

Dasar-dasar Sistem Pemerintahan

Dr. Edi Santosa, S.U.

Dr. Siti Aisyah, M.Si.



PENDAHULUAN

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

Kegiatan Belajar 1. Konsep dan Teori Sistem Pemerintahan

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

Kegiatan Belajar 2. Pemerintahan sebagai Sistem

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

Materi yang disajikan merupakan suatu perpaduan secara teoritis maupun praktis sehingga antara satu bagian dengan bagian lainnya menjadi suatu kesatuan. Dengan demikian, para mahasiswa akan memperoleh

pemahaman secara komprehensif tentang konsep sistem dan pemerintahan, serta konsep pemerintahan itu sendiri.

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

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

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

1. konsep dasar sistem;
2. konsep dasar pemerintah dan pemerintahan;
3. komponen-komponen sistem pemerintahan;
4. faktor-faktor strategis lingkungan pemerintahan;
5. kondisi sistem pemerintahan.

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

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

KEGIATAN BELAJAR 1

Makna Konsep dan Teori

Mahasiswa yang budiman di mana pun Anda berada, pada Kegiatan Belajar 1 ini akan dibahas tentang makna konsep dan teori dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan. Untuk mendapatkan pemahaman yang utuh tentang sistem pemerintahan, maka pada kegiatan belajar ini akan dibahas tentang makna konsep dan teori, konsep dasar tentang sistem, dan konsep dasar tentang pemerintah dan pemerintahan. Berikut ini akan diuraikan tentang konsep, teori, dan sejarah pemerintahan.

A. KONSEP

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

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

1. suatu gagasan/ide yang relatif sempurna dan bermakna,
2. suatu pengertian tentang suatu objek,
3. produk subjektif yang berasal dari cara seseorang membuat pengertian terhadap objek-objek atau benda-benda melalui pengalamannya (setelah melakukan persepsi terhadap objek/benda).

Pada tingkat konkret, konsep merupakan suatu gambaran mental dari beberapa objek atau kejadian yang sesungguhnya. Pada tingkat abstrak dan kompleks, konsep merupakan sintesis sejumlah kesimpulan yang telah ditarik dari pengalaman dengan objek atau kejadian tertentu. Dengan menggunakan

definisi pembentukan konsep, Woodruff menyarankan bahwa suatu pernyataan konsepsi dalam suatu bentuk yang berguna untuk merencanakan suatu unit pengajaran ialah suatu deskripsi tentang sifat-sifat suatu proses, struktur atau kualitas yang dinyatakan dalam bentuk yang menunjukkan apa yang harus digambarkan atau dilukiskan sehingga siswa dapat melakukan persepsi terhadap proses, struktur atau kualitas bagi dirinya sendiri.

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

1. konsep proses, yaitu tentang kejadian atau perilaku dan konsekuensi-konsekuensi yang dihasilkan bila terjadi,
2. konsep struktur, yaitu tentang objek, hubungan atau struktur dari beberapa macam, dan
3. konsep kualitas, yaitu sifat suatu objek atau proses dan tidak mempunyai eksistensi yang berdiri sendiri.

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

B. TEORI

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

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

Secara umum, teori merupakan analisis hubungan antara fakta yang satu dengan fakta yang lain pada sekumpulan fakta-fakta. Selain itu, berbeda dengan teorema, pernyataan teori umumnya hanya diterima secara “sementara” dan bukan merupakan pernyataan akhir yang konklusif. Hal ini

mengindikasikan bahwa teori berasal dari penarikan kesimpulan yang memiliki potensi kesalahan, berbeda dengan penarikan kesimpulan pada pembuktian matematika. Sedangkan secara lebih spesifik di dalam ilmu sosial, terdapat pula teori sosial. Neuman mendefinisikan teori sosial adalah sebagai sebuah sistem dari keterkaitan abstraksi atau ide-ide yang meringkas dan mengorganisasikan pengetahuan tentang dunia sosial.

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

Dalam ilmu pengetahuan, teori berarti model atau kerangka pikiran yang menjelaskan fenomena alami atau fenomena sosial tertentu. Teori dirumuskan, dikembangkan, dan dievaluasi menurut metode ilmiah. Teori juga merupakan suatu hipotesis yang telah terbukti kebenarannya. Manusia membangun teori untuk menjelaskan, meramalkan, dan menguasai fenomena tertentu (misalnya, benda-benda mati, kejadian-kejadian di alam, atau tingkah laku hewan). Seringkali, teori dipandang sebagai suatu model atas kenyataan (misalnya, apabila kucing mengeong berarti minta makan).

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

Teori akan tetap menjadi teori dan hukum akan tetap menjadi hukum. Di dalam sebuah teori terdapat beberapa elemen yang mengikutinya. Elemen ini berfungsi untuk mempersatukan variabel-variabel yang terdapat di dalam teori tersebut. Elemen *pertama*, yaitu konsep. Konsep adalah sebuah ide yang diekspresikan dengan simbol atau kata. Konsep dibagi dua, yaitu simbol dan definisi. Dalam ilmu alam konsep dapat diekspresikan dengan simbol-simbol

seperti, "∞" = tak terhingga, "m" = massa, dan lainnya. Akan tetapi, kebanyakan di dalam ilmu sosial konsep ini lebih diekspresikan dengan kata-kata tidak melalui simbol-simbol. Menurut Neuman kata-kata juga merupakan simbol karena bahasa itu sendiri adalah simbol. Karena mempelajari konsep dan teori seperti mempelajari bahasa. Konsep selalu ada di mana pun dan selalu kita gunakan. Misalnya, kita membicarakan tentang pendidikan. Pendidikan merupakan suatu konsep, ia merupakan ide abstrak yang hanya didalam pikiran kita saja.

Elemen kedua, yaitu *scope*. Dalam teori seperti yang dijelaskan di atas memiliki konsep. Konsep ini ada yang bersifat abstrak dan ada juga yang bersifat konkret. Teori dengan konsep-konsep yang abstrak dapat diaplikasikan terhadap fenomena sosial yang lebih luas, dibandingkan dengan teori yang memiliki konsep-konsep yang konkret. Contohnya, teori yang diungkapkan oleh Lord Acton "kekuasaan cenderung dikorupsikan". Dalam hal ini kekuasaan dan korupsi ada pada lingkup yang abstrak. Kemudian kekuasaan ini dalam lingkup konkret, seperti presiden, raja, jabatan ketua RT, dan lain-lain, sedangkan korupsi dalam lingkup konkret seperti korupsi uang.

Elemen ketiga adalah *relationship*. Teori merupakan sebuah relasi dari konsep-konsep atau secara lebih jelasnya teori merupakan bagaimana konsep-konsep berhubungan. Hubungan ini seperti pernyataan sebab-akibat (*causal statement*) atau proposisi. Proposisi adalah sebuah pernyataan teoritis yang memperincikan hubungan antara dua atau lebih variabel, memberitahu kita bagaimana variasi dalam satu konsep dipertanggungjawabkan oleh variasi dalam konsep yang lain. Ketika seorang peneliti melakukan tes empiris atau mengevaluasi sebuah hubungan itu, maka hal ini disebut sebuah hipotesa. Sebuah teori sosial juga terdiri dari sebuah mekanisme sebab akibat, atau alasan dari sebuah hubungan, sedangkan mekanisme sebab akibat adalah sebuah pernyataan bagaimana sesuatu bekerja.

C. SEJARAH PEMERINTAHAN

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

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

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

Awal dari ilmu pemerintahan modern ditandai dengan lahirnya kameralistik (ilmu perbendaharaan) yang telah berkembang di Prusia pada awal abad ke-18. Landasannya adalah bahwa negara harus mengurus lapangan pekerjaan dan pangan sehingga berdasarkan hal itu perlu mengusahakan agar didalam setiap jabatan yang ada sebanyak orang sebagaimana dibutuhkan untuk kesejahteraan umum. Dalam hal ini bahan-bahan dari statistik mempunyai nilai yang besar dan dapat diandalkan.

