

# Pengantar Etika Pemerintahan

Prof. Dr. Djohermansyah Djohan  
Milwan, S.Sos.,M.Si.



## PENDAHULUAN

---

Pada Modul 1 ini, Anda akan diajak untuk memahami terlebih dahulu apa itu etika pemerintahan? Etika pemerintahan adalah etika yang dipergunakan sebagai pedoman perbuatan dan perilaku pemerintah, aparat, ataupun pejabat pemerintah. Para filsuf sejak beberapa abad sebelum Masehi menyebut manusia sebagai *zoon politicon* dan *homo sapiens*. Oleh karena itu, manusia selalu berhubungan, hidup bersama, dan berkelompok. Hubungan antarmanusia pada umumnya bersifat dominasi sehingga untuk mengatur hidup bersama dan berkelompok itu, timbullah hubungan pemerintahan yang dipedomani oleh etika pemerintahan.

Modul ini berisi kajian tentang etika pemerintahan, pengertian etika moral, pengertian pemerintah dan pemerintahan, serta pemerintahan yang baik. Diharapkan, hal tersebut akan memberikan bekal kejiwaan tentang baik dan buruk dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas pemerintahan.

Diharapkan, setelah mengkaji dan mempelajari modul ini, kompetensi umum yang harus Anda kuasai adalah mampu menjelaskan asal usul etika pemerintahan dan pemerintahan. Sementara itu, kompetensi khusus yang harus Anda kuasai setelah mempelajari modul ini adalah mampu menjelaskan

1. etika pemerintahan;
2. pengertian pemerintah dan pemerintahan;
3. pemerintahan yang baik.

## KEGIATAN BELAJAR 1

## Sekilas tentang Etika Pemerintahan

Ɖalam Kegiatan Belajar 1 ini, marilah kita pahami terlebih dahulu pengertian etika. Bagi orang biasa, pengertian etika mempunyai arti tambahan yang tidak begitu menarik. Ia menganggap etika itu sebagai cita-cita muluk yang tidak akan dapat dicapai, hal-hal yang tidak mungkin dapat diwujudkan dan keinginan-keinginan yang tidak mungkin dipenuhi. Seorang etikus dipandang sebagai idealis yang tegang dan tidak mengenal kehidupan. Ia lebih baik di jauhi atau disindir dengan kata-kata halus agar cepat pergi. Jika orang biasa bertanya kepada dosen yang mengajar atau memberi kuliah etika, jawabannya ilmu etika itu sangat sukar, membingungkan, dan banyak memberi ketidakpastian. Menimbulkan banyak sekali kesalahpahaman dan banyak teori yang disusunnya tidak berguna atau sekadar menutupi apa-apa yang tidak jelas. Dengan demikian, hasrat dan keinginan untuk mempelajari etika dari segi ini pun tenggelam.

Akan tetapi, selama hidup masih tetap ada dan berlangsung serta manusia disebut sebagai *zoon politicon*, yaitu sebagai makhluk sosial, ia harus hidup dan berhubungan dengan manusia lain. Ia memerlukan bantuan dari orang lain untuk memenuhi kebutuhan dan mengurus kepentingannya. Ia tidak mungkin hidup seorang diri terpisah dan terasing dari manusia lain karena tentu tidak akan manusiawi. Manusia mempunyai seribu satu kekurangan dan kelemahan sehingga hubungan dan bantuan orang lain selama hidupnya merupakan suatu *conditio sinequa non*, sesuatu yang tidak boleh tidak harus ada. Jika manusia berhubungan dengan manusia lain, terbentuklah masyarakat besar dan kecil. Kelompok terkecil, tetapi bersifat universal ialah satu keluarga yang terdiri atas suami istri dan satu atau beberapa orang anak. Setiap hari ada saja pemecahan masalah dan pengambilan keputusan karena selama manusia hidup dan berhubungan dengan manusia lain ada saja masalah yang timbul karena hubungan dan hidup bermasyarakat. Manusia secara kodrati memiliki seribu satu dorongan, keinginan, nafsu, kecenderungan, atau kekuatan dalam dirinya yang sifatnya selalu dalam keadaan bergerak, selalu ingin dipenuhi, dan selalu mencari kepuasan. Jika kepuasan itu tercapai, segera akan muncul keinginan baru dan mungkin berlipat ganda yang juga menuntut kepuasan. Demikianlah nafsu itu berlangsung, tanpa kunjung padam. Selain itu, manusia membutuhkan

perlindungan atas harta benda serta atas segala hak miliknya, keselamatan, dan keamanan dirinya. Demi perlindungan ini, ia harus berhubungan dengan manusia lain. Manusia harus hidup bermasyarakat. Dengan hidup bermasyarakat, kebutuhannya dapat dipenuhi dengan daya guna dan hasil guna sebesar-besarnya. Banyak teori mengenai bagaimana dan mengapa manusia hidup bermasyarakat, seperti teori kontrak sosial.

Di dalam hidup bermasyarakat, manusia harus berbuat. Seorang ibu rumah tangga, insinyur, pengacara, dokter, pedagang, dan buruh harus melakukan perbuatan. Atas setiap kedudukan atau tempat berbuat dan bekerja itu, manusia mempunyai tanggung jawab dan di dalam dirinya ada keinginan atau kecenderungan untuk melakukan perbuatan itu dengan baik.

Di negara yang sedang berusaha untuk maju, negara berkembang, ataupun negara yang sudah maju, terutama jika peperangan atau kekacauan baru saja berlalu, terdapat pembangunan besar-besaran. Pembangunan ini hanya akan berhasil dan berarti jika masyarakat hidup teratur, rapi, dan baik. Semua orang mengetahui apa yang harus dan seharusnya dikerjakan. Secara ringkas, hidup selalu menyajikan masalah baik dan buruk serta mengenai perbuatan yang menurut susila dibenarkan (susila benar) atau harus dicegah. Jika di segala bidang terdapat kesadaran, berpikir murni, penyelidikan tentang kaitan dan hubungan yang termasuk jiwa manusia; demikian juga di bidang perbuatan dan kehendak manusia, di bidang motif (sebab-sebab yang menjadi dorongan) dan kecenderungan, tujuan, serta nilai-nilai hidup yang aktif dalam melakukan perbuatan. Etika diartikan sebagai ajaran tentang perbuatan dan perilaku yang susila benar, yaitu secara susila adalah baik. Dari etika, diharapkan adanya usaha untuk selalu mencari jawaban atas pertanyaan, “Bagaimana dan apa yang harus saya perbuat?”

Jelaslah bahwa etika berkaitan dengan kehidupan manusia sepenuhnya dan mengenai manusia seutuhnya. Oleh karena itu, etika banyak kaitannya dengan pengetahuan tentang manusia. Bukankah perbuatan manusia itu merupakan perwujudan akhlak, tabiat, watak, dan sifat kejiwaan manusia? Perbuatan adalah realisasi keinginan, dorongan, nafsu, kecenderungan, atau kekuatan-kekuatan yang ada dalam diri manusia yang selalu dalam keadaan bergerak dan ingin ke luar mencari kepuasan karena memang sifatnya itu selalu ingin memperoleh kepuasan. Etika berkaitan dengan kejiwaan dan termasuk dalam ilmu jiwa. Etika bukanlah teori yang abstrak, tetapi merupakan ilmu pengetahuan tentang kehidupan susila manusia. Ia berkemampuan untuk mengetahui dan menganalisis secara terbuka dan dapat

menjelaskan sifat-sifat manusia yang sangat berbeda satu sama lain secara batiniah. Barangkali tidak ada ilmu pengetahuan yang sedemikian mendalam memasuki raga kemanusiaan, selain etika, bahkan juga memasuki latar belakang dan bagian tersembunyi dari diri manusia itu sendiri.

Istilah etika dalam bahasa Indonesia sebenarnya berasal dari kata *ethicos* (bahasa Yunani). *Ethicos* ditarik dari kata *ethos* yang berarti kebiasaan atau watak, adat, sifat, atau batas. Etika juga berasal dari bahasa Prancis *etiquette* atau biasa diucapkan dalam bahasa Indonesia dengan kata *etiket* yang berarti juga kebiasaan atau cara bergaul dan berperilaku baik. Pengertian asal kata *ethos* adalah pagar untuk membatasi agar tidak berkeliaran ke mana-mana. Dengan perkataan lain, secara lugas, gerak ternak yang dibenarkan adalah gerak yang ada di dalam pagar tersebut. Jika berkeliaran di luar pagar, gerak ternak itu tidak dibenarkan. Bisa juga dikatakan bahwa bergerak di dalam pagar adalah baik atau benar, tetapi bergerak di luar pagar adalah salah. Jika demikian, kata *ethos* berkaitan dengan gerak atau tingkah laku meskipun pada mulanya hanya tingkah ternak, tetapi secara umum adalah tingkah makhluk atau perbuatan dikaitkan dengan baik buruk atau benar salah. Tegasnya, apakah tingkah laku atau perbuatan itu baik atau buruk, benar atau salah. Akan tetapi, yang melakukan perbuatan itu hanya makhluk manusia maka pengertian *ethos* pun berkembang menjadi berkaitan dengan perbuatan manusia dan bukan lagi gerak ternak. *Ethos* dalam pengertian pagar berarti sebagai batas perbuatan manusia. Perbuatan manusia yang baik dan dibenarkan itu berada di dalam batas. Perbuatan manusia tidak dibenarkan dan dianggap tidak baik jika melakukan perbuatan di luar batas. Dengan demikian, batas tersebut adalah batas perbuatan manusia dan batas perbuatan kemanusiaan. Perbuatan yang baik, yang benar, yang patut, yang harus, dan seharusnya dilakukan oleh manusia adalah yang dilakukan di dalam batas-batas kemanusiaan. Hal itu disebut perbuatan *ethics*, yaitu perbuatan yang bersifat etik atau secara singkat perbuatan etik.

Jadi, perumusan etika yang paling sederhana ialah ilmu pengetahuan yang mempelajari perbuatan manusia dikaitkan dengan baik buruk atau benar salah.

Di atas telah dikemukakan bahwa gerak ternak atau perbuatan yang dipandang baik dan dibenarkan adalah yang dilakukan di dalam pagar. Ini berarti ada batas tegas dan ada pagar antara perbuatan baik dan perbuatan tidak baik. Ini berarti ada aturan tentang perbuatan serta ada ketentuan

tentang perbuatan yang baik dan perbuatan yang buruk atau yang benar dan salah.

Dalam bahasa Yunani kuno, ada istilah *mos* yang kemudian berkembang menjadi *moris* atau *mores* yang berarti cara hidup atau kebiasaan. Dari kata *mores*, ditarik istilah moral. *Webster's* menjelaskan bahwa moral sebagai berikut.

1. *Concerned with, or relating to, what is right and wrong in matters of human behaviour; ethical* (berkaitan atau berhubungan dengan urusan tentang tingkah laku manusia; bersifat etik).
2. *Righteous; virtuous* (benar secara moral; kebajikan atau kebaikan).
3. *Affecting standards of conduct* (mengenai ukuran tingkah-laku).

Jika kita memperhatikan pengertian moral dan etika di atas, tampak adanya kesamaan, yaitu keduanya berkaitan dengan *custom, usage*, atau *habit* (kebiasaan, adat) serta memang sulit sekali untuk membedakan moral dan etika seperti dapat dilihat dalam kalimat penjelasan berikut.

Moral adalah ajaran tentang baik buruk perbuatan dan kelakuan (akhlak, kewajiban, dan sebagainya). Etika adalah ilmu pengetahuan tentang asas-asas akhlak atau moral.

Di dalam bahasa Belanda, ada istilah *zede* atau *zeden* yang diartikan sebagai *custom, usage*, dan *habit* (Inggris), yaitu kebiasaan, adat, atau adat kebiasaan. Dengan demikian, etika, *ethics*, atau moral *philosophy* adalah *zedenkunde*, yaitu ilmu adat kebiasaan atau ilmu yang mempelajari tingkah laku dan perbuatan manusia dalam hidup bermasyarakat yang dikaitkan dengan baik buruk atau benar salah. Demikianlah perumusan etika dalam bentuk yang agak panjang.

Kamus *Webster's* menjelaskan etika atau *ethics* sebagai berikut.

1. *The branch of philosophy which deals with the moral duty of man* (cabang dari filsafat yang berkaitan dengan tugas moral manusia).
2. *Moral principles or actions, standards of conduct* (prinsip-prinsip moral atau prinsip-prinsip kelakuan, standar tingkah laku).

Dalam bahasa Yunani kuno, ada pula kata *ethos* (etika) diartikan sebagai filsafat moral, filsafat praktis, atau ilmu tentang kebiasaan/adat. Jadi, etika adalah ilmu yang mempelajari perbuatan dan tingkah laku manusia dengan

tekanan pada penentuan mana yang baik dan mana yang buruk, mana yang benar dan mana yang salah. Etika merupakan ilmu yang bersifat normatif karena etika melahirkan norma dan terdiri atas norma-norma perbuatan yang dapat dipakai dalam kehidupan sehari-hari. Dari segi ini, diperoleh etika dengan nilai-nilainya yang beraroma filsafat.

Ilmu tentang etika dalam penerapannya pada keadaan nyata, yaitu dalam praktik kehidupan sehari-hari disebut kasuistik dan orang yang mempelajarinya adalah seorang kasuis.

Dalam bahasa Indonesia, istilah *ethics* atau etika jarang dipergunakan dan yang sering terdengar ialah kata susila, moral, akhlak, sopan santun, tata krama, dan adab. Meskipun pengertian pokok kata-kata tersebut adalah sama, yaitu etika, pengertiannya tergantung pada penerapannya. Contohnya sebagai berikut.

1. Si A tidak sopan. Ia menyodorkan pensil kepada gurunya dengan tangan kiri.
2. Akhlak si A sudah rusak. Tiap hari ia judi dan merokok ganja.
3. Moral pasukan X sangat tinggi. Meskipun jumlahnya tinggal sedikit dan musuh yang menyerang sepuluh kali lipat banyaknya, pasukan tetap bertahan.
4. Mengetuk pintu sebelum masuk kamar orang adalah suatu sopan santun.

Meskipun contoh di atas tidak banyak, dapat dirasakan adanya perbedaan gradual antara istilah-istilah yang digarisbawahi, padahal pengertiannya adalah sama, yaitu etik.

Telah disinggung bahwa etika merupakan ilmu mengenai perbuatan manusia dikaitkan dengan baik buruk atau benar salah. Masalah baru yang muncul ialah yang dimaksud dengan perbuatan. Apakah yang disebut baik atau benar? Apa ukuran atau standar baik atau benar? Telah diterangkan bahwa etika berkaitan dengan kejiwaan dan termasuk ilmu jiwa. Oleh karena itu, untuk mencari jawaban pertanyaan di atas, marilah kita selami sejenak ilmu jiwa, setidaknya pelajari perbuatan manusia itu dari segi ilmu jiwa.

Secara alami, manusia memiliki rasa, yaitu kemampuan untuk mempunyai perasaan atau untuk merasa. Jika Anda dipukul orang, Anda akan merasakan pukulan tersebut, misalnya Anda merasa sakit. Demikian juga jika Anda mencium harumnya minyak wangi atau Anda merasa manisnya gula. Perasaan seperti tadi dialami secara fisik dan perasaannya dapat disebut perasaan lahiriah. Di samping itu, ada perasaan yang dialami secara psikis

yang disebut perasaan batiniah, seperti jika Anda merasa sesuatu itu bagus, cantik, elok, buruk. Perasaan lahiriah itu bisa dilokalisasi dan menurut kemauan Anda bisa diadakan melalui suatu sentuhan pada badan, perasaan psikis, dan dapat dimotivasi. Motif di sini diartikan sebagai sebab bergerak atau alasan yang menjadi dorongan. Salah satu perasaan psikis ialah perasaan etik atau *moral sense*, yaitu perasaan yang dialami jika merasa sesuatu itu baik atau buruk. Ukurannya ialah *conscience*, yaitu kata batin. Perbuatan yang baik akan menyenangkan kita. Sebaliknya, perbuatan yang salah akan menimbulkan perasaan bersalah atau menyesal. Dalam perasaan etik ini, termasuk juga perasaan mempunyai kewajiban, perasaan adil dan tidak adil. Ilmu yang mempelajari hal-hal yang baik dan buruk jika dilihat dari ilmu jiwa dinamakan etika.

