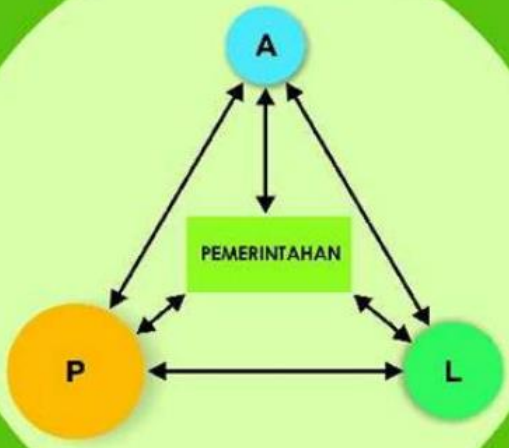
Iyep Saefulrahman
Neneng Yani Yuningsih




# PEMERINTAHAN :

## Ilmu dan Seni Dalam Mengelola Kekuasaan

**Kata Pengantar :**
**Prof.Dr.Drs. H. Utang Suwaryo., M.A.**
**Ketua KAPSIPI**

UNPAD PRESS

Iyep Saefulrahman. Penulis dilhirkan di Garut, pada tanggal 2 Maret 1973. Saat ini merupakanstaf pengajar pada Program Studi Ilmu Pemerintahan Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran sejak tahun 2001. Pendidikan S1 ditempuh pada tempatnya sekarang mengabdi tahun 1992—1998. Sementara pendidikan S2 nya ditempuh di Magister Pembangunan Sosial Kekhususan Otonomi dan Pembangunan Lokal
Universitas Indonesia tahun 2005—2007. Selama karirnya cukup banyak kegiatan kajian dan penelitian yang pernah dilakukan baik yang didanai oleh dikti maupun internal Unpad. Pada 5 tahun terakhir di antaranya melakan penelitian terkait: Otonomi Desa: Tata Kelola Pemerintahan Desa dalam Pembangunan dan pemberdayaan Masyarakat Desa di Desa Neglasari Kecamatan Salawu Kabupaten Tasikmalaya Tahun 2016-2017.

Penulis juga cukup aktif menulis artikel yang dipublikasikan pada jurnal nasional dan internasional di antaranyaThe Invisible Power of Local Democracy in Neglasari. IJRSS, Vo. 5 No. 4, 2015; Two Democratic Traditions In The Election Of Head Of Village In Neglasari. Mimbar, Junal Sosial dan Pemangunan Vol. 32 No. 2, 2016; The Election of Head of Village in The Perspective of System (A Case Study in The Election of Head of Neglasari Village of 2015); Sementara buku yang sudah ditulis berjudul: Demokrasi dan Demokratisasi Desa: Dinamika Pemilihan Kepala Desa Pada Masa Orde Baru dan Reformasi di Jawa Barat.

---

• Dr. Neneng Yani Yuningsih, S.IP., M.Si. Penulis dilahirkan di Tasikmalaya pada tanggal 28 Desember 1975. Saat ini merupakan staf pengajar pada Program Studi Ilmu Pemerintahan Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran sejak tahun 2005. Pendidikan S1 Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Unpad lulus tahun 2000. Sementara pendidikan S2 nya ditempuh di Jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia tahun 2002—2004. Dalam 5 tahun terakhir kegiatan penelitian yang dilakukan di antaranya: Otonomi Desa: Tata Kelola Pemerintahan Desa dalam Pembangunan dan pemberdayaan Masyarakat Desa di Desa Neglasari Kecamatan Salawu Kabupaten Tasikmalaya Tahun 2016-2017.

Selain itu beberapa seminar juga pernah diikuti di antaranya International Conference On Public Organization:Challenge To Develop A New Public Organization Management In The Era Of Democratization; Publikasi ilmiah terakhir dalam jurnal internasional dengan judul "Public Policy Innovation Based on Local Tradition: A Lesson From Neglasari in Articulating People's Interest to Formulate Village Deveopment Policy Througgh Babadamian". Sementara buku yang sudah ditulis berjudul: Pemerintahan: Ilmu dan Seni dalam Mengelola Kekuasaan.

