

## **PERBEDAAN ANTARA NEGARA DAN PEMERINTAH**

Oleh : Dr. Sutoro Eko

Secara formal 2 entitas itu bisa kita pahami secara berbeda. Misal dalam konstitusi kita mengenal ada Kepala Negara dan ada Kepala Pemerintahan yang dipegang secara bersamaan oleh Presiden. Perbedaan antara Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan pasti sudah dipelajari sejak SMA, sehingga mahasiswa sedikit banyak sudah memahaminya dua kosa kata tersebut. Tetapi dalam tradisi ilmu sosial, termasuk ilmu politik antara dua konsep itu sering disamakan bahkan ada banyak geng keilmuan yang justru mengabaikan atau menghilangkan 2 kosa kata itu. Dalam ilmu sosial, ilmu politik terutama teori Negara itu tidak banyak berbicara tentang perbedaan antara Negara dan Pemerintah, keduanya dianggap sama karena Pemerintah itu bagian dari Negara. Artinya ketika teori Negara berbicara tentang Negara di dalamnya juga berbicara tentang Pemerintah.

Pada sisi yang lain, yang tadi dikatakan mengaburkan atau mengabaikan itu betul terjadi dalam ranah ilmu sosial terutama ilmu yang mengkaji Pemerintahan, termasuk tentu ilmu Pemerintahan dan administrasi publik yang justru menganggap Pemerintah dan Negara itu sebagai sektor publik. Memahami Pemerintah dan Negara dengan manajemen publik atau yang paling populer memahami Pemerintah atau kepala Pemerintahan dengan teori kepemimpinan. Hal tersebut dianggap sebagai sesat pikir dalam memahami Pemerintah. Ilmu Pemerintahan adalah ilmu yang ingkar pada Pemerintah. Tidak hanya secara epistemologis, kosa kata Pemerintah itu tidak dijadikan sebagai unit analisis tetapi mereka lebih banyak menggunakan istilah perkantoran, manajemen publik, sektor publik bahkan juga teknologi Pemerintahan itu menjadi unit analisis. Kajian semua itu justru kehilangan hakekat tentang Pemerintah dan Pemerintahan.

Oleh karena itu saya selalu menyerukan agar ilmu Pemerintahan kembali pada Pemerintah secara epistemologis dan aksiologis. Artinya Pemerintah menjadi unit analisis yang harus dikaji seperti halnya ilmu politik yang pada tahun 80-an menyerukan *bringing state back-in* karena melihat fenomena Negara yang muncul sangat kuat di berbagai Negara sehingga Negara belum menjadi perhatian. Sebaliknya gagasan mengenai *bringing government back-in* itu karena Pemerintah diingkari, diabaikan bahkan dilucuti oleh cara

pandang *governance* terutama *hyperactive governance* yang punya keyakinan *governing with-out government*. Pergeseran itu diyakini secara kuat padahal *governance* itu tidak mungkin meninggalkan *government* dan itu menjadi teori normatif yang tidak punya kebijakan secara empirik. Jadi punya harapan<sup>2</sup> secara normatif tetapi sebetulnya Pemerintah itu masih sangat diperlukan. Dan seruan ini saya tekankan (seruan untuk kembali kepada Pemerintah) ini punya makna dan relevansi secara epistemologis dan aksiologis.

Konsep *government making* yang harus menjadi perhatian penting ilmu Pemerintahan. Kalau ilmu politik punya label *state making*, *democracy making* kemudian kalau hukum itu punya *Law making*, administrasi publik punya *public politikicy making*, maka ilmu pemerintahemerintahan punya dua hal yang paling penting yaitu *government making* dan *citizen making*. Untuk tujuan epistemologi maka Pemerintah perlu dilihat secara lebih baik. Baik transformasi Pemerintah, formasi Pemerintah kemudian peran<sup>2</sup> Pemerintah, bahkan juga model atau bentuk Pemerintah yang dipengaruhi oleh berbagai hal termasuk yang sudah dibicarakan yaitu *digital government*. Hal itu bukan sekedar Pemerintah menggunakan perangkat digital tetapi digital diyakini sebagai sebuah ideologi baru yang membentuk Pemerintah. Demikian juga yang pernah disinggung mengenai *pandemic government* (akan dibahas secara khusus).

*Pandemic government* ini fakta saat ini, paling tidak konstruksi yang bisa dikembangkan. Kita sedang bertemu, menyaksikan *pandemic government* artinya formasi, peran, fungsi Pemerintah yang itu dibentuk oleh bencana pandemi yang tentu sangat berbeda dengan kondisi normal. Seruan tentang *bringing government making* ini terus menerus harus dilakukan meskipun ilmu Pemerintahan di perguruan tinggi lain berbicara tentang *public politikicy making* dan *management public* yang tidak ada bedanya dengan Administrasiinistrasi Publik.

