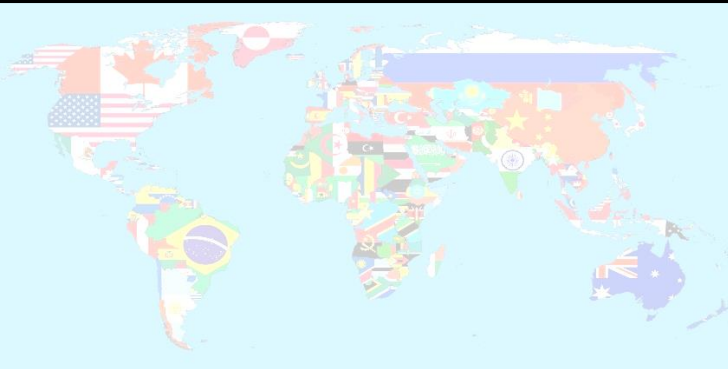


**Buku Referensi**

# **PERBANDINGAN SISTEM PEMERINTAHAN**



**Stefanus Sampe**

2022

## **KATA PENGANTAR**

Buku ini disusun sebagai referensi untuk mempelajari dan membandingkan berbagai sistem pemerintahan yang diterapkan oleh negara-negara di dunia. Buku ini disusun secara sederhana agar memudahkan pembaca mengerti dan memahami mengenai sistem pemerintahan yang ada dan kemudian dapat membandingkan penerapannya antara satu negara dengan negara yang lain sehingga tujuan dari buku ini untuk menjadi referensi dapat tercapai.

Akhirnya penulis berharap besar semoga buku ini memberikan manfaat bagi para pembaca, peneliti, akademisi, praktisi, dan siapapun yang menaruh minat dalam bidang perbandingan sistem pemerintahan. Demi kesempurnaan isi dan ide buku ini, saran dan kritik yang konstruktif sangat sangat penullis harapkan dari para pembaca.

Manado, Juni 2022  
Penulis,

Stefanus Sampe

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	iv
<b>DAFTAR BAGAN</b> .....	v
<b>BAB I PENGERTIAN PERBANDINGAN, SISTEM DAN SISTEM</b>	
<b>PEMERINTAHAN</b> .....	1
A. Perbandingan .....	1
B. Sistem .....	2
C. Pemerintahan.....	5
D. Sistem Pemerintahan .....	9
E. Perbandingan Sistem Pemerintahan.....	12
<b>BAB II METODOLOGI PERBANDINGAN SISTEM PEMERINTAHAN</b> ...	14
A. Pendekatan Komparatif sebagai Pendekatan Utama .....	14
B. Metode-metode Perbandingan.....	16
<b>BAB III BENTUK PEMERINTAHAN DAN BENTUK NEGARA</b> .....	19
A. Bentuk Pemerintahan .....	20
1. Tipologi Tradisional Bentuk Pemerintahan .....	21
2. Tipologi Bentuk Pemerintahan Modern .....	31
B. Bentuk Negara.....	40
1. Negara Kesatuan.....	41
2. Negara Serikat atau Federal .....	42
C. Kedaulatan Negara .....	42
1. Teori Kedaulatan Tuhan (Theokrasi) .....	43
2. Teori Kedaulatan Rakyat (Demokrasi) .....	44
3. Teori Kedaulatan Negara .....	45
4. Teori Kedaulatan Hukum (Supremacy of Law) .....	45
<b>BAB IV SISTEM PEMERINTAHAN PARLEMENTER</b> .....	46
A. Ciri-ciri Sistem Pemerintahan Parlementer.....	46
B. Sejarah Lahirnya Sistem Pemerintahan Parlementer .....	53
C. Sistem Pemerintahan Parlementer Inggris .....	56
<b>BAB V SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL</b> .....	61

A. Ciri-ciri Sistem Pemerintahan Presidensial .....	61
B. Sejarah Lahirnya Sistem Pemerintahan Presidensial .....	68
C. Sistem Pemerintahan Presidensial Amerika Serikat .....	72
1. Kekuasaan Legislatif .....	72
2. Kekuasaan Eksekutif .....	75
3. Hubungan Legislatif dan Eksekutif .....	82
<b>BAB VI SISTEM PEMERINTAHAN CAMPURAN.....</b>	<b>85</b>
A. Ciri-ciri Sistem Pemerintahan Campuran .....	85
B. Sistem Pemerintahan Campuran di Swiss .....	90
1. Kekuasaan Legislatif .....	90
2. Kekuasaan Eksekutif .....	93
3. Hubungan antara Legislatif dan Eksekutif .....	96
C. Sistem Pemerintahan Campuran di Perancis .....	100
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>103</b>
<b>INDEKS.....</b>	<b>108</b>

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 - Skema <i>Cycles Theory</i> .....	31
---	----

# DAFTAR BAGAN

Bagan 1	Mekanisme Sistem Pemerintahan Parlementer Inggris.....	58
Bagan 2	Mekanisme Sistem Pemerintahan Presidensial Amerika Serikat.....	83
Bagan 3	Sistem Pemerintahan Campuran.....	86
Bagan 4	Mekanisme Sistem Pemerintahan Campuran Swiss.....	99
Bagan 5	Mekanisme Sistem Pemerintahan Campuran Perancis.....	102

# **BAB I**

## **PENGERTIAN PERBANDINGAN, SISTEM DAN SISTEM PEMERINTAHAN**

### **A. Perbandingan**

Kata “perbandingan” berasal dari kata “banding”, yang artinya timbang, yaitu menentukan bobot dari sesuatu obyek atau beberapa obyek. Dengan demikian, kata perbandingan dapat disamakan dengan kata “pertimbangan”, yaitu perbuatan menentukan bobot sesuatu atau beberapa obyek, dimana untuk keperluan tersebut obyek atau beberapa obyek disejajarkan dengan alat pembandingnya. Secara sederhana kata perbandingan menurut Soekanto (1979) adalah suatu kegiatan untuk mengadakan identifikasi terhadap persamaan dari/atau perbedaan antara dua gejala tertentu atau lebih.

Jadi dapat 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 lainnya.

Dalam kaitan dengan studi perbandingan sistem pemerintahan tentu saja yang diperbandingkan di sini adalah sistem pemerintahan dari suatu negara dengan negara yang lain yang meliputi diantaranya; eksekutif, legislatif dan yudikatif. Contohnya, membandingkan sistem pemerintahan Amerika Serikat dengan sistem pemerintahan Inggris. Persamaan dari kedua sistem pemerintahan ini adalah keduanya menggunakan

sistem pemerintahan demokrasi dengan mengenal adanya pemisahan kekuasaan (*trias politica*) dan juga mengadopsi sistem pemilu yang sama yaitu sistem distrik. Adapun perbedaannya, Amerika Serikat menerapkan sistem pemerintahan presidensial dengan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, serta menganut sistem kepartaian dua partai; sedangkan Inggris menerapkan sistem pemerintahan parlementer dengan raja atau ratu sebagai kepala negara dan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan, serta menganut sistem kepartaian multipartai.

## **B. Sistem**

Secara etimologis, menurut Online Etymology Dictionary, kata “sistem” berasal dari kata “systema” dalam bahasa Latin dan Bahasa Yunani. Dalam bahasa Latin, “systema” berarti “suatu pengaturan atau sistem”, sedangkan dalam bahasa Yunani, “systema” berarti “terorganisir secara keseluruhan, suatu keseluruhan yang terdiri dari bagian-bagian”. Dalam bahasa Yunani, kata “systema” berasal dari kata “synistanai” yang berarti “menempatkan bersama-sama, mengorganisir, membentuk dalam rangka”. Sedangkan kata “synistanai” itu sendiri berasal dari dua kata, “syn” yang berarti “bersama”, dan “histanai” yang berarti menyebabkan berdiri”. Sistem kemudian dijelaskan sebagai suatu kumpulan dari prinsip-prinsip, fakta-fakta, ide-ide yang saling berhubungan.

Menurut Sukarna (2016), sistem adalah suatu kumpulan pendapat, prinsip, dan lain-lain yang membentuk suatu kesatuan yang berhubungan-hubungan satu sama lain. Dalam definisi ini beliau menambahkan aspek keseluruhan dari sebuah



sistem. Berbeda dengan Sukarna (2016), Pamudji (2013) mengemukakan bahwa sistem adalah suatu kebulatan yang kompleks atau terorganisir, suatu himpunan atau perpaduan hal-hal atau bagian yang membentuk satu kebulatan yang lengkap dan utuh. Pamudji (2013) menekankan bahwa selain perpaduan yang kompleks atau ruwet, sistem itu juga adalah keterpaduan yang terorganisir. Sedangkan Prajudi Atmosudiro dalam (Sutabri 2012) mengatakan bahwa sistem merupakan suatu jaringan dari pada prosedur-prosedur yang berhubungan satu sama lain menurut skema atau pola yang bulat untuk menggerakkan suatu fungsi utama dari suatu usaha atau urusan. Definisi dari Prajudi Atmosudiro ini menekankan bahwa aktivitas dari jaringan prosedur ini yang kemudian nantinya menggerakkan keseluruhan sistem ini sehingga dapat menjalankan fungsi utamanya. Inilah yang menjadi cara kerja dari sistem.

Cara kerja sistem ini juga dijelaskan oleh Bintang R. Saragih dalam definisinya mengenai sistem. Menurut Saragih (1985:77), 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 satu komponen atau bagian tersebut berfungsi melebihi wewenangnya atau malah kurang berfungsi, maka akan mempengaruhi komponen lainnya.

Untuk memudahkan pemahaman, pengertian dari kata sistem itu dapat dianalogikan dengan sebuah mobil. Sebuah mobil dapat dilihat sebagai suatu sistem yang berfungsi untuk memindahkan barang atau manusia. Seperti diketahui bahwa mobil itu terdiri dari bagian-bagian yang memiliki fungsi masing-

masing. Ada banyak bagian-bagian di dalam mobil itu dengan bervariasi ukuran, bentuk dan fungsinya. Mobil memiliki ban yang akan berputar untuk memindahkan mobil tersebut dari satu tempat ke tempat lain. Mobil juga memiliki stir yang menentukan arah kemana mobil berjalan. Mobil memiliki mesin yang menggerakkan dan memberikan kekuatan kepada mobil untuk bergerak, dan sebagainya. Mobil sebagai suatu keseluruhan merupakan suatu sistem yang terdiri dari subsistem-subsistem yang adalah bagian-bagiannya (ban, stir, mesin, dan sebagainya). Salah satu subsistem atau bagiannya tidak bekerja maka akan mengganggu fungsi keseluruhan dari mobil tersebut.

Sebuah sistem memiliki ciri-ciri pokok. Elias M. Awad (1979:5-8) telah mengidentifikasi ciri-ciri pokok suatu sistem. Ada enam ciri-ciri pokok sistem menurut Awad, yaitu:

1. Umumnya suatu sistem bersifat terbuka, karena selalu berinteraksi dengan lingkungannya.
2. Suatu sistem terdiri dari dua atau lebih subsistem, dan setiap subsistem terdiri lagi dari subsistem yang lebih kecil.
3. Setiap subsistem saling berketergantungan satu sama lain.
4. Suatu sistem mempunyai kemampuan untuk beradaptasi atau menyesuaikan diri dengan lingkungannya (self-adjustment). Hal ini dimungkinkan karena adanya sistem umpan balik (feedback).
5. Suatu sistem mempunyai kemampuan untuk mengatur diri sendiri (self-regulation)
6. Setiap sistem mempunyai tujuan atau sasaran.

Selain terdapat ciri-ciri pokok, suatu sistem itu juga memiliki tiga unsur. Setiap sistem memiliki unsur:

1. Faktor yang dihubungkan.
2. Hubungan yang tidak dapat dipisahkan.
3. Karena hubungannya, maka membentuk suatu kesatuan.

Dari berbagai penjelasan di atas maka dapat dikatakan bahwa sistem adalah suatu kesatuan dimana di dalamnya terdapat unsur-unsur, elemen-elemen yang terikat dalam suatu unit yang satu sama lain berada dalam keadaan kait-mengait dan fungsional. Masing-masing unsur mempunyai sifat-sifat keterikatan, kohesif sehingga bentuk totalitas unit tersebut terjaga utuh eksistensinya.

### **C. Pemerintahan**

Secara etimologis kata “pemerintahan” berasal dari kata pemerintah, sedangkan kata pemerintah berasal dari kata perintah. Menurut pengertian di dalam kamus, kata-kata tersebut mempunyai arti sebagai berikut:

1. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu.
2. Pemerintah adalah kekuatan memerintah sesuatu negara (daerah) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara (misalnya kabinet sebagai pemerintah).
3. Pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal urusan dan sebagainya) dalam hal memerintah.

Pada kenyataannya terdapat banyak definisi dan arti dari kata pemerintahan. Setiap ahli ilmu pemerintahan memiliki definisi sendiri dari kata pemerintahan. Definisi pemerintahan itu dirumuskan atau dibuat oleh para ahli berdasarkan latar belakang pandangan mereka terhadap pemerintahan. Berikut ini adalah pengertian pemerintahan dari beberapa ahli.

Robert Morisson Mac Iver (1965), Wallace S. Sayre (1966) dan C.F. Strong (1966) menonjolkan aspek organisasional dari suatu pemerintahan di dalam definisi mereka. Mac Iver melihat konsep pemerintahan sebagai pemerintahan politik yang berarti sebagai organisasi yang dipusatkan untuk mempetahankan suatu sistem ketertiban atas suatu masyarakat. Sedangkan Sayre menyatakan bahwa pemerintahan adalah alat perwakilan yang terorganisir yang menyatakan dan mempergunakan kekuasaan dari pada negara. Berbeda dengan Mac Iver dan Sayre, Strong dalam bukunya *Modern Political Constitution*, lebih tegas menyatakan pemerintahan adalah organisasi tertinggi. Selanjutnya Strong membagi dua macam pengertian pemerintahan. Pengertian pertama adalah pemerintahan dalam arti sempit yaitu mengacu pada badan atau kementerian-kementerian. Sedangkan pengertian kedua adalah pemerintahan dalam arti luas yaitu badan-badan yang diberikan tanggung jawab pemeliharaan perdamaian dan keamanan negara, di dalam maupun di luar. Karena itu badan-badan itu harus memiliki beberapa hal; pertama, kekuasaan militer atau pengawasan atas angkatan bersenjata; kedua, kekuasaan keuangan legislatif atau sarana pembuatan hukum; ketiga, kekuasaan keuangan yaitu kesanggupan memungut uang yang cukup untuk membayar biaya untuk mempertahankan negara dan menegakkan hukum yang dibuatnya atas nama negara. Singkatnya, pemerintahan

memiliki kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif, yang disebut juga sebagai tiga cabang pemerintahan.

Definisi pemerintahan yang menonjolkan aspek aktivitas atau kegiatan dapat dilihat dari pendapat para ahli pemerintahan berikut ini. Oliver P. Field, Pressly S. Sikes dan John E. Stoner (1949) mengatakan bahwa pemerintahan adalah segala kegiatan yang dilakukan oleh badan pemerintahan untuk mencapai tujuan dari pada negara. Selanjutnya Amrah Muslimin mengatakan pemerintahan suatu negara adalah cara mengendalikan negara tersebut untuk mencapai tujuannya. Sedangkan S.L.S. Danurejo (1998) menjelaskan lebih detail mengenai tujuan negara di dalam definisi pemerintahannya. Menurut 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 segala daya upaya negara itu bertujuan untuk mendatangkan kemakmuran bagi warganya.

Definisi selanjutnya dari Samuel Edward Finer (1974) menyatakan bahwa pemerintahan memiliki empat arti. Pertama, pemerintahan menunjuk pada kegiatan atau proses memerintah, yaitu melaksanakan kontrol atas pihak lain. Kedua, pemerintahan menunjukkan masalah-masalah (hal ikwal) negara, dimana kegiatan atau proses-proses di atas dijumpai. Ketiga, pemerintahan menunjukkan orang-orang (maksudnya pejabat-pejabat) yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah. Keempat, pemerintahan menunjukkan cara, metode atau sistem masyarakat tertentu diperoleh. Dari keempat pengertian pemerintahan ini, Finer menyinggung pengertian pemerintah yang tercakup dalam pengertian pemerintahan tersebut.

Walaupun demikian, penjelasannya mengenai pemerintah masih bersifat umum.

J.A. Corry (1957) menjelaskan terperinci mengenai pengertian dari pemerintah. Menurut Corry, pemerintah adalah pengejawantahan atau perwujudan dari negara yang terdiri dari badan-badan dan orang-orang yang melaksanakan tujuan-tujuan negara. Pada negara-negara yang menerapkan sistem demokrasi, pemerintah pada saat khusus manapun adalah lebih kecil dari negara. Pemerintah adalah salah satu unsur dari negara.

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

1. Merupakan kumpulan dari berbagai kegiatan atau aktivitas sebagai suatu fungsi yang sifatnya dinamis. Kegiatan atau aktivitas pemerintahan itu meliputi tugas dan kewenangan.
2. Kegiatan-kegiatan atau aktivitas tersebut diselenggarakan oleh suatu subyek, yakni; organisasi, badan, lembaga atau pejabat-pejabat pemerintahan dari pada negara.
3. Karena pemerintahan adalah daya upaya untuk mencapai tujuan dari pada negara, maka dengan sendirinya pemerintahan merupakan bagian dari pada 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

dimana tugasnya menjalankan serangkaian kegiatan atau aktivitas pemerintahan dalam negara tersebut.

Dengan demikian, pemerintahan dapat dimengerti dalam arti luas dan sempit. Dalam arti luas, pemerintahan mencakup semua kekuasaan yang meliputi seluruh fungsi negara. Kalau merujuk pada teori Montesquieu, fungsi-fungsi negara adalah fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Jadi pemerintahan dalam arti luas meliputi keseluruhan lembaga negara yang menjalankan kekuasaan atau fungsi-fungsi negara. Sedangkan dalam pengertian sempit, pemerintahan dimengerti sebagai aktivitas atau kegiatan dari lembaga eksekutif. Dalam hal ini mencakup kegiatan dari kepala pemerintahan, menteri-menteri, departemen-departemen, pemerintah daerah, dinas-dinas di propinsi, kabupaten dan kota, dan unit-unit kerja pemerintahan lainnya.

#### **D. Sistem Pemerintahan**

Dari penjelasan mengenai pengertian sistem dan pemerintahan, maka dapat ditarik suatu pengertian dari “sistem pemerintahan”. Sistem pemerintahan dapat dimengerti sebagai suatu kerjasama yang teratur dari kelompok bagian-bagian kekuasaan negara untuk mencapai suatu tujuan negara.

Pemerintahan sebagaimana halnya suatu sistem, terdiri dari subsistem-subsistem atau unsur-unsurnya. Unsur-unsur dari sistem pemerintahan terdiri dari unsur nilai, struktur dan proses. Nilai adalah sesuatu yang dianggap baik, bermanfaat, berguna dan berarti bagi masyarakat sehingga dipertahankan keberadaannya. Struktur adalah satuan kelembagaan yang

diperlukan dalam kehidupan bernegara untuk menjalankan aktivitas atau kegiatan-kegiatan untuk mewujudkan tujuan negara. Sedangkan proses adalah semua kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh pemerintahan untuk mencapai tujuan negara.

Secara khusus, sistem pemerintahan suatu negara dapat diartikan sebagai suatu sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif (Mahfud, MD 2000:74). Bagian-bagian kekuasaan ini bekerja sesuai fungsi masing-masing yang kemudian menjadi satu kesatuan dan membentuk suatu mekanisme yang lebih besar yang disebut sebagai sistem pemerintahan.

Bagian-bagian kekuasaan negara yang dalam keadaan sehari-hari selalu tampak berhubungan satu sama lain dalam suatu kerja sama adalah kekuasaan eksekutif yang melaksanakan aturan perundang-undangan, dan kekuasaan legislatif yang membuat aturan perundang-undangan tersebut. Dalam suatu negara yang menggunakan sistem pemerintahan demokrasi, kekuasaan legislatif adalah pencerminan dari kekuasaan rakyat, oleh karena itu kekuasaan legislatif biasanya dijalankan oleh sebuah badan perwakilan rakyat (parlemen) yang berkewenangan untuk mengontrol dan mengawasi eksekutif.

Selanjutnya, Kranenburg (1955) telah mengklasifikasikan negara-negara atas dasar pemusatan fungsi-fungsi dan pemisahan fungsi-fungsi. Jika fungsi-fungsi negara itu dipusatkan dalam organisasi yang terdiri dari satu orang, beberapa orang atau semua orang (seluruh rakyat) maka negara itu menganut corak monarki absolut, aristokrasi absolut



dan demokrasi absolut. Sedangkan jika fungsi-fungsi itu dipisahkan dalam tiga jenis kekuasaan pokok yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif maka negara itu menganut corak pemerintahan demokrasi.

Dalam hal pemisahan kekuasaan ini ada tiga pola hubungan. Pertama, legislatif dan eksekutif dapat saling mempengaruhi atau menjatuhkan. Kedua, legislatif dan eksekutif tidak dapat saling mempengaruhi atau menjatuhkan. Dan ketiga, legislatif tidak dapat menjatuhkan eksekutif karena eksekutif hanya badan pekerja legislatif. Selanjutnya Kranenburg (1955) memperjelas tiga pola hubungan legislatif dan eksekutif tersebut dengan membuat klasifikasi sebagai berikut: Pertama, pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem parlementer (*Representative popular government with a parliamentary system*). Kedua, pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan pemisahan kekuasaan (*Representative popular government with separation of power*). Ketiga, pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan disertai pengawasan langsung oleh rakyat misalnya dengan jalan referendum atau adanya hak inisiatif dari rakyat (*Representative popular government subject to some direct influence, eg. referendum, or popular initiative*). Joeniarto (1990) menyebut tiga jenis sistem pemerintahan lebih sederhana, sebagai: Demokrasi dengan sistem parlementer; Demokrasi dengan sistem pemisahan kekuasaan, dan; Demokrasi dengan sistem referendum. Klasifikasi ini lebih dikenal dengan istilah:

1. Sistem pemerintahan parlementer.
2. Sistem pemerintahan presidensial.

### 3. Sistem pemerintahan campuran.

## **E. Perbandingan Sistem Pemerintahan**

Setelah penjelasan dari pengertian perbandingan, sistem, dan sistem pemerintahan di atas, maka dapatlah dipahami bahwa pengertian perbandingan sistem pemerintahan adalah mensejajarkan unsur-unsur sistem pemerintahan baik dalam arti luas maupun dalam arti sempit untuk mendapatkan persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan dari obyek atau obyek-obyek tadi dengan alat perbandingannya.

Perbandingan sistem pemerintahan merupakan suatu studi atau ilmu. Ilmu perbandingan sistem pemerintahan tergolong ke dalam ilmu politik. Ilmu perbandingan sistem pemerintahan dan ilmu politik berkaitan dalam hal teori dan metode. Teori dalam hal ini 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. Pengertian metode ini berbeda dengan pengertian metodologi. 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.

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

lanjut ialah bahwa melalui studi ini dapat dikembangkan dan dibina dengan benar suatu sistem pemerintahan yang sesuai dengan waktu, ruang dan lingkungan yang ada di sekitar kita, dan lebih khusus lagi sesuai dengan kepribadian kita.

