannya mereka memperoleh hak istimewa untuk melakukan apa saja dalam kerangka menjamin terpenuhinya perlindungan dan keselamatan. Kelompok tersebut adalah minoritas yang memiliki otoritas relatif tak terbatas dengan tujuan yang dapat mereka ciptakan atas nama kelompok mayoritas (rakyat) atau bahkan atas keinginan dan kehendak mereka sendiri.[13] Mereka dengan sadar mengklaim

[12]Sebuah keadaan yang digambarkan oleh Thomas Hobbes, "semua melawan semua", serta dielaborasi secara dramatis dan menyentuh oleh Ryaas Rasyid dalam *Makna Pemerintahan*, (Jakarta: Yarsif Watampone, 1997), hlm. 1-5.

[13]Lihat Mosca dan Pareto dalam SP Varma, *Teori Politik Modern*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2001), hlm. 201.

sebagai satu-satunya yang paling berhak memerintah, sehingga berkenan disebut pemerintah. Di luar semua itu dianggap gangguan yang patut dieliminir dengan alasan apa pun. Dengan segala atribut atas klaim itu, pemerintah dimaknai sebagai sekelompok orang yang bertanggung jawab atas penggunaan kekuasaan/*exercising power* (*the International Encyclopedia of Social Science*, 1947). Aktivitas pemerintah dalam upaya memelihara kedamaian dan keamanan negara kemudian menjadi kewenangan utama baik secara internal maupun eksternal. Dalam keadaan demikian, Weber menyimpulkan bahwa pemerintah tidak lain merupakan apa pun yang berhasil menopang klaim bahwa dialah yang secara eksklusif berhak menggunakan kekuatan fisik untuk memaksakan aturan-aturannya dalam suatu wilayah tertentu (Dahl, 1994: 13). Atas konsekuensi eksklusivisme tersebut, sebuah pemerintahan membutuhkan paling tidak tiga hal pokok menurut Strong, *pertama*, memiliki angkatan perang sebagai satu kekuatan militer yang mampu mempertahankan negaranya dari serangan dan invasi negara lain. *Kedua*, pemerintahan harus memiliki suatu lembaga yang bertanggung jawab secara legislatif dalam membuat hukum bagi proses penyelenggaraan pemerintahan, dan *ketiga*, pemerintahan harus memiliki kemampuan keuangan yang memadai bagi upaya membiayai penyelenggaraan rumah tangga suatu negara.[14] Dengan kewenangan pokok yang dilakukan oleh pemerintah sebagai organisasi negara, Sayre meyakini bahwa pemerintah merupakan sebuah gejala yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaan

[14]C.F.Strong dalam Sidgwick & Jackson Ltd, *Modern Political Constitution*, (London, 1960), hlm. 6.

negara.[15] Kendati demikian, Wilson menganggap bahwa apa yang menjadi persyaratan awal Strong tentang perlunya kekuatan militer tidaklah selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang dari sekian banyak yang dipersiapkan oleh organisasi dalam mewujudkan tujuan bersama menyangkut urusan umum kemasyarakatan cukuplah menjadi syarat dalam pengorganisasian kekuatan.[16] Dalam konteks itu pemerintah menurut Apter merupakan satuan yang paling umum untuk melakukan tanggung jawab tertentu guna mempertahankan sistem serta melakukan monopoli praktis lewat kekuasaan secara paksa.[17] Apter cenderung melihat kondisi demikian sebagai gejala kekuasaan semata sehingga pemerintah dipandang sah dalam melakukan intervensi secara monopoli sebagai bentuk tanggung jawab terhadap kepentingan umum. Bahkan apa pun dapat dilakukan guna mempertahankan sistem yang telah dibangun bersama.

Dalam pendekatan yang berbeda, dimana institusi keluarga menjadi sebuah miniatur pemerintahan, Iver mendudukkan pemerintahan sebagai organisasi dari sekelompok orang yang memiliki kekuasaan, dimana melalui kekuasaan tadi manusia dapat diperintah.[18] Bahkan ia melihat pemerintahan sebagai sebuah perusahaan besar dari segala perusahaan manusia yang ada.[19] Pengembangan lebih lanjut atas konsep pemerintahan

---

[15]W.S.Sayre dalam Inu Kencana Syafiie, *Ekologi Pemerintahan*, (Jakarta: PT. Pertja, 1998), hlm. 4.

[16]W. Wilson, *The State*, 1903, hlm. 3.

[17]David Apter, *Comparative Politics*, (New York: The Free Press, 1965), hlm. 84.

[18]Mac Iver, *The Web of Government*, (New York: The Mac Millian Company, 1947).

[19]Mac Iver dalam Miriam B, *Teori Politik Masa Kini*, 1999.

Iver sesungguhnya lahir dari pendekatan sejumlah filosof politik sebelumnya. Bagaimanapun harus diakui bahwa konsep pemerintahan dengan segala kelebihan maupun kekurangannya sulit melepaskan diri dari kajian ilmu politik pada skala yang lebih luas.

Di level empirik, konkretisasi dari praktik pemerintahan dipahami sebagai bagian dari tiga cabang kekuasaan sebagaimana dikembangkan Montesquieu lewat *Trias Politica*. Selain legislatif dan yudikatif, cabang eksekutif dianggap merupakan pengertian pemerintahan dalam arti sempit. Pengkhususan tersebut mengandung konsekuensi atas pertanyaan selanjutnya tentang bagaimana proses pemerintahan dalam arti sempit tadi dapat bekerja secara efektif di tengah-tengah masyarakat. Persoalan ini tak kurang telah merangsang sekelompok sarjana di bidang administrasi negara untuk menguraikan bagaimana pemerintahan sebagai satu badan khusus bekerja melalui lembaga-lembaga yang ada selaku pelaksana setiap keputusan politik.

Pendistribusian setiap kewenangan yang ada ke dalam struktur-struktur pemerintahan merupakan hal yang menarik dimana sebuah pemerintahan dapat dilihat berproses mencapai tujuan-tujuan awalnya. Studi pemerintahan yang menunjukkan cara kerja baik internal maupun eksternal bagaimana struktur dan proses pemerintahan secara umum berlangsung disimpulkan Rosenthal sebagai suatu pengertian atas kekhususan ilmu pemerintahan pada wilayah administrasi.[20] Pandangan Rosenthal cukup sulit untuk dikembangkan, kendatipun dapat dipahami bahwa gejala pemerintahan merupakan suatu proses

[20]Rosenthal, *Opebaar Bestuur*. Samson HD Jeenk Willink Aphen Aan Den Rijn Leiden, 1978, hlm. 17.

yang bersifat internal maupun eksternal dan berjalan secara *sustainable* (berkelanjutan). Sampai dengan proses tersebut berlangsung, pemerintahan masih merupakan gejala. Jika tidak, pemerintahan sepertinya bukanlah sesuatu yang dapat didefinisikan lagi. Pengertian demikian menjadi inspirasi kuat bagi Rasyid, dimana gejala pemerintahan merupakan sesuatu yang dapat dirasakan ketika seseorang merasa terlindungi dimana pun warga negara melakukan aktivitasnya. Artinya, kondisi tadi menunjukkan bahwa pemerintahan sedang berproses sekalipun tak dapat diamati secara langsung. Kita dapat menyimpulkan saja bahwa pemerintahan sesungguhnya masih ada atau sedang bekerja (berproses). Sejalan dengan itu Brasz melihat gejala yang sama walaupun dapat ditafsirkan berbeda. Menurutnya pemerintahan merupakan suatu ilmu tentang bagaimana lembaga pemerintahan umum disusun dan difungsikan sehingga mengikat secara internal dan eksternal pada warga negara.[21] Pandangan demikian lebih cenderung menegaskan suatu pola bagaimana politik pemerintahan sebagai aliran ketiga dapat dikembangkan. Sebab dengan disusunnya suatu lembaga pemerintahan umum yang secara sah mengalokasikan otoritasnya sehingga mengikat secara internal maupun eksternal tentulah menunjukkan proses bagi bekerjanya pemerintah. Brasz tentulah melihat pemerintah sebagai satu-satunya institusi yang berhak menjalankan otoritasnya tanpa melihat siapa yang dihadapi oleh pemerintah itu sendiri. Pandangan ini membuat institusi pemerintahan hanyalah seonggok institusi tanpa lahan atau keseluruhan lahan tadi merupakan cakupan dari

[21]Brasz, *Inleiding Tot De Bestuurswetenschap*, (Leiden: Vuga Boe-kerij, 1975), hlm. 1.

pemerintahan itu sendiri. Ilustrasinya, seseorang yang akan membuat sebuah roti dengan berbagai bahan campuran yang kemudian rela tidak diberi titel dari masing-masing bahan tadi, tetapi nama baru yang merepresentasikan keseluruhan dengan nama roti A atau B. Harus dipahami bahwa pandangan Brasz merupakan pandangan yang sama dalam pendekatan politik ketika ia masih berada dalam lingkup pendekatan yang bersifat institusional, dimana ilmu politik masih dipandang sebagai suatu perilaku dari institusi negara yang bersifat statis.

Jika banyak disiplin ilmu mencapai pendekatan *post-behaviouralisme*, tampaknya ilmu pemerintahan pun tak ketinggalan. Sejak pemikiran dasar Van de Spigel diperkenalkan dan selanjutnya dielaborasi oleh generasi berikutnya, Van Poelje, ilmu pemerintahan tampaknya memasuki babak baru. Secara praktis Poelje mendefinsikan bagaimana sebaiknya pemerintahan itu melakukan penyusunan lembaga-lembaganya (dalam bentuk dinas-dinas) serta bagaimana kepemimpinan di dalamnya dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya.[22] Pandangan ini memberi indikasi tentang penyiapan suprastruktur untuk menyelesaikan masalah yang beragam sehingga membutuhkan instrumen yang secara spesifik diperlukan guna menjawab berbagai masalah pemerintahan. Pada derajat selanjutnya untuk menjamin keberlangsungan pemerintahan itu sendiri diperlukan rotasi pada tingkat elite berjalan secara damai. Pandangan Poelje menyadarkan kita bahwa ilmu pemerintahan tidak saja berfokus pada bagaimana menyelesaikan persoalan di tingkat masyarakat secara teknis, tetapi juga berbicara tentang pentingnya

[22]Poelje, *Algeme Inleiding Tot de Bestuurkunde*, Alphen Aan Den Rijn, N Samson NV, 1953.

kepemimpinan dengan segala bentuk dan konsekuensinya. Jika disimpulkan secara sederhana, pandangan Poelje sesungguhnya berbicara tentang dua intisari utama, yaitu upaya pemecahan masalah yang diperintah dan upaya menyelesaikan masalah yang memerintah. Masalah yang diperintah dipecahkan dengan membentuk dinas-dinas secara terspesialisasi *(openbaare-dienst)*, sedangkan masalah yang memerintah dilakukan dengan rotasi kepemimpinan yang baik. Fenomena tersebut menjadi sandaran yang kuat dimana antara gejala pemerintahan dan politik menjadi sesuatu yang sulit untuk dielakkan. Bagaimanapun Poelje telah menanamkan pengertian ilmu pemerintahan yang paling mungkin untuk digarisbawahi, yaitu suatu ilmu pengetahuan yang bertujuan untuk memimpin hidup bersama manusia ke arah kebahagiaan yang sebesar-besarnya tanpa merugikan orang lain secara tidak sah.[23]

B. Fungsi Pemerintahan

Proses dimana pemerintahan seharusnya bekerja menurut fungsi-fungsinya banyak dirumuskan oleh sarjana pemerintahan seperti Rosenbloom maupun Michael Goldsmith yang menegaskannya lewat fungsi negara.[24] Sedangkan dari aspek manajemen pemerintahan terkait dengan fungsi-fungsi memimpin, memberi petunjuk, memerintah, menggerakkan, koordinasi, pengawasan, dan motivasi dalam hubungan pemerintahan. Hal ini digambarkan oleh Karl W. Deutsch bahwa penyelenggaraan pemerintahan itu ibarat membawa

---

[23]G.A. Van Poelje dalam Ndraha, 1997, hlm. 15

[24]Dalam Hamdi, *Bunga Rampai Pemerintahan*, (Jakarta: Yarsif Watampone, 2002), hlm. 8-11.

kapal di tengah samudera.[25] Di Athena sendiri fungsi-fungsi pemerintahan dapat ditemukan dalam konstitusi berupa fungsi peradilan, perencanaan anggaran belanja, pajak, militer, dan kepolisian. Dalam pemerintahan modern dewasa ini Rasyid membagi fungsi pemerintahan menjadi empat bagian, yaitu pelayanan *(public service)*, pembangunan *(development)*, pemberdayaan *(empowering)*, dan pengaturan *(regulation)*. Dengan mengutip Franklin D. Rosevelt, Rasyid mengemukakan bahwa untuk mengetahui suatu masyarakat lihatlah pemerintahannya.[26] Maknanya fungsi-fungsi pemerintahan yang dijalankan pada saat tertentu dapat menggambarkan kualitas pemerintahan itu sendiri. Jika pemerintah dapat menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik, maka dengan sendirinya diasumsikan pelayanan dapat membuahkan keadilan, pemberdayaan melahirkan kemandirian serta pembangunan yang menciptakan kemakmuran. Terkait dengan pelayanan, Ndraha lebih menitikberatkan pada aspek pelayanan sebagai fungsi pokok yang mesti dilakukan oleh pemerintah. Pelayanan itu dikelompokkan menjadi layanan sipil dan jasa publik. Layanan sipil bersifat pelayanan yang mesti dilakukan terhadap orang-perorangan, pribadi atau privat, sedangkan jasa publik bersifat kolektif sehingga mengandung nilai istimewa. Fungsi ini kemudian melahirkan definisi penting tentang pemerintahan sebagai suatu ilmu, dimana ilmu pemerintahan mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa publik dan layanan sipil dalam hubungan pemerintahan sehingga

---

[25]Syaukani dkk, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan RI*, 2002.

[26]Rasyid, *Pemerintahan yang Amanah*, (Jakarta: Binarena Pariwara, 1998), hlm. 38.

diterima pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.[27] Sejumlah sarjana pemerintahan domestik seperti Bayu Suryaninggrat, Prayudi Atmosudirdjo, Sumendar, dan Musanef yang dihimpun oleh Inu Kencana Syafiie lebih melihat pada bagaimana pemerintahan bekerja melalui pembagian tugas-tugas secara merata baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan.[28]

Dalam pengertian sederhana pemerintahan merupakan upaya mengelola kehidupan bersama secara baik dan benar guna mencapai tujuan yang disepakati bersama. Untuk mencapai tujuan tadi pemerintah membutuhkan instrumen berupa organisasi yang berfungsi merealisasikan semua konsensus dimaksud. Dalam kaitan itu pemerintahan dapat ditinjau dari sejumlah aspek penting seperti kegiatan (dinamika), struktur fungsional maupun tugas dan kewenangannya. Kegiatan pemerintahan berkaitan dengan segala aktivitas yang terorganisasi, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara, mengenai rakyat dan negara, serta demi tujuan negara. Struktur fungsional menyangkut pemerintahan sebagai seperangkat fungsi negara yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional dan melaksanakan fungsinya atas dasar tertentu demi tujuan negara. Sementara tugas dan kewenangannya berhubungan dengan keseluruhan tugas dan kewenangan negara yang dilakukan secara konkret oleh pemerintah.

---

[27]Taliziduhu Ndraha, *Kybernology I*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 44.

[28]Inu Kencana Syafiie, *Manajemen Pemerintahan*, (Jakarta: PT Pertja, 1998), hlm. 18.

Untuk melihat perkembangan fungsi pemerintahan kiranya dapat dilihat melalui pandangan lain, dimana pemerintah adalah segenap alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan negara (Ndraha, 1997: 1). Dengan demikian, apa pun yang dilakukan pemerintah adalah dalam rangka melaksanakan tugas negara sehingga pemerintah acapkali disebut representasi paling konkret dari negara. Pemerintah merupakan satu-satunya lembaga yang pada tingkat tertentu berfungsi menjaga dan menjamin sistem ketertiban dan penyediaan sarana dan prasarana sosial yang dibutuhkan oleh masyarakat bagi kepentingan aktivitas sosialnya. Hal itu diungkapkan oleh Rasyid (1997: 11) bahwa tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban dimana masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar. Berhubungan dengan pelayanan, pemerintah modern pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama.

Semua negara pada hakikatnya memiliki keinginan untuk membentuk pemerintahan yang kuat. Pemerintahan yang kuat tidaklah sekadar diukur dari kekuatan militer yang banyak dan terlatih, tetapi lebih dari itu seberapa besar akseptabilitas masyarakat dalam menyokong penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri. Hal ini hanya dapat tercipta apabila pemerintahan dapat memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat. Terkait dengan itu, maka pemerintah menggunakan perangkat birokrasi dari puncak kekuasaan (pusat) hingga level terendah (daerah).

Pelayanan pada level daerah merupakan wujud dari pemencaran kekuasaan yang sedemikian besar ke tingkat yang lebih rendah melalui cara desentralisasi.

Untuk mengemban tugas negara tersebut, menurut Ndraha (2000: 78-79), pemerintah memiliki dua fungsi dasar, yaitu fungsi primer atau fungsi pelayanan, dan fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan. Fungsi primer, yaitu fungsi pemerintah sebagai *provider* jasa-jasa publik yang tidak dapat diprivatisasikan termasuk jasa hankam, layanan sipil, dan layanan birokrasi. Sementara fungsi sekunder sebagai *provider* kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang tidak dapat dipenuhi sendiri karena masih lemah dan tak berdaya *(powerless)* termasuk penyediaan dan pembangunan sarana dan prasarana.

Fungsi primer secara terus-menerus berjalan dan berhubungan positif dengan keberdayaan yang diperintah. Artinya semakin berdaya masyarakat semakin meningkat pula fungsi primer pemerintah. Sebaliknya, fungsi sekunder berhubungan negatif dengan tingkat keberdayaan yang diperintah. Maknanya semakin berdaya masyarakat semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah dari *rowing* (pengaturan) ke *steering* (pengendalian). Fungsi sekunder secara perlahan-lahan dapat diserahkan pada masyarakat untuk dipenuhi sendiri. Pemerintah berkewajiban secara terus-menerus berupaya memberdayakan masyarakat agar meningkatkan keberdayaannya sehingga pada gilirannya masyarakat memiliki kemampuan untuk melayani dirinya sendiri atau memenuhi kebutuhannya secara mandiri terlepas dari campur tangan pemerintah.

Dibandingkan dengan Rasyid (2000: 59), fungsi-fungsi pemerintahan secara umum berkenaan dengan fungsi pengaturan, pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan.

Pelaksanaan fungsi pengaturan yang lazim dikenal sebagai fungsi regulasi dengan segala bentuknya dimaksudkan sebagai usaha untuk menciptakan kondisi yang tepat sehingga menjadi kondusif bagi berlangsungnya berbagai aktivitas, termasuk terciptanya tatanan sosial yang baik di berbagai kehidupan masyarakat. Fungsi pelayanan pada akhirnya diharapkan dapat membuahkan keadilan dalam masyarakat. Pemberdayaan diharapkan mampu mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat. Oleh karena itu, seiring dengan pembangunan dan pemberdayaan yang dilaksanakan pemerintah, sekaligus keterbatasan yang dimilikinya, maka secara perlahan masyarakat dituntut untuk secara mandiri mencukupi kebutuhannya.

Soewargono (1996: 1) dan Djohan (1998: 161) menyatakan bahwa salah satu fungsi utama pemerintah adalah membuat kebijakan publik. Argumentasi terpenting dalam hal ini adalah bahwa semua warga negara akan bersentuhan dengan kebijakan publik yang dikeluarkan pemerintah. Semua kebijakan publik dipandang berhubungan dengan kepentingan umum. Pemerintah memiliki peranan penting dan menentukan dalam pemenuhan dan pelayanan kebutuhan masyarakat. Pelayanan pemerintah terhadap masyarakat merupakan suatu kebutuhan dan keharusan karena rakyat adalah pemegang saham negara. Demikianlah mengapa posisi rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi atau kedaulatan atas negara.

Dalam pandangan masyarakat luas sektor publik dalam banyak hal dianggap mempunyai kinerja pelayanan yang relatif kurang memuaskan dan kurang efisien. Lemahnya kinerja sektor publik dibandingkan dengan sektor swasta oleh Langford (1986: 273) dan Savas (1987: 125) antara lain disebabkan oleh masalah

kepemilikan, biaya transaksi (tidak bersungguh-sungguh untuk meminimalkan biaya transaksi), dinamika politik pasar, tidak adanya intensif bagi manajer publik dalam melakukan efisiensi dan inovasi, tidak berani mengambil risiko, serta tidak adanya kompetensi. Regional E. H., dalam artikelnya ...*Can Public trust in nonprofit and government be restored?...*, Harvard Business Review on Nonprofits (dalam BPKP, 1992: 2) menjelaskan bahwa terdapat empat permasalahan yang timbul dalam menjalankan organisasi nirlaba, yaitu *pertama,* ketidakefektifan dalam menjalankan organisasi yang timbul karena kegagalan para penyelenggara organisasi dalam menjalankan misi sosialnya; *kedua,* ketidakefektifan yang timbul karena tingkat rasio antara yang diperoleh dan dikumpulkan dari masyarakat dengan pengembaliannya kepada masyarakat dalam bentuk fasilitas umum masih rendah. Rendahnya pengembalian pada masyarakat disebabkan pengeluaran-pengeluaran yang tidak dapat dipertanggungjawabkan. *Ketiga* adalah apa yang disebut dengan *privat insurement*. Hal ini terjadi karena pihak-pihak yang melakukan pengawasan terhadap penyelenggara negara masih mementingkan kelompok-kelompok tertentu, misalnya kelompok penguasa itu sendiri. *Keempat* adalah apa yang disebut *excessive risk*. Hal ini terjadi bila instansi pemerintah menggunakan dana milik negara untuk aktivitas yang memiliki risiko tinggi dan tidak sesuai dengan yang dikemukakan pada saat mengajukan anggaran.

Sejalan dengan organisasi nirlaba itu, misi pokok pemerintah sesungguhnya adalah melakukan kebaikan, bukan menghasilkan uang (Osborn and Ted Gaebler, 1996: 24). Maka, dalam berbagai fakta, kalkulasi biaya keuntungan dalam bisnis berubah menjadi kemutlakan moral dalam sektor pemerintahan untuk memenuhi

hak bawaan dan hak berian yang dimiliki oleh setiap warga negara. Idealnya, pemerintah harus memperlakukan setiap orang dengan adil tanpa memandang kemampuan mereka untuk membayar tuntutan terhadap pelayanan. Lebih lanjut Osborn dan Ted Gaebler (1996: 23) mengatakan bahwa pemerintah tidak bisa dijalankan seperti sebuah bisnis dengan alasan *pertama,* pimpinan bisnis selalu didorong oleh motif laba, sedangkan pimpinan pemerintahan didorong oleh keinginan untuk bisa dipilih kembali. *Kedua,* bisnis memperoleh sebagian besar uang dari pelanggannya, sedangkan pemerintah dari pembayar pajak. *Ketiga,* perusahaan biasanya didorong oleh kompetisi, sedangkan pemerintah menggunakan monopoli. *Keempat,* pemerintah mendapat penghasilannya terutama dari pajak, sedangkan perusahaan memperoleh penghasilan bila pelanggan membeli produk dan jasa. *Kelima,* pemerintah bersifat demokratis dan terbuka sehingga terkesan lebih lamban, sedangkan bisnis bisa mengambil keputusan yang lebih cepat.

Peran pemerintah lebih sebagai pelayan masyarakat (*customer-driven government)* yang tidak bertujuan memperoleh keuntungan atau profit, sehingga haruslah *meeting needs of the customer, not the bureaucracy* (Gaebler dalam Djohan, 1997: 52), dimana lebih mementingkan terpenuhinya kepuasan pelanggan *(customer)* dan bukan memenuhi apa yang menjadi kemauan birokrasi itu sendiri. Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana pemerintah itu mampu menunaikan kewajiban dan memenuhi tanggung jawabnya? Dan bagaimana agar kinerja pemerintah sesuai dengan tuntutan yang diperintah? Untuk menjawab pertanyaan di atas terhadap kewajiban dan tanggung jawab pemerintah, maka seluruh aktivitas pemerintah harus dapat diukur seobjektif mungkin, dimana pengukuran tersebut tidak semata-mata pada

input (masukan), tetapi lebih ditekankan pada keluaran, proses, manfaat, dan dampak program pemerintah bagi kesejahteraan masyarakat. Pandangan ini oleh Osborn dan Gaebler (Djohan, 1997: 51) ditegaskan bahwa pemerintah hendaknya *funding outcomes, not inputs*, yaitu pemerintah sebagai sebuah pabrik yang berorientasi pada hasil. Maka dalam strategi pembiayaannya (*result oriented government*) haruslah lebih mementingkan hasil yang bakal dicapai daripada memfokuskan pada faktor *input*. Kecenderungan pengukuran kinerja pemerintah selama ini yang lebih berdasarkan pada kemampuan menyerap dan mengelola anggaran dan mengabaikan hasil selayaknya dapat diperbarui secepat-cepatnya.

C. Politik Sebagai Pemerintahan

Pandangan ini akan melihat konsep politik sedemikian rupa sehingga tampak bahwa politik ekuivalen dengan pemerintahan itu sendiri. Caporaso (1992) memandang pemerintahan sebagai mekanisme politik formal dari sebuah negara secara keseluruhan, yaitu semua institusi, undang-undang, kebijakan publik, dan pelaku-pelaku utama dalam pemerintahan. Seringkali kita memberi tempat yang sama dalam pendefinisian pemerintahan dan politik. Dalam hubungan itu politik dipahami sebagai semua kegiatan, proses, dan struktur dalam pemerintahan. Konsep ini pada akhirnya menjustifikasi bahwa semua aktivitas di ruang legislatif merupakan bidang politik. Akibatnya semua aktivitas yang terjadi dalam masyarakat atau di luar aktivitas legislatif, termasuk di luar wilayah pemerintahan dianggap tidak bersifat politik. Menurutnya fenomena sosial memang dapat menimbulkan dampak politik, tetapi fenomena itu sendiri bukanlah hal yang bersifat politik.

Politik dalam pengertian ini adalah sesuatu yang memiliki lokus, atau memiliki posisi tertentu dalam struktur. Dalam hal ini biasanya berada di ibukota negara dalam bentuk institusi. Institusi-institusi ini memiliki kewenangan dalam konteks membuat keputusan bagi negara secara keseluruhan dan secara bersamaan mampu menuntut kepatuhan masyarakat. Maka jika terjadi sesuatu berkenaan dengan pemahaman tersebut dalam suatu wilayah, sesuatu itu akan disebut sebagai bersifat politis. Sebaliknya, di luar semua itu dianggap bukan hal yang bersifat politis.

Pendekatan politik sebagai pemerintahan membuat definisi politik berangkat dari pemahaman organisasi, aturan, dan badan. Organisasi, sebagaimana dipahami adalah struktur yang relatif konkret (pengorganisasian formal) seperti birokrasi, pengadilan, dewan legislatif maupun partai politik. *Rule* (aturan) adalah hak dan kewajiban serta prosedur-prosedur dan strategi-strategi yang diizinkan untuk digunakan dalam proses politik. Aturan-aturan dasar dalam pemerintahan ditetapkan melalui konstitusi, baik tertulis maupun tidak. Aturan tersebut selanjutnya dijabarkan hingga aturan yang paling rendah. Aturan tersebut mencakup tentang cara pengaturan dan pendistribusian kekuasaan politik serta prosedur-prosedur mengenai pemilihan, strategi membuat peraturan perundang-undangan, serta sejumlah hal yang boleh dan tidaknya seseorang mencari pengaruh dalam masyarakat. Di Amerika dan Indonesia misalnya, terdapat aturan dasar yang mengatur pembagian kekuasaan secara fungsional maupun teritorial. Secara fungsional, kekuasaan dibagi menurut ajaran pemisahan kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Secara teritorial, kekuasaan dipisahkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (di luar pusat). Di Amerika, pembagian

kekuasaan dilakukan antara federal dengan negara bagian, sedangkan di Indonesia dipisahkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang bersifat administratif dan otonom. Kondisi ini sedikit berbeda dari Inggris, dimana badan eksekutif di sana bukanlah sebuah cabang pemerintahan yang dipisahkan secara khusus, melainkan terbentuk atas dasar mayoritas anggota *house of commons* (semacam DPR). Badan merupakan kumpulan dari para pelaksana atau personil pemerintahan. Para pelaksana pada dasarnya berada dalam organisasi politik yang bertindak untuk dan atas nama inisiatif politik, misalnya memperluas kewenangan, mempertahankan dan memperebutkan jabatan, termasuk mengeluarkan undang-undang.

Penelitian dalam bidang pemerintahan di Amerika Serikat oleh Charles Hyneman (1959: 26-17)[29] menekankan bahwa aktivitas pemerintahan sangat besar bersandarkan pada hukum. Studi Charles memperjelas tentang titik pusat perhatian dalam ilmu politik di Amerika Serikat adalah bagian dari urusan pemerintahan yang berpusat pada pemerintah, dan khususnya pada bagian tertentu dari pemerintahan yang bertindak lewat pemberlakuan hukum. Studi tersebut dikuatkan oleh Harry Eckstein (1979: 2) yang berusaha membedakan antara negara dengan politik, ia tetap memandang urusan formal-legal sebagai bagian integral dari negara. Eckstein memperkenalkan istilah formal-legal karena penelitian terhadap pemerintahan memiliki

[29]Charles Hyneman, 1959. *The Study of Politics*, hlm. 26-27. Studi ini dikuatkan pula oleh Carl Friedrich (1937), *Constitusional Government and Democracy*, ia memberikan contoh peran negara penting dari berbagai karakteristik pemerintahan. Bandingkan dengan catatan Douglas Rae (1967), *The Polical Concequences of Electoral Laws* yang menunjukkan dampak dari perbedaan pada aturan-aturan pemilihan umum.

relevansi kuat dengan pengorganisasian secara formal dan hukum publik.

Pendekatan berbasis pemerintahan ini tidak lalu memandang bahwa fenomena di luar pemerintahan tak memiliki relevansi politik. Pendekatan ini meletakkan pemerintah sebagai fokus utama dari telaahnya, dan mengevaluasi fenomena lain sejauh fenomena itu memengaruhi atau dipengaruhi oleh pemerintahan. Misalnya, peran politik media, pengaruh kelompok kepentingan (*interest group*), tekanan ekonomi dari kelas tertentu dapat saja memengaruhi dan dipengaruhi oleh sejumlah kebijakan pemerintah. Fenomena di luar pemerintahan ini tetap diakui sebagai bagian dari masyarakat yang dapat memengaruhi politik pemerintah, sekalipun menurut definisi ini bukan bagian dari pemerintah itu sendiri.

Pada sisi lain, makna pemerintah dapat kita perjelas dengan cara membedakannya dari konsep negara (Carnoy, 1984 dan Daedalus, 1979). Terminologi negara (*state*) pada umumnya merujuk pada sejumlah fenomena yang lebih luas dari sekadar pengertian pemerintah. Makna negara tentu saja lebih luas daripada pemerintah. Pemerintah hanyalah salah satu unsur dari negara. Dalam konteks negara, mencakup makna-makna lain seperti kewenangan yang diinstitusionalisasi, hukum, pola-pola dominasi, termasuk dominasi melalui kekerasan, insentif yang dimanipulasi secara politis, dan gagasan-gagasan yang beredar luas dalam masyakarat. Jika kita bersandar pada definisi Benjamin dan Duvall (1982), bahwa negara sebagai struktur governansi dan aturan yang bertahan lama dalam masyarakat, maka tampak di sini negara bukanlah subjek yang melakukan tindakan (*act*), ia hanya merupakan abstraksi yang bersifat statis, dimana pemerintahlah yang sesungguhnya melakukan tindakan-

tindakan secara konkret dalam masyarakat. Singkatnya, negara bukanlah pelaku, tetapi yang menjadi pelaku adalah pemerintah. Pemerintah adalah personifikasi dari negara. Dengan demikian, pemerintah adalah pelaku dalam bentuk asosiasi organisasi dan seperangkat aturan dalam negara, sekalipun tidaklah sepenuhnya persyaratan tadi dapat di sebut sebagai negara. Sekali lagi, pemerintah hanyalah salah satu unsur dari negara, selain penduduk, wilayah, dan kedaulatan.

Persoalan berikut adalah apa sajakah dalam negara namun tidak termasuk dalam pemerintah? Ide negara terkait dengan konsep aturan dan hukum dalam artian yang lebih luas dari sekadar konsep aturan dan hukum yang dikaitkan dengan pemerintahan. Dalam negara terdapat aturan-aturan tidak formal yang berbentuk adat-istiadat, ide, dan institusi-institusi para-publik yang oleh Peter Katzenstein (1978) disebut sebagai jaringan kebijakan (*policy network*). Jaringan kebijakan merupakan kombinasi antara kekuasaan publik dan kekuasaan pribadi yang dibentuk oleh bagian-bagian tertentu dalam birokrasi dan badan-badan swasta (*private association*).[30]

Upaya untuk memandang politik sebagai sesuatu yang sama dengan pemerintah menimbulkan dua pertanyaan penting. *Pertama,* apakah segala sesuatu yang terjadi di dalam pemerintah adalah pasti bersifat politis, ataukah politik itu sebenarnya hanya sebagian saja dari keseluruhan fenomena dalam pemerintahan? *Kedua,* apakah ada fenomena di luar pemerintahan yang bersifat

[30]Hal yang sama juga dapat dilihat pada ide hegemoni Gramsci, dimana aturan dipahami sebagai ide yang beredar secara luas (*ruling ideas*) dan faktor-faktor sosial ditambah dengan pemerintah dalam artian sempit, lihat Gramsci (1971).

politis? Jika politik didefinisikan sebagai pemerintah, maka kita setidaknya akan dihadapkan pada banyak makna yang terkandung dalam istilah tersebut nantinya. Sebab, sebagian besar dari kegiatan-kegiatan yang terjadi dalam pemerintahan juga memiliki tujuan pribadi dan bahkan ada yang bersifat pribadi. Kegiatan-kegiatan semacam itu pada dasarnya tidak memedulikan kepentingan publik maupun sarana-sarana publik yang diakui sebagai bagian dari sektor publik. Misalnya, seorang politisi dapat saja menggunakan jabatannya untuk memajukan karier pribadinya dengan cara berusaha mendapatkan posisi tertentu yang akan membuat dirinya dikenal banyak orang, dimana ia berharap bahwa nanti setelah turun dari jabatan, akan banyak undangan untuk menjadi narasumber yang bisa memberinya banyak pendapatan atau bisa menulis buku yang akan terjual laris dan menghasilkan banyak royalti. Yang dimaksud di sini bukanlah bahwa tindakan-tindakan semacam ini murni non-politis, melainkan dalam tindakan-tindakan semacam itu mengandung aspek tertentu yang dapat dianggap sebagai bersifat pribadi (yaitu berusaha memperbesar pendapatan setelah turun jabatan nanti) atau bahkan dapat dianggap bersifat ekonomi.

Satu hal yang cenderung untuk diabaikan oleh pendekatan politik yang terfokus pada pemerintah, padahal ini biasanya dianggap bersifat politik, yaitu input politik (jika kita menggunakan konsep Easton tentang sistem politik, 1965). Misalnya, pengungkapan keinginan dan tuntutan politik oleh pelaku-pelaku masyarakat, penggabungan keinginan-keinginan menjadi sebuah program, penyampaian informasi politik lewat media milik swasta, dan pengalaman yang dirasakan individu ketika ia mendapatkan sosialisasi tentang masalah politik dari

orang tua, sekolah dan gereja. Selain itu, pendekatan ilmu politik yang memfokuskan pada pemerintah juga mengabaikan kombinasi dari kekuatan-kekuatan swasta dan pemerintah, karena kombinasi-kombinasi ini terletak di luar sektor pemerintah. Yang terakhir pendekatan yang memfokuskan pada pemerintah mengabaikan ide-ide politik yang terkait dengan struktur negara yang lebih luas cakupannya daripada pemerintah. Dalam hal ini kita dapat membandingkan antara pendekatan politik berbasis pemerintah dengan konsep "blok historis" dari Cox (1986) yang mencakup institusi pemerintah, faktor sosial, dan ideologi. Jelaslah bahwa pendekatan politik yang memfokuskan pada pemerintah saja masih belum menyertakan banyak hal yang sebenarnya juga relevan. Pengabaian ini seringkali dijustifikasi dengan alasan yang sebenarnya cukup kuat, yaitu agar konsep pemerintah dapat berguna, maka konsep itu harus merujuk pada sesuatu yang jelas, sementara jika konsep pemerintah itu diperlebar maka akan ada banyak hal yang selama ini dianggap sebagai bagian dari masyarakat (seperti masjid, gereja dan keluarga) akan masuk dalam wilayah pemerintah, sehingga pembedaan yang penting akan lemah atau bahkan lenyap sama sekali.

D. Kebutuhan Pemerintahan dan Interaksinya

Dalam teologi, kebutuhan pemerintahan pada hakikatnya lahir dari kontrak Tuhan dengan makhluknya. Tetapi harus disadari bahwa dalam hal ini Tuhan sama sekali tidaklah dapat diposisikan sebagai zat yang membutuhkan manfaat dari kontrak yang dilakukan terhadap makhluk-Nya (manusia), sebab Tuhan memiliki sifat ketidakbergantungan (*berdiri*

sendiri[31]). Tentu saja hanya makhluk sajalah yang membutuhkan manfaat dari kontrak tersebut.[32] Hal yang dapat dimaknai bahwa Tuhan sedang memperjelas kekuasaannya melalui kontrak itu sendiri. Kemakhlukan itu kemudian berkembang membentuk kemanusiaan sebagai makhluk yang sempurna dan berbeda dengan makhluk lainnya.[33] Sebagai manusia maka nilai kemanusiaannya kemudian dilindungi dan dihargai oleh sesamanya sehingga lahirlah Hak Asasi Manusia. Berbeda dengan makhluk lain, sekalipun juga dilindungi, yang melindunginya adalah manusia, bukan sesama binatang dalam bentuk asosiasi. Oleh sebab itu, makhluk lain tidak memiliki kekuasaan untuk menghindar dari keputusan manusia, apakah dimanfaatkan atau

---

[31]Salah satu sifat Tuhan dalam Islam dikenal dengan istilah *"qiyamuhu binafsihi"*, yaitu ketidak-bergantungan Tuhan terhadap apa pun zat selain diri-Nya sendiri.

[32]Konsep ini tentulah berbeda dengan *social contract* yang diperjuangkan oleh Rousseau, dimana kontrak sosial tersebut bertujuan untuk mengontrol kekuasaan yang dijalankan pemerintah oleh masyarakat. Kenyataan itu berdasarkan realitas bahwa kekuasaan yang dijalankan oleh pemerintah pada dasarnya adalah otoritas rakyat yang diamanatkan melalui perjanjian sosial. Oleh karena itu, rakyat harus memperoleh manfaat yang lebih sesuai tujuan kontrak sosial itu dilakukan. (Jean Jacques Rousseau, *The Social Contract*, (London: Hafner Publishing Com. 1947), hlm. 13-14.

[33]Perkembangan ini bukanlah dalam arti perkembangan biologi sebagaimana teori Darwin dalam bukunya tentang seleksi alam yang menggambarkan perkembangan manusia dari makhluk kera hingga menjadi homo sapiens, tetapi yang dimaksudkan adalah penciptaan manusia sebagaimana pandangan teologi, dimana antara penciptaan manusia dan makhluk lainnya telah berbeda sejak awalnya, dimana manusia telah dilengkapi dengan akal (rasio), yang tidak dimiliki oleh makhluk lain.

dilestarikan.[34] Manusia dalam jumlah yang banyak kemudian berubah menjadi populasi yang disebut penduduk. Dalam konteks penduduk, kebutuhan akan pemerintahan menjadi lebih luas, yaitu dengan memberikan pengakuan dan perlindungan bagi setiap orang yang lahir dan menetap di suatu wilayah pemerintahan. Sebagai contoh, setiap penduduk wajib diberikan akta kelahiran sebagai bentuk pengakuan dan perlindungan awal. Demikian pula apabila penduduk tersebut telah meninggal dunia, maka pemerintah bertanggung jawab dalam memberikan kesaksian melalui pembuatan akta kematian.

Dalam perkembangan ketika penduduk mengorganisasi dirinya dalam bentuk masyarakat, kebutuhan akan pemerintahan menjadi lebih kompleks, pemerintah diharuskan mampu menciptakan ketenteraman dan ketertiban sebagai syarat utama dalam menyatukan kehidupan bermasyarakat secara normal. Keadaan wajar sebagai syarat bagi terselenggaranya interaksi atau hubungan-hubungan di antara anggota masyarakat hanya mungkin dapat dilakukan oleh sebuah organisasi yang memiliki kemampuan lebih dibanding kelompok apa pun melalui mekanisme yang disepakati bersama.

Pada suatu kondisi dimana masyarakat tersebut berbentuk bangsa, pemerintahan diperlukan untuk mengakomodasi pluralitas yang berkembang di tengah masyarakat akibat perbedaan yang muncul. Di tengah perbedaan tersebut seringkali pemerintah memberikan pilihan-pilihan terbaik pada setiap bangsa bagi upaya mempertahankan kebersamaan sesamanya

---

[34]Konsep perlindungan alam dan isinya oleh para aktivis lingkungan hidup di dunia dianggap penting untuk dilestarikan guna menjaga keseimbangan alam dalam bentuk rantai makanan.

dalam kehidupan bernegara. Kondisi tersebut dapat dilihat pada beberapa bangsa dalam sebuah negara yang diberikan diskresi secara otonomi dalam bidang pemerintahan, maupun dalam bentuk penghargaan khusus sebagai upaya mengembangkan kemandirian melalui entitas politik dan budaya yang ada.[35] Di Indonesia kondisi ini dapat kita lihat pada beberapa provinsi yang memiliki kewenangan khusus seperti di DKI Jakarta, Nanggroe Aceh Darussalam, Yogyakarta, dan Papua.

Dalam pada itu, ketika tahapan bangsa-bangsa tersebut mulai membentuk lembaga kekuasaannya melalui negara, maka status berikutnya yang mendorong diperlukannya pemerintahan untuk mengatur hak-hak politiknya adalah status kewarganegaraan. Dalam sejarah negara kota (baca: polis) di Athena, status kewarganegaraan merupakan status istimewa yang tidak semua penduduk maupun bangsa dapat memperolehnya secara biasa.[36] Kendatipun sebuah wilayah merupakan hasil penaklukan, status kewarganegaraan terhadap penduduk di dalamnya belum dianggap sebagai warga negara. Oleh karena itu, dengan memperoleh status sebagai warga negara dari pemerintah, berarti setiap orang telah memiliki hak dan tanggung jawab politiknya untuk digunakan secara bebas. Kendati demikian kebebasan politik dapat dibatasi sewaktu-waktu sepanjang dengan alasan kepentingan negara dan/atau kepentingan masyarakat lebih luas. Negara dalam konteks

---

[35]W.Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, (New York: Oxford University, Press Inc., 1995), hlm. 40.

[36]Hal yang mendasar bagi polis di Yunani merupakan kepercayaan yang kuat bahwa keanggotaan dalam polis (yang dapat disebut kewarganegaraan) terikat erat dengan pemilikan tanah, kewajiban militer dan agama (Finley, 1980: 89 dalam Robert A Dahl, *Democracy and Its Critics*, (London: Yale University Press, 1989), hlm. 21.

pemerintahnya sebagai organisasi yang menjalankan kekuasaan dapat membatasi kebebasan politik jika dianggap dapat membahayakan kepentingan umum (negara). Dalam konteks itu status kewarganegaraan tunduk selaku pihak yang diperintah. Secara singkat dapat dikatakan bahwa masyarakat membutuhkan pemerintah untuk menjamin eksistensinya sebagai individu maupun kolektif dalam suatu wilayah, sementara pemerintah membutuhkan masyarakat dalam konteks memproduk legitimasi memadai bagi terciptanya pemerintahan yang dapat diterima keberadaannya. Ini merupakan relasi tertinggi yang dapat dilihat dalam kerangka kebutuhan pemerintahan sekaligus hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.[37]

Interaksi antar elemen pemerintahan dapat berlangsung secara hierarkis oleh pemegang kekuasaan pada lembaga-lembaga dan wilayah dimana yang pertama bertindak berdasarkan superioritas, yang lain menjadi subordinat dari pusat kekuasaan. Model ini merupakan interaksi yang paling klasik dan natural digunakan oleh manusia. Model ini tampaknya dikonversi dari pengakuan atas kedaulatan Tuhan. Interaksi demikian efektif apabila kepemimpinan pemerintahan dikelola berdasarkan basis yang diyakini oleh rakyatnya melalui pemimpin yang ideal menurut standar wahyu. Kekuatan penting lahir secara *magic* melalui wahyu yang seterusnya mendorong terbentuknya *trust* sehingga pemimpin secara leluasa dapat melakukan apa saja menurut tuntunan dan kehendak yang maha abstrak. Interaksi dalam hal ini bersifat formal, dimana semua yang menjadi bagian dari pemerintahan sangat menjaga nilai-nilai kepemimpinan

[37]Sebuah kerangka pemikiran yang dibangun oleh Prof. Talizi- duhu Ndraha dalam menjelaskan *Kybernology* sebagai Ilmu Pemerintahan Baru, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 1.

sebagai sentrum aktivitas pergerakan. Kekuasaan menjadi satu-satunya institusi yang mewujud dan berhak melakukan penataan regulasi bagi kehidupan masyarakatnya. Tidak ada distribusi maupun pemisahan kekuasaan yang signifikan kecuali pendelegasian sebagian kecil kewenangan pada institusi yang bersifat spiritual di tingkat wilayah. Sifatnya terbatas dan sewaktu-waktu dapat ditarik kembali sebagai kontrol pemegang kekuasaan. Bagi elemen lain, meskipun penting dalam bangun pemerintahan seperti itu tidak jarang menjadi *powerless*. Dalam hubungan itu interaksi pemerintahan menciptakan jarak diametral antara posisi yang memerintah dan yang diperintah, termasuk sejumlah konsekuensi yang menyertainya. Keadaan tersebut secara etimologis direkonstruksikan oleh Inu Kencana Syafiie berupa empat unsur penting yang terkandung di dalamnya, yaitu pemerintah sebagai yang memerintah dan rakyat yang diperintah, kewenangan dan legitimasi yang melekat pada pemerintah, ketaatan yang melekat pada yang diperintah, serta hubungan timbal balik yang terjadi di antara keduanya, baik secara vertikal maupun horizontal.[38] Akan tetapi, dalam bentuk apa pun hubungan pemerintahan itu terbentuk, dalam pandangan Ndraha, sangat tergantung pada konteks apa pemerintah tersebut sedang memainkan peranannya. Dalam arti bahwa jika pemerintah berperan sebagai, seyogyanya yang diperintah berperan sebagai pula, demikian sebaliknya.[39]

---

[38]Inu Kencana Syafiie, *Manajemen Pemerintahan*, (Jakarta: PT Pertja, 1998), hlm. 15.

[39]Lihat tabel hubungan pemerintahan yang dibangun oleh Taliziduhu Ndraha dalam *Kybernology*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 5.

Sifat lain adalah interaksi antar elemen pemerintahan dilakukan berdasarkan kepemimpinan bersama *(kolegial)* sehingga bersifat mitra. Pemegang kekuasaan walaupun merupakan pengelola pemerintahan tertinggi, tetapi elemen lain terkesan tidak menjadi subordinat sehingga superioritas tidak dominan bagi yang lain. Masing-masing elemen memiliki fungsi yang lebih spesifik sebab dari sanalah kekuatan tersebut berasal. Kekuasaan didistribusikan atau dipisahkan untuk memudahkan pengelolaan pemerintahan. Kekuatan kepemimpinan lahir berdasarkan pengakuan wilayah maupun lembaga-lembaga pendamping yang memiliki kewenangan cukup. Kepemimpinan lahir berdasarkan konsensus melalui mekanisme pemilihan oleh seluruh elemen. Semua interaksi antar elemen berlangsung di atas konstitusi sebagai *sentral regulasi*. Dalam hal ini konstitusi memuat tentang hubungan-hubungan yang bersifat pengaturan seperti *reward* dan *punishment*. Interaksi antar elemen juga didasarkan pada *check and balance system* sehingga kontrol atas jalannya pemerintahan dilakukan secara kolektif. Akuntabilitas antar elemen dapat lebih terjamin dibanding model pertama yang bertumpu pada standar-standar baku dengan interpretasi beberapa orang. Interaksi semacam ini dapat berlangsung lebih stabil apabila semua elemen dapat memainkan fungsi-fungsinya secara maksimal dan proporsional. Dengan spesialisasi fungsi sebagai ciri modern dalam pengelolaan pemerintahan, hubungan antar elemen akan saling mendorong dan melengkapi, baik bagi pemegang otoritas tertinggi maupun lembaga-lembaga itu sendiri. Dengan demikian pelayanan difokuskan pada kebutuhan sesama elemen, khususnya elemen yang paling membutuhkan, yaitu wilayah (rakyat).