Menurut ilmu jiwa, perbuatan merupakan akibat dari kekuatan yang bekerja dari dalam diri menuju ke luar diri manusia. Secara kodrati, manusia memiliki kekuatan-kekuatan dalam dirinya yang tidak terhitung banyaknya dan selalu dalam keadaan bergerak ingin ke luar dari manusia untuk memperoleh kepuasan sebab sifat kekuatan tersebut hanyalah ingin diberi kepuasan. Kekuatan-kekuatan itu disebut nafsu, dorongan, keinginan, kecenderungan, kebangkitan hati, atau impuls. Gerakan dari dalam menuju ke luar tadi dalam ilmu jiwa disebut usaha yang bergerak dari dalam diri manusia ke sesuatu yang ada di luar diri manusia sebab pemuasan nafsu atau dorongan hanya bisa terlaksana di luar diri manusia. Pada umumnya, usaha itu menuju sesuatu yang menurut kesadaran manusia berguna atau baik. Sebaliknya, menghindari yang menurut kesadaran manusia adalah buruk. Di dalam semua usaha, ada perwujudan aktivitas, suatu dorongan untuk mencapai sesuatu yang berguna. Tujuannya adalah realisasi dan perwujudan secara positif ataupun negatif.

Ada beberapa macam usaha yang bisa dibagi dalam dua golongan yang bersifat lahir dan yang bersifat batin. Hal yang bersifat lahir mencakup antara lain tropisme, refleks, insting, otomatisme, kebiasaan, nafsu, keinginan, dan kecenderungan. Hal yang bersifat batin hanya mencakup kehendak. Meskipun semua usaha atau gerak di atas dapat dibedakan, semuanya mengandung hakikat yang sama, yaitu dorongan dari dalam menuju ke luar.

Tropisme adalah gejala-gejala yang menyebabkan gerak menuju arah tertentu, seperti terdapat pada tumbuh-tumbuhan dan binatang (bunga yang mengarah ke datangnya sinar matahari, binatang pada malam hari yang mengerumuni lampu). Refleks adalah reaksi yang tidak sadar terhadap suatu

sentuhan dan berlangsung di luar kehendak kita. Misalnya, tangan kena api rokok secepatnya ditarik. Insting adalah naluri, yaitu kemampuan untuk melakukan perbuatan yang kompleks yang dilakukan tanpa terlebih dahulu mengadakan latihan dan sesuai dengan tujuan serta penuh arti. Naluri bersifat bawaan lahir dan berlangsung tanpa kesadaran atau mekanis. Binatang dapat mencari makanan atau menghindari bahaya karena nalurinya yang kuat. Pada manusia juga masih tampak adanya naluri meskipun tidak murni lagi karena manusia sadar akan norma dan disulahi oleh aturan, misalnya saja membuat rumah, menikah, dan memelihara anak. Selain itu, manusia memiliki kemampuan lebih daripada naluri. Manusia mempunyai akal dan mampu menerima pendidikan. *Otomatisme* terdiri atas gerakan-gerakan otomatis yang mencakup gerakan-gerakan jantung, paru-paru, dan usus. Ada juga gerakan yang menjadi otomatis, misalnya berjalan kaki, naik sepeda motor, dan bicara.

Perbuatan atau tingkah laku itu berbentuk kebiasaan, seperti *otomatisme*, tetapi pertimbangan kesadaran mempunyai peranan penting serta memengaruhi perbuatan dan setiap saat pengaruh tersebut dapat datang kembali. Kebiasaan termasuk etika terdiri atas perbuatan atau perilaku yang berulang-ulang dan berlangsung seolah-olah menjadi aturan yang harus ditaati. Nafsu adalah dorongan yang bersifat alami manusia dan dapat dibedakan antara nafsu individual, seperti nafsu bekerja, bermain, dan berkelahi. Contoh nafsu sosial adalah meniru, membentuk kelompok, dan menikah. Nafsu memberi kemungkinan untuk memenuhi kebutuhan hidup tertentu. Keinginan dan kecenderungan timbul dari nafsu yang diarahkan kepada sesuatu yang konkret. Dari nafsu makan, timbul keinginan untuk makan. Dari nafsu bekerja, timbul hasrat mencari pekerjaan. Berhadapan dengan keinginan, terdapat penolakan atau *afkeer* (Belanda) atau *refuse* (Inggris). Demikianlah sekelumit ilmu jiwa yang ada kaitannya dengan etika.

Jika Anda merasa tertarik untuk mempelajari masalah-masalah susila dari kehidupan manusia secara ilmiah, Anda dapat melakukannya melalui dua jalur berikut.

- 1) Meneliti ide-ide susila menurut sumber sosialnya, hukum perkembangannya yang berkaitan dengan perubahan-perubahan masyarakat.



- 2) Menganalisis *ethos* bangsa atau golongan sehubungan dengan hubungan-hubungan masyarakat. Dengan perkataan lain, berusaha untuk memahami kehidupan susila dari kehidupan sosial.

Metodenya adalah secara deskriptif analitis, yaitu akan diperoleh gambaran tentang kehidupan susila manusia menurut bangsa dan kurun waktu. Sebenarnya, gambaran demikian termasuk studi sosiologi atau etnologi dan sejarah karena dari jalur terakhir ini tidak diharapkan uraian tentang moral, tetapi tentang keharusan susila. Etika adalah ilmu yang terarah, yang memberi uraian mengenai perbuatan manusia, serta yang benar-benar manusiawi sebagai individu ataupun sebagai anggota masyarakat. Dengan perkataan lain, etika berusaha memahami kehidupan sosial dari kehidupan susila secara lebih luas lagi dari dunia kejiwaan. Dunia susila di sini merupakan salah satu bentuk perwujudannya. Dalam pengertian ini, etika merupakan bagian dari filsafat. Kant melukiskan etika sebagai *der practischen vernunft* (pikiran praktis) untuk membedakannya dengan *der theoretischen vernunft* (pikiran teoretis).

Untuk memperoleh gambaran tentang etika, seluruh gejala yang akan dan harus dipelajari serta masalah-masalah yang harus dicari pemecahannya, dibagi dalam tiga bidang masalah berikut.

### 1. Hubungan antara Etika dan Metafisika

*Bidang masalah pertama* ini bertolak dari kenyataan dasar yang berkaitan dengan hakikat manusia sebagai berikut.

- a. Manusia mengadakan perbedaan antara baik dan buruk.
- b. Manusia mencari suatu kriteria untuk perilaku hidup pribadi orang lain.
- c. Manusia mengakui dan menerima nilai-nilai hidup dan mengejar suatu tujuan. Pada saat-saat menentukan keberadaan hidup, manusia bersedia mengorbankan nyawa dan raganya demi hal-hal yang bersifat kejiwaan, tanpa membuat hakikat manusia itu kosong dan tidak berharga.

Jelaslah bahwa mendalami kenyataan dasar ini akan membawa secara langsung pada hakikat manusia sendiri karena satu dan lain hal di dalamnya terkandung pengakuan atas tujuan dan panggilan hakikat manusia, panggilan kemanusiaan. Dengan perkataan lain, suatu etika filosofis pada dasarnya berkaitan dengan antropologi filosofis, tetapi pada dasarnya juga dengan suatu keyakinan akan arti hidup dan sifat kenyataan bahwa pada manusia

sudah melekat tujuan dan panggilannya. Pada zaman revolusi, telah terlihat kenyataan-kenyataan bahwa manusia dengan gembira menghadapi kematian demi kemerdekaan dan perjuangan itu diterima sebagai suatu kewajiban susila yang tertinggi. Bagi manusia sendiri, ketaatan atas perintah susila itu merupakan suatu pendapat tentang arti hidup yang berada di atas eksistensi individual dan eksistensi tersebut langsung tergantung dari isinya.

Demikianlah bidang masalah pertama: hubungan antara etika dengan metafisika. Metafisika adalah filsafat mengenai segala sesuatu yang berada di luar alam biasa. Dalam etika, diselidiki dari mana perintah susila memperoleh kekuatan memikat dan memaksa, mengapa etika melarang manusia menentang hukum susila, melarang, melanggar, ataupun menyimpangkannya. Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini selalu didasarkan pada suatu pendapat tentang hakikat kenyataan yang paling mendalam. Marilah kita pelajari beberapa pemecahan, terutama yang telah diperoleh sepanjang masa mengenai masalah hubungan di atas sekaligus kita sampai pada dasar-dasar utama dari baik dan buruk.

*Pertama*, etika teologis, yaitu baik, adalah yang sesuai dengan kehendak suci Tuhan; sedangkan buruk bertentangan dengan isi kehendak suci Tuhan.

*Kedua*, etika *hedonistis* (*hedone* = perasaan senang secara material, lahir, dan batin). Menurut pandangan ini, bentuk terakhir perbuatan dan pertimbangan susila adalah *hedone*. Hal yang disebut baik adalah segala sesuatu yang mendatangkan kesenangan sebagai satu-satunya dasar kebaikan bagi manusia. Teori ini bisa menimbulkan akibat yang negatif, misalnya saja hidup boros. Memang, manusia pada umumnya hidup untuk memuaskan perasaan senangnya. Sepanjang masa, *hedonisme* telah menjadi karakter sosial dan orang berkata tentang “kesenangan sebesar-besarnya bagi jumlah yang sebesar-besarnya”, yang praktis menjadi suatu kemakmuran masyarakat yang terjamin. *Hedonisme* dan *eudaemonisme* adalah ajaran yang membuat “senang” itu menjadi suatu ketentuan susila dan yang sangat berdekatan. Jika direnungkan dan dihayati lebih mendalam lagi, akan muncul pertanyaan apakah tidak perlu mengadakan pembedaan kualitas “senang”. Jika harus dibedakan, apakah kriterianya. Jika ada kriteria, apa alat untuk menetapkan tinggi atau rendahnya “senang” serta mengenai suka dan bahagia. Jika tidak ada kriteria, yang dipakai untuk menentukan suka dan bahagia itu adalah yang berada pada tahap sebelum yang terakhir dan sudah tentu bukan yang tertinggi.

*Ketiga*, etika utilitas, yaitu yang menganggap baik susila itu adalah segala sesuatu yang memberi faedah (*utility* = guna, faedah). Dalam etika *utilitas* ini terdapat aliran individualistis dan aliran sosial menurut faedah bagi individu dan faktor bagi masyarakat. *Utilitisme* sudah sangat tua, yaitu sejak zaman kaum Sufi yang mempertahankannya terhadap pandangan Socrates. Akan tetapi, dalam dunia teknologi canggih dewasa ini, harus ada kekuasaan luar biasa di atas jiwa-jiwa itu. Selain itu, dalam gerakan sosial dan politik pada dewasa ini, secara terbuka dan juga secara kasar, ajaran tersebut dipraktikkan bahwa yang disebut baik dan diperbolehkan ialah yang menunjang tercapainya tujuan dan perjuangan. Teror, kekerasan, dusta, dan khianat selalu diterima dalam sejarah kemanusiaan dan dikatakan baik jika dianggap mempunyai faedah. Rintangan-rintangan susila terhadap teori itu pun berlangsung terus dan suatu kesadaran segera muncul apabila faedah tidak pernah menjadi baik yang tertinggi. Sesuatu hanya mempunyai faedah sebagai alat saja, tetapi tidak pernah menjadi tujuan sendiri.

*Keempat*, etika vitalistis, yaitu etika yang mengajarkan bahwa norma yang baik ialah yang memberi kekuatan hidup paling besar. Orang kuat atau kelompok kuat yang dapat menonjolkan diri dan demikian seterusnya sehingga yang lemah tunduk kepadanya adalah orang yang bersusila baik. Ajaran ini mencakup juga kekuatan-kekuatan watak manusia, seperti dorongan mempertahankan diri dan kehendak berkuasa. Gorgias, Machiavelli, dan Nietzsche adalah tokoh-tokoh paham ini dan demikian juga banyak raja dan politikus sebagai praktisi yang mengagumkan. Ajaran tersebut tidak dapat bertahan lama terhadap suara batin yang bersih dan terhadap pikiran yang kritis. Batin melawan sikap tertekan, lemah, dan menolak bahwa kekuasaan itu sama dengan hukum. Pikiran memprotes hilangnya perbedaan antara kualitas dan kuantitas apakah hidup yang kuat, manusia yang “kuat”. Apakah hanya kekuatan saja yang ada dan bergerak dalam berat badan dan kekerasan? Apakah tidak ada kekuatan yang lebih tinggi dalam roh dan jiwa? Jika perjuangan dipandang benar sebagai suatu unsur nyata dalam hidup, mengapa dianggap berada pada unsur kekerasan dan kekuasaan serta tidak pada kejiwaan?

*Kelima*, etika naturalistis, yaitu aliran kuat yang memandang bahwa hidup susila yang baik adalah kehidupan menurut hukum alam. Oleh karena itu, dipergunakan istilah naturalistis. Jika tidak demikian, pengertiannya akan khusus ditujukan pada dalil-dalil mutlak bagi kebendaan, biologis, dan psikis. Aliran tertua dalam filsafat Barat yang menyatakan “hidup menurut” sebagai

ketentuan susila, yaitu kaum Stoa. Kaum ini mengatakan bahwa alam juga mengandung kegiatan kejiwaan manusia. Pandangan ini, menurut pengertian modern, tidak boleh mempergunakan istilah naturalistis. Selanjutnya, dianjurkan agar mempelajari dan mengenal hukum alam yang sekaligus merupakan hukum susila dengan memberi tekanan sangat kuat pada intuisi (berhadapan dengan penguasaan mutlak dari pikiran sehingga susila agama dan para tokoh keindahan sampai sekarang masih giat memikirkannya).

*Keenam*, etika idealistis, yaitu etika yang banyak ragamnya dan yang mengajarkan bahwa hakikat paling dalam dari kenyataan bersifat kejiwaan yang tampak jelas dalam proses kesadaran manusia. Dengan demikian, fokus pengertian etika adalah kemerdekaan atau hormat terhadap orang yang manusiawi. Kant merumuskannya sebagai berikut.

Kewajiban susila adalah kewajiban agar orang sama sekali tidak memperlakukan orang lain sebagai alat, melainkan sebagai tujuan. Dengan demikian, arti hidup dipenuhi dan arti kemanusiaan beralih dari dunia keterikatan alami ke dunia kebebasan.

Heymans telah mengembangkan teori objektivitas. Kehendak dan perbuatan susila terjadi bersamaan dengan kehendak supaya berperilaku objektif, yaitu menyampingkan kepentingan sendiri sebagai syarat untuk tidak berkepentingan. Albert Schweitzer menampilkannya sebagai kriteria dari baik, yaitu hormat terhadap hidup yang sangat tinggi nilainya. Etikanya berakar pada humanisme Kristen bahwa manusia sebagai ciptaan Tuhan serta sebagai zat kejiwaan yang ingin mencapai kebebasan yang terdiri atas ketaatan pada kebenaran, cinta, dan keadilan.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa aneka ragam etika yang telah dijelaskan di atas tentu saja masih jauh untuk dikatakan lengkap. Maksudnya, hanya mengemukakan bahwa dalam usaha ilmiah untuk merumuskan dan memberi dasar kepada baik, susila selalu dibuat pertanyaan tentang hakikat manusia dan hakikat kenyataan hidup tempat manusia berada. Dengan perkataan lain, etika berkaitan dengan filsafat antropologi dan metafisika.

## **2. Sistem Aturan Susila, Tujuan, dan Kebajikan**

*Bidang masalah kedua* yang selalu terdapat dalam setiap etik, yaitu sistem aturan susila, tujuan, dan kebajikan. Ilmu pengetahuan menyusun fakta-fakta dalam hubungan teratur secara sistematis. Demikian pula ilmu pengetahuan etika, etika berusaha mencapai suatu sistem. Akan tetapi,

apabila etika ingin menjadi realistik sekaligus filosofis—karena etika menentukan norma-norma luhur dalam hidup—etika sama sekali tidak pernah kaku. Kehidupan manusia yang senantiasa penuh pertentangan dan bergelora sering kali menyedihkan yang dipandang sebagai ketaatan atas panggilan dan *papasten* (*papasten* berasal dari pasti, yaitu apa yang telah dipastikan oleh Tuhan; dalam bahasa Belanda dipakai kata *bestemming*, yaitu tujuan yang telah dipastikan oleh Tuhan; *papasten* atau *bestemming* itu melekat pada tiap manusia), tidak pernah dirumuskan sebagai sistem; demikian juga hidup susila dan perjuangan susila tidak pernah beralih menjadi ketaatan pada aturan-aturan yang telah dirumuskan itu dipupuk menjadi kebajikan. Sekarang juga pikiran mendatangkan ketertiban dan membentuk sistem.

Ada perbedaan manusia sebagai individu yang terpisah dan berbeda dengan manusia lain serta manusia sebagai anggota kelompok dalam hidup bermasyarakat. Perbedaan tersebut tidak terlalu tajam karena tidak mungkin manusia hidup memencilkan diri, hidup sendiri tanpa bantuan, atau hubungan dengan manusia lain. Jika ia memencilkan diri, ia tidak akan manusiawi, ia tidak akan jadi orang yang wajar. Bukankah manusia itu sejak dilahirkan sudah berhubungan dengan manusia lain secara alami, yaitu sedikitnya dengan ibunya? Demikian pula melalui bahasa, pengertian-pengertian, perasaan, dan budaya di sekeliling manusia berhubungan dengan manusia lain. Individu dan masyarakatnya saling memengaruhi dan saling mengisi. Kinerjanya sulit untuk meraih batas antara manusia sebagai individu dan manusia sebagai anggota masyarakat. Meskipun demikian, bagi dan dalam etika perbedaan dimaksud itu cukup berarti.