Dalam abad ke-19 dengan munculnya pemikiran negara hukum maka merosotlah kameralistik seraya memberikan perkembangan hukum pemerintah. Pada abad ke-19 dan abad ke-20 hampir di seluruh daratan Eropa

Barat perkembangan studi negara dan ajaran negara menjadi studi hukum administrasi. Pada bidang ilmu pemerintahan, Burke dan Benthon menganjurkan perlu diadakan perbaikan terhadap kelalaian dari dinas pemerintah, kelebihan staf, inaktif, dan inkompeten. Di Amerika Serikat ilmu pemerintahan berkembang sebagai suatu bidang otonom yang dipelopori oleh Profesor Woodrow Wilson (kemudian menjadi Presiden Amerika Serikat). Ia menganjurkan adanya studi khusus tentang masalah-masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah yang berhasil guna dan berdayaguna. Ilmu pemerintahan dipengaruhi oleh ilmu-ilmu humaniora (sosiologi, psikologi, psikologi-sosial, antropologi, ekonomi, politikologi), dan ditandai dengan penanganan antardisiplin, dengan pendayagunaan dari teori-teori, istilah-istilah, serta metode-metode dari semua ilmu tadi.

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

Sementara itu, di Inggris pada sekitar tahun 1700 berdirilah pemerintahan monarki parlementer di mana kedaulatan negara berada di tangan perwakilan rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat. Revolusi Amerika pada tahun 1776 dan Revolusi Prancis pada tahun 1789 mempercepat proses demokratisasi dan pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia. Terhadap itu semua muncul lagi reaksi konservatisme terutama dari Burke dan Hegel. Birokrasi lahir di istana raja dan merupakan perwujudan dari orang-orang kepercayaan yang memerintah bersama raja yang diberikan pembagian tugas satu sama lain didasarkan pada selera pribadi dan tradisi. Sementara itu, asal mula pemerintahan di Indonesia berawal dari suatu pembentukan pemerintahan swasta pada tahun 1602 oleh Belanda yang bernama VOC yang di Pulau Jawa lebih dikenal dengan kompeni. VOC kemudian runtuh pada tahun 1795 dan didirikanlah pemerintahan Hindia Belanda dengan Gubernur Jenderal yang pertama adalah Daendels.

Ditinjau dari sejarah pemerintahan, ilmu pemerintahan dan politik modern berawal dalam abad ke-19. Pemerintahan negara berkembang menjadi suatu pemerintahan yang memberikan pelayanan dan pemeliharaan terhadap para warganya. Pemerintah lebih banyak mengurus kesejahteraan

dan penghidupan, pendidikan dan perawatan kesehatan, serta kesempatan kerja dan tunjangan sosial atau jaminan hidup bagi warga yang manganggur.



LATIHAN

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

- 1) Kemukakan pengertian konsep!
- 2) Jelaskan elemen-elemen teori!
- 3) Uraikan secara singkat sejarah pemerintahan!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Secara umum, konsep adalah suatu abstraksi yang menggambarkan ciri-ciri umum sekelompok objek, peristiwa, atau fenomena lainnya. Woodruff (Amin, 1987) mendefinisikan konsep sebagai berikut:
 - a) suatu gagasan/ide yang relatif sempurna dan bermakna,
 - b) suatu pengertian tentang suatu objek,
 - c) produk subjektif yang berasal dari cara seseorang membuat pengertian terhadap objek-objek atau benda-benda melalui pengalamannya (setelah melakukan persepsi terhadap objek/benda).
- 2) Elemen-elemen teori, sebagai berikut:
 - a) Elemen *pertama*, yaitu konsep. Konsep adalah sebuah ide yang diekspresikan dengan simbol atau kata. Konsep dibagi dua, yaitu simbol dan definisi. Dalam ilmu alam konsep dapat diekspresikan dengan simbol-simbol, seperti "∞" = tak terhingga, "m" = massa, dan lainnya. Akan tetapi, kebanyakan di dalam ilmu sosial konsep ini lebih diekspresikan dengan kata-kata tidak melalui simbol-simbol. Menurut Neuman kata-kata juga merupakan simbol karena bahasa itu sendiri adalah simbol. Karena mempelajari konsep dan teori seperti mempelajari bahasa. Konsep selalu ada di mana pun dan selalu kita gunakan. Misalnya, kita membicarakan tentang pendidikan. Pendidikan merupakan suatu konsep, ia merupakan ide abstrak yang hanya didalam pikiran kita saja.

- b) Elemen *kedua*, yaitu *scope*. Dalam teori seperti yang dijelaskan di atas memiliki konsep. Konsep ini ada yang bersifat abstrak dan ada juga yang bersifat konkret. Teori dengan konsep-konsep yang abstrak dapat diaplikasikan terhadap fenomena sosial yang lebih luas, dibandingkan dengan teori yang memiliki konsep-konsep yang konkret. Contohnya, teori yang diungkapkan oleh Lord Acton "kekuasaan cenderung dikorupsikan." Dalam hal ini, kekuasaan dan korupsi ada pada lingkup yang abstrak. Kemudian kekuasaan ini dalam lingkup konkret, seperti presiden, raja, jabatan ketua RT, dan lain-lain, sedangkan korupsi dalam lingkup konkret seperti korupsi uang.
 - c) Elemen *ketiga* adalah *relationship*. Teori merupakan sebuah relasi dari konsep-konsep atau secara lebih jelasnya teori merupakan bagaimana konsep-konsep berhubungan. Hubungan ini seperti pernyataan sebab-akibat (*causal statement*) atau proposisi. Proposisi adalah sebuah pernyataan teoritis yang memperincikan hubungan antara dua atau lebih variabel, memberitahu kita bagaimana variasi dalam satu konsep dipertanggungjawabkan oleh variasi dalam konsep yang lain. Ketika seorang peneliti melakukan tes empiris atau mengevaluasi sebuah hubungan itu, maka hal ini disebut sebuah hipotesa. Sebuah teori sosial juga terdiri dari sebuah mekanisme sebab akibat, atau alasan dari sebuah hubungan, sedangkan mekanisme sebab akibat adalah sebuah pernyataan bagaimana sesuatu bekerja.
- 3) Sejarah pemerintahan dimulai dari pemerintahan di zaman purba yang ditandai oleh banyaknya sistem pemerintahan dan sistem yang lebih dikenal adalah polis Yunani. Selain polis Yunani, kerajaan Inka yang berdiri antara tahun 1200-1500 Masehi telah memiliki sistem pemerintahan yang despotisme, yaitu suatu bentuk pemerintahan yang ditandai oleh kekuasaan sewenang-wenang dan tak terbatas dari pihak penguasa. Plato dan Aristoteles lah yang memperkenalkan bentuk-bentuk pemerintahan yang baik dan buruk dengan alasan pembagian tersebut. Konsep-konsep tentang pemerintahan yang baik dan buruk menurut Plato dan Aristoteles masih terefleksi sepanjang sejarah pemerintahan di dunia hingga dewasa ini. Awal pemerintahan Romawi merupakan suatu wujud dari kombinasi bentuk pemerintahan baik

menurut konsep Plato dan Aristoteles. Pada abad pertengahan pengaruh agama Kristen masuk ke dalam sistem pemerintahan yang lebih dikenal dengan teori dua belah pedang. Di zaman baru sekalipun pemerintahan tidak menjadi jelas setelah runtuhnya polis Yunani serta konflik antara Paus dan Raja berkepanjangan namun pada akhir abad pertengahan muncul pemerintahan di zaman baru dengan pengalaman perjalanan sejarah yang panjang dari masing-masing negara sehingga lahirlah konsep tentang adanya kemandirian serta kekuatan pemerintahan. Untuk itu, Machiavelli muncul dengan sebelas dalil dalam karyanya "Sang Raja" yang mengajarkan tentang bagaimana seorang raja harus mempertahankan serta memperbesar kekuasaan pemerintah sebagai tujuannya melalui menghalalkan segala cara.