Secara sistematis dan bertingkat, maka tugas ilmu perbandingan sistem pemerintahan itu adalah:

1. Menggambarkan ketatanegaraan tiap-tiap negara berdasarkan hukum tata negara positif.
2. Menganalisa asal mula, dari bentuk, perjalanan dan tujuan dari tiap-tiap negara itu secara metodis. Menetapkan secara sistematis sifat-sifat yang melekat pada negara itu masing-masing.
3. Menetapkan bagi tiap-tiap negara itu, seberapa jauh dan bagaimanakah ide negara itu, yaitu bagaimana kemauan-kemauan rakyatnya terlaksana.
4. Berdasarkan hasil yang didapat pada poin 3, maka akan dapatlah diadakan perbandingan antara negara-negara itu dengan mengambil realisasi dari ide tersebut sebagai ukuran.

Jadi singkatnya, perbandingan sistem pemerintahan adalah suatu ilmu yang membandingkan sistem pemerintahan suatu negara dengan negara yang lain dengan maksud untuk mendapatkan persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan di antara berbagai sistem pemerintahan.

## **BAB II**

# **METODOLOGI PERBANDINGAN SISTEM PEMERINTAHAN**

### **A. Pendekatan Komparatif sebagai Pendekatan Utama**

Pendekatan komparatif sangat membantu untuk membandingkan sistem pemerintahan suatu negara dengan negara yang lainnya. Tujuan perbandingan sistem pemerintahan adalah untuk mengetahui perbedaan dan persamaan sistem pemerintahan yang diterapkan dalam suatu negara dengan negara-negara lain. Sistem pemerintahan yang diterapkan dalam suatu negara memiliki persamaan dan sekaligus perbedaan dengan sistem pemerintahan yang diterapkan di negara-negara lain (Wasistiono dan Simangunsong 2016). Tugas dari perbandingan sistem pemerintahan adalah untuk memahami suatu bauran kesatuan dan variabilitas yang mencirikan pemerintahan dunia, dengan mengingat konteks global, regional dan nasional di mana pemerintahan itu berlangsung (Hague dan Harrop 2004). Mengingat definisi perbandingan sistem pemerintahan, maka pendekatan komparatif menjadi methodologi utama dalam memperdalam pemahaman di dalam bidang ini.

Ada banyak definisi mengenai pendekatan komparatif. Namun demikian, pendekatan komparatif itu dapat dipandang sebagai strategi utama untuk menarik kesimpulan tentang sebab-akibat di setiap bidang studi (Hague dan Harrop 2004). Pendekatan komparatif ini dibantu oleh analisa-analisa eksperimental, studi

kasus dan statistik yang dirancang untuk menunjukkan hubungan sebab dan akibat yang seharusnya dan melibatkan suatu perbandingan antara pengamatan-pengamatan, baik individual, kelompok-kelompok sosial ataupun negara (Chilcote 2003). Semua investigasi-investigasi sebab dan akibat pada dasarnya adalah komparatif (Hague dan Harrop 2004).

Pendekatan komparatif memiliki beberapa keunggulan. Ada empat keunggulan dari pendekatan komparatif (Hague dan Harrop 2004), yaitu:

1. Memperluas pemahaman mengenai politik pemerintahan.
2. Membantu memajukan pengklasifikasian proses-proses politik dan pemerintahan
3. Memungkinkan kita untuk menguji hipotesis-hipotesis mengenai politik pemerintahan
4. Memberikan beberapa potensi untuk prediksi dan kontrol.

Selain memiliki keunggulan, pendekatan komparatif ini juga memiliki kelemahan. Adapun kelemahan dari pendekatan komparatif ini adalah (Hague dan Harrop 2004):

1. Sebagaimana definisinya yaitu membandingkan, pendekatan komparatif ini mensyaratkan pengetahuan yang lebih dari satu sistem politik pemerintahan.
2. Fenomena yang sama dapat berarti hal yang berbeda dalam negara-negara yang berbeda, menciptakan kesulitan dalam membandingkan kesamaan-kesamaan dari dua atau lebih negara.

3. Globalisasi berarti negara-negara tidak dapat dipandang independen satu sama lain sehingga mengurangi jumlah efektif dari kasus-kasus yang tersedia untuk menguji teori-teori.
4. Negara-negara yang dipilih untuk dipelajari bisa saja menjadi sampel yang tidak representatif, sehingga membatasi pentingnya temuan-temuan.
5. Setiap pasangan negara akan berbeda dalam banyak hal, artinya kita tidak pernah dapat mencapai mimpi eksperimen yang memegang semua faktor konstan selain faktor yang efeknya ingin kita uji.

Penggunaan pendekatan komparatif dalam studi perbandingan sistem pemerintahan memerlukan suatu kerangka kerja konseptual (*a conceptual framework*). Kerangka kerja struktural-fungsional sangat berguna dalam analisa perbandingan sistem pemerintahan karena kerangka kerja ini memberikan dasar pijakan untuk mengumpulkan, mengklasifikasikan, dan membandingkan data, yang pada akhirnya memudahkan dalam penarikan kesimpulan. Kerangka kerja ini mengacu pada tiga elemen konseptual yang digunakan dalam perbandingan sistem pemerintahan, yaitu; sistem, struktur dan fungsi.

## **B. Metode-metode Perbandingan**

Studi perbandingan pemerintahan dibantu juga dengan beberapa metode. Ada tiga metode yang digunakan dalam perbandingan sistem pemerintahan, yaitu: studi kasus, perbandingan terfokus dan analisis statistik. Metode-metode ini

digunakan sesuai dengan tujuan yang akan dicapai dalam membandingkan sistem pemerintahan.

Metode studi kasus bertujuan untuk menggali lebih mendalam mengenai suatu sistem pemerintahan yang diterapkan dalam suatu negara. Yin (2014) mengatakan bahwa metode studi kasus ini berusaha mencari penjelasan yang detail tentang fenomena sosial yang kompleks. Sistem pemerintahan yang diterapkan dalam suatu negara adalah salah satu fenomena atau fakta yang dapat diamati. Lebih lanjut lagi, Hague dan Harrop (2004) menjelaskan bahwa suatu kasus tunggal yang dianalisa menggunakan metode studi kasus memberikan ilustrasi rinci mengenai tema-tema yang lebih luas. Misalnya memilih Amerika Serikat sebagai contoh untuk mempelajari sistem pemerintahan presidensial, atau Australia untuk mempelajari sistem pemerintahan parlementer. Jadi metode studi kasus ini biasanya terkonsentrasi pada satu negara.

Metode perbandingan terfokus bertujuan menganalisa sistem pemerintahan dengan membandingkan lebih dari satu negara atau sekelompok kecil negara (*small N Studies*). Biasanya dua (*a paired or binary comparison*) atau tiga negara (*triangular comparison*) diperbandingkan. Negara-negara dipilih kemudian ditentukan kasus sebagai variabel terikat yang akan diperbandingkan. Sebagai contoh, penelitian dari Kudrle dan Marmor (1981) yang membandingkan pertumbuhan program jaminan sosial di Amerika Serikat dan Kanada. Atau, penelitian dari Hecllo (1974) yang membandingkan bagaimana Inggris dan Swedia menerapkan asuransi pengangguran, pensiun hari tua dan pensiun tambahan terkait pendapatan. Studi dari Kudrle dan Marmor (1981) membandingkan kedua negara untuk menjelaskan persamaan di antara mereka, sedangkan

penelitian Hecllo (1974) memiliki lebih banyak fokus yaitu tiga variabel terikat untuk diperbandingkan dalam mencari persamaan di antara kedua negara (Hague dan Harrop 2004) .

Analisa statistik digunakan untuk membandingkan negara-negara dalam jumlah yang banyak (*large N studies*). Tujuan perbandingan dengan menggunakan metode analisa statistik ini adalah untuk mengetahui secara mendalam jenis-jenis hubungan antara variabel terikat dan variabel bebas dalam kelompok negara-negara tertentu. Karena itu metode analisa statistik ini menggunakan data-data agregat (teknik statistik) yang dikumpulkan dari banyak negara (Sukmajati dan Mahsun 2020). Jumlah negara yang diteliti biasanya lebih dari 20 negara (Landman 2003). Meskipun demikian metode analisa statistik ini dapat dilakukan secara kualitatif seperti contoh apakah suatu kelompok negara-negara menerapkan sistem pemerintahan presidensial atau parlementer. Metode analisa statistik ini lebih berdasar pada variabel daripada kasus sebagaimana dua metode sebelumnya (Hague dan Harrop 2004).



# **BAB III**

## **BENTUK PEMERINTAHAN DAN BENTUK NEGARA**

Urgensi mempelajari bentuk negara dan pemerintahan adalah untuk mengetahui secara mendalam distribusi kekuasaan dalam negara ke dalam wujud kewenangan (*bevoegheid*) serta dapat memahami mekanisme pemerintahan, dan cara pengisian jabatan-jabatan dalam suatu negara.

Bentuk pemerintahan dan bentuk negara adalah dua pengklasifikasian yang digunakan untuk membedakan dan membandingkan antara satu negara dengan negara yang lain. Namun demikian kedua pengklasifikasian ini berbeda satu dengan yang lainnya.

Perbedaan bentuk pemerintahan dan bentuk negara disebabkan karena keduanya memiliki kriteria masing-masing untuk mengelompokkan satu negara dengan negara yang lainnya. Bentuk pemerintahan adalah klasifikasi negara dilihat dari siapa yang menjadi kepala negara. Artinya, perbedaan negara dalam klasifikasi ini adalah perbedaan menurut pembagian atau penempatan kekuatan politik di dalamnya; entah kekuasaan itu (eksekutif, legislatif dan yudikatif) dipegang atau dilaksanakan oleh satu orang, beberapa orang, banyak orang atau seluruh warga negara. Kriteria yang dipakai dalam membandingkan bentuk pemerintahan adalah susunan pemerintahan yaitu mengenai jumlah orang yang memegang kekuasaan; dan sifat pemerintahan yaitu karakter dari penyelenggaraan pemerintahannya itu apakah untuk

kepentingan umum atau tidak. Kriteria distribusi kekuasaan dalam melihat bentuk pemerintahan adalah bersifat horizontal. Sedangkan bentuk negara adalah pengelompokan negara berdasarkan kriteria distribusi kekuasaan secara resmi antar bagian tingkatan pemerintahan dalam suatu negara. Kriteria distribusi kekuasaan ini bersifat vertikal yaitu pembagian kekuasaan dari tingkatan pemerintahan tertinggi sampai ke tingkatan terendah, atau sebaliknya.

Lebih lanjut lagi perbedaan antara bentuk pemerintahan dan bentuk negara terjadi karena adanya perbedaan sudut pandang dalam melihat suatu negara. Disebut bentuk pemerintahan bila suatu negara itu ditinjau dari aspek yuridis yaitu melihat struktur dan isi dari negara itu (*in sein structur*). Sementara dikatakan bentuk negara bila suatu negara dipandang secara sosiologis sebagai suatu keseluruhan bangunan negara tanpa melihat isinya (*in sein genzheit*) (Wahyono, 1982; Sabon, 1992; Huda 2010; Aminoto 2017; Suantra dan Nurawati, 2017)

Selanjutnya akan diuraikan mengenai bentuk pemerintahan dan bentuk negara untuk memberi pemahaman yang mendalam mengenai perbedaan keduanya.

## **A. Bentuk Pemerintahan**

Sebagaimana dijelaskan dalam pendahuluan bahwa bentuk pemerintahan adalah pengelompokan negara berdasarkan letak kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara, maka ada berbagai macam pengklasifikasian negara yang dibuat oleh para pemikir dan ahli politik pemerintahan sejak zaman Yunani kuno. Pengklasifikasian atau tipologi bentuk pemerintahan ini

berevolusi dari zaman dahulu sampai saat ini. Karena itu tipologi bentuk pemerintahan dapat dikelompokkan menjadi dua bagian yaitu, tipologi tradisional bentuk pemerintahan dan tipologi modern bentuk pemerintahan.

## **1. Tipologi Tradisional Bentuk Pemerintahan**

Di antara beberapa tipologi tradisional bentuk pemerintahan, ada tiga tipologi yang sangat terkenal dan sering menjadi referensi dalam mempelajari bentuk-bentuk pemerintahan. Tipologi tersebut berdasarkan ajaran dari tiga filsuf besar yaitu Plato, Aristoteles dan Polybios.

### ***a. Ajaran Plato***

Plato adalah seorang filsuf dan ahli politik pemerintahan yang pertama kali mempelajari dan mengidentifikasi bentuk-bentuk pemerintahan. Dalam buku "Republik" khususnya pada Bab VIII dan IX, Plato banyak membahas mengenai masalah-masalah pemerintahan. Karena itu buku ini lebih dilihat sebagai referensi politik daripada sebagai permenungan filsafat (Magstadt 2006:49).

Plato membedakan dua jenis bentuk pemerintahan, yaitu bentuk pemerintahan yang ideal atau adil, dan bentuk pemerintahan yang buruk atau tidak adil. Bentuk pemerintahan yang ideal dan adil adalah pemerintahan yang dijalankan berdasarkan aturan hukum atau disebut juga negara hukum. Bentuk pemerintahan yang paling ideal dan adil ini, menurut Plato, adalah aristokrasi. Sedangkan bentuk pemerintahan yang

buruk atau tidak adil adalah pemerintahan yang dijalankan berdasarkan kehendak sewenang-wenang. Yang termasuk bentuk-bentuk pemerintahan yang buruk dan tidak adil ini adalah timokrasi, oligarki, demokrasi dan tirani. Di antara keempat bentuk pemerintahan yang buruk ini, tirani adalah bentuk pemerintahan yang paling buruk dan paling tidak adil.

1. Aristokrasi adalah bentuk pemerintahan yang dipegang oleh beberapa orang bangsawan yang memiliki penalaran moral dan memegang teguh nilai-nilai keadilan dan kesetaraan. Kekuasaan dijalankan oleh sekelompok orang yang layak menduduki jabatan publik. Aristokrasi adalah bentuk pemerintahan yang paling ideal dan terbaik. Namun demikian, bentuk pemerintahan terbaik ini bisa juga dijalankan oleh satu orang bangsawan yang memiliki keutamaan dan karakter seorang penguasa yang adil dan mementingkan kepentingan publik (Monarki).
2. Timokrasi adalah bentuk pemerintahan yang dipegang oleh orang-orang yang ingin mencapai kemasyhuran dan kehormatan. Timokrasi adalah bentuk pemerintahan yang merosot dari aristokrasi. Bentuk pemerintahan timokrasi ini dijalankan oleh orang-orang yang dihormati oleh masyarakat biasa tetapi mereka memerintah berdasarkan ketidakadilan. Timokrasi ini muncul karena situasi yang memungkinkan mereka untuk masuk dalam jabatan-jabatan publik. Dalam menjalankan pemerintahan mereka lebih mengutamakan kepentingan pribadi daripada kepentingan umum.
3. Oligarki adalah bentuk pemerintahan yang dipegang oleh golongan hartawan atau orang-orang kaya (Platon 2018). Oligarki ini adalah bentuk merosot dari bentuk

pemerintahan timokrasi. Oligarki sendiri terbentuk ketika kecenderungan-kecenderungan yang mendasari timokrasi meluas di mana kemasyuran dan kehormatan dianggap kurang sebagai dasar untuk memperoleh dan mempertahankan kekuasaan dibandingkan dengan uang. Kekayaan dianggap lebih penting daripada kehormatan karena dengan kekayaan semua kebutuhan yang sangat mendesak dapat terpenuhi. Pada akhirnya uang lebih dihargai daripada keutamaan-keutamaan yang lain sehingga kekuasaan politik dibatasi hanya bagi orang-orang kaya. Inilah proses merosot dari timokrasi menjadi oligarki.

4. Demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang dipegang oleh rakyat jelata. Menurut Plato, demokrasi adalah bentuk merosot dari oligarki. Ketika perbedaan kaya dan miskin semakin lebar dalam oligarki kemudian mengakibatkan revolusi di mana rakyat miskin memberontak melawan kaum hartawan. Karena lebih besar jumlahnya, rakyat miskin berhasil menyingkirkan orang-orang kaya ini. Inilah bagaimana oligarki berubah menjadi demokrasi di mana semua orang memerintah. Bagi Plato, demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang adil dan sekaligus juga tidak adil. Hal ini disebabkan dalam demokrasi, kekuasaan dipegang oleh semua orang. Setiap orang memiliki kesetaraan dan kesamaan hak dan tidak dapat mendominasi yang lain sehingga sulit untuk menduduki jabatan publik dan menjadi pemimpin tanpa ada restu dari semua warganegara. Plato sendiri tidak yakin demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang terbaik. Menurutnya, kesetaraan dan kesamaan hak ini akan mendorong setiap orang untuk mendapatkan kepentingan pribadinya sehingga dapat menjadi sangat

korup yang pada akhirnya menjadi tirani ketika muncul seseorang yang paling kuat di antara warganegara.

5. Tirani adalah bentuk pemerintahan yang dipegang oleh seorang tiran (sewenang-wenang) dan jauh dari keadilan. Bagi Plato, tirani adalah bentuk pemerintahan yang paling tidak sempurna dan tidak adil. Kekuasaan di dalam pemerintahan tirani bersifat sewenang-wenang dan tunggal. Tidak ada kontrol terhadap seorang tiran untuk menjalankan kekuasaan. Seorang tiran sepenuhnya bertindak berdasarkan nafsu dan keinginannya sendiri. Kesewenang-wenangan, ilegalitas dan rendahnya nilai-nilai keutamaan mendasari bentuk pemerintahan ini.

### ***b. Ajaran Aristoteles***

Aristoteles adalah seorang filsuf yang hidup pada sekitar abad keempat sebelum masehi telah membuat suatu sistem klasifikasi bentuk pemerintahan. Sistem klasifikasi ini dibuat berdasarkan analisisnya terhadap 158 negara kota di Yunani pada waktu itu. Namun sayang hanya satu dari hasil analisisnya yang ditemukan yaitu analisa pemerintahan kota Athena. Sistem ini telah mempengaruhi dan mengilhami pemikiran-pemikiran ahli-ahli politik pemerintahan sampai saat ini.

Menurut Aristoteles, pemerintahan itu dapat dikelompokkan berdasarkan dua hal yaitu, siapa yang berkuasa dan siapa yang diuntungkan dari kekuasaan itu. Aristoteles mengatakan bahwa kekuasaan itu dapat dipegang oleh seorang individu, sekelompok orang, atau banyak orang. Demikian juga, pemerintahan itu dapat dijalankan untuk memenuhi

kepentingan pribadi seorang individu yang berkuasa, kepentingan sekelompok orang yang berkuasa, atau untuk memenuhi kesejahteraan seluruh masyarakat. Oleh karena itu dia mengidentifikasi enam bentuk pemerintahan, yaitu Monarki, Tirani, Aristokrasi, Oligarki, Politeia dan Demokrasi.

1. Monarki adalah bentuk pemerintahan yang dipegang oleh satu orang demi kepentingan umum. Monarki berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu "*monos*" dan "*archein*". "*Monos*" berarti satu, sedangkan "*archein*" memiliki arti menguasai atau memerintah. Jadi monarki dapat diartikan sebagai bentuk pemerintahan di dalam mana seluruh kekuasaan hanya dipegang oleh satu orang saja yang berusaha mewujudkan kesejahteraan umum.
2. Tirani adalah bentuk pemerintahan yang dipegang oleh satu orang demi kepentingan pribadi. Seluruh kekuasaan dalam bentuk pemerintahan ini berpusat pada satu orang yang berusaha untuk mewujudkan kepentingan dirinya sendiri tanpa mengindahkan kesejahteraan rakyat umum.
3. Aristokrasi adalah bentuk pemerintahan yang dipegang oleh sekelompok bangsawan atau cendekiawan untuk kepentingan umum. Kata aristokrasi berasal dari dua kata bahasa Yunani, "*aristos*" yang berarti "*excellent*" atau orang-orang yang memiliki kecerdasan atau kaum bangsawan, dan "*kratos*" yang berarti kekuatan atau kekuasaan.
4. Oligarki berasal dari dua suku kata bahasa Yunani, "*oligon*" yang berarti sedikit, dan "*archein*" yang berarti menguasai atau memerintah. Oligarki adalah bentuk pemerintahan yang dipegang oleh sekelompok cendekiawan demi kepentingan

kelompoknya. Bentuk pemerintahan ini adalah bentuk merosot dari bentuk pemerintahan aristokrasi.

5. Politeia adalah bentuk pemerintahan yang dipegang oleh seluruh rakyat untuk kepentingan umum. Kata *politeia* berasal dari bahasa Yunani, "*polis*" yang berarti negara kota, yaitu bentuk pemerintahan yang dulu populer di Yunani kuno di mana setiap kota itu memiliki pemerintahan sendiri dan di sebut "*polis*" atau negara kota. Contoh polis zaman Yunani kuno adalah Athena, Sparta, dan Thebe. Kata "*polis*" kemudian memiliki banyak pengertian mulai dari hak-hak warga negara sampai merujuk pada suatu bentuk pemerintahan.
6. Demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang dipegang oleh orang-orang tertentu demi kepentingan sebagian orang. Kata demokrasi berasal dari dua kata bahasa Yunani yaitu, "*demos*" yang berarti rakyat, dan "*kratos*" yang berarti kekuatan atau kekuasaan. Dalam bentuk pemerintahan demokrasi, rakyatlah memerintah dan kemauan rakyat yang harus dituruti. Bentuk pemerintahan demokrasi adalah bentuk merosot dari aristokrasi. Berbeda dengan Plato yang meyakini bentuk pemerintahan demokrasi bisa saja adil atau tidak adil, Aristoteles menganggap demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang buruk. Aristoteles menganggap buruk bentuk pemerintahan demokrasi karena berdasarkan pengalamannya sendiri yang melihat negara-negara kota yang demokratis, seperti Athena, sangat korup.

Dari keenam bentuk pemerintahan, Aristoteles menilai tirani, oligarki dan demokrasi adalah bentuk-bentuk pemerintahan yang buruk di dalam mana seseorang, sekelompok orang dan



bahkan massa rakyat memerintah dengan kepentingan mereka masing-masing. Sebaliknya, monarki, aristokrasi dan politeia adalah bentuk-bentuk pemerintahan yang lebih baik di dalam mana seseorang, sekelompok orang dan bahkan massa rakyat memerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

Aristoteles menyatakan bahwa tirani adalah bentuk pemerintahan terburuk dari semua yang mungkin ada karena dalam pengaturan ini warganegara sewaktu-waktu dapat turun ke status perbudakan. Selanjutnya monarki dan aristokrasi adalah bentuk-bentuk pemerintahan yang tidak praktis karena bentuk-bentuk pemerintahan ini didasarkan pada kehendak Tuhan untuk menempatkan kebaikan masyarakat di atas kepentingan penguasa sendiri. Sedangkan politeia dianggap sebagai bentuk pemerintahan yang paling praktis. Aristoteles mengkritik pemerintahan demokrasi dengan alasan bahwa massa rakyat dapat membenci kekayaan segelintir orang, dan sangat mudah jatuh dalam hasutan dan khaos. Karena itu, dia menyarankan untuk menggabungkan bagian-bagian dari bentuk pemerintahan demokrasi dan aristokrasi, dan membiarkan pemerintahan dijalankan kaum "*middle class*" yang tidak kaya dan tidak miskin.