Jika kesadaran etik mengarah pada manusia sebagai individu; etika akan memandang manusia individu itu sebagai satu kesatuan yang utuh dengan badan, roh, dan jiwa sebagai aspek-aspek yang berbeda—ingatlah kaitannya dengan filsafat antropologi. Akan tetapi, sekarang diselidiki juga kesadaran-kesadaran pribadi susila dan unsur-unsurnya. Menurut pengalaman, bahayanya sedikit sekali bahwa penyelidikan tersebut tidak menghasilkan sesuatu yang telah diperoleh oleh teori filosofis tertentu. Dengan perkataan lain, melalui cara ini, memang bisa diketahui apa yang dijadikan teori.

Teori oleh penganut *eudaemonisme*, *vitalisme* atau *idealisme* mengenai kesadaran susila, tetapi sama sekali tidak dan bukan sesuatu bagi setiap orang yang dengan hormat memandang gejala-gejala. Oleh karena itu, banyak yang mengeluh bahwa filsafat itu sia-sia dalam etika. Hal yang sangat penting bagi

kehidupan praktik susila ialah apa yang diakui benar oleh manusia sebagai individu mengenai tuntutan-tuntutan susila. Beberapa masalah yang timbul sebagai berikut. Apa hasil dari disiplin pribadi atau lebih luas lagi dari pendidikan pribadi? Bagaimana diharganya hidup alami tentang perasaan, antara lain perasaan seks yang sangat besar, tetapi tidak merupakan satu-satunya yang terdapat pada diri manusia? Apabila timbul rasa tersinggung, terhina, atau dendam, apakah yang dilakukan manusia sebagai makhluk susila? Apakah manusia itu mengadakan reaksi secara alami atau secara naluri apabila perlu secara emosional? Apakah manusia itu mengaluskannya dengan mengubahnya menjadi suatu kekuatan positif melalui peningkatan alam kejiwaan? Apakah hidup susila itu membawa pimpinan sadar, misalnya suatu penolakan terhadap beberapa dorongan yang datang dari luar dan dari dalam menimbulkan kekeruhan dalam pikiran dan perasaan?

Kata batin atau disingkat batin (*geweten*-Bld, *conscience*-Ing), dalam hati, atau mengenai kejiwaan selalu mendapat tempat istimewa dalam etika. Kita bersyukur bahwa gejala yang dinamakan batin ini masih cukup dikenal, tetapi menerangkannya secara ilmiah menimbulkan banyak kesukaran, sedangkan seorang pengajar praktikum tidak akan menyangkal realitas batin. Hendaknya berhati-hati dengan perumusan-perumusan yang lebih banyak menerangkan sesuatu secara sederhana seperti kepada orang biasa. Masalah-masalah yang terpenting dapat dibagi dalam empat butir berikut.

- a. Dalam uraian yang cermat tentang pengertian pertentangan batin, ketentuan batin itu sangat perlu karena banyak hal dikaitkan dengan batin, misalnya hakim mengetahui pernyataan tidak benar melalui pernyataan batin. Kohnstam mengemukakan empat ciri keputusan batin yang murni seperti berikut ini.
  - 1) Merupakan perbuatan dari kepribadian seutuhnya (pikiran, perasaan, dan kehendak). Dalam perbuatan tersebut, dipikirkan secara matang mengenai akibat-akibat yang mungkin timbul dan motif-motifnya diuji.
  - 2) Perbuatan tersebut bersifat superrasional.
  - 3) Merupakan perbuatan konkret dan mutlak pribadi. Oleh karena itu, tidak ada orang lain dalam keadaan yang sama yang dipandang sebagai satu-satunya yang benar.
  - 4) Manusia menerima keputusan batin itu sebagai suatu karunia karena membawa rasa lega dan kepastian batin.

- b. Rangkaian masalah kedua ini terdapat dalam analisis berikut. Apakah batin itu berbicara setelah perbuatan atau juga sebelumnya? Dapatkah kita bicara tentang suatu batin yang memperingati atau apakah suatu protes batin terhadap suatu perbuatan yang akan kita lakukan dinamakan juga sebagai batin? Dalam teori-teori lama, sering kali dibedakan batin sebagai indeks (petunjuk), sebagai judeks (yang mengadili sesuatu), dan sebagai vindeks (pembalas terhadap yang buruk).
- c. Rangkaian masalah ketiga dapat diringkas sebagai penjelasan tentang batin yang telah banyak dipertentangkan oleh para ahli etika. Apakah batin itu merupakan alat atau kemampuan khusus? Apakah batin itu suatu suara dari suatu realitas metafisis yang lebih tinggi? Apakah batin itu bentuk kerja imperatif dari kesadaran susila pribadi yang sedang beraksi? (Bierens de Haan).
- d. Akhirnya, sampai pada pertanyaan-pertanyaan berikut. Apakah batin itu bersifat bawaan lahir (aprioritis) atau dibentuk (empiristis) ketika pengaruh dari masyarakat mempunyai peranan menentukan? Pertanyaan dan tanda tanya itu banyak sekali dan justru tentang sesuatu yang sudah dikenal. Kesadaran ilmiah selalu mendatangkan pertanyaan-pertanyaan, bahkan kadang-kadang membuat sesuatu yang sudah pasti menjadi tidak pasti. Kita ingat Socrates, guru besar dalam filsafat, tidak pernah berhenti mengajukan pertanyaan.

Kesadaran etik dapat pula mempelajari manusia, panggilan, dan pertanggungjawabannya. Manusia ada dalam ikatan-ikatan kemasyarakatan dan selanjutnya menjurus pada etika sosial. Di sini, terdapat banyak bahan dan tidak sedikit bahan pertentangan. Setiap bentuk itu hidup bersama, berdiri karena hukum-hukum kejiwaan yang fundamental yang melekat dalam sifat sosial manusia. Dari situ, lahir norma-norma, kewajiban-kewajiban, dan kebajikan-kebajikan susila, misalnya perintah, “Anda tidak boleh mencuri!” Suatu hidup bersama akan merusak diri sendiri jika hukum-hukum kejiwaan di atas dilanggar. Meskipun demikian, berbagai bentuk hidup bersama itu mempunyai sifat-sifat sendiri. Dalam keluarga, berlaku aturan-aturan yang berlainan dengan aturan dalam proses kerja. Demikian pula aturan-aturan yang berlaku bagi suatu bangsa itu berbeda dengan aturan-aturan yang berlaku di suatu masyarakat keagamaan.

Etika harus menyelidiki hal-hal berikut.

- a. Umum: apakah artinya ajaran tentang baik susila bagi hidup bermasyarakat jika ingin konkret tentang hakikat *papasten* dan panggilan manusia.
- b. Khusus: apa yang timbul dari butir 1 untuk ikatan-ikatan konkret, tempat manusia hidup dan bekerja. Dari ikatan-ikatan ini—yang sangat besar artinya bagi kesejahteraan jiwa manusia—yang utama dapat dibahas secara singkat di bawah ini.
  - 1) Keluarga: berdasarkan pernikahan dan cinta antara pria dan wanita. Di sini, etika menghadapi berbagai masalah konkret, seperti pergaulan seks sebelum pernikahan, di luar pernikahan, perceraian, persamaan hak antara suami istri, pertanggungjawaban orang tua, aturan jumlah anak, dan sterilisasi. Di sini, jelas tampak bahwa perbuatan etik dilakukan dengan menjunjung tinggi hidup bersama kejiwaan.
  - 2) Hubungan kerja mencakup seluruh proses produksi, distribusi, perdagangan. Hidup perekonomian mempunyai hukum-hukum sendiri. Yang melanggar hukum tersebut akan ditindak dan tidak dibiarkan tanpa mendapat hukuman. Di sini, rencana-rencana utopis akan mengalami keruntuhan. Dewasa ini, terdapat hubungan karena pemilikan, nasionalisasi, sosialisasi, produksi untuk memperoleh laba atau kemakmuran, tempat faktor tenaga kerja terhadap modal, organisasi hukum tenaga kerja, persaingan dan pertentangan kelas, monopoli, semua urusan ekonomi, serta sosial dan terutama urusan etik segera setelah orang mengakui bahwa urusan tersebut menyangkut kebahagiaan dan pertanggungjawaban manusia.
  - 3) Masalah bangsa dan negara meliputi seluruh kehidupan sosial dan politik dengan pengaturan sendiri tanpa memperhatikan aturan-aturan susila. Konkretnya, sampai sejauh mana pemerintah ikut campur tangan dalam urusan warga negaranya; apakah ada batas kekuasaannya; sampai sejauh mana pemerintah dapat memaksa dan menghukum (hukuman mati); sampai sejauh mana pemerintah mengizinkan kebebasan pendapat dan menghilangkan pandangan yang ada, batas toleransi, posisi minoritas, ras-ras dalam ikatan kebangsaan atau ikatan kenegaraan, dan batas-batas nasionalisme.
  - 4) Mengenai hubungan kolonial dan internasional meliputi sejauh mana diperkenankan secara susila suatu bangsa menguasai bangsa lain. Soal-soal perang, bagaimana menghindarkan perang; apa yang



menjadi hak dan kewajiban pada masa perang; bagaimana menghindari perang dari masyarakat bangsa-bangsa; dan bagaimana meletakkan landasan untuk suatu tata hukum internasional. Ini semua merupakan masalah-masalah yang berkaitan langsung dengan pendapat atau pikiran susila.

### 3. *Casuistiek* atau *Casuistic*

*Bidang masalah ketiga* adalah *casuistiek* (Belanda) atau *casuistic* (Inggris), yaitu ajaran tentang kejadian atau peristiwa. Pertanyaan pokok yang harus dijawab ialah bagaimana aturan susila itu harus diterapkan pada kejadian atau peristiwa yang konkret. Jelas bahwa pertanyaan ini sering tampil pada bidang masalah kedua dalam etika. Hidup sebenarnya cukup cepat mengajarkan kita bahwa hanya sedikit peristiwa yang berkaitan dengan rasialisasi susila baik atau dengan penerapan aturan susila. Hidup susila justru mengalami kesedihan dan terharu dalam bentrokan bukan antara baik dan buruk, melainkan bentrokan antara baik yang satu dan baik lainnya. Kadang-kadang manusia berada dalam situasi perbuatan seperti dikatakan dalam peribahasa “dimakan bapak mati, tidak dimakan ibu mati”.

Pada masa perjuangan kemerdekaan suatu negara, misalnya pada tahun 1942, seseorang yang antiperang karena alasan kemanusiaan dan agama telah mengalami dan merasakan betapa pedihnya penjajahan, betapa rusaknya rakyat yang dijajah, melihat kedatangan penjajah, dan melihat pula kepunahan kepribadian bangsa, kemerdekaan negara, perikemanusiaan, bahkan kebebasan beragama sudah di ambang pintu. Seseorang tadi memutuskan bertekad mengangkat senjata dan turut berperang demi mencegah “keburukan” yang lebih parah atau menghindari dosa yang lebih besar atau ia menyadari bahwa pendiriannya yang antiperang itu tidak sempurna karena tidak memperhitungkan dan tidak mempertimbangkan situasi yang timbul. Oleh karena bentrokan situasi seperti di atas, hidup susila menjadi penuh. Apakah etika akan dan dapat mencari penyelesaian? Sungguh hal ini merupakan tugas yang sangat penting dan berat, tetapi luhur bagi suatu ilmu pengetahuan. Memang, etika dapat membantu melalui tugas penjelasannya, antara lain dengan usaha membuat suatu hierarki nilai-nilai hidup, menandakan mana nilai yang lebih tinggi dan mana nilai yang lebih rendah, serta mana lingkungan hidup yang lebih luas dan mana lingkungan hidup yang lebih sempit atau juga menunjuk pada agama.

Berbicara tentang masalah susunan tingkat, Max Schlere membedakan, misalnya, nilai-nilai luhur dan nilai-nilai biasa atau umum yang berada pada tahap lebih tinggi daripada nilai yang menyenangkan dan yang tidak menyenangkan; nilai kejiwaan lebih tinggi daripada nilai vital; nilai suci lebih tinggi daripada nilai kejiwaan. Timbullah dua pertanyaan berikut.

- a. Dengan ukuran apa hierarki nilai-nilai tersebut ditentukan? Schlere menjawab, hal itu ditentukan dengan nilai daripada suci yang tidak terbatas yang memang mewakili suatu “kebaikan tertinggi”.
- b. Apakah di sini terdapat suatu pengenalan ilmiah atau sesuatu yang diberikan, dengan lain perkataan mengenai fakta-fakta yang objektif? Yang termasuk struktur dunia berlaku untuk setiap orang, disadari atau tidak disadari, dan juga tentang suatu interpretasi pribadi mengenai bahan-bahan yang mengalir dari pilihan hidup terakhir manusia yang superrasional.

Praktik hidup—sendiri ataupun bersama orang lain—berulang-ulang menempatkan manusia pada fakta yang memaksa untuk mengadakan kompromi. Di samping itu, kita juga dapat mengganti kompromi yang pernah dilakukan dengan kompromi lainnya yang mengandung baik lebih banyak agar terdapat kemajuan susila hidup. Lingkungan masalah terakhir di atas, yaitu kasuistik, akan menjadi lebih baik jika etika itu dipelajari pada hidup yang sebenarnya dan tidak dibatasi hanya sampai pada suatu susunan aturan dan berjaga-jaga terhadap kecenderungan dan perjuangan susila yang tragis.



## LATIHAN

---

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan perkembangan pengertian istilah etika!
- 2) Apakah yang dimaksud dengan hedonisme?
- 3) Ceritakan dengan ringkas mengenai penerapan aturan susila pada peristiwa yang nyata!
- 4) Jelaskan tentang apa yang disebut “perbuatan”!
- 5) Jelaskan mengapa etika itu termasuk ilmu pengetahuan tentang kejiwaan!

*Petunjuk Jawaban Latihan*

- 1) Istilah etika berasal dari bahasa Yunani kuno *ethos* yang arti harfiahnya adalah batas. Pada mulanya, diartikan sebagai batas berkeliarannya ternak. Gerak ternak yang dibenarkan atau yang disebut baik ialah gerak yang ada di dalam batas tersebut. Tidak mengherankan jika orang Yunani dahulu mengartikan *ethos* tadi sebagai pagar karena kata itu untuk memagari gerak ternak. Jadi, ada ketentuan tentang gerak ternak yang baik dan yang tidak baik, gerak ternak yang dibenarkan dan yang tidak dibenarkan. Dengan perkataan lain, ada norma gerak ternak. Akan tetapi, pengertian tersebut berkembang lebih lanjut dan *ethos* diartikan sebagai batas gerak manusia. Karena manusia itu melakukan perbuatan dan bukan bergerak, seperti ternak; *ethos* diartikan sebagai batas perbuatan manusia. *Ethos* penentu perbuatan mana yang boleh dilakukan oleh manusia, yaitu perbuatan mana yang dipandang sebagai baik dan wajib dilakukan serta perbuatan mana yang dipandang buruk dan harus ditolak.
- 2) *Hedonisme* adalah salah satu aliran atau pandangan dalam etika yang memberi dasar untuk mengukur perbuatan yang disebut baik, yaitu perbuatan yang memberi *hedone* (kesenangan). Menurut pandangan ini, bentuk terakhir perbuatan dan pertimbangan susila adalah *hedone*. Hal yang disebut baik adalah segala sesuatu yang mendatangkan kesenangan sebagai satu-satunya dasar bagi kebaikan manusia. Teori ini bisa menimbulkan akibat negatif, misalnya hidup boros.
- 3) Bagaimana aturan susila itu harus diterapkan pada peristiwa, kejadian, atau kasus yang nyata? Sering kali manusia dihadapkan pada peristiwa seperti dalam peribahasa “dimakan bapak mati dan tidak dimakan ibu mati”. Etika bisa membantu mencari penyelesaian dengan mengadakan penahapan kualitas nilai-nilai hidup serta menandakan nilai-nilai mana yang tahapnya lebih tinggi dan nilai-nilai mana yang tahapnya lebih rendah.
- 4) Perbuatan dipandang sebagai perwujudan dari dorongan, nafsu, dan kecenderungan yang beraneka ragam. Ia berada dalam diri manusia yang selalu ingin dipenuhi sehingga memperoleh kepuasan. Nafsu tersebut sifatnya selalu dalam keadaan bergerak dan ingin ke luar dari diri manusia karena nafsu itu hanya bisa dipenuhi dan memperoleh kepuasan di luar diri manusia.

