

**Buku Materi Pokok
Universitas Terbuka:**

PERBANDINGAN PEMERINTAHAN

Dr. Dede Mariana, Drs., M.Si.
Caroline Paskarina, S.IP., M.Si.
Neneng Yani Yuningsih, S.IP., M.Si.

**UNIVERSITAS TERBUKA
JAKARTA, 2007**

MODUL 1

Tim Penyusun:

Dr. H. DEDE MARIANA, DRS.,M.SI

NENENG YANI YUNINGSIH, S.IP.,M.SI

CAROLINE PASKARINA, S.IP.,M.SI

PENGERTIAN, RUANG LINGKUP, TUJUAN DAN MANFAAT PERBANDINGAN PEMERINTAHAN

PENDAHULUAN

Pemerintahan merupakan sebuah ilmu yang mempelajari mengenai cara agar dapat menjalankan wewenang kekuasaannya supaya bisa mengatur sistem yang ada di dalam sebuah institusi agar dapat diatur serta dijalankan dengan baik sehingga kesemuanya itu bisa berjalan dengan selaras. Seperti kita ketahui di setiap negara pastilah memiliki sebuah sistem pemerintahan agar segala sektor kehidupan bagi rakyatnya bisa digunakan dan dapat dijalankan dengan baik. Ada berbagai macam pemerintahan di dunia, sepiut banyak negara menggunakan sistem pemerintahan yang sama, akan tetapi akan berbeda hasilnya bila dianalisa. Ada ciri khas yang tidak dimiliki oleh pemerintahan lain karena sistem pemerintahan atau bentuk pemerintahan atau tipe pemerintahan akan disesuaikan dengan sistem-sistem budaya yang telah ada. Keunikan-keunikan setiap pemerintahan merupakan khazanah besar bagi perbandingan pemerintahan. Misalnya bagaimana Amerika Serikat yang presidensiil memiliki perbedaan dengan Indonesia yang sama-sama presidensiil, dan banyak lagi negara-negara yang menganut sistem yang sama tetapi memiliki keunikan pemerintahannya masing-masing.

Mengetahui dan mempelajari sejarah pemerintahan dan jenis-jenis pemerintahan merupakan hal fundamental yang harus dikuasai baik bagi praktisi

pemerintahan maupun bagi para akademisi bahkan bagi para masyarakat pada umumnya. Bagaimana suatu sistem pemerintahan mempunyai signifikansi yang cukup besar terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah, maka diharuskan pada khalayak banyak untuk mengetahui sejarah dan jenis-jenis pemerintahan guna mencapai dinamisme kehidupan bernegara. Banyak orang baik dari kalangan ahli maupun masyarakat awam berpendapat mengapa negara-negara miskin tidak meniru saja pemerintahan negara maju agar sama-sama bisa menjadi negara maju. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan analisis dalam perbandingan pemerintahan.

Bahasan selanjutnya dalam bagian ini akan dikaji pengertian perbandingan pemerintahan dan diberikan contoh-contohnya untuk memperjelas uraian tersebut. Kemudian akan dijelaskan pula ruang lingkup perbandingan pemerintahan yang mencakup teori-teori dan konsep-konsep perbandingan pemerintahan serta metode dan teknik-teknik dalam menganalisis perbandingan pemerintahan. Untuk langkah awal maka perbandingan pemerintahan dapat dipandang sebagai suatu studi ilmu. Sebagai suatu studi atau ilmu, perbandingan pemerintahan tergolong ke dalam ilmu politik (Pamudji, 1983:2). Jika seseorang akan mempelajari suatu studi ilmu, hal apa yang pertama harus dilakukan? salah satunya adalah ia harus mengerti dahulu istilah studi atau ilmu tersebut. Untuk istilah studi atau ilmu yang akan kita pelajari ini, terdiri dari dua kata yaitu perbandingan dan pemerintahan, ada baiknya masing-masing istilah tersebut dijelaskan dalam rangka memahami pengertian akan keseluruhan istilah. Marilah kita mulai pada istilah pertama.

PENGERTIAN PERBANDINGAN

Kata perbandingan berasal dari kata banding, yang artinya timbang yaitu menentukan bobot dari sesuatu obyek atau beberapa obyek. Dengan demikian kata perbandingan dapat disamakan dengan kata pertimbangan yaitu perbuatan menentukan bobot sesuatu atau beberapa obyek dimana untuk keperluan tersebut obyek atau obyek-obyek disejajarkan dengan alat pembandingnya. Jadi dapatlah

disimpulkan bahwa perbandingan adalah perbuatan menyejajarkan sesuatu atau beberapa obyek dengan alat pembanding. Dari perbandingan ini dapat diperoleh persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan dari obyek atau obyek-obyek tadi dengan alat pembandingnya atau dari obyek yang satu dengan obyek yang lainnya. Dalam kaitan dengan pemerintahan, tentu saja obyek yang diperbandingkan itu adalah pemerintahan dari satu negara (bangsa) tertentu dengan negara (bangsa) yang lain. Contohnya, jika Anda membandingkan kursi tamu dengan kursi goyang, maka bukan hanya perbedaan-perbedaannya saja yang anda cari melainkan pula persamaan-persamaannya. Coba perhatikan tabel berikut dibawah ini :

	Kursi Tamu	Kursi Goyang
Persamaan	1. Manfaat umum untuk tempat duduk 2. Bahannya dari campuran kayu, busa dan kain	1. Manfaat umum untuk tempat duduk 2. bahannya dari campuran kayu, busa dan kain
Perbedaan	1. Manfaat khusus untuk tempat duduk tamu (untuk menerima tamu) 2. Penempatan diruang tamu 3. Tidak bisa bergoyang-goyang	1. Manfaat khusus untuk tempat duduk santai tuan rumah (biasanya orang yang sudah tua) 2. Penempatan di ruang keluarga 3. Bisa bergoyang-goyang

Dalam kaitan dengan pemerintahan, tentu saja objek yang diperbandingkan itu adalah pemerintahan dari satu negara (bangsa) tertentu dengan negara (bangsa) yang lain. Contohnya, membandingkan pemerintahan negara Amerika Serikat dengan negara Inggris. Maka kita lihat tabel dibawah ini:

	Amerika Serikat	Inggris
Persamaan	Sistem pemilu : Distrik	Sistem pemilu : Distrik
Perbedaan	1. Bentuk Pemerintahan Presidensil 2. Kepala Negara Presiden 3. Kepala Pemerintahan Presiden 4. Sistem kepartaian : dwipartai	1. Bentuk Pemerintahan Parlementer 2. Kepala Negara : raja/ratu 3. Kepala Pemerintahan Perdana Menteri 4. Sistem kepartaian: Multi partai

Catatan: Perbandingan ini hanyalah contoh.

PENGERTIAN PEMERINTAHAN

Pemerintahan berasal dari perkataan perintah, sedangkan pemerintah berasal dari kata perintah. Menurut kamus, kata-kata tersebut mempunyai arti sebagai berikut :

1. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu.
2. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah-negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah);
3. Pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal urusan dan sebagainya) memerintah

Ternyata kata pemerintahan atau pemerintah memiliki banyak arti atau pengertian. Masing-masing ahli memberikan arti atau pengertian yang berbeda. Namun, sah-sah saja bagi kita untuk memakai salah satu pengertian dari ahli-ahli tersebut atau kita pakai pengertian sendiri yang sebagian diramu dari berbagai pengertian tersebut. Disini dipakai cara kedua, namun agar lebih jelas maka beberapa pengertian dari beberapa ahli disampaikan pula di bawah ini.

Dalam kepustakaan Inggris dijumpai perkataan *Government* yang sering diartikan sebagai pemerintah atau pemerintahan. **C.F Strong** dalam bukunya *Modern Political Constitution*, menyatakan pemerintah(an) adalah organisasi tertinggi, Pemerintah(an) dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kementerian-kementerian, suatu arti yang biasa kita pakai dalam pembicaraan pada dewasa ini. Pemerintah(an), dalam arti luas, diberi tanggung jawab pemeliharaan perdamaian dan keamanan negara, di dalam maupun diluar. Pemerintah (an) harus memiliki, *Pertama*, kekuasaan militer atau pengawasan atas angkatan bersenjata; *kedua*, kekuasaan legislatif atau sarana pembuatan hukum; *ketiga*, kekuasaan keuangan yaitu kesanggupan memungut uang yang cukup untuk membayar biaya untuk mempertahankan negara dan menegakan hukum yang dibuatnya atas nama negara. Singkatnya, pemerintahan mempunyai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan kehakiman, yang boleh kita sebut tiga cabang pemerintahan.

Sementara itu **Samuel Edward Finer (S.E. Finer)** menyatakan bahwa istilah *government*, paling sedikit mempunyai empat arti :

1. Menunjukkan kegiatan atau proses memerintah, yaitu melaksanakan kontrol atas pihak lain;
2. Menunjukkan masalah-masalah (hal ihwal) negara, dimana kegiatan atau proses-proses di atas dijumpai;
3. menunjukkan orang-orang (masudnya pejabat-pejabat) yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah;
4. menunjukkan cara, metode atau sistem masyarakat tertentu diperoleh

Sedangkan **J.A Corry** seperti yang dikutip Muchtar Affandi (1982), menyatakan bahwa pemerintah merupakan pengejawantahan yang kongkret dari negara yang terdiri dari badan-badan dan orang-orang yang melaksanakan tujuan-tujuan negara. Setidak-tidaknya untuk negara-negara demokrasi maka pemerintah pada saat khusus manapun adalah lebih kecil dari negara.

Tidak hanya ahli-ahli dari luar yang mengajukan masalah pemerintahan ini, melainkan ada pula dari Indonesia sendiri. Salah satunya adalah Muchtar

Affandi yang menyatakan bahwa di dalam gerombolan yang primitif, pemegang kekuasaan itu berwujud pimpinan yang nyata oleh seseorang yang dianggap oleh seluruh gerombolan itu sebagai *primus inter pares* artinya sebagai seorang yang nomor satu diantara sesamanya karena dialah yang paling menonjol dalam keberanian, kecerdikan, kepandaian, atau kecakapan diantara sesama mereka sendiri. Setiap anggota gerombolan diwajibkan tunduk pada kekuasaan pimpinan itu dan siapa yang tidak mau tunduk dapat dipaksa untuk tunduk dengan kekerasan. Dengan demikian timbulah suatu *authority* atau *gezag* atau kewibawaan pimpinan yang dapat menimbulkan dan memelihara suatu tatanan yang teratur. Organisasi pimpinan di dalam negara yang mempunyai otoritas inilah yang disebut pemerintah itu. Sebagai pelaksana kekuasaan negara, pemerintah merupakan suatu organisasi teknis yang dilengkapi kewenangan-kewenangan tertentu yang diperlukan untuk pengaturan dan pelaksanaan segala tugasnya itu.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, disini akan diajukan satu pengertian yang nantinya akan dipakai sebagai pedoman dalam pembuatan modul ini. Pemerintahan dapat dipahami dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, pemerintahan mencakup semua kekuasaan yang meliputi seluruh fungsi negara. Menurut Corry (dalam Affandi, 1986;109) dalam arti umum yang menyeluruh, pemerintahan menunjukkan keseluruhan rangkaian lembaga-lembaga yang dipakai segolongan orang untuk memerintah dan yang menyebabkan orang-orang lainnya tunduk. Jadi pemerintahan dalam arti luas tersebut, apabila merujuk pada ajaran Montesquieu, meliputi keseluruhan lembaga negara yang menjalankan kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Ketiga lembaga tersebut merupakan unsur-unsur kekuasaan negara.

Di dalam arti sempit, pemerintahan kerap kali dipahami sebagai aktivitas dari lembaga kekuasaan eksekutif. Termasuk dalam pengertian ini adalah keseluruhan unsur-unsur yang tercakup di dalam pengertian lembaga eksekutif tersebut misalnya: kepala pemerintahan, menteri-menteri departemen-departemen, pemerintah daerah, dinas-dinas daerah dan unit-unit kerja pemerintahan lainnya.

PENGERTIAN PERBANDINGAN PEMERINTAHAN

Dari dua pengertian (perbandingan dan pemerintahan) di atas, maka dapatlah dipahami bahwa pengertian perbandingan pemerintahan adalah menyejajarkan unsur-unsur pemerintahan baik dalam arti luas maupun dalam arti sempit untuk mendapatkan persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan dari objek atau objek-objek tadi dengan alat perbandingannya.

Studi perbandingan pemerintahan dan perbandingan politik acapkali membingungkan. Istilah perbandingan pemerintahan yang biasanya mengacu ke studi tentang berbagai negara bangsa di Eropa dan fokus studi ini adalah tentang lembaga-lembaga beserta fungsinya dengan penekanan pada lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif serta berbagai organisasi lain yang terkait seperti partai-partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan serta kelompok penekan. Sedangkan studi perbandingan politik mempelajari kegiatan-kegiatan politik dalam cakupan lebih luas termasuk mengenai pemerintahan dan berbagai lembaganya dan juga aneka organisasi yang tidak secara langsung berhubungan dengan pemerintahan antara lain adalah suku-suku bangsa, masyarakat, asosiasi-asosiasi dan berbagai perserikatan. Dalam hal ini nampak bahwa studi perbandingan politik mencakup di dalamnya kajian terhadap perbandingan pemerintahan. Akan tetapi, dalam berbagai literatur studi ilmu politik terungkap bahwa antara studi perbandingan politik dan studi perbandingan pemerintahan memiliki akar dan alur keilmuan yang sama yaitu ilmu politik. Selain itu, perkembangan negara-negara terutama di Eropa serta kepentingan-kepentingan politiknya yang kemudian kajian studi perbandingan politik dan pemerintahan di arahkan pada fokus yang sama. Kondisi ini dipertegas kembali dengan semakin meluasnya perhatian sarjana-sarjana ilmu politik di Barat terhadap wilayah-wilayah baru di luar Eropa dan Amerika Utara terutama pada tahun 1940-an dan 1950-an dengan munculnya penelitian-penelitian dengan studi kasus pada wilayah-wilayah Asia, Afrika dan Amerika Latin.

Perbandingan pemerintahan dapat dipandang sebagai suatu studi atau sebagai suatu ilmu. Sebagai suatu studi atau sebagai suatu ilmu, perbandingan

pemerintahan tergolong ke dalam ilmu politik. Ilmu politik dan ilmu perbandingan politik/pemerintahan berkaitan dalam hal teori dan metode. Teori adalah serangkaian generalisasi yang tersusun secara sistematis, sedangkan metode adalah suatu prosedur atau proses yang menggunakan teknik-teknik dan perangkat-perangkat tertentu dalam mengkaji sesuatu guna menelaah, menguji dan mengevaluasi teori. Sedangkan metodologi mencakup berbagai metode, prosedur, konsep-konsep kerja, aturan dan sebagainya yang digunakan untuk menguji teori dan menjadi pedoman kajian serta kerangka arahan dalam mencari solusi atau berbagai persoalan di dunia nyata.

Pada intinya, metodologi adalah suatu cara tertentu dalam memandang, mengorganisasikan dan membentuk kegiatan pengkajian. Istilah-istilah tersebut acapkali membingungkan karena studi perbandingan pemerintahan juga sering diartikan sebagai studi tentang berbagai pemerintahan asing dan istilah perbandingan politik/pemerintahan juga diartikan sebagai upaya untuk membandingkan segala bentuk kegiatan politik baik itu yang berkaitan dengan pemerintahan maupun yang tidak berkaitan dengan pemerintahan. Oleh sebab itu, para spesialisasi perbandingan politik/pemerintahan cenderung mengartikan perbandingan politik/pemerintahan sebagai studi tentang segala sesuatu yang berbau politik dan pemerintahan..

Ada beberapa upaya untuk mengatasi masalah teoretis dan metodologi dalam perbandingan politik/pemerintahan. Maurice Duverger (1964) menawarkan tiga hal yaitu; *Pertama*, ia menggali gagasan dasar ilmu sosial, dan melacak perkembangan historis ilmu-ilmu sosial tersebut. *Kedua*, ia menguraikan dan membahas teknik-teknik observasi yang berkaitan dengan kajian terhadap dokumen-dokumen tertulis. *Ketiga*, ia menelaah penggunaan teori dan hipotesis dan juga klasifikasi serta konseptualisasi dalam penelitian. Karya lain yang menunjang karya Duverger namun dengan penekanan pada percabangan telaah ilmiah adalah karya Frohock (1967) yang berusaha mengungkap implikasi dan permasalahan teori serta metode. Metode ilmiah dilihat sebagai upaya pencarian paradigma dan karya Max Weber pun muncul sebagai salah satu landasan ilmu

sosial kontemporer. Meyer (1972) dan Meehan (1967) turut mengulas berbagai persoalan di seputar teori dan metode ini. Meyer berusaha menegaskan keilmiahan ilmu politik pertama-tama melalui tinjauannya terhadap landasan empiris ilmu pengetahuan, penjelasan dan daya prediksi dari ilmu, hukum-hukum, generalisasi dan teori-teori politik.

Selanjutnya Meyer secara kritis mengadakan survei terhadap berbagai tulisan tentang metode komparatif dengan mengambil contoh dari analisis fungsionalisme, budaya politik dan psikologi politik. Meehan juga membahas masalah yang kurang lebih sama, yakni struktur pemikiran dan metodologi politik dilengkapi dengan tinjauan kritis atas karya-karya penting dalam ilmu politik. Ia mencoba menjawab apa yang sebenarnya diperlukan ilmu politik agar metode investigasi dan penjelasannya memenuhi standar ilmu pengetahuan. Dengan demikian, para penulis sudah mulai berusaha memecahkan persoalan-persoalan teoretis dan metodologis dalam ilmu politik. Sementara sejumlah penulis lainnya memusatkan perhatiannya pada perumusan metode-metode yang sekiranya sesuai untuk telaah komparatif pemerintahan. Untuk melakukan penelusuran terhadap kajian teoretis dalam komparatif pemerintahan, terlebih dahulu akan diuraikan pengertian pemerintahan.

Secara etimologis pemerintahan berasal dari kata pemerintah, sementara pemerintah berasal dari kata perintah yang mempunyai arti; a) perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melaksanakan sesuatu, b). Pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara atau daerah atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara, c). Pemerintahan adalah perbuatan atau cara atau hal yang berkaitan dengan urusan memerintah. (Manila, 1997). Sementara Victor Situmorang (1994) merumuskan istilah pemerintah yang berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan sesuatu sehingga dapat dikatakan bahwa; a) pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara/badan tertinggi yang memerintah sesuatu negara seperti kabinet merupakan suatu pemerintah. Dengan kata lain pemerintah adalah kata nama subyek yang berdiri sendiri; b). Pemerintahan dilihat dari segi tata bahasa merupakan kata jadian yang oleh karena

subyek mendapat akhiran-an, artinya pemerintah sebagai subyek melakukan tugas/kegiatan. Sedang cara melakukan tugas/kegiatan itu disebut sebagai pemerintahan atau dengan kata lain bahwa pemerintahan adalah perbuatan memerintah.

Selain itu, beberapa ahli membedakan pengertian pemerintahan menjadi dua dikotomi, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti sempit adalah pelaksanaan fungsi eksekutif yaitu pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan negara. Sedangkan pemerintahan dalam arti luas berarti pelaksanaan dari fungsi badan legislatif, eksekutif dan yudikatif baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Lebih lengkapnya pengertian pemerintah dalam arti luas adalah menunjuk kepada semua aparatur atau alat perlengkapan negara sebagai kesatuan yang menjalankan segala tugas dan wewenang kekuasaan negara; sedangkan pemerintah dalam arti sempit menunjuk kepada aparatur atau alat perlengkapan negara yang melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintahan dalam arti sempit. Sementara pemerintahan sebagai kegiatan dalam arti luas adalah tugas dan kewenangan negara. Jika dilihat pembagian Montesquieu, pemerintahan dalam arti luas terdiri dari bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif; sedangkan pemerintahan dalam arti sempit diartikan sebagai tugas dan kewenangan negara dalam bidang eksekutif saja. Singkatnya, pengertian pemerintah mengarah pada lembaganya atau badannya yakni organ negara yang melakukan pemerintahan, sementara pemerintahan adalah pelaksanaan tugasnya, fungsinya atau aktivitasnya yang dilakukan oleh pemerintah.

Di beberapa negara, istilah negara maupun pemerintahan tidak dibedakan, Inggris menyebutnya "*Government*" dan Prancis menyebutnya "*Gouvernement*" di mana keduanya berasal dari bahasa latin "*Gubernaculum*". Dalam hal ini, secara etimologis, pemerintahan diartikan sebagai, a). Memerintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh, b). Pemerintah berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah, c). Pemerintahan berarti perbuatan, cara, hal atau urusan dari badan yang memerintah tersebut. Secara lebih lengkap pemerintahan dapat diartikan

sebagai kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, memobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah lainnya.

Di tinjau dari segi konsep, Pemerintahan itu sendiri merupakan konsep manusia yang sudah ada sejak manusia itu sendiri ada di muka bumi. Dua hal yang merupakan inti dari konsep pemerintahan yaitu pemerintah dan yang diperintah. Kedua hal ini menjadi jelas karena subjek dari pemerintahan itu adalah pemerintah dan yang diperintah adalah objek. Seiring perkembangan zaman dan kompleksitas manusia serta kemajuan ilmu pengetahuan, pemerintah atau orang yang memerintah berkembang menjadi suatu organisasi utuh yang mempunyai kekuatan hukum. Tidak seperti zaman kuno, pemerintah dipegang oleh orang yang berkuasa seperti kepala suku. Kini, pemerintah umumnya diatur dalam konstitusi dan memiliki keterbatasannya. Lalu, selayaknya apa yang dimaksud dengan konsep pemerintahan itu sendiri?, konsep pemerintahan adalah segala bentuk ide-ide yang tersusun secara abstrak menyangkut suatu organ yang memerintah atas hal yang diperintah. Pemerintahan disini berarti suatu organisasi yang memerintah, mengatur, menertibkan penduduknya. Pemerintah bertugas menjaga ketertiban dalam masyarakat, memberi fasilitas untuk berkembang, membuat hukum dan peraturan dan yang terutama menyejahterakan rakyatnya. Selain itu, pemerintah juga berkewajiban membuat dan mengatur hukum demi menjaga ketertiban, serta pemerintah dapat bertindak sebagai wadah untuk menampung dan jika mungkin memfasilitasi kepentingan-kepentingan rakyatnya.

Pemerintahan dibentuk bertujuan untuk menjaga suatu sistem ketertiban sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Karena pada hakekatnya pemerintahan tidaklah melayani dirinya sendiri, akan tetapi melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai

tujuan bersama. Pengertian akan pemerintahan sangat dekat dengan pengertian akan negara. Jelas sekali bahwa negara membutuhkan pemerintahan agar dapat menjalankan tugas-tugas kenegaraannya. Tetapi dalam artian umum, pemerintahan bisa jadi bukan hanya negara, tetapi juga menyangkut kegiatan memerintah dan diperintah. Perlu diperjelas, pemerintahan adalah lembaga atau organisasi yang mengatur dan menjalankan negara. Negara tanpa pemerintahan seperti manusia tanpa kepala.

Jika di lihat dari struktur negara, pemerintah merupakan kepala dari rakyat yang memiliki wewenang dalam menjalankan kegiatan bernegara. Tidak seperti zaman dahulu, pemerintahan masa kini, mempunyai aturan sendiri dalam hal pemerintahan. Struktur dan pembagian kekuasaan dalam pemerintah diatur dalam konstitusi atau kontrak sosial di awal negara itu terbentuk untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan. Konsep awal kebutuhan akan pemerintah dikarenakan manusia yang berbeda-beda, oleh karena itu dibutuhkan suatu pihak yang menengahi. Di zaman modern ini pemerintahan umumnya berskala luas dalam negara.

Dalam pandangan David Apter (1967) Pemerintah merupakan instrumen strategis dari variabel politik. Dalam hal ini Apter merumuskan pengertian pemerintah sebagai suatu kumpulan khusus dari individu-individu yang telah menetapkan tanggung jawab untuk mempertahankan dan atau mengadaptasi sistem di mana mereka menjadi bagiannya. Menjalankan tanggung jawab ini dengan membuat pilihan-pilihan yang mengikat para anggota sistem yang merupakan aktivitas utama pemerintah. Seberapa luas dan sempitnya pilihan-pilihan ini dianggap membangun satu landasan perbedaan antar pemerintahan. Beberapa pemerintahan hanya akan memenuhi sebagian dari komunitas. Ini merupakan karakteristik oligarki yang mewakili kelas atau kasta tertentu. Namun sekarang ini kebanyakan pemerintahan beroperasi di bawah iklim kerakyatan dan partisipasi massa. Bagaimana kerakyatan tersebut dikontrol dan dibentuk dan juga seberapa derajat tanggapan pemerintah terhadap tuntutan publik, membangun masalah karakteristik pemerintahan terutama di negara-negara yang sedang

menjadi modern. Masyarakat yang telah modern paling sering dicirikan oleh keterbukaan dan persaudaraan yang mencerminkan penghargaan pada publik serta pengakuan terhadap kemampuan manusia. Karena sifat-sifat ini pemerintah bisa saja dianggap semata-mata hanya merupakan timbal balik masyarakat. Di bawah lingkungan seperti yang diakibatkan oleh modernisasi, ciri pemerintah lebih merupakan agen aktif daripada pasif yang dengan setia mencerminkan masyarakat seperti apa adanya. Pemerintah di kebanyakan komunitas yang sedang menjadi modern membantu membentuk masyarakat yang sesuai dengan norma-norma partisipasi yang berbeda, dengan menekankan tujuan untuk menyadari kemampuan manusia dan sumber daya sosial. Pemerintah di masyarakat yang sedang menjadi modern berusaha mengoptimalkan kepuasan bagi pluralitas anggota-anggotanya supaya tumbuh kekuasaan untuk menjadi modern, yang pasti gilirannya dibatasi oleh kebutuhan untuk mempertahankan loyalitas dan mengabsahkan tindakan.

RUANG LINGKUP PERBANDINGAN PEMERINTAHAN

Menurut **J. Blondel** dalam bukunya *Comparative Government An Introduction*, saat ini ruang lingkup ilmu perbandingan pemerintahan menjadi lebih luas sejalan dengan bertambahnya bagian-bagian yang tadinya bukan dianggap masuk ke dalam pemerintahan menjadi bagian-bagian dari pemerintahan. Pada abad ke 19, studi pemerintahan secara umum dianggap memiliki ruang lingkup yang sama dengan studi perencanaan konstitusi (*study of constitutional arrangement*). Peristiwa-peristiwa pada abad ke-18 khususnya Revolusi Amerika dan Prancis (yang sebagian besar disebabkan oleh adanya Revolusi Inggris), memunculkan dua kesimpulan. *Pertama*, adalah berakhirnya absolutisme dan *Kedua*, adalah sejak saat itu masyarakat diperintah berdasarkan hukum dan prinsip-prinsip konstitusional. Dengan demikian, konstitusi dipandang sebagai inti dari analisis pemerintahan dan ilmuwan politik menjadi ilmuwan-ilmuwan hukum konstitusional.

Kemudian pandangan seperti ini dianggap sebagai hal yang sempit baik dalam istilah geografi maupun istilah bekerjanya pemerintahan modern. Alasannya karena kerja pemerintah tidak dapat dibatasi hanya membuat konstitusi saja, namun badan-badan non konstitusional seperti partai-partai politik mulai memainkan peranan yang penting dalam kehidupan politik di banyak negara pada abad 20-an. Lagi pula jauh sebelum meluas keseluruh dunia, konstitusionalisme sejak lama terutama hanya terbatas pada wilayah atlantik saja. Bahkan jika terdapat ekspansi pemerintahan yang konstitusional selama tahun 1890-an, tetap ada keraguan yang patut dipertimbangkan seperti sejauhmana/sedalam apa konstitusionalisme telah mengakar.

Dengan demikian perbandingan pemerintahan tidak dapat lagi dibatasi dalam studi perencanaan / penyusunan konstitusi saja. Dan memang sebelum perang Dunia II, pencarian kerangka kerja yang lebih luas telah dimulai, yaitu kerangka kerja yang lebih luas dari sekedar gagasan tentang negara dan tujuannya menjadi dimungkinkannya untuk mempelajari seluruh pemerintahan dan seluruh aspek ilmu (politik) pemerintahan dengan cara perbandingan. Kerangka kerja tersebut memungkinkan mempelajari rezim-rezim otoriter, dimana kemudian penelitian-penelitian dalam bidang tersebut banyak ditemukan dan dalam beberapa kasus terasa lebih kasar pada abad ke 20. Hal ini tidak bermaksud untuk membenarkan sistem tersebut, namun bermaksud untuk menganalisis cara kerja mereka. Lagipula perbandingan pemerintahan juga meliputi institusi-institusi atau organisasi-organisasi seperti partai politik dan kelompok kepentingan, yang bahkan di rejim konstitusional sendiri terbentuk tidak terpisah dari proses konstitusional atau bahkan dari aparat-aparat negara.

Pemerintahan membentuk suatu sistem karena terkait dengan suatu kegiatan, di mana sejumlah unsur yang penting saling berhubungan dalam suatu proses melalui mana kebijakan-kebijakan dibuat, dikembangkan dan di implementasikan. Dengan demikian, ruang lingkup perbandingan pemerintahan dalam studi yang mengkombinasikan unsur-unsur dalam masyarakat yang membentuk suatu sistem politik. Unsur-unsur tersebut termasuk lembaga-lembaga

yang didirikan berdasarkan konstitusi seperti kepresidenan, kabinet, dan badan legislatif; juga termasuk partai-partai politik. Kelompok-kelompok kepentingan (sejauh mereka berpartisipasi dalam politik pemerintahan), birokrasi, dan pengadilan. Dengan demikian sistem politik memiliki persamaan dan perbedaan dalam dua hal. *Pertama*, banyak unsur-unsur sistem tersebut sama tetapi berbeda dimiliki oleh beberapa sistem politik tetapi tidak ada dalam sistem politik lainnya. *Kedua*, bagaimana unsur-unsur tersebut dikombinasikan atau dihubungkan, beragam dari satu sistem ke sistem yang lainnya.

Ternyata fokus perhatian atau penekanan utama dari studi perbandingan pemerintahan telah berubah dan dapat dibedakan dalam tiga fase:

1. Fase konstitusionalisme yang terjadi hingga kira-kira PD II. Konstitusi-konstitusi secara berangsur-angsur diperkenalkan di Eropa dan Amerika Latin. Mereka yang memiliki konstitusi dianggap sebagai sistem politik yang berkarakter “modern” bahkan jika mereka melakukan penyimpangan.
2. Fase Behavioralisme, terutama selama tahun 1940-an hingga tahun 1960-an. Behavioralisme awalnya berhasil dalam studi politik nasional, khususnya di Amerika Serikat. Hal tersebut didasarkan kepada pengakuan bahwa apa yang penting untuk dipelajari adalah yang terjadi dalam kenyataan, bahkan yang dinyatakan secara formal (yang tertulis secara formal). Pendekatan tersebut secara alamiah diterapkan pada perbandingan pemerintahan, dimana banyak konstitusi tidak diterapkan lagi dan kediktatoran sering terjadi.
3. Fase Neo-Institusionalisme, yang dimulai tahun 1970-an dengan pengakuan bahwa tidak setiap hal dapat dimengerti/dipahami melalui studi perilaku, namun struktur-struktur juga penting.

Studi perbandingan politik/pemerintahan sebenarnya sudah sangat tua, bahkan sama tuanya dengan ilmu politik itu sendiri. Yang baru mungkin adalah pendekatan-pendekatan dan metode-metode ilmiah yang mendukungnya. Secara garis besarnya perkembangan studi perbandingan politik/pemerintahan dalam bentuknya yang sekarang dimungkinkan oleh adanya dua hal. *Pertama*,

berkembang pesatnya perhatian sarjana ilmu politik di Barat terhadap wilayah-wilayah baru di luar Eropa dan Amerika Utara yang tercermin dalam sejumlah besar studi kasus atau studi wilayah pada tahun 1940 an dan 1950 an. Studi yang sebagian besar didukung oleh kepentingan politik Amerika Serikat ini membuat orientasi studi perbandingan politik/pemerintahan yang sebelumnya terbatas pada wilayah-wilayah Eropa dan Amerika Utara menjadi meluas dengan meliputi wilayah-wilayah Asia, Afrika dan Amerika Latin, yang dasar-dasar kehidupan politiknya sangat berlainan. Bahkan sejak itu studi perbandingan politik/pemerintahan seringkali diidentikan dengan studi tentang wilayah-wilayah baru itu sendiri. Dan inilah yang kemudian melahirkan studi tentang masalah-masalah politik di wilayah-wilayah sedang berkembang. *Kedua*, Banyaknya kemajuan yang dicapai dalam studi tingkah laku yang kemudian banyak diterapkan dalam penelitian kehidupan politik. Paling tidak ada empat ciri atau karakteristik gerakan itu. (1). Sebagian besar kaum behavioralis menolak penempatan institusi politik sebagai unit dasar analisis politik. Mereka memang tidak membuang lembaga politik formal sebagai obyek studi politik, tetapi mereka juga mempelajari gejala-gejala sosial yang bersifat politik tetapi umumnya tidak tersentuh oleh pengkaji politik tradisional yaitu perilaku individu dan kelompok. Jadi unit dasar analisis mereka adalah individu dan kelompok sosial. (2). Mereka berasumsi tentang adanya kesatuan diantara ilmu-ilmu sosial. Setiap perilaku seseorang manusia dianggap berkaitan dengan perilakunya dalam bidang-bidang kegiatan yang lain dalam sejarah kehidupannya. Karena itu, untuk memahami tindakan politik seseorang ilmuwan politik harus mengetahui bagaimana semua perilaku sosial seseorang mempengaruhi perilaku politiknya. (3). Digalakkannya pengembangan dan pemanfaatan teknik-teknik yang menjamin kadar ketepatan tinggi dalam observasi, klasifikasi dan pengukuran data dan penerapan metode-metode analisis matematik yang canggih. Banyak dari karya ilmu politik behavioralis yang dipenuhi dengan analisis dan data kuantitatif. Mereka menemukan bahwa banyak dari isi atau substansi ilmu politik dapat dianalisis dengan berbagai metode analisis statistik. Maka mereka menemukan metode-

metode untuk membuat korelasi dengan lebih bermakna antara berbagai variabel. (4). Mereka berpendapat bahwa tujuan ilmu politik adalah pembentukan teori politik yang sistematis dan empirik. Pada hakekatnya yang diinginkan adalah teori politik yang bisa menghasilkan pengetahuan yang reliabel artinya bisa diulang oleh peneliti yang berbeda pada waktu dan tempat yang berbeda dengan hasil yang kurang lebih sama dan valid.

Ruang lingkup perbandingan pemerintahan sesuai dengan perkembangan di dalam ilmu politik, bahasan awal dilakukan terhadap tradisi institusionalis yang merupakan tradisi reformasi secara terus menerus. Kaum institusionalis mengambil pandangan jangka panjang dengan mendukung perubahan yang lambat hingga mencapai permukaan lembaga-lembaga legislatif dan parlementer dan yang diperbaiki melalui perdebatan. Karena setiap pembuatan undang-undang yang penting tentu akan mempengaruhi kepentingan orang banyak, maka dalam proses perubahan yang menjemukan ini, hanya masalah-masalah terpenting, masalah-masalah yang paling lama bertahan yang membutuhkan perhatian utama. Bersamaan dengan apa yang saya kemukakan, hal-hal ini harus dipecahkan sedikit demi sedikit. Institusionalisme sudah pasti bukan politik kritis, meskipun “krisis-krisis kecil” di parlemen, konsultasi-konsultasi tergesa-gesa di belakang layar, dan perhatian terhadap masalah-masalah khusus dan sementara – jika dipertentangkan dengan rencana-rencana kerja yang komprehensif – merupakan suatu hal biasa bukan yang luar biasa.

Kaum institusionalis mengandaikan, bahwa penanganan urusan pemerintah yang lambat pada akhirnya merupakan cara terbaik untuk mempertimbangkan sebanyak mungkin pandangan. Di atas dasar inilah mereka membenarkan proses pengambilan keputusan demokratis yang lambat dan mengecewakan. Masalahnya adalah bahwa para pemilih yang tidak terorganisir, atau miskin, atau yang relatif tidak mempunyai suara, selalu menemukan kepentingan mereka berada pada prioritas terendah. Kaum institusionalis juga cenderung menerima begitu saja, bahwa daerah kebebasan pribadi yang meliputi

sejumlah besar bidang kehidupan ekonomi, hendaknya jangan terlalu banyak diurus pemerintah.

Selain fokus pada suprastruktur politik di dalam pemerintahan baik sistem, jenis, bentuk maupun tipe-tipe dan kelembagaan pemerintahan, ruang lingkup perbandingan pemerintahan juga akan membahas sistem kelembagaan yang mendukung keberlangsungan negara diantaranya partai-partai politik, lembaga kemasyarakatan dan sistem kelembagaan infrastruktur lainnya. Seperti bahasan awal berikut ini:

Partai-partai politik: Dalam modul ini kami juga akan membahas beberapa aspek dari fungsi partai dan pengawasan. Tetapi berguna juga membandingkan kerja partai dalam badan pembuat undang-undang dengan kerjanya dalam negara pada umumnya. Organisasi partai di Inggris secara tradisional lebih berdasarkan pada kelas jika dibandingkan dengan Amerika Serikat. Partai-partai Amerika hampir terbengkalai di antara pemilihan-pemilihan. Ketika kebutuhan meningkat partisipasi mereka meluas, seperti sebuah balon penuh udara, mengorganisir rapat-rapat umum, mengumpulkan dana, dan menyelenggarakan pertemuan-pertemuan gembira yang biasa, menghadiri baik kaukus partai lokal maupun nasional. Partai-partai menyiapkan diri mereka untuk pemilihan umum setiap empat tahun. Pemilihan-pemilihan lokal dengan interval satu tahun atau dua tahun tidak menghasilkan entusiasme yang sama. Tetapi, ada desakan sporadis untuk mengorganisir di tingkat rakyat jelata dalam rangka memantapkan dukungan untuk tahun-tahun setelah pemilihan dan mengobati luka-luka partai. Di Inggris kemungkinan para organisator partai dibayar dan memegang jabatan-jabatan permanen adalah lebih besar. Mereka harus selalu siap menghadapi pemilihan umum yang mungkin timbul karena adanya mosi tidak percaya.

Di Amerika Serikat maupun di Inggris, partai-partai politik merupakan organisasi koalisi massa, yang menghimbau para pemberi suara melalui wadah-wadah pemilih yang ditentukan wilayahnya, dan yang dibagi secara demografis. Di kedua negara mereka tanggap pada kepentingan-kepentingan tertentu. Kalau

ada teori partai mewakili individu-individu pemilih, dalam praktek partai-partai mewakili organisasi. Organisasi-organisasi bisnis, koalisi kepentingan, kelompok pemilih campur tangan dalam setiap tahap, sambil membantu membentuk struktur proses pencalonan, menawarkan dukungan kepada calon-calon partai, dan mempengaruhi para politisi partai. Namun demikian semua partai bersifat majemuk di dalam, dan bersaing keluar, mereka mewakili secara luas konstitusional. Partai tetap merupakan organisasi individu-individu. Kendati ada manipulasi kepentingan dan organisasi tertentu, dan dukungan mereka dapat diperoleh melalui kerja staf yang baik (seperti ketika senator George Mc Govern memenangkan pencalonan presiden dari partai demokrat pada tahun 1972) inilah makna sesungguhnya dari asas “satu orang satu suara”.

