

# Pengertian, Ruang Lingkup, Tujuan dan Manfaat Perbandingan Pemerintahan

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



## PENDAHULUAN

---

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

Mengetahui dan mempelajari sejarah pemerintahan dan jenis-jenis pemerintahan merupakan hal fundamental yang harus dikuasai baik bagi praktisi pemerintahan maupun bagi para akademisi bahkan bagi masyarakat pada umumnya. Untuk mengetahui bagaimana suatu sistem pemerintahan mempunyai signifikansi yang cukup besar terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah, maka khalayak banyak harus mengetahui sejarah dan jenis-jenis pemerintahan guna mencapai dinamisme kehidupan bernegara. Banyak orang

baik dari kalangan ahli maupun masyarakat awam berpendapat mengapa negara-negara miskin tidak meniru saja pemerintahan negara maju agar sama-sama bisa menjadi negara maju. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan analisis dalam perbandingan pemerintahan.

Modul 1 ini akan mengkaji pengertian perbandingan pemerintahan disertai contoh-contoh untuk memperjelas uraian tersebut. Selain itu akan dijelaskan pula ruang lingkup perbandingan pemerintahan yang mencakup teori-teori dan konsep-konsep perbandingan pemerintahan serta metode dan teknik-teknik dalam menganalisis perbandingan pemerintahan. Untuk langkah awal maka perbandingan pemerintahan dapat dipandang sebagai suatu studi ilmu. Sebagai suatu studi atau ilmu, perbandingan pemerintahan tergolong ke dalam ilmu politik (Pamudji, 1983:2). Jika seseorang akan mempelajari suatu studi ilmu, hal apa yang pertama harus dilakukan? salah satunya adalah ia harus mengerti dahulu istilah studi atau ilmu tersebut. Untuk istilah studi atau ilmu yang akan kita pelajari ini, terdiri atas dua kata yaitu perbandingan dan pemerintahan. Masing-masing istilah tersebut akan dijelaskan dalam rangka memahami pengertian akan keseluruhan istilah.

Setelah mempelajari Modul 1 ini, secara umum kompetensi yang diharapkan adalah mahasiswa dapat menjelaskan pengertian perbandingan pemerintahan secara menyeluruh. Sedangkan secara khusus kompetensi yang diharapkan adalah mahasiswa dapat menjelaskan:

1. pengertian perbandingan;
2. pengertian pemerintahan;
3. pengertian perbandingan pemerintahan;
4. ruang lingkup perbandingan pemerintahan;
5. tujuan dan manfaat perbandingan pemerintahan.

**KEGIATAN BELAJAR 1**

**Pengertian Perbandingan Pemerintahan**

**A. PENGERTIAN PERBANDINGAN**

Kata perbandingan berasal dari kata banding, yang artinya timbang yaitu menentukan bobot dari sesuatu obyek atau beberapa obyek. Dengan demikian kata perbandingan dapat disamakan dengan kata pertimbangan yaitu perbuatan menentukan bobot sesuatu atau beberapa obyek di mana untuk keperluan tersebut obyek atau obyek-obyek disejajarkan dengan alat pembandingnya. Jadi dapatlah disimpulkan bahwa perbandingan adalah perbuatan mensejajarkan sesuatu atau beberapa obyek dengan alat pembanding. Dari perbandingan ini dapat diperoleh persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan dari obyek atau obyek-obyek tadi dengan alat pembandingnya atau dari obyek yang satu dengan obyek yang lainnya. Dalam kaitan dengan pemerintahan, tentu saja obyek yang diperbandingkan itu adalah pemerintahan dari satu negara (bangsa) tertentu dengan negara (bangsa) yang lain.

Contohnya, jika Anda membandingkan kursi tamu dengan kursi goyang, maka bukan hanya perbedaan-perbedaannya saja yang Anda cari melainkan pula persamaan-persamaannya. Coba perhatikan tabel berikut di bawah ini:

Tabel 1.1  
Perbandingan Kursi Tamu dan Kursi Goyang

	<b>Kursi Tamu</b>	<b>Kursi Goyang</b>
Persamaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Manfaat umum untuk tempat duduk</li> <li>2. Bahannya dari campuran kayu, busa dan kain</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Manfaat umum untuk tempat duduk</li> <li>2. Bahannya dari campuran kayu, busa dan kain</li> </ol>
Perbedaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Manfaat khusus untuk tempat duduk tamu (untuk menerima tamu)</li> <li>2. Penempatan di ruang tamu.</li> <li>3. Tidak bisa bergoyang-goyang</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Manfaat khusus untuk tempat duduk santai tuan rumah (biasanya orang yang sudah tua)</li> <li>2. Penempatan di ruang keluarga</li> <li>3. Bisa bergoyang-goyang</li> </ol>

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

Tabel 1.2  
Perbandingan Amerika Serikat dan Inggris

	Amerika Serikat	Inggris
Persamaan	Sistem pemilu : Distrik	Sistem pemilu : Distrik
Perbedaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bentuk Pemerintahan: Presidensial</li> <li>2. Kepala Negara: Presiden</li> <li>3. Kepala Pemerintahan: Presiden</li> <li>4. Sistem kepartaian: Dwipartai</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bentuk Pemerintahan: Parlementer</li> <li>2. Kepala Negara: Raja/Ratu</li> <li>3. Kepala Pemerintahan: Perdana Menteri</li> <li>4. Sistem kepartaian: Multi partai</li> </ol>

*Catatan: Perbandingan ini hanyalah contoh*

## B. PENGERTIAN PEMERINTAHAN

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

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

Ternyata kata pemerintahan atau pemerintah memiliki banyak arti atau pengertian. Masing-masing ahli memberikan arti atau pengertian yang berbeda. Namun, sah-sah saja bagi kita untuk memakai salah satu pengertian dari ahli-ahli tersebut atau kita pakai pengertian sendiri yang sebagian diramu dari berbagai pengertian tersebut. Di sini dipakai cara kedua, namun agar

lebih jelas maka beberapa pengertian dari beberapa ahli disampaikan pula di bawah ini.