Upaya untuk membedakan antara Pemerintah dan Negara ini menjadi bagian dari proses atau kerja<sup>2</sup> epistemologi untuk *government making*. Dan penting juga secara aksiologis juga berguna untuk memahami misalnya konsep **Negara Hadir** yang disajikan oleh Presiden Jokowi maupun konsep *Good Governance* yang digandrungi oleh Presiden SBY. Kalau sekarang misalnya ada konsep Negara hadir, pertanyaannya adalah apa makna Negara hadir dan bagaimana Negara hadir, lalu siapa yang menghadirkan dan bagaimana cara menghadirkan. Tentu yang harus menghadirkan adalah Pemerintah. Ini merupakan tantangan yang sangat menarik yang harus menjadi perhatian ilmu Pemerintahan. Jadi ilmu

Pemerintahan naik kelas, paling tidak duduk. Harus bisa membedakan antara ilmu Pemerintahan dengan 2 sahabatnya yaitu ilmu politik dan Administrasi publik.

Ada beberapa butir yang berkaitan dengan perbedaan antara **Pemerintah dan Negara** :

1. **Negara sebagai wadah atau organisasi, Pemerintah itu berkaitan dengan pengurus atas wadah itu.**

Ibarat koperasi harus bikin wadahnya/ organnya dulu, nah organ ini semua dengan Negara. Pemerintah itu berkaitan dengan pengurus atas wadah itu, sehingga orang sering mengatakan bahwa Pemerintah itu menjadi bagian dari Negara atau pengurus menjadi bagian dari organisasi tersebut. Tapi tentu saja secara berkala pengurus itu akan silih berganti jadi organisasinya diharapkan berkelanjutan, tetap pengurus dari generasi ke generasi. Ini merupakan pengetahuan yang paling dasar.

2. **Secara genealogis asal-usul pengetahuan dan tradisi, Negara adalah sebuah konsep yang sangat dominan dalam tradisi Eropa Kontinental, sedangkan Pemerintah itu sebuah konsep yang sangat kuat dalam tradisi Anglosection (Inggris dan Amerika, terutama yang menonjol Amerika).**

Dulu semuanya adalah Kerajaan Kekaisaran. Orang tidak mengenal namanya *state*/ Negara malah justru kita di Nusantara ini lebih dulu mengenal konsep Negara karena pengaruh Indianisasi, bahasa Sanskerta yang Nagara dan Negara. Negara/ Nagari itu desa yang merupakan kesatuan hukum adat yang jauh dari pusat kekuasaan. Sementara kalau Nagara lebih banyak bermakna istana dan kota, tempat bersemayam, tempat bertahta sang Raja, sementara desa adalah tempat yang jauh.

Tapi dalam tradisi Eropa kita mengenal pertama kali dari Nicolas Machiaveli (1500-an) dia menghadirkan Konsep *stato*, meskipun di sana sudah ada kerajaan yang dulu sebutannya Raja atau Kerajaan/ Kingdom/ Imperium/ Kekaisaran. Tapi konsep Negara belum dikenal sebelum Machiavelli, meskipun pada masa Aristoteles itu mengenal konsep *Polis*, tapi kemudian diterjemahkan menjadi Negara Kota. Tapi yang dibayangkan oleh Aristoteles berbeda dengan apa yang dibayangkan oleh Machiaveli. Jadi konsep *Stato* lalu berkembang ada *Estado*, ada *Eta*, ada *State*, itu semuanya sama yaitu Negara (*state*) dalam pengertian status (status yang duduk) atau ini sebuah organisasi yang duduk secara tegak lurus. Jadi yang dibayangkan itu adalah *State* itu sebuah *Monster* atau *Leviathan* seperti yang disampaikan oleh Thomas Hobbes.

Kemudian kalau *government*, merupakan tradisi Anglosection jadi arti sebenarnya *government* (Pemerintah) ini sebuah perwakilan dari rakyat itu atau yang lebih tepatnya adalah *self government* atau Pemerintah dan Pemerintahan sendiri yang terpisah dari *the state* (dari Negara atau dari Raja). Oleh karena itu, konsep *government* adalah pembebasan atas Negara. Jadi kemudian dikenal supaya ini tidak menjadi satu secara absolut seperti yang diimajinasikan oleh sejarawan Inggris, Skinner ketika dia membayangkan Negara absolut itu tidak mengenal *self government*. Antara kepala, tubuh, kaki, tangan itu menjadi satu dan semuanya dikendalikan oleh kepala. Itu sebuah metafora yang artinya semuanya dikendalikan oleh Raja. Dan kalau kita mengikuti jalan pikiran Michel Hugo atau .... jadi Raja yang secara terpusat, dia itu punya daulat, menguasai.