UNPAD PRESS

ISBN 978-602-439-178-2

9 786024 391782

# PEMERINTAHAN :
# Ilmu dan Seni Mengelola Kekuasaan

# PEMERINTAHAN :
# Ilmu dan Seni Mengelola Kekuasaan

Iyep Saefulrahman, S.IP., M.Si.
Dr. Neneng Yani Yuningsih, S.IP., M.SI

UNPAD PRESS

# PEMERINTAHAN :
# Ilmu dan Seni Mengelola Kekuasaan

Penulis:

Iyep Saefulrahman, S.IP., M.Si.
Dr. Neneng Yani Yuningsih, S.IP., M.SI

Cetakan 1, 2017
Diterbitkan oleh Unpad Press, Grha Kandaga, Perpustakaan Unpad Lt. 1
Jl. Raya Sumedang KM 21 Bandung 45363
e-mail : press@unpad.ac.id/ pressunpad@gmail.com
http: //press.unpad.ac.id

©Hak Cipta 2017 pada penulis

Editor : Iyep Saefulrahman
Setting/layout: : Neneng Yani Yuningsih
Desain Sampul : Iyep Saefulrahman
Cetakan 1 : 2017

ISBN 978-602-439-178-2

**PELANGGARAN TERHADAP UNDANG-UNDANG HAK CIPTA**

Pasal 113

(1) Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.100.000.000,00 (satu ratus juta rupiah)

(2) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

(3) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.1.00.000.000,00 (satu milyar rupiah)

(4) Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan dipidana dengan pidana penjara palinglama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.4.00.000.000,00 (empat milyar rupiah)

# KATA PENGANTAR

Berbicara mengenai pemerintah sebagai suatu ilmu dan seni sudah banyak kita temui dalam beberapa literatur, tetapi yang mencoba mengaitkan dengan bagaimana mengelola kekuasaan pemerintahan masih bisa dihitung. Oleh karena itu, dengan terbitnya buku Pemerintahan: Ilmu dan Seni Dalam Mengelola Kekuasaan Pemerintahan yang ditulis oleh Sdr. Iyep Saefulrahman, S.IP, M.Si dan Dr. Neneng Yani Yuningsih, menjadi hal yang sangat positif dan perlu mendapat apresiasi.

Pemerintah dan pemerintahan merupakan term yang tidak akan pernah berhenti untuk diwacanakan. Hal ini terkait dengan keniscyaan akan kehadirannya yang selalu dibutuhkan oleh yang diperintah, terlepas dari intensitas kebutuhannya itu. Selain itu, term ini pun begitu populer di hampir semua kalanga, tidak peduli "siapapun" orang itu, secara langsung atau tidak langsung, sengaja atau tidak sengaja, suka atau tidak, pernah membicarakan dan membahas pemerintahan, khususnya terkait dengan keputusan-keputusan yang diambilnya serta sikap, perilaku dan tindakan dipilihnya. Dalam hal ini, yang dibicarakan oleh hampir semua orang tersebut khususnya yang diperintah, sesungguhnya merujuk pada pengelolaan kekuasaan pemerintahan yang dimiliki dan dilakukan oleh pemerintah.

Dengan kondisi empiris yang seperti itu, maka tidaklah mengherankan jika literatur yang memberikan penjelasan atau membahas tentang pemerintahan dan bagian-bagiannya begitu banyak dan mudah ditemukan. Di antaranya bahkan ada yang mencoba untuk memberikan pemahaman yang mendasar tentang pemerintahan yang dilihatnya sebagai suatu ilmu. Sementara ahli lainnya mencoba untuk menjelaskan pemerintahan yang ditinjau dari manajemen, etika, kepemimpinan, dan lain-lain.