Politik partai di kedua negara itu berkembang dari faksi-faksi, berdasarkan “rekanan”. Di Amerika Serikat, politik partai tumbuh dari konflik-konflik antara orang-orang memegang prinsip-prinsip yang berlainan – seperti pengertian Thomas Jefferson mengenai pemerintahan terbatas dan keinginan Alexander Hamilton mengenai otoritas eksekutif yang lebih kuat. Jackson barangkali mewakili titik balik yang penting dalam partai politik di Amerika; para pendukung Jacksonlah yang membangun basis kerakyatannya. Sistem Inggris yang berkembang dibawah pemerintahan perdana menteri seperti Walpole dan Fox, Peel dan Canning, Disraeli dan Gladstone, mengalami pengalihan yang sama semasa pemerintahan Peel. Di kedua negara, praktek demokrasi telah menjadi hampir mirip dengan ide sistem dua partai yang bertanggung jawab. Sudah tentu, usaha-usaha membangun partai ketiga telah dilakukan. Tetapi pada umumnya sistem-sistem itu bertahan pada dua partai utama yang saling berhadapan: Whigs melawan Tories, Liberal melawan Konservatif, Demokrat melawan Republik. Di Inggris, setelah terbentuknya koalisi yang dinamakan lib-lab (liberal labour) pada tahun 1906, Partai Buruh berkembang pesat. Ia memperoleh kekuasaan dalam suatu pemerintahan koalisi pada masa antara kedua perang dunia, dan sebagai akibatnya Partai Liberal merosot.

Seperti telah kami katakan, di Inggris hampir setiap saat partai-partai harus siap menghadapi pemilihan umum karena Perdana Menteri mungkin mengundurkan diri, atau membubarkan Parlemen dan menyerukan diadakannya pemilihan umum untuk memperbesar dukungan Parlemen. Hal ini merangsang minat untuk menggunakan partai sebagai alat yang berpengaruh. Organisasi-organisasi para pemilih, gerakan serikat buruh atau rekanan-rekanan lain diwakili pada setiap konferensi tahunan agar tetap dekat dengan pimpinan partai. Pada gilirannya pemimpin partai memperhatikan kelompok pemilihannya, serikat-serikat buruh, gerakan koperasi, dan sebagainya. Di Inggris maupun di Amerika Serikat (meski terutama di Amerika), cukup banyak politisi partai adalah pengacara yang tahu banyak membuat undang-undang dan yang telah memperoleh pengalaman bekerja untuk kepentingan partai tertentu dan kuat, sehingga kemudian merekapun mendukung politisi-politisi itu sebagai calon. Tetapi dibandingkan dengan di Amerika Serikat, pimpinan partai-partai di Inggris, bertanggung jawab lebih langsung kepada para anggota.

Dalam sistem Amerika pengganti bagi organisasi yang teratur adalah kaukus partai yang pada semua tingkat ditujukan untuk menyatukan koalisi dan kebijaksanaan. Kaukus partai sangat banyak berbeda. Dimana suatu partai dominan seperti halnya di selatan, para politisi partai senior, apakah para Senator atau para pemimpin garis lama, memberitahukan siapa yang ingin mereka pilih sebagai calon. (Pada Konvensi Nasional Partai Demokrat tahun 1972, misalnya, alasan utama untuk mendukung perwakilan kuota minoritas adalah kebutuhan untuk mematahkan kekuasaan kekuatan garis lama dari partai dan mengurangi panjangnya umur kekuasaan dari tuan-tuan besar kota seperti para Walikota.

Di pihak lain, justru karena di masa lalu tidak pernah ada sistem kuota, partai-partai di Amerika Serikat cenderung mendukung dua jenis oligarki; bisnis kaya, dan buruh yang jumlahnya besar. Partai Republik cenderung lebih mendukung yang pertama dan partai Demokrat mendukung yang kedua. Kecenderungan ke arah suatu langganan kelas harus diperlunak mengingat akibatnya terhadap suara. Jika terlalu banyak perhatian diberikan kepada buruh

dengan mengurbankan bisnis, maka tidak akan ada cukup uang untuk memenangkan pemilihan, maupun cukup dukungan dari mereka yang mengagumi atau menjunjung hak-hak bisnis. Pengaruh yang terlalu besar dari bisnis atau kaum radikal Amerika tradisional dan populis anti korporasi dapat juga menyebabkan partai kalah dalam pemilihan. Kedua faktor ini menjadi kendala. Kebijakan-kebijaksanaan cenderung lebih merupakan koalisi kelas yang luas ketimbang sempit. Tetapi, kelompok-kelompok tanpa pengaruh atau uang akan kalah. Faktor-faktor lain seperti agama, etnis, kelompok bahasa, ras, dan sebagainya juga berpengaruh dalam membangun program partai.

Perbedaan-perbedaan yang paling tajam antara partai-partai Amerika dan Inggris nampak pada organisasi di tingkat parlemen. Partai-partai parlemen Inggris berdisiplin. Jika pejabat partai yang mengurus disiplin partai menegaskan bahwa pada akhir perdebatan mengenai suatu masalah tertentu partai itu di haruskan memilih ketika ketua Whip meletakkan (sebuah “three-line whip”), maka memberikan suara yang sebaliknya menghadapi risiko dipecat dari partai. Individu-individu harus berusaha keras menuju ke atas melalui partai dan, karena tidak banyak jalan masuk dari samping, tiada seorangpun ingin melepaskan kedudukan yang baik itu. Mereka yang meningkat menjadi pemimpin partai telah dikenal dalam kalangan partai yang bersangkutan sejak usia muda. Setelah banyak menjalankan pekerjaan kasar partai mereka menduduki jabatan-jabatan yang lebih tinggi dan lebih baik. Penampilan pada setiap tingkat dibutuhkan dalam proses ini. Menurut cirinya, partai buruh Inggris seperti halnya partai-partai sosial-demokrat di Eropa, terdiri dari wakil-wakil tua atau mereka yang bertahan lama dalam partai, dan ia lebih birokratis dibandingkan dengan partai Konservatif.

Sistem Amerika jauh lebih longgar. Partai-partai legislatif cenderung membentuk koalisi-koalisi yang terpisah dari garis resmi partai dalam banyak persoalan. Misalnya, dalam beberapa masalah, kaum Demokrat di selatan mempunyai lebih banyak persamaan dengan kaum republik di barat-tengah jika dibandingkan dengan kaum liberal di utara dalam partai demokrat sendiri. Jadi, koalisi-koalisi legislatif longgar, dan kepentingan-kepentingan memainkan

peranan besar dalam pembentukannya. Hal ini sebagian karena fakta bahwa populasi di Amerika Serikat jauh kurang homogen dibandingkan di Inggris. Karena itu program-program partainya lebih halus dan kurang ideologis. Himbauan selalu ditujukan kepada kelas menengah yang menjadi mitos yaitu – “Menengah Amerika”. Partai-partai politik yang paling menyukai koalisi atau yang paling pragmatis di dunia adalah partai Republik dan Demokrat, yang menghimbau kepada masa pemilih yang luas dan sama meskipun kaum republik secara tradisional ingin mengusahakan wakil bisnis, sedangkan kaum demokrat lebih tanggap terhadap buruh dan minoritas-minoritas etnis dan agama. Walaupun secara tradisional Partai Demokrat lebih liberal dan Partai Republik lebih konservatif, sulit dikatakan partai mana akan mendukung kebijaksanaan yang mana jika berkuasa. (tiada orang percaya, misalnya, bahwa pemerintahan Republik di bawah Richard Nixon akan membuka pintu bagi pendekatan kembali dengan China Komunis dan *détente* dengan Uni Soviet).

Di Inggris istilah menengah sekarang ini berarti menengah atas. Tetapi, pusat gaya berat politik bergeser dengan cepat, lebih banyak berada pada kelas menengah-bawah dan kelas pekerja.

Robert Dahl meringkas ciri-ciri sistem partai di Amerika sebagai berikut. Ia menekankan sistem dua-partai. Persaingan partai berbeda-beda tetapi umumnya menurun sebanding dengan ukuran dari satuan khususnya di kota-kota kecil dan kota-kota besar. Ada difusi dan desentralisasi pengawasan. Ideologi cenderung sama di antara partai, tetapi ada konflik sesuai dengan masalahnya. Ada perbedaan di dalam pengikut-pengikut partai; misalnya, orang-orang katolik dan orang-orang yang berkulit hitam lebih konsisten pada demokrat ketimbang Republik. Partai-partai itu tahan lama, sejarah partai Demokrat dapat ditelusuri hingga masa pemerintahan presiden Jackson tahun 1830, dan republik hingga tahun 1856. Dukungan partai dapat berubah, sehingga wadah para pemilih nampak tidak tetap. Partai-partai tidak kohesif.

Di kedua negara, asas perwakilan digerakkan oleh hasrat untuk memenangkan pemilihan. Dalam teori demokrasi, yang menghubungkan

masyarakat dengan pemerintahan adalah perwakilan, dalam hal mana perwakilan merupakan fungsi sistem pemungutan suara. Masalah memenangkan pemilihan menjadi perhatian utama para politisi, yang berkewajiban mewakili rakyat. Namun demikian asas demokrasi yang tinggi bersamaan dengan sasaran memaksimalkan jumlah suara yang lebih mendasar.

Kelompok-kepentingan dan kelompok penekan: baik di Inggris maupun di Amerika Serikat, kaum institusionalis telah menaruh perhatian besar kepada kelompok penekan dan kelompok kepentingan seperti serikat-serikat, asosiasi-asosiasi perdagangan, dan asosiasi-asosiasi etnis yang diorganisir untuk melindungi dan memajukan kesejahteraan khusus para anggota mereka yang berbeda dengan kesejahteraan masyarakat sebagai keseluruhan. Seperti halnya partai-partai politik beroperasi secara teknis di luar batasan-batasan tertentu pengaturan-pengaturan kekuasaan konstitusional, demikian juga kelompok kepentingan dan kelompok penekan. Kalau partai politik dan politikus partai kadang-kadang dianggap sebagai tidak memenuhi selera, kelompok kepentingan dan kelompok penekan lebih-lebih dicurigai.

Kelompok kepentingan berbeda dengan kelompok penekan. Kelompok kepentingan diorganisir dalam rangka mencapai tujuan-tujuan bersama di luar politik itu sendiri. Mereka dapat menetapkan aturan-aturan profesi dan etika, seperti dilakukan oleh *America Medical Association*. Mereka dapat berusaha memenuhi kebutuhan dan sasaran bersama dalam hal-hal yang mempengaruhi kelompok mereka. Kelompok penekan lebih khusus. Asosiasi Pengusaha Pabrik Nasional (*National association of manufacturers*) atau Federasi Industri Inggris (*Federation of British Industries*) mempunyai posisi yang terumus dengan baik dalam masalah-masalah seperti nasionalisasi tingkat bunga, dan bea cukai.

Menjajakan pengaruh merupakan satu cara melukiskan masalah tersebut – yaitu publik merasakan bahwa pemerintah tidak dapat bekerja secara demokratis. Sudah tentu ada cara lain untuk menganalisa kelompok-kelompok seperti itu. Kelompok-kelompok kepentingan dapat merupakan badan-badan perwakilan sah, kendati mereka mempergunakan jasa konsultasi informal untuk melaksanakan

urusan mereka. Pembentukannya dapat menimbulkan tanggapan terhadap kebutuhan-kebutuhan kelompok yang mungkin penting tetapi tidak dapat mengerahkan suara para pemilih. Kita juga akan menyaksikan bahwa lobbying dalam komite-komite kongres, konsultasi dibelakang layar antara pemerintah dan berbagai kepentingan, terjadi setiap saat. Di Amerika Serikat ada dua cara pokok bagaimana kelompok-kelompok kepentingan mempengaruhi proses politik. Cara pertama adalah mempengaruhi pembuat undang-undang. Cara lain, yang lebih serius di Amerika Serikat jika dibandingkan dengan Inggris, adalah melalui pencalonan yang menguntungkan kemajuan mereka. Justru karena sistem di Amerika Serikat kurang terorganisir dengan baik, maka perlawanannya terhadap badan-badan yang lebih terorganisir lebih lemah. Jika dipadukan dengan keuangan kampanye, kelemahan dalam pencalonan ini berarti bahwa dalam negara ini kelompok-kelompok berkaitan dengan politik partai dalam dua titik politik yang menentukan. 1). Dalam pemilihan calon-calon yang menguntungkan kepentingan-kepentingan tertentu dan mengusahakan agar mereka terpilih, dan 2). Dalam pemakaian pejabat-pejabat yang terpilih untuk mempergunakan suara-suara mereka di legislatif sebagai sarana tawar-menawar dengan eksekutif.

Pegawai sipil: Di kala fungsi-fungsi eksekutif meningkat dan ada kebutuhan untuk membentuk badan-badan pengawas, mengelola kesejahteraan sosial, mengorganisir dan mengembangkan pembaruan, dan sebaliknya menjamin bahwa kebijaksanaan legislatif dilaksanakan secara efisien, maka pegawai sipil memperluas ruang lingkup, ukuran, dan jumlah kegiatannya. Pertumbuhan birokrasi merupakan fungsi perluasan tanggung jawab pemerintah. Asal mula ide mengenai pegawai sipil di Inggris berawal pada pegawai-pegawai rumah tangga raja. Para pegawai ini, yang terutama berasal dari kaum bangsawan, mengelola daerah kekuasaan raja, tanah-tanah pribadinya, keuangannya, dan sebagainya. Dalam abad kesembilan belas, dan khususnya setelah dibentuknya administrasi pegawai sipil yang tidak berkepentingan di Inggris. Idealnya adalah pengertain mengenai suatu kelas pegawai sipil senior – bukan anggota-anggota aristokrasi melainkan rakyat yang berpendidikan dan tingkat moralnya sangat memenuhi

syarat, yang direkrut melalui ujian kompetitif dan lulus dengan standar tinggi. Orang dapat mengharapkan uang pensiun yang baik dan kemungkinan diberikannya hak kebangsawanan atau gelar sebagai suatu imbalan tambahan terhadap pengabdian yang memperoleh pujian. Tak seorangpun dapat direkrut dari kehidupan pribadi atau dari pekerjaan lain dan diangkat melebihi kepala seorang pejabat senior. Seorang pejabat karir akan dinaikan menurut waktu dan cara yang wajar. Administrator perorangan akan dilindungi terhadap kaum politisi oleh menteri departemen yang bersangkutan dan, sebagai gantinya ia harus memberikan nasehat dan pelayanan yang bertanggung jawab kepada menteri itu.

Pegawai sipil di Inggris bukanlah aristokrat, melainkan cendekiawan-cendekiawan yang lulus ujian, yang kebanyakan menyelesaikan studi di universitas Oxford dan Cambridge. Pegawai negeri senior karir, atau mereka yang berada dalam kelas administratif, sebagaimana sebutannya, diambil kebanyakannya dari kelas menengah-atas, dari kelas mana terutama universitas-universitas merekrut mahasiswanya. Transisi kepada suatu pegawai sipil yang “demokratis” menandakan suatu perubahan yang sebanding dalam kesempatan pendidikan. Pegawai sipil seperti ini menghasilkan jaringan kelas atau “teman-teman lama” dalam mana sejumlah besar dapat diandalkan dalam artian tindakan yang serasi. Ada tingkat moral tinggi dan korupsi jarang terjadi, dan bersamaan itu, pegawai negeri dapat terus bekerja kendati ada perubahan-perubahan dalam pemerintahan. Hal ini sangat mirip dengan cita-cita mengenai pegawai negeri yang tidak berkepentingan yang dapat melayani partai apapun yang berkuasa, bijaksana, berdiri di luar politik, dan sungguh-sungguh tidak diizinkan terlibat dalam kegiatan partai. Di Inggris banyak hal dari cita-cita ini tetap utuh meskipun berangsur-angsur Inggris mulai menyadari bahwa pegawai sipil yang ideal, lebih tepat adalah spesialis yang trampil secara teknis, ketimbang seorang “generalis” berpendidikan tinggi.

Sistem Amerika tidak pernah sama dengan sistem Inggris. Seperti dikemukakan dalam bab enam, selama beberapa waktu, pegawai sipil berdasarkan sistem “spolis”. Pemerintahan baru menyerahkan jabatan-jabatan pemerintahan

kepada teman-teman akrab yang dipercaya oleh presiden dan partai, atau kepada siapa presiden dan partai berhutang budi secara politis. Dukungan birokrasi merupakan sumber kekuasaan kepresidenan penting. Tetapi meskipun pegawai sipil seperti ini cenderung merekrut orang-orang rendahan – para penulis yang di sewa oleh partai dibayar dengan jabatan kehormatan sebagai pegawai sipil – dan umumnya menjurus kepada korupsi dan pemborosan, ia juga memperoleh keuntungan. Ia mencegah terbentuknya suatu kelas administratif yang terdiri dari elit-elit yang mempunyai pandangan sama, berpendidikan, dan mungkin bersifat arogan.

Gerakan pegawai negeri berdasarkan karir yang terorganisir terbentuk secara bertahap, tatkala kebutuhan semakin meningkat. Dan, di saat sebagai dekrit pembaruan pegawai sipil disahkan, suatu pegawai sipil karir yang segan melakukan sesuatu muali terbentuk, pertama kali dalam dinas luar negeri. Tetapi gejala itu tidak pernah meluas secara nyata ke tingkat pimpinan pemerintah. Jalan masuk ke dalam lingkungan pegawai sipil bidang bisnis atau lainnya masih umum dan bisa diterima. Akhirnya, ujian masuk menjamin suatu rekrutmen yang luas dari berbagai universitas dan calon-calon non-universitas yang mempunyai pengalaman setingkat. Tidak ada “kelas administratif” di tempat lain seperti di Inggris.

Sistem-sistem pemilihan : baik di Amerika Serikat maupun di Inggris asumsi yang berlaku adalah bahwa stabilitas politik bergantung pada adanya sistem dua-partai; adanya lebih dari dua partai akan menimbulkan ketidakstabilan; dan sistem dua partai merupakan hasil dari pemungutan suara pluralitas atau mayoritas. Ada bukti kuat atas asumsi-asumsi ini, tetapi tak satupun menyakinkan. Partai-partai dapat membentuk koalisi yang mantap berdasarkan perwakilan proporsional, seperti pengalaman di Eropa.

Tambahan pula, banyak kecenderungan ke arah koalisi langsung berkaitan langsung dengan sistem pemilihan secara keseluruhan. Inggris membagi seluruh negaranya menjadi daerah-daerah pemilihan berdasarkan jumlah penduduk. Alasannya adalah bahwa daerah pemilihan harus cukup besar dan cukup beraneka

ragam untuk mencerminkan lebih dari sekedar tekanan dan tuntutan sempit, tetapi cukup kecil untuk memperhatikan perbedaan-perbedaan dari wilayah ke wilayah daerah pedesaan lawan daerah industri, dan sebagainya. Perbedaan-perbedaan seperti itu tercermin dalam komposisi Majelis Rendah. Secara keseluruhan, prinsip-prinsip yang sama, dengan perubahan-perubahan sesuai dengan sistem federal dan perwakilan negara seperti itu, juga berlaku di Amerika Serikat.

Pada gilirannya, mekanisme pemilihan mencakup sistem pluralitas sederhana, yakni, calon yang menang adalah yang memperoleh jumlah suara terbanyak, bukan suara mayoritas yang dibutuhkan (jumlah asas First-past-the-post). Di Inggris daerah pemilihan beranggota-tunggal, artinya ada satu wakil dalam Majelis Rendah untuk setiap daerah pemilihan. Di Amerika Serikat ada dua senator dan seorang wakil untuk setiap distrik kongres. Dalam kedua sistem itu perbedaan pendapat, sikap, dan kebutuhan menjadi bagian pengelompokan pendapat dan kepentingan yang sama. Keutamaan daerah-daerah tertentu yang mempunyai pengaruh dan uang lebih banyak, juga tidak tetap. Keutamaan daerah-daerah tertentu yang mempunyai pengaruh dan uang lebih banyak, juga tidak tetap. Misalnya kelompok perusahaan Boston-New York menguasai panggung pemilihan Amerika selama beberapa generasi, tetapi kini mulai ditandingi oleh bagian-bagian lain negara itu. Pengaruh dari selatan, yang pernah kuat sekali, lalu merosot (kecuali dalam hal kepemimpinan komite legislatif) dan sekali lagi mulai tumbuh. Komposisi pemilih yang berubah, sebagai akibat berbagai pergeseran demografis, merupakan faktor akhir yang menentukan komposisi partai.

Bersamaan dengan itu, kepentingan-kepentingan kelompok minoritas dengan mudah dapat dikesampingkan atau memperoleh perlakuan samaunya saja, kecuali jika mereka dibiayai dan diorganisir dengan sangat baik. Sistem pemilihan pluralitas secara sistematis menentang kelompok yang tidak terorganisir atau kelompok kecil. Untuk mengatasi kekurangannya, kelompok yang tidak terorganisir atau kelompok kecil itu harus bekerjasama dengan kelompok-kelompok lain yang bersimpati. Keuntungan besar perwakilan proporsional adalah bahwa ia menekankan pengelompokan-pengelompokan yang lebih beraneka

ragam. Akibatnya, kombinasi sistem daerah pemilihan berganggota tunggal dan beranggota dua ditambah ditambah pemungutan suara pluralitas – agar terwakili secara selektif – memerlukan kelompok-kelompok yang terorganisir dan kelompok-kelompok kecil harus bergabung menjadi koalisi-koalisi penting. Dalam pembentukan partai Buruh Inggris misalnya, justru usaha mengorganisir buruh dalam serikat-serikat buruhlah yang pertama-tama menghasilkan koalisi antara buruh dan partai liberal sehingga memungkinkan perwakilan buruh untuk pertama kalinya dalam parlemen. Demikian juga, di Amerika Serikat, serikat buruh dan organisasi-organisasi hak sipil telah mewujudkan perwakilan partai yang lebih efektif bagi orang-orang Puerto Rico dan kulit hitam dalam Partai Demokrat, karena kelompok-kelompok minoritas kini dapat cukup mempengaruhi suara-siara yang berbelok, maka tidak ada calon yang dapat terus mengabaikan mereka. Jika sebuah kelompok mencapai titik efektif ini, sistem pemilihan yang semula mungkin menentang, kini mendukungnya.

Dengan demikian ada tumpuan kekuatan dan kehebatan pemungutan suara yang jika dilampaui, akan meningkatkan makna minoritas. Baik di Inggris maupun di Amerika Serikat, ada anggapan luas bahwa berubahnya sistem pemilihan menjadi sistem yang menguntungkan minoritas-minoritas dan kepentingan kelompok yang lebih khusus – seperti melalui perwakilan proporsional – akan membesarkan partai, mempertahankan kehidupan kepentingan-kepentingan marjinal, dan menyebarkan sektarianisme ideologis. Kendati pemecahan terhadap beberapa masalah pemilihan ini barangkali lebih demokratis, namun hal itu juga cenderung menciptakan ketidakstabilan. Sebagai masyarakat imigran, Amerika Serikat sangat bergantung pada sistem sekolah untuk menyatukan aneka kelompok ke dalam sebuah kebudayaan politik yang sama. Secara keseluruhan sistem Inggris (yang mempunyai homogenitas etnis dan agama yang jauh lebih besar) mempergunakan sistem sekolah untuk mengabadikan perbedaan-perbedaan kelas. Dalam keadaan ideologis marxis, namun kedua negara mempunyai tradisi radikal yang asli. Tradisi radikal Inggris, seperti telah kita ketahui, bermula pada kaum pembaru puritan, kaum leveller, dan

kaum Digger, gerakan kapel, dan sebagainya. Perhatian terhadap pembaruan datang dari kelas atas maupun kelas bawah masyarakat. Masyarakat Fabian misalnya, yang terutama terdiri dari orang-orang kelas menengah yang sangat berpendidikan, melakukan penelitian terperinci terhadap segala sesuatu, mulai dari pemakaian alkohol sampai asuransi, undang-undang kaum miskin, dan pengorganisasian industri. Usul-usul mereka sangat banyak menjadi dasar pembaharuan liberal maupun buruh. Tetapi kaum Fabian merupakan satu elit. Tradisi sosialisme yang lebih komunal, yang disamakan dengan kebangkitan medievalisme abad kesembilan belas di Inggris, diawali oleh William Morris dan John Ruskin. Dengan bereaksi terhadap industrialisme, statisme, dan “sosialisme administratif” yang dikehendaki oleh kaum Fabian, mereka ingin mendesentralisasi semua lembaga politik. Salah satu usulnya adalah parlemen menjadi sebuah badan dengan dua dewan; sebuah dewan yang terdiri dari wakil-wakil daerah pemilihan dan dewan yang lain berdasarkan pada perwakilan kelompok kepentingan, terutama buruh dan industri. Para pemilih akan menjadi “konsumen”, yang akan menentukan apa yang diproduksi. Sebuah dewan wakil-wakil gilda – para produsen – akan bertanggung jawab atas pengelolaan industri, dalam mana setiap gilda bebas memerintah diri sendiri. Sistem perencanaan nasional dan sistem pemerintahan sendiri oleh gilda kemudian akan bekerja sama. Sistem “sosialisme gilda” ini terutama merupakan karya G. D. H. Cole, seorang fabian yang menjadi profesor pada All soul’s College, Oxford.

Tak satupun dari rencana kerja ini berhasil banyak. Tetapi sistem politik Inggris yang ada sekarang juga tidak memadai. Inggris dewasa ini berada dalam krisis mendalam karena menurunnya secara nyata mutu pengelolaan dan efisiensi industri. Kemaharajaan Inggris mencair selama tahun-tahun pasca Perang Dunia II. Perekonomian mengalami kesulitan yang makin besar. Kekuatan partai buruh telah berkembang, dan membawa juga pertumbuhan kekuasaan serikat buruh. Kini situasi perusahaan industri di Inggris semakin buruk, sedangkan buruh industri tidak ingin menggantikan teknologi yang ketinggalan zaman dengan produktifitas buruh yang meningkat. Pengusaha dan buruh saling menyalahkan,

dan sampai batas tertentu keduanya benar. Sementara itu, Inggris yang pernah menjadi mercusuar politik modern liberal berada dalam kesulitan, dan krisis itu menantang semua lembaga pemerintahan parlementer.

Kasus Amerika berbeda. Di Inggris ditemukan kemerosotan relatif dalam kondisi ekonomi, tetapi ada kemajuan-kemajuan besar ke arah persamaan. Tetapi di Amerika Serikat, sementara ada langkah-langkah menuju integrasi kulit hitam dan kulit putih, tidak banyak perubahan dalam kesenjangan ekonomi antara orang kaya dan orang miskin. Di Amerika sedikit banyak selama dua puluh lima tahun yang lalu, 5 persen penduduk menguasai sekitar 16 persen pendapatan, sementara 20 persen penduduk di bawah menerima pendapatan kurang lebih 5 persen. Baik di Inggris maupun di Amerika Serikat, ongkos-ongkos bagi kesejahteraan meningkat, beban-bebannya terutama jatuh pada kelas menengah. Di Inggris sangat sedikit terdapat radikalisme ideologi. Baik radikalisme orang kulit hitam maupun radikalisme mahasiswa pada tahun 60-an dan 70-an ternyata terbatas dan sementara. Sebaliknya buruh Inggris semakin militan, tanpa menjadi radikal. Masalah-masalah pembaruan institusional, radikalisme, dan ancaman-ancaman terhadap stabilitas lembaga-lembaga demokratis tidak pernah dikemukakan secara serius di salah satu negara itu. Tetapi tidak satupun orang tahu sampai kapan lembaga-lembaga yang telah mengabdikan dengan cukup baik sampai saat ini akan tetap sama dalam menghadapi tugas-tugas di masa mendatang.

Bahasan awal yang telah diuraikan tersebut merupakan ruang lingkup studi perbandingan pemerintahan yang akan dijelaskan lebih rinci di dalam modul-modul berikutnya, disertai dengan penjelasan kasus yang dianalisis dari kondisi sistem pemerintahan negara-negara asing sebagai bahan perbandingan yang tentunya dilakukan dengan menggunakan alat pembandingan seperti yang telah dijelaskan di awal modul ini sebagai syarat mutlak di dalam melakukan studi perbandingan pemerintahan.

MANFAAT ILMU PERBANDINGAN PEMRINTAHAN

Mengapa Ilmu Pemerintahan perlu dipelajari melalui perbandingan?. J. Blondel memberikan argumentasi, bahwa studi-studi atas satu negara (negara tunggal) sering tidak memiliki contoh-contoh kasus yang cukup bagi pembuktian kesimpulan-kesimpulan. Kesimpulan-kesimpulan dapat dicapai jika suatu peristiwa terjadi berulang-ulang sehingga dapat dilihat keteraturan atau regularitasnya. Dalam ilmu eksakta, hal tersebut banyak ditemukan dalam jangka waktu yang tidak terlalu lama sehingga regularitas dapat diperoleh secara mudah; contohnya ketika teori gravitasi ditemukan. Namun dalam ilmu sosial pengulangan suatu peristiwa itu sulit ditemukan, contohnya untuk ilmu pemerintahan adalah tentang tingkah laku pemberian suara dalam pemilihan umum. Regularitas dapat ditemukan karena adanya berjuta-juta pemilih yang memberikan suaranya dalam suatu pemilihan umum.

Tetapi dalam kebanyakan aspek studi pemerintahan, pengulangan seperti itu sangat sulit ditemukan. Coba saja kita perhatikan, setiap negara hanya memiliki satu presiden, satu perdana menteri, satu kabinet nasional. Di beberapa negara bahkan hanya memiliki satu partai politik, jika lebih dari satu partai-partai yang lainnya merupakan partai kecil saja yang kurang diperhitungkan dalam kancah perpolitikan di negara tersebut. Kadang-kadang dimungkinkan untuk meningkatkan jumlah kasus dengan meneliti pemerintahan lokal atau meneliti presiden, perdana menteri, dan kabinet nasional suatu negara dari waktu ke waktu. Namun langkah seperti ini tidak selalu dapat dilakukan dan cara yang kedua sebenarnya sudah masuk kedalam cara perbandingan.

Memang seseorang dapat melakukan perbandingan dengan melihat pada peristiwa-peristiwa di satu negara dalam waktu yang berbeda, tetapi cara perbandingan yang lebih menyakinkan lagi adalah membandingkan pemerintahan diberbagai negara, bukan hanya di satu negara saja. Cara ini memungkinkan kita menemukan bagaimana berbagai pemerintah berperilaku pada saat yang sama tanpa harus mengontrol efek yang mungkin terjadi yaitu suatu peristiwa dapat merupakan akibat dari peristiwa sebelumnya. Cara ini pula pada masa kini di mana dunia memiliki lebih 150 negara, memberikan kesempatan untuk

memperoleh berbagai observasi yang penting dan menyeluruh dan dengan demikian dapat ditemukan kecenderungan-kecenderungan umum.

Ternyata cara perbandingan memang merupakan hal yang tidak dapat dihindarkan lagi dalam studi pemerintahan. Contohnya, jika seseorang melakukan studi tentang suatu pemerintahan atau suatu institusi dalam suatu pemerintahan selalu didasarkan pada gagasan mendasar, dimana pemerintahan atau institusi pemerintahan yang sama bekerja dalam keadaan yang lain. Bukankah ini merupakan salah satu studi perbandingan? Jadi memang harus diakui bahwa perbandingan ini selalu hadir dimana-mana, tetapi ada yang tersembunyi atau implisit dan ada yang terang-terangan atau eksplisit. Setelah kita mengetahui studi perbandingan adalah hal yang penting dan tidak dapat kita hindarkan dalam ilmu pemerintahan, maka marilah kita melakukan perbandingan secara terbuka atau eksplisit.

Tetapi bukan berarti tidak ada kritikan. Ada dua kritikan yang dilontarkan oleh orang-orang yang menyangsikan studi perbandingan. *Pertama*, studi perbandingan sering dilakukan secara tidak memuaskan dan dangkal. Dalam melakukan perbandingan, kita harus melakukannya secara detail dan sistematis, tidak hanya dalam hal-hal yang umum saja. Maksudnya, kita tidak hanya mendeskripsikan begitu saja secara berturut-turut institusi-institusi di sejumlah negara kemudian mengklaim deskripsi seperti ini adalah suatu perbandingan; tetapi kita harus meneliti secara bersamaan berbagai karakteristik dari institusi-institusi tersebut dan mencari dalam hal-hal apa saja mereka memiliki persamaan atau perbedaan.

Salah satu alasan mengapa perbandingan antar negara yang benar dilakukan begitu lambat karena adanya fakta secara kebetulan bahwa jumlah ahli dalam bidang ini hingga sekarang sangat sedikit; sementara itu data yang dibutuhkan sering sulit untuk dikumpulkan karena berbagai peraturan; Contohnya, banyak aspek kehidupan pemerintahan dianggap sebagai rahasia negara. Sehingga walaupun memang benar Aristoteles telah memulai mengadakan studi perbandingan konstitusi dari negara-negara kota Yunani secara sistematis dalam

karyanya *Politics*, tetapi pada kenyataannya hanya pada abad ke 20 studi perbandingan tersebut benar-benar terbentuk dan bahkan baru muncul setelah tahun 1960-an khususnya diluar Amerika Serikat. Karenanya wajar jika informasi yang telah dikumpulkan tetap terbatas sehingga perbandingan yang benar menjadi sulit untuk dilakukan.

Kritikan *kedua*, merupakan kritikan yang lebih mendasar. Tidak ada dua negarapun yang memiliki cukup persamaan untuk diperbandingkan karena pada dasarnya sejarah yang mereka alami berbeda. Dapat ditunjukkan bahwa kabinet atau badan legislatif, partai politik atau kelompok-kelompok kepentingan berbeda dari satu negara ke negara lain yang menyebabkan tidak mungkin memperoleh kasus-kasus yang benar-benar dapat diperbandingkan. Menurut pandangan ini, pemerintahan disetiap negara dianggap merupakan hasil dari tradisi-tradisi yang sangat mengakar sehingga hanya satu hal yang dapat dilakukan adalah mendeskripsikan dan menganalisis setiap kasus secara terpisah.

Namun seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa perbandingan selalu dilakukan baik secara implisit maupun eksplisit bahkan oleh mereka yang menghindarkan diri dari studi perbandingan karena mereka harus menggunakan konsep-konsep umum yang merupakan dasar dari perbandingan. Coba perhatikan, walau seseorang tertarik pada satu negara saja, tetapi dengan menerapkan konsep-konsep umum yang mendasar yang hanya berarti tidak bisa diterapkan pada negara-negara lainnya.

Lebih jauh lagi, dengan hadirnya konsep-konsep umum maka studi pemerintahan juga menjadi umum sifatnya. Perbandingan pemerintahan tidak hanya terkonsentrasi pada penelitian sejumlah kecil negara atau sejumlah kecil institusi, melainkan berhubungan dengan suatu pemerintahan. Hanya saja pada prakteknya masih banyak dijumpai keterbatasan karena pengetahuan kita yang belum mencukupi. Satu hal lagi yang merupakan manfaat studi perbandingan jika studi tersebut dilakukan secara eksplisif dan umum adalah dapat meningkatkan pemahaman global kita terhadap kehidupan pemerintahan, seperti misalnya kita

dapat menemukan dalam suatu pemerintahan adalah hal-hal yang tidak biasa dalam pemerintahan di suatu negara tertentu.

TUJUAN PERBANDINGAN PEMERINTAHAN

Bila kita berbicara mengenai manfaat, maka perlu pula mengemukakan tentang tujuannya. Menurut Drs. Pamudji, MPA, tujuan studi perbandingan pemerintahan ialah mencoba memahami latar belakang, asas-asas yang melandasi, kelemahan-kelemahan dan keuntungan-keuntungan dari masing-masing sistem pemerintahan. Manfaat studi / ilmu Perbandingan Pemerintahan adalah melalui studi / ilmu ini dapat dikembangkan dan dibina suatu sistem pemerintahan yang sesuai benar dengan waktu, ruang, dan lingkungan yang ada di sekitar kita, dan lebih khusus lagi sesuai dengan kepribadian kita. Dengan studi / ilmu Perbandingan Pemerintahan maka kita dapat menentukan persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan di antara berbagai sistem pemerintahan.

Singkatnya tidak ada dua negara pun yang memiliki cukup persamaan untuk diperbandingkan, karena pada dasarnya sejarah yang mereka alami berbeda. Namun seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa perbandingan selalu dilakukan baik secara implisit maupun eksplisit bahkan oleh mereka yang menghindarkan diri dari studi perbandingan karena mereka harus menggunakan konsep-konsep umum yang merupakan dasar dari perbandingan. Hanya saja dengan hadirnya konsep-konsep umum maka studi pemerintahan juga menjadi umum sifatnya. Tetapi manfaat studi perbandingan jika studi tersebut dilakukan secara eksplisit dan umum adalah dapat meningkatkan pemahaman global kita tentang kehidupan pemerintahan.

RANGKUMAN

Pengertian perbandingan pemerintahan adalah menyejajarkan unsur-unsur pemerintahan baik dalam arti luas maupun dalam arti sempit untuk mendapatkan persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan dari objek atau objek-objek tadi dengan alat perbandingannya. Perbandingan pemerintahan dapat dipandang sebagai suatu studi atau sebagai suatu ilmu. Sebagai suatu studi atau sebagai suatu ilmu, perbandingan pemerintahan tergolong ke dalam ilmu politik. Ilmu politik dan ilmu perbandingan politik/pemerintahan berkaitan dalam hal teori dan metode. Ada beberapa upaya untuk mengatasi masalah teoretis dan metodologi dalam perbandingan politik/pemerintahan. Maurice Duverger (1964) menawarkan tiga hal yaitu; *Pertama*, ia menggali gagasan dasar ilmu sosial, dan melacak perkembangan historis ilmu-ilmu sosial tersebut. *Kedua*, ia menguraikan dan membahas teknik-teknik observasi yang berkaitan dengan kajian terhadap dokumen-dokumen tertulis. *Ketiga*, ia menelaah penggunaan teori dan hipotesis dan juga klasifikasi serta konseptualisasi dalam penelitian.

Fokus perhatian atau penekanan utama dari studi perbandingan pemerintahan dapat dibedakan dalam tiga fase:

1. Fase konstitusionalisme yang terjadi hingga kira-kira PD II. Konstitusi-konstitusi secara berangsur-angsur diperkenalkan di Eropa dan Amerika Latin.
2. Fase Behavioralisme, terutama selama tahun 1940-an hingga tahun 1960-an. Behavioralisme awalnya berhasil dalam studi politik nasional, khususnya di Amerika Serikat.
3. Fase Neo-Institusionalisme, yang dimulai tahun 1970-an dengan pengakuan bahwa tidak setiap hal dapat dimengerti/dipahami melalui studi perilaku, namun struktur-struktur juga penting.

LATIHAN MODUL 1

Tes Formatif 1

Petunjuk: Pilihlah salah satu jawaban yang benar dengan cara melingkari huruf a, b, c, atau d di depan jawaban tersebut!

(1) PERTANYAAN PILIHAN GANDA

1. Perbandingan adalah perbuatan menyejajarkan sesuatu atau beberapa obyek dengan alat pembanding. Dalam kaitan dengan pemerintahan obyek yang diperbandingkan itu adalah?
 - a. Negara
 - b. Bangsa
 - c. Pemerintahan
 - d. Sistem Politik
2. Ada berbagai pengertian tentang konsep pemerintahan, akan tetapi terdapat dua hal yang merupakan inti dari konsep pemerintahan yaitu:
 - a. Pemerintah dan Negara
 - b. Pemerintah dan Bangsa
 - c. Pemerintah dan yang diperintah
 - d. Pemerintah dan Pemerintahan
3. Pada hakekatnya Pemerintahan tidaklah melayani dirinya sendiri akan tetapi melayani masyarakat, karena pemerintahan dibentuk dengan tujuan:
 - a. untuk menjaga suatu sistem ketertiban dalam masyarakat
 - b. untuk memberikan fasilitas kehidupan kepada masyarakat
 - c. untuk memberikan keadilan kepada masyarakat
 - d. untuk memberikan kehidupan kepada masyarakat

4. Bahasan awal di dalam ruang lingkup perbandingan pemerintahan sesuai dengan perkembangan di dalam ilmu politik di mulai pada suatu tradisi pendekatan, yaitu:
 - a. Tradisi tradisional
 - b. Tradisi behavioral
 - c. Tradisi pasca behavioral
 - d. Tradisi marxis
5. Dilihat dari struktur negara, pemerintah merupakan.....
 - a. Konstitusi negara yang mengatur dan menjaga negara
 - b. Kepala dari rakyat yang memiliki wewenang menjalankan kegiatan bernegara-
 - c. Instrumen strategis dari variabel politik
 - d. pemegang tanggungjawab negara

Cocokkanlah jawaban Anda dengan kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban Anda yang benar, kemudian gunakan rumus di bawah ini untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda dalam materi kegiatan belajar 2.