- 5) Etika adalah ilmu pengetahuan mengenai nafsu, dorongan, atau kecenderungan yang beraneka ragam dan berada di dalam diri manusia serta selalu dalam keadaan bergerak ingin ke luar diri manusia. Secara ringkas, etika berkaitan dengan masalah dalam diri manusia, batin, atau jiwa manusia. Oleh karena itu, etika termasuk dalam ilmu pengetahuan tentang kejiwaan.



## RANGKUMAN

---

Manusia dipandang sebagai *zoon politicon* dan *homo sapiens*. Oleh karena manusia memiliki seribu satu kekurangan, manusia mau tidak mau harus saling membantu bekerja sama dengan manusia lain agar dapat memenuhi kebutuhannya sebaik mungkin dan mengurus kepentingannya dengan daya guna dan hasil guna sebesar-besarnya. Akan tetapi, usaha ini baru berjalan lancar apabila di dalam hidup masyarakat terdapat ketertiban yang hanya bisa diciptakan jika ada aturan hidup bermasyarakat yang dipatuhi oleh masyarakat.

Pembangunan negara hanya bisa berhasil jika terdapat hidup bermasyarakat yang teratur “baik” dan semua orang mengetahui apa yang harus dan seharusnya dikerjakan. Secara ringkas, hidup selalu menyajikan masalah tentang baik buruk serta mengenai perbuatan yang menurut susila dibenarkan atau harus dicegah. Di segala bidang, terdapat kesadaran. Demikian juga perbuatan dan kehendak manusia, dorongan, kecenderungan, atau nafsu yang berada dalam diri manusia yang selalu dalam keadaan bergerak. Dorongan ini disebut juga motif, yaitu sebab-sebab yang menjadi dorongan. Dorongan itu bersifat ingin mendapat kepuasan dan ini hanya bisa terlaksana di luar diri manusia. Etika diartikan sebagai ajaran tentang perbuatan dan perilaku yang menurut susila adalah benar atau baik.

Etika berasal dari bahasa Latin, yaitu *ethicos*. *Ethicos* ditarik dari kata *ethos* yang secara harfiah berarti kebiasaan, adat, sifat, atau batas. Hal yang dimaksud ialah batas gerak ternak agar tidak keluar dari batas tersebut. Dengan perkataan lain, gerak ternak yang dibenarkan ialah gerak ternak yang ada di dalam batas dan tidak dibenarkan untuk bergerak di luar batas. Dengan demikian, gerak yang dianggap baik adalah gerak ternak yang ada di dalam batas atau berarti pula ada ketentuan dan aturan gerak ternak. Pengertian etika tadi kemudian berkembang menjadi batas perbuatan manusia, yaitu ada ketentuan atau aturan mengenai perbuatan manusia, perbuatan mana yang dipandang baik dan wajib dilakukan serta perbuatan mana yang dianggap “buruk”

dan harus dicegah. Etika melahirkan norma dan terdiri atas norma-norma perbuatan. Etika adalah ilmu yang normatif. Perbuatan disebut etis jika sesuai dengan norma etika tersebut.

Menurut ilmu jiwa, gerakan yang berasal dari dalam diri manusia disebut usaha (*streven-Bld*, *strive-Ing*). Ada beberapa macam usaha, seperti *tropisme*.

Untuk memperoleh gambaran menyeluruh tentang etika; semua gejala yang akan dipelajari dibagi dalam tiga bidang masalah berikut:

1. bidang masalah yang berhubungan antara etika dan metafisika;
2. bidang masalah tentang sistem aturan-aturan susila, tujuan, dan kebajikan;
3. bidang masalah yang disebut kasuistik.

Dari uraian ini, bisa disimpulkan bahwa etika mempelajari perbuatan dan perilaku manusia yang dikaitkan dengan baik dan buruk. Etika adalah ilmu tentang perbuatan susila yang benar. Dengan perkataan lain, dari etika, diharapkan munculnya pemikiran yang mendalam mengenai pertanyaan, “Apa dan bagaimana saya harus berbuat?”



### TES FORMATIF 1 \_\_\_\_\_

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Etika adalah ....
  - A. ajaran tentang perbuatan dan perilaku manusia
  - B. ilmu mengenai jiwa manusia
  - C. ilmu tentang baik dan buruk
  - D. ilmu tentang perbuatan dan perilaku manusia dikaitkan dengan baik dan buruk
  
- 2) Pengertian harfiah dari istilah etika adalah ....
  - A. batas
  - B. perbuatan
  - C. perilaku
  - D. kecenderungan
  
- 3) Berikut ini yang disebut motif adalah ....
  - A. dorongan
  - B. kecenderungan
  - C. nafsu
  - D. keinginan

- 4) Menurut etika yang dimaksud dengan perbuatan adalah ....
  - A. sesuatu yang dilakukan oleh manusia
  - B. gerak badaniah
  - C. perwujudan dari kecenderungan yang ada dalam diri manusia
  - D. usaha untuk mencapai tujuan manusia
  
- 5) Berikut ini yang dimaksud dengan *hedonisme*, yaitu etika yang menganggap segala sesuatu yang baik, adalah ....
  - A. yang kuat
  - B. yang memberi guna atau manfaat
  - C. yang mendatangkan kesenangan
  - D. kebiasaan
  
- 6) Berikut ini yang dimaksud dengan *bestemming* (Bld) manusia adalah ....
  - A. tujuan atau *papasten* (Sunda) yang ditetapkan Tuhan
  - B. kodrat manusia
  - C. nasib manusia
  - D. sifat alami manusia
  
- 7) Berikut ini disebut *conscience* (Ing), *kecuali* ....
  - A. *geweten*
  - B. batin
  - C. dalam hati
  - D. budi pekerti
  
- 8) Tokoh yang mengemukakan *practischen vernunft* sebagai teori etika adalah ....
  - A. Plato
  - B. Aristoteles
  - C. Immanuel Kant
  - D. Hobbes
  
- 9) Berikut ini yang menjadi dasar dari *utilitisme* adalah ....
  - A. kesenangan
  - B. kekuatan
  - C. guna atau manfaat
  - D. perbuatan

- 10) Etika idealistis adalah ajaran tentang ....
- A. baik buruk perbuatan manusia
  - B. perbuatan dan perilaku kejiwaan
  - C. tujuan yang hendak dicapai oleh etika
  - D. hakikat paling dalam dari kenyataan bersifat kewajiban yang tampak jelas dalam kesadaran manusia

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali  
80 - 89% = baik  
70 - 79% = cukup  
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

## KEGIATAN BELAJAR 2

## Pengertian Pemerintah, Pemerintahan, dan *Good Governance*

☉ Pada Kegiatan Belajar 2 ini, Anda akan kami ajak untuk membahas pengertian pemerintah, pemerintahan, serta pemerintahan yang baik (*good governance*).

### A. PENGERTIAN PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN

Istilah dalam bahasa Inggris yang biasanya diterjemahkan sebagai pemerintah atau pemerintahan adalah *government*. Kamus *Webster's* memberi penjelasan sebagai berikut.

1. *Exercise of authority in governing; rule* (penyelenggaraan otoritas dalam memerintah, menguasai).
2. *A manner or system of governing, or ruling* (suatu cara atau sistem memerintah atau menguasai).
3. *Function, office or power of governing* (fungsi, kantor atau kekuasaan memerintah).
4. *Territory or country governed* (teritori atau wilayah yang diperintah).
5. *The body of persons exercising authority and administering law in a country* (suatu lembaga orang-orang yang menyelenggarakan otoritas dan mengadministrasi hukum di suatu wilayah).

Penjelasan di atas tentu belum memuaskan kita karena belum menjelaskan istilah *government*. Istilah tersebut masih dicantumkan pada tiap butir penjelasan. Istilah *government* ditarik dari kata kerja *to govern* yang di dalam kamus yang sama diartikan sebagai berikut. *To govern* berasal dari bahasa Latin *gubernare* yang arti harfiahnya adalah *to direct* (memimpin) and *control* atau *to rule* (mengatur, menguasai). Tidak mengherankan kalau ada yang berpendapat bahwa pemerintahan diartikan sebagai memimpin dan mengendalikan. Dari keterangan ini, dapat ditarik kesimpulan bahwa *to govern* itu bisa berlangsung di bidang negara ataupun nonnegara (partikelir, swasta). Finner dalam bukunya *Comparative Government* menampilkan empat pengertian *government* (pemerintahan) sebagai berikut.



1. Memerintah atau pemerintahan berarti aktivitas proses memerintah, yaitu melaksanakan suatu ukuran pengawasan atas orang lain.
2. Memerintah atau pemerintahan berarti keadaan urusan tempat aktivitas atau prosesnya ditemukan.
3. Memerintah berarti mereka yang diberi tugas memerintah.
4. Memerintah atau pemerintahan berarti cara, metode, atau sistem dengan masyarakat tertentu diperintah.

Penjelasan di atas belum memuaskan kita karena masih mengandung istilah pemerintah atau pemerintahan yang justru harus diterangkan. Strong menerangkan pemerintahan sebagai berikut.

Pemerintahan adalah organisasi tempat terdapat kekuasaan untuk menyelenggarakan kekuasaan kedaulatan. Pemerintahan, dalam arti lebih luas, dibebani kewajiban untuk memelihara perdamaian dan keamanan negara di dalam ataupun di luar negara. Oleh karena itu, pemerintah harus mempunyai hal berikut. *Pertama*, kekuasaan militer atau kontrol atas angkatan perang. *Kedua*, kekuasaan legislatif atau kontrol atas pembuatan undang-undang. *Ketiga*, kekuasaan keuangan atau kemampuan menarik uang dari masyarakat untuk membayar biaya mempertahankan negara dan untuk melaksanakan undang-undang atas nama negara. Secara singkat, pemerintah harus mempunyai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudisial yang bisa dinamakan sebagai tiga bagian pemerintahan.

Pemerintah atau pemerintahan, menurut Strong, dinamakan sebagai pemerintahan dalam arti luas, yaitu pemerintahan yang mencakup tiga kekuasaan seperti yang dikemukakan oleh Montesquieu dalam *trias politica*, yaitu kekuasaan legislatif, yudikatif, dan eksekutif. Dengan perkataan lain, pemerintahan dipandang sebagai segala kegiatan yang berlangsung di bidang negara, kegiatan yang bersifat pemerintahan, serta mencakup segala kekuasaan negara. Pemerintahan dalam arti sempit ialah pemerintahan yang hanya mencakup kekuasaan eksekutif, tetapi kemudian diperluas dengan kekuasaan lain yang tidak termasuk dalam kekuasaan legislatif dan yudikatif.

Uraian di atas memberikan penjelasan kepada kita bahwa pemerintah merupakan suatu perangkat negara untuk menyelenggarakan kekuasaan negara. Dapat juga kita katakan bahwa pemerintah merupakan hal yang menyebabkan negara bergerak atau pada hakikatnya pemerintah adalah negara dalam keadaan bergerak, negara mencapai tujuannya melalui pemerintah, dan cara mencapai tujuan negara disebut pemerintahan. Proses

pada garis utuh antara pemerintah dan yang diperintah adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara untuk mencapai tujuan negara. Bagi mereka yang menginginkan segala sesuatu harus konkret, pemerintah merupakan penjelmaan atau perwujudan negara atau negara dalam sifat konkret. Bentuk negara baru terlihat jika negara mengambil wujud, yaitu wujud pemerintah. Secara singkat dan sederhana, pengertian negara sama dengan pemerintah. Hal tersebut seperti dikatakan pula oleh Laski, yaitu *the state is, for the purpose of practical administration, the government* (untuk keperluan administratif, negara adalah pemerintah). Demikian pula dikatakan oleh Benedetto Groce bahwa bagi mereka yang lebih mencari hal yang konkret daripada yang abstrak, negara tidak lain dari pemerintah dan negara memperoleh kenyataan atau wujud yang lengkap hanya sebagai pemerintah. Corry juga berpendapat sama. Ia menerangkan bahwa pemerintah merupakan perwujudan konkret dari negara yang terdiri atas perangkat dan orang-orang yang menyelenggarakan tujuan-tujuan negara. Phillipmore, seorang ahli hukum Inggris, pun mempunyai pandangan yang sama. Ia berkata sebagai berikut.

... dengan mempergunakan pemerintah yang teratur sebagai sarana menyelenggarakan kekuasaan tertinggi dan bebas, menjalankan pengawasan terhadap semua orang dan semua benda yang berada di dalam batas-batas daerahnya, mampu mengadakan perang dan damai, serta mampu pula masuk ke dalam semua hubungan internasional dengan masyarakat-masyarakat sedunia.

Istilah *government* dapat langsung dipergunakan di bidang negara ataupun di bidang nonnegara atau swasta, seperti tampak pada istilah kombinasi *governing-body* universitas, yaitu semacam dewan kurator universitas yang memiliki kekuasaan tertinggi di universitas.

Pembahasan yang menarik mengenai pemerintah diberikan oleh Mac Iver. Pembahasan tersebut mengingatkan kita pada teori *contrat social* Jean Jacques Rousseau (1712—1778). Mac Iver menganggap bahwa pemerintah adalah suatu asosiasi. Ia membandingkan pemerintah atau asosiasi tersebut dengan badan hukum niaga atau badan usaha yang dimiliki oleh seluruh pemegang saham. Pada perusahaan besar, jumlah pemegang saham besar sekali sehingga tidak mungkin jika semua pemegang saham beramai-ramai menjalankan usaha, mengambil keputusan, menentukan kebijaksanaan, ataupun dikumpulkan setiap saat. Oleh karena itu, para pemegang saham

memilih beberapa pemegang saham yang berbobot sebagai wakil mereka. Kelompok pemegang saham ini disebut dewan pemegang saham atau dewan komisaris. Akan tetapi, dewan ini tidak dapat memimpin perusahaan secara langsung. Di bidang pemerintahan, dewan tersebut merupakan *the sovereign electorate* atau *the sovereign people*, yaitu dewan terpilih atau dewan yang berdaulat. Istilah yang lebih terkenal ialah dewan perwakilan rakyat. Badan usaha sebagai asosiasi para pemegang saham mempunyai kehendak umum, yaitu *general will* yang harus dijadikan sasaran sesuai yang akan dicapai dan dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan usaha. Pada hakikatnya, *general will* (kehendak umum) itu adalah kehendak seluruh pemegang saham. Untuk mencapai tujuan badan usaha dan untuk melaksanakan *general will*, para pemegang saham atau dewan perwakilannya mengangkat beberapa orang sebagai dewan direktur. Dalam suasana pemerintahan atau di bidang negara, dewan direktur ini dinamakan pemerintah. Mac Iver berkata bahwa *in the sphere of the state the board of directors is the government*.

Adapun yang penting dari pembahasan Mac Iver di atas ialah ide bahwa badan usaha itu tidak bergerak atau dalam keadaan diam. Sebaliknya, yang bergerak atas nama badan usaha ialah dewan direktur. Di bidang negara, dapat dikatakan asosiasi dalam keadaan diam atau tidak bergerak dinamakan negara dan negara dalam keadaan bergerak disebut pemerintah. Dengan demikian, terjadi peralihan suasana dari keadaan diam ke keadaan bergerak, dari negara ke pemerintah, dan abstrak ke konkret karena negara bersifat abstrak dan baru kelihatan bentuk atau konkret jika telah berwujud: pemerintah. Perbedaan lain yang dapat ditarik antara negara dan pemerintah adalah negara bersifat tetap, sedangkan pemerintah bersifat temporer. Maksudnya, pemerintah dapat saja diganti setiap saat. Konkretnya, presiden bisa datang dan pergi, tetapi negara dalam keadaan tetap.

Dari uraian di atas, kita dapat mengambil beberapa kesimpulan mengenai pemerintah berikut.

1. Negara bersifat abstrak dan pemerintah bersifat konkret. Pemerintah merupakan penjelmaan atau perwujudan dari negara.
2. Negara bersifat tetap dan pemerintah bersifat temporer.
3. Negara adalah asosiasi dalam keadaan diam. Pemerintah asosiasi dalam keadaan bergerak.
4. Negara memiliki kedaulatan. Pemerintah merupakan perangkat untuk melaksanakan kedaulatan negara.

Dalam terminologi Belanda, terdapat tiga konsep pemerintahan sebagai berikut.