Sementara kalau Pemerintah itu punya kuasa, punya kewenangan untuk *govern* (untuk memerintah) jadi kalau Raja itu tidak memerintah, tapi menguasai. Sementara kalau Pemerintah itu ya memerintah, sehingga ini dipisah antara menguasai, berdaulatn secara penuh dalam menguasai, lalu di sisi lain yang namanya Pemerintah itu punya otoritas untuk memerintah. Sehingga kalau kita bisa menguraikan lebih jauh, konsep Negara dalam pengertian Eropa Kontinental itu kemudian yang dikenal dengan *Etatisme*, yaitu semua serba Negara dan lebih tegas lagi dalam tradisi Jerman lalu ditiru oleh tempat2 lain adalah Negara Hukum (Hukum adalah Negara, Negara adalah Hukum). Lalu hukum itu diterjemahkan menjadi administrasi, jadi hukum administrasi. Kalau administrasi itu tradisinya Prancis, kalau hukum itu tradisinya Jerman, tapi hukum administrasi itu satu paket, yang itu kemudian dikatakan oleh Fransis Fukuyama, ini Negara Hukum sebagai sebuah otokrasi liberal (otokrat tapi liberal) artinya bahwa Negara hukum itu dalam rangka menjamin kebebasan, dan kebebasan itu diyakini sebagai bentuk keadilan terutama kebebasan kepemilikan, kebebasan dari rasa takut. Jadi setiap orang itu dilindungi, terutama secara sosial dan ekonomi, meskipun dalam Otokrasi itu tidak ada kebebasan dalam politik. Kebebasan politik itu baru dikenal belakangan, apalagi di Jerman itu baru tahun setelah 1945 baru mengenal demokrasi, sebelumnya tidak mengenal demokrasi.

Sementara kalau Anglosection, bicaranya Pemerintah itu sebagai politik dan administrasi, jadi pintu masuknya politik. Jadi berbeda kalau Eropa itu hukum, kalau Amerika itu politik. Jadi ada hukum administrasi, ada politik administrasi. Kalau hukum dalam rangka untuk mendudukkan, menjamin kebebasan dan keadilan bagi warga, kalau

pemerintah itu akan berhubungan dengan politik dan rakyat. Oleh karena itu ini namanya pemerintah bebas. Nah Indonesia itu menganut keduanya, dan kemudian saya kira di seluruh dunia mengenal itu, ya pemerintah dan Negara, kemudian dibedakan. Kita mengenal dalam konstitusi kita Negara Hukum ala Kontinental juga dikenal, kata demokratis juga dikenal, kemudian kedaulatan rakyat juga dikenal. Saya kira ini gagasan<sup>2</sup> sebenarnya *blended* (campuran) antara Anglosection dengan Eropa Kontinental. Kosa kata Negara hukum demokratis menunjukkan campuran itu. Negara hukum berbicara tentang Negara, demokratis itu berbicara tentang Pemerintah.

3. **Negara itu berkaitan dengan sentralisasi, birokratisasi, teritorialisasi. Pemerintah itu berbicara mengenai demokrasi dan otokrasi.**

Demikian juga nanti kaitannya dengan Co RC dsb. Menurut Max Weber bahwa Negara itu adalah asosiasi manusia, yang berhasil memonopoli penggunaan sarana<sup>2</sup> paksa dan kekerasan secara absah dalam wilayah tertentu. Jadi ini menggunakan paksa yaitu dengan birokratisasi, sentralisasi. Saya kira ini unifikasi hukum, jadi tidak mengenal hukum yang majemuk tapi hukumnya tunggal.

Kalau menurut tradisi Eropa Kontinental, ini dipengaruhi oleh tradisi hukum Romawi Kuno dan itu universal. Negara dimana-mana begitu. Akan berupaya untuk menyerap kekuasaan, terjadi sentralisasi birokrasi sehingga kalau kita melihat Negara itu ya birokrasi itu (*Birokrasi is the real state*). Jadi kalau Negara dibayangkan sebagai sesuatu yang abstrak, maka yang konkrit itu ya birokrasi. Sehari-hari itu birokrasi, sebagai mesin Negara, sehingga kalau birokrasi itu kumpulan dari para pegawai (di Indonesia disebut ASN, dulu PNS istilah yang salah kaprah. Sekarangpun PNS masih dipakai tetapi kata ASN lebih populer karena dia adalah Aparat Sipil Negara. Mereka itu kalau pribadi-pribadi disebut ASN tapi kalau sudah berkumpul, sudah berorganisasi namanya Birokrasi. Dan Negara yang nyata itu adalah Birokrasi itu. Jadi kalau kita ngomong Negara itu pasti sentralisasi, birokratisasi, teritorialisasi, membuat batas<sup>2</sup> wilayah, kontrol atas wilayah kemudian yang satunya unifikasi secara hukum.