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

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

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

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

Tidak hanya ahli-ahli dari luar yang mengajukan masalah pemerintahan ini, melainkan ada pula dari Indonesia sendiri. Salah satunya adalah Muchtar Affandi yang menyatakan bahwa di dalam gerombolan yang primitif, pemegang kekuasaan itu berwujud pimpinan yang nyata oleh seseorang yang

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

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

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

### C. PENGERTIAN PERBANDINGAN PEMERINTAHAN

Dari dua pengertian (perbandingan dan pemerintahan) di atas, maka dapatlah dipahami bahwa pengertian perbandingan pemerintahan adalah mensejajarkan unsur-unsur pemerintahan baik dalam arti luas maupun dalam

arti sempit untuk mendapatkan persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan dari objek atau objek-objek tadi dengan alat perbandingannya.

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

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

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

Ada beberapa upaya untuk mengatasi masalah teoretis dan metodologi dalam perbandingan politik/pemerintahan. Maurice Duverger (1964) menawarkan tiga hal yaitu; *Pertama*, ia menggali gagasan dasar ilmu sosial, dan melacak perkembangan historis ilmu-ilmu sosial tersebut. *Kedua*, ia menguraikan dan membahas teknik-teknik observasi yang berkaitan dengan kajian terhadap dokumen-dokumen tertulis. *Ketiga*, ia menelaah penggunaan teori dan hipotesis dan juga klasifikasi serta konseptualisasi dalam penelitian. Karya lain yang menunjang karya Duverger namun dengan penekanan pada percabangan telaah ilmiah adalah karya Frohock (1967) yang berusaha mengungkap implikasi dan permasalahan teori serta metode. Metode ilmiah dilihat sebagai upaya pencarian paradigma dan karya Max Weber pun muncul sebagai salah satu landasan ilmu sosial kontemporer. Meyer (1972) dan Meehan (1967) turut mengulas berbagai persoalan di seputar teori dan metode ini. Meyer berusaha menegaskan keilmiahan ilmu politik pertamanya melalui tinjauannya terhadap landasan empiris ilmu pengetahuan, penjelasan dan daya prediksi dari ilmu, hukum-hukum, generalisasi dan teori-teori politik.

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

perumusan metode-metode yang sekiranya sesuai untuk telaah komparatif pemerintahan. Untuk melakukan penelusuran terhadap kajian teoretis dalam komparatif pemerintahan, terlebih dahulu akan diuraikan pengertian pemerintahan.

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

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

badannya yakni organ negara yang melakukan pemerintahan, sementara pemerintahan adalah pelaksanaan tugasnya, fungsinya atau aktivitasnya yang dilakukan oleh pemerintah.

Di beberapa negara, istilah negara maupun pemerintahan tidak dibedakan, Inggris menyebutnya "*Government*" dan Prancis menyebutnya "*Gouvernement*" di mana keduanya berasal dari bahasa latin "*Gubernaculum*". Dalam hal ini, secara etimologis, pemerintahan diartikan sebagai: a) memerintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh, b) pemerintah berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah, c) pemerintahan berarti perbuatan, cara, hal atau urusan dari badan yang memerintah tersebut. Secara lebih lengkap pemerintahan dapat diartikan sebagai kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, memobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah lainnya.

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

wadah untuk menampung dan jika mungkin memfasilitasi kepentingan-kepentingan rakyatnya.

Pemerintahan dibentuk bertujuan untuk menjaga suatu sistem ketertiban sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Karena pada hakikatnya pemerintahan tidaklah melayani dirinya sendiri, akan tetapi melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama. Pengertian akan pemerintahan sangat dekat dengan pengertian akan negara. Jelas sekali bahwa negara membutuhkan pemerintahan agar dapat menjalankan tugas-tugas kenegaraannya. Tetapi dalam artian umum, pemerintahan bisa jadi bukan hanya negara, tetapi juga menyangkut kegiatan memerintah dan diperintah. Perlu diperjelas, pemerintahan adalah lembaga atau organisasi yang mengatur dan menjalankan negara. Negara tanpa pemerintahan seperti manusia tanpa kepala.

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

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

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



#### LATIHAN

---

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

- 1) Penggunaan istilah perbandingan pemerintahan dan perbandingan politik acap kali membingungkan dalam penelusuran studi "comparative". Coba Anda jelaskan ruang lingkup studi dalam peristilahan perbandingan pemerintahan dan perbandingan politik!
- 2) Kemukakanlah beberapa upaya dalam mengatasi masalah teoretis dan metodologi dalam studi perbandingan politik/pemerintahan!

#### *Petunjuk Jawaban Latihan*

- 1) Istilah perbandingan pemerintahan biasanya mengacu ke studi tentang berbagai negara bangsa di Eropa dan fokus studi ini adalah tentang lembaga-lembaga beserta fungsinya dengan penekanan pada lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif serta berbagai organisasi lain yang terkait seperti partai-partai politik dan kelompok kepentingan serta kelompok penekan. Sedangkan studi perbandingan politik mempelajari

kegiatan-kegiatan politik dalam cakupan lebih luas termasuk mengenai pemerintahan dan berbagai lembaganya dan juga aneka organisasi yang tidak secara langsung berhubungan dengan pemerintahan antara lain suku-suku bangsa, masyarakat, asosiasi-asosiasi dan berbagai perserikatan.

- 2) Maurice Duverger (1964) menawarkan tiga hal dalam mengatasi masalah teoretis dan metodologi dalam studi perbandingan politik/pemerintahan yaitu; *Pertama*, ia menggali gagasan dasar ilmu sosial, dan melacak perkembangan historis ilmu-ilmu sosial tersebut. *Kedua*, ia menguraikan dan membahas teknik-teknik observasi yang berkaitan dengan kajian terhadap dokumen-dokumen tertulis. *Ketiga*, ia menelaah penggunaan teori dan hipotesis dan juga klasifikasi serta konseptualisasi dalam penelitian.



## RANGKUMAN

---

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

Sementara pengertian pemerintahan itu sendiri di beberapa negara, bahwa istilah negara maupun pemerintahan tidak dibedakan, Inggris menyebutnya "Government" dan Prancis menyebutnya "Government" di mana keduanya berasal dari bahasa latin "Gubernaculum". Dalam hal ini, secara etimologis, pemerintahan diartikan sebagai: a) memerintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh; b) pemerintah berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah; c) pemerintahan berarti

perbuatan, cara, hal atau urusan dari badan yang memerintah tersebut. Secara lebih lengkap pemerintahan dapat diartikan sebagai kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, memobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain.



