



*Buku Ajar*

# PEMERINTAH NASIONAL



A.JUNAEDI KARSO

*Buku Ajar*

# PEMERINTAH NASIONAL



**Junaedi (A. Junaedi Karso)** was born in Indramayu, on September 20, 1975. Apart from writing, he is also a Lecturer at the University of Muhammadiyah Makassar. He has been published in national and international journals, so scopus, and many books. Meanwhile, the education and training Training of Trainer (TOT) at BNSP in 2020, Implementation of Construction Work Contracts at BNSP in 2020, Preparation of Goods/Services Procurement Contracts at BNSP in 2020, International Training of Trainers (TOT) at IPB-KAN in 2021, BNSP Training of Trainers (TOT) at LPKN-Pelatinas in 2021, Management of BNSP Training Institutions at LPKN -Platinas in 2021, BNSP Distance Training Methodology at LPKN-Pelatinas in 2021, Certified International Quantitative Research (CIQnR) at Quantum HRM International\_KAN in 2021, Certified International Qualitative Research (CIQaR) at Quantum HRM International\_KAN in 2021,



eureka  
media aksara

Anggota IKAPI  
No. 225/UTE/2021

☎ 0858 5343 1992  
✉ eurekaediaaksara@gmail.com  
📍 Jl. Banjaran RT.20 RW.10  
Bojongsari - Purbalingga 53362

ISBN 978-623-120-357-1



9 786231 203571

**BUKU AJAR  
PEMERINTAH NASIONAL**

**A. Junaedi Karso**



**PENERBIT CV. EUREKA MEDIA AKSARA**

## BUKU AJAR PEMERINTAH NASIONAL

**Penulis** : A. Junaedi Karso

**Desain Sampul:** Eri Setiawan

**Tata Letak** : Salsabela Meiliana Wati

**ISBN** : 978-623-120-357-1

Diterbitkan oleh: **EUREKA MEDIA AKSARA, FEBRUARI 2024**  
**ANGGOTA IKAPI JAWA TENGAH**  
**NO. 225/JTE/2021**

**Redaksi** :

Jalan Banjaran, Desa Banjaran RT 20 RW 10 Kecamatan Bojongsari  
Kabupaten Purbalingga Telp. 0858-5343-1992

Surel: eurekamediaaksara@gmail.com

Cetakan Pertama : 2024

**All right reserved**

Hak Cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun dan dengan cara apapun, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya tanpa seizin tertulis dari penerbit

## KATA PENGANTAR

**Assalamu'alaikum Wr, Wb.**

**Bismillahirrohmanirohim**

Segala Puji dan Syukur kami panjatkan selalu kepada Allah SWT atas Rahmat, Taufiq, dan Hidayah yang sudah diberikan sehingga kami bisa menyelesaikan Buku tentang **"BUKU AJAR PEMERINTAH NASIONAL"**.

Kami mohon maaf beribu-ribu maaf apabila ada kesalahan, referensi, kutipan, salah nama atau salah menorehkan sumber-sumber terkait buku ini. Kami sadar bahwa penulisan buku ini bukan merupakan buah hasil kerja keras kami sendiri, Melainkan yang kami kutif dari berbagai sumber baik dari buku Ajar, buku, jurnal, disertasi, tesis, skripsi, website, google, media masa serta sumber lainnya. Ada banyak pihak yang sudah berjasa dalam membantu kami di dalam menyelesaikan buku ini, seperti pengambilan data, pemilihan contoh, dan lain-lain. Maka dari itu, kami mengucapkan banyak terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu memberikan wawasan dan bimbingan kepada kami sebelum maupun ketika menulis buku panduan ini.

Akhirnya, kami berterima kasih kepada semua pihak, yang tidak bisa kami sebutkan satu per satu yang turut serta membidani kelahiran buku ini. Semoga "Allah SWT" membalas kebaikan Anda-Anda semua. Selamat membaca dan semoga bermanfaat.

**Nasrun Minallah Wa Fathun Qarib**

**Wassalamu'alaikum Wr WB.**

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iv</b>
<b>BAB 1 PERTEMUAN PERTAMA PEMERINTAHAN.....</b>	<b>1</b>
A. Pengertian Pemerintahan .....	1
B. Fungsi Pemerintahan .....	10
<b>BAB 2 PERTEMUAN KEDUA PEMBAGIAN KEKUASAAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI INDONESIA.....</b>	<b>19</b>
A. Pembagian Kekuasaan.....	19
B. Asas Pemerintahan.....	22
<b>BAB 3 PERTEMUAN KETIGA PENGERTIAN DAN PEMBAGIAN SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA.....</b>	<b>61</b>
A. Pengertian Sistem Pemerintahan .....	61
B. Pembagian Sistem Pemerintahan.....	62
<b>BAB 4 PERTEMUAN KE EMPAT SISTEM PEMERINTAHAN DALAM KONSTITUSI INDONESIA.....</b>	<b>69</b>
A. Sistem Pemerintahan Dalam UUD 1945 Sebelum Perubahan .....	69
B. Sistem Pemerintahan dalam KRIS .....	74
C. Sistem Pemerintahan dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 .....	78
D. Sistem Pemerintahan dalam UUD 1945 setelah Perubahan .....	80
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>83</b>
<b>BAB 5 PERTEMUAN KE LIMA DASAR-DASAR SISTEM PEMERINTAHAN.....</b>	<b>85</b>
A. Pendahuluan.....	85
B. Makna Konsep dan Teori.....	87
C. Sejarah Pemerintahan.....	91
<b>BAB 6 PERTEMUAN KE ENAM KONSEP SISTEM DAN PEMERINTAHAN.....</b>	<b>95</b>
A. Pendahuluan.....	95
B. Konsep Dasar Sistem.....	96



<b>BAB 7 PERTEMUAN KE TUJUH KONSEP DASAR</b>	
<b>PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN .....</b>	<b>112</b>
A. Definisi Pemerintahan .....	112
<b>BAB 8 PERTEMUAN KE DELAPAN PEMERINTAHAN</b>	
<b>SEBAGAI SISTEM.....</b>	<b>118</b>
A. Pendahuluan .....	118
B. Pengaruh Sistem Pemerintahan Satu Negara	
Terhadap Negara-Negara Lain.....	121
C. Komponen Sistem Pemerintahan RI .....	125
D. Faktor-Faktor Lingkungan Strategis .....	129
E. Kondisi Sistem Pemerintahan.....	132
DAFTAR PUSTAKA .....	135
<b>BAB 9 PERTEMUAN KE SEMBILAN ILMU</b>	
<b>PEMERINTAHAN SEBAGAI SUMBER DAN</b>	
<b>SUBSTANSI HUKUM TATA NEGARA .....</b>	<b>136</b>
A. Pendahuluan .....	136
B. Kesimpulan.....	154
DAFTAR PUSTAKA .....	156
<b>BAB 10 PERTEMUAN KESEPULUH SISTEM</b>	
<b>PEMERINTAHAN INDONESIA PENDEKATAN</b>	
<b>TEORI DAN PRAKTEK KONSTITUSI UNDANG-</b>	
<b>UNDANG DASAR 1945 .....</b>	<b>160</b>
A. Pendahuluan .....	160
B. Konsepsi Dasar Sistem Pemerintahan.....	166
C. Praktek Sistem Pemerintahan berdasarkan	
Konstitusi .....	174
D. Kesimpulan.....	181
DAFTAR PUSTAKA .....	182
<b>BAB 11 PERTEMUAN KESEBELAS ILMU PEMERINTAH</b>	
<b>DAN KEWENANGAN PEMERINTAHAN.....</b>	<b>186</b>
A. Ilmu Pemerintah .....	186
B. Kewenangan Pemerintah .....	193
C. Konsep Manajemen Pemerintahan.....	195
<b>BAB 12 PERTEMUAN KE DUABELAS KOMPARASI</b>	
<b>PENERAPAN MODEL SISTEM PEMERINTAHAN ...</b>	<b>200</b>
A. Sistem Pemerintahan Indonesia .....	200
B. Manajemen Pemerintahan .....	203

DAFTAR PUSTAKA.....	216
TENTANG PENULIS.....	225



# BAB

# 1

# PERTEMUAN PERTAMA PEMERINTAHAN

## A. Pengertian Pemerintahan

Pemerintahan berasal dari kata “perintah” yang setelah ditambah awalan “pe” menjadi pemerintah, dan ketika ditambah akhiran “an” menjadi pemerintahan, dalam hal ini beda antara “pemerintah” dengan “pemerintahan” adalah karena pemerintah merupakan badan atau organisasi yang bersangkutan, sedangkan pemerintahan berarti perihal ataupun hal ikhwal pemerintahan itu sendiri.

Kata perintah itu sendiri paling sedikit ada 4 (empat) unsur yang terkandung di dalamnya, yaitu sebagai berikut:

1. Ada dua pihak yang terlibat,
2. Yang pertama pihak yang memerintah disebut penguasa atau pemerintah,
3. Yang kedua adalah pihak yang diperintah yaitu rakyat,
4. Antara kedua pihak tersebut terdapat hubungan (Syafiie, 2011: 61).

Secara umum, pemerintahan dapat didefinisikan sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di suatu wilayah tertentu. Pemerintah merupakan sebuah organisasi yang memiliki:

1. Otoritas memerintah dari sebuah unit politik;
2. Kekuasaan yang memerintah suatu masyarakat politik (*political*);

3. *Aparatus* yang merupakan badan pemerintahan yang berfungsi dan menjalankan kekuasaan;
4. Kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan, untuk menangani perselisihan dan membicarakan putusan administrasi dengan monopoli atas kekuasaan yang sah.

Pemerintahan dalam bahasa Inggris disebut *government* yang berasal dari bahasa Latin; *gubernare*, greek *kybernan* yang berarti mengemudikan, atau mengendalikan. Tujuan pemerintah meliputi *external security*, *internal order*, *justice*, *general welfare* dan *freedom*. Tidak berbeda jauh dengan pendapat S.E. Finer yang melihat pemerintah mempunyai kegiatan terus-menerus (*process*), wilayah negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*), dan cara atau metode serta sistem (*manner, method, and system*) dari pemerintah terhadap masyarakatnya. Pendapat tersebut berbeda dengan R. Mac Iver, yang memandang pemerintah dari sudut disiplin ilmu politik, "*government is the organization of men under authority... how men can be governed*". Maksudnya, pemerintahan itu adalah sebagai organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan... bagaimana manusia itu bisa diperintah. Jadi ilmu pemerintahan bagi R. Mac Iver adalah sebuah ilmu tentang bagaimana manusia-manusia dapat diperintah (*a science of how men are governed*)".

Kebutuhan akan pemerintahan berangkat dari fakta bahwa manusia butuh hidup dalam komunitas, juga otonomi pribadi harus dipertahankan dalam komunitas-komunitas ini. Sebuah negara yang memiliki luas dan kompleksitas yang sangat besar biasanya akan memiliki tingkatan pemerintahan: lokal, regional, dan nasional. Sehubungan dengan pengertian pemerintah sangat tergantung pada masing-masing sistem pemerintahan, antara lain:

1. Monarki (*Monarchy*)

Monarki adalah pemerintahan yang dipimpin oleh seseorang yang telah diwariskan secara turun temurun. Monarki, berasal dari bahasa Yunani yaitu *monos* yang berarti satu, dan *archein* yang berarti pemerintah. Monarki

merupakan sejenis pemerintahan di mana raja menjadi kepala negara. Monarki atau sistem pemerintahan kerajaan adalah sistem tertua di dunia. Pada awal kurun abad ke-19, terdapat lebih 900 buah tahta kerajaan di dunia, tetapi menurun menjadi 240 buah dalam abad ke-20. Sedangkan pada dekade kedelapan abad ke-20, hanya 40 tahta saja yang masih ada.

2. Despotisme (*Despotism*)

Despotisme adalah pemerintahan yang dipimpin oleh seorang pemimpin saja dan semua rakyatnya dianggap sebagai hamba.

3. Kediktatoran (*Dictatorship*)

Kediktatoran adalah pemerintahan yang dipimpin oleh seseorang yang memiliki kekuasaan penuh atas rakyat dan negaranya.

4. Oligarki (*Oligarchy*)

Oligarki adalah pemerintahan yang dipimpin oleh sekelompok kecil orang yang memiliki kepentingan bersama atau memiliki hubungan kekeluargaan.

5. Plutokrasi (*Plutocracy*)

Plutokrasi adalah pemerintahan yang berasal dari kelas tertinggi atau kelompok kaya.

6. Demokrasi (*Democracy*)

Demokrasi adalah pemerintahan yang rakyatnya memegang kekuasaan. Demokrasi dapat bersifat langsung (*direct democracy*) maupun melalui perwakilan (*representative democracy*). Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar antara satu dengan lainnya. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar

ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.

#### 7. Teokrasi (*Theocracy*)

Teokrasi adalah pemerintahan yang dipimpin oleh para elit keagamaan.

S.E. Finer (Finer, 1974 dalam Sumaryadi, 2010: 18) mengklasifikasikan pemerintah ke dalam 4 (empat) pengertian, yakni:

1. Pemerintah mengacu pada proses pemerintahan, yakni pelaksanaan kekuasaan oleh yang berwenang.
2. Istilah ini juga bisa dipakai untuk menyebut keberadaan proses itu sendiri kepada kondisi adanya tata aturan.
3. Pemerintah sering berarti orang-orang yang mengisi kedudukan otoritas dalam masyarakat atau lembaga, artinya kantor atau jabatan-jabatan dalam pemerintahan.
4. Istilah ini juga bisa mengacu pada bentuk, metode, sistem pemerintah dalam suatu masyarakat, yakni struktur dan pengelolaan dinas pemerintah dan hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.

Selain kata pemerintahan, ada juga kata kepemerintahan, yang menurut Ndraha diartikan sebagai segala sesuatu yang menyangkut keadaan pemerintah (Ndraha, 2005: 141). Lebih lanjut dikatakan bahwa kata *government* dapat diartikan sebagai pemerintah (*the governing body of persons in a state*) dan bisa juga diartikan pemerintahan (*the political direction and control exercised over the action of the members, citizens or inhabitants of communities, societies, and state*). Kata *governance* menurut leksikografi diartikan juga sebagai *government, exercise of authority, control; method or system of government*. Baik *government* maupun *governance* berasal dari kata *govern* (memerintah, dari Latin; *gubernare, gerik; kybernan, to steer, mengemudi kapal, dan sebagainya*).

*Governing* terjadi dan terdapat di mana-mana dan kapan saja pada setiap bentuk kehidupan sosial, termasuk kehidupan sosial khusus yang oleh Aristoteles dikategorikan sebagai "*polity*". *Governing* (dalam) "*polity*" disebut "*openbaar bestuur*"

(Soewargono, 1993 dalam Sumaryadi, 2010: 19). Masih menurut sumber yang sama, hubungan antara *government* dengan *governance* diungkapkan oleh Leo Fonseka dalam *Good governance..... while the term government indicates a political unit for the function of policy making as distinguished from the administration of policies, the word governance denotes an overall responsibility for both the political and the administrative functions. It also implies ensuring moral behavior and ethical conduct in the task of governing i.e. the continuous ethical exercise of authority on both the political and administrative units of governments.* Kata *governance* (*policy making, regeren, mengatur dan administration, besturen, mengurus*) lebih luas daripada *government* (*policy making* saja). Menurut Leo Fonseka, *there are three main regimes involved in good governance. They are the State, the Civil Society, and the Private Sector.* Dalam *The International Encyclopedia of Social Science* (1974), pemerintah diartikan sebagai sekelompok orang yang bertanggung jawab atas penggunaan kekuasaan.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pemerintah diartikan sebagai sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan, atau sistem menjalankan perintah, yang memerintah. Di Belanda, pemerintah disebut juga *administratie* untuk pemerintah dalam arti luas, *bestuur* dalam arti sempit. Dalam konteks lain disebut juga *overheid*, yang di Indonesia disebut penguasa. Filosof J.J. Rousseau, pencetus teori *The Social Contract*, mengartikan pemerintah sebagai suatu badan penengah yang didirikan antara rakyat sebagai subjek dan penguasa, untuk saling menyesuaikan, ditugaskan melaksanakan hukum dan memelihara dengan baik kemerdekaan sipil dan politik. Sementara, Max Weber (dalam Dahl, 1994) mengartikan pemerintah sebagai apa pun yang berhasil menopang klaim bahwa dialah yang secara eksklusif berhak menggunakan kekuatan fisik untuk memaksakan aturan-aturannya dalam suatu batas wilayah tertentu. Soewargono, mengartikan pemerintah sebagai pemegang kekuasaan politik, sering disebut pula penguasa sebagai penyelenggara pemerintahan umum (Soewargono, 1979 dalam Sumaryadi, 2010: 20).

Ramlan Surbakti menjelaskan bahwa pemerintah (*government*) secara etimologis berasal dari kata Yunani; *kubernan* atau nakhoda kapal, artinya menatap ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat-negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat-negara pada masa yang akan datang dan mempersiapkan langkah-langkah untuk menyongsong perkembangan masyarakat serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan. Oleh karena itu, kegiatan pemerintah lebih menyangkut pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik dalam rangka mencapai tujuan masyarakat-negara (Surbakti, 1992: 167).

Ndraha (2003) mengartikan pemerintah sebagai badan yang memproses pemenuhan kebutuhan manusia sebagai konsumen produk-produk pemerintahan akan pelayanan publik dan sipil. Pemerintah (*government*) lahir dari delegasi kekuasaan oleh rakyat. Sedangkan pemerintah (*governance*) menunjuk pada kemampuan dan spontanitas dari kelompok-kelompok sosial dalam mengatur dirinya sendiri, menunjuk pula pada metode, manajemen, organisasi. *Governance* lebih sebagai gejala sosial, dan lebih luas dari *government*. *Government* memerlukan proses politik. *Governance* menunjukkan adanya tatanan dan kemampuan sedangkan *government* menunjuk pada organ. Konsep *government* menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah). Konsep *governance* tidak sekedar melibatkan pemerintah dan negara, tetapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas.

Menurut W.S. Sayre (19), *Government is best as the organized agency of the state, expressing and exercising its authority*. Maksudnya pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya.

Menurut C.F. Strong (1960: 6), *Government is the broader sense is changed with the maintenance of the peace and security of state with in and with out. It must therefore, have first military power or the control of armed forces, secondly legislative power or the mean's making laws, thirdly financial power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending of state and of enforcing the law it makes on the state's behalf.* Maksudnya pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, oleh karena itu pertama harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam penyelenggaraan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

Menurut Robert Mac Iver (1960: 5), *Government is the organization of men under authority... how man can be govern.* Maksudnya pemerintah adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan... bagaimana manusia itu bisa diperintah.

Menurut Woodrow Wilson (1924: 9), *Government in last analysis, is organized force, not necessarily or invariably organized armed force, but two of a few man, of many man, or of a community prepared by organization to realized its own purpose with references to the common affairsor the community.* Maksudnya pemerintah dalam akhir uraiannya, adalah suatu pengorganisasian kekuatan, tidak selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan angkatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang dari sekian banyak kelompok orang yang dipersiapkan oleh suatu organisasi untuk mewujudkan maksud- maksud bersama mereka, dengan hal-hal yang memberikan keterangan bagi urusan-urusan umum kemasyarakatan.

Menurut David Apter (1977: 10), *Government is most generalized membership unit prossessing (a) defined responsibilities for maintenance of the system of which it is a part and (b) a practical*



*monopoly of coercive power*. Maksudnya pemerintahan itu adalah merupakan satuan anggota yang paling umum yang memiliki (a) tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya itu adalah bagian dan monopoli praktis mengenai kekuasaan paksaan.

Menurut Samuel Edward Finer (1974: 34), Pemerintah harus mempunyai kegiatan terus-menerus (*process*), negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*) dan cara, metode serta sistem (*manner, method and system*) dari pemerintah terhadap masyarakat.

Menurut Soemendar (1985: 1), Pemerintahan sebagai badan yang penting dalam rangka pemerintahannya, pemerintah mesti memperhatikan pula ketenteraman dan ketertiban umum, tuntutan dan harapan serta pendapat rakyat, kebutuhan dan kepentingan masyarakat, pengaruh-pengaruh lingkungan, pengaturan-pengaturan, komunikasi peran serta seluruh lapisan masyarakat dan legitimasi.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo (1984: 19), tugas pemerintah antara lain adalah tata usaha negara, rumah tangga negara, pemerintahan, pembangunan dan pelestarian lingkungan hidup. Sedangkan fungsi pemerintah adalah pengaturan, pembinaan masyarakat, kepolisian dan peradilan.

Dari beberapa pengertian di atas, konsep tentang pemerintah berkaitan dengan:

1. Badan-badan publik yang bertanggung jawab dalam sebagian atau seluruh rute penyediaan jasa atau layanan melalui otorisasi atau privatisasi;
2. Pemerintah dalam arti luas yang meliputi konsep *trias politica* (eksekutif, legislatif dan yudikatif);
3. Tingkatan pemerintah yang mulai dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah.

Tujuan fundamental dari pemerintahan adalah pemeliharaan keamanan (*basic security*) dan keteraturan umum (*public order*) agar individu-individu dapat menemukan kebahagiaan. Filosof Thomas Hobbes menunjukkan bahwa manusia sebagai binatang rasional (*rational animals*)

menunjukkan kepatuhannya kepada pemerintahan yang dipimpin oleh seorang penguasa. Masyarakat dalam satu komunitas menciptakan dan taat pada pemerintahan untuk tujuan membangun bagi diri mereka keamanan dan ketertiban umum (*safety and public order*).

Peranan pemerintahan dalam kehidupan masyarakat telah mendunia secara signifikan selama sejarah umat manusia. Peran pemerintah penting dalam menciptakan keamanan dasar (*basic security*) hingga perhatian dalam urusan keagamaan dan kepercayaan serta mengontrol ekonomi nasional dan secara kekinian menjamin keamanan kehidupan sosial. Sebagaimana masyarakat kita menjadi lebih kompleks, pemerintah juga menjadi lebih kompleks, lebih berkuasa, dan lebih mendominasi. Kontroversi mengenai betapa besar, berkuasa, dan betapa dominasinya pemerintah akan terus berlanjut dalam sisa sejarah hidup manusia.

Berkaitan dengan tujuan pemerintahan, dalam konteks kybernology, Ndraha berpendapat bahwa pemerintahan bertujuan melindungi hak-hak eksistensi (asasi) manusia, melestarikan lingkungannya, dan memenuhi kebutuhan dasarnya melalui proses interaksi 3 (tiga) peran, yaitu:

1. Meningkatkan nilai sumber daya yang ada dan menciptakan (membentuk) sumber daya baru sebagai peran subkultur Ekonomi (SKE);
2. Mengontrol SKE, memberdayakan, dan mendistribusikan nilai-nilai yang telah berhasil ditingkatkan atau dibentuk oleh SKE, melalui pelayanan kepada pelanggan oleh Sub Kultur Kekuasaan (SKK);
3. Mengontrol SKK oleh peran Sub Kultur Pelanggan (SKP).

Jika tujuan tersebut tercapai, pemerintahan (*governance*) berkualifikasi baik (sehat, *good*) (Ndraha, 2008: 6-7).

Tujuan pemerintahan erat kaitannya dengan fungsi pemerintahan. Ryas Rasyid berpendapat bahwa pemerintahan mengembangkan 3 (tiga) fungsi hakiki, yaitu pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan (*service, empowerment, development*) (Rasyid, 1999 dalam Sumaryadi, 2010: 22). Namun

secara umum, dapat dikatakan bahwa pemerintah memiliki fungsi pelayanan, yaitu sebagai penyedia (*provider*) jasa publik yang tidak diprivatisasikan dan layanan sipil termasuk layanan birokrasi (Ndraha, 2003 dalam Sumaryadi, 2010: 22).

## **B. Fungsi Pemerintahan**

Pemerintah atau dalam bahasa Inggris disebut "*government*" dalam perkembangan ilmu pengetahuan di Indonesia telah menjadi ilmu yang berdiri sendiri dan bahkan telah menjadi cabang-cabang ilmu yang lain. Seperti di beberapa perguruan tinggi baik negeri dan swasta sudah cukup lama dikembangkan tidak hanya sebagai "program studi" atau jurusan tetapi telah menjadi fakultas bahkan sebuah perguruan tinggi. Walaupun perkembangannya cukup lambat, tetapi dewasa ini sudah mulai tumbuh dengan cukup pesat misalnya "Ilmu Manajemen Pemerintahan" dan "Administrasi Pemerintahan", sudah menjadi program studi baik tingkat magister maupun doktoral. Perhatian terhadap "ilmu pemerintahan" yang juga merupakan perkembangan dari "Ilmu Administrasi Negara", menunjukkan bahwa peran penting "fungsi pemerintahan" sangat diperlukan seiring dinamika tuntutan dan harapan masyarakat yang semakin kompleks dalam mencapai tingkat kesejahteraan masyarakat. Oleh sebab itu, menjadi kewajiban mutlak terutama bagi para praktisi atau aparatur negara harus mampu memahami dengan seksama mengenai "fungsi pemerintahan". Wawasan yang bersifat konsep dan teoritik boleh jadi akan sangat membantu dalam memberikan "*judgment*" para pengambil keputusan berkenaan dengan tindakan pemerintah dalam melaksanakan setiap kebijakan yang telah ditetapkan. Sebab fenomena yang berkembang dewasa ini sering terjadi konflik antara "Pemerintah" dengan rakyatnya berkenaan dengan berbagai persoalan pelaksanaan kebijakan yang kurang bisa diterima oleh "kepentingan dan rasa keadilan masyarakat". Misalnya cara penanganan "sengketa lahan tanah garapan", "eksekusi pengadilan tentang pertanahan", "penanganan pedagang kaki

lima (PKL)”, beberapa kebijakan pemerintah yang cenderung berpihak bukan terhadap kepentingan publik, dan lain-lain. Dengan demikian pada kesempatan ini akan membahas beberapa konsep dan teori mengenai “fungsi pemerintahan”, dimaksudkan sebagai upaya memberikan bahan kajian dan juga diskursus yang bersumber dari para pakar, yang diharapkan mendapat apresiasi para pemerhati dan praktisi dalam rangka membangun dan mengembangkan percepatan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan guna menjamin dan menyediakan “pelayanan publik” yang memuaskan seluruh elemen masyarakat (Istianto, 2011: 21-22).

Pemerintah merupakan suatu bentuk organisasi dasar dalam suatu negara. Tujuan dari pemerintah dikatakan oleh Ateng Syafrudin sebagaimana dikutip oleh Tarsito (1978: 10):

“Pemerintah harus bersikap mendidik dan memimpin yang diperintah, ia harus serempak dijiwai oleh semangat yang diperintah, menjadi pendukung dari segala sesuatu yang hidup diantara mereka bersama, menciptakan perwujudan segala sesuatu yang diinginkan secara samar-samar oleh semua orang, yang dilukiskan secara nyata dan dituangkan dalam kata-kata oleh orang-orang yang terbaik dan terbesar”.

Berdasarkan pemikiran di atas, maka terdapat beberapa pernyataan yang menunjukkan fungsi pemerintah antara lain:

1. Bersikap mendidik dan memimpin yang diperintah artinya Pemerintah yang berfungsi sebagai *leader* (pemimpin) dan *educator* (pendidik). Para pamong, diharapkan dapat memimpin dan menjadi panutan masyarakat;
2. Serempak dijiwai oleh semangat yang diperintah artinya pemerintah dapat memahami aspirasi yang berkembang di masyarakat. Pemerintah yang baik adalah mengerti apa yang diinginkan dan menjadi kebutuhan masyarakatnya;
3. Menjadi pendukung dari segala sesuatu yang hidup diantara mereka bersama artinya pemerintah sebagai katalisator dan dinamisator masyarakat. Sebagai katalisator artinya sebagai penghubung bagi setiap kelompok kepentingan di

masyarakat. Sedangkan sebagai dinamisator artinya penggerak segala bentuk kegiatan bermasyarakat;

4. Menciptakan perwujudan segala sesuatu yang diinginkan secara samar-samar oleh semua orang artinya pemerintah harus peka terhadap perubahan yang terjadi di masyarakat, jangan sampai lengah terhadap keinginan yang terjadi di kalangan masyarakat. Banyak pemerintah yang jatuh atau hancur akibat tidak peka terhadap perubahan;
5. Melukiskan semua secara nyata dan dituangkan dalam kata-kata oleh orang-orang yang terbaik dan terbesar. Artinya pemerintah bertugas merancang dan atau membuat berbagai kebijakan yang dituangkan dalam peraturan-peraturan. Tidak kalah pentingnya, pemerintah harus mengimplementasikannya dengan benar mempersiapkan perangkat dan sumber daya yang terbaik (Istianto, 2011: 22).

Perkembangan di era globalisasi dewasa ini, meskipun upaya perubahan paradigma ke arah mengurangi peran pemerintah dan bahkan dengan tegas David Boaz (1997) seperti dikutip Rian Nugraha D. (2006) mengatakan "*The best government is the least government*", namun esensi fungsi pemerintahan yakni semangat memimpin, mengayomi, mendukung kepentingan publik tetap tidak boleh berkurang. Apalagi harus dikalahkan oleh kepentingan para pelaku bisnis yang sering disebut sebagai "*The Invisible Hand*". Seperti contoh, berubahnya kawasan jalur hijau menjadi gedung Mega Mall, SPBU dan lain-lain. Kecenderungan alih fungsi peruntukan lahan tersebut terjadi di beberapa pusat pertumbuhan di kota-kota besar seperti Jakarta, Medan, Surabaya dan lain-lain. Terkait dengan fenomena penataan dan pertumbuhan kota-kota di Indonesia baik kota kecil, sedang dan besar, pertumbuhannya sebagian besar semrawut dan tidak tertata dengan baik (*urban sprawl*) dikarenakan "fungsi dan peran pemerintah" tidak dijalankan dengan baik terutama "fungsi pemberian pelayanan publik". Komitmen dan konsistensi para pemimpin pemerintahan yang rendah dan seakan tidak memiliki perencanaan yang baik dalam menjalankan roda pemerintahan

menunjukkan “rendahnya” profesionalitas dan kompetensi para pemimpin pemerintahan. Padahal mereka juga memiliki pendidikan yang cukup tinggi bahkan ada yang memiliki pendidikan sampai jenjang doktoral dan ada yang bergelar profesor, namun karena jiwa kepemimpinan yang rendah dan moralnya yang buruk dalam arti “ratio” dan perilakunya lebih dikendalikan oleh “hawa nafsu”, sehingga mudah tergoda oleh kemungkinan melanggar etika dan moral bahkan tidak jarang melakukan *abuse of power*. Trend para pemimpin pemerintahan dewasa ini yang cenderung melakukan malpraktek dalam menjalankan fungsi pemerintahan terutama fungsi pencapaian tujuan negara atau pemerintahan yaitu kesejahteraan rakyat, ketertiban umum dan keamanan serta penegakan hukum, jika dikaitkan dengan sistem pemilihan para pemimpin pejabat publik (Presiden, Gubernur dan Bupati/ Walikota) yang menggunakan demokrasi langsung (Pilpres dan Pemilu Kada), seharusnya yang terpilih adalah mereka yang memiliki “kepemimpinan” visioner dan demokratis. Jika para pemimpin pemerintahan sebagian besar tidak profesional dan kompeten apalagi memiliki moral yang buruk (data tahun 2011 dari Kementerian Dalam Negeri 158 Kepala Daerah masuk penjara), sudah barang tentu “sistem pemilunya” ada yang salah (*something wrong*). Indikasi tersebut antara lain; konten kebijakan pemilu kada, mekanisme dan prosedur kerja (SOP), para penyelenggara pemilu maupun masyarakat sebagai konstituen yang punya hak memilih. Salah satu atau mungkin keempat aspek tersebut selama ini mengandung kelemahan masing-masing. Oleh sebab itu, keempat aspek tersebut perlu diteliti secara mendalam supaya bisa diperoleh data yang akurat sehingga bisa menjadi masukan bagi penyempurnaan kebijakan terutama “sistem pemilu kada”. Fenomena dan indikasi yang menjadi perbincangan atau diskusi di tengah masyarakat memang menunjukkan beberapa penyimpangan misalnya; “suara bisa dibeli pada tahap perhitungan suara di tingkat PPK, mentalitas para penyelenggara tidak mustahil mudah tergoda oleh bujukan penyuaipan dan saksi-saksi juga penyebarannya

tidak merata, sehingga hanya partai yang kuat yang bisa menempatkan saksi di setiap TPS, di samping itu para pemilih juga banyak yang dimobilisasi untuk mendukung calon tertentu pada saat yang tepat atau sering disebut “serangan fajar”. Apabila indikasi fenomena tersebut diduga benar, maka akan berpengaruh terhadap “kualitas” para pemimpin pemerintahan. Dengan demikian data di atas yang menunjukkan sebagian besar (30%) para pemimpin pemerintahan baik Gubernur dan Bupati/ Walikota masuk penjara karena korupsi, maka dugaan sementara tersebut terbukti bahwa “sistem pemilu kada” yang masih mengandung kelemahan baik dari aspek “penyelenggara, SOP, para pemilih maupun konten kebijakan tersebut yang berakibat kurang optimalnya hasil pemilu kada dalam mendapatkan “pemimpin pemerintahan yang handal, visioner dan demokratis serta bebas KKN”. Dengan kurang berkualitasnya para pemimpin pemerintahan tersebut sangat berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan “fungsi pemerintahan”.

Kemudian kembali pada pembahasan fungsi pemerintahan, menurut Van Vollenhoven (1934) dalam bukunya *Staatsrecht Ovezee*, (dalam Salam, 2002: 33), pemerintah dibagi menjadi 4 (empat) fungsi, yaitu:

1. Fungsi *besstur* atau pemerintahan dalam arti sempit;
2. Fungsi *preventive rechtszorg* (pencegahan timbulnya pelanggaran-pelanggaran terhadap tata tertib hukum dalam usahanya untuk memelihara tata tertib masyarakat);
3. Fungsi peradilan yaitu kekuasaan untuk menjamin keadilan di dalam negara; dan
4. Fungsi *regeling* yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara.

Sesuai pendapat di atas, pada dasarnya fungsi pemerintahan bertujuan terwujudnya kesejahteraan masyarakat yaitu jika ketertiban, keadilan dan keamanan di masyarakat bisa benar-benar terjadi.



Pendapat Lemaire (1970, dalam Salam, 2002: 34) tentang fungsi pemerintahan yang oleh Djokosoetono (2002) disebut sebagai Pancaprala adalah:

1. Fungsi *Bestuurzorg* melaksanakan kesejahteraan umum,
2. Fungsi *Bestuur* menjalankan undang-undang,
3. Fungsi Kepolisian,
4. Fungsi mengadili,
5. Fungsi membuat peraturan.

Sedangkan menurut Donner (1953), fungsi pemerintahan dibagi menjadi 2 (dua) bagian, yaitu:

1. Fungsi politik (pembuat peraturan); dan
2. Fungsi administrasi (pelaksana peraturan).

Kedua fungsi ini merupakan fungsi administrasi pemerintah, dalam artian bahwa pemerintah sebagai eksekutif.

Di samping itu, cara mengklasifikasi pemerintah banyak sekali, namun ada beberapa hal umum yang bisa menyatukannya. Penggolongan cenderung berpusat pada 2 (dua) kriteria, yaitu:

1. Cara pengaturan dinas/fungsi, yang konsepnya lebih sempit; dan
2. Hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.

Kriteria pertama menghasilkan 2 (dua) cara klasifikasi yang banyak dipakai oleh para ahli politik; khususnya oleh mereka yang mempelajari pemerintahan demokratis. Klasifikasi pertama ini didasarkan pada hubungan antara eksekutif dan legislatif. Dalam sistem parlementer, eksekutif sangat tergantung pada penguasaan legislatif. Anggota kabinet, termasuk kepala eksekutif merangkap sebagai anggota legislatif dari partai mayoritas atau koalisi dan kekuasaan mereka ditentukan oleh bertahannya mayoritas atau koalisi itu. Sedangkan dalam sistem presidensial, eksekutif independen terhadap legislatif, namun keduanya bisa saling mendukung atau mempersulit karena sama-sama memiliki kekuasaan seimbang. Anggota kabinet tidak bisa merangkap sebagai anggota legislatif. Tidak seperti pada legislatif, proses

pembuatan keputusan dalam eksekutif terpusat pada satu figur yakni presiden.

Klasifikasi kedua berfokus pada distribusi kekuasaan antara berbagai tingkat pemerintah (Pusat dan Daerah). Dalam negara kesatuan, seluruh kekuasaan ada di tangan Pemerintah Pusat, yang biasanya mendelegasikan sebagian ke Pemerintah Daerah. Hal yang sama berlaku untuk lembaga legislatifnya. Sedangkan dalam sistem federal, kekuasaan pusat justru dipinjamkan oleh Pemerintah Daerah yang sedikit banyak otonom.

Klasifikasi yang didasarkan pada kriteria kedua, yakni hubungan antara pemerintah dan yang diperintah biasanya membicarakan sejauhmana pemerintah dapat dibenarkan memaksa warganya untuk melakukan sesuatu demi tercapainya suatu tujuan. Formulasi rincinya bervariasi, namun kebanyakan berada pada titik-titik diantara dua kutub ekstrim, yakni pemerintah demokratis liberal yang paksaannya minimal, dan pemerintah totaliter yang sewenang-sewenang. Pemerintah demokratis liberal menjadikan dirinya sebagai pelayan orang-orang yang diperintah, sedangkan yang totaliter menjadikan dirinya sebagai majikan bagi yang diperintah (Robinson, Kuper & Kuper, 2000: 418-419).

Negara Indonesia dikenal dengan kekuasaan Eksekutif (Pemerintah), Yudikatif (Lembaga Peradilan atau Mahkamah Agung), Legislatif dan Inspektif (Pembuat Undang-Undang dan pengawas) yang diperankan oleh DPR, Auditif (BPK) dan Konstitutif (mengubah dan menetapkan UUD) diperankan oleh MPR serta Examinatif (lembaga penguji kebijakan) yang diperankan oleh Mahkamah Konstitusi.

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Amandemen Ke IV, fungsi pemerintahan yaitu mewujudkan cita-cita negara yang termaktub dalam pembukaan alinea ke III, yaitu:

“Melindungi seluruh bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan dan keadilan sosial”.

Hal ini diperkuat oleh Prajudi Atmosudirdjo yang dikutip Syafrudin (dalam Salam, 2002: 39-40) yang mengatakan bahwa tugas pemerintah adalah mewujudkan cita-cita negara dan dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Tugas memerintah (*regeertaak*) yang meliputi: Tugas perundang-undangan; Tugas pemerintahan dalam arti luas;
  - a. Tugas Kepolisian;
  - b. Tugas Pertahanan;
  - c. Tugas Peradilan.
2. Tugas Eksekutif, meliputi:
  - a. Tugas penyelenggaraan perundang-undangan.
  - b. Tugas penyelenggaraan pemerintah yang dilaksanakan oleh:
    - 1) Badan pemerintahan pasif dalam arti tidak terjun langsung ke tengah masyarakat umum (*bureauiesnst*);
    - 2) Badan-badan pemerintahan umum (*algemene bestuursdienst*);
    - 3) Badan-badan pemerintah teknik khusus (*technischeverticalediensten*);
    - 4) Badan-badan penyelenggaraan objek-objek kesejahteraan atau ekonomi pemerintah atau perekonomian.
  - c. Tugas pemerintahan/kepolisian (*bestruurstak*) dalam arti:
    - 1) Kepolisian kehakiman;
    - 2) Kepolisian pemerintah;
    - 3) Kepolisian keamanan.
  - d. Tugas Administrasi.  
Berdasarkan konstitusi yaitu UUD 1945 yaitu:
    - 1) Melindungi segenap Bangsa Indonesia;
    - 2) Memajukan kesejahteraan umum;

- 3) Mencerdaskan kehidupan bangsa;
- 4) Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

# BAB 2

## PERTEMUAN KEDUA PEMBAGIAN KEKUASAAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI INDONESIA

### A. Pembagian Kekuasaan

Pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia penuh dengan dinamika. Secara teoritis pada dasarnya masing-masing pembagian tugas lembaga negara dapat dirasakan seimbang sesuai dengan teori Trias Politika atau dalam kamus politik disebut *Check and Balance of Power*. Namun dalam prakteknya bentuk keseimbangan sering pula terjadi pergeseran, artinya suatu ketika akan terjadi “legislatif lebih kuat (*legislative heavy*) atau terkadang eksekutif lebih kuat (*executive heavy*), tergantung rezim yang memegang kekuasaan memiliki kemampuan memainkan peranannya, apakah di posisi eksekutif atau legislatif yang lebih kuat.

Jika melihat sejarah ketatanegaraan di Indonesia, dalam penyelenggaraan pemerintahan pada masa kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945 sampai tahun 1965 atau disebut era Orde Lama, sistem pemerintahan parlementer (tahun 1945 s/d 1959) maka “legislatif posisinya lebih kuat, karena kepala pemerintahan (Perdana Menteri) diangkat oleh Parlemen, sehingga masa itu “politik” menjadi “panglima”. Pada masa itu penyelenggaraan pemerintahan tidak stabil dan dengan sistem parlementer kabinet pemerintahan sering jatuh bangun, bahkan kabinet yang berumur paling pendek yaitu 3 bulan dan yang paling lama hanya satu tahun lebih.

Seiring dengan tidak stabilnya penyelenggaraan fungsi pemerintahan tentang pelayanan publik menjadi terlantar atau tidak terurus dan bahkan runtuhnya ekonomi hampir pula terjadi disintegrasi bangsa ketika peristiwa Gerakan 30 September Partai Komunis Indonesia (G 30 SPKI) pada akhir tahun 1965. Pergantian rezim terjadi setelah Presiden Soekarno memberi mandat “Supersemar” kepada Jenderal Soeharto untuk “memulihkan keadaan”, sampai pada akhirnya tampuk kekuasaan Soekarno berpindah ke Soeharto ketika tahun 1967 Soeharto diangkat sebagai Pejabat Presiden yang merupakan awal babak baru pemerintahan yang disebut era Orde Baru.

Pada masa penyelenggaraan pemerintahan Orde Baru tahun 1967 hingga 1997, bentuk pergeseran kekuasaan pun turut berubah seiring dengan pergeseran fokus perhatian ke arah pembangunan ekonomi. Ketika pemerintahan Orde Baru, secara bertahap stabilitas politik mulai terkendali pada penyelenggaraan pemerintahan berjalan dengan kecepatan tinggi. Seiring dengan itu pergeseran kekuasaan mulai terjadi ke arah semakin menguatnya kekuasaan eksekutif (*executive heavy*). Pada era Orde Baru memang perubahan ekonomi tumbuh dengan pesat, bahkan Indonesia yang tadinya sebagai “negara terbelakang” (*under developing country*) berubah menjadi “negara berkembang” (*developing country*), artinya perubahan ekonominya cukup signifikan. Pada hakekatnya dengan stabilitas yang cukup mantap dan penyelenggaraan pemerintahan yang berjalan dengan baik, sesungguhnya harus dapat diimbangi dengan hasil pembangunan terutama untuk pelayanan publik berjalan dengan optimal. Namun sangat disayangkan kuatnya eksekutif tidak diimbangi dengan kontrol yang memadai dari masyarakat luas sehingga mudah terjadi *abuse of power*. Ketika rezim Orde Baru di bawah Presiden Soeharto banyak terjadi “penyalahgunaan kekuasaan”, yaitu maraknya perbuatan KKN ditubuh pemerintah, maka pada saat terjadi “hantaman krisis moneter” sampai ke krisis ekonomi.

Dengan situasi yang semakin tidak stabilnya roda ekonomi, pada tahun 1997 terjadi "*people power*" mengakibatkan jatuhnya rezim Orde Baru, yakni ditandai dengan "lengsernya" Soeharto pada 21 Mei 1998 dari kursi kepresidenan yang telah dikuasai selama 32 tahun. Pada periode berikutnya bangkit suatu masa yang disebut "Era Reformasi".

Di Era Reformasi yang sudah berjalan selama tujuh belas tahun, telah terjadi pergantian lima kali presiden yaitu; Abdurahman Wahid (Gus Dur) mulai tahun 1999 s/d 2001, kemudian diganti oleh Megawati Soekarno Putri tahun 2001 s/d 2004. Adapun hasil pemilu 2004, terpilih Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), sebagai presiden ketiga yang dipilih secara langsung (demokrasi langsung) dan pada periode pemilu 2009, SBY terpilih kembali sebagai presiden keempat pada masa Era Reformasi. Tahun 2014 telah terpilih sebagai presiden kelima Joko Widodo untuk periode 2014 s/d 2019. Pada Era Reformasi ini jika mencoba mencermati hubungan antara legislatif dengan eksekutif memang cukup menarik karena menunjukkan hubungan yang cukup dinamis.

Perkembangan dewasa ini, hubungan antara pemerintahan eksekutif dan legislatif dari hasil pemilu tahun 2009 tersebut, kabinet pemerintahan disebut Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II yang dikomandani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), dalam kurun waktu perjalanan pemerintahan relatif singkat yakni satu setengah tahun (1,5 tahun) telah terjadi "kegaduhan politik" antara legislatif dengan eksekutif disebabkan oleh penggunaan "Hak Angket" dalam dua peristiwa yaitu "kasus Bank Century dan Mafia Perpajakan Gayus Tambunan". Kecenderungan terjadi disharmoni kedua lembaga politik tersebut dikarenakan kurang solidnya antarpolitical politik yang tergabung dalam "koalisi" pemerintahan. Penggunaan sistem pemerintahan yang bisa dikatakan campuran antara "sistem pemerintahan presidensial dengan parlementer" pada akhirnya terjebak oleh pilihan yang dilematis antara



konsistensi penggunaan presidensial saja atau parlementer saja. Sebab tujuan amandemen UUD 1945 dengan lebih memperkuat posisi DPR/D agar supaya efektivitas kontrol terhadap eksekutif lebih optimal dan menggigit atau lebih signifikan. Akan tetapi di pihak lain dengan sistem multi partai, ternyata kurang menjamin salah satu partai yang bisa memperoleh kemenangan signifikan di atas 30% sehingga mengharuskan pembentukan pemerintahan dengan sistem koalisi. Pada umumnya setiap partai politik akan membawa misi dan kepentingan politik sesuai dengan garis ideologinya, sehingga kecenderungan dalam koalisi mudah terjadi konflik antara legislatif dan eksekutif. Contoh di atas merupakan fakta empiris dalam penyelenggaraan pemerintahan bahwa “pembentukan pemerintahan koalisi” pada dasarnya membutuhkan “komitmen dan konsistensi antarpolitical politik anggota koalisi” (Istianto, 2011: 26-27).

## **B. Asas Pemerintahan**

Asas adalah dasar sesuatu, jadi asas pemerintahan adalah bahasan tentang dasar dari pemerintahan itu sendiri, ada beberapa asas pemerintahan yang digolongkan antara lain sebagai berikut.