1. *Regering* (pemerintah, pemerintahan, penguasa atau penguasaan, pangreh atau mengereh)  
Istilah tersebut biasanya dipakai dalam pengertian pemerintahan sebagai kekuasaan negara yang dilaksanakan oleh yang berwenang untuk menetapkan keputusan dan kebijakan pada tahap tertinggi, yaitu tahap negara. Hal itu dilakukan untuk mewujudkan tujuan-tujuan negara sebagai kekuasaan negara dengan menetapkan perintah-perintah yang harus dipatuhi oleh segenap perangkat negara ataupun masyarakat. *Regeren* berarti memerintah, menguasai, atau mengarah pada tahap negara, pusat, atau nasional. Anda dapat membandingkannya dengan pemerintahan negara di negara kita.
2. *Overheid*  
*Overheid* bisa diartikan sebagai pemerintahan tertinggi. Akan tetapi, pengertian sebenarnya ialah orang atau badan yang diberi kepercayaan untuk menyelenggarakan kekuasaan (*gezag*), khususnya diberi kekuasaan berdasarkan hukum. Mr. B. Goede memandang *overheidsbewindvoering* (penyelenggaraan kekuasaan pemerintah tertinggi) yang tidak termasuk kekuasaan pembuatan peraturan perundang-undangan dan juga tidak termasuk kekuasaan peradilan. Jadi, *overheidsbewindvoering* disamakannya dengan kekuasaan eksekutif menurut *trias politica*. Kata *bestuur* pada istilah *bestuursrecht* dalam tulisan Van Poelje, de Goede, dan Donner diartikan sebagai kekuasaan di bidang negara atau sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara.
3. *Bestuur* (pemerintah/pemerintahan) atau *besturen* (memerintah)  
Selain istilah tersebut, kadang-kadang juga dipergunakan istilah *openbaar bestuur* (pemerintahan umum) atau *openbaar dienst* (dinas umum atau *public service*). Istilah tersebut diartikan sebagai keseluruhan badan pemerintahan berikut segala kegiatannya yang mencakup segala usaha untuk mewujudkan dan meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Konsekuensi dari pernyataan tersebut adalah pemerintah wajib untuk lebih banyak dan lebih langsung campur tangan dalam mengatur hidup masyarakat, khususnya di bidang ekonomi dan perusahaan, bahkan mencampuri segala kegiatan yang berkaitan dengan usaha menciptakan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. *Bestuur* dalam pengertian ini dipergunakan baik untuk pemerintahan tingkat

negara maupun tingkat daerah, seperti *provincie* dan *gemeente* di negara Belanda.

Masih ada yang mungkin membingungkan kita, yaitu istilah *bestuur* diidentikkan dengan istilah administrasi, misalnya dalam istilah kombinasi *bestuursrecht* yang oleh sarjana hukum lain disebut *administratiefrecht*. Oleh karena itu, terjemahan kedua istilah itu di negara kita berlainan, yaitu sebagai hukum tata pemerintahan, hukum tata usaha atau hukum tata usaha negara, hukum administrasi negara, dan hukum tata praja. Pengertian hakikatnya memang sama. Terlepas dari pendapat tersebut, dalam tulisan ini, istilah *bestuursrecht* atau *administratiefrecht* kiranya lebih baik dan tepat jika kita terjemahkan menjadi hukum pemerintahan atau hukum administrasi. Contoh lain mengenai istilah administrasi sebagai pemerintah ialah *Clinton's administration* yang berarti pemerintah atau pemerintahan Presiden Clinton. Demikian pula dalam perumusan administrasi, terdapat beberapa pengertian tentang pemerintah seperti berikut.

1. Administrasi adalah rangkaian semua organ negara rendah dan tinggi yang bertugas menjalankan pemerintahan, pelaksanaan, dan kepolisian (Mr. Wiarda).
2. Administrasi adalah organ negara (Prajudi).

Adapun yang dimaksud administrator ialah para kepala wilayah administratif, seperti gubernur, bupati, wali kota madya, wali kota, dan camat. Administrator di sini diartikan sebagai organ pemerintah atau secara singkat pemerintah. Istilah administrator itu ada dalam pengertian *bestuur*, tetapi di bidang nonnegara, hal itu ada dalam istilah seperti administrator perkebunan tembakau Deli.

Istilah lain yang juga diartikan sebagai *bestuur*, *government*, atau pemerintah ialah *public*, seperti dalam kata kepentingan umum (publik) atau pekerjaan umum (publik).

Dalam kamus Poerwadarminta, dikatakan bahwa pemerintah adalah

1. kekuasaan memerintah suatu negara (daerah negara);
2. badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet);
3. kekuasaan tertinggi di suatu negara;
4. mengurus dan mengelola (perkumpulan olahraga, perkebunan);
5. negara atau negeri, misalnya gedung negara.

Arti nomor 1, 2, 3, dan 5 bersifat atau berlangsung di bidang negara saja. Inilah yang disebut *openbaar bestuur* atau *overheid* di negara Belanda atau *public government* menurut istilah Mac Iver. Perlu ditambahkan bahwa penjelasan nomor 4, yaitu kata pemerintah diartikan sebagai mengurus, mengelola (perkumpulan olah raga, perkebunan), kurang tepat karena pengurus atau pengelola perkumpulan olahraga dan perkebunan itu tidak biasa disebut pemerintah perkumpulan olahraga atau perkebunan, lebih-lebih lagi jika perkebunan tersebut adalah milik partikelir atau swasta.

Jadi, istilah *bestuur* dan *government* bisa dipergunakan untuk bidang negara ataupun nonnegara (swasta), tetapi kata pemerintah di negara kita tidak biasa untuk dipergunakan di bidang swasta, melainkan hanya di bidang negara. Pemerintah dimaksud memiliki *authority* (wewenang) dan *power* (kekuasaan) yuridis formal, resmi, sah, atau bersifat negara sehingga wewenang dan kekuasaannya bisa disebut wewenang dan kekuasaan negara.

Ada tiga faktor yang merupakan *conditio sine qua non*, yaitu syarat yang tidak boleh tidak ada, jadi harus ada, yaitu

1. yang memberi perintah atau pemerintah;
2. yang diperintah;
3. perintah.

Jika salah satu faktor di atas tidak ada, tidak ada pula pemerintahan. Kata pemerintah atau pemerintahan mengandung arti adanya dua orang, dua pihak, atau lebih, yaitu yang memberi perintah (pemerintah) dan yang menerima perintah atau yang diperintah. Pemerintahan hanya berlangsung apabila ada dua orang atau lebih. Dengan perkataan lain, perintah atau pemerintahan menuntut adanya sekelompok manusia, dua orang, atau lebih. Oleh karena manusia dipandang sebagai *zoon politicon* (makhluk sosial) secara alami, perintah atau pemerintahan itu juga bersifat kodrat manusia. Selain itu, kelompok manusia, kecil atau besar, merupakan hal yang bersifat universal. Demikian juga permintaan yang *inheren* dalam kelompok manusia bersifat universal.

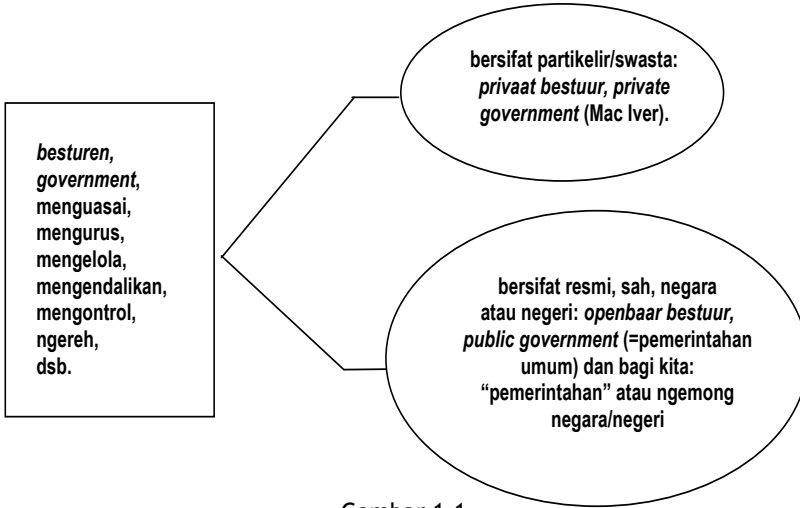
Lebih lanjut, istilah pokok pemerintah diartikan sebagai sesuatu yang harus dilakukan dan pemerintahan diartikan sebagai menyuruh melakukan sesuatu. Jika demikian, perintah atau pemerintahan bisa saja berlangsung di bidang negara ataupun partikelir/swasta. Meskipun demikian, kedengarannya tetap ganjil jika kita terjemahkan kalimat *bestuur van een voetbalclub* dengan pemerintah sesuatu perkumpulan sepak bola. Kata *bestuur* dalam kalimat

tersebut lebih baik dan lebih tepat jika dipakai kata pengurus, pimpinan, atau pengelola.

Kata perintah atau pemerintahan di negara kita mempunyai makna yang jauh lebih mendalam dan lebih luwes daripada sekadar sebagai melakukan sesuatu, sesuatu yang harus dilakukan, penguasaan, pengurusan, atau pun pengelolaan. Di negara-negara tertentu, khususnya yang bersendikan demokrasi, pemerintah merupakan perwujudan dari masyarakat dalam keseluruhan. Jadi, dalam kenyataannya, perintah itu diberikan oleh masyarakat, berasal dari masyarakat, dan untuk masyarakat sehingga apabila ada pelanggaran, itu berarti pelanggaran terhadap perintah sendiri. Selain itu, usaha memenuhi kebutuhan umum atau mengurus kepentingan umum berarti kepentingan umum selalu ditempatkan di atas kepentingan pribadi ataupun golongan. Bobot usaha tersebut diletakkan pada efektivitas atau hasil guna sehingga andaikata suatu usaha pemerintah tidak efisien pun, usaha tersebut tetap akan diselenggarakan jika ternyata usaha itu mempunyai efektivitas yang tinggi. Misalnya saja, suatu perusahaan negara di bidang angkutan terus-menerus merugi disebabkan antara lain tidak efisien. Akan tetapi, perusahaan itu mempunyai efektivitas yang tinggi, yaitu sangat berguna bagi masyarakat secara keseluruhan. Selain itu, terdapat pula semacam *two way traffics* dalam usaha memenuhi kebutuhan. Dalam arti, kebutuhan yang dipenuhi itu sesuai dengan keinginan masyarakat. Akhirnya, agar pemerintahan dilaksanakan dengan baik, perlu ada *legitimacy*, yaitu pengakuan atau pengesahan dari yang diperintah dan yang merupakan dukungan bagi pemerintahan.

Fungsi memenuhi kebutuhan masyarakat dari, oleh, dan untuk masyarakat yang menempatkan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi dan golongan, bobot pada efektivitas, adanya semacam *two way traffics* antara pemerintah dan masyarakat, serta legitimasi merupakan karakteristik pemerintahan. Di samping itu, istilah pemerintahan mengandung makna menguasai, memimpin, mengurus, mengelola, menjaga, mengontrol, dan mengendalikan yang disertai perasaan sayang dan ingin memajukan lahir batin. Semua itu dapat dirangkum dalam satu kata khas dalam bahasa kita, yaitu *ngemong*. Orang yang *ngemong* itu disebut pamong. Pada dasarnya, *ngemong* atau istilah-istilah lainnya itu bisa berlangsung di bidang negara ataupun swasta, seperti halnya *besturen* dan *government*. *Besturen* dan *government* yang bersifat negara berlangsung di bidang negara

saja, yaitu di *openbaar bestuur*, *government*, dan pemerintahan. Untuk memudahkan pengertian, disusun bagan berikut.



Gambar 1.1

Hal yang melakukan *ngemong* disebut pamong dan pamong di bidang negara disebut pamong negara atau pamong negeri. Bagi negara demokratis, hal itu bisa juga disebut pamong praja. Praja adalah kata Sanskerta yang berarti rakyat. Meskipun demikian, kita tidak mempergunakan istilah pamong praja dengan maksud menghindarkan salah paham dengan pengertian pamong praja yang sering kita dengar atau baca di berbagai peraturan perundang-undangan. Pamong praja diartikan sebagai pejabat pemerintah daerah, seperti gubernur, bupati, wali kota, dan camat. Seluruh pegawai Departemen Dalam Negeri yang bekerja di daerah juga dinamakan pamong praja. Sebelum itu, yang dipergunakan adalah istilah pangreh praja, tetapi istilah tersebut secara psikologis dipandang tidak tepat lagi karena suku kata pangreh yang ditarik dari kata kerja *ngereh* berarti menguasai. Seperti telah dikemukakan, istilah *ngemong* bersifat lebih luwes dan mempunyai makna lebih mendalam, lebih luas, dan dapat diterima oleh masyarakat serta sesuai dengan fungsi pemerintahan dewasa ini. Selain itu, istilah pamong negara/pamong negeri tidak menghilangkan hakikat *besturen* atau *government*.



Ada hal yang perlu mendapat perhatian atas digunakannya istilah bahasa Indonesia “mengemong” atau “mengasuh”, yaitu mengemong atau mengasuh bisa berlangsung di bidang negara ataupun di bidang swasta. Jadi, hal itu sama dengan istilah *bestuur* dan *government* di atas. Oleh karena itu, yang dimaksud dengan pemerintahan ialah mengemong hanya di bidang negara, yaitu mengemong atau mengasuh secara legal. Kata legal berasal dari bahasa Latin *legalis* yang diturunkan dari kata *lex, legis* yang berarti hukum. Jadi, legal berarti sah atau menurut undang-undang. Dengan demikian, pemerintahan berarti mengemong atau mengasuh secara sah dan pemerintah adalah pamong yang sah, yaitu badan, lembaga, atau orang yang memiliki wewenang sah atau kekuasaan sah untuk mengemong. Dalam istilah mengemong, terkandung pengertian mengurus, mengelola, mengendalikan, mengemudi, mengarahkan, melindungi, menjaga, mengontrol, membimbing, mengawasi, memimpin, menuntun, bahkan juga menguasai dan memerintah.

Salah satu pengertian pemerintah yang dikemukakan dalam kamus Poerwadarminta ialah mengurus dan mengelola. Pengertian ini merupakan pengertian umum dari *administration* ataupun *management*.

*Administration* (= *to manage* atau *to direct*, memimpin) berasal dari bahasa Latin *ad* yang berarti intensif dan *ministrare* yang berarti melayani (*to serve*). Akan tetapi, pengertian harfiah ini mengalami perkembangan. Perumusannya yang sederhana dan umum ialah kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. Jadi, hakikat administrasi adalah kerja sama (*cooperation*). Administrasi mula-mula berkembang di bidang niaga, tepatnya nonnegara atau pemerintahan, sehingga wajar apabila bobot administrasi terletak pada efisiensi atau daya guna. Hanya jika ada daya guna yang tinggi, keuntungan akan diperoleh. Administrasi dilaksanakan demi keuntungan sebagian atau seluruh masyarakat. Setelah berkembang, prinsip-prinsipnya ternyata dapat juga diterapkan di bidang pemerintahan sehingga berkembang pula administrasi pemerintahan.

Demikian pula dengan manajemen yang mempunyai persamaan ataupun perbedaan dengan administrasi. *Management* (*to control and direct, to administer*) berasal pula dari bahasa Latin *maneggiare* dan dari kata *manus* yang berarti tangan. Arti harfiah ini kemudian berkembang menjadi beberapa pengertian, seperti memimpin dan mengontrol, mengadministrasi, mengerjakan dengan hati-hati, serta menyelenggarakan bisnis. Perumusan manajemen yang sederhana ialah mencapai tujuan dengan perantara orang lain. “Dengan perantara orang lain” inilah yang membedakan manajemen

dari administrasi. Manajemen juga memberi bobot pada daya guna dalam pelaksanaannya. Manajemen juga mula-mula berkembang di bidang nonpemerintah dan baru kemudian diterapkan di bidang pemerintahan sehingga timbul istilah manajemen pemerintahan.

Dari uraian singkat di atas, tampak perbedaan pemerintahan dari administrasi ataupun manajemen, terutama mengenai hakikat (hakikat pemerintahan adalah mengemong, administrasi adalah kerja sama, dan manajemen adalah perantaraan orang lain) dalam bobot kegiatan (bobot pemerintahan: hasil guna; administrasi dan manajemen: daya guna). Demikian pula hal-hal lain, seperti dari, oleh, dan untuk masyarakat secara keseluruhan, penempatan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi dan golongan, semacam *two way traffics* dan legitimasi, tidak terdapat pada administrasi dan manajemen. Perbedaan yang mencolok, tetapi sederhana antara pemerintahan di satu pihak dan administrasi ataupun manajemen, terdapat dalam istilah kombinasi “administrasi pemerintahan dan manajemen pemerintahan”, yaitu penerapan prinsip-prinsip administrasi dan manajemen dalam pemerintahan dan untuk menyoroti pemerintahan.