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

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Perbandingan adalah perbuatan menyejajarkan sesuatu atau beberapa obyek dengan alat pembanding. Dalam kaitan dengan pemerintahan, obyek yang diperbandingkan itu adalah ....
  - A. negara
  - B. bangsa
  - C. pemerintahan
  - D. sistem politik
  
- 2) Ada berbagai pengertian tentang konsep pemerintahan, akan tetapi terdapat dua hal yang merupakan inti dari konsep pemerintahan yaitu ....
  - A. pemerintah dan negara
  - B. pemerintah dan bangsa
  - C. pemerintah dan yang diperintah
  - D. pemerintah dan pemerintahan
  
- 3) Pada hakikatnya pemerintahan tidaklah melayani dirinya sendiri akan tetapi melayani masyarakat, karena pemerintahan dibentuk dengan tujuan untuk ....
  - A. menjaga suatu sistem ketertiban dalam masyarakat
  - B. memberikan fasilitas kehidupan kepada masyarakat
  - C. memberikan keadilan kepada masyarakat
  - D. memberikan kehidupan kepada masyarakat
  
- 4) Bahasan awal di dalam ruang lingkup perbandingan pemerintahan sesuai dengan perkembangan di dalam ilmu politik dimulai pada suatu tradisi pendekatan, yaitu tradisi ....
  - A. tradisional
  - B. behavioural
  - C. pasca behavioural
  - D. marxis

- 5) Dilihat dari struktur negara, pemerintah merupakan ....
- A. konstitusi negara yang mengatur dan menjaga negara
  - B. kepala dari rakyat yang memiliki wewenang menjalankan kegiatan bernegara
  - C. instrumen strategis dari variabel politik
  - D. pemegang tanggung jawab negara

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

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

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

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

## KEGIATAN BELAJAR 2

## Ruang Lingkup, Tujuan dan Manfaat Ilmu Perbandingan Pemerintahan

### A. RUANG LINGKUP PERBANDINGAN PEMERINTAHAN

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

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

Dengan demikian perbandingan pemerintahan tidak dapat lagi dibatasi dalam studi perencanaan/penyusunan konstitusional saja. Sebelum Perang Dunia II, pencarian kerangka kerja yang lebih luas telah dimulai, yaitu kerangka kerja yang lebih luas dari sekedar gagasan tentang negara dan tujuannya, menjadi dimungkinkannya untuk mempelajari seluruh

pemerintahan dan seluruh aspek ilmu (politik) pemerintahan dengan cara perbandingan. Kerangka kerja tersebut memungkinkan mempelajari rezim-rezim otoriter, di mana kemudian penelitian-penelitian dalam bidang tersebut banyak ditemukan dan dalam beberapa kasus terasa lebih kasar pada abad ke-20. Hal ini tidak bermaksud untuk membenarkan sistem tersebut, namun bermaksud untuk menganalisis cara kerja mereka. Lagi pula perbandingan pemerintahan juga meliputi institusi-institusi atau organisasi-organisasi seperti partai politik dan kelompok kepentingan, bahkan terbentuknya rejim konstitusional sendiri tidak terpisah dari proses konstitusional atau bahkan dari aparat-aparat negara.

Pemerintahan membentuk suatu sistem karena terkait dengan suatu kegiatan, di mana sejumlah unsur yang penting saling berhubungan dalam suatu proses melalui mana kebijakan-kebijakan dibuat, dikembangkan dan di implementasikan. Dengan demikian, ruang lingkup perbandingan pemerintahan adalah studi yang mengkombinasikan unsur-unsur dalam masyarakat yang membentuk suatu sistem politik. Unsur-unsur tersebut termasuk lembaga-lembaga yang didirikan berdasarkan konstitusi seperti kepresidenan, kabinet, dan badan legislatif; termasuk partai-partai politik, kelompok-kelompok kepentingan (sejauh mereka berpartisipasi dalam politik pemerintahan), birokrasi, dan pengadilan. Dengan demikian sistem politik memiliki persamaan dan perbedaan dalam dua hal. *Pertama*, banyak unsur-unsur sistem tersebut sama tetapi berbeda dimiliki oleh beberapa sistem politik tetapi tidak ada dalam sistem politik lainnya. *Kedua*, bagaimana unsur-unsur tersebut dikombinasikan atau dihubungkan, beragam dari satu sistem ke sistem yang lainnya.

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

1. Fase konstitusionalisme yang terjadi hingga kira-kira PD II. Konstitusi-konstitusi secara berangsur-angsur diperkenalkan di Eropa dan Amerika Latin. Mereka yang memiliki konstitusi dianggap sebagai sistem politik yang berkarakter “modern” bahkan jika mereka melakukan penyimpangan.
2. Fase Behavioralisme, terutama selama tahun 1940-an hingga tahun 1960-an. Behavioralisme awalnya berhasil dalam studi politik nasional, khususnya di Amerika Serikat. Hal tersebut didasarkan kepada pengakuan bahwa apa yang penting untuk dipelajari adalah yang terjadi dalam kenyataan, bahkan yang dinyatakan secara formal (yang tertulis

secara formal). Pendekatan tersebut secara alamiah diterapkan pada perbandingan pemerintahan, di mana banyak konstitusi tidak diterapkan lagi dan kediktatoran sering terjadi.

3. Fase Neo-Institusionalisme, yang dimulai tahun 1970-an dengan pengakuan bahwa tidak setiap hal dapat dimengerti/dipahami melalui studi perilaku, namun struktur-struktur juga penting.