### **1. Asas Pemerintahan Umum**

Asas pemerintahan umum adalah asas pemerintahan yang diterima di mana saja dan dapat terjadi kapan saja, misalnya terdiri dari (Syafiie, 2011: 174-177):

#### **a. Asas *Vrij Bestuur***

*Vrij* dalam bahasa Belanda berarti dalam bahasa Indonesiannya diterjemahkan sebagai “kosong”, ditiru oleh suku Betawi yaitu “*pere*”, tanpa penekanan pada kedua bunyi “e” karena “e” pertama dibaca lunak. Sedangkan *bestuur* (bahasa Belanda) adalah pemerintahan, artinya kalau dalam suatu pemerintahan pada tingkat pusat ditemukan pos dan telekomunikasi (yang dulu digabung dengan telegram), bisa saja tidak ditemukan cabang kantor pos pada suatu kecamatan di

pedalaman Papua. Oleh karena itu, camat sebagai pimpinan wilayah dapat membinanya dengan menunjuk kepala kantor kecamatan sebagai kepala kantor pos dan staf pada bagian tata usaha menjadi staf kantor pos tersebut. Jadi semua urusan pengiriman surat, dan pembelian alat-alat pos ditangani pemerintahan kecamatan, hal ini tidak termasuk ketiraniaan karena kalau diserahkan pada swasta akan terjadi komersialisasi harga prangko dan benda pos lainnya.

Dengan demikian berbeda dengan kekosongan kekuasaan (*vacuum power*) yang berangkat dari tidak ditemukannya kekuasaan dalam suatu masyarakat sehingga rakyat menyatakan kemerdekaannya, maka dalam hal kekosongan pemerintahan adalah kekosongan urusan pemerintahan itu sendiri.

#### **b. Asas *Freies Ermessen***

*Freies Ermessen* adalah mencari ide baru dalam kesibukan urusan pemerintahan, misalnya ketika aparat pemerintahan melihat menumpuknya suatu bahan makanan di suatu daerah sedangkan pada daerah lain kekurangan, maka walaupun sulit dipindahkan (transportasi) pemerintah harus berusaha menanggulangnya. Misalnya, di suatu lokasi transmigrasi ditemukan penghasilan mangga yang begitu melimpah ruah kendati di kota/kabupaten sangat membutuhkan mangga sebagai pelengkap makanan empat sehat lima sempurna dalam kelengkapan buah, tetapi kemungkinan datangnya warga kota ke daerah terpencil tersebut hanya sekali dalam sebulan, karena transportasi yang sulit maka bagi wilayah kecamatan transmigrasi terpencil ini, yang mereka khawatirkan adalah busuknya buah mangga, sehingga untuk mencegah pembusukan camat dapat mengusulkan ide membuat manisan dan atau dodol, dari bahan mangga itu sendiri sambil menunggu datangnya warga kota ke tempat tersebut.

### **c. Asas Aktif**

Pemerintah dikenal sangat banyak urusan di sepanjang hari-hari pekerjaannya sehingga dikenal dengan istilah bila seseorang hendak tidur sekalipun masyarakat masih perlu bantuan pemerintah, misalnya karena deraan kejahatan dan ketertiban yang menerpa suatu kampung, selain dari itu meninggalkan suatu kampung juga memerlukan surat jalan dari aparat pemerintahan.

Itulah sebabnya disebutkan bahwa pemerintahan mengurus mulai dari orang yang belum lahir ke dunia, disebut dengan pembentukan Kantor Keluarga Berencana sampai dengan mengurus orang yang sudah meninggal dunia disebut dengan pembentukan keberadaan suatu Dinas Pemakaman di suatu kota besar yang penduduknya padat.

Oleh karena itu, pemerintah harus aktif dalam pekerjaannya itulah sebabnya pada suatu sekolah kedinasan pembentukan kader pamong praja di bidang pemerintahan seperti APDN, STPDN, IPDN dan IIP dulu diperlukan kerja cepat seperti yang diajarkan pada sekolah kepolisian dan militer.

### **d. Asas Etis**

Dalam setiap keputusan pemerintahan menjalankan penyelenggaraan urusan pemerintahan, maka perlu diperhatikan kaidah-kaidah moral, misalnya untuk membangun suatu gedung pemerintah, ataupun untuk membangun jalan raya pada wilayah jalur hijau, begitu juga untuk menertibkan suatu lokasi pasar, maka pengurusan para pedagang kaki lima dan para penghuni liar sekalipun tetap diperlukan kaidah-kaidah moral etika, minimal dengan memberitahukan kapan akan dilakukan pengurusan, pemerintah juga harus menyiapkan tempat yang layak untuk gantinya, bahkan untuk keberadaan pasar yang bisa saja terbentuk sendiri (alamiah) karena merupakan pertemuan penjual dan pembeli, maka dalam

pembentukan pasar yang dikehendaki pemerintah juga dipikirkan apakah para pembeli dan penjual cukup mudah menuju tempat tersebut, daripada tanpa sepengetahuan pemerintah terbentuk sendiri yang namanya pasar.

Banyak catatan sejarah, hal mana pemerintah sengaja membakar perumahan penduduk demi proyek bangunan raksasa pemerintah yang akan diselenggarakan di suatu wilayah. Seperti Kaisar Nero di zaman dulu, Raja Ramses yang dikenal dengan gelar Fir'aun, bahkan sekarang pun terjadi juga saat ini di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**e. Asas Historis**

Ketika pemerintah mendapat kejadian yang serupa dari tahun ke tahun maka secara historis mesti dipelajari mengapa hal tersebut terjadi, misalnya terjadinya kecurian pada setiap datang bulan April setiap tahunnya, pada setiap kampung. Rupanya setelah diteliti penyebabnya adalah karena masyarakat kampung tersebut semuanya pergi ke ladang pada bulan tersebut, untuk memanen hasil kebun mereka untuk itu diperlukan adanya giliran siskamling (sistem keamanan lingkungan) pada kampung tersebut secara bergantian.

Sudah barang tentu dari tahun ke tahun dilakukan perubahan ke arah yang lebih baik dan benar, walaupun tetap berpedoman pada apa yang terjadi sebelumnya, karena belajar dari sejarah masa lalu asas ini disebut asas historis.

**f. Asas Otomatis**

Aparat pemerintahan walaupun dijabat oleh mereka yang memiliki pangkat yang relatif paling rendah dibandingkan dengan instansi lain seperti para guru, para kepala dinas dan instansi vertikal, maka tetap saja aparat pemerintah yang menjadi koordinator setiap kegiatan.

Bahkan pada kesempatan lain bila pada Hari Kesehatan, Hari Sosial, Hari Perayaan apapun, maka yang menjadi Inspektur upacara adalah dari pihak aparat pemerintahan sebagai pemegang kendali pemerintahan, serendah apapun pangkat aparat pemerintah pemangkunya.

Tidak menutup kemungkinan bagi aparat pemerintah yang menghadiri acara kemasyarakatan informal, seperti perhelatan, sunatan, perkawinan, perpisahan, dan lain-lain maka aparat pemerintahan diminta memberikan sambutan karena aparat pemerintah adalah otomatis menjadi orang yang dituakan pada kecamatan atau apa pun tingkatnya dalam pemerintahan.

**g. *Detournement de Pouvoir***

Apabila suatu asas tersebut, ada yang tidak dijalankan misalnya pemerintah tidak mengisi kekosongan pejabat yang melaksanakan, tidak berinisiatif dalam pemerintahan, tidak etis dalam pelaksanaan pemerintahan, tidak otomatis menggantikan berbagai peran, tidak mempelajari sejarah masa lalu keorganisasian atau sebaliknya melakukan ide baru tetapi disalahgunakan untuk keuntungan pribadi, mengisi kekosongan tetapi disalahgunakan untuk keuntungan pribadi, aktif tetapi hanya disalahgunakan, begitu juga etika hanya untuk dirinya sedangkan untuk masyarakat bawah tidak diperhatikan kaidah moralnya, maka hal tersebut adalah berbuat sewenang-wenang serta menyalahgunakan wewenang dan kedudukan. Inilah yang dimaksud dengan *Detuornement de Pouvoir*.

**2. Asas Pemerintah Daerah (Syafiie, 2011: 178-179)**

**a. Asas Desentralisasi**

Asas Desentralisasi adalah penyerahan sebagian urusan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus dan mengatur daerahnya sendiri. Yang dimaksud dengan sebagian urusan adalah karena tidak

semua urusan dapat diserahkan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, misalnya penyerahan urusan pertahanan dan keamanan, karena akan menimbulkan keberanian daerah untuk melawan Pemerintah Pusat secara separatis, penyerahan urusan moneter akan membuat perbedaan dan kesenjangan pada mata uang, penyerahan urusan peradilan akan membuat pemberontak yang dijatuhi hukuman oleh Pemerintah Pusat malahan menjadi pahlawan dalam peradilan di daerahnya.

Mengurus adalah penyerahan urusan pemerintahan kepada pihak eksekutif sehingga Pemerintah Daerah lalu membangun dinas-dinas sesuai urusan yang diserahkan. Sedangkan pengaturan adalah agar peraturan daerah dapat dibuat sendiri oleh Pemerintah Daerah dengan berdirinya lembaga legislatif daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Keberadaan legislatif daerah dan eksekutif daerah inilah yang kemudian mereka mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri.

#### **b. Asas Dekonsentrasi**

Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari aparat Pemerintah Pusat atau pejabat di atasnya (misalnya pada wilayah provinsi) jadi begitu suatu departemen di tingkat pusat melimpahkan wewenangnya kepada pejabat kepala kantor wilayah provinsi, atau pejabat kepala wilayah provinsi tersebut melimpahkan wewenang kepada kepala kantor departemen di tingkat kabupaten/kota, maka terkadang muncul egoisme sektoral karena Pemerintah Daerah tidak mengetahui pelaksanaan dan sulit untuk ikut mengawasinya. Misalnya dalam hal kemungkinan munculnya tumpang tindih pekerjaan, baik waktunya, biayanya misalnya antara pembangunan bongkar pasang jalan karena pemasangan pipa air minum, kabel telepon dan jaringan listrik.

### c. Asas Tugas Pembantuan

Di satu pihak Pemerintah Pusat khawatir penyerahan semua urusan kepada daerah akan membuat daerah menjadi separatis, tetapi di pihak lain Pemerintah Daerah curiga karena Pemerintah Pusat akan merongrong kekayaan daerah maka tarik-ulur antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak pernah selesai dari dulu.

Seperti diketahui desentralisasi pemerintahan pada zaman penjajahan sangat dibatasi, sehingga aparat dekonsentrasi sangat kewalahan, misalnya dalam keuangan sangat kecil, yaitu sekedar membiayai tugas yang tidak penting, oleh karena itu dalam urusan pemerintahan tertentu Pemerintah Daerah diikutsertakan. Kata lain dari tugas pembantuan ini adalah *Medebewind*.

*Mede*, dalam bahasa Belanda artinya ikut serta atau turut serta, sedangkan "*bewind*" juga dalam bahasa Belanda artinya berkuasa atau memerintah. Jadi, Pemerintah Daerah ikut serta mengurus sesuatu urusan tetapi kemudian urusan itu harus dipertanggungjawabkan kepada Pemerintah Pusat.

## 3. Asas Pemerintahan Negara Indonesia (Syafii, 2011: 179-180)

### a. Asas Kekeluargaan

Banyak urusan dapat diselesaikan secara damai di Indonesia sehingga dengan begitu keresahan tidak terjadi, hanya saja risikonya sudah barang tentu hukum tidak tegak karena segala sesuatu diselesaikan secara kekeluargaan.

Asas ini melahirkan nepotisme di berbagai daerah, risikonya penentuan berat atau ringannya hukuman ditentukan oleh kedekatan kekerabatan sehingga hukum kembali tidak terlaksanakan dengan tegas, sedangkan untuk penentuan pengangkatan suatu jabatan juga berdasarkan kekerabatan sehingga tidak menutup

kemungkinan terpilih pejabat yang bukan ahlinya (nepotisme).

#### **b. Asas Negara Hukum**

Bila segala sesuatu dilandaskan pada hukum sudah barang tentu menjadi sederhana tetapi kaku (*zakelijk*) tanpa ada kebijaksanaan yang bisa diajak untuk berdamai. Keteraturan hukum memang dapat melahirkan ketertiban karena segala sesuatu ditentukan berdasarkan aturan yang sudah ditetapkan. Tetapi apakah semua orang dapat diperlakukan secara adil menurut hukum, hal ini akan menjadi persoalan berikutnya karena bila hukum hanya dikenakan kepada masyarakat bawah, sedangkan masyarakat atas tidak tersentuh oleh hukum, maka hal ini akan menjadi bom waktu, cepat atau lambat akan meletus sebagai aksi.

#### **c. Asas Kedaulatan Rakyat**

Atas kedua asas tersebut, antara asas kekeluargaan dan asas negara hukum harus diseimbangkan, yaitu ketika mulai terasa kaku maka asas kekeluargaan akan menjadi jalan keluar,

sedangkan bila kekeluargaan membuat tidak berjalannya hukum, maka peraturan harus menjadi landasan. Oleh karena itu, atas dasar kedaulatan rakyat yang membuat undang-undang dan peraturan daerah secara bersama-sama dibuatlah keputusan untuk menyelesaikannya.

Keputusan mayoritas tidak selalu yang paling baik dan yang paling benar karena suatu keputusan yang dilakukan voting pada suatu daerah yang sakit, maka akan terpilih pemimpin yang sakit. Pada suatu daerah prostitusi bila dilakukan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum maka akan terpilih germo atau mucikari sebagai pemimpin mereka, pada suatu daerah perjudian bila dilakukan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum maka akan terpilih bandar besarnya menjadi



koordinator, banyak daerah yang sudah membuktikan kasus ini terjadi sebagai resiko demokratisasi.

#### 4. Asas Pemerintahan yang Baik dan Benar (Syafiie, 2011: 180-183)

##### a. *Zulverheid van Oogmerk*

Asas ini berkenaan dengan kemurnian tujuan pemerintah, dalam agama Islam dikenal dengan sabda Nabi Muhammad SAW. "segala sesuatu ditentukan oleh niat" (*innama a' malu bin niat*) misalnya apabila pemerintah bersama polisinya mengejar sekelompok penjahat, tetapi penjahatnya kemudian memasuki jalan terlarang maka pemerintah bisa mengikuti masuk jalan terlarang tersebut demi tidak hilangnya pengejaran, tetapi dalam melakukan pemantauan bila memasuki lokalisasi prostitusi, pemerintah memerlukan tipuan untuk berpura-pura mabuk dan berbincang dengan wanita tunasusila, tetapi bukan hanyut dalam kemabukan dan perzinaan itu sendiri, karena selain dosa besar juga akan membuat sasaran pantauan (mangsa) melarikan diri.

##### b. *Zorgvuldigheid*

Asas ini berkenaan dengan keadilan pemerintahan, dalam hal ini memang sulit untuk menyatakan keadilan misalnya dalam hal sehari-hari yang ringan, membagi sepotong roti kepada seorang yang gemuk (yang tidak pernah kenyang walau kita memberikan roti sebanyak apa pun) lalu kita berikan roti lebih sedikit kepadanya dibandingkan dengan pemberian roti kepada seorang yang kurus (yang hanya makan sedikit saja sudah muntah), maka inilah contoh ketidakadilan.

Hal ini terlihat dari negara Republik Indonesia ini, 80% (delapan puluh persen) kekayaan Bangsa Indonesia berada pada segelintir orang yang siap untuk menikmati dan menganggangi kekayaan alam ini selama tujuh turunan, sedangkan lebih dari 50% (lima puluh persen) masyarakat hidup dalam keadaan di bawah garis

kemiskinan, bahkan berangkat tidur dengan perut dalam keadaan lapar karena tidak tahu apa yang akan di makan.

Sebaliknya bila antara yang kurus dan yang gemuk, kita bagi habis sama rata sama rasa, sebagaimana dengan apa yang diingini paham Komunis, yang membuat kesamaan dalam pembagian sebagai patokan keadilan, lalu bagi yang sudah memiliki kekayaan dilakukan revolusi sosial dengan menyuruh para kaum miskin, para dhu'afa, para *mustadh'afin*, para fakir untuk membantai orang kaya, maka hal inilah yang menjadi cikal bakal kekejaman Komunis sepanjang sejarah. Oleh karena itu, dalam agama Islam, seseorang harus digaji sesuai dengan keringatnya, pengorbanannya, keahliannya, dan tenaganya. Inilah yang disebut dengan penggajian/penghonoran di kemudian hari.

**c. *Rechzekerheid***

Asas ini mengandalkan hukum yang berlaku, artinya untuk memutuskan sesuatu harus ada peraturannya baik tertulis maupun tidak tertulis (kebiasaan/adat). Peraturan yang mengatur segala sesuatu ini diharapkan akan menertibkan keadaan.

Bila segala sesuatu dilandaskan pada hukum sudah barang tentu menjadi sederhana tetapi kaku (*zakelijk*) tanpa ada kebijaksanaan yang bisa diajak untuk berdamai. Namun demikian dengan hukum menjadi teratur dan tertib, walaupun bagi yang menerima perlakuan hukum muncul keresahan.

**d. *Fair Play***

Dalam asas ini, pemerintah diperlukan untuk jujur dan terbuka kepada masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, walaupun untuk hal-hal rahasia negara yang menyangkut keamanan pemerintah terpaksa menutupnya. Seperti keberadaan peralatan nuklir, keberadaan rahasia penyakit kematian seseorang, keberadaan permainan intel (dinas rahasia), dan lain-lain.

Tetapi tentang pemerintahan harus jujur ini dapat dilihat dalam Sistem Pemerintahan Islam di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad SAW sampai dengan para sahabat sesudah beliau, yang dikenal dengan para *Khalifah ur Rasyidin* (pemerintahan yang jujur) dan ini berlangsung selama 30 (tiga puluh) tahun.

Tercatat peristiwa bagaimana Khalifah Umar Ibn Al Khattab ra. menyelinap ke rumah penduduk melihat masyarakatnya yang tidak mempunyai gandum untuk dimasak, lalu mengambilkan sendiri dari Baitul Mal untuk dibagikan dan dimulailah sistem pensiun. Selain daripada itu tercatat peristiwa bagaimana seorang penggembala yang tidak berkenan menjual dombanya walaupun memiliki kemungkinan untuk berbuat curang dari majikannya.

**e. *Evenwichtigheid***

Asas ini adalah asas keseimbangan antara yang baik dan yang benar, bukan keseimbangan yang buruk dengan yang baik, bukan pula keseimbangan yang salah dengan yang benar, begitu juga bukan keseimbangan yang jelek dengan yang indah, karena berakibat kehancuran.

Tetapi keseimbangan baik yang bernuansa moral, kasih, pemerintah yang baik (*good governance*) yang penuh demokratis dan hak asasi manusia agar tercapai keinginan mendengarkan pendapat orang lain (*responsiveness*) di satu pihak.

Hal ini diseimbangkan dengan kebenaran yang memerlukan ilmu, pemerintah yang siap untuk melakukan pembersihan (*clean government*), yang penuh menghormati arti nasionalisme dan hukum agar terjadi kecepatan pencapaian hasil (*effectiveness*).

## 5. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Pada hakekatnya sesuai konsep “trias politika” penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dibagi 3 (tiga), yaitu:

- a. Legislatif,
- b. Eksekutif, dan
- c. Yudikatif.

Ketiga fungsi pemerintahan tersebut sesungguhnya dapat disebut sebagai “pemerintahan secara umum” atau pemerintahan dalam arti luas, sedangkan pemerintahan dalam arti sempit yaitu “pemerintahan eksekutif, yakni sebagaimana diketahui bersama merupakan ruang lingkup kajian “Ilmu Administrasi Negara”. Adapun dalam sistem pemerintahan terdapat dua konsep dan teori yaitu “sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial”. Di samping itu, dalam kajian “ilmu pemerintahan” terdapat pengertian atau definisi dalam pemerintahan yaitu “sistem sentralisasi” yang disebut “Pemerintah Pusat” yaitu penyelenggaraan pemerintahan secara terpusat artinya semua kebijakan strategis ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan sistem desentralisasi atau pemerintahan daerah yakni Pemerintah Pusat memberikan kewenangan sebagian besar urusan pemerintahan kepada pemerintah di bawahnya, sehingga pemerintah di bawahnya memiliki otonomi dalam pengambilan keputusan yang lebih besar dan sering disebut “otonomi daerah”. Pembentukan otonomi daerah dapat dilakukan dengan berbagai macam model yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundangan (Istianto, 2011: 34-35).

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 pada hakekatnya merupakan landasan hukum bagi pembentukan pemerintahan di daerah yang berlaku di Indonesia. Pasal 18 tersebut bermakna bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan

dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Berdasarkan makna di atas, maka dapat dikemukakan 4 (empat) asumsi, yaitu:

- a. Daerah tidak bersifat *staat*.
- b. Wilayah Indonesia mula-mula akan dibagi dalam provinsi- provinsi dan provinsi ini kemudian dibagi lagi dalam daerah- daerah yang lebih kecil.
- c. Daerah ini dapat bersifat otonom dan dapat pula bersifat administratif.
- d. Di daerah otonom dibentuk badan perwakilan daerah sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara (Istianto, 2011: 35).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi. Keadaan ini menunjukkan bahwa sistem pemerintahan di Indonesia dikenal adanya "Pemerintah Pusat" dan "Pemerintah Daerah".

Negara kesatuan yang terdesentralisasi, di samping Pemerintah Pusat terdapat pemerintahan subnasional yakni Pemerintah Daerah yang keduanya mempunyai tugas utama melaksanakan pelayanan publik. Hal ini sejalan dengan pemikiran Roth, yang menyatakan bahwa "...*that are generally considered the responsibility of government whether central, regional or local*" (Roth, 1987: 1).

Untuk melaksanakan tugas pelayanan publik perlu adanya ketegasan pembagian kewenangan dalam memberikan pelayanan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemilihan kewenangan yang dilakukan berpengaruh pada penyediaan barang dan jasa yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Pada hakikatnya kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai penjelasan Olson (dalam Schmidt, 1991: 1) bahwa "...*a state is first of all an organization that provides public goods for its members the citizens*".

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menganut pendekatan sentralisasi dan desentralisasi yang lebih merupakan kontinum daripada bersifat dikhotomi (Hoessein, 2001: 9). Sentralisasi mencerminkan pendekatan negara dan bangsa sebagai refleksi konsepsi negara kesatuan, sedangkan desentralisasi merupakan pendekatan yang merepresentasikan kemajemukan masyarakat serta sekaligus sebagai pendemokrasian.

Alasan lain yang memperkuat kualitas pelayanan publik akan lebih efektif apabila dilakukan oleh Pemerintah Daerah karena ia dapat mengakomodasikan kebutuhan-kebutuhan pelayanan sesuai dengan nilai-nilai yang ada di tengah masyarakat. Sejalan dengan hal tersebut Stewart & Clarke menjelaskan bahwa:

*“Management in Local Government has to be understood as part of the public domain, but also its own special purposes and conditions. The purposes and condition reflect the nature authorities as political institution constituted for local choice in government an as organization for the delivery of public services”* (Stewart & Clarke, 1988: 3).

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan melalui 3 (tiga) asas, yaitu: desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (medebewind). Keadaan ini didasarkan pada prinsip efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah itu, maka keseimbangan dari ketiga asas tersebut senantiasa menjadi perhatian para penyelenggara pemerintahan dan pelaksana pembangunan daerah. Oleh karena itu, masalah pemerintahan daerah akan muncul ke permukaan sebagai salah satu isu yang banyak menarik perhatian untuk dibicarakan oleh kalangan luas, walaupun sekarang ini pelaksanaan pemerintahan daerah (otonomi daerah) lebih menunjukkan sebagai harapan daripada kenyataan.

Terdapat beberapa prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah salah satunya menurut Rondinelli (dalam Sadu, 2003: 23) membagi desentralisasi ke dalam 4 (empat) asas. Keempat asas tersebut, yaitu:

Terdapat beberapa prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah salah satunya menurut Rondinelli (dalam Sadu, 2003: 23) membagi desentralisasi ke dalam 4 (empat) asas. Keempat asas tersebut, yaitu:

- a. *Deconcentration;*
- b. *Delegation;*
- c. *Devolution;*
- d. *Transfer of function from public to non government institutions.*

Sehubungan dengan pemikiran Rondinelli di atas, variabel yang menentukan sistem pembentukan Pemerintahan Daerah antara lain; faktor area dan kewenangan merupakan salah satu unsur utama. Pembagian pemerintahan yang berdasarkan area baik untuk kepentingan demografis, politis, administratif, ekonomis, sejarah dan budaya selalu memerlukan adanya pendelegasian kewenangan (*power*). Kekuasaan negara dijalankan melalui berbagai lembaga untuk kepentingan masyarakat. Dengan demikian, konsentrasi kekuasaan pada suatu badan atau lembaga terhindarkan dan menjadi berkurang (Suwandi, 2003: 2).

Berdasarkan pandangan di atas, muncul berbagai pemikiran mengenai bagaimana kekuasaan tersebut harus dibagikan ke dalam unit-unit pemerintahan dan kewenangan-kewenangan atau fungsi-fungsi mana saja yang dijalankan oleh unit-unit yang berbeda tersebut. Thomas Jefferson dan Mahatma Gandhi bicara mengenai *Grass Roots, Wards and Village* sebagai unit pemerintahan yang utama karena di sanalah terletak keinginan dan kesejahteraan masyarakat (Suwandi, 2003: 3).

Thomas Jefferson menyatakan bahwa *good government* dapat dicapai melalui pembagian kekuasaan dan bukan konsentrasi kekuasaan. Unit pemerintahan daerah akan lebih responsif kepada kepentingan masyarakat dan untuk itu mereka hendaknya diberikan kewenangan sebanyak mungkin sebatas kemampuan mereka. Pemerintah hendaknya dibentuk sedekat mungkin dengan masyarakat agar masyarakat dapat aktif berpartisipasi di dalamnya. Sebaliknya, konsentrasi pemerintahan pada satu badan atau lembaga akan mengarah pada tirani.

James Madison melihat dari sudut yang berbeda. Madison menyatakan bahwa kepentingan rakyat atau masyarakat akan terlindungi apabila unit pemerintahan tersebut jauh dari masyarakat itu sendiri. Makin dekat ke masyarakat akan makin timbul kecenderungan *factionalism*. Pemerintahan dilakukan melalui perwakilan yang mewakili kepentingan masyarakat luas. Menurut Madison, Pemerintah Daerah akan menyebabkan tekanan kepada golongan minoritas. Sementara itu, De Tocqueville menganjurkan jalan tengah dari situasi preferensi yang diametrik antara sentralisasi dan desentralisasi. Lebih lanjut De Tocqueville mengusulkan adanya 2 (dua) *values*, yaitu: keseimbangan antara *individual liberty* dan *sufficient government's power* untuk menciptakan kemakmuran dan keutuhan masyarakat.

Selain faktor keseimbangan kelembagaan tersebut, faktor utama yang menentukan efektivitas dan ukuran Pemerintah Daerah (Pemda) antara lain; area dan penduduk. Pertumbuhan penduduk menyebabkan perluasan pemukiman yang mempunyai implikasi terhadap aspek ekonomi, politik, administrasi dan wilayah kerja dari Pemda. Besaran fisik, ekonomi, dan jumlah penduduk akan menentukan sejauhmana Pemda mampu berperan dalam pembangunan dan kehidupan nasional.

*Catchment area* Pemda menjadi bertambah luas dan pengaruh perkotaan juga menjadi besar. Untuk menjalankan kontrol yang efektif bagi *catchment area*, maka lahirlah kota



yang mempunyai pola, struktur, pegawai, dan peranan yang bersifat perkotaan. Efisiensi pemerintahan metropolitan *feasible* karena *economics of scale* dari *services* yang disediakan, namun dari aspek demografis, unit pemerintahan ini akan menjadi semakin kompleks dan makin jauh dengan aspirasi masyarakat.

Perubahan area akan terjadi secara cepat karena antara lain: pertumbuhan penduduk, sosial ekonomi, teknologi, dan transportasi. Batas-batas Pemerintah Daerah yang berdasarkan warisan historis dan tradisi secara cepat menjadi absolut, sedangkan ketergantungan antardaerah sangat dominan misalnya dalam hal air, listrik, permukiman, persampahan dan transportasi. Oleh karena itu, pola dan karakter Pemda haruslah dibentuk sedemikian rupa untuk memungkinkan Pemda menjalankan pelayanan publik dan mampu mengayomi kepentingan warga dan mengadaptasikan diri terhadap perubahan cara hidup, pekerjaan, dan dinamika masyarakat (Suwandi, 2003: 3).

Sehubungan dengan pemikiran di atas, mengemban beban yang berat bagi daerah kabupaten/kota tersebut merupakan suatu keniscayaan bahwa untuk mengelola kekuasaan yang besar mutlak didukung oleh sumber daya manusia yang profesional dan kepemimpinan pemerintahan daerah yang kuat. Sebab di era perkembangan teknologi canggih dewasa ini, pengaruh lingkungan luar yang strategik seperti misalnya arus mekanisme pasar bebas dan globalisasi yang sulit dibendung, menjadikan memudarnya sekat-sekat dan batas-batas antarnegara (*bounderless*) yang menyebabkan peningkatan harapan dan dinamika masyarakat, sehingga daerah yang memiliki potensi sumber-sumber daya yang baik tersebut, tidak mustahil akan menghadapi suatu kompleksitas baik yang bersifat kolektif maupun individual.

Pemda menghadapi masalah dalam menjalankan fungsinya. Ada beberapa kelemahan yang menyebabkan Pemda kurang mampu mengakomodasikan fungsi-fungsinya secara efektif dan efisien antara lain:

- a. Areal Pemda tidak sesuai dengan pola kehidupan dan mata pencaharian warganya, kesenjangan ini akan makin melebar akibat perubahan yang cepat dari aspek sosial, ekonomi dan teknologi;
- b. Pelayanan-pelayanan yang seyogyanya dilakukan oleh satu Pemda, namun terfragmentasi ke dalam berbagai Pemda;
- c. Banyak Pemda yang sangat kecil baik dari segi ukuran maupun pendapatan daerah, sehingga tidak mampu untuk mempekerjakan tenaga-tenaga profesional dan tidak mampu mengadakan peralatan teknis akibatnya tugas-tugas tidak terlaksana secara efektif dan efisien (Suwandi, 2003: 4).

Dilihat dari manajemen pemerintahan yang sentralistik cenderung menunjukkan ke arah inefisiensi. Osborne dan Gaebler dalam bukunya *Reinventing Government* menyatakan:

*"Entrepreneurial leaders instinctively reach for the decentralized approach". They move many decision to "the periphery", as we have already described into the hands of customers, community and non governmental organizations"* (Osborne and Gaebler, 1996: 10).

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa melalui desentralisasi diharapkan dapat diwujudkan program-program Pemerintah yang berorientasi kepada kebutuhan pelanggan, masyarakat dan organisasi-organisasi lembaga non pemerintah. Melalui pendekatan ini kualitas pelayanan publik dapat ditingkatkan secara efisien dan efektif. Lebih lanjut Osborne dan Gaebler mengemukakan bahwa desentralisasi pemerintahan memberikan manfaat antara lain:

- a. Dapat cepat tanggap terhadap keinginan masyarakat dan perubahan lingkungan,
- b. Lebih inovatif, dan
- c. Meningkatkan komitmen dan moral pegawai serta produktivitas kerja (Osborne and Gaebler, 1996: 10).

Namun demikian pemerintahan daerah (otonomi daerah) juga berdampak terhadap peran dan wewenang Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat akan lebih banyak berorientasi pada tugas-tugas pembuat kebijakan yang bersifat nasional dan strategis yang tidak dapat diserahkan pada Pemerintah Daerah. Pemikiran yang demikian sejalan dengan usaha mewujudkan *catalytic government* yang berarti Pemerintah lebih banyak bertugas dan berfungsi sebagai *steering rather than rowing*.

Lebih lanjut dijelaskan oleh Osborne dan Gaebler (dalam Kasim, 1995: 25), pendekatan *reinventing government* sebagai upaya untuk meningkatkan relevansi pemerintahan pada umumnya dan administrasi negara pada khususnya. Di samping itu, *reinventing government* juga menekankan pentingnya aspek organisasi, misalnya:

- a. Penekanan pada bagaimana Pemerintah melaksanakan kebijaksanaan yang sudah diputuskan. Misalnya tentang mekanisme kerja dan organisasi penyelenggaraan kebijaksanaan tersebut;
- b. Penekanan pada implementasi proses pemerintahan yang adaptif terhadap kebutuhan riil masyarakat (*market based public service*) kalau mungkin melakukan kegiatan swadana (*be entrepreneurial*), dan memberdayakan masyarakat (*empowering clients*) agar dapat dicapai kualitas pelayanan yang tinggi;
- c. Melakukan deregulasi kehidupan perekonomian dan desentralisasi pemerintahan sehingga lebih banyak pelayanan masyarakat dapat diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

Selanjutnya E.S. Savas yang dikutip oleh Osborne dan Gaebler juga menyatakan bahwa: "*the role of government is to steer, not to row the boat. Delivering services is rowing and government is not very good at rowing*" (Osborne and Gaebler, 1996: 15). Dengan demikian, fungsi *steering* memerlukan sumber daya manusia yang mampu mengkaji dan melihat keseluruhan isi dan beberapa kemungkinan pemanfaatan

sumber daya untuk kelangsungan kehidupan organisasi serta melakukan analisis kebijakan atas permintaan sumber daya yang kompetitif. Sementara fungsi *rowing* memerlukan sumber daya manusia yang lebih memusatkan perhatiannya kepada suatu misi tertentu dan melaksanakannya secara baik dan profesional. Organisasi yang berfungsi sebagai *steering* memerlukan metode terbaik untuk pencapaian suatu visi dan tujuan organisasi. Sedangkan organisasi *rowing* lebih cenderung untuk mempertahankan dan menemukan metode kerja yang baik sehingga akan berupaya mengendalikan biaya yang seefisien mungkin.

Berdasarkan uraian di atas bahwa dengan telah diberlakukan kebijakan otonomi daerah salah satu tujuannya adalah mendekatkan aspek pelayanan terpadu masyarakat yang sering disebut “pelayanan publik, meskipun dalam penyelenggaraan pemerintahan telah diperkenalkan konsep dan teori seperti *reinventing government* dari David Osborne dan Ted Gaebler yang intinya menyarankan agar Pemerintah yang efisien dan efektif diselenggarakan dengan cara-cara bisnis dan cenderung terjadinya proses “*less government*”, namun tidak serta merta harus diikuti tanpa kajian yang mendalam ketika diimplementasikan dalam berbagai kebijakan Pemerintah. Oleh sebab itu, menghadapi perubahan ke arah berkurangnya “fungsi Pemerintah” tersebut di atas, Pemerintah harus memiliki “kewibawaan”, artinya meskipun kewenangan Pemerintah semakin sedikit, tetapi disegani dan ditaati semua aturan oleh warga negaranya. Dengan demikian, Pemerintah harus kuat (*strong government*) agar mampu melaksanakan fungsi penegakan hukum (*law of enforcement*), melakukan pengendalian atau pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah serta mampu menegakkan stabilitas sosial dan politik, ekonomi serta keamanan. Fungsi pemerintahan tersebut diperlukan jika akan menerapkan kebijakan reformasi birokrasi menuju penyelenggaraan pemerintahan

yang sesuai dengan konsep “*good governance*” dan “*reinventing government*”.

Apabila kedua konsep dapat berjalan maka seiring dengan trend global dewasa ini yang terjadi yaitu persaingan di dunia justru menunjukkan persaingan antara para “pelaku bisnis” dengan “pelaku bisnis” bukan antara negara satu dengan negara yang lain, apakah negara tersebut menganut paham liberal kapitalis ataukah sosialis komunis. Dua dikhotomi tersebut kini telah berakhir semenjak pasca bubarnya “Uni Soviet” dan merupakan akhir dari “*politik détente*” yang dijalankan oleh negara-negara *super power* pada waktu yang lampau. Oleh sebab itu, negara *super power* tunggal dewasa ini yaitu pengendalian berada di tangan Amerika Serikat. Untuk itu trend kompetisi antarnegara sudah berubah menjadi persaingan antar “para pelaku bisnis”. Dampak terhadap kuatnya pengaruh para “pelaku bisnis” terutama investor asing yaitu terhadap berbagai kebijakan Pemerintah. Pada akhir tahun 2010, Badan Intelijen Negara (BIN) memberikan pernyataan di media massa bahwa terdapat 73 (tujuh puluh tiga) undang-undang pesanan asing. Salah satu indikasi kebenaran pernyataan tersebut misalnya “pengaturan tentang *outsourcing*” dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan, sampai saat ini secara laten masih ditentang oleh kaum buruh, melalui berbagai “demonstrasi” yang dapat berdampak terhadap stabilitas keamanan. Demikian pula dampak terhadap pembangunan berbagai sektor yang terkait dengan pengaturan “dampak lingkungan” ketika kawasan industri tidak dilengkapi dengan “teknik penanggulangan limbah yang beracun, sesungguhnya memiliki tingkat eksternalitas yang tinggi, tidak ditangani secara memadai, sedangkan sikap Pemerintah cenderung tidak berdaya, pada akhirnya kepentingan pelayanan publik sering dikorbankan. Seperti contohnya *effect* rumah kaca mengakibatkan pemanasan global, limbah beracun mengalir ke sungai-sungai, polusi udara dan kebisingan suara semakin sulit dikendalikan.

Dampak eksternalitas seperti ini yang memang oleh swasta sering menjadi alasan tidak sanggup untuk menangani atau mengelolanya karena biayanya yang sangat besar. Peristiwa tersebut sudah menjadi perdebatan publik cukup lama tentang “kerusakan lingkungan” yang mengkhawatirkan. Gugatan publik mengenai “pembangunan yang ramah lingkungan”, pada kenyataannya sampai saat ini belum juga terwujud. Semua itu boleh jadi kebijakan dalam peraturan perundangan sektor yang lemah, dalam arti kurang berpihak kepada kepentingan publik, namun lebih berkiblat terhadap pesanan asing tersebut, sebagaimana data yang ditunjukkan oleh BIN. Adapun kerusakan “lingkungan” yang parah tersebut, untuk memperbaiki tidak sebanding dengan investasi yang harus dikeluarkan oleh Pemerintah.

Penjelasan pada alinea terakhir tersebut menjelaskan bahwa era otonomi daerah di masa depan banyak warisan “persoalan dampak pembangunan” yang selama ini dilaksanakan menunjukkan fenomena yang tidak ringan dan harus dihadapi oleh Pemerintah Pusat maupun Daerah. Konsolidasi kekuasaan pemerintahan selama tiga kali pemilu seharusnya sudah tertata dengan mantap dan mapan (Istianto, 2011: 40).

## **6. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Bagi kalangan Marxian pada umumnya, tidak relevan untuk membedakan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Mereka semua adalah “*monolithic state apparatus*” yang ‘*unity*’, yang tidak perlu untuk dideferensiasikan menurut level geografis. Pemerintah Daerah tidak lebih sekedar institusi yang mereproduksi kehadiran negara di daerah bagi penciptaan kondisi yang memungkinkan proses akumulasi kapital berlangsung. Walaupun pandangan ini kemudian direvisi oleh kalangan Marxian berikutnya, namun tetap tidak terdapat perubahan substansial yang dilakukan (Pratikno, 2004: 26).

Kalangan liberalis cenderung mempunyai pandangan yang lebih positif dan optimistik. Pemerintahan di daerah yang dijalankan secara demokratis akan memberikan ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk ikut menuangkan kedaulatannya. Hal ini bukan saja akan memperkuat proses demokrasi lokal tetapi juga memberikan kontribusi bagi demokrasi dan integrasi nasional.

Bagi kalangan Marxist, antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah tidak perlu dipisahkan, oleh karena itu tidak ada pembicaraan tentang hubungan. Sementara, bagi kelompok liberalis, hubungan antara pusat dan daerah harus dilihat bukan semata-mata sebagai fenomena hubungan internal negara, namun sebagai antar '*polity*'. Oleh karena itu, istilah yang tepat digunakan adalah hubungan antara '*national polity*' dengan '*local polity*' (Pratikno, dalam Haris, 2004: 27).

Model hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yakni: Pertama, *The Relative Autonomy Model*. Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada Pemerintah Daerah dengan tetap menghormati eksistensi Pemerintah Pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi Pemerintah Daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan. Kedua, *The Agency Model*. Model di mana Pemerintah Daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen Pemerintah Pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan Pemerintah Pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari Pemerintah Pusat. Ketiga, *The Interaction Model*. Merupakan suatu bentuk model di mana keberadaan dan peran

Pemerintah Daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Batley dan Stoker, 1991: 5-6).

Upaya menemukan format hubungan antara pusat dan daerah yang ideal dalam kerangka negara kesatuan bukanlah persoalan yang mudah, karena hal itu merupakan proses yang berjalan seiring dengan perjalanan sejarah bangsa Indonesia.

Persoalan hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan dengan satuan otonomi selain bertalian dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, bersumber pula pada hubungan kewenangan hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.

#### **a. Hubungan Kewenangan**

Organisasi yang besar (dilihat dari berbagai dimensi) yang menganut paham demokrasi di dalamnya diselenggarakan selain asas sentralisasi dan asas dekonsentrasi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Dengan asas desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan perkataan lain, desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditanggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu, otonomi daerah yang pada hakikatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan



berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan Pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dan Pemerintah adalah hubungan antarorganisasi dan bersifat resiprokal (Hoessein, dalam Wignosubroto, 2005: 199).

Dalam sistem pemerintahan lokal, di samping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan (*medebewind; co-administration; co-government*) oleh Pemerintah kepada daerah otonom. Berdasarkan asas ini, Pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya.

Sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh Pemerintah dalam jajaran organ pemerintahan. Pada hakikatnya, urusan pemerintahan terbagi dalam 2 (dua) kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh Pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang Pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Rondinelli pernah mengatakan, bahwa:

*"...that not all function of the state can or should be decentralized. Those functions that are essential to the survival of a nation, services the benefit from economies of scale and standardization in production, that depend on large networks of facilities or hierarchy of services, that can only be distributed equitable by a government large and powerful enough to redistribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover effects, or that depend on massive capital investments, may be better*

*administered by central government than by decentralized units” (Rondinelli, 1990: 429).*

*Kedua*, meski sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh Pemerintah subnasional, Maddick (1966: 39) menjelaskan bagian dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang Pemerintah. Sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan.

Prinsip kedua menunjukkan salah satu perbedaan yang mendasar antara daerah otonom (*local government*) di negara kesatuan atau di negara bagian dalam negara federal dengan negara bagian. Negara bagian memiliki sejumlah urusan pemerintahan secara eksklusif (sepenuhnya). Oleh karena itu, baik Pemerintah federal maupun negara bagian masing-masing berdaulat dalam urusan pemerintahan yang dimiliki menurut konstitusi federal (Wheare, 1953: 11).

*Ketiga*, perlu disadari bahwa urusan pemerintahan bersifat dinamis. Urusan pemerintahan yang pada suatu saat tidak bisa didesentralisasikan, pada saat lain mungkin dapat didesentralisasikan kepada daerah otonom. Sebaliknya, urusan pemerintahan yang pada suatu saat telah didesentralisasikan, pada saat lain dapat diresentralisasikan. Banyak faktor yang perlu dipertimbangkan dalam sentralisasi dan desentralisasi urusan pemerintahan.

*Keempat*, desentralisasi dalam arti penyerahan urusan pemerintahan hanya dilakukan oleh Pemerintah kepada daerah otonom. Oleh karena itu, tidak terjadi penyerahan wewenang legislasi dari lembaga legislatif dan wewenang yudikasi dari lembaga yudikatif kepada daerah otonom. Dalam negara federal sekali pun

desentralisasi dari negara bagian ke pemerintah lokal tidak pernah mencakup aspek legislasi dan yudikasi. Daerah otonom hanya mempunyai wewenang untuk membentuk peraturan daerah (*local ordonance*) dan bukan undang-undang.

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

#### **b. Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah**

Pada umumnya, hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas kepada Pemerintah Daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follows functions*). Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggung jawab pelayanan publik tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa pelimpahan ini, otonomi daerah menjadi tidak bermakna. Seiring dengan perkembangan waktu, masalah hubungan keuangan dan pembagian wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terus mengalami evolusi. Hubungan

keuangan pusat dan daerah tersebut pada akhirnya sangat tergantung pada tingkatan atau derajat desentralisasi (*degree of decentralization*) yang tercermin dalam pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Simanjuntak dalam Wignosubroto, 2005: 214).

Apabila derajat desentralisasinya rendah (dekonsentrasi dominan), maka Pemerintah Pusat akan memegang kendali utama dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah. Sebaliknya, apabila tingkatan desentralisasinya tinggi (desentralisasi dominan), maka Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab penuh dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan di daerah.

Adanya kaitan yang erat antara kegiatan pemerintahan dengan sumber pembiayaan pada hakikatnya memberikan petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah pembagian tugas antara pemerintahan pusat dan daerah.

Suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah hendaknya dapat memberikan kejelasan mengenai berapa luas kewenangan yang dipunyai Pemerintah Daerah dalam kebebasannya untuk mengadakan pungutan-pungutan, menetapkan tarif dan ketentuan-ketentuan penerapan sanksinya; dan seberapa luas kebebasan Pemerintah Daerah dalam menentukan besar dan arah pengeluarannya.

Oleh karena itu, untuk melihat suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah perlu dilihat dari keseluruhan tujuan hubungan keuangan pusat dan daerah. Dalam hal ini, ada 4 (empat) kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin adanya sistem hubungan keuangan pusat dan daerah, yaitu:

- 1) Sistem tersebut seharusnya memberikan distribusi kekuasaan yang rasional diantara berbagai tingkat pemerintah mengenai penggalian sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai pola umum desentralisasi;
- 2) Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah;
- 3) Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran Pemerintah secara adil di antara daerah-daerah, atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu;
- 4) Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh Pemerintah Daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran Pemerintah dalam masyarakat (Sidik dalam Huda, 2005: 102-103).

Masalah hubungan keuangan antara pusat dengan daerah dapat dipecahkan dengan sebaik-baiknya hanya apabila masalah pembagian tugas dan kewenangan antara pusat dan daerah juga dipecahkan dengan jelas. Pemerintah Daerah sudah tentu harus memiliki kewenangan membelanjakan sumber-sumber daya keuangannya agar dapat menjalankan fungsi-fungsi yang menjadi tanggung jawabnya.

Dalam praktek, kebebasan ini dapat terbatas bila sumber- sumber pendapatan yang diserahkan kepada mereka oleh konstitusi tidak mencukupi untuk menjelaskan fungsi-fungsi, sehingga ketergantungan mereka kepada subsidi dari Pemerintah Pusat.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, maka pemerintahan suatu negara pada hakikatnya mengemban 3 (tiga) fungsi utama, yakni: fungsi alokasi, yang meliputi antara lain, sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat; fungsi distribusi, yang meliputi antara lain, pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan; dan fungsi stabilisasi, yang meliputi antara lain pertahanan-keamanan, ekonomi dan moneter. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, karena daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat. Dengan demikian, pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam Penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara jelas dan tegas.

