

Genealogi Ilmu Pemerintahan

Drs. JOSEF RIWU KAHU, MPA*



Abstract

Government as a focus of government studies can be defined as organized and systematic activities, which originated from sovereign and independent entity which has its fundamentals to be identified as a state, which ruled over its citizens and territory to achieve its national goals. By that definition, it is clear that government studies is a subject with a wide ranging interpretation on government, included government of a state, a non-state government, and government in its common terms as an object of political science.

Government studies with its modern characteristics was born in Prussia and Austria in the 17th century. This subject was known as Kameralwissenschaft. The cause of the needs of this particular subject is the thoughts that we need an organized knowledge directed straight on how government's official should function. In the next progress, linier with various context in many countries and regions, study on government has generated various terms, concepts, and object of study.

kata kunci: asal-muasal kajian, perkembangan ilmu pemerintahan, kameralisme, ilmu pemerintahan terapan.

1

Kita dapat menerima pendapat yang menyatakan bahwa unsur-unsur mutlak dari negara adalah: (a) rakyat; (b) wilayah; (c) pemerintah dan pemerintahan; (d) kedaulatan dan kemerdekaan; serta (e) dasar dan tujuan.

Kata "unsur" menunjukkan bahwa diantara kelima faktor tersebut ada hubungan antara satu dengan yang lain. Jadi, pemerintahan mempunyai hubungan tertentu dengan setiap unsur lainnya.

Kiranya sudah jelas bahwa negara merupakan suatu bentuk kehidupan bersama, suatu organisasi dari sejumlah manusia yang mempunyai tujuan bersama. Dalam setiap organisasi, pasti ada kegiatan tertentu yang dilakukan warganya untuk mencapai tujuan bersama mereka. Dipandang dari sudut tertentu, maka pemerintahan itulah merupakan kegiatannya. Sumber daripada kegiatan itu kedaulatan dan kemerdekaan negara. Obyek sasaran adalah rakyat dan wilayah negara

tersebut; dasar negara merupakan landasannya dan tujuan negara merupakan arah perjalanan negaranya.

Dari uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa pemerintahan adalah segala kegiatan/usaha yang terorganisir, bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan dasar negara, mengenai rakyat dan wilayah negara tersebut demi tercapainya tujuan negara. Pemerintahan sebagai kegiatan yang terorganisir mempunyai makna bahwa kegiatan-kegiatan tersebut dilakukan oleh sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama, yang dilakukan dengan kerjasama atau sebagai usaha bersama melalui suatu pembagian kerja, di bawah satu pimpinan. Jadi pemerintahan tidak lain adalah suatu usaha bersama, suatu karya bersama atau tugas bersama dalam negara.

Pembagian tugas menimbulkan adanya suatu struktur atau suatu sistem dari berbagai fungsi. Oleh karena itu, ditinjau dari aspek struktural-fungsional, maka pemerintahan adalah suatu sistem (struktur atau organisasi) dari berbagai macam fungsi yang dilaksanakan atas dasar dasar tertentu untuk mewujudkan tujuan negara.

Selanjutnya tugas atau fungsi itu hanya dapat dan dilaksanakan apabila disertai dengan kewenangan/kekuasaan. Oleh karena itu, orang juga mengatakan bahwa pemerintahan adalah juga kekuasaan.

Dengan demikian maka Ilmu pemerintahan adalah suatu pengetahuan yang mempelajari seluk beluk penyelenggaraan pemerintahan dalam arti seluas-luasnya.

Disamping itu dapat pula dikemukakan beberapa batasan tentang ilmu pemerintahan, seperti yang dikemukakan oleh pakar lainnya. U. Rosental misalnya mengatakan bahwa:

"De bestuurwetenschap is die wetenschap die zich autonoom bezighoudt met de studie van de interne en externe werking van de structuren en processen van openbaar bestuur.....Openbaar bestuur wordt gedefinisierd als het geheel van structure en processen, waar binen bindende beslissingen voor en namens de seemenleving getroffen worden"

(Ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu pengetahuan yang otonom yang mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses dalam penyelenggaraan umum, baik cara bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses itu secara internal maupun eksternal.....pemerintahan umum adalah keseluruhan struktur dan proses proses didalamnya terlibat proses dan tatacara perumusan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan keputusan-keputusan yang bersifat mengikat, untuk dan atas nama kehidupan bersama)

seorang pakar yang lain yaitu H.A.Brasz, menyatakan sebagai berikut:

"De bestuurwetenschap is die wtenschap die zich bezighoudt met de wijze waarop de openbare dienst is ingericht en functioneerd intern en naar buitentegeover de burgers"
(Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana lembaga-lembaga pemerintahan umum disusun dan difungsikan, baik secara internal maupun secara eksternal, yaitu terhadap warganegara)