Rumus:

Tingkat PenguasaanAnda = Jumlah jawaban anda yang benar X 100 %

5

Arti tingkat penguasaan yang Anda capai :

90 % - 100 % = baik sekali

80 % - 89 % = baik

70 % - 79 % = cukup

- 70 % = kurang

Jika anda mencapai tingkat penguasaan 80 % atau lebih, anda dapat meneruskan ke modul 3 Bagus! Tetapi jika nilai anda di bawah 80 %, Anda harus mengulangi Kegiatan belajar 2 pada modul ini, terutama bagian yang belum anda kuasai.

Tes Formatif 2

Petunjuk : Untuk memantapkan pemahaman Anda tentang materi dalam kegiatan belajar 2, kerjakanlah latihan di bawah ini!

(II) Pertanyaan Essay

6. Ada beberapa upaya untuk mengatasi masalah teoretis dan metodologi dalam perbandingan pemerintahan. Bagaimanakah upaya yang dirumuskan oleh Maurice Duverger dalam mengatasi masalah teoretis dan metodologi perbandingan pemerintahan?
7. Dalam pandangan David Apter, pemerintah merupakan instrumen strategis dari variabel politik. Bagaimanakah David Apter memberikan pengertian pemerintah?
8. Saat ini ruang lingkup studi perbandingan pemerintahan sudah semakin meluas. Bagaimanakah perkembangan ruang lingkup studi perbandingan pemerintahan (terutama pada abad ke-19 dan memasuki abad ke-20)?

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

1. (C) Pemerintahan merupakan obyek yang diperbandingkan di dalam studi perbandingan pemerintahan.
2. (C) Pemerintah dan yang diperintah adalah dua hal yang merupakan inti dari konsep pemerintahan.
3. (A) Pada hakekatnya Pemerintahan di betuk dengan tujuan untuk menjaga suatu sistem ketertiban dalam masyarakat
4. (A)Tradisi tradisional merupakan bahasan awal di dalam ruang lingkup perbandingan pemerintahan sesuai dengan perkembangan di dalam ilmu politik.
5. (B) Dilihat dari struktur negara Pemerintahan merupakan Kepala dari rakyat yang memiliki wewenang menjalankan kegiatan bernegara-

Tes Formatif 2

6. Maurice Duverger (1964) menawarkan tiga hal yaitu; *Pertama*, ia menggali gagasan dasar ilmu sosial, dan melacak perkembangan historis ilmu-ilmu sosial tersebut. *Kedua*, ia menguraikan dan membahas teknik-teknik observasi yang berkaitan dengan kajian terhadap dokumen-dokumen tertulis. *Ketiga*, ia menelaah penggunaan teori dan hipotesis dan juga klasifikasi serta konseptualisasi dalam penelitian.
7. Apter merumuskan pengertian pemerintah sebagai suatu kumpulan khusus dari individu-individu yang telah menetapkan tanggung jawab untuk mempertahankan dan atau mengadaptasi sistem di mana mereka menjadi bagiannya. Menjalankan tanggung jawab ini dengan membuat pilihan-pilihan yang mengikat para anggota sistem yang merupakan aktivitas utama pemerintah.

8. Menurut J. Blonde dalam bukunya *Comparative Government An Introduction*, saat ini ruang lingkup ilmu perbandingan pemerintahan menjadi lebih luas sejalan dengan bertambahnya bagian-bagian yang tadinya bukan dianggap masuk ke dalam pemerintahan menjadi bagian-bagian dari pemerintahan. Pada abad ke 19, studi pemerintahan secara umum dianggap memiliki ruang lingkup yang sama dengan studi perencanaan konstitusi (*study of constitutional arrangement*). Peristiwa-peristiwa pada abad ke-18 khususnya Revolusi Amerika dan Prancis (yang sebagian besar disebabkan oleh adanya Revolusi Inggris), memunculkan dua kesimpulan. *Pertama*, adalah berakhirnya absolutisme dan *Kedua*, adalah sejak saat itu masyarakat diperintah berdasarkan hukum dan prinsip-prinsip konstitusional. Dengan demikian, konstitusi dipandang sebagai inti dari analisis pemerintahan dan ilmuwan politik menjadi ilmuwan-ilmuwan hukum konstitusional. Kemudian pandangan seperti ini dianggap sebagai hal yang sempit baik dalam istilah geografi maupun istilah bekerjanya pemerintahan modern. Alasannya karena kerja pemerintah tidak dapat dibatasi hanya membuat konstitusi saja, namun badan-badan non konstitusional seperti partai-partai politik mulai memainkan peranan yang penting dalam kehidupan politik di banyak negara pada abad 20-an. Lagi pula jauh sebelum meluas keseluruh dunia, konstitusionalisme sejak lama terutama hanya terbatas pada wilayah atlantik saja. Bahkan jika terdapat ekspansi pemerintahan yang konstitusional selama tahun 1890-an, tetap ada keraguan yang patut dipertimbangkan seperti sejauhmana/ sedalam apa konstitusionalisme telah mengakar.

DAFTAR PUSTAKA

- Apter, E. David, 1985. *Politik Modernisasi*, Penerbit PT. Gramedia, Jakarta
- Almond, Gabriel. 1974. *Comparative Politics Today*. Toronto
- Blondel, J. 1995. *Comparative Government: An Introduction; Second Edition*. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf. London
- Chilcote, H. Ronald. 2003. *Teori Perbandingan Politik, Penelusuran Paradigma*, PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta
- Johari, J.C. 1990. *Comparative Politics; Revised & Enlarged Edition*. Sterling Publishers Pvt. Ltd. New Delhi.
- JH, Price. 1975. *Comparative Government*, London.
- Mas'oed, Mochtar & MacAndrews, Colin. *Perbandingan Sistem Politik*. Gadjah Mada University Press
- S. Pamudji. 1983. *Perbandingan Pemerintahan*. PT. Bina Aksara. Jakarta

MODUL 2

Tim Penyusun:

Dr. H. DEDE MARIANA, DRS.,M.SI

NENENG YANI YUNINGSIH, S.IP.,M.SI

CAROLINE PASKARINA, S.IP.,M.SI

BERBAGAI PENDEKATAN DALAM PERBANDINGAN PEMERINTAHAN

PENDAHULUAN

Penelusuran terhadap pemikiran tentang politik dan khususnya kekuasaan dimulai sejak sekelompok orang mulai hidup bersama. Masalah yang menyangkut pengaturan dan pengawasan mulai muncul sebagai suatu kebutuhan dan sejak itulah para pemikir politik mulai membahas masalah-masalah yang menyangkut lingkup serta batasan penerapan kekuasaan, hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah, serta sistem apa yang paling baik menjamin adanya pemenuhan kebutuhan akan pengaturan dan pengawasan, sebagai konsekuensi adanya kebebasan pemikiran manusia.

Pemikiran-pemikiran tentang politik menyangkut kebutuhan bagi kompleksitas kehidupan manusia dapat ditelusuri melalui tiga periode. *Periode pertama*, para pemikir politik kuno memusatkan perhatiannya kepada masalah negara ideal. *Periode kedua*, para pemikir politik abad pertengahan melibatkan diri mereka pada pengembangan suatu kerangka bagi adanya pendirian kerajaan Allah di dunia, sedangkan *periode ketiga*, para pemikir politik zaman sesudahnya telah melibatkan diri mereka pada masalah-masalah lainnya seperti kekuasaan, wewenang, dan lain-lain. Tetapi pada masa selanjutnya, ilmu politik terfokus pada masalah kelembagaan dan pendekatan yang digunakannya juga semakin luas.

Pendekatan yang digunakan sepanjang masa itu bersifat historis, dalam pengertian bahwa para pemikir politik lebih memusatkan perhatiannya pada upaya melacak serta menggambarkan berbagai fenomena politik yang bersifat khusus, daripada menganalisa fenomena serta lembaga-lembaga tersebut, serta melibatkan diri dengan elemen-elemen yang bersifat abstrak. Meskipun kadang-kadang terdapat beberapa variasi dalam pendekatan ini, pendekatan yang bersifat histories lebih banyak digunakan pada abad ke-19. Tetapi meskipun memberikan penekanan utama kepada penelitian historis dari lembaga-lembaga, para pemikir politik kadang-kadang juga mencoba menganalisa konsep-konsep seperti: Negara, Hukum, Kedaulatan, Hak-hak, Keadilan dan sebagainya, dan juga tentang cara kerja dari suatu pemerintahan. Para sarjana kini mulai membicarakan dengan antusias aspek-aspek fungsional dari organisasi-organisasi serta proses-proses politik. Tetapi pendekatannya masih tetap terbatas pada suatu kerangka kelembagaan yang bersifat legal, dalam pengertian bahwa konsep-konsep yang dianalisa selalu dihubungkan dengan lembaga-lembaga yang bersifat legal. Dengan hal itu para penulis masalah politik mulai membahas kelebihan dan kekurangan, keuntungan dan kerugian dari berbagai kelembagaan politik, dengan memperbandingkan antara: sistem pemerintahan presidensial dengan parlementer, sistem pemilihan distrik dengan sistem proporsional, negara kesatuan dengan negara federal, dan akhirnya mereka mulai menarik suatu kesimpulan mana yang lebih baik, tanpa mengindahkan berbagai kondisi yang terdapat dalam suatu negara, dalam mana lembaga-lembaga yang bersifat ideal tersebut berada.

Pada tahun terakhir abad ke-19, mulai muncul suatu kesadaran dalam diri beberapa pemikir politik bahwa dalam upaya mendapatkan apa yang diinginkan dan yang dianggap ideal, mereka belum memberikan perhatian yang memadai dalam memahami serta menganalisa berbagai lembaga politik pemerintahan sebagaimana sebenarnya berjalan. Dalam karyanya yang berjudul *American Commonwealth* pada tahun 1888, mereka mengatakan: “*Untuk melukiskan lembaga-lembaga serta rakyat Amerika sebagaimana adanya....untuk menghindari godaan-godaan yang bersifat deduktif, serta semata-mata untuk*

menyajikan fakta-fakta dari suatu kasus, maka yang kita butuhkan adalah fakta".
"Hanya fakta, fakta dan fakta". Bryce benar-benar mendukung upaya pencarian fakta yang tak terhingga jumlahnya.

PERKEMBANGAN-PERKEMBANGAN BARU

Perbedaan pendekatan-pendekatan dalam ilmu politik tradisional digambarkan di atas seperti yang bersifat analitis historis, legal kelembagaan, normatif preskriptif dan taksonomi deskriptif, tidaklah begitu eksklusif satu sama lain dan kadang-kadang justru saling bertemu satu sama lainnya.

Dalam kerangka pendekatan tradisional dan lama sebelum kaum behavioralis muncul, para ilmuwan politik pada awal abad ke-19 telah mengembangkan pengetahuan yang lebih luas tentang cara kerja berbagai lembaga politik, dari pada apa yang dilakukan pada beberapa abad sebelumnya. Mereka telah mulai menyelidiki masalah di mana pusat kekuasaan terletak dalam suatu masyarakat serta bagaimana pengoperasian kekuasaan tersebut di dalam suatu pemerintahan. Mereka kini meletakkan penekanan yang lebih besar kepada analisa unsur-unsur pembuatan suatu kebijakan, serta pada penelitian terhadap karakter dan tipe-tipe kepemimpinan politik serta perubahan pola-pola hubungan antara ideologi dan kepemimpinan: Proses-proses pemilihan juga semakin menarik perhatian mereka. Suatu perhatian yang lebih besar kini juga tengah diberikan kepada pengaruh aktivitas berbagai organisasi non-pemerintahan dan kelompok-kelompok sosial terhadap aktivitas pemerintah. Ruang-lingkup ilmu politik tidak lagi terbatas pada filsafat-filsafat politik dan deskripsi kelembagaan. Suatu kecenderungan yang lebih besar untuk menggunakan metode-metode yang bersifat empiris dalam meneliti lembaga-lembaga dan organisasi. Dengan penekanan-penekanan yang baru ini, timbul kebutuhan akan adanya data-data serta generalisasi-generalisasi yang baru, serta pengertian-pengertian yang semakin kritis tentang cara kerja suatu pemerintahan, serta menekankan kebutuhan akan adanya kerangka konseptual dan peralatan teknis yang baru untuk meneliti tentang cara kerja dari suatu pemerintahan.

Pada permulaan abad ke-20, sebagaimana ditunjukkan oleh **Gettel**, ilmu politik mulai dipengaruhi oleh kemajuan-kemajuan yang dicapai dalam beberapa tahap penelitian kalangan intelektual. Juga terdapat suatu tuntutan akan penggunaan yang lebih besar dari apa yang disebut sebagai metode ilmiah. **Gettel** juga berbicara tentang penyempurnaan metode-metode pengukuran fakta-fakta yang bersifat kuantitatif. Bahkan ada keinginan untuk lebih memanfaatkan pemakaian statistik dan metode-metode statistik. Pandangan baru ini merupakan ekspresi dari apa yang dikenal sebagai pendekatan behavioralis dalam ilmu politik. Oleh karena itu, kini dibutuhkan suatu unit analisa yang baru, metode yang baru, teknik-teknik baru, data-data baru, untuk mengembangkan suatu teori yang sistematis. Lembaga-lembaga politik tidak lagi dianggap sebagai unit-unit dasar analisa dan penelitian, dan penekanan dalam penelitian juga tengah mengalami perubahan ke arah perilaku individu-individu dalam situasi-situasi politik. Para ilmuwan politik kini mulai bangga mengidentifikasikan disiplin ilmu mereka dengan ilmu-ilmu yang bersifat behaviorial. Mereka mulai menganjurkan pemanfaatan serta pengembangan teknik-teknik yang lebih tepat untuk melakukan observasi, menggolongkan serta mengukur data, serta memberikan penekanan yang jauh lebih besar kepada pemanfaatan rumusan-rumusan yang bersifat statistik dan dapat dikuantifikasikan, bahkan lebih dari apa yang pernah dilakukan oleh pendahulu-pendahulu mereka yang paling progresif. Beberapa diantaranya bahkan berbicara tentang pembentukan teori empiris yang bersifat sistematis, sebagai tujuan ilmu politik. **Beard** selalu mencela habis-habisan para teoritis yang selalu berpijak pada spekulasi dan utopi. Ia selalu menekankan pentingnya penggunaan teknik statistik secara lebih luas, untuk menjamin objektivitas yang sempurna. Anggapan bahwa peristiwa politik merupakan sesuatu yang telah ditakdirkan semakin diragukan, terdapat pula penolakan terhadap teori tentang institusi-institusi yang bersifat ketuhanan dan rasial, serta adanya usaha yang terus menerus untuk mendapatkan gagasan-gagasan yang lebih tepat tentang berbagai kausalitas dalam politik.

Lawrence Lowell, sebagai orang yang pertama kali menerapkan teknik statistik secara sistematis, Lowell juga termasuk pelopor pertama pendekatan baru. Di awal tahun 1889, dalam karyanya yang berjudul *Essays on Government*, ia telah menyadari lebih pentingnya meneliti fungsi-fungsi pemerintahan daripada meneliti lembaga-lembaganya. Dalam pidatonya sebagai ketua *American Political Science Association*, ia mengeluh bahwa para ilmuwan politik tidak cukup mempelajari cara kerja sebenarnya dari suatu pemerintahan.”...Kita cenderung menganggap bahwa perpustakaan adalah laboratorium ilmu politik, gudang dari sumber-sumber yang bersifat orisinil, kumpulan materi-materi pokok...sebab tujuan utama dari buku-buku bukan lagi sebagai sumber orisinil bagi psikologi politik, seperti halnya bagi geologi atau Astronomi. Laboratorium utama untuk memahami cara kerja suatu lembaga politik yang sebenarnya bukanlah di perpustakaan tetapi di dunia luar, dalam kehidupan masyarakat. Di sanalah berbagai fenomena harus diamati dan di sana pulalah mereka harus terbuka bagi sumber-sumber dari tangan pertama.

Selama tahun 1960-an, para ilmuwan politik di Amerika Serikat tidak hanya menaruh perhatian terhadap masalah keputusan dibuat oleh negara, tetapi juga terhadap masalah dalam keadaan bagaimana suatu keputusan tidak dilakukan. Permasalahan-permasalahan yang tidak dikemukakan, kekuasaan yang tidak mendapat tantangan, sumber-sumber tenaga yang tidak dimobilisasikan, analisa-analisa yang tak dikembangkan, kini dianggap mempunyai arti penting yang menentukan untuk memahami proses-proses politik. Suatu penelitian terhadap masalah-masalah seperti ini dapat menarik perhatian para ilmuwan politik untuk mempelajari struktur sistem sosial-ekonomi yang ada, yang mungkin merupakan faktor-faktor paling relevan dalam politik dewasa ini dan bahkan mungkin dapat membujuk mereka untuk mengambil tindakan-tindakan (relevansi dan tindakan merupakan 2 karakter utama dari Post Behaviouralisme yang disebut oleh Easton, yang mungkin tanpa suatu pemahaman terhadap implikasi-implikasinya yang penuh) – tindakan menentang, bahkan yang bersifat memberontak.

Istilah "post-behavioural" digunakan untuk membentuk suasana hati serta maksud-maksud pragmatis dari bencana-bencana baru. Diantara prinsip-prinsip serta kecenderungan-kecenderungan "post behavioural" yang penting, seseorang dapat menyebut adanya penekanan-penekanan baru pada "nilai-nilai" dalam masalah keadilan, kebebasan dan persamaan. Para kaum behaviouralis, yang kini telah beralih menjadi post behaviouralis, menyadari bahwa telah terlalu banyak waktu terbuang oleh mereka, untuk penelitian-penelitian yang dangkal dan sering sangat tidak relevan. Sementara mereka terlibat dalam pembuatan beberapa paradigma, kerangka konseptual, model-model, teori-teori dan meta-teori; dunia tengah menghadapi krisis sosial, ekonomi dan budaya yang kian parah, dan mereka tampaknya tidak menyadari hal ini sepenuhnya. Sementara mereka bekerja dengan tekun dalam perpustakaan, di dalam menara gading kampus universitas yang eksklusif. Misalnya perang yang tak dinyatakan terlebih dahulu di Vietnam, sehingga mengganggu hati nurani moral dunia semuanya merupakan keadaan yang tak pernah diramalkan oleh ilmu politik, baik yang bersifat behavioural maupun tradisional. Sehingga kaum behavioral melakukan bantahan bahwa penelitian macam apa yang tidak memperhatikan masalah-masalah yang begitu parah? Apa gunanya pengembangan teknik-teknik yang memadai

Mengamati kegiatan politik dapat dilakukan melalui berbagai cara, bergantung pada perspektif atau kerangka acuan yang dipakai. Bagaimana kita mengamati kegiatan politik itu, akan mempengaruhi apa yang kita lihat. **Vernon Van Dyke** menyatakan bahwa suatu pendekatan (*approach*) adalah kriteria untuk menyeleksi masalah dan data yang relevan. Dengan perkataan lain, pendekatan mencakup standar atau tolok ukur yang dipakai untuk memilih masalah, dan menentukan data mana yang akan diteliti serta data mana yang akan dikesampingkan.

Dalam sejarah perkembangannya, ilmu politik telah mengenal beberapa pendekatan. Tiga pendekatan pertama yang mendominasi bidang politik dan terutama perbandingan politik dan pemerintahan akan dikaji yaitu pendekatan

tradisional, behavioral, dan pasca behavioral. Kemudian, akar sejarah dan fundamental dari pencarian paradigma akan diamati.

Pendekatan Kelembagaan/Institusional/Tradisional (1920-1930)

Pendekatan tradisional umumnya dipergunakan pada masa sebelum Perang Dunia II. Dalam pendekatan ini negara menjadi fokus utama, dengan menonjolkan segi konstitusional dan yuridis. Bahasan tradisional menyangkut misalnya: sifat Undang-undang Dasar serta masalah kedaulatan, kedudukan dan kekuasaan lembaga-lembaga kenegaraan formal seperti parlemen, badan eksekutif, badan yudikatif dan sebagainya. Karena itu pendekatan ini sering juga disebut sebagai pendekatan institusional atau pendekatan legal-institusional.

Pendekatan Kelembagaan atau pendekatan institusional sudah merupakan pilar yang sangat tua dalam ilmu politik. Yang merupakan pendekatan yang terawal yang muncul dalam dunia politik untuk melihat sejauh mana adanya lembaga-lembaga dalam kehidupan sebuah negara. Yang dilihat terutama adalah hubungan antara lembaga-lembaga yang terdapat dalam sebuah negara. Pendekatan ini lahir sekitar tahun 1920-an sampai dengan 1930-an. Sebagai pendekatan yang sudah sangat tua, pendekatan ini memiliki sifat yang sangat formal dan deskriptif. Pendekatan ini mencoba menggambarkan berbagai lembaga-lembaga pemerintah dan saluran-saluran demokrasi yang telah ada. Kehadiran lembaga-lembaga itulah yang mengatur tata kehidupan sebuah negara melalui mekanisme pemerintahan. Misalnya dalam sebuah pemerintah, yang terutama dilihat adalah sejauh mana adanya lembaga-lembaga pemerintah yang telah ada dan mendukung untuk sebuah proses kehidupan bernegara. Keberadaan lembaga itu menjadi pendukung utama bagi penyelenggaraan sebuah pemerintah yang kuat dan efektif.

Jika dengan pendekatan ini kita mempelajari parlemen, maka yang diperhatikan adalah kekuasaan serta wewenang yang dimilikinya seperti tertuang dalam naskah-naskah (Undang-Undang Dasar, undang-undang, atau peraturan tata

tertib); hubungan formal dengan badan eksekutif; struktur organisasi (syarat-syarat menjadi anggota, pembagian dalam komisi, jenjang-jenjang pembicaraan, dan sebagainya), atau hasilnya: berapa undang-undang telah dihasilkan. Sebaliknya para penganut pendekatan tradisional itu tidak meneliti apakah lembaga itu memang berbentuk dan berfungsi seperti yang diuraikan dalam naskah-naskah resmi tersebut.

Karena itu dari segi struktur pemerintahnya, maka sangat sulit untuk membedakan keberadaan hukum dan politik pada negara-negara ketika kita menggunakan pendekatan ini. Begitu sulitnya membedakan hukum dan politik membuat pendekatan ini disebut sebagai pendekatan legal formal. Disebut legal karena sulitnya membedakan hukum dari politik, seolah-olah hukum dan politik adalah satu dan berjalan seiring. Disebut formal karena kelengkapan dan kelembagaan lembaga-lembaga politik yang mendukung penyelenggaraan negara. Tidak dipersoalkan disini apakah struktur tersebut sudah dilaksanakan atau tidak. Dan terutama adalah keberadaan lembaga itu sendiri.

Selain itu, pendekatan tradisional cenderung kurang menyoroti organisasi-organisasi yang tidak formal, seperti kelompok kepentingan dan media massa. Bahasan lebih bersifat deskriptif dari pada analitis dan banyak memakai ulasan sejarah, misalnya menelusuri perkembangan parlemen Inggris mulai dari *Magna Charta* (1215). Dengan demikian mudah dipahami, jika pendekatan ini kurang memberi sumbangan terhadap pembentukan teori-teori baru. Bahasan biasanya terbatas pada negara-negara demokratis barat, seperti Inggris, Amerika Serikat, Prancis, Belanda, dan Jerman. Dalam proses pembahasan, fakta (sesuatu yang dapat dibuktikan melalui pengalaman atau pengamatan) dan norma (ideal atau standar yang harus menjadi pedoman untuk tingkah laku) kurang dibedakan satu sama lain dan malahan sering kait-mengait. Sering pendekatan tradisional bersifat normatif (apakah sesuai dengan ideal atau standar) dengan mengasumsikan norma-norma demokratis Barat. Menurut penglihatan ini, negara ditafsirkan sebagai "suatu badan norma-norma konstitusional yang formal" (*a body of formal constitutional norms*), atau sering juga bersifat preskriptif (memberi petunjuk

bagaimana hendaknya mencapai keadaan yang semestinya itu). Contoh dari pendekatan ini adalah R. Kranenberg, *Algemene Staatsleer*, yang telah lama beredar di Indonesia dan malahan telah diterjemahkan dengan judul *Ilmu Negara Umum*.

Sementara itu pada pertengahan dasawarsa 1930-an beberapa sarjana di Amerika Serikat mulai memperjuangkan suatu pandangan untuk melihat politik sebagai kegiatan atau proses, dan negara sebagai arena perebutan kekuasaan antara berbagai kelompok dalam masyarakat. Sarjana-sarjana itu antara lain Charles E. Merriam (1934) *Political Power: Its Composition and Incidence*, dan Harold D. Lasswell (1936) *Politics: who gets What, when, how*. Bagi mereka, yang sering dinamakan Mazhab Chicago (*Chicago School*), esensi dari politik adalah kekuasaan, terutama kekuasaan untuk menentukan kebijakan umum. Usaha para sarjana Amerika Serikat ini telah membantu untuk sedikit banyak merenggangkan kekakuan pendekata tradisional, sekalipun masih terbatas pada Amerika saja.

Di Amerika, pandangan ini memang lebih mudah diterima karena keadaan sosial banyak berbeda dengan keadaan di Eropa. Kedatangan bermacam-macam kelompok etnis dari Eropa secara bergelombang, proses industrialisasi yang sangat cepat, ditambah dengan sikap pragmatis yang umumnya terdapat pada masyarakat Amerika, telah menjadikan para sarjana lebih terbuka untuk mengembangkan suatu pandangan yang tidak hanya membatasi diri pada penelitian lembaga-lembaga formal, melainkan juga mencakup proses-proses arus bawah. Akan tetapi, penelitian mengenai kekuasaan dalam prakteknya sangat sukar untuk dilaksanakan dan kurang dapat berkembang pada masa itu. Sekalipun pada umumnya pendekatan legal-institusional merupakan tradisi yang tak tergoyahkan, pandangan untuk memusatkan perhatian pada kekuasaan melicinkan jalan untuk timbulnya pendekatan-pendekatan yang lebih bersifat fungsional, dan yang cenderung untuk mendesak kekuasaan dari kedudukan sebagai satu-satunya penentu menjadi salah satu dari beberapa penentu (sekalipun mungkin yang paling penting) dari proses membuat dan melaksanakan keputusan. Pendobrakan

terhadap pendekatan tradisional baru terjadi dengan tumbuhnya pendekatan perilaku (*behavioral approach*).

Sementara pertanyaan tentang pelaksanaan struktur sudah menjadi *Common Sense*, tidak perlu lagi dipertanyakan. Sudah ada perasaan umum bahwa dengan adanya lembaga-lembaga itu maka kriteria penyelenggaraan sebuah pemerintah sudah terwujud. Lembaga-lembaga itu akan melaksanakan dan berjalan untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintah negara. Karena itulah, pendekatan ini tidak perlu merasa melihat bagaimana realita di lapangan karena masing-masing struktur dan lembaga sudah memiliki fungsi masing-masing. Setiap struktur memiliki fungsinya masing-masing yang melekat secara *in se* dalam struktur tersebut. Pendekatan inilah yang menjadi pendekatan awal dari ilmu politik. Subyek utama dari pendekatan ini berfokus pada struktur politik yang formal legal dan melihat bagaimana peraturan dan organ formal dari pemerintah. Ia bersifat deskriptif dan menjelaskan bagaimana lembaga-lembaga pemerintah berada dan bagaimana fungsi dari setiap lembaga itu. Tiga ciri utama ini dengan jelas diungkapkan sebagai berikut :

- *Deskriptif Induktif*

Kavanagh menjelaskan bahwa pendekatan ini secara sistematis mendeskripsikan dan menganalisa kejadian masa lalu, kemudian ia menjelaskan fenomena politik kontemporer. Penjelasan dan pengertian yang diungkapkan bukanlah formulasi hukum, namun merupakan penjelasan dari fenomena politik yang sedang terjadi dan kemudian membangkitkannya dengan peristiwa masa lalu. Yang utama adalah bagaimana peristiwa itu berbicara untuk dirinya sendiri.

- *Formal legal*

Disebut legal karena ia melibatkan suatu hukum publik. Dan disebut formal karena mempelajari organisasi pemerintahan. Ini memang ada dalam *constitusi documentary* yang berada secara klasik. Kelemahan

utama dari ciri ini bahwa ia menafikan adanya hukum-hukum informal yang tidak tertulis dan sering menjadi acuan yang sudah mentradisi.

- *Metode Historikal Comparative*

Pendekatan ini menggunakan metode *historical Comparative*. **Wilson** (1899) mengungkapkan bahwa dengan metode ini setiap negara akan tahu dirinya sendiri dan kemudian setelah itu baru melihat dan membandingkannya dengan struktur yang dimilikinya.

Pendekatan tradisional yang secara historis saling menghubungkan fakta dan nilai dalam studi perbandingan pemerintahan. Selama awal abad kedupuluh, orientasinya bergeser pada studi institusi-institusi negara-negara individual. Menurut **Macridis** secara intrinsik, pendekatan tradisional menjadi nonkomparatif, deskriptif, sempit dan statis. Pendekatan ini memfokuskan analisis pada struktur negara, pemilihan umum dan partai-partai politik. Ia cenderung menggambarkan institusi-institusi politik tanpa mencoba membandingkannya, dan bukannya mengidentifikasi tipe-tipenya, misalnya institusi parlementer terhadap institusi presidensial. Seringkali studi-studi tradisional berpusat pada evolusi institusi-institusi formal tertentu dan merunut serta merujuk pada hukum dan konstitusional. Nampak adanya wawasan yang sempit dalam analisa studi tradisional ini, kondisi tersebut juga dilengkapi dengan perhatian pada pertanyaan-pertanyaan seperti kedaulatan dan bentuk alami berbagai konstitusi yang menyebabkan adanya esensi karakter statis dari pendekatan tradisional.

Sementara dalam proses perwujudan demokratisasi, teori ini melihat bahwa nasib dan fungsi demokrasi ditentukan oleh prosedur dan aturan-aturan hukum. Selain itu peraturan itu yang telah digariskan akan mempengaruhi pola laku dan sebaliknya, pola laku tersebut akan mempengaruhi hukum yang telah berlaku. Pola hukum itulah yang menjadi acuan dalam setiap bertindak laku, dan karena sifatnya yang saling mempengaruhi, maka struktur ini akan berciri dinamis. Nilai-nilai politik yang dimilikinya berasal dari negara kelahirannya yakni di Eropa. Nilai-nilai itu terutama ada di Westminster, Inggris, nilai-nilai itulah yang mempengaruhi perilaku-perilaku politik yang berjalan di Inggris.

Keberadaan lembaga ini secara otomatis telah memberikan pengaruh kuat dalam proses mewujudkan cita-cita pemerintahan sebuah negara.

Namun kritik kita akan pendekatan ini adalah seperti apa yang diungkapkan oleh **David Easton**, bahwa analisa hukum dan institusional ini tidak bisa menjelaskan kebijakan dan kekuatan karena Variabel-variabel yang relevan belum terlengkapi seluruhnya. Selain itu ia berciri *hipergfactualism* dimana pendekatan ini terlalu banyak mengungkapkan hal yang detail sehingga terkesan tidak ilmiah. Selain itu **Macridis** melihat bahwa dari sudut masyarakat, pendekatan ini kurang memberi manfaat dalam perkembangan masyarakat. Dalam masyarakat ada tata aturan yang sering justru tidak tercantum dalam bentuk aturan tertulis. Tetapi dengan adanya aturan tertulis sebagai acuan merupakan langkah dasar dan legal untuk menentukan dan melihat segala macam persoalan. Artinya sudah ada dasar dan tidak lagi hanya berdasar tradisi yang terkesan tidak terlalu kuat dan sering tidak mendefinisikan secara jelas. Dan tradisi itu sendiri gampang berubah sesuai kebutuhan, sementara kalau sudah tertulis secara legal formal, ia selama belum diganti bisa menjadi acuan.

Pendekatan Behavioural/Tingkah Laku

Pendekatan tingkah laku/perilaku (*behavioural approach*) merupakan sebuah reaksi terhadap spekulasi teori yang memberikan uraian penjelasan, kesimpulan dan penilaian berdasarkan norma-norma atau aturan-aturan dan standar-standar kekuasaan maupun etnosentrisme, formalisme dan deskripsi barat yang menjadi karakteristik pendekatan tradisional kontemporer. Penelusuran terhadap pendekatan behavioural bermula dari kondisi-kondisi penganalisisan tersebut yang dirasa bersifat sempit dalam melakukan analisa deskriptif menyangkut institusi-institusi. Kondisi berikutnya menyerukan suatu pendekatan empiris yang sistematis, termasuk perluasan skema-skema yang bersifat klasifikasi, konseptualisasi pada beragam tingkat abstraksi, penyusunan hipotesis dan pengujian hipotesis melalui data empiris. Inilah sesungguhnya basis pendekatan behavioural dalam studi politik yang mendampingi kebanyakan riset

bidang perbandingan politik/pemerintahan yang berkembang pesat selama tahun 1950-an dan 1960-an.

Adapun leluhur spiritualnya adalah filsafat skeptis **David Hume**, sedangkan pelopornya Amerika adalah filsafat pragmatis **William James** (1842-1910), yang menekankan empirisme, voluntarisme, tindakan – tindakan individual, serta hubungan antara kesadaran dan tujuan. Perhatian seperti ini cocok untuk prinsip – prinsip individualisme Locke, dengan menambahkan kepadanya variabel-variabel psikologi yang dapat digunakan untuk menerangkan tingkah laku individual.

Pelopor lain mazhab behaviorisme, yang mempunyai pandangan sama dengan James, adalah filosof **Charles S. Pierce** (1839-1914), yang menciptakan istilah *pragmatisme*. Dan barangkali yang lebih penting adalah **John Dewey** (1859-1952), yang berusaha membangun filsafat praktis mengenai kebenaran yang tidak didasarkan pada prinsip-prinsip ideal, melainkan pada observasi terhadap pengalaman. Pengalaman dalam suatu sistem politik terbuka dapat digunakan untuk membantu orang membentuk alat-alat kehidupan demi memecahkan masalah sosial. "Instrumentalisme" dari Dewey khususnya, memandang kebenaran sebagaimana tersusun dan teruji dalam pengalaman. Kecenderungan umum terhadap proses belajar dari tindakan mengaitkan filsafat dengan disiplin psikologi yang sedang berkembang, dan dengan penekanan ini filsafat menjadi usaha "ilmiah" atau yang dapat diamati: Orang mengamati tingkah laku manusia.

Pendekatan perilaku timbul di Amerika pada tahun 1950-an, seusai Perang Dunia II, karena beberapa sebab, *pertama*; sifat deskriptif dari ilmu politik sangat tidak memuaskan. *Kedua*, ilmu politik dianggap tidak realistis dan sangat berbeda dengan kenyataan sehari-hari. *Ketiga*, ilmu politik ternyata tidak mampu menjelaskan sebab-sebab timbulnya komunisme dan fasisme. *Keempat*, ada kekhawatiran jika ilmu politik tidak maju dengan pesat, maka ia akan ketinggalan dibanding dengan ilmu-ilmu lainnya, seperti sosiologi dengan tokoh-tokoh seperti Max Weber (1864-1920) dan Talcott Parsons (1902-1979), antropologi dan

psikologi. *Kelima*, di Amerika dirasakan adanya semacam keraguan di kalangan pemerintah mengenai kemampuan para sarjana ilmu politik. Salah satu pemikiran pokok dari pelopor-pelopor pendekatan tingkah laku adalah bahwa tidak ada gunanya membahas lembaga-lembaga formal karena bahasan itu tidak banyak memberi informasi mengenai proses politik yang sebenarnya. Sebaiknya lebih bermanfaat bagi peneliti untuk mempelajari manusia itu sendiri serta tingkah laku politiknya, sebagai gejala-gejala yang benar-benar dapat diamati. Tingkah laku itu dapat terbatas hanya pada tingkah laku perseorangan, maupun mencakup kesatuan-kesatuan yang lebih besar seperti organisasi, kelompok elite, gerakan massal, atau suatu masyarakat politik. Perlu untuk dicatat bahwa pendekatan ini tidak menyangkal bahwa lembaga-lembaga formal itu penting, akan tetapi lembaga-lembaga itu cenderung dipandang hanya sebagai kerangka bagi berperannya individu. Jika para penganut pendekatan tingkah laku mempelajari parlemen maka yang dibahas adalah perilaku anggota parlemen, yaitu bagaimana pola pemberian suaranya (*voting behavior*) terhadap rancangan undang-undang tertentu (apakah pro atau anti dan mengapa demikian), pidato-pidatonya, giat tidaknya memprakarsai rancangan undang-undang, bagaimana berinteraksi dengan teman sejawat, kegiatan *lobbying*, latar belakang sosialnya, dan sebagainya. Mereka pada umumnya meneliti tidak hanya tingkah laku dan kegiatan-kegiatannya (*action*), melainkan juga orientasi terhadap kegiatan tertentu seperti sikap, motivasi, persepsi, evaluasi, tuntutan, harapan, dan sebagainya. Terlebih lagi dengan anggapan bahwa tingkah laku politik hanya salah satu dari keseluruhan tingkah laku, maka pendekatan ini cenderung bersifat interdisipliner, karena tidak saja mempelajari dampak faktor pribadi tetapi juga dampak dari faktor sosial, ekonomi dan budaya.

Istilah *behavioralisme* dilontarkan oleh **John B. Watson** (1878-1958), seorang ahli psikologi yang menganggap proses belajar terjadi sebagai hasil pengamatan terhadap hubungan-hubungan antara dorongan dan tanggapan. "*Instrumentalisme behavioral*" seperti ini memberikan inspirasi suatu pandangan baru mengenai kehidupan politik sebagai cara belajar bermasyarakat yang dicapai

melalui pengalaman coba-coba. Apa yang diabaikan adalah cara spekulatif, analisa rasionalistis atau analisa deduktif logis dari filosof-filosof politik. Filsafat dan sejarah nampak bertetangga pada dasarnya dengan metode eksperimental. Kalaupun mereka tertarik pada pertanyaan-pertanyaan filosofis, kaum behavioralis lebih condong kepada filsafat ilmu yang diperlihatkan dalam karya tokoh-tokoh seperti Alfred North Whitehead, Rudolf Carnap, Carl Hempel, atau Karl Popper. Tujuannya adalah mengganti *spektip-perspektif metafisika*, mengganti kepastian dengan kemungkinan, rasionalisme dengan ukuran-ukuran kecenderungan sentral, dan deskripsi dengan distribusi dan ukuran-ukuran dispersi. Dengan mengecilkan hipotesa-hipotesa umum dan intuitif, dan dengan mendukung hal-hal empiris yang lebih tegas berdasarkan pada observasi, maka pandangan behavioral menjadi tidak historis dan non-evolutioner.