Dalam perkembangan dewasa ini praktik model interaksi pertama banyak mengalami penyusutan dari konsep idealnya, selain dominasi dari model interaksi generasi kedua. Selain itu, terjadi pula metamorfosis dari praktik interaksi antar elemen pemerintahan. Perkembangan model kedua lahir sebagai antitesis dan pergeseran konsep ideal model pertama. Kendatipun demikian, masih ada negara yang mengadopsi model pertama walaupun dengan jumlah yang terbatas, khususnya di negara-negara yang mayoritas memegang teguh kebudayaannya sebagai standar dalam pengaturan kehidupan masyarakatnya. Hal penting untuk dipahami bahwa kedua model tersebut dapat beralih jika terjadi pergeseran dari standar idealnya. Model kedua dapat saja kembali kepada model pertama jika terjadi pergeseran standar seperti bentuk tirani mayoritas. Bagian penting dari hal itu adalah bagaimana memelihara keduanya jika masing-masing beralih dari model pertama pada model kedua atau sebaliknya, selanjutnya upaya mengkonsolidasikannya jika model tersebut menjadi satu-satunya pilihan dalam praktik pemerintahan. Demikian pula usaha untuk mengembangkannya menjadi sebuah model yang benar-benar akseptabel bagi kebutuhan semua elemen khususnya rakyat sebagai elemen yang paling membutuhkan atau yang paling berhak menentukan pilihan ideal dalam pemerintahan. Harus disadari ketika sebuah pilihan sistem telah ditetapkan, bersamaan dengan itu upaya untuk mentransformasikan, mengkonsolidasikan atau mengembangkannya menjadi hal penting sekaligus menjaga nilai-nilai positif tadi dapat bekerja dengan sempurna sebagai pilihan yang dipercaya lebih baik dari pilihan sebelumnya.

E. Fokus Pelayanan

Jika sebuah institusi keluarga sengaja dibentuk, pada hakikatnya sulit untuk menghindari pertanyaan kepada siapa dan bagaimanakah fokus pelayanan perlu dilakukan. Jika kita ingin mengatakan bahwa pelayanan hanya dilakukan bagi pemenuhan kebutuhan pemegang kekuasaan *(kepala keluarga)*, maka dapat dibenarkan sepanjang tercipta kearifan yang bermanfaat bagi kepentingan masyarakat itu sendiri. Jika pengelolaan sumber daya diserahkan pada elemen lain untuk kemudian didistribusikan pada pemegang kekuasaan, maka untuk apa pemegang kekuasaan diberikan otoritas untuk itu? Dalam model dengan sistem yang paling modern sekalipun, pelayanan tetap dilakukan oleh pemegang kekuasaan untuk kemudian didistribusikan pada masyarakat. Hanya saja, pada sistem yang paling primitif jaminan soal pendistribusian bersifat langka, sekalipun pada sistem otoriter yang baik pendistribusian *resources* tidak menjadi masalah, bahkan menjadi perhatian khusus. Pertanyaan etis dalam hal ini adalah siapakah yang lebih berhak untuk dilayani?

Apabila kita berasumsi bahwa yang pertama kali menggagaslah yang pantas mendapat pelayanan yang berarti, maka dalam pendekatan kedaulatan Tuhan sudah jelas bahwa pelayanan *(loyalitas)* makhluk hanyalah diperuntukkan bagi penciptanya. Tanpa mendiskusikan seberapa besar kompensasi yang diberikan Tuhan kepada hambanya jika dibandingkan, yang penting di sini bahwa pelayanan sebagai loyalitas mutlak dilakukan pada pemegang kekuasaan itu sendiri. Jika ini dikonversi dalam pemerintahan, pada hakikatnya keberadaan manusia pada mulanya adalah untuk melayani *(memberikan loyalitasnya)* pada

penciptanya. Dalam praktik, manusia saling melengkapi lewat institusi keluarga untuk saling melayani bagi pelayanan yang lebih luas. Dalam konteks pemerintahan sebenarnya penguasa hanyalah regulator yang mengatur lalu lintas pelayanan itu. Contohnya rakyat memberikan pelayanan pada penguasa dengan harapan agar penguasa dapat mendistribusikan kembali pada mereka. Dorongan untuk mendistribusikan kembali pelayanan tersebut merupakan manifestasi bentuk pelayanan yang lebih luas pada Tuhan. Demikian pula peran lembaga lain yang terlibat dalam proses pemerintahan. Dengan demikian, tidak penting untuk mendiskusikan lebih jauh jika arus pelayanan tersebut telah membentuk siklus yang saling menyempurnakan. Masalahnya adalah bagaimana menjamin agar proses pelayanan tersebut berjalan tanpa mengalami hambatan baik di tingkat penguasa maupun masyarakat itu sendiri.

Peran pemerintah dalam mengatur lalu lintas pelayanan menjadi sangat penting untuk membentuk pemerintahan yang ideal. Artinya, dengan memberikan pelayanan yang maksimal pada rakyat yang menjadi tanggung jawabnya, maka bersamaan dengan itu pelayanan *(loyalitas)* pada Tuhan menjadi tak terhindarkan. Seterusnya ketika rakyat memberikan pelayanan *(loyalitas)* yang optimal pada penguasa selaku regulator pelayanan itu sendiri, dapat diartikan rakyat sebenarnya telah memberikan pelayanan terhadap dirinya sendiri melalui pemerintah yang telah dipilih untuk maksud itu. Konsekuensi lain bahwa upaya tersebut telah mendorong terciptanya kesempatan luas bagi pemegang kekuasaan untuk memberikan loyalitasnya secara optimal pada Tuhan maupun pada rakyatnya. Dengan kesadaran itu tidak ada yang merasa dilayani secara berlebihan, sebab tanpa pelayanan yang berarti oleh semua elemen di dalamnya,

maka pelayanan yang bersifat hakiki tidaklah mungkin dapat tercapai. Logikanya, jika pelayanan yang diberikan rakyat pada pemerintahnya mengalami penyusutan yang drastis, konsekuensi pelayanan pemerintah pada rakyatnya juga dapat mengalami defisit. Seterusnya, optimalisasi pelayanan (*pengabdian*) yang lebih besar pada Tuhan mungkin menjadi terganggu. Di sini pemerintah dan masyarakat berkewajiban menjaga moral dan ketaatan sebagai nilai tertinggi.

Pemenuhan terhadap pelayanan dimaksud haruslah disadari bahwa fungsi regulator hanyalah media yang mendukung besaran pengabdian pada yang lebih luas. Pemerintah diharapkan dapat bertindak bagi upaya pengabdian dimaksud sekalipun pada dasarnya setiap orang dalam hal ini dapat melakukan pengabdian pada Tuhan masing-masing. Pelayanan yang maksimal oleh pemerintah setidaknya dalam rangka mempertahankan konsensus di antara masyarakat. Tanpa itu masyarakat dapat mencari alternatif bagi pengakomodasian kepentingannya. Jelas tak ada pilihan lain bagi pemerintah selain memperbaiki tingkat pelayanannya untuk mempertahankan stabilitas pemerintahan secara keseluruhan. Akan tetapi, pelayanan yang hanya didasarkan pada konsensus politik semata, tanpa dasar moralitas di atas memungkinkan semua kewajiban pemerintah bersifat formalistik, sehingga pemerintah tidak mempunyai kewajiban moral untuk melayani unsur yang lebih besar dari penguasa itu sendiri bahkan rakyat sekalipun. Di sini hanya ada dua kutub yang saling melayani, yaitu pemerintah di satu sisi dan rakyat di sisi yang lain. Konsekuensi bagi pelayanan (*pengabdian*) kepada yang *"Maha Besar"* lebih menjadi urusan pribadi dan bukan urusan institusi negara dalam kerangka yang lebih kompleks. Standar pelayanan akan tergantung pada keduanya.

Semakin tinggi tingkat pelayanan masyarakat *(loyalitas)* kepada pemerintahnya, semakin tinggi pula pelayanan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Dan kebanyakan standar penilaian terhadap keberhasilan pemerintah sangat tergantung pada tingkat pelayanan dimaksud.

Dalam praktik pemerintahan kebanyakan rakyat lebih dulu memberikan apresiasi atas pelayanan pemerintahnya hingga berlebihan, tanpa menyadari bahwa upaya mendorong optimalisasi pelayanan yang diharapkan hanya terwujud apabila diimbangi dengan pelayanan yang maksimal dari rakyatnya. Hal yang perlu digarisbawahi dan diperhatikan apabila terjadi ketimpangan dimana pelayanan pemerintah atas kebutuhan rakyatnya mengalami penyusutan, sementara di pihak yang lain rakyat telah berbuat yang terbaik bagi upaya mendorong maksimalisasi pelayanan itu sendiri. Di banyak negara berkembang, penyusutan seperti itu menjadi trend yang dominan, dimana rakyat menjadi *sapi perah* yang dilukiskan menderita memikul beban atas bentuk pelayanan pada pemerintah. Bahkan tidak sedikit pada sistem klasik yang bersifat otoriter, perilaku eksploitasi masyarakat dilakukan dengan dan atas nama justifikasi Tuhan.

Sebagaimana pembahasan sederhana kita tentang siapa yang patut untuk dilayani, maka sebagai kesimpulan tidak ada satu pun elemen dalam pemerintahan yang mendapat porsi lebih, apakah itu pemerintah sebagai pemegang otoritas kekuasaan, lembaga pendukung, maupun masyarakat yang jumlahnya lebih banyak. Semuanya mendapat pelayanan secara proporsional dan adil sebagai manifestasi pelayanan pada yang *maha melayani*. Elemen yang satu akan memaksimalkan pelayanan bagi jika elemen yang lain dapat memberi pelayanan yang berarti. Jika rakyat

berharap pelayanan pemerintahnya lebih maksimal, idealnya mereka pun semestinya memberi pelayanan yang seimbang dalam hal kewajiban lewat pajak misalnya untuk mensyaratkan pelayanan tadi berjalan dengan baik. Demikian sebaliknya, jika pemerintah maupun lembaga pendukungnya berharap pelayanan yang maksimal dari rakyatnya, mereka pun harus memberi pelayanan yang terbaik untuk maksud itu. Bahkan pemerintah wajib memberi pelayanan dua kali lebih maksimal jika mereka menyadari bahwa pelayanan yang diberikan bukan semata-mata karena tanggung jawab moral sehingga terkesan sebagai sebuah upaya *balas budi* atau tindakan normal untuk memenuhi unsur-unsur konsensus dalam konstitusi misalnya, tetapi lebih dari itu sebuah amanah dari *sang pemberi pelayanan.*

Bagi sebuah pemerintahan yang lemah atau dalam masa transisi, semestinya pelayanan harus dimulai dari rakyatnya sebab hanya dengan demikian pemerintahan akan menjadi lebih kuat. Sebab diyakini bahwa kekuatan sesungguhnya berasal dari rakyat itu sendiri. Sebagai contoh, tanpa menjadi pembayar pajak yang baik, atau tanpa memberikan kepercayaan *(trust)* yang maksimal pada pemerintah, secara logis sulit mengharapkan terjadinya distribusi pelayanan yang lebih baik. Sebaliknya, jika rakyat tampak lemah dan pemerintah terkesan lebih kuat akibat pemanjaan pelayanan rakyat, sementara pelayanan yang diharapkan tak kunjung tiba, maka diyakini terjadi pergeseran orientasi pemerintahnya yang dapat menumbuhkan konflik. Di sini mungkin terjadi eksploitasi *resources* oleh kelompok pemerintah bagi keuntungan pribadi maupun kelompoknya. Konsekuensinya adalah pemerintah bersiap diri untuk suatu revolusi sebagai bentuk ketidakpuasan atas pelayanan yang diberikan.

Dalam praktik kadang kala pemerintah harus memberi lebih banyak pelayanan pada rakyatnya untuk menjaga keharmonisan, stabilitas, dan integrasi wilayahnya. Pemberian pelayanan yang bersifat *istimewa* atau *khusus* terhadap rakyat hanyalah dalam konteks merangsang kreativitas, kemandirian, penghargaan *(reward)* atas apresiasi yang ditunjukkan atau bahkan secara politik untuk melunakkan sehingga terhindar dari konflik yang tak diinginkan. Segera sesudah semua maksud tersebut tercapai, pemerintah kembali pada siklus pelayanan yang proporsional. Upaya ini dimaksudkan untuk mencegah ketergantungan rakyat atau pengharapan atas pelayanan yang berlebihan dari pemerintah sehingga menimbulkan problem baru. Bagi pemerintah sendiri, pemberian pelayanan yang istimewa oleh rakyat hanyalah dalam konteks situasi transisi, dan tidak dalam keadaan normal. Sama halnya dengan rakyat, setibanya pada kondisi normal mereka harus berlaku sebagaimana pemerintahan yang ideal. Kebanyakan pemerintahan di banyak negara pascakrisis yang berkepanjangan terjebak pada situasi yang terus-menerus menjadi objek yang dilayani oleh rakyatnya. Perubahan ke arah paradigma sebaliknya hanya mungkin tercapai dalam masa yang relatif lama. Pada masa-masa seperti itu, kebanyakan pemerintahan cenderung menjadi otoriter bahkan totaliter dimana rakyat menjadi objek yang dieksploitasi untuk melayani rezim berkuasa.

Pada bagian lain, rakyat yang terlalu lama mendapat pelayanan istimewa atau khusus seringkali berbakat menjadi *pembangkang* dan selanjutnya *pemberontak*. Bagi sebagian rakyat justru pembangkangan terjadi karena alasan ketidakpuasan pelayanan tadi, dimana pemerintah terkesan gagal mendistribusikan pelayanan kepada mereka. Pada akhirnya pemerintah harus membayar mahal atas kegagalan tersebut, termasuk pelayanan

yang berlebihan. Ini dapat dimaklumi jika saja pemerintah menyadari bahwa betapa pentingnya keseimbangan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Sebaliknya, jika pelayanan terhadap pemerintah sangat rendah atau bahkan kurang, sementara di pihak lain rakyat belum memberi pelayanan yang cukup sebagaimana yang diharapkan, banyak pemerintahan cenderung menjadi otoriter sekaligus pemangsa dengan mengeksploitasi *resources* rakyat untuk menjadi lebih kuat. Bahkan bagi pemerintahan yang terlalu *berlebih* sebagai akibat pelayanan rakyat cenderung *lupa diri* sehingga menjadi lemah.

Dewasa ini pelayanan terhadap rakyat semakin kompleks sehingga memungkinkan pemerintah mencari alternatif baru dalam upaya memaksimalkan pelayanan tadi dengan berbagai risiko. Tuntutan terhadap pelayanan yang semakin kompleks tersebut didorong oleh kesadaran bahwa apa yang telah mereka berikan sebagai bentuk pelayanan kepada pemerintahnya telah cukup maksimal kendatipun kenyataannya tidaklah demikian. Klaim ini kemudian memaksa pemerintah untuk berbuat lebih banyak, termasuk mencari alternatif bagi optimalisasi pelayanan. Jika ini gagal, pemerintah harus menanggung konsekuensi politik pada tahap berikutnya, dipilih atau tidak sama sekali. Untuk memperlihatkan iktikad baik pemerintah biasanya *turun ke jalan (blusukan)* dan mengklaim bahwa pelayanan yang diberikan merupakan pelayanan yang paling maksimal dibanding yang lain untuk mempertahankan kestabilan pemerintahannya. Harus diakui bahwa pemerintah pada dasarnya berusaha maksimal meningkatkan pelayanannya, walaupun harus disadari pula bahwa kebanyakan dari upaya mendistribusikan pelayanan kembali selalu dalam jumlah yang lebih sedikit atau bahkan tidak. Ini terkait dengan berbagai macam alasan seperti prioritas

dan rasa keadilan dalam pendistribusian serta keterbatasan dan penggelapan yang menjadi patologi pemerintahan. Dalam ruang publik sendiri keterbatasan dalam pemberian pelayanan pada pemerintah kebanyakan disebabkan oleh iklim yang kurang kondusif bahkan tidak sehat, misalnya rasa aman sebagai jaminan pemerintah untuk berinvestasi guna merangsang pertumbuhan ekonomi yang kemudian hasilnya dapat disisihkan dalam bentuk pajak. Peluang maupun kesempatan yang seluas-luasnya dari pemerintah dapat mendorong perubahan karakter dan mental masyarakatnya untuk hidup lebih berdaya. Ini merupakan kesempatan bagi upaya memaksimalkan pelayanan rakyat pada pemerintah untuk tahap selanjutnya. Hanya dengan kesadaran seperti itu niscaya keseimbangan dalam pelayanan bagi masyarakat dapat tercapai. Di sini terjadi timbal balik yang adil.

F. Penguasaan Pemerintahan

Dalam dinamika pemerintahan, elemen penting yang paling mampu menunjukkan superioritas di antara yang lain cenderung melakukan hegemoni untuk menguasai pemerintahan.[40] Kecenderungan awal penguasaan masyarakat dimulai dari satu atau lebih kelompok minoritas yang kuat serta memiliki lebih banyak sumber daya. Salah satu penguasaan sumber daya adalah keberadaan pemimpin yang tangguh untuk melakukan mobilisasi bagi tegaknya pemerintahan baru. Mengingat betapa pentingnya keberadaan pemimpin untuk mengelola kolektivitas yang

[40]Baik Mars dalam teori kelasnya maupun Hobbes dalam Leviathan memberikan penjelasan yang gamblang tentang perkembangan terjadinya rotasi kekuasaan melalui penguasaan sekelompok orang kuat terhadap kelompok lain secara sah maupun tidak.

memuat kebutuhan bersama bagi tujuan yang diinginkan, maka disengaja atau tidak situasi *primus inter pares* sulit terhindarkan dalam masyarakat mana pun. Kiranya hal tersebut cukup menjadi salah satu alasan lahirnya pemimpin di antara yang lain. Pola-pola interaksi di antara mereka harus diintegrasikan dan diarahkan sedemikian rupa sehingga tidak terjadi tabrakan kepentingan, dimana antara satu dengan yang lain saling melengkapi atau saling melayani guna memenuhi kebutuhannya dan menghindari keterbatasan yang dialami. Dalam konteks ini pemimpin menjadi sangat berarti bagi pusat pergerakan interaksi masyarakat.

Pada masyarakat tradisional kecenderungan munculnya hegemoni kekuasaan dalam pemerintahan tidak saja didorong oleh alasan di atas, tetapi lebih dari itu dalam upaya mempertahankan kepentingan kelompok tertentu. Lahirnya hegemoni yang satu terhadap yang lain tidaklah menjadi soal, sepanjang diperlukan dalam rangka melindungi dan melayani kebutuhan-masyarakat. Bahkan kendatipun tidak dalam situasi tersebut, gejala penguasaan dalam pemerintahan menjadi sesuatu yang penting bagi upaya mengelola kepentingan semua orang yang terlibat di dalamnya. Kiranya tidak satu pun masyarakat yang akan menghindari penguasaan tersebut jika memang disadari bahwa tindakan dimaksud dalam rangka mengelola kehidupan mereka menjadi lebih baik. Bahkan kebanyakan dari mereka berharap dalam waktu relatif lama untuk sebuah perubahan pada siapa pun yang dapat melakukan penguasaan terhadap kehidupan agar semakin baik.

Pengharapan masyarakat terhadap munculnya penguasaan oleh siapa pun yang dapat membawa mereka pada suatu perubahan yang lebih baik telah mendorong terjadinya kompetisi dalam masyarakat untuk menduduki posisi strategis

dalam struktur pemerintahan. Kompetisi semakin tajam pada masyarakat yang bersifat heterogen dibanding kelompok masyarakat homogen. Dalam kenyataannya hanya kelompok terbaiklah yang pantas melakukan penguasaan terhadap masyarakat. Bahkan yang kalah dalam kompetisi tersebut harus menyiapkan diri untuk secara sukarela bergabung dengan elemen lain bagi penguasaan pemerintah terpilih. Atau bagi kelompok yang kalah dalam kompetisi itu hanya menunggu waktu yang tepat untuk secara perlahan melakukan konsolidasi kembali bagi pertarungan politik dengan menggunakan cara yang relatif sama. Dalam masa penantian mereka berkesempatan melakukan rekrutmen untuk menjadi yang terbaik pada saatnya. Sementara itu, pada saat yang sama kelompok pemenang dalam kompetisi tadi terus melakukan pengembangan bagi upaya mempertahankan penguasaan yang telah diperoleh dengan susah payah. Kebanyakan dari mereka melakukan strategi dengan memperbesar skala penguasaan untuk melemahkan kompetitor lain. Cara-cara yang digunakan dapat bersifat ekstrem seperti mendemonstrasikan kekuatan sebagai unjuk kekuatan yang dimiliki sehingga menimbulkan rasa takut yang berlebihan atau bahkan dengan cara meningkatkan kepercayaan terhadap elemen lain. Hal tersebut bermaksud melahirkan *trust* yang semakin baik bagi upaya mempertahankan penguasaan yang telah dimiliki.

Kompetisi semacam ini pada dasarnya telah menciptakan sebuah sistem dalam melahirkan sumber daya yang semakin banyak untuk dihadapkan bagi pengelolaan kehidupan bersama. Namun pada akhirnya, hanya yang terbaiklah yang dapat diterima oleh masyarakat sekaligus mampu melakukan perubahan-perubahan yang diinginkan. Bagi masyarakat, kelemahan yang dimiliki oleh para pemenang menjadi ladang

bagi proses meningkatkan kepercayaan sedapat mungkin. Suhu kompetisi akan bergerak dinamis ketika yang lain berusaha mengeksploitasi kelemahan yang berkuasa untuk menjadi alasan berikutnya atas kegagalan dalam mengelola kehidupan bersama. Ini dapat mempersempit upaya mempertahankan *trust* penguasa, dan memberi ruang gerak yang cukup bagi yang lain. Satu-satunya cara adalah meningkatkan kapabilitas sistemnya untuk menghindari kelemahan yang terus terbuka jika tidak ingin melakukan hal yang paling ekstrem yaitu pembungkaman *(depolitisasi)* maupun tindakan kekerasan *(violence)* hingga ke akar-akarnya.

Sekalipun pemerintahan telah berjalan secara normal oleh rezim yang berkuasa, upaya pertarungan kekuasaan tetap berjalan secara laten, tidak soal bagaimanapun metodenya, yang penting adalah hasil dari siapa pemerintah yang memenangkan kompetisi berikutnya. Pada negara demokrasi, sekalipun hasil tidak menjadi hal yang sedemikian penting, mekanisme untuk itu telah dipersiapkan dengan sempurna untuk mempersiapkan proses yang memadai. Bagaimanapun dalam kompetisi semacam itu hasil yang diperoleh setidaknya telah menunjukkan bahwa hanya yang mampulah yang pantas diberi kesempatan untuk melakukan hegemoni secara formal terhadap yang lain melalui penguasaan pemerintahan. Sekali lagi bahwa kompetisi semacam itu dalam banyak kasus telah merangsang terbentuknya segmentasi dalam masyarakat dimana kelompok penguasa adalah yang terkuat dibanding elemen lain.

Pada masa lalu proses penyelesaian kompetisi penguasaan pemerintahan seringkali harus dibayar mahal dengan pengorbanan yang tak terhingga. Tidak ada mekanisme yang mengatur pola-pola kompetisi sedemikian beradab, kecuali dengan tindakan

violence oleh elemen yang kuat terhadap yang lemah. Penguasaan pemerintahan terkesan *dirampas* sedemikian rupa dalam rotasi kekuasaan. Agak berseberangan dengan itu dibanyak pemerintahan dewasa ini, mekanisme dalam penyelesaian kompetisi hegemoni dilakukan di atas konsensus yang telah dicapai sebelumnya. Oleh sebab itu, penguasaan pemerintahan sekalipun dalam satu dua kasus masih terkesan dirampas, secara umum penyelesaian kompetisi dalam bentuk rotasi kekuasaan selalu diakhiri dengan *cost* yang rendah, bahkan dengan pola pengakomodasian yang lebih representatif. Salah satunya dengan melibatkan kekuatan hegemoni yang lebih luas untuk bersedia menjadi *volunter* bagi upaya pencapaian konsensus berikutnya. Hal yang pasti adalah harus ada jalan ke luar bagi pengelolaan kehidupan bersama oleh yang pantas melakukan semua itu.

G. Relasi Agama dalam Pemerintahan

Kendatipun pemerintahan dianggap oleh sebagian pejuang agama tertentu sebagai subordinat dari agama secara luas, namun relasi agama dan pemerintahan tak pernah sepi dari perdebatan pemikiran. Di kelompok penganut agama yang berpikiran *eksklusif* maupun *rasional* menganggap bahwa pemerintahan merupakan area yang berbeda dalam praktiknya. Kelompok pertama menganggap bahwa pemerintahan hanyalah bagian kecil dari cabang-cabang dalam urusan agama itu sendiri. Sementara kelompok kedua yang berpandangan sekuler cenderung melihat agama hanyalah jalan bagi upaya membangun konstruksi spiritual dengan yang Maha Pencipta. Sedangkan pemerintahan pada sisi lain merupakan bentuk konsensus dari komunitas didalamnya untuk mengelola hubungan sesamanya guna mencapai tujuan bersama lewat kontrak sosial.

Dalam praktiknya pemahaman pertama berkembang membentuk sistem pemerintahan dari agama tertentu. Sekalipun faktanya tidak ada satu pun contoh negara di dunia yang memiliki sistem pemerintahan berbasis agama yang sama. Semuanya kembali pada konsensus dengan klaim mayoritas yang berkuasa untuk membentuk rezim baru dengan sistem yang dimodifikasi sesuai keinginan dan pemahaman yang diyakini. Di beberapa negara yang menganut paham demikian cenderung mengklaim bahwa sistem merekalah yang paling mendekati sebagaimana praktik pemerintahan di zaman kenabian. Harus diakui bahwa sistem pemerintahan yang berbasis agama tertentu bukanlah sesuatu yang bersifat utopis di zamannya, tetapi bangun struktur sistem politiknya yang cenderung otoriter bahkan totaliter pada akhirnya mempercepat berakhirnya sejarah pemerintahan dengan ciri sistem semacam itu. Dalam sejarah kita dapat mengetahui bahwa sekalipun tujuan pemerintahannya sedemikian mulia dengan basis agama tertentu sebagai bentuk konsensus makhluk kepada Tuhannya untuk tidak mengatakan kontrak makhluk terhadap pencipta-Nya, maka pada akhirnya telah menghasilkan kepemimpinan yang memiliki kewenangan tak terbatas. Kepemimpinan pada saat tertentu kehilangan alat kontrol bagi laju pemerintahannya sehingga membentuk koloni yang bersifat nepotisme seperti dinasti dengan sistem monarkhi. Itu dapat dibuktikan dalam sejarah rotasi kekuasaan pemerintahan pasca kenabian berakhir. Alasan terbentuknya pemerintahan demikian selain kualitas kepemimpinan kehilangan standar dari basis agama itu sendiri, juga yang terpenting adalah kekuasaan menjadi sangat tak terbatas akibat lembaga-lembaga yang sengaja didirikan untuk memberikan kontrol berdasarkan basis tadi sama sekali tak memiliki otoritas

yang cukup untuk melakukan proses rotasi pemerintahan. Dalam kenyataannya kepemimpinan menjadi sangat sulit untuk didesain karena peletakan ukuran yang disyaratkan sangat tergantung pada seberapa besar pemahaman para pemuka agama itu sendiri. Kepemimpinan pada akhirnya lebih bersifat subjektif dan pada akhirnya mempermanenkan seseorang di kursi kekuasaan dalam waktu relatif lama.

Jika dilihat lebih jauh sebenarnya sistem tersebut cukup ideal sebagai salah satu pilihan klasik di masa depan. Sekalipun dengan kerangka sistem politik yang bersifat otoriter, dengan melengkapinya melalui rekrutmen kepemimpinan yang baik akan diperoleh pemerintahan yang lebih efektif dan akseptabel. Satu-satunya contoh karakteristik semacam ini yang masih tertinggal sebagai bukti sejarah dapat kita amati pada sistem pengelolaan masyarakat agama oleh Paus yang berpusat di Vatikan, yaitu sebuah konstruksi sistem politik otoriter dengan pemimpin yang akseptabel.

Antitesis dari sistem pemerintahan yang berbasis agama tertentu yang kemudian mengakhiri pemerintahannya di atas asas kekeluargaan (nepotisme), adalah munculnya sistem yang berbasis rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Berbeda dengan sistem pertama yang meletakkan kedaulatan di tangan agama dimana semua aturan merupakan hasil campur tangan Tuhan secara totalitas, sistem berikutnya lebih memandang pemerintahan merupakan bentuk konsensus masyarakat dengan pengelolaan melalui sekelompok minoritas yang memiliki otoritas, mandat atau hak untuk melakukan apa saja yang telah disepakati, termasuk pemaksaan jika memang diperlukan bagi kepentingan publik. Pemahaman seperti ini kemudian menggeser posisi agama pada lebih dari sebuah pemenuhan

kebutuhan spiritual manusia dalam mengelola hubungan-hubungannya dengan sang pencipta. Kelebihan sistem ini terletak pada kekuatan kontrol dari para pemberi mandat, sekalipun disadari bahwa pemerintahan tidaklah seefektif jika dibandingkan dengan sistem pertama. Pengelolaan pemerintahan berjalan relatif lambat, sebab setiap kebijakan yang diambil senantiasa bertumpu pada upaya bersama melalui musyawarah sehingga dapat diketahui apa saja yang akan diperbuat oleh pemerintahnya. Meskipun demikian pemerintahan yang dikelola menjadi lebih dirasakan sebagai institusi yang dimiliki bersama, bukan semata-mata milik kaum minoritas yang pada memiliki otoritas untuk itu, namun setidaknya, dalam proses yang relatif panjang, baik dalam penentuan standar kepemimpinan maupun proses pengambilan keputusan, mereka merasa terpanggil melalui wakil-wakilnya. Inilah yang kemudian dikenal dengan peradaban demokrasi.

Dalam pengalaman praktik demokrasi menjadi beragam bergantung proses adaptabilitas wilayah. Sama seperti sistem pertama, pada akhirnya kedua sistem tersebut menjadi lebih berwarna ketika menyentuh medan yang akan dimainkannya. Perbedaan kontras yang dapat diamati dalam praktik terhadap sistem ini adalah tentang mekanisme pemilihan pemimpinnya maupun tata cara melakukan kontrol bagi warga negaranya. Kebebasan juga menjadi ciri penting dalam mengekspresikan aspirasi selain lembaga-lembaga yang ada memiliki kewenangan yang berarti dalam menentukan arah kebijakan yang akan ditempuh oleh siapa saja yang akan menjadi pemimpin. Pemisahan kekuasaan yang hampir sama dengan sistem pertama hanya dapat dibedakan oleh seberapa besar ukuran dan isi kewenangan yang melekat dan seterusnya dimainkan

bagi sinergitas pemerintahan. Ketidakmampuan membangun kepemimpinan menjadi konsekuensi bagi usia pemerintahan itu sendiri, sebab dengan standar yang menjadi konsensus lebih efektif untuk melakukan rotasi kekuasaan sekalipun baru berusia beberapa saat. Kegelisahan berikutnya adalah akankah ia menjadi tiran? Bagi kita, jawaban atas kegelisahan tadi adalah "ya", bahkan lebih dari itu, ia dapat membentuk tirani mayoritas maupun otoriter diperluas. Akan tetapi, paling tidak mekanisme kontrol (hukum) maupun lembaga-lembaga yang diciptakan memiliki kewenangan yang cukup untuk mengendalikan satu dengan lainnya. Pada akhirnya, kedua sistem tersebut akan memiliki nilai yang berarti jika pemerintahan dipahami sebagai sebuah *amanah* yang mengandung konsekuensi moral, baik pada publik maupun terhadap basis yang menjadi sandaran publik itu sendiri. Di sini sistem menjadi benar-benar sebuah pilihan yang bergaransi bagi masyarakatnya.

BEBERAPA PENDEKATAN PEMERINTAHAN 3

Gejala Pemerintahan dan Kesadaran Manusia

Dimana pun di dunia, tidak ada satu pun manusia yang dapat menghindari diri dari gejala pemerintahan. Gejala pemerintahan hadir bersamaan dengan eksistensi manusia atas kebutuhan alamiah yang tak terelakkan. Bahkan dalam lingkungan animal sekalipun, gejala semacam itu terjadi secara alamiah yang kemudian membentuk pola-pola tertentu dalam perilaku kehidupan secara berkelompok. Perbedaannya, pengelolaan hidup bersama pada binatang didasarkan pada insting belaka tanpa rasionalitas lazimnya manusia, selebihnya adalah kesamaan yang sulit kita ingkari. Dalam kehidupan manusia, penghindaran atas gejala pemerintahan adalah sesuatu yang mustahil, kecuali kita berkeinginan membentuk pemerintahan baru yang tentu saja dengan sendirinya kitalah pemerintah itu. Apabila seseorang atau sekelompok orang ingin menghindar dari gejala pemerintahan yang mungkin dianggap buruk bagi mereka, atau mereka ingin mencari alternatif atas pemerintahan yang jauh lebih baik dari sebelumnya, tak ada pilihan lain kecuali mencari suaka baru di bawah rezim pemerintahan yang sesuai dengan keinginan mereka. Dalam keadaan semacam itu, suka atau tidak, buruk

ataupun baik bentuk dan sistem pemerintahan yang mereka temukan, menjadi kewajiban untuk segera mematuhi apa pun aturan yang akan diterapkan agar berbanding lurus dengan hak yang akan mereka peroleh dari pemerintah. Sebagai contoh, jika sekelompok orang di Papua tidak begitu menyukai Pemerintah Indonesia yang dianggap kurang memberikan kenyamanan, keadilan, dan kesejahteraan, maka migrasi ke negara Australia merupakan gejala dimana pilihan atas pemerintahan baru sebagai alternatif tak terhindarkan, atau mungkin ke negara lain. Konsekuensinya, kelompok tersebut harus mematuhi semua peraturan yang ada sebagai bagian dari sistem yang berlaku di negara Australia yang jelas berbeda dengan Pemerintah Indonesia. Di Australia, suka atau tidak, kelompok dimaksud harus menyesuaikan diri dan tunduk dengan hukum yang berlaku di negara tersebut. Mereka mesti tunduk pada rezim yang berkuasa di sana, tak terkecuali betapa pun mungkin sistem pemerintahan yang berlaku di sana jauh lebih buruk dari Indonesia. Dalam konteks inilah gejala pemerintahan sulit terhindarkan, bahkan sekalipun mereka berkeinginan migrasi ke negara yang lebih kuat seperti Amerika Serikat. Lebih dari itu, sekiranya kedua negara tersebut menolak memberikan suaka kepada mereka, dan mereka menuntut melepaskan diri dari pangkuan Pemerintah Indonesia, maka kemandirian mereka untuk berinisiatif merdeka dan membentuk pemerintahan baru sebagaimana Timor Leste tak ayal lagi akan mendorong terbentuknya pemerintahan baru dimana pemerintahan lama yang mereka curigai dan hindari sejak awal akan mereka hadirkan sebagai jawaban atas kebutuhan yang mereka cita-citakan. Bagaimanapun, entah lama atau baru, di sana telah hadir gejala pemerintahan, dimana sekelompok orang yang dianggap mampu dan teruji diberikan legitimasi

secukupnya atau seluas-luasnya untuk melakukan tindakan-tindakan istimewa bagi keberlangsungan hidup dan pencapaian tujuan yang dianggap lebih baik.[41] Hal ini menegaskan pula bahwa gejala pemerintahan adalah suatu aktivitas kelompok dalam bentuk organisasi dengan skala yang lebih luas untuk mengoordinasikan sistem sosial di dalamnya guna mencapai tujuan bersama dalam kelompok tersebut.

Dalam masalah lain banyak di antara mereka yang kurang menyadari bahwa tidaklah cukup hanya dengan keberanian atau sedikit kecerdasan dalam mengelola pemerintahan. Terkadang dengan sedikit keberanian sebuah pemerintahan mereka hadirkan. Dampaknya banyak pemerintahan baru dikonstruksi bukan menjawab kebutuhan atas cita-cita mulia, namun gagal membangun tujuan pemerintahan. Pemerintahan tampaknya tidak cukup hanya dengan mensyaratkan keberanian patriotisme belaka. Lebih dari itu, dibutuhkan kecerdasan yang memadai untuk membentuk pemerintahan yang kuat dan cemerlang guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan awal. Kepongahan sekelompok orang yang mengklaim bahwa begitu mudahnya menghadirkan pemerintahan tanpa pengetahuan yang cukup tampaknya semakin meyakinkan tesis Socrates terhadap masalah ini. Ia mengatakan bahwa tiada seorang pun dapat melakukan usaha yang belum ia pelajari, walaupun yang sangat sederhana. Namun, setiap orang memandang dirinya cakap dan cukup mampu untuk usaha yang paling sulit, yaitu memerintah *(no man undertakes a trade he has not learned, even the meanest. Yet everyone even the meanest.*

---

[41]Kepemimpinan yang teruji secara berulang-ulang dan keistimewaan yang dimiliki oleh pemerintah dapat dibaca kembali dalam Rasyid, *Penjaga Hati Nurani Pemerintahan, 2001,* Jakarta, dan Ndraha, *kybernology,* 2002;7, Rineka Cipta, Jakarta.

Yet everyone thinks himself sufficiently qualified for the hardest of all traders, that of goverment (Wayong; 1978, Sarundayang, 1998 dalam Giroth, 2004: 8).[42]

Pada kondisi awal biasanya pemerintahan dimulai dengan bentuk-bentuk tradisional hingga terciptanya sistem yang lebih kompleks (demokrasi). Namun, pada akhirnya situasi itu tak kurang dijawab sendiri oleh Socrates bahwa sistem pemerintahan demokrasi ternyata tak melulu memunculkan harapan tadi, ia dapat pula mencuatkan kecemasan. Socrates, filsuf legendaris zaman Yunani antik, adalah orang pertama yang semenjak awal kemunculan demokrasi di Athena skeptis pada sistem ini. Ia cemas karena menurutnya demokrasi justru membuka peluang bagi manusia bebal, dungu, dan tolol yang kebetulan didukung konstituen mayoritas menjadi pemimpin pemerintahan. Socrates paham benar bahwa rakyat tidak selalu mendukung sosok yang dinilai paling mampu dan cerdas untuk memimpin sebuah pemerintahan, tetapi lebih sering sosok yang paling disukai. Bagaimanapun jawaban atas kondisi awal dimana terbentuknya pemerintahan yang masih sederhana (tradisional) biasanya disyaratkan oleh kehadiran pemimpin yang bijak. Syarat ini bagi sebagian filsuf seperti Plato dan Aristoteles merupakan sesuatu yang bersifat *"given"*, sebab konsekuensinya adalah keberlanjutan pemerintah hingga pencapaian sistem yang lebih kompleks, atau sebaliknya kehancuran pemerintahan akibat kepongahan yang berlebihan.

---

[42]Giroth, Lexie, *Edukasi dan Profesi Pamong Praja (Public Policy Studies, Good Governance and Performance Driven Pamong Praja)*, STPDN Press, 2004;8, Jatinangor.

Penjelasan secara gamblang tentang teori asal-usul tumbuhnya gejala pemerintahan adalah sesuatu yang sulit dilakukan sebab banyak teori pemerintahan yang tidak mampu bertahan selama mungkin, kecuali dengan pembuktian yang jelas tentang munculnya gejala pemerintahan dalam masyarakat luas. Alasan lain yang mungkin dapat diterima adalah beragamnya bukti secara historis tentang lahirnya pemerintahan telah mendorong debat yang panjang hingga sulit mengambil kesimpulan secara signifikan. Bagaimanapun sulit dan beragamnya bukti yang ditampilkan oleh para ahli sejarah, satu hal yang patut untuk digarisbawahi adalah terdapat sejumlah bukti yang mendukung bagi lahirnya organisasi pemerintahan sekalipun kualitas dan generalisasinya masih mungkin untuk diteliti kembali.

Guna menjelaskan asal-usul lahirnya gejala pemerintahan, kita akan melihat sejumlah pendekatan yang dianggap lebih mungkin untuk menjelaskan lahirnya pemerintahan.

A. Pendekatan Sosiologis

Dalam pendekatan sosiologis, alasan utama terbentuknya pemerintahan adalah lahirnya motivasi alami dari setiap individu untuk hidup berkelompok. Setiap individu memiliki naluri untuk hidup berkelompok. Keterbatasan yang dimiliki sebagai makhluk individu menjadikan alasan paling kuat mengapa dibutuhkan pertemanan dalam bentuk kelompok, sebab bergabung dalam kelompok menjadikan keterbatasan setiap individu kemungkinan dapat diatasi, paling tidak dapat dikurangi sehingga beban individu berubah menjadi beban kelompok yang dengan sendirinya menjadi ringan. Beban individu pada awalnya tumbuh karena keinginan yang kuat untuk memenuhi segala sesuatu yang dipikirkannya. Keinginan yang kuat menjadikan individu merasa

perlu untuk membangun kekuatan bersama dalam bentuk kelompok. Terlebih lagi ketika ia menghadapi beban masalah yang melebihi kapasitas dirinya. Diperlukan perluasan kekuatan untuk mengimbangi beban masalah yang terus-menerus dihadapi ketika pada saat yang bersamaan keinginan-keinginan yang kuat tadi ingin dituntaskan sesegera mungkin. Tanpa itu keinginan tersebut hanya akan menjadi sampah dalam bentuk mimpi yang indah.

Meskipun demikian, risiko yang mesti dihadapi ketika setiap individu mencoba membangun kolektivitas dalam bentuk kelompok adalah kehilangan sebagian hak individunya untuk dibagi secara adil. Sebab penonjolan kepentingan individu dalam kehidupan berkelompok akan menimbulkan ketidakadilan bagi orang lain yang telah bersepakat untuk hidup bersama. Keadaan ini seringkali menimbulkan konflik yang mungkin saja dapat menghilangkan semua impian yang telah direncanakan selama itu.

Dalam pada itu, ketika keinginan individu dikaitkan satu sama lain dengan keinginan individu lain, pada saat tertentu ia dapat membentuk soliditas disebabkan keinginan itu kemungkinan memiliki kesamaan yang bersifat relatif. Semakin banyak persamaan yang dapat dicapai dalam kehidupan berkelompok, maka semakin tinggi pula kesempatan untuk memperoleh apa yang selama ini menjadi keinginan individu. Semua itu tentunya berkat kerja sama dengan individu yang lain. Dalam hal ini dapat kita tegaskan bahwa masalah kelompok merupakan refleksi dari masalah individu semata.

Pada saat yang sama diperlukan suatu pengaturan untuk mengelola lalu lintas keinginan setiap individu yang terus

tumbuh dan berkembang. Membiarkan keinginan tersebut berkembang melampaui konsensus kelompok dapat melahirkan kecemasan dan risiko yang ditanggung kelompok. Seseorang dalam setiap kelompok dapat saja mendominasi keinginan yang ada sehingga menimbulkan diskriminasi bagi yang lain. Ketika kelompok kecil dalam kelompok lebih besar dibiarkan dengan keseluruhan atau sebagian hak individu yang diserahkan untuk melakukan apa yang memungkinkan bagi terciptanya keadilan dan kesejahteraan bagi anggota kelompoknya, pada titik itu gejala pemerintahan tumbuh meskipun masih pada tahap yang paling tradisional. Tugas pertama dan utama dari unit terkecil dalam kelompok tadi adalah melindungi setiap kepentingan individu dalam bentuk kelompok dengan cara apa pun yang mungkin dapat dilakukan. Pada tahap perkembangannya, unit terkecil tadi memperbaharui dirinya sesuai kepentingan dan tuntutan kelompok yang merupakan representasi kepentingan individu. Pada tahap lanjutan, unit terkecil yang menguasai kelompok mendapat tempat istimewa dalam hal membuat aturan. Aturan didesain untuk mencegah dominasi satu individu terhadap yang lain, mendorong pencapaian kepentingan kelompok sebagai tujuan bersama, serta mengelola perbedaan yang timbul hingga mengancam keutuhan kelompok dalam wajah konflik.

Selanjutnya, pertumbuhan dan perkembangan pemerintahan sangat tergantung pada seberapa besar kebutuhan kelompok sehingga pemerintahan dapat memperbaharuinya dalam waktu singkat. Konsekuensinya adalah kepemimpinan dalam pemerintahan mengalami kompetisi dari individu yang memiliki keunggulan terhadap yang lain. Dalam kelompok yang lebih luas dan terorganisasi baik (modern), kepemimpinan yang muncul merupakan refleksi dari kelompok yang paling kuat di antara

kelompok yang ada. Oleh sebab itu, diperlukan sarana untuk meyakinkan atau paling tidak mendemonstrasikan kekuatan kelompok guna memperoleh dukungan bagi keberlanjutan tujuan kelompok.

B. Keluarga Sebagai Unit Analisis Pemerintahan

Dalam penjelasan awal pendekatan ini sebenarnya telah dimunculkan sepintas. Kini kita akan memahami kembali sebagai salah satu pendekatan yang mungkin dapat meyakinkan kita berkaitan dengan munculnya gejala pemerintahan. Sebenarnya anatomi individu sebagai organisme hidup telah cukup memberi gambaran tentang gejala pemerintahan secara esensial. Namun, Mac Iver lebih yakin bahwa institusi keluarga lebih mudah untuk dipahami dengan melihat interaksi yang berlangsung di dalamnya.[43]

Unit keluarga pada dasarnya unit terkecil dari apa yang menjadi basis kehidupan kelompok. Untuk melihat hubungan antarindividu dalam kelompok, Iver menjelaskan bahwa keluarga sebagai unit terkecil merupakan fenomena yang tepat untuk melihat gejala tumbuhnya pemerintahan secara luas. Salah satu cara dari keinginan setiap individu untuk hidup berkelompok dan melanjutkan peradaban adalah melalui pembentukan keluarga. Setiap individu dalam kelompok dapat melakukan hal itu menurut nilai-nilai yang telah disepakati. Proses kawin-mawin antarindividu dalam kelompok telah menjamin eksisnya institusi keluarga dan berlangsungnya peradaban di dunia. Ketika seseorang didorong untuk mewujudkan keinginannya melalui

[43]Lihat penjelasan Mac Iver dalam *Web Government* (terj) (Jakarta: Rineka Cipta, 1992), jilid 1-2.

kehidupan bersama, tidak ada pilihan yang paling mungkin kecuali bergabung dengan individu lain lewat berbagai cara. Salah satu cara adalah membentuk institusi keluarga melalui perkawinan.

Lazimnya, institusi keluarga terdiri dari seorang ayah, ibu, dan beberapa orang anak. Ayah merupakan lambang bagi kepemimpinan pemerintahan. Ibu merupakan simbol dari suatu badan yang bertugas membangun komunikasi, pengawasan, dan pengaturan keuangan. Sementara anak merepresentasikan wilayah-wilayah yang diharapkan mampu menjalankan semua bentuk kebijakan yang bersumber dari pemimpin pemerintahan, disertai pengawasan oleh sebuah badan yang telah dibentuk sebelumnya. Ketika kebutuhan membentuk keluarga telah tercapai, salah satu di antara keduanya secara alamiah akan menjadi pemimpin bagi yang lain. Kebanyakan dalam hal ini laki-laki menjadi pemegang otoritas bagi yang lain. Ketika institusi keluarga mulai terbentuk, pada saat yang sama gejala pemerintahan terlihat dari unit terkecil yang paling primitif untuk dipahami.[44] Kedua individu yang berbeda pada awalnya membentuk konsensus tersendiri tentang masa depan pengelolaan keluarga. Hal ini diperlukan untuk saling memberi jaminan terhadap keduanya. Sekalipun dapat dimaklumi bahwa dalam konteks primitif biasanya satu di antaranya (perempuan) lebih penting menjaga keinginan bagi yang lain (suaminya) dibanding sebaliknya. Maka seringkali terjadi dominasi yang berlebihan dimana seorang ayah memiliki otoritas yang memungkinkan untuk melakukan apa pun yang dikehendakinya.