RANGKUMAN

Di dalam membicarakan sistem pemerintahan, maka yang terlebih dahulu harus dipahami adalah makna konsep dan teori. Hal ini penting karena konsep dan teori merupakan alat analisa dalam sistem pemerintahan. Secara umum, konsep adalah suatu abstraksi yang menggambarkan ciri-ciri umum sekelompok objek, peristiwa atau fenomena lainnya. Sedangkan teori adalah serangkaian bagian atau variabel, definisi, dan dalil yang saling berhubungan yang menghadirkan sebuah pandangan sistematis mengenai fenomena dengan menentukan hubungan antarvariabel, dengan maksud menjelaskan fenomena alamiah.

Selain makna konsep dan teori, unsur lain yang perlu diperhatikan adalah perkembangan pemerintahan. Perkembangan pemerintahan ditentukan oleh perkembangan masyarakatnya yang disebabkan oleh faktor-faktor lain yang melandasinya, seperti penambahan dan tekanan penduduk, ancaman atau perang, dan penjarahan yang dilakukan oleh suatu kelompok masyarakat terhadap kelompok masyarakat yang lain dan telah menjadi faktor-faktor yang memacu perkembangan pemerintahan, yaitu penguasaan oleh suatu pemerintah atau negara.



TES FORMATIF 1

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Sifat dari sebuah konsep adalah

- A. nyata
 - B. abstrak
 - C. tidak bisa diukur
 - D. sulit dipahami
- 2) Menurut Woodroof konsep proses adalah tentang kejadian atau perilaku dan konsekuensi-konsekuensi yang dihasilkan bila terjadi, yaitu
- A. struktur
 - B. kejadian
 - C. objek
 - D. wujud
- 3) Model atau kerangka pikiran yang menjelaskan fenomena alami atau fenomena sosial tertentu disebut...
- A. abstraksi
 - B. konsep
 - C. teori
 - D. rumus
- 4) Sejarah pemerintahan diawali dengan adanya kemunculan....
- A. Kerajaan Inka
 - B. teori John Locke
 - C. tulisan Machiavelli
 - D. polis di Yunani
- 5) Awal sejarah pemerintahan di Indonesia dapat dipelajari sejak
- A. kemunculan VOC di Jawa
 - B. Sumpah Pemuda 1928
 - C. Proklamasi Kemerdekaan 1945
 - D. zaman Orde Lama

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

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

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

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

KEGIATAN BELAJAR 2

Konsep Sistem dan Pemerintahan

Mahasiswa yang budiman, pada Kegiatan Belajar 1 telah kita bahas makna konsep, teori, dan sejarah pemerintahan. Pembahasan tersebut berguna sebagai pijakan awal dalam mempelajari dasar-dasar pemerintahan.

Selanjutnya, dalam Kegiatan Belajar 2 ini kita akan membahas tentang konsep sistem dan pemerintahan. Berikut akan dibahas mengenai konsep sistem dan pemerintahan.

Paradigma ilmu pengetahuan modern yang berakar pada tradisi positivisme selalu memahami realitas sebagai sesuatu yang tidak tunggal dan berdiri sendiri. Sesuatu objek dipandang terdiri dari beberapa bagian-bagian yang kemudian membentuk suatu sistem yang kompleks. Kompleksitas sistem yang terbangun terdiri dari kumpulan beberapa sub-sub sistem.

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

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

pemerintahan sehingga menjadi dasar yang kuat dalam menganalisis tentang sistem pemerintahan Indonesia.

A. KONSEP DASAR SISTEM

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

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

1. Batasan Sistem Politik

Di negara-negara Barat pendekatan sistem (*system approach*) sudah digunakan pada abad awal abad 19. Namun demikian, bukan berarti kita tidak mengenal, mungkin “secara tidak sadar” telah lama tidak hanya mengenal, bahkan telah menggunakannya.

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

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

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

Jika diperhatikan secara singkat dari rumusan tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa sistem dikategorikan ke dalam dua hal, yaitu sistem sebagai suatu wujud (*entity*) berdasarkan logika deskriptif dan sistem sebagai metode (*method*) menurut logika preskriptif (*procedural*). Pendek kata, sistem dapat dipahami sebagai benda dan sebagai metode. Dalam pengertian ini contoh wujud sistem sebagai entitas, misalnya saja mobil, jam, paguyuban, lembaga pemerintah, manusia, alam semesta, dan sebagainya. Dengan demikian, sistem dapat dipahami sebagai sesuatu yang deskriptif. Sedangkan pengertian sistem sebagai metode, tidak lain adalah kata yang memiliki makna metodologik, misalnya sistem monitoring, sistem informasi, sistem pelayanan dan sistem pengembangan organisasi, dan sebagainya. Dalam konteks ini sistem dipergunakan menunjuk tata cara (*procedur*), jadi bersifat preskriptif.

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

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

2. Penggunaan Istilah Sistem

Dalam tataran ilmu, tataran kebijakan maupun tataran bahasa publik, istilah sistem (*system*) dan politik (*politics*) bukanlah merupakan peristilahan baru. Keduanya memiliki makna yang berbeda, baik secara mandiri maupun

bila ditemukan (dipadu) menjadi sistem politik (*political system*). Sebatas penelusuran referensi dan pengamatan dapat dikatakan bahwa sistem menjadi amat kenyal dan situasional. Penggunaannya kian meluas menurut konteks dan sudut pandang masing-masing. Sekadar untuk mempermudah pemahaman, penggunaan istilah sistem politik dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu (a) penggunaan secara umum dan (b) penggunaan secara khusus.

a. *Penggunaan Umum*

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

Tabel 1.1
Penggunaan Istilah Sistem

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

No.	Penggunaan	Contoh
	sesuatu atau organisasi dalam lingkungan tertentu.	3. Sistem pengelompokan pustaka

b. Penggunaan Khusus

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

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

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

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

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

Menurut Shrode dan Voich, istilah *sistem* menunjuk pada dua hal, yaitu *pertama*, menunjuk pada suatu wujud (entitas) atau benda yang memiliki tata aturan atau susunan struktural dari bagian-bagiannya, dan *kedua* menunjuk

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

3. Esensi Konsep Sistem

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

4. Karakteristik Sistem

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

a. *Komponen sistem atau elemen*

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

b. Batas sistem (*boundary*) merupakan daerah yang membatasi antara suatu sistem dengan sistem yang lainnya atau dengan lingkungan luarnya. Batas suatu sistem menunjukkan suatu ruang lingkup (*scope*) dari sistem tersebut.

c. Lingkungan luar sistem (*environment*)

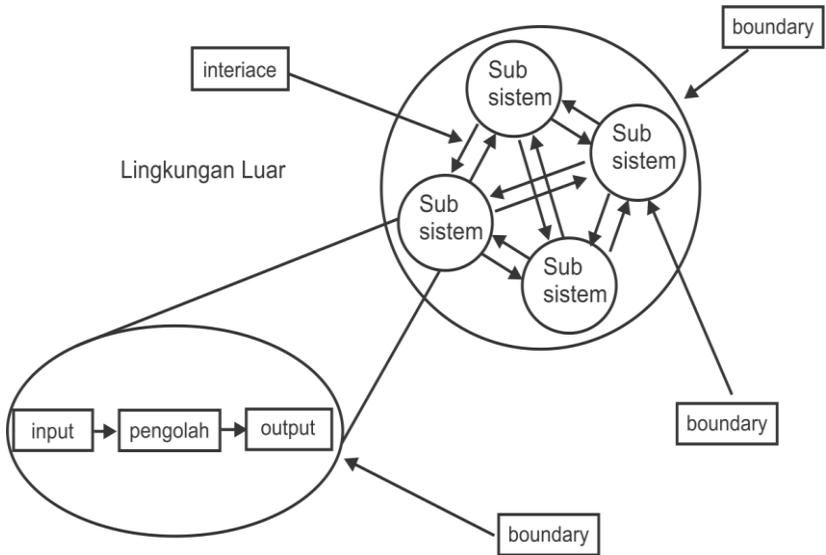
Lingkungan luar suatu sistem adalah apapun di luar batas suatu sistem yang mempengaruhi operasi sistem. Lingkungan luar sistem dapat merugikan ataupun menguntungkan sistem tersebut.