### **c. Ajaran Polybios**

Polybios adalah seorang filsuf dan lebih dikenal sebagai sejarawan yang hidup sekitar tahun 200 – 118 sebelum masehi di Arcadia, Yunani. Selama menjadi sandera perang di Roma, dia menulis "*the Histories*" yaitu sejarah Romawi dalam bahasa Yunani supaya bangsanya memahami siapa sebenarnya bangsa Romawi yang telah menaklukkan mereka.

Sama seperti Plato dan Aristoteles, Polybios juga mengidentifikasi bentuk-bentuk pemerintahan pada zaman Yunani kuno. Bentuk-bentuk pemerintahan yang diidentifikasi oleh Polybios adalah monarki, tirani, aristokrasi, oligarki, demokrasi, dan oklorasi. Meskipun bentuk-bentuk pemerintahan hampir keseluruhannya mirip dengan bentuk-bentuk pemerintahan dari Plato dan Aristoteles, Polybios menambahkan ide baru dalam analisa bentuk pemerintahan, yaitu konsep siklus pemerintahan atau yang dikenal sebagai "*cycles theory*" atau "*anacyclosis*". Menurut teori ini, bentuk pemerintahan suatu negara ada dalam suatu proses timbul, berkembang dan musnah. Proses perkembangan bentuk pemerintahan ini berdasarkan prinsip sebab akibat artinya bahwa suatu bentuk pemerintahan saat ini adalah akibat perubahan dari bentuk pemerintahan sebelumnya (Kansil dan Kansil 2007:196; Bakhri 2019:66). Perubahan-perubahan bentuk pemerintahan ini yang terjadi berdasarkan azas sebab akibat ini membentuk suatu siklus atau lingkaran di dalam mana pada akhirnya keseluruhannya akan kembali pada bentuk pemerintahan yang semula dan terus berputar (Soehino 1980:38).

Monarki adalah bentuk pemerintahan yang paling awal dalam siklus Polybios. Dalam bentuk pemerintaha monarki, kekuasaan dipegang oleh satu orang yang memiliki kemampuan, keunggulan memimpin dan keutamaan melebihi warganegara-warganegara yang lain dan menjalankan kekuasaannya demi kepentingan umum. Kesejahteraan rakyat sangat diperhatikan oleh penguasa. Namun demikian, sesuai perjalanan waktu, muncullah kemudian raja yang lebih mementingkan kepentingan pribadi daripada kepentingan umum. Raja yang berkuasa tidak lagi memperdulikan kepentingan umum dan

mulai menindas rakyatnya untuk memenuhi keinginan dan kepentingan pribadinya. Pada situasi inilah suatu negara beralih ke bentuk pemerintahan tirani.

Dalam pemerintahan tirani ini, kesewenang-wenangan raja sebagai penguasa sangat dominan dan rakyat diperlakukan secara tidak manusiawi. Sebagai akibat dari penindasan dan kesewenang-wenangan dari raja ini kemudian memunculkan kesadaran dari sekelompok kecil orang yang pandai dan memiliki keberanian untuk melawan raja yang lalim. Mereka kemudian bersatu dan mengadakan perlawanan terhadap raja sampai kekuasaan dapat direbut dan raja yang lalim itu dapat disingkirkan. Setelah memperoleh kekuasaan, mereka kemudian menjalankan pemerintahan dengan memperhatikan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi atau kelompok mereka.

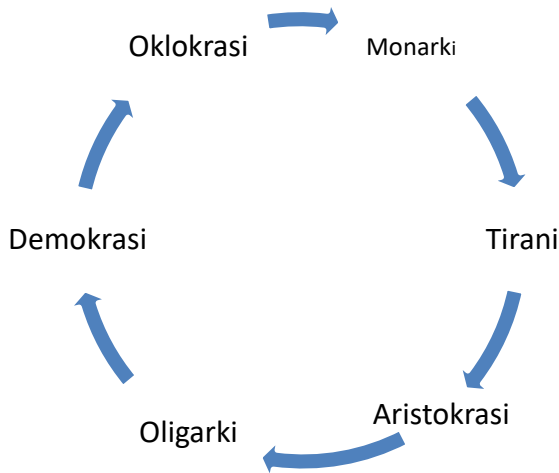
Bentuk pemerintahan aristokrasi yang semula berjalan baik dapat mengalami kemerosotan. Hal ini terjadi ketika para pemimpin atau penguasa negara tidak lagi mengindahkan kepentingan publik dan mementingkan kepentingan pribadi. Ketika kekuasaan dipegang oleh sekelompok orang yang hanya memperhatikan kepentingan diri sendiri maka bentuk pemerintahan yang berlangsung di negara itu adalah oligarki.

Pemerintahan oligarki tidak menjamin adanya kesejahteraan rakyat dan keadilan karena semuanya terpusat pada kepentingan sekelompok orang yang berkuasa. Situasi ini memicu konflik dan pemberontakan rakyat. Pemegang kekuasaan kemudian beralih ke tangan rakyat sehingga bentuk pemerintahan berubah menjadi demokrasi di mana rakyat yang menjalankan pemerintahan.

Demokrasi dipandang oleh Polybios sebagai bentuk pemerintahan yang baik karena mengutamakan kepentingan umum, persamaan dan kebebasan. Meskipun demikian situasi ini dapat disalahgunakan oleh warganegara, kebebasan diartikan sebagai kesewenang-wenangan tanpa harus diikat oleh norma dan aturan-aturan. Ini kemudian melahirkan kekacauan, kebobrokan dan korupsi. Pemerintah kehilangan legitimasi untuk memerintah karena setiap warganegara bertindak sewenang-wenang dan tidak mau tunduk pada aturan. Pemerintahan demokrasi berubah menjadi pemerintahan oklokasi.

Oklokasi adalah pemerintahan yang dijalankan oleh sekumpulan keramaian orang atau massa yang kacau. Oklokasi berasal dari kata bahasa Yunani, "*ochlo*" berarti keramaian, dan "*kratos*" yang berarti kekuatan atau kekuasaan. Dalam situasi yang serba tidak teratur dan kacau di mana warganegara hidup dalam ketidakaturan dan tanpa batas kesusilaan, muncullah keinginan untuk merubah situasi negara ini. Bersamaan itu pula tampil seorang yang kuat dan berani untuk menguasai situasi yang tidak terkontrol ini dan mengambil alih pemerintahan sehingga kekuasaan berada pada tangan satu orang tunggal yang kuat ini. Peralihan kekuasaan ke tangan satu orang ini menyebabkan perubahan bentuk pemerintahan dari oklokasi menjadi monarki. Dengan demikian bentuk-bentuk pemerintahan ini dapat mengalami perubahan yang mana proses perubahannya membentuk sebuah siklus. Siklus itu dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 1**  
**Skema Cycles Theory**



Sumber: Atmadja, 2012:131

## 2. Tipologi Bentuk Pemerintahan Modern

### a. *Bipartite*

Seiring dengan perkembangan zaman, klasifikasi dari bentuk pemerintahan tradisional klasik atau *tripartite* mulai ditinggalkan. Ini disebabkan karena pengklasifikasian *tripartite* ini tidak dapat lagi diterapkan secara penuh pada zaman modern. Sebagai contoh bentuk pemerintahan Inggris yang monarki di mana dikepalai oleh satu orang berdasarkan pewarisan, tidak sama lagi dengan pengertian monarki yang dimaksud oleh Aristoteles. Lebih lanjut lagi, klasifikasi *tripartite* tidak dapat dipertahankan lagi karena hampir sudah tidak ada

lagi bentuk pemerintahan demikian. Namun demikian, teori bentuk pemerintahan tripartite ini masih dianggap penting sebagai referensi dalam ilmu pemerintahan, khususnya dalam menjelaskan bentuk-bentuk pemerintahan klasik yang menjadi dasar perkembangan bentuk-bentuk pemerintahan di kemudian hari.

Sebagai perkembangan dari klasifikasi bentuk pemerintahan klasik tradisional *tripartite* ini, muncul kemudian klasifikasi bentuk pemerintahan *bipartite*. Klasifikasi *bipartite* yang muncul pada zaman *renaissance* Eropah ini membagi bentuk pemerintahan menjadi dua jenis, yaitu monarki dan republik. Menurut Niccolo Machiavelli dalam bukunya *Il Principe* (Sang Pangeran) (2014), suatu negara dengan bentuk pemerintahan yang bukan republik pastilah monarki atau kerajaan. Monarki atau kerajaan dipimpin oleh seorang kepala negara secara turun temurun. Lebih lanjut, Georg Jellinek dalam bukunya *Allgemeine Staatslehre*, menjelaskan bahwa bentuk pemerintahan dapat dibedakan berdasarkan kemauan negara (*staat will*). Kemauan negara ini terwujud dalam undang-undang atau konstitusi. Menurut Jellinek, ada dua macam cara terbentuknya kemauan negara yang terwujud dalam undang-undang atau konstitusi (Soehino 1980:174-175):

1. Kemauan negara yang terbentuk dari individu tertentu sehingga undang-undang yang dihasilkan adalah hasil karya satu orang saja maka bentuk pemerintahannya adalah monarki
2. Kemauan negara yang tersusun dari dalam suatu dewan yang terdiri dari individu-individu berbentuk fisik dan diikat secara yuridis untuk menghasilkan suatu karya berupa undang-undang

atau konstitusi maka bentuk pemerintahan negara itu adalah republik.

Leon Duguit tidak setuju dengan pembagian bentuk pemerintahan berdasarkan kemauan negara ini. Dalam bukunya *Traite de Droite Constitutionel* jilid III, Duguit mengusulkan membedakan bentuk pemerintahan berdasarkan cara pengangkatan atau penunjukan kepala negaranya. Monarki adalah bentuk pemerintahan yang kepala negaranya diwariskan turun temurun, republik ialah bentuk pemerintahan kepala negaranya tidak berganti turun temurun (Naning 1982:47).

Dengan demikian, perbedaan monarki dan republik dapat dilihat jelas pada pergantian kepala negara. Pergantian kepala negara dalam bentuk pemerintahan monarki dilakukan secara turun menurun sesuai dengan sistem warisan yang telah ditetapkan. Sedangkan pergantian kepala negara dalam sistem republik dilakukan dengan cara penunjukan atau pengangkatan yang tidak berdasarkan sistem warisan turun temurun tetapi berdasarkan pemilihan, perampasan, dan sebagainya (Kusnardi dan Saragih 1995:156). Selanjutnya, bentuk pemerintahan monarki dikepalai oleh raja, ratu, kaisar, sultan, syah dan sebagainya secara turun-temurun seumur hidup. Bentuk pemerintahan republik dikepalai oleh seorang presiden dan tidak turun temurun, termasuk juga diktator yang memiliki kekuasaan mutlak tak terbatas karena revolusi bukan karena turun temurun dan terus menjalankan pemerintahannya selama dapat mempertahankan dirinya.

Dua bentuk pemerintahan ini, menurut Duguit, memiliki subvarian masing-masing (Soehino 1980:181). Bentuk pemerintahan monarki memiliki subvarian:

1. Monarki mutlak (absolut), yaitu seluruh wewenang dan kekuasaan raja, ratu, kaisar, sultan, atau syah yang tidak terbatas (kekuasaan mutlak). Raja merangkap sebagai penguasa legislatif, eksekutif dan yudikatif yang disatukan dalam perbuatannya. Kehendak raja adalah kehendak rakyat. Perintah atau titah raja merupakan undang-undang yang harus dijalankan. Raja adalah Undang-undang itu sendiri. Contoh: Prancis di masa Raja Louis XIV semboyannya *L'etat C'est Moi* (negara adalah aku).

2. Monarki konstitusional, yaitu suatu monarki di mana kekuasaan raja dibatasi oleh suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Raja tidak boleh berbuat sesuatu yang bertentangan dengan konstitusi, dan segala perbuatannya harus berdasarkan dan sesuai dengan isi konstitusi. Terjadinya monarki konstitusional ada dua cara. Pertama, datang dari raja sendiri karena takut dikudeta, contoh Jepang dengan hak octroi. Kedua, karena adanya revolusi rakyat kepada raja, contoh Inggris yang melahirkan Bill of Rights I tahun 1689, Jordania, Denmark, Arab Saudi dan Brunai Darussalam.

3. Monarki parlementer, yaitu suatu monarki di mana terdapat suatu parlemen (dewan perwakilan rakyat) yang memegang kekuasaan tertinggi dan raja selaku kepala negara merupakan lambang kesatuan negara yang tidak dapat diganggu gugat, tidak dapat dimintai pertanggungjawaban pemerintahan karena tidak memegang kekuasaan eksekutif. Dewan menteri lah yang bertanggung jawab terhadap kebijakan pemerintahan kepada parlemen. Fungsi raja hanya sebagai kepala negara (simbol kekuasaan) dan tidak dapat diganggu gugat, contoh; Inggris, Belanda, dan Malaysia.



Seperti halnya monarki, bentuk pemerintahan republik juga memiliki subvarian. Ada tiga subvarian bentuk pemerintahan republik, yaitu:

1. Republik mutlak (absolut), yaitu pemerintahan presiden yang bersifat diktator tanpa ada pembatasan kekuasaan. Parlemen kurang berfungsi, konstitusi diabaikan untuk legitimasi kekuasaan.
2. Republik konstitusional, yaitu presiden memegang kekuasaan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yg dibatasi oleh konstitusi, pengawasan efektif dilakukan oleh parlemen.
3. Republik parlementer, yaitu presiden hanya berfungsi sbg kepala negara, tapi presiden tidak dapat diganggu gugat. Kepala pemerintahan dipegang oleh perdana menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen. Kekuasaan legislatif lebih tinggi dari kekuasaan eksekutif.

Sama seperti Leon Duguit, Otto Koellrunter juga membedakan dua bentuk pemerintahan berdasarkan cara memperoleh kekuasaan. Meskipun demikian, berbeda dengan Duguit, Otto Koellrunter mengatakan bahwa karena pengangkatan kepala negara dalam bentuk pemerintahan monarki berdasarkan keturunan maka tidak ada persamaan hak dan kesempatan dari setiap warganegara untuk menjadi kepala negara. Sebaliknya pada bentuk pemerintahan republik, kepala negara diangkat berdasarkan kemauan banyak orang secara politis dan knegaraan dan setiap orang memiliki kesamaan hak untuk menjadi kepala negara (Azhary 1974:53).

### ***b. Pendekatan Tiga Dunia***

Dalam perkembangan sejarah dunia selanjutnya, tipologi bentuk pemerintahan banyak yang berubah, termasuk juga tipologi yang tidak mengacu pada teori tripartite dan bipartite. Setelah berakhirnya perang dunia II, muncul antagonis perang dingin antara negara-negara demokrasi dan negara-negara totalitarian. Ini kemudian mendorong pencarian bentuk pemerintahan yang lebih netral sehingga didapat suatu klasifikasi bentuk pemerintahan yang terbagi atas tiga kelompok yaitu:

1. Kelompok dunia pertama yang kapitalis
2. Kelompok dunia kedua yang komunis
3. Kelompok dunia ketiga yang sedang berkembang

Kelompok dunia pertama dan kedua ini dibedakan berdasarkan persaingan ideologi yang sengit antara kapitalis dan komunis. Bentuk pemerintahan kelompok dunia pertama ini menerapkan politik demokrasi liberal berdasarkan persaingan kompetitif untuk memperoleh kekuasaan dalam pemilihan umum. Bentuk pemerintahan kelompok dunia kedua menggunakan sistem satu partai atau partai tunggal yang dikuasai oleh partai komunis. Sedangkan bentuk pemerintahan kelompok dunia ketiga memiliki karakteristik otoritarian dan diperintah oleh monarki tradisional, dictator, atau militer.

### ***c. Pendekatan struktural fungsional***

Pendekatan ini menggunakan beberapa fitur kunci untuk membuat klasifikasi bentuk pemerintahan. Fitur-fitur kunci itu

yaitu aspek-aspek politik, ekonomi dan budaya. Berdasarkan fitur-fitur ini, kemudian dibuat suatu parameter yang digunakan untuk mengelompokkan bentuk pemerintahan suatu negara. Parameter tersebut adalah:

- Siapa yang mengatur?
- Bagaimana kepatuhan dalam negara itu tercipta?
- Apakah kekuasaan pemerintahan terpusat atau terbagi?
- Bagaimana kekuasaan pemerintah diperoleh dan ditransfer?
- Apa keseimbangan antara negara dan individu?
- Apa tingkat pengembangan material?
- Bagaimana ekonomi di organisir, seberapa stabil suatu rezim?

Pendekatan struktural fungsional ini dipengaruhi oleh tipologi klasik yang diadopsi pada abad 19 dan 20. Pendekatan ini menegaskan perbedaan antara konstitusi yang dikodifikasi dan tidak dikodifikasi, sistem parlemen dan sistem presidensial, dan sistem federal dan sistem kesatuan.

Pendekatan ini kemudian mengklasifikasikan lima bentuk pemerintahan, yaitu:

### 1. Poliarki Barat

Poliarki berasal dari kata bahasa Yunani, "*polus*" yang berarti banyak, dan "*archein*" yang berarti menguasai atau memerintah. Poliarki umumnya menunjukkan pada lembaga-lembaga dan proses-proses politik dari demokrasi perwakilan modern. Poliarki dapat diartikan secara kasar sebagai demokrasi, khususnya demokrasi liberal. Poliarki Barat ini secara luas setara dengan rezim yang dikategorikan sebagai

‘demokrasi liberal’ atau bahkan secara sederhana sebagai ‘demokrasi’. Negara-negara yang tergolong dalam poliarki barat terletak di Amerika Utara, Eropah Barat, Australia dan beberapa di Asia.

## 2. Demokrasi Baru

Negara-negara yang masuk dalam kategori demokrasi baru adalah negara-negara yang proses konsolidasi demokrasi tidak lengkap. Proses transisi demokrasi masih kompleks dan sulit. Negara-negara yang tergolong dalam negara-negara demokrasi baru biasanya berada di Eropah timur, Afrika, Asia, Amerika Latin, dan negara-negara di Pasifik.

## 3. Rezim Asia Timur

Negara-negara Asia Timur ini muncul pada akhir abad 20 ketika terjadi peralihan dan keseimbangan ekonomi dunia dari negara-negara Barat ke negara-negara Timur di Asia. Negara-negara Asia Timur ini memiliki karakteristik yang sama yaitu; pertama, lebih berorientasi pada ekonomi daripada politik. Prioritas utama mereka adalah mengengjot pertumbuhan ekonomi daripada memperluas kebebasan individu sebagaimana kebebasan sipil dalam negara-negara barat. Kedua, adanya dukungan yang luas terhadap pemerintahan yang kuat dan partai penguasa serta respek terhadap institusi negara. Ketiga, adanya watak yang umum untuk menghormati pemimpin mereka karena ajaran Konfusian yang menekankan pada kesetiaan, disiplin dan kewajiban sehingga sering negara-negara ini dianggap menjalankan otoritarianisme. Keempat, negara-negara ini menekankan komunitas dan kohesi sosial yang diwujudkan dalam peran sentral yang diberikan kepada

keluarga. Contoh dari negara-negara ini adalah Korea Selatan, Taiwan, Hongkong, Singapura dan Malaysia.

#### 4. Rezim Islam

Munculnya Islam sebagai sebuah kekuatan politik memiliki efek yang mendalam pada politik di Afrika Utara, Timur Tengah dan beberapa bagian di Asia. Dalam beberapa kasus, kelompok-kelompok Islam menantang rezim-rezim yang ada, yang sering mengartikulasikan kepentingan-kepentingan orang miskin perkotaan karena kekecewaan pada Marxisme-Leninisme pada tahun 1970-an. Dalam beberapa kasus lainnya, rezim-rezim ini didirikan atau didirikan kembali pada garis-garis Islam. Contohnya sejak didirikan pada tahun 1932, Arab Saudi telah menjadi negara Islam, kemudian adanya revolusi Iran 1979 yang menghasilkan republik Islam di bawah Ayatollah Khomeini, dan juga di Sudan dan Pakistan. Di negara-negara seperti Libia pada zaman Gaddafi, interpretasi Islam yang lebih istimewa dan diperdebatkan telah diterjemahkan ke dalam praktik politik.

#### 5. Rezim Militer

Sementara kebanyakan rezim dikarakteristik dengan kombinasi faktor-faktor ideologi, budaya, ekonomi dan politik, beberapa diantaranya tetap berdiri dengan kekuatan militer dan tekanan yang sistematis. Hal yang penting dalam rezim militer adalah bahwa jabatan-jabatan pemimpin dalam pemerintahan ditempati atas dasar posisi seseorang dalam rantai komando militer. Pengaturan politik konstitusional yang normal diganti, dan lembaga-lembaga melalui mana oposisi dapat muncul, seperti badan-badan yang dipilih dan pers yang bebas, dihilangkan. Negara-negara yang tergolong dalam rezim militer

ini umumnya terdapat di Amerika Latin, Afrika, Asia dan sedikit di Eropah.

## **B. Bentuk Negara**

Bentuk negara adalah pengelompokan negara berdasarkan kedaulatan sebagai atribut yang esensial. Meskipun dianggap sebagai suatu konsep yang dipertentangkan dan tidak jelas bagi beberapa ahli politik, kedaulatan masih dianggap penting dalam studi ilmu-ilmu sosial khususnya ilmu politik, tata negara bahkan hubungan internasional. Francis W. Coker, dalam Isjwara (1982:106), mengatakan bahwa konsep kedaulatan itu sendiri sama penting sebagaimana konsep nilai dalam ilmu ekonomi.

Klasifikasi negara berdasarkan kedaulatan ini secara khusus didasarkan pada kriteria distribusi kekuasaan secara resmi antar bagian tingkatan pemerintahan dalam suatu negara. Kriteria distribusi kekuasaan ini bersifat vertikal yaitu pembagian kekuasaan dari tingkatan pemerintahan tertinggi sampai ke tingkatan terendah, atau sebaliknya. Karena itu pengklasifikasian negara berdasarkan kedaulatan ini merupakan pengklasifikasian susunan atau struktur negara dengan berbagai implikasinya dalam penyelenggaraan negara. Sedemikian pentingnya struktur atau susunan negara ini sehingga secara eksplisit dinyatakan di dalam konstitusi di beberapa negara tertentu, termasuk di Indonesia (Bakhri 2019:241).

Bentuk negara ditinjau dari distribusi kekuasaan atau susunan negara dapat dikelompokkan atas dua bentuk. Kedua bentuk negara itu adalah negara kesatuan dan negara serikat atau

federal. Bentuk negara kesatuan bersusun tunggal sedangkan bentuk negara serikat atau federal bersusun jamak. Selanjutnya untuk mendapatkan pengertian tentang bentuk negara kesatuan dan negara serikat atau federal dapat dijelaskan sebagai berikut:

### **1. Negara Kesatuan**

Dalam negara kesatuan kedaulatan bersifat utuh dan tidak dapat dibagi-bagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Negara kesatuan terbentuk sebagai suatu negara yang merdeka dan berdaulat di mana di seluruh wilayah negara hanya ada satu pemerintah pusat yang berkuasa dan mengatur seluruh daerah. Daerah-daerah ini tidak memiliki kedaulatan masing-masing dan tidak berbentuk negara bagian sehingga tidak ada negara di dalam negara di dalam suatu negara kesatuan. Dengan tidak adanya pembagian kedaulatan maka pada tertinggi dan terakhir, pemerintah pusat memegang wewenang untuk memutuskan suatu kebijakan mengenai bidang tertentu.