---

[44]Robert H. Lowie, *Primitive Society* (London: Boni and Liveright, 1920), hlm. 66-67.

Pada akhirnya, pemerintahan melalui unit terkecil berbentuk keluarga tadi tumbuh dan berkembang sesuai keinginan keduanya atau salah satu yang paling dominan. Kestabilan keluarga sangat ditentukan oleh seberapa kuat personil dalam ikatan keluarga tadi mengikatkan dirinya dalam satu sistem nilai sehingga semua tujuan dapat tercapai. Keadilan akan dicapai apabila kepala pemerintahan mampu mendistribusikan nilai-nilai, termasuk seberapa mungkin ia mampu meningkatkan kepatuhan terhadap konsensus bersama. Inilah model pemerintahan terkecil sekaligus gejala awal dari tumbuhnya pemerintahan yang dapat diamati.

C. Kompetisi Pasar dan Tumbuhnya Pemerintahan

Pendekatan Smith lewat teori pasar akan mungkin menjelaskan masalah pertumbuhan dan perkembangan pemerintahan dari aspek ekonomi.[45] Sebagaimana diketahui, keinginan yang kuat dari setiap individu untuk melibatkan dirinya dalam kelompok yang lebih luas guna mengurangi keterbatasan dirinya telah membawa dampak pada kompetisi yang lebih besar. Setiap orang akan mempertahankan apa yang dimilikinya dan cenderung memperbesar penguasaan tersebut. Smith mengatakan bahwa setiap orang menghendaki keuntungan bagi dirinya sendiri, dalam banyak hal dibimbing oleh suatu tangan yang tak kelihatan *(an invisible hand)* untuk mempromosikan suatu tujuan yang bukan bagian dari kehendaknya sendiri. Dengan mengejar pamrih pribadinya sendiri *(his own self interest)*,

[45]Adam Smith (1723-1790), seorang dosen Rhetoric, guru besar Logic dan Moral Philosophy dengan bukunya yang terkenal *The Theory of Moral Sentiments* (1759) dan *Wealth of Nation* (1776).

ia seringkali mempromosikan kehendak masyarakat dengan lebih berhasil.

Keadaan ini memaksa setiap individu untuk menunjukkan kepada yang lain apa saja yang mampu menyempurnakan nilai kehidupannya. Dorongan tadi pada akhirnya melahirkan aktivitas ekonomi melalui tukar-menukar barang *(barter)* yang secara berangsur-angsur menjadi lebih modern. Karena banyaknya distorsi, kepentingan ekonomi dan politik, insting predatori, sifat hegemonik, baik yang bersifat laten maupun terbuka, maka diperlukan intervensi untuk menjaga keseimbangan pasar. Bagaimanapun pasar tidak dapat memberikan kepercayaan yang berarti sebagai sesuatu yang pada awalnya berjalan secara wajar dan *fair*.

Untuk melindungi aktivitas ekonomi tersebut, maka diperlukan regulasi oleh suatu badan yang memiliki otoritas melebihi yang lain guna memberi jaminan atas keuntungan-keuntungan yang mungkin dapat diperoleh. Oleh sebab itulah, intervensi pemerintah atau apa pun namanya dengan maksud memberi perlindungan yang berarti terhadap aktivitas ekonomi untuk menghindari penghisapan satu dengan yang lain, menjaga keseimbangan bagi kelompok minoritas tanpa modal, tanpa merusak terlalu jauh kenyamanan para pemegang modal, menetapkan standar atas nilai suatu barang secara umum, memberi jaminan keamanan, termasuk menjaga kepatuhan setiap individu atas regulasi yang telah ditetapkan bersama menjadi penting untuk menjaga keberlangsungan pasar.

Bagaimanapun intervensi satu institusi seperti pemerintah dengan alasan untuk mencegah dominasi individu terhadap individu lain serta mendorong terjadinya kompetisi yang sehat

tidaklah sedemikian jujur dapat dinyatakan, sebab pada akhirnya disadari bahwa intervensi tersebut pada akhirnya memenangkan kelompok mayoritas yang lebih kuat. Alasannya adalah pemerintah sulit melepaskan diri terhadap ketergantungannya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, karena kelompok mayoritas dan kuat itulah yang pada akhirnya memberikan apa pun yang diinginkan oleh pemerintah. Dalam hal ini, besaran logika pemerintah akan berbanding lurus dengan besaran logistik yang mampu disediakan oleh kelompok mayoritas. Satu-satunya argumentasi yang dapat diterima adalah apa pun yang dilakukan oleh pemerintah haruslah dalam konteks menjaga keseimbangan untuk mencegah bertumpuknya kekecewaan yang pada waktunya dapat mengganggu roda pemerintahan. Pemerintah harus mampu mengklaim dirinya sebagai satu-satunya pahlawan di hadapan kelompok minoritas, seraya tetap menjaga kepentingan kelompok mayoritas sebagai penyuplai yang berkelanjutan. Alasannya adalah pemerintah menyadari bahwa diperlukan keberlanjutan kepercayaan *(trust sustainability)* dalam bentuk partisipasi suara *(voice)* melalui pemilu yang diadakan setiap periode sebagai sumber legitimasi untuk mempertahankan kepemimpinan pemerintahan dari waktu ke waktu. Sementara itu, alasan bersikap mendukung di hadapan mayoritas adalah untuk menjamin kesehatan roda pemerintahan yang seringkali kekurangan modal. Pada akhirnya pemerintah sebenarnya bukan bertujuan ambivalen, tetapi menggunakan cara demikian untuk mengayomi semuanya, sebab pemerintah merupakan milik keseluruhan rakyatnya, sekalipun ia lahir dari sekelompok mayoritas yang unggul melalui kompetisi yang dilakukan untuk itu.

Pemerintah dalam konteks itu harus mampu menyeimbangkan *surplus* yang diperoleh kelompok mayoritas pemegang modal dengan kelompok minoritas selaku kelas yang menghasilkan *surplus*.[46] Ketidakseimbangan yang dilakukan pemerintah dapat mendorong kelompok minoritas terangsang untuk mencari keadilan dengan cara-cara ilegal. Untuk itu peranan pemerintah menjadi penting dalam menjaga keseimbangan pasar sehingga mampu memberi keadilan dan kesejahteraan pada setiap orang. Ketika pemerintah kehilangan perannya, kelompok mayoritas yang memiliki hak istimewa akan bertindak sebagai pemerintah itu sendiri. Apalagi jika peranan tersebut terkesan diskriminatif, dukungan terhadap kelompok yang memiliki hak istimewa dapat semakin tinggi untuk melakukan apa saja, termasuk mengganti pemerintahan yang ada. Alasan praktisnya adalah pemerintah yang ada telah gagal mengemban misinya dalam menjaga keseimbangan yang diharapkan.

Sejalan dengan meningkatnya dominasi, eksploitasi maupun monopoli pasar, sebagai konsekuensi dari kompetisi alamiah, maka diperlukan regulasi untuk mengimbanginya. Pada saat yang sama diperlukan sejumlah orang dalam bentuk organisasi pemerintah untuk menegakkan aturan guna menjamin keberlangsungan pasar. Dalam konteks demikian pemerintahan memiliki alasan tumbuh dan berkembang menurut kebutuhan pasar. Ia datang secara alamiah, entah berasal dari kelompok mayoritas yang telah ada sebelumnya, atau lahir dari kelompok minoritas dengan keunggulan tersendiri. Tugas utamanya adalah menjamin keamanan dan memberikan perlindungan bagi pihak mana pun yang dianggap merugikan pasar, bahkan kalau perlu

[46]Baca kembali Marx dalam *Des Capital*.

memaksanya pada tujuan yang disepakati. Di sanalah kemudian pemerintahan hadir.

D. Konflik dan Pemerintah Sebagai Pengendali

Suatu bahasan yang menarik dari aspek ini akan penulis kemukakan lewat beberapa pendapat ahli di bidangnya. Menurut Rasyid (1999: 2), gejala pemerintahan muncul ketika keadaan sulit terkendali. Dalam istilah lain ia menggambarkan tentang keadaan masyarakat yang berada dalam situasi serba tak teratur. Sama seperti dipikirkan oleh Hobbes sebelumnya tentang kondisi masyarakat yang berada dalam suasana saling menyerang. Dalam keadaan demikian setiap individu berharap akan datangnya seseorang yang dengan kekuatannya mampu mengendalikan keadaan menjadi lebih baik. Dengan alasan apa pun setiap individu akan menyerahkan segenap kehidupannya untuk diintervensi, sepanjang tujuan dari kelompok itu sendiri adalah untuk menyelamatkan kepentingan mereka. Pada momen demikian pemerintahan dapat terbentuk untuk mengendalikan situasi menjadi lebih stabil. Situasi demikian memaksa pemerintah untuk menggunakan sifat jahatnya dalam meminimalisasi kepentingan kelompok lain yang dianggap menjadi sumber kejahatan utama.

Pada hakikatnya pemerintah memiliki dualitas sifat, yaitu sifat kemuliaan sekaligus sifat merusak. Masalahnya adalah kapan kedua sifat tadi dapat digunakan secara sah, sebab tidaklah tepat jika pemerintah menampilkan kemuliaan pada sekelompok penjahat dan di lain pihak bersikap kasar pada seorang pahlawan. Kemuliaan sebagai sifat baik pemerintah digunakan ketika pemerintah berusaha melindungi dan

memberikan kesejahteraan pada masyarakatnya. Sementara daya jahat pemerintah seringkali harus digunakan ketika berhadapan dengan sekelompok orang yang berusaha mengganggu tujuan bersama melalui sifat kemuliaan tadi. Masalahnya pemerintah banyak menggunakan sifat kedua dengan argumentasi pertama sehingga sulit memastikan tujuan yang sebenarnya. Salah satu jalan adalah melakukan pengawasan untuk membingkai tindakan pemerintah pada tujuan yang sesungguhnya. Keadaan ini seringkali melahirkan persepsi tentang arti pemerintah yang bersifat ekstrem. Pemerintah dalam kondisi demikian, sering disebut sebagai badan yang melakukan kejahatan yang diperlukan. Oleh sebab itu, tindakan pemerintah harus diawasi untuk mencegah kelebihan atas apa yang sekadarnya diperlukan. Kebanyakan intervensi pemerintah hingga memasuki wilayah individu berada dalam situasi sebagaimana gambaran konflik di atas. Secara berangsur-angsur intervensi pemerintah mulai terkendali apabila keadaan kembali normal. Hal ini dicapai setelah memperluas partisipasi publik dalam lembaga-lembaga pemerintahan.

E. Budaya dan Urgensi Pemerintahan

Dalam ilmu sosial kehidupan sosial dipandang sebagai suatu sistem sosial, yaitu suatu keseluruhan dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berhubungan dalam suatu kesatuan yang ditandai dengan (1) manusia yang hidup bersama; (2) manusia itu berhubungan dalam waktu yang cukup lama; (3) manusia itu mempunyai kesadaran bahwa mereka itu suatu kesatuan; dan (4) manusia itu suatu sistem kehidupan bersama (Berry & Alvin: 1982). Terkait dengan budaya sebagai suatu nilai yang menjadi pegangan dalam kehidupan sosial, kebudayaan

diartikan sebagai keseluruhan sistem gagasan, tindakan, dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik diri manusia dengan belajar.

Hal ini berarti bahwa hampir seluruh tindakan manusia merupakan kebudayaan karena amat sedikit tindakan manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang tidak perlu dibiasakan dengan belajar seperti naluri dan refleks, tindakan akibat proses fisiologi, atau perilaku di luar kesadaran diri. Para ahli budaya bahkan menggolongkan tindakan manusia yang merupakan kemampuan naluri yang terbawa oleh gen pada saat kelahiran (seperti makan, minum, atau berjalan dengan kedua kakinya), juga dapat diubah menjadi tindakan yang dianggap berkebudayaan.[47]

Di samping istilah "kebudayaan" ada pula istilah *"peradaban"*, dimana yang terakhir adalah sama dengan istilah Inggris *civilization*, yang biasanya dipakai untuk menyebut bagian-bagian dan unsur-unsur dari kebudayaan yang halus, maju, dan indah, seperti misalnya kesenian, ilmu pengetahuan, adat sopan-

---

[47]Kata "Kebudayaan" berasal dari bahasa Sanskerta *buddhayah*, yaitu bentuk jamak dari *buddhi* yang berarti "budi" atau "akal". Dengan demikian, kebudayaan dapat diartikan: "hal-hal yang bersangkutan dengan akal". Ada sarjana lain yang mengupas kata *budaya* sebagai suatu perkembangan dari majemuk *budidaya*, yang berarti "daya dari budi". Oleh karena itu, mereka membedakan "budaya" dari "kebudayaan". Demikianlah "budaya" adalah "daya dari budi" yang berupa cipta, karsa, dan rasa, sedangkan "kebudayaan" adalah hasil dari cipta, dan karsa dan rasa itu. Adapun kata *culture*, yang merupakan kata asing yang sama artinya dengan "kebudayaan", berasal dari kata Latin *colere* yang berarti "mengolah, mengerjakan", terutama mengolah tanah atau bertani. Dari arti ini berkembang arti *culture* sebagai "segala daya upaya serta tindakan manusia untuk mengolah tanah dan mengubah alam". (Koentjaraninggrat, 1995).

santun pergaulan, kepandaian menulis, organisasi kenegaraan, dan sebagainya. Istilah "peradaban" sering juga dipakai untuk menyebut suatu kebudayaan yang mempunyai sistem teknologi, ilmu pengetahuan, seni bangunan, seni rupa, dan sistem kenegaraan dan masyarakat kota yang maju dan kompleks. Wujud kebudayaan merupakan suatu kompleks dari ide-ide, gagasan, nilai-nilai, norma-norma, peraturan, dan sebagainya.

Adanya budaya menurut para penganut teori kebudayaan akan melahirkan sebuah rezim pemerintahan yang bersifat "menguasai" karena kelompok penguasa secara wajar akan memelihara seperangkat norma dan aturan yang berlaku untuk disosialisasikan kepada kelompok lain yang berada dalam kekuasaannya. Caranya dapat berbentuk penetrasi dominasi maupun hegemoni. Kebudayaan sebagai sebuah nilai seringkali menjadi alasan utama untuk membentuk penetrasi kelompok masyarakat yang lebih luas. Alasan utamanya untuk menjaga nilai-nilai itu sendiri. Pergeseran tatanan nilai dalam banyak hal dapat menimbulkan kegoncangan dalam sistem pemerintahan, demikian pula dalam tatanan masyarakat. Mattulada (1979: 105) bahkan membagi masyarakat menjadi tiga lapisan, yaitu kelompok penguasa yang memperoleh kekuasaannya melalui kekuatan adi-kodrati, kelompok pengabdi penguasa yang memegang jabatan, dan kelompok rakyat jelata yang biasanya ikut atasan saja.

Sebagai ilustrasi dapat digambarkan bahwa betapa perbedaan agama di tengah-tengah masyarakat sebagai salah satu nilai seringkali menjadi sumber konflik, sekalipun agama itu sendiri diciptakan bukan untuk maksud itu, namun sebaliknya. Demikian pula perbedaan budaya yang kadang melahirkan konflik horizontal berkepanjangan.

F. Merekonstruksi *Kybernology*

Rekonstruksi ilmu pemerintahan dibangun pada tiga tonggak utama. Dalam hal ini istilah yang digunakan adalah subkultur ekonomi, kekuasaan, dan sosial. Semakin kuat dan berkualitas interaksi antarsubkultur mendorong suatu hubungan yang dapat bersifat asosiatif. Di sini baik kualitas mereka yang diperintah maupun yang diperintah mengalami lonjakan pada kualitas hubungan yang ideal. Sebaliknya, semakin lemah interaksi antarsubkultur menciptakan suatu relasi yang bersifat dissosiatif. Dalam hal ini kualitas mereka yang diperintah maupun yang diperintah dapat mengalami kesenjangan yang tak diharapkan. Pada dasarnya, subkultur kekuasaan dan subkultur ekonomi adalah produk dari subkultur sosial. Maknanya, baik pemerintah maupun pemegang modal adalah hasil reproduksi masyarakat itu sendiri. Jika subkultur sosial memproduksi suara (*voice*), lalu suara di *conversi* menjadi kursi, kursi diubah menjadi jabatan, jabatan di pangku oleh seorang pejabat/penguasa, pada akhirnya penguasa melahirkan berbagai kebijakan kepada masyarakat. Subkultur ekonomi lahir dari subkultur sosial, dimana kompetisi dalam masyarakat menghasilkan pemodal yang bekerja atas lisensi subkultur kekuasaan. Melalui dasar itu subkultur ekonomi bekerja dalam rangka meningkatkan kualitas manusia sebagaimana tugas subkultur kekuasaan yang pada kenyataannya tak sepenuhnya dapat ditunaikan disebabkan keterbatasan sumber-sumber. Singkatnya, subkultur sosial memproduk suara sebagai kedaulatan tertinggi yang selanjutnya memberi kepercayaan (janji, *trust*) kepada subkultur kekuasaan guna melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan seperti regulasi, pelayanan publik, pembangunan, dan pemberdayaan. Dalam

konteks itu subkultur ekonomi didorong lewat seperangkat hak pengelolaan yang bersifat terbatas untuk mencapai tujuan pemerintahan, yaitu mensejahterakan subkultur sosial. Kesenjangan antarsubkultur dapat mengakibatkan terganggunya *route* dan terminal yang terus berproses serta saling memengaruhi dan tergantung (*interdependence*).

Dalam pendekatan politik pemerintahan kita akan merujuk kembali salah satu penulis naskah makna pemerintahan seperti Rasyid (1999)[48] lewat pemikiran politik pada tiga arus utama, yaitu Hobbes, Locke, dan Marx. Hobbes akan mewakili tuntutan ketidakteraturan, kebutuhan, dan insting (naluri) sebagai urgensi lahirnya kebutuhan pemerintahan. Locke saya tampilkan untuk menyempurnakan kelemahan konsep bernegara Hobbes yang penuh absolutisme. Dalam konteks ini, kedua tokoh tersebut akan menjadi duta bagi rekonstruksi subkultur kekuasaan. Marx dan Smith (sebagaimana telah diuraikan singkat) saya hadirkan sebagai representasi dari motif ekonomi-politik yang melahirkan kebutuhan akan pemerintahan. Alasannya kehadiran pemerintahan salah satunya adalah melindungi kepentingan materiil setiap manusia. Selain itu, aspek ekonomi merupakan salah satu subkultur strategis dalam hal kebangkitan nasional kedua di Indonesia. Robert Mc Iver mewakili aspek sosiologi yang meletakkan institusi keluarga sebagai basis perkembangbiakan pemerintahan (dari masyarakat ke *state*).[49] Konsep kewenangan

---

[48]Lihat Rasyid, Ryaas, 1999. *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika*, Yarsif Watampone, Jakarta, hlm. 1-7.

[49]Tentang hal ini lihat Iver, 1985, *The Web of Government*, jilid 1 dan 2, terj, IKAPI, Jakarta. Kutipan Talizi di hlm. 24 menjadi dasar pengembangan masyarakat ke level bangsa. Bandingkan juga dengan *Modern State*, terj.1990, Perpustakaan IIP, Jakarta.

(*authority*) Iver akan kita gunakan untuk meredam diskresi berlebihan bagi mereka yang berkuasa.

Pertanyaan sederhana yang akan kita bedah dimulai dengan sentuhan onto-epistem-aksio, seperti mengapa pemerintah perlu hadir, apakah pemerintah itu, dan bagaimana sebaiknya mereka hadir dalam realitas sesungguhnya.

Dalam karya klasik Leviathan sekaligus *masterpiece* Hobbes (1588-1679), ia menegaskan alasan hadirnya pemerintah di tengah ketidakteraturan disebabkan serangan yang mengancam satu individu terhadap yang lain (*homo homini lupus*). Karakter manusia yang bersifat *selfish* (mementingkan diri sendiri), rentan konflik, haus kekuasaan, kejam, dan jahat adalah serentetan gejala yang mengharuskan manusia menciptakan institusi yang menjamin kepastian dan rasa aman dalam jangka pendek hingga masa depan mereka. Baginya, tidak ada jalan yang paling menguntungkan kecuali mengintegrasikan diri pada kelompok yang lebih kuat sebagaimana apa yang kita sebut dengan pemerintahan. Paling tidak pemerintah mampu memberikan jaminan bagi kebebasan yang bertanggung jawab sekaligus memastikan karakter alami di atas tak berkembang biak dalam siklus yang tak berkesudahan. Sebaliknya, mengisolasikan diri adalah pilihan yang tak efektif kecuali menyerahkan seluruh kebebasan alami pada mereka yang mengklaim diri sebagai pemerintah. Semua itu hanya dapat dilakukan melalui sebuah perdamaian yang bersifat egaliter serta terpelihara sepanjang masa. Perdamaian adalah tindakan yang paling logis untuk meredakan ketegangan yang dipandang Hobbes sebagai karakter alami manusia. Sikap egaliter hanya mungkin dilakukan jika semua pihak berada dalam kedudukan yang setaraf untuk meletakkan semua kepentingan dan menyerahkannya pada

institusi eksternal. Semua kepentingan, harapan, dan tujuan yang sama dijalankan oleh institusi di luar semua kepentingan tadi guna mencegah rasa takut yang terus menghantui manusia. Rasa aman yang kemudian menjadi syarat bagi tumbuhnya peradaban dalam semua sendi kehidupan manusia hanya dapat diperoleh jika manusia dilindungi oleh institusi eksternal yang memastikan terjaminnya semua kehendak dimaksud. Lewat jaminan tersebut manusia tentu saja akan terhindar dari perasaan terisolasi, miskin, bahaya, ancaman kejahatan serta kualitas hidup yang lebih baik disebabkan terbentuknya institusi eksternal yang berfungsi melindungi semua kepentingan di atas. Institusi eksternal yang kemudian dikonstruksikan sebagai pemerintah adalah satu-satunya lembaga yang berhak memberikan tafsiran objektif atas semua subjektivitas individu sebagai akar pertentangan satu dengan yang lain. Sebagai konsekuensi, kebebasan alami setiap individu berpindah pada institusi pemerintah sebagai pelaksana mutlak. Pada level ini, pemerintah merupakan cerminan absolut dari kehendak individu yang dengan dasar tadi ia dapat bertindak di luar persetujuan individu. Dengan demikian, hanya pemerintahlah yang berhak melakukan tindakan yang diperlukan untuk menjamin semua kepentingan, harapan, dan tujuan masyarakat.

Pada ranah praktis, tindakan yang diperlukan membutuhkan berbagai strategi dan instrumen yang efektif guna mencapai harapan masyarakat. Sebagai contoh, pemilihan tindakan yang bersifat koersif bukanlah tindakan yang tak bermoral, kecuali untuk memastikan tercapainya fungsi perlindungan bagi masyarakat luas. Pendekatan kekerasan, berikut instrumen yang dimiliki pemerintah dengan maksud menciptakan ketertiban pada dasarnya adalah wujud dari keinginan kolektif dari setiap

individu yang tergabung di dalamnya (*commenwealth, civitas, stakeholders*). Ide ini secara alami pula telah mendorong suatu hubungan yang lebih konkret antarindividu dalam sebuah kontrak yang lebih solid sebelum diserahkan pada institusi eksternal pemerintah. Dikarenakan ia berada di luar kontrak itu, maka pemerintah adalah satu-satunya institusi netral yang tak dapat diputuskan hubungannya begitu saja, karena pada hakikatnya semua kebebasan individu telah diserahkan dan menjadi miliknya kecuali sedikit hal yang secara kodrati patut dilakukan oleh setiap individu tanpa sepengetahuan pemerintah. Dalam konteks inilah pemerintahan hadir untuk maksud dan tujuan sebagaimana telah dikemukakan di atas. Akhirnya, semua gagasan Hobbes menjadi pondasi utama dalam membangun kontrak sosial antara sesama individu yang kemudian diserahkan seluruhnya kepada pemerintah. Pemerintah cenderung menjadi semacam asosiasi yang melaksanakan fungsi *agency* untuk menjalankan semua kontrak sosial masyarakat.

Konsep ini selanjutnya disempurnakan oleh Locke (1632-1704) dan *Rousseau* (1712-1778) dalam kontrak sosial yang lebih manusiawi, dimana hak-hak yang diperintah menjadi perhatian serius bagi yang memerintah. Locke lebih melihat institusi pemerintah sebagai sebuah masyarakat ketimbang sebuah asosiasi sebagaimana definisi yang dikembangkan oleh Lasky dari Hobbes di kemudian hari. Penyempurnaan tersebut bermaksud mengurangi sifat absolutisme pemerintah yang justru menjadi ancaman tersendiri bagi mereka yang diperintah. Jika Hobbes mengasumsikan realitas sosial adalah hamparan konflik disebabkan oleh sifat *selfish* manusia, maka Locke membangun asumsi dimana realitas konflik dimaksud bukanlah tanpa rasionalitas yang membimbing manusia kepada sifat *self-*

prevention (mempertahankan diri). Maknanya, semua upaya dalam mempertahankan diri bukanlah tanpa alasan yang jelas, kecuali untuk melindungi kepentingan individu sebagaimana sifat-sifat hukum alam. Di sinilah pentingnya otoritas yang melampaui semua kepentingan individu. Konsep ini telah memberi banyak kontribusi dalam ilmu hukum seperti upaya pembelaan diri sebagaimana diadopsi dewasa ini.

Kelemahan tesis Hobbes mencapai kesempurnaan ketika Locke memperbaharui kontrak sosial untuk memperlihatkan tanggung jawab pemerintah terhadap keseluruhan kebebasan alami yang telah diberikan terdahulu. Kehendak untuk mengintegrasikan diri pada pemerintah dalam bentuk pemerintahan sipil bukanlah tanpa alasan. Semua itu dilakukan untuk memastikan terdapatnya perlindungan bagi setiap harta benda individu yang diperoleh melalui kerja keras dan tetesan keringat. Karena itu pemerintah dapat memperluas dan membatasi semua kebebasan individu melalui instrumen yang tersedia sejauh untuk melindungi kepentingan masyarakat luas. Ikatan-ikatan itulah yang disebutnya sebagai undang-undang (pagar) guna membentengi perilaku individu dari gangguan pihak lain, termasuk ancaman pemerintah terhadap ruang publik itu sendiri.

Kritik Locke dalam relasi ini dimulai dalam konteks keterikatan setiap individu yang bersifat absolut sebagaimana penyerahan kebebasan alami secara totalitas kepada pemerintah. Menurutnya, pada dasarnya tidak ada seorang pun individu termasuk budak yang akan selamanya mengkontrakkan dirinya kepada pemerintah. Pemerintah yang gagal memenuhi kontraknya dalam melindungi harta benda masyarakat dapat dievaluasi untuk kemudian disirkulasikan kembali. Sebaliknya,

mereka yang terikat kontrak dalam hubungan ini memiliki diskresi dan pilihan untuk memperoleh perlindungan maksimal pada pemerintah mana pun yang mampu memberi jaminan terhadap kepentingan publik. Fleksibilitas ini setidaknya memicu siapa pun yang menjadi pemerintah dapat berupaya sekuat mungkin dalam memberikan jaminan bagi perlindungan setiap warga negaranya. Demikian Locke memberikan pandangan tentang hakikat kontrak sosial tersebut agar tercipta *chek and balance* dalam hubungan antara pemerintah dan mereka yang diperintah.

Sampai di sini kedua konsep di atas setidaknya mampu memberi satu alasan kuat mengapa pemerintah hadir di tengah masyarakat, tidak lain dan tidak bukan kecuali untuk melindungi kepentingan setiap individu dalam kerangka bernegara, dimana pada tingkat praktik ide tersebut membuka peluang bagi lahirnya pemerintahan totaliter, sentralistik, formalistik, dan serba negara.

Alasan menjadikan fungsi pemerintah yang pertama dan utama adalah bagaimana melindungi keselamatan setiap individu sebelum akhirnya berkembang pada fungsi yang lebih modern yaitu bagaimana mensejahterakan rakyat. Fungsi pertama melahirkan konsep *nach-state*, sedangkan fungsi kedua menciptakan konsep *welfare-state*. Dalam aspek manajemen pemerintahan, fungsi pertama direfleksikan lewat pengaturan (*regulation*), sedangkan fungsi kedua terwujudkan melalui pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*).

Kini marilah kita periksa alasan selanjutnya tentang hadirnya pemerintah dalam konteks terbentuknya pemerintah menurut Marx (1818-1883) yang menitikberatkan pada faktor

kepemilikan modal (baca: *ekonomi*). Sebelumnya, di sela-sela pemikiran Hobbes dan Locke, Levelers dan Harrington (dalam Schmandht, 2002: 336) mengajukan proposal baru yang turut menyempurnakan konsep Locke. Menurut Harrington, properti menentukan bentuk pemerintahan seperti apa yang akan dibentuk. Misalnya, jika properti dikuasai oleh satu orang secara luas, maka bentuk pemerintahan yang ideal adalah monarkhi absolut. Jika properti dikuasai secara luas oleh beberapa orang maka bentuk pemerintahan yang tepat adalah monarkhi campuran. Seterusnya, jika properti dikuasai oleh banyak orang, maka bentuk pemerintahan adalah demokrasi. Konsep ini tentu saja bukan hanya akan melahirkan satu tiran, tetapi lebih banyak tiran jika tanpa pemikiran yang tuntas. Sekalipun pemikiran ini bertentangan dengan logika Aristoteles, dimana faktor ekonomi tidaklah etis mengendalikan aspek politik yang lebih mulia, namun bagaimanapun pemikiran Harrington lahir disebabkan pengamatan terhadap realitas sosial yang tak menampakkan pemerintahan berdiri di atas landasan hukum, kecuali pemerintahan orang-orang.

Jika pandangan Hobbes meletakkan pada upaya perlindungan sebagai alasan utama, maka pandangan Marx sebenarnya tidaklah bergeser dalam hal bagaimana melindungi kepentingan materiil setiap individu.[50] Namun demikian, perbedaan khas yang dapat dipahami lebih jauh terletak pada motif apa yang mendorong orang membentuk pemerintahan. Jika Hobbes

---

[50]Soal teori Marx mengenai sejarah dan masyarakat dapat dilihat dalam Adam Kuper & Jessica Kuper, *Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial* (2000: 620-625), Bandingkan pula dengan catatan Smith (1723-1790) pada buku yang sama hlm. 968-970., Jakarta: RajaGrafindo.

menggambarkan tentang motif lahirnya pemerintah sebagai insting individu untuk melindungi diri dari bahaya kematian jiwa yang lebih menyakitkan, maka Marx lebih menekankan pada insting ekonomi sebagai alasan hadirnya pergerakan manusia hingga terbentuknya pemerintahan. Menurutnya, hasrat mengumpulkan kekayaanlah menjadi alasan mengapa setiap individu butuh pemerintahan. Tanpa itu, harta yang dimiliki hanya akan menjadi sia-sia dari ancaman orang lain. Bagi kelas atas tentu saja berkepentingan untuk melestarikan kekayaannya sejauh mereka mampu mempertahankan dari satu generasi ke generasi selanjutnya. Bagi kelas bawah, kehadiran pemerintah ideal dibutuhkan untuk mendistribusikan sumber daya secara merata sehingga menetes secara adil ke level bawah. Dalam relasi yang lebih jauh, eksploitasi kelompok yang memerintah terhadap yang diperintah dapat memproduk keuntungan berlebih bagi kelas atas yang pada dasarnya menguasai sumber-sumber vital termasuk kekuasaan. Ketiadaan pemerintahan tentu saja dapat mengganggu relasi keduanya dalam hubungan yang saling menguntungkan terlepas bahwa dalam kenyataannya tidaklah selalu demikian. Terhadap hal ini, Marx tak lupa memberi catatan kritis bagi kelas atas yang memperoleh dan mengendalikan sedemikian besar keuntungan dari kelas bawah tanpa kompensasi yang adil. Dalam konteks Indonesia, kasus pengalihan subsidi BBM adalah contoh yang paling mendekati.

Jika kita pelajari konsep di atas maka hanya ada dua kelas yang dimaksud, yaitu kelas atas (kaum borjuis) dan kelas bawah (kaum proletar). Sindiran Marx sebenarnya menunjuk pada kelompok penguasa sumber-sumber vital yang tak lain adalah para pemilik modal yang sebagian di antaranya

menjelma menjadi kelompok pemerintah[51]. Sedangkan kelas bawah adalah mereka yang selama ini dieksploitasi dan tak lain adalah masyarakat luas dan tak memiliki modal cukup, namun memberi banyak kontribusi kepada kelas atas (pemerintah). Kontribusi tersebut diibaratkan mulai dari keuntungan materiil pajak hingga kenyamanan tidur seorang borjuis dari petugas jaga malam (satpam). Ringkasnya, guna menjaga pertentangan kelas akibat motivasi ekonomi masing-masing, maka satu-satunya alasan adalah menghadirkan pemerintahan untuk melindungi kepentingan material masing-masing. Dari sini dapat dicermati bahwa fungsi pemerintah berkembang dari perlindungan jiwa sebagaimana alasan Hobbes menjadi perlindungan materi seperti penjelasan Marx.

Bagaimanakah upaya membatasi kesewenangan pemerintah? Dalam perspektif politik pemerintahan,[52] semua kondisi yang dibayangkan oleh Hobbes dan Locke dimulai dari kondisi ketidakteraturan dimana kualitas manusia mengalami degradasi di bawah titik keseimbangan. Dalam relasi itu dibutuhkan

---

[51]Lihat kupasan Alfian soal ini dari sumber Anis Baswedan, dimana *rulling elite* baru Indonesia menunjukkan ke arah trend dimaksud dalam buku *Menjadi Pemimpin Politik,* (2009: 36), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

[52]Istilah politik pemerintahan saya gandengkan dengan maksud untuk mendaratkan kekuasaan ke dalam bentuk konkretnya yaitu pemerintahan. Konsep negara sendiri bersifat abstrak, sedangkan pemerintahan tampak lebih konkret dalam hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah pada aspek kewenangan (*authority*) dan pelayanan publik sebagaimana definisi ini dikonstruksi oleh Sadu Wasistiono, Catatan PP Lembang, 2012). Dalam kajian politik, negara pada dasarnya terdiri dari unsur pemerintah, rakyat, wilayah, dan kedaulatan. Dengan demikian, pemerintah adalah personifikasi konkret dari negara.

otoritas dalam sebuah kekuasaan luas. Jika demikian, seberapa pentingkah otoritas dalam pemerintahan?

Sebagaimana penjelasan Mc Iver (1985: 25), dalam semua pemerintahan yang mempunyai konstitusi, sebuah otoritas haruslah mendampingi kekuasaan. Tanpa otoritas maka kekuasaan akan menjadi kekerasan yang merusak, tak teratur, tak terarah, dan sia-sia. Otoritas sangat responsif terhadap struktur sosial yang menggarisbawahinya. Kekuatan pemerintahan hanyalah instrumen dari otoritas guna mempertahankan tuntutan terhadap tercapainya ketertiban yang tak selamanya dapat diselesaikan melalui cara kekerasan. Otoritas hanya mungkin bertahan bila ia diakui sepenuhnya oleh masyarakat sebagai bagian terbesar dari konsensus berpemerintahan. Oleh karenanya, tidak ada satu pun pemerintah yang dapat bertahan relatif lama tanpa pengesahan dan pengakuan dari mereka yang diperintahnya. Pemerintahan yang dilaksanakan dengan cara-cara kekerasan hanya akan gagal dalam memenuhi hak dan kewajiban mereka yang diperintah, dan pada saat tertentu menunggu waktu untuk mengalami kehancuran.

Otoritas dibutuhkan untuk membatasi kekuasaan yang sedemikian luas melekat pada pemerintah. Kekuasaan luas tadi dapat menjadi sumber masalah, sekalipun tujuan awalnya sangat disadari untuk melindungi kepentingan mereka yang diperintah. Perlindungan terhadap setiap kepentingan manusia menjadi kewajiban pemerintah sebagaimana alasan munculnya kontrak sosial. Hobbes menggambarkan keterpojokan setiap individu dari serangan satu terhadap yang lain (*homo homini lupus*) jika tanpa konsensus kolektif yang menjadi asal mula kontrak sosial tersebut. Keterasingan itu hanya dapat diselesaikan dengan cara menyerahkan sepenuhnya seluruh kebebasan alaminya kepada

pemerintah sehingga ketertiban sosial dapat dicapai secara maksimal. Pemerintah sebagaimana dibayangkan Hobbes seperti hantu Leviathan adalah satu-satunya perangkat konkret yang berhak dan mampu melahirkan otoritas dari seluruh kebebasan alami yang telah dikoleksi dan dikonversikan menjadi kekuasaan pemerintah yang sah dan luas guna menciptakan ketertiban baik secara internal maupun eksternal. Secara internal ia mampu membangun rasa takut untuk melahirkan kepatuhan, sedangkan secara eksternal ia mampu melindungi setiap individu dari rasa takut disebabkan ancaman pihak lain. Dengan demikian, menyerahkan diri pada otoritas pemerintah merupakan salah satu pilihan paling mungkin dibanding mengisolasikan diri dari perasaan takut yang berlebihan dari ancaman pihak lain. Persoalannya, bagaimanakah otoritas tersebut dapat dikoreksi ketika pemerintah keliru dalam memberikan perlindungan baik secara internal maupun eksternal di kemudian hari?

PEMERINTAHAN SEBAGAI ORGANISASI 4

A. Pemerintah Sebagai Pelaku Sempurna

Ketika sekelompok orang bertanya mengapa anda masuk ke dalam lingkungan pemerintahan yang terkesan jahat, keras, korup, tidak jujur, formalistik, dan pemeras? Pertanyaan semacam itu tidaklah dapat disalahkan, sebab secara sederhana mereka ingin merekonstruksikan pemerintah sebagai bagian dari sisi kelam yang sekalipun terasa mengganggu namun dibutuhkan pada saat yang sama. Tidak ada satu pun anggota masyarakat yang dapat menghindari diri dari gejala pemerintahan sekalipun mereka mengasingkan diri dari pemerintahan yang tidak mereka sukai karena kezaliman yang telah dilakukannya. Mereka pasti berhadapan kembali dengan pemerintahan yang berbeda sekalipun dengan gaya yang relatif sama. Bahkan mereka dapat berhadapan kembali dengan mimpi buruk pemerintahan sebelumnya yang lebih otoriter. Persoalan kita adalah bagaimana membuat pemerintahan menjadi lebih baik sehingga setiap orang merasa nyaman hidup dan berinteraksi di dalamnya.

Sebagaimana kupasan kita dari berbagai teori dan konsep sebelumnya, suatu pemerintahan diciptakan pada dasarnya untuk kebaikan bersama. Ketika kita mendudukkan seseorang

dalam sebuah organisasi pemerintahan, maka hakikatnya kita menempatkan seorang individu yang sempurna dalam proses pemerintahan. Jadi boleh dikatakan bahwa mereka yang merasa dilahirkan dan diciptakan sebagai pemerintah sebenarnya bukanlah manusia biasa. Ia merupakan wujud dari kesempurnaan manusia yang sebenarnya. Hanya merekalah yang pantas karena berbagai keunggulan yang dimiliki untuk menduduki organisasi pemerintahan guna mengatur yang terbaik bagi masyarakat. Akan tetapi, ketika pemerintah menggunakan salah satu dari dualitas sifatnya, yaitu penggunaan kekerasan *(violence)* hingga pemutusan kematian secara sepihak *(coersif)*, pemerintah sebenarnya sedang menampilkan kemuliaannya dengan cara yang ekstrem disebabkan dominasi yang berlebihan dari kelompok masyarakat lewat pembangkangan terhadap konsensus yang telah disepakati dalam konstitusi. Kesempurnaan pemerintah sebenarnya berada pada dualitas sifat tadi selain sifat ketuhanan yang dimiliki untuk mendorong dilakukannya berbagai upaya yang memungkinkan terpenuhinya kepentingan masyarakat dengan baik.

Dalam hubungan itu harus diakui bahwa institusi semacam pendidikan kepemerintahan sengaja dibuat dalam upaya menghasilkan kader pemerintahan untuk mengemban sifat-sifat di atas. Ia pada pokoknya diciptakan untuk melahirkan pemimpin pemerintahan yang baik dan bijaksana sebagaimana sifat-sifat Tuhan dan perilaku para nabi untuk menjalankan berbagai perkara kemuliaan dan kebaikan umum. Namun dalam banyak kasus pada akhirnya mereka harus memilih untuk menggunakan kekerasan bagi kebaikan yang lebih besar atau tidak melakukan apa-apa disebabkan dampak dari tindakan kekerasan itu sendiri.

Apakah membiarkan kejahatan merajalela bukan merupakan kejahatan yang lebih besar lagi? Kondisi demikian seringkali menjebak pemerintah untuk bertindak atas nama kebaikan bersama melalui pilihan kelembutan dengan risiko kalah, atau kekerasan dengan risiko kemenangan. Dari pilihan dilematis itu diperlukan pengelolaan pemerintahan melalui pendidikan kepemerintahan untuk membekali setiap orang agar dapat memilih setiap pendekatan yang mesti dilakukan dengan risiko paling minim.

Banyak pandangan ekstrem menganggap bahwa pendidikan kader pemerintahan merupakan pendidikan yang bermakna sebaliknya. Hal ini tentu beralasan jika dikaitkan dengan kesan awal terhadap pemerintah oleh sekelompok orang yang melihatnya dari sisi buruk pemerintahan. Untuk itu tidaklah dapat dihindari jika mereka berani mengatakan bahwa sebenarnya setiap individu yang berasal dari banyak lembaga pendidikan pemerintahan tak lebih dari sekelompok pemeras yang dibuat lebih bijaksana. Jika banyak pajak dikumpulkan secara paksa maka dengan memperhalus cara pengambilan pada masyarakat ia menjadi lebih bijak dari pemerintahan tradisional sekalipun. Pajak atau apa pun sumber daya yang diberikan pada pemerintah pada akhirnya diserahkan secara sukarela atau terpaksa lewat argumentasi yang lebih logis. Demikianlah alasan mengapa selama ini rekrutmen kader pemerintahan lebih menitikberatkan pada persoalan kecerdasan *(knowledge)*, kepribadian *(behavior)*, dan pelatihan *(skill)* yang sempurna dibanding rekrutmen militer yang lebih menitikberatkan aspek ketahanan fisik semata. Di sini pentingnya individu yang mampu melunakkan kekerasan menjadi kehalusan, dan kejahatan menjadi kebaikan yang utama.

Bahkan sekalipun sesuatu itu diyakini bersumber dari kejahatan, ketika ia berada di tangan pemerintah dapat diubah menjadi kejahatan yang logis sehingga sah menurut kebijakannya. Akankah kita kemudian menghindari diri dari kesan sebagai kader pemeras yang bijak? Untuk menenangkan hati, kembali pada konsep dasar di atas, dimana tidak ada pemerintahan yang sengaja dibentuk kecuali dalam upaya memberikan kebaikan yang utama. Dengan alasan dasar itu penggunaan sifat jahat menjadi mungkin diperlukan dalam batas-batas yang wajar dan disepakati.

B. Pemilihan Tindakan Pemerintah, *to be Loved* dan *to be Fear*

Menampilkan performa pemerintahan sebagai suatu gejala yang sempurna di hadapan masyarakat merupakan pilihan yang sulit dalam implementasinya. Namun bagaimanapun sulitnya ia menjadi kewajiban yang mesti dipikul oleh seorang pelaku pemerintahan *(actor)*. Memberikan keleluasaan *(discresi)* pada masyarakat tanpa kontrol yang seimbang mendorong ke dalam kesadaran *anarkisme* yang dapat menyulitkan masa depan pemerintahan itu sendiri. Mungkin saja tidak begitu tepat bagi masyarakat yang lebih rasional, tetapi sulit memberikan jaminan. Kualitas kesadaran politik akan sangat menentukan dalam proses pemberian otonomi di kemudian hari. Sebaliknya memberikan kontrol ketat dalam bentuk penetrasi, hegemoni, dan dominasi dapat melahirkan kesadaran semu yang berakibat pada kesenjangan antara pemerintah dengan masyarakatnya. Pada akumulasi tertentu kesadaran masyarakat dapat membentuk *apatisme* hingga melahirkan ketakutan yang berlebihan. Anehnya, ketakutan berlebihan dapat menjadi alasan kuat

untuk memberangus pemerintahan dengan cara-cara ekstrem. Ketakutan masyarakat pada pemerintahan biasanya mendorong lahirnya kekecewaan hingga kudeta berdarah. Dan sedikit dalam cerita sejarah yang menggambarkan betapa akhir dari rotasi demikian berlangsung secara damai, sisanya lebih sering sangat mengenaskan *(bad ending)*.

Pendapat Machiavelli yang memukau terhadap upaya memperbesar pengaruh pemerintah dalam masyarakat tentu bukanlah tesis yang tak mengandung masalah. Ketika pengaruh pemerintah ingin diperluas, dibutuhkan performa pemerintah yang cenderung untuk dicintai *(to be loved)*. Kecintaan masyarakat terhadap pemimpinnya dapat mendongkrak popularitas pemerintahan. Hal ini mendorong kebaikan masyarakat untuk memberikan apa saja yang diinginkan oleh pemerintah sepanjang dipahami untuk mencapai kebaikan bersama atau bahkan hanya sekadar menjadi kebanggaan pribadi atas apa pun yang ingin diambil pemerintah dalam dirinya. Rakyat tak begitu peduli apa pun yang diminta oleh pemerintahnya sekiranya mereka benar-benar mencintainya. Dalam banyak legenda, tak sedikit masyarakat yang menyerahkan harta kekayaannya demi keinginan dan tujuan pemerintahnya. Apa pun dan berapa pun yang diminta, biasanya masyarakat memberinya dengan penuh keikhlasan. Lahan masyarakat dalam banyak kasus serta merta menjadi milik pemerintah setelah diberikan lewat pemangku adat untuk tujuan tertentu tanpa ganti rugi sama sekali. Contoh yang menarik di Indonesia misalnya, eksistensi para pekerja *(abdi dalem)* di Istana Sri Sultan Hamengkubuwono Yogyakarta tanpa bayaran yang memadai adalah bentuk kecintaan rakyat pada pemimpinnya. Bahkan konon, penyerahan seorang wanita di beberapa daerah pada pemimpinnya menjadi *trend* bagi

upaya untuk menarik garis keturunan yang memungkinkan masyarakat memiliki akses yang tak terbatas pada pemerintah. Ia juga merekatkan integritas pemerintah pusat dengan daerah dalam suatu ikatan sosiologis. Melemahnya ikatan sosiologis antarwilayah biasanya mendorong kesenjangan lebar yang berakibat pada tingginya risiko bagi pemekaran wilayah kalau tidak disintegrasi. Contoh lain dalam sejarah Indonesia, sumbangan besar rakyat Aceh dalam masa-masa kemerdekaan menjadi catatan yang mesti dilihat dari bentuk kecintaan pada awalnya.

Meningkatnya pengaruh pemerintah dalam masyarakat yang disebabkan oleh kecintaan dimaksud pada akhirnya memberikan pemahaman kuat pada kita mengapa pemerintah dapat memperluas pengaruhnya secara persuasif tanpa mengalokasikan sedikit banyak kekerasan. Pemerintah dan masyarakat pada akhirnya sangat sulit membedakan dirinya sebagai bagian yang satu sama lain terpisahkan. Di sana telah terjalin hubungan sosiologis yang sangat kuat. Dan kita yakin tak ada alasan kuat bagi upaya pemisahan wilayah di kemudian hari.