d. Penghubung sistem (*interface*) merupakan media penghubung antara satu subsistem dengan subsistem lainnya. Interaksi yang terjadi adalah suatu keluaran dari suatu subsistem akan menjadi masukan untuk suatu subsistem lainnya.

e. Masukkan sistem (*input*) adalah energi yang dimasukkan ke dalam sistem yang dapat berupa masukan perawatan (*maintenance input*) adalah energi yang dimasukkan supaya sistem tersebut dapat beroperasi dan masukan sinyal (*signal input*) adalah energi yang diproses untuk didapatkan keluaran.

f. Pengolah sistem adalah suatu bagian dari sistem yang bertugas untuk mengolah atau mengubah suatu masukan menjadi suatu keluaran.

g. Sasaran sistem suatu sistem mempunyai suatu tujuan (*goal*) atau sasaran (*objective*). Bila sistem tidak mempunyai sasaran, maka sistem tersebut dianggap tidak berguna.



Gambar 1.1
Karakteristik Suatu Sistem

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

5. Klasifikasi Sistem

Sistem dapat diklasifikasikan dari beberapa sudut pandang, diantaranya:

- a. Sistem Abstrak (*abstract system*) dan sistem fisik (*physical system*). Sistem abstrak sistem yang berupa pemikiran atau ide-ide yang tidak berwujud secara fisik, sedangkan sistem fisik adalah sistem yang berwujud atau ada secara fisik.
- b. Sistem alamiah (*natural system*) dan sistem buatan manusia (*human made system*). Sistem alamiah adalah sistem yang terjadi melalui proses

alam, sedangkan sistem buatan manusia adalah sistem yang dirancang dan dibangun oleh manusia.

- c. Sistem tertentu (*deterministic system*) dan sistem tak tentu (*probabilistic system*). Sistem tertentu beroperasi dengan tingkah laku yang sudah dapat diperkirakan sehingga interaksi-interaksi di dalam sistem sudah dapat dideteksi dan diprediksi secara pasti. Sedangkan sistem tak tentu adalah sistem yang kondisi masa depannya tidak dapat diprediksi.
- d. Sistem tertutup (*closed system*) dan sistem terbuka (*open system*). Sistem tertutup adalah sistem yang tidak berhubungan dan tidak terpengaruh dengan lingkungan luarnya. Sistem terbuka adalah sistem yang terbuka dan terpengaruh oleh lingkungan luar.

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

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

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

- a. Setiap sistem mempunyai tujuan.
- b. Setiap sistem mempunyai batas (*boundaries*) yang memisahkannya dari lingkungannya.
- c. Walaupun sistem itu mempunyai batas, akan tetapi sistem itu bersifat terbuka, dalam arti berinteraksi juga dengan lingkungannya.
- d. Suatu sistem terdiri dari beberapa subsistem yang biasa disebut bagian, unsur, atau komponen.

- e. Walau sistem itu terdiri dari berbagai bagian, unsur-unsur atau komponen, tidak berarti bahwa sistem itu merupakan sekedar kumpulan dari bagian, unsur atau komponen tersebut, melainkan merupakan suatu kebulatan yang utuh dan padu, atau mempunyai sifat “*wholism*” atau dalam lingkungan psikologi disebut sebagai suatu “*gestalt*”.
- f. Terdapat saling hubungan dan saling ketergantungan baik di dalam (*intern*) sistem, maupun antara sistem dengan lingkungannya.
- g. Setiap sistem melakukan kegiatan atau proses transformasi atau proses mengubah masukan menjadi keluaran. Karena itu maka sistem sering disebut sebagai “*processor*” atau “*transformator*”.
- h. Di dalam setiap sistem terdapat mekanisme kontrol dengan memanfaatkan tersedianya umpan balik.
- i. Karena adanya mekanisme kontrol itu maka sistem mempunyai kemampuan mengatur diri sendiri dan menyesuaikan diri dengan lingkungannya atau keadaan secara otomatis (dengan sendirinya).

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

1. Faktor atau faktor-faktor yang dihubungkan.
2. Hubungan yang tidak dipisahkan antara faktor-faktor itu tadi.
3. Karena hubungannya, maka membentuk suatu kesatuan.

Berikut adalah pengertian definisi sistem menurut para ahli.

1. L. James Havery

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

2. John Mc. Manama

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

3. C.W. Churchman

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

4. J.C. Hinggins

Sistem adalah seperangkat bagian-bagian yang saling berhubungan.

5. Edgar F Huse dan James L. Bowditch

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

6. Syarat-syarat Sistem:

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

7. Klasifikasi Sistem

Sistem diklasifikasikan menjadi beberapa karakteristik, sebagai berikut.

a. Sistem abstrak dan sistem fisik.

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

b. Sistem deterministik dan sistem probabilistik.

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

c. Sistem tertutup dan sistem terbuka.

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

(*open system*) adalah sistem yang berhubungan dengan lingkungan dan dipengaruhi oleh lingkungan, misalnya sistem perusahaan dagang.

- d. Sistem alamiah dan sistem buatan manusia.
Sistem alamiah (*natural system*) adalah sistem yang terjadi karena alam, misalnya sistem tata surya. Sedangkan sistem buatan manusia (*human made system*) adalah sistem yang dibuat oleh manusia, misalnya sistem komputer.
- e. Sistem sederhana dan sistem kompleks.
Berdasarkan tingkat kerumitannya, sistem dibedakan menjadi sistem sederhana (misalnya, sepeda) dan sistem kompleks (misalnya, otak manusia).

8. Komponen Sistem atau Elemen Sistem Dapat Berupa:

- a. Elemen-elemen yang lebih kecil yang disebut subsistem, misalkan sistem komputer terdiri dari subsistem perangkat keras, perangkat lunak, dan manusia. Elemen-elemen yang lebih besar yang disebut supra sistem. Misalkan, bila perangkat keras adalah sistem yang memiliki subsistem CPU, perangkat I/O dan memori, maka supra sistem perangkat keras adalah sistem komputer.
- b. Batas sistem merupakan daerah yang membatasi antara suatu sistem dengan sistem yang lainnya atau dengan lingkungan luarnya. Batas sistem ini memungkinkan suatu sistem dipandang sebagai suatu kesatuan. Batas suatu sistem menunjukkan ruang lingkup dari sistem tersebut.
- c. Lingkungan luar sistem adalah apapun di luar batas dari sistem yang mempengaruhi operasi sistem. Lingkungan luar sistem dapat bersifat menguntungkan dan dapat juga bersifat merugikan sistem tersebut. Lingkungan luar yang menguntungkan merupakan energi dari sistem dan dengan demikian harus tetap dijaga dan dipelihara. Sedangkan lingkungan luar yang merugikan harus ditahan dan dikendalikan. Jika tidak, maka akan mengganggu kelangsungan hidup dari sistem.
- d. Penghubung
Penghubung merupakan media perantara antar subsistem. Melalui penghubung ini memungkinkan sumber-sumber daya mengalir dari satu subsistem ke subsistem lainnya. *Output* dari satu subsistem akan menjadi *input* untuk subsistem yang lainnya dengan melalui penghubung. Dengan

penghubung satu subsistem dapat berinteraksi dengan subsistem yang lainnya membentuk satu kesatuan.

e. Masukan

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

f. Keluaran

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

g. Pengolah

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

9. Sasaran atau Tujuan

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

B. KONSEP DASAR PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN

1. Definisi Pemerintahan

Dewasa ini kita seringkali melihat, membaca dan mendengar kata *pemerintahan*, tetapi tahukah kita arti dari makna pemerintahan sebenarnya. *Pemerintahan* menurut etimologi (kebahasaan) berasal dari kata “*perintah*”, yang kita ketahui berarti suatu individu yang memiliki tugas sebagai pemberi perintah. Definisi dari *pemerintahan* adalah suatu lembaga yang terdiri dari sekumpulan orang-orang yang mengatur suatu negara yang memiliki cara dan sistem yang berbeda-beda dengan tujuan agar negara tersebut dapat tertata dengan baik. *Pemerintah* adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk

membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Ada beberapa definisi mengenai sistem pemerintahan. Sama halnya, terdapat bermacam-macam jenis pemerintahan di dunia. Sebagai contoh: republik, monarki/kerajaan, persemaikmuran (*commonwealth*). Dari bentuk-bentuk utama tersebut terdapat beragam cabang, seperti: monarki konstitusional, demokrasi, dan monarki absolut/mutlak.