Salah satu pemikiran pokok dari pelopor-pelopor pendekatan perilaku adalah bahwa tidak ada gunanya membahas lembaga-lembaga formal karena bahasan itu tidak banyak memberi informasi mengenai proses politik yang sebenarnya. Sebaliknya, lebih bermanfaat bagi peneliti untuk mempelajari manusia itu sendiri serta perilaku politiknya, sebagai gejala-gejala yang benar-benar dapat diamati. Perilaku itu dapat hanya terbatas pada perilaku perorangan, maupun mencakup kesatuan-kesatuan yang lebih besar seperti organisasi, kelompok elit, gerakan massal, atau suatu masyarakat politik. Perlu untuk dicatat bahwa pendekatan ini tidak menyangkal bahwa lembaga-lembaga formal itu penting, akan tetapi lembaga-lembaga itu cenderung dipandang hanya sebagai kerangka bagi berperannya individu. Jika para penganut pendekatan perilaku mempelajari parlemen, maka yang dibahas adalah perilaku anggota parlemen, yaitu: bagaimana pola pemberian suaranya (*voting behavior*) terhadap rancangan undang-undang tertentu (apakah pro atau anti; mengapa demikian), pidato-pidatonya, giat tidaknya memprakarsai rancangan undang-undang, bagaimana berinteraksi dengan teman sejawat, kegiatan Lobbying, latar belakang sosialnya, dan sebagainya. Mereka pada umumnya meneliti tidak hanya perilaku dan kegiatan-kegiatannya (action), melainkan juga orientasi terhadap kegiatan tertentu

seperti sikap, motivasi, persepsi, evaluasi, tuntutan, harapan, dan sebagainya. Terlebih lagi, dengan anggapan bahwa perilaku politik hanya salah satu dari keseluruhan perilaku, maka pendekatan ini cenderung bersifat interdisipliner. Ia tidak saja mempelajari dampak faktor pribadi tetapi juga dampak dari faktor sosial, ekonomi, dan budaya.

Disamping itu pendekatan behavioralis menampilkan suatu ciri khas, yaitu suatu orientasi kuat untuk lebih mengilmiahkan ilmu politik. Orientasi ini mencakup beberapa konsep pokok, yang oleh David Easton (1962) dan Albert Somit (1967), diuraikan sebagai berikut:

1. Perilaku politik menampilkan keteraturan (regularitas). Keteraturan ini harus dirumuskan dalam generalisasi.
2. Generalisasi-generalisasi ini pada dasarnya harus dapat dibuktikan keabsahan atau kebenarannya (verification).
3. Teknik-teknik penelitian yang cermat harus digunakan untuk mengumpulkan dan menganalisis data.
4. Pengukuran dan kualifikasi (antara lain melalui statistik dan matematika) harus digunakan untuk mencapai kecermatan dalam penelitian.
5. Harus ada usaha untuk membedakan secara jelas antara norma (ideal atau standar yang harus menjadi pedoman untuk tingkah laku) dan fakta (sesuatu yang dapat dibuktikan berdasarkan pengamatan atau pengalaman). Lagi pula, dalam membuat analisis politik nilai-nilai pribadi sipeneliti sedapat mungkin tidak main peranan (*Value free*), sebab benar/tidaknya nilai-nilai (seperti demokrasi, persamaan, kebebasan dan sebagainya) tidak dapat ditentukan secara ilmiah. Nilai-nilai seperti ini berada diluar cakupan penelitian yang wajar. Berdasarkan titik tolak ini, ilmuwan politik sebaiknya meninggalkan masalah-masalah besar, kecuali bilamana perilaku yang berasal dari atau berkaitan dengan masalah-masalah ini dapat dianggap sebagai kejadian empiris, misalnya keyakinan pada demokrasi dan cara-cara bagaimana keyakinan ini tercermin dalam pemungutan suara. (anggapan bahwa ilmu politik tidak berurusan dengan

soal norma dan etika, merupakan salah satu aspek yang paling pelik dalam pendekatan perilaku.)

6. Penelitian harus bersifat sistematis dan berkaitan erat dengan pembinaan teori.
7. Ilmu politik harus bersifat murni (pure science) dalam arti bahwa usaha untuk memahami dan menjelaskan perilaku politik harus mendahului usaha untuk menerapkan pengetahuan itu bagi penyelesaian masalah-masalah sosial. Dengan perkataan lain, ilmu politik seharusnya melibatkan diri dalam penelitian murni, dan meninggalkan kajian-kajian terapan – baik yang dimaksudkan untuk mencari pemecahan terhadap masalah-masalah sosial, maupun program-program yang bermaksud memperbaiki keadaan. Bagi para penganut pendekatan perilaku, usaha-usaha seperti ini hanya sedikit memberikan sumbangan pada pengetahuan ilmiah dan mencerminkan penghamburan tenaga, sumber daya, dan perhatian.
8. dalam mengadakan penelitian politik diperlukan sikap terbuka serta integrasi dengan konsep-konsep dan teori-teori dalam ilmu lainnya. Dalam proses interaksi dengan ilmu-ilmu sosial lainnya telah muncul istilah-istilah baru seperti yang telah berkembang pada sosiologi dan antropologi, misalnya sistem politik, fungsi, peranan, struktur, budaya politik, dan sosialisasi politik, disamping istilah lama seperti negara, kekuasaan, jabatan, lembaga, pendapat umum, dan pendidikan kewarganegaraan (*citizenship training*).

Dengan pendekatan baru ini usaha untuk mengumpulkan data semakin maju dengan pesat. Para sarjana mulai mempelajari banyak aspek yang semula tidak tertangkap dalam pengamatan mereka. Satuan analisis bergeser dari lembaga ke manusia atau pelaku (aktor), dan dari struktur ke proses. Para penganut pendekatan ini tidak hanya mempelajari lembaga-lembaga, tetapi juga manusia-manusia dalam lembaga itu, seperti peranan presiden, peranan anggota parlemen, bagaimana mereka menjalankan tugasnya, dan bagaimana mereka memandang peranan mereka sendiri. Sebab itu tidak mengherankan jika muncul pula

penelitian mengenai rekrutmen politik, kepemimpinan, masalah perwakilan (representation), sosialisasi politik, struktur kekuasaan dalam suatu komunitas, kebudayaan politik, konsensus, konflik dan komposisi sosial, elite politiki, dan sebagainya. Contoh dari pendekatan perilaku adalah karya Almond dan Verba, *The Civic Culture* (1963), suatu studi yang mempelajari kebudayaan politik di lima negara demokrasi, yang sesudah lebih dari sepuluh tahun diteliti kembali oleh sarjana-sarjana yang sama dalam terbitan *Civic Culture Revisited*.

Salah satu ciri khas pendekatan perilaku ini ialah pandangan bahwa masyarakat dapat dilihat sebagai suatu sistem sosial dan negara sebagai suatu sistem politik yang menjadi subsistem dari sistem sosial. Dalam suatu sistem, bagian-bagian saling berinteraksi serta saling bergantung dan semua bagian bekerja sama untuk menunjang terselenggaranya sistem itu. Keseimbangan yang demikian diciptakan, menunjang sistem itu untuk mempertahankan eksistensinya dan survive. Cara analisis ini, yang sering dinamakan general systems theory, telah dijabarkan secara bervariasi oleh para sarjana ilmu politik.

Dalam hubungan ini perlu disebut Gabriel A. Almond dengan "analisis struktural-fungsional"-nya, Karl W. Deutsch dengan "sistem cybernetika"-nya, Robert Dahl dan David Apter. Yang paling terkenal, mungkin adalah David Easton yang dengan memakai "analisis sistem", telah mengarang *A Systems Analysis of Political Life* (1965). Pendekatan perilaku juga mempunyai keuntungan lain, yaitu sumbangannya pada usahanya memajukan ilmu perbandingan politik. Pendekatan institusional sukar diterapkan pada negara-negara yang baru memperoleh kemerdekaannya sesudah Perang Dunia II sebagai akibat proses dekolonisasi. Di negara-negara ini, organisasi pemerintahan tidak begitu terspesialisasi dan peranan lembaga-lembaga politik sering masih kabur dan kurang mantap.

Akan tetapi para peneliti berpendapat bahwa sekalipun sistem-sistem politik banyak berbeda dalam cara mengatur lembaga-lembaga, ada fungsi-fungsi tertentu yang diselenggarakan dalam setiap sistem politik. Hal ini mendorong para peneliti untuk mempelajari kegiatan dan susunan politik di negara-negara yang berbeda sejarah perkembangannya, latar belakang kebudayaannya dan

ideologinya. Terutama di negara-negara yang sedang berkembang, pengamatan dilakukan terhadap bermacam-macam struktur yang menjalankan fungsi-fungsi yang sama, sekalipun nama struktur itu mungkin berbeda. Dalam tahun 1960-an timbul bermacam-macam kecaman yang menganggap bahwa pendekatan perilaku telah membawa efek yang kurang menguntungkan, yakni mendorong para sarjana menekuni masalah-masalah yang kurang penting seperti pemilihan umum (voting studies) dan riset berdasarkan survei, misalnya mengenai sikap dan serta keyakinan politik dan pendapat umum. Sedangkan dilain pihak, mereka menutup mata terhadap konflik-konflik dan pertentangan yang menggoncangkan masyarakat pada waktu itu. Dengan demikian mereka telah mengorbankan relevansi untuk mencapai kecermatan yang steril.

Lagi pula, dalam usaha untuk mempelajari "sistem" dan bagaimana agar sistem itu bisa mempertahankan diri (to persist) melalui usaha untuk mencapai keseimbangan antara unsur-unsur dalam masyarakat, para penganut pendekatan perilaku kurang memberi perhatian pada masalah perubahan (change) dalam masyarakat. Padahal masyarakat Eropa dan Amerika sedang mengalami berbagai krisis dan keresahan sosial-politik yang gawat. Kritik terhadap pendekatan perilaku datang dari berbagai pihak, yaitu dari para tradisional, dari para pascaperilaku (post-behavioralis) dan dari para neomarxis..

Para penganjur pendekatan tradisional yang telah banyak mengalami kecaman dari penganut perilaku tidak tinggal diam dan mempertahankan diri dengan sengit. Sarjana-sarjana penganut pendekatan tradisional seperti Eric Voegelin, Leo Strauss, dan John Hallowell, menyerang pendekatan perilaku dengan argumentasi bahwa pendekatan perilaku terlalu steril, karena menolak untuk memasukan nilai-nilai dan norma dalam penelitian. Mereka tidak berusaha mencari jawaban atas pertanyaan yang mengandung nilai, seperti misalnya apakah sistem politik demokrasi baik atau tidak, atau masyarakat bagaimanakah yang paling baik, dan sebagainya. Juga dilontarkan kritik bahwa pendekatan perilaku tidak mempunyai relevansi dengan realitas politik dan buta terhadap masalah-

masalah sosial yang gawat sekalipun. Dikatakan bahwa sarjana penganut pendekatan perilaku "main biola pada saat Roma terbakar habis".

Perbedaan antara para tradisional dan para penganut perilaku dapat disimpulkan sebagai berikut: jika para tradisional menekankan nilai-nilai dan norma-norma, maka penganut perilaku menekankan fakta. Jika para tradisional menekankan segi filsafat, maka penganut perilaku menekankan segi ilmu terapan, maka penganut perilaku menekankan sifat ilmu murni. Jika para tradisional menekankan aspek sosiologis-psikologis. Jika para tradisional menekankan metode yang tidak kualitatif, maka penganut perilaku menekankan metode kualitatif.

Kaum institusionalis dapat dipersalahkan sebagian, karena mereka begitu menaruh perhatian pada mekanisme pemerintahan, sehingga telah mewariskan suatu kekosongan filosofis. Karena analisa politik institusional memperhatikan sarana ketimbang tujuan, maka ia kehilangan kaitan normatif, yang menjadi nyata dengan sendirinya. Perundangan, reformasi yang sesuai, dan suatu kumpulan undang-undang yang kaya dan berjilid-jilid mengenai pandangan institusional mengenai "**bagaimana**" memerintah, tetapi ia melenyapkan pengertian mengenai "**mengapa**". Sementara Behaviorisme, sekalipun tidak mengisi kekosongan filosofis yang ditinggalkan oleh institusionalisme, berusaha menelaah masalah "mengapa" dari politik dengan menelaah tindakan individual. Dengan mendukung paradigma ekstrakta, gerakan behavior dikaitkan dengan doktrin *positivisme Saint-Simon* yang menekankan metode-metode ilmiah. Sebagian behavioralis ilmu politik sangat tertarik pada kaitan antara eksperimentalisme dan filsafat ilmu, suatu tradisi yang diwakili oleh Mach, Poincare, Frege, Wittgenstein, dan orang-orang "Lingkaran Viena" yang berusaha menyatukan prinsip-prinsip ilmu tingkah laku manusia dan menghubungkan politik dengan "teori sistem". *Encyclopedia of Unified Science*, misalnya, yang mengikhtisarkan sebagian besar teori besar mengenai logika, bahasa dan biologi, menawarkan suatu orientasi ilmiah baru yang dinamakan *general system analysis*. Tokoh utamanya dalam ilmu politik adalah David Easton dari *university of chicago*. Akan tetapi hal tersebut tidak akan

menjadi bahasan detail dalam materi ini. Disini kami ingin menelaah beberapa ciri khas paradigma ilmiah yang diterapkan pada politik.

Tingkah laku politik seseorang merupakan data empiris pokok dan penting bagi pendekatan behavior terhadap politik. Hal ini tidak berarti bahwa riset terbatas pada individu sebagai fokus penelitian teoritis. Memang, sebagian besar peneliti tingkah laku tidak membatasi perhatian pada faktor politik perorangan saja. Kelompok kecil, organisasi, komunitas, elit, gerakan massal, atau masyarakat nasional dapat merupakan fokus penelitian dan peristiwa-peristiwa behavioral; struktur, fungsi, proses, atau hubungan dapat menjadi kategori-kategori bagi analisa tingkahlaku. Idealnya, deduksi-deduksi behavioral merupakan hasil generalisasi seksama yang didasarkan pada observasi melalui metode-metode eksplisit, empiris, dan khususnya induktif, dan teknik-teknik matematis dan statistik yang ditetapkan melalui wawancara dan sampling. Pengkajian behavioral meliputi pemakaian indikator-indikator untuk menunjukkan keteraturan-keteraturan dalam tingkah laku. Perhatiannya terletak pada distribusi ketimbang dikotomi, variabel kontinum ketimbang tipe-tipe ideal. Lagi pula, kaum behavioralis berusaha sungguh-sungguh untuk mengetahui apakah tindakan publik yang "benar", dan karena itu mereka mengalihkan perhatian kepada variabel-variabel seperti hubungan-hubungan, strategi-strategi tindakan, dan efek-afek variabel-variabel ukuran, jumlah, dan tingkat kepentingannya. Kaum behavioralis menghindari kategori-kategori luas seperti "kekuasaan" (*power*) atau "wewenang" (*authority*) karena kategori-kategori seperti itu, meskipun nampaknya menjelaskan tingkah laku, sebenarnya hanya menjadi pengganti mereka. Misalnya Jika perbedaan antara tingkah laku orang Perancis dan orang Inggris diterangkan dengan mengatakan bahwa "kebudayaan" nya berbeda, hal itu sama saja dengan mengatakan bahwa orang Perancis bertingkah laku seperti itu karena mereka adalah orang perancis, atau orang Inggris bertingkah laku seperti ini karena mereka orang Inggris.

Menjelaskan peristiwa-peristiwa politik sebagai distribusi "kekuasaan" – siapa yang memilikinya dan siapa yang tidak – ibarat menempatkan gerobak di

depan kudanya. Sebagai satu istilah yang sangat luas mengenai kekuasaan, atau bahkan efek kekuasaan tidak "ada", dan juga tidak dapat diukur. Peristiwa-peristiwa politik menunjukkan siapa yang berkuasa dan siapa yang tidak. Kekuasaan adalah tingkah laku. Seperti yang dikemukakan oleh **Brian Barry**, bahwa:

Apabila kita mempunyai analisa mengenai keadaan masyarakat (dan lain-lain) yang memadai sehingga memungkinkan kita berbicara secara menyakinkan mengenai distribusi kekuasaan dan macam-macamnya, serta jumlah konflik, kita akan dapat menjelaskan peristiwa-peristiwa politik. Dengan kata-kata lain, agar dapat menerangkan situasi itu dalam pengertian kekuasaan dan konflik, kita harus menyusun informasi dan cara-cara menganalisa informasi itu sedemikian rupa, sehingga kita benar-benar dapat menerangkan peristiwa-peristiwa politik. Tetapi hubungan logis diantara unsur-unsur itu bukanlah : karena kita dapat berbicara mengenai kekuasaan dan konflik maka kita dapat menjelaskan peristiwa-peristiwa politik, melainkan karena kita dapat menjelaskan peristiwa-peristiwa politik, maka kita dapat berbicara mengenai kekuasaan dan konflik.

Jadi, kaum behavioralis bekerja dari "bawah ke atas". Teknik-teknik yang mereka gunakan untuk menetapkan variabel-variabel independen yang penting meliputi analisa regresi, analisa faktor, *Gutman Scaling*, analisa indikator, dan ukuran-ukuran statistik lain. Mereka mempergunakan data agregat yang mengarah kepada penentuan hal-hal yang menonjol, atau "vektor-vektor" yang memperlihatkan arah perubahan. Teori-teori mereka lahir dari teori proses belajar, dan pembentukan pendapat umum semuanya merupakan fokus kaum behavioral.

Hubungannya dengan politik dibuat pertama kali oleh **Graham Wallas** (1858-1932), seorang anggota komite eksekutif dari Fabian Society dan penyumbang naskah untuk *fabian essay in socialism*. Jengkel dengan penekanan Fabian terhadap penjelasan masalah manusia dari sudut ekonomi, Wallas menginginkan mereka yang mempelajari politik untuk melihat fakta-fakta lain dari sifat manusia – efek-efek dari masyarakat modern terhadap kepribadian, ketegangan-ketegangan yang timbul dari konsentrasi urban dan lain sebagainya – untuk memperoleh pengertian mengenai psikologi sosial kehidupan modern. Buku

Human Nature In Politics, merupakan buku pertama yang secara sengaja bergeser dari model ekonomi menuju model psikologi bagi politik. Ia tertarik pada bagaimana sikap dan pendapat terbentuk dari efek dari pembagian kerja terhadap kepribadian individual. Kondisi tersebut dapat di analisa melalui beberapa mazhab, yaitu:

Mazhab Chicago: Di Amerika Serikat, masalah-masalah yang sama timbul dari karya dari seorang sarjana yakni: **A. Lawrence Lowell**, yang perspektifnya sangat berbeda dari perspektif Wallas. Lowell adalah seorang institusionalis, tetapi ia menekankan perhatian pada pemerintahan sebagai seni aksi dan praktek. Ia melihat aspek dinamis pemerintahan kurang sebagai masalah perangkat kekuasaan, melainkan lebih sebagai kegiatan para politisi, dan terutama sebagai hasil sepak terjang mereka dalam partai-partai politik. Pengaruh kedua pemikir ini begitu mendalam, sehingga isu-isu psikologi sosial baru dalam politik maupun model kegiatan kelompok mendapat tempat khusus dalam kurikulum ilmu politik di Universitas Chicago. Di bawah pengaruh **Harold Gosnell**, yang melihat kemungkinan-kemungkinan analisa statistik dan tingkah laku dalam pemakaian data pemungutan suara, dan pengaruh **Charles Merriam**, yang memisahkan diri dari institusionalisme dengan memusatkan perhatian pada interaksi kelompok, maka behaviorisme mulai berjalan dengan wajar. **Harold D. Laswell**, murid Merriam, yang barangkali merupakan juru bicaranya yang paling berpengaruh, menambahkan dimensi khas Freudian kepada teori-teori melebihi aplikasi-aplikasi yang dicoba oleh **Walter Lippman** dalam bukunya *Preface to Politics*. (usaha pencarian konsep-konsep behavioral di Chicago menjalar dan pada akhirnya keluar dari arena ilmu politik menyerap ke bidang-bidang pengetesan pendidikan, sosiologi kota, dan pengukuran statistik).

Kita dapat meringkaskan sebagian pengaruh membangun dari behaviorisme "mazhab chicago" sebagai berikut :

1. Mazhab ini menggeser tekanan perhatiannya menjauhi ideal dan institusi politik kepada penelaahan terhadap sepak terjang individual dan kelompok.
2. Mazhab ini lebih mendukung paradigma ilmu eksakta ketimbang paradigma normatif (bagaimana orang bertindak, bukan bagaimana seharusnya mereka bertindak.)
3. Mazhab ini lebih menyukai penjelasan-penjelasan mengenai tingkah laku yang diambil dari teori-teori proses belajar dan motivasi ketimbang model-model kekuasaan institusional.
4. Mazhab ini membagi dua ilmu politik behavioral dalam dua garis penyelidikan baru yaitu : distribusi dari sikap, kepercayaan, pendapat, dan preferensi individual; dan model-model proses belajar bermasyarakat. (*social learning*).

Kaum behavioralis mempunyai anggapan sama dengan kaum institusionalis bahwa rakyat pada akhirnya merupakan wasit untuk kekuasaan. Gagasan ini, dalam teori politik demokratis, sejalan dengan ide mengenai kedaulatan konsumen dalam pasar ekonomi, yakni suatu pernyataan kedaulatan rakyat. Kalaupun para politisi dapat mengabaikan pendapat umum untuk sementara waktu, mereka tidak dapat sama sekali mengabaikan. Jika tidak, mereka akan berada dalam kedudukan seperti kedudukan perusahaan yang merancang produknya dengan mengabaikan selera publik. Bila inventarisnya bersisa banyak, ia menghadapi krisis pemasaran. Para politisi yang mengabaikan pendapat umum mungkin akan menemukan dirinya tidak mempunyai dukungan. Salah satu ciri khas pendekatan tingkah laku adalah pandangan bahwa masyarakat dapat dilihat sebagai suatu sistem sosial dan negara sebagai suatu sistem politik yang menjadi sub sistem dari sistem sosial.

Behavioralisme memusatkan perhatian pada masalah apakah keadaan kehidupan demokratis itu merusak diri. Apakah para warga negara, sebagai massa atau agregat, mampu membuat keputusan-keputusan rasional dan efektif? Atau,

atas nama demokrasi dan rasionalitas yang menjadi cita-cita pencerahan: apakah individu menjadi korban politisi? Dan jika demikian, apakah demokrasi merupakan sebuah doktrin yang tercatat, bagaimanapun baiknya cita-citanya, karena suatu "pendapat umum yang cerdas" tidaklah mungkin? Kalau hanya mampu mencapai pengertian ideologis, publik tidak dapat diharapkan membuat penilaian yang berdasarkan informasi yang banyak. Dan, jika demikian, ide kedaulatan rakyat – dan barangkali praktis semua asumsi para teoritis liberal dan juga kaum radikal serta kaum institusionalis – membutuhkan revisi. Dalam hal ini pandangan **Lippman** menantang tradisi demokrasi liberal mengenai pemerintahan partisipan.

Jawaban atas permasalahan yang dikemukakan oleh Lippmann bukanlah sekedar bagaimana mengevaluasi mutu penilaian publik pada setiap saat, tetapi bagaimana rakyat belajar melalui pengalaman; bagaimana mereka melihat kebutuhan –kebutuhan mereka sebagai individu dan anggota masyarakat. Tekanan pada proses belajar individual sebagai suatu proses kumulatif tidak sama dengan ide mengenai individu dalam abad delapan belas, yang beranggapan bahwa kepentingan agregat menghasilkan kepentingan masyarakat atau publik. Ia juga tidak sama dengan pandangan individu dalam masyarakat abad sembilan belas yang evolusioner, yang asik dengan masalah bagaimana masyarakat-masyarakat yang sedang mengalami perubahan mempengaruhi individu. Pertanyaan-pertanyaan yang harus dijawab dalam kaitan dengan behaviorisme modern berkisar pada keadaan-keadaan tingkah laku penyesuaian diri: Kapankah individu-individu bersedia mengambil resiko, untuk melibatkan diri mereka dalam politik, untuk meninjau kembali pandangan-pandangan yang telah bertahan lama?

Untuk memahami hal ini adalah perlu memandang masyarakat dari pendirian individual, untuk mempelajari bagaimana dan mengapa afiliasi-afiliasi kelompok yang luas – dari kelas, wilayah, pekerjaan, pendapatan, agama, etnis dan sebagainya – membentuk keyakinan, sikap, dan ide. Psikologi menyelidiki sifat-sifat individu *qua* individu, tetapi ilmu politik behavioral mempelajari baik tingkah laku agregat atau massa maupun motivasi-motivasi individu. Mata rantai

penghubungnya adalah kelompok-kelompok sosial, baik faksi, serikat buruh, partai politik, atau kelompok kepentingan. Kemampuan organisasi dari individu, cara orang-orang membangun dan membentuk kehidupan mereka dengan bertindak seiring dengan yang lain-lain menghubungkan individu dengan masyarakat. Kegiatan kelompok membantu menciptakan norma-norma individu dan norma-norma agregat, bukan secara abstrak, tetapi dalam hubungannya dengan kebutuhan dan perhatian individu-individu. Maka itu, meskipun suatu pendapat umum kolektif mungkin keliru, khususnya jika dihadapkan pada masalah yang sulit atau membingungkan, pendapat umum dapat terpecah-pecah. Dalam berbagai hal yang lebih khusus, gambaran itu sangat berbeda yakni; rakyat tahu banyak.

Tugas kaum behavioral adalah mendefinisikan kembali hubungan individu dan kelompok pada umumnya, dan dengan berbagai macam kelompok pada khususnya. Kelompok-kelompok manakah yang strategis dalam mempengaruhi proses belajar individu? Bilakah sekolah atau kelompok kerja membatasi atau melampaui pandangan-pandangan parokial dan sempit? Bilakah ide-ide yang mungkin tidak dihadapi dalam keluarga, gereja, atau hubungan-hubungan domestik lain memperluas ketimbang membatasi kepekaan dan efisiensi individu? Dalam keadaan-keadaan apakah interaksi kelompok menimbulkan rasa aman pribadi yang lebih besar? Dibawah keadaan yang bagaimanakah hal yang sebaliknya terjadi? Jika dalam komunitas-komunitas berlainan yang hidup berdampingan terdapat prasangka, maka jarak yang dekat kadang-kadang mengurangi permusuhan dan kadang-kadang memperbesarnya. Dengan persepsi selektif tertentu terhadap satu sama lain, kapankah contoh-contoh negatif atau yang menyakitkan memperkuat stereotif, sementara contoh-contoh positif dan bersahabat tidak diperhatikan? Kapankah hal yang sebaiknya menjadi kenyataan?

Cita-cita liberal dan radikal memperkecil perbedaan antara individu-individu. Tetapi dalam realitas, perbedaan-perbedaan diantara kelompok-kelompok yang didasarkan pada tradisi kultural, ras, agama, bahasa, dan kebangsaan tetap dapat bertahan dan mengekalkan diri, terutama dalam

masyarakat-masyarakat yang sebagian besar imigran (seperti Amerika dan Argentina), bagaimana mestinya perbedaan-perbedaan itu diperhatikan? Apakah hal-hal itu harus menjadi dasar bagi persaingan kelompok? Atau apakah kelompok-kelompok seperti itu menghalangi ikatan terhadap nilai-nilai bersama, kepentingan publik dan kebudayaan nasional? Jika pendapat umum merupakan konsekuensi nilai-nilai yang menekankan perbedaan tradisi yang merangsang keluhan-keluhan (seperti yang terdapat pada orang-orang Basques di Spanyol, kaum Biafra di Nigeria, Perancis di Kanada, dan Katolik di Irlandia Utara), maka tingkah laku publik mungkin akan menjadi sangat sensitif, bermusuhan, mendapat informasi negatif, tidak berkompromi, dan cenderung menimbulkan konflik.

Analisa tentang tingkah laku yang mempertimbangkan masalah-masalah kelompok-kelompok fundamental, dan pentingnya faktor kelas, pekerjaan dan faktor-faktor lain yang menurut Marx berasal dari hubungan manusia dengan alat-alat produksi. Tetapi analisa ini mempertimbangkan isu-isu lain dalam perspektif yang lebih individualistis. Ide mengenai pendapat umum menggantikan ide mengenai "kesadaran kelas". Perhatian analisa behavioral adalah bagaimana individu-individu memahami situasi mereka. Misalnya, bagaimanakah menyatunya sikap kelas buruh? Apakah sikap itu terutama merupakan akibat penghisapan, kekuatiran akan pengangguran, dan kelemahan individu? Bagaimanakah keanggotaan dalam serikat buruh mempengaruhi mereka? Apakah organisasi-organisasi dan disiplin kerja yang memungkinkan mereka mencapai tujuan pasti membuat individu-individu kelas-buruh menjadi "konservatif" atau "liberal"? Apakah akibat riset dan identifikasi isu-isu yang relevan terhadap sikap kaum buruh? Bagaimanakah caranya hal-hal ini dapat meningkatkan daya tawar menawar kolektif yang lebih efektif dalam menghadapi para majikan? Apakah efek perhatian serikat buruh pada perundang-undangan terhadap cara kaum buruh memahami kepentingan mereka, cara mereka memeriksa catatan para politisi tentang pemungutan suara, dan bagaimana mereka memberikan suara? Kapanakah kelompok-kelompok seperti itu paling tidak secara ideologis aktif, sambil menyaring ide-ide melalui saringan berupa paham-paham yang telah diterima

sebelumnya – liberal, komunis, sosialis, atau pragmatis – sambil memusatkan perhatian pada isu-isu spesifik?

Sejumlah besar pertanyaan politik behavioral berada diantara asumsi-asumsi Lippmann dan Merriam. Bukti empiris yang digunakan untuk membantu memberikan jawaban yang diambil dari ukuran-ukuran mengenai gerakan penduduk, mobilitas sosial, perubahan hubungan kelas, kesempatan-kesempatan kemasyarakatan, perbaikan pendidikan, dan efek dari semua hal ini terhadap cara partisipasi baru, komitmen ideologis, serta afiliasi-afiliasi. Adapun tujuan riset behavioural bagi **Eulau** (1963) adalah untuk menjelaskan *”mengapa orang secara politik bertindak sebagaimana yang ia lakukan, dan mengapa sebagai hasilnya proses-proses dan sistem-sistem politik berfungsi sebagaimana yang berlaku”*. Kecenderungan riset behavioural dalam politik telah menuju pada pembentukan model-model yang konsisten secara logika dimana *”kebenaran”* diturunkan secara deduktif dan kelompok behaviouralis biasanya mencari beberapa campuran pengalaman dan teori.

Pendekatan Paskabehavioral

Dalam menentang pendekatan tradisional, para ilmuwan politik merujuk alternatif mereka sebagai revolusi behavioural. Selama tahun 1960-an terdapat sejumlah besar ketidakpuasan atas riset dan pengajaran yang diorientasikan pada pembentukan studi politik untuk menjadikannya disiplin ilmiah yang lebih kokoh. Ketidakpuasan ini menghasilkan apa yang disebut pendukung utama revolusi behavioural sebagai *”revolusi behavioral”*, yakni yang berorientasi ke masa depan menuju relevansi dan tindakan. Di samping itu, timbul reaksi yang dinamakan *”revolusi paska tingkahlaku”* pertengahan dasawarsa 1960-an. Gerakan ini mencapai puncaknya pada akhir dasawarsa itu ketika berlangsungnya Perang Vietnam. Kecaman ini muncul karena telah timbul banyak masalah yang meresahkan masyarakat, seperti masalah lomba persenjataan dan diskriminasi ras, yang tidak ditangani apalagi diselesaikan oleh sarjana penganut pendekatan tingkah laku. Bagi para penganut pendekatan paska tingkah laku, para penganut

pendekatan tingkah laku telah gagal untuk meramalkan ataupun mengatasi keresahan yang ditimbulkan oleh perang Vietnam. Gerakan paska tingkah laku ini memperjuangkan perlunya *relevance and action* (relevansi dan orientasi bertindak). Tetapi perlu dicatat bahwa pendekatan ini tidak sepenuhnya menolak pendekatan tingkah laku, hanya mengecam praktek dari sarjana tingkah laku. Akan tetapi pendekatan paska tingkah laku mendukung sepenuhnya pendekatan tingkah laku mengenai perlunya meningkatkan mutu ilmiah dari ilmu politik. pada hakekatnya paska tingkah laku merupakan kesinambungan sekaligus koreksi dari pendekatan tingkah laku.

Para penganut pendekatan paska tingkah laku dipengaruhi oleh pemikiran tokoh-tokoh Marxis seperti Herbert Marcuse dan Jean-Paul Sartre, sesungguhnya mereka tidak Marxis, sekalipun di antara mereka ada yang kemudian terkenal karena mengembangkan suatu orientasi sosialis. Pendekatan paska tingkah laku oleh **David Easton**, tokoh pendekatan tingkah laku yang kemudian mendukung pendekatan paska tingkahlaku, pada tahun 1969 dalam tulisannya "*the new revolution in political science*" dinamakan suatu ***credo of relevance***, pokok-pokoknya diuraikan sebagai berikut:

1. Dalam usaha mengadakan penelitian empiris dan kuantitatif, ilmu politik menjadi terlalu abstrak dan tidak relevan dengan masalah sosial yang dihadapi. Padahal lebih mendesak untuk menangani masalah sosial yang gawat daripada meraih kecermatan dalam penelitian. Relevansi pada problema-problema yang dihadapi masyarakat lebih penting daripada kecermatan.
2. Pendekatan tingkah laku secara terselubung bersifat konservatif, sebab terlalu menekankan keseimbangan dalam suatu sistem dan kurang memberi peluang untuk perubahan.
3. Penelitian tidak boleh menghilangkan nilai-nilai malahan perlu mendapat bahasan. Dengan perkataan lain ilmu tidak bisa netral dalam evaluasinya.

4. Para cendekiawan mempunyai tugas yang historis dan unik untuk melibatkan diri dalam usaha mengatasi masalah-masalah sosial dan mempertahankan nilai-nilai kemanusiaan.
5. Pengetahuan membawa tanggung jawab untuk bertindak dan sarjana harus *engage dan Comitted* untuk secara aktif mengubah bentuk masyarakat dan membentuk masyarakat yang lebih baik, sarjana harus *action oriented*.
6. Para cendekiawan tak boleh menghindari perjuangan dan harus turut mempolitisasi organisasi-organisasi profesi dan lembaga-lembaga ilmiah

Pemikiran-pemikiran ini mendorong para sarjana ilmu sosial Amerika untuk mempergiat usahanya pada pemecahan masalah-masalah yang dihadapi masyarakatnya. Seiring dengan proses penyesuaian ini timbul suatu bidang baru dalam ilmu politik yaitu ilmu kebijakan (*policy science*) yang terutama meneliti substansi dari kebijakan-kebijakan pemerintah dan dampaknya terhadap masyarakat seperti sering terjadi dalam pertentangan intelektual, fihak-fihak yang bersangkutan meningkatkan dan mempertajam alat analisis masing-masing untuk meneliti kembali rangka, metode, dan tujuan dari ilmu politik. Hasil dari dialog ini sangat mendorong berkembangnya ilmu politik itu sendiri baik di bidang pembinaan teori maupun di bidang penelitian komparatif dari negara-negara yang maju serta negara-negara yang sedang berkembang. Dewasa ini pendekatan-pendekatan tersebut diatas telah membaur satu sama lain dan merupakan akumulasi dari berbagai pemikiran dan pengalaman yang telah diterima dan diakui oleh dunia ilmu politik. Terminologi behavioralis yang tadinya dianggap terlalu teknis sifatnya sekarang sudah menjadi perangkat umum dari setiap sarjana politik. Pembahasan deskriptif mengenai lembaga tidak disingkirkan tetapi dilengkapi dengan analisis mengenai pelaku-pelaku dalam lembaga itu. Disamping itu nilai dan norma kembali didudukkan pada tempat yang terhormat. Konsensus ini yang kadang-kadang dinamakan suatu paradigma sering disebut *mainstream political science*.

Konsensus ini tercermin dalam sistematik yang dipakai dalam buku-buku yang pada tahun 1980-an bermunculan dengan pesat di Amerika Serikat dan Eropa. Buku-buku teks ini pada umumnya merupakan sintesis dari pendekatan tradisional, tingkah laku dan pasca tingkah laku. Dalam analisisnya tercakup masalah-masalah dunia ketiga dengan memperhitungkan faktor-faktor non politik dalam rangka mencari relevansi. Di samping itu bahasan bersifat lebih empiris serta lebih ilmiah, salah satu contoh dari pembahasan seperti ini adalah karya Gabriel A Almond dan Powell dalam bukunya *Comparative Politics Today; A world view*.

Lebih ringkasnya ketiga pendekatan tersebut dapat dirumuskan ke dalam beberapa karakteristik sebagai bahan analisa, sebagai berikut;

Pendekatan Tradisional	Pendekatan Behavioural	Pendekatan Paskabehavioural
Saling mengaitkan fakta dan nilai	Memisahkan fakta dari nilai	Fakta dan nilai diikat pada tindakan dan relevansi
Perspektif dan normatif	Nonperspektif, objektif dan empiris	Bersifat humanistik dan berorientasi-masalah;normatif
Kualitatif	Kuantitatif	Kualitatif dan kuantitatif
Berkaitan dengan ketidakteraturan dan keteraturan	Berkaitan dengan keseragaman dan keteraturan	Berkaitan dengan keteraturan dan ketidakteraturan
Konfiguratif dan non komparatif, berfokus pada negara-negara individual	Komparatif; berfokus pada beberapa negara	Komparatif; berfokus pada beberapa negara
Etnosentris, secara khusus berfokus pada 'demokrasi-demokrasi' Eropa Barat	Etnosentris; secara khusus berkaitan dengan model Anglo-Amerika	Secara khusus berorientasi pada dunia ketiga
Deskriptif; sempit dan statis	Abstrak; berideologi konservatif dan statis	Teoretis, radikal dan berorientasi hasil
Berfokus pada struktur-struktur formal (institusi dan pemerintah)	Berfokus pada struktur-struktur dan fungsi-fungsi (kelompok) formal dan informal	Berfokus pada hubungan dan konflik kelas serta kelompok

Sumber; Ronald H. Chilcote, *Teori Perbandingan Politik, Penelusuran Paradigma*, 2003;79

Kebudayaan Politik

Marilah kita melihat sepintas masalah otoritarianisme, dan masalah bagaimana kebudayaan politik yang berlainan membentuk tipe-tipe kepribadian dalam pendekatan –pendekatan ilmu politik yang berlainan. Pertanyaan lama adalah: Mengapa sebagian orang ingin melakukan teror dan kekerasan terhadap orang lain? Apakah yang menyebabkan kecenderungan seperti itu pada orang-orang tertentu, dan bukan orang lain? setiap masyarakat mempunyai orang-orang yang menikmati penggunaan kekuasaan terhadap orang lain tetapi hal ini biasanya mungkin dilaksanakan secara bertanggung jawab, demokratis, dan atas nama kemajemukan warga negara. Jadi kapankah kekuasaan dijalankan atas nama orang yang disukai; secara tidak adil, atau untuk membahaskan dendam; dengan hukuman dan dengan kekerasan? Orang dapat juga bertanya: mengapa penjara dan kamp-kamp konsentrasi memilih penjaga yang kejam atau orang-orang yang cenderung melakukan kekerasan pribadi, yang sebagian diantaranya merasa senang memakai kekuasaan secara sadis? Dan, sejauh mana orang-orang yang bertingkah laku patologis dimasukan dalam masyarakat. Atau, jika kecenderungan-kecenderungan seperti itu tetap ada dalam setiap masyarakat, kapan dan mengapa minoritas yang sadis dapat merebut kekuasaan, seperti yang terjadi di Jerman Nazi atau Rusia Stalin, dan dan menguasai organ-organ teror dan kontrol negara?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti tersebut diatas dibutuhkan banyak riset *behavioral* dimana berbagai pengujian yang didasarkan pada isolasi sifat-sifat otoriter telah dikembangkan.