Studi perbandingan politik/pemerintahan sebenarnya sudah sangat tua, bahkan sama tuanya dengan ilmu politik itu sendiri. Yang baru mungkin adalah pendekatan-pendekatan dan metode-metode ilmiah yang mendukungnya. Secara garis besar perkembangan studi perbandingan politik/pemerintahan dalam bentuknya yang sekarang dimungkinkan oleh adanya dua hal. *Pertama*, berkembang pesatnya perhatian sarjana ilmu politik di Barat terhadap wilayah-wilayah baru di luar Eropa dan Amerika Utara yang tercermin dalam sejumlah besar studi kasus atau studi wilayah pada tahun 1940-an dan 1950-an. Studi yang sebagian besar didukung oleh kepentingan politik Amerika Serikat ini membuat orientasi studi perbandingan politik/pemerintahan yang sebelumnya terbatas pada wilayah-wilayah Eropa dan Amerika Utara menjadi meluas dengan meliputi wilayah-wilayah Asia, Afrika dan Amerika Latin, yang dasar-dasar kehidupan politiknya sangat berlainan. Bahkan sejak itu studi perbandingan politik/pemerintahan sering kali diidentikkan dengan studi tentang wilayah-wilayah baru itu sendiri. Dan inilah yang kemudian melahirkan studi tentang masalah-masalah politik di wilayah-wilayah sedang berkembang. *Kedua*, Banyaknya kemajuan yang dicapai dalam studi tingkah laku yang kemudian banyak diterapkan dalam penelitian kehidupan politik. Paling tidak ada empat ciri atau karakteristik gerakan itu. (1) Sebagian besar kaum behavioralis menolak penempatan institusi politik sebagai unit dasar analisis politik. Mereka memang tidak membuang lembaga politik formal sebagai obyek studi politik, tetapi mereka juga mempelajari gejala-gejala sosial yang bersifat politik tetapi umumnya tidak tersentuh oleh pengkaji politik tradisional yaitu perilaku individu dan kelompok. Jadi unit dasar analisis mereka adalah individu dan kelompok sosial. (2) Mereka berasumsi tentang adanya kesatuan di antara ilmu-ilmu sosial. Setiap perilaku seseorang manusia dianggap berkaitan dengan perilakunya dalam bidang-bidang kegiatan yang lain dalam sejarah kehidupannya. Karena itu, untuk memahami tindakan politik seseorang ilmuwan politik harus mengetahui bagaimana

semua perilaku sosial seseorang mempengaruhi perilaku politiknya. (3) Digalakkannya pengembangan dan pemanfaatan teknik-teknik yang menjamin kadar ketepatan tinggi dalam observasi, klasifikasi dan pengukuran data dan penerapan metode-metode analisis matematik yang canggih. Banyak dari karya ilmu politik behavioralis yang dipenuhi dengan analisis dan data kuantitatif. Mereka menemukan bahwa banyak dari isi atau substansi ilmu politik dapat dianalisis dengan berbagai metode analisis statistik. Maka mereka menemukan metode-metode untuk membuat korelasi dengan lebih bermakna antara berbagai variabel. (4) Mereka berpendapat bahwa tujuan ilmu politik adalah pembentukan teori politik yang sistematis dan empirik. Pada hakikatnya yang diinginkan adalah teori politik yang bisa menghasilkan pengetahuan yang reliabel artinya bisa diulang oleh peneliti yang berbeda pada waktu dan tempat yang berbeda dengan hasil yang kurang lebih sama dan valid.

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

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

institusionalis juga cenderung menerima begitu saja, bahwa daerah kebebasan pribadi yang meliputi sejumlah besar bidang kehidupan ekonomi, hendaknya jangan terlalu banyak diurus pemerintah.

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

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

Di Amerika Serikat maupun di Inggris, partai-partai politik merupakan organisasi koalisi massa, yang menghimbau para pemberi suara melalui wadah-wadah pemilih yang ditentukan wilayahnya, dan yang dibagi secara demografis. Di kedua negara mereka tanggap pada kepentingan-kepentingan tertentu. Kalau ada teori partai mewakili individu-individu pemilih, dalam praktek partai-partai mewakili organisasi. Organisasi-organisasi bisnis, koalisi kepentingan, dan kelompok pemilih campur tangan dalam setiap tahap, sambil membantu membentuk struktur proses pencalonan, menawarkan dukungan kepada calon-calon partai, dan mempengaruhi para politisi partai. Namun demikian semua partai bersifat majemuk di dalam, dan

bersaing keluar, mereka mewakili konstitusi secara luas. Partai tetap merupakan organisasi individu-individu. Kendati ada manipulasi kepentingan dan organisasi tertentu, dan dukungan mereka dapat diperoleh melalui kerja staf yang baik (seperti ketika senator George Mc Govern memenangkan pencalonan presiden dari Partai Demokrat pada Tahun 1972) inilah makna sesungguhnya dari asas “satu orang satu suara”.

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

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

untuk kepentingan partai tertentu dan kuat, sehingga kemudian mereka pun mendukung politisi-politisi itu sebagai calon. Tetapi dibandingkan dengan di Amerika Serikat, pimpinan partai-partai di Inggris, bertanggung jawab lebih langsung kepada para anggota.

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

Di pihak lain, justru karena di masa lalu tidak pernah ada sistem kuota, partai-partai di Amerika Serikat cenderung mendukung dua jenis oligarki; bisnis kaya, dan buruh yang jumlahnya besar. Partai Republik cenderung lebih mendukung yang pertama dan Partai Demokrat mendukung yang kedua. Kecenderungan ke arah suatu langganan kelas harus diperlunak mengingat akibatnya terhadap suara. Jika terlalu banyak perhatian diberikan kepada buruh dengan mengorbankan bisnis, maka tidak akan ada cukup uang untuk memenangkan pemilihan, maupun cukup dukungan dari mereka yang mengagumi atau menjunjung hak-hak bisnis. Pengaruh yang terlalu besar dari bisnis atau kaum radikal Amerika tradisional dan populis anti korporasi dapat juga menyebabkan partai kalah dalam pemilihan. Kedua faktor ini menjadi kendala. Kebijakan-kebijaksanaan cenderung lebih merupakan koalisi kelas yang luas ketimbang sempit. Tetapi, kelompok-kelompok tanpa pengaruh atau uang akan kalah. Faktor-faktor lain seperti agama, etnis, kelompok bahasa, ras, dan sebagainya juga berpengaruh dalam membangun program partai.

Perbedaan-perbedaan yang paling tajam antara partai-partai Amerika dan Inggris nampak pada organisasi di tingkat parlemen. Partai-partai parlemen Inggris mempunyai disiplin tinggi. Jika pejabat partai yang mengurus disiplin partai menegaskan bahwa pada akhir perdebatan mengenai suatu masalah tertentu partai itu diharuskan memilih ketika ketua *Whip* meletakkan (sebuah "*three-line whip*"), maka memberikan suara yang sebaliknya menghadapi risiko dipecat dari partai. Individu-individu harus berusaha keras menuju ke

atas melalui partai dan, karena tidak banyak jalan masuk dari samping, tiada seorang pun ingin melepaskan kedudukan yang baik itu. Mereka yang meningkat menjadi pemimpin partai telah dikenal dalam kalangan partai yang bersangkutan sejak usia muda. Setelah banyak menjalankan pekerjaan kasar partai mereka menduduki jabatan-jabatan yang lebih tinggi dan lebih baik. Penampilan pada setiap tingkat dibutuhkan dalam proses ini. Menurut cirinya, partai buruh Inggris seperti halnya partai-partai sosial-demokrat di Eropa, terdiri dari wakil-wakil tua atau mereka yang bertahan lama dalam partai, dan ia lebih birokratis dibandingkan dengan partai Konservatif.

Sistem Amerika jauh lebih longgar. Partai-partai legislatif cenderung membentuk koalisi-koalisi yang terpisah dari garis resmi partai dalam banyak persoalan. Misalnya, dalam beberapa masalah, kaum Demokrat di Selatan mempunyai lebih banyak persamaan dengan kaum Republik di Barat-Tengah jika dibandingkan dengan kaum Liberal di Utara dalam Partai Demokrat sendiri. Jadi, koalisi-koalisi legislatif longgar, dan kepentingan-kepentingan memainkan peranan besar dalam pembentukannya. Hal ini sebagian karena fakta bahwa populasi di Amerika Serikat jauh kurang homogen dibandingkan di Inggris. Karena itu program-program partainya lebih halus dan kurang ideologis. Himbuan selalu ditujukan kepada kelas menengah yang menjadi mitos yaitu – “Menengah Amerika”. Partai-partai politik yang paling menyukai koalisi atau yang paling pragmatis di dunia adalah Partai Republik dan Demokrat, yang menghimbau kepada masa pemilih yang luas dan sama meskipun kaum Republik secara tradisional ingin mengusahakan wakil bisnis, sedangkan kaum Demokrat lebih tanggap terhadap buruh dan minoritas-minoritas etnis dan agama. Walaupun secara tradisional Partai Demokrat lebih liberal dan Partai Republik lebih konservatif, sulit dikatakan partai mana akan mendukung kebijaksanaan yang mana jika berkuasa. (tiada orang percaya, misalnya, bahwa pemerintahan Republik di bawah Richard Nixon akan membuka pintu bagi pendekatan kembali dengan Cina Komunis dan *détente* dengan Uni Soviet).

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

Robert Dahl meringkas ciri-ciri sistem partai di Amerika sebagai berikut. Ia menekankan sistem dua partai. Persaingan partai berbeda-beda tetapi umumnya menurun sebanding dengan ukuran dari satuan khususnya di kota-kota kecil dan kota-kota besar. Ada difusi dan desentralisasi pengawasan.

Ideologi cenderung sama di antara partai, tetapi ada konflik sesuai dengan masalahnya. Ada perbedaan di dalam pengikut-pengikut partai; misalnya, orang-orang Katolik dan orang-orang yang berkulit hitam lebih konsisten pada Demokrat ketimbang Republik. Partai-partai itu tahan lama, sejarah Partai Demokrat dapat ditelusuri hingga masa pemerintahan presiden Jackson tahun 1830, dan Republik hingga tahun 1856. Dukungan partai dapat berubah, sehingga wadah para pemilih nampak tidak tetap. Partai-partai tidak kohesif.

Di kedua negara, asas perwakilan digerakkan oleh hasrat untuk memenangkan pemilihan. Dalam teori demokrasi, yang menghubungkan masyarakat dengan pemerintahan adalah perwakilan, dalam hal mana perwakilan merupakan fungsi sistem pemungutan suara. Masalah memenangkan pemilihan menjadi perhatian utama para politisi, yang berkewajiban mewakili rakyat. Namun demikian asas demokrasi yang tinggi bersamaan dengan sasaran memaksimalkan jumlah suara yang lebih mendasar.

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

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

Menjajakan pengaruh merupakan satu cara melukiskan masalah tersebut – yaitu publik merasakan bahwa pemerintah tidak dapat bekerja secara demokratis. Sudah tentu ada cara lain untuk menganalisa kelompok-kelompok seperti itu. Kelompok-kelompok kepentingan dapat merupakan badan-badan perwakilan sah, kendati mereka mempergunakan jasa konsultasi informal untuk melaksanakan urusan mereka. Pembentukannya dapat menimbulkan tanggapan terhadap kebutuhan-kebutuhan kelompok yang mungkin penting tetapi tidak dapat mengerahkan suara para pemilih. Kita juga akan menyaksikan bahwa *lobbying* dalam komite-komite kongres, konsultasi di belakang layar antara pemerintah dan berbagai kepentingan, terjadi setiap saat. Di Amerika Serikat ada dua cara pokok bagaimana kelompok-kelompok kepentingan mempengaruhi proses politik. Cara pertama dalam mempengaruhi pembuat undang-undang. Cara lain, yang lebih serius di Amerika Serikat jika dibandingkan dengan Inggris, adalah melalui pencalonan yang menguntungkan kemajuan mereka. Justru karena sistem di Amerika Serikat kurang terorganisir dengan baik, maka perlawanannya terhadap badan-badan yang lebih terorganisir lebih lemah. Jika dipadukan dengan keuangan kampanye, kelemahan dalam pencalonan ini berarti bahwa dalam negara ini kelompok-kelompok berkaitan dengan politik partai dalam dua titik politik yang menentukan. *Pertama*, dalam pemilihan calon-calon yang menguntungkan kepentingan-kepentingan tertentu, dan mengusahakan agar mereka terpilih, dan *kedua*, dalam pemakaian pejabat-pejabat yang terpilih untuk mempergunakan suara-suara mereka di legislatif sebagai sarana tawar-menawar dengan eksekutif.

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

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

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

Sistem Amerika tidak pernah sama dengan sistem Inggris. Selama beberapa waktu, pegawai sipil berdasarkan sistem “spolis”. Pemerintahan baru menyerahkan jabatan-jabatan pemerintahan kepada teman-teman akrab yang dipercaya oleh presiden dan partai, atau kepada siapa presiden dan partai berhutang budi secara politis. Dukungan birokrasi merupakan sumber kekuasaan kepresidenan yang penting. Tetapi meskipun pegawai sipil seperti ini cenderung merekrut orang-orang rendahan – para penulis yang di sewa

oleh partai dibayar dengan jabatan kehormatan sebagai pegawai sipil – dan umumnya menjurus kepada korupsi dan pemborosan, ia juga memperoleh keuntungan. Ia mencegah terbentuknya suatu kelas administratif yang terdiri dari elit-elit yang mempunyai pandangan sama, berpendidikan, dan mungkin bersifat arogan.

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

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

Tambahan pula, banyak kecenderungan ke arah koalisi langsung berkaitan langsung dengan sistem pemilihan secara keseluruhan. Inggris membagi seluruh negaranya menjadi daerah-daerah pemilihan berdasarkan jumlah penduduk. Alasannya adalah bahwa daerah pemilihan harus cukup besar dan cukup beraneka ragam untuk mencerminkan lebih dari sekedar tekanan dan tuntutan sempit, tetapi cukup kecil untuk memperhatikan perbedaan-perbedaan dari wilayah ke wilayah daerah pedesaan lawan daerah industri, dan sebagainya. Perbedaan-perbedaan seperti itu tercermin dalam komposisi Majelis Rendah. Secara keseluruhan, prinsip-prinsip yang sama, dengan perubahan-perubahan sesuai dengan sistem federal dan perwakilan negara seperti itu, juga berlaku di Amerika Serikat.

Pada gilirannya, mekanisme pemilihan mencakup sistem pluralitas sederhana, yakni, calon yang menang adalah yang memperoleh jumlah suara terbanyak, bukan suara mayoritas yang dibutuhkan (jumlah asas *first-past-the-post*). Di Inggris daerah pemilihan beranggota-tunggal, artinya ada satu

wakil dalam Majelis Rendah untuk setiap daerah pemilihan. Di Amerika Serikat ada dua senator dan seorang wakil untuk setiap distrik kongres. Dalam kedua sistem itu perbedaan pendapat, sikap, dan kebutuhan menjadi bagian pengelompokan pendapat dan kepentingan yang sama. Keutamaan daerah-daerah tertentu yang mempunyai pengaruh dan uang lebih banyak, juga tidak tetap. Misalnya kelompok perusahaan Boston-New York menguasai panggung pemilihan Amerika selama beberapa generasi, tetapi kini mulai ditandingi oleh bagian-bagian lain negara itu. Pengaruh dari selatan, yang pernah kuat sekali, lalu merosot (kecuali dalam hal kepemimpinan komite legislatif) dan sekali lagi mulai tumbuh. Komposisi pemilih yang berubah, sebagai akibat berbagai pergeseran demografis, merupakan faktor akhir yang menentukan komposisi partai.

Bersamaan dengan itu, kepentingan-kepentingan kelompok minoritas dengan mudah dapat dikesampingkan atau memperoleh perlakuan samaunya saja, kecuali jika mereka dibiayai dan diorganisir dengan sangat baik. Sistem pemilihan pluralitas secara sistematis menentang kelompok yang tidak terorganisir atau kelompok kecil. Untuk mengatasi kekurangannya, kelompok yang tidak terorganisir atau kelompok kecil itu harus bekerja sama dengan kelompok-kelompok lain yang bersimpati. Keuntungan besar perwakilan proporsional adalah bahwa ia menekankan pengelompokan-pengelompokan yang lebih beraneka ragam. Akibatnya, kombinasi sistem daerah pemilihan beranggota tunggal dan beranggota dua ditambah pemungutan suara pluralitas – agar terwakili secara selektif – memerlukan kelompok-kelompok yang terorganisir dan kelompok-kelompok kecil harus bergabung menjadi koalisi-koalisi penting. Dalam pembentukan Partai Buruh Inggris misalnya, justru usaha mengorganisir buruh dalam serikat-serikat buruhlah yang pertama-tama menghasilkan koalisi antara buruh dan Partai Liberal sehingga memungkinkan perwakilan buruh untuk pertama kalinya dalam parlemen. Demikian juga, di Amerika Serikat, serikat buruh dan organisasi-organisasi hak-hak sipil telah mewujudkan perwakilan partai yang lebih efektif bagi orang-orang Puerto Rico dan kulit hitam dalam Partai Demokrat, karena kelompok-kelompok minoritas kini dapat cukup mempengaruhi suara-suara yang berbelok, maka tidak ada calon yang dapat terus mengabaikan mereka. Jika sebuah kelompok mencapai titik efektif ini, sistem pemilihan yang semula mungkin menentang, kini mendukungnya.

Dengan demikian ada tumpuan kekuatan dan kehebatan pemungutan suara yang jika dilampaui, akan meningkatkan makna minoritas. Baik di

Inggris maupun di Amerika Serikat, ada anggapan luas bahwa berubahnya sistem pemilihan menjadi sistem yang menguntungkan minoritas-minoritas dan kepentingan kelompok yang lebih khusus – seperti melalui perwakilan proporsional – akan membesarkan partai, mempertahankan kehidupan kepentingan-kepentingan marjinal, dan menyebarkan sektarianisme ideologis. Kendati pemecahan terhadap beberapa masalah pemilihan ini barangkali lebih demokratis, namun hal itu juga cenderung menciptakan ketidakstabilan. Sebagai masyarakat imigran, Amerika Serikat sangat bergantung pada sistem sekolah untuk menyatukan aneka kelompok ke dalam sebuah kebudayaan politik yang sama. Secara keseluruhan sistem Inggris (yang mempunyai homogenitas etnis dan agama yang jauh lebih besar) mempergunakan sistem sekolah untuk mengabadikan perbedaan-perbedaan kelas. Dalam keadaan ideologis Marxis, kedua negara mempunyai tradisi radikal yang asli. Tradisi radikal Inggris, seperti telah kita ketahui, bermula pada kaum pembaru Puritan, kaum Leveller, dan kaum Digger, gerakan Kapel, dan sebagainya. Perhatian terhadap pembaruan datang dari kelas atas maupun kelas bawah masyarakat. Masyarakat Fabian misalnya, yang terutama terdiri dari orang-orang kelas menengah yang sangat berpendidikan, melakukan penelitian terperinci terhadap segala sesuatu, mulai dari pemakaian alkohol sampai asuransi, undang-undang kaum miskin, dan pengorganisasian industri. Usul-usul mereka sangat banyak menjadi dasar pembaharuan liberal maupun buruh. Tetapi kaum Fabian merupakan satu elit. Tradisi sosialisme yang lebih komunal, yang disamakan dengan kebangkitan medievalisme abad kesembilan belas di Inggris, diawali oleh William Morris dan John Ruskin. Dengan bereaksi terhadap industrialisme, statisme, dan “sosialisme administratif” yang dikehendaki oleh kaum Fabian, mereka ingin mendesentralisasi semua lembaga politik. Salah satu usulnya adalah parlemen menjadi sebuah badan dengan dua dewan; sebuah dewan yang terdiri dari wakil-wakil daerah pemilihan dan dewan yang lain berdasarkan pada perwakilan kelompok kepentingan, terutama buruh dan industri. Para pemilih akan menjadi “konsumen”, yang akan menentukan apa yang diproduksi. Sebuah dewan wakil-wakil gilda – para produsen – akan bertanggung jawab atas pengelolaan industri, dalam mana setiap gilda bebas memerintah diri sendiri. Sistem perencanaan nasional dan sistem pemerintahan sendiri oleh gilda kemudian akan bekerja sama. Sistem “sosialisme gilda” ini terutama merupakan karya G. D. H. Cole, seorang Fabian yang menjadi profesor pada All Soul’s College, Oxford.