Pengertian *pemerintah* dan *pemerintahan* secara umum dan menurut para ahli sebagai berikut. *Pemerintahan* menurut etimologi (kebahasaan) berasal dari kata “*perintah*”, yang kita ketahui berarti suatu individu yang memiliki tugas sebagai pemberi perintah. Definisi dari *pemerintahan* adalah suatu lembaga yang terdiri dari sekumpulan orang-orang yang mengatur suatu negara yang memiliki cara dan sistem yang berbeda-beda dengan tujuan agar negara tersebut dapat tertata dengan baik. *Pemerintah* adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu.

2. Pengertian Pemerintahan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Robert Mac Iver
Konsep pemerintahan sebagai pemerintahan politik yang berarti sebagai organisasi yang dipusatkan untuk mempertahankan suatu sistem ketertiban atas suatu masyarakat.
2. Wallace S. Sayre
Pemerintahan adalah alat perwakilan yang terorganisir yang menyatakan dan mempergunakan kekuasaan daripada negara.
3. Pressly S. Silas dan John E. Stoner
Pemerintahan adalah segala kegiatan yang dilakukan oleh badan pemerintahan untuk mencapai tujuan daripada negara.
4. S.L.S Danurejo
Pemerintahan adalah segala daya upaya suatu negara untuk mencapai tujuan. Tujuan itu tergantung pada tipe yang melekat pada negara tersebut. Andaikata suatu negara bertipe negara kemakmuran, maka negara itu berarti segala daya upaya untuk mendatangkan kemakmuran bagi warganya.
5. Amrah Muslimin
Pemerintahan suatu negara adalah cara mengendalikan negara tersebut untuk mencapai tujuannya.

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

- a. Merupakan kumpulan dari berbagai kegiatan atau aktivitas sebagai suatu fungsi yang sifatnya dinamis. Kegiatan atau aktivitas pemerintahan itu meliputi tugas dan kewenangan.
- b. Kegiatan-kegiatan atau aktivitas tersebut diselenggarakan oleh suatu subjek, yaitu organisasi, badan, lembaga atau pejabat-pejabat pemerintahan negara.
- c. Karena pemerintahan adalah daya upaya untuk mencapai tujuan negara, maka dengan sendirinya pemerintahan merupakan bagian negara.

Sedangkan yang dimaksud dengan *konsep pemerintah* adalah badan, lembaga, atau instansi atau aparat yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan tersebut. Dengan kata lain bahwa untuk menjalankan dan

melaksanakan tujuan negara, maka diadakan suatu lembaga yang disebut dengan pemerintah di mana tugasnya menjalankan serangkaian kegiatan atau aktivitas pemerintahan dalam negara tersebut.

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

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

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

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

- a. *Bestuur* atau pemerintahan, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan tujuan negara.
- b. *Politie*, yaitu kekuasaan kepolisian untuk menjamin keamanan dan ketertiban umum dalam negara.
- c. *Rechtspraak* atau peradilan, yaitu kekuasaan untuk menjamin keamanan dalam negara.
- d. *Regeling* atau pengaturan perundang-undangan, yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara.

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

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

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



LATIHAN

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

- 1) Kemukakan pengertian sistem secara umum!
- 2) Menurut Shroid dan Voich istilah sistem menunjuk pada dua hal, sebutkan dua hal yang dimaksud!
- 3) Menurut Elias M. Awad konsep sistem memiliki beberapa ciri pokok, sebutkan ciri-ciri pokok yang dimaksud!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Secara umum, sistem dapat diartikan suatu kesatuan di mana di dalamnya terdapat unsur-unsur, elemen-elemen, bagian-bagian yang terikat dalam suatu unit yang satu sama lain berada dalam keadaan saling berkaitan dan fungsional. Masing-masing unsur mempunyai sifat-sifat keterikatan, kohesif sehingga bentuk totalitas unit tersebut terjaga utuh eksistensinya.
- 2) Menurut Shrode dan Voich, istilah sistem itu menunjuk pada dua hal, yaitu pertama menunjuk pada suatu wujud (entitas) atau benda yang memiliki tata aturan atau susunan struktural dari bagian-bagiannya, dan kedua menunjuk pada suatu rencana, metode, alat atau tata cara untuk mencapai sesuatu.
- 3) Ciri-ciri pokok yang dimiliki suatu sistem menurut Elias M. Awad adalah sebagai berikut:
 - a) Pada umumnya suatu sistem bersifat terbuka, dengan kata lain tidak ada sistem yang benar-benar tertutup karena sesuatu sistem akan selalu berinteraksi dengan lingkungannya.
 - b) Suatu sistem terdiri dari dua atau lebih subsistem dan setiap subsistem terdiri lagi dari subsistem yang lebih kecil.
 - c) Setiap subsistem-subsistem itu saling ketergantungan satu sama lain.
 - d) Suatu sistem mempunyai kemampuan untuk beradaptasi atau menyesuaikan diri dengan lingkungannya (*self adjustment*). Hal ini dimungkinkan karena adanya sistem umpan balik (*feed back*).
 - e) Suatu sistem mempunyai kemampuan untuk mengatur diri sendiri (*self regulation*).
 - f) Setiap sistem mempunyai tujuan atau sasaran.



RANGKUMAN

Di dalam membicarakan sistem pemerintahan, maka yang terlebih dahulu harus dipahami pengertian-pengertian atau keterangan-keterangan yang sifatnya mendasar tentang sistem dan pemerintahan itu sendiri.

Sistem merupakan suatu sarana untuk menguasai keadaan dan pekerjaan agar dapat secara teratur dalam menjalankan tugas atau pekerjaan tersebut. Sistem pun dapat diartikan sebagai sesuatu yang lebih tinggi daripada hanya merupakan suatu cara, tata, rencana, skema, prosedur, atau metode. Sistem adalah suatu cara yang mekanismenya berpatron (berpola) dan konsisten, bahkan masing-masing mekanismenya bersifat otomatis (*servo mecanism*).

Konsep sistem yang digandengkan dengan istilah pemerintahan akan melahirkan suatu makna yang berbeda dengan makna dari kedua konsep yang membentuknya. Secara umum konsep pemerintahan di dalamnya terkandung suatu makna, yaitu: sebagai suatu kegiatan atau aktivitas yang diselenggarakan oleh suatu subjek (badan atau lembaga) untuk mencapai tujuan daripada negara.