Seperti telah kami utarakan sebelumnya, beberapa test ingin mengukur kelompok sifat-sifat universal atau *culture free*, yang dapat menunjukan kecenderungan otoriter pada individu. Salah satu ukuran ini adalah *skala-F*, yang dapat dipakai untuk mengukur kecenderungan otoriter, baik secara universal maupun dalam perbandingan. *Skala – F* dapat digunakan untuk menunjukan bagaimana tipe individu yang menganut pandangan politik tertentu dan memegang pilihan ideologi apa. Sebagai contoh, Janowitz dan Marvick menemukan bahwa di Amerika Serikat, pribadi-pribadi otoriter cenderung

isolasionis dalam urusan luar negeri. Teori-teori mengenai karakter nasional telah juga digunakan untuk menjelaskan tanggapan otoriter terhadap kekerasan. Dalam masyarakat dimana kebudayaan warganya adalah demokratis, konflik lebih dapat ditengahi. Gaya tingkah laku yang berlaku, mencegah konflik dan polarisasi ideologi. Tercetusnya konflik nasional dapat dihindarkan. Kecenderungan ini dapat dikaitkan dengan variabel-variabel lain yaitu jaungkauan individualisasi, penswastaan, atomisasi. Sebagian teori berusaha menemukan *tolerance threshold* (ambang pintu toleransi). Kapan dan dalam keadaan apakah orang tidak lagi dapat menerima beban kehidupan modern? Bentuk-bentuk irasionalitas apakah yang langsung dapat ditelusuri dari tekanan-tekanan yang kita hadapi dalam pekerjaan kita? Kapanakah orang cenderung mengundurkan diri dari kehidupan sosial dan politik yang aktif, atau menjadi apatis? Kapanakah orang yang apatis dapat dibangkitkan dan atau dimanipulasi oleh pemimpin-pemimpin politik? Oleh pemimpin-pemimpin politik macam apa?

Bukti dalam semua kajian ini memperlihatkan bahwa pilihan ideologi, isyu sok menonjol, dan jenis partisipasi, semuanya dipengaruhi oleh faktor-faktor kepribadian. Namun, kita harus hati-hati dalam melakukan generalisasi. **Alex Inkeles** mengemukakan hal ini dengan sangat baik bahwa; Ada cukup bukti yang agak keras mengenai hubungan yang teratur dan erat antara kepribadian dan cara partisipasi politik individu-individu serta kelompok-kelompok di dalam sistem politik manapun. Dalam banyak lingkungan institusional yang berlainan dan banyak tempat di dunia, mereka yang mengikuti posisi-posisi politik yang lebih ekstrim mempunyai ciri kepribadian yang jelas, yang memisahkan mereka dari orang-orang yang mengambil posisi moderat dalam lingkungan yang sama. "Isi" formal atau eksplisit orientasi politik seseorang – kiri atau kanan, konservatif atau radikal, pro atau anti buruh – dapat ditentukan terutama oleh ciri-ciri yang lebih "asing" seperti pendidikan dan kelas sosial; tetapi bentuk atau gaya ekspresi politik – mendukung paksaan atau persuasi, kompromi atau perintah yang sewenang, toleransi atau berprasangka sempit, luwes dalam kebijaksanaan atau kaku dogmatis – nampaknya sebagian besar ditentukan oleh kepribadian. Paling

tidak, hal ini nampak jelas dalam hal-hal politik yang ekstrim. Belum lagi pasti apakah sifat-sifat yang sama mendatangkan paham ekstrim dalam semua kelompok nasional dan lingkungan institusional, tetapi hal ini nampaknya juga sangat mungkin. Yang menonjol di antara sifat-sifat yang mendatangkan paham ekstrim nampaknya adalah sebagai berikut: keyakinan yang berlebih-lebihan terhadap pemimpin-pemimpin yang kuat dan tuntunan pada ketaatan mutlak terhadap mereka; kebencian terhadap orang-orang luar dan orang-orang yang menyimpang; proyeksi mengenai rasa bersalah dan rasa permusuhan yang berlebih-lebihan; sinisme ekstrim; rasa tidak berdaya dan tidak efektif (alienasi dan anomie); kecurangan dan ketidakpercayaan kepada orang lain; dan dogmatisme serta kekakuan; sebagian istilah-istilah ini merupakan penunjuk alternatif untuk gejala yang sama, tetapi sebagian sindrom umum otoriterisme, dogmatisme dan alienasi seperti ini sudah jelas merupakan akar psikologis paham politik ekstrim yang membuat tipe ini secara aktif atau potensi mengacaukan sistem-sistem demokrasi. Jika paham politik ekstrim memang menyertai dan bahkan merupakan suatu produk – dari sindrom kepribadian tertentu, dan jika sindrom ini menghasilkan paham ekstrim yang seimbang dalam semua populasi dan sub-kelompok, maka fakta ini menghadapkan tantangan besar kepada mereka yang mempelajari watak nasional dalam kaitannya dengan sistem-sistem politik. Segera kita menghadapi pertanyaan ini: apakah masyarakat yang mempunyai sejarah demokrasi panjang dihuni oleh mayoritas individu-individu yang memiliki kepribadian yang telah mengalami pemerintahan otoriter, diktator atau totaliter berulang-ulang atau dalam jangka waktu lama dihuni relatif banyak individu dengan ciri-ciri kepribadian yang nampak berkaitan dengan paham ekstrim? Dengan kata lain, untuk membuat generalisasi mengenai hubungan kepribadian dan sistem politik, dapatkah kita berpindah dari tingkat individual dan kelompok kepada tingkat kemasyarakatan.

Sedikit dan bersyarat, serta ditandai oleh suatu kecenderungan menuju kepemimpinan tokoh-tokoh dan persetujuan diam-diam terhadap prasangka. Menurut **Adorno**, ketika dihadapkan pada masalah, individu-individu seperti itu

mencari "kambing hitam"; mereka menghendaki diperluasnya konformitas seperti militer kepada kegiatan sipil; mereka dengan sengaja melepas kebebasan pribadi dan mendukung intervensi negara dalam semua aspek kehidupan. Dalam artian ideologi dan pendapat, mereka memperlihatkan kesediaan untuk percaya pada apa yang dikatakan kepada mereka oleh orang-orang yang memegang kekuasaan. Pendapat-pendapat mereka mudah dibentuk sentimen. Sifat-sifat seperti itu dapat dimanipulasi oleh para ideolog dan teknik-teknik untuk mengubah pendapat umum yang ada. Adalah juga benar bahwa nilai-nilai menonjol yang dapat diubah oleh propaganda yang efektif, individu-individu dapat dijadikan teman-teman sekomplot. Sudah tentu jika manfaat-manfaat pokok tidak disediakan, disitegrasi sistem demokrasi merupakan lapangan subur bagi alternatif-alternatif otoriter. Tetapi kebutuhan akan otoritas dapat juga terungkap pada masa-masa sulit kebingungan psikis ketimbang material, bahkan ketika manfaat-manfaat tersedia.

Kajian-kajian mengenai akar-akar emosi tingkah laku politik mengemukakan hubungan-hubungan penting antara harga diri dan rasa benci kepada diri sendiri, agresi dan frustrasi, serta kekerasan, maupun gejala-gejala seperti penghayatan terhadap kemarahan sosial, dan kebutuhan akan tingkah laku tertib versus yang acak-acakan atau anarki. Banyak teori yang menengahi isu-isu seperti ini bersifat Freudian, atau dipengaruhi oleh doktrin-doktrin Freud. Fokus eksplisit mereka terletak pada kepribadian dan patologi dan represi; pemecahan mereka terhadap tingkah laku problematis adalah dengan mengurangi kegelisahan. Namun individu yang tertekan, dapat juga dilihat sebagai produk sebuah masyarakat yang represif. Dengan demikian pembebasan individu mungkin membutuhkan, sebagai obat, suatu kebebasan baru, atau suatu masyarakat baru yang lebih sesuai.

Tingkah laku Menyeluruh dan Kekerasan

Usaha-usaha telah juga dilakukan untuk memakai data menyeluruh demi menunjukkan bagaimana ketegangan menimbulkan konflik, dan frustrasi umum menyalakan agresi. Sebagai contoh, jika orang diarahkan untuk percaya bahwa

mereka akan mencapai hasil-hasil yang cepat di dalam mobilitas sosial berkat pendidikan, kesejahteraan, dan manfaat-manfaat lain yang meningkat, dan jika hasil-hasil ini terlalu lambat atau tidak datang, maka keluhan-keluhan segera berkembang hingga dapat menimbulkan tindakan-tindakan agresif. Kesenjangan besar antara aspirasi dan realisasinya menghasilkan apa yang dinamakan *kerugian-relatif*. Ini merupakan suatu keadaan dalam mana manfaat-manfaat yang diancangkan telah dikecewakan. Kerugian relatif cenderung meningkat secara eksponensial ketika kesempatan meningkat dalam integral yang lebih sederhana. Dinegara-negara yang sedang berkembang sindrom ini sering membangkitkan "revolusi dari harapan yang meningkat". Kepustakaan mengenai kerugian relatif menekan pada frustrasi daripada harapan.

Jadi, konflik lebih mungkin terjadi ketika kondisi-kondisi membaik dan mobilitas meningkat, bukan sebaliknya. Ini berarti, orang-orang yang benar-benar miskin jarang menjadi kaum revolusioner. Ketika kondisi membaik, harapan-harapan meningkat dan keganjilan muncul diantara hirarki kedudukan sosial. Keganjilan kedudukan (*Status Incongruity*) mengaju pada kondisi dalam mana kedudukan dan imbalan tidak seimbang. Teori keganjilan kedudukan bergandengan dengan teori-teori mengenai kerugian relatif, yang menyatakan bahwa ketika kesempatan berkembang, maka demikian juga potensi konflik akan berkembang antara mereka yang meningkat kedudukannya versus mereka yang menurun kedudukannya. Situasi yang menjurus pada kekerasan (seperti yang dewasa ini terjadi di Irlandia Utara) terutama menghadapi kelompok-kelompok berkedudukan tinggi melawan mereka yang berkedudukan rendah. Hal ini mengakibatkan gerakan-gerakan sosial militan ketika kelompok yang berkedudukan lebih tinggi memasukan ke pihak mereka yang berkedudukan yang lebih rendah, yang mempunyai kepentingan sama, yang kemudian bergabung untuk melawan pihak ketiga, yang paling sering merupakan pihak minoritas. Kebanyakan gerakan keagamaan, etnis, dan rasial bersifat seperti itu. Militansi paling ekstrim mengarah kepada pembentukan partai-partai totaliter dan tentara-tentara pribadi. Sebagai contoh, gerakan-gerakan ideologiradikal primordial dari

Nazi Jerman dan Fasis Italia, dan kader-kader komunis militan dan berdisiplin di Amerika Latin berusaha menggantikan tata sosial yang ada. Kefanatikan ideologi, dengan pemecahan-pemecahan politik otoriter sederhana yang menyertainya, dalam banyak hal sama dengan gerakan-gerakan agama pada seribu tahun yang lalu.

Kapankah keseluruhan kecenderungan ke arah kekerasan mengakibatkan revolusi? Sementara banyak ukuran telah disarankan untuk menjawab pertanyaan ini, salah satu yang paling menarik adalah *kurva – J*, yang menggambarkan suatu sindrom atau pola revolusioner sebagai berikut: Kemungkinan terbesar revolusi terjadi pada masa meningkatnya harapan dan meningkatnya kepuasan dalam waktu lama dan kemudian diikuti oleh masa sebaliknya yang tajam dalam waktu pendek, selama mana jurang antara harapan dan kepuasan dengan cepat melebar dan menjadi tidak dapat ditolerir. Frustasi yang berkembang, jika kuat dan tersebar luas dalam masyarakat, akan mencari pelepasan dalam tindakan kekerasan. Ketika frustasi tertuju pada pemerintah, kekerasan itu akan menjadi sebuah revolusi yang menggantikan pemerintah yang berkuasa secara jelas dan mengubah secara nyata struktur kekuasaan dalam masyarakat. Atau kekerasan akan terkandung di dalam sistem itu untuk mengadakan modifikasi tetapi tidak mengganti sistem itu. Contoh terakhir ini adalah pemberontakan.

Di dalam sejarah terdapat banyak contoh mengenai perkembangan seperti itu. Revolusi Prancis didahului oleh suatu periode pertama berupa pertumbuhan luar biasa dan kemakmuran pertanian dan kemudian suatu depresi tajam di pedesaan. Demikian juga periode sebelum Revolusi Amerika adalah periode kemakmuran besar yang mendahului krisis perdagangan yang gawat. Sejak Perang Dunia II, revolusi-revolusi nasionalis di negara-negara sedang berkembang paling sering terjadi ketika rezim-rezim kolonial mengendurkan pengawasan mereka, sambil membangkitkan harapan-harapan untuk demokrasi dan kebebasan yang sudah terlalu sering diikuti oleh pengertian pengawasan politik oleh sektor elit masyarakat kolonial. Banyak contoh lain yang nampaknya mengikuti hipotesa

kurva – J. Lagi pula, pengertian itu dapat diterapkan secara umum pada meletusnya kekerasan macam apapun, tidak hanya yang revolusioner.

Dalam kondisi-kondisi tertentu, ideologi revolusioner merangsang diterimanya oleh rakyat para pemimpin ekstrim yang menawarkan pemecahan sederhana. Permusuhan dapat diubah menjadi kebencian, mereka yang dirugikan menjadi "pasukan penggempur" bagi masyarakat baru. Penyusunan kembali keyakinan-keyakinan yang berorientasi kepada nilai dapat terjadi, yang dapat bersifat revolusioner atau mengambil bentuk nostalgia orang-orang yang bangkit kembali.

Jelas kita membutuhkan pemecahan-pemecahan. Kebanyakan dari kita ingin menemukan pemecahan demokratis, tetapi jika demokrasi yang lama tidak cocok lagi, model-model behavioral lebih baik untuk mengemukakan apa yang salah ketimbang menetapkan apa yang benar. Model-model ini mendefinisikan masalah-masalah yang harus ditemukan pemecahan politiknya; mereka menggambarkan mengapa sesuatu itu salah. Jelas tidak akan ada persesuaian sempurna antara kategori-kategori behavioral dan pemecahan politik. Bagaimanapun, teori-teori pluralisme modern, yang mengarahkan diri kepada masalah menengahi yang ekstrim-ekstrim, berusaha menemukan jawaban sebagian terhadap ketegangan-ketegangan yang kami bahas, ketimbang mencari jawaban-jawaban yang menyeluruh.

RANGKUMAN

Mengamati kegiatan politik dapat dilakukan melalui berbagai cara, bergantung pada perspektif atau kerangka acuan yang dipakai. Bagaimana kita mengamati kegiatan politik itu, akan mempengaruhi apa yang kita lihat. Vernon van Dyke mengatakan bahwa suatu pendekatan (approach) adalah kriteria untuk menyeleksi masalah dan data yang relevan. Dengan lain perkataan, pendekatan mencakup standar atau tolok ukur yang dipakai untuk memilih masalah, dan data mana yang akan diteliti serta data mana yang akan dikesampingkan. Dalam sejarah perkembangannya, ilmu politik telah mengenal beberapa pendekatan antara lain :

- (1) Pendekatan Tradisional; Pendekatan tradisional yang secara historis saling menghubungkan fakta dan nilai dalam studi perbandingan pemerintahan. Selama awal abad kedupuluh, orientasinya bergeser pada studi institusi-institusi negara-negara individual
- (2) Pendekatan Tingkah laku; Penelusuran terhadap pendekatan behavioural bermula dari kondisi-kondisi penganalisisan tersebut yang dirasa bersifat sempit dalam melakukan analisa deskriptif menyangkut institusi-institusi. Behavioralisme, sekalipun tidak mengisi kekosongan filosofis yang ditinggalkan oleh institusionalisme, berusaha menelaah masalah "mengapa" dari politik dengan menelaah tindakan individual.
- (3) Pendekatan Paska tingkah laku; Gerakan paska tingkah laku ini memperjuangkan perlunya *relevance and action* (relevansi dan orientasi bertindak). Tetapi perlu dicatat bahwa pendekatan ini tidak sepenuhnya menolak pendekatan tingkah laku, hanya mengecam praktek dari sarjana tingkah laku. Akan tetapi pendekatan paska tingkah laku mendukung sepenuhnya pendekatan tingkah laku mengenai perlunya meningkatkan mutu ilmiah dari ilmu politik. pada hakekatnya paska tingkah laku

LATIHAN MODUL 2

Tes Formatif 1

Petunjuk: Pilihlah salah satu jawaban yang benar dengan cara melingkari huruf a, b, c, atau d di depan jawaban tersebut!

(1) PERTANYAAN PILIHAN GANDA

1. Tiga pendekatan yang mendominasi bidang politik dan terutama perbandingan politik dan pemerintahan dapat dikaji melalui pendekatan-pendekatan di bawah ini, kecuali
 - a. Pendekatan Tradisional
 - b. Pendekatan Irasional
 - c. Pendekatan Behavioral
 - d. Pendekatan pasca Behavioral
2. Pendekatan Kelembagaan atau sering disebut sebagai pendekatan institusional sudah merupakan pilar yang sangat tua dalam ilmu politik. Pendekatan ini memiliki sifat :
 - a. Yuridis dan ekspolarif
 - b. Pragmatisme dan Filosofis
 - c. Positivisme dan Filosofis
 - d. Formal dan Deskriptif
3. Dari segi struktur pemerintahan, sangat sulit untuk membedakan keberadaan hukum dan politik pada negara-negara ketika kita menggunakan pendekatan kelembagaan. Begitu sulitnya membedakan hukum dan politik membuat pendekatan ini disebut sebagai :
 - a. Pendekatan legal formal
 - b. Pendekatan induktif-deduktif
 - c. Pendekatan legal rasional
 - d. Pendekatan induktif historikal

4. Subyek utama pendekatan Kelembagaan/ Institusional/ Tradisional berfokus pada
 - a. Pada relevansi dan tindakan dari institusi-institusi negara
 - b. Pada analisa eksploratif dari institusi-institusi negara
 - c. pada struktur politik yang formal legal dan melihat bagaimana peraturan dan organ formal dari pemerintah-
 - d. pada perilaku di dalam struktur maupun institusi politik
5. Ada tiga ciri utama dari pendekatan Kelembagaan/ Institusional/ Tradisional salah satunya adalah Deskriptif Induktif. Kavanagh menjelaskan bahwa deskriptif Induktif merupakan :
 - a. pendekatan yang secara sistematis mendeskripsikan dan menganalisa kejadian masa lalu, kemudian ia menjelaskan fenomena politik kontemporer
 - b. metode yang dapat menganalisis setiap negara sehingga tahu dirinya sendiri dan kemudian setelah itu baru melihat dan memperbandingkannya dengan struktur yang dimilikinya.
 - c. Pendekatan ini memfokuskan analisis pada struktur negara, pemilihan umum dan partai-partai politik
 - d. Metode yang digunakan untuk menganalisis beberapa negara untuk kemudian dilakukan perbandingan.
6. Kelemahan utama dari ciri legal formal pendekatan institusional adalah
 - a. menafikan adanya hukum-hukum informal yang tidak tertulis dan sering menjadi acuan yang sudah mentradisi
 - b. menaruh perhatian pada mekanisme pemerintahan, sehingga telah mewariskan suatu kekosongan filosofis.
 - c. Menjelaskan peristiwa-peristiwa politik sebagai distribusi "kekuasaan"
 - d. mengecilkan hipotesa-hipotesa umum dan intuitif, dan dengan mendukung hal-hal empiris yang lebih tegar berdasarkan pada observasi

7. Metode *historical Comparative* bagi setiap negara bertujuan ?
 - a. menjelaskan bagaimana lembaga-lembaga pemerintah berada dan bagaimana fungsi dari setiap lembaga itu.
 - b. mengetahui dirinya sendiri dan kemudian setelah itu baru melihat dan membandingkannya dengan struktur yang dimilikinya
 - c. mengetahui kegiatan politik institusi-institusi setiap negara untuk kemudian diperbandingkan
 - d. menjelaskan bagaimana bekerjanya sistem politik dan pemerintahan setiap negara
8. Secara intrinsik, pendekatan tradisonal menjadi nonkomparatif, deskriptif, sempit dan statis. Pendapat tersebut dikemukakan oleh :
 - a. Ronald H. Chilcote
 - b. Gabriel A Almond
 - c. David Easton
 - d. Macridis
9. Membangun filsafat praktis mengenai kebenaran yang tidak didasarkan pada prinsip-prinsip ideal, melainkan pada observasi terhadap pengalaman. Adalah usaha yang dilakukan oleh salah satu pelopor mazhab behavioralisme, yaitu :
 - a. David Hume
 - b. Charles Piere
 - c. John Dewey
 - d. David Easton
10. Kecaman para penganut pendekatan paskabehavioral/paska tingkahlaku dalam beberapa aspek mirip dengan kritik yang dilontarkan oleh sarjana tradisional. Perbedaannya ialah bahwa penganut pendekatan tradisional ingin mempertahankan hal-hal yang lama, sementara pendekatan pasva behavioral adalah:
 - a. pasca behavioral meekankan nilai-nilai dan norma-norma
 - b. pasca behavioral menekankan sifat ilmu murni

- c. pasca behavioral melihat kemasa depan atau future oriented
- d. pasca pbehavioral menekankan metode kuantitatif

Cocokkanlah jawaban Anda dengan kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban Anda yang benar, kemudian gunakan rumus di bawah ini untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda dalam materi kegiatan belajar 2.

Rumus:

$$\text{Tingkat Penguasaan Anda} = \frac{\text{Jumlah jawaban anda yang benar}}{10} \times 100 \%$$

Arti tingkat penguasaan yang Anda capai :

90 % - 100 % = baik sekali

80 % - 89 % = baik

70 % - 79 % = cukup

- 70 % = kurang

Jika anda mencapai tingkat penguasaan 80 % atau lebih, anda dapat meneruskan ke modul 3 Bagus! Tetapi jika nilai anda di bawah 80 %, Anda harus mengulangi Kegiatan belajar 2 pada modul ini, terutama bagian yang belum anda kuasai.

Tes Formatif 2

Petunjuk : Untuk memantapkan pemahaman Anda tentang materi dalam kegiatan belajar 2, kerjakanlah latihan di bawah ini!

(II) Pertanyaan Essay

11. Bagaimanakah lahirnya berbagai pendekatan di dalam studi perbandingan politik/pemerintahan?

12. Berikanlah identifikasi untuk masing-masing pendekatan yang dikenal dalam studi perbandingan politik/pemerintahan?
13. Bagaimanakah lahirnya pendekatan pasca behavioral?

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

1. (B). Pendekatan Irasional tidak termasuk ke dalam pendekatan dalam bidang ilmu politik. Tiga pendekatan yang mendominasi bidang politik dan terutama perbandingan politik dan pemerintahan adalah Pendekatan Tradisional, Pendekatan Behavioral, Pendekatan paska Behavioral
2. (D). Sifat Formal dan deskriptif merupakan salah satu sifat dari pendekatan kelembagaan atau sering disebut sebagai pendekatan institusional.
3. (A). Pendekatan Legal Formal merupakan juga sebutan bagi pendekatan kelembagaan, karena dari segi struktur pemerintahan, sangat sulit untuk membedakan keberadaan hukum dan politik pada negara-negara ketika kita menggunakan pendekatan kelembagaan, maka pendekatan kelembagaan ini disebut juga pendekatan legal formal.
4. (C). Struktur politik yang formal legal dan melihat bagaimana peraturan dan organ formal dari pemerintah merupakan fokus utama yang menjadi subyek pendekatan Kelembagaan/ Institusional/ Tradisional.
5. (A). Ciri utama dari pendekatan Kelembagaan/ Institusional/ Tradisional salah satunya adalah Deskriptif Induktif. Kavanagh menjelaskan bahwa deskriptif Induktif merupakan pendekatan yang secara sistematis mendeskripsikan dan menganalisa kejadian masa lalu, kemudian ia menjelaskan fenomena politik kontemporer.
6. (A). Kelemahan utama dari ciri legal formal pendekatan institusional adalah menafikan adanya hukum-hukum informal yang tidak tertulis dan sering menjadi acuan yang sudah mentradisi-
7. (B). Metode *historical Comparative* bagi setiap negara bertujuan untuk mengetahui dirinya sendiri dan kemudian setelah itu baru melihat dan membandingkannya dengan struktur yang dimilikinya.

8. (D). Macridis merupakan ahli yang mengemukakan pendapat bahwa secara intrinsik, pendekatan tradisional menjadi nonkomparatif, deskriptif, sempit dan statis.
9. (C). John Dewey merupakan salah satu pelopor mazhab behaviorisme yang mengemukakan bahwa usaha membangun filsafat praktis mengenai kebenaran yang tidak didasarkan pada prinsip-prinsip ideal, melainkan pada observasi terhadap pengalaman.
10. (C). Kecaman para penganut pendekatan pascabehavioral/pasca tingkahlaku dalam beberapa aspek mirip dengan kritik yang dilontarkan oleh sarjana tradisional. Perbedaannya ialah bahwa penganut pendekatan tradisional ingin mempertahankan hal-hal yang lama, sementara pendekatan pasca behaviorial melihat ke masa depan atau *future oriented*.

Tes Formatif 2

11. Lahirnya pendekatan-pendekatan di dalam ilmu politik dan khususnya di dalam perbandingan politik/pemerintahan dapat ditelusuri melalui tiga periode. *Periode pertama*, para pemikir politik kuno memusatkan perhatiannya kepada masalah negara ideal. *Periode kedua*, para pemikir politik abad pertengahan melibatkan diri mereka pada pengembangan suatu kerangka bagi adanya pendirian kerajaan Allah di dunia, sedangkan *periode ketiga*, para pemikir politik zaman sesudahnya telah melibatkan diri mereka pada masalah-masalah lainnya seperti kekuasaan, wewenang, dan lain-lain. Tetapi pada masa selanjutnya, ilmu politik terfokus pada masalah kelembagaan dan pendekatan yang digunakannya juga semakin luas. Pendekatan yang digunakan sepanjang masa itu bersifat historis, dalam pengertian bahwa para pemikir politik lebih memusatkan perhatiannya pada upaya melacak serta menggambarkan berbagai fenomena politik yang bersifat khusus, daripada menganalisa fenomena serta lembaga-lembaga tersebut, serta melibatkan diri dengan elemen-elemen yang bersifat abstrak. Dengan hal itu

para penulis masalah politik mulai membahas kelebihan dan kekurangan, keuntungan dan kerugian dari berbagai kelembagaan politik, dengan memperbandingkan antara: sistem pemerintahan presidensil dengan parlementer, sistem pemilihan distrik dengan sistem proporsional, negara kesatuan dengan negara federal, dan akhirnya mereka mulai menarik suatu kesimpulan mana yang lebih baik, tanpa mengindahkan berbagai kondisi yang terdapat dalam suatu negara, dalam mana lembaga-lembaga yang bersifat ideal tersebut berada.

12. Identifikasi untuk masing-masing pendekatan yang dikenal dalam studi perbandingan politik/pemerintahan adalah sebagai berikut:

Pendekatann Tradisional	Pendekatan Behavioural	Pendekatan Pascabehavioural
Saling mengaitkan fakta dan nilai	Memisahkan fakta dari nilai	Fakta dan nilai diikat pada tindakan dan relevansi
Perspektif dan normatif	Nonperspektif, objektif dan empiris	Bersifat humanistik dan berorientasi-masalah;normatif
Kualitatif	Kuantitatif	Kualitatif dan kuantitatif
Berkaitan dengan ketidakteraturan dan keteraturan	Berkaitan dengan keseragaman dan keteraturan	Berkaitan dengan keteraturan dan ketidakteraturan
Konfiguratif dan non komparatif, berfokus pada negara-negara individual	Komparatif; berfokus pada beberapa negara	Komparatif; berfokus pada beberapa negara
Etnosentris, secara khusus berfokus pada 'demokrasi-demokrasi' Eropa Barat	Etnosentris; secara khusus berkaitan dengan model Anglo-Amerika	Secara khusus berorientasi pada dunia ketiga
Deskriptif; sempit dan statis	Abstrak; beridiologi konservatif dan statis	Teoreitis, radikal dan berorientasi hasil
Berfokus pada struktur-struktur formal (institusi dan pemerintah)	Berfokus pada struktur-struktur dan fungsi-fungsi (kelompok) formal dan informal	Berfokus pada hubungan dan konflik kelas serta kelompok

13. Lahirnya pendekatan pascabehavioral diawali dari adanya penentangan terhadap pendekatan tradisional. Selama tahun 1960-an terdapat sejumlah besar ketidakpuasan atas riset dan pengajaran yang diorientasikan pada pembentukan studi politik untuk menjadikannya disiplin ilmiah yang lebih kokoh. Ketidakpuasan ini menghasilkan apa yang disebut pendukung utama revolusi behavioural sebagai "*revolusi behavioural*", yakni yang berorientasi

ke masa depan menuju relevansi dan tindakan. Di samping itu, timbul reaksi yang dinamakan "revolusi paska tingkahlaku" pertengahan dasawarsa 1960-an. Gerakan ini mencapai puncaknya pada akhir dasawarsa itu ketika berlangsungnya Perang Vietnam. Kecaman ini muncul karena telah timbul banyak masalah yang meresahkan masyarakat, seperti masalah lomba persenjataan dan diskriminasi ras, yang tidak ditangani apalagi diselesaikan oleh sarjana penganut pendekatan tingkah laku. Bagi para penganut pendekatan paska tingkah laku, para penganut pendekatan tingkah laku telah gagal untuk meramalkan ataupun mengatasi keresahan yang ditimbulkan oleh perang Vietnam. Gerakan paska tingkah laku ini memperjuangkan perlunya *relevance and action* (relevansi dan orientasi bertindak). Tetapi perlu dicatat bahwa pendekatan ini tidak sepenuhnya menolak pendekatan tingkah laku, hanya mengecam praktek dari sarjana tingkah laku. Akan tetapi pendekatan paska tingkah laku mendukung sepenuhnya pendekatan tingkah laku mengenai perlunya meningkatkan mutu ilmiah dari ilmu politik. pada hakekatnya paska tingkah laku merupakan kesinambungan sekaligus koreksi dari pendekatan tingkah laku.

DAFTAR PUSTAKA

- Apter, E. David, 1985. *Pengantar Analisa Politik*, LP3ES. Jakarta
- 1987, *Politik Modernisasi*, Penerbit PT. Gramedia, Jakarta
- Chilcote, H. Ronald. 2003. *Teori Perbandingan Politik, Penelusuran Paradigma*, PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta
- Johari, J.C. 1990. *Comparative Politics; Revised & Enlarged Edition*. Sterling Publishers Pvt. Ltd. New Delhi.
- JH, Price. 1975. *Comparative Government*, London.
- SP. Varma. 1999. PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta.

MODUL 3

Tim Penyusun:

Dr. H. DEDE MARIANA, DRS.,M.SI

NENENG YANI YUNINGSIH, S.IP.,M.SI

CAROLINE PASKARINA, S.IP.,M.SI

BENTUK, KELEMBAGAAN DAN TIPE-TIPE SISTEM PEMERINTAHAN

PERSPEKTIF TEORETIS MENGENAI KELEMBAGAAN

Para filosof politik terdahulu bertitik tolak pada asumsi, bahwa rasionalitas menentukan bagi politik apapun. Rasionalitas dan pengawasan dipakai untuk mengatur hubungan antara kebebasan dan kewajiban, atau hak dan tanggung jawab. Di dalam tradisi pencerahan, para teoritis berusaha memecahkan masalah-masalah politik melalui pemerintahan perwakilan. Tetapi, dalam perdebatan yang terus berlangsung, kaum radikal menganggap pemecahan liberal tidak memadai, karena pemecahan itu tidak berhasil mengatasi masalah persamaan. Paham kelembagaan mendukung sisi pencerahan dalam perdebatan tersebut. Orientasi kelembagaan berusaha mewujudkan pemecahan-pemecahan universal dengan menerjemahkan cita-cita libertarian ke dalam pemerintahan perwakilan. Bagi para penganut paham kelembagaan, teori-teori politik libertarian timbul dari sejarah sebagai tujuan-tujuan moral yang akan dimantapkan di dalam praktek. Karena cita-cita moral ini mampu berulang kali melahirkan masalah-masalah baru, maka berbagai macam strategi kelembagaan dibutuhkan untuk membantu memecahkannya. Tak ada satupun teori atau konsep yang pasti atau permanen, begitu pula tiada satupun pemecahan yang tuntas. Di kala kebutuhan, kewajiban dan hak kita berubah, tanggung jawab negara kepada para warga negaranya juga

berubah. Ide-ide pemecahan politik diperbarui lagi dan lembaga-lembaga dimodifikasikan. Lembaga mewujudkan tujuan filosofis dalam praktek pemerintahan.

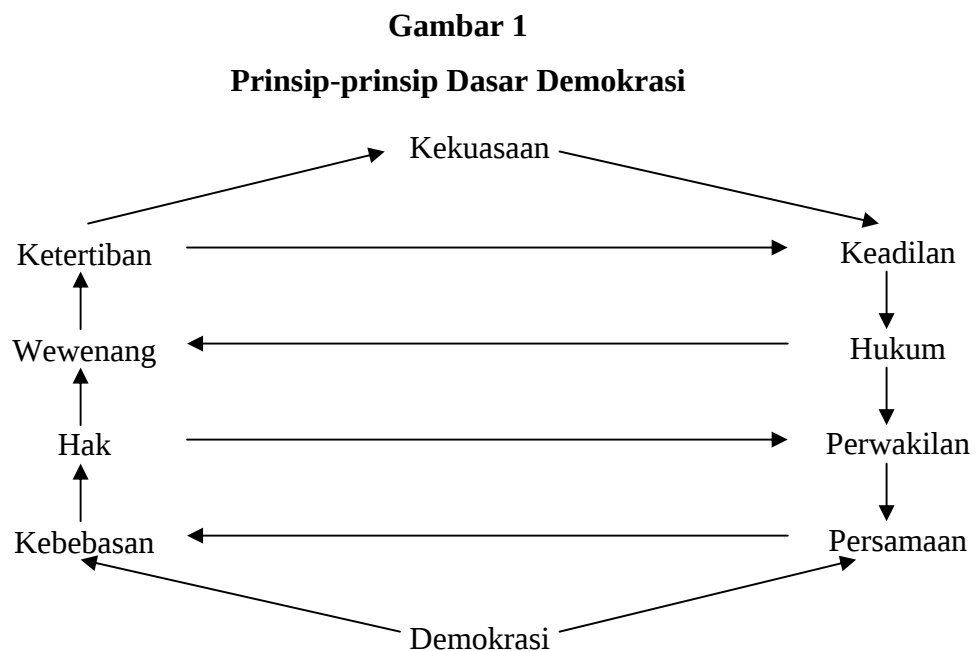
Kebanyakan pengikut faham kelembagaan yang mengikuti tradisi pencerahan menolak pemecahan-pemecahan tuntas seperti itu, bagi mereka politik adalah terbuka. Konflik diubah menjadi persaingan damai melalui badan-badan perwakilan dalam pemerintahan. Masalahnya adalah menemukan badan apakah yang paling baik untuk mewujudkan cita-cita filsafat politik. Harus diingat bahwa badan-badan itu mungkin tidak dapat bekerja dengan baik dan optimal yang dapat menimbulkan berbagai akibat yang berlainan dari apa yang diharapkan. Misalnya sebagian negara totaliter menyediakan mekanisme perwakilan dan pemberian suara. Mereka bisa saja memiliki serikat-serikat buruh dan paling sedikit memiliki satu partai politik, sebab itu perhatian yang semestinya terhadap pemerintah perwakilan dan demokrasi tidak terbatas pada mekanisme pemerintahan. Perlu dipastikan apakah mekanisme-mekanisme itu mewujudkan asas-asas kebebasan dan hak di dalam dan dari diri mereka sendiri. Faham kelembagaan menaruh perhatian pada bagaimana cita-cita politik yang berkembang, yang dalam politik barat cita-cita tersebut dijemakan melalui hubungan-hubungan khusus antara penguasa dan rakyat. Lembaga-lembaga politik yang paling banyak diketahui adalah badan-badan pemerintah semisal badan eksekutif, badan legislatif dan badan yudikatif. Badan eksekutif mempunyai tanggung jawab langsung pembuatan kebijakan, badan legislatif menelaah kebijakan itu dan memperbaiki, menciptakan serta mengawasi kekuasaan badan eksekutif. Sementara badan yudikatif menjamin bahwa konstitusi yang mengatur kewajiban-kewajiban timbal balik warga negara terhadap negara dan kewajiban negara terhadap warga negara tidak dilanggar. Dalam masyarakat yang bebas, prinsip utama yang mendasari badan-badan kelembagaan pemerintah ini adalah penilaian badan pengadilan atas tanggung jawab eksekutif dan pelaksanaan kekuasaan berdaulat oleh legislatif atas nama rakyat. Sementara yang menghubungkan mata rantai antara rakyat dan pemerintah adalah partai-partai politik, kelompok-kelompok kepentingan,

kelompok-kelompok penekan dan pemerintah. Partai-partai politik memungkinkan rakyat yang berdaulat melaksanakan keinginan mereka melalui pemilihan-pemilihan kompetitif sehingga dengan demikian membuat para anggota legislatif bertanggung jawab kepada rakyat. Eksekutif bertanggung jawab kepada badan legislatif dan melalui badan itu ia bertanggung jawab kepada rakyat. Kemudian kebijakan dibuat melalui kerja sama antara wakil-wakil rakyat dan eksekutif dalam bentuk undang-undang yang dikelola oleh para pegawai pemerintah dan pejabat-pejabat lokal.

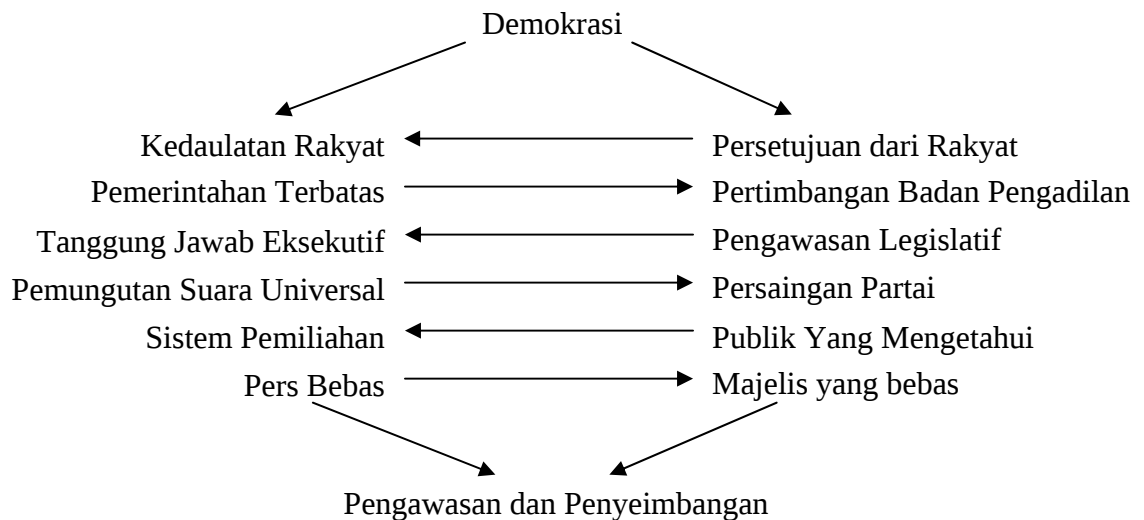
Ada dua bentuk pemerintahan perwakilan utama yaitu *presidensil* dan *parlementer*. Lembaga-lembaga menertibkan kehidupan sosial dengan cara-cara politik. Dengan cara seperti itulah lembaga-lembaga mempengaruhi sifat dan tujuan politik. Jadi pemerintahan perwakilan merupakan prasyarat kelembagaan bagi demokrasi. Landasan yang saling memperkuat pengertian para penganut faham kelembagaan mengenai demokrasi perlu diperhatikan. Dalam demokrasi melalui kedaulatan rakyat hak menimbulkan suatu wewenang didukung oleh hukum. Hasilnya adalah suatu sistem ketertiban yang menjadi landasan yang memungkinkan dijalankannya kekuasaan serta ditetapkannya asas-asas kewajaran atau keadilan. Kedaulatan rakyat dibutuhkan untuk jalannya demokrasi tetapi kedaulatan rakyat membutuhkan persetujuan dari yang diatur. Tanpa bagian dalam ruang lingkup yang disediakan untuk kehidupan pribadi, kedaulatan rakyat mengakibatkan suatu tirani mayoritas. Maka pemerintahan harus dibatasi, sejauh mana batasnya merupakan masalah konstitusional. Namun pemerintahan terbatas berarti bahwa, agar efisiensi dalam ruang lingkup kekuasaannya, maka pemerintah harus mampu bertindak. Tetapi kekuasaan bertindak perlu juga diawasi oleh kekuasaan legislatif. Dengan demikian tanggung jawab untuk pengaturan kekuasaan diserahkan kepada badan legislatif maupun kepada publik. Mewujudkan tanggung jawab publik membutuhkan pemungutan suara, yang agar efektif harus diorganisir oleh partai-partai yang mempromosikan persaingan damai. Partai-partai tidak dapat bersaing secara damai tanpa sistem pemilihan yang telah ditentukan terlebih dahulu. Sistem pemilihan menjelaskan

bahwa rakyat mempunyai alasan untuk memberikan suara terhadap masalah-masalah yang mereka ketahui. Publik membutuhkan jaminan adanya pers bebas dan hak berkumpul dalam rangka mengkomunikasikan pandangan-pandangan mereka yang bertentangan. Unsur-unsur ini mengawasi dan menyeimbangkan kekuasaan, jika dipadukan dengan tepat unsur-unsur utama analisa politik kelembagaan akan memaksimalkan konsep kebebasan dan ketertiban. Dengan demikian sistem demokrasi bekerja sesuai dengan struktur lembaga.