Di atas telah dikatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu pengetahuan yang sasaran dan obyeknya adalah pemerintahan dalam arti seluas-luasnya, khususnya pemerintahan yang ada pada setiap negara. Jadi, dengan demikian, ilmu pemerintahan mempunyai kesamaan dengan ilmu hukum tata negara yaitu mempelajari Tata Negara yang ada pada suatu negara tertentu, bukan negara pada umumnya. Yang mempelajari negara pada umumnya adalah ilmu negara. Ilmu pemerintahan tidak mempelajari pemerintahan pada umumnya, sebab tugas tersebut adalah tugas ilmu politik. Mengenai hal-hal yang dipelajari oleh ilmu pemerintahan itu antara lain: Asas-asasnya, prinsip-prinsipnya, serta pokok-pokok pikiran yang menjadi landasan dari segala kegiatan pemerintah tersebut;

- (1) Tujuan yang akan dicapainya;
- (2) Struktur organisasinya;
- (3) Pelbagai proses dalam rangka merealisasikannya agar dapat mencapai tujuan yang telah digariskan;
- (4) Pelbagai macam faktor dan kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi jalannya pemerintahan.

Selanjutnya, dari batasan yang diajukan oleh Rosenthal dan Brasz dapat disimpulkan bahwa ilmu pemerintahan tersebut mempelajari tentang pemerintahan umum, yakni pemerintahan sebagaimana yang menjadi kompetensi dari pelbagai instansi yang memiliki kekuasaan (*overheidsinsyanties*), yang dalam kehidupan modern sekarang ini memainkan peranan yang sangat penting; pemerintahan sebagai fungsi dari negara dalam suatu perwujudannya, baik dalam wujud negara itu sendiri, bagian-bagian dari negara seperti propinsi-propinsi, kotapraja, badan-badan usaha milik negara atau daerah, *waterschap* dan lembaga-lembaga lainnya yang berfungsi sebagai lembaga politik. Oleh karena itu maka Rosenthal dan Brasz memandang pemerintahan dari dua macam pendekatan yaitu pendekatan fungsional yang melihat pada kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dan pendekatan struktural yang melihat kepada lembaga-lembaga dan orang-orang yang melaksanakan kegiatan-kegiatan tersebut. Pendekatan fungsional menghasilkan pemahaman tentang "memerintah" sedangkan pendekatan struktural menghasilkan pemahaman tentang "pemerintah".

Pakar yang lain yakni G. A. Van Poelje mengatakan bahwa ilmu pemerintahan itu mempelajari tentang:

- (1) Unsur-unsur dinas umum;
- (2) Keresasian dinas umum ke dalam dan hubungannya keluar yakni kepada masyarakat yang kepentingannya diwakili dalam dinas umum;
- (3) Bentuk organisasi yang terbaik dari dinas umum;
- (4) Hubungan antar alat kelengkapan yang bersama-sama merupakan dinas umum sebagai suatu kebulatan;
- (5) Desentralisasi dan sentralisasi;
- (6) Koordinasi dan pengawasan kedalam dan keluar;

- (7) Hubungan antara pemerintah dan rakyat;
- (8) Usaha-usaha untuk menjaga kerapian dan daya tindak yang tinggi dari pemerintah;
- (9) Unsur-unsur manusia dalam pemerintahan;
- (10) Pembentukan, pendidikan, peraturan dinas dan gaji pegawai;
- (11) Jaminan-jaminan bagi pemerintah yang baik dan serasi.

Lain halnya dengan Hogerwerf yang menyatakan bahwa bidang-bidang yang menjadi sasaran atau yang dipelajari oleh ilmu pemerintahan adalah:

- (1) Proses kebijakan (*policy*) dan unsur-unsurnya;
- (2) Aspek-aspek demokratisasi;
- (3) Aspek-aspek rasionalisasi
- (4) Aspek-aspek pembagian tugas dan kerjasama.

Pendapat yang sama dengan Hogerwerf misalnya diajukan oleh Meehan Roche dan Stedman, yakni bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu pengetahuan yang mempelajari tentang:

- (a) Proses politik;
- (b) Sumber-sumber dari kebijakan pemerintah (*public policy*);
- (c) Implementasi kebijakan pemerintah;
- (d) Dinamika pemerintah modern.