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Sistem merupakan suatu jaringan daripada prosedur-prosedur yang berhubungan satu sama lain menurut skema atau pola yang bulat untuk menggerakkan suatu fungsi utama dari suatu usaha atau urusan. Pengertian ini dikemukakan oleh
 - A. Shroide dan Voice
 - B. Prajudi Atmosudirjo
 - C. Elias M. Awad
 - D. Tatang M. Amirin

- 2) Menurut Shrode dan Voich, istilah sistem menunjukkan pada dua hal, yaitu
 - A. ruang dan waktu
 - B. tujuan dan cara mencapainya

- C. wujud (benda) dan rencana metode, tata cara untuk mencapai sesuatu
 - D. semua jawaban salah
- 3) Ciri-ciri pokok yang dimiliki suatu sistem menurut Elias M. Awad adalah, *kecuali*
- A. pada umumnya suatu sistem bersifat terbuka
 - B. suatu sistem terdiri dari dua atau lebih subsistem
 - C. suatu sistem mempunyai kemampuan untuk mengatur diri sendiri
 - D. suatu sistem tidak terpengaruh dengan sistem lain
- 4) Setiap sistem melakukan kegiatan atau proses transformasi atau proses mengubah masukan menjadi keluaran. Karena itu maka sistem sering disebut sebagai “*processor*” atau “*transformator*”. Pendapat ini dikemukakan oleh
- A. Bintan R. Saragih
 - B. David Easton
 - C. Tatang M. Amirin
 - D. Prajudi Atmosudirjo
- 5) Apabila diidentifikasi, maka dalam konsep sistem paling tidak terdapat tiga unsur, *kecuali*
- A. faktor atau faktor-faktor yang dihubungkan
 - B. hubungan yang tidak dapat dipisahkan antara faktor-faktor itu
 - C. karena hubungannya maka membentuk suatu kesatuan
 - D. karena unsur-unsurnya maka membentuk suatu hubungan
- 6) Dari segi bahasa, kata “pemerintah” atau “pemerintahan” berasal dari suku kata “perintah”, yang berarti sesuatu yang harus
- A. dilaksanakan
 - B. dikendalikan
 - C. dipertanggungjawabkan
 - D. dihormati
- 7) Kata “*government*” dari bahasa Inggris dapat berarti pemerintah atau pemerintahan yang diturunkan dari kata kerja
- A. *to govern*

- B. *to governt*
C. *to gouvern*
D. *to governt*
- 8) Dalam bahasa Belanda, istilah “pemerintah” dapat diterjemahkan dari berbagai kata, seperti “*overbestuur*” yang artinya
- A. pemerintahan tertinggi
B. pemerintahan wilayah
C. pejabat tinggi negara
D. pemerintahan negara
- 9) Pemerintahan adalah segala kegiatan yang dilakukan oleh badan pemerintah untuk mencapai tujuan daripada negara. Pendapat ini dikemukakan oleh
- A. Pressly S. Sylas dan John Estoner
B. Wallace S Sayre
C. Robert Mac Iver
D. Amrah Muslimin
- 10) Pemerintah dalam arti yang luas dapat dilihat pada pembagian yang dikemukakan oleh Montesquie yang terkenal dengan *Trias Politica*, yaitu *kecuali*
- A. *legislative power*
B. *executive power*
C. *adminsitrative power*
D. *judicial power*

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

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

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

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai

KEGIATAN BELAJAR 3

Pemerintahan sebagai Sistem

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

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

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

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

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

A. PENGERTIAN SISTEM PEMERINTAHAN

Istilah sistem pemerintahan berasal dari gabungan dua kata, *sistem* dan *pemerintahan*. Kata “*system*” merupakan terjemahan dari kata *system* (bahasa Inggris) yang berarti susunan, tatanan, jaringan, atau cara. Sedangkan

pemerintahan berasal dari kata *pemerintah*, dan yang berasal dari kata *perintah*. Dalam Kamus Bahasa Indonesia, kata-kata itu berarti:

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

Berdasarkan ketiga makna tersebut, maka secara konseptual pemerintah dapat dipahami dalam arti luas dan sempit. Dalam arti yang luas, pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif di suatu negara dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan negara. Dalam arti yang sempit, pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan eksekutif beserta jajarannya dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan negara. Sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantung dan memengaruhi dalam pencapaian tujuan dan fungsi pemerintahan. Kekuasaan dalam suatu negara menurut Montesquieu diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu Kekuasaan Eksekutif yang berarti kekuasaan menjalankan undang-undang atau kekuasaan menjalankan pemerintahan; Kekuasaan Legislatif yang berarti kekuasaan membentuk undang-undang; dan Kekuasaan Yudikatif yang berarti kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran atas undang-undang. Komponen-komponen tersebut secara garis besar meliputi lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Jadi, sistem pemerintahan negara menggambarkan adanya lembaga-lembaga negara, hubungan antarlembaga negara, dan bekerjanya lembaga negara dalam mencapai tujuan pemerintahan negara yang bersangkutan.

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

berkewajiban membentuk departemen-departemen yang akan melaksanakan kekuasaan eksekutif dan melaksanakan undang-undang.

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

1. Kabinet Presidensial

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

2. Kabinet Ministerial

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

B. PENGARUH SISTEM PEMERINTAHAN SATU NEGARA TERHADAP NEGARA-NEGARA LAIN

Sistem pemerintahan negara-negara di dunia ini berbeda-beda sesuai dengan keinginan dari negara yang bersangkutan dan disesuaikan dengan keadaan bangsa dan negaranya. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer

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

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

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

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

Tabel 1.2
Perbandingan Sistem Pemerintahan

No.	Negara	Bentuk Negara	Bentuk Pemerintahan	Sistem Pemerintahan
1.	Indonesia	Kesatuan dengan otonomi, 33 provinsi	Republik	Presidensial dengan masa jabatan 5 tahun
2.	Amerika Serikat	Federal dengan 50 negara bagian dan 1 distrik	Republik	Presidensial dengan masa jabatan 4 tahun
3.	Brasil	Federal dengan 26 negara bagian dan 1 distrik federal	Republik	Presidensial dengan masa jabatan 4 tahun
4.	Inggris	Kesatuan	Monarki	Parlementer

No.	Negara	Bentuk Negara	Bentuk Pemerintahan	Sistem Pemerintahan
			Konstituante	dengan masa jabatan 5 tahun
5.	Prancis	Kesatuan dengan 23 daerah/region	Republik	Demokrasi Presidensial dengan masa jabatan 5 tahun
6.	Cina	Kesatuan dengan 23 provinsi	Republik	Presidensial dengan sistem Komunis
7.	Australia	Federal dan termasuk negara persemakmuran Inggris (<i>common wealth</i>) yang terdiri atas 6 negara bagian dan 10 teritorial	Republik	Parlementer
8.	Brunei Darussalam	Kesatuan	Monarki	Constitutional Sultanate
9.	India	Federal dengan 26 negara bagian dan 7 kesatuan teritorial	Republik	Parlementer untuk masa jabatan 5 tahun
10.	Afrika Selatan	Kesatuan dengan 9 provinsi	Republik	Presidensial dengan masa jabatan 5 tahun

C. KOMPONEN SISTEM PEMERINTAHAN RI

Pemerintahan dipandang sebagai sistem artinya bahwa seluruh kegiatan pemerintahan berlangsung dalam suatu sistem. Sistem pemerintahan di sini

bukan suatu tempat yang jelas batas teritorialnya, seperti negara atau kota yang mempunyai batas-batas wilayah. Namun, sistem di sini merupakan kerangka analisis, yakni istilah yang digunakan untuk memudahkan kita untuk menganalisis gejala-gejala pemerintahan.

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

Lalu, apa yang membedakan sistem pemerintahan dengan sistem lainnya? Misalnya, sistem sosial, sistem politik, atau sistem budaya? Yang membedakan antara sistem pemerintahan dengan sistem lainnya adalah pola-pola interaksi yang ada dalam sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan meliputi tugas dan kewenangan sehingga apa-apa yang diputuskan melalui proses pemerintahan mempunyai kekuatan mengikat dan mencakup semua atau disebut dengan otoritatif. Sistem pemerintahan terdiri dari komponen-komponen dinamik yang bergantung pada posisi dan peran pemerintah dengan yang diperintah, dan interaksi di antara keduanya. Jika posisi dan peran itu tidak dilaksanakan sesuai dengan status dalam hubungan pemerintahan maka akan timbul konflik peran.