Sebaliknya pemerintah itu berbicara mengenai demokrasi dan otokrasi. Ada pemerintah yang otokratis/oteritorian, ada pemerintah yang demokratis, sehingga ini cocokannya begitu. Tetapi tentu saja dalam kita bernegara dalam penyelenggaraan pemerintahan ini tersambung. Misalnya bagaimana menyambung antara demokrasi dan

birokrasi. Ini saya kira tantangan yang sangat serius di mana2 dan termasuk di Indonesia itu ya menghubungkan antara Pemerintah yang demokratis dengan Negara yang birokratik.

Dan memang tugas yang paling penting pemerintah itu mengendalikan Negara., mengendalikan Birokrasi, karena birokrasi ini kalau menurut tradisi Amerika disebut sebagai cabang ke 4, menjadi bagian dari administrasi. Diyakini bahwa politik tanpa administrasi tidak bisa jalan nanti. Jadi pemerintah butuh mesin birokrasi tersebut, tapi tentu saja di mana2 mereka sebagai Negara juga punya nalar, interest, punya otonominya sendiri sehingga susah untuk dikontrol oleh pemerintah dan itu problem di mana2 begitu. Dan hal ini menjadi kajian yang paling serius diantara ilmu politik dan administrasi publik di mana2 begitu.

Kalau Kernet Mayer (Prof Administrasi Publik) ya soal hubungan yang sulit ini merupakan kegagalan politik, kegagalan demokrasi yang tidak bisa mengerahkan, yang tidak bisa memberikan petunjuk yang baik bagi birokrasi dan administrasi, dan itu akan selalu begitu dan tantangan paling penting bagi kepala pemerintahan itu bisa mengendalikan birokrasi. Bagaimana memanfaatkan dan mengendalikan birokrasi untuk melayani dan melindungi warga.

#### **4. Negara itu bersifat statis, dan Pemerintah bersifat dinamis.**

Negara harus bertahan, harus jangka panjang harus awet abadi, kecuali kalau ada pergolakan kemudian runtuh. Seperti halnya organisasi, semua orang berharap organisasi ini akan terus, generasinya bisa 3 bisa 4 bisa 10 dst. Tapi Negaranya msh tetap ada.

Kalau Pemerintah itu sifatnya dinamis. Dinamis dalam pengertian setiap 5 tahun atau paling tidak 10 tahu, pemerintah berganti dan yang paling penting dari makna dinamis itu kalau kita mengikuti jalan pikiran Bung Karno, Bintang penuntun dinamis (sila ke 4 dan sila ke 5 Pancasila) dalam rangka untuk mencapai tujuan Negara. Pada alinea IV Pembukaan UUD 1945 → membentuk pemerintah Negara RI untuk mencapai 4 tujuan.

Jadi tujuannya milik Negara yang sudah digariskan secara permanen/statis, pemerintah punya fungsi untuk mencapai tujuan Negara itu. Istilahnya Organisasi

didirikan pasti punya tujuan, lalu pengurus yang punya otoritas mengurus organisasi itu pasti nanti punya cara untuk mencapai tujuan2 itu.

**5. Kepala Negara bersifat simbolik, Kepala Pemerintahan bersifat eksekutif.**

Eksekutif = mengeksekusi. Presiden itu banyak mempunyai peran simbolik, antara lain memimpin upacara bendera, upacara 17-an yang sangat fantastis. Sedangkan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan itu antara lain membuat UU, kebijakan, ketemu rakyat dsb

**6. Negara adalah perekat Bangsa, Pemerintah adalah pejuang rakyat. Hal ini merupakan gagasan baru (*Novelty*)**

Mengapa bisa begitu? Negara ini sesuatu yang dibikin abstrak seperti juga bangsa sehingga ada Negara Bangsa. Bangsa itu sebuah imajinasi yang melampaui batasan2 yang sangat identitas parokial, terutama suku, agama, RAS. Di sana lalu muncul konsep Negarawan. Jadi Negarawan itu yang sebenarnya Bangsawan. Kita sudah salah kaprah, kalau bangsawan itu Aristokrat padahal sebenarnya Bangsawan kalau kita ikuti secara konseptual orang2 atau tokoh2 yang berpikir tentang bangsa yang melampaui batasan2 identitas yang sangat sempit dan Kepala Negara berfungsi untuk itu. Mempersatukan Indonesia, mempersatukan bangsa.