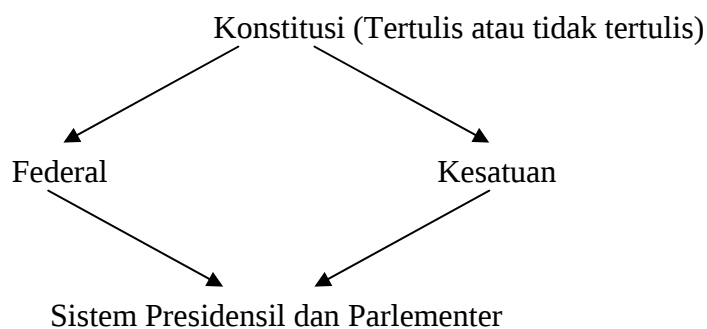
Untuk singkatnya dapat dipahami melalui gambaran berikut ini. Terdapat tiga gambar yang mencerminkan alur pemikiran faham kelembagaan dengan faham demokrasi yang dikutip dari David Apter dalam bukunya Pengantar Analisa Politik (*Introduction to Political Analysis*), sebagai berikut:



Gambar 2
Lembaga-lembaga Demokrasi



Gambar 3
Jenis-jenis Pemerintahan Demokratis



Akan tetapi lembaga tidak dengan sendirinya ada dan tidak hidup dari dirinya sendiri; melainkan lembaga terdiri dari orang-orang yang bertindak berdasarkan penafsiran mereka sendiri terhadap kemampuan badan-badan pemerintahan untuk berkuasa. Selain itu, orang tidak membatasi tindakan politik mereka pada tindakan yang ditentukan oleh lembaga atau filsafat sekalipun. Misalnya, lembaga-lembaga demokratis akan gagal dalam masyarakat industri

modern bila keyakinan mengenai tindakan politik yang rasional berdasarkan akal sehat yang wajar diubah menjadi paranoia, kebencian, ketakutan massal oleh “orang-orang dalam” dari “orang-orang luar”. Bagaimanapun filsafat politik dan paham kelembagaan mempunyai kaitan satu sama lain. Filsafat politik mendefinisikan kondisi-kondisi demokrasi, sementara paham kelembagaan menyediakan alat-alat pembantu yang memungkinkan demokrasi dapat dijalankan.

Kondisi penting lainnya yang perlu diperhatikan di dalam memahami paham kelembagaan adalah ***Cara mencapai kebebasan dan ketertiban*** yang juga dapat merupakan masalah utama bagi penganut paham kelembagaan. Terdapat dua cara membentuk lembaga-lembaga yang tepat yaitu;

- (1) ***dengan cara evolusi***: **Edmund Burke**, merupakan ahli yang mewakili cara evolusionis. Burke berpendapat bahwa setiap bangsa mengembangkan kesadaran sejarahnya sendiri dan menciptakan sendiri lembaga-lembaga nasionalnya. Agar bermakna bagi rakyat, hal-hal tersebut berakar di dalam bahasa, kelas, tata-krama, gaya dan kegiatan-kegiatan komersial serta ekonomi kelompok nasional. Penghargaan publik terhadap yang berkuasa membutuhkan suatu pengertian mengenai kelangsungan serta kebanggaan nasional yang diteruskan oleh lembaga-lembaga pemerintah.
- (2) ***dengan cara revolusi***: Menurut Burke, Evolusi, lebih disukai ketimbang revolusi, karena baginya revolusi akan memberikan suatu perpecahan atau pemutusan hubungan dengan masa lalu, tidak saja memberikan kesulitan-kesulitan, kekurangan-kekurangan, dan bahkan kekejaman-kekejaman yang dahsyat, akan tetapi juga dapat meluluhkan harga diri bangsa. Karena revolusi akan meninggalkan warisan kebencian, memerosotkan wibawa dan melenyapkan kebanggaan rakyat terhadap masa lampau.

KERANGKA KERJA KELEMBAGAAN

Lembaga-lembaga membutuhkan suatu kerangka kerja yang terdiri dari prinsip-prinsip dari mana mereka memperoleh kepercayaan. ***Kerangka kerja itu adalah sebuah konstitusi.*** Sasaran konstitusi adalah menyediakan hukum dasar bagi suatu pemerintahan. Hukum dasar ini menentukan kerangka kerja organisasi dan filosofis, membagi tanggungjawab di antara badan-badan publik, menunjukkan bagaimana seharusnya revisi terhadap piagam dasar dilakukan dan bagaimana mengatur arus bisnis pemerintahan, dari pembuatan keputusan hingga pelaksanaan kebijakan. Di negara-negara demokrasi modern seperti halnya di Amerika Serikat, konstitusi mutlak merupakan kata terakhir dan merupakan perwujudan legitimasi. Melanggar konstitusi dalam praktek atau dalam semangat berarti melampaui batas-batas politik. Di negara-negara totaliter ataupun otoriter, konstitusi paling-paling merupakan sebuah cetak biru (*blue print*) untuk suatu kerangka kerja pemerintahan yang dipatuhi lebih di atas kertas ketimbang dalam kenyataan, tergantung pada bagaimana dan kapan ia sesuai dengan tujuan para penguasa negara.

Ciri terpenting sebuah konstitusi adalah cara ia mendistribusikan kekuasaan. Dalam konstitusi-konstitusi Amerika dan Perancis, hal-hal ini disebutkan secara terperinci. Sementara di Inggris tidak ada satupun piagam, tetapi ada beberapa perangkat konstitusional seperti *magna carta* yang menetapkan hak-hak serta prinsip-prinsip dasar. Tetapi apakah menyangkut konstitusi tertulis atau tidak tertulis, dipatuhi prinsip-prinsip serta praktek-prakteknya karena mengikat merupakan prasyarat bagi kekuasaan hukum, karena konstitusi merupakan perangkat hukum tetapi konstitusi berbeda dari semua hukum yang lain. Konstitusi menetapkan kondisi-kondisi bagi kekuasaan-kekuasaan untuk membuat undang-undang maupun untuk menjalankannya. Fungsi-fungsi serta organisasi pemerintah menyediakan mekanisme pembentukan hukum. Konstitusi bertindak lebih dari sekedar menetapkan pembagian wewenang antara badan-badan pemerintahan. Konstitusi menunjukkan hubungan antara rakyat dan pemerintahan, antara kebebasan atau otonomi mereka dan kondisi-

kondisi pemerintah atas nama mereka. Dalam pandangan institusional, konstitusi mewakili kontrak sosial yang menentukan kondisi-kondisi dalam mana kedaulatan rakyat diperluas hingga mencapai para wakil mereka. Konstitusi semestinya melahirkan pemerintahan yang akan membuat undang-undang untuk mewujudkan keinginan-keinginan mayoritas.

Beberapa asas kerja dalam kerangka kerja faham kelembagaan:

Asas kerja pertama; yang membuat kerangka kerja berjalan dalam menghidupkan dan menghasilkan keputusan serta undang-undang adalah persaingan. Masalahnya adalah harus adanya mekanisme untuk mencegah persaingan agar tidak menjurus pada kekacauan. Cara melakukan ini adalah melalui pemilihan, dimana melalui proses pemilihan, persaingan perorangan dipakai untuk menghasilkan manfaat kolektif. Dengan demikian doktrin persaingan menerjemahkan politik ke dalam pemilihan, persaingan antara partai dan pengawasan serta penyeimbangan yang diselenggarakan melalui pemisahan kekuasaan badan-badan pemerintahan atau melalui pengawasan kekuasaan eksekutif oleh parlemen.

Asas kerja kedua; sesuai dengan pemikiran Montesquie mengenai pengawasan dan penyeimbangan. Konstitusi mungkin merupakan produk pemisahan kekuasaan antara badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dari pemerintahan, atau mungkin merupakan akibat pengawasan parlemen terhadap eksekutif. Ketiga badan pemerintahan tersebut adalah otonom yang harus bekerjasama bila undang-undang dan kebijakan akan dibuat. Persaingan antara ketiga badan itu memisahkan mereka, karena masing-masing tidak suka terhadap setiap pelanggaran yang dilakukan oleh badan-badan lain terhadap kekuasaannya. karena terpisah, maka mereka sering mengawasi kekuasaan masing-masing. Demikianlah persaingan yang dipadukan dengan pemisahan kekuasaan di antara ketiga badan pemerintahan itu dan sistem pemungutan suara di mana para calon

pejabat bersaing berdasarkan pada penampilan kerja dan janji-janji mereka, mengakibatkan terbatasnya kekuasaan pemerintah.

Bagi tradisi konstitusionalisme (seperti halnya di Inggris) yang mendasar adalah bahwa semua kumpulan tulisan hukum merupakan kaidah hukum dalam hal mana parlemen merupakan pembuat hukum tertinggi, dengan demikian tidak ada syarat bagi amandemen. Jika undang-undang melanggar jiwa konstitusi selaku suatu *corpus*, maka timbullah krisis konstitusi. Sementara konstitusi federal hidup bila kekuasaan milik rakyat tetap ditangan pemerintah dengan jelas dibagi antara pemerintahan pusat dan provinsi atau antara pemerintahan nasional dan negara bagian. Tidak hanya rakyat yang memiliki hak mandiri, negara-negara bagian (atau divisi-divisi administratif lainnya) juga memiliki hak mandiri. Dengan demikian pemerintah federal tidak hanya diawasi oleh partai tetapi juga oleh negara bagian. Selanjutnya negara-negara bagian mempunyai pemerintahan yang menyerupai pemerintahan federal dengan sedikit perbedaan. Kekuasaan rakyat secara simbolik diletakkan pada satu tokoh tunggal seorang presiden, atau seorang raja. Tetapi berbeda dengan tokoh-tokoh penguasa yang menjalankan kekuasaan tertinggi terhadap suatu bangsa (seperti diktator atau otoriter), dalam sistem parlementer kekuasaan eksekutif sebenarnya tidak terletak pada kepala negara. Kerja sistem federal dan kesatuan agak berbeda dalam hal perpaduan antara asas persaingan serta asas pengawasan dan penyeimbangan. Pengawasan dan penyeimbangan dalam pemerintahan parlementer berintikan pengawasan parlemen terhadap eksekutif. Eksekutif dapat membubarkan parlemen dan mengadakan pemilihan-pemilihan umum baru. Sementara dalam sistem federal dengan pemisahan kekuasaan, kerjasama pembuatan kebijakan harus diperoleh dari badan-badan pemerintahan.

Negara-federal adalah negara dalam mana wewenang dan kekuasaan dibagi di antara beberapa negara bagian. Negara kesatuan adalah negara dalam mana wewenang dan kekuasaan terpusat. Kedua sistem itu di bangun dengan badan-badan pemerintahan yang sama, tetapi cara kerja mereka dalam setiap kasus sangat berbeda. Permasalahan dalam konstitusi federal adalah bahwa persetujuan

untuk membuat kebijakan - kebijakan sulit diperoleh, dibutuhkan tawar menawar, perjanjian, dan kompromi atas hal-hal tertentu pada legislatif untuk memuaskan berbagai kelompok. Dalam sistem kesatuan atau parlementer, bila perdana menteri mempunyai mayoritas kuat dalam parlemen dan mampu memelihara disiplin partainya, maka kabinet dapat mengumpulkan kekuasaan besar, semata-mata melalui kemampuannya memenangkan pemungutan suara dalam parlemen. Akan tetapi senantiasa ada bahaya terjadinya kediktatoran kabinet. Bila perdana menteri partai parlementer yang berdisiplin, dan keefektifannya hanya bersandar pada koalisi beberapa faksi maka ada bahaya kemacetan dan ketidakstabilan yang akan terjadi. Pemerintah akan mudah kehilangan kepercayaan pada parlemen dan terpaksa meletakkan jabatan.

TIPE-TIPE SISTEM PEMERINTAHAN

(1). Sistem Pemerintahan Parlementer

A. Beberapa Ciri dalam Sistem Pemerintahan Parlementer

Dalam sistem pemerintahan parlementer ini ada pengawasan terhadap eksekutif oleh legislatif, jadi kekuasaan parlemen yang besar dimaksudkan untuk memberikan kesejahteraan pada rakyat. Maka pengawasan atas jalannya pemerintahan dilakukan wakil rakyat yang duduk dalam parlemen. Dengan begitu dewan menteri (kabinet) bersama perdana menteri (PM) bertanggung jawab kepada parlemen (legislatif). Keadaan seperti ini dapat membuat lembaga eksekutif dapat dijatuhkan oleh lembaga legislatif melalui mosi tidak percaya.

Sistem parlementer mempunyai kriteria adanya hubungan antara legislatif dengan eksekutif, dimana satu dengan yang lain dapat saling mempengaruhi. Pengertian mempengaruhi di sini adalah bahwa salah satu pihak mempunyai kemampuan kekuasaan (*Power Capacity*) untuk menjatuhkan pihak lain dari jabatannya. **Alan R. Ball**, menamakan sistem pemerintahan parlementer ini dengan sebutan *the parliamentary types of government* dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) *Kepala negara hanya mempunyai kekuasaan nominal.* Hal ini berarti bahwa kepala negara hanya merupakan lambang / simbol yang hanya mempunyai tugas-tugas yang bersifat formal, sehingga pengaruh politiknya terhadap kehidupan negara sangatlah kecil.
- 2) *Pemegang kekuasaan eksekutif yang sebenarnya/ nyata adalah perdana menteri bersama-sama kabinetnya yang dibentuk melalui lembaga legislatif/ parlemen;* dengan demikian kabinet sebagai pemegang kekuasaan eksekutif riil harus bertanggung jawab kepada badan legislatif/parlemen dan harus meletakkan jabatannya bila parlemen tidak mendukungnya.
- 3) *Badan legislatif dipilih untuk bermacam-macam periode yang saat pemilihannya ditetapkan oleh kepala negara atas saran dari perdana menteri.*

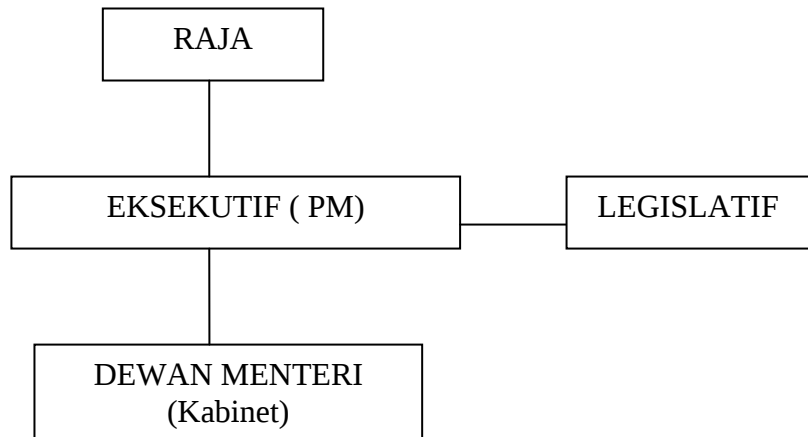
Agak berlainan dengan **C.F. Strong** yang menamakan sistem pemerintahan parlementer itu dengan istilah *the parliamentary executive* yang ciri-cirinya sebagai berikut:

- 1) *Anggota kabinet adalah anggota parlemen;* ciri ini berlaku antara lain di Inggris dan Malaysia, sedang di negara-negara lain ciri ini sudah mengalami modifikasi.
- 2) *Anggota harus mempunyai pandangan politik yang sama dengan parlemen;* ciri ini antara lain berlaku di Inggris, sedang negara-negara yang yang tidak menganut sistem dua partai, hal itu sering dilakukan melalui kompromi di antara partai-partai yang mendukung kabinet.
- 3) *Adanya politik berencana untuk dapat mewujudkan programnya;* Ciri ini tampak universal.
- 4) *Perdana menteri dan kabinetnya harus bertanggung jawab kepada badan legislatif/parlemen.*
- 5) *Para menteri mempunyai kedudukan di bawah perdana menteri;* Hal ini tidak terlepas dari sistem kepartaian di Inggris dimana ketua partai politik yang telah memenangkan pemilihan umum akan ditunjuk menjadi perdana

menteri yang mempunyai tanggung jawab lebih besar daripada anggota kabinet yang lainnya.

Dari apa yang telah dikemukakan baik oleh Alan R. Ball maupun oleh C.F. Strong di atas tentang ciri-ciri sistem parlementer belum terlihat adanya *satu ciri yang sangat penting yaitu adanya kewenangan bagi kepala negara untuk membubarkan parlemen. Dikatakan ciri ini penting justru karena ia dapat dijadikan sarana untuk menekan sekecil mungkin kelemahan sistem pemerintahan parlementer yaitu ketidakstabilan pemerintahan.* Bahkan tidak berlebihan kalau dikatakan bahwa kewenangan kepala negara (unsur eksekutif) untuk membubarkan parlemen, adalah dalam rangka menjaga titik keseimbangan (*balance of power*) antara eksekutif dengan legislatif. Sebab, secara psikologis parlemen akan lebih berhati-hati menjatuhkan kabinet sehingga parlemen tidak mengumbar kewenangannya untuk menjatuhkan mosi tidak percaya kepada kabinet, karena pada gilirannya parlemen akan dapat dijatuhkan juga oleh eksekutif (kepala negara). Berhubung dengan hal itu, maka akan dikemukakan pendapat dari **Mr. Achmad Sanusi** tentang ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer yaitu :

- 1) Kedudukan kepala negara tidak dapat diganggu gugat.
- 2) Kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri bertanggung jawab kepada parlemen.
- 3) Susunan personalia dan program kabinet didasarkan atas suara terbanyak di parlemen.
- 4) Masa jabatan kabinet tidak ditentukan dengan tetap atau pasti berapa lamanya.
- 5) Kabinet dapat dijatuhkan pada setiap waktu oleh parlemen, sebaliknya parlemen dapat dijatuhkan oleh pemerintah.



Sumber: dimodifikasi dari sistem pemerintahan Kerajaan Inggris

SL Witman dan JJ.Wuest mengemukakan empat ciri dan syarat sistem pemerintahan parlementer, yaitu:

1. *it is based upon the diffusion of powers principle*
2. *there is mutual responsibility between the executive and the legislature, hence the executive may dissolve the legislature or the must resign together with the rest of the cabinet when his policies are nt longer accepted by the majority of the membership in the legislature*
3. *there is mutual responsibility between the executive and the cabinet*
4. *the executive (prime minister, premier or chancellor) is chosen by the titular head of state (Monarch or President, according to the support of the majority in the legislature.*

B. Sejarah Singkat Lahirnya Sistem Pemerintahan Parlementer

Tercatat dalam sejarah bahwa tanah inggris adalah tempat kelahiran sistem pemerintahan parlementer. Sistem itu lahir bukan berdasarkan konsep pemikiran seseorang tokoh negarawan dan bukan juga karena ketentuan-ketentuan dari pasal-pasal UUD Inggris, karena Inggris, memang tidak mempunyai undang-

undang dasar yang tertuang dalam satu naskah (*Documentary Constitution*), seperti apa yang dikatakan oleh C.F. Strong, sebagai pengganti di Inggris melalui suatu perjalanan sejarah ketatanegaraan Inggris yang cukup panjang. Mula-mula raja Inggris dibantu oleh *Great Council* atau disebut juga *Privy Council* yang terdiri atas unsur alim ulama, para bangsawan dan pejabat tinggi lainnya. *Council* bersidang 3 atau 4 kali setahun bila dipanggil oleh raja untuk memberikan nasihatnya dalam menentukan politik pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan, peradilan, pembuatan hukum, pengumpulan uang dan sebagainya. Untuk penyelenggaraan tugas sehari-hari *Great Council* membentuk badan kecil yang disebut *King's Court*. Dalam perkembangan selanjutnya *Great Council* berubah menjadi *Parliament* yang terdiri atas dua kamar yaitu *House of Lord* dan *House of Common*, sedangkan *King's Court* berubah menjadi Badan Peradilan dan Dewan Menteri (*Cabinet*).

Menurut **Sir Conrtenary Ilbert & S.C, Carr** dalam bukunya *Parliament it History, constitution and Practice* menyatakan bahwa lembaga parlemen untuk pertama kalinya muncul tahun 1295 pada masa pemerintahan Raja Edward I, pengganti dari Raja Hendrik III. Secara kronologis pertumbuhan parlemen Inggris, dari dulu hingga sekarang dapat dibagi atas empat periode seperti apa yang dinyatakan oleh S.C. Ilbert & Carr sebagai berikut :*"The history of the English parliament may be roughly divided into four great periods, the period of the mediaval parliaments, of the parliament of 1295 became the model and type; the period of the Tudors and Stuarts, having for its central portion the time of conflict between king and parliament, between prerogative and privilage: the period between the revolution of 1688 and the Reform Act Of 1832 and the modern period which began in 1832."*

Ilbert & Carr menerangkan bahwa dalam periode pertama kekuasaan parlemen masih bersifat sebagai badan penasihat belaka di mana nasihat itu tidak mengikuti raja. Adapun tentang lembaga *Cabinet*, eksistensinya paling menonjol pada masa pemerintahan Raja George III dan George IV. Pada November 1779 untuk pertama kalinya usul *Cabinet* kepada raja diperhatikan oleh raja yang

isinya, agar 8000 orang Irlandia yang menganggur (tidak punya pekerjaan) segera diberi pekerjaan. Sesudah kejadian itu *Cabinet* betul-betul lebih banyak mengambil inisiatif di bidang pemerintahan sehingga lembaga itu menjadi semacam *Komisi Eksekutif* dari parlemen. Apalagi setelah Raja George V dari Hannover yang tidak paham bahasa Inggris, seringkali raja itu tidak menghadiri sidang-sidang kabinet sehingga raja tidak begitu aktif di bidang policy pemerintahan lagi.

Kedudukan kabinet semakin kuat sejak dikeluarkannya *Reform Act 1832* di mana mulai saat itu menurut penuturan **R.K. Mosley**, *Cabinet* mempunyai hubungan yang erat dengan parlemen karena pemikiran kabinet sebenarnya adalah pemikiran partai mayoritas dalam parlemen. Pertumbuhan sistem parlementer berikutnya dapat dilihat melalui beberapa konvensi ketatanegaraan di mana konvensi yang demikian merupakan bagian yang tak tertulis dari konstitusi Inggris.

C. Sistem Pemerintahan Parlementer Inggris

Menurut **A.V. Dicey**, konstitusi Inggris terdiri atas dua bagian yang besar, yaitu: bagian konstitusi tertulis (*The law of the constitution*) yang meliputi empat subbagian yang utama, yaitu :

1. *Historic Document* seperti *Magna Charta (The great Charter)* 1215, *The Petition of Right* 1628, dan *Bill of Rights* 1689.
2. *Parliamentary Statues* yaitu undang-undang yang dibuat parlemen yang sifatnya memperluas dan membatasi kekuasaan raja, menjamin hak-hak sipil, mengatur pemungutan suara, membentuk pemerintahan-pemerintahan lokal, mendirikan peradilan-peradilan dan membina aparatur administratif. Contohnya: *The Habeas Corpus Act* 1679, *The Act of Settlement* 1701, *The Municipal Corporation Act* 1835, *The Judicature Act*

1873, *The Parliament Acts 1911 dan 1949*, *The Status of West Minister 1931*, *The Minister of The Crown Act 1937*.

3. Subbagian ini berupa keputusan-keputusan pengadilan yang berisikan batasan-batasan dan penafsiran terhadap undang-undang dan traktat.
4. Sub bagian yang keempat dari konstitusi tertulis berupa *Principles and Rules of Common Law*. Prinsip-prinsip dan aturan hukum kebiasaan ini meskipun tidak diundangkan oleh parlemen namun dikuatkan oleh pengadilan dalam keputusan-keputusan tertentu. Prinsip-prinsip tersebut misalnya prerogatif raja untuk mengangkat pejabat tinggi sipil dan militer serta gereja, memberikan pangkat dan tanda-tanda kehormatan serta menganugerahkan pangkat Lord kepada seseorang, membubarkan parlemen, dan bertindak sebagai kepala persemakmuran. Selain itu juga prinsip-prinsip mengenai terikatnya peradilan oleh undang-undang yang dibuat parlemen, sistem peradilan juri, kebebasan berbicara dan berkumpul merupakan prinsip-prinsip *Common Law*.

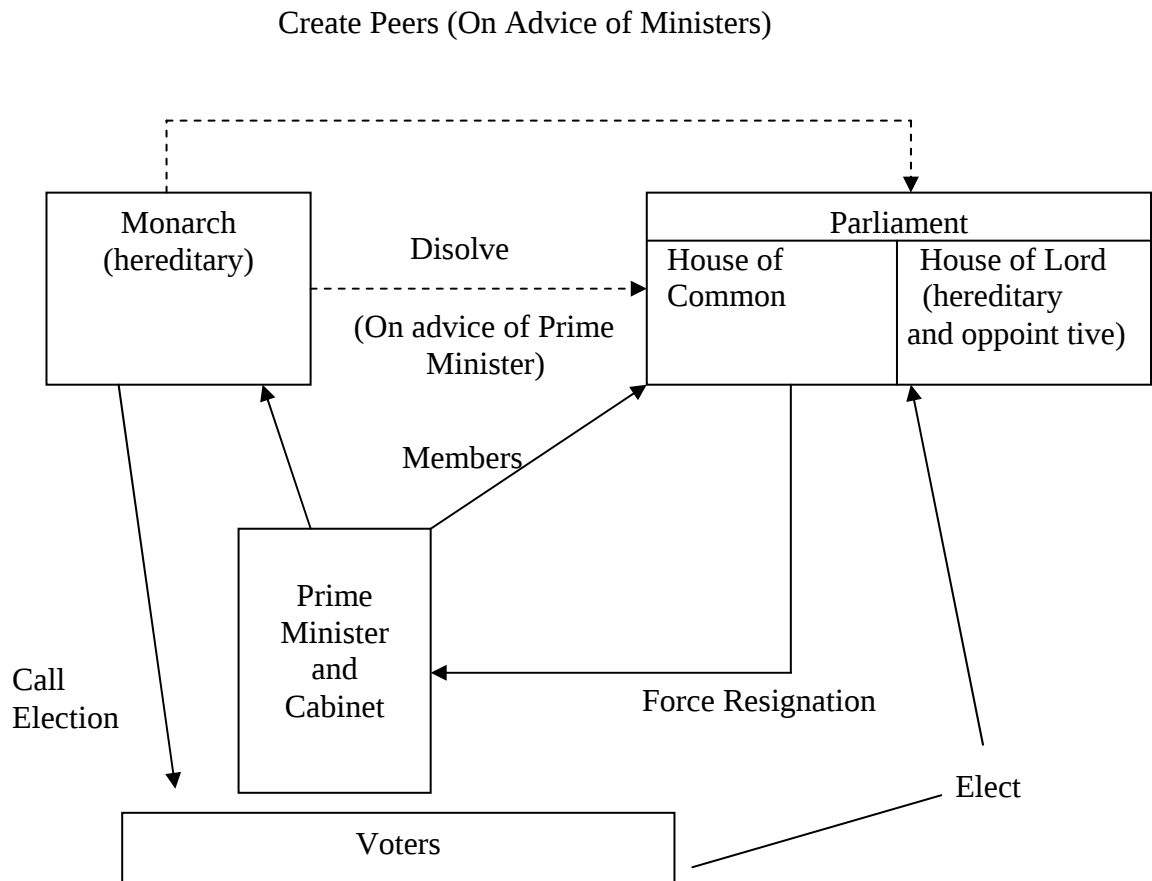
Bagian yang lain dari konstitusi Inggris yaitu bagian yang tidak tertulis yang lazim disebut *The Convention of The Constitution*. Justru bagian yang tidak tertulis ini mempunyai kaitan erat dengan sistem pemerintahan karena hampir keseluruhan dari konvensi-konvensi konstitusi itu setelah melalui proses perjalanan sejarah yang panjang menjadi aturan-aturan dasar yang tidak tertulis dalam mengatur hubungan antara eksekutif dengan legislatif. Aturan dasar yang tidak tertulis itu antara lain berupa:

- (1) Parlemen bersidang sekurang-kurangnya sekali setahun.
- (2) Raja tak menghadiri sidang-sidang kabinet.
- (3) Raja akan selalu menerima nasihat menteri-menteri.
- (4) Raja selalu menandatangani rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh parlemen.

(5) Menteri-menteri bertanggung jawab kepada Majelis Rendah.

(6) Kabinet akan jatuh bila tidak mendapat kepercayaan Majelis Rendah lagi.

Secara garis besar mekanisme sistem pemerintahan parlementer Inggris dapat dilihat dalam bagan berikut ini



Relation of Executive and Legislative
Branches Cabinet System-Great Britain

Bagan di atas dapat dijelaskan sebagai berikut: Pihak eksekutif Inggris terdiri atas Mahkota (*Monarch*) dan Kabinet. Raja atau ratu diangkat berdasarkan keturunan (*hereditary*). Kabinet terdiri atas sejumlah menteri-menteri yang merangkap sebagai anggota parlemen dan dikepalai oleh seorang perdana menteri. Sedangkan perdana menteri berasal dari ketua partai yang memenangkan pemilihan umum. Kabinet tidak sama dengan dewan menteri. Menurut S.L.

Witman dan J.J. west, dewan menteri terdiri atas menteri-menteri anggota kabinet dan menteri-menteri bukan anggota kabinet. Menteri-menteri anggota kabinet adalah menteri-menteri inti yang mempunyai kekuasaan untuk menentukan kebijakan politik pemerintahan. Mereka dipimpin oleh perdana menteri merupakan *inner* kabinet.

Pihak legislatif terdiri atas Majelis Tinggi (*The House of Lord*) dan Majelis Rendah (*The House of Common*). Majelis Tinggi diangkat berdasarkan keturunan oleh Mahkota (*create peers*) yang dapat berupa golongan bangsawan dan golongan pemuka agama. Majelis rendah anggota-anggotanya dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum. Kekuasaan Majelis Rendah lebih dominan dari kekuasaan Majelis Tinggi karena Majelis Rendah dapat menjatuhkan kabinet (*Force Resignation*). Hal ini bisa terjadi tentunya jika dalam tubuh partai yang sedang berkuasa timbul perpecahan sehingga dukungan kepada kabinet tidak kompak lagi. Mahkota (*Monarch*) atas usul perdana menteri dapat membubarkan Majelis Rendah (*dissolve House of Common on Advice of Prime Minister*). Usul pembubaran parlemen itu diajukan oleh perdana menteri apabila perdana menteri menganggap parlemen tidak mencerminkan kehendak rakyat lagi atau apabila terjadi perbedaan visi antara kabinet dengan parlemen mengenai suatu kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah. Adanya kekuasaan Mahkota untuk membubarkan parlemen merupakan kunci keseimbangan kekuasaan antara kabinet dan parlemen.

Apabila Mahkota membubarkan parlemen maka segera setelah perintah pembubaran itu, diperintahkan pula untuk mengadakan pemilihan umum (*call election*) guna memilih anggota parlemen. Jika partai oposisi yang menang dalam pemilihan umum tersebut, maka kabinet harus mengundurkan diri dan mengembalikan mandat itu kepada partai oposisi sebagai pemenang pemilu untuk membentuk kabinet.

(2). Sistem Pemerintahan Presidensiil

A. Beberapa Ciri dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil

Jika Inggris merupakan tanah kelahiran Sistem Pemerintahan Parlemen, maka Amerika Serikat adalah merupakan tanah kelahiran sistem pemerintahan presidensiil. **Alan R. Ball** menamakan sistem pemerintahan presidensiil itu sebagai *the presidential type of government*. Sedangkan **C.F. Strong** memberi nama *the non parliamentary* atau *the fixed executive*. Sementara itu **R. Kranenburg** dalam bukunya *Political Theory* menggunakan istilah “pemerintahan perwakilan rakyat dengan pemisahan kekuasaan”. Jadi setidaknya ada tiga istilah yang digunakan untuk menyebut sistem pemerintah presidensiil yaitu :

- 1) *Presidential type of government* (pemerintahan dengan tipe presidensiil).
- 2) *Non parliamentary* (non parlementer) atau *fixed executive* (jabatan eksekutif yang pasti).
- 3) *Separation of power* (sistem pemisahan kekuasaan).

Adapun ciri-ciri dari sistem pemerintah presidensiil Amerika serikat adalah :

- 1) *The president is both nominal and political head of state* (presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan).
- 2) *The president is elected not by legislative, but directly by the total electorate (the electoral collage in the united states i a for mality, and is likely to disappear in the near future)* (Presiden tidak dipilih oleh badan perwakilan tetapi oleh dewan pemilih dan belakangan peranan dewan pemilih tidak tampak lagi).
- 3) *The president is not part of the legislative* (Presiden bukan merupakan bagian dari lembaga legislatif).
- 4) *The president cannot removed from office by the legislative except through rare legal impeachments* (Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh badan legilatif, kecuali melalui dakwaan yang biasanya jarang terjadi).
- 5) *The president cannot dissolve the legislative and call a general election* (Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif untuk kemudian memerintahkan pemilihan umum).

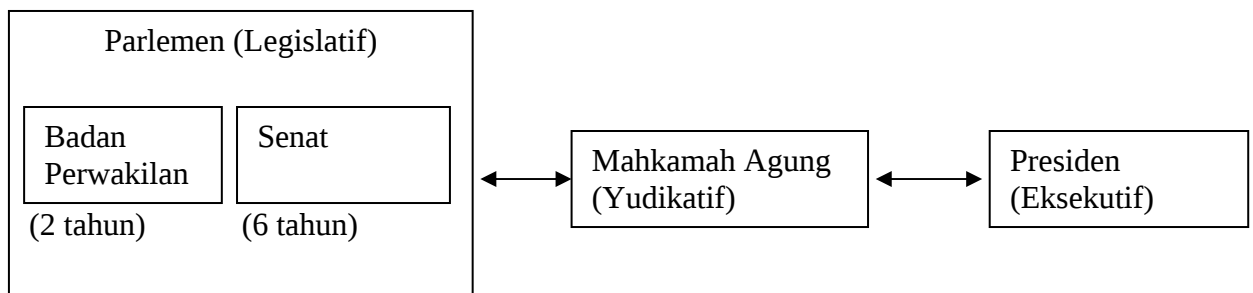
- 6) *Usually the president and the legislative are elected for fixed terms* (Biasanya, presiden dan lembaga legislatif dipilih untuk suatu jangka waktu jabatan yang pasti).

Keseluruhan dari ciri-ciri tersebut di atas berlaku pada sistem pemerintahan Amerika Serikat. Timbul permasalahan yaitu: berhubung sistem Amerika Serikat dianggap sebagai contoh model sistem pemerintahan presidensiil yang baku, maka untuk dapat dikatakan negara-negara lain menganut sistem pemerintahan presidensiil, apakah keseluruhan ciri-ciri di atas harus terpenuhi?. Demikian sebaliknya, jika salah satu saja atau beberapa dari ciri yang tidak esensial terpenuhi tidaklah berarti negara itu telah menganut Sistem Pemerintahan Presidensiil. Contohnya pada saat berlakunya Konstitusi RIS 1949 di Indonesia tidak ada ketentuan yang menyatakan presiden tidak dapat membubarkan badan *legislatif* (*the president cannot dissolve the legislative*), dan pada dasarnya presiden dan badan legislatif (DPR dan Senat) dipilih untuk suatu jangka waktu jabatan yang pasti (*the president and the legislative elected for fixed terms*). Sesungguhnya dua dari ciri yang tidak esensial telah terpenuhi dalam KRIS 1949, namun tidaklah dapat dikatakan KRIS 1949 menganut sistem pemerintahan presidensiil.

Dalam sistem ini presiden memiliki kekuasaan yang kuat, karena selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan yang mengetuai kabinet (dewan menteri). Oleh karena itu, agar tidak menjurus kepada diktatorisme maka diperlukan *check and balance*, antara lembaga tinggi negara, inilah yang di sebut *checking power with power*. Adapun menteri-menteri bertanggungjawab kepada presiden karena presiden merupakan kepala negara dan kepala pemerintahan. Untuk mengatasi kekakuan pemerintahan, maka lembaga legislatif (parlemen) benar-benar diberi hak protes seperti hak untuk menolak atau menerima rancangan undang-undang, menolak atau menerima baik perjanjian maupun pernyataan perang terhadap negara lain.

S.L Witman dan J.J Wuest mengemukakan empat ciri dan syarat sistem pemerintahan presidensiil, yaitu:

1. *it is based upon the separation of power principle*
2. *the executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership*
3. *there is no mutual responsibility between the president and his cabinet, the latter is wholly responsible to the chief executive*
4. *the executive is chosen by the electorate*



Ket: $\longleftrightarrow$: *checking power with power*

Sumber: dimodifikasi dari sistem pemerintahan Amerika Serikat

B. Sejarah Singkat Sistem Pemerintahan Presidensiil

Sejarah singkat lahirnya Sistem Pemerintahan Presidensiil Amerika Serikat adalah identik dengan sejarah singkat pembentukan konstitusi Amerika Serikat itu sendiri. Hal ini disebabkan sistem pemerintahan Amerika Serikat itu dalam *Article 1* dan *Article 11* yang masing-masing mengatur tentang kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif. Konstitusi Amerika Serikat pembentukannya memakan waktu kurang lebih empat bulan dari bulan Mei sampai September 1787. Tujuan dari pembentukan konstitusi Amerika Serikat itu adalah untuk memberikan landasan konstitusional terhadap keinginan 13 negara merdeka bebas koloni Inggris untuk membentuk suatu negara federal. Bentuk federal dianggap tetap dapat mempertahankan rasa senasib dan sepenanggungan dari 13 negara merdeka yang terdiri atas negara besar dan kecil. Bentuk federal itu sendiri

dianggap dapat mengkombinasikan kepentingan-kepentingan yang berbeda-beda antara negara besar dan kecil sehingga mereka tetap merasa dalam satu kesatuan.

Salah seorang konseptor dari bentuk federal yang tergolong brilian pada masa itu adalah James Madison. Dalam mewujudkan gagasan-gagasannya ia mendapat tantangan dari kaum lokalis yang menginginkan kemandirian bagi masing-masing negara bekas jajahan Inggris itu. Ada beberapa alasan yang dikemukakan oleh kaum lokalis mengapa mereka tidak menyetujui bentuk federal antara lain :

1. Dengan bentuk federal berarti ada penurunan status terhadap terhadap Negara yang telah merdeka, karena nantinya Negara tersebut hanya akan berupa Negara bagian belaka.
2. Suatu pemerintah pusat federal yang jauh letaknya baik fisik maupun psikologis tentu akan kurang kemampuannya untuk memahami dan menangani persoalan-persoalan di berbagai wilayahnya yang sangat luas. Berbeda dengan pemerintahan setempat yang dekat, selain akan lebih efisien dan lebih cepat menangani persoalan-persoalan yang timbul, juga akan lebih mudah diminta pertanggungjawabannya. Suatu republik yang luas wilayahnya cepat atau lambat akan berakhir eksistensinya. Ia akan menjadi monarki yang despotik sehingga menyebarkan anarki.
3. Alasan cultural, perbedaan system sosial dan ekonomi juga merupakan faktor-faktor yang menghambat dan tidak menguntungkan bagi pembentukan negara federal.