Dengan alasan yang sama, performa pemerintah seringkali ditoleransi untuk dikembangkan dalam bentuk yang lebih ekstrem, yaitu memperluas pengaruhnya melalui upaya meningkatkan rasa takut pada masyarakatnya *(tobe fear)*. Hal ini sangat tergantung pada kondisi masyarakatnya. Sepanjang masyarakatnya masih dalam kondisi tertentu sehingga sulit meningkatkan pengaruh dengan cara pertama, tidak ada salahnya jika peningkatan pada pilihan ini sangat dimungkinkan. Tentu saja dengan maksud dan tujuan terciptanya kebaikan bersama. Cara demikian menjadi pilihan akhir untuk menimbulkan respek yang kuat guna memperluas pengaruh pemerintah sampai pada

kondisi normal. Sebaiknya kedua pilihan digunakan sesuai kebutuhan saja, sampai dengan kewajaran bermasyarakat dan berpemerintahan mencapai tujuan yang diinginkan. Penggunaan keduanya juga tidak tepat jika dipisahkan satu sama lain. Bahkan dalam kondisi normal pemerintah dianggap baik jika mereka mampu memainkan keduanya dalam kondisi yang beralasan untuk itu. Dampaknya terbentuk nilai kepatuhan, kedisiplinan, dan loyalitas yang memudahkan pemerintah melakukan apa saja untuk tujuan mereka. Ketakutan masyarakat dapat dikelola pemerintah sedemikian rupa untuk mendorong terciptanya hubungan yang kuat antara pemerintah dengan masyarakatnya, sekalipun semu pada awalnya. Ini sangat bergantung pada kejujuran nurani pemerintahnya untuk apa setiap tindakan dilakukan. Untuk tesis ini beberapa negara *super power* dewasa ini adalah contoh riil betapa surfivalitas terbentuk dengan pengelolaan ketakutannya sendiri.

Bagi Machiavelli, tidaklah penting suatu proses, yang terpenting adalah apa yang menjadi tujuan pemerintah dan masyarakat sehingga dapat tercapai. Bahkan menurutnya jika kedua pendekatan tersebut menjadi pilihan yang sulit bagi pemerintah untuk melakukan perluasan pengaruhnya di tengah masyarakat, pilihan kedua jauh lebih mungkin untuk dipertimbangkan guna mencapai efektivitas atas semua tujuan yang diinginkan. Masalahnya apakah tujuan pemerintah dan masyarakat selalu sejalan? Namun, sepanjang masih ada pemerintah yang dipilih maupun diangkat, bahkan kendatipun hanya diakui sepihak oleh sekelompok kecil masyarakat, ada alasan untuk mengatakan bahwa tujuan pemerintah cenderung sejalan dengan tujuan masyarakat sekalipun sangat relatif (minoritas). Idealnya semakin banyak tentu saja semakin

mungkin. Masalah kedua, apakah mayoritas masyarakat benar-benar mewakili keinginan bersama? Mungkin saja dalam aspek *quantity of participation,* belum tentu dalam *quality of discourse.* Kelemahan dalam pendekatan ini adalah ketika proses menjadi agenda berikutnya dan bukan menjadi agenda pertama dalam pencapaian tujuan pemerintah. Semakin baik pilihan proses yang digunakan atas tujuan yang baik, tentu semakin rasional dan mudah untuk memahami setiap tindakan pemerintah. Namun, sampai pada batas penggunaan pilihan cara (proses) dalam pengelolaan pemerintahan oleh sekelompok masyarakat untuk mencapai tujuan bersama tentu saja masih dapat ditoleransi secara rasional (Weber dalam George Ritzer, 2002: 40).[53]

C. Pemerintahan Sebagai Organisasi

Dimana pun dan dengan alasan apa pun pemerintahan dilahirkan, ia merupakan suatu organisasi yang nyaris sempurna. Sebagaimana telah disinggung dalam diskusi awal, pemerintahan sesungguhnya berkeinginan untuk memenuhi segala tuntutan dan kebutuhan kelompok yang menyandarkan harapannya lewat konsensus. Dimulai dengan jaminan rasa aman, pada tingkat berikutnya peran pemerintah mengalami perkembangan pada semua permasalahan yang terjadi dalam masyarakat, bahkan dalam kondisi tertentu perluasan peran tersebut memasuki wilayah privasi. Alasannya adalah ketika individu belum mampu memenuhi kebutuhannya sendiri secara wajar, maka diperlukan intervensi untuk mendorong terbentuknya kemandirian di kemudian hari. Dalam konteks

[53]George Ritzer, *Sociology: a Multiple Paradigm Science* (terj), (Jakarta, Rajawali Pers, 2002); hlm. 40-41.

itu pemerintah tak dapat disalahkan sepenuhnya, bahkan ketika individu dalam masyarakat memasuki masa kritis pemerintah tak segan-segan melakukan apa yang terbaik bagi upaya menjaga stabilitas dalam masyarakat. Tampak bahwa institusi pemerintah seakan nyaris menjadi organisasi sempurna. Lebih dari itu pemerintah pada hakikatnya merupakan refleksi dari kesempurnaan Tuhan dalam arti yang sebenarnya. Oleh sebab itu, dalam ajaran agama tertentu, kepatuhan pada pemerintahan menjadi hierarki ketiga di bawah kepatuhan pada Tuhan dan para nabi/rasul. Tidak ada yang dapat menyangkal bahwa dalam konteks inilah pemerintahan memiliki makna yang mendalam atas kehadirannya di tengah-tengah masyarakat. Ia dilahirkan semata-mata untuk memberikan jawaban atas masalah yang dihadapi oleh masyarakat yang tergabung di dalamnya.

Untuk melaksanakan tugas pemerintah dalam organisasi yang sempurna tadi, diperlukan standardisasi kecakapan dan pengetahuan yang memadai bagi aktor pemerintah. Secara umum setidaknya seseorang memiliki karakteristik ketuhanan (berkeimanan) serta memiliki perilaku kenabian untuk membentuk pemerintahan yang dapat dipercaya menjadi penyelamat atas persoalan yang dihadapi. Karakteristik dari sifat ketuhanan dan kenabian itu di antaranya adalah kepercayaan atas visi, misi yang jelas, strategi pencapaian, serta perilaku yang mengandung penuh sisi kemuliaan. Dengan persyaratan itu tidaklah tepat apabila pemerintahan diisi oleh sekelompok orang yang tak memiliki nilai serta kecakapan yang memungkinkan aktor pemerintah mampu menampilkan sikap sebagai pemimpin yang adil dan bijaksana. Jika kita dengan sengaja mengabaikan persyaratan mendasar semacam itu maka pemerintah sebagai organisasi sempurna pada akhirnya hanyalah sumber persoalan

yang paling lemah di tengah masyarakat. Dengan memahami substansi tersebut kita menyadari betapa pentingnya suatu pemerintahan dalam memecahkan masalah bagi masyarakat, bahkan dengan kesadaran itu organisasi pemerintah menjadi semacam hak masyarakat yang patut dipersiapkan. Dan dengan alasan dan cara apa pun sebuah pemerintahan yang sedemikian mulia tadi tampaknya perlu dilahirkan.

Dengan semua itu alasan pentingnya pemerintahan tampak tak membutuhkan persyaratan lain kecuali setelah kita memahami hal di atas. Atas kehadiran itu maka tak ada satu pun manusia yang dapat menghindarkan diri dari terbentuknya suatu pemerintahan di jagad raya. Persoalannya adalah bagaimana ia patut dilahirkan secara baik dan benar sehingga mampu memikul tanggung jawab bagi harapan orang banyak dengan seperangkat karakteristik ketuhanan dan kenabian tadi. Kesadaran itu akan menuntun kita pada spirit yang lebih dalam tentang pentingnya institusi yang mampu melahirkan aktor pemerintah yang andal dari waktu ke waktu. Masyarakat sebagai institusi dapat mewujudkan harapan itu dalam berbagai bentuk dan caranya. Mereka pula yang melakukan seleksi sekaligus mempromosikan pada yang lain untuk dipilih atau diangkat. Institusi dalam masyarakat bertugas membekali individu sebagai kader pemerintahan dengan memadukan sifat-sifat ketuhanan dari idealitas teks wahyu dengan sifat-sifat kenabian yang mencair lewat realitas konteks. Dengan cara ini organisasi pemerintahan dapat diisi oleh sekelompok orang yang memiliki nilai-nilai utama bagi pemenuhan standar dimaksud sehingga apa yang kita klaim bahwa pemerintah sebagai organisasi yang sempurna bukanlah sebuah kebohongan belaka.

D. Pemerintah dan Pengelolaan Kekerasan

Kekerasan yang bersifat sistemik atau terencana dalam tujuan tertentu oleh pemerintah seringkali menciptakan kesan buruk dimana organisasi pemerintah sebenarnya tak lebih baik dari sekelompok gangster. Keistimewaan pemerintah dalam hal kepemilikan senjata yang lengkap, keabsahan menangkap orang, memenjarakan, mengadili, menghukum, bahkan membunuh jika dimungkinkan adalah keseluruhan kelebihan yang mesti di kontrol. Semua kelengkapan dan tindakan kekerasan itu merupakan akumulasi dari hak-hak masyarakat yang telah diambil, baik secara sukarela maupun terpaksa lewat konstitusi.[54] Maka tidaklah berlebihan jika semua kelengkapan dan tindakan kekerasan tersebut digunakan seperlunya untuk tujuan kebaikan sebagaimana maksud konstitusi. Pemerintah dalam hal ini merupakan satu-satunya institusi yang berhak melakukan kekerasan mulai dari yang paling sederhana sampai dengan tindakan yang paling ekstrem. Namun demikian, semua tindakan dimaksud tetap saja dengan alasan, maksud dan tujuan yang dimungkinkan sebagaimana perintah konstitusi.

Di masa lampau tindakan ekstrem dapat dilakukan oleh sekelompok elite masyarakat di samping pemerintah. Alasannya

---

[54]Undang-undang menunjukkan adanya kontrak sosial antara penguasa dengan rakyat. Dalam pemahaman kybernology, ia menunjukkan suatu bentuk "janji" antara kelompok yang memerintah dan kelompok yang diperintah, yang kemudian dimanifestasikan dalam bentuk konsensus formal, yaitu undang-undang. Dalam sebuah sistem politik totaliter, transfer kedaulatan rakyat pada penguasa cenderung bersifat paksaan. Seringkali rakyat tidak dilibatkan dalam rotasi kepemimpinan yang berlangsung. Rakyat hanya melaksanakan apa yang menjadi keputusan para elite.

bahwa pemerintah merupakan representasi dari kelompok elite sebagai hasil kontraksi *rulling class*.[55] Pada saat yang sama kelompok elite (bangsawan) dianggap sebagai kelompok perwira dalam kaitan dengan pengelolaan kekerasan pemerintah.[56] Keadaan itu dapat dilihat pada masa Napoleon Bonaparte yang kemudian dikembangkan lewat penciptaan pendidikan militer untuk menghasilkan perwira-perwira yang baik. Tujuan pembentukan lembaga tersebut adalah untuk menghasilkan elite yang tangguh dalam menjalankan fungsi klasik pemerintahan, yaitu melindungi masyarakat dari ancaman dan kekerasan pihak lain.

Kekerasan yang dilakukan oleh pemerintah hanyalah salah satu pilihan yang paling tak menyenangkan setelah semua upaya normal dilakukan. Dibutuhkan kekuatan yang cukup besar untuk mencapai tujuan bersama. Segera sesudah itu

---

[55]Varma menjelaskan bahwa kelompok elite merupakan kelompok sekunder yang siap dalam proses *rulling class* untuk menggantikan posisi elite pemerintahan. (lihat S.P Varma, *Modern Politics*, Terj, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2001).

[56]Salim Said, dalam Orasi Ilmiah *Meningkatkan Nilai-nilai Kebangsaan di Era Otonomi Daerah*, 2 Desember 2004. Ia menjelaskan bahwa posisi para pengelola kekerasan (perwira) merupakan kelompok elite bangsawan yang sulit tertandingi. Sekalipun demikian, pada akhirnya ketika banyak perwira yang tewas dalam peperangan, krisis kelangkaan perwira mendorong dibentuknya lembaga pendidikan yang diharapkan mampu menghasilkan perwira dari lapisan masyarakat. Selama ini masyarakat tidak mempunyai hak untuk posisi perwira, selain kaum bangsawan. Terbatasnya kelompok bangsawan akibat peperangan menjadi alasan untuk secepatnya menghasilkan perwira-perwira baru yang memiliki spirit sebagaimana kaum bangsawan yang terdidik. Kaum perwira hanya dididik untuk mengelola kekerasan sebagai bagian upaya untuk menjalankan salah satu fungsi pemerintah, yaitu menciptakan *law and order*.

peran pemerintah dapat dikembalikan pada pilihan lain, seperti pendekatan persuasif yang lebih manusiawi. Kekerasan untuk memaksa hanyalah alat penyeimbang ke arah tujuan yang telah disepakati. Demikian pula sikap persuasif pemerintah tak lebih dilakukan hanya untuk menjaga keseimbangan pada arah yang telah ditetapkan. Dalam konteks itu, pilihan akan ditentukan oleh seberapa besar konsekuensi yang mesti ditanggung. Pemerintah yang bijak seringkali mengoptimalkan pendekatan kedua untuk meminimalkan risiko. Sebaliknya, pemerintah yang cenderung menganggap bahwa memaksimalkan pendekatan pertama sebagai solusi akhir, rentan berhadapan dengan risiko yang relatif membahayakan dirinya sendiri.

Jika pemerintah ingin memaksimalkan pilihan persuasif sebagai manifestasi dari kelembutannya, pemerintah perlu meningkatkan sumber daya manusianya sehingga setiap kebutuhan dan tuntutan pelayanan dapat diatasi terus-menerus. Sebaliknya, jika pilihan ekstrem menjadi keputusan terakhir, maka pemerintah tampaknya kehabisan alternatif sehingga satu-satunya kecerdasan yang tertinggal adalah melakukan kekerasan (paksaan) semaksimal mungkin untuk menyelesaikan kegentingan yang memaksa. Di sana harus disadari bahwa pemerintah mengalami dilema pilihan, selain terbatasnya sumber daya yang mungkin saja menurutnya jauh lebih baik dari apa yang telah dilakukannya. Disadari bahwa setiap pilihan bagaimanapun mengandung risiko. Sebagai contoh, pilihan persuasif yang relatif lama seringkali melemahkan posisi pemerintah, sedangkan pilihan kekerasan dalam jangka tertentu mendorong lahirnya resistensi dalam bentuk pemberontakan. Seperti menggenggam sebutir telur, pada saat lemah ia menjadi longgar, telur dapat lepas dan kemungkinan pecah. Demikian sebaliknya, genggaman

yang terlalu keras dapat menghancurkan telur tersebut. Pilihan paling bijak adalah berada di keduanya, yaitu tidak melonggarkan dan tidak mengeraskan genggaman. Dengan demikian, kekerasan hanya mungkin ketika pemerintah tidak memiliki pilihan lain dalam mencegah meluasnya benih-benih kejahatan dalam masyarakat. Di sanalah pemerintah layak mendemonstrasikan pengelolaan kekerasan yang sebenarnya.

Pertanyaan lebih jauh dan berhadapan dengan aspek etis adalah bagaimana mungkin pemerintah melawan kekerasan dengan menggunakan kekerasan yang sama, bahkan pada banyak kasus pemerintah seringkali melakukan kekerasan secara berlebihan untuk memperoleh hasil yang efektif. Siapakah sesungguhnya yang paling benar dalam mengklaim dialah yang lebih baik dalam hal ini? Apakah masyarakat merupakan sumber masalah? Ataukah justru kekerasan masyarakat timbul sebagai akibat dari kegagalan pemerintah menjadi organisasi yang sempurna? Dengan merenungkan kembali uraian ini kiranya kita dapat menemukan jawaban itu.

E. Pemerintahan Sebagai Kebutuhan Bersama

Persoalan di atas selayaknya menjadi problem mendasar sebelum membahas lebih jauh tentang hubungan-hubungan dalam elemen pemerintahan itu sendiri. Dengan meletakkan masalah ini sebagai masalah fundamental, maka persoalannya adalah untuk apa ia dibentuk, mengapa ia dibentuk, oleh siapa dan bagaimana. Akan tetapi, dengan mencermati motivasi terbentuknya institusi pemerintahan secara umum, pertanyaan lain seputar itu diharapkan dapat terbayangkan pada tingkat yang lebih sederhana. Atau jika tidak mungkin terpenuhi dalam

penggambaran yang diharapkan, paling tidak akan dibutuhkan penjelasan yang lebih leluasa pada tahap berikutnya.

Sebuah pemerintahan pada dasarnya hanya akan terbentuk jika dimungkinkan oleh banyak orang, sebab dengan keadaan demikian akan terbentuk superioritas, akan ada dua belah pihak yang saling berkepentingan, akan ada kolektivitas yang saling berketergantungan dan akan ada *primus inter pares* untuk mengelola kebersamaan tadi. Apakah pemerintahan dapat terpenuhi bagi cukup satu orang saja? Jawaban terhadap hal itu secara umum tidaklah mungkin, kendatipun bagi pemahaman sebagian orang bahwa memerintah diri sendiri adalah sebuah gejala pemerintahan. Mungkin saja ada benarnya pada sudut pandang yang sempit, tetapi dalam konteks normal tidaklah mungkin, sebab pemerintahan hanya ada jika setiap orang masih merasa tergantung pada orang lain sehingga dibutuhkan keadaan yang saling melengkapi.[57] Jika setiap orang telah mampu mengelola dan melayani kebutuhan dirinya sendiri tanpa tergantung pada yang lain, mungkin saja pemerintahan menjadi sesuatu yang tidak terlalu dibutuhkan, kecuali dalam soal-soal tertentu dan bersifat terbatas. Untuk sementara soal ini akan kita elaborasi dalam uraian berikutnya.

Motivasi penting yang mendorong setiap orang untuk ikut membangun pemerintahan disebabkan keterbatasan yang melekat pada dirinya. Keterbatasan tersebut hanya mungkin dapat dihindari apabila satu dengan yang lain berusaha untuk saling menyempurnakan. Bahkan bukan saja keterbatasan tadi yang mungkin telah mendorong terciptanya rasa kesamaan

---

[57]Stephen K.Anderson, *Macro Sociology*, (Terj., *Sosiologi Makro*, Jakarta.HarperCollins Publishers Inc, 1991), hlm. 9.

kepentingan untuk menyatukannya, tetapi perbedaan di antara mereka seringkali menjadi motivasi yang signifikan untuk mengintegrasikannya. Sebagai contoh bahwa perbedaan yang menyolok antara seorang laki-laki dengan perempuan tidaklah kemudian menghindarkan mereka untuk menyatu, tetapi keterbatasan yang satu terhadap yang lain dalam hal melampiaskan kasih sayang mengharuskan keduanya membentuk rumah tangga sebagai sebuah institusi yang dengan itu semuanya dapat diperoleh. Jadi di dalam institusi pemerintahan sebenarnya berisi sejumlah orang yang memiliki keterbatasan bahkan perbedaan untuk dikelola bersama dalam rangka mencapai tujuan yang diinginkan. Pengelolaan kehidupan bersama tentunya dilakukan dengan membagi habis semua pekerjaan guna memenuhi dan menjawab kebutuhan-kebutuhan yang diinginkan. Dengan demikian, kebutuhan mendasar setiap orang dapat dipenuhi, karena keterbatasannya telah terhindarkan oleh yang lain. Walaupun demikian keterbatasan tadi mungkin saja akan tetap ada pada diri seseorang, sepanjang mereka mampu mengintegrasikannya dengan yang lain, maka masalah semacam itu tidak dominan lagi. Pada perspektif inilah pemerintahan menjadi *problem solving* (Ryaas Rasyid: 2001). Lewat pemikiran itu institusi pemerintahan yang dibentuk atas motivasi awal pada tingkat pertama telah menggugurkan sebagian besar keterbatasan manusia untuk menggapai apa yang mereka impikan dan pada saat yang sama mendorong dengan lompatan jauh dari kesempurnaan dengan menghasilkan apa yang selama ini mereka butuhkan secara terbatas.

Karena pemerintahan lahir atas motivasi itu, maka tidak ada alasan bagi kita untuk menyatakan bahwa memang pemerintahan dibentuk atas dasar kebutuhan bersama. Hal ini berlaku pula pada

sistem pemerintahan yang bersifat totaliter, sebab kendatipun mereka mengklaim bahwa pemerintahan yang dibentuk adalah milik dan untuk memuaskan kebutuhan penguasa semata, pada akhirnya semua kebutuhan yang diperlukan harus diakui berasal dari masyarakat. Dalam hal ini rakyat menjadi penyuplai kebutuhan bagi jalannya roda pemerintahan. Paling tidak pemerintah membutuhkan rakyatnya untuk maksud itu. Semakin kompleks kebutuhan suatu masyarakat semakin tinggi pula kemampuan pemerintah diharapkan mampu menjadi penyuplai yang baik. Hanya dengan meningkatkan kemampuan merespons kebutuhan semacam itu sebuah pemerintahan akan terus bertahan. Sebaliknya, ketidakmampuan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan bersama dapat menjadi alasan bagi upaya melakukan evaluasi terhadap institusi pemerintahan yang sengaja dibentuk untuk maksud itu.

Dalam praktik pemerintahan, seringkali pemerintah memiliki keterbatasan menjadi penyuplai yang baik terhadap kebutuhan masyarakatnya. Padahal mereka berharap bahwa institusi pemerintahanlah yang mampu mengeliminasi keterbatasan tadi untuk memenuhi kebutuhan mereka. Kegagalan pemerintah dalam mengeliminasi keterbatasan masyarakat telah menambah daftar persoalan baru dimana institusi pemerintahlah yang mengalami keterbatasan, dan bukan sebaliknya. Pemerintahan dalam konteks ini justru menjadi *resources problem* yang membutuhkan institusi lain untuk secepatnya memberikan diagnosa sebelum segalanya berakhir tragis.[58] Tidak ada situasi yang paling menyedihkan bagi sebuah pemerintahan

[58]Ryaas Rasyid, *Penjaga Hati Nurani Pemerintahan*, (Puskap & MIPI, 2001), hlm. 604.

yang sedang mengalami penyakit semacam itu tanpa tindakan terapi yang memungkinkan terjadinya penyembuhan secepat-cepatnya. Ini berarti bahwa satu-satunya cara adalah dengan melahirkan inisiatif baru untuk dapat melakukan apa saja sehingga *sustainabilitas* kebutuhan masyarakat tidak mengalami gangguan yang berkepanjangan. Tindakan tersebut adalah dalam rangka mempertahankan stabilitas pemerintahan sebagai institusi yang paling bertanggung jawab dalam mengelola kebutuhan bersama sejak awal. Hal yang perlu dicamkan bahwa tindakan semacam itu dilakukan dalam upaya mempertahankan kebutuhan maupun kepentingan bersama, bukan semata-mata perubahan bentuk, namun seberapa jauh fungsinya mampu memperlihatkan kemajuan yang berarti. Ini dapat dimaklumi sebab semua hal yang bersifat mengganggu kepentingan atau kebutuhan bersama dapat memperoleh reaksi keras dari elemen yang terlibat dalam pemerintahan. Hal ini dikarenakan gangguan itu sendiri cenderung berupaya membatasi kesempurnaan yang telah dicapai sejak awal untuk hidup bersama. Bahkan gangguan seperti itu akan mengancam kembalinya keterbatasan mereka sebagai pribadi yang lemah untuk diberdayakan.

PRAKTIK PEMERINTAHAN DAN PROBLEMATIKANYA 5

Bagaimanapun sistem pemerintahan Indonesia telah memasuki babak baru pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan yang terjadi sekalipun merupakan pengulangan sejarah yang panjang atas sistem pemerintahan Indonesia, tetapi harus diakui perubahan tersebut merupakan upaya untuk mencari model yang mampu beradaptasi dengan realitas *sosio-cultural* negeri ini. Jika kita menilik sejarah sistem pemerintahan Indonesia,[59] kita mengetahui bahwa perubahan sistem tersebut terjadi tidak hanya berdasarkan kemauan politik, tetapi suatu proses yang lahir menurut sejarah pemerintahan di masa lalu. Ia mengalami metamorfosis baik internal maupun eksternal. Perubahan tersebut mengalami metamorfosis internal sebab sistem pemerintahan Indonesia lahir sebagai suatu entitas yang memang telah ada melalui bentuk interaksi dari lingkungan sosial dari waktu ke waktu. Sedangkan faktor eksternal yang memengaruhinya adalah interaksi antara sistem pemerintahan yang ada dengan sistem pemerintahan kolonial sehingga

[59]Pembedaan singkat tentang sistem pemerintahan, bentuk pemerintahan, dan sistem politik dapat dibaca kembali dalam Hamdi M, *Bunga Rampai Pemerintahan*, (Jakarta: Yarsif Watampone, 2004).

membentuk sistem pemerintahan yang khas sebagai hasil dari percampuran tersebut.[60] Perubahan-perubahan terjadi melalui interaksi yang berlangsung baik secara revolusioner maupun evolusioner. Dengan kekayaan sejarah sistem pemerintahan itu semestinya Indonesia memiliki pengalaman dan literatur yang cukup untuk mengembangkannya menjadi suatu sistem pemerintahan yang lebih stabil dan mapan. Sebagai contoh, apakah sistem presidensial yang telah kita praktikkan selama lebih kurang 32 tahun dengan berbagai kelemahannya menjadi satu sistem yang tak dapat dipakai lagi? Bagaimana pula dengan sistem parlementer yang pernah kita praktikkan di zaman orde lama? Apakah keduanya dapat dikolaborasikan menjadi suatu sistem yang memiliki kekuatan yang lebih baik dari masing-masing sistem tersebut? Atau bagaimana cara menutupi kelemahan keduanya sehingga sebuah sistem pemerintahan benar-benar menjadi lebih kuat dengan risiko politik yang lebih rendah dalam hubungan eksekutif dan legislatif?

Gambaran singkat di bawah ini akan menguraikan kelebihan dan kelemahan kedua sistem pemerintahan tersebut dengan tentunya mencoba melihat kecenderungannya sebagai suatu pilihan sistem yang dianggap ideal sebagaimana tertuang dalam amandemen UUD '45. Konsekuensi dari hal itu akan berkaitan dengan seberapa efektif hubungan lembaga-lembaga negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

---

[60]Hal yang sama dialami oleh sistem hukum di Indonesia. Hal itu telah mendorong seminar sehari tentang Menggagas Ilmu Hukum Indonesia, lihat A. Qodry, dalam *"Menggagas Ilmu Hukum Indonesia"*, *Republika*, 15 Januari 2005.

A. Sistem Pemerintahan

Dalam perspektif ilmu pemerintahan, pemahaman pemerintahan dan sistem yang membentuknya bersamaan terbentuk ketika gejala pemerintahan terbentuk dengan sendirinya.[61] Ketika suatu komunitas masyarakat merasa penting untuk membentuk suatu pemerintahan dalam rangka melayani kebutuhannya, tanpa dapat dihindari lagi pemerintahan dan sistem yang membentuknya akan tercipta secara alamiah sekalipun masih bersifat tradisional (Rasyid,1999). Dikatakan tradisional karena sistem pemerintahan cenderung berada pada satu tangan sehingga kekuasaan menjadi sangat *heavy*. Sejalan dengan itu, pandangan ilmu politik yang menitikberatkan pada kekuasaan, lahirnya negara merupakan cikal bakal hadirnya suatu sistem pemerintahan. Masyarakat yang kemudian disebut warga dari suatu negara (warga negara) membentuk sistem pemerintahannya hingga pada tingkat yang lebih kompleks yaitu sistem pemerintahan yang bersifat modern. Sistem pemerintahan modern terbentuk melalui diferensiasi dari kekuasaan terpusat hingga membentuk cabang-cabang kekuasaan penting (Aini: 2001).[62] Cabang-cabang kekuasaan ini kemudian diformalkan

---

[61]Menyangkut pemahaman sistem dapat dilihat misalnya pada R. Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*. A. Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999). M. Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1977). A. Varma, *Politik Modern*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama) Sementara itu, pengertian sistem secara spesifik dan integral dapat dilihat dalam J. Winardi (Bahan Kuliah Program Pascasarjana S3), *Pengertian Sistem*, (Bandung: UNPAJD-IIP, 2001).

[62]Kendatipun pada titik tertentu terdapat perbedaan pandangan antara Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik, dalam hal ini Aini berusaha menggunakan istilah sistem politik untuk mewakili keseluruhan sistem

dalam suatu negara sebagaimana idealisme kaum pelopor dalam ajaran Trias Politica (John Locke, Roessueau, dan Mostesqueu). Dalam perkembangannya sistem pemerintahan mengalami penyesuaian dalam bentuk yang kita kenal, yaitu sistem presidensial dan sistem parlementer. Sistem presidensial merupakan hasil metamorfosis dari sistem tradisional dengan kecenderungan kekuasaan berada pada satu pemegang kendali pemerintahan, sedangkan sistem parlementer pada hakikatnya merupakan hasil adaptasi dari sistem modern (*diferensiasi*). Atau sistem terakhir tadi dapat dikatakan antitesis bagi kelemahan sistem presidensial. Bagaimanapun keduanya memiliki kelebihan dan kelemahannya dalam praktik pemerintahan.

Dengan demikian, konsep sistem pemerintahan baik dari sudut pemerintahan maupun politik merupakan suatu cara dimana kekuasaan dijalankan dalam wujud pemerintahan dengan menitikberatkan pada satu atau sejumlah orang melalui mekanisme *check and balance* guna mencapai keseimbangan yang relatif dianggap stabil bagi penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri.

1. Sistem dan Praktik Presidensial

Dalam sistem ini lembaga eksekutif dan legislatif memiliki kedudukan independen. Sementara pemegang kewenangan dipilih oleh rakyat secara terpisah. Keduanya memiliki kewenangan membuat undang-undang yang masing-masing bersifat saling melengkapi. Sistem presidensial pada dasarnya mengenal

---

pemerintahan yang berlaku di berbagai negara guna mempermudah analisis yang lebih luas (catatan bahan ajar Program Magister Ilmu Pemerintahan untuk mata kuliah Sistem Politik Indonesia).

dualisme legitimasi (*double legitimate*), sebab baik presiden maupun anggota legislatif dipilih langsung oleh warga negara yang berhak memilih. Dengan pertimbangan itu, hal yang paling penting adalah presiden dan kabinetnya tidak dapat dibubarkan dengan mudah oleh anggota legislatif dengan alasan politik. Demikian pula sebaliknya, presiden tidak dapat membubarkan legislatif (Steffani dalam Pipit, dkk: 1995). Dalam praktik, terdapat beberapa perbedaan fungsi dalam sistem presidensial di berbagai negara. Sebagai contoh, di Amerika Serikat kekuasaan legislasi tidak dimiliki oleh presiden.[63] Presiden hanya memiliki hak veto untuk menghindari pelaksanaan suatu undang-undang jika dianggap sulit.[64] Akan tetapi, 2/3 suara parlemen dapat menggagalkan hak veto presiden jika parlemen menganggap presiden tak beralasan menolak menjalankan undang-undang. Berbeda dengan itu, di sebagian negara Amerika Latin dan bahkan Indonesia, presiden dan anggota kabinetnya memiliki fungsi legislasi. Kondisi ini mendorong pemerintah berupaya memperoleh dukungan mayoritas di parlemen guna meloloskan undang-undang yang diajukannya. Kelebihan lain dari sistem ini

---

[63]Dalam kasus Indonesia, presiden selaku pemerintah memiliki hak untuk mengusulkan suatu rancangan UU, sekalipun dalam situasi tertentu rancangan UU Legislatif lebih diprioritaskan dan rancangan UU Pemerintah menjadi draf RUU pembanding. Presiden tidak memiliki hak veto untuk menghindari keputusan politik dalam bentuk UU yang telah disahkan oleh legislatif. Lihat konstitusi hasil amandemen ke-4 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (kasus yang sama dalam praktik pemerintahan daerah)

[64]Setiap anggota parlemen biasanya didampingi oleh satu sampai dengan lima orang staf ahli setingkat doktor. Hal ini untuk mendukung sumber daya anggota parlemen dalam menjalankan fungsi pokoknya (Studi Komparasi oleh Effendi. C, dalam Ceramah umum bagi *Trainers* Anggota Legislatif, Oktober, 2004).

menurut Manfred dan Rainer (dalam Pipit dkk: 1999) adalah sebagai berikut.

a. Dalam sistem presidensial, bila krisis kepercayaan terjadi, krisis rezim tak serta merta terjadi sebab dalam sistem parlementer, eksistensi multipartai seringkali mempersulit pembentukan koalisi yang relatif stabil. Sistem ini cenderung memperlemah lembaga eksekutif dan menciptakan krisis yang berkepanjangan. Dalam konteks ini sistem presidensial berperan sebagai stabilisator. Pembatasan masa jabatan presiden bukanlah halangan, sebab hal tersebut sewaktu-waktu dapat disesuaikan.

b. Pemisahan legitimasi kelembagaan memungkinkan pembuatan undang-undang dan program-program pemerintahan tanpa harus tunduk pada ikatan fraksi. Pemisahan kelembagaan menjadikan lembaga legislatif dapat lebih mandiri dan mendorong kejelasan identitas lembaga eksekutif. Kepala pemerintahan yang didukung oleh mayoritas parlemen dapat lebih mandiri dibanding sistem parlementer. Presiden lebih tak tergantung pada mayoritas seperti dalam sistem parlementer.

c. Dalam konteks politik mayoritas, mustahil dalam sistem parlementer yang dikuasai mayoritas dapat mengawasi lembaga eksekutif secara efektif. Hal ini dapat dilihat dalam praktik di Inggris, dimana lembaga eksekutif lebih leluasa memainkan peranannya serta bebas dari tekanan oposisi.

d. Secara statistik, sistem parlementer hanya dibatasi sejak Perang Dunia Kedua saja, pada tahun 20-an sistem ini mengalami banyak kegagalan. Sementara itu, sistem presidensial yang lahir tahun 80-an masih berada dalam tahapan konsolidasi.

Namun demikian, kelemahan sistem presidensial menurutnya menyangkut beberapa hal seperti berikut ini.

a. Kepastian masa jabatan presiden dianggap mencegah fleksibilitas terhadap pencarian solusi apabila terjadi krisis kepercayaan antara lembaga legislatif dengan eksekutif. Dalam sistem presidensial tidak mungkin melengserkan presiden yang tak populer. *Impeachment* biasanya dilakukan untuk kasus lain seperti melanggar hukum *(high crime)*. Sebaliknya otoritas presiden tidak dapat dimainkan terhadap legislatif, misalnya dengan ancaman pembubaran legislatif. Konsekuensinya adalah legislatif harus menunggu sampai presiden habis masa jabatannya. Akan tetapi, pembatasan masa jabatan presiden dalam waktu yang relatif pendek juga hanya akan menimbulkan masalah baru, seperti presiden tak akan memiliki kesempatan yang cukup untuk menyelesaikan program-programnya, juga terkesan tergesa-gesa serta dapat melahirkan undang-undang yang buruk selain rentannya oposisi yang setiap saat dapat melakukan tekanan.

b. Pemisahan legitimasi kelembagaan eksekutif dan legislatif cenderung mendorong sistem ini ke dalam konflik. Presiden jarang dapat mengandalkan mayoritas legislatif yang stabil atau bahkan senantiasa menghadapi mayoritas legislatif. Presiden dapat menjadi boneka tanpa dapat berbuat banyak terhadap program-program yang telah disusunnya. Sebagai contoh Venezuela, walaupun presiden berada dalam kubu mayoritas, presiden tak selalu memperoleh kepastian dukungan sebagaimana yang diharapkan. Presiden berkepentingan meloloskan rancangan undang-undangnya, tetapi seringkali berhadapan dengan anggota legislatif yang memiliki kepentingan yang berbeda bahkan berseberangan.

c. Logika *winners-take-all* dalam pemilihan presiden menciptakan budaya nonkompromistis sehingga sulit membangun konsensus. Dalam keadaan ini oposisi seringkali lebih mampu memainkan peranannya untuk melakukan rotasi kekuasaan jika diperlukan.

Sebagian pengamat berpendapat bahwa kehadiran multipartai di parlemen menunjukkan bahwa sistem presidensial gagal menciptakan mayoritas dalam parlemen yang berdiri di belakang presiden. Sistem presidensial dengan multipartai sesungguhnya merupakan *"difficult combination"* untuk diterapkan. Dukungan mayoritas parlemen menjadi masalah di negara-negara yang menganut sistem multipartai. Risiko blokade antara presiden dan parlemen sangat besar dan seringkali masuk dalam masalah *deadlock* (kebekuan). Akibatnya, partai-partai di Amerika Latin terkekang oleh sistem presidensial itu sendiri sebab partai-partai yang sebelumnya menjadi penghubung antara masyarakat dan kekuasaan pada akhirnya menjadi "mesin pemulung suara" dalam pemilu sehingga mendorong terciptanya KKN baru. Keadaan ini mengakibatkan lembaga legislatif berada pada posisi defensif yang kerjanya hanya merestui kebijakan dan UU dari eksekutif. Akhirnya lembaga legislatif tidak lagi bersifat proaktif dalam membentuk dan mengoordinasikan kehidupan politik dalam masyarakat, kecuali pemberi stempel belaka.

2. Sistem dan Praktik Parlementer di Beberapa Negara

Secara umum sistem ini menitikberatkan pada parlemen sebagai satu-satunya badan yang anggotanya dipilih secara langsung oleh setiap warga negara yang berhak memilih. Sementara eksekutif merupakan hasil keluaran dari pilihan anggota parlemen itu sendiri. Artinya pemerintahan merupakan

simbol atas kemenangan partai mayoritas di parlemen. Di sini stabilitas pemerintahan sangat tergantung pada tingkat kepercayaan parlemen. Dalam keadaan demikian, mayoritas parlemen dapat menarik dukungannya terhadap pemerintah sehingga kepala pemerintahan (perdana menteri) biasanya melakukan rotasi melalui pemilihan umum untuk membentuk parlemen yang baru. Dalam hal ini fungsi kepala pemerintahan dan kepala negara sangat berbeda. Kepala negara biasanya berbentuk presiden atau raja.

Dalam sistem ini legitimasi disatukan ke dalam legitimasi tunggal. Artinya seorang pemegang kendali pemerintahan seperti perdana menteri dipilih anggota parlemen yang merupakan hasil dari pemilihan setiap warga negara yang memiliki hak pilih. Dalam kaitan dengan kekuasaan membuat undang-undang, di beberapa negara yang menganut sistem ini memiliki kewenangan non-legislasi dan legislasi. Dalam hal pengawasan misalnya, parlemen tak berhak menilai dan mengusut menteri, sebagaimana praktik yang berlaku di Brasil, Cile, Republik Dominika, Honduras, Meksiko, dan Nikaragua.[65] Namun demikian, di negara-negara seperti Bolivia, Venezuela, Paraguay, dan Argentina, parlemen berhak menilai dan mengusut menteri melalui cara:

a. mayoritas sederhana;
b. mayoritas mutlak 2/3 suara; dan
c. mayoritas mutlak dengan terbatas pada menilai dan memeriksa terhadap seorang perdana menteri.

[65]Pipit dkk, *Op. Cit.*

Di negara-negara seperti yang disebutkan di atas, parlemen hanya dapat mengusulkan pemberhentian seorang menteri, bahkan perdana menteri melalui suara mayoritas mutlak. Ada pula yang cukup mengantongi 2/3 suara untuk memberhentikan seorang menteri (Uruguay). Ketiadaan diferensiasi yang jelas antara tugas-tugas legislatif dan eksekutif di negara-negara tersebut mengakibatkan anggota kabinet seringkali mencari peluang untuk hadir dan berbicara di ruang parlemen guna memperoleh dukungan, misalnya dalam hal meloloskan suatu rancangan UU.

Kekuasaan proaktif parlemen dapat digunakan apabila presiden menurunkan dekrit selambat-lambatnya 30 hari (Brasil) atau selambat-lambatnya 20 hari setelah diperdebatkan dalam parlemen (Argentina), parlemen wajib tahu (Peru), atau ketika parlemen sedang sidang dan libur (Panama), atau sampai dengan memperoleh persetujuan 3/5 suara parlemen.[66] Hanya parlemen yang sesungguhnya yang berhak membuat dekrit, kemudian didelegasikan kepada presiden. Hal ini disebut juga "pendelegasian dekrit". Faktanya, semua negara di Amerika Latin mampu menggugurkan dekrit melalui parlemen.

Selanjutnya dikatakan dalam sistem parlemen, kebanyakan hak veto presiden mampu diawasi dan dibatasi melalui;

a. 2/3 suara dari seluruh anggota parlemen (Ekuador, Panama, Republik Dominika);
b. mayoritas mutlak (Brasil, Kolombia, Nikaragua, Paraguay dan Peru);

---

[66]Pipit dkk, *Op. Cit.*

c. 2/3 suara dari jumlah anggota parlemen yang hadir (Argentina, Bolivia, dan Cile);

d. 3/5 dari jumlah anggota parlemen yang hadir (Uruguay);

e. mayoritas sederhana (Venezuela).

Gambaran di atas memberi penilaian bahwa kelebihan sistem ini merupakan suatu permasalahan yang dapat ditangani secara tuntas melalui pembuatan kebijakan umum yang bersifat komprehensif karena kekuasaan eksekutif dan legislatif berada pada satu partai. Selain itu, tanggung jawab dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan umum lebih jelas sehingga dalam pemilihan umum para pemilih dengan tepat dapat mengetahui siapa bertanggung jawab terhadap apa yang telah dilakukan. Sementara itu, kelemahan pokok sistem ini adalah kecenderungan mayoritas partai dalam parlemen mengakibatkan dominasi kuat yang setiap saat dapat memengaruhi isi kebijakan partai yang mesti dilaksanakan oleh semua anggota partai di parlemen maupun eksekutif (Surbakti, 1992).

B. Kecenderungan Sistem Pemerintahan Indonesia dalam Amandemen UUD '45 dan Implikasinya terhadap Pemilihan Presiden Langsung

Dengan memahami kedua sistem di atas, setidaknya perlu dilakukan analisis lebih lanjut melalui sintesis kedua sistem guna membentuk sistem ideal bagi Indonesia. Menggunakan salah satu sistem dalam pemerintahan Indonesia tentulah belum mampu mengakomodasi berbagai kelemahan yang dimiliki oleh sistem itu sendiri, selain prasyarat lain seperti realitas bangsa Indonesia sebagai sebuah negara plural.

Sejarah pemerintahan Indonesia juga telah melewati masa yang panjang dengan berbagai eksperimen sistem pemerintahan yang pernah diadopsi. Pertimbangan ini tentulah menjadi bagian penting dalam upaya mencari sistem ideal bagi Indonesia di masa datang. Amandemen UUD 1945 tentang sistem pemerintahan Indonesia tampaknya merupakan hasil terpenting dari sintesis dimaksud, sekalipun masih banyak hal yang dianggap belum mampu terakomodasi secara baik. Inilah yang kemudian disebut sistem campuran (*mixed system*).

Sebenarnya, sistem pemerintahan hanyalah merupakan suatu pilihan atas apa yang diinginkan oleh rakyat banyak, apakah itu sistem presidensial ataukah sistem parlementer (Rasyid, 1999). Tentunya dengan mengingat kelemahan dan kelebihan di atas. Sebagai ilustrasi bahwa pengaruh sistem terhadap kesejahteraan rakyat cenderung tak berpengaruh signifikan dengan melihat beberapa contoh penerapannya di berbagai negara sebab, baik sistem parlementer maupun republik, atau bahkan pilihan terhadap keduanya telah menjadi pilihan yang terbaik dari berbagai negara dengan tingkat kesejahteraan dan stabilitas politik yang relatif baik. Artinya, hampir tidak ada hubungan secara signifikan terhadap pilihan sistem pemerintahan dengan laju kesejahteraan masyarakat itu sendiri (Ndraha, 2004). Persoalan tampaknya bukan pada sistem itu sendiri, tetapi bagaimana kedua sistem tadi dapat diterapkan secara baik dalam suatu pemerintahan.

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, kecenderungan yang dapat dilihat pasca diberlakukannya amandemen UUD 1945 adalah lebih pada pilihan sistem presidensial. Dalam kenyataannya, hal ini dapat dilihat dimana presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, selain anggota

legislatif pada putaran pertama. Pemilihan presiden/wapres secara langsung pada tanggal 5 Juli akan menentukan signifikansi atas kemenangan masing-masing calon sebelum mencapai putaran terakhir guna mencapai mayoritas mutlak (*absolutely mayority)*.[67] Jadi, baik eksekutif maupun legislatif yang akan terbentuk merupakan hasil pilihan rakyat secara langsung. Sekalipun demikian, pada kenyataannya, pasangan calon presiden dan wakil presiden merupakan representasi dari partai pemenang pemilu pada tahapan pemilu legislatif sebab menurut ketentuan yang ada, hanya partai-partai yang memenangkan pemilu dengan jumlah tiga persen dari keseluruhan suara yang diperoleh atau lima persen dari keseluruhan jumlah kursi di legislatif yang dapat mengajukan calon sebagai presiden dan wakil presiden.[68] Ini berarti bahwa sesungguhnya calon eksekutif merupakan kelompok yang lahir dari legislatif selaku partai pemenang pemilu, kendatipun pada akhirnya sejumlah partai yang mengalami kekalahan harus melakukan koalisi untuk memperoleh bagian yang cukup melalui calon presiden/ wapres yang disepakati. Sebagai contoh, apabila pada putaran pertama pemilihan presiden *(simple mayority)*, dua pasangan calon presiden/wapres terpilih dengan suara terbanyak menurut peringkat dari keseluruhan peserta calon presiden/wapres),

---

[67]Beberapa model dalam sistem pemilu dapat dilihat dalam Andrew Ellis, *Establishing a Directly Elected Presidency: Election Process and Relations with the Legislature: Some Issues and Consideration"*, dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Irene H Gayatri,ed.,*Unitary State versus Federal State*, (Bandung: Mizan, 2002).

[68]Berbeda dengan pilkada langsung yang memiliki ambang batas lima belas persen pada Partai Politik untuk dapat mengajukan calon Kepala Daerah (Lihat UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 69 ayat 2, (Jakarta: FKA-IIP, 2004).

kedua pasangan calon presiden/wapres tersebut akan maju pada putaran terakhir (kedua) untuk memperoleh suara terbanyak secara mutlak. Akan tetapi, jika pada putaran pertama telah mampu dicapai suara signifikan (*absolut mayoritas*), pasangan calon presiden/wapres akan menjadi presiden/wapres definitif. Dalam proses itu, calon presiden/wapres yang telah kalah pada putaran pertama sebagai representasi dari partai yang ada otomatis akan memberikan dukungan kepada calon presiden/wapres yang akan maju pada putaran kedua.[69] Jadi, dalam praktik demikian sesungguhnya terdapat sedikit banyak pengaruh sistem parlementer, kendatipun sangat terbatas.

Dalam kaitan amandemen UUD 45, terjadi pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan presiden. Sebelumnya, presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan legislatif, sekarang justru sebaliknya, kekuasaan membentuk undang-undang berada pada legislatif, sedangkan presiden hanya berhak mengajukan RUU kepada DPR (Asshiddiqie, 2003). Secara umum, gambaran amandemen UUD 1945 lebih tegas pada gagasan sistem presidensial (*presidential system*), dengan adanya pemilihan langsung oleh rakyat melalui pemilu. Presiden dan wapres diharuskan memperoleh dukungan mayoritas mutlak dengan dukungan yang tersebar di seluruh wilayah (*distribution requirement*). Hal ini untuk memberikan

[69]Hal ini dapat dilihat pada pemilu presiden/wapres 2004 di Indonesia. Terpilihnya Susilo Bambang Yudoyono sebagai presiden ke-6 merupakan hasil koalisi dari berbagai partai yang tidak memenuhi suara signifikan (mayoritas mutlak) seperti PKS dan PBB pada putaran pertama. Pada sisi lain, sekalipun Megawati dari PDIP didukung oleh mayoritas partai besar seperti Golkar, PPP, PKB, FBR atau PNBK, pada kenyataannya mereka kalah pada putaran kedua.

legitimasi yang kuat dari rakyat di seluruh wilayah dimaksud (*popular vote*).

Dalam hal pemberhentian eksekutif, presiden hanya dapat diberhentikan karena alasan melanggar hukum saja, bukan semata-mata alasan politik. Alasan hukum dimaksud dapat berupa pelanggaran hukum yang berat *(high crime)*, melakukan perbuatan tercela serta mengalami perubahan yang menyebabkan syarat sebagai presiden dan wapres tidak lagi dapat dijalankan. Terkait dengan pemberhentian presiden dan wapres, ada empat komponen yang terkait dalam hal ini yaitu, presiden dan wapres selaku pihak terdakwa, legislatif sebagai pihak penuntut, Mahkamah Konstitusi sebagai hakim yang menentukan kesalahan, serta MPR (DPR dan DPD) selaku pemberi konsekuensi atas kesalahan presiden/wapres. Jenis pelanggaran hukum secara rinci dapat meliputi delik pengkhianatan terhadap negara (*treason*), tindak pidana korupsi (*corruption*), tindak pidana penyuapan (*bilberry*), tindak pidana berat (*high crime*), dan perbuatan tercela *(misdemeanour)*.