Negara kesatuan dapat dijalankan menurut sistem dan asas sentralisasi atau desentralisasi. Perbedaan kedua sistem atau asas ini adalah:

- Negara kesatuan dengan sistem atau asas sentralisasi, yaitu penyelenggaraan negara itu langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, dan daerah-daerah tinggal melaksanakannya.
- Negara kesatuan dengan sistem atau asas desentralisasi, yaitu kepala daerah diberikan kesempatan dan

kekuasaan untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri atau diberikan otonomi.

Meskipun daerah-daerahnya memiliki hak otonomi, bentuk negara kesatuan lebih kokoh dibandingkan bentuk negara serikat atau federal. Negara kesatuan ini kokoh karena susunan atau struktur negara ini dibangun di atas persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*).

## **2. Negara Serikat atau Federal**

Dalam negara serikat atau federal, kedaulatan itu dapat dibagi-bagi di antara pemerintah pusat (pemerintah federal) dan pemerintah daerah (pemerintah negara bagian). Pembagian itu dilakukan melalui suatu ketentuan konstitusi di mana peranan konstitusi dalam hal ini hanya perjanjian belaka.

Negara-negara bagian dalam bentuk negara serikat atau federal awalnya adalah negara-negara yang merdeka, berdaulat dan berdiri sendiri. Dengan menggabungkan diri dalam suatu negara serikat, maka negara-negara bagian yang berdiri sendiri tersebut menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada negara serikat atau federal. Kekuasaan yang diserahkan biasanya dalam hal hubungan luar negeri, pertahanan dan keamanan, dan sebagainya.

## **C. Kedaulatan Negara**

Kedaulatan, menurut Kansil (1978:24-25), adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku terhadap seluruh



wilayah dan segenap rakyat dalam negara itu. Kedaulatan adalah juga kekuasaan penuh untuk mengatur seluruh wilayah negara tanpa campur tangan dari pemerintah negara lain.

Ada beberapa teori kedaulatan yang terkenal. Teori-teori kedaulatan itu adalah:

- Teori Kedaulatan Tuhan (Theokrasi)
- Teori Kedaulatan Rakyat (Demokrasi)
- Teori Kedaulatan Negara
- Teori Kedaulatan Hukum (Supremacy of Law)

### **1. Teori Kedaulatan Tuhan (Theokrasi)**

Teori ini mengajarkan bahwa pemerintah atau negara memperoleh kekuasaan yang tertinggi itu dari Tuhan. Para penganjur teori ini berpendapat bahwa dunia beserta segala isinya adalah ciptaan Tuhan. Apapun yang ada di dunia ini berasal dari Tuhan. Demikian pula halnya dengan kedaulatan yang ada pada pemerintah ataupun raja-raja yang waktu itu memegang pemerintahan adalah berasal dari Tuhan juga. Oleh karena itu raja atau pemerintah harus mempergunakan kedaulatan yang diperolehnya itu sesuai dengan kehendak Tuhan.

Pada masa lampau raja-raja menganggap diri mereka sebagai Tuhan sendiri, seperti misalnya dalam cerita wayang, di mana raja menganggap dirinya sebagai penjelma Dewa Wisnu ataupun menganggap sebagai anak Tuhan. Penganjur paham ini antara lain; Agustinus, Thomas Aquinas dan lain-lain.

## 2. Teori Kedaulatan Rakyat (Demokrasi)

Menurut teori ini, negara memperoleh kekuasaan dari rakyatnya dan bukan dari Tuhan atau dari raja. Teori ini tidak sependapat dengan teori kedaulatan Tuhan dan mengemukakan kenyataan-kenyataan yang tak sesuai dengan apa yang diajarkan oleh teori kedaulatan Tuhan, yaitu:

- Raja-raja yang seharusnya memerintah rakyat dengan adil, jujur dan baik hati (sesuai dengan kehendak Tuhan) namun kenyataannya, mereka bertindak dengan sewenang-wenang terhadap rakyat, misalnya pemerintahan Louis XIV di Perancis.
- Apabila kedaulatan raja itu berasal dari Tuhan, mengapa dalam suatu peperangan antara raja yang satu dengan raja yang lain dapat mengakibatkan kekalahan dari salah satu raja yang berperang itu.

Kenyataan-kenyataan ini menimbulkan keragu-raguan yang mendorong kearah timbulnya alam pikiran baru yang memberi tempat dalam bidang kenegaraan melahirkan suatu paham baru, yaitu teori kedaulatan rakyat.

Paham inilah yang merupakan reaksi terhadap teori kedaulatan Tuhan dan teori kedaulatan raja dan kemudian dapat menguasai seluruh dunia hingga sekarang dalam bentuk "Mythos Abad XIX" yang memuat faham kedaulatan rakyat dan perwakilan (demokrasi).

Para penganjur paham ini adalah Jean-Jacques Rousseau, Montesquieu, dan John Locke. Dari ketiga sarjana ini, Montesquieu adalah yang terkenal karena ajarannya tentang pemisahan kekuasaan negara yang disebut "Trias Politica".

### **3. Teori Kedaulatan Negara**

Menurut teori ini, adanya negara itu merupakan kodrat, demikian pula kekuasaan tertinggi yang ada pada pemimpin negara itu. Adapun kedaulatan itu sudah ada sejak lahirnya suatu negara. Jadi jelaslah bahwa negara itu merupakan sumber dari pada kedaulatan. Hukum itu mengikat karena yang demikian dikehendaki oleh negara yang menurut kodrat mempunyai kekuasaan mutlak. Penganjur teori ini diantaranya; Paul Laband dan George Jellinek.

### **4. Teori Kedaulatan Hukum (Supremacy of Law)**

Teori ini mengajarkan bahwa pemerintah memperoleh kekuasaannya itu bukan dari Tuhan ataupun raja maupun negara, tetapi berdasarkan atas hukum. Yang berdaulat adalah hukum. Baik pemerintah maupun rakyat memperoleh kekuasaan itu dari hukum. Penganjur teori ini antara lain; Hugo de Groot, Krabbe, Immanuel Kant, dan Leon Duguit.

## **BAB IV**

### **SISTEM PEMERINTAHAN PARLEMENTER**

Tiga bab berturut-turut ini membahas mengenai sistem pemerintahan. Bab III ini membahas sistem pemerintahan parlementer, Bab IV mengenai sistem pemerintahan presidensial, dan Bab V membahas sistem pemerintahan campuran. Pembahasan meliputi uraian teoritis mengenai karakteristik atau ciri-ciri suatu sistem pemerintahan, sejarah dan contoh praktek pemerintahan di beberapa negara. Tetapi perlu diperhatikan bahwa dalam perjalanan sejarah suatu negara, sistem pemerintahan yang diterapkannya dapat berubah sesuai dengan situasi, kondisi dan kebutuhan negara yang bersangkutan sehingga meskipun menggunakan sistem pemerintahan yang sama dengan negara lain tetapi dalam penerapannya dapat saja berbeda-beda atau memiliki variasi tersendiri.

#### **A. Ciri-ciri Sistem Pemerintahan Parlementer**

Sistem pemerintahan parlementer adalah suatu sistem pemerintahan dimana parlemen memegang peran penting dalam jalannya pemerintahan. Dalam sistem pemerintahan parlementer ini, parlemen sebagai lembaga legislatif mempunyai wewenang untuk mengangkat dan menjatuhkan kepala pemerintahan (eksekutif) bersama dengan kabinetnya. Kepala pemerintahan dalam sistem parlementer disebut dengan bermacam-macam istilah seperti; perdana menteri (*prime minister*), kanselir (*chancellor*), *premier*, *minister-*

*president* atau *taoiseach*. Kepala pemerintahan (perdana menteri) dan kabinetnya dalam sistem parlementer ini harus memiliki kepercayaan dari parlemen (*the confidence of the legislature*) untuk dapat menjalankan pemerintahan. Sebaliknya, mereka jatuh atau bubar ketika parlemen mengeluarkan mosi tidak percaya (*a legislative vote of no confidence* atau *censure*) (Ghofar 2009:53). Karena itu masa jabatan perdana menteri dan kabinetnya tidak pasti dan sangat tergantung dinamika di dalam parlemen. Namun demikian, lembaga eksekutif dan legislatif (parlemen) ini memiliki hubungan sehingga keduanya dapat saling mempengaruhi satu sama lain (Kranenburg 1955). Pengertian mempengaruhi di sini adalah bahwa salah satu pihak mempunyai kemampuan kekuasaan (*power capacity*) untuk menjatuhkan pihak lain dari jabatannya (Diantha 1990; Mariana, Yuningsih dan Paskarina 2017).

Kepala pemerintahan dalam sistem parlementer ditunjuk atau diseleksi di dalam badan legislatif atau parlemen. Kepala pemerintahan atau perdana menteri ini berasal dari partai politik atau gabungan partai politik (koalisi) yang dominan di parlemen. Kalau hanya satu partai politik yang dominan, berarti perdana menteri dan kabinetnya berasal dari partai politik tersebut dan biasanya ketua partai politik yang dominan itu yang menjadi perdana menteri. Tetapi kalau koalisi partai-partai politik yang mendominasi dalam parlemen, berarti mereka harus melakukan "*lobby*" untuk menentukan siapa yang akan menjadi perdana menteri. Biasanya partai politik yang terbesar dalam koalisi pemerintahan yang akan menempatkan ketua partai politiknya untuk menjadi perdana menteri dan partai-partai politik lainnya dalam koalisi dapat mengajukan anggota parlemen mereka untuk menempati posisi-posisi dalam kabinet

tergantung komposisi dan “*lobby*” dalam koalisi tersebut. Jadi, proses seleksi kepala pemerintahan atau perdana menteri itu dapat berawal dari pemilihan formal sampai kemunculannya secara informal dari tawar-menawar antar partai politik di parlemen dan memperoleh penunjukan resmi dari kepala negara (Lijphart 1992).

Perdana menteri sebagai kepala pemerintahan dalam sistem pemerintahan parlementer bersama dengan menteri-menteri dalam kabinet yang dipimpinnya adalah anggota parlemen. Mereka ini dipilih oleh rakyat dalam pemilihan umum untuk menduduki posisi sebagai anggota parlemen. Mereka berasal dari partai politik dan mewakili kepentingan partai politik mereka di parlemen. Meskipun ditunjuk untuk menjadi perdana menteri atau masuk menjadi anggota kabinet, mereka tetap anggota parlemen. Keanggotaan parlemen yang mereka pegang tidak hilang atau lepas ketika menduduki jabatan perdana menteri atau menteri dalam kabinet. Perdana menteri dan kabinetnya otomatis berasal dari parlemen dan tidak ada yang diangkat dari luar anggota parlemen. Karena itu mereka bertanggung jawab kepada parlemen. Jadi kabinet dalam sistem pemerintahan parlementer lebih cenderung bernuansa politik daripada profesional.

Dalam sistem pemerintahan parlementer, jabatan kepala pemerintahan dipisahkan dengan jabatan kepala negara. Kepala pemerintahan dipegang oleh perdana menteri atau apapun istilahnya. Sedangkan kepala negara dipegang oleh raja, ratu, kaisar, sultan, syek, atau apapun istilahnya di dalam bentuk pemerintahan monarki; atau dipegang oleh seorang presiden dalam negara yang berbentuk pemerintahan republik. Kepala negara dalam bentuk pemerintahan monarki yang

menggunakan sistem pemerintahan parlementer berasal dari garis turunan. Tetapi kepala negara dalam bentuk pemerintahan republik yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer dipilih dalam suatu pemilihan umum.

Sistem pemerintahan parlementer memiliki lembaga eksekutif yang kolegal atau kolektif. Posisi perdana menteri dalam kabinet dapat saja berubah-ubah, bisa saja setara dengan menteri-menteri lain atau malah sangat menonjol dalam suatu proses pengambilan keputusan. Meskipun demikian, pengambilan keputusan di dalam kabinet parlementer selalu mengedepankan kolegalitas di antara perdana menteri dan menteri-menteri yang lain.

Sistem pemerintahan parlementer ini dinamakan oleh Alan R. Ball (1994:52-53) dengan sebutan *the parliamentary types of government* dengan ciri-cirinya sebagai berikut:

- Kepala negara hanya mempunyai kekuasaan nominal. Hal ini berarti bahwa kepala negara hanya merupakan lambang atau simbol yang hanya mempunyai tugas-tugas yang bersifat norma sehingga pengaruh politiknya terhadap kehidupan negara sangat kecil. Kepala negara ini bisa saja seorang presiden seperti di Jerman, India, Italia; atau seorang monarki (raja/ratu, dan sebagainya) seperti di Jepang, Swedia, dan Inggris.
- Pemegang kekuasaan eksekutif yang sebenarnya atau nyata adalah perdana menteri bersama-sama kabinetnya yang dibentuk melalui lembaga legislatif atau parlemen. Dengan demikian kabinet sebagai pemegang kekuasaan eksekutif riil harus bertanggung jawab

kepada badan legislatif atau parlemen dan harus meletakkan jabatannya bila parlemen tidak mendukungnya.

- Badan legislatif atau parlemen dipilih untuk bermacam-macam periode yang saat pemilihannya ditetapkan oleh kepala negara atas saran dari perdana menteri.

Agak berlainan dengan pendapat C.F. Strong (1966) yang menyebut sistem pemerintahan parlementer itu dengan istilah "*the parliamentary executive*", yang ciri-cirinya sebagai berikut:

- Anggota kabinet adalah anggota parlemen. Ciri ini berlaku antara lain di Inggris dan Malaysia, sedangkan di negara-negara lain ciri ini sudah mengalami modifikasi.
- Anggota kabinet harus mempunyai pandangan politik yang sama dengan parlemen. Ciri ini antara lain berlaku di Inggris, sedangkan di negara-negara yang tidak menganut sistem dua partai, hal ini sering dilakukan melalui kompromi di antara partai-partai politik yang mendukung kabinet.
- Adanya politik berencana untuk dapat mewujudkan programnya. Ciri khas ini tampaknya universal.
- Perdana menteri dan kabinetnya harus bertanggung jawab kepada badan legislatif atau parlemen.
- Para menteri mempunyai kedudukan di bawah perdana menteri. Hal ini tidak terlepas dari sistem kepartaian di Inggris di mana ketua partai politik yang telah memenangkan pemilihan umum akan ditunjuk menjadi perdana menteri yang mempunyai tanggung jawab lebih besar dari pada anggota kabinet yang lainnya.



Dari apa yang telah dikemukakan baik oleh Alan R. Ball maupun oleh C.F Strong di atas tentang ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer belum terlihat adanya satu ciri yang sangat penting yaitu adanya kewenangan bagi kepala negara untuk membubarkan parlemen.

Dikatakan ciri ini penting justru karena ia dapat dijadikan sarana untuk menekan sekecil mungkin kelemahan sistem pemerintahan parlementer yaitu adanya ketidakstabilan pemerintahan. Bahkan tidak berlebihan kalau dikatakan bahwa kewenangan kepala negara (unsur eksekutif) untuk membubarkan parlemen adalah dalam rangka menjaga titik keseimbangan kekuasaan (*balance of power*) antara eksekutif dan legislatif.

Sebab secara psikologis, parlemen akan lebih berhati-hati menjatuhkan kabinet sehingga parlemen tidak mengumbar kewenangannya untuk menjatuhkan mosi tidak percaya kepada kabinet karena pada gilirannya parlemen akan dapat dijatuhkan juga oleh eksekutif dalam hal ini oleh kepala negara.

Berhubung dengan hal itu, Mr. Achmad Sanusi (1958) mengemukakan tentang ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer, yaitu:

- Kedudukan kepala negara tidak dapat diganggu gugat.
- Kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri bertanggung jawab kepada parlemen.
- Susunan, personalia dan program kabinet didasarkan atas suara terbanyak di parlemen.
- Masa jabatan kabinet tidak ditentukan dengan tepat atau pasti berapa lamanya.

- Kabinet dapat dijatuhkan pada setiap waktu oleh parlemen, sebaliknya parlemen dapat dibubarkan oleh kepala negara.

Stepan dan Skach (1993) juga mengidentifikasi ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer. Mereka menyebut sistem pemerintahan parlementer ini sebagai suatu sistem saling ketergantungan (*a system of mutual dependence*). Menurut mereka, sistem pemerintahan parlementer ini memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- Kekuasaan kepala eksekutif harus didukung oleh suatu mayoritas di dalam lembaga legislatif dan dapat jatuh jika menerima sebuah mosi tidak percaya.
- Kekuasaan eksekutif (biasanya dalam hubungannya dengan kepala negara) mempunyai kapasitas untuk membubarkan lembaga legislatif dan menyeruhkan pemilihan umum.

Sistem pemerintahan parlementer ini memiliki kelebihan. Menurut Surbakti (1992) kelebihan dari sistem pemerintahan parlementer ini yaitu dapat menangani suatu permasalahan secara tuntas melalui pembuatan undang-undang yang bersifat komprehensif sebab kekuasaan eksekutif pada prinsipnya berasal pada satu partai atau koalisi partai pemerintah. Garis tanggung jawab dalam perencanaan dan pelaksanaan undang-undang juga sangat jelas sehingga para pemilih dalam pemilihan umum dapat menilai dan menentukan pilihan mereka apakah seorang calon anggota parlemen itu layak dipilih atau tidak.

Namun demikian, sistem pemerintahan parlementer ini juga memiliki kelemahan. Adapun kelemahan dari sistem pemerintahan parlementer ini yaitu ketika kekuatan partai-

partai politik di parlemen merata di mana partai berkuasa atau partai-partai koalisi dan partai oposisi atau gabungan partai oposisi memiliki kekuatan yang hampir sama maka berpotensi besar untuk terbitnya mosi tidak percaya (*a legislative vote of no confidence* atau *censure*) dan sangat rentan bagi kabinet untuk dijatuhkan. Ini yang membuat ketidakstabilan dalam parlemen dan ini sering terjadi dalam sistem pemerintahan parlementer dengan kekuatan partai-partai politik di parlemen relatif hampir sama.

Kelemahan lainnya adalah sebaliknya, yaitu adanya kecenderungan suatu kabinet dapat mengendalikan parlemen. Hal ini bisa terjadi ketika sebagian besar kursi di parlemen ini dikuasai oleh satu atau beberapa koalisi partai sehingga sangat sulit partai lain yang hanya memiliki sedikit kursi untuk menjadi oposisi dalam parlemen. Dalam situasi ini, perdana menteri dan kabinetnya mempunyai kedudukan penting dalam partai mereka. Dengan pengaruh yang kuat maka perdana menteri dapat dengan mudah mengendalikan parlemen sehingga setiap kebijakan yang dibuatnya akan mudah memperoleh dukungan dan persetujuan dari parlemen.

## **B. Sejarah Lahirnya Sistem Pemerintahan Parlementer**

Sistem pemerintahan parlementer lahir di Inggris. Sistem pemerintahan parlementer ini lahir bukan berdasarkan konsep pemikiran seseorang tokoh negarawan dan bukan juga karena ketentuan-ketentuan dari pasal-pasal konstitusi Inggris karena Inggris pada waktu itu memang tidak mempunyai konstitusi

yang tertuang dalam satu naskah (*documentary constitution/written constitution*).

Munculnya sistem pemerintahan parlementer di Inggris melalui suatu perjalanan sejarah ketatanegaraan yang cukup panjang. Pada mulanya Raja Inggris dibantu oleh *Great Council* atau disebut juga *Privy Council* yang terdiri dari unsur-unsur kaum rohaniwan, bangsawan, dan pejabat tinggi lainnya. Council ini bersidang tiga atau empat kali setahun bila dipanggil oleh raja untuk memberikan nasihatnya dalam menentukan politik pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan, peradilan, pembuatan peraturan, pengumpulan uang dan sebagainya. Untuk penyelenggaraan tugas sehari-hari *Great Council* membentuk badan yang lebih kecil yang disebut *King's Court*. Dalam perkembangan selanjutnya *Great Council* berubah menjadi parlemen (*Parliament*). Parlemen ini memiliki dua kamar yaitu *House of Lord* dan *House of Common*. Sedangkan *King's Court* berubah menjadi Badan Peradilan dan Dewan Menteri (*Cabinet*).

Lembaga parlemen pertama kali muncul di Inggris pada tahun 1295 pada masa pemerintahan Raja Edward I yang menggantikan Raja Henrik III (Ilbert dan Carr 1964). Lembaga parlemen ini kemudian mengalami perkembangan yang oleh Ilbert dan Carr (1964) dibagi dalam empat tahap, yaitu:

- Periode parlemen-parlemen abad pertengahan di mana parlemen 1295 menjadi model dan tipe.
- Periode keluarga-keluarga Tudor dan Stuart yang memiliki posisi sentral pada saat konflik antara raja dan parlemen, antara hak prerogatif dan hak privilege.

- Periode antara revolusi tahun 1688 dan Akta Reformasi tahun 1832
- Periode modern yang dimulai pada tahun 1832.

Selanjutnya Ilbert dan Carr menjelaskan bahwa pada periode awal, kekuasaan parlemen masih sangat terbatas yaitu hanya sebagai badan penasihat raja belaka dan nasihat-nasihat dari parlemen tidak mengikat raja. Sedangkan lembaga *Cabinet*, pengaruhnya paling menonjol pada masa pemerintahan Raja George III dan George IV. Pada bulan November 1779, untuk pertama kalinya usul dari *Cabinet* diperhatikan oleh raja. Usulan tersebut berisi agar 8.000 orang Irlandia yang menganggur diberikan pekerjaan. Setelah kejadian itu *Cabinet* benar-benar lebih banyak mengambil inisiatif di bidang pemerintahan sehingga lembaga itu menjadi semacam “Komisi Eksekutif” dari parlemen. Apalagi setelah Raja George V dari Hannover yang tidak mengerti bahasa Inggris, seringkali tidak menghadiri sidang-sidang kabinet sehingga raja tidak begitu aktif di bidang kebijakan pemerintahan lagi.

Kedudukan kabinet semakin kuat sejak dikeluarkannya *Reform Act* 1832 di mana mulai saat itu menurut Mosley (1985), *Cabinet* mempunyai hubungan yang erat dengan parlemen karena pemikiran *cabinet* sebenarnya adalah pemikiran partai mayoritas dalam parlemen. Perkembangan sistem parlemen berikutnya dapat dilihat melalui beberapa konvensi ketatanegaraan di mana konvensi yang demikian merupakan bagian yang tak tertulis dari konstitusi Inggris.

## C. Sistem Pemerintahan Parlementer Inggris

Konstitusi Inggris terdiri atas dua bagian besar yaitu *the Law of the Constitution* (konstitusi tertulis) dan *the Convention of the Constitution* (konstitusi tidak tertulis). Masing-masing bagian ini juga memiliki subbagian (Dicey 2007).