Ilmu pemerintahan yang berciri modern lahir buat pertama kalinya di Prusia dan Austria pada abad ke-17. Ilmu ini pertama kali dikenal dengan nama atau sebutan: *Kameralwissenschaft*. Yang menjadi landasan dari lahirnya ilmu ini adalah pemikiran bahwa diperlukan adanya sekelompok pengetahuan yang dipandang langsung berkaitan dengan pelaksanaan fungsi para pejabat pemerintah. Sekelompok ilmu ini perlu diidentifikasi dan kemudian diajarkan di perguruan-perguruan tinggi. Pada masa pemerintahan Raja Frederik Willem I misalnya (1713-1740) mata kuliah-mata kuliah Kameralistik diajarkan di Universitas Frankfurt dan Universitas Halle. Mata kuliah-mata kuliah tersebut terdiri dari pelbagai subyek yang dipandang esensial bagi pemerintahan secara berdayaguna dan berhasil guna dalam negara yang diperintah secara sentralistik, yang berbudaya paternalistik yang menganut mazhab ekonomi merkantilisme. Fokusnya pada waktu itu ialah apa yang sekarang ini dikenal dengan istilah *public finance*, administrasi penerimaan dan pembelanjaan negara, ilmu pengetahuan tentang kepolisian, statistik, *stelsel* perpajakan, struktur birokrasi dan ketatausahaannya, termasuk juga ilmu ekonomi terutama yang berkaitan dengan ekonomi pertanian atau agronomi. Dengan sendirinya apabila dilihat dari sudut ukuran-ukuran ilmu pengetahuan yang modern dewasa ini, maka secara metodologis belum memenuhi persyaratan yang ditentukan.

Walaupun demikian, kameralistik sebagai suatu sistem pemikiran dan sebagai suatu metode untuk mendidik mereka yang ingin bekerja dilingkungan birokrasi, lambat laun mulai bergeser dan digantikan oleh studi di bidang ilmu hukum. Hal ini terjadi pada akhir abad ke-18 dan awal abad ke-19. Di Jerman dan Austria, pergeseran dari kameralistik ke cara



pendekatan hukum ini berlangsung sedemikian cepat dan sempurna sehingga membawa akibat bahwa kameralistik itu dipandang tidak perlu lagi diajarkan di perguruan tinggi. Adapun faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pergeseran tersebut menurut Carl J. Friedrich adalah berkembangnya cita tentang konstitusionalisme dan legalisme yang bertujuan untuk mengatur hubungan-hubungan antara penguasa dengan rakyat, juga untuk melindungi kebebasan dan hak milik individu, digantinya mazhab ekonomi merkantilisme dengan mazhab ekonomi *laissez-faire*, munculnya gerakan kodifikasi hukum yang berawal di Austria kemudian menyebar ke seluruh Jerman dan menjalar ke seluruh Eropa, tumbuh dan berkembangnya lembaga-lembaga peradilan administrasi, selera pribadi para raja yang ingin mengambil hati rakyatnya, dan lain-lain.

Akibatnya, ialah bahwa pengelolaan pemerintahan tidak lagi mengarah kepada usaha untuk mencapai daya guna dan hasil guna, melainkan mengarah kepada penerapan hukum secara tepat dan benar, khususnya hukum-hukum yang mengatur antara penguasa dengan rakyat. Oleh karena itu, sampai dengan pertengahan abad ke-20, di banyak negara di daratan Eropa, hampir semua pejabat-pejabat pemerintahannya adalah ahli-ahli hukum.

Dengan demikian maka mulai akhir abad ke-18 Kameralisme tidak lagi berkembang di Eropa. Lain halnya dengan di Amerika Serikat, lebih kurang 100 tahun kemudian, berkembang ilmu pengetahuan yang sejenis dengan kameralisme tersebut, yang dirintis oleh orang Amerika yang pernah belajar di Eropa khususnya di Jerman, yang sangat terkesan oleh hasil-hasil yang telah dicapai oleh kameralisme waktu itu. Berbeda halnya dengan di Eropa, maka demokratisasi di Amerika tidak lagi menjadi permasalahan, bahkan pelaksanaannya dianggap sudah berlebihan, sehingga berdampak negatif, antara lain berupa inefisiensi dalam lingkungan birokrasi. Rekrutmen dilakukan dengan menggunakan *spoils system* yang diikuti oleh *rotation of office* dilakukan segera setelah suatu partai politik memenangkan pemilu. Disamping mengandung hal-hal yang positif, tetapi juga membawa akibat negatif, sehingga timbul gagasan bahwa *spoils system* perlu diganti dengan *merit system* dan hal ini terwujud dengan lahirnya "Pendleton Act" pada tahun 1883. Walaupun secara hukum sistem merit ini sudah sah, tetapi pertentangan masih saja terus berlangsung. Pertentangan pendapat baru mereda setelah Woodrow Wilson mengemukakan pendapatnya. Woodrow Wilson menyatakan bahwa *merit system* tidak bertentangan dengan demokrasi di AS. Wilson membedakan antara istilah *politics* dan *administration*. Demokrasi sebagai suatu sistem politik termasuk dalam lingkup politik dan tidak berkaitan dengan administrasi. Woodrow Wilson mengatakan bahwa:

" *Administrasi adalah ilmu, yang prinsip-prinsipnya dapat diajarkan dan diterapkan pada setiap rejim, baik rejim yang demokratis maupun rejim-rejim yang lain. Administrasi itu merupakan 'science', 'profession', 'teknik' yang secara politis adalah netral.*

Upaya untuk membebaskan pegawai pemerintah dari politik dengan demikian bukanlah sikap anti demokrasi".