Seperti halnya Soekarno keliling2 ke seluruh penjuru tanah air lalu mengajak bergabung pada Negara Indonesia, bergabung menjadi bangsa Indonesia dan karena itu disebut sebagai Negarawan. Sama juga misalnya Presiden Jokowi kerap memakai pakaian adat, itu dalam rangka untuk mempersatukan atau menjadi perekat bangsa. Artinya di satu sisi Kepala Negara sedang menghargai, menghormati keragaman budaya,, keragaman adat dan di sisi lain adat atau budaya itu punya imajinasi terhadap bangsa Indonesia.

Kalau kita mengikuti kegiatan2 di berbagai tempat, apalagi kegiatan kenegaraan itu selalu kita menyanyikan lagu kebangsaan, kemudian ditopang juga oleh simbol2 Negara seperti gambar Presiden, Wakil Presiden, Burung Garuda dsb, itu adalah lambang2 Negara dalam rangka untuk merekatkan bangsa. Sebaliknya Pemerintah seharusnya menjadi pejuang rakyat, pejuang kedaulatan rakyat karena Pemerintah dibentuk oleh

Rakyat. Kalau misalnya Presiden blusukan ke pasar ke sawah pakai baju putih, bukan baju adat itu artinya beliau sedang menjadi Pemerintah, beliau sedang menjadi pejuang rakyat. Jadi itu prinsip dasarnya yang mempunyai implikasi lebih lanjut tentang rasa perekat bangsa dan pejuang rakyat.

7. **Negara berkaitan dengan eksistensi, Pemerintah berkaitan dengan representasi dan Eksekusi.**

Eksistensi = status *state* yang berdiri tegak. Jadi eksistensi Negara itu memang harus berdiri tegak .lurus sehingga kita sering mendengar atau melihat tulisan Negara tidak boleh kalah sama preman. Misalnya ada tulisan2 seperti itu di kantor Polisi. Itu namanya eksistensi. Demikian juga kalau ada *illegal fishing*, ada nelayan2 asing yang masuk dalam wilayah (*Lyon Carry*) itu adalah mengganggu eksistensi Negara dan aparat Negara turun tangan, Tentara, Polisi turun tangan untuk menghalau mereka dalam rangka untuk menjaga eksistensi. Dan kalau inipun bisa kita kaitkan dengan hakekat dan fungsi Negara yaitu *Law and Order* (Hukum dan Tatanan/Ketertiban) ini soal eksistensi Negara.

Sementara Pemerintah itu soal representasi dan eksekusi. Eksekusi itu jelas, misalnya eksekusi tujuan Negara dengan kebijakan, mengeksekusi UU dst. Kalau representasi itu punya 2 makna, yang satu representasi secara hukum. Artinya Pemerintah itu mewakili Negara, Badan Hukumnya Negara. Nah yang mewakili atas Badan hukum itu namanya Pemerintah. Dalam hukum internasional badan hukumnya adalah Negara, tapi yang bertindak mewakili Negara adalah Pemerintah. Secara politik, Pemerintah itu juga representasi. Baik itu Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota, Kepala Desa itu, termasuk parlemen tentu saja, mereka adalah representasi dari rakyat. Kalau menteri? Menteri itu sebenarnya adalah bagian dari Pemerintah, mereka pembantu Presiden. Tapi UU kita menyebut namanya UU Kementerian Negara. Oleh karena itu wajar saja kalau mereka malah justru bertindak seperti Negara, bukan bertindak sebagai pemerintah sebagai pejuang rakyat. Namanya saja Kementerian Negara, padahal mereka itu sebenarnya secara substansial adalah Pemerintah. Mereka bisa mengatur, bisa mengurus dan yang jelas mereka itu adalah kepanjangan tangan Presiden dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan, bukan fungsi Negara tapi UU nya namanya Kementerian Negara. ini termasuk salah kaprah juga.

## 8. **Negara memiliki Kedaulatan, Pemerintah memiliki Kewenangan.**

Kita tidak mengenal konsep kedaulatan pemerintah. Kalau dalam hal pemerintah itu yang berdaulat adalah rakyat. Jadi artinya sekali lagi pemerintah itu adalah representasi dari kedaulatan rakyat. Jadi itu namanya kedaulatan politik. Kedaulatan politik itu ada di tangan rakyat. Tapi kalau kedaulatan hukum itu ada di Negara. Jadi Negara punya yuridiksi wilayah, berdaulat atas wilayah dan kemudian kalau di mata internasional, kedaulatannya terletak pada Negara. Orang tidak bisa keluar masuk bebas, karena harus berurusan dengan daulat yuridiksi Negara ini.