*The Law of the Constitution* terdiri atas empat subbagian. Keempat subbagian itu adalah:

1. *Historic Documents*, berisi dokumen-dokumen sejarah, seperti *Magna Charta (the Great Charter) 1215*, *the Petition of Right 1628*, dan *Bill of Right 1689*.
2. *Parliamentary Statues*, yaitu berisi undang-undang yang dibuat oleh parlemen yang sifatnya memperluas dan membatasi kekuasaan raja, menjamin hak-hak sipil, mengatur pemungutan suara, membentuk pemerintahan-pemerintahan lokal, mendirikan peradilan-peradilan dan membina aparatur administratif. Contohnya:
  - The Habeas Corpus Act 1679
  - The Act of Settlement 1701
  - The Minicipal Corporation Act 1835
  - The Judicature Act 1873
  - The Parliament Act 1911
  - The Status of West Minister 1931
  - The Ministry of the Crown Act 1937.

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

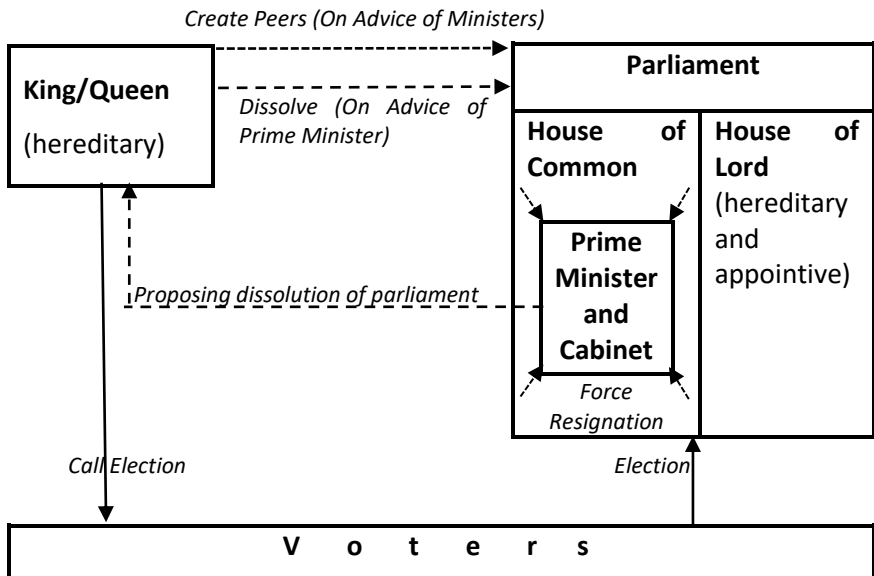
Sedangkan *the Convention of the Constitution* adalah konstitusi yang tidak tertulis. Meskipun tidak tertulis tetapi *the Convention of the Constitution* ini mempunyai kaitan erat dengan sistem pemerintahan karena hampir keseluruhan dari konvensi-konvensi konstitusi itu setelah melalui proses perjalanan sejarah yang panjang menjadi aturan-aturan dasar yang tidak tertulis dalam mengatur hubungan antara eksekutif dengan legislatif. Aturan dasar yang tidak tertulis itu antara lain berupa:

1. Parlemen bersidang sekurang-kurangnya sekali setahun
2. Raja tak menghadiri sidang-sidang kabinet
3. Raja akan selalu menerima nasihat menteri-menteri

4. Raja selalu menandatangani rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh parlemen
5. Menteri-menteri bertanggungjawab kepada Majelis Rendah
6. Kabinet akan jatuh bila tidak mendapat kepercayaan Majelis Rendah lagi.

Secara garis besar mekanisme sistem pemerintahan parlementer Inggris dapat dilihat dalam Bagan 1 berikut ini:

**Bagan 1**  
**Mekanisme Sistem Pemerintahan Parlementer Inggris**





Bagan 1 tadi dapat dijelaskan sebagai berikut:

Pihak eksekutif Inggris terdiri atas Mahkota (*Monarch*) dan Kabinet. Raja atau ratu diangkat berdasarkan keturunan (*hereditary*). Kabinet terdiri atas sejumlah menteri-menteri yang merangkap sebagai anggota parlemen dan dikepalai oleh seorang perdana menteri. Sedangkan perdana menteri berasal dari ketua partai yang memenangkan pemilihan umum. Kabinet tidak sama dengan dewan menteri. Menurut Witman dan Wuest (1959), dewan menteri terdiri atas menteri-menteri anggota kabinet dan menteri-menteri bukan anggota kabinet. Menteri-menteri anggota kabinet adalah menteri-menteri inti yang mempunyai kekuasaan untuk menentukan kebijakan politik pemerintahan. Mereka dipimpin oleh perdana menteri dan merupakan *inner* kabinet.

Pihak legislatif terdiri dari Majelis Tinggi (*the House of Lord*) dan Majelis Rendah (*the House of Common*). Majelis Tinggi diangkat berdasarkan keturunan oleh Raja (*create peers*) yang dapat berupa golongan bangsawan dan golongan pemuka agama. Sedangkan Majelis Rendah, anggota-anggotanya dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.

Kekuasaan Majelis Rendah lebih dominan dari kekuasaan Majelis Tinggi karena Majelis Rendah dapat menjatuhkan kabinet (*Force Resignation*). Hal ini terjadi tentunya jika dalam tubuh partai yang sedang berkuasa timbul perpecahan sehingga dukungan kepada kabinet tidak kompak lagi. Sebaliknya, perdana menteri dapat mengusulkan pembubaran Majelis Rendah kepada Raja (*dissolve House of Common on advice of Prime Minister*). Usul pembubaran parlemen ini diajukan oleh perdana menteri bila perdana menteri menganggap parlemen

tidak mencerminkan kehendak rakyat lagi atau bila terjadi perbedaan visi antara kabinet dengan parlemen mengenai suatu kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah. Adanya kekuasaan Raja untuk membubarkan parlemen merupakan kunci keseimbangan kekuasaan antara kabinet dan parlemen.

Bila Raja membubarkan parlemen maka segera diikuti dengan pula dengan perintah untuk mengadakan pemilihan umum (*call election*) guna memilih anggota parlemen. Jika partai oposisi yang menang dalam pemilihan umum tersebut, maka kabinet harus mengundurkan diri dan mengembalikan mandat itu dan selanjutnya diberikan kepada partai oposisi sebagai pemenang pemilihan umum untuk membentuk kabinet baru.

## **BAB V**

### **SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL**

#### **A. Ciri-ciri Sistem Pemerintahan Presidensial**

Jika Inggris merupakan tanah kelahiran sistem pemerintahan parlementer, maka Amerika Serikat merupakan tanah kelahiran sistem pemerintahan presidensial. Ball (1994:53) menyebut sistem pemerintahan presidensial ini sebagai *the presidential type of government*. Sedangkan Strong (1966) menyebut sistem pemerintahan presidensial ini sebagai *the non parliamentary* atau *the fixed executive*. Sementara itu Kranenburg (1955) memakai istilah *representative popular government with separation of power* (pemerintahan perwakilan rakyat dengan pemisahan kekuasaan) untuk menunjuk pada sistem pemerintahan presidensial. Jadi setidaknya-tidaknya ada tiga istilah yang digunakan untuk menyebut sistem pemerintahan presidensial, yaitu:

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

Dalam sistem pemerintahan presidensial kepala pemerintahan dipegang oleh presiden dan dipilih untuk suatu masa jabatan yang ditentukan secara konstitusional dan pasti. Presiden dalam kedudukannya sebagai kepala pemerintahan tidak dapat dijatuhkan atau dipaksa mundur oleh lembaga legislatif. Meskipun ada juga kemungkinan untuk memecat presiden

melalui satu proses yang luar biasa dan tidak biasa yaitu "*impeachment*".

Kepala pemerintahan dalam sistem pemerintahan presidensial dipilih dalam suatu pemilihan umum baik secara langsung oleh rakyat maupun secara tidak langsung oleh lembaga legislatif atau melalui "*electoral college*" seperti di Amerika Serikat. Kepala pemerintahan bukanlah anggota parlemen begitu juga dengan anggota kabinet yang dibentuknya. Anggota kabinet dalam sistem pemerintahan presidensial diangkat dan diberhentikan oleh presiden dan bertanggungjawab kepada presiden bukan kepada parlemen sehingga kabinet presidensial ini tidak dapat dibubarkan oleh parlemen.

Eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensial bersifat non-kolegial dan bertumpuh pada presiden sebagai pengambil keputusan tunggal. Dalam sistem pemerintahan ini, menteri-menteri dalam kabinet adalah penasehat dan pembantu presiden. Namun demikian, mereka diangkat oleh presiden menjadi menteri lebih karena alasan profesionalitas daripada alasan politik. Karena itu mereka tidak harus berasal dari parlemen. Anggota parlemen yang diangkat menjadi menteri harus mengundurkan diri dari parlemen seperti contoh di Belanda, Norwegia dan bahkan di Indonesia.

Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial memegang jabatan kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara. Meskipun memegang jabatan kepala pemerintahan, presiden tidak sekaligus menduduki jabatan sebagai anggota parlemen. Dengan demikian sangat jelaslah pemisahan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara khususnya antara eksekutif dan legislatif dalam sistem pemerintahan presidensial.

Ada empat ciri dan syarat sistem presidensial menurut Witman dan Wuest (1959), yaitu:

1. Berdasarkan pada pemisahan kekuasaan.
2. Eksekutif tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan legislatif dan tidak harus mengundurkan diri ketika kehilangan dukungan dari mayoritas anggota legislatif.
3. Tidak ada tanggung jawab timbal balik antara presiden dan kabinetnya, kabinet sepenuhnya bertanggung jawab kepada presiden sebagai kepala pemerintahan.
4. Eksekutif dipilih oleh pemilih.

Stepan dan Skach (1993) juga mengidentifikasi ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial. Mereka menamakan sistem pemerintahan presidensial ini sebagai suatu sistem kemandirian bersama (*a system of mutual independence*). Menurut mereka, sistem pemerintahan presidensial ini memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- Kekuasaan legislatif memiliki mandat pemilu yang tetap yang merupakan sumber legitimasinya sendiri.
- Kekuasaan kepala eksekutif memiliki mandat pemilihan tetap yang merupakan sumber legitimasinya sendiri.

Ciri-ciri ini bervariasi pada setiap negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial. Sebagai contoh ciri-ciri sistem presidensial Amerika Serikat yang memiliki variasi tersendiri. Adapun ciri-ciri dari sistem pemerintah presidensial Amerika Serikat adalah:

- Presiden memegang jabatan baik sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan.

- Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih secara langsung oleh "*electoral college*". Di Amerika Serikat ada suatu formalitas yang disebut *electoral college*, dan mungkin akan hilang di masa datang.
- Presiden bukan bagian dari lembaga legislatif.
- Presiden tidak dapat dilengserkan oleh lembaga legislatif kecuali melalui proses *impeachment* yang legal.
- Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif dan memerintahkan pelaksanaan pemilihan umum.
- Presiden dan badan legislatif biasanya dipilih untuk suatu masa jabatan yang berbeda tetapi pasti.

Keseluruhan ciri-ciri di atas berlaku pada sistem pemerintahan di Amerika Serikat. Namun demikian tidak semua ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat ini juga ada pada semua negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidensial. Banyak negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial tetapi berbeda dengan sistem presidensial Amerika Serikat ini. Sebagai contoh, di Indonesia sejak era reformasi presiden dipilih secara langsung dan tidak dipilih oleh badan legislatif. Demikian juga negara-negara dengan sistem pemerintahan presidensial lainnya tidak mengenal adanya "*electoral college*" yang hanya ada dalam sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat dalam pemilihan presiden.

Demikian juga tidak ada satu negara yang menerapkan atau memiliki ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial yang sama dengan negara yang lain. Tetapi suatu negara dapat dikatakan menggunakan sistem pemerintahan presidensial kalau sistem pemerintahan negara tersebut memiliki ciri-ciri sistem presidensial yang esensial atau mendasar. Ciri-ciri sistem

pemerintahan presidensial yang esensial atau mendasar adalah bahwa presiden memegang kekuasaan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, dan secara implisit menteri-menteri bertanggungjawab kepada presiden. Sebaliknya, jika hanya satu atau beberapa ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial yang tidak esensial dan mendasar terpenuhi, tidak berarti bahwa negara tersebut telah menganut sistem pemerintahan presidensial. Sebagai contoh; pada saat berlakunya Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) 1949 di Indonesia, presiden bukan bagian dari badan legislatif (*the president is not part of the legislature*), dan pada dasarnya presiden dan badan legislatif (DPR dan Senat) dipilih untuk suatu masa jabatan yang pasti (*the president and the legislature elected for fixed terms*). Sesungguhnya dua dari ciri yang tidak esensial dan mendasar telah terpenuhi dalam Konstitusi RIS 1949, tetapi tidak dapat dikatakan Konstitusi RIS 1949 menganut sistem pemerintahan presidensial. Hal ini disebabkan Presiden (Ir. Soekarno), menurut Konstitusi RIS 1949, hanya memegang jabatan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri (Drs. Mohammad Hatta) sehingga kabinet (Kabinet Hatta II dan RIS) hanya bertanggung jawab ke parlemen bukan ke presiden.

Dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden memiliki kekuasaan yang sangat besar karena selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan yang memimpin kabinet (dewan menteri). Oleh karena itu, diperlukan *check and balances* antara lembaga tinggi negara agar kekuasaan presiden ini tidak mengarah pada diktatorisme. Inilah yang disebut sebagai *checking power with power*. Adapun menteri-menteri bertanggung jawab kepada presiden karena presiden merupakan kepala pemerintahan. Untuk mengatasi kekakuan

pemerintahan, maka badan legislatif diberikan hak protes seperti hak untuk menolak atau menerima rancangan undang-undang, menolak atau menerima baik perjanjian maupun pernyataan perang terhadap negara lain.

Sistem pemerintahan presidensial ini memiliki kelebihan-kelebihan dari sistem pemerintahan yang lain. Kelebihan dari sistem pemerintahan presidensial adalah; Pertama, sistem pemerintahan ini memberikan masa jabatan yang pasti kepada kepala pemerintahan dalam hal ini presiden sehingga mencegah terjadinya ketidakstabilan pemerintahan selama masa pemerintahan tersebut.

Kedua, pemilihan umum untuk kepala pemerintahan (presiden) dalam sistem pemerintahan presidensial dianggap lebih demokratis dibanding pemilihan tidak langsung, baik resmi maupun tidak resmi, untuk memilih kepala pemerintahan (perdana menteri) dalam sistem pemerintahan parlementer. Meskipun sistem demokrasi tidak mensyaratkan pemilihan umum untuk semua jabatan publik, tetapi pemegang jabatan publik yang paling penting dan paling berkuasa harus dipilih oleh rakyat.

Ketiga, adanya pemisahan kekuasaan yang bertujuan untuk membatasi pemerintah menciptakan suatu perlindungan bagi kebebasan individual yang sangat diperlukan terhadap tirani pemerintahan.

Selain memiliki kelebihan, sistem pemerintahan presidensial ini juga mempunyai beberapa kekurangan. Kekurangan-kekurangan dari sistem pemerintahan presidensial ini di antaranya; Pertama, sebagai akibat independensi ketiga lembaga negara ini, lebih khusus eksekutif dan legislatif, dalam



sistem pemerintahan presidensial, maka ketika terjadi konflik antara eksekutif dan legislatif dapat mengakibatkan “*deadlock*” atau kelumpuhan sistem. Ketika tidak terjadi persetujuan antara eksekutif dan legislatif, tidak ada prosedur atau metode institusional untuk menyelesaikannya karena ketiga lembaga negara ini memiliki tingkatan yang sama, tidak ada yang melebihi satu dari yang lainnya. Hal ini tidak seperti dalam sistem pemerintahan parlementer yang memiliki faktor kepercayaan legislatif/parlemen yang menjaga eksekutif tetap selaras dengan legislatif/parlemen. Untuk menghindari masalah “*executive-legislative deadlock*” ini, lembaga eksekutif dan legislatif tetap dipisahkan tetapi dibuat tidak seimbang dengan cara menambahkan kekuasaan presidensial supaya menjadikan presiden sebagai ujung tombak sistem pemerintahan yang lebih aktif dan efektif (Lijphart 1992).

Kedua, sistem pemerintahan presidensial memiliki kekakuan temporal yang mana memecah proses politik menjadi periode-periode yang terputus-putus dan dibatasi secara kaku, dan tidak meninggalkan ruang untuk penyesuaian yang berkelanjutan yang diperlukan oleh setiap periode pemerintahan presiden. Hal ini menimbulkan perubahan yang drastik ketika seorang presiden yang telah menyelesaikan jabatannya diganti dengan orang lain yang sangat berbeda gaya kepemimpinan dan kebijakan-kebijakan publiknya.

Ketiga, sistem pemerintahan presidensial beroperasi berdasarkan aturan “*the winner takes all*” yang mana membuat politik demokrasi menjadi suatu permainan di mana seseorang dapat menang dengan hanya menyebabkan orang lain kalah, dengan semua potensi konflik dari ramalan permainan demikian (Linz 1990:123). Dalam suatu pemilihan presiden,

hanya ada satu kandidat dengan partai politiknya yang menang, dan kandidat-kandidat yang lain dengan partai-partai politik mereka kalah. Lebih lanjut lagi, kekuasaan pemerintahan yang terpusat pada presiden membuatnya enggan untuk membagi kekuasaan dengan oposisi atau lawan politiknya (Lijphart 1992:18-19).

## **B. Sejarah Lahirnya Sistem Pemerintahan Presidensial**

Sejarah singkat lahirnya sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat adalah identik dengan sejarah pembentukan konstitusi Amerika Serikat itu sendiri. Hal ini disebabkan sistem pemerintahan Amerika Serikat itu sendiri diatur dalam *Article I* dan *Article II* yang masing-masing mengatur tentang kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif.

Konstitusi Amerika Serikat pembentukannya memakan waktu kurang lebih empat bulan dari bulan Mei sampai September 1787. Tujuan dari pembentukan konstitusi Amerika Serikat itu adalah untuk memberikan landasan konstitusional terhadap keinginan dari 13 negara merdeka bekas koloni Inggris untuk membentuk suatu negara federal. Bentuk negara federal dianggap tepat karena dapat mempertahankan rasa senasib dan sepenanggungan dari 13 negara merdeka yang terdiri atas negara besar dan kecil. Bentuk negara federal itu sendiri dianggap dapat mengkombinasikan kepentingan-kepentingan yang berbeda-beda antara negara besar dan negara kecil sehingga mereka tetap merasa dalam satu kesatuan.

Manfaat dari bentuk negara federal yang demikian itu dilukiskan oleh Tocqueville (1960:83-84) sebagai berikut:

“Sistem federal dibuat dengan maksud menggabungkan keuntungan-keuntungan yang berbeda yang mana dihasilkan dari besar dan kecilnya suatu bangsa; dan pandangan sekilas ke Amerika Serikat menemukan keuntungan yang mereka peroleh dari adopsinya”.

Konsep bentuk negara federal ini mendapat tantangan dari kaum lokal. Mereka menginginkan kemandirian bagi masing-masing negara bekas jajahan Inggris untuk mengurus negara mereka. Adapun yang menjadi alasan penolakan bentuk negara federal oleh kaum lokal adalah:

1. Dengan bentuk negara federal berarti terjadi penurunan status dari negara-negara yang baru merdeka ini, karena nantinya negara-negara tersebut hanya menjadi negara-negara bagian saja.
2. Suatu pemerintah pusat federal yang jauh letaknya baik fisik maupun psikologis tentunya akan kurang kemampuannya untuk memahami dan menangani persoalan-persoalan di berbagai wilayah yang sangat luas. Berbeda dengan pemerintahan setempat yang dekat, selain akan lebih efisien dan lebih cepat menangani persoalan-persoalan yang timbul, juga akan lebih mudah diminta pertanggungjawabannya. Suatu republik yang wilayahnya luas cepat atau lambat akan berakhir eksistensinya. Ia akan berubah menjadi monarki yang deprestisiasi sehingga menyebarkan anarki.
3. Alasan kultural, perbedaan sistem sosial dan ekonomi juga merupakan faktor-faktor yang menghambat dan tidak menguntungkan bagi pembentukan negara federal.

Alasan-alasan kaum lokalis ini sudah diketahui oleh James Madison, salah seorang konseptor dari bentuk negara federal, sebelum ia bersama anggota delegasi lainnya menghadiri sidang pembukaan penyusunan konstitusi di State Hall di Kota Philadelphia 25 Mei 1787. Madison sendiri menginginkan tegaknya suatu pemerintahan nasional yang kuat tapi atas dasar kedaulatan rakyat yang luas. Tiga minggu sebelum pembukaan sidang itu, dia telah berada di Philadelphia dengan bekal buku-buku dan catatan-catatan, antara lain catatan mengenai konfederasi-konfederasi dari zaman kuno sampai zaman modern, seperti konfederasi-konfederasi pada zaman Yunani kuno (*Lycia, Amphictoni, Achac*), pemerintahan kerajaan Romawi, konfederasi-konfederasi Swiss dan Pemerintahan Belanda selama berserikat dengan propinsi-propinsinya.

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

1. Bahwa konfederasi negara-negara republik yang masing-masing berdaulat diganti dengan Republik Nasional dengan eksekutif tunggal, legislatif bikameral dan yudikatif yang mandiri. Negara-negara republik yang dalam pengaturan *Articles of Confederation* merupakan negara-negara berdaulat, selanjutnya disubordinasikan kepada Republik Nasional.

2. Bahwa selama suatu negara Republik (bekas koloni) mempertahankan kedaulatannya maka ia berada di luar bangsa.

Dapat diduga sebelumnya, gagasan untuk menghilangkan kedaulatan negara-negara Republik akan memancing kontroversi. Dan memang benar, pada pertengahan Juni 1787 konvensi nyaris terjebak krisis. Delegasi New Jersey, Connecticut, New York dan Delaware mempertahankan kedaulatan negara-negara Republik namun mereka bersedia menambah kewenangan Kongres Kontinental (Continental Congress). Kongres Kontinental adalah semacam lembaga penasihat bagi koloni-koloni Inggris di Amerika Serikat, tetapi setelah koloni-koloni itu merdeka, lembaga tersebut berubah fungsinya menjadi pemerintah pusat konfederasi.

Krisis konvensi akhirnya dapat diatasi dengan tercapainya persetujuan untuk tidak menghilangkan sama sekali peranan negara-negara Republik walaupun status mereka turun menjadi negara-negara bagian, dengan jalan membentuk lembaga perwakilan negara-negara bagian yang disebut Senat.

Anggota dari lembaga perwakilan yang kedua itu (senat) terdiri atas wakil-wakil negara bagian, masing-masing dua orang yang dipilih oleh lembaga legislatif mereka. Dengan ketentuan itu pula posisi negara-negara bagian yang kecil tidak dikalahkan begitu saja oleh negara-negara bagian yang besar. Sedangkan anggota lembaga legislatif yang pertama (*House of Representative*) dipilih langsung oleh rakyat. Memang pernah dilontarkan ide agar *House of Representative* dipilih oleh legislatif negara bagian. Tetapi ide ini ditolak oleh Madison dengan alasan jika demikian halnya berarti rakyat dua kali telah dijauhkan dari *House of Representative*.