Argumentasi-argumentasi kaum lokalis itu sudah diketahui oleh James Madison sebelum ia bersama anggota delegasi lainnya menghadiri sidang pembukaan penyusunan konstitusi di State Hall di Kota Philadelphia 25 Mei 1787. Madison sendiri menginginkan tegaknya suatu pemerintah nasional yang kuat tapi atas dasar kedaulatan rakyat yang luas. Tiga minggu sebelum pembukaan itu ia telah ada di Philadelphia dengan bekal buku-buku dan catatan-catatan, antara lain catatan mengenai konfederasi-konfederasi dari zaman kuno sampai zaman modern, seperti konfederasi-konfederasi pada zaman Yunani

kuno (*Lycia, Amphictoni, Achac*), Pemerintah Kerajaan Romawi Suci, konfederasi-konfederasi Swiss dan Pemerintahan Belanda selama berserikatnya propinsi-propinsi.

Untuk melancarkan jalan dalam mengemukakan gagasan-gagasannya, J. Madison pun tak segan-segan menghubungi tokoh pergerakan yang amat besar wibawanya lebih-lebih pada masa pasca perang kemerdekaan yaitu George Washington pada tanggal 16 April 1787. Apabila G. Washington mau mendukung gagasan-gagasannya itu, berarti J. Madison akan lebih mudah meraih kemenangan. Pokok-pokok pikiran Madison tentang negara federal diasampaikan lewat kertas kerja dari delegasi Virginia yang kemudian dikenal dengan sebutan *Virginia Plan* adalah sebagai berikut :

1. Bahwa konfederasi negara-negara republik yang masing-masing berdaulat diganti dengan Republik Nasional dengan eksekutif tunggal, legislatif bikameral dan yudikatif yang mandiri. Negara-negara republik yang dalam pengaturan *Articles of Confederation* merupakan negara-negara berdaulat, selanjutnya di subordinasikan kepada Republik Nasional.
2. Bahwa selama suatu negara Republik (bekas koloni) mempertahankan kedaulatannya maka ia berada di luar bangsa.

Dapat diduga sebelumnya gagasan untuk menghilangkan kedaulatan negara-negara Republik akan memancing kontroversi. Dan memang benar, pada pertengahan Juni 1787 konvensi nyaris tejobak krisis. Delegasi New Jersey, Connecticut, New York dan Delaware mempertahankan kedaulatan negara-negara Republik namun mereka bersedia menambah kewenangan Kongres Kontinental. Krisis konvensi akhirnya dapat diatasi dengan tercapainya persetujuan untuk tidak menghilangkan sama sekali peranan negara-negara republik walaupun statusnya turun menjadi negara bagian, dengan jalan membentuk lembaga perwakilan negara-negara bagian yang disebut senat.

Dalam lembaga perwakilan yang kedua itu (senat) anggotanya terdiri atas wakil-wakil negara bagian, masing-masing dua orang yang dipilih oleh lembaga legislatifnya. Dengan ketentuan itu pula posisi negara-negara bagian tidak

dikalahkan begitu saja oleh negar-negara bagian besar. Lembaga legislatif pertama (*House of Representative*) para naggotanya dipilih oelh legislatif negara bagian. Ide ini ditolak oleh Madison dengan alasan jika demikian halnya berarti rakyat dua kali telah dijauhkan dari *House of Representative*.

Akhirnya kaum fedarlis antara lain: James Madison, Alexander Hamilton dan John Jay mencapai kemenangan dalam rangka penyusunan konstitusi Amerika Serikat. Naskah konstitusi tersebut yang terdiri atas 7 pasal untuk dapat berlaku di seluruh wilayah Amerika Serikat memerlukan sekurang-kurangnya 9 ratifikasi dari 13 negara bagian sesuai dengan ketentuan *Articles of Confederation*. Negara bagian kesembilan yang memberikan ratifikasinya adalah New Hampshire, pada tanggal 21 Juni 1788. namun menurut Prof. Prajudi Atmosudirdjo dkk, konstitusi itu sendiri baru berfungsi tahun 1789. Sampai kini tercatat telah diberlakukan 26 amandemen dimana 10 amandemen pertama disebut *Bill of Rights* yang berisi tentang hak-hak asasi manusia. Dari ke-7 pasal konstitusi 1789 itu yang berkaitan dengan sistem pemerintahan adalah pasal 1 dan pasal 2 yang masing-masing mengatur kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif.

C. Sistem Pemerintahan Presidensiil Amerika Serikat

1). Kekuasaan Legislatif

Badan legislatif Amerika Serikat disebut *Congress* yang terdiri dari dua kamar (bikameral) yaitu DPR (*House of Representtaive*) dan Senat. DPR dipilih malelui pemilihan umum setiap dua tahun sekali pada masing-masing negara bagian (ps.1 ayat 2). Sedangkan Senat adalah utusan negara bagian yang dipilih oleh Dewan Legislatif Negara Bagian. Masing-masing negara bagian mempunyai 2 orang utusan dalam senat.

Masa jabatan senat diatur sebagai berikut: 1/3 bagian pertama selama 2 tahun, 1/3 bagian kedua dan 1/3 bagian ketiga 6 tahun., sehingga 2 tahun diadakan pergantian.

Secara lebih rinci, berdasarkan ketentuan konstitusi, *Congress* mempunyai kekuasaan antara lain :

1. Mengesahkan rancangan undang-undang (ps. 1 ayat 7)
2. Menetapkan besarnya pajak dan cukai.
3. Memberi pinjaman uang sebagai bantuan luar negeri.
4. Mengatur perdagangan dengan luar negeri dan anatar beberapa negara bagian dan dengan suku Indian.
5. Menetapkan peraturan naturalisasi.
6. Mengatur percetakan uang.
7. Menghukum pelamsuan atas jaminan uang dari negara.
8. Mendirikan kantor pos dan jalur pos.
9. Meningkatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan kesenian.
10. Menetapkan pengadilan-pengadilan di bawah mahkamah agung.
11. Menentukan dan menghukum pembajakan dan tindak pidana berat yang terjadi di tengah laut dan pelanggaran terhadap hukum Amerika Serikat.
12. Menyatakan perang, memberikan izin menyita dan membalas (*letter of marque and reprisal*), dan membuat peraturan penangkapan di darat dan perairan.
13. Membangun serta membantu angkatan perang, mengatur militer.
14. Menetapkan semua hukum yang diperlukan serta melaksanakan perundangan secara luas.

Dari sekian banyaknya kekuasaan *Congress* yang diatur dalam konstitusi seperti tersebut diatas ternyata tidak ada satu pun kekuasaan *Congress* untuk minta pertanggungjawaban presiden dan atau menteri-menteri. Hal ini menunjukkan perbedaan yang prinsipil dengan sistem pemerintahan Inggris yang justru merupakan ciri utama dari sistem pemerintahan presidensiil Amerika Serikat.

Satu hal lagi yang menarik adalah kewenangan *Congress* dalam masalah pembuatan undang-undang. Tidak ada satu pasal pun dalam konstitusi Amerika Serikat yang menentukan bahwa presiden mempunyai wewenang untuk

mengajukan rancangan undang-undang (*bills*) datanganya dari *House of Representative*. Materi rancangan itu dapat bersal dari pemerintah (eksekutif) terutama yang menyangkut budget, juga dapat berasal dari golongan politik/golongan kepentingan, atau juga mungkin datanganya dari anggota secara perorangan atau bisa juga dari agen perencana rancangan (*Bill drafting agency*). Ternyata pula, Senat tidak mempunyai kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang. Namun senat mempunyai kekuasaan yang cukup besar karena sebuah rancangan undang-undang meskipun telah disetujui oleh *House of Representative* namun jika ditolak oleh senat maka rancanagn itu tidak akan disahkan, untuk selanjutnya diajukan kepada presiden untuk mendapatkan persetujuannya. Selain itu Senat juga mempunyai kekuasaan untuk mengajukan dakwaan kepada pejabat tinggi negara, memberikan persetujuan kepada presiden dalam hal: pembuatan perjanjian luar negeri, pengangkatan duta dan konsul dan pengangkatan hakim-hakim mahkamah agung serta pejabat-pejabat tinggi lainnya.

2). Kekuasaan Eksekutif

Menurut C.F. Strong kekuasaan eksekutif dalam suatu negara demokrasi mempunyai suatu hakekat (*nature*). Hakekatnya adalah bahwa kekuasaan eksekutif itu harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat atas tindakan eksekutif untuk merumuskan *policy* (kebijakan) dan untuk melaksanakan atau mengadministrasikan kebijakan itu di mana kesemuanya itu diatur dengan aturan hukum dan dapat diberi sanksi oleh badan legislatif. Mengenai bagaimana caranya eksekutif mempertanggungjawabkan kekuasaannya itu C.F. Strong membedakan dua cara yaitu:

1. Eksekutif bertanggung jawab kepada badan legislatif (parlemen) di mana parlemen setiap saat dapat menjatuhkan eksekutif melalui mosi tidak percaya. Cara ini dipergunakan oleh negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer.
2. Eksekutif tidak bertanggung jawab kepada parlemen tetapi mendapat pengawasan langsung dari rakyat. Akibat dari pengawasan langsung ini

adalah timbulnya kemungkinan kepala eksekutif (presiden) tidak dipilih oleh rakyat dalam pemilihan presiden berikutnya. Cara inilah yang dianut oleh Amerika Serikat.

Menurut ketentuan pasal 2 ayat (1) dari konstitusi Amerika Serikat ditentukan bahwa presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif. Adapun luas ruang lingkup dari kekuasaan presiden meliputi:

1. Presiden sebagai panglima angkatan darat dan angkatan laut Amerika Serikat.
2. Presiden berwenang untuk menanggukkan hukum dan memberi pengampunan terhadap orang yang melanggar hukum.
3. Membuat perjanjian dengan negara lain (*treaty*) dengan arahan dan izin senat.
4. Mengangkat duta dan konsul atas arahan dan izin senat.
5. Mengangkat hakim-hakim mahkamah agung atas saran dan izin senat.
6. Mengangkat pejabat-pejabat tinggi lainnya yang akan diatur lebih jauh dengan undang-undang atas saran dan izin senat.
7. Berwenang untuk mengatasi segala kekosongan pada saat senat sedang reses.
8. Menolak atau menyetujui rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh *House of Representative* dan senat.

Di samping memiliki kekuasaan-kekuasaan seperti tersebut diatas, Presiden Amerika juga dibebani beberapa kewajiban sebagai berikut:

1. Melaksanakan kekuasaan eksekutif yang merupakan kewajiban pokoknya untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh warga negara. Kewajiban pokok ini dijalankannya selama 4 tahun bersama-sama dengan Wakil Presiden.
2. Wajib memberi informasi kepada Kongres tentang kemajuan negara-negara bagian.
3. Wajib berusaha agar hukum dijalankan dengan sebaik-baiknya di seluruh wilayah negara.

4. Wajib mengisi semua jenis jabatan-jabatan negara yang telah ditentukan.
5. Wajib menerima pemecatan apabila terbukti melakukan pengkhianatan, penyuapan dan tindak pidana berat lainnya.

Austin Ranney dalam bukunya *The Governing of Men* mengatakan bahwa fungsi presiden pada negara-negera demokrasi dewasa ini ada dua macam pola. *Pola pertama*; Presiden hanya sebagai kepala negara saja yang dalam hal ini Austin Ranney menjulukinya dengan sebutan “Raja Terpilih” seperti apa yang dikatakan berikut ini. Istilah “Raja Terpilih” (*Elected Monarch*) mungkin dimaksudkan untuk melukiskan keadaan di mana fungsi presiden persis sama dengan fungsi raja pada negara-negara monarki parlementer. Perbedaannya terletak dalam cara pengisian jabatan presiden yaitu dengan cara pemilihan sedangkan raja dipilih diangkat berdasarkan keturunan. Sebagai contoh negara-negara yang mempunyai presiden sebagai raja terpilih, Austin Ranney menunjuk negara Austria, Irlandia, Perancis, Jerman Barat, India, Italia, Swiss dan Uruguay.

Pola Kedua; di mana presiden selain berfungsi sebagai kepala negara juga merangkap fungsi sebagai kepala pemerintahan. Contoh yang paling terkemuka dari pola kedua ini dikatakannya adalah negara Amerika Serikat sendiri di samping negara-negara lainnya seperti Brazillia, Chilli, Liberia dan Filipina. Selanjutnya A. Ranney mengakuinya bahwa perangkapan dua fungsi yang berbeda di tangan seorang presiden dapat menimbulkan sejumlah kesukaran.

Salah satu contoh kesukaran yang pernah dialami oleh Amerika Serikat adalah dengan adanya kasus Presiden Truman di sekitar tahun lima puluhan. Pada saat itu presiden Harry Truman bermaksud akan menganugerahkan tanda kehormatan kepada seorang tentara yang telah berjasa dalam Perang Korea. Tanda Kehormatan itu dianugerahkan melalui ayah dari tentara yang tewas dalam perang Korea itu. Tetapi di luar dugaan, sang ayah menolaknya dengan alasan bahwa Harry Truman tidak berhak untuk menganugerahkan tanda kehormatan tersebut karena ia adalah seorang pemimpin Partai Demokrat yang nota bene adalah konseptor Perang Korea yang menimbulkan petaka bagi bangsa Amerika Serikat, dan dengan sendirinya tewasnya anak tersebut merupakan petaka bagi sang ayah.

Dalam hal ini menurut A. Ranney, penolakan sang ayah itu bukan ditujukan kepada kedudukan Harry Truman sebagai kepala negara tetapi ditujukan terhadap kedudukannya sebagai kepala pemerintahan. Sang ayah tentunya tidak suka kalau Amerika Serikat terlibat dalam Perang Korea karena tidak jelas apa urgensi perang tersebut bagi Amerika Serikat. Dan sikap untuk melibatkan diri dalam suatu peperangan adalah suatu sikap yang biasanya diperlihatkan oleh seorang kepala pemerintahan seperti sikap perdana menteri dalam negara sistem pemerintahan parlementer.

Selanjutnya A.Ranney menyatakan bahwa dalam hubungan dengan mekanisme pemerintah. Presiden Amerika Serikat mempunyai peranan yang amat besar. Secara keseluruhan peranan presiden di Amerika Serikat adalah sebagai berikut :

1. Presiden Sebagai Kepala Negara. Yang terpenting dari semuanya itu adalah bahwa presiden merupakan lambang kebanggaan yang patut ditiru bagi berjuta-juta rakyat Amerika, melalui suara hati nuraninya ia dapat menuangkan keluhuran budinya ke dalam jiwa bangsanya. Dia juga dapat merupakan personifikasi utama dari bangsanya. Di tangannya banyak hal bisa berubah menjadi baik (harum) atau menjadi jelek (busuk).
2. Presiden Sebagai Kepala Pemerintahan. Sebagai Kepala Pemerintahan, presiden mengepalai kabinet. Komisi Hoover di tahun 1950 pernah mengadakan penelitian dan menemukan data sebagai berikut: Presiden Amerika Serikat membawahi 9 departemen utama, 104 biro, 108 *service*, 460 *Offices* dan 631 divisi. Yang menarik adalah bahwa masing-masing presiden agak berbeda-beda caranya memandang peranan kabinetnya. Presiden Abraham Lincoln misalnya, menganggap kabinetnya tidak lebih dari sekedar juru bicara dari ide-idenya. Sedangkan Presiden Eisenhower benar-benar menganggap kabinetnya sebagai suatu lembaga penasihat yang sangat penting.
3. Presiden Sebagai Kepala Diplomat. Sebagai Kepala Diplomat, Presiden berwenang untuk mengangkat perwakilan-perwakilan diplomatik serta

menolak perwakilan diplomatik asing. Penolakan terhadap perwakilan diplomatik asing sering menunjukkan pelaksanaan wewenang tunggal presiden untuk tidak mengakui suatu pemerintahan/negara asing. Penolakan demikian tidak memerlukan persetujuan senat sehingga tampak betapa besarnya kekuasaan presiden sebagai kepala diplomat. Dalam pelaksanaan politik luar negeri presiden bersama-sama dengan staf perwakilan diplomatiknya selalu merundingkan perjanjian-perjanjian dengan negara lain. Menurut ketentuan konstitusi Amerika Serikat, perjanjian internasional yang tergolong *treaty* baru mempunyai kekuatan mengikat apabila telah disetujui sekurang-kurangnya 2/3 dari senat. Namun dalam perkembangan praktek, presiden ternyata meratifikasi perjanjian internasional yang tergolong *agreement* (persetujuan) tanpa persetujuan senat. Ini berarti Mahkamah Agung tidak membedakan status perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan senat dengan persetujuan internasional yang diratifikasi sendiri oleh presiden tanpa persetujuan senat. Kedua-duanya mempunyai kedudukan yang sama yaitu sebagai hukum negara (*law of the land*) yang apabila tidak bertentangan dengan konstitusi hal ini bersifat *self executings*, langsung dilaksanakan oleh pengadilan tanpa memerlukan aturan pelaksanaan berupa perundang-undangan nasional. Namun jika bertentangan dengan konstitusi, diperlukan perundang-undangan nasional untuk melaksanakannya.

4. Presiden sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Perang. Konstitusi-Amerika Serikat menentukan bahwa Presiden adalah Panglima Tertinggi dari seluruh Angkatan Perang. Pembentuk konstitusi membuat ketentuan yang demikian itu dengan maksud untuk meneguhkan prinsip “Supremasi Sipil” atas kelompok militer. Memang benar bahwa untuk menyatakan perang, Presiden harus mendapat persetujuan dari Kongres. Namun kadang-kadang kekuasaan presiden sebagai Panglima Tertinggi dapat dipergunakan untuk mengesampingkan persetujuan Kongres dalam hal

menurut pertimbangan Presiden tindakan bersenjata amat diperlukan dalam rangka pelaksanaan politik luar negeri.

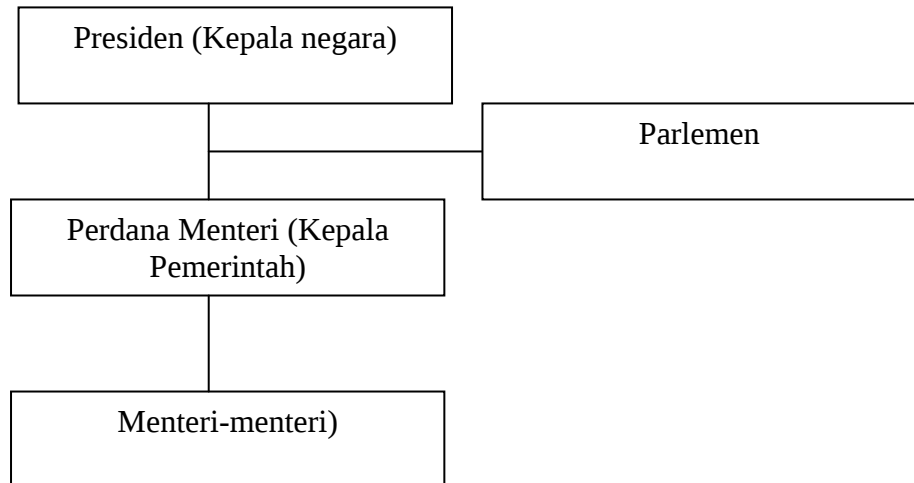
5. Presiden sebagai Pemimpin dalam Keadaan Darurat, ketika Amerika Serikat terancam perang saudara sekitar tahun 1861, Presiden Abraham Lincoln menilai situasi itu dapat membahayakan kesatuan bangsa, dan Amerika Serikat ada dalam keadaan darurat. Atas tanggungjawab sendiri tanpa persetujuan kongres, Lincoln mengambil langkah-langkah sebagai berikut: memblokir semua kota-kota pelabuhan di bagian selatan oleh angkatan laut, memanggil mobilisasi umum untuk membentuk milisi, menggunakan kas negara seakan-akan seperti dalam keadaan perang, mengesampingkan penerapan hak asasi manusia dan menyimpang dari beberapa ketentuan konstitusi.
6. Presiden sebagai Pemimpin Partai. Seorang presiden yang memiliki kewenangan untuk mengangkat pejabat-pejabat penting pemerintahan akan lebih memperhatikan calon-calon pejabat dari kalangan partainya sendiri. Hal ini dilakukan karena ia ingin mendapatkan kompensasi dukungan, lebih-lebih ia ingin terpilih lagi pada masa jabatan berikutnya. Gejala ini menyebabkan tidak dapat terhindarnya figur presiden lebih cenderung sebagai pemimpin partai daripada pemimpin nasional.
7. Presiden sebagai Kepala Legislatif. Yang dimaksud legislatif di sini bukanlah Kongres yang terdiri atas DPR dan Senat. Pengertian Legislatif dimaksudkan untuk menunjukkan kepada aparat eksekutif (pegawai administratif) yang bertugas menyiapkan materi rancangan undang-undang yang akan diajukan oleh eksekutif kepada Kongres. Dengan adanya hak veto di tangan presiden, ia dapat mempengaruhi Kongres melalui anggota Kongres yang separtai dengannya agar Kongres mau menghilangkan ketentuan yang tidak diinginkan oleh eksekutif. Meskipun veto itu dapat digugurkan dengan syarat persetujuan 2/3 dari masing-masing kamar dalam pembahasan ulang, namun bagaimanapun juga harus diakui bahwa

sebagai kepala legislatif, presiden dapat mempengaruhi pembahasan rancangan undang-undang dalam Kongres.

(3). Sistem Pemerintahan Campuran

A. Beberapa Ciri dalam Sistem Pemerintahan Campuran

Istilah sistem “pemerintahan campuran”, kata “campuran” diartikan campuran antara ciri sistem pemerintahan presidensiil dengan parlementer. Dalam sistem ini diusahakan hal-hal yang terbaik dari kedua sistem pemerintahan tersebut. Dalam sistem pemerintahan ini, selain memiliki Presiden sebagai Kepala Negara, juga memiliki Perdana Menteri sebagai kepala Pemerintahan untuk memimpin kabinet yang bertanggungjawab kepada parlemen. Bila presiden tidak diberi posisi dominan dalam sistem pemerintahan ini, presiden tidak lebih dari sekedar lambang dalam pemerintahan. Akan tetapi presiden tidak bisa dijatuhkan oleh parlemen, bahkan presiden dapat membubarkan parlemen.



Keuntungan dengan penggunaan istilah sistem pemerintahan campuran yaitu dapat menimbulkan kesan bahwa jenis sistem pemerintahan terakhir ini masih mempunyai hubungan yang erat dengan sistem pertama (parlementer) dan sistem kedua (presidensiil) yang kesemuanya itu berada dalam kerangka sistem

politik demokrasi liberal atau demokrasi modern. Berhubung sistem pemerintahan campuran ini sangat khas maka perlu ditentukan ciri-ciri utamanya, yaitu :

1. Menteri-menteri dipilih oleh parlemen.
2. Lamanya masa jabatan eksekutif ditentukan dengan pasti dalam konstitusi.
3. Menteri-menteri tidak bertanggung jawab baik kepada parlemen maupun kepada presiden.

Ciri yang *pertama* adalah merupakan ciri pokok dari sistem parlementer, sedangkan ciri yang *kedua* adalah merupakan ciri pokok dari sistem pemerintahan presidensiil. Ciri yang *ketiga* adalah ciri yang tidak terdapat baik dalam sistem pemerintahan parlementer maupun dalam sistem pemerintahan presidensiil. Justru ciri ketiga ini adalah merupakan konsekuensi dari dianutnya ciri pertama dan kedua secara bersama-sama. Contoh yang lazim disebut-sebut mewakili sistem campuran ini adalah Negara Swiss.

BENTUK-BENTUK PEMERINTAHAN

Klasifikasi Pemerintahan oleh Satu Orang, Sedikit Orang dan Banyak Orang

Ketidaksepakatan konseptual telah menandai usaha manusia, sekurang-kurangnya sejak masa Yunani Kuno, untuk membedakan negara menurut bentuk pemerintahannya. Tetapi adalah tidak mungkin untuk menilai sistem politik tanpa menemukan beberapa skema yang berarti untuk menggolongkan ciri-ciri mereka yang beraneka ragam. Dengan demikian adalah perlu untuk memulainya paling tidak dengan beberapa tipologi dasar pemerintahan, dan orang yang telah lama menggelutinya mungkin bisa menemukannya dalam pemikiran politik Plato dan Aristoteles, orang-orang Romawi (khususnya Polybius dan Cicero), dan para pemikir Masa Kebangunan Kembali (Machiavelli), Masa Pencerahan (Montesqueiu), dan bahkan masa-masa yang lebih kontemporer. Anjurannya ialah bahwa setiap negara bisa diklasifikasikan menurut pembagian atau penempatan kekuatan politik di dalamnya: kekuasaan itu dilaksanakan oleh satu orang, sedikit

orang dan banyak orang (artinya oleh sebagian besar atau seluruh warga negara). Sebelum berlanjut kepada pengklasifikasian dan penjelasan masing-masing klasifikasi menurut Rodee dkk, ada baiknya dilihat kembali gagasan-gagasan ahli-ahli masa lalu tersebut.

(1). Plato

Klasifikasi Plato tentang bentuk pemerintahan adalah sebagai berikut : bentuk pemerintahan yang baik ialah kerajaan dan bentuk merosot dari kerajaan adalah tirani. Diantara Kerajaan sebagai bentuk ideal dan Tirani sebagai bentuk merosotnya, terdapat Aristorasi dengan bentuk merosotnya Oligarki dan kemudian Demokrasi dengan bentuk merosotnya Mobokrasi. Pengklasifikasian ini yang diikuti oleh Rodee dkk.

(2). Aristoteles

Dari penyelidikan empiris konstitusi-konstitusi polis (negara kota di Yunani Kuno) yang pernah ada dan yang masih ada di Yunani Kuno, Aristoteles kemudian mengadakan klasifikasi bentuk-bentuk pemerintahan atas dasar dua kriteria: secara kuantitatif, yaitu berdasarkan jumlah orang-orang yang memegang kekuasaan dalam suatu negara dan secara kualitatif yaitu berdasarkan pelaksanaan kesejahteraan umum untuk penguasa-penguasa negara itu.

Berdasarkan dua kriteria tersebut Aristoteles mengklasifikasikan bentuk-bentuk pemerintahan ke dalam tiga bentuk pemerintahan yang baik dan tiga bentuk pemerintahan yang buruk (cara ini yang diadopsi oleh Rodee dkk). Tiga bentuk pemerintahan yang baik itu adalah, Monarki, Aristokrasi dan Polity. Di samping itu pula ada tiga bentuk pemerintahan yang buruk yang merupakan kemerosotan dari bentuk-bentuk pemerintahan yang baik yaitu Tirani sebagai bentuk kemerosotan dari Monarki, Oligarki sebagai bentuk kemerosotan dari Aristokrasi dan Demokrasi sebagai bentuk merosot dari Polity.

Monarki atau kerajaan adalah bentuk pemerintahan dalam mana seluruh kekuasaan dipegang oleh seseorang yang berusaha mewujudkan kesejahteraan

umum. Tirani adalah bentuk pemerintahan dimana kekuasaan juga berpusat pada satu orang, tetapi berusaha mewujudkan kepentingan dirinya sendiri dan tidak mengindahkan kesejahteraan umum. Oligarki adalah pemerintahan beberapa orang yang mengutamakan kepentingan golongannya sendiri. Polity adalah bentuk pemerintahan dimana seluruh warga negara turut serta mengatur negara dengan maksud mewujudkan kesejahteraan umum. Demokrasi adalah bentuk merosot dari polity karena berdasarkan pengalamannya sendiri, penguasa-penguasa di negara-negara kota yang demokratis dari jamannya seperti Athena adalah teramat korupnya.

Secara skematis klasifikasi aristoteles atas bentuk-bentuk pemerintahan adalah sebagai berikut :

Bentuk Pemerintahan	Bentuk-bentuk biasa dimana penguasa-penguasa berusaha mewujudkan kesejahteraan umum	Bentuk merosot dimana penguasa berusaha mewujudkan kepentingan sendiri
Pemerintahan seorang	Monarki	Tirani
Pemerintahan Beberapa Orang	Aristokrasi	Oligarki
Pemerintahan Semua Warga Negara	polity	Demokrasi

(3). Cicero

Filsuf Romawi ini mendasarkan penggolongan bentuk-bentuk pemerintahan dari berbagai negara atas prinsip-prinsip yang dinamakannya *Concilium*. Penggolongannya adalah sebagai berikut: apabila *Concilium* itu di pegang oleh seseorang, maka bentuk pemerintahan itu adalah kerajaan; apabila dipegang oleh seluruh rakyat adalah demokrasi. Juga dia menerima adanya bentuk-bentuk merosot dari bentuk-bentuk pemerintahan yang baik itu. *Dominus*

adalah bentuk merosot dari kerajaan, *facto* adalah bentuk merosot dari aristokrasi, *turba et confusio* adalah bentuk merosot dari demokrasi.

(4). Montesquieu

Dia mengikuti klasifikasi Aristoteles dan mengajukan tiga macam bentuk pemerintahan yaitu : Republik dengan dua bentuk tambahan demokrasi dan aristokrasi; kerajaan dan despotisme. Bentuk pemerintahan Republik dimaksud dengan pemerintahan dimana seluruh rakyat (demokrasi) atau sebagian dari rakyat (aristokrasi) memegang kekuasaan tertinggi. Kerajaan adalah bentuk pemerintahan dimana satu orang memerintah, tetapi memerintah menurut undang-undang yang telah ditentukan. Despotisme adalah pemerintahan yang didasarkan atas kesewenang-wenangan. Ketiga macam bentuk pemerintahan ini masing-masing didasarkan atas asas khusus, yaitu republik atas kebaikan warga negara, demokrasi atas cinta tanah air dan persamaan, aristokrasi atas asas moderasi, kerajaan atas asas kehormatan dan despotisme atas asas ketakutan.

(5). Machiavelli

Dia membagi bentuk pemerintahan menjadi dua yang tercantum mulai dari halaman pertama bukunya yang berjudul *the prince* dengan kalimat : “semua pemerintahan dan bentuk penguasaan yang pernah ada dan yang kini menguasai manusia dan yang pernah menguasai manusia adalah republik atau kerajaan”. Baginya tidak ada bentuk pemerintahan lain selain republik dan kerajaan dan menganggap bentuk kerajaan sebagai bentuk pemerintahan yang terbaik dimana kedudukan raja dapat turun-temurun atau didasarkan atas pemilihan.

(6). Rodee, dkk

Mengikuti anjuran plato, pemerintahan oleh satu orang, sedikit orang, atau banyak orang dapat dibedakan sebagai bentuk-bentuk pemerintahan yang “baik” atau “buruk”; setiap bentuk yang baik mempunyai pendamping yang buruk.

Akibatnya ada enam pengelompokan jenis pemerintahan, yang dapat dilihat di bawah ini :

	Baik	Buruk
Satu orang	Monarki	Tirani
Sedikit orang	Aristokrasi	Oligarki
Banyak orang	Demokrasi	Mobokrasi

Seseorang bisa saja memerintah negara, tetapi ini bukanlah kesimpulan awal bahwa pemerintahannya akan baik atau buruk. Pertanyaan ini dijawab dalam pengertian apakah ia memerintah untuk kepentingannya sendiri atau kepentingan seluruh masyarakat. Kriteria yang sama dikenakan pada pemerintahan oleh sedikit orang dan banyak orang; dalam masing-masing kasus di tanyakan apakah para penguasa membuat keputusannya untuk kesejahteraan umum atau kepentingan pribadinya. Tinggal dilihat apakah pemerintahan oleh banyak orang menurut perkiraan keuntungan pribadi setiap marga negara betul-betul menghasilkan kesejahteraan bagi semua orang. Karena pemegang kekuasaan politik tidak akan pernah mengakui telah membuat keputusan-keputusan yang menguntungkan dirinya, rekan-rekan politiknya atau rekan rekan usahanya, maka tidaklah mudah untuk menjawab pertanyaan pokok ini, dan jawabannya juga mungkin berbeda dari satu masalah ke masalah lain bagi bentuk pemerintahan yang sama. Para pemimpin politik yang menyelenggarakan kepentingan umum, yang merumuskan kebijakan pertahanan nasional misalnya, mungkin akan bertindak untuk kepentingan pribadi manakala pembayaran uang itu harus dilakukan kepada para kontraktor pertahanan.

Karancuan yang agak lekat dalam tabel klasifikasi inilah yang tampaknya menggelitik plato, polybius, dan ahli-ahli lainnya untuk menyimpulkan bahwa setiap bentuk pemerintahan cenderung berubah kebentuk lainnya karena kelambanannya sendiri. Demokrasi, bentuk pemerintahan yang jarang

memberikan kestabilan dan “agak” kurang dikehendaki, cenderung diturunkan menjadi mobokrasi, yang sebenarnya juga sangat tidak diinginkan oleh semua bentuk pemerintahan yang lain, yang baik ataupun yang buruk; karena mobokrasi cenderung memunculkan tirani, atau – menurut kiasaan yang digemari orang Prancis – sebagai “penunggang kuda” yang mengendarai kudanya dengan menyeruduk. Tirani merupakan bentuk puncak dari pemerintahan yang buruk, meski mereka yang menganut tabel klasifikasi ini sepakat bahwa bentuk yang terbaik dari semua bentuk pemerintahan adalah yang memungkinkan menguatnya monarki. Dan bukanlah kebetulan kalau kedaulatan dalam negara ideal Plato dipusatkan dalam diri “raja-filosof”

(7). Monarki

Plato menyatakan peraturan hukum merupakan cara penyelesaian pertikaian dan pengakhiran pertikaian yang paling tidak sempurna. Karena sifatnya, hukum adalah hal yang umum dan dirancang untuk diterapkan pada satu atau berbagai macam dari kebanyakan kategori hubungan sosial. Tetapi persoalan suatu masyarakat biasanya diungkapkan dalam istilah-istilah tertentu, mengaitkan individu dalam konteks-konteks sosial yang berbeda, dan yang berubah sepanjang waktu. Karena itu penguatan monarki merupakan cara yang paling efisien dan paling adil untuk memerintah negara ia menjamun bahwa pedoman dasar bagi masyarakat akan dilaksanakan menurut perubahan keadaan dan kebutuhan-kebutuhan khusus.

Para pendukung pemerintahan monarki, bahkan pada saat ini, menyatakan bahwa corak pemerintahan ini memperbesar kemungkinan stabilitas politik, terutama dalam hubungannya dengan perluasan perubahan sosial dan ekonomi. Para mahasiswa perbandingan politik tampaknya memang terkesan dengan kestabilan yang relatif tinggi dari negara-negara yang hingga kini masih mempertahankan beberapa lembaga monarkinya setelah sekian abad. Inggris, Swedia dan Denmark adalah contoh yang jelas, tetapi seseorang akan memasukan juga dalam kategori monarki konstitusional masa kini seperti Belanda, Norwegia,

Belgia, Luxemburg, Jepang, Muangthai, dan Spanyol (sejak tahun 1975). Sangat berbeda dengan stabilitas relatif dari hampir semua negara-negara tersebut, monarki-monarki dalam abad kedua puluh telah dihapus dari Rusia, Jerman, Austria, Hongaria, Turki, Portugal, Spanyol, (antara tahun 1931 sampai 1975), Italia, Yugoslavia, Bulgaria, Rumania, Albania, Mesir, Libya, dan - dalam tahun 1970-an – Yunani, Ethiopia, dan Iran. Karenanya Pemerintahan oleh satu orang bukanlah suatu jaminan bagi stabilitas politik. Apa yang dapat dijelaskan dari berbagai temuan ini?

(8). Monarki dan Adaptasi politik

Bagian terbesar dari jawaban atas pertanyaan ini (meskipun tidak semuanya) tergantung pada kemampuan dan kemauan dari raja-raja tertentu dan para pengganti mereka untuk menerima pengurangan yang besar dalam kekuasaan politik mereka. Contoh yang klasik adalah Inggris ketika William dan Mary naik tahta kerajaan pada tahun 1689. penobatan mereka tergantung pada penerimaan mereka atas supremasi parlementer terhadap monarki dalam bidang-bidang kebijakan umum yang penting, termasuk perpajakan, komando dan organisasi militer, dan agama yang dianut oleh kerajaan. Kesepakatan antara parlemen Inggris dan Raja bisa dianggap sebagai perjanjian sosial sekalipun perjanjian sosial itu mengesampingkan partisipasi rakyat. Sebagian besar sejarah politik Inggris yang kemudian tampaknya hanyalah merupakan cerita tentang meningkatnya kekuasaan parlemen, khususnya *House of Commons*, berkenaan dengan semakin merosotnya kekuasaan monarki.

Adalah lumrah kalau saat ini mengatakan bahwa raja atau ratu Inggris itu lebih memerintah daripada berkuasa dan bahwa fungsi-fungsi utama monarki hanyalah sebagai simbol; ia merupakan penerus tradisi Inggris dan menjadi pusat kesetiaan warga negara Inggris. Kebanyakan monarki masa kini tetap menjadi lembaga penting dalam masyarakatnya karena pewaris tahta raja dan ratu telah mengurangi arti penting politik dirinya. Sebagaimana dalam perang, seseorang harus mau menyerah agar tetap hidup.

Ini sangat bertentangan dengan sejarah lembaga monarki di Prancis selama abad ke delapan belas dan sembilan belas, di Rusia selama dasawarsa pertama abad ke dua puluh, dan Mesir serta Iran dalam pertengahan abad ke dua puluh. Dalam negara-negara ini dan negara-negara lainnya yang telah menghapuskan monarkinya, kekuasaan kerajaan terbukti tidak mampu atau tidak mau mengubah fungsi politiknya sejalan dengan perubahan sosial dan politik. Raja selalu berkeras dengan kekuasaannya dan gagal untuk memperbesar pertumbuhan otonomi parlemen serta pelaksanaan kekuasaan eksekutif yang tidak besar dari para pemimpin politik untuknya. Karena itulah kemudian ia sering kehilangan tahta dan kadang-kadang jiwanya serta kehidupan keluarganya serta para pendukungnya yang setia.

Kaisar Rusia memperlihatkan nasib yang demikian. Sekalipun Revolusi 1905 telah berhasil menekannya untuk mengadakan sidang parlemen (Duma), tetapi Kaisar Nicholas II memanipulasi lembaga perwakilan tersebut untuk memperoleh hasil yang diinginkan, menyensor pidato para delegasi, dan menolak nasehat para menteriannya. Ia tetap ngotot agar pemerintahan haruslah didasarkan pada gagasan usang tentang “hak ketuhanan raja” (yang membuatnya hanya bertanggung jawab kepada tuhan) terutama yang berkenaan dengan kekalahan tentara Rusia dalam Perang Dunia I yang memalukan itu. Sebenarnya kita bisa saja menghipotesakan bahwa semakin raja bertahan terhadap pengurangan kekuasaannya, semakin besar pula kemungkinan ia akan diganti oleh rejim revolusioner yang menggunakan kekerasan secara luas untuk membasmi sisa-sisa monarki dan dominasi kaum aristokrat.

(9). Pemerintahan Oleh Sedikit Orang

Kendati hak ketuhanan raja telah diterima sebagai formula untuk mensahkan kekuasaan raja, tetapi tidak bisa disangkal bahwa raja tergantung pada dukungan kader-kader penasihat dan para birokrat yang loyal untuk melaksanakan kebijakannya. Perubahan bertahap dan pelembagaan peranan para penasihat dan pegawai negeri ini, di Prancis dan di berbagai tempat lain, telah

memungkinkan terbentuknya parlemen (para penasehat) dan aparatur administrasi negara (para pegawai negeri). Kesadaran terhadap kecenderungan sejarah ini, serta keyakinan bahwa lembaga-lembaga demokratis merupakan khayalan yang menyembunyikan dominasi politik dan sekelompok minoritas, telah meyakinkan beberapa ilmuwan politik (khususnya Guetano Mosca dan Robert Michels) bahwa dimanapun pemerintahan selalu menyangkut urusan sedikit orang bukan hanya seorang atau banyak orang.