## 9. **Negara punya Konstitusi, Pemerintah punya legislasi dan regulasi.**

Konstitusi itu hukum dasar, yaitu sama dengan kalau ini Organisasi seperti Yayasan atau Koperasi, begitu berdiri itu punya AD/ART. Itu namanya konstitusi atau sebagai hukum dasar. Ada kaidah<sup>2</sup> dasar supaya nanti bekerjanya organisasi atau kekuasaan dalam menjalankan organisasi itu berdasar pada hukum ini atau pada *Rule of Law*. Pemerintah bisa silih berganti, tapi bagaimana pemerintah dibentuk, bagaimana pemerintah bekerja secara umum itu berdasar pada konstitusi Negara. Meskipun saya selalu mengatakan bahwa konstitusi bukan hanya soal hukum, tapi juga soal politik, ideologi dan juga pengetahuan. Konstitusi itu mengandung ideologi, bukan norma<sup>2</sup> yang sangat dogmatis, bukan pula mantra<sup>2</sup> yang digunakan untuk menuding orang inkonstitusional misalnya. Tapi prinsipnya itu tadi hukum dasar. Hukum dasar itu intinya untuk menyalurkan sekaligus juga untuk membatasi. Jadi itu prinsip dan ketika Aristoteles berpikir tentang **demokrasi**, maka dia melengkapinya dengan **konstitusionalisme** dan **kewargaan**. Itu 3 trinitas yang saya kira jauh hari sudah diletakkan oleh Aristoteles yang disebut sebagai Bapak Ilmu Politik.

Sedangkan Pemerintah punya otoritas untuk legislasi, tentu ini bersama parlemen. Saya membedakan antara Konstitusi sebagai hukum dasar, legislasi sebagai hukum atau sebagai UU. Legislasi itu bukan hanya proses membuat regulasi, tapi fungsi yang dijalankan baik oleh eksekutif maupun legislatif. Oleh karena di Indonesia tidak mengenal doktrin pemisahan pemerintahan tetapi pembagian pemerintahan, lalu pemerintah dalam hal ini eksekutif juga punya fungsi legislasi bersama parlemen. Dan yang satunya lagi namanya regulasi. Yang kita kenal dengan peraturan (dalam kesempatan lain saya akan membahas tentang perbedaan antara legislasi dan regulasi).

Kita mengenal ada Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, dsb. Jadi ini namanya regulasi bukan legislasi. Pada sebuah kesempatan Prof. Banyamin Husin (alm) ketika berdiskusi tentang RUU tentang Pemerintahan Daerah, beliau mengatakan bahwa seharusnya di daerah itu tidak ada Trias Politika sehingga tidak ada kosa kata legislasi. Legislasi itu ekspresi dari Trias Politika, dan Trias Politika itu ada di organ pusat yang namanya Negara. Lalu menurut beliau, di daerah, yang disebut dengan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah itu namanya sebagai regulasi yang menurut hirarkhi hukum meneruskan dari atas tadi. Hirarkhi peraturan perundang-undangan. Hirarkhi itu mencerminkan konsepsi Negara hukum yang sangat ketat dsb. Artinya unifikasi, sentralisasi itu betul2 terletak pada kerangka hukum termasuk hirarkhi. sehingga dalam pengertian hukum atau pengertian kontinental Pemerintah daerah itu bukan *self Government*, tapi sebagai kepanjangan dari pemerintah pusat. Artinya menurut cara pandang itu, yang mendesentralisasikan kekuasaan itu bukan Negara tapi eksekutif saja terutama Presiden dan kemudian para Menteri.

**10. Tidak semua orang menjadi Pemerintah, sebaliknya semua orang menjadi Warga Negara.**

Pemerintah dilihat dari organisasi dalam Negara. Kemudian ada pejabat2 yang disebut pejabat politik itu namanya Pemerintah. Tentu tidak semua orang, karena mereka itu representasi politik. Setiap orang itu sebagai Warga Negara yang punya KTP.(Kartu Tanda Penduduk) bukan Kartu Tanda WN. Jadi otomatis kita menjadi WN.

**11. Pemerintah Milik Rakyat, Negara Milik Warga.**

Ini yang selalu saya katakan. Pemerintah dalam hal ini Presiden, Parlemen, Gubernur, DPRD, Bupati/Walikota, Kepala Desa itu milik Rakyat. Mereka representasi rakyat, mereka pejuang rakyat, mereka ekspresi kedaulatan rakyat. Kemudian kalau Negara itu milik warga. Negara RI itu miliknya warga, jadi Negara dibuat itu untuk kepentingan warga. Dan tugas Pemerintah yang paling penting adalah *governing the state*. Mengatur, mengurus Negara agar Negara itu menjalankan fungsi2 *Law and Order* dan *Wellfar justice* (kesejahteraan dan keadilan).dengan menjalankan pemerintahnya

Pemerintah. Kalau Pemerintah fungsinya adalah distribusi, proteksi, interaksi yang itu dijalankan oleh aparat Negara.