Akhirnya kaum federalis antara lain; James Madison, Alexander Hamilton dan John Jay mencapai kemenangan dalam rangka penyusunan konstitusi Amerika Serikat. Naskah konstitusi tersebut yang terdiri atas tujuh pasal untuk dapat berlaku di seluruh wilayah Amerika Serikat memerlukan sekurang-kurangnya sembilan ratifikasi dari 13 negara bagian sesuai dengan ketentuan *Articles of Confederation*.

Negara bagian kesembilan yang memberikan ratifikasinya adalah New Hampshire, pada tanggal 21 Juni 1788. Namun menurut Atmosudirdjo, dkk (1986), konstitusi itu sendiri baru berfungsi tahun 1789. Sampai kini tercatat telah diberlakukan 26 amandemen di mana 10 amandemen pertama disebut *Bill of Rights* yang berisi tentang hak-hak asasi manusia. Dari ke-7 pasal konstitusi 1789 itu yang berkaitan dengan sistem pemerintahan adalah Pasal 1 dan Pasal 2 yang masing-masing mengatur kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif.

## **C. Sistem Pemerintahan Presidensial Amerika Serikat**

### **1. Kekuasaan Legislatif**

Badan legislatif Amerika Serikat disebut *Congress* (Kongres) yang terdiri atas dua kamar (bikameral) yaitu DPR (*House of Representative*) dan Senat. *House of Representative* dipilih melalui pemilihan umum setiap dua tahun sekali pada masing-masing negara bagian (Pasal 1 Ayat 1). Sedangkan Senat adalah utusan negara-negara bagian yang dipilih oleh Dewan Legislatif negara bagian. Masing-masing negara bagian mempunyai dua orang utusan dalam Senat.

Masa jabatan Senat diatur sebagai berikut: 1/3 bagian pertama selama 2 tahun, 1/3 bagian kedua selama 4 tahun, dan 1/3 bagian ketiga selama 6 tahun, sehingga setiap 2 tahun sekali diadakan pergantian 1/3 bagian anggota Senat (Pasal 1 Ayat 3).

Kekuasaan kongres berdasarkan ketentuan konstitusi dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Mengesahkan rancangan undang-undang (Pasal 1 Ayat 7).
- b. Menetapkan besarnya pajak dan cukai.
- c. Memberi pinjaman uang sebagai bantuan luar negeri.
- d. Mengatur perdagangan dengan luar negeri dan antara beberapa negara bagian dan dengan suku Indian.
- e. Menetapkan peraturan naturalisasi.
- f. Mengatur pencetakan uang.
- g. Menghukum pemalsuan atas jaminan uang dari negara.
- h. Mendirikan kantor pos dan jalur pos.
- i. Meningkatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan kesenian.
- j. Menetapkan pengadilan-pengadilan di bawah mahkamah agung.
- k. Menentukan dan menghukum pembajakan dan tindak pidana berat yang terjadi di tengah laut dan pelanggaran terhadap hukum Amerika Serikat.
- l. Menyatakan perang, memberikan izin menyita dan membalas (*letter of marque and reprisal*), dan membuat peraturan penangkapan di darat dan perairan.
- m. Membangun serta membantu angkatan perang, mengatur wajib militer.
- n. Menetapkan semua hukum yang diperlukan serta melaksanakan perundangan secara luas.

Dari sekian banyak kekuasaan Kongres yang diatur di dalam konstitusi seperti tersebut di atas, ternyata tidak ada satu pun kekuasaan Kongres untuk meminta pertanggungjawaban presiden dan atau menteri-menteri. Hal ini menunjukkan perbedaan yang prinsipil dengan sistem pemerintahan Inggris yang justru merupakan ciri utama dari sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat.

Satu hal lagi yang menarik adalah kewenangan Kongres dalam hal pembuatan undang-undang. Tidak ada satu pasal pun dalam konstitusi Amerika Serikat yang menentukan bahwa presiden mempunyai wewenang untuk mengajukan rancangan undang-undang (*bills*). Ini berarti kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang hanya ada di tangan Kongres, dalam hal ini, di tangan House of Representative. Rancangan undang-undang datangnya dari *House of Representative*. Materi rancangan itu dapat berasal dari pemerintah (eksekutif) terutama yang menyangkut budget, juga dapat berasal dari golongan politik atau golongan kepentingan, atau juga mungkin datangnya dari anggota secara perorangan atau bisa juga dari agen perencana rancangan (*Bill Drafting Agency*). Ternyata pula, Senat tidak mempunyai kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang. Namun Senat mempunyai kekuasaan yang cukup besar karena sebuah rancangan undang-undang meskipun telah disetujui oleh *House of Representative* tetapi jika ditolak oleh Senat maka rancangan itu tidak akan disahkan, untuk selanjutnya diajukan kepada presiden guna mendapatkan persetujuannya. Selain itu Senat juga mempunyai kekuasaan untuk mengajukan dakwaan kepada pejabat tinggi negara, memberikan persetujuan kepada presiden dalam hal pembuatan perjanjian luar negeri, pengangkatan duta dan



konsul dan pengangkatan hakim-hakim mahkamah agung serta pejabat-pejabat tinggi lainnya.

## 2. Kekuasaan Eksekutif

Kekuasaan eksekutif dalam suatu negara demokrasi mempunyai suatu hakikat (Strong 1966). Hakikatnya adalah bahwa kekuasaan eksekutif itu harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat atas tindakan eksekutif untuk merumuskan *policy* (kebijakan) dan untuk melaksanakan atau mengadministrasikan kebijakan itu di mana kesemuanya itu diatur dengan aturan hukum dan dapat diberi sanksi oleh badan legislatif. Mengenai bagaimana caranya eksekutif mempertanggungjawabkan kekuasaannya itu Strong (1966) membedakan dua acara, yaitu:

- Eksekutif bertanggung jawab kepada badan legislatif (parlemen) di mana parlemen setiap saat dapat menjatuhkan eksekutif melalui mosi tidak percaya. Cara ini dipergunakan oleh negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer.
- Eksekutif tidak bertanggung jawab kepada parlemen tetapi mendapat pengawasan langsung dari rakyat. Akibat dari pengawasan langsung ini adalah timbulnya kemungkinan kepala eksekutif (presiden) tidak dipilih kembali oleh rakyat dalam pemilihan presiden berikutnya. Cara inilah yang dianut oleh Amerika Serikat.

Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif sebagaimana diatur pada Pasal 2 Ayat 1 dari konstitusi Amerika Serikat. Adapun yang menjadi ruang lingkup dari kekuasaan presiden ini meliputi:

- a. Presiden sebagai panglima angkatan darat dan angkatan laut Amerika Serikat.
- b. Presiden berwenang untuk menanggukkan hukum dan memberi pengampunan terhadap orang yang melanggar hukum.
- c. Membuat perjanjian dengan negara lain (*treaty*) dengan arahan dan izin Senat.
- d. Mengangkat duta dan konsul atas arahan dan izin Senat.
- e. Mengangkat hakim-hakim mahkamah agung atas saran dan izin Senat.
- f. Mengangkat pejabat-pejabat tinggi lainnya yang akan diatur lebih jauh dengan undang-undang atas saran dan izin Senat.
- g. Berwenang untuk mengatasi segala kekosongan pada saat Senat sedang reses.
- h. Menolak atau menyetujui rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh *House of Representative* dan Senat.

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

- a. Melaksanakan kekuasaan eksekutif yang merupakan kewajiban pokoknya untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh warga negara. Kewajiban pokok ini dijalankannya selama empat tahun bersama-sama Wakil Presiden.
- b. Wajib memberi informasi kepada Kongres tentang kemajuan negara-negara bagian.
- c. Wajib berusaha agar hukum dijalankan dengan sebaik-baiknya di seluruh wilayah negara.
- d. Wajib mengisi semua jenis jabatan-jabatan negara yang telah ditentukan.

e. Wajib menerima pemecatan apabila terbukti melakukan pengkhianatan, penyuapan dan tindak pidana berat lainnya.

Ada dua macam pola dari fungsi presiden dalam negara-negara demokrasi saat ini (Ranney 1960). Pola pertama; Presiden hanya sebagai kepala negara saja yang dalam hal ini Ranney menjulukinya dengan sebutan "*Elected Monarch*" (Raja Terpilih). Istilah "Raja Terpilih" mungkin dimaksudkan untuk melukiskan keadaan di mana fungsi presiden sama persis dengan fungsi raja pada negara-negara monarki parlementer. Perbedaannya terletak dalam cara pengisian jabatan presiden yaitu dengan cara pemilihan, sedangkan raja dipilih dan diangkat berdasarkan keturunan. Sebagai contoh negara-negara yang mempunyai presiden sebagai raja terpilih adalah Austria, Irlandia, Perancis, Jerman, India, Italia, Swiss dan Uruguay.

Pola kedua; Presiden selain berfungsi sebagai kepala negara juga merangkap fungsi sebagai kepala pemerintahan. Contoh yang paling terkemuka dari pola kedua ini adalah Amerika Serikat sendiri di samping negara-negara lainnya seperti Brazil, Chili, Liberia dan Filipina.

Perangkapan dua fungsi yang berbeda di tangan seorang presiden dapat menimbulkan sejumlah kesukaran (Ranney 1960). Salah satu contoh kesukaran yang pernah dialami oleh Amerika Serikat adalah dengan adanya kasus Presiden Harry Truman di sekitar tahun 1950-an. Pada saat itu Presiden Truman bermaksud akan menganugerahkan tanda kehormatan kepada seorang tentara yang telah berjasa dalam Perang Korea. Tanda kehormatan itu dianugerahkan melalui ayah dari tentara yang tewas dalam Perang Korea itu. Tetapi di luar dugaan, sang ayah menolaknya dengan alasan bahwa Truman tidak berhak

untuk menganugerahkan tanda kehormatan tersebut karena ia adalah seorang pemimpin Partai Demokrat yang pasti adalah konseptor Perang Korea yang menimbulkan petaka bagi bangsa Amerika Serikat, dan dengan sendirinya tewasnya anak tersebut merupakan petaka bagi seorang ayah.

Menurut Ranney (1960), penolakan sang ayah itu bukan ditujukan kepada kedudukan Harry Truman sebagai kepala negara tetapi ditujukan terhadap kedudukannya sebagai kepala pemerintahan. Sang ayah tentunya tidak suka kalau Amerika Serikat terlibat dalam Perang Korea karena tidak jelas apa urgensi perang tersebut bagi Amerika Serikat. Dan sikap untuk melibatkan diri dalam suatu peperangan adalah suatu sikap yang biasanya diperlihatkan oleh seorang kepala pemerintahan seperti sikap perdana menteri dalam suatu negara dengan sistem pemerintahan parlementer.

Dalam hubungan dengan mekanisme pemerintahan, Presiden Amerika Serikat mempunyai peranan yang amat besar (Ranney 1960). Secara keseluruhan peranan presiden di Amerika Serikat adalah sebagai berikut:

a. Presiden sebagai kepala negara.

Presiden adalah kepala negara yang merupakan lambang kebanggaan yang patut ditiru bagi berjuta-juta rakyat Amerika Serikat, melalui suara hati nuraninya ia dapat menuangkan keluhuran budinya ke dalam jiwa bangsanya. Dia juga dapat merupakan personifikasi utama dari bangsanya. Di tangannya banyak hal bisa berubah menjadi baik atau menjadi jelek.

b. Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Sebagai kepala pemerintahan, presiden mengepalai kabinet. Saat ini ada 15 kementerian dan sembilan pejabat setingkat menteri (bukan menteri tetapi dapat menghadiri pertemuan kabinet). Menteri di Amerika Serikat disebut *Secretary* (Sekretaris). Yang menarik adalah masing-masing presiden agak berbeda-beda dalam memandang peranan kabinetnya. Presiden Abraham Lincoln misalnya, menganggap kabinetnya tidak lebih dari sekedar juru bicara dari ide-idenya. Sedangkan Presiden Eisenhower benar-benar menganggap kabinetnya sebagai suatu lembaga penasihat yang sangat penting.

c. Presiden sebagai kepala diplomat.

Sebagai kepala diplomat, Presiden berwenang untuk mengangkat perwakilan-perwakilan diplomatik serta menolak perwakilan diplomatik asing. Penolakan terhadap perwakilan diplomatik asing sering menunjukkan pelaksanaan wewenang tunggal presiden untuk tidak mengakui suatu pemerintahan/negara asing. Penolakan demikian tidak memerlukan persetujuan senat sehingga tampak besarnya kekuasaan presiden sebagai kepala diplomat. Dalam pelaksanaan politik luar negeri presiden bersama-sama dengan staf perwakilan diplomatiknya selalu merundingkan perjanjian-perjanjian dengan negara lain. Menurut ketentuan konstitusi Amerika Serikat, perjanjian internasional yang tergolong *treaty* baru mempunyai kekuatan mengikat bila telah disetujui sekurang-kurangnya 2/3 dari senat. Namun dalam perkembangan prakteknya, presiden ternyata meratifikasi perjanjian internasional yang tergolong *agreement* (persetujuan) tanpa persetujuan senat. Ini berarti mahkamah agung tidak membedakan status

perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan senat dengan persetujuan internasional yang diratifikasi sendiri oleh presiden tanpa persetujuan senat. Kedua-duanya mempunyai kedudukan yang sama yaitu sebagai hukum negara (*law of the land*) yang bila tidak bertentangan dengan konstitusi hal ini bersifat *self executings*, langsung dilaksanakan oleh pengadilan tanpa memerlukan aturan pelaksanaan berupa perundang-undangan nasional. Namun jika bertentangan dengan konstitusi, diperlukan perundang-undangan nasional untuk melaksanakannya.

d. Presiden sebagai panglima tertinggi angkatan perang.

Konstitusi Amerika Serikat menentukan bahwa Presiden adalah panglima tertinggi dari seluruh angkatan perang. Pembentuk konstitusi membuat ketentuan yang demikian itu dengan maksud untuk meneguhkan prinsip “Supremasi Sipil” atas kelompok militer. Memang benar bahwa untuk menyatakan perang, Presiden harus mendapat persetujuan dari Kongres. Tetapi kadang-kadang kekuasaan Presiden sebagai panglima tertinggi dapat dipergunakan untuk mengesampingkan persetujuan Kongres dalam hal menurut pertimbangan Presiden tindakan bersenjata amat diperlukan dalam rangka pelaksanaan politik luar negeri.

e. Presiden sebagai pemimpin dalam keadaan darurat.

Ketika Amerika Serikat terancam perang saudara sekitar tahun 1861, Presiden Abraham Lincoln menilai situasi itu dapat membahayakan kesatuan bangsa, dan Amerika Serikat ada dalam keadaan darurat. Atas tanggung jawab sendiri tanpa persetujuan Kongres, Lincoln mengambil langkah-langkah sebagai berikut; memblokir semua kota-kota pelabuhan di bagian selatan oleh angkatan laut;

memobilisasi umum untuk membentuk milisi; menggunakan kas negara seakan-akan seperti dalam keadaan perang; mengesampingkan penerapan hak asasi manusia; dan menyimpang dari beberapa ketentuan konstitusi.

f. Presiden sebagai pemimpin partai.

Seorang presiden yang memiliki kewenangan untuk mengangkat pejabat-pejabat penting pemerintahan akan lebih memperhatikan calon-calon pejabat dari kalangan partainya sendiri. Hal ini dilakukan karena ia ingin mendapatkan kompensasi dukungan, lebih-lebih ia ingin terpilih lagi pada masa jabatan berikutnya. Gejala ini menyebabkan tidak dapat terhindarnya kecenderungan figur presiden sebagai pemimpin partai daripada pemimpin nasional.

g. Presiden sebagai kepala legislatif.

Yang dimaksud legislatif di sini bukanlah Kongres yang terdiri dari *House of Representative* dan Senat. Pengertian legislatif dimaksudkan untuk menunjukkan kepada aparat eksekutif (pegawai administratif) yang bertugas menyiapkan materi rancangan undang-undang yang akan diajukan oleh eksekutif kepada Kongres. Dengan adanya hak veto di tangan Presiden, ia dapat mempengaruhi Kongres melalui anggota Kongres yang separtai dengannya agar Kongres mau menghilangkan ketentuan yang tidak diinginkan oleh eksekutif. Meskipun veto itu dapat digugurkan dengan syarat persetujuan 2/3 dari masing-masing kamar dalam pembahasan ulang, namun bagaimanapun juga harus diakui bahwa sebagai kepala legislatif, Presiden dapat mempengaruhi pembahasan rancangan undang-undang dalam Kongres.

### 3. Hubungan Legislatif dan Eksekutif

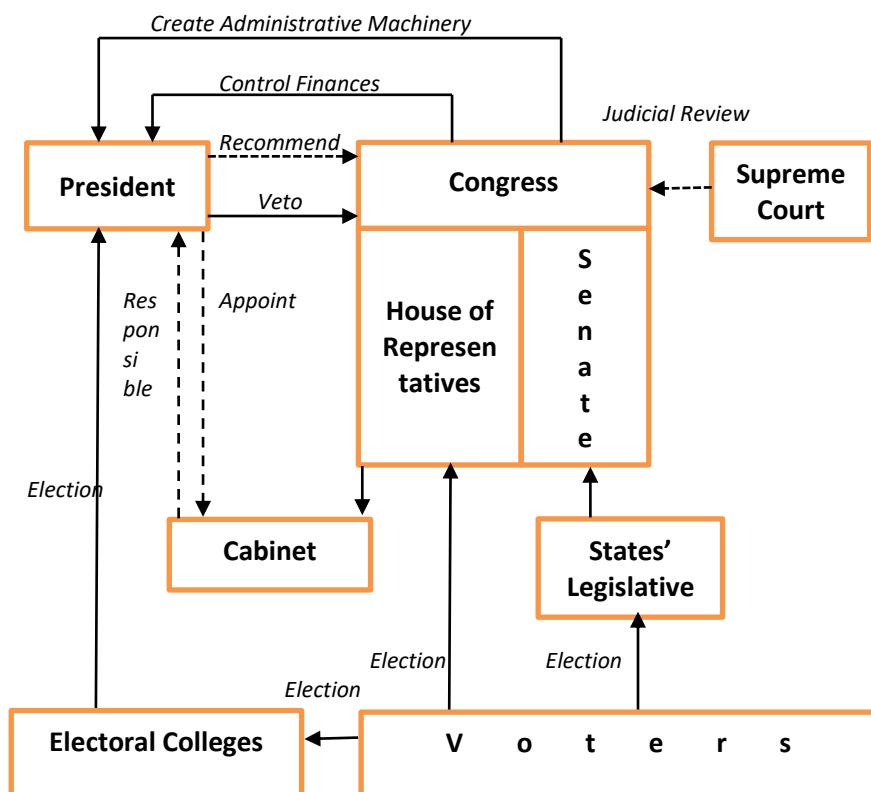
Hubungan antara legislatif dan eksekutif dapat dilihat dalam hal ketika kedua lembaga ini menjalankan fungsi mereka masing-masing. Dalam sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat hubungan antara legislatif dan eksekutif memiliki dua pola. Dua pola hubungan antara legislatif dan eksekutif dalam sistem presidensial itu adalah pertama, hubungan pertanggungjawaban eksekutif; dan kedua, hubungan di bidang pembentukan perundang-undangan. Hubungan antara eksekutif dan legislatif dapat dilihat pada Bagan 2.

Dalam pola hubungan pertanggungjawaban eksekutif, ternyata pertanggungjawaban lembaga eksekutif ini bukan dalam arti luas. Hal ini disebabkan pertanggungjawaban eksekutif ini tidak disertai dengan sanksi pemecatan. Artinya legislatif dalam hal ini Kongres tidak dapat memberhentikan presiden dan kabinetnya, jika tidak menyetujui kebijakan eksekutif. Ini justru menjadi salah satu ciri utama dari sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat. Tetapi di pihak lain, presiden (eksekutif) bertanggungjawab dalam arti sempit kepada Kongres karena Kongres memiliki kekuasaan untuk mengontrol keuangan negara. Kongres dapat menolak atau merevisi usul anggaran belanja pemerintah dan menetapkan besarnya pajak dan cukai. Hal demikian ini yang menyebabkan terciptanya kegiatan administrasi (*create administrative machinery*) yang terkendali sesuai dengan keinginan Kongres. Lebih jauh lagi, ini berarti presiden harus selalu memperhatikan aspirasi Kongres di bidang keuangan meski tidak bertanggung jawab kepada Kongres.



## Bagan 2

### Mekanisme Sistem Pemerintahan Presidensial Amerika Serikat



Hubungan di bidang perundang-undangan dapat dijelaskan bahwa presiden memiliki hak veto untuk menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui Kongres. Tetapi hal ini tidak berarti presiden mempunyai kekuasaan legislatif karena veto ini dapat digugurkan oleh Kongres bila masing-masing kamar

dalam Kongres menyetujui kembali rancangan undang-undang yang diveto presiden dengan syarat 2/3 dari anggota menyetujuinya. Jadi kekuasaan legislatif tetap berada di tangan Kongres. Lebih lanjut lagi, presiden tidak mempunyai kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang. Eksekutif hanya dapat mengajukan draft kepada Kongres untuk diolah lebih lanjut menjadi rancangan undang-undang oleh *House of Representative*.

## **BAB VI**

### **SISTEM PEMERINTAHAN CAMPURAN**

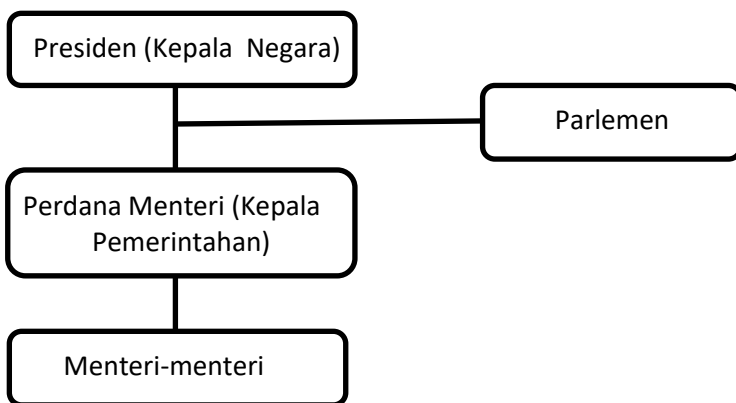
#### **A. Ciri-ciri Sistem Pemerintahan Campuran**

Ada beberapa istilah yang digunakan untuk merujuk pada sistem pemerintahan campuran ini. Kranenburg (1955) menggunakan istilah "*Representative Popular Government Subject to Some Direct Influences*" untuk menunjuk pada sistem pemerintahan campuran ini. Istilah ini terlalu panjang sehingga disingkat dan dipopulerkan oleh Joeniarto (1990) dengan sebutan "Sistem Referendum". Istilah ini lahir dari sistem pemerintahan yang berlaku di Swiss. Namun demikian istilah "Sistem Referendum" kurang tepat untuk merujuk pada sistem pemerintahan yang ketiga ini, mengingat bahwa referendum yang terdapat di Swiss bukan merupakan sistem pemerintahan yang menggambarkan hubungan antara legislatif dan eksekutif Swiss. Referendum itu sendiri tampaknya merupakan satu upaya rakyat Swiss untuk mengontrol badan legislatif.