Tak satu pun dari rencana kerja ini berhasil banyak. Tetapi sistem politik Inggris yang ada sekarang juga tidak memadai. Inggris dewasa ini berada dalam krisis mendalam karena menurunnya secara nyata mutu pengelolaan dan efisiensi industri. Kemaharajaan Inggris mencair selama tahun-tahun pasca Perang Dunia II. Perekonomian mengalami kesulitan yang makin besar. Kekuatan Partai Buruh telah berkembang, dan membawa juga pertumbuhan kekuasaan serikat buruh. Kini situasi perusahaan industri di Inggris semakin buruk, sedangkan buruh industri tidak ingin menggantikan teknologi yang ketinggalan zaman dengan produktivitas buruh yang meningkat. Pengusaha dan buruh saling menyalahkan, dan sampai batas tertentu keduanya benar. Sementara itu, Inggris yang pernah menjadi mercusuar politik modern liberal berada dalam kesulitan, dan krisis itu menantang semua lembaga pemerintahan parlementer.

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

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

pembandingan seperti yang telah dijelaskan di awal modul ini sebagai syarat mutlak di dalam melakukan studi perbandingan pemerintahan.

## **B. MANFAAT ILMU PERBANDINGAN PEMERINTAHAN**

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

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

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

menyeluruh dan dengan demikian dapat ditemukan kecenderungan-kecenderungan umum.

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

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

Salah satu alasan mengapa perbandingan antar negara yang benar dilakukan begitu lambat karena adanya fakta secara kebetulan bahwa jumlah ahli dalam bidang ini hingga sekarang sangat sedikit; sementara itu data yang dibutuhkan sering sulit untuk dikumpulkan karena berbagai peraturan; Contohnya, banyak aspek kehidupan pemerintahan dianggap sebagai rahasia negara. Sehingga walaupun memang benar Aristoteles telah memulai mengadakan studi perbandingan konstitusi dari negara-negara kota Yunani secara sistematis dalam karyanya *Politics*, tetapi pada kenyataannya hanya pada abad ke 20 studi perbandingan tersebut benar-benar terbentuk dan bahkan baru muncul setelah tahun 1960-an khususnya di luar Amerika Serikat. Karenanya wajar jika informasi yang telah dikumpulkan tetap terbatas sehingga perbandingan yang benar menjadi sulit untuk dilakukan.

Kritikan *kedua*, merupakan kritikan yang lebih mendasar. Tidak ada dua negara pun yang memiliki cukup persamaan untuk diperbandingkan karena

pada dasarnya sejarah yang mereka alami berbeda. Dapat ditunjukkan bahwa kabinet atau badan legislatif, partai politik atau kelompok-kelompok kepentingan berbeda dari satu negara ke negara lain yang menyebabkan tidak mungkin memperoleh kasus-kasus yang benar-benar dapat diperbandingkan. Menurut pandangan ini, pemerintahan di setiap negara dianggap merupakan hasil dari tradisi-tradisi yang sangat mengakar sehingga hanya satu hal yang dapat dilakukan adalah mendeskripsikan dan menganalisis setiap kasus secara terpisah.

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

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

### **C. TUJUAN PERBANDINGAN PEMERINTAHAN**

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

Dengan studi/ilmu Perbandingan Pemerintahan maka kita dapat menentukan persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan di antara berbagai sistem pemerintahan.

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



## LATIHAN

---

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

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

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

- 1) Maurice Duverger (1964) menawarkan tiga hal yaitu; *Pertama*, ia menggali gagasan dasar ilmu sosial, dan melacak perkembangan historis ilmu-ilmu sosial tersebut. *Kedua*, ia menguraikan dan membahas teknik-teknik observasi yang berkaitan dengan kajian terhadap dokumen-

dokumen tertulis. *Ketiga*, ia menelaah penggunaan teori dan hipotesis dan juga klasifikasi serta konseptualisasi dalam penelitian.

- 2) Apter merumuskan pengertian pemerintah sebagai suatu kumpulan khusus dari individu-individu yang telah menetapkan tanggung jawab untuk mempertahankan dan atau mengadaptasi sistem di mana mereka menjadi bagiannya. Menjalankan tanggung jawab ini dengan membuat pilihan-pilihan yang mengikat para anggota sistem yang merupakan aktivitas utama pemerintah.
- 3) Menurut J. Blondel dalam bukunya *Comparative Government An Introduction*, saat ini ruang lingkup ilmu perbandingan pemerintahan menjadi lebih luas sejalan dengan bertambahnya bagian-bagian yang tadinya bukan dianggap masuk ke dalam pemerintahan menjadi bagian-bagian dari pemerintahan. Pada abad ke 19, studi pemerintahan secara umum dianggap memiliki ruang lingkup yang sama dengan studi perencanaan konstitusi (*study of constitutional arrangement*). Peristiwa-peristiwa pada abad ke-18 khususnya Revolusi Amerika dan Prancis (yang sebagian besar disebabkan oleh adanya Revolusi Inggris), memunculkan dua kesimpulan. *Pertama*, adalah berakhirnya absolutisme, dan *kedua*, adalah sejak saat itu masyarakat diperintah berdasarkan hukum dan prinsip-prinsip konstitusional. Dengan demikian, konstitusi dipandang sebagai inti dari analisis pemerintahan dan ilmuwan politik menjadi ilmuwan-ilmuwan hukum konstitusional. Kemudian pandangan seperti ini dianggap sebagai hal yang sempit baik dalam istilah geografi maupun istilah bekerjanya pemerintahan modern. Alasannya karena kerja pemerintah tidak dapat dibatasi hanya membuat konstitusi saja, namun badan-badan non konstitusional seperti partai-partai politik mulai memainkan peranan yang penting dalam kehidupan politik di banyak negara pada abad 20-an. Lagi pula jauh sebelum meluas ke seluruh dunia, konstitusionalisme sejak lama terutama hanya terbatas pada wilayah Atlantik saja. Bahkan jika terdapat ekspansi pemerintahan yang konstitusional selama tahun 1890-an, tetap ada keraguan yang patut dipertimbangkan seperti sejauh mana/sedalam apa konstitusionalisme telah mengakar.



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

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

Ruang lingkup perbandingan pemerintahan sesuai dengan perkembangan di dalam ilmu politik, bahasan awal di lakukan terhadap tradisi institusionalis yang merupakan tradisi reformasi secara terus menerus. Kaum institusionalis mengambil pandangan jangka panjang dengan mendukung perubahan yang lambat hingga mencapai permukaan lembaga-lembaga legislatif dan parlementer dan yang diperbaiki melalui perdebatan.

Sementara manfaat dari perbandingan pemerintahan dapat ditelusuri dari cara perbandingan memang merupakan hal yang tidak dapat dihindarkan lagi dalam studi pemerintahan. Contohnya, jika seseorang melakukan studi tentang suatu pemerintahan atau suatu institusi dalam suatu pemerintahan selalu didasarkan pada gagasan mendasar, di mana pemerintahan atau institusi pemerintahan yang sama bekerja dalam keadaan yang lain.

Adapun tujuan studi perbandingan pemerintahan ialah mencoba memahami latar belakang, asas-asas yang melandasi, kelemahan-kelemahan dan keuntungan-keuntungan dari masing-masing sistem pemerintahan.

**TES FORMATIF 2**

---

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Pada abad ke-19 studi perbandingan pemerintahan dianggap memiliki ruang lingkup yang sama dengan studi perencanaan konstitusi. Akan tetapi sebelum Perang Dunia II, studi perbandingan pemerintahan tidak dapat lagi dibatasi pada studi perencanaan konstitusional saja. Alasan apakah yang memungkinkan semakin meluasnya ruang lingkup studi perbandingan pemerintahan?
  - A. Sebelum PD II adanya keraguan terhadap analisis konstitusionalisme
  - B. Sebelum PD II sudah terbentuk suatu sistem politik yang mengkombinasikan unsur-unsur di dalam masyarakat
  - C. Sebelum PD II dimulainya pencarian kerangka kerja yang lebih luas dari sekedar gagasan tentang negara dan seluruh aspek pemerintahan.
  - D. Perbandingan pemerintahan meliputi institusi-institusi yang terbentuk dan tidak terpisah dari konstitusional
  
- 2) Selain fokus pada suprastruktur politik di dalam pemerintahan, ruang lingkup perbandingan pemerintahan juga akan membahas sistem kelembagaan infrastruktur. Di bawah ini adalah yang termasuk ke dalam sistem kelembagaan infrastruktur politik, *kecuali* ....
  - A. eksekutif
  - B. partai politik
  - C. kelompok kepentingan
  - D. sistem-sistem pemilihan
  
- 3) Di bawah ini adalah yang termasuk ke dalam suprastruktur politik (yang merupakan bagian dari alat pembanding di dalam studi perbandingan pemerintahan) *kecuali* ....
  - A. kelompok-kelompok penekan
  - B. legislatif
  - C. eksekutif
  - D. yudikatif

- 4) Salah satu fokus analisa di dalam studi perbandingan politik/pemerintahan selain partai politik adalah kelompok kepentingan. Apakah yang dimaksud dengan kelompok kepentingan?
- Kelompok di dalam masyarakat yang beroperasi dengan mengandalkan jumlah suara dalam pemilihan
  - Kelompok di dalam masyarakat yang beroperasi dengan menggunakan mesin politik seperti halnya birokrasi
  - Kelompok di dalam masyarakat yang diorganisir dalam rangka mencapai tujuan-tujuan bersama di luar politik itu sendiri
  - Kelompok di dalam masyarakat yang diorganisir dalam rangka pencapaian kekuasaan
- 5) Apakah yang menjadi manfaat dari studi Perbandingan Pemerintahan jika studi tersebut dilakukan secara eksplisit dan umum?
- Meningkatkan pemahaman global kita terhadap kehidupan pemerintahan
  - Meningkatkan konsentrasi penelitian tentang perbandingan tidak hanya pada institusi negara tetapi juga berhubungan dengan pemerintahan
  - Menentukan perbedaan-perbedaan dan persamaan-persamaan antara berbagai sistem pemerintahan
  - Meningkatkan penelitian dalam pembentukan ide-ide menyangkut suatu organ yang memerintah atau yang diperintah

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

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

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

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

## Kunci Jawaban Tes Formatif

### *Tes Formatif 1*

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

### *Tes Formatif 2*

- 1) C. Alasan yang memungkinkan semakin meluasnya ruang lingkup studi perbandingan pemerintahan terutama pada Abad ke-19 adalah bahwa pada sebelum PD II dimulainya pencarian kerangka kerja yang lebih luas dari sekedar gagasan tentang negara dan seluruh aspek pemerintahan.
- 2) A. Eksekutif merupakan suprastruktur politik di dalam pemerintahan, sementara partai politik, kelompok kepentingan, sistem pemilihan merupakan bagian dari infrastruktur politik.
- 3) A. Kelompok-kelompok kepentingan termasuk ke dalam infrastruktur politik, sementara legislatif, eksekutif dan yudikatif termasuk ke dalam suprastruktur politik.
- 4) C. Kelompok kepentingan adalah kelompok di dalam masyarakat yang diorganisir dalam rangka mencapai tujuan-tujuan bersama di luar politik itu sendiri.
- 5) A. Yang menjadi manfaat dari studi perbandingan pemerintahan jika studi tersebut dilakukan secara eksplisit dan umum adalah dapat meningkatkan pemahaman global kita terhadap kehidupan pemerintahan.

## Daftar Pustaka

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