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

1. Unsur Nilai

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

Nilai sistem pemerintahan bergantung pada kondisi sistem pemerintahan dan persepsi yang diperintah menghadapi kondisi itu. Sistem nilai yang muncul dari kondisi tersebut selalu mencari titik keselarasan, keserasian, dan

keseimbangan tujuan antara pemerintah dengan yang diperintah. Kondisi serasi, selaras, dan seimbang ini hanya dimungkinkan tercapai jika terjadi keterbukaan dan kesepakatan yang intensif di antara kedua belah pihak.

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

- a. Pancasila sebagai landasan atau dasar negara mengandung 5 (lima) prinsip: Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Pembukaan UUD 1945 alenia ke-4). Pancasila juga sebagai falsafah atau pandangan hidup yang mempersatukan bangsa dan memberi petunjuk dalam upaya mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan lahir batin masyarakat Indonesia yang beraneka ragam.
- b. Cita-cita negara (nasional), yaitu negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur (alinea ke-3). Dalam TAP MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Masa Depan Indonesia, sebagai cita-cita luhur bangsa Indonesia, cita-cita negara/nasional ini disebut sebagai visi ideal Indonesia.
- c. Tujuan negara (nasional), yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial (Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4). Jika cita-cita nasional dinyatakan sebagai visi ideal, maka tujuan negara/nasional dapat juga disebut sebagai misi ideal.

2. Unsur Struktur

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

Struktur pemerintahan dalam arti yang luas meliputi seluruh aparatur negara, baik aparatur negara, aparatur pemerintahan maupun aparatur

perekonomian negara beserta seluruh organisasi sosial politik, kemasyarakatan dan dunia usaha yang berkembang sesuai dengan kehidupan dan kemajuan bangsa serta individu-individu yang diperintah.

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

3. Unsur Proses

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

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

D. FAKTOR-FAKTOR LINGKUNGAN STRATEGIS

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

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

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

1. Lingkungan Fisik-Geografis

Faktor lingkungan ini antara lain seperti:

- a. Indonesia secara geografis sebagai negara kepulauan terdiri dari lebih 13.000 buah pulau besar dan kecil, yang keseluruhannya seluas 5.193.250 km² termasuk 3.166.163 km² wilayah lautnya;
- b. Sebagai negara kepulauan, terletak di jalan silang antara 2 samudra (Samudra Pasifik dan Samudra Hindia) dan di antara 2 benua (Asia dan Australia);
- c. Dari segi iklim, karena terletak di daerah khatulistiwa, maka Indonesia beriklim tropis yang hanya mengenal musim kemarau dan musim hujan.

2. Faktor Demografi

Jumlah penduduk Indonesia yang besar merupakan modal bagi proses pembangunan. Tetapi jumlah penduduk yang besar dengan kuantitas, intelektualitas, dan penyebarannya yang kurang baik, menjadi masalah demografi yang dihadapi pemerintahan. Oleh karena itu, program transmigrasi dan keluarga berencana serta program pendidikan yang harus dikelola dengan sistem manajemen yang tepat. Keberhasilan program-program tersebut pada gilirannya akan mengubah kondisi kependudukan yang kurang menguntungkan, walaupun belum dapat mengatasi sepenuhnya.

3. Faktor Kekayaan Alam

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

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

4. Faktor Ideologi

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

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

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

5. Faktor Politik

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

6. Faktor Ekonomi

Jika keadaan ekonomi kurang baik maka akan menyebabkan rendahnya kemampuan pemerintah untuk menjamin kesejahteraan hidup aparatur

pemerintah. Akibatnya, produktivitas kerja aparatur menjadi rendah sehingga muncul korupsi dan kolusi. Hal inilah yang menjadi faktor penyebab masalah ekonomi biaya tinggi. Sebaliknya, jika program dan tindakan aparatur pemerintahan di bidang ekonomi berhasil maka akan mengubah kondisi ekonomi menjadi lebih baik.

7. Faktor Sosial Budaya

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

8. Faktor Pertahanan dan Keamanan

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

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

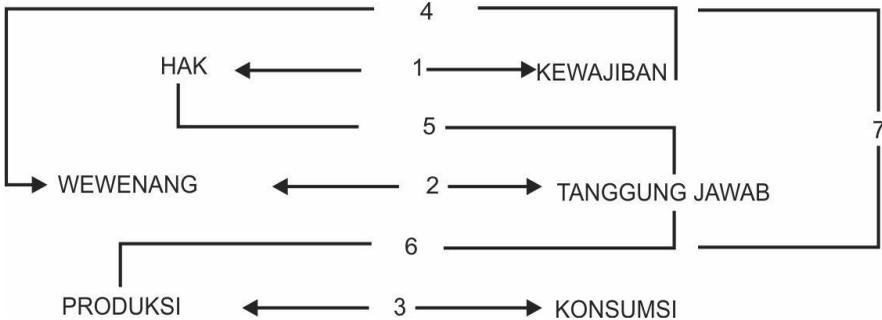
E. KONDISI SISTEM PEMERINTAHAN

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

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

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

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



Gambar 1.2
Hubungan Intra Set dan Inter Set

Tabel 1.3
Kondisi Sistem Pemerintahan

NO	KONDISI SISTEM PEMERINTAHAN
1	<ul style="list-style-type: none"> a. Penuaian kewajiban lemah/rendah sementara tuntutan akan hak kuat/tinggi. b. Penuaian kewajiban seimbang dengan tuntutan akan hak. c. Penuaian kewajiban tinggi/kuat, sementara kesadaran akan hak rendah/lemah.
2	<ul style="list-style-type: none"> a. Kewenangan lebih dominan ketimbang tanggung jawab. b. Kewenangan seimbang dengan tanggung jawab. c. Kewenangan ringan, tetapi tanggung jawab berat.
3	<ul style="list-style-type: none"> a. Produksi tinggi, tetapi kemampuan konsumen untuk menggunakannya rendah. b. Produksi seimbang dengan konsumsi. c. Produksi rendah, konsumsi tinggi.

NO	KONDISI SISTEM PEMERINTAHAN
4	a. Kewenangan lebih diutamakan ketimbang kewajiban b. Kewenangan seimbang dengan kewajiban c. Kewajiban lebih berat ketimbang kewenangan
5	a. Hak lebih diutamakan ketimbang tanggung jawab. b. Hak seimbang dengan tanggung jawab. c. Tanggung jawab lebih berat ketimbang hak.
6	Dalam hal pemerintah sebagai produser dan yang diperintah konsumen bertanggungjawab pemerintah: a. Dalam memproduksi jasa dan layanan guna memenuhi kebutuhan konsumen, tinggi, sedang, atau rendah. b. Dalam memampukan konsumen menggunakan produk-produk pemerintahan, tinggi, sedang, atau rendah.
7	Dalam hal pemerintah sebagai konsumen, penuaian kewajibannya untuk mengonsumsi (merespon) produk-produk rakyat, tinggi, sedang atau rendah.

Sumber: Ndraha Tadziluhu, (2003)

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



LATIHAN

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

- 1) Sebutkan dan jelaskan komponen-komponen sistem pemerintahan RI!
- 2) Jelaskan kondisi-kondisi dalam hubungan interset antara hak dengan tanggung jawab!
- 3) Apa yang dimaksud dengan nilai dan jelaskan hubungan antara nilai dan sistem pemerintahan?