Terkait dengan buku yang sekarang sedang pembaca pegang ini, penulis nampaknya mencoba untuk memberikan

warna lain terhadap pemerintah dan pemerintahan yang dikaitkan dengan kekuasaan yang dimilikinya dan cara kekuasaan tersebut dikelola dalam penyelenggaraan peemrintahan. Oleh karena itu buku ini diberi judul "Pemerintahan: Ilmu dan Seni Dalam Mengelola Kekuasaan".

Terlepas dari adanya kekurangaan dalam penulisannya, sekali lagi kita patut memberikan apresiasi terhadap kedua penulis, yang di tengah kesibukannya mengajar, meneliti, dan melakukan pengabdian kepada masyarakat, tetap mampu yang menyediakan waktu untuk menyelesaikan penulisan buku ini. Harapannya, semoga buku ini dapat dijadikan bahan ajar oleh semua mahasiswa yang sedang melanjutkan studi pada Program Studi Ilmu Pemerintahan di seluruh Indonesia secara khusus dan pihak-pihak lainnya yang juga tertarik untuk mempelajari ilmu pemerintahan, secara umum.

Jatinangor, 25 Oktober 2017

Prof. Dr. Drs H. Utang Suwaryo, M.A
Ketua KAPSIPI,

# PRAKATA

Sebagai sebuah buku ajar yang diperuntukan khususnya bagi mahasiswa yang sedang menuntut ilmu di Program Studi Ilmu Pemerintahan terutama yang berstudi pada program sarjana, penyusunan buku ini masih sangat sederhana dan lebih banyak mendialogkan berbagai pandangan ahli yang tersaji dalam banyak literatur yang sudah ada. Secara umum, buku menyajikan bebagai konsep dan teori yang terkait dengan pemerintah, pemerintahan, dan kekuasaan dalam mengelola kekuasaan pemerintahan. Selain itu juga dibahas tentang pengelolaan kekuasaan dalam berbagai aras pemerintahan dan etika pemerintahan. Buku ini merupakan bagian pertama dari buku seri Ilmu Pemerintahan yang dirancang untuk ditulis selama beberapa tahun ke depan. Oleh karena itu, konten yang disajikan dalam buku ini pun masih jauh dari harapan dapat memberikan peningkatan wawasan pada yang membacanya dan bahkan masih perlu mendapat penyempurnaan.

Penyusunan buku ajar ini memakan waktu yang cukup lama. Selain keterbatasan kemampuan yang dimiliki, sempitnya waktu dan kurangnya tenaga serta sedikitnya literatur yang dimiliki menjadi faktor penyebabnya. Dampaknya, ada hal yang harus menjadi ”korban”. Ketidaksempurnaan yang ada pada buku ajar ini, biarlah menjadi milik kami. Namun begitu, kami tetap mengharapkan bahwa “pandangan kami yang sempit” dan dituangkan dalam buku ajar ini dapat memberikan warna dan makna bagi para pembaca terhadap term pemerintah dan pemerintahan. Terkait dengan hal tersebut, kiranya para pembaca dapat memberikan saran, masukan dan pendapatnya untuk perbaikan buku ini, sehingga dapat mewujudkan harapan dari suatu ilmu baik dalam tataran empiris maupun pengembangan ilmu tu sendiri.

Untuk itu, dalam kesempatan ini juga, kami hendak menghaturkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu tersusunnya buku ajar ini, khususnya kepada para dosen pembina yang telah memberikan arahan, semangat dan

kepercayaan dalam menyusun buku ini. Terima kasih juga penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu dalam penulisan buku ini khususnya kepada Pusat Studi Otonomi dan Pemerintahan Lokal—Desa, Program Studi Ilmu Pemerintahan dan Departemen Ilmu Pemerintahan FISIP Unpad, yang telah memberikan berbagai fasilitas dalam menyelesaikan penulisannya. Terima kasih dan maaf tidak terhingga, pada keluarga penulis karena ada waktu yang beharga yang "terampas" saat proses penyelesaiannya.

Jatinangor, 23 Oktober 2017

IS dan NYY

# DAFTAR ISI

Kata Pengantar
Prakata
Daftar Isi
Daftar Gambar
Daftar Tabel
Daftar Lampiran

**BAB 1 : ILMU DAN SENI PEMERINTAHAN**

1.1 Diskursus Pemerintahan 1
1.2 Pemerintahan Sebagai Ilmu Dalam Mengelola Kekuasaan Pemerintahan 5
1.3 Pemerintahan Sebagai Seni Dalam Mengelola kekuasaan Pemerintahan 10

**BAB 2 : PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN**

2.1 Pemerintahan Sebagai Ilmu Dalam Mengelola Kekuasaan Pemerintahan 18
2.2 Tinjauan Etimologis dan Batasan Para Ahli 26
2.3 Transformasi Pemerintahan: Dari *Good and Clean Government* Menuju *Good Governance* 41
2.4 Pemerintahan Merupakan Suatu Sistem 46

**BAB 3 : PERAN DAN FUNGSI PEMERINTAH**

3.1 Urgensi Peran Pemerintah 54
3.2 Tugas dan Fungsi Pemerintah 61

**BAB 4 : KEPEMIMPINAN DALAM MENGELOLA KEKUASAAN PEMERINTAHAN**

4.1 Konsep dan Teori Kepemimpinan 73
4.2 Kepemimpinpin dan Seni Mengelola Kekuasaan Pemerintahan 82

**BAB 5** : **PENGELOLAAN KEKUASAAN PEMERINTAHAN DI BERBAGAI ARAS**

5.1 Pemerintahan Nasional (Pusat) 91
5.2 Pemerintahan Lokal (Daerah) 95
5.3 Pemerintahan Desa 107

**BAB 6** : **ETIKA PEMERINTAHAN**

6.1 Moral Sebagai Basis Nilai Bekerjanya Etika 114
6.2 Etika Pemerintahan: Landasan Etis Dalam Mengelola Kekuasaan Pemerintahan 119

Daftar Pustaka 129

# BAB I
# PENDAHULUAN

## 1.1 Diskursus Ilmu Pemerintahan

Diskursus tentang pemerintahan sebagai suatu ilmu sampai saat ini masih terus berkembang karena masih ada pihak yang meragukan "keilmuwan" dari ilmu pemerintahan. Selain karena terdesak oleh ilmu-ilmu lain yang memiliki fokus kajian yang sama atau malah tumpang tindih, pemikiran tersebut didasarkan pada "ketidakmandiriannya" ilmu pemerintahan untuk bekerja dalam memahami realitas sosial di masyarakat, sehingga tidak memiliki ciri khas sendiri. Artinya ilmu pemerintahan seringkali menggunakan konsep dan teori dari ilmu lain untuk bisa memiliki makna.

Sebetulnya tidak ada yang salah dalam suatu ilmu apabila dalam bekerjanya meminjam konsep dan teori milik ilmu lainnya. Dalam perkembangan kekinian, banyak ilmu yang meminjam konsep dan teori dari ilmu lain termasuk ilmu yang dianggap sudah mapan sekalipun seperti sosiologi dan politik. Sebagai contoh untuk bisa menangkap realitas sosial terkait dengan interaksi sosial dalam masyarakat, strategi menyampaikan pesan atau gagasan pada masyarakat sosiologi meminjam konsep dan teori dari ilmu komunikasi, sehingga memunculkan sosiologi komunikasi. Hal yang sama pun terjadi pada ilmu politik yang berkepentingan untuk menyampaikan ide atau gagasan polilitk elit atau pemerintah yang berkuasa kepada rakyat atau pihak yang dikuasainya. Di sinilah ilmu politik pun memerlukan konsep dan teori komunikasi yang memunculkan komunikasi politik. Oleh karena itu, "ketidakmandirian" ilmu pemerintahan dalam menangkap dan memahami realitas sosial bukanlah alasan untuk meragukan "keilmuwan" yang dimiliki oleh ilmu pemerintahan, apalagi kalau peminjaman konsep dan teori