Hubungan keuangan pusat dan daerah di manapun dipandang sangat menentukan kemandirian otonomi. Tetapi yang umum dipersoalkan adalah “minimnya” jumlah uang yang ‘dimiliki’ daerah dibandingkan dengan yang ‘dimiliki’ pusat. Berdasarkan premis ini maka inti hubungan keuangan Pusat dan Daerah adalah “perimbangan keuangan” (Manan, 2001: 40).

Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta pemerataan antardaerah secara proporsional, demokratis, adil, transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan

serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Suatu daerah dapat dikatakan mampu melaksanakan otonomi apabila telah memiliki kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan; dan tingkat ketergantungan kepada bantuan pusat yang rendah.

Peningkatan pengelolaan keuangan daerah untuk membiayai urusan yang telah dilimpahkan sangatlah penting. Selama ini yang selalu menjadi pusat perhatian adalah peningkatan pusat-pusat pendapatan. Sangat jarang atau bahkan belum terdengar adanya optimalisasi dari pusat-pusat pengeluaran. Yang menjadi inti persoalan adalah berapa sebenarnya kebutuhan obyektif Pemda untuk menjalankan urusan-urusan yang telah dilimpahkan pusat kepada daerah yang bersangkutan. Tidak adanya standar pengoperasian yang jelas dari setiap urusan telah menyebabkan kaburnya kebutuhan obyektif besarnya pembiayaan dari setiap urusan otonomi tersebut. Inilah pangkal kerancuan dari ketidakjelasan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Terdapat 3 (tiga) aspek yang menentukan terjadinya perimbangan keuangan yang adil, yaitu:

- 1) Sampai sejauhmana Pemda telah diberi sumber-sumber keuangan yang cukup terutama yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah;
- 2) Sampai sejauhmana Pemda telah mendapatkan akses ke pendapatan yang bersumber dari bagi hasil pajak dan SDA; serta
- 3) Sampai sejauhmana Pemda telah mendapatkan subsidi yang adil dan efektif (Suwandi, tt: 4).

Dalam upaya pemberdayaan pemerintahan daerah, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut:

- 1) Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.
- 2) Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
- 3) Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah dan perangkat daerah lainnya.
- 4) Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme Pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
- 5) Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah dan PNS Daerah, baik *ratio* maupun dasar pertimbangannya.
- 6) Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi-tahunan.
- 7) Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional.
- 8) Prinsip akuntansi Pemerintah Daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran dan transparansi informasi anggaran kepada publik.



- 9) Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat Pemerintah Daerah.
- 10) Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen Pemerintah Daerah terhadap penyebarluasan informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah mendapatkan informasi (Mardiasmo, 2002: 9-10).

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa desentralisasi merupakan salah satu *new strategy* kita untuk menghadapi era *new game* yang penuh dengan *new rules* di milenium ketiga. Dengan desentralisasi tersebut diharapkan akan mampu menghasilkan pemerintahan daerah otonom yang efisien, efektif, akuntabel, transparan, dan responsif secara berkesinambungan. Arahan seperti ini adalah keharusan karena dengan model pemerintahan daerah seperti inilah pembangunan bagi seluruh rakyat Indonesia di seluruh penjuru tanah air dapat dilaksanakan. Di sisi yang lain, kebijakan desentralisasi itu akan menghasilkan wadah bagi masyarakat setempat untuk berperan serta dalam menentukan cara-caranya sendiri untuk meningkatkan taraf hidupnya sesuai dengan peluang dan tantangan yang dihadapi dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme, Pemerintah Daerah perlu melakukan perekayasa ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan (*bureaucracy reengineering*). Hal tersebut karena pada saat ini dan di masa yang akan datang Pemerintah (pusat dan daerah) akan menghadapi gelombang perubahan baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakat.

Dari sisi eksternal, Pemerintah akan menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalisasi arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja, dan budaya. Di sisi internal, Pemerintah akan menghadapi masyarakat yang cerdas (*knowledge based society*) dan masyarakat yang semakin banyak tuntutan (*demanding community*). Shah meramalkan bahwa pada era seperti ini, ketika *globalization cascade* sudah semakin meluas, Pemerintah (termasuk Pemerintah Daerah) akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan. Di masa depan, negara menjadi terlalu besar untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan kecil tetapi terlalu kecil untuk dapat menyelesaikan semua masalah yang dihadapi oleh masyarakat (Mardiasmo, 2002: 11).

### c. Hubungan Pengawasan

Umumnya pemakaian pengertian pengawasan lebih sering dipergunakan dalam hubungannya dengan manajemen, oleh karena itu secara terminologis, istilah pengawasan disebut juga dengan istilah *controlling, evaluating, appraising, correcting* maupun kontrol (Fauzan, 2006: 90).

Ditinjau dari hubungan pusat dan daerah, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*): “ ... *if local autonomy is not to produce a state of affairs bordering on anarchy, it must be subordinated to national interest by means devised to keep its actions within bounds*” (Hart and Garner, 1973: 297).

Apabila “pengikat” tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi tetapi menjadi “pembelenggu” desentralisasi. Untuk itu,

pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.

George R. Terry (1986 dalam Huda, 2010: 22) mendefinisikan istilah pengawasan adalah "*Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan*" (Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana). Menurut Muchsan (1992: 37), pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/*plan*). Sedangkan Bagir Manan (2000: 1-2), memandang kontrol sebagai "sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*)".

Robert J. Mockler (dalam Handoko, 1991: 360), memberikan pengertian bahwa Pengawasan adalah suatu usaha sistemik untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi maupun umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya yang dipergunakan dengan cara paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan.

Pengawasan (*controle*) terhadap Pemerintah menurut Paulus Effendi Lotulung adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.

Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya suatu kontrol atau pengawasan, menurut Paulus Effendi Lotulung (1993: xvi-xvii), kontrol dapat dibedakan dalam 2 (dua) jenis, yaitu Kontrol *A-Priori* dan Kontrol *A-Posteriori*. Dikatakan sebagai Kontrol *A-Priori*, bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan Pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan. Misalnya pengeluaran suatu peraturan yang untuk berlaku sah dan dilaksanakan, harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan, atau peraturan pemerintah daerah-daerah kabupaten/kota harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari Pemerintah Daerah Provinsi, demikian seterusnya. Sebaliknya, Kontrol *A-Posteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadinya tindakan/putusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan Pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan di sini adalah dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap Pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya: *Pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap Pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik

dan dapat pula membawa kekuasaan Pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya (Marbun, 1997: 12).

*Kedua*, tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan Pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*); *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan; *Keempat*, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan; *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu (Fachruddin, 2004: 90-91).

#### **d. Hubungan dalam Susunan Organisasi Pemerintahan Daerah**

Aspek lain yang dapat mempengaruhi pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah susunan organisasi pemerintahan daerah, terlebih dalam negara kesatuan yang desentralistik. Kewenangan yang dijalankan oleh Pemerintah Pusat dalam negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu, mutlak dilakukan delegasi kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi.

Susunan organisasi pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek yang dapat mempengaruhi hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, persoalan yang dapat diketengahkan adalah benarkah hal tersebut dapat mempengaruhi hubungan antara satuan pemerintahan pusat dan daerah? Untuk

menjawab persoalan tersebut, maka dapat diketengahkan bahwa sebagai konsekuensi dibentuknya satuan pemerintahan di tingkat daerah, sudah barang tentu disertai dengan tindakan lain yakni urusan-urusan pemerintahan apa saja yang dapat diserahkan dan dijalankan oleh satuan pemerintahan di daerah. Atau urusan-urusan pemerintahan yang akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah sebagai konsekuensi pelaksanaan desentralisasi, titik berat pelaksanaannya akan diletakkan pada daerah yang mana?\

Berdasarkan hal tersebut, maka susunan organisasi pemerintahan di daerah akan berpengaruh terhadap hubungan antara pusat dan daerah. Hal ini dapat dilihat dari peran dan fungsi masing-masing susunan atau tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi. Artinya peran dan fungsi tersebut dapat ditentukan oleh pelaksanaan titik berat otonomi yang dijalankan. Pengaturan dan pelaksanaan titik berat otonomi sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu: (a) sistem rumah tangga daerah; (b) ruang lingkup urusan pemerintahan; dan (c) sifat dan kualitas suatu urusan (Manan, 2000: 194-195).

Kewenangan yang dijalankan oleh Pemerintah Pusat dalam negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu, mutlak dilakukan delegasi kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi.

Pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah subnasional (daerah) akan sangat tergantung pada karakteristik dari masing-masing negara. Secara teoritis Smith membagi kewenangan tersebut menurut 2 (dua) sistem yaitu sistem ganda (*dual system*) dan sistem gabungan (*fused system*). Di bawah sistem ganda, Pemerintah Daerah dijalankan secara terpisah dari Pemerintah Pusat atau dari eksekutifnya di

daerah. Sedangkan di bawah sistem gabungan, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dilaksanakan bersama-sama dalam satu unit, dengan seorang pejabat pemerintah yang ditunjuk untuk mengawasi jalannya pemerintahan setempat.

Dari sudut pandang yang lain misalnya dari Campo & Sundaram, membedakan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah berdasarkan dua prinsip. *Pertama*, prinsip *ultra vires (ultra vires (beyond the power) principle)*, di mana entitas daerah menjalankan kekuasaan termasuk membuat keputusan yang didelegasikan secara spesifik oleh Pemerintah Pusat. *Kedua*, prinsip kompetensi umum (*general competence principle*), di mana entitas daerah dapat menyelenggarakan semua kekuasaan yang tidak dicadangkan untuk Pemerintah Pusat (Wasistiono, 2004c: 9).

# BAB 3

## PERTEMUAN KETIGA PENGERTIAN DAN PEMBAGIAN SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA

### A. Pengertian Sistem Pemerintahan

Sistem Pemerintahan<sup>1</sup>, Secara umum, sering terjadi pencampuran dalam menggunakan istilah “bentuk pemerintahan” dan “sistem pemerintahan”. Padahal dalam ilmu negara, kedua istilah tersebut mempunyai perbedaan mendasar. Menurut Hans Kelsen, dalam teori politik klasik, bentuk pemerintahan diklasifikasikan menjadi monarki dan republik (Kelsen, 1971: 256). Ditambahkan Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, paham L. Duguit dalam buku “*Traite’ de Droit Constitutionnel*” (1923) lebih lazim dipakai untuk membedakan kedua bentuk tersebut (Ibrahim, 1988: 166). Jika kepala negara diangkat berdasarkan hak waris atau keturunan maka disebut dengan monarki. Sedangkan jika kepala negara dipilih melalui pemilihan umum untuk masa jabatan yang tertentu maka bentuk negaranya disebut republik (*ibid*).

Sementara itu, dalam ilmu negara umum (*algemeine staatslehre*) yang dimaksud dengan sistem pemerintahan ialah sistem hukum ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki maupun republik, yaitu mengenai hubungan antar pemerintah dan badan yang mewakili rakyat. Ditambahkan Mahfud, sistem

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H., Sistem Pemerintah Negara, Pendidikan dan Pelatihan Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusi Warga Negara, Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2016, h.8-14.



pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara (*Mahfud, 1993: 83*). Tak jauh berbeda dengan kedua pendapat itu, Usep Ranawijaya menegaskan bahwa sistem pemerintahan merupakan sistem hubungan antara eksekutif dan legislatif (*Ranawijaya, 1983: 72*). Hal yang sama juga dikemukakan Gina Misiroglu, sistem pemerintahan adalah apabila lembaga-lembaga pemerintah dilihat dari hubungan antara badan legislatif dan badan eksekutif (*Misiroglu, 2003: 20*).

Sejalan dengan pandangan yang dikemukakan para ahli tersebut, Jimly Asshiddiqie mengemukakan, sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif (*Ashiddiqie, 2007: 311*). Cara pandang yang demikian sesuai dengan teori *dichotomy*, yaitu legislatif sebagai *policy making (taak stelling)*, sedangkan eksekutif sebagai *policy executing (taak verwe-zenlijking)* (*Diantha, 1990: 20*). Dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi negara, terjadi relasi yang saling mempengaruhi dalam penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif (*Susanti, 2000: 7*).

## **B. Pembagian Sistem Pemerintahan**

Dari penelusuran berbagai literatur hukum tata negara dan ilmu politik, terdapat perbedaan varian sistem pemerintahan. Misalnya C.F. Strong dalam buku "*Modern Political Constitution*" membagi sistem pemerintahan ke dalam kategori: *parliamentary executive* dan *non-parliamentary executive* atau *the fixed executive* (*Strong, 1972: 209-214*). Lebih bervariasi dibanding dengan Strong, Giovanni Sartori membagi sistem pemerintahan menjadi tiga kategori: *presidentialism*, *parliamentary sistem*, dan *semi-presidentialism* (*Sartori, 1997: 83-142*). Sejalan dengan pendapat Sartori, berdasarkan hasil penelitian pola-pola demokrasi yang dipraktikkan di 36 negara, Arend Lijphart membuat klasifikasi sistem pemerintahan menjadi tiga bentuk: *parliamentary*, *presidential* dan *hybrid* (*Lijphart, 1999: 116-124*).

Sama halnya dengan ahli dari luar negeri, para ahli dan pengkaji hukum tata negara Indonesia juga punya pandangan yang beragam mengenai bentuk sistem pemerintahan. Misalnya Asshiddiqie (2007: 53-93) membagi sistem pemerintahan menjadi tiga kategori: sistem presidensial (*presidential sistem*), sistem parlementer (*parliamentary sistem*), dan sistem campuran (*mixed* atau *hybrid sistem*). Senada dengan Asshiddiqie, Sri Soemantri (1981: 76-80) juga mengemukakan tiga varian sistem pemerintahan, yaitu sistem parlementer, sistem pemerintahan presidensiil, dan sistem pemerintahan campuran.

### 1. Ciri Sistem Pemerintahan Parlementer

Dalam sistem pemerintahan parlementer, obyek utama yang diperebutkan adalah parlemen. Berkaitan dengan itu, pemilihan umum parlemen menjadi sangat penting karena kekuasaan eksekutif hanya mungkin diperoleh setelah partai kontestan pemilihan umum berhasil meraih kursi mayoritas dalam parlemen. Seandainya tidak terdapat partai politik yang memperoleh suara mayoritas, beberapa partai politik bergabung (koalisi) untuk membentuk kabinet.

Untuk mendalami karakter sistem pemerintahan parlementer, tidak cukup hanya dengan memperhatikan parlemen sebagai obyek utama yang diperebutkan. Menurut Djokosoetono (*dalam Kusuma, 2004: 156*), sistem parlementer merupakan sistem yang *ministeriele verantwoordelijkheid* (menteri bertanggung jawab kepada parlemen) ditambah dengan *overwicht* (kekuasaan lebih) kepada parlemen. Dengan argumentasi itu, sistem parlementer didasarkan landasan bahwa parlemen adalah pemegang kekuasaan tertinggi (*parliament is sovereign*) (Sartori, 1997: 101), atau disebut A.V. Dicey *parliamentary supremacy* (1897: 39). Karena landasan demikian, Sartori menambah-kan:

*Parliamentary sistem do not permit a separation of power between parliament and government: they are all based on legislative-executive power sharing. Which also, to say that all the sistem that we call parliamentary require governments to be appointed, supported and, as the case may be, dismissed, by parliamentary vote.*

Sejalan dengan pendapat Djokosoetono dan Sartori, Miriam Budiardjo menyatakan bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet, sebagai bagian dari badan eksekutif yang “bertanggung jawab” diharap mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya dan mati-hidupnya kabinet bergantung kepada dukungan dalam badan legislatif (asas tanggung jawab menteri) (*Budiardjo, 2006: 210*). Ditambahkan Alfred Stepan dan Cindy Skach (*1993: 46*), pemerintah harus mendapat dukungan mayoritas lembaga legislatif (*the chief executive power must be supported by a majority in the legislature*). Dalam perjalanannya, pemerintah bisa jatuh melalui mosi tidak percaya (*can fall if it receives a vote of no confidence*) dari lembaga legislatif. Dengan kondisi itu, dalam sistem parlementer, keberlanjutan pemerintah sangat tergantung dari dukungan parlemen.

Dalam praktiknya, Miriam Budiardjo menambahkan, sifat serta bobot “ketergantungan” tersebut berbeda dari satu negara dengan negara lain, akan tetapi umumnya dicoba untuk mencapai semacam keseimbangan antara badan eksekutif dan badan legislatif (*Budiardjo: 2006*). Keseimbangan yang harus dibangun oleh eksekutif dan legislatif dijelaskan T.A. Legowo (*2002: 89*) sebagai berikut:

Dalam sistem parlementer, petinggi-petinggi maupun anggota-anggota eksekutif dan legislatif mempunyai konstituensi yang sama. Jika partai berkuasa dikeluarkan (*voted out*) dari badan legislatif, jajaran eksekutif juga berubah. Karena itu, *kerjasama atau kooperasi antara eksekutif dan legislatif diperlukan agar pemerintah dapat bertahan dan efektif dalam melaksanakan program-programnya*(T.A. Legowo).

Alan R. Ball dan Guy Peters (2000: 62) merinci karakter sistem parlementer sebagai berikut:

- a. *There is a nominal head of state whose functions are chiefly formal and ceremonial and whose political influence is limited. This head of state may be a president, as in Germany, India, and Italy, or a monarch, as in Japan, Sweden and the United Kingdom.*
- b. *The political executive (prime minister, chancellor, etc), together with the cabinet, is a part of the legislature, selected by legislature, and can be removed by legislature if the legislature withdraws its support.*
- c. *The legislature is elected for varying periods by the electorate, the election date being chosen by the formal head of state on the advice of the prime minister or chancellor.*

Dari semua pendapat (literatur) yang mengemukakan karakter sistem pemerintahan parlementer, pendapat Douglas V. Verney (1992: 32-39) dalam *“Parliamentary Government and Presidential Government”* dapat dikatakan sebagai karakter sistem parlementer yang paling elaboratif. Verney mengemukakan 11 karakter sistem parlementer, yaitu:

- a. *The assembly becomes a parliament.*
- b. *The executive is divided into two parts.*
- c. *The head of state appoints the head of government.*
- d. *The head of government appoints the ministry.*
- e. *The ministry (or government) is a collective body.*
- f. *Ministers are usually members of parliament.*
- g. *The government is politically responsible to the assembly.*
- h. *The head of government may advise the head of state to dissolve parliament.*
- i. *Parliament as a whole is supreme over its constituent parts, government and assembly, neither or which may dominate the other.*
- j. *The government as a whole is only indirectly responsible to the electorate.*
- k. *Parliament is the focus of power in the political sistem.*

## 2. Sistem Pemerintahan Presidensial

Dari beberapa karakteristik sistem presidensial yang ditulis para ahli, Ball dan Peters (2000) mengemukakan karakter sistem presidensial sebagai berikut:

- a. The president is both nominal and political head of state.
- b. The president is not elected by the legislature, but is directly elected by the total electorate. (There is an electoral college in the United States, but it is of political significance only in that each states votes as a unit and hence the sistem tends to disadvantage small parties).
- c. The president is not part of the legislature, and he cannot be from office by the legislature except through the legal process of impeachment.
- d. The president cannot dissolve the legislature and call a general election. Ussualy the president and the legislature are elected for mixed terms.

Lebih elaboratif dibandingkan dengan Ball dan Peters, Asshiddiqie (2007: 316) mengemukakan sembilan karakter sistem pemerintahan presidensial sebagai berikut :

- a. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
- b. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja.
- c. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan.
- d. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.
- e. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
- f. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.

- g. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.
- h. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.
- i. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Senada dengan Asshiddiqie, Verney (1992: 40-7) dalam *"Parliamentary Government and Presidential Government"*, mengemukakan 11 karakteristik sistem presidensial, sebagai berikut:

- a. *The assembly remains as assembly only.*
- b. *The executive is not divided but is a president elected by the people for a definite term at the time of assembly elections.*
- c. *The head of government is the head of state.*
- d. *The president appoints head of departements who are his subordinate.*
- e. *The president is the sole of executive.*
- f. *Members of assembly are not eligible for office in the administration and vice versa.*
- g. *The executive is responsible to the constitution.*
- h. *The president cannot dissolve or coerce the assembly.*
- i. *The assembly is ultimately supreme over the other branches of government and there is no fusion of the executive and legislative branches in a parliament.*
- j. *The executive is directly responsible to the electorate.*
- k. *There is no focus of power in the political sistem.*

### 3. Sistem Pemerintahan Campuran

Sartori (1997: 131-132) mengemukakan karakter umum sistem pemerintahan semi-presidensial sebagai berikut:

- a. *The head of state (president) is elected by popular vote –either directly or indirectly-- for a fixed of office.*

- b. *The head of state shares the executive power with a prime minister, thus entering a dual authority structure whose three defining criteria are:*
- c. *The president is independent from parliament, but is not entitled to govern alone or directly and therefore his will must be conveyed and processed via his government.*
- d. *Conversely, the prime minister and his cabinet are president-independent in that they are parliament-dependent: they are subject to either parliamentary confidence or no confidence (or both), and either case need the support of parliamentary majority.*
- e. *The dual authority structure of semi-presidentialism allows for different balances and also for shifting prevalances of power within the executive, under the strict condition that the 'autonomy potential' of each component unit of the executive does subsist.*

Hampir sama dengan pendapat Sartori, dalam "*Semi-Presidentialism: A Comparative Study*", Rafael Mart'nez Martinez (1999) menyatakan ada lima syarat yang diperlukan untuk menyatakan sebuah sistem pemerintahan disebut dengan semi- presidensial. Kelima syarat tersebut, yaitu

- f. *the existence of a dual executive power;*
- g. *the President of the Republic be directly elected by universal suffrage;*
- h. *the constitution confer widepowers on the president;*
- i. *the president appoint the prime minister and chair the ministerial council; and*
- j. *the government be accountable to the parliament.*

# BAB 4

## PERTEMUAN KE EMPAT SISTEM PEMERINTAHAN DALAM KONSTITUSI INDONESIA

### A. Sistem Pemerintahan Dalam UUD 1945 Sebelum Perubahan

Selama penyusunan UUD 1945<sup>2</sup>, para pendiri negara menggagas Indonesia dengan model pemerintahan sendiri. Gagasan model “sistem pemerintahan sendiri” sebagaimana yang diinginkan perumus UUD 1945 menimbulkan perdebatan di antara para pemikir dan peneliti ketatanegaraan Indonesia. Dari perdebatan yang ada, “sistem pemerintahan sendiri” yang diinginkan oleh perumus UUD 1945 memunculkan berbagai variasi di sekitar sistem presidensial. Meskipun secara terbatas terdapat anasir sistem parlementer, tidak ada pendapat yang mengatakan bahwa rancangan undang-undang dasar yang dihasilkan BPUPK dapat dimasukkan dalam variasi sistem pemerintahan parlementer.

Bagir Manan (1995: 78) dalam “Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara” mengatakan, terdapat dua pendapat yang lazim tentang sistem pemerintahan Indonesia di bawah UUD 1945, yaitu kelompok yang berpendapat bahwa Indonesia menganut sistem presidensial dan kelompok yang berpendapat bahwa Indonesia menganut sistem campuran. Ditambahkan Manan, mereka yang

---

<sup>2</sup> Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H., Sistem Pemerintah Negara, Pendidikan dan Pelatihan Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusi Warga Negara, Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2016, h.16-26.



berpendapat sebagai sistem presidensial karena presiden adalah kepala pemerintahan dan ditambah dengan karakter:

1. Ada kepastian masa jabatan presiden, yaitu lima tahun
2. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR
3. Presiden tidak dapat membubarkan DPR

Sementara itu, Bagir Manan, mereka yang berpendapat Indonesia menganut sistem pemerintahan campuran karena selain terdapat karakter sistem presidensial terdapat pula karakter sistem parlementer. Ciri sistem pemerintahan parlementer yang dimaksudkan Bagir Manan, presiden bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan rakyat yang dalam hal ini kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dari kedua kelompok itu, Bagir Manan termasuk kalangan ahli hukum tata negara yang berpendapat bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial karena berpendapat pertanggungjawaban presiden kepada MPR bukan merupakan pertanggungjawaban kepada badan legislatif. Dalam hal ini Manan menambahkan, pertanggungjawaban presiden kepada MPR tidak boleh disamakan dengan pertanggungjawaban kabinet kepada parlemen. Pertanggungjawaban presiden kepada MPR merupakan upaya konstitusional untuk *checking* dan *balancing*. Dengan demikian, imbuh Bagir Manan, unsur parlementer (dalam UUD 1945) tidak ada sama sekali. Dengan argumentasi itu, Bagir Manan menegaskan, dengan hanya mengenal satu macam eksekutif, yaitu eksekutif riil dan tunggal yang dijalankan presiden, maka UUD 1945 menggunakan sistem pemerintahan presidensial.

Jika Bagir Manan membatasi diri hanya menyebut UUD 1945 menggunakan sistem pemerintahan presidensial, A. Hamid S. Attamimi (1990: 126) menambahkan dengan sebutan sistem pemerintahan presidensial murni. Dalam disertasi "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", Attamimi menyatakan:

“..., sistem pemerintahan presidensial yang murni bukan hanya yang ada di Amerika Serikat saja, melainkan juga yang ada di Indonesia. Perbedaannya terletak pada cita negara dan teori bernegara yang mewujudkan sistem pemerintahan negara yang berlainan dari kedua bangsa tersebut. Amerika Serikat menganut sistem sendiri atas dasar prinsip trias politika dan Indonesia menganut prinsip sendiri atas dasar presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD.”

Berbeda dengan pendapat di atas, Sri Soemantri (1993: 115) mengatakan bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan campuran. Karakter campuran itu didasarkan pada kesimpulan yang ditarik dari penjelasan UUD 1945, yaitu;

1. Presiden Dipilih Dan Diangkat Oleh MPR
2. Presiden adalah mandataris atau kuasa dari MPR
3. MPR pemegang kekuasaan negara tertinggi presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR
4. Presiden *untergeordnet* kepada MPR (Sri Soemantri 1976: 52-53).

Ditambahkan Soemantri, esensi dari kelima hal itu, presiden sebagai badan eksekutif mendapat pengawasan langsung dari badan legislatif. Apabila eksekutif mendapat pengawasan langsung dari badan legislatif, maka hal itu menunjukkan adanya segi (pemerintahan, *pen.*) parlementer.

Disamping anasir sistem pemerintahan parlementer, UUD 1945 juga mengandung anasir sistem presidensial. Menurut Soemantri, anasir itu dapat dilihat dari adanya ketentuan bahwa presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan. Dengan posisi seperti itu, UUD 1945 menyatakan bahwa menteri- menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Selain kedua hal itu, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, di samping sebagai kepala pemerintahan yang mempunyai kekuasaan riil, presiden juga sebagai kepala negara (*nominal head of state*).

Karena adanya kombinasi antara sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial dalam UUD 1945, menjadi tidak tepat mengatakan bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial atau menganut sistem pemerintahan parlementer. Karenanya, imbuh Soematri, secara hati-hati harus dikatakan, UUD 1945 mengandung segi-segi presidensial dan mengandung segi-segi parlementer. Bahkan, dari anasir yang ada, sistem yang satu tidak dominan dibandingkan dengan sistem yang lainnya. Karena itu, ditegaskan Soemantri, dapat dikatakan bahwa sistem pemerintahan dalam UUD 1945 adalah sistem pemerintahan campuran atau sistem kombinasi murni.

Menambah beragamnya pendapat para ahli tersebut, Ananda B. Kusuma (2004: 143) mengatakan bahwa para penyusun UUD 1945 (*Framers of the Constitutions*) dengan sadar menyusun UUD yang khas Indonesia, tanpa trias politika. Asas yang dipakai adalah “pembagian kekuasaan yang tidak ketat” (*partial separation of powers*) bukan *pure separation of powers* seperti Amerika Serikat. Asas *fusion of power* (penggabungan/ peleburan kekuasaan) seperti di Inggris juga tidak dipakai. Kedua sistem itu dianggap kurang sesuai bila diterapkan di Indonesia. Dalam hal sistem pemerintahan, Kusuma menegaskan:

“...sistem pemerintahan kita berbeda dengan sistem presidensial Amerika Serikat, berbeda pula dengan sistem parlementer seperti di Inggris. Sistem pemerintahan kita mirip dengan sistem pemerintahan di Republik V Perancis”.

Setelah membaca risalah penyusunan UUD 1945 dan dengan melihat perbedaan pandangan para ahli, Saldi Isra (2010) menyatakan bahwa sebelum perubahan sistem pemerintahan di bawah UUD 1945 dapat dijelaskan dengan karakter sistem presidensial yang lebih longgar. Karakter itu meliputi:

1. Tidak Ada Pemisahan Antara Kepala Negara Dengan Kepala Pemerintah. Selain Sebagai Kepala Pemerintah (*The Head Of Government*), Presiden Juga Sebagai Kepala Negara (*The Head Of State*),

2. Presiden Tidak Dapat Membubarkan Lembaga Legislatif (*The President Cannot Dissolve Or Coerce The Assembly*)
3. Presiden Memilih Menteri-Menteri Dan Menteri-Menteri Bertanggung Jawab Kepada Presiden (*the president appoints head of departemens who are his subordinate*).

Menerima sistem presidensial dengan karakter yang lebih longgar merupakan cara lain untuk mengatakan bahwa para pendiri negara tidak menganut sistem presidensial secara utuh.

PPKI, selain berhasil mengesahkan UUD 1945 dan memilih presiden dan wakil presiden, juga melahirkan alat-alat kelengkapan negara lainnya seperti menentukan pembagian wilayah Republik Indonesia, jumlah departemen yang diperlukan oleh pemerintah, membentuk Badan Keamanan Rakyat (BKR) dan membentuk Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Setelah lembaga-lembaga kekuasaan yang berhasil dibentuk mulai menjalankan fungsi-fungsinya, PPKI bubar dengan sendirinya, tanpa pernah dibubarkan secara resmi. Sebagian besar mantan anggota PPKI menjadi anggota KNIP yang dipimpin Mr. Kasman Singodimedjo.

KNIP dibentuk dengan tugas membatu presiden menjalankan tugas-tugas pemerintahan selagi belum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) sebagaimana diamanatkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945. Namun, dalam perjalannya, KNIP disertai kekuasaan legislatif dan menetapkan garis-garis besar haluan negara melalui Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945.

Maklumat ini juga berisi persetujuan bahwa pekerjaan KNIP akan dijalankan oleh Badan Pekerja KNIP (BP KNIP). Pada 17 Oktober 1945 dibentuk BP KNIP dengan anggota 15 orang, termasuk Sutan Sjahrir selaku ketua. Salah satu tugas utama BP KNIP adalah membentuk MPR dan DPR yang tidak sempat diwujudkan.

BP KNIP mengusulkan kepada pemerintah supaya memberi kesempatan seluas- luasnya kepada rakyat Indonesia untuk mendirikan partai politik. Usulan tersebut ditindaklanjuti

pemerintah dengan keluarnya Maklumat Pemerintah 3 November 1945 yang ditandatangani Wakil Presiden Moh. Hatta. Maklumat tersebut berisi dua hal, yaitu (1) pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena partai politik dipandang dapat mewartakan segala aliran yang ada dalam masyarakat; (2) pemerintah berharap agar partai-partai sudah tersusun sebelum Pemilu DPR yang direncanakan akan berlangsung pada 1946. Dengan keluarnya maklumat tersebut berdirilah sekitar 40 partai politik (Asshiddiqie, 2005: 174) dan partai-partai tersebut berusaha untuk berpartisipasi dalam perancangan politik nasional.

Pada 14 November 1945 dibentuk sebuah kabinet yang bertanggung jawab kepada KNIP. Kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri Sutan Sjahrir itu menggantikan kabinet sebelumnya yang dipimpin sekaligus bertanggung jawab kepada Presiden Soekarno. Pada masa Sutan Sjahrir menjabat Perdana Menteri, terjadi dua kali perombakan kabinet. Selanjutnya, posisi perdana menteri yang dijabat oleh Amir Sjarifuddin juga sempat diwarnai perombakan kabinet. Setelah Amir Sjarifuddin, Perdana Menteri dijabat oleh Wakil Presiden, Moh. Hatta, yang memimpin kabinet sebanyak dua kali. Kabinet Hatta sempat mengalami masa vakum akibat adanya agresi militer Belanda ke pusat kekuasaan Republik Indonesia dengan menawan Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Moh. Hatta. Pada saat itu dibentuk Kabinet Pemerintah Darurat di bawah kepemimpinan Mr. Sjafruddin Prawiranegara.

## **B. Sistem Pemerintahan dalam KRIS**

Dalam KRIS 1949, Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer. Tidak seperti UUD 1945 yang menempatkan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan sekaligus sebagai Kepala Negara, pada Konstitusi RIS, Presiden hanya berkedudukan sebagai Kepala Negara. Sementara itu, Kepala Pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri. Pasal 69 Ayat (1) Konstitusi RIS berbunyi.

“Presiden ialah Kepala Negara.”

Pada masa pemberlakuan Konstitusi RIS, menteri-menteri adalah bagian dari alat-alat perlengkapan negara sekaligus bagian dari pemerintah bersama Presiden.

Sistem pemerintahan yang diterapkan adalah sistem pemerintahan parlementer sehingga segala tindakan pemerintah yang bertanggungjawab adalah menteri-menteri. Presiden tidak bisa dimintai pertanggungjawaban.

Oleh karena itu, segala tindakan pemerintahan harus melibatkan menteri-menteri yang terkait. Sementara itu keterlibatan Presiden hanya bersifat formalitas untuk sekadar mengetahui. Berikut kutipan pasal-pasal yang terkait dengan kedudukan dan kewenangan menteri-menteri dalam Konstitusi RIS.

**BAB III**  
**PERLENGKAPAN REPUBLIK INDONESIA SERIKAT**  
**Ketentuan umum**

Alat-alat perlengkapan federal Republik Indonesia serikat ialah:  
Presiden;  
Menteri-menteri;  
Senat;  
Dewan Perwakilan Rakyat;  
Mahkamah Agung Indonesia;  
Dewan Pengawas Keuangan.

**Bagian I**  
**Pemerintahan**  
**Pasal 68**

- (1) Presiden, Menteri-menteri bersama-sama merupakan Pemerintah.
- (2) Di mana-mana dalam konstitusi ini disebut Pemerintah, maka yang dimaksud ialah Presiden dengan seorang atau beberapa atau para Menteri, yakni menurut tanggung jawab khusus atau tanggung jawab umum mereka itu.
- (3) Pemerintah berkedudukan di Jakarta, kecuali jika dalam hal darurat Pemerintah menentukan tempat yang lain.

### **Pasal 72**

Jika perlu karena Presiden berhalangan, maka beliau memerintahkan Perdana Menteri menjalankan pekerjaan jabatannya sehari

### **Pasal 74**

- (1) Presiden sepakat dengan orang-orang yang dikuasakan oleh daerah-daerah bagian sebagai tersebut dalam Pasal 69, menunjuk 3 pembentuk Kabinet.
- (2) Sesuai dengan anjuran ketiga pembentuk Kabinet itu, Presiden mengangkat seorang daripadanya menjadi Perdana Menteri dan mengangkat Menteri- menteri yang lain.
- (3) Sesuai dengan anjuran ketiga pembentuk itu juga, Presiden menetapkan siapa- siapa dari Menteri-menteri itu diwajibkan memimpin Departemen-departemen masing-masing. Boleh pula diangkat Menteri-menteri yang tidak memangku suatu Departemen.
- (4) Keputusan-keputusan Presiden yang memuat pengangkatan yang diterangkan dalam Ayat (2) dan (3) pasal ini serta ditandatangani oleh ketiga pembentuk Kabinet.
- (5) Pengangkatan atau penghentian antara waktu Menteri-menteri dilakukan dengan keputusan Pemerintah.

### **Pasal 75**

- (1) Menteri-menteri yang diwajibkan memimpin Departemen Pertahanan, Urusan Luar Negeri, Urusan Dalam Negeri, Keuangan dan Urusan Ekonomi, dan juga Perdana Menteri, sungguh pun ia tidak diwajibkan memimpin salah satu Departemen tersebut, berkedudukan khusus seperti diterangkan di bawah ini.
- (2) Menteri-menteri pembentuk biasanya masing-masing memimpin salah satu dari Departemen-departemen tersebut dalam ayat yang lalu.
- (3) Dalam hal-hal yang memerlukan tindakan dengan segera dan dalam hal-hal darurat, maka para Menteri yang berkedudukan khusus bersama-sama berkuasa mengambil keputusan-keputusan yang dalam hal itu dengan kekuatan yang sama, mengantikan keputusan-keputusan Dewan

Menteri yang lengkap. Dalam mengambil keputusan, Menteri-menteri itu berusaha mencapai kata sepakat.

- (4) Dalam memusyawarahkan dan memutuskan sesuatu hal yang langsung mengenai pokok yang masuk dalam tugas suatu departemen yang lain daripada yang tersebut dalam Ayat (1), Menteri Kepala Departemen itu turut serta.

#### **Pasal 76**

- (1) Untuk merundingkan bersama-sama kepentingan-kepentingan umum Republik Indonesia Serikat, Menteri-menteri bersidang dalam Dewan Menteri yang diketahui oleh Perdana Menteri atau dalam hal Perdana Menteri berhalangan, oleh salah seorang Menteri berkedudukan khusus.
- (2) Dewan Menteri senantiasa memberitahukan segala urusan yang penting kepada Presiden. Masing-masing Menteri berkewajiban sama berhubung dengan urusan-urusan yang khusus untuk tugasnya.

### **Bagian III**

#### **Dewan Perwakilan Rakyat**

##### **Pasal 105**

Menteri-menteri duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat dengan suara penasihat. Ketua memberi kesempatan bicara kepadanya, apabila dan tiap-tiap kali mereka menginginkannya.

##### **Pasal 106**

Dewan Perwakilan Rakyat bersidang, apabila pemerintah menyatakan kehendaknya tentang itu atau apabila ketua atau sekurang-kurangnya 15 anggota menganggap hal itu perlu.

Konstitusi RIS mulai diberlakukan secara resmi pada 27 Desember 1949 setelah KNIP dan badan-badan perwakilan dari daerah-daerah memberikan persetujuan. Dasar hukum pemberlakuan Konstitusi RIS ialah Keputusan Presiden RIS 31 Januari 1950 No. 48 (Lembaran Negara 50-3). Pada 27 Desember 1949 terjadi tiga peristiwa penting lainnya, yakni penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda yang diwakili Ratu Juliana



kepada Moh. Hatta yang mewakili Republik Indonesia Serikat di negeri Belanda, penyerahan kedaulatan dari Republik Indonesia kepada Republik Indonesia Serikat di Yogyakarta, dan penyerahan kekuasaan dari Wakil Belanda Lovink kepada Wakil Indonesia Sri Sultan Hamengku Buwono IX di Jakarta. (Prodjodikoro: 1977, 28).

Berlakunya Konstitusi RIS untuk Negara Republik Indonesia Serikat tidak menghapuskan berlakunya UUD Republik Indonesia (UUD 1945) (Effendy Yusuf dkk. 2000: 14). Namun, UUD Republik Indonesia hanya berlaku di Negara Bagian Republik Indonesia yang terletak di Yogyakarta. Selama Konstitusi RIS diberlakukan banyak aspirasi yang muncul dari negara-negara bagian untuk kembali bersatu dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **C. Sistem Pemerintahan dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950**

Dalam UUD Sementara 1950, Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer. Sebagaimana dalam Konstitusi RIS, kedudukan menteri pada masa pemberlakuan UUD Sementara tahun 1950 lebih tinggi daripada pada saat diberlakukan UUD 1945.

Pada masa ini menteri-menteri menjadi bagian dari alat-alat perlengkapan negara. Sistem pemerintahan yang dipakai adalah parlementer. Sehingga penanggungjawab atas pemerintahan dipegang oleh menteri-menteri yang dipimpin oleh seorang perdana menteri. Sedangkan Presiden sebagai Kepala Negara tidak bisa dimintai pertanggungjawaban. Berikut kutipan pasal-pasal yang terkait dengan kedudukan dan kewenangan menteri-menteri dalam UUD Sementara tahun 1950.

**BAB II**  
**Alat-alat perlengkapan negara**  
**Ketentuan umum**

**Pasal 44**

Alat-alat perlengkapan negara ialah:

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Menteri-menteri;
- c. Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Mahkamah Agung;
- e. Dewan Pengawas Keuangan.

**BAGIAN I**  
**Pemerintah**

**Pasal 50**

Presiden membentuk Kementerian-kementerian

**Pasal 51**

- (1) Presiden menunjuk seorang atau beberapa orang pembentuk Kabinet.
- (2) Sesuai dengan anjuran pembentuk Kabinet itu, Presiden mengangkat seorang dari padanya menjadi Perdana Menteri dan mengangkat Menteri-menteri yang lain.
- (3) Sesuai dengan anjuran pembentuk itu juga, Presiden menetapkan siapa-siapa dari Menteri-menteri itu diwajibkan memimpin Kementerian masing-masing. Presiden boleh mengangkat Menteri-menteri yang tidak memangku sesuatu kementerian.
- (4) Keputusan-keputusan Presiden yang memuat pengangkatan yang diterangkan dalam Ayat 2 atau 3 pasal ini ditandatangani serta oleh pembentuk Kabinet.
- (5) Pengangkatan atau penghentian antara-waktu Menteri-menteri begitu pula penghentian Kabinet dilakukan dengan keputusan Presiden.

**Pasal 52**

- (1) Untuk merundingkan bersama-sama kepentingan-kepentingan umum Republik Indonesia, Menteri-menteri bersidang dalam Dewan Menteri yang diketuai oleh Perdana

Menteri atau dalam hal Perdana Menteri berhalangan, oleh salah seorang Menteri yang ditunjuk oleh Dewan Menteri.

- (2) Dewan Menteri senantiasa memberitahukan segala urusan yang penting kepada Presiden dan Wakil-Presiden. Masing-masing Menteri berkewajiban demikian juga berhubungan dengan urusan-urusan yang khusus masuk tugasnya.

Dari pemaparan pasal-pasal di atas, diketahui bahwa menteri-menteri atau pemerintah mempunyai kewenangan yang cukup besar. Selain sebagai bagian dari alat-alat kelengkapan negara, ia juga mempunyai kewenangan dan privilege. Ia terlibat secara langsung dalam proses pembuatan undang-undang, proses

pembuatan anggaran belanja negara sekaligus pemegang umum anggaran, penerbitan uang, serta dalam kaitan dengan hubungan luar negeri.

Sebagaimana pejabat tinggi lainnya, menteri-menteri juga mendapat keistimewaan di muka peradilan. Ia hanya bisa diadili dalam tingkat pertama dan tertinggi oleh Mahkamah Agung, baik saat menjabat maupun sesudah tidak menjabat.

#### **D. Sistem Pemerintahan dalam UUD 1945 setelah Perubahan**

Salah satu diskursus publik yang mengemuka di era reformasi adalah mengenai sistem pemerintahan Indonesia. Banyak pihak menyatakan bahwa terdapat ketidakjelasan sistem pemerintahan yang dianut dan dipraktikkan. Di satu sisi sistem yang dikembangkan memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensiil, namun di sisi lain jika dilihat dari sistem kepartaian yang multi partai dianggap lebih dekat ke sistem parlementer. DPR dipandang memiliki kekuasaan yang lebih besar dan sering memasuki wilayah pemerintah.

Pada saat MPR mulai melakukan pembahasan Perubahan UUD 1945 pada tahun 1999, salah satu kesepakatan dasar tentang arah perubahan adalah mempertegas sistem presidensiil. Mempertegas dalam hal ini juga meliputi

penyempurnaan sistem penyelenggaraan pemerintahan agar benar-benar memenuhi prinsip dasar sistem presidensiil.

Dalam sistem presidensiil, pemegang kekuasaan pemerintahan adalah presiden yang terpisah dengan kelembagaan parlemen. Pemisahan itu diperkuat dengan legitimasi politik yang sama antara presiden dengan parlemen, yaitu sama-sama dipilih oleh rakyat. Dengan demikian dalam jabatan presiden juga terdapat unsur sebagai perwakilan rakyat, terutama untuk menjalankan pemerintahan. Dalam menjalankan pemerintahan, presiden dibantu oleh wakil presiden dan menteri-menteri yang sepenuhnya diangkat, diberhentikan, dan bertanggungjawab kepada presiden karena pada prinsipnya semua jabatan-jabatan itu berada dalam satu organisasi, yaitu lembaga kepresidenan. Sebagai lembaga penyelenggara pemerintahan yang terpisah dengan lembaga parlemen, semua jabatan dalam lembaga kepresidenan tidak dapat dirangkap oleh anggota parlemen.

Oleh karena itu pada prinsipnya kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan sepenuhnya berada di tangan presiden. Peran DPR adalah pada wilayah pembentukan undang-undang, yang dilakukan bersama presiden, sebagai dasar dan pedoman penyelenggaraan pemerintahan itu serta aspek pengawasan. Segala urusan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan, mulai dari penentuan program pembangunan, alokasi anggaran, kebijakan pelaksanaan pemerintahan, hingga pengangkatan pejabat-pejabat dalam lingkungan pemerintahan merupakan wewenang presiden.

Namun demikian, antara parlemen dan presiden atau dalam sistem presidensiil lebih dikenal dengan istilah legislatif dan eksekutif, tidak berarti tidak memiliki hubungan sama sekali. Sebaliknya, pemisahan kekuasaan antara keduanya sesungguhnya dibuat agar tercipta mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), tanpa mengganggu kedudukan presiden yang telah ditentukan secara pasti masa jabatannya (*fix term*), kecuali karena alasan

pelanggaran hukum tertentu yang memenuhi syarat sebagai dasar impeachment sebagaimana diatur dalam konstitusi.

Untuk mempertegas penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan sistem presidensiil tentu diperlukan berbagai upaya baik dari aspek hukum maupun aspek politik, sesuai dengan permasalahan yang dihadapi dalam praktik pemerintahan. Upaya hukum adalah pada tingkat peraturan perundang-undangan yang mengatur kedudukan, wewenang, dan hubungan antara eksekutif dan legislatif. Sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan serta prinsip saling mengawasi dan mengimbangi perlu ditentukan batas wewenang dan hubungan antara keduanya sesuai dengan semangat konstitusi. Hal yang merupakan wilayah pemerintah dikembalikan dan ditegaskan sebagai wewenang pemerintahan di bawah presiden, baik dalam hal perencanaan, penganggaran, penentuan kebijakan, maupun pengangkatan jabatan-jabatan dalam lingkungan pemerintahan. Demikian pula fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR harus tetap dapat menjamin terciptanya checks and balances, tanpa mengganggu wewenang yang dimiliki oleh presiden, terutama dalam menjalankan pemerintahan.

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: FH UI, 1990.
- A.B. Kusuma. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: FH UI, 2009.
- A.V. Disedy. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 1897.
- Arend Lijphart. *Parliamentary Government and Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Arend Lijphart. *Pattern of Democracy*. Yale: Yale University Press, 1999.
- Bagir Manan. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju, 1995.
- C.F. Strong. *Modern Political Constitution*. New York: Sidgwick & Jackson, 1972.
- Giovanni Sartori. *Comparative Constitutional Engineering*. New York: New York University Press, 1997.
- Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. New York: Maxwell, 1971.
- Jimly Asshiddiqie, S.H.. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2005.
- Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2007.
- Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: FH UI, 1988.
- Moh. Mahfud MD. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 1993. Saldi Isra. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam*

Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H., *Sistem Pemerintah Negara, Pendidikan dan Pelatihan Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusi Warga Negara*, Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2016

*Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.

Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim. *Reformasi Konstitusi Indonesia, Perubahan Pertama UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000.

Sri Sumantri. *Ketatanegaraan Dalam Kehidupan Politik Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.

Sri Sumantri. *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*. Bandung: Transito, 1976.

Wijono Prodjodikoro. *Azaz-azaz Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat, 1977.

# BAB 5

## PERTEMUAN KE LIMA DASAR-DASAR SISTEM PEMERINTAHAN

### A. Pendahuluan

Materi pokok yang disajikan dalam modul ini adalah konsep dasar dan teori sistem pemerintahan<sup>3</sup> dengan tujuan membekali mahasiswa untuk memperoleh pemahaman tentang konsep dasar dan teori sistem pemerintahan. Manfaat memahami materi yang disajikan dalam modul ini, mahasiswa diharapkan memiliki konsep dasar dan teori sebagai bekal dalam menganalisis atau sebagai alat analisis (tools of analysis) dalam mempelajari berbagai hal penting yang relevan dengan mata kuliah sistem pemerintahan Indonesia. Oleh karena itu, mahasiswa harus terlebih dahulu memahami dan mengerti tentang konsep dan teori sistem pemerintahan. Materi yang dipaparkan merupakan perpaduan antara teori dan praktik sehingga setiap fenomena yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia akan selalu dianalisis berdasarkan bingkai teoritik tertentu sehingga pemahaman dan wawasan akan lebih komprehensif. Modul ini dibagi dalam dua kegiatan belajar. Secara lengkap materi yang disajikan dalam modul ini adalah sebagai berikut:

Kegiatan Belajar 1. Konsep dan Teori Sistem Pemerintahan:

---

<sup>3</sup> Dr. Edi Santosa, S.U., Dr. Siti Aisyah, M.Si., Modul 1, Sistem Pemerintah Indonesia, IPEM4320/MODUL 1, h.1.1-1.18.



1. Makna konsep dan teori.
2. Konsep dasar tentang sistem.
3. Konsep dasar tentang pemerintah dan pemerintahan.

Kegiatan Belajar 2. Pemerintahan sebagai Sistem:

1. Komponen sistem pemerintahan Indonesia.
2. Faktor-faktor strategis lingkungan pemerintahan.
3. Kondisi sistem pemerintahan.

Materi yang disajikan merupakan suatu perpaduan secara teoritis maupun praktis sehingga antara satu bagian dengan bagian lainnya menjadi suatu kesatuan. Dengan demikian, para mahasiswa akan memperoleh pemahaman secara komprehensif tentang konsep sistem dan pemerintahan, serta konsep pemerintahan itu sendiri.

Untuk memudahkan para mahasiswa mempelajari dan memahami materi yang disajikan, dilengkapi beberapa komponen pendukung berupa:

1. Soal-soal latihan, bertujuan untuk mengevaluasi tingkat pengetahuan dan pemahaman mahasiswa terhadap setiap materi pokok yang disajikan.
2. Petunjuk jawaban latihan, bertujuan untuk mengarahkan para mahasiswa menjawab soal-soal latihan dalam setiap materi pokok yang disajikan.
3. Rangkuman yang bertujuan untuk memberikan gambaran secara menyeluruh terhadap materi pokok yang disajikan.
4. Soal-soal tes formatif yang bertujuan untuk mengukur tingkat penguasaan terhadap materi yang disajikan.

Kompetensi yang diharapkan setelah mempelajari modul ini adalah mahasiswa dapat menjelaskan tentang dasar-dasar pemerintahan. Sedangkan secara khusus, setelah mempelajari Modul 1 mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan:

1. Konsep Dasar Sistem;
2. Konsep Dasar Pemerintah Dan Pemerintahan;
3. Komponen-Komponen Sistem Pemerintahan;
4. Faktor-Faktor Strategis Lingkungan Pemerintahan;
5. Kondisi Sistem Pemerintahan.

Keberhasilan dalam mempelajari modul ini bergantung pada kesungguhan dalam belajar dan mengikuti petunjuk yang telah dibuat, terutama dalam hal menyelesaikan soal-soal latihan dan soal-soal tes formatif. Pada akhirnya, penulis menyampaikan selamat belajar, semoga kesungguhan Anda akan membawa keberhasilan dalam belajar.

Berdasarkan asumsi ini, maka hal yang paling mendasar untuk dikemukakan di sini adalah menjawab pertanyaan sederhana apakah konsep dan teori itu? Untuk itu marilah ikuti dengan seksama uraian berikut.

## **B. Makna Konsep dan Teori**

### **1. Konsep**

Konsep adalah abstrak, entitas mental yang universal yang menunjuk pada kategori atau kelas dari suatu entitas, kejadian, atau hubungan. Suatu konsep adalah elemen dari proposisi seperti kata adalah elemen dari kalimat. Konsep adalah abstrak di mana mereka menghilangkan perbedaan dari segala sesuatu dalam ekstensi, memperlakukan seolah-olah mereka identik. Konsep adalah universal di mana mereka bisa diterapkan secara merata untuk setiap ekstensinya. Konsep adalah pembawa arti. Suatu konsep tunggal bisa dinyatakan dengan bahasa apa pun. Konsep bisa dinyatakan dengan 'hund' dalam bahasa Jerman, 'chien' dalam bahasa Prancis, dan 'perro' dalam bahasa Spanyol.

Secara umum, konsep adalah suatu abstraksi yang menggambarkan ciri-ciri umum sekelompok objek, peristiwa, atau fenomena lainnya. Woodruff (Amin, 1987) mendefinisikan konsep sebagai berikut:

- a. Suatu gagasan/ide yang relatif sempurna dan bermakna,
- b. Suatu pengertian tentang suatu objek,
- c. Produk subjektif yang berasal dari cara seseorang membuat pengertian terhadap objek-objek atau benda-benda melalui pengalamannya (setelah melakukan persepsi terhadap objek/benda).

Pada tingkat konkret, konsep merupakan suatu gambaran mental dari beberapa objek atau kejadian yang sesungguhnya. Pada tingkat abstrak dan kompleks, konsep merupakan sintesis sejumlah kesimpulan yang telah ditarik dari pengalaman dengan objek atau kejadian tertentu. Dengan menggunakan definisi pembentukan konsep, Woodruff menyarankan bahwa suatu pernyataan konsepsi dalam suatu bentuk yang berguna untuk merencanakan suatu unit pengajaran ialah suatu deskripsi tentang sifat-sifat suatu proses, struktur atau kualitas yang dinyatakan dalam bentuk yang menunjukkan apa yang harus digambarkan atau dilukiskan sehingga siswa dapat melakukan persepsi terhadap proses, struktur atau kualitas bagi dirinya sendiri.

Dalam hal ini, Woodruff (Amin, 1987) telah mengidentifikasi 3 macam konsep, yaitu:

- a. Konsep proses, yaitu tentang kejadian atau perilaku dan konsekuensi-konsekuensi yang dihasilkan bila terjadi,
- b. Konsep struktur, yaitu tentang objek, hubungan atau struktur dari beberapa macam, dan
- c. Konsep kualitas, yaitu sifat suatu objek atau proses dan tidak mempunyai eksistensi yang berdiri sendiri.

Pemahaman konsep diperoleh melalui proses belajar. Sedangkan belajar merupakan proses kognitif yang melibatkan tiga proses yang berlangsung hampir bersamaan. Ketiga proses tersebut adalah (1) memperoleh informasi baru, (2) transformasi informasi, dan (3) menguji relevansi dan ketetapan pengetahuan (Dahar, 1991).

## **2. Teori**

Teori adalah serangkaian bagian atau variabel, definisi, dan dalil yang saling berhubungan yang menghadirkan sebuah pandangan sistematis mengenai fenomena dengan menentukan hubungan antarvariabel, dengan maksud menjelaskan fenomena alamiah.

Labovitz dan Hagedorn mendefinisikan teori sebagai ide pemikiran “pemikiran teoritis” yang mereka definisikan sebagai “menentukan” bagaimana dan mengapa variabel-variabel dan pernyataan hubungan dapat saling berhubungan. Kata teori memiliki arti yang berbeda-beda pada bidang-bidang pengetahuan yang berbeda pula tergantung pada metodologi dan konteks diskusi.

Secara umum, teori merupakan analisis hubungan antara fakta yang satu dengan fakta yang lain pada sekumpulan fakta-fakta. Selain itu, berbeda dengan teorema, pernyataan teori umumnya hanya diterima secara “sementara” dan bukan merupakan pernyataan akhir yang konklusif. Hal ini mengindikasikan bahwa teori berasal dari penarikan kesimpulan yang memiliki potensi kesalahan, berbeda dengan penarikan kesimpulan pada pembuktian matematika. Sedangkan secara lebih spesifik di dalam ilmu sosial, terdapat pula teori sosial. Neuman mendefinisikan teori sosial adalah sebagai sebuah sistem dari keterkaitan abstraksi atau ide-ide yang meringkas dan mengorganisasikan pengetahuan tentang dunia sosial.

Perlu diketahui bahwa teori berbeda dengan ideologi. Seorang peneliti kadang-kadang bisa dalam membedakan teori dan ideologi. Terdapat kesamaan diantara keduanya, tetapi jelas mereka berbeda. Teori dapat merupakan bagian dari ideologi, tetapi ideologi bukan teori. Contohnya adalah alienasi manusia adalah sebuah teori yang diungkapkan oleh Karl Marx, tetapi Marxis atau Komunisme secara keseluruhan adalah sebuah ideologi.

Dalam ilmu pengetahuan, teori berarti model atau kerangka pikiran yang menjelaskan fenomena alami atau fenomena sosial tertentu. Teori dirumuskan, dikembangkan, dan dievaluasi menurut metode ilmiah. Teori juga merupakan suatu hipotesis yang telah terbukti kebenarannya. Manusia membangun teori untuk menjelaskan, meramalkan, dan menguasai fenomena tertentu (misalnya, benda-benda mati, kejadian-kejadian di alam, atau

tingkah laku hewan). Seringkali, teori dipandang sebagai suatu model atas kenyataan (misalnya, apabila kucing mengeong berarti minta makan).

Sebuah teori membentuk generalisasi atas banyak observasi dan terdiri atas kumpulan ide yang koheren dan saling berkaitan. Istilah teoritis dapat digunakan untuk menjelaskan sesuatu yang diramalkan oleh suatu teori namun belum pernah terobservasi. Sebagai contoh, sampai dengan akhir-akhir ini, lubang hitam dikategorikan sebagai teoritis karena diramalkan menurut teori relativitas umum, tetapi belum pernah teramati di alam. Terdapat miskonsepsi yang menyatakan apabila sebuah teori ilmiah telah mendapatkan cukup bukti dan telah teruji oleh para peneliti lain tingkatannya akan menjadi hukum ilmiah. Hal ini tidaklah benar karena definisi hukum ilmiah dan teori ilmiah itu berbeda.

Teori akan tetap menjadi teori dan hukum akan tetap menjadi hukum. Di dalam sebuah teori terdapat beberapa elemen yang mengikutinya. Elemen ini berfungsi untuk mempersatukan variabel-variabel yang terdapat di dalam teori tersebut. Elemen pertama, yaitu konsep. Konsep adalah sebuah ide yang diekspresikan dengan simbol atau kata. Konsep dibagi dua, yaitu simbol dan definisi. Dalam ilmu alam konsep dapat diekspresikan dengan simbol-simbol seperti, " $\infty$ " = tak terhingga, " $m$ " = massa, dan lainnya. Akan tetapi, kebanyakan di dalam ilmu sosial konsep ini lebih diekspresikan dengan kata-kata tidak melalui simbol-simbol. Menurut Neuman kata-kata juga merupakan simbol karena bahasa itu sendiri adalah simbol. Karena mempelajari konsep dan teori seperti mempelajari bahasa. Konsep selalu ada di mana pun dan selalu kita gunakan. Misalnya, kita membicarakan tentang pendidikan. Pendidikan merupakan suatu konsep, ia merupakan ide abstrak yang hanya didalam pikiran kita saja.

Elemen kedua, yaitu scope. Dalam teori seperti yang dijelaskan di atas memiliki konsep. Konsep ini ada yang bersifat abstrak dan ada juga yang bersifat konkret. Teori dengan konsep-konsep yang abstrak dapat diaplikasikan terhadap fenomena sosial yang lebih luas, dibandingkan dengan teori yang memiliki konsep-konsep yang konkret. Contohnya, teori yang diungkapkan oleh Lord Acton "kekuasaan cenderung dikorupsikan". Dalam hal ini kekuasaan dan korupsi ada pada lingkup yang abstrak. Kemudian kekuasaan ini dalam lingkup konkret, seperti presiden, raja, jabatan ketua RT, dan lain-lain, sedangkan korupsi dalam lingkup konkret seperti korupsi uang. Elemen ketiga adalah relationship. Teori merupakan sebuah relasi dari konsep-konsep atau secara lebih jelasnya teori merupakan bagaimana konsep-konsep berhubungan. Hubungan ini seperti pernyataan sebab-akibat (causal statement) atau proposisi. Proposisi adalah sebuah pernyataan teoritis yang memperincikan hubungan antara dua atau lebih variabel, memberitahu kita bagaimana variasi dalam satu konsep dipertanggungjawabkan oleh variasi dalam konsep yang lain. Ketika seorang peneliti melakukan tes empiris atau mengevaluasi sebuah hubungan itu, maka hal ini disebut sebuah hipotesa. Sebuah teori sosial juga terdiri dari sebuah mekanisme sebab akibat, atau alasan dari sebuah hubungan, sedangkan mekanisme sebab akibat adalah sebuah pernyataan bagaimana sesuatu bekerja.

### **C. Sejarah Pemerintahan**

Pada hakikatnya, pemerintahan merupakan suatu gambaran tentang bagaimana pada permulaan pemerintahan setelah terbentuk dan bagaimana pemerintahan itu telah berkembang melalui perkembangan dari 3 tipe masyarakat, yaitu masyarakat setara, masyarakat bertingkat, dan masyarakat berlapis. Perkembangan pemerintahan itu juga ditentukan oleh perkembangan masyarakatnya yang disebabkan oleh faktor-faktor lain yang melandasinya seperti penambahan dan tekanan

penduduk, ancaman atau perang dan penjarahan yang dilakukan oleh suatu kelompok masyarakat terhadap kelompok masyarakat yang lain dan telah menjadi faktor-faktor yang memacu perkembangan pemerintahan, yaitu penguasaan oleh suatu pemerintah atau negara. Pemerintahan di zaman purba ditandai oleh banyaknya sistem pemerintahan dan sistem yang lebih dikenal adalah polis Yunani.

Selain polis Yunani, kerajaan Inka yang berdiri antara tahun 1200-1500 Masehi telah memiliki sistem pemerintahan yang despotisme, yaitu suatu bentuk pemerintahan yang ditandai oleh kekuasaan sewenang-wenang dan tak terbatas dari pihak penguasa. Plato dan Aristoteles lah yang memperkenalkan bentuk-bentuk pemerintahan yang baik dan buruk dengan alasan pembagian tersebut. Konsep-konsep tentang pemerintahan yang baik dan buruk menurut Plato dan Aristoteles masih terefleksi sepanjang sejarah pemerintahan di dunia hingga dewasa ini. Awal pemerintahan Romawi merupakan suatu wujud dari kombinasi bentuk pemerintahan baik menurut konsep Plato dan Aristoteles. Pada abad pertengahan pengaruh agama Kristen masuk ke dalam sistem pemerintahan yang lebih dikenal dengan teori dua belah pedang. Di zaman baru sekalipun pemerintahan tidak menjadi jelas setelah runtuhnya polis Yunani serta konflik antara Paus dan Raja berkepanjangan namun pada akhir abad pertengahan muncul pemerintahan di zaman baru dengan pengalaman perjalanan sejarah yang panjang dari masing-masing negara sehingga lahirlah konsep tentang adanya kemandirian serta kekuatan pemerintahan. Untuk itu, Machiavelli muncul dengan sebelas dalil dalam karyanya "Sang Raja" yang mengajarkan tentang bagaimana seorang raja harus mempertahankan serta memperbesar kekuasaan pemerintah sebagai tujuannya melalui menghalalkan segala cara.

Awal dari ilmu pemerintahan modern ditandai dengan lahirnya kameralistik (ilmu perbendaharaan) yang telah berkembang di Prusia pada awal abad ke-18. Landasannya adalah bahwa negara harus mengurus lapangan pekerjaan dan

pangan sehingga berdasarkan hal itu perlu mengusahakan agar didalam setiap jabatan yang ada sebanyaknya orang sebagaimana dibutuhkan untuk kesejahteraan umum. Dalam hal ini bahan- bahan dari statistik mempunyai nilai yang besar dan dapat diandalkan.

Dalam abad ke-19 dengan munculnya pemikiran negara hukum maka merosotlah kameralistik seraya memberikan perkembangan hukum pemerintah. Pada abad ke-19 dan abad ke-20 hampir di seluruh daratan Eropa Barat perkembangan studi negara dan ajaran negara menjadi studi hukum administrasi. Pada bidang ilmu pemerintahan, Burke dan Benthan menganjurkan perlu diadakan perbaikan terhadap kelalaian dari dinas pemerintah, kelebihan staf, inaktif, dan inkompeten. Di Amerika Serikat ilmu pemerintahan berkembang sebagai suatu bidang otonom yang dipelopori oleh Profesor Woodrow Wilson (kemudian menjadi Presiden Amerika Serikat). Ia menganjurkan adanya studi khusus tentang masalah-masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah yang berhasil guna dan berdayaguna. Ilmu pemerintahan dipengaruhi oleh ilmu-ilmu humaniora (sosiologi, psikologi, psikologi-sosial, antropologi, ekonomi, politikologi), dan ditandai dengan penanganan antardisiplin, dengan penayagunaan dari teori-teori, istilah-istilah, serta metode-metode dari semua ilmu tadi.

Kelahiran teori pemerintahan liberal ditandai dengan ajaran tentang pemerintahan demokrasi modern oleh John Locke pada tahun 1690. John Locke memandang kekuasaan legislatif sebagai yang tertinggi dan eksekutif berada di bawahnya. Dia mengatakan bahwa kekuasaan pemerintahan mesti dibatasi oleh kewajiban menunjang hak-hak asasi manusia, antara lain hak atas keselamatan pribadi, hak kemerdekaan, dan hak milik.

Sementara itu, di Inggris pada sekitar tahun 1700 berdirilah pemerintahan monarki parlementer di mana kedaulatan negara berada di tangan perwakilan rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat. Revolusi Amerika pada tahun 1776 dan Revolusi Prancis pada tahun 1789



mempercepat proses demokratisasi dan pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia. Terhadap itu semua muncul lagi reaksi konservatisme terutama dari Burke dan Hegel. Birokrasi lahir di istana raja dan merupakan perwujudan dari orang-orang kepercayaan yang memerintah bersama raja yang diberikan pembagian tugas satu sama lain didasarkan pada selera pribadi dan tradisi. Sementara itu, asal mula pemerintahan di Indonesia berawal dari suatu pembentukan pemerintahan swasta pada tahun 1602 oleh Belanda yang bernama VOC yang di Pulau Jawa lebih dikenal dengan kompeni. VOC kemudian runtuh pada tahun 1795 dan didirikanlah pemerintahan Hindia Belanda dengan Gubernur Jenderal yang pertama adalah Daendels.

Ditinjau dari sejarah pemerintahan, ilmu pemerintahan dan politik modern berawal dalam abad ke-19. Pemerintahan negara berkembang menjadi suatu pemerintahan yang memberikan pelayanan dan pemeliharaan terhadap para warganya. Pemerintah lebih banyak mengurus kesejahteraan dan penghidupan, pendidikan dan perawatan kesehatan, serta kesempatan kerja dan tunjangan sosial atau jaminan hidup bagi warga yang menganggur.

# BAB 6

## PERTEMUAN KE ENAM KONSEP SISTEM DAN PEMERINTAHAN

### A. Pendahuluan

Berikut akan dibahas mengenai konsep sistem dan pemerintahan<sup>4</sup>. Paradigma ilmu pengetahuan modern yang berakar pada tradisi positivisme selalu memahami realitas sebagai sesuatu yang tidak tunggal dan berdiri sendiri. Sesuatu objek dipandang terdiri dari beberapa bagian-bagian yang kemudian membentuk suatu sistem yang kompleks. Kompleksitas sistem yang terbangun terdiri dari kumpulan beberapa sub-sub sistem.

Pemerintahan secara konseptual dapat dijumpai dalam beragam pengertian bahasa asing. Pengertian-pengertian yang dikemukakan memberikan indikasi yang luas, tentang apa yang mereka sebut sebagai pemerintah dan pemerintahan. Pemerintah secara umum adalah seluruh penyelenggara negara baik pegawai negeri, pejabat yang karena jabatannya, maupun kelembagaan, seperti jawatan, dinas, badan-badan usaha milik negara dan daerah, di mana seluruhnya memiliki kewenangan melaksanakan pemerintahan dalam suatu sistem tertentu. Mereka yang berfungsi menjalankan pemerintahan adalah mereka yang tidak saja berada di pemerintahan negara, tetapi juga yang tersebar di seluruh institusi pemerintahan daerah.

---

<sup>4</sup> Dr. Edi Santosa, S.U., Dr. Siti Aisyah, M.Si., Modul 1, Sistem Pemerintah Indonesia, IPEM4320/MODUL 1, h.1.14-1.30.

Uraian tentang corak dasar-dasar sistem dan pemerintahan dalam suatu sistem pemerintahan, dijelaskan melalui pengertian-pengertian dasar dan cara pandang para ahli dalam memandang fenomena tersebut. Dalam Kegiatan Belajar 2 akan diuraikan tentang dasar-dasar sistem dan pemerintahan yang dimulai dari pengertian secara etimologis. Kemudian diuraikan lebih lanjut tentang hakikat sistem dan pemerintahan sebagai unsur pembentuk sistem pemerintahan. Diharapkan apabila Anda mengetahui secara komprehensif tentang sistem dan pemerintahan, maka Anda akan lebih mengerti dan memahami tentang sistem dan pemerintahan. Pada akhirnya, modul ini akan membantu Anda mengetahui dan memahami konsep sistem dan pemerintahan sehingga menjadi dasar yang kuat dalam menganalisis tentang sistem pemerintahan Indonesia.

## **B. Konsep Dasar Sistem**

Istilah sistem dalam Webster's New Collegiate Dictionary terdiri dari kata "syn" dan "histanai" (Greek) yang berarti to place together (menempatkan bersama). Kemudian diberi penjelasan *system is the complex of ideas, principles etc forming a coherent whole, as the American system of government* yang artinya adalah suatu kumpulan pendapat-pendapat, prinsip-prinsip, dan lain-lain yang membentuk suatu kesatuan yang berhubungan satu sama lain, seperti sistem pemerintahan Amerika.

Dalam *Advanced Learner's Dictionary* diberi penjelasan *system is a group of facts, ideas, believe etc arranged in an orderly way; as a system of philosophy* yang artinya sistem adalah kumpulan fakta-fakta, pendapat-pendapat kepercayaan, dan lain-lain yang disusun dalam suatu cara yang teratur, seperti suatu sistem filsafat.

### **1. Batasan Sistem Politik**

Di negara-negara Barat pendekatan sistem (system approach) sudah digunakan pada abad awal abad 19. Namun demikian, bukan berarti kita tidak mengenal, mungkin

"secara tidak sadar" telah lama tidak hanya mengenal, bahkan telah menggunakannya.

Dalam studi masalah negara, organisasi dan politik, istilah sistem politik (political system) pertama kali diperkenalkan oleh David Easton dalam bukunya yang berjudul *The Political System* yang diterbitkan tahun 1953, tetapi seperti dikutip Rusadi (1991:1) menurut pengakuan David Easton sendiri, istilah itu diperkenalkan oleh Lawrence Lowell tahun 1966 (lihat *Comparative Politics* tulisan G.A. Almond dan G. Bingham Powell, Jr, 1966).

Menurut Shorde dan Voich (1974:115), istilah sistem berasal dari bahasa Yunani "systema" yang berarti sebagai suatu keseluruhan yang tersusun dari sebagian banyak bagian (whole compounded of several parts) atau hubungan yang berlangsung di antara satuan-satuan atau komponen secara teratur (an organized, functioning relationship among units or components). Dalam rumusan yang lengkap sebagaimana dikutip Tatang (1984:4), pengertian sistem dijelaskan sebagai berikut:

The term "system" has two important connotations which are implicit, if not explicit, in almost any discussion of systems. The first is the notion of system as an entity or thing which has a particular order or structural arrangement of its parts. The second is the notion of system as a plan, method, device, or procedure for accomplishing something. As we shall see, these two notions are not markedly different, since order or structure is fundamental to each.

Jika diperhatikan secara singkat dari rumusan tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa sistem dikategorikan ke dalam dua hal, yaitu sistem sebagai suatu wujud (entity) berdasarkan logika deskriptif dan sistem sebagai metode (method) menurut logika preskriptif (procedural). Pendek kata, sistem dapat dipahami sebagai benda dan sebagai metode. Dalam pengertian ini contoh wujud sistem sebagai entitas, misalnya saja mobil, jam, paguyuban, lembaga pemerintah, manusia, alam semesta, dan sebagainya. Dengan

demikian, sistem dapat dipahami sebagai sesuatu yang deskriptif. Sedangkan pengertian sistem sebagai metode, tidak lain adalah kata yang memiliki makna metodologik, misalnya sistem monitoring, sistem informasi, sistem pelayanan dan sistem pengembangan organisasi, dan sebagainya. Dalam konteks ini sistem dipergunakan menunjuk tata cara (procedur), jadi bersifat preskriptif.

Logika deskriptif dan preskriptif tentang sistem dapat diberikan contoh sebagai berikut.

<b>Deskriptif (Entity)</b>	<b>Preskriptif (Method)</b>
Kondisi perlengkapan alat kebakaran.	Dapat mengatasi kebakaran.
Kinerja organisasi pemerintah daerah.	Memberikan pelayanan masyarakat.
Program pengelolaan sistem folder.	Dapat mengatasi banjir.
Program MAP FHISIP Universitas Terbuka.	Dapat memberikan pelayanan PBM dengan baik.
Kondisi sistem politik dewasa ini.	Memberikan harapan stabil.

## **2. Penggunaan Istilah Sistem**

Dalam tataran ilmu, tataran kebijakan maupun tataran bahasa publik, istilah sistem (system) dan politik (politics) bukanlah merupakan peristilahan baru. Keduanya memiliki makna yang berbeda, baik secara mandiri maupun bila ditemukan (dipadu) menjadi sistem politik (political system). Sebatas penelusuran referensi dan pengamatan dapat dikatakan bahwa sistem menjadi amat kenyal dan situasional. Penggunaannya kian meluas menurut konteks dan sudut pandang masing-masing. Sekadar untuk mempermudah pemahaman, penggunaan istilah sistem politik dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu (a) penggunaan secara umum dan (b) penggunaan secara khusus.

a. **Penggunaan Umum**

Penggunaan secara umum istilah sistem beragam variasi menurut konteks, situasi, maksud, dan esensi yang dapat diformulasikan ke dalam taksonomi sebagai berikut.

**Tabel 1. 1. Penggunaan Istilah Sistem**

No.	Penggunaan	Contoh
1	Sistem digunakan untuk menunjuk suatu kumpulan benda-benda yang disatukan saling berhubungan, saling tergantung, dan teratur secara organik dan bahkan bergerak.	1. Sistem tata surya 2. Ekosistem 3. Sistem
2	Sistem yang digunakan untuk menyebut alat-alat atau organ tubuh secara keseluruhan yang secara nyata memberi andil terhadap fungsi tubuh.	1. Sistem syaraf 2. Sistem pencernaan
3	Sistem yang menunjuk sehimpunan gagasan, prinsip, doktrin, hukum (ide) yang tersusun terorganisasikan dan membentuk kesatuan yang logis.	1. Sistem pemerintahan 2. Sistem ideologi, religi, budaya 3. Sistem hukum, ekonomi, dan 4. Sistem politik (Indonesia)
4	Sistem yang digunakan untuk merumuskan suatu hipotesis atau suatu teori yang dilawankan dengan dunia empirik (praktik).	1. Pendidikan sistematis 2. Sistem berpikir 3. Sistem dinamik
5	Sistem yang digunakan dalam arti metode atau tata cara dalam melakukan sesuatu.	1. Sistem belajar 2. Sistem modul 3. Sistem jarak jauh
6	Sistem yang digunakan untuk menunjuk pengertian skema	1. Sistem pelayanan

No.	Penggunaan	Contoh
	atau cara pengaturan sesuatu atau organisasi dalam lingkungan tertentu.	2. Sistem penataan lembaga 3. Sistem pengelompokan pustaka

#### b. Penggunaan Khusus

No.	Sistem	Politik	Sistem Politik
1.	Cara Pandang	Fenomena dan Fakta	Deskripsi dan Preskripsi

Menurut referensi, kita tidak asing lagi dengan istilah atau kata partisipasi politik (*political participation*), sosialisasi politik (*political socialization*), budaya politik (*political culture*).

Menurut Prajudi Atmosudiro, sistem merupakan suatu jaringan daripada prosedur-prosedur yang berhubungan satu sama lain menurut skema atau pola yang bulat untuk menggerakkan suatu fungsi utama dari suatu usaha atau urusan.

Berdasarkan beberapa pengertian sistem di atas, dapat dikatakan bahwa sistem merupakan suatu sarana untuk menguasai keadaan dan pekerjaan agar dapat secara teratur menjalankan tugas atau pekerjaan tersebut. Tiap-tiap sistem merupakan suatu kelompok aktivitas usaha yang diikat satu sama lain melalui cara kerja tertentu (*metode*) dan tata urutan untuk mengerjakan sesuatu atau menjalankan aktivitas-aktivitas tertentu (*prosedur*). Jadi, sistem adalah suatu tatanan dari hal-hal yang saling berkaitan dan berhubungan sehingga membentuk suatu kesatuan dan satu keseluruhan. Istilah lain yang berkaitan dengan itu adalah *sistematik*, artinya sesuatu yang teratur dari suatu objek di mana bagian-bagian yang ada di dalamnya sudah teratur dan menduduki tempat sendiri-sendiri sehingga jelas hubungannya satu sama lain.

Sistem dapat juga diartikan sebagai suatu kesatuan di mana di dalamnya terdapat unsur-unsur, elemen-elemen yang terikat dalam suatu unit yang satu sama lain berada dalam keadaan saling berkaitan dan fungsional. Masing-masing unsur mempunyai sifat-sifat keterikatan, kohesif sehingga bentuk totalitas unit tersebut terjaga utuh eksistensinya.

Menurut Shrode dan Voich, istilah sistem menunjuk pada dua hal, yaitu pertama, menunjuk pada suatu wujud (entitas) atau benda yang memiliki tata aturan atau susunan struktural dari bagian-bagiannya, dan kedua menunjuk pada suatu rencana, metode, alat, atau tata cara untuk mencapai sesuatu. Untuk memudahkan ilustrasi dan pemahaman pengertian pemakaian kata sistem tersebut, dapat dianalogikan dari kata sistem dalam pengertian sistem tata surya (solar system). Sistem tata surya diartikan sebagai suatu proses mekanisme yang konsisten dari unsur-unsurnya. Seperti diketahui bahwa matahari dikelilingi oleh sembilan buah planet. Dari sembilan buah planet tersebut, bumi mengorbit matahari secara ritmik, patuh terhadap hukum tertentu sehingga terjadi ketertiban (order). Satu sama lain berfungsi sehingga tetap eksis atau tidak menyimpang dari jalannya. Perputaran sembilan buah planet mengelilingi matahari adalah makro, sedangkan perputaran bulan mengelilingi bumi, "asteroid" yang berkeliling antara Mars dan Jupiter, serta tiga buah cincin yang mengelilingi ekuator, saturnus secara konsentris adalah mikronya atau subsistem-subsistem dalam sistem tata surya. Rumusan lain tentang sistem dikemukakan oleh Bintang R. Saragih bahwa sistem adalah suatu susunan atau tatanan berupa suatu struktur yang terdiri dari bagian-bagian atau komponen-komponen yang berkaitan satu dengan yang lainnya secara teratur dan terencana untuk mencapai tujuan. Manakala salah satu komponen atau bagian tersebut berfungsi melebihi



wewenangnya atau kurang berfungsi, maka akan mempengaruhi komponen yang lainnya.

### **3. Esensi Konsep Sistem**

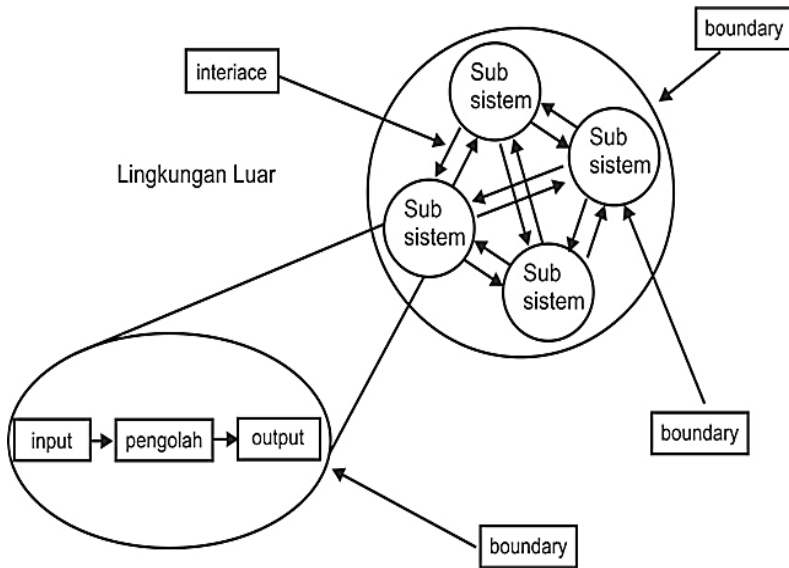
Sistem terbagi atas 2 kelompok pendekatan dalam pendefinisian, yaitu penekanan pada prosedurnya dan penekanan kepada komponen atau elemennya. Definisi pendekatan sistem pada prosedurnya, sistem adalah suatu jaringan kerja dan prosedur-prosedur yang saling berhubungan, berkumpul bersama-sama untuk melakukan sesuatu kegiatan atau untuk menyelesaikan suatu sasaran yang tertentu. Definisi sistem yang lebih menekankan pada elemen atau komponennya, sistem adalah kumpulan dari elemen-elemen yang berinteraksi untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Bentuk dasar suatu sistem bentuk dasar dari suatu sistem yang sederhana terdiri atas masukan (input), pengolahan (process), dan keluaran (output). Input process output karena dalam konsep tersebut tidak adanya kontrol berkenaan dengan keluaran yang dihasilkan, maka diperlukannya suatu pengendalian agar dapat mengukur dan menghasilkan suatu keluaran yang berdasarkan standar yang diharapkan, input process output pengendalian.

### **4. Karakteristik Sistem**

Sebuah objek apapun bentuknya memiliki karakteristik tertentu. Hal ini dapat diartikan sebagai suatu identitas dari suatu objek yang dimaksud. Begitu pula suatu sistem memiliki sifat-sifat atau karakteristik, diantaranya:

- a. Komponen sistem atau elemen. Sistem dapat berupa suatu subsistem atau bagian-bagian dari sistem. Besar kecilnya suatu sistem selalu mengandung komponen-komponen atau subsistem-subsistem. Setiap subsistem mempunyai sifat-sifat dari sistem untuk menjalankan suatu fungsi tertentu dan mempengaruhi proses sistem secara keseluruhan. Suatu sistem dapat mempunyai suatu sistem yang lebih besar yang disebut dengan supra system.

- b. Batas sistem (boundary) merupakan daerah yang membatasi antara suatu sistem dengan sistem yang lainnya atau dengan lingkungan luarnya. Batas suatu sistem menunjukkan suatu ruang lingkup (scope) dari sistem tersebut.
- c. Lingkungan luar sistem (environment). Lingkungan luar suatu sistem adalah apapun di luar batas suatu sistem yang mempengaruhi operasi sistem. Lingkungan luar sistem dapat merugikan ataupun menguntungkan sistem tersebut.
- d. Penghubung sistem (interface) merupakan media penghubung antara satu subsistem dengan subsistem lainnya. Interaksi yang terjadi adalah suatu keluaran dari suatu subsistem akan menjadi masukan untuk suatu subsistem lainnya.
- e. Masukan sistem (input) adalah energi yang dimasukkan ke dalam sistem yang dapat berupa masukan perawatan (maintenance input) adalah energi yang dimasukkan supaya sistem tersebut dapat beroperasi dan masukan sinyal (sinyal input) adalah energi yang diproses untuk didapatkan keluaran.
- f. Pengolah sistem adalah suatu bagian dari sistem yang bertugas untuk mengolah atau mengubah suatu masukan menjadi suatu keluaran.
- g. Sasaran sistem suatu sistem mempunyai suatu tujuan (goal) atau sasaran (objective). Bila sistem tidak mempunyai sasaran, maka sistem tersebut dianggap tidak berguna.



**Gambar 6. 1. Karakteristik Suatu Sistem**

Interface boundary atau lingkungan luar subsistem input pengolah output boundary (karakteristik suatu sistem). Dalam gambar tersebut adanya gambar lingkaran kecil yang diberi nama subsistem yang saling berinteraksi satu dengan yang lainnya. Subsistem itu sendiri adalah sistem di dalam suatu sistem dalam hal ini adalah sistem berada lebih satu tingkat. Sedangkan gambar lingkaran besar adalah super sistem, namun istilah dari super sistem itu sendiri biasanya jarang digunakan. Super sistem itu sendiri adalah bagian dari suatu sistem yang lebih besar.

## 5. Klasifikasi Sistem

Sistem dapat diklasifikasikan dari beberapa sudut pandang, diantaranya:

- a. Sistem Abstrak (abstract system) dan sistem fisik (physical system). Sistem abstrak sistem yang berupa pemikiran atau ide-ide yang tidak berwujud secara fisik, sedangkan sistem fisik adalah sistem yang berwujud atau ada secara fisik.

- b. Sistem alamiah (natural system) dan sistem buatan manusia (human made system). Sistem alamiah adalah sistem yang terjadi melalui proses alam, sedangkan sistem buatan manusia adalah sistem yang dirancang dan dibangun oleh manusia.
- c. Sistem tertentu (deterministic system) dan sistem tak tentu (probalistic system). Sistem tertentu beroperasi dengan tingkah laku yang sudah dapat diperkirakan sehingga interaksi-interaksi di dalam sistem sudah dapat dideteksi dan diprediksi secara pasti. Sedangkan sistem tak tentu adalah sistem yang kondisi masa depannya tidak dapat diprediksi.
- d. Sistem tertutup (closed system) dan sistem terbuka (open system). Sistem tertutup adalah sistem yang tidak berhubungan dan tidak terpengaruh dengan lingkungan luarnya. Sistem terbuka adalah sistem yang terbuka dan terpengaruh oleh lingkungan luar.

Pemahaman terhadap konsep sistem akan lebih mudah jika kita mengetahui ciri-ciri pokok yang dimilikinya. Menurut Elias M. Awad, ciri- ciri pokok suatu sistem sebagai berikut:

- a. Pada umumnya, suatu sistem bersifat terbuka, dengan kata lain tidak ada sistem yang benar-benar tertutup karena suatu sistem akan selalu berinteraksi dengan lingkungannya.
- b. Suatu sistem terdiri dari dua atau lebih subsistem dan setiap subsistem terdiri lagi dari subsistem yang lebih kecil.
- c. Setiap subsistem-subsistem saling ketergantungan satu sama lain.
- d. Suatu sistem mempunyai kemampuan untuk beradaptasi atau menyesuaikan diri dengan lingkungannya (self-adjustment). Hal ini dimungkinkan karena adanya sistem umpan balik (feedback).

- e. Suatu sistem mempunyai kemampuan untuk mengatur diri sendiri (self regulation).
- f. Setiap sistem mempunyai tujuan atau sasaran.

Pendapat lain tentang ciri-ciri pokok sistem dikemukakan oleh Tatang M. Amirin, sebagai berikut:

- a. Setiap sistem mempunyai tujuan.
- b. Setiap sistem mempunyai batas (boundaries) yang memisahkannya dari lingkungannya.
- c. Walaupun sistem itu mempunyai batas, akan tetapi sistem itu bersifat terbuka, dalam arti berinteraksi juga dengan lingkungannya.
- d. Suatu sistem terdiri dari beberapa subsistem yang biasa disebut bagian, unsur, atau komponen.
- e. Walau sistem itu terdiri dari berbagai bagian, unsur-unsur atau komponen, tidak berarti bahwa sistem itu merupakan sekedar kumpulan dari bagian, unsur atau komponen tersebut, melainkan merupakan suatu kebulatan yang utuh dan padu, atau mempunyai sifat "wholism" atau dalam lingkungan psikologi disebut sebagai suatu "gestalt".
- f. Terdapat saling hubungan dan saling ketergantungan baik di dalam (intern) sistem, maupun antara sistem dengan lingkungannya.
- g. Setiap sistem melakukan kegiatan atau proses transformasi atau proses mengubah masukan menjadi keluaran. Karena itu maka sistem sering disebut sebagai "processor" atau "transformator".
- h. Di dalam setiap sistem terdapat mekanisme kontrol dengan memanfaatkan tersedianya umpan balik.
- i. Karena adanya mekanisme kontrol itu maka sistem mempunyai kemampuan mengatur diri sendiri dan menyesuaikan diri dengan lingkungannya atau keadaan secara otomatis (dengan sendirinya).

Dari berbagai rumusan tentang sistem di atas, maka dapat dikatakan bahwa sistem adalah sesuatu yang berhubungan satu sama lain sehingga membentuk suatu kesatuan. Dengan demikian, sistem paling tidak terdapat tiga unsur, yaitu:

- a. Faktor atau faktor-faktor yang dihubungkan.
- b. Hubungan yang tidak dipisahkan antara faktor-faktor itu tadi.
- c. Karena hubungannya, maka membentuk suatu kesatuan.

Berikut adalah pengertian definisi sistem menurut para ahli.

- a. L. James Havery

Sistem adalah prosedur logis dan rasional untuk merancang suatu rangkaian komponen yang berhubungan satu dengan yang lainnya dengan maksud untuk berfungsi sebagai suatu kesatuan dalam usaha mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan.

- b. John Mc. Manama

Sistem adalah sebuah struktur konseptual yang tersusun dari fungsi- fungsi yang saling berhubungan yang bekerja sebagai suatu kesatuan organik untuk mencapai suatu hasil yang diinginkan secara efektif dan efisien.

- c. C.W. Churchman

Sistem adalah seperangkat bagian-bagian yang dikoordinasikan untuk melaksanakan seperangkat tujuan.

- d. J.C. Hinggins

Sistem adalah seperangkat bagian-bagian yang saling berhubungan.

- e. Edgar F Huse dan James L. Bowdict

Sistem adalah suatu seri atau rangkaian bagian-bagian yang saling berhubungan dan bergantung sedemikian rupa sehingga interaksi dan saling pengaruh dari satu bagian akan mempengaruhi keseluruhan.

## 6. Syarat-syarat Sistem:

- a. Sistem harus dibentuk untuk menyelesaikan tujuan.
- b. Elemen sistem harus mempunyai rencana yang ditetapkan.
- c. Adanya hubungan diantara elemen sistem.
- d. Unsur dasar dari proses (arus informasi, energi, dan material) lebih penting daripada elemen sistem.
- e. Tujuan organisasi lebih penting daripada tujuan elemen

## 7. Klasifikasi Sistem

Sistem diklasifikasikan menjadi beberapa karakteristik, sebagai berikut.

### a. Sistem abstrak dan sistem fisik.

Sistem abstrak (abstract system) adalah sistem yang berisi gagasan atau konsep, misalnya sistem teologi yang berisi gagasan tentang hubungan manusia dan Tuhan. Sedangkan sistem fisik (physical system) adalah sistem yang secara fisik dapat dilihat, misalnya sistem komputer, sistem sekolah, sistem akuntansi, dan sistem transportasi.

### b. Sistem deterministik dan sistem probabilistik.

Sistem deterministik (deterministic system) adalah suatu sistem yang operasinya dapat diprediksi secara tepat, misalnya sistem komputer. Sedangkan sistem probabilistik (probabilistic system) adalah sistem yang tak dapat diramal dengan pasti karena mengandung unsur probabilitas, misalnya sistem arisan dan sistem sediaan, kebutuhan rata-rata, dan waktu untuk memulihkan jumlah sediaan dapat ditentukan, tetapi nilai yang tepat sesaat tidak dapat ditentukan dengan pasti.

### c. Sistem tertutup dan sistem terbuka.

Sistem tertutup (closed system) adalah sistem yang tidak bertukar materi, informasi, atau energi dengan lingkungan, dengan kata lain sistem ini tidak berinteraksi dan tidak dipengaruhi oleh lingkungan, misalnya reaksi kimia dalam tabung yang terisolasi. Sedangkan sistem terbuka (open system) adalah sistem yang berhubungan

dengan lingkungan dan dipengaruhi oleh lingkungan, misalnya sistem perusahaan dagang.

**d. Sistem alamiah dan sistem buatan manusia.**

Sistem alamiah (natural system) adalah sistem yang terjadi karena alam, misalnya sistem tata surya. Sedangkan sistem buatan manusia (human made system) adalah sistem yang dibuat oleh manusia, misalnya sistem komputer.

**e. Sistem sederhana dan sistem kompleks.**

Berdasarkan tingkat kerumitannya, sistem dibedakan menjadi sistem sederhana (misalnya, sepeda) dan sistem kompleks (misalnya, otak manusia).

**8. Komponen Sistem atau Elemen Sistem Dapat Berupa:**

- a. Elemen-elemen yang lebih kecil yang disebut subsistem, misalkan sistem komputer terdiri dari subsistem perangkat keras, perangkat lunak, dan manusia. Elemen-elemen yang lebih besar yang disebut supra sistem. Misalkan, bila perangkat keras adalah sistem yang memiliki subsistem CPU, perangkat I/O dan memori, maka supra sistem perangkat keras adalah sistem komputer.
- b. Batas sistem merupakan daerah yang membatasi antara suatu sistem dengan sistem yang lainnya atau dengan lingkungan luarnya. Batas sistem ini memungkinkan suatu sistem dipandang sebagai suatu kesatuan. Batas suatu sistem menunjukkan ruang lingkup dari sistem tersebut.
- c. Lingkungan luar sistem adalah apapun di luar batas dari sistem yang mempengaruhi operasi sistem. Lingkungan luar sistem dapat bersifat menguntungkan dan dapat juga bersifat merugikan sistem tersebut. Lingkungan luar yang menguntungkan merupakan energi dari sistem dan dengan demikian harus tetap dijaga dan dipelihara. Sedangkan lingkungan luar yang merugikan harus



ditahan dan dikendalikan. Jika tidak, maka akan mengganggu kelangsungan hidup dari sistem.

d. Penghubung

Penghubung merupakan media perantara antar subsistem. Melalui penghubung ini memungkinkan sumber-sumber daya mengalir dari satu subsistem ke subsistem lainnya. Output dari satu subsistem akan menjadi input untuk subsistem yang lainnya dengan melalui penghubung. Dengan penghubung satu subsistem dapat berinteraksi dengan subsistem yang lainnya membentuk satu kesatuan.

e. Masukan

Masukan adalah energi yang dimasukkan ke dalam sistem. Masukan dapat berupa maintenance input dan sinyal input. Maintenance input adalah energi yang dimasukkan supaya sistem tersebut dapat beroperasi. Sinyal input adalah energi yang diproses untuk didapatkan keluaran.

f. Keluaran

Keluaran adalah hasil dari energi yang diolah dan diklasifikasikan menjadi keluaran yang berguna dan sisa pembuangan. Keluaran dapat merupakan masukan untuk subsistem yang lain atau kepada supra sistem.

g. Pengolah

Suatu sistem dapat mempunyai suatu bagian pengolah atau sistem itu sendiri sebagai pengolahnya. Pengolah yang akan mengubah masukan menjadi keluaran. Suatu sistem produksi akan mengolah masukan berupa bahan baku dan bahan-bahan yang lain menjadi keluaran berupa barang jadi.

## **9. Sasaran atau Tujuan**

Suatu sistem pasti mempunyai tujuan atau sasaran. Jika suatu sistem tidak mempunyai sasaran, maka operasi sistem tidak akan ada gunanya. Sasaran dari sistem sangat menentukan sekali masukan yang dibutuhkan sistem dan keluaran yang akan dihasilkan sistem. Suatu sistem dikatakan berhasil bila mengenai sasaran atau tujuannya.

# BAB 7

## PERTEMUAN KE TUJUH KONSEP DASAR PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN

### A. Definisi Pemerintahan

Dewasa ini kita seringkali melihat, membaca dan mendengar kata pemerintahan, tetapi tahukah kita arti dari makna pemerintahan sebenarnya. Pemerintahan menurut etimologi (kebahasaan) berasal dari kata “perintah”, yang kita ketahui berarti suatu individu yang memiliki tugas sebagai pemberi perintah. Definisi dari pemerintahan adalah suatu lembaga yang terdiri dari sekumpulan orang-orang yang mengatur suatu negara yang memiliki cara dan sistem yang berbeda-beda dengan tujuan agar negara tersebut dapat tertata dengan baik. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Ada beberapa definisi mengenai sistem pemerintahan. Sama halnya, terdapat bermacam-macam jenis pemerintahan di dunia. Sebagai contoh: republik, monarki/kerajaan, persemakmuran (commonwealth). Dari bentuk-bentuk utama tersebut terdapat beragam cabang, seperti: monarki konstitusional, demokrasi, dan monarki absolut/mutlak.

Pengertian pemerintah dan pemerintahan secara umum dan menurut para ahli sebagai berikut. Pemerintahan menurut etimologi (kebahasaan) berasal dari kata “perintah”, yang kita ketahui berarti suatu individu yang memiliki tugas sebagai pemberi perintah. Definisi dari pemerintahan adalah suatu lembaga yang terdiri dari sekumpulan orang-orang yang

mengatur suatu negara yang memiliki cara dan sistem yang berbeda-beda dengan tujuan agar negara tersebut dapat tertata dengan baik. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu.

### **1. Pengertian Pemerintahan**

Pemerintahan berasal dari kata “perintah”. Menurut kamus, kata “perintah” dimaksudkan sebagai perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu. Sedangkan kata “memerintah” diartikan sebagai 1) memberi perintah; menyuruh melakukan sesuatu, 2) menguasai dan mengurus (negara, daerah, dan sebagainya). Di dalam kata “perintah” tersimpul beberapa unsur yang merupakan ciri khasnya, yaitu:

- a. Adanya “keharusan” menunjukkan kewajiban untuk melaksanakan apa yang diperintahkan.
- b. Adanya dua pihak, yaitu yang memberi perintah dan yang menerima perintah.
- c. Adanya wewenang atau kekuasaan untuk memberi perintah.

Sedangkan, kata pemerintah mempunyai makna 1) sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya; 2) sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan; 3) penguasa suatu negara (bagian negara), 4) badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah); 5) negara atau negeri (sebagai lawan partikelir atau swasta); 6) pengurus, pengelola.

Kata pemerintahan bermakna sebagai 1) proses, cara, perbuatan memerintah; 2) segala urusan yang dilakukan oleh negara dengan menggunakan pendekatan dari segi bahasa terhadap kata “pemerintah” atau “pemerintahan”, kedua kata tersebut berasal dari kata “perintah” berarti sesuatu yang harus dilaksanakan.

Di dalam bahasa Inggris istilah pemerintah dan pemerintahan sebenarnya tidak ada perbedaan, yaitu disebut dengan kata "government" dan dalam bahasa Prancis disebut dengan kata "gouvernement". Kedua istilah ini adalah bersumber dari istilah Latin, yaitu "gubernauculum" yang berarti kemudi.

Kata government dari bahasa Inggris tersebut dapat berarti pemerintah atau pemerintahan, yang diturunkan dari kata kerja "to govern". Sedangkan perintah disalin dari "to order" atau "to command" dan bukan diturunkan dari kata kerja "to govern".

Dengan penggunaan istilah tersebut di atas, maka sangat dibutuhkan kehati-hatian manakala menjumpai kata pemerintah atau pemerintahan dalam bahasa asing, misalnya kata government dalam bahasa Inggris karena dapat bermakna:

- a. Melaksanakan wewenang pemerintahan.
- b. Cara atau sistem memerintah.
- c. Fungsi atau kekuasaan untuk memerintah.
- d. Wilayah atau negara yang diperintah.
- e. Badan yang terdiri dari orang-orang yang melaksanakan wewenang dan administrasi hukum dalam suatu negara.

Berbeda halnya dalam bahasa Belanda yang mana istilah "pemerintah" dapat diterjemahkan dalam berbagai kata, yaitu:

- a. Regering, mempunyai arti nama luas karena ruang lingkungannya meliputi seluruh wilayah negara.
- b. Bestuur adalah pemerintah wilayah tertentu dari negara dan karenanya mempunyai batas yang lebih sempit.
- c. Overheid, dipergunakan sebagai sebutan untuk "pemerintah" atau pula pejabat-pejabat tinggi dari suatu negara.
- d. Over bestuur yang berarti pemerintahan tertinggi.

Untuk lebih memudahkan pemahaman terhadap konsep pemerintah atau pemerintahan, maka dapat dibandingkan berbagai pendapat di bawah ini.

a. Robert Mac Iver

Konsep pemerintahan sebagai pemerintahan politik yang berarti sebagai organisasi yang dipusatkan untuk mempertahankan suatu sistem ketertiban atas suatu masyarakat.

b. Wallace S. Sayre

Pemerintahan adalah alat perwakilan yang terorganisir yang menyatakan dan mempergunakan kekuasaan daripada negara.

c. Pressly S. Silas dan John E. Stoner

Pemerintahan adalah segala kegiatan yang dilakukan oleh badan pemerintahan untuk mencapai tujuan daripada negara.

d. S.L.S Danurejo

Pemerintahan adalah segala daya upaya suatu negara untuk mencapai tujuan. Tujuan itu tergantung pada tipe yang melekat pada negara tersebut. Andaikata suatu negara bertipe negara kemakmuran, maka negara itu berarti segala daya upaya untuk mendatangkan kemakmuran bagi warganya.

e. Amrah Muslimin

Pemerintahan suatu negara adalah cara mengendalikan negara tersebut untuk mencapai tujuannya.

Dengan memperhatikan berbagai pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa konsep pemerintahan di dalamnya terkandung makna antara lain:

a. Merupakan kumpulan dari berbagai kegiatan atau aktivitas sebagai suatu fungsi yang sifatnya dinamis. Kegiatan atau aktivitas pemerintahan itu meliputi tugas dan kewenangan.

- b. Kegiatan-kegiatan atau aktivitas tersebut diselenggarakan oleh suatu subjek, yaitu organisasi, badan, lembaga atau pejabat-pejabat pemerintahan negara.
- c. Karena pemerintahan adalah daya upaya untuk mencapai tujuan negara, maka dengan sendirinya pemerintahan merupakan bagian negara.

Sedangkan yang dimaksud dengan konsep pemerintah adalah badan, lembaga, atau instansi atau aparat yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan tersebut. Dengan kata lain bahwa untuk menjalankan dan melaksanakan tujuan negara, maka diadakan suatu lembaga yang disebut dengan pemerintah di mana tugasnya menjalankan serangkaian kegiatan atau aktivitas pemerintahan dalam negara tersebut.

Montesquie, seorang filsuf berkebangsaan Prancis, membagi fungsi pemerintahan menjadi tiga, yaitu:

- a. Pembentukan undang-undang (legislative power = wetgeving).
- b. Pelaksanaan undang-undang (executive power = uitvoering).
- c. Peradilan (judicial power = rechtspraak).

Dengan mengacu pada pendapat Montesquie di atas, maka yang disebut dengan pemerintahan dalam arti luas adalah seluruh fungsi pemerintahan, dalam arti legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Demikian juga dengan pengertian pemerintah dalam arti luas yang berarti seluruh aparat yang melaksanakan seluruh fungsi pemerintahan.

Van Vollen Hoven menambah pembagian fungsi pemerintahan menjadi empat, yaitu dengan memasukkan kepolisian sebagai salah satu unsur sehingga ajarannya terkenal dengan catur praja yang meliputi:

- a. Bestuur atau pemerintahan, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan tujuan negara.
- b. Politie, yaitu kekuasaan kepolisian untuk menjamin keamanan dan ketertiban umum dalam negara.

- c. Rechtspraak atau peradilan, yaitu kekuasaan untuk menjamin keamanan dalam negara.
- d. Regeling atau pengaturan perundang-undangan, yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara.

Berbeda halnya dengan A.M. Donner, ia yang merumuskan pemerintahan dalam arti luas sebagai berikut:

- a. Badan-badan pemerintahan di pusat yang menentukan haluan negara.
- b. Instansi yang melaksanakan keputusan badan-badan tersebut.

Dengan memperhatikan penjelasan tentang konsep pemerintah dan pemerintahan di atas, semakin jelas perbedaan kedua istilah tersebut. Dengan demikian penggunaan kedua kata itu dalam setiap pembahasan dan kajian sistem pemerintahan Indonesia lebih memudahkan kita untuk menyesuaikan dengan konteks dan makna yang diinginkan.



# BAB 8

## PERTEMUAN KE DELAPAN PEMERINTAHAN SEBAGAI SISTEM

### A. Pendahuluan

Konsep sistem merupakan idiom yang pertama kali diperkenalkan oleh ilmu-ilmu lingkungan (ekologi). Sistem digambarkan sebagai suatu tatanan yang terbentuk dari hasil interaksi antara komponen lingkungan, biotik dan abiotik, dengan komponen organis, dari makhluk monosel hingga multisel seperti manusia.

Dalam Ilmu Pemerintahan, konsep sistem<sup>5</sup> berguna untuk membahas pola-pola interaksi di antara seluruh komponen yang terbentuk dari hubungan-hubungan pemerintahan. Pembahasan sistem pemerintahan menggambarkan interaksi fungsional antarkomponen berdasarkan kondisi dan nilai-nilai yang dianut dalam lingkungan pemerintahan tersebut.

Pembukaan UUD 1945 Alinea IV menyatakan bahwa kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat. Berdasarkan Pasal 1 Ayat 1 UUD 1945, negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik.

---

<sup>5</sup> Dr. Edi Santosa, S.U., Dr. Siti Aisyah, M.Si., Modul 1, Sistem Pemerintah Indonesia, IPEM4320/MODUL 1, h.1.36-1.49.

Berdasarkan hal itu dapat disimpulkan bahwa bentuk negara Indonesia adalah kesatuan, sedangkan bentuk pemerintahannya adalah republik. Selain bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Hal itu didasarkan pada Pasal 4 Ayat 1 yang berbunyi, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar."

Dengan demikian, sistem pemerintahan di Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Apa yang dimaksud dengan sistem pemerintahan presidensial? Untuk mengetahuinya, terlebih dahulu dibahas mengenai sistem pemerintahan.

### **Pengertian Sistem Pemerintahan**

Istilah sistem pemerintahan berasal dari gabungan dua kata, sistem dan pemerintahan. Kata "system" merupakan terjemahan dari kata system (bahasa Inggris) yang berarti susunan, tatanan, jaringan, atau cara. Sedangkan pemerintahan berasal dari kata pemerintah, dan yang berasal dari kata perintah. Dalam Kamus Bahasa Indonesia, kata-kata itu berarti:

1. Perintah adalah perkataan yang bermakna menyuruh melakukan sesuatu.
2. Pemerintah adalah kekuasaan yang memerintah suatu wilayah, daerah, atau negara.
3. Pemerintahan adalah perbuatan, cara, hal, urusan dalam memerintah.

Berdasarkan ketiga makna tersebut, maka secara konseptual pemerintah dapat dipahami dalam arti luas dan sempit. Dalam arti yang luas, pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif di suatu negara dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan negara. Dalam arti yang sempit, pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan eksekutif beserta jajarannya dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan negara. Sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen

pemerintahan yang bekerja saling bergantung dan memengaruhi dalam mencapai tujuan dan fungsi pemerintahan. Kekuasaan dalam suatu negara menurut Montesquieu diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu Kekuasaan Eksekutif yang berarti kekuasaan menjalankan undang-undang atau kekuasaan menjalankan pemerintahan; Kekuasaan Legislatif yang berarti kekuasaan membentuk undang-undang; dan Kekuasaan Yudikatif yang berarti kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran atas undang-undang.

Komponen-komponen tersebut secara garis besar meliputi lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Jadi, sistem pemerintahan negara menggambarkan adanya lembaga-lembaga negara, hubungan antarlembaga negara, dan bekerjanya lembaga negara dalam mencapai tujuan pemerintahan negara yang bersangkutan.

Tujuan pemerintahan negara pada umumnya didasarkan pada cita-cita atau tujuan negara. Misalnya, tujuan pemerintahan negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Lembaga-lembaga yang berada dalam satu sistem pemerintahan Indonesia bekerja secara bersama dan saling menunjang untuk terwujudnya tujuan dari pemerintahan di negara Indonesia. Dalam suatu negara yang bentuk pemerintahannya republik, presiden adalah kepala negaranya dan berkewajiban membentuk departemen-departemen yang akan melaksanakan kekuasaan eksekutif dan melaksanakan undang-undang.

Setiap departemen akan dipimpin oleh seorang menteri. Apabila semua menteri yang ada tersebut dikoordinir oleh seorang perdana menteri maka dapat disebut dewan menteri/kabinet. Kabinet dapat berbentuk presidensial dan kabinet ministerial.

## **1. Kabinet Presidensial**

Kabinet presidensial adalah suatu kabinet di mana pertanggungjawaban atas kebijaksanaan pemerintah dipegang oleh presiden. Presiden merangkap jabatan sebagai perdana menteri sehingga para menteri tidak bertanggung jawab kepada parlemen/DPR melainkan kepada presiden. Contoh negara yang menggunakan sistem kabinet presidensial adalah Amerika Serikat dan Indonesia.

## **2. Kabinet Ministrial**

Kabinet ministrial adalah suatu kabinet yang dalam menjalankan kebijaksanaan pemerintah, baik seorang menteri secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama seluruh anggota kabinet bertanggung jawab kepada parlemen/DPR. Contoh negara yang menggunakan sistem kabinet ini adalah negara-negara di Eropa Barat. Apabila dilihat dari cara pembentukannya, kabinet ministrial dapat dibagi menjadi dua, yaitu kabinet parlementer dan kabinet ekstraparlementer. Kabinet parlementer adalah suatu kabinet yang dibentuk dengan memperhatikan dan memperhitungkan suara-suara yang ada di dalam parlemen. Jika dilihat dari komposisi (susunan keanggotaannya), kabinet parlementer dibagi menjadi tiga, yaitu kabinet koalisi, kabinet nasional, dan kabinet partai. Kabinet ekstraparlementer adalah kabinet yang pembentukannya tidak memperhatikan dan memperhitungkan suara-suara serta keadaan dalam parlemen/DPR.

## **B. Pengaruh Sistem Pemerintahan Satu Negara Terhadap Negara-Negara Lain**

Sistem pemerintahan negara-negara di dunia ini berbeda-beda sesuai dengan keinginan dari negara yang bersangkutan dan disesuaikan dengan keadaan bangsa dan negaranya. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer merupakan dua model sistem pemerintahan yang dijadikan acuan oleh banyak negara. Amerika Serikat dan Inggris masing-masing

dianggap pelopor dari sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Dari dua model tersebut, kemudian dicontoh oleh negara-negara lainnya. Contoh negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial: Amerika Serikat, Filipina, Brasil, Mesir, dan Argentina. Dan contoh negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlemen: Inggris, India, Malaysia, Jepang, dan Australia. Meskipun sama-sama menggunakan sistem presidensial atau parlementer, terdapat variasi-variasi disesuaikan dengan perkembangan ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Misalnya, Indonesia yang menganut sistem pemerintahan presidensial tidak akan sama persis dengan sistem pemerintahan presidensial yang berjalan di Amerika Serikat. Bahkan, negara-negara tertentu memakai sistem campuran antara presidensial dan parlementer (*mixed parliamentary presidential system*). Contohnya, negara Prancis sekarang ini. Negara tersebut memiliki presiden sebagai kepala negara yang memiliki kekuasaan besar, tetapi juga terdapat perdana menteri yang diangkat oleh presiden untuk menjalankan pemerintahan sehari-hari.

Sistem pemerintahan suatu negara berguna bagi negara lain. Salah satu kegunaan penting sistem pemerintahan adalah sistem pemerintahan suatu negara menjadi dapat mengadakan perbandingan oleh negara lain. Suatu negara dapat mengadakan perbandingan sistem pemerintahan yang dijalankan dengan sistem pemerintahan yang dilaksanakan negara lain. Negara-negara dapat mencari dan menemukan beberapa persamaan dan perbedaan antarsistem pemerintahan.

Tujuan selanjutnya adalah negara dapat mengembangkan suatu sistem pemerintahan yang dianggap lebih baik dari sebelumnya setelah melakukan perbandingan dengan negara-negara lain. Mereka bisa pula mengadopsi sistem pemerintahan negara lain sebagai sistem pemerintahan negara yang bersangkutan. Para pejabat negara, politisi, dan para anggota parlemen negara sering mengadakan kunjungan ke luar negeri atau antarnegara. Mereka melakukan pengamatan, pengkajian, perbandingan sistem pemerintahan negara yang dikunjungi

dengan sistem pemerintahan negaranya. Sesuai kunjungan para anggota parlemen tersebut memiliki pengetahuan dan wawasan yang semakin luas untuk dapat mengembangkan sistem pemerintahan negaranya.

Pembangunan sistem pemerintahan di Indonesia juga tidak lepas dari hasil mengadakan perbandingan sistem pemerintahan antar negara. Sebagai negara dengan sistem presidensial, Indonesia banyak mengadopsi praktik-praktik pemerintahan di Amerika Serikat. Misalnya, pemilihan presiden langsung dan mekanisme checks and balance. Konvensi Partai Golkar menjelang pemilu tahun 2004 juga mencontoh praktik konvensi di Amerika Serikat. Namun, tidak semua praktik pemerintahan di Indonesia bersifat tiruan semata dari sistem pemerintahan Amerika Serikat. Contohnya, Indonesia mengenal adanya lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat, sedangkan di Amerika Serikat tidak ada lembaga semacam itu. Dengan demikian, sistem pemerintahan suatu negara dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan atau model yang dapat diadopsi menjadi bagian dari sistem pemerintahan negara lain. Amerika Serikat dan Inggris masing-masing telah mampu membuktikan diri sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial dan parlementer secara ideal. Sistem pemerintahan dari kedua negara tersebut selanjutnya banyak ditiru oleh negara-negara lain di dunia yang tentunya disesuaikan dengan negara yang bersangkutan. Berikut adalah perbandingan sistem pemerintahan dari berbagai negara.

**Tabel 8. 1. Perbandingan Sistem Pemerintahan**

No	Negara	Bentuk Negara	Bentuk Pemerintahan	Sistem Pemerintahan
1.	Indonesia	Kesatuan dengan otonomi, 33 provinsi	Republik	Presidensial dengan masa jabatan 5 tahun

No	Negara	Bentuk Negara	Bentuk Pemerintahan	Sistem Pemerintahan
2.	Amerika Serikat	Federal dengan 50 negara bagian dan 1 distrik	Republik	Presidensial dengan masa jabatan 4 tahun
3.	Brasil	Federal dengan 26 negara bagian dan 1 distrik federal	Republik	Presidensial dengan masa jabatan 4 tahun
4.	Inggris	Kesatuan	Monarki Konstituante	Parlemitter dengan masa jabatan 5 tahun
5.	Prancis	Kesatuan dengan 23 daerah/region	Republik	Demokrasi Presidensial dengan masa jabatan 5 tahun
6.	Cina	Kesatuan dengan 23 provinsi	Republik	Presidensial dengan sistem Komunis
7.	Australia	Federal dan termasuk negara persemakmuran Inggris (common wealth) yang terdiri atas 6 negara bagian dan 10 teritorial	Republik	Parlemitter
8.	Brunei Darussalam	Kesatuan	Monarki	Constitutional Sultanate

No	Negara	Bentuk Negara	Bentuk Pemerintahan	Sistem Pemerintahan
9.	India	Federal dengan 26 negara bagian dan 7 kesatuan teritorial	Republik	Parlementer untuk masa jabatan 5 tahun
10.	Afrika Selatan	Kesatuan dengan 9 provinsi	Republik	Presidensial dengan masa jabatan 5 tahun

### C. Komponen Sistem Pemerintahan RI

Pemerintahan dipandang sebagai sistem artinya bahwa seluruh kegiatan pemerintahan berlangsung dalam suatu sistem. Sistem pemerintahan di sini bukan suatu tempat yang jelas batas teritorialnya, seperti negara atau kota yang mempunyai batas-batas wilayah. Namun, sistem di sini merupakan kerangka analisis, yakni istilah yang digunakan untuk memudahkan kita untuk menganalisis gejala-gejala pemerintahan.

Pemerintahan dipandang sebagai sistem karena pemerintahan merupakan rangkaian interaksi dari berbagai komponen. Komponen yang satu dengan yang lain saling berhubungan dan saling ketergantungan. Anak cabang dari sistem pemerintahan menjadi induk rangkaian berikutnya. Seluruh interelasi, interaksi, dan interpendensi tersebut dimaksudkan untuk mencapai tujuan sistem, memelihara dirinya, serta menyesuaikan dirinya dengan perubahan yang sesuai dengan tuntutan zaman.

Lalu, apa yang membedakan sistem pemerintahan dengan sistem lainnya? Misalnya, sistem sosial, sistem politik, atau sistem budaya? Yang membedakan antara sistem pemerintahan dengan sistem lainnya adalah pola-pola interaksi yang ada dalam sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan meliputi tugas dan kewenangan sehingga apa-apa yang diputuskan melalui proses pemerintahan mempunyai kekuatan



mengikat dan mencakup semua atau disebut dengan otoritatif. Sistem pemerintahan terdiri dari komponen-komponen dinamik yang bergantung pada posisi dan peran pemerintah dengan yang diperintah, dan interaksi di antara keduanya. Jika posisi dan peran itu tidak dilaksanakan sesuai dengan status dalam hubungan pemerintahan maka akan timbul konflik peran.

Pemerintahan sebagaimana halnya suatu sistem, terdiri dari subsistem-subsistem atau unsur-unsurnya. Sistem pemerintahan Indonesia terdiri dari unsur nilai, struktur, dan proses. Berikut ini akan kita bahas unsur-unsur tersebut.

### **1. Unsur Nilai**

Nilai adalah sesuatu yang dianggap baik, bermanfaat, berguna, dan berarti bagi masyarakat sehingga dipertahankan keberadaannya. Meskipun demikian, perubahan kepentingan dan kebutuhan, baik individual maupun kelompok di dalam maupun di luar suatu tatanan sosial kemasyarakatan membuat nilai bisa berubah. Perubahan nilai berkisar antara nilai definitif sampai nilai hilang.

Nilai sistem pemerintahan bergantung pada kondisi sistem pemerintahan dan persepsi yang diperintah menghadapi kondisi itu. Sistem nilai yang muncul dari kondisi tersebut selalu mencari titik keselarasan, keserasian, dan keseimbangan tujuan antara pemerintah dengan yang diperintah. Kondisi serasi, selaras, dan seimbang ini hanya dimungkinkan tercapai jika terjadi keterbukaan dan kesepakatan yang intensif di antara kedua belah pihak.

Unsur nilai, dapat pula disebut sistem nilai, meliputi landasan atau dasar negara, yaitu Pancasila, cita-cita negara (nasional), dan tujuan negara (nasional), kesemuanya dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, yang tetap tidak berubah walaupun UUD 1945 telah mengalami perubahan.

- a. Pancasila sebagai landasan atau dasar negara mengandung 5 (lima) prinsip: Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan

Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Pembukaan UUD 1945 alenia ke-4). Pancasila juga sebagai falsafah atau pandangan hidup yang mempersatukan bangsa dan memberi petunjuk dalam upaya mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan lahir batin masyarakat Indonesia yang beraneka ragam.

- b. Cita-cita negara (nasional), yaitu negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur (alinea ke-3). Dalam TAP MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Masa Depan Indonesia, sebagai cita-cita luhur bangsa Indonesia, cita-cita negara/nasional ini disebut sebagai visi ideal Indonesia.
- c. Tujuan negara (nasional), yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial (Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4). Jika cita-cita nasional dinyatakan sebagai visi ideal, maka tujuan negara/nasional dapat juga disebut sebagai misi ideal.

## **2. Unsur Struktur**

Unsur struktur merupakan satuan kelembagaan yang diperlukan dalam kehidupan negara Republik Indonesia yang demokratis dan konstitusional berupa tatanan kelembagaan pemerintahan dalam rangka mengemban misi dan mewujudkan visi bangsa, yang merefleksikan peran, posisi, aturan hukum, kewajiban, kewenangan dan tanggung jawab masing-masing.

Struktur pemerintahan dalam arti yang luas meliputi seluruh aparatur negara, baik aparatur negara, aparatur pemerintahan maupun aparatur perekonomian negara beserta seluruh organisasi sosial politik, kemasyarakatan dan

dunia usaha yang berkembang sesuai dengan kehidupan dan kemajuan bangsa serta individu-individu yang diperintah.

Sedangkan struktur pemerintahan dalam arti yang sempit (eksekutif) mencakup presiden beserta seluruh aparatur pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah.

### 3. Unsur Proses

Untuk memahami unsur proses sebagai unsur pokok sistem pemerintahan Indonesia dapat dikemukakan beberapa pengalaman empiris dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan sebagai berikut.

- a. Penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu) dilakukan untuk memilih wakil-wakil rakyat di lembaga-lembaga perwakilan, yaitu DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Pemilu juga diselenggarakan untuk memilih presiden secara langsung.
- b. MPR sebagai lembaga negara, yang terdiri atas anggota DPR dan DPD mengadakan sidang sedikitnya 5 (lima) tahun di ibukota negara; melantik presiden dan/atau wakil presiden; dan berwewenang mengubah dan menetapkan UUD melalui mekanisme tertentu.
- c. Presiden bersama DPR menyusun Proenas yang kemudian dirinci dalam Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) yang memuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditetapkan oleh DPR bersama pemerintah.
- d. Tiap-tiap lembaga negara, departemen dan LPND menyusun rencana strategis, sedangkan pemerintah daerah menyusun Program Pembangunan Daerah (Propeda) berdasarkan Proenas.
- e. Selain Proenas dan APBN, DPR membuat undang-undang lain dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, seperti undang-undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial maupun undang-undang pemilu.

- f. Presiden mengangkat/menetapkan/meresmikan anggota BPK, hakim agung, dan hakim konstitusi yang diusulkan oleh DPR dan beberapa pejabat negara dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **D. Faktor-Faktor Lingkungan Strategis**

Sistem pemerintahan Indonesia berinteraksi dengan sistem-sistem lain yang disebut dengan faktor-faktor lingkungan. Faktor lingkungan adalah faktor yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh sistem pemerintahan.

Eksistensi sistem pemerintahan Indonesia banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor lingkungan ini. Di lain pihak, melalui kebijakan, program, tindakan aparatur pemerintahan juga secara simultan mempengaruhi faktor-faktor lingkungan tersebut. Oleh karena itu, sistem pemerintahan Indonesia dapat dipahami dengan baik jika kita telah mengetahui dan memahami faktor-faktor lingkungan serta keterkaitannya dengan sistem pemerintahan.

Adapun faktor-faktor lingkungan sistem pemerintahan Indonesia adalah sebagai berikut:

##### **1. Lingkungan Fisik-Geografis**

Faktor lingkungan ini antara lain seperti:

- a. Indonesia secara geografis sebagai negara kepulauan terdiri dari lebih 13.000 buah pulau besar dan kecil, yang keseluruhannya seluas 5.193.250 km<sup>2</sup> termasuk 3.166.163 km<sup>2</sup> wilayah lautnya;
- b. Sebagai negara kepulauan, terletak di jalan silang antara 2 samudra (Samudra Pasifik dan Samudra Hindia) dan di antara 2 benua (Asia dan Australia);
- c. Dari segi iklim, karena terletak di daerah khatulistiwa, maka Indonesia beriklim tropis yang hanya mengenal musim kemarau dan musim hujan.

##### **2. Faktor Demografi**

Jumlah penduduk Indonesia yang besar merupakan modal bagi proses pembangunan. Tetapi jumlah penduduk yang besar dengan kuantitas, intelektualitas, dan

penyebarannya yang kurang baik, menjadi masalah demografi yang dihadapi pemerintahan. Oleh karena itu, program transmigrasi dan keluarga berencana serta program pendidikan yang harus dikelola dengan sistem manajemen yang tepat. Keberhasilan program-program tersebut pada gilirannya akan mengubah kondisi kependudukan yang kurang menguntungkan, walaupun belum dapat mengatasi sepenuhnya.

### **3. Faktor Kekayaan Alam**

Indonesia kaya akan tambang sehingga diperlukan kelembagaan dan aparatur pertambangan untuk mengaturnya sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.

Demikian pula kelembagaan dan aparatur kehutanan diperlukan untuk mengurus hutan dan lain-lain. Pemerintah dituntut untuk melindungi binatang dan tumbuh-tumbuhan langka, mencegah kemusnahan melalui budi daya, dan meningkatkan manajemen lingkungan hidup.

### **4. Faktor Ideologi**

Ideologi merupakan pola dasar tentang cita-cita yang sifatnya praktis untuk mencapai tujuan suatu kelompok orang dalam kehidupan bernegara dan berbangsa, meliputi bidang sosial, politik, ekonomi, budaya, dan lain-lain. Ideologi tidak selalu dapat dijelaskan secara logis, tetapi secara umum dapat dijelaskan dengan memperbandingkan dan mempertentangkannya dengan ideologi yang lain. Untuk itu, perlu diidentifikasi berbagai kelemahan ideologi lain dan dihadapkan dengan ideologi sendiri.

Ideologi Pancasila sudah jelas mempengaruhi sistem pemerintahan karena Pancasila adalah landasan ideal dari sistem pemerintahan Indonesia.

Komunisme yang telah dinyatakan sebagai ideologi terlarang harus dicegah. Demikian pula masuknya ideologi lain yang tidak sesuai dengan kepribadian bangsa. Pada kenyataannya pembangunan dan privatisasi sebagai susut

ideologi telah mempengaruhi pula eksistensi pemerintahan Indonesia sebagai sistem yang dipraktikkan.

#### **5. Faktor Politik**

Instabilitas politik memiliki pengaruh yang sangat kuat terhadap stabilitas sistem pemerintahan Indonesia. Pada masa Orde Lama dan Orde Baru aparatur pemerintahan terpecah-pecah akibat masuknya kepentingan politik. Perilaku birokrasi berubah-ubah sesuai dengan aspirasi politik yang dominan. Berdasarkan pengalaman masa lalu, pemerintah saat ini menggariskan netralitas birokrasi dari kehidupan praktis dengan larangan menjadi anggota dan pengurus partai politik. Akan tetapi, larangan ini tidak menghilangkan hak politiknya dalam pemilihan umum.

#### **6. Faktor Ekonomi**

Jika keadaan ekonomi kurang baik maka akan menyebabkan rendahnya kemampuan pemerintah untuk menjamin kesejahteraan hidup aparatur pemerintah. Akibatnya, produktivitas kerja aparatur menjadi rendah sehingga muncul korupsi dan kolusi. Hal inilah yang menjadi faktor penyebab masalah ekonomi biaya tinggi. Sebaliknya, jika program dan tindakan aparatur pemerintahan di bidang ekonomi berhasil maka akan mengubah kondisi ekonomi menjadi lebih baik.

#### **7. Faktor Sosial Budaya**

Sampai saat ini diakui adanya hambatan budaya dalam pengawasan pemerintahan yang efektif. Komunikasi dalam pemerintahan, terutama komunikasi antara atasan dan bawahan, masih dipengaruhi oleh budaya paternalistik. Oleh karena itu, dibutuhkan program dan tindakan pemerintah untuk mengikis nilai-nilai budaya yang negatif. Pembangunan di sektor pendidikan dipercaya dapat mengubah berbagai macam budaya yang dianggap tidak produktif.

## 8. Faktor Pertahanan dan Keamanan

Kondisi pertahanan dan keamanan ikut mempengaruhi sistem pemerintahan. Demikian pula program dan tindakan yang baik dari aparat pemerintah akan memperbaiki kondisi pertahanan dan keamanan.

Kedelapan faktor lingkungan tersebut secara simultan memengaruhi sistem pemerintahan Indonesia dan kedelapan faktor itu sendiri saling berinteraksi.

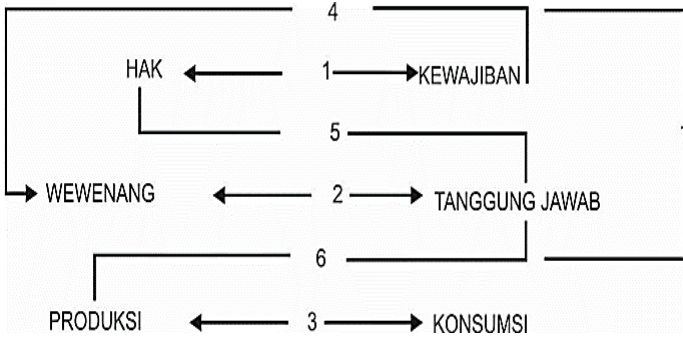
## E. Kondisi Sistem Pemerintahan

Interaksi antara pemerintah dengan yang diperintah sangat didukung oleh sistem nilai masing-masing. Sistem nilai pemerintah bersifat formal (hard) sementara sistem nilai yang diperintah bersifat nonformal (soft). Dengan demikian, setidaknya terdapat tiga set hubungan posisi dan peran yakni:

1. Yang diperintah sebagai pemegang hak dengan pemerintah sebagai pemegang kewajiban.
2. Yang diperintah yang memberi kewenangan kepada pemerintah dengan pemerintah sebagai pengembang tanggung jawab kepada yang diperintah.
3. Yang diperintah sebagai produser dengan pemerintah sebagai konsumen, dan sebaliknya.

Pola di atas menunjukkan adanya tiga set hubungan posisi dan pesan, yaitu 1) hak dan kewajiban; 2) kewenangan dan tanggung jawab; dan 3) produser dan konsumen, hubungan bisa terjadi intra set (misalnya, antara hak dan kewajiban) dan juga interest (misalnya, antara set 1 dengan set 2).

Untuk membantu pemahaman tentang set hubungan posisi dan peran, perhatikanlah gambar dan tabel di bawah ini.



**Gambar 8. 1. Hubungan Intra Set dan Inter Set**

**Tabel 8. 2. Kondisi Sistem Pemerintahan**

No	Kondisi Sistem Pemerintahan
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Penuaian kewajiban lemah/rendah sementara tuntutan akan hak kuat/tinggi.</li> <li>b. Penuaian kewajiban seimbang dengan tuntutan akan hak.</li> <li>c. Penuaian kewajiban tinggi/kuat, sementara kesadaran akan hak rendah/lemah.</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kewenangan lebih dominan ketimbang tanggung jawab.</li> <li>b. Kewenangan seimbang dengan tanggung jawab.</li> <li>c. Kewenangan ringan, tetapi tanggung jawab berat.</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Produksi tinggi, tetapi kemampuan konsumen untuk menggunakannya rendah.</li> <li>b. Produksi seimbang dengan konsumsi.</li> <li>c. Produksi rendah, konsumsi tinggi.</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kewenangan lebih diutamakan ketimbang kewajiban</li> <li>b. Kewenangan seimbang dengan kewajiban</li> <li>c. Kewajiban lebih berat ketimbang kewenangan</li> </ul>
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Hak lebih diutamakan ketimbang tanggung jawab.</li> <li>b. Hak seimbang dengan tanggung jawab.</li> <li>c. Tanggung jawab lebih berat ketimbang hak.</li> </ul>



No	Kondisi Sistem Pemerintahan
6	<p>Dalam hal pemerintah sebagai produser dan yang diperintah konsumen pertanggungjawaban pemerintah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Dalam memproduksi jasa dan layanan guna memenuhi kebutuhan konsumen, tinggi, sedang, atau rendah.</li> <li>b. Dalam memampukan konsumen menggunakan produk-produk pemerintahan, tinggi, sedang, atau rendah.</li> </ol>
7	<p>Dalam hal pemerintah sebagai konsumen, penuaian kewajibannya untuk mengonsumsi (merespon) produk-produk rakyat, tinggi, sedang atau rendah.</p>

**Sumber: Ndraha Tadziluhu, (2003)**

Interaksi/transaksi antara pemerintah dengan yang diperintah ditentukan oleh tingkat keselarasan, keserasian, dan keseimbangan kedua belah pihak. Oleh karena itu, sistem pemerintahan yang ideal adalah sistem yang terbentuk pada level di mana tingkat keselarasan, keserasian, dan keseimbangan itu setinggi-tingginya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amirin, Tatang S. 2001. Pokok-pokok Teori Sistem. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Budiardjo, Miriam.1993. Dasar-dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia. Creswell, John W. 1993. Research Design: Qualitative & Quantitative Approach, hlm. 120. London: Sage.
- Musanef. 1985. Sistem Pemerintahan Indonesia. Jakarta: Gunung Agung. Ndraha, Tadziluhu. 2003. Kybernology I. Jakarta: Rineka Cipta.
- Solihah, Ratnia dan Djopari J.R.G. 2009. Pengantar Ilmu Pemerintahan. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Surbakti, Ramlan. 1990. Memahami Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia. Syafiie, Inu Kencana. 1994. Ilmu Pemerintahan. Bandung: Mandar Maju.
- 2001. Pengantar Ilmu Pemerintahan (Edisi Revisi). Bandung: Refika Aditama.

### Sumber Internet:

- “Pengertian Konsep”, (<http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/2035426-pengertian-konsep/#ixzz1J8Ld6mh5>).
- <http://id.wikipedia.org/wiki/Teori>.

# BAB 9

## PERTEMUAN KE SEMBILAN ILMU PEMERINTAHAN SEBAGAI SUMBER DAN SUBSTANSI HUKUM TATA NEGARA

### A. Pendahuluan

Ilmu pemerintahan dan hukum tata negara merupakan dua ilmu yang mempunyai *ontology*, *epistimology* dan *axiology* masing-masing. Namun keduanya tidak dapat berdiri sendiri-sendiri pada tataran pelaksanaannya. Jadi pada tataran pragmatis, ilmu pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari hukum tata negara dan hukum tata negara pun tidak dapat berjalan sendiri tanpa ilmu pemerintahan. Hanya pada sisi *ontology*, *epistimology* maupun *axiology*-nya kedua ilmu itu dapat dibedakan secara konkret tapi pada tataran implementasi, keduanya bersatu padu<sup>6</sup>.

#### 1. Kekuasaan Presiden dalam Pemerintahan

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar. Itulah ketentuan yang digariskan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI Tahun 1945). Secara klasik, kekuasaan pemerintahan dimaknai sebagai kekuasaan untuk melaksanakan keputusan atau kebijakan (*rule application function*) yang telah diputuskan oleh rakyat secara langsung

---

<sup>6</sup> Andi Sandi Antonius Tabusassa Tonralipu, Ilmu Pemerintahan Sebagai Sumber dan Substansi Hukum Tata Negara, Jurnal Jurnal Ilmu Pemerintahan Semesta, Governabilitas: Volume 1 Nomor 1 Juni 2020, ISSN: 2722-1792 E-ISSN: 2723-4169, h. 25-38

atau melalui para wakilnya. Keputusan atau kebijakan itu dibentuk oleh lembaga parlemen (*rule making function*) yang merupakan kumpulan atau wakil dari yang diperintah sehingga produk itu dipandang sebagai kehendak rakyat (Budiardjo, 2008:281). Ketika kehendak rakyat telah ditetapkan maka kehendak itu yang harus dilaksanakan oleh pemegang kekuasaan pemerintahan. Konsep inilah yang dikenal dengan supremasi parlemen. Dalam konsep tersebut, apa yang dikehendaki oleh parlemen dipercaya atau dipandang sama dengan kehendak rakyat. Jadi bagi seluruh institusi yang melaksanakan kekuasaan negara harus mematuhiinya. Konsep inilah yang diterapkan di negara-negara dengan sistem pemerintahan parlementer.

Di pihak lain ada sistem pemerintahan presidensial yang selalu disebut kebalikan dari sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem pemerintahan ini, kehendak rakyat tetap dijadikan dasar bertindak setiap pemegang kekuasaan negara. Walaupun, kehendak rakyat itu diwujudkan dalam sebuah dokumen yang disebut dengan konstitusi atau undang-undang dasar. Dasar hukum inilah kemudian menjadi ketentuan yang paling tinggi dalam pengaturan hubungan antar pemegang kekuasaan negara dan antar pemegang kekuasaan dengan yang diperintah. Dalam dokumen itu digariskan mengenai pembagian kewenangan, pejabatnya, pelaksanaannya, hubungannya dengan kewenangan lain, batasan kewenangan, dan mungkin juga memuat penyelesaian sengketa antar pelaksana kewenangan itu. Bahkan dalam beberapa undang-undang dasar pada saat ini, juga memasukan ketentuan mengenai kualitas kehidupan rakyatnya yang harus disediakan atau dibiayai oleh negara. Seperti halnya, kewajiban untuk menyediakan anggaran pendidikan yang diatur dalam Pasal 31 ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945. Menurut K.C. Wheare substansi minimum sebuah undang-undang dasar adalah *rules of law* (K.C.Wheare, 1962:47). Sedangkan menurut Miriam Budiardjo, sebuah undang-

undang dasar harus berisi pengaturan mengenai organisasi negara, hak asasi manusia, prosedur mengubah undang-undang dasar, larangan mengubah sifat tertentu dari undang-undang dasar, dan ketentuan yang menentukan bahwa undang-undang dasar merupakan ketentuan yang tertinggi dan mengikat warga negara dan lembaga negara tanpa terkecuali. Oleh karenanya, jika dilihat dari sisi substansi maka wajar jika undang-undang dasar dijadikan dokumen yang tertinggi dalam suatu negara sebab undang-undang dasar berisi ketentuan-ketentuan paling fundamental dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Penempatan sebuah dokumen peraturan sebagai ketentuan paling tinggi dalam penyelenggaraan negara membawa konsekuensi bagi negara tersebut, yaitu negara yang menerapkan konsep supremasi hukum.

Penjelasan sistem pemerintahan di atas merupakan salah satu bagian kecil dari kajian ilmu pemerintahan, khususnya mengenai sistem pemerintahan. Di sisi lain, sistem pemerintahan pun menjadi salah satu topik dalam ilmu hukum, khususnya hukum tata negara. Sistem pemerintahan yang ditentukan dalam undang-undang dasar juga menjadi topik dalam pembahasan dan pengkajian dari hukum tata negara. Tidak hanya menjadi bahan kajian tetapi pengaturan dalam undang-undang dasar pun membawa konsekuensi atau akibat hukum. Misalnya dalam kasus Indonesia, yang memberikan kekuasaan pemerintahan pada presiden, ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 itu mempunyai akibat hukum ganda. Akibat hukum yang pertama, yaitu pembatasan kekuasaan. Bahwa pemegang kekuasaan pemerintahan hanya melaksanakan keputusan yang telah ditetapkan dan tidak membuat keputusan sendiri. Di sisi sebaliknya, ketentuan itu juga memberikan kewenangan kepada pemegangnya dalam melaksanakan kewenangannya. Dengan demikian, hanya dialah yang bisa melaksanakan kewenangan itu; tidak boleh ada pihak lain yang dapat melakukan hal yang tersebut. Kalau pun ada,

pihak lain tersebut harus berada di bawah dan bertanggung jawab pada pemegang kekuasaan itu

Pembatasan kekuasaan merupakan *core* dari setiap negara demokratis. Pembatasan itu dilakukan dengan menerapkan konsep supremasi parlemen dan supremasi hukum. Salah satunya atau kedua-duanya secara bersamaan. Supremasi parlemen dan supremasi hukum dapat berjalan beriringan namun bisa saja saling berlawanan. Supremasi parlemen berjalan beriringan dengan supremasi hukum dalam hal produk yang dihasilkan parlemen dipandang sebagai ketentuan yang paling tinggi. Hal tersebut dapat ditemukan pada sistem pemerintahan yang diterapkan di *the United Kingdom*. Produk yang dihasilkan oleh *the Parliament*, *the act*, diposisikan sebagai peraturan yang tidak dapat dibatalkan oleh siapapun dan berposisi sebagai ketentuan yang tinggi di *the United Kingdom*. Di samping itu, produk itu berlaku mengikat kepada siapa pun tanpa terkecuali. Hal ini menggambarkan bagaimana supremasi parlemen dapat berjalan bersama dengan supremasi hukum.

Di sisi sebaliknya, bisa saja keduanya saling bertentangan dan berhadap-hadapan dalam hal *the act* yang dihasilkan *the Parliament* hanya mengatur dan melindungi kepentingan kelompok mayoritas. Sebab secara *natural*, semua produk *the Parliament* pasti didukung oleh kelompok mayoritas yang menguasai *the parliament*. Sangat kecil kemungkinan produk yang dihasilkan hanya disetujui oleh kelompok minoritas. Akibatnya, tidak tersedia perlindungan bagi kelompok minoritas di masyarakat. Tidak adanya perlindungan pada kelompok minoritas ini berpotensi tidak tersedianya perlindungan terhadap kelompok minoritas.

Dalam konteks Indonesia, implementasi antara konsep supremasi parlemen dan konsep supremasi hukum bisa diselesaikan dengan baik. Penyelesaiannya dilakukan melalui pengujian peraturan perundang-undangan dan penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara yang diberikan kewenangannya oleh UUD Negara RI Tahun

1945. Kewenangan pengujian dan penyelesaian sengketa itu diberikan kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD Negara RI Tahun 1945. Dengan adanya ketentuan itu, jika terdapat undang-undang yang dianggap bertentangan dengan substansi yang diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945 maka undang-undang itu dapat diajukan pembatalannya kepada MKRI. Dan pada kenyataannya memang terdapat 683 undang-undang yang telah diujikan ke MKRI (<https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU>)

Artinya, setidaknya terdapat 683 undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945. Di lain pihak, ketika kehendak parlemen berkeinginan untuk melakukan perubahan, tetapi dari aspek hukum belum diatur atau tidak ada ketentuannya maka ketiadaan atau kekosongan pengaturan itu dapat menjadi penghambat proses perubahan yang ingin dilakukan. Hal sama terjadi dalam tataran ilmu pengetahuan. Kadang perspektif dari sisi hukum tata negara tidak memungkinkan untuk melakukan gerakan perubahan yang drastis. Padahal perubahan itu sangat diperlukan oleh rakyat untuk mencapai tujuan bernegara. Akibatnya, hukum sering dipandang sebagai penghambat proses kemajuan atau perubahan yang digagas dari sisi ilmu pemerintahan.

Secara teoritis, kedua ilmu tersebut mempunyai objek yang sama, yaitu negara. Hanya titik fokusnya saja yang berbeda. Jika ilmu pemerintahan memokuskan pada penyelenggaraan pemerintahan sedangkan ilmu hukum tata negara memokuskan kajiannya pada produk dari pemerintahan tersebut. Dialektika kedua ilmu itu akan dinarasikan dalam artikel ini. Narasi itu akan meliputi bagaimana keterkaitan, posisi, dan perbedaan kedua ilmu tersebut. Dalam menarasikan keterkaitan, posisi, dan kesamaan keduanya, kondisi kontemporer Indonesia yang akan dijadikan bahannya. Artikel ini dihasilkan dari penelitian normatif yang menggunakan *literature study*

sebagai alat dan cara mengumpulkan datanya. Data yang digunakan merupakan data sekunder, baik itu berupa peraturan perundang-undangan, buku, artikel, putusan pengadilan, maupun data sekunder yang didapatkan dari *online resources*. Setelah data terkumpul kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif.

## **2. Ilmu Pemerintahan Dan Ilmu Hukum Tata Negara: Keterkaitan, Cara Pandang Dan Perbedaannya**

### **a. Keterkaitan (*Intertwine*)**

Pada masa awal perkuliahan ilmu hukum, buku Pengantar Ilmu Hukum dan Ilmu Negara yang ditulis oleh Sudikno Mertokusumo dan Soehino merupakan dua buku ajar (*text book*) yang wajib dibaca dan dipahami oleh para mahasiswa. Kedua buku tersebut menarasikan ontologi (*ontology*), epistemologi (*epistemology*), dan aksiologi (*axiology*) dari ilmu hukum serta memperbandingkannya dengan ilmu-ilmu sosial dan humaniora lainnya. Dari sisi ontologi, negara dan kekuasaan merupakan ontologi dari ilmu hukum. Dalam proses pembahasan dan pengajaran ilmu hukum, sebuah isu mendasar yang kemudian dimunculkan adalah, dari mana negara mendapatkan kekuasaannya? Untuk menjelaskannya, dibahas dan diuraikanlah teori teokratis, teori hukum alam, teori kekuasaan, sampai dengan teori positivisme. Semua teori ini menguraikan bagaimana penguasaan atau negara memperoleh kekuasaan. Yang mana pada ujungnya akan melegitimasi kekuasaan itu. Berdasarkan legitimasi itu, mengakibatkan semua tindakan atau produk yang dihasilkan oleh pemegang kekuasaan itu bersifat mengikat dan memaksa kepada siapapun dalam negara itu.

Hukum merupakan produk dari kekuasaan. Produk tersebut mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat serta antar rakyat. Bentuk produk tersebut bisa tertulis maupun tidak tertulis. Yang berbentuk tertulis



meliputi undang-undang dasar sampai dengan produk hukum tertulis yang ditetapkan oleh pemerintahan desa sedangkan hukum yang tidak tertulis, meliputi hukum adat ataupun konvensi. Dengan demikian, hukum bersumber dari kekuasaan. Hukum juga merupakan kekuasaan. Hukum itu mengatur, mengusahakan ketertiban, dan membatasi ruang gerak individu (Mertokusumo, 1995 : 20). Dengan menggunakan kekuasaan dapat dipaksakan pengenaan sanksi bagi yang melakukan pelanggaran hukum. Sebab, kekuasaan pada hakekatnya merupakan kemampuan untuk memaksakan sesuatu kepada pihak lain. Artinya, kekuasaan itu juga hukum. Meskipun tidak semua kekuasaan itu berdasarkan hukum. Hanya kekuasaan yang berdasarkan hukumlah yang dapat menjadi sumber hukum.

Sumber hukum dalam konteks ilmu hukum, terdiri atas sumber hukum materiil dan sumber hukum formil. Adapun yang dimaksud dengan sumber hukum materiil adalah tempat dari mana materi atau substansi hukum itu diambil. Yang dapat dikategorikan sebagai sumber hukum materiil meliputi hubungan sosial, hubungan kekuasaan politik, situasi sosial ekonomi, tradisi, hasil penelitian, dan perkembangan internasional, atau keadaan geografis. (Mertokusumo, 1995 : 77). Dari pengertian sumber hukum materiil dan hal-hal yang termasuk dalam sumber hukum materiil, dapat diketahui bahwa salah satu topik pembahasan dalam ilmu pemerintahan merupakan bagian dari sumber hukum materiil, yaitu hubungan kekuasaan politik. Oleh karenanya, ilmu pemerintahan dapat dikatakan sebagai salah satu sumber dari ilmu hukum. Baik itu ilmu hukum secara umum maupun ilmu hukum tata negara secara khusus.

Sumber hukum formil adalah tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukumnya, yang meliputi undang-undang, perjanjian internasional, yurisprudensi, dan kebiasaan. Sekali lagi, dapat dilihat bahwa hasil kerja dari subjek yang menjadi pokok bahasan dalam ilmu pemerintahan menjadi sumber hukum. Subjek tersebut adalah penyelenggara pemerintahan. Tentunya, penyelenggara pemerintahan dalam arti yang luas sehingga meliputi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Oleh sebab itu, dalam konteks hubungan antar hukum tata negara dan ilmu pemerintahan, topik dalam ilmu pemerintahan merupakan salah satu sumber hukum dalam kajian hukum tata negara.

Proses perubahan Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan salah satu contoh yang dapat menjelaskan hubungan kedua ilmu dalam konteks Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Undang undang dasar ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 UUD 1945. Dilandasi kewenangan itu, sejak 1998 sampai dengan 2002, berbagai elemen masyarakat yang diwakilli oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Utusan Daerah, dan Utusan Golongan, yang tergabung dalam MPR, saling berdiskusi dan beradu argumentasi untuk mengajukan materi-materi yang akan diatur dalam perubahan undang-undang dasar. Tarik-menarik kekuatan atau kepentingan politik pun tidak dapat terhindarkan ketika proses merumuskan ketentuan dalam perubahan undang-undang dasar tersebut. Proses perumusan itu termasuk topik bahasan dalam ilmu pemerintahan. Tepatnya, bagian bahasan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam proses perumusan itu ditunjukkan bagaimana kekuasaan pemerintahan diselenggarakan. Penyelenggaraan pemerintahan merupakan salah satu fokus utama dalam

ilmu pemerintahan. Selanjutnya, ketika hasil kesepakatan para anggota MPR telah ditetapkan maka hukum tata negara menempatkan hasil kesepakatan itu sebagai dasar hukum yang tertinggi. Itu dapat dilihat pada Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Contoh lainnya dalam konteks Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, yaitu proses pembentukan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; undang-undang yang disepakati bersama antara DPR dan Presiden pada Desember 2013. Inisiasi pengaturan desa dalam undang-undang sudah sejak lama digulirkan oleh berbagai pihak, baik itu melalui lembaga swadaya masyarakat, pemerintah, maupun anggota DPR. Penyebabnya, karena sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, materi yang mengatur mengenai pemerintahan desa tidak lagi ditempatkan dalam undang-undang tersendiri. Melainkan materi mengenai pemerintahan desa dimasukkan menjadi salah satu bagian ke dalam undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Kondisi normatif ini mulai dilakukan sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan terus berlanjut sampai undang-undang itu digantikan oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ketika sampai pada masa untuk melakukan perubahan terhadap Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DPR menyepakati untuk memisahkan materinya ke dalam 3 rancangan undang-undang (RUU) yang berbeda, yaitu RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah, RUU tentang Pemerintahan

Daerah, dan RUU tentang Desa (<https://www.ireyogya.org/regulasi-untuk-warga-desa/>). Ketiganya saat ini sudah ditetapkan menjadi undang-undang, yaitu Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir, Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Sesuai dengan kesepakatan itu, berbagai pihak pun bergegas untuk mengumpulkan berbagai materi yang akan dimasukkan ke dalam RUU tentang Desa. Materi-materi tersebut meliputi pemikiran bagaimana memperbaiki desa dari aspek kedudukan, kewenangan, maupun kekuasaannya.

Banyaknya pihak yang terlibat dalam proses perancangan mengakibatkan dihasilkannya berbagai versi RUU tentang Desa. Tergantung pihak mana yang membuat naskah akademik dan draf UUnya. Berbagai versi RUU yang tersedia meliputi RUU tentang Desa yang dihasilkan oleh koalisi lembaga swadaya masyarakat, kementerian, maupun RUU tentang Desa yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah. Dampaknya, dalam proses pembahasan RUU tentang Desa, banyak sekali materi yang harus dimasukkan dalam ketentuan undang-undang desa. Di sinilah proses memilih, memilah, dan merumuskan berbagai ketentuan yang akan mengatur pelaksanaan pemerintahan desa ditentukan. Setelah proses perumusan selesai maka proses pembahasan secara formal pun dilakukan oleh panitia khusus dengan wakil pemerintah dalam rapat pembahasan di DPR. Dalam proses pembahasan dilakukan kesepakatan-kesepakatan. Kesepakatan inilah yang kemudian dijadikan ketentuan dalam UU Desa. Pada tahap akhir pembahasan, dilakukan persetujuan bersama antara DPR

dan Pemerintah dalam rapat paripurna DPR. Hasil persetujuan bersama itulah yang diundangkan dalam lembaran negara sebagai tindakan formal untuk mulai pemberlakuan UU tentang Desa.

Proses pembahasan RUU tentang Desa di atas menunjukkan hubungan-hubungan pemerintahan yang merupakan salah satu topik bahasan dalam ilmu pemerintahan. Proses itu juga mendemonstrasikan bagaimana pengalaman dan pengetahuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan, hubungan-hubungan pemerintahan, dan gejala pemerintahan yang didapatkan dari ilmu pemerintahan ditransformasikan menjadi latar belakang, landasan, serta urgensi pengaturan pemerintahan desa. Ketika sudah menjadi undang-undang maka proses pelaksanaan pemerintahan desa harus sesuai dengan ketentuan UU Desa. Ketentuan dalam UU Desa itulah yang menjadi dasar bagi pengajaran ilmu hukum tata negara pada saat membahas topik pemerintahan daerah dan pemerintahan desa. Singkatnya, ilmu pemerintahan merupakan salah satu sumber dari hukum tata negara. Ibarat, dua mata uang yang tidak dapat dipisahkan (*a monolistic ontological conception*) (Cerar, 2009: 20).

#### **b. Cara Pandang**

Meskipun menjadi satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, topik pembahasan dalam ilmu pemerintahan dan hukum tata negara tetap dapat dibedakan. Ilmu pemerintahan mengambil sisi pandang dari sisi penyelenggaraan pemerintahan sedangkan hukum tata negara melihatnya dari dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan itu. Ditambah lagi, fokus kedua ilmu itu berbeda. Bila ilmu pemerintahan lebih difokuskan pada sistem, gejala, peristiwa serta hubungan antar lembaga pemerintah maka hukum tata negara lebih fokus pada dasar hukum dari pelaksanaan sistem, gejala, peristiwa, maupun hubungan-hubungan tersebut. Sehingga hukum

tata negara sering dipandang lebih konservatif, karena hukum tata negara digunakan untuk membatasi gerak penyelenggaraan pemerintahan. Sebaliknya, ilmu pemerintahan dipandang sebagai motor penggerak ketentuan-ketentuan hitam di atas putih yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan (Cerar, 2009:23). Walaupun demikian, kajian ilmu pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif yang mengatur jalannya pemerintahan (Polyanda, 2016:45).

Penjelasan akan perspektif dan fokus dari kedua ilmu tersebut dilakukan sangat baik melalui teori analisis fungsional yang digagas oleh Gabriel A. Almond. (Almond dan Coleman (Ed.), 1960:17; Diantha, 1990:4-5). Dalam teori ini, subjek yang diajarkan dalam ilmu pemerintahan dominan menempati bagian interaksi, baik itu yang berasal dari infrastruktur politik maupun suprastruktur politik. Sebaliknya, output dari teori tersebut, yang berupa kekuasaan, kewenangan, ataupun peraturan, dijadikan sebagai subjek pembahasan dari hukum tata negara. Konsekuensinya, subjek dalam hukum tata negara merupakan luaran dari proses interaksi yang dilakukan oleh subjek yang menjadi bahan kajian pada ilmu pemerintahan.

Masih dalam teori ini, jika infrastruktur lebih dominan dalam proses interaksinya dengan suprastruktur politik maka akan dihasilkan sistem politik yang liberal. Apabila yang terjadi sebaliknya, maka akan terlahir sistem politik yang totaliter (Diantha, 1990:4-5), Akibatnya, hanya dalam sistem politik liberal dapat ditemukan sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Setiap sistem pemerintahan tersebut mempunyai cirinya masing-masing. Ciri sistem pemerintahan parlementer menurut Juan Jose Linz, yaitu pemerintahan yang dipilih dan bergantung pada kepercayaan dari parlemen; sedangkan ciri presidensial

menurutnya bahwa pemimpin pemerintahan mempunyai masa jabatan yang tetap (Linz, 1990:52-53)

Allan R. Ball juga mengajukan ciri parlementer, yaitu kepala negara yang mempunyai jabatan seremonial; pemimpin pemerintahan dipegang oleh *political executive* yang masih merupakan bagian dari parlemen; *political executive* bersama kabinet menteri diangkat dan diberhentikan oleh parlemen; serta anggota parlemen yang dipilih secara gradual melalui pemilihan umum yang ditentukan oleh kepala negara berdasarkan usulan dari *political executive* (Ball, 1988:48-49).

Di lain pihak, sistem presidensial bercirikan presiden merupakan kepala negara dan kepala pemerintahan, presiden tidak dipilih oleh parlemen melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat; presiden bukan bagian dari parlemen dan dia tidak dapat diberhentikan oleh parlemen; serta presiden tidak dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan dilakukannya pemilihan umum. Masih mengenai ciri sistem pemerintahan presidensial, Giovanni Sartori menyatakan bahwa dalam sistem presidensial terdapat pemilihan langsung atau semi langsung (*direct like*) terhadap kepala negara dengan masa jabatan tertentu; pemerintah tidak diangkat atau diberhentikan oleh parlemen; dan presiden memegang kekuasaan pemerintahan. (Sartori, 1994:83-84). Kemudian, sistem parlementer menurutnya bercirikan adanya *power sharing* antara legislatif dan eksekutif, eksekutif diangkat, didukung, dan diberhentikan oleh parlemen. Terakhir, menurut Jean Blondel dalam sistem presidensial, presiden harus dipilih; memimpin kekuasaan pemerintahan; dan mempunyai masa jabatan tertentu (Bondel, 2015:29-36).

Berdasarkan ciri tersebut, Indonesia menjadi salah satu negara di Kawasan Asia yang dikategorikan menerapkan sistem pemerintahan presidensial dalam sistem ketatanegaraannya. Penyebabnya, karena

beberapa ciri dari sistem presidensil terdapat dalam ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945. Ketentuan-ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945 yang memenuhi menggambarkan ciri sistem pemerintahan presidensil dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia meliputi ketentuan mengenai kekuasaan pemerintahan yang diemban oleh presiden, presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung (UUD 1945, pasal 6A) masa jabatan presiden dan wakil presiden selama 5 tahun dan hanya dapat dipilih kembali sekali pada masa jabatan yang sama, (UUD 1945, pasal 7) presiden dan/atau wakil presiden diberhentikan melalui mekanisme khusus (UUD 1945, pasal 7A dan 7B) presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara (UUD 1945, pasal 10) presiden menerima dan menempatkan duta besar (UUD 1945, pasal 13) serta presiden memimpin kabinet menteri (UUD 1945, pasal 17). Ketentuan-ketentuan konstitusional itu sangat meyakinkan bahwa Indonesia menggunakan sistem pemerintahan presidensil. Hal mana diperkuat oleh Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Sistem Pemerintahan Indonesia adalah sistem presidensil (Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU- XI/2013, hal 142) Walaupun demikian, dalam Sistem Pemerintahan Indonesia juga terdapat ciri sistem parlementer, yaitu presiden ikut serta membentuk dan menetapkan undang-undang (UUD 1945, pasal 20 ayat 2). Seharusnya ciri terakhir ini merupakan bagian dari ciri sistem parlementer sebab dalam sistem pemerintahan parlementer diharuskan adanya kerja sama antar kabinet menteri dan parlemen dalam pembentukan undang-undang. Ciri ini dimungkinkan karena dalam sistem parlementer diterapkan *division of powers*; bukan *separation of powers*.



Ketentuan-ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945 itu merupakan fokus kajian dan bahan dari hukum tata negara sebab dalam hukum tata negara dibahas mengenai negara dalam arti konkret yang meliputi sumber-sumber hukum tata negara, asas-asas hukum, sejarah ketatanegaraan, wilayah negara, susunan organisasi negara, pemerintahan di daerah, kewarganegaraan dan hak asasi manusia (<http://law.ugm.ac.id/wp-content/uploads/sites/1043/2018/08/Buku-Panduan-Akademik-Program-Sarjana-Fakultas-Hukum-Tahun-2018>.)

Oleh sebab itu ciri sistem pemerintahan yang tadinya merupakan kajian ilmu pemerintahan telah bertransformasi menjadi ketentuan hukum yang mempunyai daya paksa dalam pemberlakuannya. Misalnya pada ketentuan presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan yang ditentukan dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Ketentuan itu mempunyai konsekuensi bahwa hanya presiden-lah yang mempunyai kewenangan untuk melaksanakan pemerintahan. Sehingga semua kementerian atau lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan, kedudukannya harus berada di bawah kekuasaan presiden. Salah satu bentuk pendisiplinan kekuasaan pemerintahan itu dilakukan oleh Joko Widodo dengan mengajukan RUU tentang Cipta Kerja. RUU ini berisikan perubahan terhadap 79 undang-undang yang terbagi dalam 11 kluster (<https://ekon.go.id/info-sektoral/15/6/dokumen-ruu-cipta-kerja>). Kluster-kluster itu meliputi kluster penyederhanaan perizinan, persyaratan investasi, ketenagakerjaan, kemudahan berusaha, dukungan riset dan inovasi, pengadaan lahan, kawasan ekonomi, kemudahan dan perlindungan usaha mikro, kecil dan menengah serta perkoperasian, investasi dan proyek pemerintah, administrasi pemerintahan, serta penerapan sanksi. Tujuannya sederhana, yaitu presiden

ingin merevitalisasi kewenangan pemerintahannya yang telah didistribusikan melalui 79 undang-undang kepada kementerian, lembaga, maupun pemerintahan daerah untuk dikembalikan ke dalam kekuasaannya lagi.

Contoh lain terkait ciri sistem pemerintahan presidensil yang diadopsi ke dalam ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu perihal pemberhentian dan pemilihan secara langsung untuk jabatan presiden. Terkait dengan pemberhentian presiden, DPR tidak dapat sesuka hatinya untuk memberhentikan presiden setiap saat karena dalam UUD Negara RI Tahun 1945 ditentukan masa jabatan selama 5 tahun. Dengan adanya jaminan masa jabatan itu, presiden dapat memokuskan pekerjaannya dalam menyelenggarakan pemerintahan dan tidak diganggu oleh relasi politiknya dengan DPR. Dalam kaitannya dengan pola pemilihan presiden, salah satu ciri utama sistem pemerintahan presidensil adalah pemilihan jabatan presiden yang dilakukan secara langsung; bukan dilakukan melalui parlemen. Kandidat dapat terpilih jika yang bersangkutan memperoleh suara terbanyak mayoritas. Menilik ketentuan mengenai pemilihan jabatan presiden dalam UUD Negara RI Tahun 1945, ketentuan tersebut lebih demokratis jika dibandingkan dengan ketentuan dalam *the U.S. Constitution*. Dalam *the U.S. Constitution*, proses pemilihan presiden tidak dilakukan secara langsung oleh rakyatnya, melainkan pemilihan dilakukan melalui lembaga yang disebut *the electoral college*. Lembaga ini berada di setiap negara bagian *state* (<https://constituteproject.org/>) fungsinya, untuk melegitimasi pemberian electoral vote negara bagian tersebut kepada kandidat pasangan presiden dan wakil tertentu. Dalam kalimat Giovanni Sartori, pola pemilihan jabatan presiden ini disebutnya dengan *direct like presidential election*. Guna membuktikan bahwa pemilihan jabatan presiden di Amerika Serikat tidak

dilakukan secara langsung, lihatlah hasil Presidential Election 2016. Dalam kontestasi yang dimenangkan oleh Donald J. Trump ini, total pemilih yang memberikan suaranya kepada Hillary Clinton jauh lebih besar bila dibandingkan dengan suara yang diperoleh Donald J. Trump. Hillary mendapatkan total sebanyak 65.853.516 suara sedangkan Trump hanya mendapat 62.984.825 suara

(<https://transition.fec.gov/pubrec/fe2016/2016presgeregults.pdf>). Seharusnya jika dilakukan secara langsung maka Hillary Clinton yang akan menjabat sebagai presiden karena dia memperoleh suara yang jauh lebih banyak dan mengungguli Trump. Realitanya, Trump yang dilantik sebagai Presiden Amerika Serikat periode 2016-2020.

Ilustrasi dan contoh di atas menunjukkan bahwa ciri sistem pemerintahan presidensial yang diilhami dari bahan kajian ilmu pemerintahan kemudian diangkat dan dijadikan ketentuan konstitusional. Yang mana ketentuan konstitusional itu merupakan fokus kajian dan bahasan dalam hukum tata negara. Jadi, ilmu pemerintahan bisa diibaratkan sebagai “roh” dari hukum tata negara. Sebaliknya, hukum tata negara merupakan “tubuh” dari ilmu pemerintahan. Oleh karenanya, kedua ilmu ini pasti mempunyai kesamaan dalam topik-topik bahasan dan pengajarannya. Kesamaan topik-topik itu dapat dilihat pada topik yang membahas dan mengkaji sejarah pemerintahan, sistem pemerintahan, pemerintahan daerah, pemilihan umum, keuangan negara, partai politik, maupun kelembagaan negara. Dalam topik pemilihan umum, ilmu pemerintahan akan membahas jenis-jenis pemilihan umum, metode yang digunakan dalam mentransformasikan suara ke dalam jabatan atau posisi jabatan tertentu, kriteria pemilihan umum yang demokratis, strategi pemilihan umum, dan lain sebagainya. Dalam hukum tata negara pun hal-hal itu

diulas meskipun bagian terbesar pembahasannya ditekankan pada jenis pemilihan umum, metode penghitungan suara, jaminan kebebasan memilih dan dipilih, persyaratan calon, pelanggaran pemilihan umum serta sanksinya yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

**c. Perbedaan**

Perbedaan sudut pandang dalam melihat negara mengakibatkan titik tekan kedua ilmu itu menjadi berbeda. Sebagai bagian dari ilmu hukum, tentunya hukum tata negara mempunyai titik tekan pada aspek peraturan atau hukumnya. Baik itu peraturan yang paling fundamental sifatnya maupun peraturan pada tataran implementasi yang konkret, yang meliputi undang-undang dasar sampai dengan peraturan kepala desa. Dari peraturan-peraturan itu diuraikanlah pembahasan mengenai tugas, fungsi, dan kewenangan dari setiap penyelenggara negara. Sebaliknya, dalam peraturan itu juga ditentukan persyaratan, prosedur, dan batasan setiap jabatan negara. Persyaratan, prosedur dan batasan kewenangan ini berfungsi sebagai pembatasan kekuasaan penyelenggara pemerintahan. Dengan begitu, hukum tata negara mempunyai tugas utama menguraikan kewenangan dan sekaligus juga bertugas membatasi kewenangan itu.

Di sisi ilmu pemerintahan, titik tekannya pada penyelenggaraan kewenangan- kewenangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Misalnya, dalam hal bagaimana pemerintahan itu dilaksanakan dan apa saja kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah serta batasannya. Titik tekan ini menunjukkan bahwa ilmu pemerintahan merupakan konkretisasi dari ketentuan-ketentuan yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan. Jadi keduanya mempunyai ciri khas masing-masing yang dapat dibedakan (*a dualistic ontological conception*) meskipun mempunyai topik kajian

yang sama. Secara singkat, kedua ilmu ini mempunyai kesamaan topik, hanya saja *angle* pembahasan topik tersebut yang berbeda. Jika hukum tata negara, *angle*-nya difokuskan pada peraturan; sedangkan ilmu pemerintahan *angle*-nya difokuskan pada konkretisasi dari ketentuan tersebut.

Uraian, penjelasan, dan contoh mengenai keterkaitan, cara pandang, dan perbedaan ilmu pemerintahan dan hukum tata negara dapat menunjukkan pada kita bahwa setiap ilmu pengetahuan itu mempunyai keunikan atau ciri khasnya masing-masing. Keunikan itu menuntut pendidikan dalam ilmu yang spesifik jika beringinan untuk menguasai dan mempunyai keahlian di bidang ilmu pengetahuan itu. Meskipun demikian, sebuah ilmu pengetahuan tidak mungkin sama sekali independen dari ilmu-ilmu pengetahuan lainnya. Mereka tetap harus saling mendukung, saling berinteraksi, dan bahkan saling bekerja sama dalam mencari solusi terhadap permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan sehari-hari.

## **B. Kesimpulan**

Ilmu pemerintahan dan hukum tata negara dapat dibedakan dari sisi ontologi (*ontology*), epistemologi (*epistemology*), maupun aksiologinya (*axiology*). Namun, kedua ilmu itu ternyata saling terkait satu dengan yang lainnya. Dalam kaitannya dengan keterkaitan, ilmu pemerintahan merupakan salah satu sumber hukum dari hukum tata negara. Selain itu, hukum tata negara juga memperoleh legitimasi bahan kajian dan pembahasannya dari topik-topik yang diajarkan dan dibahas dalam ilmu pemerintahan. Walaupun demikian, sudut pandang (*angle*) pembahasan dan pengkajian hukum tata negara berbeda dengan ilmu pemerintahan. Ilmu pemerintahan melihat objek ilmunya dari sisi penyelenggaraan kekuasaan negara. Sebaliknya, hukum tata negara melihat dari dasar hukum penyelenggaraan kekuasaan negara itu. Penyelenggaran

pemerintahan yang didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan merupakan titik tekan utama ilmu pemerintahan sedangkan hukum tata negara lebih menekankan pada dasar hukum atau batasan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan dalam melakukan pembahasan dan pengajarannya. Hubungan kedua ilmu ini jika diilustrasikan dalam hubungan antara "roh" dan "tubuh" maka ilmu pemerintahan merupakan "roh" dari hukum tata negara, sedangkan hukum tata negara merupakan "tubuh" dari roh tersebut. Jadi pada tataran pragmatis, ilmu pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari hukum tata negara dan hukum tata negara pun tidak dapat berjalan sendiri tanpa ilmu pemerintahan. Hanya pada sisi ontologi (*ontology*), epistemologi (*epistemology*), maupun aksiologinya (*axiology*), kedua ilmu itu dapat dibedakan secara konkret tapi pada tataran implementasi, keduanya merupakan satu-kesatuan yang padu.

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Almond, Gabriel dan S. Coleman, James (Ed.), 1960, *The Politics of Developing Areas*. New Jersey: Princeton University Press.
- Blondel, Jean, 2015, *The Presidential Republic*, Palgrave Macmillan, New York. Budiardjo, Miriam, Cheibub, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi. Jakarta: P.T.Gramedia Pustaka Utama.
- Cerar, Miro, "The Relationship Between Law and Politics", *Annual Survey of International & Comparative Law*, Vol.15, Iss:1, (2009).
- Jose Linz, Juan, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, Vol.1, No.1, Winter 1990.
- Mertokusumo, Sudikno, 1995, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Edisi Kelima. Yogyakarta: Liberty.
- Pasek Diantha, I Made, 1990, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan Dalam Demokrasi Modern*. Bandung: C.V. Abardin.
- Polyanda, Petrus, "Menelusuri Duduknya Ilmu Pemerintahan", *Jurnal Politikologi*, Vol.3, No.1 (Oktober 2016).
- R. Ball, Allan, 1988, *Modern Politics and Government*, Fourth edition. London: Macmillan Education Ltd.
- Sartori, Giovanni, 1994, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. London: MacMillan Press Ltd.
- Wheare, K.C., 1962, *Modern Constitutions*. London: Oxford University Press.

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang Undang Dasar 1945 (Berita Republik Indonesia Tahun II (Tahun 1946) No.7.) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 11 sampai dengan Nomor 14)

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234) sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 (Lembaran Negara Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6398).

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5495).

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587).

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5656).

## **Jurnal**

Andi Sandi Antonius Tabusassa Tonralipu, Ilmu Pemerintahan Sebagai Sumber dan Substansi Hukum Tata Negara, Jurnal Jurnal Ilmu Pemerintahan Semesta, Governabilitas: Volume 1 Nomor 1 Juni 2020, ISSN: 2722-1792 E-ISSN: 2723-4169, h. 25-38

## **Putusan Pengadilan**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013 tentang Pengujian atas Undang- Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.



## *Online Resources*

Article II Section 1 dan the 12<sup>th</sup> Amendment of the Constitution of the United States of America, [https://constituteproject.org/constitution/United\\_States\\_of\\_America\\_1992?lang=en](https://constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992?lang=en). 28 April 2020 Pukul 02: 13 WIB.  
Anonim, *Tata Tertib*, [http://berkas.dpr.go.id/jdih/document/peraturan\\_dpr/pe\\_rdrpr8\\_2014\\_1.pdf](http://berkas.dpr.go.id/jdih/document/peraturan_dpr/pe_rdrpr8_2014_1.pdf). 28 April 2020 Pukul 04: 25 WIB.

*Naskah Akademis Rancangan Undang-undang tentang Cipta Kerja*, <https://ekon.go.id/info-sektoral/15/6/dokumen-ruu-cipta-kerja>. 30 April 2020 Pukul 16:01 WIB.

*Official 2016 Presidential General Election Results*, <https://transition.fec.gov/pubrec/fe2016/2016presgeresults.pdf>, diakses pada 7 Mei 2020 Pukul 10:01 WIB.

Admin, *Regulasi Untuk (Warga) Desa*, <https://www.ireyogya.org/regulasi-untuk-warga-desa/>. 8 Mei 2020 Pukul 18:27 WIB.

*Buku Panduan Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada 2018*, <http://law.ugm.ac.id/wp-content/uploads/sites/1043/2018/08/Buku-Panduan-Akademik-Program-Sarjana-Fakultas-Hukum-Tahun-2018.pdf>. 30 April 2020 Pukul 15:32 WIB

Anonim, *Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang*, <https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU>. 7 Mei 2020 Pukul 17:03 WIB.

Anonim, *Data Peraturan*, [http://peraturan.go.id/peraturan/index-lembaranegara.html?LembaranNegaraSearch%5Bjenis\\_peraturan\\_id%5D=11e449f35c25e4d0b18e313231373039&LembaranNegaraSearch%5Bnomor%5D=1&LembaranNegaraSearch%5Btahun%5D=2015&LembaranNegaraSearch%5Btengah%5D=,](http://peraturan.go.id/peraturan/index-lembaranegara.html?LembaranNegaraSearch%5Bjenis_peraturan_id%5D=11e449f35c25e4d0b18e313231373039&LembaranNegaraSearch%5Bnomor%5D=1&LembaranNegaraSearch%5Btahun%5D=2015&LembaranNegaraSearch%5Btengah%5D=,) 7 Mei 2020 Pukul 17:16 WIB.

Ahmad Yani (SAY n' Partners Lawfirm), Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, Jurnal JIKH Vol. 12 No. 2 Juli 2018, h. 119 - 135

# BAB

# 10

## PERTEMUAN KESEPULUH SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA PENDEKATAN TEORI DAN PRAKTEK KONSTITUSI UNDANG- UNDANG DASAR 1945

### A. Pendahuluan

Indonesia saat ini menganut sistem pemerintahan Presidensial, dimana adanya pemisahan kekuasaan yaitu Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif yang berdasarkan prinsip “checks and balances”, ketentuan ini tertuang dalam konstitusi, namun tetap diperlukan langkah penyempurnaan, terutama pengaturan atas pembatasan kekuasaan dan wewenang yang jelas antara ketiga lembaga Negara tersebut. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang menggunakan pendekatan yuridis normatif. Dalam penelitian ini, teori dan praktek berdasarkan UUD 1945 atas pelaksanaan sistem pemerintahan Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara teoritis kewenangan lembaga-lembaga negara di Indonesia mengarah pada sistem pemerintahan presidensial, namun kemudian secara praktek dalam menjalankan fungsi dan kewenangan, lembaga negara tidak mencerminkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut pemisahan kekuasaan yang ada dalam sistem pemerintahan presidensial akan tetapi lebih dekat pada sistem pembagian kekuasaan. Dengan demikian, ketentuan yang diterapkan berdasarkan UUD 1945 diperlukan kembali upaya penyempurnaan, agar secara konsepsional dan prakteknya dapat berjalan secara ideal<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Ahmad Yani (SAY n’ Partners Lawfirm), Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, Jurnal JIKH Vol. 12 No. 2 Juli 2018, h. 119

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (hasil amandemen), untuk selanjutnya disebut UUD 1945, merupakan norma dasar bernegara (*staatsfundamentalnorm*) yang menggambarkan cita-cita negara bangsa yang di dalamnya juga terdapat pernyataan Kemerdekaan<sup>8</sup>. Pembukaan UUD 1945 yang dirumuskan dan ditetapkan oleh para *founding fathers* menjadi sumber dan dasar bagi penyusunan berupa pasal-pasal dan ayat dalam UUD 1945. Dalam kenyataannya masih ada norma-norma dasar yang harus dituangkan dalam pasal-pasal namun belum dituangkan dalam pasal-pasal. Hal tersebut merupakan hal yang wajar mengingat pada saat persidangan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mayoritas anggota menghendaki segera merdeka. Soekarno sendiri sebagai ketua PPKI mengatakan sifat sementara UUD 1945, karena disadari kurang lengkap dan kurang sempurnanya Undang-Undang Dasar (UUD) bersifat sementara.<sup>1</sup>

Ketidaksempurnaan UUD 1945 juga diungkapkan Sri Soemantri Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran Bandung. Menurutnya, ketidaksempurnaan itu patut dipahami karena proses pembuatan UUD 1945 hanya berlangsung 45 hari dan itu pun dilakukan dalam suasana bulan puasa. Akan tetapi, hal itu tidak harus dipahami bahwa proses pembuatan dalam waktu yang cukup panjang akan menghasilkan UUD yang sempurna, sebab pada prinsipnya sebuah UUD harus terus disesuaikan dengan perkembangan zaman. Lembaga yang berhak menyesuaikan UUD sebagai hukum tertinggi dengan tuntutan zaman ialah lembaga tertinggi negara, yakni MPR. Kemudian Sri Soemantri, menjelaskan dalam tulisannya bahwa salah satu akibat dari UUD yang tidak mengikuti perkembangan zaman ialah munculnya produk hukum yang tidak responsif. Selama pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto karakter produk hukum yang

---

<sup>8</sup> Ahmad Yani (SAY n' Partners Lawfirm), Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, Jurnal JIKH Vol. 12 No. 2 Juli 2018, h. 120 - 135

dihasilkan justru menindas. Selama lebih dari 30 tahun sebelum adanya reformasi tahun 1998, sejarah mencatat bahwa konfigurasi politik yang dibangun secara tidak demokratis telah menjadikan hukum terpuruk. Fungsi-fungsi kelembagaan Negara yang diatur berdasarkan hukum yang lahir dalam kondisi yang demikian pun secara tidak langsung harus mengikuti konfigurasi politik tersebut. Demikian pula dengan fungsi kelembagaan yang dimiliki DPR.<sup>9</sup>

Jika keadaan ingin berubah, dalam arti produk hukum benar-benar bisa memberikan keadilan bagi seluruh rakyat, konfigurasi politik harus diubah dari otoriter ke demokrasi. Ide negara demokrasi bukanlah hal yang baru bagi Indonesia karena sejak negara ini berdiri, ide utama yang diajukan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pola hubungan pemerintah-rakyat sudah didasarkan pada konsep demokrasi. Namun demokrasi yang dimaksud ialah sebuah model demokrasi yang bukan liberal, melainkan terikat dengan nilai bangsa.<sup>10</sup> Dengan demikian, akan dihasilkan produk hukum yang berkarakter responsif.<sup>11</sup> Oleh karena itu, gelombang tuntutan perubahan di tahun 1998 merupakan salah satu bentuk tuntutan zaman agar Indonesia melakukan berbagai penyesuaian-penyesuaian secara konstitusi. Untuk menghasilkan produk hukum yang berkarakter responsif dan

---

<sup>9</sup>Undang-Undang Dasar yang buat sekarang ini, adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna. Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah revolutive grondwet. Lihat dalam, Hadji Muhammad Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Djilid Pertama, Cet Ke-2, (Jakarta: Siguntang, 1971), hlm. 410.

<sup>10</sup>Zulkarnain Ridlwan, "Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan DPR terhadap Pemerintah" Jurnal Konstitusi, Volume 12, No. 2, Juni 2015. hlm. 307.

<sup>11</sup> Sri Soemantri: "UUD 1945 Memang Belum Sempurna", Harian Kompas, tanggal 20 Oktober 1998

tidak otoriter, tentu sesuai atas keinginan rakyat diperlukan adanya peningkatan peranan Lembaga Negara seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Secara mendasar kekuasaan lazimnya dipetakan ke dalam beberapa fungsi yang berkaitan satu sama lain. John Locke dalam bukunya "Two Treatises of Government", membagi kekuasaan negara dalam tiga fungsi, tetapi berbeda isinya. Menurut Locke fungsi-fungsi kekuasaan negara terdiri dari; fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi federatif. Dengan mengikuti jalan pikiran John Locke, Montesquieu dalam bukunya "L'Esprit des Lois" yang ditulis tahun 1784 atau versi bahasa Inggris-nya dikenal "The Spirit of The Laws", mengklasifikasikan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang, yaitu:

1. Kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang;
2. Kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan undang-undang.
3. Kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif.<sup>12</sup>

Hal ini sejalan dengan penegakan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, prinsip checks and balances. Istilah checks and balances adalah prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antarcabang kekuasaan, biasanya dalam konteks kekuasaan Negara,<sup>13</sup> maka Presiden harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR dalam hal fungsi legislasi, fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Untuk itu perlu ada mekanisme hubungan yang lebih jelas antara lembaga Kepresidenan (eksekutif) dan DPR (legislatif) maupun dengan lembaga-lembaga Negara lainnya.

---

<sup>12</sup> Masnur Marzuki, "Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip Checks and Balances dalam UUD 1945", 25 Desember 2011. Makalah pada Acara Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi Untuk Guru SMP di Kota Yogyakarta, tanggal 18 Desember 2010. (<http://masnurmarzuki.blogspot.com/2011/12/pemisahan-kekuasaan-dan-prinsip-checks.html>), diunduh pada 27 Februari 2018

<sup>13</sup> Zulkarnain Ridlwan., *Op.cit.*, hlm. 312.

Sejak awal perumusan MPR merupakan lembaga yang didesain sebagai lembaga tertinggi, jadi MPR tidak kalah pentingnya, selain hubungan DPR dengan Presiden. Oleh karena itu, kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) juga perlu diberdayakan, dengan diadakannya pengaturan yang lebih jelas dan tegas pengaturan tentang wewenang dan tanggung jawab antara DPR dan MPR. Karena berdasarkan ketentuan UUD 1945, kedaulatan rakyat merupakan lembaga yang meliputi kekuatan sosial politik, utusan daerah dan golongan dilembagakan di dalam MPR, untuk melakukan kedaulatan rakyat atas nama rakyat. Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Frase “sepenuhnya” harus diartikan tidak terbagi dengan lembaga lain, akan tetapi kita bertendensi mengambil alih kekuasaan rakyat (akibat dari penjelmaan seluruh rakyat). MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat berkedudukan lebih tinggi dari lembaga lainnya dan tidak membagi kedaulatannya dengan lembaga lain sehingga pengaturan tentang kedudukan dan susunan MPR, ditetapkan oleh MPR sendiri.<sup>14</sup>

Hal yang tidak boleh dilupakan, struktur negara Indonesia, selain eksekutif dan legislatif juga memiliki lembaga yudikatif yaitu Mahkamah Agung (MA). Sebagai lembaga peradilan, peran MA memerlukan ketegasan dalam UUD 1945. Kekuasaan Kehakiman harus diberikan ketegasan sebagai lembaga peradilan yang memiliki independensi. Meminjam pemikiran yang diusulkan oleh Sri Soemantri bahwa Mahkamah Agung semestinya diberi wewenang untuk melakukan hak uji

---

<sup>14</sup>Sri Soemantri menyatakan disamping adanya faktor politik yang berpengaruh, menurut sejarah pembentukan dan penetapannya UUD tersebut merupakan hasil perpaduan pandangan golongan-golongan yang terdapat dalam masyarakat dan oleh karena itu dapat mempersatukan bangsa Indonesia. Kemudian UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis berisi: hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau, yang terlihat dari isi Pembukakaan UUD 1945. Selain itu, UUD 1945 berisi pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang. Lihat dalam, Sri Soemantri Martosoewignyo, *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, Bandung: Alumni, 1979, h. 41-43.

terhadap undang-undang (judicial review) sebelum lahirnya Mahkamah Konstitusi.<sup>15</sup>

Dengan demikian, pembagian kekuasaan yang jelas di antara tiga cabang kekuasaan yang disebutkan dalam trias politika yaitu Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif berdasarkan prinsip “checks and balances” sudah tertuang sejak perumusan sampai pengesahan. Akan tetapi diperlukan langkah penyempurnaan, terutama pengaturan atas pembatasan kekuasaan dan wewenang yang jelas dari Presiden/eksekutif sehingga Presiden/eksekutif tidak sewenang-wenang. Selanjutnya, perlu ada kejelasan peran dan fungsi DPR dalam hal fungsi perundang-undangan, fungsi pengawasan kekuasaan pemerintahan dan fungsi perwakilan rakyat. Sehingga DPR atau legislatif dapat benar-benar melaksanakan fungsinya sebagai pengembalian kedaulatan rakyat. Di samping itu juga perlu kejelasan fungsi dan peran MPR dalam rangka memberdayakan lembaga negara yang berdasarkan konstitusi kita dianggap sebagai pegejawantahan kedaulatan rakyat Indonesia. Masalah peningkatan wewenang lembaga kehakiman (yudikatif) juga menjadi perhatian dalam sistem pemerintahan yang digunakan dalam rangka menegakkan “checks and balances” di antara tiga cabang kekuasaan yang sesuai dengan sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia.

---

<sup>15</sup>Dalam hal ini penjelasan Sri Soemantri menjelaskan saat perumusan UUD 1945 judicial review sebelumnya pernah ditolak. Manakala, Prof. Soepomo pada waktu menanggapi usul almarhum Mr. Mohammad Yamin, agar dalam Undang-Undang Dasar, Prof Soepomo di dalam sidang itu menolak, dengan dua alasan. Alasan yang pertama, kita masih kekurangan sarjana hukum yang memahami itu, beliau lupa bahwa Undang-Undang Dasar itu berlaku untuk jangka waktu yang panjang. Nah, sekarang ini hampir setiap kabupaten ada Fakultas Hukum. Jumlah sarjana hukum ini sudah banyak, walaupun kualitasnya masih perlu mendapat perbaikan. Lalu yang kedua, dikatakan oleh beliau bahwa hak uji materiil itu tidak bisa dilepaskan dari teori trias politica. Dikutip dalam Mahkamah Konstitusi, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002; Buku I Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 225.



Tidaklah berlebihan jika Harun Alrasid memberikan pemikiran bahwa di Indonesia perlunya dilakukan reformasi konstitusi dengan menetapkan UUD yang bersifat tetap, sebab selama 53 tahun Indonesia merdeka belum memiliki UUD yang bersifat tetap. UUD 1945 yang dijadikan UUD Indonesia masih bersifat sementara, tidak lengkap, dan tidak sempurna. Oleh karena itu, UUD 1945 perlu diganti atau diperbaiki. Kalau UUD 1945 dipandang sebagai UUD yang bersifat tetap, ketentuan di dalamnya yang bersifat baik perlu dipertahankan dan yang bersifat tidak baik perlu dihilangkan atau disempurnakan.<sup>16</sup>

## B. Konsepsi Dasar Sistem Pemerintahan

Sri Seomantri menyatakan bahwa Sistem Pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif terdapat perbedaan yang jelas antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Masing-masing memiliki ciri-ciri sebagaimana diungkapkannya dalam kutipan berikut. Pertama, masalah sistem pemerintahan yang dianut oleh Undang-Undang Dasar. Memang di kalangan kita ini ada dua pendapat bahkan tiga mungkin. Yang pertama, mengatakan bahwa yang berlaku sekarang ini sistem pemerintahan presidensial. Yang kedua, mengatakan itu bukan, bahkan ini dikatakan ada semacam campuran. Dan ketiga ini mencari solusi, itu yang dikemukakan oleh almarhum Prof. Padmo Wahyono yang mengatakan sistem MPR.<sup>17</sup>

Indonesia merupakan negara dengan sistem pemerintahan Presidensial. Hal ini didasarkan pada kesepakatan pendiri bangsa (*founding father*) dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) pada 29 Mei - 1 Juni dan 10-17 Juli 1945.<sup>18</sup> Sistem pemerintahan presidensial itu

---

<sup>16</sup>Konstitusi Perlu Direformasi, Suara Karya, tanggal 16 Juni 1998.

<sup>17</sup> Sri M Soemantri, Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, Bandung: Alumni, 1992, hlm. 90

<sup>18</sup> Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial

Indonesia, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 4 dikutip di M. Yasin al-arif Aali Sistem Pemerintahan Presidensial

mempunyai ciri-ciri yang khas sebagaimana dianut di Amerika Serikat. Pertama, sistem itu didasarkan atas asas pemisahan kekuasaan. Seorang pakar ilmu politik Amerika Serikat menyatakan *it is based upon the separation of power principle*. Yang kedua, tidak ada pertanggungjawaban bersama antara Presiden sebagai pemimpin eksekutif dengan anggota anggotanya. Anggota-anggota yang bernama menteri itu sepenuhnya bertanggungjawab kepada Presiden. Yang ketiga, Presiden tidak dapat membubarkan DPR dan yang keempat, Presiden itu dipilih oleh Dewan Pemilih. Jadi ini sistem pemerintahan presidensil sebagaimana berlaku di Amerika Serikat lalu bagaimana dengan sistem pemerintahan presidensil di Indonesia?.

Sedangkan yang dimaksud dengan sistem pemerintahan parlementer didasarkan atas asas defusion of powers. Jadi presidensil separation of powers, parlementer defusion of powers. Pada sistem parlementer, baik pemerintah maupun parlemen itu dapat saling membubarkan. Pemerintah dapat dibubarkan oleh parlemen apabila tidak mendapat dukungan mayoritas dari anggota parlemen, parlemen pun dapat dibubarkan oleh pemerintah melalui kepala negara apabila dianggap tidak mencerminkan lagi aspirasi rakyatnya. Dan yang keempat, sistem parlementer kepala pemerintahan adalah Perdana Menteri, sebagai kepala eksekutif yang ditetapkan oleh kepala negara, apakah itu Presiden, atau dengan sebutan seperti raja.<sup>19</sup> Sistem parlementer menjadi bagian dari sistem pemerintahan yang digunakan oleh Indonesia sejak tahun 1949-1959 dengan konstitusi berbeda, yaitu Konstitusi RIS 1949 dan UUD 1950.

---

Pasca Amandemen UUD 1945 hl. 239. Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM No.2 Vol.22 April 2015, hlm. 238-254.

<sup>19</sup> Ibid. Lihat Juga Dalam David Marsh Dan Gerry Stoker, Teori Dan Metode Dalam Ilmu Politik (Terj.), Bandung: Penerbit Nusa Media, 2010, hlm. 240

Dari rangkaian perjalanan sistem pemerintahan Indonesia, kalau dikatakan sistem pemerintahan presidensial, Indonesia tidak menganut asas pemisahan kekuasaan. Begitupun, kalau dikatakan sistem parlementer, tidak terdapat mekanisme pembagian kekuasaan yang jelas, bahkan cenderung mengadopsi kedua sistem. Sistem pembagian kekuasaan yang dianut itu tidak terpisah antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara lainnya. Sejalan dengan itulah, Ismail Suny<sup>20</sup> mempunyai pendapat bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi di suatu negara. Berkaitan dengan sistem pemerintahan, pada umumnya dibedakan kedalam dua sistem utama, yaitu sistem presidensial dan parlementer, diluar kedua sistem tersebut merupakan sistem campuran atau kuasa parlementer atau kuasa presidensial, ada juga menyebut sistem referendum.

Sebelum membahas konsep sistem pemerintahan di Indonesia tersebut, terdapat beberapa pemikiran dan teori tersendiri yang dikemukakan oleh para tokoh mengenai pembagian kekuasaan, yaitu<sup>21</sup> :

### **1. Teori John Locke**

John Locke menyatakan bahwa kekuasaan dalam Negara dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu kekuasaan legislative, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federative. Kekuasaan legislative adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan federative adalah kekuasaan yang berkenaan dengan perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi, serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri. Adanya kekuasaan federative yang menyangkut

---

<sup>20</sup> Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, cet vi, 1987, hlm. 9-10.

<sup>21</sup> Sunarto, *Pini Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 2016, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45, No. 2, April 2016, hlm. 159.

hubungan dengan negara-negara lain dilatarbelakangi dengan keberadaan Negara Inggris pada waktu itu, sebagai Negara yang memiliki banyak wilayah jajahan.

## 2. Teori Montesquieu

Diilhami oleh John Locke dengan teorinya sebagaimana dikemukakan di atas, Montesquieu mengemukakan bahwa dalam pemerintahan Negara terdapat 3 (tiga) jenis kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk mengadili pelanggaran terhadap undang-undang. Kekuasaan federatif menurut Montesquieu bukanlah kekuasaan yang berdiri sendiri melainkan bagian dari kekuasaan eksekutif.

Menurut Montesquieu, ketika kekuasaan legislative dan eksekutif disatukan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan sebab terdapat bahaya bahwa raja atau badan legislatif yang sama akan memberlakukan undang-undang tirani dan melaksanakannya dengan cara yang tiran pula.<sup>22</sup> Montesquieu juga menyatakan bahwa ketiga kekuasaan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun lembaga yang menyelenggarakannya.<sup>23</sup> Praktek pemisahan kekuasaan sebagaimana yang dimaksud oleh Montesquieu sulit untuk dilaksanakan.

---

<sup>22</sup> CF. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern*, Bandung: Nusa Media, 2008, hlm.330.

<sup>23</sup> Sofyan Hadi, *Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)*, *Jurnal Ilmu Hukum DIH*, Vol. 9, No. 18, Februari 2013, hlm.78.

### 3. Teori Van

Menurut Van Vollenhoven, dalam pelaksanaan tugas Negara terdapat 4 (empat) fungsi, yaitu regeling (membuat peraturan), bestuur (pemerintahan dalam arti sempit), rechtspraak (mengadili), politie (kepolisian). Di Negara modern, tugas pemerintah meliputi tugas Negara dalam menyelenggarakan kepentingan umum, kecuali mempertahankan hukum secara preventif (preventive rechtszorg), mengadili, dan membuat peraturan (regeling). Tugas pemerintah bukan sekedar melaksanakan undang-undang dalam rangka penyelenggaraan kepentingan umum. Pada kondisi yang mendesak justru pemerintah harus dapat mengambil tindakan yang cepat untuk menyelesaikan persoalan yang timbul tanpa harus menunggu perintah undang-undang.

### 4. Teori Logemann

Menurut Logemann, fungsi kekuasaan Negara dapat dibagi menjadi 5 (lima) bidang, yaitu fungsi perundang-undangan (fungsi untuk membuat undang-undang); fungsi pelaksanaan (fungsi melaksanakan undang-undang); fungsi pemerintahan (dalam arti khusus); fungsi kepolisian (fungsi menjaga ketertiban, melakukan penyelidikan dan penyidikan); dan fungsi peradilan (fungsi mengadili pelanggaran terhadap undang-undang).

Kemudian menurut Sunarto dalam artikelnya mengenai prinsip checks and balances. Prinsip ini merupakan prinsip ketatanegaraan yang menghendaki agar kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain.

Kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara Negara ataupun

pribadi-pribadi yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi.<sup>24</sup>

Kembali ke konsep sistem pemerintahan yang ada di Indonesia, seperti yang dijelaskan dalam teori di atas, sebenarnya konsep sistem pemerintahan tersebut tidak bisa dilepaskan dari pemikiran politik Montesqieu yang menawarkan gagasan pemisahan kekuasaan serta John Locke yang menawarkan gagasannya pembagian kekuasaan. Inti dari konsep Montesqieu ini adalah agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan dan terbentuknya kekuasaan mutlak yang sewenang-wenang, maka kekuasaan perlu dipisahkan. Dalam hal ini Montesqieu memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga bentuk kekuasaan yaitu, kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Walaupun gagasan ini bukan gagasan baru karena J. J. Rousseau maupun John Locke telah membahasnya secara mendalam. Hanya dalam beberapa aspek terdapat perbedaan pemahaman atau penekanan mengenai ketiga lembaga kekuasaan itu di antara mereka.<sup>25</sup> Mekanisme checks and balances dalam suatu demokrasi merupakan hal yang wajar, bahkan sangat diperlukan. Hal itu untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh seseorang ataupun sebuah institusi, atau juga untuk menghindari terpusatnya kekuasaan pada seseorang ataupun sebuah institusi, karena dengan mekanisme seperti ini, antara institusi yang satu dengan yang lain akan saling mengontrol atau mengawasi, bahkan bisa mengisi.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm.61.

<sup>25</sup> Ismail Sunny., *Op.cit.*

<sup>26</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 89.

Prinsip checks and balances ini dapat dioperasionalkan melalui cara-cara, sebagai berikut:<sup>27</sup>

- a. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu lembaga, misalnya eksekutif dan legislatif;
- b. Upaya hukum impeachment lembaga yang satu terhadap lembaga lainnya;
- c. Pengawasan langsung dari satu lembaga terhadap lembaga Negara lainnya, seperti eksekutif diawasi oleh legislatif;
- d. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai lembaga pemutus perkara sengketa kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif.

Dengan berdasar uraian tersebut, maka sistem pemerintahan adalah hubungan antara penyelenggara negara atau lembaga-lembaga yang melaksanakan kegiatan pemerintah dalam arti luas dalam suatu tatanan untuk mencapai tujuan negara dengan adanya pemisahan kekuasaan yang dapat menjamin kehidupan bernegara. Secara lebih khusus lagi, hubungan tersebut akan dikaitkan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif yang kemudian dituangkan dalam naskah konstitusi.

Dari sisi berbeda, Bambang dalam artikelnya menyampaikan beberapa hal yang harus disebut secara limitatif dalam konstitusi ialah (1) public authority hanya dapat dilegitimasi sesuai dengan ketentuan konstitusi; (2) pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan dengan menggunakan prinsip universal and equal suffrage dan pemilihan eksekutif secara demokratis (popular sovereignty and democratic government);(3) pemisahan kekuasaan serta pembatasan kewenangan yang diberikannya; (4) adanya kebebasan kekuasaan kehakiman yang mampu menegakkan rule of law dan melaksanakan law enforcement terhadap

---

<sup>27</sup>Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, Bandung: Refika Aditama, 2009, hlm. 124.

constitutional order, (5) sistem konstitusi mempunyai sistem yang bisa mengontrol lembaga kepolisian dan militer untuk mewujudkan hukum yang demokratis dan menghormati hak-hak rakyat; dan (6) negaramemberikan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.<sup>28</sup>

Untuk itulah agar menghindari adanya penafsiran sepihak yang dapat dilakukan oleh salah satu lembaga negara, Yusril Ihza Mahendra dalam pidato pengukuhannya sebagai Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia pada 24 April 1998 mengemukakan bahwa penafsiran terhadap konstitusi bukanlah sesuatu yang mutlak. Kalimat yang tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 telah mengingatkan semua pihak agar jangan memutlakkan penafsirannya terhadap UUD 1945 serta menganggap penafsiran itu sebagai kebenaran final yang tidak dapat diubah atau diperbarui.<sup>29</sup> Bahkan Adnan Buyung Nasution, menegaskan bahwa UUD 1945 yang hanya terdiri atas 37 pasal itu terlalu sederhana. Kesederhanaan ini dimaksudkan supaya fleksibel, mudah diubah, dan pelaksanaannya bisa diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Hal itu berbahaya karena dapat memberikan peluang kepada siapa pun yang berkuasa untuk bersekongkol dengan DPR membuat undang-undang yang menguntungkan kekuasaan.<sup>30</sup>

Oleh karena itu secara realitas politik maupun secara konseptual atau teoritis kewenangan lembaga negara selalu terkooptasi oleh satu lembaga politik tertentu yang menyebabkan tidak mampu menjalankan fungsi dan kewenangannya yang mencerminkan sistem check and balances. Seperti halnya kewenangan DPR yang selalu lemah

---

<sup>28</sup> Bambang Wijojanto, Refai Konstitusi: Sebuah Keicaaa Detak, No. 014 Tahun ke-1, tanggal 13 19 Oktober 1998.

<sup>29</sup> Perlu Pendekatan Baru dalam Pemikiran Konstitusi Keegaaa, Republika, tanggal 15-10-1998.

<sup>30</sup> UUD 1945 Hanya Bisa Diubah dengan Aadee, Detak, No. 014 Tahun ke-1, 13 19 Oktober 1998.



dalam menjalankan kewenangan pembuatan undang-undang, bahkan terdapat kecenderungan tidak mencerminkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut pemisahan kekuasaan akan tetapi lebih dekat pada sistem pembagian kekuasaan. Secara konseptual maka Indonesia dalam sistem kenegaraannya lazim digunakan oleh negara dengan sistem pemerintahan parlementer bukan negara presidensial.

### **C. Praktek Sistem Pemerintahan berdasarkan Konstitusi**

Distribusi kekuasaan merupakan suatu hal yang penting dalam membangun system ketatanegaraan. Distribusi kekuasaan yang baik diharapkan akan terwujud keseimbangan kekuasaan antara satu lembaga dengan lembaga lainnya dan terdapatnya saling kontrol untuk menghindari terjadinya penyimpangan.<sup>31</sup>

Meskipun usia negara Indonesia terbilang tidak lagi muda, akan tetapi dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan seakan Indonesia masih dalam tahap mencari format ideal yang sesuai dengan nilai-nilai masyarakat Indonesia. Praktek ketatanegaraan yang terjadi kurang mencerminkan jiwa dan semangat UUD 1945. Dengan rumusan singkat dan aturan- aturan yang hanya bersifat pokok dalam UUD 1945, semula diharapkan akan mempermudah praktek penyelenggaraan pemerintahan negara melalui pengaturan undang-undang. Namun, pada sisi lain ternyata mudah disimpangi sesuai selera penyelenggara negara sehingga terjadilah praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme yang pada gilirannya telah menyengsarakan rakyat dan merusak etika, moral dan semangat para penyelenggara negara dan seluruh rakyat Indonesia.

Sejarah ketatanegaraan di Indonesia sebelumnya telah menunjukkan adanya ketidakseimbangan kekuasaan dalam pemerintahan, dimana terlihat kekuasaan yang terpusat pada

---

<sup>31</sup> Sunarto. Op.cit., hlm. 157.

satu tangan atau satu lembaga saja, sehingga menimbulkan penyimpangan dalam praktek ketatanegaraan. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki kekuasaan yang sedemikian besar. Hal itu menjadikan lembaga-lembaga Negara lainnya tidak dapat berfungsi dengan baik, karena "terkooptasi" oleh kekuasaan eksekutif. Lembaga legislatif yang seharusnya melakukan kontrol atau pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif, tetapi pengawasan itu tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya, sehingga Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dapat mengambil tindakan dengan kehendaknya.<sup>31</sup> Sehingga lembaga-lembaga negara lainnya seperti kehilangan independensinya karena pengaruh kekuasaan eksekutif.

Menurut Mahfud MD, salah satu kelemahan dari UUD 1945 sebelum amandemen adalah tidak adanya mekanisme checks and balances. Presiden menjadi pusat kekuasaan dengan berbagai hak prerogatif. Selain menguasai bidang eksekutif, Presiden memiliki setengah dari kekuasaan legislatif yang dalam prakteknya Presiden juga menjadi ketua legislative. Presiden dalam kegentingan yang memaksa juga berhak mengeluarkan PERPU, tanpa kriteria yang jelas tentang apa yang dimaksud "kegentingan yang memaksa" tersebut. UUD 1945 juga tidak mengatur mekanisme judicial review, padahal seringkali lahir produk legislative yang dipersoalkan konsistensinya dengan UUD karena lebih banyak didominasi oleh keinginan-keinginan politik dari pemerintah.<sup>32</sup>

Salah satu yang menilai perluanya perubahan UUD 1945 adalah hasil penelitian yang dilaksanakan LIPI (Lembaga Ilmu Penelitian Indonesia) di tahun 1999 menyimpulkan perlunya perubahan terhadap UUD 1945. LIPI menganggap adanya cacat bawaan dalam UUD 1945, seperti minimnya pengaturan terhadap muatan Pasal menyangkut HAM, tiadanya mekanisme check and balance, lemahnya sistem distribution of power antara

---

<sup>32</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000, hlm.147.

lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, bahkan UUD 1945 menempatkan eksekutif sebagai pengendali utama jalannya pemerintahan atau executive heavy<sup>33</sup> dan UUD 1945 selama diberlakukan oleh dua pemerintahan sebelumnya (Order Lama dan Order Baru) tidak pernah melahirkan pemerintahan yang demokratis.<sup>34</sup>

Berbeda dengan, umpamanya di dalam Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950. Kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, yang produknya itu adalah undang-undang. Oleh karena itu, di dalam sistem Undang-Undang Sementara, undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Tidak dapat undang-undang itu diuji secara materiil. UUDS 1950 merupakan undang-undang dasar transisi yang dimaksudkan untuk kembali pada bentuk negara kesatuan. Sehubungan dengan itu dalam UUDS 1950 terdapat ketentuan tentang Konstituante sebagai lembaga yang dibentuk atas dasar Pemilu dan bertugas untuk membentuk undang-undang dasar yang baru.

Berbeda ketika praktek sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 Hasil perubahan. mendasar antara lain perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945; sebelum perubahan menetapkan, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" menjadi rumusan baru yaitu "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Perubahan ini menegaskan asas kedaulatan rakyat, akan tetapi sekaligus juga menegaskan asas negara yang konstitusional, demokratis dan berdasarkan hukum. UUD 1945 sebagai pencerminan kehendak rakyat yang tertinggi menetapkan berlakunya kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya diserahkan kepada lembaga-lembaga negara

---

<sup>33</sup> Executive heavy artinya adalah memberikan bobot kekuasaan yang lebih besar kepada lembaga eksekutif. Lihat Sunarto. Lihat artikel Sunarto berjudul Pii Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Idea. Dalam Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 45 No. 2. April 2016, hlm.160.

<sup>34</sup> Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Dan Permasalahan, Jakarta: Penerbitan PMB-LIPI No. 15 Tahun 1999.

sesuai prinsip permusyawaratan/perwakilan dengan penerapan mekanisme checks and balances.

Dalam artikel yang ditulis Sunarto<sup>35</sup>, disebutkan bahwa prinsip ini dinyatakan secara tegas oleh MPR sebagai salah satu tujuan perubahan UUD 1945, yaitu menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan Negara secara demokrasi dan modern, melalui pembagian kekuasaan, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (checks and balances) yang lebih ketat dan transparan.<sup>36</sup> Suatu pendapat menyatakan bahwa salah satu tujuan perubahan UUD 1945 adalah untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan Negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (check and balances) yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga Negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman.<sup>37</sup>

MPR yang ditetapkan terdiri atas DPR dan DPD yang masing-masing dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Selain itu, Presiden dan Wakil Presiden dipilih sebagai satu pasangan secara langsung oleh rakyat dan dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu. Kemudian Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya dan oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, secara struktural sistem pemerintahan secara ketatanegaraan sangat berbeda dengan UUD 1945 sebelum perubahan. Banyak perbaikan dan penegasan fungsi serta kewenangan dari lembaga tertentu,

---

<sup>35</sup> Sunarto., Op.cit. hlm.160-161.

<sup>36</sup> Hamdan Zoelva, Pemakzulan Presiden di Indonesia, Jakarta: Sinar Grafika, 2011. hlm.64. Lihat artikel Sunarto berjudul Pii Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Ideia. Dalam Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 45 No. 2. April 2016, hlm.160

<sup>37</sup> Pataniari Siahaan, Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen UUD 1945, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, hlm. 264. Lihat dalam artikel Sunarto berjudul Pini Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indneia. Dalam Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 45 No. 2. April 2016, hlm.160

perubahan UUD 1945 juga melahirkan lembaga negara baru yang secara kelembagaan tergolong lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Daerah dan Mahkamah Konstitusi.

Posisi kedudukan MPR yang terdiri atas DPR dan DPD secara konseptual maupun struktural bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara setelah kewenangan dan komposisi keanggotaan MPR mengalami perubahan. MPR seperti sebuah forum, forum antara DPR dan DPD. Ketika DPD dan DPR itu berkumpul itu sebenarnya ada sebuah institusi yang berbentuk secara insidental. Atas dasar itulah, kemudian bisa mengeluarkan suatu produk hukum, karena kalau tidak akhirnya tidak ada produk hukum. Meskipun masih mempertahankan eksistensi MPR. Tetapi untuk memahami MPR itu bukan sebuah lembaga yang punya otoritas seperti masa yang lalu, untuk itulah kalau saya katakan ini adalah sebuah badan kenegaraan yang sifatnya sangat insidental. Dengan demikian, perubahan MPR sejak perumusan, perubahan dan ke depan keberadaan MPR memerlukan pemikiran lebih modern dalam konsep yang akan datang.

Meskipun mengalami berbagai perubahan, untuk mencapai suatu tujuan negara modern secara konstitusi masih memerlukan berbagai perbaikan kembali untuk mencapai suatu kesempurnaan sistem pemerintahan baik secara konseptual maupun secara praktek ketatanegaraan. Bahkan seorang Adnan Buyung Nasution mensistematisasikan kelemahan-kelemahan tersebut menjadi dua jenis, yaitu kelemahan konseptual dan kelemahan dari segi konstruksi hukumnya. Kelemahan dari segi konseptual di antaranya adalah konsep Negara yang dipersepsikan oleh UUD 1945, yaitu konsep Negara integralistik sementara kelemahan dari segi konstruksi hukumnya adalah kesederhanaan UUD 1945. Dengan adanya kesederhanaan ini, pelaksanaan dari UUD 1945 diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Kondisi ini membuka peluang akan terjadinya

penyelewengan-penyelewengan oleh pembuat undang-undang, sebagaimana yang terjadi selama pemerintahan Orde Baru.<sup>38</sup>

Sejalan dengan pemikiran tersebut, perubahan UUD 1945 yang telah menempatkan DPR sebagai lembaga pembuat undang-undang, secara konsepsional sangatlah ideal, karena memang lembaga perwakilan merupakan lembaga legislatif, ini berlaku tidak saja dalam sistem pemerintahan presidensil, namun juga pada sistem pemerintahan parlementer. Akan tetapi pada level pengajuan undang-undang, eksekutif (Presiden) diberikan haknya untuk bisa mengusulkan suatu rancangan undang-undang. Selain itu saat pembahasan, Presiden dan DPR harus melalui mekanisme pembahasan dan persetujuan bersama untuk suatu rancangan undang-undang. Kemudian dalam mekanisme pembahasan, persetujuan sampai penetapan harus melalui mekanisme yang kemudian diatur dalam undang-undang. Hal ini memberikan kerancuan, karena secara substantive kekuasaan pembentukan undang-undang masih di tangan eksekutif dan legislative secara bersama-sama. Dengan demikian, hubungan antara DPR dan Presiden ini tidak menunjukkan adanya sistem check and balances, yang terjadi adalah pembagian kekuasaan dan kewenangan Presiden dapat dipastikan lebih besar daripada DPR.

Manakala tidak terdapat persetujuan bersama, Presiden dalam UUD 1945 masih memiliki hak istimewanya dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 disebutkan “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”,<sup>39</sup> penatapan Perpu yang dilakukan oleh Presiden juga tertulis dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang disebutkan “Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal

---

<sup>38</sup> Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia* Jakarta: Graffiti Press, 1995, hlm.125.

<sup>39</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 setelah Perubahan*

ihwal kegentingan yang memaksa”<sup>40</sup> namun dalam prakteknya Perpu yang diajukan oleh Presiden untuk dimintai persetujuan DPR selalu dalam kondisi normal tidak ada kegentingan yang memaksa. Seperti halnya Perpu tentang Ormas yang kemudian disetujui oleh DPR menjadi undang-undang.

Kemudian, kewenangan lembaga Yudikatif, harus diakui dengan adanya Mahkamah Konstitusi (MK) secara kelembagaan suatu kemajuan bagi kelangsungan hukum bangsa Indonesia. Dibukanya ruang judicial review atas suatu undang-undang apakah bertentangan dengan UUD 1945. Selain menyangkut keadilan, lembaga yudikatif yang terdiri dari MA dan MK ini, semakin membuka ruang bagi masyarakat Indonesia untuk menyampaikan ketidakadilan, baik secara peradilan umum maupun peradilan konstitusi. Akan tetapi, yang harus dipahami, MK adalah negatif legislator yaitu hanya berfungsi sebagai penguji undang-undang atas Undang-Undang Dasar. Maka MK, dalam putusannya hanya mengabulkan atau tidak mengabulkan atas uji materiil suatu hasil undang-undang yang sudah disetujui bersama oleh Presiden dan DPR. Dalam perkembangannya, ketentuan tersebut ditafsirkan berbeda oleh hakim- hakim di Mahkamah Konstitusi, sehingga terjadi pergeseran kewenangan MK, dari negatif legislator ke positif legislator. Dalam konteks ketatanegaraan kewenangan khusus MK merupakan pengejawantahan judicial control dalam kerangka check and balances diantara cabang-cabang kekuasaan negara. Terlalu jauhnya peran MK yang menjelma seperti DPR sebagai lembaga yang memiliki kewenangan dalam pembuat undang- undang. MK terkadang overlapping dalam menjalankan kewenangannya hingga mengeluarkan norma-norma baru dari produk yang dikeluarkan.

---

<sup>40</sup> Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

#### **D. Kesimpulan**

Berdasarkan pada uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pertama, dari rangkaian perjalanan sistem pemerintahan Indonesia, jika dikatakan sistem pemerintahan presidensial, Indonesia tidak menganut asas pemisahan kekuasaan. Begitupun, jika dikatakan sistem parlementer, tidak terdapat mekanisme pembagian kekuasaan yang jelas, bahkan cenderung mengadopsi kedua sistem tersebut. Adanya sistem pembagian kekuasaan seperti itu di Indonesia, tidak terpisah antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara lainnya. Ketentuan-ketentuan inilah yang ada dalam UUD 1945. Dengan demikian, secara konseptual atau teoritis kewenangan lembaga-lembaga negara dalam sistem pemerintahan yang diterapkan berdasarkan UUD 1945 diperlukan kembali upaya penyempurnaan, agar secara konseptual dapat berjalan secara ideal.

Kedua, kemudian secara praktek dalam menjalankan fungsi dan kewenangan, lembaga negara tidak mencerminkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut pemisahan kekuasaan akan tetapi lebih dekat pada sistem pembagian kekuasaan. Secara kenegaraan sistem yang demikian lazim digunakan oleh negara dengan sistem pemerintahan yang bukan presidensial seperti yang digunakan di Indonesia.



## DAFTAR PUSTAKA

- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia* Jakarta: Graffiti Press, 1995.
- David Marsh Dan Gerry Stoker, *Teori Dan Metode Dalam Ilmu Politik (Terj.)*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2010.
- Deliar Noer, *Pemikiran Politik Di Negeri Barat*, Bandung : Mizan, 1998.
- Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Djilid Pertama, Cet Ke-2*, Jakarta: Siguntang, 1971.
- Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, cet vi, 1987.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002; Buku I Edisi Revisi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, edisi revisi, Jakarta: Prenadamedia, 2005
- Soerjono Soekanto, Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012.
- Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni 1992.
- Sri Soemantri Martosoewignyo, *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang*

Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006. Dikutip dalam Sunarto, "Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 2016", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45, No. 2, April 2016.

Bambang Wijojanto, "Reformasi Konstitusi: Sebuah Keniscayaan" *Detak*, No. 014 Tahun ke-1, 13-19 Oktober 1998.

### **Media**

Amandemen UUD 1945 Dan Permasalahan, Penerbitan PMB-LIPI No. 15 Tahun 1999.

Konstitusi Perlu Direformasi, *Suara Karya*, tanggal 16 Juni 1998.

Sri Soemantri: "UUD 1945 Memang Belum Sempurna", *Kompas*, 20 Oktober 1998.

"Perlu Pendekatan Baru dalam Pemikiran Konstitusi Kenegaraan", *Republika*, tanggal 15 Oktober 1998.

"UUD 1945 Hanya Bisa Diubah dengan Amandemen", *Detak*, No. 014 Tahun ke- 1, 13-19 Oktober 1998.

### **Peraturan Perundang-Undangan:**

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 setelah Perubahan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

**Jurnal/Makalah/Artikel:**

- Ahmad Yani (SAY n' Partners Lawfirm), Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, Jurnal JIKH Vol. 12 No. 2 Juli 2018, h. 119 – 135
- Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006. Dikutip dalam Sunarto, Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 2016, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45, No. 2, April 2016.
- Bambang Wijojanto, *Refmai Konstitusi: Sebuah Kenicaaan Detak*, No. 014 Tahun ke-1, 13 19 Oktober 1998.
- CF. Strong, Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Bandung: Nusa Media, 2008. Dikutip dalam Sunarto, "Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 2016", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45, No. 2, April 2016.
- Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 4 dikutip di M. Yasin al-arif "Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945". *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* No.2 Vol.22 April 2015.
- Sofyan Hadi, Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat), *Jurnal Ilmu Hukum DIH*, Vol. 9, No. 18, Februari 2013.
- Sunarto, "Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 2016", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45, No. 2, April 2016.
- Zulkarnain Ridwan, "Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan DPR terhadap Pemerintah" *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, No. 2, Juni 2015

**Internet:**

Masnur Marzuki, "Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip Checks and Balances dalam UUD 1945", 25 Desember 2011. Makalah pada Acara Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi Untuk Guru SMP di Kota Yogyakarta, tanggal 18 Desember 2010. ([http://masnurmarzuki.blogspot.co.id/2011/12/pemisahan-kekuasaan- dan prinsip-checks.html](http://masnurmarzuki.blogspot.co.id/2011/12/pemisahan-kekuasaan-dan-prinsip-checks.html)), diunduh kembali pada 11 Februari 2024, pukul 09.05 WIB.

# BAB

# 11

## PERTEMUAN KESEBELAS ILMU PEMERINTAH DAN KEWENANGAN PEMERINTAHAN

### A. Ilmu Pemerintah

Berdasarkan UUD 1945, negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Sesuai ketentuan pasal 4 ayat (1) UUD 1945, dalam penyelenggaraan pemerintahan dinyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan<sup>41</sup>.

Ilmu pemerintahan adalah sebuah cabang ilmu dari kajian ilmu politik. Sampai saat ini masih terdapat beberapa perdebatan mengenai ilmu pemerintahan dan ilmu politik. Kajian utama kepemimpinan pemerintahan adalah kebijakan pemerintahan (*publik policy*). Pada intinya membuat suatu kebijakan pemerintahan merupakan suatu studi tentang proses kebijakan itu sendiri karena kebijakan publik merupakan *decision making* (memilih dan menilai informasi yang ada untuk memecahkan masalah). Pemerintahan merupakan suatu ilmu dan seni, dikatakan sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan karena pemerintahan sudah memenuhi syarat-syarat ilmu pengetahuan seperti dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki

---

<sup>41</sup> Prof. Dr. Muchlis Hamdi, MPA, Supriyatno, S.H., MH dan team BPHN, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang (RUU) Tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah menggunakan metode penelitian hukum 2011, h. 1 -3

objek baik material maupun formal, bersifat universal dan sistematis serta spesifik (khas).<sup>42</sup>

Dan menurut Surya Ningrat, pemerintahan adalah sekelompok individu yang memiliki wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan pemerintah adalah perbuatan atau urusan atau memerintah.<sup>43</sup>

Secara etimologi, maka pengertian pemerintahan adalah sebagai berikut:

1. Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh (2 pihak yaitu yang memerintah dan yang diperintah).
2. Pemerintah (Pe) berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah
3. Pemerintahan (akhiran an) berarti perbuatan, cara atau urusan dari badan yang memerintah tersebut.

Berdasarkan aspek statistika, maka “pemerintah” adalah lembaga atau badan-badan publik yang mempunyai fungsi untuk melakukan upaya mencapai tujuan negara. Sedangkan dalam aspek dinamika maka pemerintahan adalah kegiatan dari lembaga atau badan-badan publik tersebut dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara.

Dalam artian yang sempit, pemerintahan adalah meliputi kegiatan pemerintah yang hanya menyangkut bidang eksekutif saja (kalau menurut teori van vollenhoven, hanya meliputi “bestuur” saja). Sedangkan dalam arti luas, pemerintahan adalah meliputi seluruh kegiatan pemerintah, baik menyangkut bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. memiliki tujuan untuk mewujudkan negara.

Menurut Budiarto pemerintah adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan dasar Negara, rakyat atau penduduk dan wilayah suatu Negara dan memiliki tujuan untuk

---

<sup>42</sup> Inu Kencana Syafie, Sistem Pemerintahan Indonesia, 2011, Jakarta : Rineka Cipta, hal. 8.

<sup>43</sup> Bayu Surya Ningrat, Mengenal Ilmu Pemerintahan, 1992, Jakarta : Rineka Cipta, hal. 11.

mewujudkan Negara berdasarkan konsep dasar Negara tersebut.<sup>44</sup>

Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan public dan kewajiban memperoleh pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah.<sup>45</sup> Menurut Muhadam Labolo pemerintahan sesungguhnya merupakan upaya mengelola kehidupan bersama secara baik dan benar guna mencapai tujuan yang disepakati atau diinginkan bersama. Pemerintahan dapat ditinjau dari sejumlah aspek penting seperti kegiatan (dinamika), struktur fungsional, maupun tugas dan kewenangan.<sup>46</sup>

Tujuan utama dibentuk pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban didalam masyarakat sehingga bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Dan pemerintah modern pada hakekatnya adalah pelayanan masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi kemajuan bersama.<sup>47</sup>

Secara strukturnya, pemerintahan di Indonesia terbagi atas pemerintah dan pemerintah daerah. Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Sedangkan pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.

---

<sup>44</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 2003, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, hal. 21.

<sup>45</sup> Taliziduhu Ndraha, *Kybernology I (Ilmu Pemerintahan Baru)*, 2003, Jakarta : Rineka Cipta, hal. 6.

<sup>46</sup> Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, 2007, Jakarta : Kelapa Gading Permai, hal. 24.

<sup>47</sup> Riyaas Rasyid, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, 2002, Jakarta :PT. Mutiara Sumber Widia, hal. 14-16.

Dalam Etzioni (1985) organisasi yang disebut Weber sebagai birokrasi menentukan norma-normanya sendiri yang harus dilaksanakan. Organisasi akan berjalan dengan efektif apabila semua peraturan ditaati oleh anggota. Organisasi dapat menggunakan kekuasaannya yang dimiliki dengan memberikan ganjaran bagi yang taat atau hukuman bagi yang membangkang agar para anggota menaati peraturan yang ada.

Sedangkan menurut Pasolong dalam Supriadi Legino menjelaskan bahwa birokrasi adalah organisasi yang dipimpin oleh pejabat pemerintah dibawah menteri yang memiliki tugas utama sebagai pemberi pelayanan. Birokrasi yang dimaksudkan untuk penyelenggaraan bernegara, penyelenggaraan pemerintahan termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan umum dan pembangunan, seringkali oleh masyarakat diartikan dalam konotasi yang berbeda.<sup>487</sup>

Tugas pokok birokrasi adalah secara profesional menindaklanjuti keputusan politik yang diambil pemerintah dan mewujudkan pemerintahan yang efektif dan efisien. Menurut Morgan (1997) organisasi sektor publik atau birokrasi, dapat dilihat dari dua sudut pandang. Sudut pandang organisasi sebagai mesin menekankan pada perlunya kecepatan, ketelitian, kejelasan, keteraturan, keandalan dan efisiensi yang dicapai dengan cara membangun divisi-divisi, hierarki dan berbagaiaturan sebagai bentuk pembagian kerja yang tegas.

Sedangkan sudut pandang organisasi sebagai makhluk hidup memiliki cara pandang bahwa tidak adasatu jenis organisasi yang dapat menjawab berbagai masalah dan cocok untuk semua kondisi sehingga organisasi dapat terus beradaptasi terhadap lingkungannya yang dinamis. Menurut Jeddawi (2009) birokrasi disusun sebagai hierarki otoritas yang terelaborasi, yang mengutamakan pembagian kerja secara

---

<sup>48</sup> Supriadi Legino, Menjawab Tantangan Reformasi Birokrasi : Kepemimpinan Transformasional dan Organisasi Lateral, 2009, Jakarta : Indonesia Press.



terperinci, yang dilakukan sistem administrasi, khususnya oleh aparat pemerintah.

Ciri utama dari struktur birokrasi adalah adanya prinsip pembagian kerja, struktur hierarkis, aturan dan prosedur, prinsip netral dan tidak memihak, penempatan berdasarkan karier dan birokrasi murni. Dengan adanya paradigmanewu, birokrasi memiliki ciri-ciri tambahan, yaitu mengarahkan, memberdayakan, dan menciptakan persaingan dalam pelayanan publik. Menurut Tamin, terdapat empat fungsi yang diemban sebuah birokrasi negara, yaitu:

1. Fungsi instrumental, yaitu menjabarkan kebijakan perundang-undangan dan kebijaksanaan publik dalam kegiatan-kegiatan rutin untuk memproduksi jasa, pelayanan, komoditi, atau mewujudkan situasi tertentu.
2. Fungsi politik, yaitu memberi input berupa saran, informasi, fisik, dan profesionalisme untuk mempengaruhi sosok kebijaksanaan.
3. Fungsi katalis publik interest, yaitu mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan publik dan mengintegrasikan ke dalam kebijaksanaan dan keputusan pemerintah.
4. Fungsi entrepreneurial, yaitu memberikan inspirasi bagi kegiatan-kegiatan inovatif, mengaktifkan sumber-sumber potensial yang ideal dan menciptakan resource-mix yang optimal untuk mencapai tujuan.<sup>49</sup>

Tugas pemerintah menurut Kaufman dalam Thoha adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik, dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan atau power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Tamin, F, Reformasi Birokrasi : Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara, 2004, Jakarta :Belantika.

<sup>50</sup> Miftah Thoha, Birokrasi dan Politik di Indonesia, 2003, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, hal.71

Hakekat dari tugas pokok pemerintahan dapat diringkas menjadi tiga fungsi yang hakiki, yaitu: Pelayanan (service), Pemberdayaan (empowerment), dan Pembangunan (development). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian dalam masyarakat dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.<sup>51</sup>

Siagian mengemukakan ada empat fungsi pokok pemerintah, yaitu: Pertama, memelihara ketertiban dan ketenangan (maintenance of peace and order), Kedua, pertahanan dan keamanan, Ketiga, diplomatik dan Keempat, perpajakan.

Sedangkan menurut Ndraha ada dua macam fungsi pemerintah terbagi menjadi 2 (dua), yaitu :<sup>52</sup>

1. Fungsi primer, yaitu fungsi yang terus menerus berjalan dan berhubungan positif dengan keberdayaan yang diperintah. Artinya semakin berdaya yang diperintah, semakin meningkat fungsi primer pemerintah. Pemerintah berfungsi primer sebagai provider jasa publik yang tidak diprivatisasikan termasuk jasa hankam, layanan sipil termasuk layanan birokrasi.
2. Fungsi sekunder yaitu fungsi yang berhubungan negatif dengan tingkat keberdayaan yang diperintah. Artinya semakin berdaya yang diperintah, semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah. Pemerintah berfungsi sekunder sebagai provider kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri karena masih lemah dan tak berdaya termasuk penyediaan dan pembangunan sarana dan prasarana.

---

<sup>51</sup> Riyaas Rasyid, op. cit, hal. 59.

<sup>52</sup> Taliziduhu Ndraha, Ilmu Pemerintahan Jilid I, 2000, Jakarta : BKU Ilmu Pemerintahan KerjasamaIIP-UNPAD, hal. 78.

Karena begitu luas dan kompleksnya tugas pemerintahan yang bekerja dalam suatu kawasan negara yang luas, maka sesuai dengan Pasal 18 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Dasar 1945 dan Bab II tentang Pembagian Wilayah Negara Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Daerah Kabupaten dan Kota. Pembentukan wilayah yang dibagi ke dalam daerah besar dan kecil tersebut diperlukan guna mempermudah pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembentukannya terstruktur dari pusat (Pemerintah) sampai ke daerah (Pemerintah Daerah), yang keduanya tidak dapat dipisahkan atau lepas hubungannya antara satu dengan yang lain, sehingga dapat menampung aspirasi yang berkembang dalam masyarakat dan bertanggung jawab pula kepada masyarakatnya.

Namun demikian walaupun bersifat utuh, menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, daerah-daerah sebagaimana dimaksud itu yang masing-masing berdiri sendiri, tidak mempunyai hubungan hirarki antara satu sama lainnya dan bersifat otonom.

Dengan pembentukan pemerintahan yang terstruktur dari pusat sampai ke daerah, akan membuat pemerintah semakin dekat dengan rakyatnya sehingga dapat mempermudah pelaksanaan tugas-tugas seperti pelaksanaan fungsi pelayanan kepada masyarakat, karena pemerintah pada hakikatnya dibentuk bukan untuk melayani dirinya sendiri, melainkan untuk melayani masyarakat.

Pemerintah harus didekatkan kepada masyarakat, karena pemerintah yang baik adalah yang dekat dengan rakyatnya. Pemerintahan perlu didekatkan kepada masyarakat agar pelayanan yang diberikan semakin baik. Hal tersebut didasarkan bahwa pada hakikatnya suatu pemerintahan itu memikul amanah dan kepercayaan masyarakat.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Riyaas Rasyid, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*, 1997, Jakarta : YarsifWatampone, hal. 99.

Otonomi Daerah merupakan perwujudan pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Berdasarkan asas tersebut kekuasaan negara akan terbagi antara Pemerintah disatu pihak dan Pemerintah Daerah dilain pihak. Adanya pembagian kekuasaan dalam rangka otonomi daerah pada masing-masing negara tidak sama, tergantung kepada sistem dan kehendak politik pemerintah dalam memberikan kekuasaan tersebut. Dalam tatanan negara kesatuan, maka akan terjadi dominasi atas daerah atau dominasi pemerintah atas masyarakat. Dengan bertambahnya kepentingan yang harus diselenggarakan oleh Pemerintah, maka menurut Amrah Muslimin, pemerintah tidak dapat mengurus semua kepentingan-kepentingan itu dengan baik tanpa berpegang pada asas-asas kedaerahan dalam melakukan pemerintahan.<sup>54</sup>

## **B. Kewenangan Pemerintah**

Kewenangan pemerintah berkaitan erat dengan asas legalitas, Asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga Negara harus didasarkan pada undang-undang. Asas legalitas ini merupakan prinsip Negara hukum yang menekan pada pemerintahan berdasarkan undang-undang. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legimitasi, yaitu kewenangan yang dimiliki pemerintah ini haruslah berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan demikian substansi dari asas legalitas adalah wewenang.<sup>55</sup>

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu; atribusi, delegasi ,dan mandate. Menurut H.D.Van Wijk/Willem Konijnenbelt sebagaimana dikutip Ridwan HR,atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh

---

<sup>54</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, 1986, Bandung : Alumni, hal. 5.

<sup>55</sup> S.F Marbun dan Mahfud, *Pokok-pokok hukum administrasi Negara*, 1987, Yogyakarta : Liberty,hal. 5.

pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan; delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>56</sup>

Dalam hal atribusi, penerimaan wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang didistribusikan sepenuhnya berada pada penerimaan wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*) tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Sementara pada mandat, penerimaan mandate (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandate (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap pada mandat.

Kewenangan pemerintah daerah berkaitan erat dengan asas legalitas. Asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga Negara harus didasarkan pada undang-undang. Asas legalitas ini merupakan prinsip Negara hukum yang menekankan pada pemerintahan berdasarkan undang-undang. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang dimiliki pemerintah ini haruslah berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan demikian substansi dari asas legalitas adalah wewenang.<sup>57</sup>

Wewenang itu sendiri adalah kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu atau keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum.<sup>58</sup><sup>17</sup> Menurut S.F.

---

<sup>56</sup> Ibid, hal. 7.

<sup>57</sup> Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, 2001, Yogyakarta : UII Press, hal. 4-5.

<sup>58</sup> Ibid, hal. 72.

Marbun secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.<sup>59</sup>

## C. Konsep Manajemen Pemerintahan

### 1. Sistem Pemerintahan Indonesia

#### Pengertian Sistem Pemerintahan

Istilah sistem pemerintahan berasal dari gabungan dua kata sistem dan pemerintahan. Kata sistem merupakan terjemahan dari kata *system* (bahasa Inggris) yang berarti susunan, tatanan, jaringan, atau cara. Sedangkan *Pemerintahan berasal dari kata pemerintah*, dan yang berasal dari kata perintah.

Kata Perintah dalam Kamus Bahasa Indonesia, kata-kata itu berarti <sup>60</sup>:

- a. Perintah adalah perkataan yang bermakna menyuruh melakukan sesuatu
- b. Pemerintah adalah kekuasaan yang memerintah suatu wilayah, daerah, atau, Negara
- c. Pemerintahan adalah perbuatan, cara, hal, urusan dalam memerintah Memahami dari kata pemerintahan dapat diartikan sebagai berikut :
  - 1) Pengertian pemerintahan dalam arti luas adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif di suatu Negara dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan negara, sedangkan
  - 2) dalam arti sempit, pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan eksekutif beserta jajarannya dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan negara.

---

<sup>59</sup> Op.cit, SF. Marbun, hal. 72.

<sup>60</sup>Prof. Dr. Muchlis Hamdi, MPA, Supriyatno, S.H., MH dan team BPHN, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang (RUU) Tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah 2011, h. 9-15

Dengan demikian Pengertian Sistem Pemerintahan adalah sebagai suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantung dan mempengaruhi dalam pencapaian tujuan dan fungsi pemerintahan.

Menurut Anton Praptono<sup>61</sup>, istilah sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua kata, yaitu: “sistem” dan “pemerintahan”. *Sistem berarti* keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan tersebut menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu. Dan *pemerintahan dalam arti luas mempunyai pengertian* segala urusan yang dilakukan negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara itu sendiri. Dari pengertian itu, *maka secara harfiah sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu bentuk hubungan antar lembaga negara dalam menyelenggarakan kekuasaan-kekuasaan negara untuk kepentingan negara itu sendiri dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan rakyatnya.*

Politika dalam Suatu Negara) sebagai suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantung dan mempengaruhi dalam pencapaian tujuan dan fungsi pemerintahan. Kekuasaan dalam suatu Negara diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu Kekuasaan Eksekutif yang berarti kekuasaan menjalankan undang-undang atau kekuasaan menjalankan pemerintahan; Kekuasaan Legislatif yang berarti kekuasaan membentuk undang-undang; Dan Kekuasaan Yudiskatif yang berarti

---

<sup>61</sup> Anton Praptono, “ Sistem Pemerintahan ”-[gtg.blogspot.com/2009/04/sistem-pemerintahan](http://gtg.blogspot.com/2009/04/sistem-pemerintahan)

kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran atas undang-undang.

Komponen-komponen tersebut secara garis besar meliputi lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Jadi, sistem pemerintahan negara menggambarkan adanya lembaga-lembaga negara, hubungan antar-lembaga negara, dan bekerjanya lembaga negara dalam mencapai tujuan pemerintahan negara yang bersangkutan.

Sedangkan tujuan pemerintahan negara pada umumnya didasarkan pada cita-cita atau tujuan negara. Misalnya, tujuan pemerintahan negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social. Sehingga lembaga-lembaga yang berada dalam satu sistem pemerintahan Indonesia bekerja secara bersama dan saling menunjang untuk terwujudnya tujuan dari pemerintahan di negara Indonesia.

Menurut Moh. Mahfud MD<sup>62</sup>, sistem pemerintahan negara adalah mekanisme kerja dan koordinasi atau hubungan antara ketiga cabang kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif (Moh. Mahfud MD, 2001: 74). Dengan demikian dapat disimpulkan sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antar lembaga-lembaga negara dalam rangka penyelenggaraan negara.

## **2. Model Sistem Pemerintah**

Sistem pemerintahan negara dibagi menjadi dua klasifikasi besar, yaitu:

- a. Sistem pemerintahan presidensial;
- b. Sistem pemerintahan parlementer.