Seerti diketahui, *welfarestate* (negara makmur dan sejahtera) berusaha menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Untuk mencapai tujuannya pemerintahan berkaitan dengan bidang-bidang lain, misalnya ekonomi, manusia, dan filsafat. Selain administrasi pemerintahan dan manajemen pemerintahan, timbul pula ekonomi pemerintahan, sosiologi pemerintahan, psikologi pemerintahan, filsafat pemerintahan, keuangan pemerintahan, ekologi pemerintahan, dan etika pemerintahan. Prinsip dan konsep ilmu-ilmu tersebut diterapkan di bidang pemerintahan dan dipergunakan untuk menyoroti pemerintahan.

Di muka telah disinggung bahwa *besturen* dan *government* bisa berlangsung di bidang negara ataupun nonnegara, tetapi pemerintahan pada dasarnya hanya dipergunakan untuk bidang negara. Dengan perkataan lain, bisa terdapat *public* dan *privat bestuur* atau *public* dan *private government*. Berikut ini disajikan contoh nyata mengenai *privaat bestuur* atau *private government*, tetapi tampak di mata masyarakat yang bersangkutan sebagai *public bestuur* atau *public government*. Pemerintahan dimaksud bukanlah pemerintahan resmi, formal, atau sah; melainkan pemerintahan swasta murni sebagai berikut.

Pada tahun 1602, sejumlah pedagang Belanda membentuk suatu perkumpulan dagang yang dinamakan Verenigde Oost Indische Compagnie

disingkat VOC dan bagi rakyat kita lebih terkenal sebagai kompeni. VOC berdagang rempah yang dicarinya dari Indonesia, kemudian dijual di daratan Eropa dengan memperoleh keuntungan yang menakjubkan. Untuk menghindari persaingan antarpedagang Belanda yang hanya akan merugikan mereka sendiri; mereka diberi monopoli berdagang ke Indonesia oleh Pemerintah Belanda pada saat itu. Usaha VOC kian hari kian meningkat dan maju dengan pesat luar biasa. Akan tetapi, nafsu manusia tak kunjung padam diberi jari minta tangan.

Sejak tahun 1619, VOC memperluas perdagangannya dengan penjajahan teritorial dengan dalih memegang monopoli perdagangan di wilayah Indonesia. Pelabuhan pertama yang direbut oleh VOC dan dianggap sebagai milik mutlak ialah Jayakarta, suatu daerah dari Kesultanan Banten. Banten menguasai pelabuhan itu sebagai hasil dari merebut kerajaan Hindu terakhir di Jawa Barat, Pajajaran. Ketika itu, nama pelabuhannya adalah Sunda Kelapa. Nama Jayakarta diganti oleh VOC menjadi Batavia dan dibuatnya benteng yang kuat. Untuk melindungi Batavia dari gangguan dan serangan Kesultanan Banten ataupun Mataram yang tidak kunjung padam, VOC berusaha keras membentuk daerah penyangga di sekeliling Batavia. VOC menyesuaikan usahanya dengan perkembangan setelah menguasai Batavia VOC mengangkat seorang gubernur jenderal. Pengangkatan gubernur jenderal tersebut merupakan permulaan adanya pemerintahan VOC, suatu badan usaha partikelir (swasta) yang bergerak di bidang perusahaan dengan sasaran laba (*profit*) sebesar mungkin.

Kebijaksanaan perusahaan VOC diperluas dengan penyelenggaraan pemerintahan kolonial di wilayah yang direbutnya dari penguasa-penguasa pribumi. Pemerintahan penjajahan biasanya diwarnai dengan aneka ragam bentuk tipu muslihat, bujukan, adu domba penguasa, serbuan tentara, dan ancaman yang bisa dirangkum dalam satu istilah, yaitu seni pemerintahan penjajahan kolonial. Kejayaan VOC yang senantiasa memuncak akhirnya menemui titik balik. VOC kewalahan, neraca perusahaannya tidak lagi seimbang, serta biaya yang harus dikeluarkan untuk menutup berbagai pengeluaran, seperti gaji tentara VOC, pembuatan benteng-benteng pertahanan, dan gaji pegawai jauh melebihi keuntungan yang sudah mencapai titik optimal. Belum lagi untuk membayar bunga atas utangnya dari kiri kanan. Satu-satunya jalan bagi VOC untuk ke luar dari kemelut tersebut ialah menyerah dan menyerahkan diri kepada Pemerintah Kerajaan Belanda yang sejak semula melindungi dan mendukungnya. Pada tahun 1795, VOC gulung

tikar. Segala harta kekayaan, khususnya berupa wilayah jajahannya, lengkap dengan utang berikutan bunga yang harus dibayar oleh VOC beralih tangan dari VOC kepada Pemerintah Kerajaan Belanda. Ini berarti sejak 1795 itulah mulai penjajahan resmi wilayah Indonesia oleh Kerajaan Belanda. Wilayah Indonesia yang diwariskan oleh VOC pun diubah menjadi Nederland-Oost Indie disingkat Nederlands-Indie diterjemahkan menjadi Hindia Belanda.

Sejak Pemerintah Kerajaan Belanda mengambil alih wilayah Indonesia dari VOC, dibentuk kementerian jajahan yang khusus menangani daerah jajahan. Dari tahun 1807, Pemerintah Kerajaan Belanda mengangkat Marsekal Herman Willem Daendels, seorang pejuang negara Belanda yang kuat dan keras, tetapi juga bengis sebagai gubernur jenderal dan mengirimnya ke Hindia Belanda dengan tugas militer. Akan tetapi, di samping itu, Daendels mengemban tugas lain, yaitu menyelesaikan kemelut keuangan warisan VOC. Mengenai tugas pertama, Hindia Belanda sedang menghadapi ancaman kompeni Inggris yang bercokol di Malaka. Tiap saat, Inggris bisa mencaplok Hindia Belanda. Untuk menghadapi bahaya tersebut, dipilihlah Daendels karena dia diperkirakan akan mampu mengatasinya. Mengenai tugas kedua, Daendels diberi kekuasaan penuh untuk mengambil langkah apa saja dan tidak peduli apa akibatnya bagi masyarakat pribumi. Daendels telah maklum bahwa dari keuntungan perdagangan tidak banyak yang bisa diharapkan, ia berpaling pada pembukaan perkebunan baru dan meningkatkan efisiensi dalam produksi perkebunan, seperti pembukaan jalan dan jalan pintas sehingga biaya angkutan hasil perkebunan bisa jatuh lebih murah. Yang mencolok dari kebijaksanaan Daendels dalam menyelesaikan kemelut keuangan Hindia Belanda ialah menjual mutlak tanah kepada orang asing, terutama tanah wilayah *preanger regentschappen*. *Preanger regentschappen* ketika itu meliputi seluruh wilayah Jawa Barat, kecuali Kesultanan Banten dan Cirebon ketika itu (abad ke-16).

Jika kita perhatikan dengan teliti contoh di atas yang berbentuk fakta sejarah, kita dapat menarik kesimpulan. *Pertama*, pemerintahan yang dijalankan oleh VOC adalah pemerintahan partikelir (swasta) dengan pengertian bukan pemerintahannya yang partikelir, melainkan pelaksanaannya. Mengemudi, mengurus, atau menguasai oleh partikelir dimaksud berlangsung di bidang nonnegara, nonpemerintahan, partikelir (swasta), dan pemerintahan partikelir yang biasanya kita sebut bukan sebagai pemerintahan, melainkan sebagai pengurusan, pengelolaan, atau penguasaan karena penguasaan dimaksud berlangsung memang di bidang nonnegara atau lebih tegas lagi

nonpemerintahan. Menurut bahasa Van Poelje, penguasaan ini termasuk perusahaan. Di bidang perusahaan ini, berkembang ajaran perusahaan yang disebutnya sebagai *bedrijfsleer* (ilmu perusahaan). Dalam pengurusan, pengelolaan atau penguasaan partikelir ini, tidak terdapat dan tidak akan terdapat apa yang dinamakan *public service* dari pihak penguasa dan tidak ada pula *public interest* pada pihak masyarakat. Segala usaha dan perusahaan diarahkan pada dan berdasarkan keuntungan sebesar mungkin bagi penguasa, apa pun akibatnya bagi rakyat yang dikuasai. Seperti telah diterangkan, yang kita sebut pemerintahan hanyalah pengurusan, pengelolaan, ataupun penguasaan yang berlangsung di bidang negara.

*Kedua*, Pemerintahan Hindia Belanda sejak awal abad ke-19 adalah pemerintahan resmi Kerajaan Belanda, jadi bukanlah suatu pemerintahan partikelir atau oleh partikelir. Akan tetapi, pemerintahan yang berlangsung di bidang negara bersifat komersial dan mengejar laba (profit) semaksimal mungkin. Dalam kenyataan, kegiatannya bersifat kegiatan perusahaan yang hampa *public service* dan hampa *public interest*.

*Ketiga*, pemerintahan dalam pengertian harfiah, yaitu sebagai mengurus, mengelola, atau menguasai tidak saja berlangsung di bidang negara, melainkan juga berlangsung di bidang partikelir, privat (*private*), perusahaan (*bussines*), dan terdapat di setiap kelompok—besar dan kecil—di dunia ini, betapa pun rendah budayanya. Perhatikan Suku Asmat di Irian Jaya; Suku Badui di Banten Selatan, Jawa Barat; Suku Dayak di Kalimantan Tengah; atau Suku Indian di Amerika Serikat. Di semua masyarakat tersebut, selalu terdapat kepala suku yang biasanya dibantu oleh beberapa orang lain, misalnya dukun atau ahli meramal. Kepala suku adalah orang yang mengelola dan menguasai suku tersebut. Ia adalah pemerintah pada tahap yang paling rendah dan sederhana. Jika demikian, pada setiap kelompok manusia, pada setiap hidup bermasyarakat atau setiap hubungan antara dua manusia atau lebih di mana saja dan kapan pun, terdapat hakikat, esensi, embrio, atau janin pemerintahan.

*Keempat*, manusia merupakan makhluk sosial sehingga pemerintahan bersifat universal, manusiawi, dan kodrat.

Telah diterangkan bahwa pemerintah adalah pelaksana kekuasaan negara. Kekuasaan, dalam bahasa Prancis, disebut *puissance* atau *pouvoir*. Adalah suatu kenyataan bahwa di dalam setiap hidup masyarakat terdapat tiga macam fungsi berikut.

1. Mengatur kehidupan dalam masyarakat untuk waktu tertentu demi usaha memenuhi kebutuhan hidup.
2. Mewujudkan tujuan umum, yaitu tujuan bersama dengan melaksanakan aturan yang berlaku.
3. Reaksi terhadap tingkah laku yang berlawanan dengan aturan yang berlaku. Tingkah laku tersebut menghambat tercapainya tujuan umum di atas.

Secara sederhana dan ringkas, ketiga fungsi tersebut adalah

1. kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan;
2. kekuasaan melaksanakan undang-undang;
3. kekuasaan menjatuhkan pidana atau mengadili mereka yang berlawanan dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketiga macam kekuasaan di atas, John Locke (1632—1704) menampilkan gagasan pembedaan negara atau kekuasaan pemerintahan yang dilaksanakan oleh perangkat negara. Gagasan Locke ini berbentuk suatu tritantra, yaitu tiga pemerintahan yang kita sebut saja sebagai *tritantra Locke* untuk membedakannya dengan tritantra lain. Gagasan Locke ini sebenarnya sebagai balasan terhadap sikap Sir Robert Filmer, seorang Inggris, yang tidak mengakui kebebasan alami rakyat. Bahkan, ia menganggap bahwa rakyat secara alami adalah budak-budak yang tidak mempunyai hak apa-apa. Segala kekuasaan ada di tangan raja yang absolut dan kerajaan absolut adalah bentuk kerajaan yang terbaik. Jadi, Filmer adalah pembela kerajaan absolut.

Untuk menentang dan melawan gagasan Filmer di atas, Locke membuat susunan pemerintahan secara ilmiah berdasarkan kontrak sosial yang dipengaruhi oleh keadaan negaranya ketika itu dan sampailah ia pada terbentuknya kekuasaan membuat peraturan perundang-undangan. Ia mengatakan dalam bukunya berjudul *Two Treatises of Civil Government* sebagai berikut.

*The first and fundamental positive law of all commonwealth is the establishing of the legislative power* (hukum positif pertama dan fundamental semua anggota persemakmuran adalah pembentukan kekuasaan legislatif).

Istilah “kekuasaan” dalam kalimat Locke tersebut merupakan pengertian perangkat yang memiliki fungsi legislatif, yaitu fungsi membuat undang-undang.

Kekuasaan legislatif tersebut adalah perangkat yang mempunyai wewenang untuk menentukan bagaimana kekuasaan negara akan dilaksanakan untuk melindungi masyarakat dan para anggotanya. Oleh karena itu, undang-undang tersebut harus selalu dilaksanakan dan kekuatannya berlangsung terus. Undang-undang dibuat dalam waktu singkat saja. Oleh karena itu, badan legislatif tidak perlu terus-menerus ada karena pekerjaannya hanya sewaktu-waktu. Sebaliknya, badan penyelenggara undang-undang harus selalu ada dan bekerja. Secara ringkas, Locke membedakan *puissance executrices*, yaitu kekuasaan pelaksanaan dalam

1. *puissance executrice des choses qui dependant du droit des gens* (kekuasaan pelaksanaan urusan yang ada di bawah para pejabat undang-undang);
2. *puissance executrice de celles qui dependant du droit civil* (kekuasaan pelaksanaan yang ada di bawah perundang-undangan sipil); kekuasaan ini oleh Montesquieu lebih suka disebut sebagai *puissance de juger*, yaitu kekuasaan mengadili.

Dengan demikian, pembagian kekuasaan menurut Locke dengan penyempurnaan oleh Montesquieu menjadi berikut:

1. *la puissance legislative* (kekuasaan legislatif),
2. *la puissance executrice* (kekuasaan eksekutif),
3. *la puissance de juger* (kekuasaan peradilan).

Tritantra Locke yang semula hanya dwitantra, yaitu kekuasaan membuat undang-undang dan kekuasaan melaksanakan undang-undang karena yang terakhir itu terdiri atas dua kekuasaan, yaitu kekuasaan melaksanakan undang-undang dan kekuasaan melaksanakan undang-undang sipil, dikembangkan oleh Montesquieu menjadi teori pembagian tiga kekuasaan yang oleh Kant dinamakan *trias politica*, dengan catatan Montesquieu bahwa ketiga kekuasaan itu terpisah mutlak dan dilaksanakan oleh perangkat masing-masing yang berbeda dan terpisah mutlak pula. Seperti diketahui, pelaksanaan *trias politica* secara murni dan konsekuen tidak mungkin hanya mendekati atau memberi warna adanya tiga macam kekuasaan dimaksud, selalu ada kekuasaan yang terpaksa harus dilaksanakan oleh kekuasaan yang

lain, seperti ada kekuasaan legislatif yang dilaksanakan oleh kekuasaan eksekutif.

Jika teori pembedaan dan pembagian kekuasaan Locke itu terjadi pada akhir abad ke-17 dan teori Montesquieu pada pertengahan abad ke-18; pada awal abad ke-20 tampil Van Vollenhoven dalam bukunya berjudul *Staatsrecht Overzee* yang terbit pada tahun 1934. Van Vollenhoven sebenarnya tidak mengemukakan teori baru, tetapi hanya memecah lebih lanjut kekuasaan eksekutif dalam kekuasaan *bestuur* (pemerintah) dan kekuasaan *politie* (polisi) sehingga *trias politica* Montesquieu di atas menjadi apa yang dinamakan oleh Van Vollenhoven sebagai *viermachtencheiding*, yaitu pembagian empat kekuasaan:

1. *regelaarsrecht* (kekuasaan mengatur),
2. *justitierecht* (kekuasaan peradilan),
3. *bestuursrecht* (kekuasaan pemerintah),
4. *politie recht* (kekuasaan polisi).

Hampir pada waktu yang sama, tampil Lemaire dengan pancatantranya yang terdiri atas

1. *wetgeving* (pembuatan undang-undang);
2. *rechtspraak* (peradilan);
3. *politie* (polisi);
4. *bestuur* (pemerintah);
5. *bestuurszorg* (urusan pemerintah).

Mengenai *bestuur*, Lemaire mengatakan bahwa mengurus kemakmuran umum bagi masyarakat meminta perhatian lebih banyak daripada yang telah disinggung di atas. Negara berusaha agar pendapatan nasional meningkat serta membagikannya secara adil dan penggunaannya yang baik. Ia mengurus dan mengatur pengairan, air minum dan saluran pembuangan air, kesehatan; meningkatkan pertanian, perusahaan dan perdagangan, lapangan kerja, dan keamanan sosial; meningkatkan seni dan ilmu pengetahuan; serta banyak lagi. Ia harus, mau tidak mau, dengan sungguh-sungguh menaruh perhatian kepada permainan kekuatan-kekuatan masyarakat. Ia harus meniadakan kondisi gerakan yang merugikan. Sebaliknya, ia harus menciptakan kondisi yang menguntungkan. Ia harus menahan atau mendorong dengan aktivitas yang terus-menerus. Demi kepentingan umum, ia membantu organisasi kekuatan masyarakat agar kehidupan rakyat dapat berjalan dengan



menguntungkan. Kenyataan menunjukkan bahwa negara adalah suatu badan hukum (mempunyai hak dan kewajiban) yang mempermudah ikut sertanya dalam kehidupan masyarakat. Ia tunduk pada hukum privat—atas namanya—melakukan perbuatan hukum privat dengan penduduk (dan badan hukum lain) serta melakukan hukum subjektif seperti penduduk. Negara mempunyai kekayaan, menjual, membeli (misalnya barang untuk didistribusikan dengan pembayaran), menyewa, menyewakan, mendirikan lembaga (misalnya untuk meningkatkan penjualan hasil-hasil secara terorganisasi), serta ikut serta dalam perseroan terbatas, misalnya dalam lalu lintas udara. Ini dengan sendirinya, atas inisiatif yang bebas, melakukan perbuatan-perbuatan konstan yang berguna bagi kemakmuran umum. Hal tersebut bersumber dari fungsi pemerintah.

Ciri bagi pemerintahan adalah pemerintah tidak mau diatur karena mencampuri hidup bermasyarakat yang menyatu serta menuntut kelancaran dan kebebasan. Penyelenggaraan pemerintahan tidak ingin terikat oleh satu susunan ketentuan undang-undang. Pemerintahan tidak mungkin dikaitkan dengan undang-undang. Pemerintahan bukanlah tugas yang terikat oleh undang-undang; tidak bisa ditentukan kapan dan bagaimana harus bertindak. Lain halnya dengan pembatasan tugas antara dinas-dinas dan jaminan hukum mereka yang diperintah—menutup ekses-ekses pada umumnya—menuntut aturan-aturan.

Demikianlah Lemaire berpendapat mengenai fungsi pemerintah, ciri pemerintahan, dan tanggung jawab pemerintah terhadap masyarakat. Dari uraian Lemaire, dapat diketahui betapa beragamnya fungsi pemerintah, bahkan tidak mungkin untuk dibuat perincian. Aneka ragam fungsi tersebut dilaksanakan oleh *gespecialiseerde diensten*, yaitu dinas-dinas khusus yang mempunyai spesialisasi dalam salah satu atau beberapa fungsi pemerintah. Dinas-dinas tersebut bernaung di bawah departemen-departemen yang bersangkutan. Dinas-dinas tersebut hendaknya jangan dikelirukan dengan dinas pemerintahan dalam negeri atau *binnenlands bestuur dienst*, disingkat BB pada zaman Hindia Belanda dan sekarang disebut pemerintahan dalam negeri dengan perangkatnya yang dinamakan pamong praja (bukan pangreh praja). Fungsi dinas pemerintahan dalam negeri ini mencakup fungsi yang menjadi pokok garapannya dan juga sektor-sektor lain yang tidak tegas, termasuk fungsi dinas-dinas lain. Logemann mengatakan bahwa fungsi pemerintah dalam negeri, sebutan lama, tidak khusus pada satu sektor tertentu dari kehidupan masyarakat. Fungsi khususnya justru untuk mengetahui

dan memelihara hubungan yang hidup antara sektor-sektor setempat. Oleh karena itu, pemerintahan dalam negeri sejak dahulu merupakan pelaksana dekonsentrasi. Fungsinya yang khas itu membuat pemerintahan dalam negeri menjadi wasit antara kepentingan-kepentingan yang saling bertabrakan, terutama pertentangan jiwa antara golongan-golongan ras dan sosial yang heterogen dan berhubungan dengan itu, misalnya tugas pelaksanaan undang-undang agraria (perjuangan sosial dan tanah). Juga, yang khas ialah pemerintahan dalam negeri merupakan penghubung dengan suasana hukum tata adat yang dipertahankan. Tugas yang khas lainnya adalah pemeliharaan ketenteraman umum dan peranannya dalam dinas kepolisian yang akan diterangkan kemudian.

Mengenai tugas pemerintahan dalam negeri ini, Lemaire mengatakan, “Urusan pemerintahan berada di tangan dinas-dinas khusus yang ada di bawah kementerian-kementerian.” Jadi, bukanlah mengenai fungsi pemerintah dalam arti hukum tata negara dikaburkan dengan apa yang disebut dinas pemerintahan (dalam negeri). Dinas pemerintahan ini mempunyai tugas yang khas, yaitu mengurus dinas-dinas khusus (spesial) di dalam wilayahnya agar tetap berhubungan satu sama lain. Selain itu, tugas yang lain adalah tetap memusatkan perhatiannya pada kepentingan setempat dengan segala sifat-sifat khasnya. Urusan ini perlu karena dinas-dinas khusus berasal dan dipimpin oleh kementerian pusat sehingga timbul bahaya di wilayah yang sama tiap dinas dari dirinya sendiri dan juga dari keinginan setempat yang khas semakin jauh.

Seluruh fungsi tercakup dalam *dwtantra* dan *tritantra* Locke, *Trias politica* (Montesquieu), *catur tantra* (Van Vollenhoven), dan *pancatantra* (Lemaire) biasanya disebut pemerintahan dalam arti luas. Sementara itu, fungsi eksekutif dan *bestuur* disebut pemerintahan dalam arti sempit.

Untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintah, seperti dirumuskan oleh Lemaire, dan juga fungsi pemerintahan dalam negeri, seperti dikemukakan oleh Logemann dan Lemaire, yang demikian banyak ragam dan sangat luas itu; terdapat suatu *rule of the game* agar fungsi tersebut dapat berjalan lancar, tepat, dan dengan daya guna serta hasil guna setinggi mungkin. Aturan permainan tersebut adalah *ethics of government*, yaitu etika pemerintahan. Pemerintahan di sini dilihat dalam arti luas. Etika pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari semua perbuatan dan perilaku perangkat serta pejabat pemerintah dikaitkan dengan baik dan buruk dalam melaksanakan tugasnya.

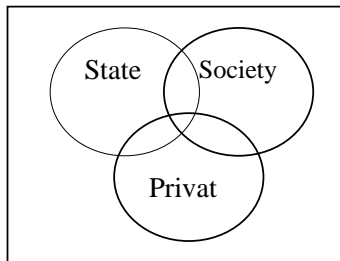
## B. GOOD GOVERNANCE

Pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan *issue* yang paling mengemuka dalam pengelolaan pemerintahan dewasa ini. Meningkatnya semangat atau tuntutan untuk mewujudkan pemerintahan yang bercirikan *good governance* terjadi seiring dengan gerakan reformasi dalam upaya mengembalikan kepercayaan masyarakat, terutama sejak kemunduran kinerja ekonomi nasional yang kita alami sejak pertengahan tahun 1997. Sejak itu, *issue* dan masalah *good governance* di Indonesia lebih mengemuka secara tajam dalam tahun 1990-an sebagai salah satu *issue* penting dan *good governance* merupakan prasyarat sekaligus sebagai suatu ciri yang harus ada dalam bangunan pemerintahan. Di samping itu, gencarnya tuntutan yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik itu sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat dan pengaruh globalisasi. Pola-pola lama penyelenggaraan pemerintahan yang cenderung sentralistis serta kurang peka terhadap perkembangan ekonomi, sosial, dan politik masyarakat harus ditinggalkan serta diarahkan seiring dengan tuntutan masyarakat yang menghendaki (1) penyelenggaraan pemerintahan yang menjamin kepastian hukum, keterbukaan, profesional, dan akuntabel; (2) pemerintahan yang menghormati hak-hak asasi manusia dan pelaksanaan demokrasi; (3) pemerintahan yang dapat meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan mengutamakan pelayanan prima kepada masyarakat tanpa diskriminasi; serta (4) pemerintahan yang mengakomodasikan kontrol sosial masyarakat. Oleh karena itu, tuntutan itu merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya direspons oleh pemerintah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

*Governance* merupakan suatu terminologi yang digunakan untuk menggantikan istilah *government* yang menunjukkan penggunaan otoritas politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah kenegaraan. Istilah ini secara khusus menggambarkan perubahan peranan pemerintah dari pemberi pelayanan (*provider*) kepada *enabler* atau *facilitator* dan perubahan kepemilikan, yaitu dari milik negara menjadi milik rakyat. Pusat perhatian utama dari *governance* adalah perbaikan kinerja atau perbaikan kualitas.

Dari segi *functional aspect: governance*, dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai

tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya. World Bank memberikan definisi *the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*. Sementara itu, UNDP mendefinisikannya sebagai *the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels*. Oleh karena itu, menurut definisi terakhir ini, *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*), yaitu *economic*, *political*, dan *administrative*. *Economic governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap *equity*, *poverty*, dan *quality of life*. *Political governance* adalah proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan. *Administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan. Oleh karena itu, institusi dari *governance* meliputi tiga domain, yaitu *state* (negara atau pemerintahan), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat), yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Institusi pemerintah berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif. Sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial, dan politik.



Gambar 1.2  
Hubungan Antarsektor

Negara sebagai satu unsur *governance* itu meliputi lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik. Sektor swasta (*private sector*) meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak di berbagai bidang dan sektor informal lain di pasar. Ada anggapan bahwa sektor swasta adalah bagian dari masyarakat. Namun demikian, sektor swasta dapat dibedakan

dengan masyarakat karena sektor swasta mempunyai pengaruh terhadap kebijakan-kebijakan sosial, politik, dan ekonomi yang dapat menciptakan lingkungan yang lebih kondusif bagi pasar dan perusahaan-perusahaan itu sendiri. Sementara itu, masyarakat (*society*) terdiri atas individual ataupun kelompok (baik yang terorganisasi maupun tidak) yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi dengan aturan formal ataupun tidak formal. Masyarakat meliputi lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, dan organisasi/lembaga kemasyarakatan lainnya.

Arti *good* dalam *good governance* mengandung dua pengertian. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan yang berkelanjutan, dan keadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian ini, *good governance* berorientasi pada (1) orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional serta (2) pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituenya, seperti *legitimacy* (apakah pemerintah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyatnya), *accountability* (akuntabilitas), *securing of human rights, autonomy and devolution of power*, dan *assurance of civilian control*. Sementara itu, orientasi kedua tergantung pada sejauh mana struktur, mekanisme politik, dan *administrative* berfungsi secara efektif dan efisien.

Istilah *good governance* dipromosikan oleh beberapa agensi multilateral dan bilateral (JICA, OECD, dan GTZ) sejak tahun 1991 dengan memberikan tekanan pada beberapa indikator, antara lain (1) demokrasi, desentralisasi, dan peningkatan kemampuan pemerintah; (2) hormat terhadap hak asasi manusia dan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku; (3) partisipasi rakyat; (4) efisiensi, akuntabilitas, serta transparansi dalam pemerintah dan administrasi publik; (5) pengurangan anggaran militer; serta (6) tata ekonomi yang berorientasi pasar.

Sementara itu, United Nations merumuskan indikator *good governance* yang meliputi (1) kemampuan, yaitu kemampuan yang cukup untuk melaksanakan kebijakan dan fungsi-fungsi pemerintah, termasuk sistem administrasi publik yang efektif dan responsif; (2) akuntabilitas dalam

kegiatan pemerintah dan transparan dalam pengambilan keputusan; (3) partisipasi dalam proses demokrasi dengan memanfaatkan sumber informasi dari publik dan swasta; (4) perhatian terhadap pemerataan dan kemiskinan; serta (5) komitmen terhadap kebijakan ekonomi yang berorientasi pada pasar.

UNDP hanya memberikan dua indikator *good governance*, yaitu (1) desentralisasi untuk meningkatkan pengambilan keputusan di tingkat lokal dengan menekankan perbaikan nilai efisiensi, mempromosikan keadilan dalam pelayanan publik, dan meningkatkan partisipasi di bidang ekonomi dan politik serta (2) kerja sama antara pemerintah dan organisasi-organisasi masyarakat. Di pihak lain, World Bank mengemukakan enam indikator *good governance*, antara lain (1) akuntabilitas politik dengan menguji tingkat penerimaan masyarakat terhadap kepemimpinan seorang eksekutif dengan menetapkan sistem pemilihan dan batas waktu menduduki jabatan; (2) bebas untuk berkumpul dan partisipasi, seperti di bidang keagamaan, asosiasi profesi, relawan, dan media; (3) jaminan hukum, seperti kesamaan perlakuan hukum, perlindungan dari campur tangan luar, dan eksploitasi terhadap lingkungan; (4) akuntabilitas birokrasi, yaitu menciptakan sistem untuk memonitor dan mengontrol kinerja dalam kaitannya dengan kualitas, inefisiensi, perusakan sumber daya, transparansi dalam manajemen keuangan, pengadaan akunting, dan pengumpulan sumber dana; (5) ketersediaan, validitas, dan analisis informasi; (6) manajemen sektor publik yang efektif dan efisiensi (Edralin, 1997).

Dari beberapa pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa nilai-nilai *good governance* yang paling penting untuk menggambarkan kinerja pemerintahan pada umumnya dan khususnya di Indonesia saat ini sebagai berikut.

1. Visi strategis: apakah pemerintahan yang ada memiliki visi yang jelas serta misi untuk mewujudkan visi tersebut.
2. Transparansi: apakah pemerintahan yang ada menyediakan informasi ke publik secara terbuka sehingga publik dapat mempertanyakan mengapa suatu keputusan dibuat atau apa kriteria yang digunakan sehingga masyarakat publik dapat mengontrol dan memonitor lembaga-lembaga publik beserta proses kerjanya.
3. Responsivitas: apakah pemerintahan yang ada cepat tanggap dalam melayani kepentingan semua *stakeholders*.
4. Keadilan: apakah pemerintahan yang ada telah memberikan semua orang kesempatan yang sama untuk memperbaiki kesejahteraannya.

5. Konsensus: apakah pemerintahan yang ada telah berperan dalam menjembatani berbagai aspirasi guna mencapai persetujuan bersama demi kepentingan masyarakat.
6. Efektivitas dan efisiensi: apakah pemerintahan yang ada telah memenuhi kebutuhan dengan memanfaatkan sumber daya dengan cara yang paling baik atau melalui manajemen sektor publik yang efisien dan efektif.
7. Akuntabilitas: para pemerintahan yang ada harus bertanggung jawab kepada publik dalam konteks kinerja lembaga dan aparatnya, baik di bidang manajemen, organisasi, maupun di bidang kebijakan publik.
8. Kebebasan berkumpul dan berpartisipasi: apakah pemerintahan yang ada telah memberikan kebebasan kepada rakyatnya untuk berkumpul, berorganisasi, dan berpartisipasi secara aktif dalam menentukan masa depannya.
9. Dukungan aturan dan hukum: apakah pemerintahan yang ada telah menciptakan aturan dan hukum yang membentuk situasi dan kondisi yang aman dan tertib serta kondusif bagi masyarakat.
10. Demokrasi: apakah pemerintahan yang ada mendorong proses demokrasi di masyarakat.
11. Kerja sama dengan organisasi-organisasi masyarakat: apakah pemerintahan yang ada telah bekerja sama atau mengikutsertakan lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat serta dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik.
12. Komitmen pada pasar: apakah pemerintahan yang ada mendorong kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada pasar.
13. Komitmen pada lingkungan: apakah pemerintahan yang ada memperhatikan masalah-masalah yang berkaitan dengan kelestarian lingkungan.
14. Desentralisasi: apakah pemerintahan yang ada telah mengembangkan dan memberdayakan unit-unit kelembagaan lokal agar dapat mengambil keputusan sesuai dengan kebutuhan dan situasi lokal (T. Keban, 2000).



## LATIHAN

---

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan bahwa istilah *government* (Ing) dan *bestuur* (Bld) tidak identik dengan istilah pemerintah atau pemerintahan!
- 2) Jelaskan mengapa Van Vollenhoven membedakan kekuasaan itu dalam empat fungsi (catur tantra atau *viermachtenscheiding*)!
- 3) Apakah yang dimaksud dengan pemerintahan dalam arti luas dan dalam arti sempit?
- 4) Jelaskan tentang pengertian pemerintah dalam istilah kombinasi etika pemerintahan!
- 5) Jelaskan ciri-ciri atau indikator dari pemerintahan yang baik!

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

- 1) Istilah *government* dan *bestuur* tidak identik dengan istilah pemerintah atau pemerintahan karena kedua istilah di atas bisa berlangsung di bidang negara ataupun partikelir, sedangkan pemerintah atau pemerintahan hanya berlangsung di bidang negara.
- 2) Van Vollenhoven berpendapat bahwa kekuasaan eksekutif itu tidak hanya mencakup pelaksanaan undang-undang, tetapi mencakup juga fungsi-fungsi yang tidak tegas, termasuk kekuasaan legislatif dan yudikatif. Selain itu, kekuasaan eksekutif bisa dibedakan dalam kekuasaan polisi dan *bestuur*.
- 3) Pemerintahan dalam arti luas mencakup seluruh kekuasaan yang terdapat dalam *trias politica*, tritantra, ataupun catur tantra. Pemerintahan dalam arti sempit adalah kekuasaan eksekutif saja dalam *trias politica* atau *bestuur* saja dalam catur tantra dan pancatantra.
- 4) Istilah pemerintahan dalam kata kombinasi etika pemerintahan berarti pemerintahan dalam arti luas yang mencakup kekuasaan legislatif, yudikatif, dan eksekutif. Dengan catatan, kekuasaan eksekutif itu meliputi juga kekuasaan yang tidak dengan jelas termasuk kekuasaan legislatif dan yudikatif.
- 5) Ciri-ciri dari pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang dalam pelaksanaan tugasnya memiliki visi yang jelas dan misi untuk mewujudkan visi tersebut; menyediakan informasi ke publik secara terbuka; cepat tanggap dalam melayani kepentingan dari semua



*stakeholders*; memberikan semua orang kesempatan yang sama untuk memperbaiki kesejahteraannya; berperan dalam menjembatani berbagai aspirasi guna mencapai persetujuan bersama demi kepentingan masyarakat; memenuhi kebutuhan dengan memanfaatkan sumber daya dengan cara yang paling baik atau melalui manajemen sektor publik yang efisien dan efektif; bertanggung jawab kepada publik dalam konteks kinerja lembaga dan aparatnya, baik di bidang manajemen, organisasi, maupun di bidang kebijakan publik; memberikan kebebasan kepada rakyatnya untuk berkumpul, berorganisasi, dan berpartisipasi secara aktif dalam menentukan masa depannya; menciptakan aturan dan hukum yang membentuk situasi dan kondisi yang aman, tertib, dan kondusif bagi masyarakat; mendorong proses demokrasi di masyarakat; bekerja sama atau mengikutsertakan lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat untuk memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik; mendorong kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada pasar; memperhatikan masalah-masalah yang berkaitan dengan kelestarian lingkungan; serta mengembangkan dan memberdayakan unit-unit kelembagaan lokal agar dapat mengambil keputusan sesuai dengan kebutuhan dan situasi lokal.



## RANGKUMAN

---

Istilah pemerintahan tidak identik dengan istilah *bestuur* (Bl) ataupun dengan istilah *government* (Ing) karena kedua istilah terakhir ini bisa berlangsung di bidang nonnegara atau partikelir/swasta, sedangkan pemerintahan hanya berlangsung di bidang negara. Terdapat beberapa pengertian pemerintah, seperti dalam kamus, Finner, dan Strong, yaitu mengelola, mengurus, mengereh, dan menguasai. Akan tetapi, istilah pemerintahan mempunyai pengertian yang lebih mendalam, yaitu mengemong atau mengasuh.

Inti sari pemerintahan sudah ada, bahkan melekat dalam terbentuknya kelompok manusia, sedangkan adanya kelompok manusia bersifat alami karena manusia merupakan *zoon politicon* dan *homo sapiens*. Selain itu, sebab lain adalah manusia mempunyai kekurangan dan kelemahan sehingga tidak mungkin untuk memenuhi kebutuhannya sendiri, tanpa bantuan dan tanpa mengadakan hubungan dengan manusia lain.

Pemerintahan dalam arti luas mencakup seluruh kekuasaan negara, sedangkan pemerintahan dalam arti sempit hanya meliputi kekuasaan eksekutif atau *bestuur*.

Jadi, istilah pemerintahan atau pemerintah di negara kita hanya bisa dipergunakan untuk *besturen* atau *government* di bidang negara dan tidak di bidang partikelir atau swasta. Selain itu, ia juga mempunyai pengertian yang lebih mendalam, yaitu mengemong sehingga pemerintah disebut juga pengemong, bukan pangreh atau penguasa. Kedua istilah terakhir ini dirasakan kurang serasi dengan kepribadian pemerintahan Indonesia.

Pengertian pemerintahan hendaknya dibedakan pula—meskipun garis tegas tidak dapat ditarik—dengan pengertian *administration* yang biasa dirumuskan sebagai aktivitas bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu dan juga harus dibedakan dengan pengertian *management* yang suka diberi perumusan mencapai tujuan tertentu melalui orang lain. Antara pemerintah, administrasi, dan manajemen; terdapat tumpang-tindih yang cukup luas dan tidak dapat dipisahkan, tetapi dapat dibedakan.

Dihubungkan dengan etika, etika pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari perbuatan dan perilaku pamong negara dikaitkan dengan baik dan buruk serta mempelajari perbuatan dan perilaku pamong negeri yang menurut susila dipandang baik. Secara ringkas, etika pemerintahan mempelajari perbuatan pamong negeri yang bersusila baik.

Adapun indikator dari *good governance* adalah memiliki visi yang jelas serta misi untuk mewujudkan visi tersebut; menyediakan informasi ke publik secara terbuka; cepat tanggap dalam melayani kepentingan dari semua *stakeholders*; memberikan semua orang kesempatan yang sama untuk memperbaiki kesejahteraannya; berperan dalam menjembatani berbagai aspirasi guna mencapai persetujuan bersama demi kepentingan masyarakat; memenuhi kebutuhan dengan memanfaatkan sumber daya dengan cara yang paling baik atau melalui manajemen sektor publik yang efisien dan efektif; bertanggung jawab kepada publik dalam konteks kinerja lembaga dan aparatnya, baik di bidang manajemen, organisasi, maupun di bidang kebijakan publik; memberikan kebebasan kepada rakyatnya untuk berkumpul, berorganisasi, dan berpartisipasi secara aktif dalam menentukan masa depannya; menciptakan aturan dan hukum yang membentuk situasi dan kondisi yang aman, tertib, dan kondusif bagi masyarakat; mendorong proses demokrasi di masyarakat; bekerja sama atau mengikutsertakan lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat untuk memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik; mendorong kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada pasar; memperhatikan masalah-masalah yang berkaitan dengan kelestarian lingkungan; serta mengembangkan dan memberdayakan unit-unit kelembagaan lokal agar dapat mengambil keputusan sesuai dengan kebutuhan dan situasi lokal.

**TES FORMATIF 2**

---

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Berikut ini yang merupakan perbedaan pengertian “pemerintahan” dan pengertian *besturen* ataupun *government* adalah ....
  - A. pemerintahan hanya berlangsung di bidang negara, sedangkan *besturen* dan *government* bisa berlangsung di bidang negara ataupun swasta
  - B. inti sari pemerintahan atau hakikat pemerintahan adalah mengemong, sedangkan *besturen* atau *government* inti sarinya adalah menguasai, mengurus, dan mengelola
  - C. pengertian pemerintahan di negara Indonesia ialah jauh lebih mendalam
  - D. pengertian pemerintahan di negara Indonesia lebih mencerminkan kekuasaan negara
  
- 2) Pemerintahan di Indonesia adalah ....
  - A. *bestuur* (Bld) atau *government* (Ing)
  - B. *bestuur* (Bld) yang berlangsung di bidang negara saja
  - C. kekuasaan eksekutif
  - D. kekuasaan melaksanakan undang-undang
  
- 3) *Bestuur* (Bld) atau *government* (Ing) adalah ....
  - A. mengelola, mengurus, dan menguasai di bidang swasta
  - B. mengelola, mengurus, dan menguasai di bidang negara
  - C. mengelola, mengurus, dan menguasai di bidang swasta dan negara
  - D. mengemong
  
- 4) Tokoh yang berpendapat bahwa pemerintah merupakan perwujudan konkret daripada negara yang terdiri atas perangkat dan orang-orang yang menyelenggarakan tujuan-tujuan negara adalah ....
  - A. Corry
  - B. Phillipmore
  - C. Mac Iver
  - D. Strong
  
- 5) Tokoh yang merumuskan bahwa pemerintahan merupakan organisasi yang terdapat kekuasaan untuk menyelenggarakan kekuasaan kedaulatan adalah ....

- A. Corry
  - B. Phillipmore
  - C. Mac Iver
  - D. Strong
- 6) Dalam arti luas, *bestuur* meliputi kekuasaan ....
- A. eksekutif, legislatif, dan yudikatif
  - B. eksekutif
  - C. eksekutif dan polisi
  - D. kekuasaan melaksanakan undang-undang dan semua kekuasaan yang secara tegas tidak termasuk kekuasaan polisi, yudikatif, dan legislatif
- 7) Dalam arti luas, pemerintahan meliputi kekuasaan ....
- A. eksekutif
  - B. eksekutif, yudikatif, dan legislatif
  - C. *bestuur*
  - D. *bestuur* dan *politie*
- 8) Menurut Van Vollenhoven, kekuasaan eksekutif meliputi ....
- A. legislatif, yudikatif, dan eksekutif
  - B. penyelenggaraan undang-undang saja
  - C. penyelenggaraan undang-undang dan yang tidak termasuk kekuasaan legislatif dan yudikatif
  - D. *bestuur*
- 9) *Governance* merupakan suatu terminologi yang digunakan untuk menggantikan istilah ....
- A. *government*
  - B. *politic*
  - C. *public*
  - D. *society*
- 10) Pemerintah wajib memberikan semua orang kesempatan yang sama untuk memperbaiki kesejahteraannya. Pernyataan tersebut merupakan penjelasan dari indikator *good governance*, yaitu ....
- A. konsensus
  - B. keadilan
  - C. demokrasi
  - D. desentralisasi

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

## Kunci Jawaban Tes Formatif

### *Tes Formatif 1*

- 1) D. Etika adalah ilmu pengetahuan tentang perbuatan dan perilaku manusia dikaitkan dengan baik buruk dan bukan hanya seperti dicantumkan dalam jawaban A, B, dan C.
- 2) A. Arti harfiah istilah etika yang ditarik dari kata *ethos* adalah batas.
- 3) D. Motif berarti dorongan, kecenderungan, ataupun nafsu yang ada dalam diri manusia.
- 4) C. Secara umum, memang yang tercantum dalam jawaban A, B, dan D bisa dipandang sebagai perbuatan, tetapi menurut etika perbuatan adalah perwujudan dari kecenderungan yang ada dalam diri manusia.
- 5) C. Jawaban A dan B bukanlah *hedonisme*, melainkan *vitalisme* dan *utilisme*. Sementara itu, D bukan jawaban yang benar.
- 6) A. *Bestemming* (Bld) berarti tujuan atau *papasten* (Snd) dan bukan kodrat, nasib, ataupun sifat alami manusia.
- 7) D. *Conscience* (Ing) sama artinya dengan *geweten* (Bld), batin, ataupun dalam hati, kecuali budi pekerti.
- 8) C. *Practischen vernunft* ditampilkan oleh Kant yang dilawankan dengan *theoretischen vernunft*.
- 9) C. Utilisme adalah ajaran yang memakai guna atau manfaat sebagai dasar perbuatan baik atau susila.
- 10) D. Etika idealistis mengajarkan bahwa hakikat paling dalam dari kenyataan bersifat kejiwaan yang tampak jelas dalam kesadaran manusia.

### *Tes Formatif 2*

- 1) C. Pengertian pemerintahan lebih mendalam daripada pengertian *besturen* (Bld) ataupun *government* (Ing). Pemerintahan hanya berlangsung di bidang negara dan hakikatnya adalah mengemong. Oleh karena itu, pemerintahan tidak identik dengan *bestuur* ataupun *government*.
- 2) B. Maksud dari pemerintahan di Indonesia ialah *bestuur* yang berlangsung di bidang negara saja.
- 3) C. *Bestuur* (Bld) atau *government* (Ing) ialah mengelola, mengurus, dan menguasai di bidang swasta dan negara. Mengemong adalah

*bestuur* hanya di bidang negara dan pengertian tersebut hanya bagi negara Indonesia. Butir jawaban A dan B adalah pengertian *bestuur* atau *government*, tetapi tidak lengkap.

- 4) A. Yang memberi perumusan pemerintahan tersebut adalah Coory.
- 5) D. Yang memberi perumusan tersebut adalah Strong.
- 6) D. *Bestuur* adalah istilah dari Van Vollenhoven yang meliputi kekuasaan melaksanakan undang-undang dan ditambah kekuasaan yang tidak tegas, termasuk legislatif, yudikatif, dan polisi.
- 7) B. Pemerintahan dalam arti luas meliputi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Eksekutif hanya meliputi kekuasaan melaksanakan undang-undang, dengan demikian hanya merupakan pemerintahan dalam arti sempit. Begitu juga *bestuur*, *bestuur*, dan polisi.
- 8) C. Pendapat Van Vollenhoven berbeda dengan pendapat Montesquieu. Montesquieu berpendapat bahwa kekuasaan eksekutif itu meliputi hanya melaksanakan undang-undang. Sementara itu, Van Vollenhoven menambahnya dengan segala tugas negara yang tidak termasuk kekuasaan legislatif dan yudikatif.
- 9) A. *Governance* merupakan suatu terminologi yang digunakan untuk menggantikan istilah *government*.
- 10) B. Penjelasan keadilan sebagai indikator dari *good governance*, yaitu pemerintah wajib memberikan semua orang kesempatan yang sama untuk memperbaiki kesejahteraannya.

## Daftar Pustaka

- Bunning, W. 1946. "Ethiek," dalam *ENSIE*, Amsterdam.
- Bigot, L.C.T., P.H. Kohstam, dan B.G. Palland. 1954. *Leerboek der Psychologie*. Jakarta: J.B. Wolters-Groningen.
- Brasz, H.A. dan A. Kleijn. 1967. *Inleiding tot de Bestuurskunde*. VUGA Den Haag.
- Corry, J.A. 1958. *Democratic Government and Politics*. Toronto: University of Toronto Press.
- Donner, A.M. 1963. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Penerbit dan Balai Buku Ichtiar.
- Edralin, J.S. 1997. "The New Local Governance and Capacity Building: A Strategic Approach," dalam *Regional Development Studies*, Vol. 3.
- Finer, S.E. 1974. *Comparative Government*. England: Penguin Books Ltd.
- Hardijanto. "Peningkatan Kualitas PNS dalam rangka Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)," *Jurnal Good Governance* Vol. 2, No. 1, Maret 2003. Jakarta: STIA-LAN.
- Keban, Yermias T. 2000. "*I Good Governance dan Capacity Building sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintah*," *Majalah Perencanaan Pembangunan*, No. 20, Juli/Agustus 2000. Jakarta: Unit Korpri Bappenas.
- Kranenburg, R. 1938. *Het Nederlandse Staatsrecht*. Haarlem-HB: Tjeenk Willink & Zoon NV.
- Lemaire, W.L.G. 1952. *Het Recht in Indonesië*. Bandung: NV. Uitgeverij W. van Hoeve's-Gravenhage.
- Logemann, J.H.A. 1954. *Het Staatsrecht van Indonesië*. Bandung: NV. Uitgeverij W. van Hoeve's-Gravenhage.



- Mac Iver, R.M. 1926. *The Modern State*. London E.C.: Oxford University Press.
- Poelje, G.A. Van. 1953. *Inleiding tot de Bestuurskunde*. Alphen aan de Rijn: N. Samson NV.
- Rosenthal, U., MPCM van Schandelen, dan G.H. Scholte Openbaar Bestuur. 1977. *Beleid en Politieke Omgeving*. H.D., Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.
- Schmid, J.J. Von. 1954. *Grote Denkers Over Staat en Recht*. De Erven, Haarlem: F. Bohn NV.
- Suprijadi, Anwar. "Etika Birokrasi dalam Mewujudkan *Good Governance*," Jurnal *Good Governance* Vol. 3, No.1, Mei 2004. Jakarta: STIA-LAN.
- Strong, C.F. 1960. *Modern Political Constitution*. London: Sidwick & Jackson Ltd.
- Surianingrat, B. 1986. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Bina Budhaya.
- \_\_\_\_\_. *Etika Pemerintahan*. Bandung: Bina Budhaya.
- \_\_\_\_\_. *Filsafat Pemerintahan*. Bandung: Bina Budhaya.
- \_\_\_\_\_. *Beberapa Bacaan tentang Etika*. Bandung: Bina Budhaya.
- Tarush, C.F. 1954. "Professional Ethics," *Encyclopedia of Social Science*. New York: The MacMillan Comp.
- Terry, George R. 1960. *Principles of Management*. Illinois: Richard D. Irwin Inc.
- Tim Studi Pengembangan Sistem AKIP BPKP. 2000. *Sistem AKIP: Akuntabilitas dan Good Governance*. Jakarta: BPKP.
- The Liang Gie. 1982. *Teori-teori Keadilan*. Yogyakarta: Penerbit Supersukses.