Istilah lain yang digunakan untuk menunjuk sistem pemerintahan ketiga ini adalah "Badan Pekerja". Tetapi istilah ini juga kurang begitu tepat karena suatu badan pekerja biasanya dipilih atau ditunjuk oleh, dari dan di antara pemilih atau penunjuk. Demikian juga dengan eksekutif Swiss tidak dipilih oleh, dari dan di antara anggota parlemen Swiss. Ini berarti dewan federal (kabinet) dipilih oleh majelis federal (parlemen) dari antara warga negara Swiss yang memenuhi syarat untuk dipilih sebagai dewan nasional (salah satu kamar parlemen).

Oleh karena itu, istilah yang paling tepat dan representatif untuk menunjuk pada sistem pemerintahan ketiga ini adalah sistem pemerintahan campuran. Istilah “campuran” dalam sistem pemerintahan campuran, diartikan sebagai campuran antara ciri sistem pemerintahan parlementer dengan presidensial. Dalam sistem pemerintahan campuran ini, selain memiliki presiden sebagai kepala negara, suatu negara juga memiliki perdana menteri sebagai kepala pemerintahan untuk memimpin kabinet yang bertanggung jawab kepada parlemen, sebagaimana dapat dilihat pada Bagan 3. Bila presiden tidak diberi posisi dominan dalam sistem pemerintahan ini, maka presiden tidak lebih dari sekedar lambang dalam pemerintahan. Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen, tetapi presiden dapat membubarkan parlemen.

**Bagan 3**  
**Sistem Pemerintahan Campuran**



Keuntungan dengan penggunaan istilah sistem pemerintahan campuran yaitu dapat menimbulkan kesan bahwa jenis sistem pemerintahan ketiga ini masih mempunyai hubungan yang erat dengan sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial yang semuanya itu berada dalam kerangka sistem politik demokrasi liberal atau demokrasi modern.

Munculnya sistem pemerintahan ketiga ini sebagai konsekuensi dari perubahan-perubahan yang sering terjadi dalam suatu negara untuk mencari suatu sistem pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan atau situasi dan kondisi negara tersebut. Meskipun memiliki sistem pemerintahan yang sama, tetapi banyak juga negara yang memiliki ciri khas sistem pemerintahan mereka masing-masing. Kekhasan itulah yang menyebabkan munculnya sistem pemerintahan baru yang menyimpang dari sistem yang lazim atau murni, yaitu sistem pemerintahan campuran (*Mixed Government System*).

Sistem pemerintahan campuran merupakan jalan tengah antara sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Sistem ini dipilih untuk mengakomodasi kelebihan dan kekurangan sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial.

Kelemahan utama dari sistem pemerintahan parlementer adalah ketidakstabilan di dalam parlemen. Hal ini terjadi ketika partai-partai politik mempertahankan pendapat mereka masing-masing dan tidak dapat mencapai kesepakatan dalam pembahasan suatu kebijakan. Apalagi kalau kekuatan partai-partai politik ini relatif merata, maka potensi terjadinya jatuh bangun kabinet sangat besar dan parlemen menjadi tidak stabil.

Demikian juga kelemahan utama dari sistem pemerintahan presidensial ketika presiden tidak memperoleh dukungan mayoritas di parlemen maka besar kemungkinan terjadinya "*executive-legislative deadlock*" atau kelumpuhan hubungan antara eksekutif dan legislatif. Tidak ada satu lembaga atau mekanisme apapun untuk dapat menengahi kedua lembaga yang independen dalam sistem pemerintahan presidensial ini. Karena itu muncullah sistem pemerintahan campuran ini untuk mengatasi kelemahan dari sistem pemerintahan parlementer dan presidensial.

Sistem pemerintahan campuran ini menawarkan jalan keluar untuk mengatasi kelemahan dari sistem pemerintahan parlementer dan presidensial. Untuk menghindari ketidakstabilan dalam parlemen di mana kabinet dapat dengan mudah dijatuhkan maka perdana menteri diberikan masa jabatan yang pasti seperti halnya masa jabatan presiden. Presiden, perdana menteri dan kabinet diberikan kesempatan dan fleksibilitas yang lebih besar untuk dapat membangun koalisi pembagian kekuasaan. Lebih lanjut lagi, untuk mencegah "*executive-legislative deadlock*" atau kelumpuhan hubungan antara eksekutif dan legislatif di mana presiden tidak memperoleh dukungan mayoritas legislatif, maka presiden dapat mendelegasikan tugas-tugas politik yang lebih kontroversial kepada perdana menteri sehingga presiden dapat dengan mudah berlaku sebagai penengah mengatasi partai-partai politik dalam parlemen (Lijphart 1992).

Berhubung sistem pemerintahan campuran ini sangat khas maka perlu ditentukan ciri-ciri utamanya, yaitu:

1. Menteri-menteri dipilih oleh parlemen.

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

Ciri yang pertama merupakan ciri pokok dari sistem pemerintahan parlementer, sedangkan ciri yang kedua merupakan ciri pokok dari sistem pemerintahan presidensial. Ciri yang ketiga adalah ciri yang tidak terdapat baik dalam sistem pemerintahan parlementer maupun sistem pemerintahan presidensial. Justru ciri ketiga ini merupakan konsekuensi dari dianutnya ciri pertama dan ciri kedua secara bersama-sama. Ciri-ciri sistem pemerintahan campuran ini dapat dilihat dalam sistem pemerintahan Swiss.

Selain pemerintahan Swiss, pemerintahan Perancis juga menggunakan sistem pemerintahan campuran. Meskipun demikian sistem pemerintahan campuran yang dianut Perancis memiliki ciri khas tertentu yang mana berbeda dengan ciri khas sistem pemerintahan campuran negara Swiss. Ciri khas sistem pemerintahan campuran Perancis telah diidentifikasi oleh Maurice Durverger. Menurut Durverger (1980), ciri khas sistem pemerintahan campuran Perancis adalah:

1. Presiden dipilih dengan hak pilih universal.
2. Presiden memiliki kekuatan yang cukup besar.
3. Presiden memiliki kebalikannya, yaitu seorang perdana menteri dan menteri yang memiliki kekuasaan eksekutif dan pemerintahan dan dapat tetap menjabat hanya jika parlemen tidak menunjukkan penentangannya terhadap mereka.

Indonesia sebelum era Reformasi 1998 tidak dapat digolongkan menganut sistem pemerintahan campuran meskipun memang benar menurut penjelasan UUD 1945 dan ketetapan MPR RI No. VI/MPR/1973 menentukan presiden bertanggung jawab kepada MPR dalam suatu sidang istimewa. Namun suasana yang demikian ini tidak terdapat dalam negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer seperti negara-negara Eropa Barat. Hal ini sudah barang tentu disebabkan karena keunikan dari eksistensi MPR itu sendiri yang juga merupakan keunikan dari ketatanegaraan Indonesia yang bersumber pada Pancasila sebagai falsafah negara bukan pada liberalisme sebagaimana dasar dari sistem pemerintahan di negara-negara lain.

## **B. Sistem Pemerintahan Campuran di Swiss**

### **1. Kekuasaan Legislatif**

Badan legislatif Swiss disebut *Bundesversammlung* atau *Federal Assembly* (Majelis Federal). Badan ini memiliki dua kamar, yaitu *National Rat* atau *National Council* (Dewan Nasional) dan *Standes Rat* atau *Council of States* (Dewan Negara-Negara Bagian). Menurut ketentuan Pasal 72 dari konstitusi Swiss, jumlah anggota Dewan Nasional adalah 200 orang. Mereka dipilih secara langsung oleh rakyat Swiss dari partai-partai politik yang ada, seperti Partai Radikal Demokrat, Partai Sosial Demokrat, Partai Kristen Demokrat dan partai-partai kecil lainnya. Banyak-sedikitnya jumlah anggota dari masing-masing Kanton (negara bagian) sesuai dengan banyak-sedikitnya jumlah penduduk dari masing-masing Kanton tersebut. Namun diusahakan setidaknya-tidaknya satu Kanton memperoleh satu



kursi. Masa jabatan Dewan Nasional selama empat tahun, dan sesudah itu mereka diganti secara keseluruhan.

Dewan Negara-Negara Bagian beranggotakan 44 orang yang merupakan perutusan dari masing-masing Kanton sesuai dengan Pasal 80 konstitusi Swiss. Jumlah perutusan dari masing-masing Kanton berkisar antara satu sampai dua orang. Keanggotaan Dewan Nasional dan Dewan Federal (Kabinet) tidak dapat dirangkap dengan keanggotaan Dewan Negara-Negara Bagian.

Sesuai dengan bentuk negara Swiss yang konfederasi, kekuasaan Majelis Federal (legislatif) ditentukan secara limitatif. Hal-hal lain selain dari hal-hal yang ditentukan secara tegas itu akan menjadi kekuasaan legislatif dari masing-masing Kanton (negara bagian).

Adapun kekuasaan Majelis Federal meliputi:

- a. Membuat aturan hukum yang berkaitan dengan organisasi dan cara pembentukan otoritas federal.
- b. Membuat aturan hukum atau keputusan yang berkenaan dengan hal-hal apa saja konstitusi federal itu berlaku.
- c. Menentukan gaji dan nafkah dari aparat otoritas federal dan sekretariat federal, dan mendirikan kantor-kantor federal yang permanen.
- d. Memilih anggota-anggota Dewan Federal (kabinet), Pengadilan Federal, Sekretaris Negara (*Chancellor*) dan komandan Angkatan Perang Federal. Peraturan federal dapat memberikan kuasa kepada Dewan Federal untuk mengesahkan pengangkatan-pengangkatan lainnya.
- e. Membuat persetujuan dan perjanjian dengan negara asing; serta menyetujui perjanjian antar Kanton atau perjanjian

- antar Kanton dengan negara asing apabila Dewan Federal tidak memberikan persetujuan terhadap kesemuanya itu.
- f. Melakukan tindakan untuk mempertahankan keamanan eksternal demi terpeliharanya kemerdekaan dan status netral dari negara Swiss, mengumumkan perang dan membuat perdamaian.
  - g. Menjamin keberadaan konstitusi dari wilayah Kanton, campur tangan berkenaan dengan jaminan tersebut, melakukan tindakan untuk keamanan internal dan mempertahankan perdamaian dan ketertiban, memberi amnesti dan pengampunan (pardon).
  - h. Melakukan tindakan yang bertujuan untuk melaksanakan konstitusi, menjamin konstitusi negara bagian dan menyelenggarakan kewajiban-kewajiban Federal.
  - i. Berhak untuk mengatur penggunaan angkatan perang Federal.
  - j. Menentukan anggaran belanja rutin, dan menyetujui laporan keuangan negara dan keputusan tentang perubahan bantuan keuangan.
  - k. Pengawasan umum terhadap administrasi dan keadilan Federal.
  - l. Pernyataan keberatan terhadap keputusan Dewan Federal (kabinet) mengenai dakwaan administratif.
  - m. Menyelesaikan pertentangan antara kekuasaan-kekuasaan federal.
  - n. Mengubah konstitusi federal.

## 2. Kekuasaan Eksekutif

Lembaga eksekutif Swiss adalah *Federal Council* (Dewan Federal) yang terdiri atas tujuh orang anggota. Seperti telah disinggung sebelumnya, anggota-anggota Dewan Federal dipilih oleh Majelis Federal untuk masa jabatan empat tahun. Dewasa ini anggota-anggota Dewan Federal dipilih dari partai-partai politik yang besar dengan komposisi kekuatan partai-partai politik tersebut.

Komposisi ini dianggap sebagai *magic formula* untuk mempertahankan keseimbangan politik di Swiss. Lebih daripada itu, kelihatannya telah menjadi konvensi sejak 1959 di mana komposisi tersebut juga harus diusahakan agar mencakup perwakilan wilayah yang berbahasa Perancis dan Italia masing-masing satu orang, dan tiga Kanton yaitu; Nurich, Berne dan Vand harus selalu terwakili. Tidak boleh ada dua orang anggota Dewan Federal yang berasal dari Kanton yang sama (Sigg 1987). Anggota Dewan Fededal tidak boleh merangkap jabatan lain baik jabatan di tingkat Federal maupun jabatan di tingkat Kanton. Di samping itu, anggota Dewan Federal tidak diizinkan melakukan profesi dan bisnis lain seperti wiraswasta dan mendirikan industri.

Ketua dan wakil ketua Dewan Federal dipilih dari antara anggota untuk masa jabatan satu tahun. Ketua dan wakil ketua bertindak sebagai presiden dan wakil presiden. Presiden berfungsi sebagai kepala negara dan sekaligus sebagai kepala kabinet (ketua Dewan Federal). Jabatan presiden dan wakil presiden tidak boleh dijabat dua kali berturut-turut. Seorang mantan presiden pada jabatan sebelumnya tidak dapat dipilih menjadi wakil presiden pada jabatan berikutnya. Tetapi seorang

mantan wakil presiden pada jabatan sebelumnya dapat dipilih menjadi presiden pada jabatan berikutnya. Seperti halnya kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif Swiss juga ditentukan secara limitatif mengingat bentuk Federal dari negara Swiss itu sendiri.

Kekuasaan Dewan Federal diatur dalam konstitusi Swiss. Kekuasaan itu meliputi:

- a. Melaksanakan urusan-urusan Federal sesuai dengan aturan hukum Federal dan keputusan-keputusan Federal.
- b. Berdasarkan ketentuan konstitusi dapat menetapkan aturan-aturan dan keputusan-keputusan serta memaksakan pelaksanaannya, baik atas inisiatif sendiri maupun atas permintaan, dan apabila penerapan aturan-aturan tersebut menimbulkan perselisihan maka perselisihan itu akan diadili oleh Pengadilan Federal.
- c. Menjamin keberadaan konstitusi Kanton-Kanton.
- d. Mengajukan rancangan undang-undang dan keputusan-keputusan kepada Majelis Federal (parlemen) dan memberikan pendapat tentang usul-usul yang diajukan oleh Kanton.
- e. Menjalankan undang-undang dan keputusan (*decrees*), serta menjalankan putusan Pengadilan Federal dan putusan Arbitrase mengenai perselisihan antar Kanton.
- f. Melakukan pengangkatan-pengangkatan di mana pengangkatan tersebut bukan merupakan kewenangan Majelis Federal, Pengadilan Federal dan otoritas lainnya.
- g. Memeriksa persetujuan internasional yang dibuat oleh Kanton selanjutnya memberikan persetujuan.
- h. Memantau kepentingan eksternal dari konfederasi terutama mengenai hubungan internasional.

- i. Memantau keamanan eksternal dari negara Swiss serta mempertahankan kemerdekaan dan netralitas konstitusi Swiss.
- j. Memperhatikan kemauan internal dari konfederasi serta mempertahankan perdamaian dan ketertiban umum.
- k. Bila dalam keadaan mendesak, di saat Majelis Federal (parlemen) tidak dalam masa sidang, Dewan Federal berwenang untuk mengerahkan tentara serta mengatur penggunaannya dengan syarat apabila personal yang dikerahkan itu melebihi 2.000 orang atau digunakan lebih dari jangka waktu tiga minggu, maka pengerahan itu harus mendapat persetujuan Majelis Federal.
- l. Mempunyai kekuasaan atas urusan-urusan militer dari konfederasi dan menguasai semua cabang urusan administrasi Federal.
- m. Mengawasi undang-undang dan kepentingan Kanton yang memerlukan persetujuannya serta mengawasi cabang-cabang administrasi tertentu yang ditaruh di bawah kekuasaan Dewan Federal.
- n. Mengatur penggunaan keuangan konfederasi, anggaran belanja dan membuat laporan tentang penerimaan dan pengeluaran uang negara.
- o. Mengawasi semua kegiatan pejabat dan pegawai administrasi Federal
- p. Dalam setiap persidangan biasa, Dewan Federal harus memberikan laporan tentang kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan kepada Majelis Federal dan mengajukan laporan mengenai situasi dalam dan luar negeri, serta harus meminta perhatian Majelis Federal terhadap suatu tindakan yang dianggap perlu untuk peningkatan kesejahteraan umum.

Di samping kekuasaan-kekuasaan tersebut di atas, Dewan Federal juga mempunyai kewenangan yang sifatnya non-administratif. Kewenangan-kewenangan itu adalah:

- a. Berdasarkan peraturan Federal pejabat departemen dapat bertindak sebagai lembaga banding terhadap sengketa-sengketa administratif dari pegawai-pegawai bawahan. Namun peraturan Federal menentukan dengan tegas mana yang merupakan kewenangan departemen dan mana yang merupakan kewenangan peradilan administratif.
- b. Memanggil para ahli untuk didengar pendapatnya mengenai urusan yang bersifat khusus.

### **3. Hubungan antara Legislatif dan Eksekutif**

Hubungan antara legislatif dan eksekutif dalam hal ini menyangkut persoalan pertanggungjawaban. Lebih khusus lagi mengenai persoalan siapa bertanggung jawab kepada siapa dan mengenai masalah apa. Jika pertanyaan ini ditujukan ke sistem pemerintahan parlementer maka akan diperoleh jawaban; eksekutif bertanggung jawab kepada legislatif, dan yang dipertanggungjawabkan mengenai masalah pelaksanaan pemerintahan. Dan jika pertanyaan itu ditujukan ke sistem pemerintahan presidensial maka akan diperoleh jawaban; eksekutif bertanggungjawab kepada rakyat mengenai penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan bila pertanyaan itu ditujukan ke sistem pemerintahan Swiss maka akan diperoleh jawaban bahwa eksekutif tidak bertanggungjawab kepada legislatif mengenai pelaksanaan pemerintahan. Juga tidak ada pertanggungjawaban intern antara anggota kabinet (menteri) dengan ketua kabinet (presiden) seperti pada sistem

pemerintahan Amerika Serikat. Dari penjelasan tentang kekuasaan eksekutif sebelumnya, ternyata tidak ada satu ketentuan pun yang menyatakan Dewan Federal bertanggung jawab kepada Majelis Federal.

Memang benar bahwa ada ketentuan yang mengharuskan Dewan Federal memberikan laporan tentang kegiatannya kepada Majelis Federal. Tetapi keharusan tersebut sama sekali tidak disertai dengan sanksi pemecatan apabila laporan itu ditolak oleh Majelis Federal. Sebab bila Majelis Federal melakukan tindakan semacam itu, maka itu bertentangan dengan dengan Pasal 29 ayat 1 konstitusi Swiss yang menentukan masa jabatan Dewan Federal secara pasti selama 4 tahun.

Meskipun Dewan Federal tidak bertanggung jawab kepada Majelis Federal, Majelis ini memiliki kekuasaan lebih besar daripada kekuasaan eksekutif. Masalah-masalah penting seperti misalnya pengesahan undang-undang Federal dan keputusan Federal, penentuan anggaran belanja negara, penggunaan angkatan perang, dan pembuatan perjanjian dengan negara lain, pada tingkatan terakhir berada di tangan Majelis Federal. Bahkan kekuasaan untuk memberi amnesti dan grasi (pengampunan) yang juga di negara-negara lain dilaksanakan oleh kepala negara, di Swiss dilaksanakan oleh Majelis Federal.

Namun untuk membatasi kekuasaan Majelis Federal, rakyat Swiss atau Kanton-Kanton diberi hak untuk meminta diadakan referendum terhadap undang-undang (*laws*) dan keputusan-keputusan (*decrees*) yang dibuat oleh Majelis Federal serta terhadap perubahan konstitusi Swiss. Di Swiss dikenal adanya dua macam referendum, yaitu referendum fakultatif dan

referendum wajib. Berdasarkan pengamatan atas ketentuan konstitusi Swiss, perbedaan antara kedua jenis referendum itu adalah sebagai berikut.

Referendum fakultatif adalah referendum yang ditujukan terhadap undang-undang (laws) atau keputusan (decree) yang sudah berlaku untuk menentukan apakah aturan-aturan tersebut bisa terus berlaku. Persyaratan untuk sahnya referendum jenis ini adalah jika disetujui oleh sekurang-kurangnya 30.000 rakyat Swiss atau 8 Kanton seperti ditentukan dalam Pasal 89 konstitusi Swiss.

Sedangkan referendum wajib (*obligatoir referendum*) ditujukan terhadap perubahan konstitusi. Usul perubahan konstitusi dapat berasal dari Majelis Federal atau juga dapat berasal dari usulan sekurang-kurangnya 50.000 rakyat Swiss yang telah berhak memilih. Dan persetujuan perubahan itu sendiri didapat melalui referendum dengan persyaratan bagian terbesar (mayoritas) dari seluruh rakyat Swiss menyetujui. Sedangkan untuk kekuatan mengikat dari perubahan itu diperlukan persetujuan mayoritas rakyat Swiss ditambah dengan persetujuan mayoritas Kanton-Kanton sebagaimana diatur pada Pasal 123 Ayat 1 konstitusi Swiss.

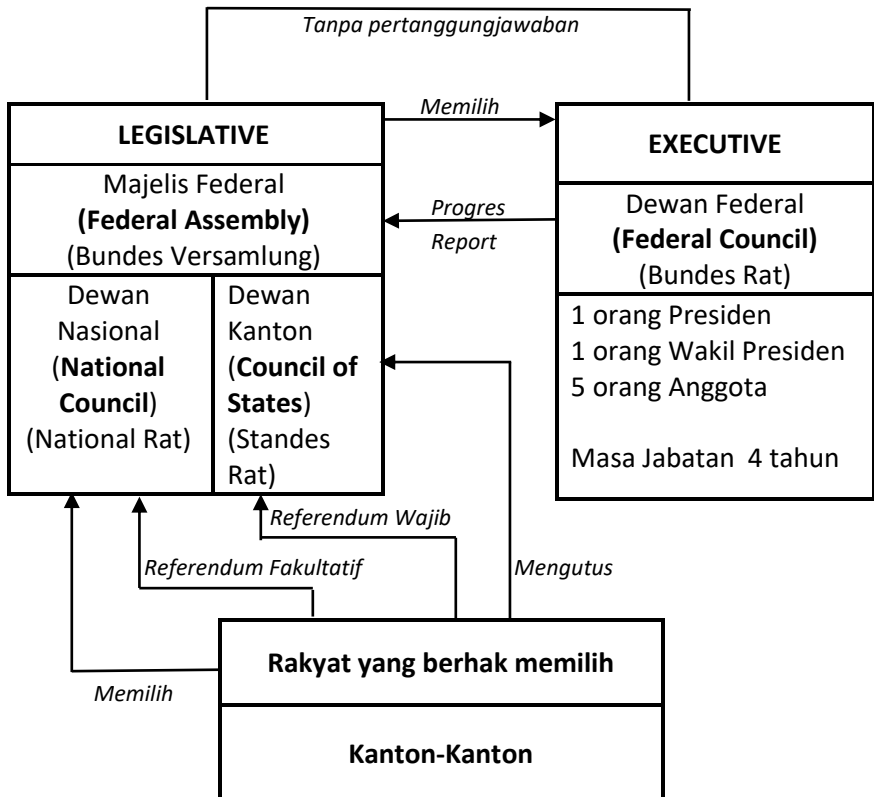
Jadi perbedaan antara referendum fakultatif dan referendum wajib terletak pada dua hal, yaitu dalam hal materinya, dan dalam hal persyaratannya. Materi referendum fakultatif adalah undang-undang (*law*) dan/atau keputusan (*decree*), sedangkan materi referendum wajib adalah perubahan undang-undang dasar (konstitusi). Selanjutnya, persyaratan referendum fakultatif lebih ringan yaitu hanya memerlukan persetujuan sekurang-kurangnya 30.000 suara rakyat Swiss atau persetujuan



8 Kanton dari 44 Kanton yang ada. Sedangkan persyaratan referendum wajib lebih berat yaitu harus disetujui oleh mayoritas rakyat Swiss dan mayoritas Kanton.

Hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam sistem pemerintahan campuran Swiss dapat diringkas seperti dalam Bagan 4 di bawah ini.

**Bagan 4**  
**Mekanisme Sistem Pemerintahan Campuran Swiss**



Sumber: Diantha 1990

### **C. Sistem Pemerintahan Campuran di Perancis**

Sistem pemerintahan campuran Perancis berbeda dengan sistem pemerintahan campuran Swiss. Presiden di Perancis adalah kepala negara dan kepala pemerintahan sekaligus. Tetapi dalam menjalankan pemerintahannya, presiden berbagi kekuasaan dengan perdana menteri. Jadi di dalam sistem ini, di samping jabatan presiden terdapat pula perdana menteri yang memimpin kabinet. Presiden tidak hanya sekedar menjadi simbol seremonial. Presiden dan perdana menteri mempunyai kekuasaan yang nyata atas penyelenggaraan pemerintahan. Artinya, ada pembagian fungsi pemerintahan antara keduanya.

Konstitusi Perancis, dalam hal ini Konstitusi 1958 Republik Kelima Perancis, telah mengatur pembagian fungsi pemerintahan antara presiden dan perdana menteri. Konstitusi tersebut memberikan kewenangan urusan luar negeri kepada presiden sedangkan perdana menteri diberikan kewenangan urusan kebijakan dalam negeri. Meskipun demikian, presiden tetap memegang peran pengawasan dan memiliki kekuasaan darurat.

Amandemen Konstitusi 1958 Perancis telah memberikan perubahan yang sangat mendasar terhadap jabatan presiden. Amandemen konstitusi pada tahun 1962 menetapkan presiden dipilih secara langsung oleh rakyat Perancis. Selanjutnya, amandemen konstitusi pada tahun 2000 mengurangi masa jabatan presiden dari tujuh tahun menjadi lima tahun. Namun demikian konstitusi Perancis tetap memberikan kekuasaan yang luas kepada presiden.

Konstitusi Perancis memberikan kewenangan kepada presiden sebagai (Hague dan Harrop 2004):

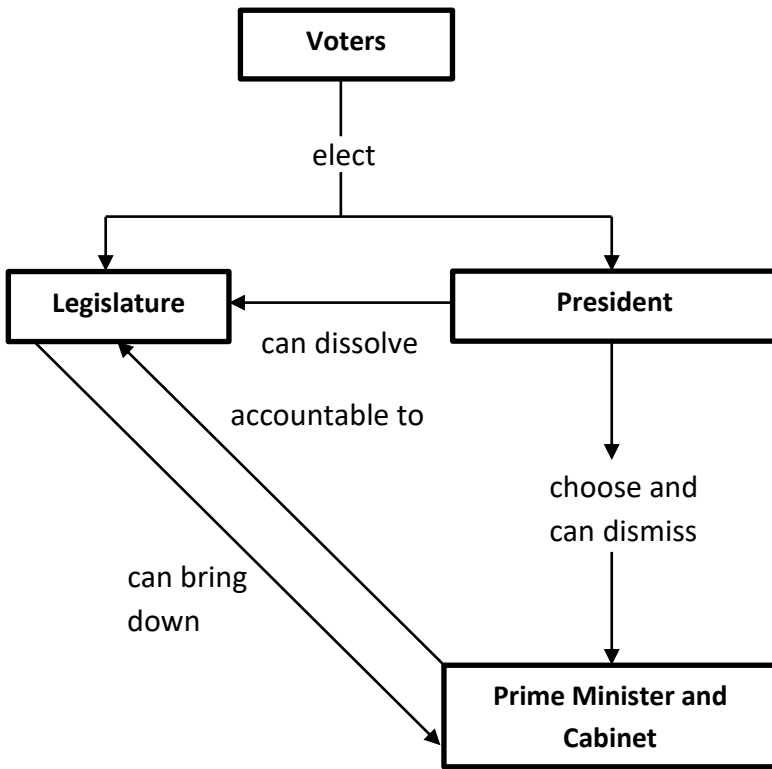
1. Penjamin kemerdekaan nasional dan konstitusi.
2. Pemegang kekuasaan darurat (tidak digunakan sejak 1961)
3. Kepala angkatan bersenjata dan memimpin komite pertahanan utama.
4. Menegosiasikan perjanjian.
5. Menyerukan referendum.
6. Mengangkat beberapa hakim senior dan pegawai negeri.
7. Memimpin Dewan Menteri.
8. Dapat membubarkan majelis (tetapi tidak memveto undang-undang).
9. Menunjuk perdana menteri secara resmi, dalam praktiknya dari partai yang memenangkan pemilihan majelis.

Perdana menteri Perancis dan para menteri ditunjuk oleh presiden tetapi bertanggung jawab kepada parlemen. Seperti sistem pemerintahan parlementer, perdana menteri dan dewan menteri bertanggung jawab kepada *national assembly* atau majelis rendah sebagai unsur badan perwakilan rakyat Perancis disamping senat. Tugas ini tidak mudah dijalankan oleh seorang perdana menteri karena dia harus mengarahkan pekerjaan sehari-hari pemerintahan, dan memastikan pekerjaannya beroperasi sesuai gaya dan keinginan presiden. Namun demikian, tugas ini akan menjadi mudah ketika partai yang mencalonkan presiden juga memiliki kursi mayoritas di majelis.

Bagan 5 memberikan penjelasan hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam sistem pemerintahan campuran Perancis. Dalam sistem pemerintahan Perancis, presiden dan anggota badan legislatif dipilih oleh rakyat Perancis. Sedangkan perdana menteri dan kabinet dipilih dan diberhentikan oleh presiden. Namun demikian perdana menteri dan kabinet bertanggung

jawab kepada badan legislatif karena mereka dapat dijatuhkan oleh badan legislatif.

**Bagan 5**  
**Mekanisme Sistem Pemerintahan Campuran Perancis**



Sumber: Hague dan Harrop 2004:282

## DAFTAR PUSTAKA

Atmadja, IDG 2012, *Ilmu Negara: sejarah konsep negara dan kajian negara*, Setara Press, Malang.

Atmosudirdjo, P, dkk 1986, *Konstitusi Amerika Serikat*, Ghalia, Jakarta.

Awad, EM 1979, *System Analysis and Design*, Ricard D. Irwin Homewood, Illinois.

Azhary, T 1974, *Ilmu Negara*, Ghalia, Jakarta.

Bakhri, S 2019, *Ilmu Negara: dalam pergumulan filsafat, sejarah dan negara hukum*, Rajawali Pers, Depok.

Ball, AR 1994, *Modern Politics and Government*, Fifth Edition, MacMillan, London.

Chilcote, RH 2003, *Teori Perbandingan Politik: penelusuran paradigm (Theories of Comparative Politics: the search for a freedom)*, penerjemah Haris Munandar dan Dudy Priatna, PT Rajagrafindo, Jakarta.

Corry, JA 1957, *Democracy Government and Politics*, Toronto University Press, Toronto.

Danurejo, SLS 1998, *Administrasi Pemerintahan Desa*, Armico, Bandung.

Diantha, IMP 1990, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern*, Abardin, Bandung.

Dacey, AV 2007, *Pengantar Study Hukum Konstitusi*, Penerjemah Nurhadi, MA, Nusamedia, Bandung.

Duverger, M 1980, 'A New Political System Model: semi-presidential government', *European Journal of Political Research*, (8):165-87.

Field, OP, Sikes, PS & Stoner, JE 1949, *State Government*, Harper and Brothers, New York.

Finer, SE 1974, *Comparative Government*, Penguin Books, Toronto.

Ghofar, A 2009, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Hague, R dan Harrop, M 2004, *Comparative Government and Politics: introduction*, Palgrave Macmillan, New York.

Heclo, H 1974, *Modern Social Policies in Britain and Sweden*, Yale University Press, London.

Huda, N 2010, *Ilmu Negara*, Rajawali, Jakarta.

Ilbert, C dan Carr, CT 1964, *Parliament: its history, constitution, and practice*, Oxford University Press, Oxford.

Isjwara, F 1982, *Pengantar Ilmu Politik*, Binacipta, Bandung.

Joeniarto 1990, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta.

Kansil, CST dan Kansil, C 2007, *Ilmu Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.

Kranenburg, R 1955, *Inleiding In De Vergelijkende Staatsrechtswetenschap*, H.D Tjeenk Willink & Zoon, Haarlem.

Kudrle, R dan Marmor, T 1981, 'The Development of Welfare States in North America' in *The Development of Welfare States in Europe and America*, ed. P. Flora dan A. Heidenheimer, Transaction, London, pp. 187-236.

Kusnardi, M dan Saragih, BR 1995, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta.

Landman, T 2003, *Issue and Methods in Comparative Politics: an Introduction*, Routledge, New York.

Lijphart, A 1992, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford.

Linz, J 1990, 'The Perils of Presidentialism', *Journal of Democracy*, 1(1):51-69.

Machiavelli, N 2014, *Il Principe (Sang Pangeran)*, Terjemahan Michael H. Hart, Narasi, Yogyakarta.

Mac Iver, RM 1965, *The Web of Government*, Macmillan, New York.

Magstadt, TM 2006, *Understanding Politics: ideas, institutions, and Issues, Seventh Edition*, Thomson Wadsworth, Belmont.

Mahfud MD, M 2000, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rieneka Cipta, Jakarta.

Mariana, D; Yuningsih, NY; Paskarina, C 2017, *Perbandingan Pemerintahan*, Universitas Terbuka, Tangerang.

Mosley, RK 1985, *Westminster Workshop: student's Guide to British Government*, Pergamon Press, Oxford.

Naning, R 1982, *Aneka Azas Ilmu Negara*, Bina Ilmu, Surabaya.

Platon, NS 2018, *Theory of the State with Comments and Explanations*, ACT Publishing House, Moscow.

Pamudji, S 2013, *Perbandingan Pemerintahan*, Bina Aksara, Jakarta.

Plato 1971, *The Republic of Plato*, translated by Fancis Macdonald Cornford, Oxford University Press, London

Ranney, A 1960, *The Governing of Men*, Holf, Rinehart and Winston, New York.

Sabon, MB 1992, *Ilmu Negara*, Gramedia, Jakarta.

Sanusi, A 1958, *Perkembangan Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia 1945-1950*, Universitas, Bandung.

Saragih, BR 1985, *Sistim Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, Cetakan Pertama, Perintis Press, Jakarta.

Sayre, WS 1966, *American Government*, Barnes Noble, New York.

Sigg, O 1987, *Switzerland's Political Institution*, Hurzeler AG Regensdorf, Zurich.

Soehino 1980, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta.

Soekanto, S 1979, *Perbandingan Hukum*, Alumni, Bandung.

Stepan, A dan Skach, C 1993, 'Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: parliamentarism versus presidentialism', *World Politics*, 46(October).



Strong, C.F 1966, *Modern Political Constitution: an introduction to the comparative study of their history and existing forms*, Sidgwick & Jackson, London.

Suantra, IN & Nurmawati, M 2017, *Ilmu Negara*, Uwais Inspirasi Indonesia, Ponorogo.

Sukarna 2016, *Demokrasi versus Kediktatoran*, Alumni, Bandung.

Sukmajati, M dan Mahsun, M 2020, *Perbandingan Pemerintahan: metode, pendekatan dan studi kasus*, Universitas Terbuka, Tangerang.

Surbakti, R 1992, *Memahami Ilmu Politik*, PT. Grasindo, Jakarta.

Sutabri, T 2012, *Analisis Sistem Informasi*, ANDI, Yogyakarta.

Tocqueville, A de 1960, *Democracy in America*, the new American Library, New York.

Wahyono, P 1982, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali, Jakarta.

Wasistiono, S dan Simangunsong, F 2016, *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Universitas Terbuka, Tangerang.

Witman, SL dan Wuest, JJ 1959, *Visual Outline of Comparative Government*, Littlefield Adam and co, New Jersey.

Yin, RK 2014, *Case Study Research: design and methods*, 5<sup>th</sup> edn, SAGE Publications, Los Angeles.

# INDEKS

## A

absolut, *10, 33, 35*  
Achac, *70*  
Agustinus, *43*  
akta reformasi, *55*  
allgemeine staatslehre, *32*  
Aminoto, *20*  
Amphictoni, *70*  
Amrah Muslimin, *7*  
anacyclosis, *28*  
analisa statistik, *18*  
Aquinas, *43*  
Arcadia, *27*  
archein, *25, 37*  
aristokrasi, *10, 26, 27, 28, 29*  
aristokrasi, *22, 25*  
aristos, *25*  
Aristoteles, *24, 26, 27, 28, 31*  
articles of confederation, *70, 72*  
Athena, *24, 26*  
Atmadja, *31*  
Atmosudirdjo, *72*  
Atmosudiro, *3*  
Awad, *4*  
Azhary, *35*

## B

Bakhri, *28, 40*  
balance of power, *51*  
Ball, *51, 61*  
bentuk negara, *40*  
bentuk pemerintahan, *20, 26, 27, 29, 35*  
bentuk pemerintahan modern, *31*  
bentuk pemerintahan tradisional, *31*  
bevoegheid, *19*

bill drafting agency, *74*  
bill of right, *34, 56, 72*  
bipartite, *31*  
bundesversammlung, *90*

## C

cabinet, *54*  
call election, *60*  
Carr, *54*  
censure, *47, 53*  
check and balances, *65*  
checking power with power, *65*  
Chilcote, *15*  
Coker, *40*  
common law, *57*  
conceptual framework, *16*  
confidence of the legislature, *47*  
constitution, *6*  
convention of the constitution, *56, 57*  
Corry, *8*  
council of states, *90*  
create administrative machinery, *82*  
create peers, *59*  
cycles theory, *28*

## D

Danurejo, *7*  
de Groot, *45*  
demokrasi, *2, 11, 22, 23, 25, 26, 28, 43, 44*  
demokrasi baru, *38*  
demokrasi liberal, *38*  
demokrasi perwakilan modern, *37*  
demos, *26*  
desentralisasi, *41*  
dewan federal, *93*

dewan legislatif, 72  
dewan menteri, 54  
Diantha, 47  
Dicey, 56  
dictator, 36  
dinas, 9  
dissolve house of common, 59  
distribusi kekuasaan, 20  
documentary constitution, 54  
Duguit, 33, 35, 45

## E

Edward I, 54  
eksekutif, 1, 7, 10, 19, 34, 47, 62, 82,  
93  
elected monarch, 77  
electoral college, 62, 64  
executive-legislative deadlock, 67, 88

## F

federal, 42, 69  
federal assembly, 90  
federal council, 92  
fenomena, 15, 17  
Finer, 7  
fixed executive, 61  
force resignation, 59

## G

generalisasi, 12  
George III, 55  
George IV, 55  
George V dari Hannover, 55  
global, 14  
globalisasi, 16  
great charter, 56  
great council, 54

## H

Hague, 14, 15, 17, 18  
hak octroi, 34  
hak otonomi, 42  
hak prerogatif, 54  
hak privilege, 54  
Hamilton, 72  
Harrop, 14, 15, 17, 18  
Heclo, 17  
Henrik III, 54  
hereditary, 58  
hipotesis, 15  
historic documents, 56  
histories, 27  
horizontal, 20  
house of common, 54, 59  
house of lord, 54, 59  
house of representative, 71, 72, 74,  
84  
Huda, 20

## I

il principe, 32  
Ilbert, 54  
impeachment, 62, 64  
in sein genzheit, 20  
in sein structur, 20  
initiative, 11  
inner, 59  
Isjwara, 40

## J

Jay, 72  
Jellinek, 32, 45  
Joeniarso, 11, 85

## K

kabinet, 50  
kabupaten, 9  
Kansil, 28  
Kant, 45  
kanton, 93  
kapitalis, 36  
kedaulatan negara, 42  
kesejahteraan umum, 27  
khaos, 27  
king's court, 54  
klasifikasi, 24, 31  
klasik, 31  
Koellruntter, 35  
komisi eksekutif, 55  
komparatif, 14, 15, 16  
kompetitif, 36  
komunis, 36  
konfederasi, 70  
kongres kontinental, 71  
konsolidasi, 38  
konstan, 16  
konstitusi, 32, 35  
konstitusi, 68  
konstitusi RIS 1949, 65  
korupsi, 30  
kota, 9  
Krabbe, 45  
Kranenburg, 10, 47, 61, 85  
kratos, 25, 26  
Kudrle, 17  
Kusnardi, 33

## L

l' etat C'est Moi, 34  
Laband, 45  
Landman, 18  
large N studies, 18  
law of the constitution, 56  
law of the land, 80

legislatif, 1, 7, 10, 19, 47, 85, 93  
legislative vote of no confidence, 47, 53  
Leninisme, 39  
Lijphart, 48, 67, 68, 88  
Linz, 67  
lobby, 48  
Locke, 44  
Louis XIV, 34, 44  
Lycia, 70

## M

Mac Iver, 6  
Machiavelli, 32  
Madison, 70, 72  
magic formula, 93  
magna charta, 56  
Magstadt, 21  
Mahfud, 10  
Mahsun, 18  
Mariana, 47  
Marmor, 17  
Marxisme, 39  
methodologi, 14  
metode, 16  
metode perbandingan terfokus, 17  
metode studi kasus, 17  
middle class, 27  
militer, 36  
mixed government system, 87  
modern, 6  
Mohammad Hatta, 65  
monarki, 10, 25, 27, 28, 30, 31, 32, 35, 36  
monarki, 25, 28  
monarki konstitusional, 34  
monarki mutlak, 33  
monarki parlementer, 34  
monos, 25  
Montesquieu, 9, 44  
Morisson, 6

mosi tidak percaya, 52  
Mosley, 55  
mythos abad XIX, 44

## N

Naning, 33  
nasional, 14  
national assembly, 89  
national council, 90  
national rat, 90  
negara kesatuan, 41, 42  
negara serikat, 42  
non parliamentary, 61  
Nurmawati, 20

## O

obligatoir referendum, 98  
ochlo, 30  
oklokasi, 30  
oklorasi, 28  
oligarki, 22, 28, 29  
oligarki, 22, 25  
oligon, 25  
oposisi, 53  
organisasi, 8  
otoritarian, 36

## P

paired or binary comparison, 17  
Pamudji, 3  
parlemen, 10, 34, 35, 37  
parlemitter, 11, 17  
parliament, 54  
parliamentary, 11  
parliamentary statues, 56  
parliamentary types of government,  
49  
Paskarina, 47

pemerintahan, 5, 7, 8, 9, 12, 14, 15,  
19  
pemerintahan campuran, 12  
pendekatan struktural fungsional, 36  
pendekatan tiga dunia, 36  
perang korea, 78  
perbandingan, 1, 12, 13  
petition of right, 56  
Plato, 21, 23, 26, 28  
poliarki, 37  
poliarki barat, 37  
polis, 26  
politeia, 25, 26, 27  
polus, 37  
Polybios, 27, 28, 30  
popular, 11  
power capacity, 47  
presidensial, 11, 17, 37  
presidential type of government, 61  
privy council, 54  
propinsi, 9

## R

Ranney, 77, 78  
referendum, 11  
reform act, 55  
regional, 14  
representatif, 16  
representative, 11  
representative popular government,  
61, 85  
republik, 32  
Republik Indonesia Serikat, 65  
republik konstitusional, 35  
republik mutlak, 35  
republik parlementer, 35  
rezim, 37  
rezim Asia Timur, 38  
rezim Islam, 39  
rezim militer, 39  
Robert, 6

Roma, 27  
romawi, 27, 70  
Rousseau, 44  
rules of common law, 57

## S

Sabon, 20  
sang pangeran, 32  
Sanusi, 51  
Saragih, 3, 33  
Sayre, 6  
sedang berkembang, 36  
senat, 71, 72  
sentralisasi, 41  
separation of power, 11, 61  
Sigg, 93  
siklus, 30  
siklus Polybios, 28  
Simangunsong, 14  
sistem, 1, 2, 4, 9, 12, 14, 15, 16  
sistem federal, 37  
sistem kesatuan, 37  
sistem pemerintahan campuran, 85  
sistem pemerintahan parlementer, 46, 56  
sistem pemerintahan parlementer, 46  
sistem pemerintahan presidensial, 61  
sistem Referendum, 85  
sistematik, 12  
Skach, 52, 63  
skema cycles theory, 31  
small N studies, 17  
Soehino, 28, 32, 33  
Soekanto, 1  
Soekarno, 65  
Sparta, 26  
staat will, 32  
standes rat, 90  
statistik, 15  
Stepan, 52, 63

Stoner, 7  
Strong, 6, 50, 51, 61, 75  
struktur, 16  
Stuart, 54  
Suantra, 20  
subvarian, 33, 35  
Sukarna, 2  
Sukmajati, 18  
supremacy of law, 43, 45  
Surbakti, 52  
Sutabri, 3  
system of mutual dependence, 52  
system of mutual independence, 63

## T

teknik statistik, 18  
teori kedaulatan hukum, 43, 45  
teori kedaulatan negara, 43, 45  
teori kedaulatan rakyat, 43, 44  
teori kedaulatan Tuhan, 43  
Thebe, 26  
theokrasi, 43  
timokrasi, 22  
timokrasi, 22  
tipologi, 20  
tirani, 22, 24, 25, 28, 29  
Tocqueville, 68  
tradisional, 36  
traite de droite constitutionnel, 33  
treaty, 79  
triangular comparison, 17  
trias politica, 2, 44  
tripartite, 31  
Truman, 77  
Tudor, 54

## U

union, 42  
unity, 42

## **V**

variabel bebas, 18  
variabel terikat, 18  
vertikal, 20  
virginia plan, 70

## **W**

Wahyono, 20  
Washington, 70  
Wasistiono, 14  
winner takes all, 67  
Witman, 59, 63

written constitution, 54  
Wuest, 59, 63

## **Y**

yudikatif, 1, 7, 10, 11, 19  
Yunani, 27  
Yunani kuno, 26, 28, 70  
Yuningsih, 47

## **Z**

zaman renaissance, 32

## TENTANG PENULIS



Stefanus Sampe lahir di Manado 12 September 1973. Menyelesaikan pendidikan SD dan SMP di Manado dan SMA di Tomohon. Selama menjadi mahasiswa, aktif sebagai Sekretaris Senat Mahasiswa FISIP Universitas Sam Ratulangi.

Penulis telah menyelesaikan program master di bidang kebijakan publik 2005 dan program doktoral ilmu pemerintahan 2015. Penulis sekarang menjadi dosen tetap di Jurusan Ilmu Pemerintahan FISPOL Unsrat dengan jabatan fungsional lektor kepala.

Saat ini selain mengajar beberapa mata kuliah seperti Perbandingan Sistem Pemerintahan, Pemerintahan Nasional, Sistem Politik Indonesia di FISPOL Unsrat, penulis juga tercatat sebagai pengajar pada Minat Studi Tata Kelola Pemilu di Program Pascasarjana Unsrat.