**12. Negara itu Soal Hukum Politik, Bangsa itu Soal Budaya Politik, Pemerintah itu Soal Politik Hukum dan Ekonomi Politik.**

Jadi Negara itu soal hukum politik (konstitusi = hukum dasar) hukum yang mendasari politik, hukum yang membingkai politik supaya politik tidak berkembang menjadi Negara Kekuasaan. Atau *Markstate*, tapi ya itulah yang namanya Negara Hukum artinya penyelenggaraan Negara atau kekuasaan Negara didasarkan pada hukum dasar yang namanya konstitusi. Jadi kalimat Hukum Politik sama dengan Negara memiliki konstitusi.

Kemudian kalau bangsa itu soal Budaya politik. Jadi budaya politik itu artinya ya ini budaya<sup>2</sup> yang diintegrasikan seperti konsep Bhineka Tunggal Ika. Jadi persatuan dalam keragaman dan keragaman dalam persatuan. Itu adalah politik yang itu ekspresi dari keragaman budaya artinya konsep Indonesia ini adalah konsep budaya politik yang di satu sisi mengintegrasikan beragam perbedaan tapi sekaligus juga mengakui, menghormati aneka ragam budaya lokal, budaya daerah. Jadi itu namanya budaya yang dibikin politik sebagai kesatuan politik. Jadi bangsa itu sebagai persatuan politik atas beragam budaya.

Kemudian kalau Pemerintah itu namanya Politik Hukum. Kebalik ya → Kalau Negara itu Hukum Politik, kalau Pemerintah itu Politik Hukum. Artinya Pemerintah itu bersama parlemen membuat UU, atau yang sering disebut sebagai pemerintah bentukan hukum (*law making*). *Law making* bukan dilakukan oleh Sarjana Hukum, tapi dibuat oleh institusi pemegang kedaulatan rakyat. Karena politik hukum itu artinya hukum atau UU yang dibuat oleh parlemen, oleh Pemerintah yang merupakan ekspresi dari kedaulatan rakyat. dalam rangka untuk menjalankan Konstitusi. Tetapi tentu saja pembuatan UU ini punya banyak landasan. Ada landasan filosofis, landasan yuridis = terutama mengacu pada Konstitusi, ada landasan sosiologis, yang di dalamnya juga berbicara tentang politik. Politik itu yang paling ideal ya membicarakan kedaulatan rakyat. Demikian juga dengan kepentingan, itu sesuatu yang biasa. Ada seorang teman bertanya, apa betul ini berdasarkan kedaulatan?

Bikin UU itu hanya berdasarkan pada kepentingan. Itu hal yang biasa. Kepentingan itu disalurkan. Jadi UU itu untuk menyalurkan kepentingan. Kepentingannya siapa/ ya tentu kepentingan subjek yang mau disasar. Misal UU Desa, terutama ini akan mengakomodasi, akan merepresentasikan kepentingan Desa dulu. Tentu juga kepentingan Kepala Desa, kepentingan Perangkat. Lalu ada orang mengatakan “Lho ini Cuma ambisi anggota DPR”. Itu hal yang biasa juga. Jadi kalau DPR diam ya dikritik, kalau DPR membuat UU yang progresif juga dikritik. Orang itu biasanya menyukai kepandaian, menyukai pengetahuan. Itu yang saya sebut sebagai berbicara dengan otak tapi tanpa hati, tanpa fenomena, tanpa realitas. Sehingga kalau kita membuat UU itu ketemu dengan berbagai macam orang. Ada yang berhaluan teknokratik, dan berhaluan hukum yang sangat dogmatis, legal formal tanpa melihat realitas sosiologis sehingga kalau UU itu mengabaikan kepentingan, mengabaikan realitas maka akan menjadi UU yang tidak mencerminkan kedaulatan rakyat. Ini UU yang teknokratis, UU yang dogmatis. Kalau UU semacam itu cenderung tidak punya legitimasi yang memadai. Itu tidak akan membuat orang antusias, ya biasa saja. Itu rutinitas saja. Dan kita punya banyak UU yang semacam itu. Ada seorang teman yang mengatakan bahwa kalau ini ahli hukum tata Negara, orang administrasi publik dan akuntan membuat UU atau merancang UU, wah itu ngeri, itu berbahaya untuk rakyat. Nah ini namanya Politik Hukum.