- 4) Jelaskan perbedaan sistem pemerintahan parlementer dengan sistem pemerintahan presidensial dan berikan contoh!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Komponen-komponen sistem pemerintahan dapat diidentifikasi sebagai berikut:
 - a) Unsur Nilai
Nilai adalah sesuatu yang dianggap baik, bermanfaat, berguna, dan berarti bagi masyarakat sehingga dipertahankan keberadaannya.
 - b) Unsur Struktur
Unsur struktur merupakan satuan kelembagaan yang diperlukan dalam kehidupan negara Republik Indonesia yang demokratis dan konstitusional berupa tatanan kelembagaan pemerintahan.
 - c) Unsur Proses
Unsur proses sebagai unsur pokok sistem pemerintahan Indonesia dapat dilihat dari beberapa pengalaman empiris dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.
- 2) Kondisi sistem pemerintahan yang terjadi akibat dari hubungan inter set antara hak dan tanggung jawab adalah:
 - a) Hak lebih diutamakan daripada tanggung jawab.
 - b) Hak seimbang dengan tanggung jawab.
 - c) Tanggung jawab lebih berat ketimbang hak.
- 3) Nilai adalah sesuatu yang dianggap baik, bermanfaat, berguna, dan berarti bagi masyarakat sehingga dipertahankan keberadaannya oleh masyarakat. Hubungan nilai dengan sistem pemerintahan terutama ditujukan untuk menciptakan titik keselarasan, keseimbangan, dan keserasian antara pemerintah dan yang diperintah melalui kesepahaman dan keterbukaan yang intensif di antara kedua pihak.
- 4) Sistem pemerintahan presidensial dan parlemen berkaitan dengan hubungan antara pemerintah dan legislatif. Silakan Anda kembangkan sendiri petunjuk jawaban ini.



RANGKUMAN

Secara konsep teoritis pemerintahan dipandang sebagai sistem karena pemerintahan merupakan rangkaian interaksi dari berbagai komponen. Komponen yang satu dengan yang lain saling berhubungan dan saling ketergantungan. Anak cabang dari sistem pemerintahan menjadi induk rangkaian berikutnya. Seluruh interelasi, interaksi, dan interpendensi tersebut dimaksudkan untuk mencapai tujuan sistem, memelihara dirinya, serta menyesuaikan dirinya dengan perubahan yang sesuai dengan tuntutan zaman. Pemerintahan sebagaimana halnya suatu sistem, terdiri dari subsistem-subsistem atau unsur-unsurnya. Sistem pemerintahan Indonesia terdiri dari unsur nilai, struktur, dan proses. Sistem pemerintahan Indonesia berinteraksi dengan sistem-sistem lain yang disebut dengan faktor-faktor lingkungan.

Terdapat tiga set hubungan posisi dan peran: a) Yang diperintah sebagai pemegang hak dengan pemerintah sebagai pemegang kewajiban; b) Yang diperintah yang memberi kewenangan kepada pemerintah dengan pemerintah sebagai pengembang tanggung jawab kepada yang diperintah; c) Yang diperintah sebagai produser dengan pemerintah sebagai konsumen, dan sebaliknya.

Komponen sistem pemerintahan bersifat dinamik yang sangat ditentukan dari hubungan posisi dan peran set hak dan kewajiban, wewenang dan tanggung jawab, serta produsen dan konsumen.

Kondisi sistem pemerintahan yang ideal mensyaratkan terbantunya titik keselarasan, keseimbangan dan keserasian antara pemerintah dan yang diperintah melalui kesepahaman dan keterbukaan yang intensif di antara kedua pihak. Dalam praktik sistem penyelenggaraan pemerintahan terdapat dua klasifikasi, yakni sistem parlementer dan sistem presidensial. Keduanya memiliki kelebihan dan kekurangan, namun keberlakuannya sangat tergantung dari situasi dan kondisi suatu negara. Namun demikian, tidak tertutup kemungkinan bahwa sistem pemerintahan suatu negara dapat mempengaruhi sistem pemerintahan negara lain.



TES FORMATIF 3

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Yang termasuk komponen sistem pemerintahan, *kecuali*
 - A. nilai

- B. struktur
 - C. proses
 - D. wilayah
- 2) Komponen sistem pemerintahan yang berhubungan dengan kelembagaan disebut
- A. nilai
 - B. struktur
 - C. proses
 - D. lingkungan
- 3) Jumlah penduduk yang besar adalah modal bagi proses pembangunan. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintahan dipengaruhi oleh faktor
- A. fisik geografis
 - B. demografi
 - C. kekayaan alam
 - D. sosial budaya
- 4) Kondisi sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh aturan (set) hubungan posisi dan peran antara, *kecuali*
- A. hak dan kewajiban
 - B. pemerintah dan yang diperintah
 - C. kewenangan dan tanggung jawab
 - D. produser dan konsumen
- 5) Selain hubungan antar set (aturan) kondisi sistem pemerintahan juga ditentukan oleh hubungan yang bersifat lintas set (aturan), dikenal dengan istilah
- A. multy set
 - B. inter set
 - C. intra set
 - D. antar set
- 6) Koneksi sistem pemerintahan yang mungkin ditimbulkan akibat pengaruh antara hak dan kewajiban adalah
- A. hak lebih diutamakan dari tanggung jawab
 - B. hak yang seimbang dengan tanggung jawab
 - C. kewajiban lebih berat daripada kewenangan
 - D. penuaian kewajiban seimbang dengan tuntutan akan hak

- 7) Hubungan inter set antara kewenangan dengan kewajiban dapat menimbulkan, *kecuali*
- A. kewenangan lebih diutamakan ketimbang kewajiban
 - B. kewenangan seimbang dengan kewajiban
 - C. kewajiban lebih berat ketimbang hak
 - D. kewajiban lebih berat ketimbang kewenangan
- 8) Dalam hal pemerintah sebagai konsumen dan penuangan kewajibannya untuk mengonsumsi (produk rakyat) yang bersifat tinggi, sedang, dan rendah merupakan kondisi sistem pemerintahan yang timbul akibat interaksi antara set
- A. kewajiban dan konsumsi
 - B. kewajiban dan wewenang
 - C. tanggung jawab dan wewenang
 - D. tanggung jawab dan hak
- 9) Sesuatu yang dianggap baik, bermanfaat dan berguna sehingga dipertahankan eksistensinya oleh masyarakat, disebut
- A. tradisi
 - B. nilai
 - C. konvensi
 - D. folklore
- 10) Perwujudan nilai dalam sistem pemerintahan ditujukan untuk menciptakan titik keselarasan, keserasian dan keseimbangan, hanya terjadi apabila kedua belah pihak melakukan
- A. komitmen politik yang kuat
 - B. kesetaraan dan keterbukaan
 - C. kesepakatan dan keterbukaan
 - D. kesepakatan dan kesetaraan

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

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

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

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) B. abstrak
- 2) B. kejadian
- 3) C. teori
- 4) D. polis di Yunani
- 5) A. kemunculan VOC di Jawa

Tes Formatif 2

- 1) B. Prajudi Atmosudiro
- 2) C. wujud (benda) dan rencana, metode, tata cara untuk mencapai sesuatu
- 3) D. suatu sistem tidak terpengaruh dengan sistem lain.
- 4) C. Tatang M. Amirin
- 5) D. karena unsur-unsurnya, maka membentuk suatu hubungan
- 6) A. dilaksanakan
- 7) A. *to govern*
- 8) A. pemerintahan tertinggi
- 9) A. Pressly S. Syllas dan John E. Stoner
- 10) C. *administrative power*

Tes Formatif 3

- 1) D. wilayah
- 2) B. struktur
- 3) B. demografi
- 4) B. pemerintah dan yang diperintah
- 5) B. inter set
- 6) D. penuaian kewajiban seimbang dengan tuntutan akan hak
- 7) C. kewajiban lebih berat ketimbang hak
- 8) A. kewajiban dan konsumsi
- 9) B. nilai
- 10) C. kesepakatan dan keterbukaan

Daftar Pustaka

Amirin, Tatang S. 2001. *Pokok-pokok Teori Sistem*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Budiardjo, Miriam. 1993. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

Creswell, John W. 1993. *Research Design: Qualitative & Quantitative Approach*, hlm. 120. London: Sage.

Musanef. 1985. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung.

Ndraha, Tadziluhu. 2003. *Kybernology I*. Jakarta: Rineka Cipta.

Solihah, Ratnia dan Djopari J.R.G. 2009. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Universitas Terbuka.

Surbakti, Ramlan. 1990. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

Syafiie, Inu Kencana. 1994. *Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Mandar Maju.

----- 2001. *Pengantar Ilmu Pemerintahan (Edisi Revisi)*. Bandung: Refika Aditama.

Sumber Internet:

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