Kewenangan legislatif dalam menuntut pertanggung-jawaban di tengah masa jabatan presiden dan wapres karena dugaan melakukan pelanggaran hukum tertentu ataupun tidak bukanlah kewenangan yang berdiri sendiri karena adanya prinsip kesederajatan antara legislatif dan eksekutif yang tidak dapat saling menjatuhkan. Kewenangan tersebut timbul karena adanya fungsi pengawasan oleh legislatif terhadap eksekutif agar tetap berjalan sesuai rel konstitusi. Sementara itu, putusan Mahkamah Konstitusi dalam hal pemberian kepastian bersalah atau tidak pada presiden/wapres bersifat menghukum sesuai prinsip *"geen straf zonder schuld"* (tiada hukuman tanpa kesalahan). Jadi, pemberhentian bersalah atau tidak terhadap presiden dan

wapres oleh legislatif merupakan perkara yang cukup sulit dan bukan merupakan perkara biasa dibandingkan dengan proses pengambilan keputusan mengenai hal lain. Namun demikian, kendatipun Mahkamah Konstitusi dibutuhkan putusannya berkenaan dengan aspek hukum, legislatif tetap merupakan penuntut umum sehingga putusan Mahkamah Konstitusi tetap disampaikan pada legislatif sebagai pedoman bagi pengambilan keputusan lebih lanjut dalam MPR.

Seperti disebutkan di atas, pemberhentian presiden dan wapres bukanlah persoalan biasa sehingga proses pengambilan keputusannya tidak boleh lebih mudah dari biasanya (50 % + 1). Pemberhentian presiden dan wapres menggunakan norma 3/4 x 2/3, yaitu kuorum 3/4 x 2/3 prosedur pengambilan keputusan dengan pengambilan suara. Artinya, untuk memberhentikan presiden/wapres cukup diperlukan dukungan 50% suara anggota MPR. Sementara itu, untuk perubahan UUD diperlukan dukungan 50%+1 suara anggota MPR. Secara matematis memang berat untuk melakukan perubahan UUD dibanding melakukan pemberhentian presiden/wapres. Akan tetapi, kalau kita melihat kembali Pasal 37 (3) dan Pasal 7B (7), ketentuan kuorum dalam persoalan tuntutan pemberhentian presiden/ wapres sebenarnya jauh lebih berat dari persyaratan *quorum* persidangan untuk mengubah UUD. Hal ini memang sedikit aneh karena meskipun pemberhentian presiden/wapres harus diatur tidak terlalu mudah, pengambilan keputusan mengenai hal itu tidak boleh lebih sulit dibandingkan dengan perubahan UUD (lihat penjelasan UUD 1945 berkaitan dengan Kepresidenan).

Dalam hal lain, presiden tidak dapat membekukan dan/ atau membubarkan legislatif. Hal ini mempertegas kembali dianutnya sistem presidensial dalam sistem pemerintahan

Republik Indonesia. Presiden dalam banyak hal juga memiliki hak melalui persetujuan legislatif untuk menyatakan perang, mengangkat duta dan konsul, membuat perjanjian internasional, memberi *grasi, rehabilitasi, abolisi, amnesti,* membentuk dewan pertimbangan, mengangkat menteri, menyatakan keadaan bahaya, dan memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan perang.

Dengan melihat kecenderungan sistem pemerintahan Indonesia saat ini, serta pemahaman atas praktik sejarah sistem pemerintahan Indonesia dan pengaruh sistem pemerintahan yang berlaku di dunia, maka sistem pemerintahan Indonesia cenderung menggunakan sistem presidensial dengan mengadopsi sejumlah kelebihan pada sistem parlemen guna mengurangi kelemahan dalam praktik sistem presidensial sendiri sebab bagaimanapun sistem pemerintahan yang baik merupakan hasil racikan atas pengalaman penerapan sistem pemerintahan dari waktu ke waktu, sesuai kebutuhan bangsa itu sendiri sebab bagaimanapun ia merupakan suatu pilihan dari konsensus yang dicapai oleh suatu masyarakat dari masa ke masa.

C. Pemilihan Umum Kepala Daerah, Tantangan dalam Praktik Politik Pemerintahan

Perubahan konstitusi melalui amandemen ke-4 Undang-Undang Dasar 1945 telah mengamanatkan sejumlah konsekuensi penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dewasa ini. Salah satu konsekuensi tersebut adalah perubahan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1999. Selain itu perubahan penting yang diamanatkan oleh konstitusi adalah

pemilihan presiden/wakil presiden secara langsung. Hal ini akan menimbulkan perubahan pula pada mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung. Lebih dari itu, perubahan terhadap UU No.22 Tahun 1999 menjadi bagian strategis dan tak terhindarkan guna mempersiapkan instrumen yang pasti bagi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pascapemilihan presiden/wapres secara langsung.

Terkait itu, bagian penting yang akan didiskusikan adalah menyangkut seberapa besar prospek dan tantangan dalam masa transisi atas diberlakukannya undang-undang dan peraturan pemerintah yang mengatur masalah pemilihan kepala daerah langsung di Indonesia. Paling tidak alasan bagi penentuan agenda di atas didorong oleh dua argumentasi. *Pertama,* secara empiris tampaknya para elite lokal yang mewakili masyarakat dalam beberapa kesempatan tertentu menghendaki agar pemilihan kepala daerah langsung dapat dilaksanakan secara jujur dan bersih. Hal ini memberi sinyal kuat sebagai keinginan bersama khususnya pada pemerintah untuk bagaimana menciptakan pemilihan kepala daerah langsung secara jujur dan bersih. *Kedua,* pada tingkat perumusan kebijakan dalam kaitan dengan penyiapan instrumen bagi pelaksanaan pilkada langsung, sekurang-kurangnya pemerintah mampu membaca secara rinci masalah yang akan dihadapi, baik prospek maupun implikasi yang cenderung terjadi. Hal ini penting untuk menyiapkan berbagai jawaban atas masalah yang ditemukan dalam proses dan evaluasi pelaksanaan pilkada langsung di Indonesia. Harus disadari bahwa pemilihan kepala daerah langsung merupakan langkah maju dalam perkembangan demokrasi di Indonesia. Ia menjadi pilihan strategis setelah melampaui bentuk lain dari demokrasi itu sendiri sepanjang sejarah pemilu Indonesia.

Kecenderungan Sistem Distrik Sebagai Model Pemilukada

Sebagaimana diketahui, sistem distrik merupakan salah satu sistem pemilu yang disepakati selain sistem proporsional maupun campuran.[70] Sistem distrik merupakan suatu sistem pemilu yang khas karena wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan (daerah-daerah) yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi di parlemen.[71] Setiap distrik diasumsikan memiliki jumlah penduduk relatif sama. Hal ini menunjukkan bahwa setiap orang tidak saja mewakili distrik sebagai sebuah ruang (wilayah), tetapi mewakili pula jumlah penduduk di dalamnya, baik kurang atau lebih.[72] Dalam banyak literatur sebagaimana dikatakan oleh Gaffar A, *single member constituency* dilakukan untuk memilih satu wakil di parlemen yang mewakili suara terbanyak.[73] Seseorang yang mampu meraih suara terbanyak dalam suatu distriklah yang mutlak menjadi pemenangnya. Suara para pemilih *(voters)* terhadap calon yang meraih suara minoritas dianggap tidak ada atau hilang sehingga tidak dapat digabungkan dengan

---

[70]Budiardjo M, "Sistem Pemilu dan Pembangunan Politik" *Jurnal Ilmu Politik* No.11 (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1992). Lihat juga Djohan D. dalam "Demokrasi, Representasi dan Sistem Pemilu". *Widya Praja* No. 26 Tahun XVII, 1997 IIP.

[71]Santoso, S.B, "Sistem Pemilu Orde Baru dan Lembaga Perwakilan" Widya Praja No. 27 Tahun XVIII, 1997, IIP.

[72]Dalam hal ini pembagian wilayah distrik terkait dengan pemilihan umum biasanya tidak selalu sama dengan pembagian wilayah administratif dalam sebuah negara. Akan tetapi, beberapa negara yang jumlah penduduknya tidak begitu mencolok dalam hal persebarannya, pembagian wilayah distrik seringkali *inkluve* dalam pembagian wilayah administrasinya.

[73]Gaffar A, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999).

suara di distrik yang berbeda. Hal ini sangat berbeda dengan sistem pemilu dengan model proporsional. Kecuali itu, sebagian negara yang menyadari kelemahan kedua sistem di atas mencoba untuk meng-gabungkan kedua sistem tersebut. Bagaimanapun sebuah sistem menurut Rasyid hanyalah merupakan suatu pilihan, dimana setiap pilihan sistem memiliki kelebihan dan kelemahannya.[74] Demikian pula sistem distrik. Ia tidak saja memiliki kelebihan dimana seorang pemilih dapat mengenal langsung calon perwakilannya di parlemen, tetapi sistem ini menurut Budiardjo M, memiliki kelemahan antara lain *pertama,* kurang memerhatikan eksistensi partai kecil yang mewakili kelompok minoritas hingga distribusinya dalam sejumlah distrik. *Kedua,* sistem ini menurutnya kurang representatif sebab sejumlah suara sebagai pendukung yang kalah otomatis terabaikan sehingga sekalipun jumlah suara yang kalah jika digabung dengan jumlah yang kalah pada distrik yang berbeda akan memperlihatkan jumlah yang lebih banyak dari jumlah pemilih yang memenangkan calon tertentu, pada akhirnya suara tersebut tidak berarti sama sekali. Ini menunjukkan bahwa ada sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali.[75] Hal lain yang dijumpai sebagai kelemahan sistem ini adalah tingkat kesenjangannya yang dapat dilihat secara nasional dengan jumlah perolehan kursi di parlemen cukup berbeda. Belum lagi metode penghitungan suara yang banyak menyusutkan suara. Keadaan ini mengukuhkan sejumlah asumsi dasar bahwa semakin banyak

---

[74]Rasyid R, *Penjaga Hati Nurani Pemerintahan,* (Jakarta: Yarsif Watampone, 2001) (lihat juga *Amanah Pemerintahan*).

[75]Budiardjo M, *Dasar-dasar Ilmu Politik,* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1977).

partai yang terlibat dalam sistem ini, maka semakin tinggi pula potensi atas kehilangan suara.

Sebaliknya, menurut Santoso S.B bahwa keunggulan sistem distrik antara lain adalah *pertama*, hubungan antara para wakil dengan rakyat akan lebih erat sebab hanya calon yang lebih dekat dengan *basis konstituen* yang kemungkinan besar akan dipilih. *Kedua*, dari sisi orientasi para wakil rakyat akan cenderung pada kepentingan rakyat dibanding pada kepentingan partai. Hal ini akan memperkuat eksistensi rakyat secara fungsional dan otonom. *Ketiga*, stabilitas politik cenderung lebih terjamin sebab partai-partai yang menang hanya membutuhkan suara terbanyak untuk membentuk suatu pemerintahan tanpa melakukan koalisi.[76] *Keempat*, keunggulan sistem ini adalah mendorong terciptanya integrasi partai dimana partai-partai kecil akan sulit berkompetisi dengan partai-partai besar sehingga secara alamiah akan mampu menyederhanakan partai-partai yang semula banyak menjadi lebih sedikit.[77]

Di Indonesia, sistem distrik tampaknya menjadi model dalam penyelenggaraan pemilihan anggota legislatif, presiden/ wapres, termasuk pemilihan kepala daerah/ wakil kepala daerah

---

[76]Pada beberapa negara, suara terbanyak tidak mesti 50%+1 (mayoritas mutlak) dalam realitas di lapangan sebagai hasil pemungutan suara, termasuk juga pada kursi yang diperoleh di parlemen. Sebagai contoh di Indonesia, pengusulan calon kepala daerah dalam suatu distrik (dalam hal ini cenderung disamakan dengan daerah otonom) dapat dilakukan oleh partai politik yang memperoleh suara mayoritas di legislatif atau mayoritas dalam hal perolehan suara di lapangan. Hal ini dapat dilihat dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 59 ayat 2 dengan ambang batas 15%.

[77]Santoso, S.B, *Op.Cit.*

secara langsung mulai tahun 2005. Sekalipun demikian, sistem ini tidak murni diadopsi. Hal ini disimpulkan juga oleh Haris[78] bahwa undang-undang tentang pemerintahan daerah yang mengatur pemilukada tampaknya cenderung mengadopsi sistem dua putaran sebagaimana berlaku untuk pemilu presiden dan wapres, kendati tidak sepenuhnya.[79] Pergeseran sistem pemilihan di Indonesia tidak saja didorong oleh perkembangan demokrasi yang terus-menerus mencari bentuk dan modelnya, tetapi juga didasarkan pada kebutuhan akan kepemimpinan pemerintahan yang lebih dekat dengan rakyat melalui prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, akseptabilitas, dan kapabilitas. Harus disadari pula bahwa pergeseran sistem tersebut tidak dengan sendirinya meninggalkan sistem proporsional murni yang selama ini kita adopsi, namun sejumlah kekurangan dalam sistem distrik bagaimanapun harus mendapat jawaban dari sistem proporsional. Sebagai contoh adalah sisa penghitungan suara yang kalah pada sejumlah daerah dapat digabung untuk memperoleh jumlah minimal guna menduduki satu kursi di level berikutnya. Bahkan dapat pula digabung dalam bentuk koalisi dengan partai yang berbeda.

---

[78]Haris S, *Kebijakan dan Strategi Pilkada Langsung, Peluang dan Tantangan Menuju Konsolidasi Demokrasi*, Makalah, 6 Januari, LAPI, Jakarta,2005.

[79]Beberapa model dalam sistem pemilu dapat dilihat dalam Andrew Ellis, "Establishing a Directly Elected Presidency: Election Process and Relations with the Legislature: Some Issues and Consideration", dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Irene H Gayatri, ed., *Unitary State versus Federal State*, (Bandung: Mizan, 2002) (Haris S. *Op.Cit*).

D. Format Baru Pemerintahan Desa, Sebuah Dilema Panjang terhadap Implementasi Otonomi Desa di Indonesia

Perubahan pengaturan tentang pemerintahan daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah membawa konsekuensi penting terhadap elemen dasar pemerintahan, yaitu pemerintahan desa. Sekalipun tidak begitu signifikan perubahan yang ditampilkan oleh UU tersebut dibanding UU No.22 Tahun 1999, namun dapat dipahami bahwa pengaturan soal pemerintahan desa tampaknya mengalami perhatian yang serius oleh pemerintah pusat melalui perubahan format badan-badan pelaksana dan pertanggungjawaban pemerintah desa. Pada bagian ini akan dibahas perubahan atas format pemerintahan desa menurut perspektif UU No. 32 Tahun 2004 dengan mempersoalkan kembali relativitas otonomi desa secara normatif dengan membandingkannya dalam realitas penyelenggaraannya. Alasannya, apakah status pemerintah desa dengan perubahan secara normatif akan membawa dampak bagi pengembangan otonominya? Bagaimana seharusnya pemerintah desa tersebut di masa mendatang, khususnya dalam pengelolaan keuangan desa. Terkait dengan itu, bagaimana dasar pembagian keuangan desa oleh pemerintah daerah sehingga desa benar-benar dapat mandiri dan mampu mengembangkan otonominya berdasarkan prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan. Dengan membedakan desa dalam beberapa aspek tertentu, maka diharapkan pengembangan desa ke depan akan jauh lebih baik dibanding dewasa ini. Namun, sebelum itu, kita akan memahami desa dalam beberapa perspektif sederhana guna memberi aksentuasi dalam elaborasi lebih lanjut guna mendudukkannya

secara proporsional. Perbedaan pandangan terhadap pemerintah desa seringkali digunakan sebagai objek yang pada akhirnya meletakkan pemerintah desa sebagai unit yang paling diharapkan dalam banyak hal, termasuk kegagalannya.

1. Desa dan Asal-Usulnya Sebagai Unit Pemerintahan

Mendiskusikan kembali masalah desa sebagai unit pemerintahan mengantarkan kita pada berbagai pemahaman klasik tentang desa, sebagaimana anggapan para sosiolog yang menganggap desa sebagai daerah pedesaan *(rural)* maupun sebagai lingkungan masyarakat *(community)*. Para ahli sejarah memandang desa sebagai sumber kekuatan dan ketahanan dasar dalam mempertahankan kemerdekaan *(community power)*. Bahkan menurut Ndraha,[80] desa dianggap sebagai sumber nilai luhur yang memiliki karakteristik seperti kegotongroyongan, musyawarah, mufakat, dan kekeluargaan, sehingga menimbulkan berbagai semboyan. Menurut Mutty,[81] desa sebagai suatu lembaga pemerintahan dengan hak otonomi yang dimilikinya telah mendapat pengakuan jauh sebelum dilaksanakannya pemerintahan dengan asas desentralisasi.[82]

Tidak banyak ahli yang dapat mendefinisikan unit pemerintahan desa secara utuh, asal-usulnya, dan mengapa harus

---

[80]Ndraha, T, ...Prospek Pemerintahan Desa pada Millenium Ketiga..., Jurnal *Ilmu Pemerintahan,* Edisi 6, Jakarta, 1997.

[81]Mutty, MAL, ...Beberapa Masalah Sekitar Otonomi Desa..., *Widya Praja,* Edisi 12,IIP, Jakarta,1990.

[82]Pengakuan atas otonomi desa dapat dilihat dalam *Indische Staatmegeling wet op de staatsiarchting van Nederlands Indie,*S.1850/1854 atau *Indische Staatsregeling* (I.S) dalam Decentralisatie Wet 1903, (lihat Surianinggrat B, *Desa dan Kelurahan menurut UU No.5/1979,* Jakarta, 1980).

dibentuk sebagai unit terdepan dalam pelayanan pemerintahan. Jika ditelaah lebih jauh, bagaimanapun desa merupakan refleksi dari kesatuan masyarakat yang paling sederhana. Jika desa merupakan cerminan dari sekelompok kecil masyarakat, ikatan sosial di dalamnya pastilah tidak lebih dari sekumpulan institusi sah yang lebih kecil lagi, yaitu keluarga.[83] Keluarga merupakan kumpulan dari dua orang atau lebih individu yang menyatukan diri sebagai dorongan alamiah. Para sosiolog menggambarkan bahwa desa sesungguhnya terbentuk dari asosiasi dua orang atau lebih. Ketika dua orang manusia bersatu dalam ikatan keluarga, asal mula sebuah desa mulai bermula. Perkembangan generasi selanjutnya memungkinkan pengelolaan untuk saling melengkapi kebutuhan dalam sebuah komunitas masyarakat yang lebih luas dan kompleks. Di Sumatera Barat misalnya, sebuah nagari pada awalnya lahir dari kesatuan keluarga dominan yang menguasai sebuah wilayah tertentu.[84] Secara harfiah, nagari berarti juga sebuah negara, dimana di dalamnya terdapat seperangkat pemerintah dengan segala bentuk aturan yang dibuat dan disepakati bersama, terdapat pemimpin yang diangkat/ dipilih oleh pengikutnya untuk memimpin dan mengendalikan komunitas masyarakat yang hidup di dalamnya. Pada dasarnya hal itu berlaku pula pada kelompok masyarakat lain seperti Gampong, Kampung, Lembang maupun Dusun (terkecil). Perbedaannya lebih pada isi dan luasnya urusan dari masing-masing institusi tersebut. Secara umum unit pemerintahan terkecil di masa lalu cenderung mengerjakan tugas-tugas yang

---

[83]Lihat Mac Iver Jilid 2, *Web Government*, terj, Jakarta, 1999.

[84]Dielaborasi dari buku *Pengalaman Pangreh Praja*, Catatan seorang Ambtenar Hindia Belanda selama bertugas di Indonesia, Perpustakaan Nasional, Jakarta, 2003.

berkaitan dengan masalah adat dan keagamaan. Mereka menjadi simbol atas sejumlah nilai yang disepakati secara tradisional. Sejalan dengan perkembangannya, institusi tersebut mengalami spesifikasi dan pembagian tugas secara jelas. Semakin kompleks dari sifat awalnya yang tradisional, maka semakin jelas pula isi dan luas urusan yang dikerjakan oleh desa.

Dalam konteks yang lebih luas biasanya unit-unit pemerintahan tersebut dikuasai oleh sekelompok orang dengan garis keturunan yang sama atau klan. Kelompok-kelompok tersebut pada awalnya hanya melayani internal klan saja. Namun, dengan perkembangan yang sedemikian pesat dari proses perkembangbiakan manusia, ada alasan untuk tetap mempertahankan kelompok dalam pengelolaan yang lebih formal. Sejalan dengan itu, semakin besar pertumbuhan dan perkembangan kelompok tersebut semakin sulit untuk dipersatukan sehingga dapat terbentuk kelompok baru yang saling bertentangan. Dalam perkembangannya, desa sebagai unit pemerintahan terkecil memiliki struktur sederhana hingga perkembangannya menjadi lebih kompleks seperti negara. Dengan kata lain negara sesungguhnya merupakan desa yang paling modern. Atau dapat juga dikatakan bahwa negara merupakan kumpulan dari desa yang berkembang pada level selanjutnya, tergantung kebutuhan dan perkembangan masyarakatnya. Pada beberapa negara, tingkatan unit pemerintahan untuk melayani masyarakat dibagi dalam hierarki yang tidak sama. Pembagian tersebut berdasarkan pada seberapa luas pelayanan yang akan diberikan pada masyarakat. Semakin kecil luas suatu negara, maka semakin pendek pula rentang kendali pemerintahan sebab unit semacam desa akan semakin dekat dengan pusat pemerintahannya.

Di berbagai daerah, unit pemerintahan terkecil seperti desa memiliki perbedaan istilah. Menurut Husin, pemerintahan desa di Aceh pada awalnya bernama *mukim*, yaitu suatu institusi terkecil yang pada awalnya hanya menyelenggarakan kegiatan keagamaan dan kemasyarakatan semata-mata.[85] Hal yang sama dapat ditemukan di Sumatera Barat dengan istilah Nagari. Paralel dengan itu, istilah Gampong, Kampung, Dusun atau Lembang di Tana Toraja memiliki makna yang hampir sama. Dapat dipahami bahwa institusi terkecil sebagaimana contoh tersebut dalam sejarah perkembangan pemerintahan di Indonesia pada awalnya merupakan unit terkecil dalam melayani masyarakat pada beberapa urusan tertentu. Perubahan dan pergeseran makna dalam masa selanjutnya telah memarginalisasikan bahkan menghilangkan entitas sosial tadi dan menggantikannya dengan istilah desa.

2. Tinjauan Otonomi Desa dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Bagaimanapun otonomi desa dari tahun ke tahun mengalami fluktuasi, dan bahkan distorsi. Sejak awal pengaturan tentang Pemerintahan Daerah, bahkan dalam pengaturan secara khusus melalui UU No. 5 Tahun 1979, pemerintahan desa masih tetap diakui sebagai unit pemerintahan terendah yang memiliki hak-hak secara asal-usul. Kendatipun demikian, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa implementasi otonomi desa berjalan sangat lambat dan terkesan *powerless*. Alasan yang ditemukan lebih pada makna otonomi dengan segala

[85]Husin Ismail, "Pemerintahan Desa di Aceh, Masalah, Tantangan, dan Harapan", *Widya Praja* 12, IIP, Jakarta, 1990.

konsekuensinya tidaklah dengan begitu mudah dapat dijalankan. Semuanya kembali pada pemegang kekuasaan di setiap level pemerintahan yang lebih tinggi. Penyeragaman istilah desa menunjukkan bahwa pemerintah pusat tidak begitu serius dalam memberikan hak-hak sebagaimana dipahami sejak awal. Bahkan, tingkat ketergantungan pemerintah desa pada pemerintah pusat semakin tinggi, tatkala *resources vital* yang selama ini berada di desa dikelola secara terpusat oleh pemerintah yang lebih tinggi. Keadaan ini tidak saja memandulkan potensi asli desa sebagai modal dalam pengelolaan urusan rumah tangganya, tetapi lebih dari itu otonomi desa benar-benar mengalami distorsi baik secara sosiologi, politik, dan ekonomi. Parahnya, ketergantungan desa tidak diimbangi dengan pembagian hasil yang merata oleh pemerintah daerah melalui perhitungan rasional atas beban yang dipikulnya. Demikian pula pemerintah pusat melalui subsidi yang selama ini berjalan, semua desa diasumsikan sama. Hal ini relatif menciptakan diskriminasi. Pembobotan desa di masa lampau dalam bentuk desa swasembada, swadaya, dan swakarya belum dijadikan dasar dalam memberikan subsidi secara adil. Akibatnya banyak desa yang tidak saja kehilangan kemandirian, juga kehilangan aset selain ketidakcukupan dalam pengelolaan urusan rumah tangganya. Otonomi desa dalam perjalanan yang panjang melalui undang-undang pemerintahan daerah sampai saat ini ternyata belum menampilkan realitas yang ideal sebagaimana amanah undang-undang.

3. Format Pemerintahan Desa dalam UU No. 32 Tahun 2004

Pergeseran paradigma pemerintahan melalui perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah telah meletakkan pemerintah desa sebagai sebuah entitas pemerintahan yang memiliki keistimewaan tersendiri. Keistimewaan itu dapat dilihat pada posisi strategis pemerintah desa sebagai sebuah unit pemerintahan yang diakui memiliki otonomi asli.[86] Otonomi asli merupakan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sebagai sesuatu yang sifatnya lahir dan diakui pada awalnya dalam bentuk asal-usul dan adat istiadat yang berlaku. Dalam hal ini, pemerintah desa harus menyadari hak-hak dan kewajiban yang dimilikinya untuk mampu mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan asal-usul dan adat istiadat yang berlaku dalam sistem pemerintahan nasional di bawah pemerintah daerah. Hal ini juga mengandung maksud bahwa pemberian kewenangan pada pemerintah desa secara umum ditujukan dalam rangka mengembalikan hak-hak aslinya melalui pengakuan atas keragaman yang selama ini dipersatukan dengan nomenklatur desa.[87]

---

[86]Sekalipun harus disadari bahwa secara eksplisit dalam UU ini tampaknya makna otonomi desa mengalami kontraksi sehingga menjadi sedikit kabur, apalagi dengan menempatkan PNS sebagai sekretaris desa oleh pemerintah daerah. Apakah otonomi desa masih tetap diakui sebagai sesuatu yang lahir menurut asal-usul? Ini merupakan sebuah perdebatan panjang yang terus mengalami fluktuasi. Desa, Nagari, Gampong, Lembang atau apa pun namanya sejak awal diklasifikasikan dalam kelompok *volksgamenchappen* (unit pemerintahan istimewa), di samping unit pemerintahan historis seperti kesultanan yang diakui sebagai wilayah khusus. Sekalipun demikian harus diakui pula bahwa persoalan istimewa dan khusus yang melekat pada suatu unit pemerintahan tak pernah tuntas ditafsirkan secara normatif maupun konseptual.

[87]Sepanjang isi urusan yang ada di desa bersifat sama, maka menjadi tidak penting untuk memperluas diskusi soal nomenklatur atau nama lain selain desa. Mungkin saja berbeda dari sisi jumlah urusan dan

Dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, di desa atau yang disebut nama lain dibentuk Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga legislasi (menetapkan peraturan desa) dan menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat bersama kepala desa. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja pemerintah desa yang memiliki kedudukan sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Sebagai lembaga legislasi, BPD memiliki hak untuk menyetujui atau tidak terhadap peraturan desa yang dibuat oleh pemerintah desa. Lembaga ini juga dapat membuat rancangan peraturan desa untuk secara bersama-sama pemerintah desa ditetapkan menjadi peraturan desa. Di sini terjadi mekanisme *check and balance system* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang lebih demokratis. Dalam hal BPD sebagai lembaga pengawasan, BPD memiliki kewajiban untuk melakukan kontrol terhadap implementasi peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD) serta pelaksanaan keputusan kepala desa. Selain itu, di desa dapat dibentuk pula lembaga kemasyarakatan desa sesuai kebutuhan desa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan. Bagian terpenting dalam pengaturan pemerintah desa dalam UU No. 32 Tahun 2004

---

keistimewaan sebagai entitas yang perlu dilestarikan di setiap daerah. Namun, upaya menempatkan PNS dalam struktur pemerintahan desa telah meyakinkan kita bahwa pemerintah pusat ingin membalikkan makna otonomi desa sebagaimana otonomi yang diberikan pada level pemerintahan daerah. Ini juga membuktikan bahwa pemerintah belum mampu memperjelas posisi otonomi desa dalam perkembangan pemerintahan, selain minimnya sumber daya aparatur pemerintah desa dalam pengelolaan otonomi yang melekat kepadanya.

merupakan eksistensi sekretaris desa yang dapat dijabat oleh PNS. Masalahnya adalah kondisi ini selain dapat dipahami sebagai upaya untuk mengontrol/intervensi otonomi desa itu sendiri, namun pada sisi tertentu masuknya PNS ke dalam pemerintahan desa dapat saja dipandang sebagai upaya untuk mendorong pengembangan pemerintahan desa melalui pemberdayaan yang dilakukan oleh setiap PNS yang ditempatkan. Selain itu, urusan pemerintah desa akan semakin mungkin dapat bersinergi dengan kepentingan pemerintah daerah/pusat. Netralitas PNS menjadi penting bagi pengelolaan konflik potensial di desa. Kendala yang dihadapi pada kenyataannya sejumlah kepala desa berusaha menempatkan aparat sekdes dari lingkungan keluarganya sehingga konversi personil dalam status PNS bersifat tertutup dan diskriminatif. Pengisian jabatan sekretaris desa oleh PNS dilatarbelakangi oleh adanya Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, khususnya rekomendasi nomor 7 yang berbunyi "sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945, termasuk pemberian otonomi ber-tingkat terhadap provinsi, kabupaten/kota serta desa/ nagari/marga, dan sebagainya. Dari isi Tap MPR tersebut terkandung maksud untuk mengubah otonomi desa dari otonomi yang bersifat pengakuan karena muncul dan tumbuh dari masyarakat, menjadi otonomi pemberian dari pemerintah pusat. Untuk mempersiapkan

otonomi pemberian dari pemerintah pusat tersebut, organisasi pemerintah desa harus diperkuat terlebih dahulu. Kelemahan utama organisasi pemerintah desa saat ini adalah status kepegawaian para perangkatnya yang tidak jelas. Akan tetapi, apabila seluruh perangkat desa diangkat menjadi PNS, sudah pasti memberatkan keuangan negara. Oleh karena itu, yang diangkat PNS hanya sekretaris desa dengan alasan sekretaris desa menjadi otak bagi proses manajemen dan administrasi di kantor pemerintah desa. Melalui pengangkatan sekdes sebagai PNS dimulai proses modernisasi organisasi pemerintah desa, sampai pada kondisi siap untuk menerima pemberian otonomi dari pemerintah pusat. Menurut Wasistiono (2005), kelebihan dan kelemahan pengisian sekdes oleh PNS adalah *pertama*, sekdes memiliki kepastian kedudukan kepegawaian, penghasilan serta karier sehingga dapat memberikan motivasi untuk berprestasi; *kedua*, adanya faktor penggerak perubahan di bidang manajemen dan administrasi pemerintahan untuk tingkat desa; *ketiga*, adanya aktor penghubung yang dapat menjadi perantara kebijakan. Sementara itu, kelemahannya antara lain, *pertama*, menimbulkan kecemburuan bagi kades dan perangkat desa lainnya, terutama pada desa-desa yang tidak memiliki sumber keuangan yang cukup untuk memberi imbalan bagi perangkat desanya yang dapat menimbulkan suasana kerja yang kontra produktif; *kedua*, rawan manipulasi dalam proses pengisian jabatan sekdes, sehingga dapat menimbulkan konflik; *ketiga*, intervensi pemerintah supradesa terhadap desa menjadi lebih besar melalui tangan-tangan sekdes; *keempat*, terbuka peluang terjadinya konflik antara kepala desa dengan sekdes dalam hal hubungan kerja apabila tata kerjanya tidak diatur dengan rinci dan dilaksanakan secara konsisten karena adanya duplikasi komando terhadap sekdes.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, pemerintah desa dan BPD diharapkan mampu membangun kerja sama untuk mendorong kemandirian dan kreativitas dalam mengelola rumah tangga desa dengan memanfaatkan potensi yang ada. Konsekuensi atas hal ini adalah pemerintah desa dan BPD harus dapat menggali sumber daya yang tersedia bagi pemanfaatan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat di desa. Tanggung jawab tersebut telah mendorong keduanya untuk senantiasa saling memberi masukan bagi upaya kemandirian desa sebagai area yang memiliki otonomi asli. Tak pelak lagi, dalam upaya membangun kerja sama tadi, pemerintah desa maupun BPD masih mengalami kendala yang cukup serius dalam hal penataan, dan hubungan kerja samanya. Sebagai contoh, kendala yang dihadapi saat ini adalah bagaimana tahapan sebuah rancangan peraturan desa itu harus dibuat, bagaimana kekuatan hukumnya, bagaimana kualitas sebuah peraturan desa, siapa yang akan melakukan uji draf, bagaimana konsekuensi sebuah peraturan desa jika dilanggar, apa saja isi sebuah peraturan desa, bagaimana hubungannya dengan peraturan daerah atau yang lebih tinggi. Draf PP pengganti PP 76 Tahun 2001 belum dapat diprediksi apakah mampu menjawab sejumlah persoalan di lapangan pasca implementasi otonomi daerah selama ini. Di lain pihak BPD juga memiliki sejumlah masalah seperti bagaimana prosedur permintaan pertanggungjawaban kepala desa, konsekuensi apa yang harus diberikan, bagaimana format standar pertanggungjawaban yang harus dibuat oleh kepala desa, bagaimana mengukurnya, berapa lama, oleh siapa, perlukah dibentuk lembaga netral di desa untuk melakukan investigasi atas penyimpangan kepala

desa, apa dan bagaimana tugas dan fungsinya, jenis pembiasan yang bagaimana yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran ringan, sedang, dan berat (tindak pidana berat/*high crime*, penyuapan/*bilberry*, pengkhianatan/*treason* atau upaya merugikan kepentingan publik secara luas yang mungkin dapat dijadikan alasan berupa penggantian (*impeach*) oleh BPD), bagaimana penyelesaian diskomunikasi politik pemerintah desa dengan BPD serta perlukah dibentuk pedoman tata tertib dalam mengatur persidangan BPD dan pemerintah desa sehingga kewenangan BPD dapat dikontrol melalui instrumen yang ada bagi upaya pertanggungjawaban yang *fairness*? Bagaimana pula pengawasan terhadap BPD dan pengelolaan keuangannya? Jika mekanisme pertanggungjawaban kepala desa dapat disamakan dengan pertanggungjawaban kepala daerah secara yuridis, kepala desa tidak dapat dijatuhkan oleh BPD hanya karena kinerja yang buruk, kecuali telah dibuktikan secara hukum dan memiliki kekuatan yang bersifat tetap atas hal-hal yang telah disebutkan di atas. Laporan pertanggungjawaban kepala desa yang disampaikan kepada kepala daerah melalui camat merupakan bentuk pertanggungjawaban bersama oleh kepala desa dan BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Kecuali itu, bentuk pertanggungjawaban kepala desa pada BPD merupakan semata-mata pertanggungjawaban kepala desa bersama perangkatnya kepada rakyat selaku pemilihnya melalui BPD. Jadi, makna pertanggungjawaban tersebut adalah melaporkan perkembangan yang telah dilakukan selama penyelenggaraan pemerintahan desa (*progress report*), bukan bertujuan untuk menjatuhkan kepala desa (*impeach*). Persoalan-persoalan di atas saat ini terus menggumpal dalam praktik pemerintahan desa di sebagian wilayah Indonesia. Diskursus masalah ini terus berkembang

dan belum memperoleh penyelesaian secara signifikan melalui perubahan PP di masa mendatang. Lebih-lebih dengan dinamika reformasi dewasa ini, pemerintah desa seakan menjadi objek politik bagi kaum partisan untuk meneguhkan hegemoninya bagi kemenangan partai politik tertentu. Praktis, pemerintahan desa mengalami distorsi dalam hal fungsinya sebagai bagian dari pemerintahan nasional untuk melayani, memberdayakan, membangun, dan mengatur masyarakat di lapisan paling bawah. Kendatipun peraturan pemerintah dan peraturan daerah yang mengatur hal ini belum dikeluarkan lebih lanjut, namun disadari bahwa apa yang tertuang dalam peraturan lama membutuhkan penyempurnaan dari aspek sistem dan selanjutnya secara konkret di lapangan melalui asistensi berkelanjutan dengan melibatkan segenap pihak bagi upaya pembangunan pemerintahan desa. Harus diakui bahwa peraturan yang dikeluarkan masih belum menjawab sejumlah masalah yang dihadapi. Tampaknya diperlukan standar baku dengan tetap mengakomodasi budaya lokal yang tentunya akan saling berbeda dalam hal penerapannya.

MENIMBANG KEMBALI PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA 6

A. Pendahuluan

Pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari kerangka mekanisme demokrasi di Indonesia. Sebagai bagian dari hal itu, pemilukada[88] memiliki esensi penting dalam menjawab sejumlah hal pasca desentralisasi. Hadirnya pemilukada paling tidak didorong oleh lima hal penting yaitu, *pertama,* respon terhadap tuntutan aspirasi masyarakat yang semakin luas akibat tingginya dominasi partai lewat kekuasaan legislatif lokal. *Kedua,* lahirnya perubahan pada level konstitusi mendorong dilakukannya perubahan secara normatif terhadap semua pengaturan soal pemilukada. *Ketiga,* pemilukada merupakan proses pembelajaran demokrasi pada tingkat lokal. Lahirnya *leadership* memberi harapan bagi terciptanya tanggung jawab yang tinggi melalui pendekatan kearifan lokal. *Keempat,* pemilukada sebagai spirit dalam penyelenggaraan otonomi,

[88]Istilah *Pemilukada* merupakan hasil perubahan normatif pasca keputusan MK yang mendudukkan rezim pilkada sebagai bagian dari Pemilu. Lihat perubahan kedua UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi UU No.12 Tahun 2007 dan aturan pelaksanaan pilkada (PP 6/2005 dan perubahan selanjutnya).

dimana aktualisasi hak-hak otonomi daerah di antaranya dapat memilih dan dipilih secara langsung. *Kelima*, pemilukada sebagai proses pendidikan kepemimpinan bangsa di setiap strata dapat menciptakan kepemimpinan yang kuat. Terhadap kelima persoalan di atas, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah apakah realitas pemilukada langsung dalam lima tahun terakhir telah menjawab hal dimaksud? Kalau iya, indikasi apa saja yang menunjukkan semua itu. Jika sebaliknya, maka perlukah kita mempertimbangkan kembali pemilukada tak langsung di masa mendatang? Apakah keunggulan dan kelemahan dalam sistem *representative democracy?*

Lima catatan pendahuluan dalam Jurnal Pamong Praja oleh Surbakti, Haris, Rowa, Fatoni, dan Agustino menjadi rujukan pengembangan lewat sejumlah kesimpulan dan saran yang ditawarkan.[89] Sejumlah pertanyaan yang dikemukakan oleh Surbakti (2005) tentang keajegan sistem pemilukada pada dasarnya telah terjawab melalui perubahan sistem hingga aturan pelaksanaannya sejak digulirkan tahun 2005 hingga saat ini. Sedangkan catatan Haris (2005) tentang lima potensi konflik dalam pemilukada pada pokoknya relatif dapat diselesaikan lewat

---

[89]Ramlan Surbakti, tentang *Beberapa Pertanyaan Tentang Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* (hlm.49-63), Samsuddin Haris, *Masalah dan Strategi Menyukseskan Pilkada Langsung* (hlm.64-75), masing-masing dalam Jurnal Pamong Praja Edisi 3-2005. Hyronimus Rowa dapat dilihat dalam Jurnal yang sama edisi14-2009, tentang *Perimbangan Demokrasi dan Efisiensi Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, (hlm.41-54). Agus Fatoni, *Pilkada yang Demokratis dan Permasalahan dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Jurnal Pamong Praja, edisi 15-2009, hlm.31-40. Leo Agustino, *Pilkada dan Redistricting: Dinamika Politik Lokal dalam Politik Indonesia yang Terdemokrasi*, edisi 16-2010, hlm.14-34, Jakarta, Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan.

solusi yang ditawarkan, yaitu pembangunan konsensus dengan seluruh *stakeholder* dan pentingnya sikap netral pemerintahan daerah. Dua potensi konflik yang tetap muncul hingga saat ini adalah sumber konflik yang berasal dari mobilisasi politik atas nama etnik, agama, daerah dan darah, serta sumber konflik yang bersumber dari penghitungan suara hasil pemilukada. Catatan menarik lain adalah apa yang dianalisis Rowa (2009) tentang deskripsi terkini problem pemilukada sehingga mendorong perlunya revisi sistem dengan mempertimbangkan aspek efisiensi. Dilema ongkos demokrasi yang semakin tinggi mengakibatkan kecenderungan *inefisiensi*, sebaliknya pengurangan ongkos demokrasi setidaknya mendorong terciptanya efisiensi. Pemilukada demokratis menurutnya memenuhi syarat legitimasi etis, sedangkan pemilukada efisien bermakna keseluruhan proses pemilukada berjalan di atas pertimbangan efisiensi seperti waktu, biaya, tempat, dan aspek legalitas. Kupasan Fatoni (2010) yang sekalipun hanya mengidentifikasi permasalahan pemilukada di lapangan, namun kesimpulan dan saran yang cukup mengejutkan pada akhirnya mendukung pengembangan tulisan ini, dimana pada negara modern dengan luas wilayah dan jumlah penduduk yang banyak, prinsip demokrasi dapat dilakukan melalui sistem perwakilan (*representatif government*). Alasan lain bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai kepala pemerintahan yang dipilih oleh DPRD bertanggung jawab kepada para pemilih dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Catatan akhir Agustino (2010) tentang masalah pemilukada lewat pendekatan teori *stasionary bandits* yang menciptakan apa yang disebut Olson[90] sebagai *roving bandits*, menyimpulkan bahwa

[90]M.Olson, *Dictatorship, Democracy and Development, The American Political Science Review*, 1993. Sekalipun istilah Olson yang dimodifikasi

semua cita-cita pemilukada yang dikemas dalam tujuan ideal jauh dari harapan semula, kecuali menyisakan slogan semata dan cerita. Dengan mengambil *case study* di Provinsi Jambi dan Bengkulu, ia menunjukkan bahwa demokrasi di aras lokal justru telah dipenjara oleh kepentingan penguasa lokal. Pada akhirnya, keseluruhan kesimpulan mengandung saran pada perubahan sistem dan harapan terhadap pemahaman mendalam dari para pelaku kebijakan di level operasional. Jika tiga kesimpulan terakhir diintegrasikan, maka terdapat petunjuk dimana kemungkinan mekanisme demokrasi lewat alternatif lain dapat menjawab permasalahan di atas, yaitu terpenuhinya pemilukada yang tetap demokratis, efisien, *legitimate*, partisipatif, akuntabel, komunikatif, serta terciptanya sistem perwakilan dan pertanggungjawaban yang efektif. Berpijak dari semua itu, penulis bermaksud mengurai alternatif mekanisme demokrasi lewat pemilukada tak langsung. Tinjauan ini mencoba menitikberatkan pada aspek teoretik dan realitas empirik dengan harapan dapat memberi landasan yang kuat terhadap alternatif pemilihan kepala daerah tak langsung di Indonesia.

Agustino tak begitu nyaman untuk menggambarkan jalinan terbentuknya pola-pola kekuasaan dari tingkat elite hingga daerah, Namun perlu dipahami bahwa teori dimaksud hanya untuk menggambarkan kesamaan-kesamaan yang berlaku dalam realitas sosial. Bisa jadi penguasa yang terbentuk adalah sekelompok bandit yang tentu saja dipilih oleh mayoritas bandit, sebagaimana logika sederhana demokrasi. *Stationary bandit* dimaknai sebagai penguasaan sumber daya oleh sekelompok *oligarkhi* yang kemudian mendistribusikannya ke level bawah guna mempertahankan kekuasaan secara berjenjang. Mereka yang berada di level bawah disebutnya dengan kelas baru sebagai perpanjangan tangan pusat (*roving bandits*), lihat kembali Agustino, *Pilkada dan Redistricting: Dinamika Politik Lokal dalam Politik Indonesia yang Terdemokrasi*, edisi 16-2010, hlm.18-19, Jakarta, Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan.

B. Demokrasi dan Cara Kerjanya

Tanpa menelurusi demokrasi sebagai suatu konsep sekaligus sistem yang rumit dengan seperangkat definisi yang bergantung pada realitas dimana ia bersentuhan, kita hanya akan mengambil bagian terpenting yang berfungsi menjawab pertanyaan tentang relevansi demokrasi langsung dan tak langsung. Demokrasi, sebagaimana lazim kita pahami merujuk pada argumen populer Lincoln (1963) *by the people, rule the people and for the people,*[91] menyisakan perdebatan yang tak habis-habisnya sejak para filosof sekelas Sokrates, Plato, dan Aristoles mencoba membangun dalam suatu kerangka pikir.[92] Menurut Hamdi (2002), demokrasi setidaknya menunjuk pada paling tidak empat pengertian penting yaitu; *pertama,* derajat kekuasaan dan pengaruh terhadap pembuatan keputusan penting bagi masyarakat disebarkan di seluruh masyarakat tersebut (Sidney Verba dalam Greenstein & Polsby, 1975: 306). *Kedua,* demokrasi merupakan seperangkat lembaga-lembaga formal seperti pemilu yang bebas dan umum dan pengambilan suara mayoritas di parlemen (Felix E, Oppenheim dalam Greenstein & Polsby, 1975: 306). *Ketiga,* demokrasi selalu bermakna suatu bentuk partisipasi dalam kehidupan politik pada suatu masyarakat (Orlando Patterson dalam Warren, 1999: 156). *Terakhir,* demokrasi diartikan secara

---

[91]Dielaborasi kembali oleh Ryaas Rasyid dalam *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan,* Yarsif Watampone, 2002, hlm.39.

[92]Tentang konsep demokrasi dapat dilihat kembali dalam elaborasi Dahl, *Perihal Demokrasi,* Yayasan Obor Indonesia,2001, bandingkan pada buku lain seperti *Dilema Demokrasi Pluralis,* Rajawali Pres,1985, atau *Demokrasi dan Para Pengkritiknya,* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992), jilid 1 dan 2.

sederhana sebagai bentuk pemerintahan (Huntington, 1993: 5).[93] Sebagai bentuk pemerintahan, demokrasi sebagaimana diingatkan oleh Lipson (1964), bukanlah sistem pemerintahan yang dilakukan oleh yang terbaik dan terbijak, tetapi demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang paling bijak dan paling baik di antara bentuk-bentuk pemerintahan yang pernah diterapkan. Yang membuat demokrasi unik adalah berpadunya antara tujuan dan cara (Riker,1982). Jadi, bukan hanya tujuan yang mesti baik, tetapi juga cara untuk mencapainya. Dalam karya klasik *Political Man*, Seymor Martin Lipset mengingatkan bahwa demokrasi bukan sekadar cara untuk membuat setiap kelompok dapat mencapai tujuan mereka, tetapi demokrasi juga adalah cara untuk membangun masyarakat yang baik. Di sudut lain, tanpa menutup mata atas ketidaksempurnaan demokrasi, Aurel Croissant dan Wolfgang Merkel dalam *democratization* (2004) memberi *warning* lewat istilah *defective democracy*. Dimana demokrasi mungkin berhasil membangun mekanisme yang rumit, namun terkadang gagal mengatasi masalah pokok masyarakat, seperti diskriminasi, kesenjangan antarkelompok, pendewasaan perilaku publik, penyejahteraan dan pemakmuran.