Konsep Politik Hukum itu mulai diperkenalkan oleh Prof. Mahfud MD waktu menyusun disertasi di UGM. Artinya hukum sebagai produk politik, itu pasti. Tapi yang akan saya katakan bahwa hukum di sini adalah ekspresi kedaulatan rakyat. Dan ini sama dengan prinsip *Rule of law* dalam tradisi Anglosextion. Memang beda kalau konsep Negara Hukum yang Kontinental yaitu tadi, Hukum Politik tadi. Jadi hukum itu lengkap mengatur politik, kemudian kalau Anglosection dengan konsep *Rule of Law*, yang pertama bahwa hukum itu sebagai ekspresi kehendak politik. Sebagai instrumen untuk menjamin kebebasan. Jadi hukum itu untuk melindungi kebebasan. Ekspresi kehendak politik. Kedua: ada keyakinan bahwa hanya orang jahat yang bisa dihukum. Jadi kalau bukan orang jahat ya tidak bisa dihukum. Kalau hanya keliru secara administratif tidak perlu dihukum dan hukum tidak perlu diuraikan secara rigit untuk melakukan pencegahan. Jadi seperti Polisi Tidur, Polisi tidur itu beda dengan *traficlight*. Kalau *traficlight* yang hijau diberi hak untuk lewat, lalu yang merah berhenti untuk menghormati/memberikan jalan yang hijau. Nanti sebaliknya juga begitu. Jadi ini artinya

kepentingannya disalurkan, sekaligus juga dilimitasi supaya hak untuk menggunakan atau meraih kepentingan tidak merugikan hak dan kepentingan orang lain. Prinsip di dalam *Rule of Law* itu begitu. Itu adalah Konsep Politik Hukum.

Kemudian ada literatur dari Michel Fuko, dia melihat pergeseran dari *sofrenty* ke *governmentality*, artinya dia melihat bahwa lama2 yang namanya Negara sama pemerintah itu adalah makanan yang tidak enak dimakan. Jadi kalau dulu sebelum abad XVIII dia melihat ada *sofrenty*, ada kedaulatan dan kedaulatan ini berkaitan dengan yuridis politik kemudian mulai bergeser pada abad XVIII yang sisa2nya masih ada sekarang sebagai biopolitik yaitu kekuasaan untuk mentarget populasi dengan standar2 biologi, misalnya kesehatan, usia harapan hidup dst. Kemudian jadi ekonomi politik. Ekonomi politik itu lalu Pemerintah dikatakan ini adalah manajemen ekonomi yang dimasukkan dalam praktek politik.yang wujudnya adalah administrasi ekonomi, terutama *governmentality*. Jadi rasionalitas Pemerintah yang orientasi dan tindakannya untuk perhitungan kalkulasi secara ekonomi.

13. **Oposisi terhadap Pemerintah itu dibenarkan oleh Demokrasi, tapi melawan Negara tidak dibenarkan oleh Konstitusi.**

Ini adalah hal yang biasa. Jadi oposisi mengkritik, melawan kebijakan Pemerintah itu hal yang biasa. Tetapi kalau melawan Negara itu dianggap sebagai pengkhianatan. Jadi oposisi terhadap Pemerintah itu ujungnya adalah membenrontak, meruntuhkan Pemerintah. Contohnya adalah keruntuhan Soeharto pada 1998 yang awalnya adalah dari oposisi berubah menjadi pemberontakan karena Pemerintah sudah kehabisan legitimasi. Jadi dari mengkritik kebijakan Pemerintah sampai dengan meruntuhkan Pemerintah yang tidak punya legitimasi itu hal yang biasa. Tapi kalau membakar foto Presiden, membakar bendera atau menginjak-injak atau merusak uang Negara. itu berbahaya, itu gak bisa diampuni. Itu namanya mengkhianati Negara. Jadi kita harus membedakan. Sama2 bisa membenrontak, tapi apakah memberontak Negara atau memberontak Pemerintah. Kalau memberontak pemerintah yang absah itu disebut **makar**. Ini bisa juga diadili, sebaliknya misalnya akan mengganti Pancasila, itu namanya melawan Negara, melawan Pemerintah.

Meskipun dalam praktek Pemerintah menggunakan standar Negara untuk melawan para oposan. Misalnya ada cap2 anti Pancasila. Makanya harus kita pilah secara baik. Anti Pancasila itu artinya melawan Negara, institusi dsb, tapi kalau mengkritik

Pemerintah itu tidak bisa dikatakan sebagai Anti Pancasila. Mengkritik kebijakan pemerintah itu hal yang biasa dan itu wajib dalam Negara demokrasi.

=====