---

<sup>62</sup> Ibid



Pada umumnya, negara-negara didunia menganut salah satu dari sistem pemerintahan tersebut. Adanya sistem pemerintahan lain dianggap sebagai variasi atau kombinasi dari dua sistem pemerintahan diatas. Negara Inggris dianggap sebagai tipe ideal dari negara yang menganut sistem pemerintahan parlemen. Bahkan, Inggris disebut sebagai Mother of Parliaments (induk parlemen), sedangkan Amerika Serikat merupakan tipe ideal dari negara dengan sistem pemerintahan presidensial.

Kedua negara tersebut disebut sebagai tipe ideal karena menerapkan ciri- ciri yang dijalkannya. Inggris adalah negara pertama yang menjalankan model pemerintahan parlementer. Amerika Serikat juga sebagai pelopor dalam system pemerintahan presidensial. Kedua negara tersebut sampai sekarang tetap konsisten dalam menjalankan prinsip-prinsip dari sistem pemerintahannya. Dari dua negara tersebut, kemudian sistem pemerintahan diadopsi oleh negara-negara lain dibelahan dunia.

Klasifikasi sistem pemerintahan presidensial dan parlementer didasarkan pada hubungan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Sistem pemerintahan disebut parlementer apabila badan eksekutif sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif mendapat pengawasan langsung dari badan legislatif. Sistem pemerintahan disebut presidensial apabila badan eksekutif berada di luar pengawasan langsung badan legislatif. Untuk lebih jelasnya, berikut ini ciri-ciri, kelebihan serta kekurangan dari sistem pemerintahan parlementer.

Ciri-ciri dari sistem pemerintahan parlementer adalah sebagai berikut :

- a. Badan legislatif atau parlemen adalah satu-satunya badan yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Parlemen memiliki kekuasaan besar sebagai badan perwakilan dan lembaga legislatif.

- b. Anggota parlemen terdiri atas orang-orang dari partai politik yang memenangkan pemilihan umum. Partai politik yang menang dalam pemilihan umum memiliki peluang besar menjadi mayoritas dan memiliki kekuasaan besar di parlemen.
- c. Pemerintah atau kabinet terdiri dari atas para menteri dan perdana menteri sebagai pemimpin kabinet. Perdana menteri dipilih oleh parlemen untuk melaksanakan kekuasaan eksekutif. Dalam sistem ini, kekuasaan eksekutif berada pada perdana menteri sebagai kepala pemerintahan. Anggota kabinet umumnya berasal dari parlemen.
- d. Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen dan dapat bertahan sepanjang mendapat dukungan mayoritas anggota parlemen. Hal ini berarti bahwa sewaktu-waktu parlemen dapat menjatuhkan kabinet jika mayoritas anggota parlemen menyampaikan mosi tidak percaya kepada kabinet.
- e. Kepala negara tidak sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Kepala pemerintahan adalah perdana menteri, sedangkan kepala negara adalah presiden dalam negara republik atau raja/sultan dalam negara monarki. Kepala negara tidak memiliki kekuasaan pemerintahan. Ia hanya berperan sebagai simbol kedaulatan dan keutuhan negara.
- f. Sebagai imbalan parlemen dapat menjatuhkan kabinet maka presiden atau raja atas saran dari perdana menteri dapat membubarkan parlemen. Selanjutnya, diadakan pemilihan umum lagi untuk membentuk parlemen baru.

# BAB

# 12

## PERTEMUAN KE DUABELAS KOMPARASI PENERAPAN MODEL SISTEM PEMERINTAHAN

### A. Sistem Pemerintahan Indonesia

#### 1. Sistem Pemerintahan Negara Indonesia Berdasarkan UUD 1945 Sebelum Diamandemen.

Pokok-pokok sistem pemerintahan negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 sebelum diamandemen tertuang dalam Penjelasan UUD 1945 tentang tujuh kunci pokok sistem pemerintahan negara tersebut sebagai berikut.

- a. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (rechtsstaat).
- b. Sistem Konstitusional.
- c. Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- d. Presiden adalah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- e. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- f. Menteri negara ialah pembantu presiden, menteri negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- g. Kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas.

Berdasarkan tujuh kunci pokok sistem pemerintahan, sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan ini dijalankan semasa pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Suharto. Ciri dari sistem

pemerintahan masa itu adalah adanya kekuasaan yang amat besar pada lembaga kepresidenan. Hampir semua kewenangan presiden yang di atur menurut UUD 1945 tersebut dilakukan tanpa melibatkan pertimbangan atau persetujuan DPR sebagai wakil rakyat. Karena itu tidak adanya pengawasan dan tanpa persetujuan DPR, maka kekuasaan presiden sangat besar dan cenderung dapat disalahgunakan. Meskipun adanya kelemahan, kekuasaan yang besar pada presiden juga ada dampak positifnya yaitu presiden dapat mengendalikan seluruh penyelenggaraan pemerintahan sehingga mampu menciptakan pemerintahan yang kompak dan solid. Sistem pemerintahan lebih stabil, tidak mudah jatuh atau berganti. Konflik dan pertentangan antarpejabat negara dapat dihindari. Namun, dalam praktik perjalanan sistem pemerintahan di Indonesia ternyata kekuasaan yang besar dalam diri presiden lebih banyak merugikan bangsa dan negara daripada keuntungan yang didapatkannya.

Memasuki masa Reformasi ini, bangsa Indonesia bertekad untuk menciptakan sistem pemerintahan yang demokratis. Untuk itu, perlu disusun pemerintahan yang konstitusional atau pemerintahan yang berdasarkan pada konstitusi. Pemerintah konstitusional bercirikan bahwa konstitusi negara itu berisi

- a. Adanya pembatasan kekuasaan pemerintahan atau eksekutif,
- b. Jaminan atas hak asasi manusia dan hak-hak warga negara.

Berdasarkan hal itu, Reformasi yang harus dilakukan adalah melakukan perubahan atau amandemen atas UUD 1945. dengan mengamandemen UUD 1945 menjadi konstitusi yang bersifat konstitusional, diharapkan dapat terbentuk sistem pemerintahan yang lebih baik dari yang sebelumnya. Amandemen atas UUD 1945 telah dilakukan oleh MPR sebanyak empat kali, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. berdasarkan UUD 1945 yang telah

diamandemen itulah menjadi pedoman bagi sistem pemerintahan Indonesia sekarang ini.

## **2. Sistem Pemerintahan Negara Indonesia Berdasarkan UUD 1945 Pasca Diamandemen**

Sekarang ini sistem pemerintahan di Indonesia masih dalam masa transisi. Sebelum diberlakukannya sistem pemerintahan baru berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen keempat tahun 2002, sistem pemerintahan Indonesia masih mendasarkan pada UUD 1945 dengan beberapa perubahan seiring dengan adanya transisi menuju sistem pemerintahan yang baru. Sistem pemerintahan baru diharapkan berjalan mulai tahun 2004 setelah dilakukannya Pemilu 2004.

Pokok-pokok sistem pemerintahan Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. Bentuk negara kesatuan dengan prinsip otonomi daerah yang luas. Wilayah negara terbagi dalam beberapa provinsi.
- b. Bentuk pemerintahan adalah republik, sedangkan sistem pemerintahan presidensial.
- c. Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Presiden dan wakil presiden dipilih dan diangkat oleh MPR untuk masa jabatan lima tahun. Untuk masa jabatan 2004-2009, presiden dan wakil presiden akan dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu paket.
- d. Kabinet atau menteri diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden.
- e. Parlemen terdiri atas dua bagian (bikameral), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Para anggota dewan merupakan anggota MPR. DPR memiliki kekuasaan legislatif dan kekuasaan mengawasi jalannya pemerintahan.
- f. Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya.

Sistem pemerintahan ini juga mengambil unsure-unsur dari sistem pemerintahan parlementer dan melakukan pembaharuan untuk menghilangkan kelemahan-kelemahan yang ada dalam sistem presidensial. Beberapa variasi dari sistem pemerintahan presidensial di Indonesia adalah sebagai berikut.

- a. Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul dari DPR. Jadi, DPR tetap memiliki kekuasaan megawasi presiden meskipun secara tidak langsung.
- b. Presiden dalam mengangkat penjabat negara perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR.
- c. Presiden dalam mengeluarkan kebijakan tertentu perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR.
- d. Parlemen diberi kekuasaan yang lebih besar dalam hal membentuk undang-undang dan hak budget (anggaran).

Dengan demikian, ada perubahan-perubahan baru dalam sistem pemerintahan Indonesia. Hal itu diperuntukan dalam memperbaiki sistem presidensial yang lama. Perubahan baru tersebut, antara lain adanya pemilihan secara langsung, sistem bikameral, mekanisme cheks and balance, dan pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada parlemen untuk melakukan pengawasan dan fungsi anggaran.

## **B. Manajemen Pemerintahan**

Mengawali bahasan tentang teori manajemen secara umum George R. Terry dalam Suradinata telah mengemukakan dasar dan prinsip manajemen yaitu *"management is the accomplishing of the predetermined, obyective through the efforts of other people"* (manajemen adalah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui/bersama orang lain)...*"Management is a distinct process consisting of planning, organizing, actuating and controlling, utiliting in each both science and art, and followed in order to accomplish predetermined obyectives"* (manajemen adalah suatu proses yang membeda-bedakan atas perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, pelaksanaan dan pengawasan,

dengan memanfaatkan baik ilmu maupun seni, agar dapat menyelesaikan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya). Secara dasar Manajemen merupakan ilmu yang mempelajari mengenai tata cara pengaturan dalam pelaksanaan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Manajemen Pemerintahan merupakan kuantitas dan kualitas pekerjaan yang diselesaikan oleh individu, kelompok atau organisasi. Dalam sektor publik, khususnya sektor pemerintahan, kinerja dapat diartikan sebagai suatu prestasi yang ingin dicapai oleh pegawai pemerintah dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat dalam suatu periode.

Menurut Robbins dalam Maryanti, Manajemen Pemerintahan dapat dilihat dari sektor kinerja pegawai pemerintah. Manajemen kinerja merupakan hasil yang dicapai oleh suatu fungsi kerja atau aktivitas selama periode tertentu, hal senada juga diungkapkan oleh Prawirosentono (1999), yang mendefinisikan kinerja sebagai hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing dalam upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.<sup>63</sup>

Menurut Mardiasmo, pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu perbaikan kinerja pemerintah yang berfokus kepada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik dalam memberikan pelayanan publik. Kedua, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuat keputusan. Ketiga, ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

---

<sup>63</sup> Ibid, hal. 21.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman.

### **1. Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.**

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.<sup>64</sup>

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan

---

<sup>64</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.



lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional.

Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.<sup>65</sup> Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah.

Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Salah satu bentuk dari manajemen pemerintahan daerah adalah melakukan penataan daerah yang ditunjukkan untuk:

- a. Mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- b. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- c. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
- d. Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
- e. Meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan
- f. Memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah.

---

<sup>65</sup> Ibid

Penataan Daerah terdiri atas Pembentukan Daerah dan penyesuaian Daerah. Daerah melaksanakan pembangunan untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah. Pembangunan daerah merupakan perwujudan dari pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang telah diserahkan ke Daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional. Untuk mencapai target pembangunan nasional maka dilakukan koordinasi teknis pembangunan antara kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dan Daerah.

Koordinasi teknis pembangunan antara kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dan daerah dikoordinasikan oleh Menteri dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang perencanaan pembangunan. Koordinasi teknis pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan antar-Daerah kabupaten/kota lingkup Daerah provinsi dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Koordinasi teknis pembangunan dilakukan dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi pembangunan Daerah. Perencanaan Pembangunan Daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan Daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Rencana pembangunan Daerah dikoordinasikan, disinergikan, dan diharmonisasikan oleh Perangkat Daerah yang membidangi perencanaan pembangunan Daerah.

Perencanaan pembangunan Daerah menggunakan pendekatan teknokratik, partisipatif, politis, serta atas-bawah dan bawah-atas. Pendekatan teknokratis menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan Daerah. Pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan berbagai pemangku

kepentingan. Pendekatan politis dilaksanakan dengan menerjemahkan visi dan misi kepala daerah terpilih ke dalam dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah yang dibahas bersama dengan DPRD.

Pendekatan atas-bawah dan bawah-atas merupakan hasil perencanaan yang diselaraskan dalam musyawarah pembangunan yang dilaksanakan mulai dari Desa, Kecamatan, Daerah kabupaten/kota, Daerah provinsi, hingga nasional. Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan pada asas-asas pelayanan publik yang meliputi: pelaksanaan pelayanan; pengelolaan pengaduan masyarakat; pengelolaan informasi; pengawasan internal; penyuluhan kepada masyarakat; pelayanan konsultasi; dan pelayanan publik lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan manajemen pelayanan publik maka, Pemerintah Daerah dapat membentuk forum komunikasi antara Pemerintah Daerah dengan masyarakat dan pemangku kepentingan terkait. Daerah dapat membentuk Badan Layanan Umum Daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota. Usaha yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan agar berjalan secara efektif dan efisien sesuai rencana yang ditetapkan. Dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, pembinaan adalah pemberian pedoman, standar

pelaksanaan, bimbingan, pendidikan dan pelatihan, konsultasi, supervisi, *monitoring*, pengawasan umum dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>66</sup>

Pembinaan merupakan tugas yang mendukung karena tujuannya adalah meningkatkan ketrampilan dan pengetahuan agar makin lama makin baik dari sebelumnya. Pembinaan yang dilakukan mencakup bimbingan, pelatihan dan bantuan. Dalam pelaksanaannya pemerintah kecamatan selalu memberikan pengarahan secara umum baik secara perorangan maupun kelompok dalam memilih cara pemecahan masalah yang dihadapi.

Pembinaan juga diarahkan untuk menciptakan aparat yang lebih efisien, efektif, bersih dan berwibawa serta mampu melaksanakan tugas umum, pemerintahan dan pembangunan dengan sebaik-baiknya serta dilandasi semangat dan sikap pengabdian pada masyarakat, Bangsa dan Negara. Dalam pembinaan ini kemampuan aparat pemerintah untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan mengendalikan pembangunan perlu ditingkatkan. Pembinaan, penyempurnaan dan pendaya gunaan perangkat pemerintah baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah perlu dilakukan terus menerus sehingga dapat meningkatkan kemampuan pengabdian, disiplin dan keteladanan.

Dalam proses pelayanan publik diperlukan adanya suatu pembinaan dan pengawasan dari pemerintah pusat kepada daerah. Menurut Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2001 menjelaskan mengenai pengertian pembinaan. Pembinaan adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah, baik gubernur maupun bupati atau walikota selaku wakil

---

<sup>66</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa

pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh pemerintah, menteri dan pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi serta oleh gubernur untuk pembinaan Kabupaten/Kota, demikian juga oleh bupati atau walikota untuk pembinaan Kecamatan.

Tugas-tugas yang diselenggarakan oleh kepala wilayah dalam proses pembinaan meliputi :

- a. Pembinaan ketentraman dan ketertiban di wilayahnya
- b. Pembinaan ideologi negara, politik dalam negeri, dan kesatuan bangsa
- c. Penyelenggaraan koordinasi terhadap instansi-instansi vertikal pusat di daerah
- d. Bimbingan dan pengawasan terhadap daerah
- e. Pembinaan tertib pemerintahan
- f. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang tidak termasuk dalam tugas suatu instansi dan tidak termasuk dalam urusan rumah tangga daerah.

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi:

- a. Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan
- b. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan
- c. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan
- d. Pendidikan dan pelatihan
- e. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan

## **2. Konsep Pengawasan**

Pengawasan terhadap pemerintahan daerah terdiri atas pengawasan hirarki dan pengawasan fungsional. Pengawasan hirarki berarti pengawasan terhadap

pemerintah daerah yang dilakukan oleh otoritas yang lebih tinggi. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang dilakukan secara fungsional baik oleh departemen sektoral maupun oleh pemerintahan yang menyelenggarakan pemerintahan umum (departemen dalam negeri).<sup>67</sup>

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Hanif Nurcholis, menjelaskan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sesuai dengan UUD 1945 adalah hubungan yang desentralistik. Artinya bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah hubungan antara dua badan hukum yang diatur dalam undang-undang terdesentralisasi, tidak semata-mata hubungan antara atasan dan bawahan.

Dengan demikian pengawasan terhadap pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia lebih ditujukan untuk memperkuat otonomi daerah, bukan untuk "mengekang" dan "membatasi". Pengertian pengawasan menurut "Kamus Umum Bahasa Indonesia" karangan W.J.S. Poerwadarminta, kata "awas" antara lain diartikan sebagai "dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, tajam tiliknya, waspada", dan lain-lain. Kata "mengawasi" antara lain diartikan sebagai "melihat dan memperhatikan". Sedangkan kata "kendali" diartikan "kekang", pengendalian berarti "pengekangan", dan kata pengendali diberi arti "pemimpin" atau orang yang mengendalikan.

Istilah pengawasan dan pengendalian dalam bahasa Indonesia jelas sekali bedanya, meskipun dalam literatur manajemen yang berbahasa Inggris, kedua pengertian tersebut tidak dibedakan dan tercakup dalam kata "*controlling*" yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya dari pengawasan.

---

<sup>67</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, 2007, Jakarta : PenerbitGrasindo, hal. 312.

Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata kendali, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Produk langsung kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui, sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada obyek yang dikendalikan.<sup>68</sup>

Menurut Siagian pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya". Soekarno.K, mendefinisikan : pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana".<sup>69</sup> Dari berbagai rumusan yang dikemukakan oleh para sarjana tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa pengertian pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Menurut definisi tersebut tidak disajikan tujuan proses pengamatan, melainkan tujuan akhir dari pengawasan itu sendiri, yaitu untuk mencapai hasil sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Artinya pengawasan dilakukan atas pelaksanaan rencana kegiatan. Dari rumusan tersebut di atas, pengawasan diartikan sebagai suatu kegiatan manajer untuk mengusahakan pekerjaan-pekerjaan agar terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang

---

<sup>68</sup> Viktor M. Situmorang, SH., Jusuf Juhir, SH., Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah, cetakan II, 1998, Jakarta : Rineka Cipta, hal. 18.

<sup>69</sup> Ir. Sujamto, Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan, cetakan II, 1986, Jakarta : GhaliaIndonesia, hal. 24

dikehendaki. Artinya subyek yang melakukan pengawasan atau memiliki fungsi pengawasan, yaitu manajer.

Selain itu, standar atau tolok ukur untuk melakukan pengawasan adalah rencana yang telah ditetapkan atau hasil yang dikendaki. Dalam bukunya yang berjudul dasar-dasar manajemen, Manulang mengutip pendapat beberapa penulis asing tentang definisi pengawasan, sebagaimana dikutip oleh Sukamto. Pendapat-pendapat tersebut adalah sebagai berikut pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan mengambil tindakan-tindakan korektif, bila diperlukan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana)".

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut, Manulang memberikan definisi tentang pengawasan sebagai berikut : "Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula". Dari definisi tersebut diketahui bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan yang telah dilaksanakan, menilainya, mengoreksi sehingga pekerjaan yang telah dikerjakan sesuai dengan rencana. Atau ada keserasian antara rencana dan pelaksanaannya.<sup>70</sup> Secara normatif, pengertian pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (4) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 79 Tahun 2005, dan Pasal 1 ayat (1) Permendagri 23 Tahun 2007. Pasal 1 ayat 4 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 79 Tahun 2005, menyatakan : Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pernerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>70</sup> Ibid, hal. 21



Oleh karena itu, artinya pengawasan adalah proses kegiatan yang diadakan untuk menjamin supaya pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan adalah sarana/alat yang digunakan untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan dalam koridor hukum yang berlaku guna mewujudkan tujuan otonomi daerah itu sendiri.<sup>71</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pengawasan diorientasikan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku guna mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Hutauruk, bahwa terdapat beberapa teknik dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja lembaga Pemerintahan dan setidaknya terdapat dua cara untuk memastikan pegawai merubah tindakan/sikapnya yang telah mereka lakukan dalam bekerja, yaitu dengan dilakukannya pengawasan langsung (*direct control*) dan pengawasan tidak langsung (*indirect control*). Hutauruk mengklasifikasikan teknik pengawasan berdasarkan berbagai hal, yaitu :

- a. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung
  - 1) Pengawasan langsung, adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara "*on the spot*" di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.

---

<sup>71</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

- 2) Pengawasan tidak langsung, diadakan dengan mempelajari laporan- laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan "*on the spot*".
- b. Pengawasan preventif dan represif
- 1) Pengawasan preventif, dilakukan melalui pre audit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain.
  - 2) Pengawasan represif, dilakukan melalui post-audit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.
- c. Pengawasan intern dan pengawasan ekstern
- 1) Pengawasan intern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri. Setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.
  - 2) Pengawasan ekstern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri, seperti halnya pengawasan dibidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang meliputi seluruh Aparatur Negara dan Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara terhadap departemen dan instansi pemerintah lain.

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Almond, Gabriel dan S. Coleman, James (Ed.), 1960, *The Politics of Developing Areas*. New Jersey: Princeton University Press.
- A. Hamid S. Attamimi. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: FH UI, 1990.
- A.B. Kusuma. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: FH UI, 2009.
- A.V. Disey. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 1897.
- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia* Jakarta: Graffiti Press, 1995.
- Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006. Dikutip dalam Sunarto, "Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 2016", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45, No. 2, April 2016.
- Amirin, Tatang S. 2001. *Pokok-pokok Teori Sistem*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Arend Lijphart. *Parliamentary Government and Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Arend Lijphart. *Pattern of Democracy*. Yale: Yale University Press, 1999.
- Bagir Manan. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju, 1995.
- Bambang Wijojanto, "Reformasi Konstitusi: Sebuah Keniscayaan" *Detak*, No. 014 Tahun ke-1, 13-19 Oktober 1998.
- Blondel, Jean, 2015, *The Presidential Republic*, Palgrave Macmillan, New York. Budiardjo, Miriam, Cheibub, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi. Jakarta: P.T.Gramedia Pustaka Utama.

- Budiardjo, Miriam.1993. Dasar-dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia.
- Creswell, John W. 1993. Research Design: Qualitative & Quantitative Approach, hlm. 120. London: Sage.
- C.F. Strong. *Modern Political Constitution*. New York: Sidgwick & Jackson, 1972.
- Cerar, Miro, "The Relationship Between Law and Politics", *Annual Survey of International & Comparative Law*, Vol.15, Iss:1, (2009).
- David Marsh Dan Gerry Stoker, *Teori Dan Metode Dalam Ilmu Politik (Terj.)*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2010.
- Deliar Noer, *Pemikiran Politik Di Negeri Barat*, Bandung : Mizan, 1998.
- Giovanni Sartori. *Comparative Constitutional Enginerring*. New York: New York University Press, 1997.
- Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Djilid Pertama, Cet Ke-2*, Jakarta: Siguntang, 1971.
- Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. New York: Maxwell, 1971.
- Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, cet vi, 1987.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, S.H.. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2005.
- Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2007.
- Jose Linz, Juan, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, Vol.1, No.1, Winter 1990.

- Mahkamah Konstitusi, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002; Buku I Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Mertokusumo, Sudikno, 1995, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Edisi Kelima. Yogyakarta: Liberty.
- Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: FH UI, 1988.
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- Moh. Mahfud MD. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 1993. Saldi Isra. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.
- Musanef. 1985. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung. Ndraha, Tadziluhu. 2003. *Kybernology I*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Pasek Diantha, I Made, 1990, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan Dalam Demokrasi Modern*. Bandung: C.V. Abardin.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, edisi revisi, Jakarta: Prenadamedia, 2005
- Polyanda, Petrus, "Menelusuri Duduknya Ilmu Pemerintahan", *Jurnal Politikologi*, Vol.3, No.1 (Oktober 2016).
- Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H., *Sistem Pemerintah Negara, Pendidikan dan Pelatihan Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusi Warga Negara*, Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2016
- R. Ball, Allan, 1988, *Modern Politics and Government*, Fourth edition. London: Macmillan Education Ltd.

- Sartori, Giovanni, 1994, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. London: MacMillan Press Ltd.
- Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim. *Reformasi Konstitusi Indonesia, Perubahan Pertama UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000.
- Soerjono Soekanto, Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012.
- Solihah, Ratnia dan Djopari J.R.G. 2009. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni 1992.
- Sri Soemantri Martosoewignyo, *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang*
- Sri Sumantri. *Ketatanegaraan Dalam Kehidupan Politik Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Sri Sumantri. *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*. Bandung: Transito, 1976.
- Surbakti, Ramlan. 1990. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Syafiie, Inu Kencana. 1994. *Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Mandar Maju.
- 2001. *Pengantar Ilmu Pemerintahan (Edisi Revisi)*. Bandung: Refika Aditama.
- Wheare, K.C., 1962, *Modern Constitutions*. London: Oxford University Press.
- Wijono Prodjodikoro. *Azaz-azaz Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat, 1977.

## **Jurnal/Makalah/Artikel:**

- Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006. Dikutip dalam Sunarto, Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 2016, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45, No. 2, April 2016.
- Ahmad Yani (SAY n' Partners Lawfirm), Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, *Jurnal JIKH Vol. 12 No. 2 Juli 2018*, h. 119 – 135
- Andi Sandi Antonius Tabusassa Tonralipu, Ilmu Pemerintahan Sebagai Sumber dan Substansi Hukum Tata Negara, *Jurnal Jurnal Ilmu Pemerintahan Semesta, Governabilitas: Volume 1 Nomor 1 Juni 2020*, ISSN: 2722-1792 E-ISSN: 2723-4169, h. 25-38
- Bambang Wijojanto, *Refmai Konstitusi: Sebuah Kenicaraan Detak*, No. 014 Tahun ke-1, 13 19 Oktober 1998.
- CF. Strong, Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Bandung: Nusa Media, 2008. Dikutip dalam Sunarto, "Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 2016", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45, No. 2, April 2016.
- Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlemerter dalam Sistem Presidensial Indonesia, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 4 dikutip di M. Yasin al-arif "Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945". *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM No.2 Vol.22 April 2015*.
- Sofyan Hadi, Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat), *Jurnal Ilmu Hukum DIH*, Vol. 9, No. 18, Februari 2013.
- Sunarto, "Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 2016", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45, No. 2, April 2016.

Zulkarnain Ridwan, "Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan DPR terhadap Pemerintah" *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, No. 2, Juni 2015

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang Undang Dasar 1945 (Berita Republik Indonesia Tahun II (Tahun 1946) No.7.) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 11 sampai dengan Nomor 14) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234) sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 (Lembaran Negara Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6398).

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5495).

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587).

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5656).

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 setelah Perubahan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).



## **Putusan Pengadilan**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013 tentang Pengujian atas Undang- Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **Media**

Amandemen UUD 1945 Dan Permasalahan, Penerbitan PMB-LIPI No. 15 Tahun 1999.

Konstitusi Perlu Direformasi, Suara Karya, tanggal 16 Juni 1998.

Sri Soemantri: "UUD 1945 Memang Belum Sempurna", Kompas, 20 Oktober 1998.

"Perlu Pendekatan Baru dalam Pemikiran Konstitusi Kenegaraan", Republika, tanggal 15 Oktober 1998.

"UUD 1945 Hanya Bisa Diubah dengan Amandemen", Detak, No. 014 Tahun ke- 1, 13-19 Oktober 1998.

## **Internet**

Admin, *Regulasi Untuk (Warga) Desa*, <https://www.ireyogya.org/regulasi-untuk-warga- desa/>. 8 Mei 2020 Pukul 18:27 WIB.

Ahmad Yani (SAY n' Partners Lawfirm), Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, Jurnal JIKH Vol. 12 No. 2 Juli 2018, h. 119 - 135

Anonim, *Data Peraturan*, [http://peraturan.go.id/peraturan/index-lembarannegara.html?LembaranNegaraSearch%5Bjenis\\_peraturan\\_id%5D=11e449f35c25e4d0b18e313231373039&LembaranNegaraSearch%5](http://peraturan.go.id/peraturan/index-lembarannegara.html?LembaranNegaraSearch%5Bjenis_peraturan_id%5D=11e449f35c25e4d0b18e313231373039&LembaranNegaraSearch%5)

Bnomor%5D=1&  
LembaranNegaraSearch%5Dtahun%5D=2015&LembaranNe  
garaSearch%5Dtenta ng%5D=,. 7 Mei 2020 Pukul 17:16 WIB.

Anonim, *Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang*,  
<https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU>. 7 Mei  
2020 Pukul 17:03 WIB.

Anonim, *Tata Tertib*,  
[http://berkas.dpr.go.id/jdih/document/peraturan\\_dpr/pe  
rdpr8\\_2014\\_1.pdf](http://berkas.dpr.go.id/jdih/document/peraturan_dpr/pe<br/>rdpr8_2014_1.pdf). 28 April 2020 Pukul 04: 25 WIB.

Article II Section 1 dan the 12<sup>th</sup> Amendment of the Constitution of the  
United States of America,  
[https://constituteproject.org/constitution/United\\_States\\_of  
\\_America\\_1992?lang=e](https://constituteproject.org/constitution/United_States_of<br/>_America_1992?lang=e) n. 28 April 2020 Pukul 02: 13 WIB.

*Buku Panduan Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah  
Mada 2018*, [http://law.ugm.ac.id/wp-  
content/uploads/sites/1043/2018/08/Buku-Panduan-  
Akademik-Program-Sarjana-Fakultas-Hukum-Tahun-  
2018.pdf](http://law.ugm.ac.id/wp-<br/>content/uploads/sites/1043/2018/08/Buku-Panduan-<br/>Akademik-Program-Sarjana-Fakultas-Hukum-Tahun-<br/>2018.pdf). 30 April 2020 Pukul 15:32 WIB

Masnur Marzuki, "Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip Checks and  
Balances dalam UUD 1945", 25 Desember 2011. Makalah  
pada Acara Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi Untuk Guru  
SMP di Kota Yogyakarta, tanggal 18 Desember 2010.  
([http://masnurmarzuki.blogspot.  
co.id/2011/12/pemisahan-kekuasaan- dan prinsip-checks.  
html](http://masnurmarzuki.blogspot.<br/>co.id/2011/12/pemisahan-kekuasaan- dan prinsip-checks.<br/>html)), diunduh kembali pada 11 Februari 2024, pukul 09.05  
WIB.

*Naskah Akademis Rancangan Undang-undang tentang Cipta Kerja*,  
[https://ekon.go.id/info-sektoral/15/6/dokumen-ruu-  
cipta-kerja](https://ekon.go.id/info-sektoral/15/6/dokumen-ruu-<br/>cipta-kerja). 30 April 2020 Pukul 16:01 WIB.

*Official 2016 Presidential General Election Results*,  
[https://transition.fec.gov/pubrec/fe2016/2016presgeresult  
s.pdf](https://transition.fec.gov/pubrec/fe2016/2016presgeresult<br/>s.pdf), diakses pada 7 Mei 2020 Pukul 10:01 WIB.

Pengertian Konsep", (<http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/2035426-pengertian-konsep/#ixzz1J8Ld6mh5>).  
<http://id.wikipedia.org/wiki/Teori>.

## TENTANG PENULIS



### **A. Junaedi Karso**

Lahir di Indramayu, pada 20 September 1975. Selain menulis, ia juga merupakan Dosen Universitas Muhammadiyah Makassar. Puluhan karya tulis ilmiah telah diterbitkan di jurnal nasional dan internasional. Di antara karya yang terbitkan jurnal nasioal tahun 2020 adalah

Legal Study Concerning Provison of The Development of Environmental Funds in Development of Building Storage of Evidence Goods and Household Resistance of North Sumatera, (Res Nulius Law Journal, 2020) dan Penerapan Tatakelola Perusahaan yang Baik (Good Corporate Governance) di Bidang Pengamanan Asset untuk Meminimalisir Pencurian Tandan Buah Segar (TBS) Kelapa Sawit di PTPN IV, (Res Nulius Law Journal, 2020).

Sementara, jurnal nasional yang terbit pada tahun 2019 antara lain Call Centre Brigade Siaga Bencana sebagai Strategi Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Bantaeng, (Jurnal Dinamika Pemerintahan, 2019); Partisipasi Politik Masyarakat dalam Diskursus Kolam Kosong Pada Pilbup di Kabupaten Enrekang, (Gorontalo Journal of Government and Political Study, 2019); Kerjasama BNN dan Kepolisian dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Narkoba di Kecamatan Rappucini Makassar, (Jurnal MODERAT, 2019); Implementasi Kebijakan Perlindungan Khusus pada Program Kota Layak Anak di Kota Makassar, (Journal of Government and Civil Society, 2019); Peran Humas dalam Menyebarkan Pembangunan Pariwisata di Kabupaten Bantaeng, (Jurnal Komunikasi dan Organisasi JKO, 2019); dan Legal Study about Demotion of The Indonesia National Army and Police in The Director of Sea Transportation, The Ministry of Transportation of The RI, (Res Nulius Law Journal, 2019).

Adapun karya yang terbit di jurnal internasional pada tahun 2019 antara lain Factor That Affect Governance of Land Administration service in Anjatan Districty, (International Journal of

Social Science Humanities Research, 2019); dan Improving The Quality of Public Service: Study of Land Administration Service in Anjatan District, Indramayu Regency, (IJO-International Journal of Social Science and Humanities Research, 2019);

Karya di jurnal internasional yang terbit tahun 2020 antara lain Regional Asset Management Mechanism Based on Government Law and Regulation in Indonesia, (East African Scholar Journal of Economics, business and Management, 2019); Public Policy for Environmental Regulation and Its Impact on the Business Performance of Restaurants in Thailand, (International Journal of Innovation, Creativity and Change (Scopus), 2020); Effort to Prevent Bureaucratic Corruption on The Piercing Principles of The Governance Veil in Realizing Good Governance and Clean Governance in Indonesia, (Journal L Sociale, 2020); Effort to Increase the Fisherman Income Through Finance Management of The Independent Fisherman Group in Village Matirro Bombang, Pangkep Regency, (Journal La Bisecoman, 2020); Legal Review of Port Cooperation Agreement: Strength Assessment between Law Number 17 of 2008 Concerning Ports, (South Asian Research Journal of Humanitues Social Sciences, 2020); Government Handling and Policies in Overcoming The Covid-19 Pandemic in Indonesia, (East African Scholar Journal of Education and Literature, 2020); Implementation of Good Corporate Governance (GCG) in The Field of Securing Plantation Assets, (Journal La Sociale, 2020); The Effect of Implemeting Mixed Marriage Policies on Improving Public Welfare, (International Journal of Mechanical and Production engineering Research and Development (IJMPERD) (Scopus), 2020); Prespective of Cooperation in the Port based on the Principle of Salus Populi Suprema Lex, (Artech Journsl of Art and Socisl Sciences (AJASS), 2020); Good Governance in the Management of Village-owned Enterprise: Review of Legal Prespective, (IAR Journal of Humanities and Social Sciences, 2020); Village Fund Management: Risks in Management of Village-Owned Enterprises, (Artech Journal of Current Business and Financial Affair (AJCBFA), 2020); dan Improving the Quality of Sea Transportation Licensing Service throught Digital Technology-based Losencing Service,

(Solid State Technology Archives Available, 2020). Pencegahan penyalahgunaan dana badan usaha milik desa (bumdes) menuju good governance of bumdes yang berdasarkan prinsip government judgement rule <http://jurnal.umm.ac.id/index.php/jgoa>, 2021).

Sedangkan Buku-buku yang telah di tulis antara lain: Penerapan Good Corporate Governanance (GCG) untuk Pengamanan Aset Perusahaan; Gagasan Perubahan Perizinan Transportasi Laut; Membangun Kualitaas pelayanan Administrasi Pertanahan; Perkawinan Campuran & Kesejahteraan; Risk Manajemen Good Corporate Governance Pengamanan terhadap pencurian TBS di Perkebunan berdasarkan UU Perkebunan No 39 Tahun 2014; Legalitas Perkawinan Antar Warga Negara Di Kecamatan Anjatan Kabupaten Indramayu; Pengaruh Kepemimpinan, Profesionalisme Dan Komitmen Anggota Polri Terhadap Kinerja Divisi Propam Polri; Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemda terhadap perkawinan antar warga negara di dalam pembangunan perekonomian, soal, budaya di Kabupaten Indramayu; Pengaruh Implementasi, Manajemen Pemerintahan, Terhadap Kinerja, Peran dan Fungsi Camat di Indonesia; Dasyatnya oney Politik Pilkades (Pilwu) di Indramayu; Peran, Fungsi, Kedudukan Kepolisian dalam pemerintahan, penegakan hukum dan kolaborasi pemberantasan Korupsi di Indonesia; Implementasi, Analisis, Perumusan Kebijakan Publik Kunci Utama Terselenggaranya Kesejahteraan di Indonesia; Terwujudnya Indonesia Menuju Negara Maritim Dunia yang Tangguh; Hukuman Mati Bagi Koruptor Penghisap Bantuan Sosial Untuk Rakyat Miskin Dimasa Covid-19; Peranan dan Upaya-Upaya Badan Narkotika Nasional (BNN) dalam Pemberantasan, Pencegahan Kejahatan Narkotika di Indonesia; Perencanaan Strategik dalam Menyiapkan Sumber Daya Aparatur Pemerintahan Daerah yang Profesional dalam Mendukung Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik di Era Digital 4.0; Pembangunan Transportasi Tol Laut dalam Mewujudkan Indonesia yang Makmur Menuju Poros Maritim Dunia; Kereta Api Trans Sulawesi antara Pengguna Transportasi & Ekonomi Masyarakat; Polri di bawah Kementerian dalam Negeri antara Politik atau Pelemahan Institusi; Urgensi Kepemilikan Hak

Tanah Timbul di Patimban dalam Perspektif Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Ketegasan Polri & Penegakan Hukum Dalam Membuka Tabir Hitam Kekejaman Fredy Sambo Dalam Kasus Pembunuhan Nopryansah Yoshua Hutabarat, Lintasan Pandangan Mata Yang Remang-Remang Tentang Dilema Indonesia Lumbung Sawit Dunia Versus Peran Dan Fungsi Kementerian Perdagangan RI Dalam Menanggulangi Tingginya Dan Langkanya Di Pasaran, (Membeli Minyak Goreng Via Kartu Tanda Penduduk), Seputar Linas Kejahatan Realita Antara & Kamuplase Pidana Berdasarkan Undang-Undang Informasi Dan Transaksi Elektronik; Siapa Diuntungkan Dan Siapa Yang Buntung Penundaan Pelaksanaan Pemilu 2024 Untuk Kepentingan Rakyat Atau Cukong Dan Merupakan Pemakzulan Konsitusi, Demokrasi Di Indonesia; Kupas Tuntas Pro Kontra Keputusan Pengadilan Jakarta Pusat Terkait Penudaan Pemilu 2024 Meraung Pemilihan Presiden Tahun 2024 Tetap Dilaksanakan Berdasarkan Konstitusi Indonesia; dan Waspada Jebakan Perpanjangan Masa Jabatan Presiden Tiga Periode Versus Jabatan Kepala Desa Sembilan Tahun Di Indonesia Gula Manis Menjelang Pemilihan Umum 2024.

Pendidikan formalnya bermula dari MI Tarbiyah Wata'lim Indramayu (lulus tahun 1989), MTs Al-Wahab Jakarta (lulus tahun 1992), MA Al-Huda Jakarta (lulus tahun 1995), S1 FIH Indramayu (lulus tahun 2006), S2 FIP Tangerang (lulus tahun 2008), dan S3 FIP Jakarta (lulus tahun 2017). Selain itu, ia juga mengambil S2 FIH Medan (lulus tahun 2020). Untuk pendidikan non formal meliputi Mengetik Manual di Mars College Jakarta tahun 1995, Mengetik IBM di Mars College Jakarta tahun 1996, Komputer di Mars College Jakarta tahun 1996, Akutansi Bon A Bon B di PKBMN Jakarta tahun 1997, Beginner Course di PKBMN Jakarta tahun 1996, Free Elementary di PKBMN Jakarta tahun 1996, Elementary One di PKBMN Jakarta tahun 1996, Elementary Two di PKBMN Jakarta tahun 1996, Intermedite One di PKBMN Jakarta tahun 1998, Intermedite Two di PKBMN Jakarta tahun 1998, Advance di PKBMN Jakarta tahun 1998, Conversation di Mars College Jakarta tahun 1996, dan Perpajakan di Dirjen Pajak Jakarta tahun 2010.

Sementara, pendidikan dan pelatihan yang diikuti antara lain My Dreams Future Procurement break Through di LPKN tahun 2020, Certificate Procurement Contract Legal Expert (CPCLE) di International Federation of Procurement Bar Association (IFPB) tahun 2020, Certificate Procurement in Perpetice ISO di Nevi Belanda tahun 2020, Implementasi System Thinking dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di LPKN tahun 2020, Pelatihan & Sertifikasi Kompetensi Tata Cara Penghitungan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) dalam Pengadaan Barang/Jasa di LPKN/Angkasa Pura/Surveyor Indonesia tahun 2020, Dinamika Balcklist dalam Pengadaan Barang/Jasa di LPKN tahun 2020, Diklat Menghadapi Audit & Resiko Hukum Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di LPKN tahun 2020, Pengadaan Barang/Jasa dari berbagai Perspektif di LPKN tahun 2020, Sistem Manajemen Mutu (Understanding and Implementing ISO 9001:2015) di LPKN tahun 2020, Sertifikasi Kompetensi Assesor Pengadaan Barang/Jasa di LPKN tahun 2020, Sertifikasi Kompetensi Pendampingan KUKM di BNSP tahun 2020, Sertifikasi Kompetensi Pendampingan KUKM di BNSP tahun 2020, Diklat Aspek-Aspek Perancangan Bangunan di LPKN tahun 2020, Diklat Persiapan & Pelaksanaan Pemilihan Jasa Konstruksi di LPKN tahun 2020, Memahami Ilmu Pengadaan & Peluang Mendapatkan Proyek Pemerintah (Pengadaan Barang & Jasa Pemerintah) di LPKN tahun 2020, Pengalaman Lapangan pada Pelaksanaan Pengadaan Jasa Konstruksi di LPKN tahun 2020, Pengadaan Jasa Konstruksi Pasca Hadirnya Permen PUPR No.14 Tahun 2020 dan SE No. 22 Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, Persyaratan Pemilihan & Evaluasi Dokumen Penawaran Pengadaan Jasa Konstruksi sesuai dengan Permen PUPR No. 14 Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, Diklat Strategi Pengadaan Tahun 2021 & Penyelesaian Pekerjaan Akhir Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, Diklat Pinjam Bendera dalam Pengadaan Perspektif Realita Lapangan & Ketentuan Per-UU di LPKN tahun 2020, Pelatihan Pengadaan Barang & Jasa Sitem Informasi Kinerja Penyedia (SIKAP) di LPKN tahun 2020, Sistem Manajemen Mutu ISO 9001:2015 Awarness, Understanding & Implementing Quality Management System di LPKN tahun 2020,



Diklat Persiapan & Pelaksanaan Pemilihan Jasa Konstruksi di LPKN tahun 2020, dan Pengadaan Jasa Konstruksi Pasca Hadirnya Permen PUPR No.14 Tahun 2020 dan SE No. 22 Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, Persyaratan Pemilihan & Evaluasi Dokumen Penawaran Pengadaan Jasa Konstruksi sesuai dengan Permen PUPR No. 14 Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, New Normal Penyelenggaraan Jasa Konstruksi “How to Perform While Transform” di LPKN tahun 2020, Pemberian Kesempatan dengan Perpanjangan Masa Kontrak di LPKN tahun 2020, Strategi BUMN menuju Transformasi Pengadaan Barang/Jasa di LPKN tahun 2020, Meningkatkan Kualitas Pengadaan melalui Quality Assurance dalam Era Industri 5.0 di LPKN tahun 2020, Pengadaam Mutu Konstruksi di LPKN tahun 2020, Pelaku Pengadaan: Konsep Pengenalan Sederhsns Perpres No.16/2018 bagi PNS di LPKN tahun 2020, Perijinan Terintegrasi (OSS) pada Pengadaan Barang & Jasa di LPKN tahun 2020, Jerat & Celah Hukum Pengadaan dalam Keadaan Darurat di LPKN tahun 2020, Pembekalan Teknis untuk Pejabat Pengadaan Barja di LPKN tahun 2020, SMK 3 Konstruksi di LPKN-BNSP tahun 2020, di LPKN tahun 2020, NNLP Practitioner di LPKN-Neo NNLP tahun 2020, Master NNLP Practitioner di LPKN-Neo NNLP tahun 2021, Pembekalan Teknis bagi PPK dalam Rangka Pelaksanaan Pengadaan TA 2020 & Kompetensi Pejabat PPK di LPKN tahun 2021, Training of Trainer (TOT) di BNSP tahun 2020, Penerapan Kontrak Kerja Konstruksi di BNSP tahun 2020, Persiapan Kontrak Pengadaan Barang/Jasa di BNSP tahun 2020, Training of Trainer (TOT) Internasional di IPB-KAN tahun 2021, Training of Trainer (TOT) BNSP di LPKN-Pelatinas tahun 2021, Pengelolaan Lembaga Pelatihan BNSP di LPKN-Pelatinas tahun 2021, Metodologi Pelatihan Jarak Jauh BNSP di LPKN-Pelatinas tahun 2021, Certified International Quantitative Research (CIQnR) di Quantum HRM International\_KAN tahun 2021, Certified International Qualitative Research (CIQaR) di Quantum HRM International\_KAN tahun 2021.

Pengalaman kerja meliputi guru di SMP Pemda Anjatan tahun 1998-2002, guru SMP PGRI Anjatan tahun 1998-2002, guru di SMAN 1 Anjatan tahun 2001-2002, dosen Unidarma Indramayu

tahun 2006-2012, dosen Unma Majalengka tahun 2006-2012, dosen STMY Majalengka tahun 2010-2012, manager Primkoppol Denmabes Polri tahun 2003-2013, dosen Universitas Indonesia Timur tahun 2012-2013, dosen Universitas Satria Makassar tahun 2013-2014, Sekretaris Rektor Universitas Satria Makassar tahun 2012-2014, Tenaga Ahli Hukum & Pemerintahan Ketua Fraksi PKS Fraksi PKS DPRD Kabupaten Indramayu tahun 2012-2014, Personal Expert Consultant KSOP Sunda Kelapa tahun 2014-2015, Tenaga Ahli Primkoppol Denmabes Polri tahun 2016-2017, Wakil Ketua Primkoppol Denmabes Polri tahun 2016-2017, Personal Expert Consultant KSOP Gresik tahun 2016-2017, dosen Unismuh Makassar tahun 2013 S/d Sekarang, Dosen STIP-AN Jakarta tahun 2017-2018, Konsultan Hukum & Pengamanan PT. Perkebunan Nusantara IV Medan – Sumatera Utara tahun 2017 S/d Sekarang, Personal Expert Consultant di KS Internasional Pelabuhan Tanjung Priok tahun 2019-2020, dan Personal Expert Consultant di Dirkapel tahun 2020 Sd/ Sekarang, Konsultan Hukum PT. Perkebunan Nusantara XIII Kalimantan Barat Agustus 2021 S/d Sekarang.

Untuk berkorespondensi bisa menghubungi nomor kontak +62813 2417 8569 atau email [Bintang.lyatiara66@gmail.com](mailto:Bintang.lyatiara66@gmail.com), juga bisa berkunjung di Ilmu Pemerintahan FISIP. Universitas Muhammadiyah Makassar, Jl. Sultan Alauddin No. 259 Makassar.