Pendapat Wilson dikemukakan bersamaan dengan munculnya gerakan *scientific management* dan munculnya teori Weber tentang "The Idea Type of Bureaucracy". Wilson berpendapat bahwa dalam organisasi-organisasi pemerintahan perlu diterapkan pendekatan yang disebutnya: *business-like approach to government*. Dengan demikian organisasi-organisasi pemerintah dapat dikelola secara berdayaguna dan berhasil guna, dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh *the administrative political superiorem*.

Sampai dengan tahun 1930-1940-an dikotomi politik dan administrasi dari Wilson ini dijadikan sebagai suatu doktrin dalam negara-negara demokrasi yang menerapkan *merit system*. Wilson sebagai seorang yang pernah belajar di Jerman dapat mengembangkan kameralisme di Amerika Serikat menjadi Ilmu Administrasi Negara. Beliau mengatakan bahwa:

" *The science of public administration.... Is a birth of our century, almost of our own generation...It has been developed by French and German professors.....If we would employ it, we must Americanized it".*

Jadi Administrasi Negara adalah kameralisme yang diberi ciri Amerika.

4

Berbeda halnya dengan cara pendekatan para ahli ilmu pemerintahan di Eropa dan di Amerika Serikat, para pakar ilmu pengetahuan di Inggris memandang ilmu pengetahuan *humanities* sebagai pengetahuan-pengetahuan yang sangat diperlukan bagi pejabat-pejabat administratifnya. Kalangan ini semenjak seabad yang lalu, telah diartikulasikan sedemikian rupa sehingga hanya dapat diduduki oleh lulusan Oxford dan Cambridge. Titik berat pendidikan di kedua universitas ternama ini adalah ilmu-ilmu pengetahuan klasik dan *humanities*. Dengan demikian pejabat pemerintahan di Inggris terdiri dari para *gentleman* yang pengetahuannya bersifat *generalis*, sehingga mereka sendiri diklasifikasikan sebagai *professional amateurs*.

Lain halnya dengan di daratan Eropa, pada era sebelum pecahnya Perang Dunia ke-2, terdapat kecenderungan untuk memperhatikan kembali cara pendekatan kameralistik dalam pendidikan bagi mereka yang akan dipersiapkan untuk menduduki jabatan-jabatan tinggi pemerintahan. Dengan demikian, maka orang kembali menganut pendapat bahwa diperlukan sejumlah ilmu pengetahuan tertentu untuk dapat mengelola penyelenggaraan pemerintahan secara berdayaguna dan berhasil guna. Ilmu-ilmu ini hendaknya diajarkan di universitas-universitas atau lembaga-lembaga perguruan tinggi yang lain. Tentang isi atau materi dari program tersebut dapat berbeda-beda antara negara yang satu dengan negara yang lainnya dan terus dikembangkan dari waktu ke waktu.

Di negeri Belanda misalnya, pada tahun 1920 diciptakan program Indologie yang dilakukan oleh perserikatan dari 3 fakultas dari Universitas Leiden yakni Fakultas Hukum, Sastra dan Fakultas Filsafat. Program ini sangat bercorak multidisiplin oleh karena Fakultas Hukum di negara tersebut mengajarkan pula pelbagai cabang ilmu pengetahuan sosial. Program yang sama kemudian dibuka pula di Universitas Utrecht pada tahun 1925.

Tujuan utama dari program Indologie ini adalah untuk mempersiapkan calon-calon pejabat pemerintah Belanda yang akan ditugaskan di Hindia Belanda. Bersamaan dengan dibukanya program Indologi tersebut, maka pemerintah Kerajaan Belanda mengeluarkan suatu peraturan yang mengatur pendidikan bagi para penyelenggara pemerintahan umum di Hindia Belanda yang disebut "Besluit op de Indische Bestuursopleiding 1922" (Stb 1922/453 atau Stb Hindia Belanda No. 650, tahun 1922).

Berdasarkan Peraturan tersebut, maka para pejabat Pemerintahan Dalam Negeri (*Binnenlands Bestuur*) mulai pangkat Administratief Ambtenaar, Aspirant Controleur, Controleur, Gewestelijke Secretaris, Assistant Resident, Resident dan Gouverneur, haruslah mereka yang telah lulus ujian-ujian doktoral dari studi Indologi yang diselenggarakan oleh gabungan/perserikatan Fakultas-fakultas Hukum, Sastra dan Filsafat. Persyaratan bagi para pejabat administratif pemerintahan dalam negeri/pemerintahan umum sifatnya lebih pragmatis dibandingkan dengan di Inggris. Para pejabat ini bukan sekedar *professional amateurs*, melainkan *professional generaliste*.

5

Persoalan selanjutnya adalah bagaimana dengan sudut pandangan ilmu pemerintahan?. Ilmu pemerintahan memandang obyeknya dari sudut pandang politik ideologi artinya memandang pemerintahan sebagai suatu resultante atau hasil bersama dari pelbagai macam faktor dan kekuatan yang ada dalam masyarakat. Faktor-faktor dan kekuatan-kekuatan tersebut antara lain adalah keadaan geografis, demografis, taraf perkembangan ekonomi, tingkat pendapatan rakyatnya, aspirasi politik yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, partai-partai politik, dasar dan tujuan negara, dan sebagainya.

Akibat dari sudut pandangan yang demikian, maka ilmu pemerintahan dengan sendirinya juga mempergunakan hasil-hasil dari ilmu-ilmu pengetahuan lainnya dan diantaranya yang paling penting adalah Ilmu Politik, Ilmu Administrasi Negara, Ilmu Hukum Tata Negara, Geografi Politik, Ekonomi, Sosiologi, Anthropologi, Psikologi (sosial), Komunikasi, Statistik, Ethika, Filsafat dan lain sebagainya. Dengan perkataan lain, ilmu-ilmu pengetahuan lain tersebut merupakan ilmu pembantu bagi ilmu pemerintahan.

Seperti yang telah dikatakan bahwa memang gejala-gejala pemerintahan itu memang telah lama dipelajari, namun belum dipelajari secara mandiri sebagai suatu ilmu pengetahuan yang mandiri. Ilmu Pemerintahan baru merupakan sosok yang mandiri dan diakui

Upaya untuk membebaskan pegawai pemerintah dari politik dengan demikian bukanlah sikap anti demokrasi".

Pendapat Wilson dikemukakan bersamaan dengan munculnya gerakan *scientific management* dan munculnya teori Weber tentang "The Idea Type of Bureaucracy". Wilson berpendapat bahwa dalam organisasi-organisasi pemerintahan perlu diterapkan pendekatan yang disebutnya: *business-like approach to government*. Dengan demikian organisasi-organisasi pemerintah dapat dikelola secara berdayaguna dan berhasil guna, dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh *the administrative political superiore*.

Sampai dengan tahun 1930-1940-an dikotomi politik dan administrasi dari Wilson ini dijadikan sebagai suatu doktrin dalam negara-negara demokrasi yang menerapkan *merit system*. Wilson sebagai seorang yang pernah belajar di Jerman dapat mengembangkan kameralisme di Amerika Serikat menjadi Ilmu Administrasi Negara. Beliau mengatakan bahwa:

" The science of public administration.... Is a birth of our century, almost of our own generation...It has been developed by French and German professors.....If we would employ it, we must Americanized it".

Jadi Administrasi Negara adalah kameralisme yang diberi ciri Amerika.

4

Berbeda halnya dengan cara pendekatan para ahli ilmu pemerintahan di Eropa dan di Amerika Serikat, para pakar ilmu pengetahuan di Inggris memandang ilmu pengetahuan *humanities* sebagai pengetahuan-pengetahuan yang sangat diperlukan bagi pejabat-pejabat administratifnya. Kalangan ini semenjak seabad yang lalu, telah diartikulasikan sedemikian rupa sehingga hanya dapat diduduki oleh lulusan Oxford dan Cambridge. Titik berat pendidikan di kedua universitas ternama ini adalah ilmu-ilmu pengetahuan klasik dan *humanities*. Dengan demikian pejabat pemerintahan di Inggris terdiri dari para *gentleman* yang pengetahuannya bersifat *generalis*, sehingga mereka sendiri diklasifikasikan sebagai *professional amateurs*.

Lain halnya dengan di daratan Eropa, pada era sebelum pecahnya Perang Dunia ke-2, terdapat kecenderungan untuk memperhatikan kembali cara pendekatan kameralistik dalam pendidikan bagi mereka yang akan dipersiapkan untuk menduduki jabatan-jabatan tinggi pemerintahan. Dengan demikian, maka orang kembali menganut pendapat bahwa diperlukan sejumlah ilmu pengetahuan tertentu untuk dapat mengelola penyelenggaraan pemerintahan secara berdayaguna dan berhasil guna. Ilmu-ilmu ini hendaknya diajarkan di universitas-universitas atau lembaga-lembaga perguruan tinggi yang lain. Tentang isi atau materi dari program tersebut dapat berbeda-beda antara negara yang satu dengan negara yang lainnya dan terus dikembangkan dari waktu ke waktu.

Di negeri Belanda misalnya, pada tahun 1920 diciptakan program Indologie yang dilakukan oleh perserikatan dari 3 fakultas dari Universitas Leiden yakni Fakultas Hukum, Sastra dan Fakultas Filsafat. Program ini sangat bercorak multidisiplin oleh karena Fakultas Hukum di negara tersebut mengajarkan pula pelbagai cabang ilmu pengetahuan sosial. Program yang sama kemudian dibuka pula di Universitas Utrecht pada tahun 1925.

Tujuan utama dari program Indologie ini adalah untuk mempersiapkan calon-calon pejabat pemerintah Belanda yang akan ditugaskan di Hindia Belanda. Bersamaan dengan dibukanya program Indologi tersebut, maka pemerintah Kerajaan Belanda mengeluarkan suatu peraturan yang mengatur pendidikan bagi para penyelenggara pemerintahan umum di Hindia Belanda yang disebut "Besluit op de Indische Bestuursopleiding 1922" (Stb 1922/453 atau Stb Hindia Belanda No. 650 tahun 1922).

Berdasarkan Peraturan tersebut, maka para pejabat Pemerintahan Dalam Negeri (*Binnenlands Bestuur*) mulai pangkat Administratief Ambtenaar, Aspirant Controleur, Controleur, Gewestelijke Secretaris, Assistant Resident, Resident dan Gouverneur, haruslah mereka yang telah lulus ujian-ujian doktoral dari studi Indologi yang diselenggarakan oleh gabungan/perserikatan Fakultas-fakultas Hukum, Sastra dan Filsafat. Persyaratan bagi para pejabat administratif pemerintahan dalam negeri/pemerintahan umum sifatnya lebih pragmatis dibandingkan dengan di Inggris. Para pejabat ini bukan sekedar *professional amateurs*, melainkan *professional generaliste*.

5

Persoalan selanjutnya adalah bagaimana dengan sudut pandangan ilmu pemerintahan?. Ilmu pemerintahan memandang obyeknya dari sudut pandang politik ideologi artinya memandang pemerintahan sebagai suatu resultante atau hasil bersama dari pelbagai macam faktor dan kekuatan yang ada dalam masyarakat. Faktor-faktor dan kekuatan-kekuatan tersebut antara lain adalah keadaan geografis, demografis, taraf perkembangan ekonomi, tingkat pendapatan rakyatnya, aspirasi politik yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, partai-partai politik, dasar dan tujuan negara, dan sebagainya.

Akibat dari sudut pandangan yang demikian, maka ilmu pemerintahan dengan sendirinya juga mempergunakan hasil-hasil dari ilmu-ilmu pengetahuan lainnya dan diantaranya yang paling penting adalah Ilmu Politik, Ilmu Administrasi Negara, Ilmu Hukum Tata Negara, Geografi Politik, Ekonomi, Sosiologi, Anthropologi, Psikologi (sosial), Komunikasi, Statistik, Ethika, Filsafat dan lain sebagainya. Dengan perkataan lain, ilmu-ilmu pengetahuan lain tersebut merupakan ilmu pembantu bagi ilmu pemerintahan.

Seperti yang telah dikatakan bahwa memang gejala-gejala pemerintahan itu memang telah lama dipelajari, namun belum dipelajari secara mandiri sebagai suatu ilmu pengetahuan yang mandiri. Ilmu Pemerintahan baru merupakan sosok yang mandiri dan diakui

kemandiriannya dalam dekade 1970-an. Sebelumnya, gejala-gejala pemerintahan dipelajari sebagai bagian dari ilmu pengetahuan yang lain seperti bagian dari ilmu politik dengan pemerintahan ini antara lain dapat dilihat dari apa yang dikemukakan oleh Karl Deutsch sebagai berikut:

"Because politics is the making of decision, by public means, it is primarily concerned government, that is, with the direction and self-direction of large communities of people. The word 'politics' stresses the process of decision making about public actions or goods what is done and who gets what. The word 'government' stresses the result of the process—in terms of control and self-control of the community—be it city, state or nation".

Di samping itu seorang pakar lain mengatakan bahwa memerinci tugas negara-negara modern sekarang ini adalah merupakan suatu hal yang mustahil, sebab telah mencakup hampir segala aspek kehidupan rakyatnya. Akibatnya, permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah juga semakin kompleks dan sulit, sehingga tidak mungkin dipecahkan secara mono-disiplin. Pelaksanaan pembangunan misalnya tidak hanya merupakan persoalan ekonomi melulu, akan tetapi juga menyangkut pelbagai macam persoalan sosial, politik, ideologi, kebudayaan, psikologis, keamanan dan ketertiban dan sebagainya. Oleh sebab itu persoalan-persoalan pembangunan yang merupakan bagian dari persoalan-persoalan pemerintahan hanya dapat dipecahkan secara multi disiplin, interdisiplin bahkan transdisiplin.

Berkaitan dengan apa yang telah dikaitkan diatas, maka perlu selalu diingat pendapat dari Karl Deutsch yang disebutkan sebagai *Government: The Helmsman Concept*. Dikatakan olehnya bahwa pemerintah sebagai jurumudi harus menguasai berbagai macam informasi agar tetap dapat mengandalkan dan mengarahkan pemerintahan ke arah yang benar. Deutsch mengatakan bahwa:

"Any one who directs the affair of a country – or any large organization or community—must know how to stay in control; what is the basic nature and the current state of the country or organization which is controlling; what are the limits and opportunities in its environment which he must cope with; and what the result he wishes to attain. Combining these four kinds of knowledge, and setting upon them, is the essence of the art of government".

6

Dalam perkembangan selanjutnya, maka nampak bahwa struktur pemerintahan dan kemasyarakatan yang semakin lama menjadi semakin kompleks, mendorong semakin besar dan semakin penting peranan pemerintah, baik di negara-negara sedang berkembang maupun di negara-negara yang sudah maju. Perkembangan yang demikian ini menuntut keberadaan ilmu pemerintahan yang semakin mantap; dengan perkataan yang dapat melepaskan dirinya dari paradigma ilmu pemerintahan yang otonom, yang dapat melepaskan dirinya dari paradigma ilmu pemerintahan sebagai bagian dari ilmu politik sebagaimana yang dianut oleh masyarakat ilmu pengetahuan pada tahun 1950-an.

Dalam hubungan ini, cara pendekatan interdisipliner dipandang mengandung kelemahan-kelemahan, oleh karena ilmu pengetahuan yang terbentuk masih terdiri dari unsur-unsur yang terpisah-pisah, sehingga harus dipertemukan dan dikumpulkan bersama. Sifat otonom dari ilmu pemerintahan menuntut adanya perubahan cara pendekatan yakni dengan menambahkan suatu *common-ground* terhadap sifat interdisipliner tersebut. Dengan perkataan lain, bahwa ilmu pemerintahan merupakan ilmu pengetahuan yang bersifat interdisipliner, tetapi mempunyai disiplin sendiri. Lahirlah apa yang dinamakan pendekatan meta disiplin, yang mempersyaratkan adanya *common-ground* landasan dan dasar-dasar pengetahuan yang sama.

Adapun sumbangan dari disiplin ilmu-ilmu yang lain, yang merupakan hasil spesialisasi dari ilmu-ilmu tersebut yang menyelidiki gejala-gejala pemerintahan umum/pemerintahan dalam negeri, kemudian disesuaikan dan diintegrasikan berdasarkan *common-ground* tersebut dan itulah yang dinamakan Ilmu-ilmu Pemerintahan (*Bestuurswetenschappen*). Yang tergolong kedalam ilmu-ilmu pemerintahan ini antara lain adalah ilmu Keuangan Negara, Manajemen Pemerintahan, Hukum Tata Pemerintahan dan Hukum Tata Negara, Sosiologi Pemerintahan, Politikologi Pemerintahan (*Bestuurspolitologie*), dan lain-lain.

Perkembangan selanjutnya dari Ilmu Pemerintahan ialah menuju ke apa yang disebut Ilmu Pemerintahan Terapan (*Bestuurskunde*). Seperti telah dikemukakan di atas bahwa studi tentang pemerintahan umum itu memperlihatkan corak normatif yang kuat. Namun secara perlahan-lahan terjadi pemecahan antara Ilmu Pemerintahan sebagai suatu disiplin empiris dengan Ilmu Pemerintahan Terapan sebagai ajaran normatif mengenai pemerintahan umum. Tujuan dari Ilmu Pemerintahan Terapan terutama adalah untuk memperbaiki penyelenggaraan kegiatan-kegiatan dari pemerintahan umum.



Drs. Josef Riwu Kaho, MPA.

* Staf pengajar senior di Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIPOL, UGM. Menyelesaikan S-1 di Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIPOL, UGM (1966) dan S-2 di UPLB, Filipina (1979). Beberapa bukunya yang telah terpublikasikan antara lain: *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia* (Bina Aksara, 1982) dan *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, (Rajawali Press, 1988).

kemandiriannya dalam dekade 1970-an. Sebelumnya, gejala-gejala pemerintahan dipelajari sebagai bagian dari ilmu pengetahuan yang lain seperti bagian dari ilmu politik dengan pemerintahan ini antara lain dapat dilihat dari apa yang dikemukakan oleh Karl Deutsch sebagai berikut:

"Because politics is the making of decision, by public means, it is primarily concerned government, that is, with the direction and self-direction of large communities of people. The word 'politics' stresses the process of decision making about public actions or goods what is done and who gets what. The word 'government' stresses the result of the process—in terms of control and self-control of the community—be it city, state or nation".

Di samping itu seorang pakar lain mengatakan bahwa memerinci tugas negara-negara modern sekarang ini adalah merupakan suatu hal yang mustahil, sebab telah mencakup hampir segala aspek kehidupan rakyatnya. Akibatnya, permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah juga semakin kompleks dan sulit, sehingga tidak mungkin dipecahkan secara mono-disiplin. Pelaksanaan pembangunan misalnya tidak hanya merupakan persoalan ekonomi melulu, akan tetapi juga menyangkut pelbagai macam persoalan sosial, politik, ideologi, kebudayaan, psikologis, keamanan dan ketertiban dan sebagainya. Oleh sebab itu persoalan-persoalan pembangunan yang merupakan bagian dari persoalan-persoalan pemerintahan hanya dapat dipecahkan secara multi disiplin, interdisiplin bahkan transdisiplin.

Berkaitan dengan apa yang telah dikaitkan diatas, maka perlu selalu diingat pendapat dari Karl Deutsch yang disebutnya sebagai *Government: The Helmsman Concept*. Dikatakan olehnya bahwa pemerintah sebagai jurumudi harus menguasai berbagai macam informasi agar tetap dapat mengandalkan dan mengarahkan pemerintahan ke arah yang benar. Deutsch mengatakan bahwa:

"Any one who directs the affair of a country – or any large organization or community—must know how to stay in control; what is the basic nature and the current state of the country or organization which is controlling; what are the limits and opportunities in its environment which he must cope with; and what the result he wishes to attain. Combining these four kinds of knowledge, and setting upon them, is the essence of the art of government".

6

Dalam perkembangan selanjutnya, maka nampak bahwa struktur pemerintahan dan kemasyarakatan yang semakin lama menjadi semakin kompleks, mendorong semakin besar dan semakin penting peranan pemerintah, baik di negara-negara sedang berkembang maupun di negara-negara yang sudah maju. Perkembangan yang demikian ini menuntut keberadaan ilmu pemerintahan yang semakin mantap; dengan perkataan yang dapat melepaskan dirinya dari paradigma ilmu pemerintahan yang otonom, yang dapat melepaskan dirinya dari paradigma ilmu pemerintahan sebagai bagian dari ilmu politik sebagaimana yang dianut oleh masyarakat ilmu pengetahuan pada tahun 1950-an.

Dalam hubungan ini, cara pendekatan interdisipliner dipandang mengandung kelemahan-kelemahan, oleh karena ilmu pengetahuan yang terbentuk masih terdiri dari unsur-unsur yang terpisah-pisah, sehingga harus dipertemukan dan dikumpulkan bersama. Sifat otonom dari ilmu pemerintahan menuntut adanya perubahan cara pendekatan yakni dengan menambahkan suatu *common-ground* terhadap sifat interdisipliner tersebut. Dengan perkataan lain, bahwa ilmu pemerintahan merupakan ilmu pengetahuan yang bersifat interdisipliner, tetapi mempunyai disiplin sendiri. Lahirlah apa yang dinamakan pendekatan meta disiplin, yang mempersyaratkan adanya *common-ground* landasan dan dasar-dasar pengetahuan yang sama.

Adapun sumbangan dari disiplin ilmu-ilmu yang lain, yang merupakan hasil spesialisasi dari ilmu-ilmu tersebut yang menyelidiki gejala-gejala pemerintahan umum/pemerintahan dalam negeri, kemudian disesuaikan dan diintegrasikan berdasarkan *common-ground* tersebut dan itulah yang dinamakan Ilmu-ilmu Pemerintahan (*Bestuurswetenschappen*). Yang tergolong kedalam ilmu-ilmu pemerintahan ini antara lain adalah ilmu Keuangan Negara, Manajemen Pemerintahan, Hukum Tata Pemerintahan dan Hukum Tata Negara, Sosiologi Pemerintahan, Politikologi Pemerintahan (*Bestuurspolitologie*), dan lain-lain.

Perkembangan selanjutnya dari Ilmu Pemerintahan ialah menuju ke apa yang disebut Ilmu Pemerintahan Terapan (*Bestuurskunde*). Seperti telah dikemukakan di atas bahwa studi tentang pemerintahan umum itu memperlihatkan corak normatif yang kuat. Namun secara perlahan-lahan terjadi pemecahan antara Ilmu Pemerintahan sebagai suatu disiplin empiris dengan Ilmu Pemerintahan Terapan sebagai ajaran normatif mengenai pemerintahan umum. Tujuan dari Ilmu Pemerintahan Terapan terutama adalah untuk memperbaiki penyelenggaraan kegiatan-kegiatan dari pemerintahan umum.



Drs. Josef Riwu Kaho, MPA.

* Staf pengajar senior di Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIPOL, UGM. Menyelesaikan S-1 di Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIPOL, UGM (1966) dan S-2 di UPLB, Filipina (1979). Beberapa bukunya yang telah terpublikasikan antara lain: *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia* (Bina Aksara, 1982) dan *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, (Rajawali Press, 1988).

DAFTAR PUSTAKA

- Deutsch, Karl W., (1970), *Politics and Government*, Boston: Houghton Mifflin Company.
- Hoogerwerf, K. , (1993), *Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: Airlangga.
- Lipson, Leslie, (1981), *The Great Issues of Politics*, Ingglewoo Clifis New Jersey: Prentice Hall Inc.
- MacIver, Robert M, (1955), *The Modern State*, London: Oxford University Press.
- , *The Web of Government*, (1966), New York: Macillan Book Company.
- Meehan, Eugene J., John I. Soche and Murray S. Stedman Jr, (1966), *The Dynamics of Modern Government*, New York: MacGraw Hill Book Company,.
- Soeroso, (1982), *Ilmu Pengetahuan dan Pembangunan*, makalah Fisipol UGM, Yogyakarta,. Tidak diterbitkan.