Suatu alternatif lain dari pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan dengan sistem perwakilan.[94] Pandangan ini ingin mementahkan argumentasi bahwa rakyat kebanyakan pada dasarnya mampu memahami dan mempertahankan dirinya sendiri, termasuk kepentingan dalam arti luas yaitu pemerintahan. Rakyat biasa dengan keterbatasan yang

---

[93]Muchlis Hamdi, *Bunga Rampai Pemerintahan*, (Jakarta: Yarsif Watampone, 2002), hlm.44-45

[94]Robert A.Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, (terjem), (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992), hlm.69

melekat tentu saja tak cukup memadai untuk mengatur diri mereka sendiri. Diperlukan sejumlah orang yang secara khusus memenuhi syarat tertentu untuk memerintah, dimana paling tidak memiliki pengetahuan yang cukup, serta keunggulan (keistimewaan) yang memungkinkan mereka mampu mengendalikan kepentingan orang banyak. Argumen ini setidaknya diamini oleh Aristoteles dalam sebuah diskusi pendek dimana banyak sekali orang yang tak memenuhi persyaratan untuk ikut serta memerintah.[95]Kelemahan tersebut seharusnya ditutupi oleh sekelompok orang yang memenuhi syarat sehingga mampu melindungi kepentingan rakyat dengan keunggulan yang dimiliki. Demokrasi bukanlah tanpa kemampuan dan keunggulan, tetapi demokrasi mensyaratkan keahlian yang memungkinkan untuk melindungi semuanya. Pengetahuan penting dalam mengelola pemerintahan, termasuk bagaimana memerintah dan membuat kebijakan yang efektif. Penciptaan pemerintahan yang baik tentu saja mensyaratkan keahlian memerintah dan kemampuan menciptakan kebijakan yang memungkinkan kesejahteraan dapat dicapai. Sedemikian pentingnya keahlian memerintah itu sehingga terkadang sistem pemerintahan kita menggambarkan campuran antara demokrasi dan *meristokrasi*.[96] Menurut Aristoteles, persyaratan dimaksud paling tidak memenuhi aspek pertama, *moral capacity*. Kapasitas

---

[95]*Ibid*, 1992, hlm.75

[96]*Meristokrasi*, suatu konsep yang menunjukkan pada sejumlah pejabat yang diseleksi semata-mata berdasarkan keahlian dalam bentuk kompetisi, tunduk secara formal pada kabinet, perdana menteri, presiden atau badan badan legislatif. Meristokrasi secara praktis merujuk pada organisasi birokrasi berdasarkan keahlian dan beroperasi pada setiap rezim demokrasi serta dikendalikan sepenuhnya oleh para pemimpin yang terpilih (Aristoteles dalam Dahl, 1992: 78)

moral menunjukkan suatu kemampuan memahami tujuan dan maksud sesungguhnya dari apa yang akan diupayakan oleh pemerintah. Tanpa pengetahuan ini tentu saja rakyat kebanyakan yang bahkan bersikap *apolitis* tidak pernah bisa memahami apa tujuan dan maksud dari pemerintahan yang sedang berjalan. Mereka hanya paham, bagaimana sekelompok orang yang memiliki pengetahuan dan kemampuan yang memadai tadi dapat memenuhi semua kepentingan dengan segera. Kalaupun rakyat banyak relatif memahami tujuan dan maksud pemerintahan tersebut, persoalan berikutnya adalah bagaimana mewujudkan semua impian tersebut. Iktikad kuat untuk mewujudkan maksud dan tujuan pemerintahan inilah yang disebut dengan istilah kebajikan (*good capacity*). Paduan kedua persyaratan di atas menghasilkan apa yang disebutnya dengan kecakapan moral. Ketika dua persyaratan tersebut terpenuhi, maka bagian terakhir adalah bagaimana agar semua maksud dan tujuan tadi secara teknis dapat direalisasikan secara efektif. Inilah persyaratan ketiga yang mesti dipunyai, yaitu kecakapan teknis/instrumental (*technical capacity*). Keseluruhan syarat dimaksud menciptakan kecakapan politik yang memungkinkan seorang perwakilan memadai untuk menjalankan pemerintahan. Pemimpin politik yang baik menurut Jurgen Habermas, seorang pemikir kondang mazhab Frankurt, sebaiknya memenuhi kualifikasi *quantity of participation* dan *quality of discourse*. Dalam konteks pemilihan kepala daerah misalnya, idealnya kepala daerah terpilih adalah pemimpin yang memenuhi kualifikasi jumlah kepala sekaligus isi kepala. Simpelnya, kepala daerah tidak saja didukung oleh jumlah kepala mayoritas yang terdaftar dalam setiap TPS, tetapi juga memiliki visi, misi, konsepsi, dan *skill* perihal bagaimana mengurus daerah dan masyarakatnya. Jumlah kepala pada

dasarnya penting, karena semakin banyak pemilih tentu saja semakin tinggi tingkat legitimasi seorang kandidat. [97] Legitimasi penting guna menjustifikasi kebijakan yang dijalankan oleh kepala daerah. Sementara ibarat kompas, isi kepala adalah visi dasar yang memandu dan menentukan arah pemerintahan. Satu hal yang pasti, kepala daerah dapat saja memperoleh legitimasi yang kokoh, sebab terpilih karena didukung oleh suara mayoritas. Namun harus disadari, bahwa kepala daerah dengan dukungan mayoritas tidak otomatis sanggup mengemban aspirasi masyarakat. Karena itu, publik dituntut agar memilih pemimpin secara selektif, jika tidak maka pemilukada hanya akan sukses melahirkan pemimpin dengan banyak konstituen, namun tanpa kompetensi menjalankan amanat rakyat. Masalahnya, apakah masyarakat di daerah dengan tingkat pendidikan dan pendapatan yang rendah cukup selektif untuk memilih kepala daerah langsung?

Pada hakikatnya, tujuan demokrasi melalui mekanisme pemilihan langsung adalah membuka akses seluas mungkin bagi partisipasi masyarakat dalam menentukan pimpinan pemerintahan. Bahkan, sebagaimana dikatakan Jhon Stuart Mill, setiap minoritas dihargai dalam partisipasi demokrasi. Lebih dari itu, setiap individu yang terlibat dalam proses demokrasi sekecil apa pun harus turut bertanggung jawab (Dahl,1992). Berlandaskan pemikiran itu, melalui sistem ini diharapkan lahir pemimpin yang sesuai dengan harapan masyarakat. Dengan

---

[97]*Legitimasi* di sini tidak saja berkaitan dengan seberapa besar hasil yang diperoleh, tetapi juga seberapa sehat suatu proses dapat dilewati dengan baik oleh setiap kandidat. Tentang konsep legitimasi dapat dibaca kembali Ridwan Halim, *Sendi-Sendi Sosiologi dan Hukum-Hukum Pragmatisasinya*, (Jakarta: Puncak Karma, 2009), hlm.57-59.

demikian, pemilukada langsung sesungguhnya merupakan langkah antisipatif guna meminimalisir kemungkinan salah pilih pemimpin. Maka tak heran jika kemudian masyarakat banyak berharap pada sistem demokrasi. Namun demokrasi ternyata tidak selalu menghadirkan harapan baik tadi, ia dapat pula mencuatkan kecemasan.[98] Socrates, bahkan orang pertama yang *skeptis* pada sistem demokrasi model demikian. Ia cemas karena sistem demikian hanya membuka peluang bagi manusia bebal, dungu, dan tolol yang kebetulan didukung konstituen mayoritas menjadi pemimpin. Socrates paham benar bahwa rakyat tidak selalu mendukung sosok yang dinilai paling mampu dan cerdas, tetapi lebih sering sosok yang paling disukai. Dapat dibayangkan, tanpa kualitas nalar, kompetensi dan pengalaman politik, kepala daerah cenderung bertindak atas dasar *insting* semata. Pengambilan keputusan dan tindakan bersifat *instingtual*, terperangkap pada agenda rutin, prosedur tetap (protap), *business as usual*, yang kesemuanya di desain tanpa pertimbangan kritis rasional. Akibatnya, setiap kebijakan dalam lingkungan birokrasi lebih tampak sebagai tindakan *reflex*, bukan produk *refleksi* yang lahir dari olahan *intellectual discourse*.

Pada sisi lain, meminjam prasyarat Schumpeter (dalam Aminuddin,2009: 26) terhadap proses demokratisasi lokal setidaknya memenuhi tiga situasi penting, yaitu *pertama, political equality, local accountability,* dan *local responsive*. Kesetaraan politik merujuk pada terciptanya mekanisme *chek and balance* sehingga memungkinkan kemitraan berjalan tanpa dominasi satu sama lain. Pertanyaannya, apakah dengan sistem pemilukada langsung telah mendorong terciptanya mekanisme dimaksud? Tampaknya,

---

[98]Amirudin dan A. Zaini Bisri, *Pilkada Langsung, Problem dan Prospek*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 66.

harapan agar terciptanya kemitraan lewat mekanisme *chek and balance* dalam pilkada langsung belum terbukti sepenuhnya. Yang terjadi hanya pergeseran kekuatan dari *legislative strong* ke arah *executive strong*. Legislatif lokal tampaknya hanya barisan pelengkap dalam rapat istimewa, tanpa kekuatan efektif untuk menganulir setiap kebijakan kepala daerah. Pada level operasional, LKPJ kepala daerah hanyalah *progress report*,[99] bukan instrumen pemakzulan. Komunikasi politik yang diharapkan terbangun dengan sendirinya dalam pilkada langsung ternyata tak menunjukkan tanda-tanda positif, yang tampak justru kekuatan sekelompok orang dalam barisan *tim sukses* sebagai pemetik manfaat dari pesta demokrasi di tingkat lokal. *Kedua*, pertanggungjawaban lokal merujuk pada harapan masyarakat dimana kepala daerah dapat mempertanggungjawabkan setiap kebijakannya di hadapan masyarakat. Faktanya, sekalipun mekanisme tersebut tersedia, namun tak ada satu pun kepala daerah yang secara terbuka mempertanggungjawabkan kebijakannya pada masyarakat. Akhirnya, satu-satunya harapan adalah mewakilkan kepada legislatif lokal. Namun, banyaknya regulasi yang melemahkan peran legislatif lokal dalam pengawasan politik mengakibatkan pola pertanggungjawaban kepala daerah hanyalah bersifat formalitas belaka. *Ketiga*, harapan terhadap lahirnya kepala daerah yang dapat merespons secara cepat apa yang menjadi kebutuhan masyarakat secara langsung, faktanya berhadapan dengan relatif belum terpenuhinya kemampuan yang memadai pada setiap kepala daerah. Akibatnya, figur kepala daerah sebagai "bapak" sekaligus "teman" tak banyak muncul di tengah masyarakat, yang lahir adalah jarak

[99]Lihat kembali PP No.3 Tahun 2007 tentang LPPD, LKPJ dan LIPPD.

yang semakin jauh (*dissosiatif*). Sekali lagi, kepala daerah hanya dekat pada sekelompok orang dalam klub *tim sukses* yang kemudian menikmati secara dekat dan leluasa konsekeunsi dari relasi dimaksud. Nyatanya, hanya kelompok birokrat tertentu yang banyak memperoleh manfaat atas hubungan tersebut, bukan rakyat kebanyakan.

Sebenarnya, komunikasi politik dalam wilayah berpenduduk kecil tidaklah sukar. Karena itulah mengapa sistem demokrasi langsung (*direct democracy*) lebih efektif dilaksanakan di negara-negara kecil (*small country*). Dalam kondisi demikian, setiap warga negara memungkinkan dapat terlibat langsung dalam proses pengambilan keputusan. Pemilihan langsung merupakan mekanisme yang memungkinkan keterlibatan rakyat secara sadar untuk memilih pemimpinnya sebagaimana dipraktikkan di *Polis*, Athena.[100] Inilah yang disebut dengan partisipasi politik[101], yaitu keterlibatan setiap warga negara dalam proses politik. Pada negara dengan sistem politik modern serta memiliki jangkauan yang lebih luas, gagasan demokrasi langsung menjadi sukar untuk diterapkan, bahkan dipandang tak realistis (Suhelmi, 2007).[102] Jumlah penduduk yang sedemikian besar dan struktur

---

[100]Sabine, *A History of Political Theory*, (New York: Henry Holt and Company, 1950), hlm.3.

[101]Lebih jauh dapat dibaca kembali dalam *Partisipasi Politik, sebuah Analisis atas Etika Politik Aritoteles*, oleh Yosef Keladu Koten, Ledalero ,Maumere, 2010. Bandingkan pula konsep yang sama dalam Mariam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007)

[102]Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm.27. Bandingkan munculnya gagasan yang sama oleh para filosof dalam Deliar Noer, *Pemikiran Politik Barat*, Bandung: Mizan, 1997, atau elaborasi Rapar dalam *Filsafat Politik Aristoteles*, Jakarta: Rajawali Press, 1993.

politik yang kompleks di negara-negara modern hanya mungkin menerapkan demokrasi melalui sistem perwakilan (*indirect democracy*).

C. Realitas Pemilukada di Indonesia

Dalam konteks Indonesia, perdebatan kita bukan lagi pada soal apakah sistem politik apa yang sesuai, sebab amandemen konstitusi 1945[103] telah menjawab, yaitu sistem politik demokrasi. Yang perlu didiskusikan adalah mekanisme apakah yang lebih layak, jika kita tak ingin menyebut ideal dalam suasana batin Indonesia saat ini.

Sejak diberlakukannya pemilukada di Indonesia tahun 2005, sejumlah masalah muncul sebagai implikasi pemilukada dalam mencapai tujuan awal. Di tingkat operasional, identifikasi lapangan Fatoni (2010) menyebutkan bahwa terdapat masalah pada aspek pendaftaran pemilih, pendaftaran dan penetapan kepala daerah dan wakil kepala daerah, kampanye, pemungutan, dan penghitungan suara, serta penetapan dan pengesahan pasangan calon terpilih. Realitas empirik dimaksud sejauh ini relatif dapat diselesaikan melalui upaya-upaya teknis di lapangan. Namun, pada skala yang lebih luas terdapat sejumlah persoalan yang sebelumnya terprediksikan oleh para pengamat sebagaimana catatan Surbakti dan Haris (2005). Demikian pula catatan Bisri dkk (2006) tentang dua masalah krusial berkaitan dengan dampak liberalisasi politik yang menghadirkan kandidat kuat modal serta menguatnya dominasi eksekutif karena dipilih

[103]Lihat amandemen konstitusi 1945, aline ke 4 Pembukaan UUD 1945, sila ke 4 Pancasila dan Pasal 1 ayat (2), selanjutnya untuk dasar pemilihan kepala daerah lihat juga Pasal 18 ayat (4).

langsung. Hadirnya pemodal kuat dalam pemilukada disebabkan terbukanya akses langsung ketika kandidat berhadapan dengan masyarakat luas. Tanpa pendidikan yang cukup, masyarakat tak berharap banyak dari setiap kandidat yang akan bertarung, kecuali ongkos pulang-pergi ke tempat pemungutan suara. Para pemodal domestik berkepentingan dalam bentuk dukungan finansial yang memungkinkan mereka mendapatkan konsesi atas sejumlah proyek. Pemodal asing tak kalah memberi warna dalam konsesi barang tambang, mineral hingga kelapa sawit. Di sisi gelap, sebagian birokrat mengundi nasib lewat *bargaining position* untuk memastikan masa depan dengan mempertaruhkan keberpihakan dan mobilisasi massa. Menguatnya dominasi eksekutif bukanlah isapan jempol belaka, faktanya keseluruhan perencanaan dan implementasi APBD dijalankan secara *solo karier* oleh pasangan kepala daerah terpilih. DPRD praktis tak memiliki akses langsung kecuali mengetuk dan mengamini semua kebijakan kepala daerah. LKPJ sebagai momentum evaluasi dan konkretisasi pengawasan DPRD hanyalah prosedur formal yang penuh senda gurau dan pantun jenaka, tanpa catatan kritis sebagaimana harapan publik. Secara umum, catatan pemilukada hingga tahun 2011 menyiratkan persoalan besar yaitu, *pertama*, tingginya ongkos demokrasi. Berpijak pada catatan Fatah (2008),[104] pemilukada dilaksanakan rata-rata setahun kurang lebih 103 kali[105]. Dari sisi ongkos pemilukada, menurut Jusuf Kalla (2008), setiap tahun negara menganggarkan biaya lebih

[104]Eep Saeful Fatah, bahan ceramah dalam seminar *Konsolidasi Demokrasi* oleh MIPI, 2008

[105]Artinya, dengan logika sederhana, setiap sebulan ada kurang lebih 8 kali pemilukada, seminggu ada 2 kali pemilukada, atau setiap tiga hari rata-rata terdapat satu kali pemilukada.

kurang 200 triliun.[106] Menurut kalkulasi kasar, secara umum baik pemilukada dan pemilu legislatif plus presiden menyedot biaya tinggi.[107] Dengan perkiraan tersebut tampak bahwa ongkos demokrasi melalui mekanisme langsung menyedot biaya yang tak sedikit. Namun, persoalannya bukan semata-mata pada hal itu. Masalahnya, apakah demokrasi langsung telah menghasilkan pemimpin yang berkualitas sehingga mampu menunaikan amanah rakyat sekaligus mengantarkan mereka kepada kehidupan yang lebih baik? Faktanya, produk pilkada langsung baru menghasilkan pemimpi, bukan pemimpin. Para pemenang bahkan tak meninggalkan apa-apa, kecuali hutang piutang pemda dari satu rezim ke rezim berikutnya. Sementara beban APBD kian menyusut oleh ongkos demokrasi.[108] Dari sisa itu, yang tampak bukan efek *trickle down* namun *trickle up*, dimana para kapitalis yang mampu menguasai percaturan politik pemerintahan lokal.

Pada aras publik, makna demokrasi sebagai alat atau instrumen yang digunakan dalam sistem politik untuk menjadi

---

[106]Jusuf Kalla, Republika, 2008

[107]Pemilu legislatif dan Presiden menghabiskan biaya kurang lebih 45-50 triliun, dengan asumsi maksimal dua putaran. Pemilihan Bupati/Walikota di wilayah yang berskala luas dan padat seperti Jawa menghabiskan anggaran antara 5 sd 500 miliar. Demikian pula untuk pemilihan gubernur di area yang sama menyedot biaya rata-rata antara 500 sd 1 triliun. Kasus pemilihan Gubernur Jawa Timur dengan asumsi 3 putaran menghabiskan biaya lebih kurang 830 miliar. Pemilihan Gubernur Jawa Tengah menghabiskan anggaran kurang lebih 650 miliar. Pemilihan kepala desa di luar Jawa rata-rata menyedot APBD antara 5 sd 150 juta.

[108]Menurut Suwandi (2005), alokasi APBD untuk biaya tukang saja rata-rata menyedot 50,3%. Kalau satu putaran pemilukada menghabiskan 15%, biaya perawatan pemda sebesar 10%, maka APBD praktis tersedot kurang lebih sebesar 75,3% untuk ongkos tukang "mensejahterakan rakyat" (eksekutif dan legislatif). Yang tersisa untuk rakyat tinggal 25%.

kanal bagi lahirnya pemimpin yang mumpuni dalam mengemban amanah masih jauh dari harapan. Demokrasi dipahami sebagai terminal akhir, bukan pilihan sistem di antara sistem otoriter dan totaliter. Bukan mustahil, sistem lain pada dasarnya menawarkan jalan lurus yang lebih menjanjikan, akomodatif, dan *marketable*. Rendahnya upaya penghematan dalam biaya demokrasi mendorong terciptanya *inefisiensi*, bahkan pemborosan pada kenyataannya. Di sini, prioritas kepentingan publik menjadi pertaruhan diantara kepentingan kelompok elite yang berkuasa. Dengan kesadaran bahwa pemilukada hanyalah salah satu di antara mekanisme demokrasi yang perlu dibangun, maka selayaknya proses demikian tidaklah dipandang sebagai terminal akhir dalam demokrasi.

Paradoks lain yang perlu diperhatikan adalah kecenderungan semakin tinggi kualitas sistem demokrasi yang akan dibangun terdapat kecenderungan rendahnya efisiensi. Bagaimanapun, demokrasi dengan segala bentuk mekanismenya adalah sistem yang baik, bahkan mungkin jauh lebih baik dan bijak jika dibanding dengan sistem lain, sekalipun tak sedikit mengandung sejumlah kelemahan. Lewat analisis Boediono, demokrasi memiliki relasi positif dengan efisiensi.[109]

---

[109]Menurutnya, kalau *income* suatu negara di bawah 1500 USD, maka usia harapan hidup demokrasi (daya tahan demokrasi) hanya 5 tahun. Antara 1500-3000 USD, usia harapan hidup demokrasinya hanya 8 tahun. 3000-5000 USD hanya 10 tahun, 5000-6000 USD hanya 15 tahun, di atas itu probabilitas usia harapan hidup demokrasinya lebih stabil seperti USA dan Inggris (pidato pengukuhan guru besar Boediono,2008). Kalau Indonesia, dengan mengambil data income per kapita tahun 2006 (*purcashing power purity*) sebesar 4000-4500 USD/tahun, maka kemungkinan hanya bisa *survive* selama 9 tahun, artinya hanya sampai tahun 2015. Mengutip prediksi sosiolog Thamrin Tomagola pada seminar MIPI (2008), jika Indonesia pecah pada tahun 2015, kemungkinan

D. Urgensi dan Keunggulan Pemilukada Tak Langsung

Urgensi pemilukada tak langsung tampaknya perlu dipertimbangkan kembali untuk menjawab sejumlah persoalan besar yang menghadang dalam implementasi demokrasi langsung. Jika pemilukada langsung merupakan antitesa terhadap pemilukada tak langsung tempo hari, maka diperlukan instrumen yang mampu menjawab antitesa sebaliknya dengan mencuatkan problem mendasar pemilukada tak langsung. Hal ini perlu dikemukakan lebih awal untuk sesegera mungkin menutupi kegagalan sistem pemilihan tak langsung di masa lalu. Satu-satunya catatan ktitis terhadap pemilukada tak langsung di masa lalu adalah, rakyat tak merasa dilibatkan sama sekali. Ini bisa dimaklumi, sebab lewat cara ini cukup wakil rakyat yang melakukan eksekusi untuk kemudian disodorkan kepada pemerintah pusat. Jika diamati pemilukada tak langsung di zaman Orde Baru, sebenarnya asumsi bahwa DPRD sangat dominan dalam pemilihan kepala daerah tidaklah dapat disetujui, sebab sekalipun DPRD secara langsung memberikan suara, namun pemenang sebenarnya sudah dapat ditentukan sebelum permainan dimulai. Satu-satunya faktor paling berpengaruh adalah persetujuan rezim yang berkuasa. Bahkan, sekalipun DPRD memenangkan salah satu kandidat kepala daerah dari dua kandidat yang diajukan kepada pemerintah pusat, bukan mustahil kandidat lain dengan suara terkecil yang dilantik oleh pemerintah. Dengan perubahan sifat dari sentralistik ke desentralistik, kemungkinan pemilihan kepala daerah akan

---

menjadi 17 negara, yaitu Negara Jawa, Negara Sunda, dan Negara Banten. 14 negara lain disumbangkan dari wilayah Indonesia Timur.

sangat bergantung pada dinamika partai politik. Pentingnya Pemilukada tak langsung didorong alasan pokok; *pertama,* konsistensi pada konstitusi dan falsafah negara. Sejalan dengan amanah konstitusi hasil amandemen ke 4 Pasal 18 ayat (4), pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dilaksanakan secara demokratis. Demokratis, menunjukkan bahwa sistem yang dapat dibangun melalui pemilihan langsung (*direct election*) maupun pemilihan tidak langsung (*indirect election*). Konsekuensi pada level implementasi adalah pemilihan langsung dilakukan oleh rakyat, sedangkan pemilihan tidak langsung dilakukan melalui DPRD. Memperhatikan hal itu, maka secara konstitusional, pemilihan kepala daerah tak langsung oleh perwakilan rakyat tidaklah merupakan pekerjaan yang rumit dalam perubahan regulasi. Tentu saja dengan memperhatikan kelemahan dan kelebihannya. Apabila merujuk pada pembukaan UUD 1945 alinea ke 4, jelas bahwa konstitusi menyiratkan tentang pentingnya sistem perwakilan dimunculkan sebagaimana bunyi sila ke (4), kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah dalam permusyawaratan/*perwakilan*. Berpijak pada kesadaran konstitusi dan falsafah negara, tampak bahwa selama ini sistem yang terbangun justru semakin jauh dari kedua rujukan utama. Jika presiden dan wakil presiden, DPR-RI, gubernur dan wakil gubernur, DPRD, bupati/walikota serta kepala desa dipilih langsung, maka dimanakah makna *representasi government* sebagaimana amanah konstitusi dan falsafah negara tersebut dapat ditemukan? Selain itu, jika dicermati lebih jauh konstruksi Pasal 18 ayat (4) yang melandasi pemilihan kepala daerah dan Pasal 4 UUD 1945 yang menjadi rujukan pemilihan presiden dan wakil presiden jelas berbeda. Norma pertama hanya mengamanatkan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara

demokratis minus wakil gubernur, wakil bupati maupun wakil walikota. Sedangkan norma kedua secara eksplisit menyatakan pemilihan presiden oleh rakyat dilakukan secara berpasangan dengan wakil presiden. Konsekuensi Pasal 18 di atas menyiratkan bahwa sesungguhnya pemilukada di level pemerintah daerah tidaklah mesti dalam bentuk berpasangan, bisa jadi dalam bentuk tunggal (gubernur, bupati, walikota saja). Teks ini jika dikaitkan dengan konteks Indonesia yang memiliki karakteristik daerah majemuk setidaknya dapat ditafsirkan secara fleksibel dalam artian suatu daerah kecil seperti DIY, Bengkulu, Gorontalo, dan Bangka Belitung cukup satu wakil kepala daerah. Sedangkan daerah luas seperti Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah dapat saja memiliki lebih dari satu wakil kepala daerah, bahkan untuk kota-kota kecil seperti Salatiga, Lubuk Linggau, dan Padang Panjang tak perlu dilengkapi oleh wakil kepala daerah[110]. *Kedua,* meningkatkan efisiensi dalam mekanisme demokrasi. Pemilukada tak langsung dapat memperkecil *high cost* demokrasi. Realitas menunjukkan bahwa tingginya biaya pemilukada telah banyak menyerap proporsi APBD pada setiap lima tahun, bahkan pada tahun-tahun selanjutnya pasca pemilukada. Setiap tahun pemerintah pusat harus menyiapkan biaya pemilukada dalam hitungan triliunan rupiah. Belum lagi biaya tambahan jika terjadi pemilihan ulang setelah dianulasi oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam pemilukada tak langsung kemungkinan *draw* tidak akan terjadi. Selain itu *cost*nya sangat rendah. Untuk pemilukada tak langsung, penyerapan biaya hanya dalam konteks panitia pelaksana, honorarium anggota DPRD serta pengamanan yang

[110]Lihat catatan Tim Ahli Simto Lestari dalam *Arah Kebijakan Regulasi Pemilihan Kepala Daerah,* Republika, 11 Desember 2011.

bersifat terbatas. Sebaliknya, pemilukada langsung membutuhkan biaya yang tak terbatas dari aspek manajemen KPUD hingga operasionalisasi lapangan pada tingkat TPS. Ketidakterbatasan di sini berkaitan dengan peluang dilakukannya pemilukada ulang sekiranya terjadi perselisihan. *Ketiga,* mengurangi konflik horizontal. Oleh karena pemilukada dilaksanakan oleh DPRD secara langsung, maka konflik dapat diminimalisir sedemikian rupa. Kecenderungan konflik yang sering meluas pada level horizontal dapat direpresentasikan oleh anggota DPRD dengan jumlah terbatas. Jika selama ini yang konflik berjumlah 1 juta orang, maka kemungkinan melalui pemilukada tak langsung cukup diwakili oleh 25 sampai dengan 100 orang. Dengan demikian, konflik relatif lebih menurun disebabkan mengecilnya kuantitas dan kualitas dalam medan perebutan kekuasaan. Kuantitas berkaitan dengan jumlah anggota perwakilan yang akan menentukan siapa kepala daerah yang akan dipilih. Sedangkan kualitas berkaitan dengan kemampuan anggota DPRD dalam proses penentuan kepala daerah yang akan dipilih. Dengan pertimbangan pendidikan dan pendapatan yang cukup memadai, anggota DPRD tentu saja akan lebih berhati-hati dibanding kecenderungan *anarkhisme* masyarakat pendukung yang kecewa dalam pemilukada. *Keempat,* melalui pemilukada tak langsung, rakyat diharapkan tak selalu diprovokasi dengan janji dan ancaman bila tak memilih kandidat kepala daerah. Kemungkinan rakyat lebih fokus pada kegiatan pokoknya. Selain itu, benturan antar basis massa dengan sendirinya akan terputus, sebab kandidat hanya berhubungan langsung dengan anggota DPRD, bukan massa di jalanan. Sterilnya masyarakat dari hiruk-pikuk pemilukada dapat mendorong produktivitas tidak saja pada pejabat yang terpilih, termasuk masyarakat itu sendiri. *Kelima,*

melalui pemilukada tak langsung setiap kandidat relatif dapat dikontrol dari aspek kualitas, sebab partai akan melakukan seleksi terhadap kadernya yang benar-benar memiliki kemampuan. Kemampuan dimaksud tidak semata-mata pada aspek *financial*, tetapi juga kapasitas moral, politik, dan pengelolaan kekuasaan dalam pemerintahan. Dalam konteks ini diperlukan regulasi yang lebih efektif untuk menciptakan mekanisme seleksi yang lebih transparan. *Keenam*, melalui pemilukada tak langsung, dengan sendirinya mengurangi beban Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan sengketa pemilukada. Selama ini MK disibukkan oleh sengketa pemilukada hingga sampai pada keputusan mengulang kembali. Sejak pemilukada dilaksanakan, sengketa pemilukada telah mengakibatkan konflik horizontal, *high cost*, serta munculnya isu suap di tubuh MK. Kondisi ini secara terus-menerus dapat menurunkan kredibilitas pemerintah, khususnya komitmen penegakan hukum di Indonesia. *Ketujuh*, melalui pemilukada tak langsung akuntabilitas kepala daerah lebih efektif di kontrol. Hubungan kepala daerah dan DPRD selama ini berjalan di atas semangat mitra kerja semu. Oleh karena keduanya dipilih langsung, maka dengan mengusung semangat yang sama, keduanya memiliki legitimasi yang seimbang, eksesnya banyak kepala daerah cenderung tak begitu *cooperative* dalam kaitan dengan fungsi pengawasan DPRD. Hal ini dapat diamati dalam kasus penilaian LKPJ setiap tahun anggaran. Jika pemilukada tak langsung dapat dilaksanakan, maka kepala daerah dipastikan lebih respek dan bertanggung jawab kepada DPRD sebagai wakil rakyat. *Kedelapan*, melalui pemilukada tak langsung, netralitas birokrasi relatif dapat terjamin. Dalam pemilukada tak langsung, tentu saja tak diperlukan tim sukses yang beranggotakan PNS. Oleh karena

kepala daerah dipilih oleh anggota DPRD, maka keterkaitan antara kandidat kepala daerah dengan birokrasi cenderung bersifat *dissosiatif*. Birokrasi akan lebih steril, dimana area pelayanan publik tak begitu dominan tersentuh oleh arus politik. Pada dasarnya siapa pun yang akan terpilih sebagai kepala daerah, itulah pemimpin yang akan dipatuhi oleh kelompok birokrasi. *Kesembilan,* dalam pemilukada tak langsung, *money politics* relatif dapat berkurang. Menghilangkan *money politics* secara nihil dalam realitas politik adalah mustahil. Yang perlu dilakukan adalah memperkecil peluang terjadinya *money politics* sedapat mungkin melalui mekanisme pengawasan tertentu. Sejauh terdapat *demand and supply,* pasar dengan sendirinya akan terbentuk. Namun jika diperbandingkan, *money politic* hanya akan terkonsentrasi pada elite partai politik yang jelas dan terukur. Ini hanyalah konsekuensi dari pemilihan kepala daerah. Sebagai ilustrasi, seseorang yang akan maju dalam pemilukada tak langsung dengan jumlah anggota DPRD 40 orang, cukup menyiapkan upeti bagi 21 orang (50% plus 1, *absolute mayority*). Seandainya setiap suara dihargai dengan nilai 200 juta rupiah, maka setiap kandidat hanya butuh 4,1 M. Secara logika ini masih wajar dapat dikembalikan dalam kurun waktu lima tahun dengan gaji dan tunjangan rata-rata kepala daerah sebesar 8,5 jt/bulan. Bandingkan jika bertarung dalam pemilukada langsung, setidaknya seorang kandidat harus menyiapkan 15 M pada setiap putaran untuk memenangkan jabatan kepala daerah. Kalaupun menang, dengan gaji dan tunjangan kepala daerah sebagaimana dikemukakan di atas, tidaklah mungkin dapat dikembalikan dalam lima tahun, kecuali melakukan tindakan yang justru kita tolak bersama, yaitu korupsi.

E. Kesimpulan

Jika keunggulan pemilukada langsung adalah kepala daerah cenderung dikehendaki rakyat, faktanya ia cenderung dikehendaki karena uang. Kepala daerah yang dikehendaki rakyat terbatas berasal dari daerah pemilihan tertentu. Jika kepala daerah dianggap dekat dengan rakyat, realitasnya kandidat justru banyak berasal dari luar daerah yang lama meninggalkan daerah kelahirannya. Jika asumsinya bahwa kepala daerah dipahami dan memahami rakyat, kenyataannya justru banyak kepala daerah tak begitu paham seluk beluk daerahnya, bahkan tak memahami kehendak rakyat. Jika kepala daerah dinilai dapat memberikan janji secara langsung dan rakyat dapat menagih secara langsung, di alam nyata kebanyakan janji tinggal janji, dan rakyat tak punya mekanisme yang pasti dalam menagih janji kepala daerah. Jika rakyat dipandang dapat mengoreksi cara kerja kepala daerah, faktanya rakyat tak punya nyali sekaligus mekanisme baku untuk melakukan kontrol, apalagi memberi *punishment* manakala kepala daerah melakukan tindakan yang melanggar moral. Secara umum, bahkan rakyat tak mengetahui kadar kemampuan kepala daerah. Di atas semua keunggulan pemilukada langsung yang pada akhirnya menunjukkan sejumlah kegagalan di tingkat implementasi, tampaknya membutuhkan alternatif pemilukada tak langsung dengan sejumlah kelebihan antara lain, konsistensi pada konstitusi dan falsafah negara, rendahnya konflik horizontal, rendahnya manipulasi dalam bentuk janji yang mengakibatkan hubungan antara kepala daerah dengan rakyat, penguasa serta birokrasi terganggu, terfokusnya publik pada kegiatan pokok tanpa melalaikan pengawasan secara berjenjang, meningkatnya efisiensi dan efektivitas demokrasi, lahirnya kandidat kepala daerah yang relatif berkualitas, berkurangnya beban Mahkamah

Konstitusi, munculnya kontrol partai politik terhadap setiap kandidat, meningkatnya akuntabilitas kepala daerah pada rakyat melalui DPRD, terjaminnya netralitas birokrasi, serta mengurangi perilaku *money politics* selama proses pemilukada.

RELEVANSI BASIS REKRUTMEN PAMONG PRAJA TERHADAP KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN INDONESIA

7

A. Pendahuluan

Tinjauan tentang konsepsi pamong praja seringkali disuguhkan secara paralel antara kajian historikal sebagai sumber kelahirannya dan selanjutnya ditranformasikan dalam konteks normatif dimana suasana kebatinan menjadi sumber kebijakan. Gambaran ini cukup jelas ditangkap, namun kajian demikian seakan menemui jalan buntu (*deadlock*) karena tak mampu menguak substansi dan relevansinya dari masa lalu hingga masa depan untuk kemudian diterima sebagai sebuah konsensus di lingkungan pendidikan pamong praja, sebagaimana IPDN yang mengklaim sebagai satu-satunya produsen dari harapan semua itu. Makalah Nurdin (2010) yang berpijak dari sumber Ndraha (2007), Wasistiono (2009), Giroth (2007) dan dokumen pengembangan IPDN (2008) merupakan jawaban normatif terhadap pertanyaan makalah *Quo Vadis Pamong Praja.* Ini adalah respons terhadap keprihatinan atas berbagai gugatan akademik dari sebagian besar dosen yang *nota bene* berasal

dari pendidikan *non* Pamong Praja. Suatu indikasi positif yang merefleksikan tanggung jawab kolegial akademik sehingga mendorong mendiskusikannya secara lebih tajam. Tulisan ini mengambil bagian lewat analisis basis rekruitman pamong praja dan mencoba menarik relevansinya dalam realitas kebutuhan dan fungsi kepemimpinan pemerintahan dewasa ini. Dengan demikian, kita dapat menelusuri salah satu persoalan utama selama ini yaitu dimanakah relevansi pamong praja dalam konteks kebutuhan kepemimpinan pemerintahan dimasa lalu, hari ini, dan akan datang. Dengan menggunakan sentuhan teori elite, legitimasi, kekuasaan, dan kepemimpinan pemerintahan, konsepsi pamong praja dimaknai secara substansial kemudian dihubungkan dengan basis rekruitmen masa lalu untuk mengkonstruksi kepemimpinan pemerintahan sesuai kebutuhan masa depan. Beberapa data sekunder yang sifatnya terbatas namun berhubungan dalam proses rekruitmen menjadi bahan perbandingan dalam kajian ini. Tentu saja pijakan kita dimulai dari aspek etimologis dan historis pada era pra-kemerdekaan, pasca kemerdekaan, hingga periode 20 tahun terakhir. Catatan historis lain yang menjadi referensi pamong praja adalah buku kecil Bayu Suryaninggrat (1973), Makalah Ateng Syafruddin (2007), dan Makalah Aziz Haily (2008). Tulisan ini mencoba mengembalikan sekaligus merekomendasikan fungsi-fungsi dasar pendidikan pamong praja sebagai arus utama yang tak dapat dilepaskan dalam kaitan dengan sejarah dan tantangan yang dihadapi oleh lembaga pendidikan kepamongprajaan dari masa ke masa.

B. Konsep Pamong Praja dalam Birokrasi Jawa

Dalam serat *Wulangreh,*[111] term pamong praja dapat ditelusuri menurut sastra Jawa. *Wulangreh* merupakan kitab yang di desain bagi para calon pemimpin atau penguasa. *Wulang* berarti *pelajaran, reh* mengandung makna *penguasa* atau *pemimpin*. Karya ini dijadikan kurikulum rujukan untuk mengendalikan hawa nafsu para penguasa seperti pemahaman halal-haram, hidup sederhana, tidak sombong, loyal pada negara, tidak berwatak pedagang, rendah hati dan adil. Tujuannya agar tidak kehilangan arah dalam menjalankan roda pemerintahan.[112] Dalam birokrasi Jawa kita mengenal istilah *pangreh praja* dan *pamong praja*. Makna *pangreh* (*pang*[113] dan *reh*) menunjukkan pada *kekuataan penguasa* atau *pemimpin*. Praja sendiri memiliki arti *rakyat kebanyakan, publik, masyarakat* atau *mereka yang dilayani*. Dalam konteks normatif, istilah praja meluas dan terkesan bergeser ke level penguasa, dimana praja identik dengan *pegawai pemerintahan, pegawai negeri sipil (civil servant)*.[114] Istilah ini jelas berbeda dengan kata raja yang menunjukkan arti sebaliknya, sebagaimana

---

[111]*Wulangreh*, adalah karya istimewa gubahan Susuhunan Pakubuwono IV dari Keraton Surakarta Hadiningrat. Lihat Alfian, *Menjadi Pemimpin Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2010), hlm. 244.

[112]Pardi Suratno, *Sang Pemimpin Menurut Astabhata*, 2009. Lihat juga narasi dalam http:/www.heritageofjava.co/art/sastraj jawa/Asthabrata.htm, oleh Wawan Susetya, *Kepemimpinan Jawa*, Jogjakarta, 2007. Demikian pula Agung Webe, *Javanese Wisdom, Berpikir dan Berjiwa Besar*, Yogyakarta: Indonesia Cerdas, 2007.

[113]Sejauh ini tak ada satu pun sumber yang menerangkan makna *Pang* dalam kata *Pangreh*, atau makna *"P"* dalam kata *Pamong*. Apakah ia identik dengan *Panglima*, atau merujuk pada pemilik tertinggi dari kekuasaan itu sendiri, *wallahu alam bissawab*.

[114]Lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Gramedia, 2005).

kecurigaan sebagian masyarakat terhadap istilah praja yang seakan-akan dididik menjadi raja di IPDN Jatinangor. Jadi, kalau diartikan bebas, *Pangreh Praja* lebih merujuk pada *pejabat politik yang memiliki derajat kekuasaan tertentu*. Berbeda dengan istilah *pamong* yang merujuk pada kata *among, ngemong* atau *momong*. Istilah ini menurut Nurdin (2010)[115] merupakan kata yang bersifat *multidimensional*, seperti kata *mengemong anak* atau *mengasuh anak kecil*. Dalam perspektif pragmatis, Tursandi (2010) menambahkan, istilah pamong paling tidak menekankan pada seorang pelayan publik agar mampu me-*ngemong* (melayani), *ngomong* (berkomunikasi) dan siap di-*omong* (dinilai). Dalam kaitan itu pamong praja diartikan sebagai pegawai negeri yang mengurus pemerintahan negara. Maknanya, birokrasi Jawa dibentuk untuk *melayani rakyat sebagaimana mengasuh anak, penuh perlindungan dan kasih sayang selama kapan pun*. Jika demikian, maka dari aspek substansi, birokrasi Jawa dapat dibagi dalam dua level yaitu, kelompok pangreh praja yang menitikberatkan pada pola kekuasaan atau kepemimpinan (cenderung bersifat dilayani), dan kelompok pamong praja yang menitikberatkan pada pola pelayanan kepada masyarakat (cenderung melayani). Secara historik hal ini dapat dihubungkan dengan timbulnya birokrasi dalam organisasi pemerintahan di tanah air. Dahulu, raja-raja Jawa khususnya raja-raja di nusantara pada umumnya membentuk birokrasi bukan untuk kepentingan rakyat (Arif dan Putra dalam Tjokrowinoto, 2001: 45). Para Punggowo yang bekerja di kerajaan disebut *abdi dalem* atau *abdi raja*, bukan *abdi rakyat*. Dalam kaitan itulah para *abdi dalem* merupakan kelompok *birokrasi abdi dalem*. Eksistensi mereka hanyalah

[115]Ismail Nurdin, *Quo Vadi Pamong Praja*, Makalah, IPDN, 2010.

untuk memperkuat kekuasaan raja. Ketergantungan pada raja menjadikan birokrasi pada saat itu sangat *paternalistik*. Tradisi yang kuat sebagai sistem nilai diindikasi oleh transaksi berupa *upeti, srahsrahan* atau *pajak*. Bahkan ketika Belanda tiba di Indonesia, tradisi tersebut justru menjadi jembatan emas dalam mencapai tujuan, karena dipandang tak mengganggu, bahkan menyempurnakan pola penjajahan dalam waktu lama. Melalui sistem sentralistik, tradisi birokrasi demikian terpelihara baik semenjak prakemerdekaan hingga zaman kemerdekaan. Praktik tersebut menjadi relatif langgeng ketika pola pengaturan sistem pemerintahan diaplikasikan secara seragam. Kini, apakah *pangreh praja* adalah kelompok suprastruktur politik yang berada di lingkar kekuasaan (elite yang berkuasa), dan *pamong praja* adalah kelompok administrator semata yang berada di bawah dan melayani penguasa dan masyarakat umum? Untuk melihat lebih jauh kiranya membutuhkan pengamatan terhadap basis rekruitmen dari masa ke masa.

C. Peran Legitimasi, Kekuasaan, dan Kepemimpinan Elite Pamong Praja dalam Organisasi Pemerintah

Alasan pembahasan konsep ini karena legitimasi sebagai konsep yang tak terpisahkan dari kekuasaan, serta praktis berkaitan dengan tingkat akseptabilitas pamong praja di tengah masyarakat. Oleh karena pamong praja memiliki posisi strategis di tengah masyarakat, maka penting untuk mengemukakan konsep legitimasi. Legitimasi menyangkut keyakinan moral yang menguatkan hak untuk memanfaatkan berbagai sumber daya. Secara umum legitimasi menunjuk pada penerimaan

(*akseptablitas*) atau pengakuan pihak yang dipimpin. Kemerosotan legitimasi pemimpin pada akhirnya berkaitan dengan penolakan publik atas kepemimpinannya.[116] Legitimasi merupakan sistem nilai yang dipercaya sehingga mengukuhkan tingkat penerimaan seseorang dalam masyarakat. Suseno (1999)[117] membaginya dalam bentuk legitimasi religius, eliter, dan demokratis. Kepemimpinan seseorang dapat saja diterima apalagi secara religi dapat menopang keyakinan spiritual orang banyak. Legitimasi eliter merujuk pada seberapa besar tingkat penerimaan masyarakat terhadap aspek prakmatis yang dijanjikan. Sedangkan legitimasi demokratis berhubungan dengan proses dan hasil yang dicapai dalam mekanisme prosedural.

Selanjutnya, tanpa membahas birokrasi lebih dalam sebagai organisasi pemerintah paling konkret (apalagi membahas idealisme Maximillian Weber), elaborasi berikutnya menitikberatkan pada konsep kekuasaan dan kepemimpinan dalam organisasi pemerintah serta kontribusinya bagi kepemimpinan pemerintahan Indonesia. Oleh karena organisasi pemerintah adalah bentuk dari pelembagaan kekuasaan, maka penting membahas kekuasaan hingga ke level yang lebih formal yaitu kewenangan (*authority*). Menurut Friedman (1973), Lukes (1978), dan Raz (1989)[118] terdapat enam alasan yang mendorong perlunya kekuasaan dikonstruksikan. Di antara alasan tersebut, terdapat pembedaan antara kekuasaan *de facto* dan kekuasaan *de jure* (Peters,1967;Wich,1967). Kekuasaan *de facto* terjadi

---

[116]Haryanto, *Kekuasaan Elite*, (Yogyakarta: JIP UGM, 2005).

[117]Frans Magnis Suseno, 1999, *Etika Kekuasaan, Prinsip-prinsip Kewarganegaraan*, Jakarta: Kanisius.

[118]Kuper & Jessica, Adam, *The Social Science Encyclopedia* (terj), (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2000), hlm. 53.

mana kala masyarakat mematuhi pemimpinnya dalam bentuk yang sesuai, sedangkan kekuasaan *de jure* ada tatkala pemimpin memiliki hak atas kepatuhan masyarakat dalam wilayah yang diatur melalui kelembagaan.[119] Banyak ahli yang mengacu pada kekuasaan sebagai *penerapan kekuasaan yang dilegitimasi*. Ini dapat berarti bahwa paksaan dapat diterapkan kepada seseorang dengan kekuasaan *de jure* sekalipun orang yang dipaksa tidak merespons kekuasaan tersebut. Namun demikian, dapat saja perintah-perintah para pemimpin menghasilkan kepatuhan secara *non-coersif*. Secara sederhana kekuasaan adalah konsep yang memiliki makna ganda, yaitu *pengaruh* dan *kepatuhan*. Agar pengaruh dapat dijalankan, maka kekuasaan mesti dilakukan dalam batas-batas normatif yang disepakati semua pihak (Friedman, 1973). Kepatuhan seseorang kepada pemimpinnya memiliki dua bentuk, yaitu kepatuhan tanpa pertanyaan (*kharismatik*-Weber), dan kepatuhan dengan kritis. Dalam kaitan itu pemimpin setidaknya memiliki otoritas yang cukup, yaitu seperangkat kekuasaan yang terinstitusionalisasikan secara sah. *Authority* menunjuk pada kewenangan yang terlembagakan, memiliki batas dan ukuran-ukuran tertentu. Kewenangan pada hakikatnya merupakan kekuasaan. Keduanya dibedakan dalam hal keabsahan. Kewenangan merupakan kekuasaan yang memiliki keabsahan (*formal power*), sedangkan kekuasaan tidak selalu demikian. Masih menurut Freidman, pembedaan dilakukan antara menjadi otoritas (*being an authority*) dan memegang otoritas (*being in authority*). Menjadi otoritas berkaitan dengan masalah keyakinan,

---

[119]Tentang hubungan pengaruh antara A terhadap B, dapat juga dilihat penjelasan R.A Dahl dalam Alfian, *Menjadi Pemimpin Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2010) hlm. 222. Lihat juga McLean dan Alstair Mc Millan, *Oxford Concise Dictionary*, hlm. 431.

dimana kepatuhan terbentuk oleh klaim pengetahuan, kesadaran, dan keahlian khusus. Seseorang dipatuhi kemungkinan ia dipercaya memiliki pengetahuan yang luas, kesadaran yang tinggi atau memiliki keahlian yang luar biasa. Kondisi ini menegaskan kekuasaan *de facto* di tengah-tengah masyarakat. Sedangkan memegang otoritas adalah masalah tempat seseorang dalam tatanan normatif dimana seseorang diakui memiliki posisi kekuasaan secara *de jure*. Para pemimpin tradisional dan kharismatik menjadi otoritas melalui keyakinan dan nilai, sedangkan para pemimpin dalam sistem-sistem legal rasional memegang otoritas dalam wilayah tindakan tertentu saja. Para pemimpin tradisional biasanya berasal dari keturunan raja dan bangsawan yang memiliki otoritas *de facto*. Mereka memiliki otoritas yang relatif luas dengan batasan otoritas penguasa yang lebih tinggi. Sedangkan para pegawai pemerintah (*civil servant*) memiliki otoritas *de jure* sesuai batasan normatif yang ditetapkan secara *rasional-legalistik*. Rekrutmen basis kepemimpinan dengan memanfaatkan otoritas *de facto* dalam masyarakat bangsawan akan semakin mengukuhkan efektivitas pemerintahan. Sebab dengan demikian, maka kepemimpinan pemerintahan baik di level puncak maupun menengah akan memiliki otoritas *de jure*, sekaligus *de facto*. Dalam kasus di Papua, seorang camat yang telah lama bertugas dan menunjukkan predikat baik dimana secara *de jure* memperoleh otoritas dari pemerintah daerah, kadang sulit dimutasi bukan karena faktor lain, tetapi lebih disebabkan oleh tingkat akseptabilitas masyarakat yang tinggi secara *de facto*. Camat telah dianggap sebagai bagian dari komunitas mereka, bahkan dikukuhkan sebagai pemimpin mereka, sehingga memindahkan seorang camat sama saja dengan menggugurkan kepercayaan mereka terhadap pemerintah, atau bahkan melukai perasaan mereka.

Persoalannya, apakah pamong praja dengan posisinya dalam struktur kekuasaan adalah kelompok elite dalam organisasi pemerintahan? Berpijak pada Pareto dan Mosca,[120] terdapat elite yang memerintah (*governing elite*) yang terdiri dari individu-individu yang secara langsung atau tak langsung memainkan peran besar dalam pemerintahan selain elite yang tak memerintah (*non governing elite*). Mosca melengkapi konsep ini dengan menegaskan bahwa dalam masyarakat selalu terdapat kelas yang berkuasa dengan jumlah sedikit terhadap kelas yang dikuasai dengan jumlah yang banyak.

Dalam konteks Indonesia, Kartodihardjo (1981) menjelaskan bahwa terdapat dua jenis elite, yaitu *elite modern* dan *elite traditional.*[121] *Elite traditional* dipengaruhi oleh tata struktur tradisional, cenderung mempertahankan *status quo* dan memandang setiap perubahan sebagai ancaman. Sedangkan elite modern cenderung melancarkan perubahan. Penjelasan tersebut tampaknya akan menarik jika dikaitkan dengan uraian Van Niel (1984)[122] dan Sutherland (1983)[123] yang menggambarkan terbentuknya elite modern Hindia-Belanda dari politik birokrasi kolonial. Sutherland melihat tingginya pengaruh politik birokrasi kolonial Belanda terhadap elite birokrasi modern pada era *postkolonial.* Menurutnya, Hindia Belanda adalah negara modern pertama yang mewariskan tidak sedikit

---

[120]T.B. Bottomore, *Elite dan Masyarakat*, Akbar Tanjung Institute. Lihat juga Varma, 2008, *Politik Modern*, (Jakarta: Rajawali, 2006).

[121]Kartodihardjo, Sartono,. *Elite Dalam Perspektif Sejarah*, (Jakarta: LP3ES, 1981).

[122]Van Niel, Robert, *Munculnya Elite Modern Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Jaya, 1984).

[123]Sutherland, Heather, *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1983).

tradisi kelembagaan Indonesia pasca kemerdekaan. Birokrasi Indonesia adalah potret dari pengaruh sistem pemerintahan Belanda yang mengedepankan pendekatan sistem pemerintahan tidak langsung (*indirect rule*), dengan tetap mempertahankan simbol-simbol penguasa tradisional. Hal ini tampak dengan cara memanfaatkan para pejabat pribumi dalam jabatan-jabatan birokrasi pemerintahan, karena dipandang lebih murah dibanding mendatangkan pejabat asli Belanda. Atas dasar itu, Emmerson (1976)[124] menyimpulkan bahwa secara institusional kerajaan (keraton) dan birokrasi pribumi amat berpengaruh, selain pengalaman berpolitik di era *volksraad* serta kemunculan kaum terpelajar di wilayah politik-kritis.

Kepemimpinan pemerintahan di Indonesia adalah satu jenis kepemimpinan di bidang pemerintahan (Pamudji, 1985: 1). Ini membedakan dengan jenis kepemimpinan pada organisasi lain seperti perusahaan. Kepemimpinan pada dasarnya adalah gejala kelompok. Kepemimpinan adalah seni atau kemampuan memengaruhi atau mengajak orang lain untuk melakukan apa saja (D.Eisenhower dalam Alfan, 2010: 50). Pemimpin (*leader*) melakukan tindakan-tindakan yang menunjukkan kepemimpinan (*leadership*). Memimpin pada hakikatnya melayani, bukan dilayani (Ndraha: 1999). Ini merupakan pergeseran dari konsep *steering* (mengatur) sebagai refleksi dari sistem sentralistik ke arah *rowing* (mengarahkan) sebagai wujud dari sistem demokrasi. Dewasa ini, kepemimpinan pemerintahan lebih diharapkan pada upaya untuk membangun harapan dan mimpi (*make to hope and*

[124]Emmerson, Donald K, *Political Culture and Cultural Politics*, (Ithaca and London: Cornell University Press, 1976).

dreams), bukan sekadar memerintah dengan segenap otoritas yang melekat. Hal ini didasarkan pada kepercayaan bahwa kepemimpinan merupakan sentral dari proses perubahan dalam masyarakat. Oleh karena inti dari manajemen pemerintahan adalah kepemimpinan, maka kepemimpinan menjadi faktor esensial dalam pencapaian tujuan bersama. Tujuan dimaksud secara umum diperjuangkan lewat organisasi istimewa, yaitu pemerintah (*government*). Pemerintah adalah instrumen konkret negara dalam upaya mewujudkan tujuan dimaksud. Demikian setidaknya menurut Samuel Edwar Finer (1974: 3), pemerintah setidaknya menunjukkan kegiatan atau proses, masalah-masalah negara, para pejabat yang memerintah serta bagaimana cara atau metode dimana keseluruhan tujuan tadi dapat diwujudkan. Akhirnya, kepemimpinan pemerintahan Indonesia merupakan refleksi dari keseluruhan indikasi di atas dalam rangka mewujudkan tujuan sebagaimana termuat dalam konstitusinya.

D. Basis Rekrutmen Pangreh Praja Pra Kemerdekaan

Rekrutmen pegawai pemerintah pribumi oleh penguasa Belanda sebelum kemerdekaan dan awal kemerdekaan didorong oleh perkembangan revolusi industri, perkembangan demokrasi, kemenangan sekutu dalam perang dunia, besarnya kerugian perang Belanda dan yang paling pokok adalah lahirnya politik etis. Disadari Belanda bahwa terbatasnya birokrasi kolonial membutuhkan perpanjangan tangan guna melanggengkan kekuasaan serta mengembalikan sedikit banyak kebaikan terhadap daerah jajahan yang selama ini menjadi basis harta rampasan perang. Dengan pertimbangan itu, maka

rekrutmen pegawai pemerintah yang berasal dari kelompok pribumi dilakukan pada kelompok *middle class* (bangsawan) dengan pertimbangan; *pertama,* memiliki nilai lebih dari aspek *charismatic.*[125] Suatu aspek penting dalam konsep kekuasaan yang memungkinkan para pegawai pemerintah mampu memengaruhi masyarakat Jawa dalam melaksanakan pesan-pesan pemerintah kolonial secara efektif. Berdasarkan kultur masyarakat Jawa, kepemimpinan dan masyarakatnya adalah dua sisi yang sangat berhubungan erat. Sisi pemerintah menganut nilai *feodalisme,*yaitu suatu sistem kekuasaan yang sangat kuat tersentralisasi, dimana kekuasaan adalah aset yang tak boleh berkurang, penuh klenik, tak sopan dibantah, totaliter, wakil Tuhan, *sabda pandito* dan cenderung mewakili kepentingan penguasa. Sedangkan sisi masyarakatnya cenderung menganut nilai *patron klien,* dimana semua ucapan pemimpin merupakan refleksi seutuhnya kemauan masyarakat, suka atau tidak. Kondisi ini seringkali mendorong para pemimpinnya memanipulasi kepentingan rakyat bagi kepentingan diri dan kelompoknya. Dalam perspektif ini, basis rekrutmen pegawai pemerintah diharapkan terbentuk dari kelompok *middle class* (bangsawan Jawa) yang sejak awal telah memiliki kepemimpinan secara *de facto.*[126] *Kedua,* rekrutmen pegawai pemerintah Belanda yang berasal dari pribumi dimaksudkan untuk membentuk sosok pemerintah yang tangguh dan paham dengan masalah hukum.

---

[125]*Charismatic* adalah salah satu pendekatan yang digunakan oleh Max Weber (1978) dalam konsep kekuasaan, dimana kekuasaan bersandar dari dirinya sendiri yang mampu memengaruhi orang lain lewat daya tarik atau *performance* yang dimiliki.

[126]Untuk membedakan kekuasaan secara *de facto* dan *de jure,* lihat Friedman (1973) dalam Kuper, 2000, *Ensiklopedia Ilmu Sosial,* (Jakarta: Raja Grafindo).

Keinginan ini mendorong Pemerintah Belanda cenderung menyiapkan kurikulum yang bersifat *"law centris"*. Para pegawai pemerintah dibekali dengan pelajaran hukum positif dengan sedikit pelajaran *antropologie*. Dampaknya, Pemerintah Belanda memperoleh keuntungan besar dimana aktivitas pemerintahan berjalan di atas kekuatan kerja dua sistem nilai yaitu *feodalisme* dan *patron klien* yang lebih efektif dan efisien.

Menyadari hal tersebut, Pemerintah Belanda kemudian mengembangkan pendidikan Pangreh Praja yang lebih modern.[127] *Korps Ambtenar* Belanda lebih lanjut mendorong terbentuknya pendidikan dimaksud dengan tekanan perlunya pendidikan tersebut *"diperluas dan diperdalam"*.[128] Dengan demikian, maka terbentuklah sekolah pendidikan pangreh praja lewat lembaga tertinggi yaitu *Bestuurs Academie*. Sekolah ini terkenal dengan nama OSVIA (*Opleidings School Voor Inheemsche Amstenaren*). Sekali lagi, kekuatan pendidikan ini karena basis rekrutmen pangreh praja berasal dari kelompok elite, sehingga efektivitas kepemimpinannya di lapangan tak diragukan. Gambaran tersebut menyimpulkan bahwa basis rekrutmen pamong praja adalah semata-mata untuk memperkuat kepentingan kolonial Pemerintah Belanda. Sekalipun demikian, secara sengaja kepemimpinan lokal (*de facto*) menguat kembali, bahkan di atas tumpukan otoritas *de jure* (*formal-legalistik*).

---

[127]Sekalipun demikian, kita yakin bahwa tradisi kerajaan-kerajaan di Nusantara sebenarnya telah memiliki akar-akar pendidikan elite yang secara internal disiapkan dalam rotasi kepemimpinan.

[128]Labolo, Muhadam, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 165.

E. Basis Rekrutmen Pamong Praja Era Kemerdekaan

Basis rekrutmen pegawai pemerintah dalam konteks pendidikan yang sama di masa kemerdekaan perlahan mengalami pergeseran. Misi pendidikan mengalami masalah sepeninggal Pemerintah Belanda. Mengharapkan basis rekrutmen pangreh praja dari kelompok elite tentu saja berhadapan dengan dua kendala pokok, yaitu; *pertama,* terbatasnya sumber daya kepemimpinan dari kelompok bangsawan. *Kedua,* tingginya masalah yang dihadapi pasca kemerdekaan, khususnya masalah-masalah sosial sehingga membutuhkan kepemimpinan secara kuantitatif yang dapat menjawab masalah di tingkat bawah. *Ketiga,* timbulnya kesadaran di sebagian besar elite bahwa kepemimpinan perlu dipersiapkan untuk mengisi kekosongan yang ada melalui rekrutmen khusus tanpa melihat status sosial dalam masyarakat. Pemberian kesempatan pada anak muda yang berprestasi dalam pendidikan pemerintahan akan lebih memperkuat pencapaian tujuan awal pemerintah.[129] Ketiga alasan tersebut setidaknya mendorong pemerintah kemudian membentuk lembaga pendidikan dalam lingkungan Kementerian Dalam Negeri seperti *Middelbare Bestuurschool* (MBS) pada tahun 1948, Sekolah Menengah Tinggi (SMT) Pangreh Praja, SMA Pamong Praja yang kemudian berganti nama menjadi Sekolah

[129]Kasus ini identik dengan rekruitmen yang dilakukan oleh Napoleon Bonaparte ketika para perwira Prancis yang *nota bene* berasal dari kelompok elite bangsawan mengalami penyusutan akibat kekalahan di medan perang. Napoleon kemudian membentuk sekolah militer untuk menyaring perwira baru dengan basis rakyat jelata tanpa berharap dari kelompok bangsawan, orasi lisan Salim Said, *Meningkatkan Nilai-nilai Kebangsaan di Era Otonomi Daerah,* (Jakarta: Htl Mercure, 2004).

Menengah Pegawai Pemerintahan/Administrasi Atas (SMPAA) di Jakarta dan Makassar. Sekalipun demikian, tampak bahwa *nomenklatur* lembaga pendidikan seakan tetap mempertahankan nilai-nilai *feodalisme* di tengah keinginan pemerintah merekrut pegawai pemerintah baru. Dalam catatan peserta didik dan alumni yang dimuat pada beberapa dokumen yang masih tersisa, tampak bahwa kebanyakan para peserta didik berasal dari kelompok elite bangsawan Jawa, Bali, Sulawesi, Kalimantan, dan Sumatera.[130] Bahkan basis rekrutmen pegawai pemerintah beberapa di antaranya berasal dari militer aktif ketika meningkat menjadi Institut Ilmu Pemerintahan. Peningkatan kelompok bangsawan dalam rekrutmen pendidikan pamong praja dalam tahun 1956-1966 hingga angkatan terakhir di APDN daerah (1990) juga mengalami penguatan dari aspek lokal khususnya wilayah tertentu seperti Sulawesi Selatan dan Bali. Bahkan untuk beberapa kasus di wilayah yang masih kental kultur lokalitasnya, distribusi alumni di lapangan lebih efektif jika memiliki gelar kebangsawanan.[131] Kecenderungan demikian sulit dihindari, sebab selain masih menyisakan misi Pemerintah Belanda, juga kelompok bangsawan memiliki akses yang lebih mudah dibanding masyarakat biasa dalam pola rekrutmen pegawai pemerintah. Kondisi ini memungkinkan rekrutmen berlangsung

---

[130]Sasana Karya 1956-1966, *Menjongsong Peningkatannja Mendjadi Institut Ilmu Pemerintahan*, Penerbit: APDN Malang, 1966: 67-81.

[131]Sekalipun tak mewakili secara keseluruhan, untuk kasus demikian dapat diamati di Sulawesi Selatan. Kondisi ini bergantung pada status sosial yang melekat pada Kepala Daerah yang berkuasa. Kepala Daerah yang tak memiliki gelar kebangsawanan cenderung bersifat normal dalam pola pendistribusian alumni sekolah pendidikan pamong praja. Hal ini menjadi salah satu kendala dalam sistem penyebaran alumni di daerah-daerah yang cenderung mengalami penguatan pada aspek kultur lokal seperti isu putra asli daerah.

secara internal dan tertutup, sehingga basis rekrutmen terjaga dan berlangsung di kalangan elite saja. Walaupun demikian, secara umum basis rekrutmen dari kelompok masyarakat lebih terwakili dengan semakin luasnya kepercayaan pemerintah terhadap masalah yang dihadapi. Sebagai gambaran sederhana dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1. Jumlah Rekrutmen di APDN Malang (1956-1966)

Asal Daerah	Jumlah
Jawa (Timur, Tengah, Barat, Djakarta)	130
Sumatera (Utara, Barat, Selatan, Atjeh, Riau, Djambi, Lampung)	114
Kalimantan (Barat, Tengah, Timur, Selatan)	57
Sulawesi (Utara, Tengah, Tenggara, Selatan)	63
Bali	14
Nusa Tenggara (Barat, Timur)	20
Maluku	26
Irian barat	16

Sumber: Diolah dari dokumentasi Sasana Karya, 1956-1966, APDN Malang. Klasifikasi ini di luar unsur militer dan perguruan tinggi dengan jumlah terbatas yang menjadi tugas belajar selama periode tersebut. Identifikasi kelompok elite didasarkan pada nama dan marga besar dari keseluruhan alumni tersebut.

F. Basis Rekrutmen Pamong Praja Periode 1990-2009

Untuk memudahkan pengamatan terhadap perkembangan basis rekrutmen pendidikan pamong praja maka pilihan periode 1990-2009 dijadikan tolok ukur sehubungan penyatuan seluruh Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN) daerah menjadi APDN Nasional pada tahun 1990. Pada tahun 1992 status APDN berubah menjadi Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri

Tabel 2. Jumlah Rekrutmen Praja IPDN Angkatan 1 sd 14

No	Angkatan	Jumlah
1.	01	487
2.	02	490
3.	03	933
4.	04	807
5.	05	905
6.	06	611
7.	07	632
8.	08	624
9.	09	612
10.	10	621
11.	11	982
12.	12	793
13.	13	1.154
14.	14	995
15.	15	-
16.	16	-
17.	17	-
18.	18	-
19.	19	97
20.	20	99

Sumber: Diolah dari dokumentasi buku Kenangan Praja dan Laporan Pendidikan Tahun 2005-2006, serta Dokumen Praja IPDN Makassar.

(STPDN) hingga tahun 2004. Penggabungan IIP dan STPDN pada tahun 2004 menjadi Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) dengan pola regionalisasi setidaknya menunjukkan kembalinya pola-pola rekruitmen pada basis lokal. Pada periode 1990 s.d. 2004, basis rekrutmen pamong praja berasal dari masyarakat

biasa (lulusan SMU) yang diintegrasikan di Jatinangor. Sekalipun pemerintah lebih membuka kesempatan pada masyarakat umum melalui seleksi ketat di daerah hingga pusat, namun faktanya rekrutmen relatif mewakili kelompok elite dibanding masyarakat umum melalui standar yang ditetapkan. Sebelumnya dapat dilihat jumlah peserta didik di IPDN dari angkatan 1 s.d. 14 (lihat Tabel 2). Data selanjutnya belum dapat dilengkapi kecuali dua angkatan terakhir di IPDN Makassar.

Dari hasil identifikasi kelompok elite praja yang didasarkan pada pekerjaan/profesi orang tua dalam birokrasi (PNS/TNI/POLRI), nama/gelar (Andi, Lalu, Raden, La Ode, I Gede/Gusti) dan marga besar, diperoleh rata-rata jumlah praja yang berasal dari kelompok dimaksud mencapai di atas 50 %.

Identifikasi sederhana tersebut menunjukkan bahwa sekalipun pemerintah sebenarnya lebih menitikberatkan pembentukan kepemimpinan pamong praja secara *de jure* melalui pembentukan karakter, namun faktanya basis rekrutmen cenderung berasal dari kelompok elite birokrasi yang secara turun temurun sudah ada. Untuk memperkuat basis rekrutmen tersebut, maka pemerintah melalui sistem pengajaran, pelatihan dan pengasuhan, kader pamong praja dibentuk agar mampu melayani masyarakat secara optimal, tangguh menghadapi setiap tantangan, berani, jujur serta berkepribadian yang kuat sebagaimana nilai-nilai dalam simbol kepemimpinan universal Jawa, *astabhrata*.[132]

---

[132]*Asthabrata* adalah wejangan Sri Ramawijaya kepada adiknya Barata pada saat menyerahkan terumpahnya (sandal) sebagai lambang kekuasaannya kepada Gunawan Wibisono ketika dinobatkan sebagai Raja Alengka. Pamudji, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Bina

Oleh karena basis rekrutmen Pamong Praja berasal dari masyarakat yang secara *de facto* memiliki akar yang kuat dalam soal kepemimpinan birokrasi, maka misi pemerintah idealnya adalah mengembangkan karakter kepemimpinan pamong praja yang tidak saja dapat diterima dan memiliki kekuasaan secara *de jure*, tetapi juga secara *de facto* di tengah-tengah masyarakat. Sebab, pengembangan karakter pendidikan yang semata bersifat *de jure (law centris)* hanya akan membentuk pamong negara.[133]

G. Peran Pendidikan Pamong Praja dan Penguatan Basis Rekrutmen Bagi Masa Depan Kepemimpinan Pemerintahan

Strategi pengembangan karakter kepemimpinan pemerintahan melalui basis rekrutmen pamong praja hari ini patut di evaluasi kembali. Apalagi tuntutan terhadap pengembangan pendidikan berbasis kompetensi memaksa lembaga IPDN untuk merumuskan kembali *core competence* sebagai alasan paling logis sehingga dapat diformalkan guna mempertahankan masa depan pendidikan kepamongprajaan. Kegagalan merumuskan kembali makna kepamongprajaan sebagai sebuah profesi tampaknya dapat menutup masa depan pendidikan pamong praja sebagai sebuah intitusi yang gagal

---

Aksara, 1985, hlm.77. Tentang hal ini dapat dilihat dalam penjelasan Sri Mulyono, *Wayang dan Karakter Manusia*, dalam Karyadi, *Kepemimpinan (Leadership)*, Politeia, Bogor tanpa tahun, hlm.43-44. Bandingkan dengan catatan Arifin Abdurachman, *Asta Brata dalam Rangka Management*, LAN, Jakarta, 1961.

[133]Istilah *Pamong Negara* disampaikan oleh Mantan Sekjen Depdagri (Soemarman) yang disampaikan secara tertulis dalam sambutan menjelang pembukaan IIP di APDN Malang, 1966.

beradaptasi dengan perkembangan lingkungan dewasa ini, sekalipun tanpa menutup mata ia harus diakui mengandung sejarah yang panjang dalam simbol dan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengembangan karakter kepemimpinan melalui aspek *intelektualitas, emosional* dan *spiritual* menjadi strategi yang tak terhindarkan. Mendidik pamong praja melalui penanaman kekuasaan yang bersifat *de jure* semata (*law centris*) tak menjawab dinamika perkembangan politik pemerintahan dewasa ini. Faktanya, kaderisasi elite dalam masyarakat melalui instrumen partai politik maupun lembaga kemasyarakatan lainnya tampaknya mengalami kemacetan (*stagnan*), bahkan berjalan tanpa proses yang memadai. Tingkat legitimasi terhadap kepemimpinan politik pemerintahan mengalami *degradasi* baik dari aspek legitimasi religi, elite maupun demokrasi.[134] Hal ini ditandai oleh susutnya kader partai dengan cara merekrut artis dan birokrat dalam sejumlah kasus pemilihan anggota legislatif dan kepala daerah. Akibatnya, banyak lulusan APDN, IIP, STPDN, dan IPDN yang sekalipun muda namun dinilai masyarakat mampu mengemban misi pemerintahan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah. Ini menunjukkan bahwa akseptabilitas moral masyarakat (*legitimasi*) terhadap alumni mengalami perluasan tidak saja dalam konteks penegasan kekuasaan secara *de jure*, tetapi juga *de facto*. Asumsi ini didukung oleh banyaknya pendaftaran kandidat kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam 5 tahun terakhir yang berasal dari kalangan alumni pendidikan pamong praja. Tabel sederhana di bawah ini menunjukkan kontribusi kader pamong praja aktif dan nonaktif dalam jabatan politik pada lima tahun terakhir:

---

[134]Frans Magnis Suseno, *Etika Kekuasaan, Prinsip-prinsip Kewarganegaraan*, (Jakarta: Kanisius, 1999).

Tabel 3. Kontribusi Pamong Praja Aktif dan Non Aktif dalam Jabatan Politik 2006-2011

Provinsi	Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah	Anggota DPRD	Jumlah
DKI Jakarta	-	-	-	-
Jawa Barat	4	2	15	21
Jawa Timur	-	-	-	-
Jawa Tengah	-	-	-	-
Sulawesi Selatan	3	2	5	10
Sulawesi Barat	1	1	3	5
Sulawesi Tengah	1	-	2	3
Sulawesi Tenggara	1	-	2	3
Sulawesi Utara	-	-	2	2
Gorontalo	-	-	3	3
Kalimantan Barat	1	4	4	9
Kalimantan Timur	1	1	2	4
Kalimantan Tengah	1	1	1	3
Kalimantan Selatan	-	1	2	3
Sumatera Barat	2	1	5	8
Sumatera Utara	3	1	-	4
Sumatera Selatan	1	-	-	1
Papua	2	2	-	4
Papua Barat	1	1	-	2
Bangka Belitung	-	-	2	2
Riau	2	2	5	9
Kepulauan Riau	2	1	3	6
Jambi	-	1	3	4
Lampung	-	-	11	11
Bali	-	-	3	3

Nusa Tenggara Barat	1	-	3	4
Nusa Tenggara Timur	-	1	5	6
Maluku	1	2	-	3
Maluku Utara	1	1	-	2
Bengkulu	-	-	-	-
Nanggroeh Aceh D	2	-	-	2
Jogjakarta	-	-	-	-

Sumber: Diolah terbatas dari wawancara alumni di daerah, 2011

Tampaknya, penajaman nilai-nilai kepemimpinan politik pemerintahan melalui aspek Jarlatsuh penting untuk didalami kembali dengan mengembangkan nilai-nilai kepemimpinan politik lokal yang ditumbuhkembangkan secara proporsional. Hal ini untuk menjawab dan mengurangi kebuntuan dari pola sirkulasi kekuasaan pada kelompok elite dengan instrumen yang dimiliki. Sepanjang elite dalam masyarakat (termasuk partai politik) mampu menciptakan sirkulasi secara sehat dan memadai, maka pendidikan pamong praja tentu saja lebih relevan jika ditempatkan secara proporsionalitas sebagai manajer yang tangguh dalam birokrasi modern. Sebaliknya, jika partai politik gagal membangun pola sirkulasi sesuai mekanisme dalam praktik demokrasi prosedural, maka suka atau tidak, basis pendidikan pamong praja secara alamiah berpeluang mengambil bagian berdasarkan mekanisme dan konsensus yang disepakati. Saya pikir ini lazim terjadi dimana pun negara yang mengalami sirkulasi pemerintahan transisi. Tentu akan jauh lebih mudah jika revisi UU No.32 Tahun 2004 mampu melapangkan sekaligus menemukan *way out* dengan cara mengimbangi kandidat kepala daerah yang berasal dari partai politik dengan wakil kepala daerah yang bersumber dari kelompok birokrasi yang tentu saja memiliki standar pengalaman dan basis keilmuan pemerintahan (baca: *pamong praja*).

Pada dasarnya semua itu bergantung pada tujuan pemerintah dalam kaitan dengan pembentukan kepemimpinan pemerintahan. Pertanyaan mendasar adalah basis dan otoritas apa yang kita butuhkan ke depan dalam konteks pendidikan pamong praja dengan berpijak pada realitas sistem politik dan pemerintahan yang berlangsung saat ini? Belajar dari basis rekrutmen masa lalu serta kebutuhan otoritas, tampaknya perlu dipikirkan kebutuhan kepemimpinan pemerintahan dalam *road map* 10 s.d. 20 tahun ke depan sehingga basis rektrutmen dapat disesuaikan. Secara sederhana dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4. Hubungan antara Basis Rekrutmen dan Kekuasaan

Basis / Periode	Elite/ Aristokrat	Masyarakat Umum	Bentuk Kekuasaan
Pra Kemerdekaan	x	-	*De facto>De jure*
Pasca Kemerdekaan	x	x	*De facto> De jure*
Periode 1990-2010	x	x	*De jure > De facto*
Periode 2010-2020	?	?	?

H. Tantangan Pendidikan Tinggi Kepamongprajaan

Seiring dengan pergeseran sistem pemerintahan otoriter menuju demokrasi, makna pangreh praja (pamong negara) secara perlahan mengalami koreksi total sehingga melahirkan konsep pamong praja. Suatu konsep yang mengandung misi melayani masyarakat secara optimal dimana saja dan kapan saja sebagai suatu tanggung jawab *de jure* sekaligus *de facto*. Dewasa ini, seperti disinyalir oleh Tursandi (2010), konsep pamong praja bahkan menjadi lebih terbuka dengan perubahan sistem pemerintahan, dimana istilah urusan pemerintahan umum (*algemene bestuur*) dan urusan umum pemerintahan semakin sulit

dibedakan dalam kenyataan di lapangan. Bahkan menurutnya, individu yang mengemban jabatan pamong praja dapat berasal darimana saja, tanpa melihat latar belakang pengalaman dan pendidikannya. Tinggal bagaimana membentuk mereka agar memahami makna pelayanan masyarakat serta dibekali lewat pelatihan jangka pendek (*short courses*) dan jangka panjang. Kalau para kepala daerah yang baru terpilih saja dapat dilatih selama 21 hari di Badan Diklat guna meletakkan dasar-dasar kepemimpinan pamong praja, mengapa untuk para camat yang *nota bene* saat ini banyak berasal dari berbagai pengalaman dan basis keilmuan berbeda sulit dimobilisasi untuk taat pada PP No.19 Tahun 2007 berkaitan dengan sertifikasi camat? Faktanya, untuk rekrutmen camat saja lebih didasarkan atas *Daftar Urutan Kedekatan*, jauh dari tata merit sistem sebagaimana yang kita harapkan.

Kini, kembali ke pertanyaan awal, *core competence* macam apa yang perlu kita tegaskan bagi lepasan IPDN sehingga dapat berdiri tegak di hadapan kementerian diknas dalam masa panjang ke depan? Menjawab pertanyaan di atas tentu tidaklah mudah, tentu saja catatan Aziz Haily (2010) tentang sejarah pendidikan kepamongprajaan sebenarnya telah menjawab sedikit banyak pertanyaan di atas menurut tuntutan di era pra kemerdekaan dan kemerdekaan, dimana pamong praja menjadi suatu kebutuhan mendesak pemerintah guna menjalankan kepentingannya di daerah. Kondisi tersebut memungkinkan, apalagi dengan landasan sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik. Kuatnya kepemimpinan lokal secara *de facto* yang dapat menyulitkan dalam pengendalian kepentingan pusat di daerah, serta rendahnya kualitas managerial *local government* di masa itu menjadi alasan mengapa pemerintah pusat lebih berkepentingan dalam pembentukan pendidikan pamong praja. Sebagai konsekuensinya, semua perencanan, pembiayaan, dan rekrutmen dilakukan oleh pemerintah melalui APBN. Kondisi

ini berlaku mulai dari angkatan pertama STPDN (1991) hingga angkatan 10 IPDN (2000).

Dalam perkembangan selanjutnya, tingginya permintaan daerah terhadap lepasan IPDN mendorong daya tawar bagi pemerintah semakin tinggi. Kondisi itu mendorong pemerintah melakukan *sharing* dalam hal pembiayaan melalui Dana Pendampingan (Dapen) dari pemda masing-masing guna mengurangi beban yang dipikul oleh pemerintah pusat. Sebagai konsekuensinya, setiap daerah mendapatkan jatah khusus sesuai kuota yang ditetapkan. Semua itu berjalan seiring dengan perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang kemudian bergerak pada bandul desentralistik. Di penghujung tahun 2004, tingginya tunggakan pemerintah daerah dalam hal Dapen mengakibatkan IPDN kesulitan membiayai operasionalisasi dengan kuantitas rekrutmen yang terus bertambah. Semua itu ditambah akumulasi berbagai persoalan serius hingga yang paling ekstrem kematian praja IPDN. Meningkatnya tekanan publik dan pemerintah daerah dengan kepentingan masing-masing mengakhiri pembiayaan dalam bentuk *sharing budget* (Dapen) setelah melalui hasil evaluasi selama dua tahun (2006-2008). Praktis sejak tahun 2009, semua pembiayaan dibebankan kembali pada pemerintah pusat melalui APBN penuh. Sumber pembiayaan tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 5. Sumber Pembiayaan Praja IPDN

Angkatan	Sumber Pembiayaan	Keterangan
01 s.d. 10	APBN	
10 s.d. 18	APBN dan APBD	Dana Pendamping
19 s.d. 21	APBN	

Sumber: diolah dari berbagai sumber, 2011

Sebagai dampaknya, pemerintah daerah kehilangan daya tawar, sekalipun pembukaan IPDN Regional membuka sejarah baru, dimana hubungan pusat dan daerah dalam konteks tanggung jawab pendidikan pamong praja mengalami ketidakjelasan.[135] Dalam hubungan itu, pertanyaan yang perlu dikemukakan adalah, siapakah yang paling berkepentingan/membutuhkan kader pamong praja dalam konteks kekinian? Jika dulu pamong praja merupakan gagasan dan organ pusat di daerah, dibiayai oleh pusat, diberi nomor induk pegawai oleh pusat, maka adakah pamong praja dalam realitas sistem dewasa ini? Jika kita konsisten dengan sistem yang ada, maka lepasan IPDN sebenarnya hanya bisa bertengger di wilayah provinsi, sebagai wakil pemerintah pusat yang berhak menggunakannya, termasuk mendistribusikannya ke setiap pemerintah daerah. Mengapa demikian? Sebab jalur pemerintahan umum dan wilayah administratif menurut pendekatan sejarah dan sistem dewasa ini berhenti di area tersebut. Sejauh ini, pemerintah kabupaten/kota adalah daerah otonom murni, sekalipun secara faktual area basis rekrutmen berasal dari kabupaten kota. Ini tidaklah berarti kabupaten/kota dengan serta merta berhak menggunakannya. Di sinilah perlunya pendistribusian kader

[135]Ketidakjelasan tersebut terlihat dalam pengelolaan IPDN regional, dimana pembagian tanggung jawab pada sejumlah daerah yang ditunjuk sebagai lokasi penyelenggaraan pendidikan kader pamong praja (Makassar, Manado, Bukit Tinggi, Riau, Pontianak dan Mataram) tak memperjelas tanggung jawab operasionalisasinya. Intervensi dan *bargaining position* pusat-daerah seringkali meningkatkan ketegangan *latent* dalam hal distribusi pegawai dan alokasi aset yang diperlukan. Sampai kapan pun hal akan terus menjadi masalah sepanjang tidak ada ketegasan dalam hal kejelasan kewenangan, personil, kelembagaan, aset, keuangan dan pola pengembangan karier pegawai.

pamong praja tanpa *pandang bulu* melalui kebijakan nasionalisasi, minimal dalam area regional provinsi. Jadi, hanya gubernurlah yang berhak mendistribusikan lepasan IPDN setelah diserahkan oleh pemerintah melalui kemendagri ke daerah. Harus diakui, bahwa reproduksi pamong praja di tingkat kabupaten/kota kehilangan rujukan sistem, ini jelas berbeda sebagaimana yang terjadi pada UU 5/1974. Di satu sisi, kepentingan pemerintah berhenti di area provinsi sebagai jalur urusan pemerintahan umum, wilayah administratif (dekonsentrasi) atau wakil pemerintah pusat. Sisanya, urusan umum pemerintahan berada di level kabupaten/kota dan secara terbatas berada pula di area provinsi.

I. Prospek Pendidikan Pamong Praja

Terlepas dari persoalan tersebut, tampaknya, pemahaman terhadap pamong praja yang mensyaratkan kualifikasi ***kepemimpinan*** dan ***kemampuan managerial*** seperti dikemukakan Ndraha dalam Ismail (2010: 8) cukup relevan dalam pemaknaan kekuasaan *de facto* dan *de jure*. Kekuasaan *de facto* (kharismatik, politis) dapat dikembangkan melalui pengembangan karakter kepemimpinan, sedangkan kekuasaan *de jure* (*legal-rasional, authority*) dapat di desain melalui pengembangan karakter managerial. Lalu mengapa pamong praja harus berada di garis lini/kewilayahan dengan pendidikan khusus? Oleh karena kita percaya bahwa penumbuhan karakter kepemimpinan (*leadership*) seyogyanya berhadapan dengan basis masyarakat terkecil hingga yang paling luas guna mendorong tumbuhnya kekuasaan *de facto* di atas kekuasaan *de jure*. Itulah mengapa kita cenderung melarang alumni STPDN/IPDN setelah lulus menjadi ajudan kepala daerah, sekalipun penting untuk menumbuhkan karakter

managerial pada waktunya. Tetapi dengan menempatkan alumni di level Desa, Kelurahan, dan Kecamatan sebagai entitas pemerintahan paling bawah, mereka relatif berhadapan langsung dengan basis sosial yang dengan sendirinya dapat mengembangkan karakter kepemimpinan secara *de facto*, sekaligus mengasah karakter managerial atas kekuasaan *de jure*. Pertanyaan berikut adalah mengapa perlu dididik khusus? Oleh karena pemerintah merupakan organisasi paling sempurna yang memiliki keistimewaan,[136] maka profesi pamong praja sebagai representasi pemerintah dalam melayani masyarakat perlu dididik secara istimewa/khusus, sebab pemerintah memiliki kekhususan/keistimewaan dalam memainkan kekuasaan baik secara *de jure* maupun *de facto*. Perlu dibedakan sifat khusus pada sekolah lain seperti Jaksa, Hakim, Auditor, Polisi atau Tentara yang walaupun dididik secara khusus, namun hanya melaksanakan kekuasaan *de jure* semata (*law centris*) tanpa berhadapan langsung dalam konteks pelayanan masyarakat sehingga membutuhkan *qualified leadership* (Ndraha: 2010). Inilah yang disebut dengan model pendidikan *specialist-generalis*. Kalau alumni AKPOL dan AKMIL bersifat *specialist mengamankan dan mempertahankan*, lulusan perguruan tinggi lain bersifat *generalist-specialist dalam keilmuan*, maka lulusan pamong praja lebih bersifat *specialist-generalist dalam praktik pemerintahan*. Pembedaan istilah *specialist* (kekhususan) dapat dilihat pada tabel berikut.

---

[136]Sifat ***istimewa*** pemerintah dapat dilihat dalam Ndraha, *Kybernology*, jilid 1-2, 2005. (Jakarta: Rineka Cipta, 1999). Lihat juga Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Edisi 4, hlm.1-2, Rajawali Press, 2010.

Tabel 6. Pembedaan Kekhususan Pada AKPOL/AKMIL, PT, dan IPDN

Pembanding	AKPOL/AKMIL	Perguruan Tinggi	IPDN
Spesialisasi	Mengamankan/ mempertahankan/ menyelidik/ membunuh	Pada ilmu tertentu sesuai jurusan	Pada ilmu pemerintahan dengan karakter kompetensi *qualifield leadership* dan *managerial administrative* (*de facto* dan *de jure*)

Jadi jelas, jika ada kekhususan (*spesialisasi*) dalam memainkan senjata secara praktis di lapangan untuk mengamankan (*to saved*) atau membunuh (*to killed*), maka pamong praja memiliki kekhususan dalam memainkan kekuasaan yang lebih dari sekadar memainkan senjata, yaitu mengelola *kekuasaan yang luas*. Sebab itulah, mengapa penting untuk dididik secara khusus/istimewa. Sekali lagi, karena pamong praja disiapkan untuk ***mengelola/ memainkan kekuasaan baik secara de jure maupun de facto***. Apalah artinya senjata tanpa kekuasaan? Mana lebih besar dan berpengaruh, apakah senjata M-16 atau kekuasaan yang dapat sewaktu-waktu memerintahkan senjata tersebut meledak? Lalu, pekerjaan rumah selanjutnya adalah bagaimana mengembangkan karakter kepemimpinan yang dapat diterima baik secara *de facto* maupun *de jure* di tengah masyarakat yang semakin demokratis dewasa ini?

Berdasarkan perkembangan dewasa ini, dimana setiap orang secara fungsional dapat bertindak sebagai pamong praja, apalagi ketiadaan regulasi yang mengatur secara ketat sebagaimana masa

lalu, maka status pamong praja hanyalah profesi yang secara formal diakui dan dipelajari pada lembaga yang mendidiknya secara khusus, seperti IPDN. Sebagai sebuah profesi, tugas dan fungsi pamong praja tidaklah dapat dirinci sebagaimana seorang dokter spesialis penyakit jantung. Hal ini sama sulitnya dengan merinci urusan pemerintahan umum seperti koordinasi, pembinaan, dan pengawasan. Tentu saja ketiga variabel di atas susah diuraikan. Kalau tak dapat diuraikan, maka apakah profesi pamong praja semakin tidak jelas untuk dipatenkan? Hal ini perlu dijelaskan, bahwa profesi pamong praja sebenarnya memang bersifat umum, sebab untuk melaksanakan fungsi-fungsi koordinasi, pembinaan dan pengawasan tidaklah dapat dilakukan kecuali mereka dibekali oleh pengetahuan yang bersifat *specialist-generalis* dan *generalist-specialist*. Yang saya maksudkan di sini bukan koordinasi, pembinaan dan pengawasan teknis sebagaimana profesi seorang auditor BPK, namun yang dimaksud di sini adalah fungsi-fungsi koordinasi, pembinaan dan pengawasan yang lebih luas, baik di lapangan pemerintahan dalam skala kecil seperti desa, kecamatan, kabupaten, kota, provinsi, juga dalam artian yang bersifat nasional. Dalam skala sempit profesi pamong praja dapat diperagakan melalui fungsi managerial di level pemerintah daerah yang berbasis kekuasaan *de jure*, sedangkan dalam skala luas profesi pamong praja dapat dikembangkan melalui fungsi kepemimpinan nasional berbasis kekuasaan *de facto*. Konsekuensi dari pendekatan tersebut membutuhkan kurikulum yang diharapkan mampu memperkuat aspek managerial dan kepemimpinan pamong praja di masa depan. Pada ranah managerial diperlukan pola pendidikan diploma yang menumbuhkan kemampuan berpikir sistemik, skill yang memadai serta kecakapan pribadi yang handal guna

menyelami dan men-*drave* birokrasi sebagai organisasi yang mengandung prinsip-prinsip ketat dalam melayani masyarakat. Pada jalur ini lepasan IPDN dapatlah disebut dengan gelar **Ahli Pemerintahan (AP)**. Pada derajat kepemimpinan, diperlukan pendidikan lanjutan (sarjana dan pascasarjana) yang memungkinkan tumbuhnya pola dan gaya kepemimpinan yang dapat mendorong tumbuhnya intelektualitas dan wawasan nasional sebagai kolaborasi dari *to do and to think*. Dalam hubungan itu, lepasan IPDN dapatlah kita berikan gelar **Sarjana Pemerintahan (SP)**, sebagaimana halnya Sarjana Hukum (SH), atau Sarjana Sosial (S.Sos).

Terhadap kenyataan bahwa tugas pemerintahan umum semakin hari semakin menyusut disebabkan sistem pemerintahan daerah yang bersifat desentralistik otonom, maka bagaimanapun fungsi-fungsi koordinasi, pembinaan dan pengawasan antar dan lintas unit pemerintahan tentu tak akan hilang sama sekali. Jika diasumsikan bahwa semua urusan telah habis didistribusikan pada semua unit pemerintahan, maka fungsi pamong praja kemungkinan dapat diibaratkan seperti *ricyle bin* (tong sampah). Apakah memang semua urusan telah habis dibagi sebagaimana pola penerapan urusan di Jerman? Saya yakin, tentu saja Indonesia berbeda dengan Jerman, apa pun kenyataannya, fungsi-fungsi koordinasi, pembinaan dan pengawasan secara sempit dan luas tetap diperlukan, khususnya antarunit dan lintas pemerintahan.

PENDIDIKAN KEPEMERINTAHAN DI INDONESIA 8

A. Sejarah Pendidikan Kepemerintahan di Indonesia

Sejarah pendidikan kedinasan Departemen Dalam Negeri telah dimulai sejak Korps Ambtenar bermukim di Negeri Belanda pada tahun 1920, sewaktu penjajahan Belanda dikenal Departemen Van Binenlands Bestuur Kementerian Dalam Negeri (BB, KDN). Pendidikan Ambtenar Pemerintahan Belanda yang ditulis oleh A.A.J. Warmenhosen dalam buku *"Kenang-kenangan Pangreh Praja Belanda 1920-1942"* mengemukakan bahwa Korps Ambtenar yang bermukim di Negeri Belanda menulis tentang "pendidikan perlu diperluas dan diperdalam". Mereka berbicara pentingnya kedudukan para ambtenar itu di tengah masyarakat. Menurut mereka *periculum in mora* (bahaya, bila ditunda), sehubungan dengan ketidakpastian mengenai pendidikan calon ambtenar dan kurangnya ambtenar yang dirasakan orang banyak. Ada berbagai pendidikan pegawai kementerian yang didirikan guna memenuhi kebutuhan kantor-kantor pemerintahan. Lembaga pendidikan yang tertinggi waktu itu adalah Bestuurs Academie yang bertugas mendidik calon-calon Pangreh Praja.

Sekolah Pendidikan Pamong Praja *(Opleidings School Voor Inheemsche Amstenaren* (OSVIA).

Masa kemerdekaan, yaitu di zaman Republik Indonesia (RI) Negara Kesatuan Pertama dan Republik Indonesia Serikat (RIS) dibentuk lembaga-lembaga pendidikan dalam lingkungan KDN seperti Middelbare Bestuurschool (MBS) pada tahun 1948, Sekolah Menengah Tinggi (SMT) Pangreh Praja, SMA Pamong Praja yang kemudian diganti dengan Sekolah Menengah Pegawai Pemerintahan/Administrasi Bagian Atas (SMPAA) di Jakarta dan di Makassar.

Setelah pemulihan kedaulatan, di lingkungan KDN diadakan KPAA, KPPB, dan Kursus Dinas C (KDC) di Malang pada tahun 1952, di Medan tahun 1954 dan di Jakarta. KDC mendidik siswa dari tamatan SLTA dengan tujuan mempersiapkan tenaga-tenaga pegawai administrasi golongan DD. Bagi pegawai-pegawai KDN yang memenuhi syarat, diberi kesempatan melanjutkan pelajarannya pada Universitas Gajah Mada sebagai pegawai tugas belajar.

Pada tanggal 17 Maret 1956 dibukalah Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN) di Malang Jawa Timur. APDN merupakan lembaga pendidikan tertinggi yang bersifat semi akademis dalam lingkup KDN. Peresmian APDN Malang dihadiri oleh Presiden Soekarno, yang pada upacara tersebut berkenan memberikan amanat yang berisi antara lain bahwa penyelenggaraan APDN berarti *investment of human skill* dan *mental investment*. Pada tahun 1960-an, APDN berkembang ke seluruh tanah air dari Aceh sampai ke Irian Jaya. Terdapat 22 buah APDN di seluruh Indonesia.

Mekarnya APDN pada 22 provinsi yang mahasiswanya diterima dari tamatan SMA yang telah diuji kembali dan eks-KDC yang langsung diterima di tingkat II, berjalan dengan dukungan pemerintahan daerahnya masing-masing. Lulusan APDN telah mendapat posisi tertentu seperti camat, kepala bagian pada pemerintahan daerah. Sejak berdirinya APDN Malang pada tanggal 17 Maret 1956, timbul pemikiran: sesudah lulus APDN akan ke mana meneruskan pelajaran? Untuk menjawab pertanyaan itu, tumbuh gagasan mendirikan Institut Ilmu Pemerintahan dengan tokoh-tokohnya Drs. Soejekti Djajadiatma, MSPA, Drs. S. Pamudji, M.P.A., Drs. Zamhir Islamie, Drs. Soewargono, M.A., dan Drs. Koen Soebekti, Drs. Soemarsaid Moertono, M.A. didukung oleh Gubernur Kepala Daerah Jawa Timur Brig. Jen. M. Wijono.

Untuk lebih mengonkretkan gagasan Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) itu, Senat Mahasiswa APDN (KMAP) Malang mengadakan Musyawarah Kerja (Muker) yang diselenggarakan dari tanggal 28 Februari sampai 15 Maret 1966. Senat KMAP membentuk panitia yang terdiri dari Taliziduhu Ndraha sebagai koordinator/anggota, Mohammad Hazbi sebagai Wakil Koordinator/Anggota, Baharuddin Tjenreng, A. Hamid Ibrahim, dan Djabanten Damanik masing-masing sebagai anggota.

Keputusan Presiden Nomor 119 Tahun 1967 didirikan Institut Ilmu Pemerintahan di Malang Jawa Timur, sebagai pendidikan lanjutan bagi lulusan APDN. Keputusan Presiden tersebut diperkuat oleh Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 8 Tahun 1967. Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 94 Tahun 1972 tanggal 30 Juni 1972 tentang Pemindahan Tempat Kedudukan IIP dari Malang ke Jakarta. Untuk melengkapi

landasan yuridis formal dalam pelaksanaan pendidikannya, diterbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 1973 tanggal 5 Maret 1973 tentang Statuta IIP.

Sesuai dengan perkembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang pemerintahan serta tuntutan kebutuhan pemerintahan daerah dan unit-unit kerja di lingkungan Departemen Dalam Negeri, studi yang dikembangkan IIP mengalami perubahan.

Pada tahun 1960-an, Ilmu Pemerintahan berkembang dari *Bestuurkunde* melalui *Bestuurswetenschap* ke *Bestuurswetenschapen*, Ilmu Pemerintahan terapan yang diajarkan melalui Jurusan Pemerintahan. Pada tahun 1970-an Ilmu Pemerintahan dalam praktik dijadikan Jurusan Tata Praja, Jurusan Manajemen, Jurusan Politik dan Jurusan Agraria. Dominasi Ilmu Politik dan Ilmu Administrasi memengaruhi perubahan Jurusan Manajemen menjadi Jurusan Administrasi. Pada tahun 1980-an dalam praktik pemerintahan dibutuhkan fungsi perencanaan pembangunan, dari lima jurusan tersebut ditambah satu Jurusan Perencanaan Pembangunan. Pada tahun 1990 sistem pengajaran Ilmu Pemerintahan disajikan secara militer, tamatan APDN untuk masuk IIP diberikan diklat kemiliteran secara terpusat. Pada tahun 1990 ke 22 APDN yang tersebar di seluruh wilayah nusantara diintegrasikan menjadi APDN Nasional di Jatinangor Sumedang, Jawa Barat. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 1992, status APDN Nasional ditingkatkan menjadi Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri (STPDN) dengan tamatan berkualifikasi Diploma III (D-III).

Untuk kelanjutan pendidikan para kader pemerintahan tersebut, mereka setelah bekerja selama dua tahun kemudian

diteruskan ke IIP guna meraih gelar Sarjana Ilmu Pemerintahan. IIP mengembangkan keilmuan yang dituangkan ke dalam enam jurusan, yaitu Jurusan Kebijakan Pemerintahan, Jurusan Manajemen Pemerintahan, Jurusan Politik Pemerintahan, Jurusan Manajemen Pembangunan, Jurusan Manajemen Keuangan, dan Jurusan Manajemen Sumber Daya Manusia.

Pada akhir tahun 1998 bergulir era Reformasi, komitmen Departemen Dalam Negeri untuk mengirimkan tamatan STPDN menjadi D-III tidak dipertahankan, STPDN mengembangkan diri dan membuka Program Diploma IV (D-IV) dan program Strata 2 (S2), tanpa mempertimbangkan dampaknya terhadap IIP. Akibatnya IIP kehilangan sumber rekrutmen mahasiswanya. IIP selain mengembangkan keilmuan dalam enam jurusan tersebut, sejak tahun 1995 telah mengembangkan program pascasarjana (S2) bekerja sama dengan berbagai universitas negeri dan swasta. Pada tahun 1995 itu Program Magister Administrasi Publik (MAP) bekerja sama dengan UGM, tahun 1996 Program Magister Ilmu Pemerintahan (MIP) bekerja sama dengan UNPAD dan Program Magister Sumber Daya Manusia bekerja sama dengan Universitas Nusa Bangsa. Tahun 2000 Program Magister Keuangan Daerah (MKD) bekerja sama dengan UNPAD dan pada tahun 2000 juga melalui kerja sama dengan UNPAD, telah dibuka Program Doktor (S3) di bidang Ilmu Pemerintahan.

Prof. Drs. Soewargono, M.A., sepuluh tahun yang lalu, menyampaikan butir-butir pemikiran berikut ini tentang mengapa IIP perlu dipertahankan.

1. Keberadaan Institut Ilmu Pemerihtahan sah berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 119 Tahun 1967. Pembentukan lembaga pendidikan ini diprakarsai

oleh Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan melalui Surat Keputusan bersama mereka Nomor 8 Tahun 1967. Ia lahir sebagai jawaban atas kebutuhan nasional untuk membentuk kader-kader pemimpin pemerintahan yang terpercaya, tangguh, cakap, cendekia, dan terampil. Posisi historis ini tidak dapat dikesampingkan begitu saja oleh alasan teknis administratif, pertimbangan efisiensi, atau kombinasi atas keduanya. Pengalaman bangsa-bangsa yang sudah lebih dulu maju dari kita mengajarkan bahwa salah satu ukuran kebesaran dari suatu bangsa adalah pada kemampuannya mempertahankan lembaga-lembaga yang proses pendiriannya mengandung makna historis, terlepas dari segala pertimbangan yang sifatnya praktikal. Contoh paling gamblang tentang hal ini dapat dilihat dari keteguhan sikap pemerintah Amerika untuk tetap mempertahankan kedudukan *secret service*, organisasi yang paling bertanggung jawab atas keamanan presiden dan keluarganya, di bawah Departemen Keuangan. Alasannya, karena secara historis memang lembaga itu dibentuk oleh Departemen Keuangan. Tidak pernah ada usaha dari pemerintah federal untuk memindahkan lembaga itu ke Departemen Pertahanan, CIA, atau FBI. Di Amerika, penghargaan terhadap faktor historis itu sangat tinggi karena ia sekaligus menjelaskan perjalanan bangsa itu dari awal. Kebiasaan kita di Indonesia menghapus lembaga-lembaga yang memiliki makna historis dan kegandrungan melakukan penyeragaman organisasi kelembagaan agaknya perlu dipertimbangkan kembali. Hal yang kita alami dengan penghapusan semua desa-desa tradisional dan penerapan organisasi yang seragam atas pemerintahan desa, misalnya,

memberi dampak yang luas terhadap terputusnya hubungan kesejarahan dari bangsa kita terhadap tradisi pemerintahan asli Indonesia yang justru patut kita pelihara sebagai kebanggaan suatu bangsa yang sudah tua peradabannya.

2. Perjalanan IIP sebagai sebuah lembaga kaderisasi telah berlanjut selama 27 tahun, tanpa cela. Lembaga ini telah berjasa mengabdikan dirinya melalui ribuan kader yang hingga kini dengan teguh dan setia memegang amanah negara dan pemerintah sebagai pilar-pilar yang ikut menopang kelangsungan negara, menjadi kader inti dalam menggerakkan roda pemerintahan pada tingkat daerah, dan menempatkan diri mereka sebagai mata rantai dari jaringan kemitraan antara ABRI dan birokrasi pemerintahan di daerah. Hal yang terakhir ini tidak bisa dianggap ringan. Secara historis, pelaksanaan Dwifungsi ABRI di lapangan pemerintahan tidak terlepas dari keharusan untuk membangun jaringan kemitraan dengan pihak birokrasi yang berlandaskan saling kepercayaan dan kesetiaan yang tulus. Bahkan dukungan keahlian di bidang pemerintahan yang dibutuhkan untuk menjamin kelangsungan peranan politik ABRI seyogianya diperoleh dari lembaga-lembaga pendidikan dan pengkajian yang terpercaya seperti IIP.

B. Kompetensi Pendidikan Kader

Kompetensi secara harfiah dalam *Kamus Umum Bahasa Indonesia* berasal dari kata kompeten yang berarti: 1. cakap, mengetahui dan menguasai pekerjaan atau persoalan; 2. berwenang, berhak menentukan sesuatu; dalam hal ini kompetensi diartikan kewenangan atau berhak untuk menentukan atau memutuskan

sesuatu. Kompetensi merupakan karakteristik yang mendasari seseorang berhasil dalam pekerjaannya. Karakteristik itu muncul dalam bentuk pengetahuan, keterampilan, dan perilaku. Pengetahuan dan keterampilan lebih sering dilihat sebagai suatu kekuatan yang menjadi karakteristik seseorang. Faktor-faktor tersebut dapat diperoleh dari suatu tingkat pendidikan dan latihan, dan faktor itu belum cukup menjamin keberhasilan seseorang. Ternyata ada faktor lain yang tak kalah pentingnya, yaitu faktor perilaku.

David T. Kyle dalam bukunya *The Four Powers of Leadership* (2004) mengemukakan bahwa karakteristik seseorang berdasarkan pada struktur fundamental dari psike (bagian sadar dan bawah sadar dari matriks badan/otak/pikiran/jiwa seseorang) yang semuanya berada dalam diri manusia. Dalam psikologi struktur ini disebut *arketipe* yang berasal dari bahasa Yunani Kuno, yang berarti "pola orisinil". Arketipe suatu pola struktur dimana seseorang mengakses energi primernya sehari-hari. Struktur ini mengelompok menjadi tiga karakteristik, yaitu tingkah laku, citra, dan dalam gaya yang disadari. *Pertama,* tingkah laku, artinya suatu tingkah laku yang memberi dorongan (tanggapan terhadap tantangan) "menyikapi" untuk membuktikan kemampuannya. *Kedua,* karakteristik sebagai seperangkat citra *(image)* mengenai bakat untuk menghadapi kesulitan, tantangan, adanya kemampuan untuk mengatasi, menaklukkan, mengorbankan diri sendiri untuk orang lain, tulus, disiplin, dan baik. *Ketiga,* karakteristik sebagai gaya kesadaran yang dapat menguji diri sendiri, menghadapi kekuatan yang lebih besar dari dirinya sendiri.

Karakteristik seorang pegawai juga meliputi tiga struktur fundamental tersebut di atas. Kinerja seorang pegawai, seorang

kader akan diuji sejauh mana kompetensi dalam melakukan pekerjaannya. Maka, seorang pegawai ada yang kompeten dan tidak kompeten. Pegawai yang tidak kompeten tidak boleh menjadi kader pimpinan karena akan membahayakan masyarakat dan membawa kepada kehancuran.

Seorang kader, sejak mulai masuk pendidikan, telah melalui uji kompetensi *Competency Assessment Methods"* (CAM). Setiap kali diadakan uji kompetensi untuk mencocokkan apakah seorang kader dapat memenuhi model kompetensi suatu jabatan atau tidak. CAM dipakai dan dikembangkan untuk mengidentifikasi faktor-faktor keberhasilan seorang kader dalam pekerjaannya.

Pendidikan Kader Departemen Dalam Negeri, yang mendidik seorang pegawai negeri, sejak awal telah melalui CAM. Mereka diseleksi dari seorang *freshman* tamatan SMA, setelah diterima mereka diasuh, dilatih, dan dididik secara terus-menerus dengan disiplin tinggi. Sejarah Pendidikan Kedinasan Departemen Dalam Negeri (Lemdika Depdagri) mencatat bahwa seorang pegawai negeri melalui pendidikan kader telah diuji berkali-kali. Dulu pendidikan kader mulai dari Kursus Dinas C (KDC) yang mendidik pegawai golongan menengah. Mereka lulus dan langsung bertugas di lapangan. Untuk menguasai suatu pekerjaan (kompeten) mereka membutuhkan faktor pengetahuan dan keterampilan. Pengetahuan mereka peroleh di bangku pendidikan profesi seperti Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN) atau sekarang Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri (STPDN), sedangkan keterampilan akan mereka peroleh di lapangan dalam tugas dan praktik-praktik pemerintahan.

Seorang kader tidak cukup sampai pada tingkat profesi, ternyata memerlukan pendidikan keilmuan. Maka, setelah melalui praktik-praktik pemerintahan, mereka memperoleh

pendidikan pada Institut Ilmu Pemerintahan (IIP). Faktor-faktor ilmu pengetahuan dan keterampilan pemerintahan merupakan porsi Lemdika Depdagri yang telah diujikan berkali-kali terhadap seorang kader.

Faktor ilmu pengetahuan dan keterampilan pemerintahan tetap menjadi prasyarat yang harus dipenuhi seorang kader. Untuk sampai ke tingkat kader pemimpin, faktor tersebut belum cukup. Faktur yang tak kalah pentingnya yang menjadi kompetensi seorang kader pimpinan adalah faktor perilaku, citra, dan gaya kesadaran.

Kompetensi perilaku, citra, dan gaya kesadaran seorang kader pimpinan Depdagri perlu memenuhi kriteria spesifik terukur seperti kemampuan adaptasi menghadapi kondisi masyarakat yang selalu berubah dan unik. Kemampuan kader pimpinan yang berisi kompetensi tersebut mereka dapatkan secara serempak dari teori-teori dan praktik-praktik pemerintahan. IIP memberikan pendidikan manajemen sumber daya manusia untuk meningkatkan kemampuan beradaptasi, kemampuan mengambil keputusan dari pengetahuan kebijakan publik, kemampuan pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan dari pengetahuan manajemen pembangunan, kemampuan pengelolaan dari pengetahuan kebijakan keuangan, dan kemampuan tata praja lainnya yang tidak didapatkan dari perguruan tinggi umumnya.

C. Sistem Pendidikan dengan Orientasi Kader Pemerintahan yang Bersifat *Generalis-Spesialis*

Sistem pendidikan yang diselenggarakan oleh Institut Ilmu Pemerintahan sejak awal memiliki orientasi terhadap pembentukan kader pemerintahan yang bersifat *generalis-*

spesialis. Sifat generalis dalam konteks ini berhadapan dengan sejumlah keilmuan yang justru bersifat *specialis*. Generalis sendiri mengandung pemahaman tentang keseluruhan pengetahuan pemerintahan yang bersifat umum. Sementara itu, spesialis sendiri mengandung pengertian terhadap penguasaan sekelompok ilmu pengetahuan tertentu yang bertalian dengan upaya pemecahan setiap gejala maupun masalah dalam lingkup pemerintahan. Oleh sebab itu, pola pendidikan menjadi sesuatu yang bersifat *generalis-spesialis*. Para pembelajar dalam kaitan itu kemudian disebut sebagai kelompok *sarjana generalist-specialist*. Maka, secara umum dapat dipahami bahwa lulusan Institut Ilmu Pemerintahan merupakan kelompok sarjana yang memiliki *basic* keilmuan pemerintahan umum dengan keseluruhan pendekatan keilmuan secara khusus dalam rangka pemecahan masalah-masalah pemerintahan di lapangan. Ini sekaligus menunjukkan bahwa Ilmu Pemerintahan selain merupakan bentuk keilmuan secara khusus, juga merupakan bagian dari ilmu sosial yang bersifat terapan. Keseluruhan pendekatan keilmuan secara khusus dalam hal ini bukanlah dalam arti mendalam, tetapi lebih pada pemahaman dasar terhadap bidang ilmu tertentu sebagai instrumen bagi pemahaman pemerintahan secara umum. Kebutuhan itu diharapkan dapat menjawab konsep pemerintahan sendiri sebagai suatu ilmu yang memiliki pengertian tertentu pula. Pada sejumlah perguruan tinggi yang menyelenggarakan disiplin keilmuan di bidang pemerintahan secara umum jika diperhatikan memang memiliki mata kuliah yang sama, tetapi terdapat beberapa hal yang membedakannya di antaranya sebagai berikut.

1. Tidak banyak mata kuliah bidang disiplin ilmu lain yang diajarkan oleh perguruan tinggi sebagai disiplin

ilmu pengetahuan yang bersifat penunjang bagi upaya pemahaman dasar terhadap seorang sarjana/lulusan yang memilih jurusan pemerintahan. Berbeda dengan itu, Institut Ilmu Pemerintahan berupaya melengkapinya dengan berbagai pengetahuan pendukung, termasuk sejumlah ilmu terapan untuk melahirkan sosok kader pemerintahan yang bersifat *generalist-specialist* sebagaimana diharapkan dalam konsep pemerintahan.

2. Bidang disiplin Ilmu Pemerintahan pada banyak perguruan tinggi secara umum merupakan subkultur dari Ilmu Politik sehingga paradigma pemerintahan yang diajarkan lebih merupakan pendekatan kekuasaan sebagai inti dari pengelolaan pemerintahan. Sementara itu, Institut Ilmu Pemerintahan sendiri memiliki disiplin Ilmu Pemerintahan yang diyakini sejak 37 tahun, sebagai sebuah ilmu pengetahuan yang telah mampu melepaskan diri secara perlahan membentuk disiplin Ilmu Pemerintahan, sekalipun disadari bahwa pengembangan Ilmu Pemerintahan tidak terlepas dari pendekatan ilmu lain dalam masa pertumbuhan dan perkembangannya. Oleh sebab itu, format Ilmu Pemerintahan hanyalah menjadi salah satu jurusan pada sebuah Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di berbagai Perguruan Tinggi. Kondisi ini menyebabkan jurusan pemerintahan tidak memiliki ciri khas tersendiri dan tak lebih dari sebuah pendekatan politik dalam konteks kehidupan berpemerintahan.

3. Mahasiswa pada berbagai perguruan tinggi biasa merupakan kelompok mahasiswa yang lahir dari ranah sipil murni, sementara pada Institut Ilmu Pemerintahan merupakan mahasiswa tugas belajar sekaligus pegawai negeri sipil

yang berasal dari berbagai daerah. Dari aspek kualitas, hal ini sangat berbeda dari segi muatannya, yaitu dari aspek pengalaman praktik maupun keilmuannya.

D. Sistem Pendidikan dengan Metode Praktik-Sekolah

Sistem pendidikan pada Institut Ilmu Pemerintahan merupakan hasil dari rangkaian proses penciptaan kader pemerintahan yang diharapkan benar-benar memiliki kapabilitas di bidang pemerintahan, melalui metode pendidikan praktik-sekolah secara berkesinambungan. Untuk mencapai tujuan tersebut, mahasiswa IIP merupakan hasil rekrutmen dari sejumlah pegawai tetap di lingkungan pemerintah daerah/pusat yang telah diangkat/berstatus sebagai pegawai negeri sipil dengan pengalaman yang cukup. Hal ini bertujuan antara lain:

1. memperdalam pengetahuan di bidang pemerintahan, setelah mengalami praktik secara alamiah di lingkungan pemerintahan masing-masing;
2. meningkatkan daya analisis dan pengembangan praktik pemerintahan dalam berbagai pendekatan guna pemecahan masalah di daerah/wilayah;
3. mempertahankan idealisme selaku sosok aparatur pemerintahan yang diharapkan mampu memecahkan permasalahan pemerintahan di lapangan;
4. meningkatkan loyalitas dan dedikasi selaku aparatur pemerintahan, dalam konteks pemerintahan nasional melalui birokrasi yang ada;
5. meningkatkan wawasan kebangsaan untuk menjamin kokohnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Metode pendidikan praktik-sekolah sampai saat ini masih dianggap lebih efektif untuk menjaga visi dan misi birokrasi pemerintahan. Pola demikian akan memberikan kesempatan kepada setiap mahasiswa tugas belajar untuk menemukan kembali setiap jawaban terhadap permasalahan yang pernah dijumpainya di lapangan. Jadi, hal ini akan membentuk dengan sendirinya model praktik sebagai media pengumpulan masalah, sedangkan sekolah merupakan ladang bagi upaya merumuskan konsep-konsep baru bagi pemecahan masalah di lapangan.

E. Alasan Pengintegrasian IIP dan STPDN

Lahirnya UU tentang Sistem Pendidikan Nasional telah menimbulkan sejumlah implikasi penting dalam kaitan dengan eksistensi sekolah kedinasan di Indonesia. Tak hanya itu, implikasi terhadap perguruan tinggi swasta juga dirasakan terkait dengan masa depannya masing-masing bersamaan dengan munculnya otonomisasi perguruan tinggi yang berdampak pada kenaikan biaya pendidikan. Sejumlah opsi yang ditawarkan sejak semula oleh Mendiknas bagi perguruan tinggi kedinasan didasarkan pada dua masalah pokok, yaitu *pertama*, hasil evaluasi menunjukkan bahwa pendidikan kedinasan selama ini telah menyerap alokasi dana pendidikan yang sedemikian besar tanpa *output* yang jelas.[137] *Kedua*, kebutuhan terhadap sumber daya

[137]Hasil sidang komisi DPR periode sebelumnya. Hal itu telah menyulut solidaritas keseluruhan perguruan tinggi kedinasan di Indonesia yang kemudian membentuk Forum Komunikasi Perguruan Tinggi Kedinasan dengan misi pokok menyelamatkan eksistensi perguruan tinggi kedinasan dengan cara memengaruhi komisi terkait di DPR untuk tetap mengakui eksistensi perguruan tinggi kedinasan dalam UU Sisdiknas. Perjuangan tersebut pada akhirnya harus diakui relatif berhasil.

manusia pada setiap departemen pada hakikatnya dianggap telah terpenuhi melalui perguruan tinggi umum/negeri.[138] Kedua argumentasi tersebut pada akhirnya kurang beralasan sebab faktanya penyerapan alokasi dana bagi perguruan tinggi kedinasan selama ini tidaklah sebesar yang digembar-gemborkan, bahkan sebagian dana justru ditopang dari bantuan daerah (APBD). Persoalan kedua tampaknya membutuhkan jawaban yang lebih serius, apakah perguruan tinggi umum telah benar-benar merepresentasikan kebutuhan setiap departemen? ataukah masih perlu pembenahan lebih lanjut? Tampaknya, jawaban yang kemudian dihasilkan adalah bahwa perguruan tinggi umum pada dasarnya belum secara spesifik menyediakan kebutuhan sebagaimana diharapkan oleh departemen terkait, termasuk penyiapan kader pamong praja di Depdagri. Jika perguruan tinggi perlu waktu untuk menyiapkan infrastrukturnya secara lebih spesifik, maka akankah terpenuhi kebutuhan setiap departemen dari waktu ke waktu dengan kriteria yang terus berkembang? Haruslah diakui, bahwa dengan keluarnya UU Sisdiknas, maka praktis argumentasi kedua dapat dijawab dengan gamblang, yaitu perguruan tinggi relatif belum mampu menjawab kebutuhan setiap departemen.[139]

---

[138]Hal itu tidak berlaku bagi perguruan tinggi kedinasan seperti AKABRI maupun AKPOL, yang dianggap tidak tersedia secara khusus di perguruan tinggi pada umumnya.

[139]Catatan penting sebagai hasil studi komparatif di berbagai negara seperti India dan Singapura ternyata rekruitmen secara spesifik dilakukan sesuai kebutuhan setiap departemen dengan standar tertentu. Di India, mereka yang berhak menjadi elite di lingkungan Departemen Dalam Negeri disebut kelompok IAS *(Indian Administrative Service)*, demikian pula untuk bidang luar negeri disebut IFS *(Indian Foreign Service)*.

Dalam kaitan itu, IIP dan STPDN merupakan dua lembaga pendidikan kedinasan yang berada di bawah naungan Departemen Dalam Negeri. IIP merupakan lembaga pendidikan tertua yang dibentuk sebagai kelanjutan dari Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN).[140] Sementara itu, STPDN Jatinangor merupakan hasil pengembangan APDN dari berbagai daerah.[141] Secara sederhana kedua lembaga pendidikan tersebut pada awalnya memiliki perbedaan sebagai berikut.

Dengan memahami beberapa perbedaan di atas, maka alasan pengintegrasian kedua lembaga pendidikan kedinasan tersebut tentulah berpijak pada sejumlah kesimpulan, yaitu *pertama,* secara normatif pengelolaan pendidikan kedinasan hanya mungkin dapat dikembangkan oleh satu departemen dengan wilayah stratifikasi yang berbeda. Kondisi STPDN dan IIP tampaknya sulit dipertahankan jika tidak memilih opsi yang paling mungkin untuk tetap mengusung misi sebagai lembaga pendidikan kedinasan. Kondisi lama hanya mungkin dapat dipertahankan apabila wilayah pengelolaan stratifikasinya sama dengan dulu (IIP S1 dan STPDN D3).[142] *Kedua,* pada aspek

---

[140]Keppres pendirian IIP di Jakarta harus diakui sampai dengan saat ini secara yuridis formal belum dicabut (Keppres No. 119 Tahun 1967). Sampai dengan saat ini IIP telah melahirkan alumni dari ang-katan 1 sampai dengan 33 lebih dari 10.000 alumni dan tersebar di seluruh Indonesia, (termasuk di negara Timor-Timur).

[141]Sejak dikeluarkannya Keppres No.87 Tahun 2004 tentang Penggabungan STPDN ke dalam IIP, praktis Keppres pendirian STPDN secara yuridis telah dicabut (lihat Pasal 5 Keppres 87 Tahun 2004).

[142]Sebagai bahan perbandingan dapat dilihat pada perguruan tinggi kedinasan seperti yang dipraktikkan oleh instituti sipil Polri bahwa antara AKPOL dengan Program (D3) dan PTIK (S1) tidak dipermasalahkan oleh Diknas hingga saat ini. Harus diakui bahwa ketegangan kreatif antara IIP dan STPDN pada lebih dari sepuluh

penggunaan output sumber daya, tampaknya para pengguna *(user)* sulit untuk memetakan antara lulusan IIP dan STPDN di lapangan dewasa ini. Hal ini disebabkan oleh klasifikasi dan derajat eselon yang sama, selain ketiadaan pilihan pada sejumlah jabatan di level pemerintahan yang paling rendah sebagai awal dalam membangun karier dari waktu ke waktu. Satu-satunya perbedaan yang mungkin dapat dilihat secara relatif pada bidang tertentu, seperti keuangan, dimana lulusan IIP tentunya jauh lebih siap sesuai jurusan yang pernah dipilih. *Ketiga,* pengintegrasian STPDN ke dalam IIP dipercaya merupakan salah satu cara untuk mengefisienkan pengelolaan anggaran pada kedua lembaga tersebut.[143] *Keempat,* harus diakui pula bahwa tekanan publik yang sedemikian kuat pada sejumlah pembiasan *(deviasi)* dalam proses penyelenggaraan pendidikan di STPDN dalam dua tahun terakhir ini telah mempercepat *recovery* terhadap kedua lembaga tersebut dengan sejumlah konsekuensinya.[144] Inilah alasan penting mengapa pengintegrasian perlu dilakukan.

F. Kebijakan dan Tantangan IPDN

Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 2004 secara umum memuat antara lain *pertama* STPDN dengan segala bentuknya

---

tahun terakhir ini lebih disebabkan oleh peningkatan status STPDN pada program D4 yang kemudian berimbas pada nihilnya bahan baku di level S1 yang selama ini dikelola oleh IIP.

[143]Asumsi ini masih perlu dibuktikan sebab pascakeluarnya Keppres pengintegrasian dalam masa transisi hingga saat ini, tampaknya efisiensi dan efektivitas pengelolaan pendidikan belum dapat diukur secara riil.

[144]Sejumlah kasus yang terjadi secara berentetan di STPDN dalam dua tahun terakhir ini telah mendorong percepatan dalam rangka *recovery* terhadap pola pembelajaran selama ini.

digabungkan ke dalam IIP. Konsekuensi terpenting dari hal itu adalah nomenklatur kedua lembaga tersebut kemudian digabung dengan nama baru, yaitu Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN).[145] Pengaturan lebih lanjut dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Sayangnya, pengaturan melalui Kepmendagri dalam beberapa hal di masa pemerintahan lama kurang konsisten dengan amanat Keppres itu sendiri. Sebagai contoh, otoritas dan pusat penyelenggaraan IPDN masih belum jelas dalam implementasinya di lapangan. Tumpang tindih otoritas dalam penyelenggaraan administrasi tampaknya belum dalam konteks mendorong terciptanya *recovery* sebagaimana diharapkan, yang tampak justru akuisisi, kompetisi yang kurang sehat, kelambanan dan keraguan bertindak sebagai akibat ketidakpastian hukum dalam proses pengelolaan lembaga baru tersebut. Sejumlah kelemahan tampaknya muncul secara perlahan tanpa harus ditemukan, yang kemudian membangun pesimisme atas masa depan IPDN tidak saja pada kelompok fungsional dan struktural, juga bagi kalangan Praja. *Kedua,* dengan penggabungan sebagaimana dimaksud, maka semua kekayaan, pegawai, mahasiswa, hak dan kewajiban STPDN menjadi kekayaan, pegawai, mahasiswa, hak dan kewajiban IPDN. Implikasi terhadap hal itu adalah bahwa dalam masa awal selayaknya dilakukan penghitungan aset secara riil untuk mengetahui

---

[145]Ini merupakan peta jalan damai, sekalipun nilai keilmuan dari pemerintahan yang selama ini dibangun selama 38 tahun harus dikorbankan. Polemik para alumni dan akademisi yang selama ini mengusung nilai-nilai penting pemerintahan terpaksa harus dihentikan sejak keluarnya Keppres dimaksud. Akankah hal itu berarti kembalinya konsep pamong praja yang sejak berlakunya UU 22 Tahun 1999 dianggap kabur?

seberapa banyak aset yang tersedia guna pengembangan IPDN ke depan.[146]

Dalam konteks IPDN sendiri, pengembangan ke depan dilakukan dengan melibatkan tidak saja Departemen Dalam Negeri, tetapi juga Mendiknas, Menkeu, Meneg PAN, dan Kepala BKN. Artinya, Depdagri sebagai penyelenggara pendidikan tetap bersandarkan pada standar pendidikan yang ditentukan oleh UU Sisdiknas. Misalnya, terkait dengan kebutuhan pegawai pada setiap angkatan akan sangat tergantung pada alokasi yang disediakan oleh BKN. Pada aspek lain, selain anggaran dari Menkeu, seretnya pembayaran dana pendidikan melalui daerah masing-masing akan menjadi pertimbangan dalam menentukan masa depan IPDN jika kita berkeinginan menjadikannya lebih baik.

Sebagai konsekuensi atas ditetapkannya IPDN, pengelolaan pendidikan dalam beberapa hal memiliki perbedaan sebagaimana tertuang dalam draf statuta.

Dengan diterapkannya program pendidikan melalui penerapan kurikulum baru (S1) pada Madya Praja (Praja tingkat II), maka praktis penyelenggaraan pendidikan di kedua kampus telah mengadopsi sistem perguruan tinggi dengan pembagian jurusan pada tingkat III. Pengembangan IPDN ke depan akan sangat tergantung pada sejumlah persoalan penting yang semestinya dituntaskan sedini mungkin.

Dalam masa transisi saat ini, sejumlah persoalan tampaknya masih mengganjal dalam upaya pengembangan IPDN ke depan,

---

[146]Lihat Pasal 3 Keppres 87/2004. Sampai dengan saat ini harus diakui bahwa penghitungan aset termasuk tunggakan keuangan praja melalui daerah pendaftaran belum selesai dilakukan.

yaitu *pertama,* masalah kepemimpinan yang belum tuntas secara perlahan telah melahirkan implikasi negatif di tingkat implementasi penyelenggaraan pendidikan di kedua lembaga tersebut. Faktanya, baik kepemimpinan di STPDN maupun IIP yang semestinya telah berakhir dengan keluarnya Keppres IPDN praktis masih berjalan sesuai kepentingan masing-masing. Kondisi tersebut berimbas di level pelaksana administrasi sehingga penggunaan simbol-simbol kelembagaan lama tampaknya masih digunakan di atas bayang-bayang keragu-raguan. Ini menggambarkan ketidakpastian dari aspek hukum hingga ke level bawah. Pengaturan melalui Inmendagri tampaknya belum sejalan dengan amanah Keppres 87 Tahun 2004, selain penafsiran yang berlebihan sesuai kebutuhan kedua organisasi masing-masing. Semestinya, jika para pengambil keputusan konsisten dengan Keppres di atas, satu-satunya organisasi yang masih hidup secara normatif sebagai penyelenggara pendidikan kedinasan di lingkungan Depdagri hanyalah IIP dengan nama baru IPDN. Artinya, STPDN sebagai suatu lembaga pendidikan merupakan bagian dari IIP (IPDN) sehingga tidak perlu lagi menggunakan simbol-simbol kelembagaan (stempel, logo organisasi, kop surat maupun pejabat penandatangan). Hal ini tidak saja melanggar Keppres secara hukum, tetapi dapat menimbulkan *dualisme* kepemimpinan dalam penyelenggaraan pendidikan kedinasan di lingkungan Depdagri. *Kedua,* pengintegrasian kedua lembaga tersebut telah mendorong terbukanya sejumlah persoalan krusial selama ini yang disadari sebagai kendala dalam upaya membangun sekolah pamongpraja. Masalah yang dihadapi saat ini adalah manajemen keuangan yang belum tertata dengan baik sehingga pengaturan arus keuangan masuk dan ke luar menjadi kurang stabil disebabkan oleh seretnya penerimaan

dana pendidikan praja oleh daerah masing-masing.[147] Hal ini dapat menghambat pengembangan sumber daya manusia, baik pengembangan tenaga pengajar maupun mahasiswa. Di sisi lain, persoalan mendasar adalah perubahan pola pendidikan yang signifikan untuk menjawab tantangan dan kebutuhan daerah saat ini. Penerapan sejumlah pola lama tampaknya menjadi bahan evaluasi menyusul sejumlah kasus yang menimpa STPDN beberapa waktu lalu. Seka-lipun pola Jarlatsuh (Pengajaran, Pelatihan, dan Pengasuhan)[148] masih dianggap relevan, namun harus disadari bahwa tuntutan lingkungan yang sedemikian cepat telah mendorong dilakukannya perubahan menyangkut pembentukan kepribadian yang sesuai dengan kebutuhan dewasa ini. Pemberian ruang yang lebih luas pada mahasiswa sebagai wahana dalam meningkatkan intelektualitas, kreativitas, dan kemandirian merupakan program yang lebih dikedepankan sesuai visi dan misi yang disepakati bersama. Visi yang ingin dicapai oleh IPDN adalah "Unggul dalam pendidikan kader pamong praja yang berwawasan lokal, nasional dan global dengan basis Ilmu Pemerintahan". Visi tersebut lahir selain dari komitmen politik, juga merupakan kumpulan dari segenap harapan *stakeholder*, analisis internal dan eksternal organisasi, maupun *core competence* yang diharapkan. Sementara itu, misi yang diemban adalah:

1. menyelenggarakan pendidikan kader pamong praja dengan sistem pengajaran, pelatihan, dan pengasuhan yang modern;

---

[147]Tunggakan daerah selama ini dalam penyelenggaraan pendidikan di STPDN rata-rata di atas 20 miliar belum diselesaikan, sehingga menghambat program yang telah ditetapkan.

[148]Hasil dari sejumlah *workshop* yang dilakukan baik di IIP maupun STPDN dalam rangka pembentukan IPDN dengan biaya ADB.

2. menyelenggarakan pengkajian, penelitian dan pengembangan ilmu, seni, dan teknik pemerintahan;
3. menyelenggarakan pengabdian pada masyarakat dalam bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan;
4. membentuk kader pamong praja yang profesional, bermoral, berdedikasi, demokratis, mandiri dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik;
5. mengembangkan kerja sama dan hubungan antar-lembaga baik dalam maupun luar negeri.

Ketiga, masalah *episentrum* pengelolaan pendidikan tampaknya masih mengalami kendala. Sekali lagi, jika kita benar-benar konsisten dengan amanah Keppres dimaksud, secara yuridis formal pusat pengendalian semestinya berada di Jakarta.[149] Apabila argumentasinya menyangkut efisiensi dan efektivitas, bukankah pemindahan IIP dari Malang ke Jakarta dengan alasan semata-mata karena efisiensi dan efektivitas? Ini juga untuk mempermudah pengawasan Depdagri atas banyaknya *deviasi* dalam proses penyelenggaraan pendidikan kedinasan. Kita berharap agar semua pihak yang terkait dengan persoalan ini benar-benar memahami tidak saja secara objektif, tetapi juga secara normatif.

---

[149]Memorial dalam beberapa pasal draf statuta belum dapat dipahami sejak awal oleh sebagian perancang statuta sebab berdasarkan Keppres 119 Tahun 1967 tentang Pemindahan IIP dari Malang ke Jakarta yang sampai saat ini belum dicabut, ditunjukkan secara eksplisit bahwa kedudukan IIP berada di Jakarta. Selain itu, pasal lain yang krusial adalah menempatkan Program Diploma secara tersendiri, merujuk pada UU Sisdiknas ternyata tidak relevan lagi selain kecuali di bawah pengelolaan fakultas.

G. Kesimpulan

Dengan memahami sejumlah persoalan di atas, masalahnya sekarang apakah IPDN mampu mengemban visi dan misi tersebut di atas sejumlah persoalan krusial yang belum dapat dituntaskan, khususnya belum adanya pengesahan statuta sebagai konstitusi tertinggi bagi pengelolaan internal dalam sebuah perguruan tinggi? Belum lagi kelangkaan sumber daya (kepemimpinan) yang benar-benar memiliki profesionalitas, kapabilitas, kredibilitas, dan akseptabilitas secara internal maupun eksternal akan sangat menentukan selain didukung oleh dana segar dari para alumni selaku *user* di daerah. Semuanya akan sangat tergantung pada komitmen kita melalui reuni kali ini. Tanpa dukungan dan komitmen dari segenap *stakeholder,* yaitu para perancang pendidikan kedinasan di lingkungan Departemen Dalam Negeri, pemerintah daerah selaku pengguna, alumni sebagai pengawas sejumlah nilai dalam bentuk perilaku kader pemerintahan di lapangan, serta masyarakat luas sebagai penikmat atas apa pun yang kita hasilkan, IPDN hanya akan menjadi ruang kosong bagi masuknya berbagai kepentingan.

DAFTAR PUSTAKA

Afan, Gaffar. 1999. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Agustino, Leo. 2010. *Pilkada dan Redistricting: Dinamika Politik Lokal dalam Politik Indonesia yang Terdemokrasi*, edisi 16, Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta.

Alfian, M Alfan. 2010. *Menjadi Pemimpin Politik*, Jakarta: Gramedia

Al-Qur'an, Juz 1, Surat Al-Baqarah: 30 (terjemahan), Depag RI, cet.ketujuh. Bandung: CV Diponegoro, 1999: 6.

Amirudin dan A. Zaini Bisri. 2006. *Pilkada Langsung, Problem dan Prospek*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Anderson, Stephen K. 1991. *Makrosociology*. HarperCollins Publishers Inc.

Anwar, Rosihan. 2008. *Kenang-kenangan Pangreh Praja*. Jakarta: Balai Pustaka.

Apter, David. 1965. *Comparative Politics*. New York: The Free Press.

Bahan Presentasi Penyusunan Visi dan Misi IPDN oleh Lembaga Pengkajian Strategik Pemerintahan (Forum Komunikasi Alumni Sekolah Pamong Praja).

Bottomore, T.B. 2006. *Elite dan Masyarakat*. Akbar Tanjung Institute.

Brasz, 1975. *Inleiding Tot De Bestuurswetenschap*. Leiden: Vuga Boekerij.

Budiardjo, Mariam. 2007. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

D, Djohan. *Demokrasi, Representasi dan Sistem Pemilu* (Widya Praja No. 26 Tahun XVII, 1997) IIP.

Dahl, Robert. 2001. *Perihal Demokrasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

———. 1985. *Dilema Demokrasi Pluralis*. Jakarta: Rajawali Press.

———. 1992. *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Emmerson, Donald K. 1976. *Political Culture and Cultural Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Fatoni, Agus. 2009. *Pilkada yang Demokratis dan Permasalahan dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Jurnal Pamong Praja, edisi 15, Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta.

Finer, S.E. 1974. *Comparative Government*, Penguin Books Ltd.,Harmonds Worth, England: Middlesex.

Finley. 1980. Dalam Robert A Dahl, *Democrasy and Its Critics*. London: Yale University Press.

Halim, Ridwan. 2009. *Sendi-sendi Sosiologi dan Hukum-hukum Pragmatisasinya*. Jakarta: Puncak Karma.

Hamdi, Muchlis. 2002. *Bunga Rampai Pemerintahan*. Jakarta: Yarsif Watampone.

Haris, Samsuddin. 2005. *Masalah dan Strategi Menyukseskan Pilkada Langsung*, Jurnal Pamong Praja Edisi 3, Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta.

Haryanto. 2005. *Kekuasaan Elite*. Jogjakarta: JIP UGM.

Ilham, Muhammad. 2008. *Manajemen Strategis Peningkatan Mutu Pendidikan Kepamongprajaan*. Bandung: Indra Prahasta.

Ismail, Husin. 1990. *Pemerintahan Desa di Aceh,Masalah, Tantangan dan Harapan*. Jakarta: Widya Praja 12, IIP.

Jimly, Asshidiqie. 2003. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan Ke Empat*. Jakarta: Yarsif Watampone.

Kansil dkk. 2003. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.

Kartodihardjo, Sartono. 1981. *Elite Dalam Perspektif Sejarah*. Jakarta: LP3ES.

Keppres No. 42 Tahun 1992 Tentang Pendirian STPDN.

Keppres No. 87 Tahun 2004 Tentang Penggabungan STPDN Ke dalam IIP.

Keppres No.119 Tahun 1967 Tentang Pemindahan IIP Malang ke Jakarta.

Koten, Yosef Keladu. 2010. *Partisipasi Politik, sebuah Analisis atas Etika Politik Aritoteles*. Ledalero, Maumere.

Kuper, Adam, & Jessica. 2000. *The Social Science Encyclopedia* (terjemahan). Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Kusnardi & Bintan. 1994. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*. Jakarta: Gramedia.

Kymlicka, W. 1995. *Multicultural citizenship*. New York: Oxford University, Press Inc.

Labolo. Muhadam. 2010. *Memahami Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rajawali Press.

Lestari, Simto, 2011. *Arah Kebijakan Regulasi Pemilihan Kepala Daerah*. Republika, 2011

Lowie, Robert H. Primitive Society (*Boni and Liveright*, 1920).

M Giroth, Lexie. 2004. *Edukasi dan Profesi Pamong Praja*. Bandung: STPDN Press.

———. 2009. *Status dan Peran Pendidikan Pamong Praja Indonesia*. Bandung: Indra Prahasta.

M, Budiardjo. 1992. *Sistem Pemilu dan Pembangunan Politik* (Jurnal Ilmu Politik No.11). Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Mac Iver dalam Miriam B, 1999. *Teori Politik Masa Kini*. (?)

———. 1985 dalam *The Web Of Government* (Jaring-Jaring Pemerintahan) terjemahan Laila Hasyim, (Ed. ketiga). Jakarta: Aksara Baru.

———. 1947. The *Web of Government*. New York: The Mac Millian Company.

Mariam, Budiardjo. 1998. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Cet. ke-5. Jakarta: Gramedia.

Mosca dan Pareto dalam SP Varma. 2001. *Teori Politik Modern*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Mutty, MAL. 1990. *Beberapa Masalah Sekitar Otonomi Desa*. Jakarta: Widya Praja, Edisi 12, IIP.

Ndraha, T. 2003. *Kybernology I*. Jakarta: Rineka Cipta.

———. *Kybernologie*, 2005. Jilid ketiga. Jakarta: Rineka Cipta.

———. 1999. *Makna Pemerintahan*. Jakarta: PT Yarsif Watampone.

———. 1998. *Pemerintahan yang Amanah*. Jakarta: Binarena Pariwara.

Rosenthal. 1978. *Opebaar Bestuur*. Samson HD Jeenk Willink Aphen Aan Den Rijn Leiden.

Rowa, Hyronimus. 2009. *Perimbangan Demokrasi dan Efisiensi Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal edisi14, Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta.

S, Haris. *Kebijakan dan Strategi Pilkada Langsung*, Makalah Workshop, LAPI, Januari 2004.

Sabine, G.H. 1950. *A History of Political Theory*. New York: Henry Holt and Company.

Said, Salim. dalam Orasi Ilmiah *Meningkatkan Nilai-nilai Kebangsaan di Era Otonomi Daerah*. Jakarta, 2 Desember 2004.

Santoso, S.B. *Sistem Pemilu Orde Baru dan Lembaga Perwakilan* (Widya Praja No. 27 Tahun XVIII,1997) IIP.

Sasana Karya 1956-1966. *Menjongsong Peningkatannja Mendjadi Institut Ilmu Pemerintahan*, APDN Malang.

Sayre, W.S. 1998. dalam Inu Kencana Syafiie, *Ekologi Pemerintahan*. Jakarta: PT Pertja.

Smith, Adam. (1723-1790). *The Theory of Moral Sentiments* (1759) dan *Wealth of Nation* (1776).

Statuta IIP Tahun 1972, Jakarta: IIP Press.

g, C.F. dalam Sidgwick & Jackson Ltd, 1960. *Modern Political stitution*. London.

han

Suhelmi, Ahmad. 2007. *Pemikiran Politik Barat*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Suratno, Pardi. 2009. *Sang Pemimpin Menurut Astabhrata*. Jakarta.

Surbakti, Ramlan, 2005. *Beberapa Pertanyaan Tentang Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jurnal Pamong Praja Edisi 3, Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta.

Surianingrat. B dalam *Desa dan Kelurahan menurut UU No. 5/1979*. Jakarta, 1980.

Suryaninggrat, Bayu. 1980. *Pamong Praja dan Kepala Wilayah*, Bandung: Aksara Baru.

Suseno, F Magnis. 1999. *Etika Kekuasaan, Prinsip-prinsip Kewarganegaraan*, Jakarta: Kanisius.

Susetya, Wawan. 2007. *Kepemimpinan Jawa*. Yogyakarta: Narasi.

Sutherland, Heather, 1983. *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*. Jakarta: Sinar Harapan.

Suwandi, I.M. *Implikasi Pilkada Langsung*, Makalah, 6 Desember 2004, Jakarta: LAPI.

———. *Bahan Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004*, Makalah, 7 Desember 2004. Institut Ilmu Pemerintahan.

Syafiie, Inu Kencana. 2002. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.

———. 1998. *Manajemen Pemerintahan*. Jakarta: PT Pertja.

Syaukani dkk, 2002. *Otonomi Dalam Negara Kesatuan RI*.

Tjokrowinoto, Meljarto, 2010. *Birokrasi dalam Polemik*, Malang: Pustaka Pelajar Unismuh.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Van der Walls, 2003. *Pengalaman Pangreh Praja*. Catatan Seorang Ambtenar Hindia Belanda selama bertugas di Indonesia. Jakarta: Perpustakaan Nasional.

Van Niel, Robert. 1984. *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Jakarta: Pustaka Jaya.

Van Poelje, G.A. dalam Ndraha, 1997:15.

Varma, 2008. *Politik Modern*, Jakarta: Rajawali Pers.

Visser, Leontine. 2009. *Bakti Pamong Praja Papua*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Wasistiono, Sadu dkk. 2002. *Menata Ulang Kelembagaan Pemerintah Kecamatan*. Bandung: Pusat Kajian Pemerintahan STPDN, Citra Pindo.

_____. 2005. Makalah, *Penguatan Institusi Kecamatan, Kelurahan dan Desa Dalam Optimalisasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Sekadau.

Webe, Agung. 2007. *Javanese Wisdom, Berpikir dan Berjiwa Besar*, Yogyakarta: Indonesia Cerdas.

Workshop IPDN Tahun 2004, Bogor

Workshop IPDN Tahun 2005, Ciater

Makalah

Haily, Aziz. 2006. *Sejarah Pendidikan Kedinasan di Indonesia*, Jakarta.

IPDN. 2006. *Laporan Pendidikan IPDN Tahun Akademik 2005-2006*, Jatinangor.

Nurdin, Ismail. 2010. *Quo Vadi Pamong Praja,* IPDN Jatinangor.

Salim, Said. 2004. *Meningkatkan Nilai-nilai Kebangsaan di Era Otonomi Daerah,* Jakarta.

Syafruddin, Ateng. 2007. *Ilmu Pemerintahan Dalam Konteks Kepamongprajaan,* Makalah, Jatinangor.

_____. 1963. *Pamong Praja sebagai Golongan Karya Pemerintahan Umum,* Makalah, Bandung.

_____. 1963. *Jabatan Pamong Praja Dalam Penelitian Antroplogi dan Hukum Adat,* Makalah, Bandung.

Tursandi. 2010. *Testimoni, Silaturahmi Alumni Sekolah Pamong Praja,* (sambutan) Jakarta, Sahid Hotel, 24 November 2010.

Wasistiono. 2009. *Redefenisi Kode Kehormatan dan Nilai-nilai Kepamongprajaan,* Materi TOT Diklat Kemendagri.

Regulasi

UUD 1945 Amandemen Ke 4.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No.22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

UU No.12 Tahun 2003 tentang Perubahan atas UU 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

PP No.6 Tahun 2005 tentang Pengangkatan, Pengesahan, Penetapan dan Pemilihan Kepala Daerah.

PP No.3 Tahun 2007 tentang LPPD, LKPJ dan LIPPD.