Dalam hubungan ini, aristokrasi merupakan pemerintahan oleh sekelompok elit masyarakat yang mempunyai status sosial, kekayaan, dan kekuasaan politik yang besar. Keberuntungan-keberuntungan ini dinikmati oleh satu generasi ke generasi aristokrasi yang lain. Status, kekuasaan, dan kekayaan diwariskan. Kita juga bisa mengatakan bahwa status dalam masyarakat aristokrasi diberikan berdasarkan norma-norma (*askriftif*) dari pada prestasi. Kedudukan anda dalam masyarakat ditentukan oleh siapakah anda (atau siapakah orang tua anda) daripada oleh apakah yang anda kerjakan. Siapa anda dicirikan oleh gaya bicara, pakaian, dan sikap anda; latar belakang keluarga anda; tempat anda memperoleh pendidikan (lebih daripada apa yang telah anda pelajari); dan kemampuan anda untuk hidup lebih nyaman tanpa harus bekerja untuk itu. Tidak heran kalau dalam sejarahnya para pekerja, petani, dan intelektual di dalam kebanyakan masyarakat memandang rendah kaum aristokrat dan lembaga-lembaganya.

Di mana ada kelas aristokrat yang dominan secara politik, maka di sana tanpa kecuali ada pula lembaga-lembaga monarki. Pada tahun 1820 di Inggris misalnya, monarki masih merupakan lembaga yang penting secara politik, majelis tinggi parlemen (*House of Lords*) menggunakan pengaruhnya yang besar dalam proses legislatif, dan kurang dari 500 warga negara, kebanyakan dari mereka teman sejawat dalam *House of Lords*, mampu meraih suara mayoritas untuk keanggotaan *House of Commons*. Bahkan setelah undang-undang pembaharuan 1932 diterima, hak pilih tidak lebih dari 12 persen dari semua pria dewasa yang ada di Inggris. Tetapi setelah undang-undang perbaharuan 1867, pemberian hak suara kepada mereka menjadi 30 persen maka muncul masalah lain, yaitu bahwa

politik Inggris tidak lebih dikendalikan oleh aristokrasi melainkan oleh oligarki. Oligarki berarti pemerintahan oleh suatu minoritas dalam masyarakat, suatu minoritas yang tidak perlu dibedakan oleh gelar aristokrasi atau hak istimewa. Tetapi dalam pertengahan abad kesembilan belas, Inggris juga bisa digambarkan sebagai plutokrasi – pemerintahan oleh beberapa orang kaya.

(10). Aristokrasi dan Adaptasi Politik

Seperti para raja, elit aristokrasi juga bisa bertahan hanya karena tidak menghambat perubahan politik dan sosial yang mendasar, khususnya proses demokratisasi bertahap terhadap kewenangan politik dan perkembangan sumber-sumber kemakmuran baru bersamaan dengan pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi.

Di Inggris misalnya, aristokrasi ternyata mampu menerima kapitalisme, sebagian karena sejak dini tanah telah diserahkan untuk memelihara domba bagi pedagang wol yang menguntungkan dan sebagian lagi karena hanya anak laki-laki pertama bisa mewarisi kekayaan dan gelar aristokrat ayahnya. Karena itu di Inggris ada banyak anak laki-laki dan wanita dari kaum aristokrat yang tidak mewarisi gelar dan kekayaan, tetapi sering membentuk persekutuan dagang dan melakukan perkawinan dengan pengusaha borjuis, atau kelas menengah.

Tetapi pada kebanyakan negara Eropa, tanah tetap dikerjakan untuk menghasilkan tanaman gandum. Akibatnya aristokrat pemilik tanah tetap bisa mempertahankan tradisi penguasaan feodalnya atas kaum tani. Dan mereka menurunkan gelar aristokratnya kepada – serta membagi kekayaan di antara – semua pewaris dalam keluarga, yang kemudian malah menyebabkan terjadinya pemisahan kelas-kelas sosial masyarakat secara kaku.

Pola-pola sosial yang tradisional ini membantu menerangkan kestabilan politik relatif Inggris Raya (dan kelangsungan hidup aristokrasi Inggris sampai saat ini) dan ketidakstabilan relatif serta hapusnya aristokrasi di sebagian besar negara-negara Eropa yang lain. Dan di mana aristokrasi dibasmi oleh peperangan

atau revolusi (atau keduanya seperti prancis dan jerman), kaum proletar sedikit terangkat untuk tumbuh sebagai kelas kapitalis. Di Inggris sebelum munculnya partai-partai kelas pekerja, kaum aristokrat dan malah Partai Tory yang tradisional tampaknya telah mampu memenuhi tuntutan para pekerja untuk perbaikan kondisi hidup dan jaminan kerja. Ini juga membantu menerangkan kesediaan pemerintahan sosialis di Inggris untuk menahan diri meskipun dengan berat hati, berlangsungnya hak-hak istimewa dan status sosial yang tinggi dari kaum aristokrasi di Inggris.

(11). Pemerintahan Oleh Sedikit orang: Otoritarisme

Bukanlah suatu kejutan bagi para mahasiswa sejarah kalau kebanyakan pemerintahan yang ada di dunia dan di sepanjang sejarah yang pantas digolongkan sebagai otoriter. Monarki (pemerintahan oleh satu orang), Aristokrasi (pemerintahan oleh beberapa orang yang bergelar), Oligarki (pemerintahan oleh sedikit orang yang tidak bergelar, militer atau sipil), dan Pluktokrasi (pemerintahan oleh orang-orang kaya) semuanya adalah pemerintahan yang bersifat otoriter, karena mayoritas warga negara tidak mempunyai peranan langsung atau terlembaga dalam pembuatan kebijakan; mereka tidak bisa berperan serta dalam pemilihan umum, dan mereka tidak terorganisasikan ke dalam partai-partai politik yang bersaing atau kelompok-kelompok kepentingan yang mudah dikenali.

Akan tetapi, sebagaimana dinyatakan oleh para filosof politik Yunani dan Romawi, pemerintahan sedikit orang tidaklah berarti bahwa pembuatan keputusan akan selalu tidak sejalan dengan kepentingan-kepentingan dan tuntutan-tuntutan sejumlah besar orang yang ada dalam masyarakat. Dahulu umpannya, pemerintah otoriter telah mengurangi dan menghapuskan pengaruh lembaga-lembaga keagamaan yang menaungi kehidupan sosial dan ekonomi warga negara; mereka mendorong penanaman modal usaha dan pertumbuhan ekonomi sambil memperkenalkan program-program kesejahteraan pokok bagi kelas-kelas bawah; memindahkan secara fisik kebudayaan kelompok minoritas ke daerah-daerah baru

dimana, barangkali yang pertama kali dalam sejarah, anggota-anggota individu dari kelompok tersebut bisa hidup berdampingan dengan tetangganya; menyelesaikan konflik lama yang telah menyebabkan munculnya kelompok-kelompok yang saling bermusuhan dalam menjabat dan yang tidak memungkinkan adanya pemerintahan yang dipilih rakyat; melenyapkan ancaman kelaparan terhadap jutaan rakyat, membatasi eksploitasi ekonomi oleh para rentenir, dan memberikan kesempatan pertama bagi warga negara mereka untuk memperoleh perawatan kesehatan dan pendidikan. Bagaimanapun kritisnya seseorang memandang landasan metode dan etika pemerintahan otoriter, amatlah penting untuk tidak mengabaikan prestasi-prestasinya yang ada kalanya mempunyai arti penting termasuk bagi kemanusiaan. Penonjolan otoriterisme dalam sejarah dunia akan merupakan ulasan yang menyedihkan bagi umat manusia sekiranya sepenuhnya ia dinggap buruk. Karena tidak seperti agama, tidak ada yang seluruhnya baik atau buruk dalam politik.

(12). Otoritarisme dan Pemerintahan satu Partai

Dalam dunia sekarang ini, kiranya tidak salah kalau pemerintahan yang otoriter kerap dicirikan oleh kehadiran satu partai politik. Pengklasifikasian negara menurut letak dan ruang lingkup kekuasaan politik, sebenarnya bukan tidak lebih bermanfaat bila didasarkan pada jumlah dan karakteristik partai-partai politiknya. Dan agak meragukan suatu pemerintahan yang hanya mengizinkan satu partai di dalam sistem politiknya bisa disebut sebagai pemerintahan otoriter. Tiadanya oposisi politik yang terorganisasi; tiadanya para pemimpin politik yang lain yang bisa menggantikan elit yang ada untuk melaksanakan program-program baru; terbatasnya komunikasi politik sebatas ijin pemerintah dan partai yang berkuasa; dan perubahan orang-orang serta kebijakan pemerintah, pasti bukan tidak terjadi dalam partai tunggal itu, meski sering hanya sesudah kematian atau pengusiran pemimpin yang berkuasa.

Generalisasi seperti ini sulit dimengerti tanpa ada beberapa contoh yang jelas, bukan tidak mungkin kalau di dalam membayangkan ciri-ciri otoriter atau

negara satu partai tersebut diatas, pembaca berfikir tentang satu atau lebih negara-negara dewasa ini; China? Kuba? Vietnam? Ya. Menurut kriteria di atas, kelima negara ini memenuhi syarat sebagai negara otoriter. Akan tetapi bagaimana dengan Yugoslavia, Mesir, Meksiko, Aljazair, Korea Selatan, atau Filipina? Negara-negara ini dan juga banyak negara yang lainnya memang dicirikan oleh kelemahan atau ketiadaan oposisi politik selain oleh kekuasaan oligarki yang menikmati monopoli komunikasi politik dan pembuatan kebijakan. Tetapi jelas bahwa beberapa negara lebih otoriter dari pada yang lainnya.

(13). Totaliterisme

Sejak tahun 1950-an sebagian ahli berpendapat bahwa adalah tepat untuk menggambarkan jenis otoriterisme yang paling ekstrim sebagai totaliterisme. Disamping ciri-ciri yang sudah disebut, totaliterisme juga merupakan suatu ideologi resmi yang harus dianut oleh para anggota masyarakat dan harus meliputi semua segi kehidupannya; suatu sistem kontrol polisi yang bersifat teror yang ditopang dan diawasi pemimpin serta diarahkan pada musuh-musuh negara; selain merupakan pengawasan dan pengarahan langsung terhadap seluruh kegiatan ekonomi. Beberapa ciri lain totaliterisme dapat pula ditambahkan disini: kesenian dan ilmu pengetahuan ada dibawah kepentingan elit politik dan menjadi bagian tersendiri dalam ideologi; organisasi-organisasi kepemudaan, serikat buruh, perhimpunan-perhimpunan budaya, sistem pendidikan, dan struktur sosial perantara lainnya dijadikan sebagai sarana untuk memperluas kontrol sosial dan politik kaum elit selain sebagai sarana pendukung tujuan-tujuan ideologisnya. Dan sekalipun ada alat komunikasi yang canggih untuk menyampaikan tuntutananya kepada rakyat tetapi tidak ada saluran terlembaga yang memungkinkan adanya hubungan timbal balik antara mereka dengan rakyat. Pendeknya pemerintahan yang otoriter senantiasa mengontrol kebebasan perilaku warga negaranya dan mengikis setiap kemunculan oposisi yang terorganisasi. Mereka tidak hanya mencoba mengawasi perilaku warga negaranya tetapi juga pemikirannya. Dalam

pengertian ini, banyak agama termasuk Yudaisme dan Kristen yang permulaan merupakan bentuk awal dari pemerintahan yang totaliter.

Meskipun begitu, penting dicatat bahwa ciri-ciri totaliterisme yang demikian lebih merupakan hasil dari logika yang bersifat deduktif daripada pengamatan yang empirik. Totaliterisme merupakan suatu bentuk ideal; negara yang begitu hanya dalam bentuk saja. Istilah totaliterisme mungkin hanya bisa digunakan dalam menjelaskan definisi, tapi perlu diingat bahwa ia jarang, walaupun pernah ada dalam kenyataan. Bukanlah suatu kebetulan misalnya, kalau para mahasiswa dari masyarakat komunis yang mengumpulkan data melihat bahwa hal tersebut sebenarnya lebih dekat dengan komunisme, dan mereka kerap sepakat untuk membuang cap “totaliterisme” itu. Karenanya mungkin bisa dikemukakan bahwa Jerman Nazi dan Rusia Stalin (pertengahan tahun 1930-an, dan akhir tahun 1940-an hingga sebelum wafatnya Stalin tahun 1953), sesungguhnya lebih merupakan totaliterisme, meski akan salah untuk menyimpulkan bahwa ciri-ciri politik, ideologis, dan sosial kedua masyarakat ini sangat mirip satu sama lain. Dan walaupun ada perbedaan ciri pada bentuknya, perbedaan itu boleh dikatakan hampir tidak mempunyai manfaat konseptual.

Juga diragukan apakah fasis Italia (kata ‘totaliterisme’ tampaknya ditemukan oleh Mussolini), Uni Soviet di bawah Krushchev dan Brezhnev, Kuba di bawah Castro (atau Batista), Franco di Spanyol, atau bahkan Cina di bawah Mao haruslah dicap totaliter, dan cap itu tentu menyesatkan bila dikaitkan dengan Polandia, Hongaria, Yugoslavia, Afrika Selatan, Vietnam, dan kedua negara Korea, serta berbagai negara otoriter lainnya sekarang ini yang lebih suka dihina daripada diberi julukan totaliter. Tingkat pensifatan keotoriteran negara-negara ini sangatlah berbeda satu sama lain dan pada satu negara dari satu masa ke masa yang lain. Orang tidak boleh seenaknya menggunakan istilah itu sekedar dalih untuk melakukan penelitian yang seksama dan analisa yang tidak memihak. Tetapi juga jelas bahwa suatu pemerintahan oleh sedikit orang, bagaimanapun ringan atau berat keotoriterannya, ia tidaklah sesuai dengan pengertian awam tentang demokrasi.

(14). Pemerintahan oleh Banyak orang

a. Demokrasi Langsung

Pada dasarnya demokrasi langsung adalah ungkapan yang sempurna untuk kedaulatan rakyat. Demokrasi langsung berarti rakyat memerintah dirinya sendiri secara langsung tanpa perantara. Sebagai ungkapan yang sempurna dari kedaulatan rakyat, demokrasi langsung merupakan bentuk pemerintahan yang dikumandangkan oleh Jean Jacques Rousseau. Rousseau memahami benar hakikat keadaan guna mewujudkan demokrasi langsung di dalam kenyataan:

1. jumlah warga negara harus kecil
2. pemilikan dan kemakmuran harus dibagi secara merata (atau hampir merata)
3. masyarakat secara kebudayaan harus homogen
4. mereka yang melaksanakan undang-undang tidak boleh bertindak sendiri di luar kemauan rakyat yang telah membuat undang-undang pertama kali.

Rousseau mengakui bahwa persyaratan yang banyak ini besar kemungkinan dipenuhi dalam masyarakat kecil, agraris, dan pada hakekatnya adalah masyarakat petani, tetapi dalam keadaan ideal inipun, beberapa persoalan yang mendesak muncul. Siapakah yang menentukan waktu dan tempat bagi sidang pertemuan itu? Bagaimanakah agenda pertemuan dipersiapkan, dan oleh siapa? Bagaimana aturan-aturan pembicaraan? Dimana keputusan dibuat berdasarkan kesepakatan dan suara bulat? Melalui pemungutan suara mayoritas warga negara? Atau apakah hanya melalui suara mayoritas dari mereka yang menghadiri sidang? Dan apabila sebagai demokrat, kita setuju bahwa saya wajib mematuhi keputusan yang saya merasa enggan untuk mematuhi, dapatkah mayoritas memaksa saya dan orang lain dalam kelompok minoritas untuk mentaati mayoritas tersebut? Di bawah kondisi pemerintahan mayoritas, kelompok minoritas yang tertindas mungkin merasakan ada sedikit perbedaan antara demokrasi dan otoriterisme. Sebagaimana yang dikemukakan oleh aristokrat Prancis dan teoritis politik Alexis de Tocqueville pada pertengahan abad ke sembilan belas, suatu mayoritas dengan banyak orang

bisa menjadi tirani yang sama kejamnya dengan oligarki yang terdiri dari sedikit orang.

Dengan asumsi bahwa keputusan dibuat oleh majelis dari seluruh warga negara setelah cukup berdebat tentang suatu masalah tertentu, bagaimanakah keputusan dilaksanakan? Bagaimanakah kita memenuhi permintaan warga negara? Namun sedikit gambaran mengenai persoalan yang sulit ini bisa membantu pembaca untuk memahami mengapa suatu interaksi yang terus menerus antara rakyat pasti berakibat terhadap politik. Lembaga-lembaga negara (termasuk birokrasi), dan aturan-aturan dan prosedur yang kompleks untuk mengambil keputusan dan administrasi. Jadi, pesimisme, ataupun realisme Rousseau sehubungan dengan demokrasi langsung dinyatakan dalam alinea berikut ini. “apabila kita menggunakan istilah dalam pengertian yang ketat, tidak pernah ada demokrasi yang sesungguhnya, dan tidak pernah ada. Bertentangan dengan aturan alamiah jika lebih banyak orang yang memerintah daripada yang diperintah. Tak dapat dibayangkan jika rakyat harus bersidang terus menerus untuk memikirkan masalah-masalah negara dan jelas bahwa mereka tidak mungkin membentuk komisi-komisi untuk maksud tersebut tanpa mengubah cara pengaturannya.

Dalam kenyataannya, secara menyakinkan saya dapat menganggap sebagai asas bahwa bilamana fungsi pemerintahan di bagi atas beberapa bagian, bagian yang kecil cepat atau lambat pasti memperoleh otoritas terbesar, hanya bila mereka mampu mempercepat proses ke arah itu, dan dengan demikian kekuasaan bisa diraih dengan sendirinya..... Bila saja ada orang-orang yang saleh, maka pemerintahan mereka pasti demokratis. Pemerintahan yang sempurna seperti itu bukanlah untuk manusia”.

Akan tetapi dalam peristiwa-peristiwa yang jarang terjadi dalam sejarah dan dalam isolasi relatif umpamanya, di sebagian Yunani, Swiss dan New England negara-negara telah didirikan dengan bentuk pemerintahan yang mendekati demokrasi langsung. Apa yang bisa kita simak dari eksperimen-eksperimen politik yang bermutu tinggi itu? Pertama, biasanya hanya minoritas

warga negara yang diikuti sertakan dalam pembuatan keputusan. Dalam satu contoh di negara kota Athena, hanya kira-kira 10 persen dari 40.000 warga negara Athena yang dapat dipilih boleh menghadiri sidang-sidang *eklesia* (rohaniawan). Sebagian besar warga negara, tentunya berusaha menentang realisasi mengenai akses yang sama atas pembuatan keputusan yang ideal. Diperkampungan (kibbutz) orang-orang Israel modern, persentase rata-rata anggota kibbutz yang menghadiri sidang-sidang majelis umum menurun sedangkan jumlah anggota kibbutz meningkat dari waktu ke waktu dari 50 sampai 100, dalam beberapa kibbutz bahkan sampai 500, 1000 atau lebih. Karena warga negara kehilangan kesempatan untuk berinteraksi tatap muka dengan yang lain, mayoritas menaruh minat pada warga negara berdasarkan atas kepentingannya dan barangkali karena bakatnya menjadi elit (pemimpin) politik.

Sejarah eksperimen demokrasi langsung menunjukkan bahwa tipe pemerintahan ini juga tidak mungkin bertahan dari krisis atau ancaman perang; dan bahwa eksperimen tersebut nampaknya mengalami kemunduran karena ekonomi masyarakat kehilangan sifat agrarisnya, digantikan oleh komersial dan perdagangan, sehingga berakibat tidak seimbangnya sosio-ekonomi (dan juga politik) di antara warga negara.

b. Demokrasi Perwakilan

Karena penduduk baru menambah jumlah warga negara di kota-kota New England, Amerika Serikat pada permulaan, dan khususnya karena para imigran baru memperkenalkan aneka ragam kebudayaan ke dalam masyarakat yang seluruhnya berkulit putih itu, salah satu ciri masyarakat Anglo-Saxon dan Protestan, yakni demokrasi langsung berupa pertemuan kota di New England menghilang. Mengapa? Sebagian karena terdapat terlalu banyak orang yang ikut serta secara langsung dalam pembuatan keputusan dan sebagian lagi karena warna lama memahami sekali bahwa demokrasi langsung yang berkesinambungan mengancam penguasaan mereka atas pemerintahan lokal. Dengan melembagakan pemilihan umum dan menyerahkan kekuasaan mengambil keputusan kepada

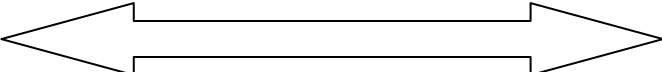
wakil-wakil yang terpilih (dewan kota), kesempatan melanjutkan penguasaan oleh warga yang lebih mapan menjadi lebih baik. Para penyusun konstitusi AS juga mengetahui bahwa dengan menetapkan pemilihan tidak langsung atas presiden dan anggota-anggota senat (warga negara yang memenuhi syarat memilih para anggota senat, yang kemudian memiliki para pejabat negara), mereka ini paling memungkinkan untuk mencegah jatuhnya pengambilan kebijakan ke tangan oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab dalam masyarakat (maksudnya kelas sosio ekonomi rendah). Dan tegasnya, AS dan negara-negara demokrasi kontemporer lainnya adalah pemerintahan republik yang warga negaranya berpartisipasi dalam mengambil keputusan melalui wakil-wakil yang terpilih.

Dalam kenyataannya, orang Yunani Kuno memahami benar bahwa pemilihan pejabat-pejabat negara hampir selalu bertentangan dengan demokrasi yang sebenarnya. Pada masa jayanya demokrasi bangsa Athena, pejabat negara diseleksi di antara seluruh warga negara melalui undian dan jabatan ini beredar dengan cepat di kalangan warga negara lainnya dalam instansi pemerintah itu. Mengadakan pemilihan berarti mendiskualifikasi sebagian besar warga negara dari kesempatan yang sama untuk memegang jabatan pemerintahan: orang-orang yang lebih pandai mengungkapkan pendapat, lebih menarik kepribadiannya, lebih mampu mengorganisasi, lebih kaya, pasti memperoleh (dan selalu memperoleh) keuntungan yang lebih baik dalam perebutan suara. Kepribadian calon, penampilan dan kehidupan pribadi dan keluarganya bisa digunakan untuk mempengaruhi sikap para pemilih, tetapi ciri-ciri tersebut tidak ada sangkut pautnya dengan kemampuan memegang jabatan tertentu dalam pemerintahan. Menurut para pemikir Yunani Kuno dan pemikir politik dalam masa yang lebih baru, pemilihan umum dan demokrasi perwakilan biasanya menjurus kepada pemerintahan oleh sedikit orang dan penguasaan oleh oligarki yang mempunyai kepentingan pribadi.

(15). Penggolongan Negara: Suatu Kesenambungan

Sekali lagi jelaslah bahwa negara-negara yang menyatakan dirinya demokratis tidak dapat digolongkan dalam kategori salah satu dari dua pilihan. Beberapa negara lebih demokratis dari yang lainnya, seperti juga beberapa negara lebih otoriter daripada yang lainnya. Persoalannya adalah tingkat dan wawasan demokrasi yang menjadi ciri setiap negara berbeda-beda menurut waktu dan masalahnya (masalah-masalah tertentu bisa diselesaikan secara demokratis daripada yang lain).

Barangkali yang terbaik adalah berpikir dalam kerangka berkesinambungan dari demokrasi ke otoriterisme selama kita setuju bahwa tidak satupun negara mencerminkan suatu tipe ideal baik demokrasi maupun otoriterisme. Dan kalau boleh kita menarik garis kontinue (berkesinambungan) yang kurang lebih berdasarkan informasi orang-orang yang membahas perbandingan politik kontemporer, maka kedudukan beberapa negara di dunia dalam didistribusikan sepanjang garis yang kedua ujungnya adalah demokrasi dan otoriterisme, sebagaimana yang ditunjukkan pada gambar dibawah ini:

Demokrasi  Otoriterisme

Amerika Serikat			Meksiko		
Inggris	Kanada		Yugoslavia	Brazil	USSR
Swedia	Australia		Turki	Yunani	Cina
Norwegia	Perancis	India	Ghana	Chili	
Belanda	Jepang	Tunisia	Pakistan	Mesir	
Swiss	Jerman	Kenya	Hongaria	Afrika Selatan	
	Israel			Rumania	
	Italia			Cekoslowakia	

Gambar tersebut diatas tidak perlu ditafsirkan secara harfiah. Penempatan negara-negara pada garis kesinambungan ini mungkin berbeda dari seorang peneliti ke peneliti lain sesuai dengan kriteria yang dipilih untuk menilai negara-negara tersebut dan menurut keyakinan yang dipilih untuk menilai negara-negara tersebut dan menurut keyakinan ideologis peneliti itu sendiri. Namun gambar yang disajikan disini mudah-mudahan merangsang diskusi mengenai masalah-masalah analitis mendasar, dan ia juga membantu mendramatisasi bahwa sedikit negara yang dapat digolongkan demokratis atau otoriter sepenuhnya. Dalam negara paling otoriter sekalipun terdapat contoh-contoh mengenai konflik dalam pengambilan keputusan di antara golongan elit penguasa yang bersaing, dan kadang-kadang terdapat pula contoh yang sangat bertentangan dalam kebijakan umum yang kelihatannya menanggapi kepentingan dan tuntutan yang sedang berubah yang bagaimanapun secara informal mencerminkan kehendak rakyat jelata.

RANGKUMAN

Lembaga tidak dengan sendirinya ada dan tidak hidup dari dirinya sendiri; melainkan lembaga terdiri dari orang-orang yang bertindak berdasarkan penafsiran mereka sendiri terhadap kemampuan badan-badan pemerintahan untuk berkuasa. Filsafat politik dan paham kelembagaan mempunyai kaitan satu sama lain. Filsafat politik mendefinisikan kondisi-kondisi demokrasi, sementara paham kelembagaan menyediakan alat-alat pembantu yang memungkinkan demokrasi dapat dijalankan.

Sistem parlementer mempunyai kriteria adanya hubungan antara legislatif dengan eksekutif, dimana satu dengan yang lain dapat saling mempengaruhi. Pengertian mempengaruhi di sini adalah bahwa salah satu pihak mempunyai kemampuan kekuasaan (*Power Capacity*) untuk menjatuhkan pihak lain dari jabatannya. Adapun istilah sistem “pemerintahan campuran”, kata “campuran” diartikan campuran antara ciri sistem pemerintahan presidensiil dengan sistem pemerintahan parlementer.

Mengikuti anjuran Plato, pemerintahan oleh satu orang, sedikit orang, atau banyak orang dapat dibedakan sebagai bentuk-bentuk pemerintahan yang baik atau buruk; setiap bentuk yang baik mempunyai pendamping yang buruk. Akibatnya ada enam pengelompokan jenis pemerintah yaitu Monarki (pemerintahan yang baik oleh satu orang), Tirani (pemerintahan yang buruk oleh satu orang), Aristokrasi (pemerintahan yang baik oleh sedikit orang), Oligarki (pemerintahan yang buruk oleh sedikit orang), Demokrasi (pemerintahan yang baik oleh banyak orang), Mobokrasi (pemerintahan yang buruk oleh banyak orang).

Para pendukung pemerintahan monarki, bahkan pada saat ini, menyatakan bahwa corak pemerintahan ini memperbesar kemungkinan stabilitas politik, terutama dalam hubungannya dengan perluasan perubahan sosial dan ekonomi. Para mahasiswa perbandingan politik tampaknya memang terkesan dengan kestabilan yang relatif tinggi dari negara-negara yang hingga kini masih mempertahankan beberapa lembaga monarkinya setelah sekian abad. Mengapa?

Bagian terbesar dari jawaban atas pertanyaan ini (meskipun tidak semuanya) tergantung pada kemampuan dan kemauan dari raja-raja tertentu dan para pengganti mereka untuk menerima pengurangan yang besar dalam kekuasaan politik mereka. Monarki (pemerintahan oleh satu orang), Aristokrasi (pemerintahan oleh beberapa orang yang bergelar), Oligarki (pemerintahan oleh beberapa orang yang tidak bergelar, militer atau sipil), plutokrasi (pemerintahan oleh orang-orang kaya) semuanya adalah pemerintahan yang bersifat otoriter, karena mayoritas warga negara tidak mempunyai peranan langsung atau terlembaga dalam pembuatan kebijakan; mereka tidak bisa berperan serta dalam pemilihan umum, dan mereka tidak terorganisasikan ke dalam partai-partai politik yang bersaing atau kelompok-kelompok kepentingan yang mudah dikenali.

Sementara sistem pemerintahan demokrasi langsung adalah ungkapan yang sempurna untuk kedaulatan rakyat. Demokrasi langsung berarti rakyat memerintah dirinya sendiri secara langsung tanpa perantara.

LATIHAN MODUL 3

Tes Formatif 1

Petunjuk: Pilihlah salah satu jawaban yang benar dengan cara melingkari huruf a, b, c, atau d di depan jawaban tersebut!

(1) PERTANYAAN PILIHAN GANDA

1. Di dalam tradisi pencerahan, para teoretisi berusaha memecahkan masalah-masalah politik melalui pemerintahan perwakilan. Bagaimanakah orientasi kelembagaan pada tradisi pencerahan dalam memecahkan masalah-masalah politik?
 - a. Orientasi kelembagaan berusaha mewujudkan pemecahan politik dengan mengadopsi nilai-nilai pada masa pencerahan
 - b. Orientasi kelembagaan berusaha mewujudkan pemecahan masalah politik dengan menerjemahkan cita-cita libertarian ke dalam pemerintahan perwakilan.
 - c. Orientasi kelembagaan berusaha mewujudkan pemecahan politik dengan melakukan integrasi antara nilai dan fakta dalam tradisi pencerahan
 - d. Orientasi kelembagaan berusaha mewujudkan pemecahan politik dengan mengadopsi sistem pemerintahan perwakilan pada tradisi pencerahan
2. Terdapat dua bentuk pemerintahan perwakilan utama, yaitu sebagai berikut:
 - a. Sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensiil
 - b. Sistem pemerintahan sentralisasi dan sistem pemerintahan desentralisasi
 - c. Sistem pemerintahan terpusat dan sistem pemerintahan terpecah
 - d. Sistem pemerintahan monarki dan sistem pemerintahan aristokrasi
3. Di dalam memahami paham kelembagaan diperlukan suatu kondisi cara mencapai kebebasan dan ketertiban yang juga dapat merupakan masalah utama bagi penganut paham kelembagaan. Dalam hal ini terdapat dua cara membentuk lembaga-lembaga yang tepat, yaitu?
 - a. Dengan cara evolusi dan dengan cara revolusi

- b. Dengan cara depolitisasi dan dengan cara politisasi
 - c. Dengan cara pragmatisme dan dengan cara institusionalisme
 - d. Dengan cara politisasi dan dengan cara evolusi
4. Salah satu ciri negara federal adalah negara dalam mana wewenang dan kekuasaan dibagi di antara beberapa negara bagian. Sementara bagi negara kesatuan wewenang dan kekuasaan bersifat?
- a. Desentralisasi
 - b. Otonom
 - c. Terpusat
 - d. Terpencar
5. Sistem pemerintahan parlementer mempunyai kriteria adanya hubungan antara legislatif dan eksekutif dimana satu dengan yang lain dapat saling mempengaruhi. Pengertian mempengaruhi di sini adalah:
- a. Bahwa salah satu pihak mempunyai kemampuan legitimasi (*Legitimacy Capacity*) untuk menjatuhkan pihak lain dari jabatannya
 - b. Bahwa salah satu pihak mempunyai kewenangan (*Authority Capacity*) untuk menjatuhkan pihak lain dari jabatannya
 - c. Bahwa salah satu pihak mempunyai kemampuan hak (*the right Capacity*) untuk menjatuhkan pihak lain dari jabatannya
 - d. Bahwa salah satu pihak mempunyai kemampuan kekuasaan (*Power Capacity*) untuk menjatuhkan pihak lain dari jabatannya.
6. Bagaimanakah sebutan yang diberikan oleh Alan R. Ball terhadap sistem pemerintahan parlementer?
- a. The parliamentary executive
 - b. The parliamentary types of government
 - c. The non parliamentary atau the fixed executive
 - d. The presidential type of government
7. Bagaimana pula C. F Strong menamakan sistem pemerintahan parlementer
- a. The non parliamentary atau the fixed executive
 - b. The presidential type of government

- c. The parliemantary executive
 - d. Separation of power
8. Bagaimana pula C. F Strong menamakan siste pemerintahan presidensiil?
- a. The non parliemantary atau the fixed executive
 - b. Separation of power
 - c. The presidential type of government
 - d. The parliemantary executive
9. Bagaimana Allan R. Ball menamakan siste pemerintahan presidensiil?
- a. The presidential type of government
 - b. The non parliemantary atau the fixed executive
 - c. Separation of power
 - d. The presidential type of government
10. Sementara itu R Kranenburd menamakan sistem pemerintahan presidensiil dengan menggunakan istilah?
- a. The presidential type of government
 - b. The presidential type of government
 - c. Separation of power
 - d. The non parliemantary atau the fixed executive

Cocokkanlah jawaban Anda dengan kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban Anda yang benar, kemudian gunakan rumus di bawah ini untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda dalam materi kegiatan belajar 2.

Rumus:

Tingkat PenguasaanAnda = $\frac{\text{Jumlah jawaban anda yang benar}}{10} \times 100 \%$

10

Arti tingkat penguasaan yang Anda capai :

90 % - 100 % = baik sekali

80 % - 89 % = baik

70 % - 79 % = cukup

- 70 % = kurang

Jika anda mencapai tingkat penguasaan 80 % atau lebih, anda dapat meneruskan ke modul 3 Bagus! Tetapi jika nilai anda di bawah 80 %, Anda harus mengulangi Kegiatan belajar 2 pada modul ini, terutama bagian yang belum anda kuasai.

Tes Formatif 2

Petunjuk : Untuk memantapkan pemahaman Anda tentang materi dalam kegiatan belajar 2, kerjakanlah latihan di bawah ini!

(II) Pertanyaan Essay

11. Bagaimanakah asas kerja dalam kerangka kerja paham kelembagaan?
12. Sebutkan dan jelaskan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer, presidensiil dan campuran dari ahli yang anda ketahui?

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

1. (B) Orientasi kelembagaan pada tradisi pencerahan dalam memecahkan masalah-masalah politik dengan menerjemahkan cita-cita libertarian ke dalam pemerintahan perwakilan.
2. (A). Sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensiil merupakan dua bentuk pemerintahan perwakilan utama.
3. (A). Cara evolusi dan cara revolusi merupakan dua cara dalam membentuk lembaga-lembaga yang tepat.
4. (C). Terpusat merupakan salah satu ciri bagi negara kesatuan wewenang dan kekuasaan
5. (D). Sistem pemerintahan parlementer mempunyai kriteria adanya hubungan antara legislatif dan eksekutif dimana satu dengan yang lain dapat saling mempengaruhi. Pengertian mempengaruhi di sini adalah Bahwa salah satu pihak mempunyai kemampuan kekuasaan (*Power Capacity*) untuk menjatuhkan pihak lain dari jabatannya.
6. (B). The parliemantary types of government Merupakan sebutan yang diberikan oleh Alan R. Ball terhadap sistem pemerintahan parlementer.
7. (C) The parliemantary executive merupakan istilah yang dikemukakan C. F Strong terhadap sistem pemerintahan parlementer
8. (A) The non parliemantary atau the fixed executive merupakan nama yang diberikan oleh C. F Strong terhadap siste pemerintahan presidensiil?
9. (A) The presidential type of government merupakan nama yang diberikan Allan R. Ball terhadap siste pemerintahan presidensiil?
10. (C) Separation of power merupakan istilah yang diberikan R Kranenburd terhadap sistem pemerintahan presidensiil.

Tes Formatif 2

11. Lembaga-lembaga membutuhkan suatu kerangka kerja yang terdiri dari prinsip-prinsip dari mana mereka memperoleh kepercayaan. *Kerangka kerja itu adalah sebuah konstitusi*. Untuk menganalisis kerangka kerja paham kelembagaan dapat ditelusuri melalui dua asas kerja yaitu; *Asas kerja pertama*; yang membuat kerangka kerja berjalan dalam menghidupkan dan menghasilkan keputusan serta undang-undang adalah persaingan. Masalahnya adalah harus adanya mekanisme untuk mencegah persaingan agar tidak menjurus pada kekacauan. Cara melakukan ini adalah melalui pemilihan, dimana melalui proses pemilihan, persaingan perorangan dipakai untuk menghasilkan manfaat kolektif. Dengan demikian doktrin persaingan menerjemahkan politik ke dalam pemilihan, persaingan antara partai dan pengawasan serta penyeimbangan yang diselenggarakan melalui pemisahan kekuasaan badan-badan pemerintahan atau melalui pengawasan kekuasaan eksekutif oleh parlemen. *Asas kerja kedua*; sesuai dengan pemikiran Montesquieu mengenai pengawasan dan penyeimbangan. Konstitusi mungkin merupakan produk pemisahan kekuasaan antara badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dari pemerintahan, atau mungkin merupakan akibat pengawasan parlemen terhadap eksekutif. Ketiga badan pemerintahan tersebut adalah otonom yang harus bekerjasama bila undang-undang dan kebijakan akan dibuat. Persaingan antara ketiga badan itu memisahkan mereka, karena masing-masing tidak suka terhadap setiap pelanggaran yang dilakukan oleh badan-badan lain terhadap kekuasaannya. Karena terpisah, maka mereka sering mengawasi kekuasaan masing-masing. Demikianlah persaingan yang dipadukan dengan pemisahan kekuasaan di antara ketiga badan pemerintahan itu dan sistem pemungutan suara di mana para calon pejabat bersaing berdasarkan pada penampilan kerja dan janji-janji mereka, mengakibatkan terbatasnya kekuasaan pemerintah.

12. Ciri-ciri sistem pemerintahan (Parlementer, Presidensiil dan Campuran)

- Empat ciri sistem pemerintahan parlementer menurut SL Witman dan JJ.Wuest, yaitu:

1. *it is based upon the diffusion of powers principle*
2. *there is mutual responsibility between the executive and the legislature, hence the executive may dissolve the legislature or the must resign together with the rest of the cabinet when his policies are nt longer accepted by the majority of the membership in the legislature*
3. *there is mutual responsibility between the executive and the cabinet*
4. *the executive (prime minister, premier or chancellor) is chosen by the titular head of state (Monarch or President, according to the support of the majority in the legislature.*

- Empat ciri sistem pemerintahan parlementer menurut SL Witman dan JJ.Wuest, yaitu:

1. *it is based upon the separation of power principle*
2. *the executive has no power to dissolveth the legislature nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership*
3. *there is no mutual responsibility between the president and his cabinet, the latter is wholly responsible to the chief executive*
4. *the executive is chosen by the electorate*

- Ciri-Ciri Sistem Pemerintahan Campuran :

1. Menteri-menteri dipilih oleh parlemen.
2. Lamanya masa jabatan eksekutif ditentukan dengan pasti dalam konstitusi.
3. Menteri-menteri tidak bertanggung jawab baik kepada parlemen maupun kepada presiden.

DAFTAR PUSTAKA

- Apter, E. David, 1985, *Pengantar Analisa Politik*, LP3ES, Jakarta
- Blondel, J. 1995. *Comparative Government: An Introduction; Second Edition*. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf. London
- Johari, J.C. 1990. *Comparative Politics; Revised & Enlarged Edition*. Sterling Publishers Pvt. Ltd. New Delhi.
- JH, Price. 1975. *Comparative Government*, London.
- F. Isjwara, ; 1980, *Pengantar Ilmu Politik*, Binacipta, Bandung
- I Made Pasek Diantha, 1990, *Tiga Tipe pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern*, Penerbit Abardin, Bandung
- Rodee, C.C dkk, 1995, *Pengantar Ilmu Politik (Terjemahan)*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta