

Bagian 2

ILMU POLITIK

DAN

TEORI LEMBAGA

POLITIK

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Liberalisme Politik dan Teori Lembaga Politik

Masalahnya aktual karena para ahli dan penyelidik ilmu politik mempelajari lembaga politik negara, tidak ada kesepakatan yang bulat mengenai substansi dan ruanglingkup, namun terdapat inti-inti persamaan yang lebih besar dengan mengambil studi mempelajari lembaga atau institusi politik itu dalam konteksnya yang tidak terlepas dari hubungan-kekuasaan dan pengaruh antar lembaga politik negara.

Masalahnya aktual karena mempelajari lembaga politik negara berarti dua hal yang dapat dilakukan disini, yaitu mempelajari hal-hal yang bersifat umum, artinya inti-inti teori terpilih dan relevan dengan latar belakang filsafat politik , pranata riil maupun yang tidak, sebagai contoh masalah kepentingan umum terdapat dan berbeda pada semua negara, kedua penekanan pendekatan pada aktualitas masalah, dengan mempelajari lembaga politik

pernegara, secara khusus mengenai dinamika kehidupan negara.

Sebagai contoh penataan lembaga politik negara seperti yang dicita-citakan di Indonesia. kekuasaan politik negara tidak dapat dilepaskan dari masalah hukum dan moral . Agar supaya terdapat suatu gambaran Para ahli ilmu politik modern menaruh perhatian yang lebih besar pada nilai dan moral politik bahkan kebanyakan dari mereka yang berasal dari aliran politik tingkah laku atau "political behavior".

Dari sudut pikiran demokrasi, tentu terdapat variasi bahkan terdapat pertentangan atau versus dalam sistem kelembagaan dan berbicara tentang kekuasaan, maka lembaga politik negara demokrasi, , maka berikut ini dikemukakan beberapa teori terpilih pendapat ahli ilmu politik mengenai lembaga politik , antara lain. Roy C. Macridis, Harold J Laski, MacIver, John C. Wahlke, sebagai dasar keberlanjutan inti dasar teori pemikiran politik negara modern antara lain dibidang hukum tatanegara, filsafat politik moral yang berkembang sampai dewasa ini.

Menurut Macridis, dalam bukunya ,” Comparative Politics” menguraikan lembaga politik negara , dengan unsur-unsurnya sebagai berikut :

1. Membahas mengenai konstitusi "constitution" atau undang undang dasar sebagai suatu lembaga politik negara , Cf UUD 1945
2. Membahas mengenai lembaga politik negara yang sudah lazim sampai sekarang, eksekutif "the executive" , legislatif "the legislature" , dan yudikatif "the judiciary"
3. Membahas mengenai lembaga administrasi/birokrasi "administration" .
4. Membahas mengenai lembaga kontrol politik dan tanggungjawab politik.

Menurut Laski, dalam bukunya , “A Grammar of Politics,” menguraikan tentang lembaga politik negara, dengan pokok uraian sebagai berikut :

1. Membahas mengenai lembaga politik negara , eksekutif, legislatif, dan yudikatif, mengenai perkembangannya berawal dari teori pemisahan kekuasaan, pengaruh teori Montesquieu.
2. Membahas mengenai lembaga organisasi warga negara , dalam teori politik disebut "interest group" dan "political interest group" dan masalah kepentingan umum, "public interest".
3. Membahas mengenai lembaga pemilihan umum dan sisten pemilu yang dianut, distrik dan proposional dan atau campuran keduanya, dan mengenai sistem kepartaian.
4. Membahas mengenai lembaga kontrol, "public governance," administrasi publik, sistem departemen . dan daerah.

Menurut Maclver, dalam bukunya ,” The Modern State" Membahas mengenai lembaga pemerintah daerah , dengan konsep hubungan antara kekuasaan pusat dengan unsur-unsur nya sebagai berikut :

1. Membahas mengenai pembagian kekuasaan lembaga politik negara dengan menguraikan mekanisme pemerintahan, hubungan pemerintah dan yang diperintah, fungsi-fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif.
2. Membahas teori :”checks and balances” dalam sistem pemerintahan.
3. Membahas mengenai pemerintahan pusat dan daerah.

Wahlke dalam bukunya, "Politic& Government, An Introduction to Political Science,” menguraikan tentang sistem politik dunia, suatu uraian secara umum, kemudian menguraikan sistem politik pernegara : Inggris, Amerika Serikat, perancis, Jerman dan juga negara-negara yang sedang berkembang. Pokok-pokok uraian yang diambil dari setiap negara ialah mengenai :

1. Konstitusi negara tersebut.sebagai suatu lembaga politik negara

2. Kekuatan sosial politiknya., lembaga politik masyarakat
3. Alat-alat pemerintahan dan administrasinya., lembaga negara eksekutif, legislatif dan yudikatif
4. Sistem politik setiap negara, perbedaan dan persamaannya.

Dalam hubungan dengan pembicaraan tentang isi dan batasan-batasan lembaga politik negara dan setelah diketengahkan pendapat beberapa ahli ilmu politik tersebut diatas, yang juga menarik perhatian ialah mengenai kurikulum program studi Ilmu Politik Universitas Yale, USA, sepesialisai Ilmu Politik, antara lain mengenai lembaga politik negara. Bagian ini disebut lembaga politik dan tingkah laku politik dengan uraian tentang :

1. Negara-negara modern, seperti Amerika Serikat, Perancis, Inggris, Jerman.
2. Negara-negara sedang berkembang.

Selanjutnya diberikan uraian profil negara tersebut, dengan topik sebagai berikut :

- Sikap pemilih dan formasi pendapat.
- Partai politik dan interest group.
- Proses pengambilan keputusan.
- Perbandingan sikap atau tingkah laku politik.
- Administrasi negara.
- Pemerintah pusat dan daerah.
- Perbandingan administrasi.
- Peraturan pemerintah.
- Tindakan-tindakan menurut hukum.
- Yurisprudensi dan sikap politik.
- Perbandingan sistem pemerintahan.

eri

Sedangkan Wahlke, tingkah laku politik, menguraikan pokok menurut -pokok sebagai berikut :

- Administrator :birokrat dan "policy-maker".
- Tindakan menurut hukum.
- Rakyat dan pendapat umum.
- Pemilihan dan partai politik

- Anggota dewan perwakilan rakyat dan formulasi kepentingan umum.
- Politik elit politik , pimpinan dan koordinasi.
- Politik stabilisasi dan perubahan.

Kita simpulkan semua aspek uraian mengenai lembaga politik negara dapat kita jadikan sebagai variabel penelitian atau studi kasus dalam studi ilmu politik ataupun dalam spesialisasi masing-masing.

1.2 Teori Konstitusi dan Kekuasaan Politik

Menurut pendapat K.C. Wheare, dalam bukunya :” Modern Constitution,” mengatakan bahwa sekurang-kurangnya terkandung dua pengertian dari setiap konstitusi, yaitu melukiskan secara keseluruhan sistem pemerintahan negara, dan merupakan kumpulan peraturan hukum yang menetapkan dan mengatur kekuasaan pemerintah.

Sedangkan menurut Huzar and Stevenson, dalam bukunya : “Political Science” mengatakan juga bahwa konstitusi suatu negara adalah kumpulan hukum, yang :

1. Melokasi kekuasaan pemerintah.
2. Menetapkan bagaimana hukum dipakai.
3. Kekuasaan-kekuasaan mana yang dipakai oleh pemerintah atas rakyat.

Barangkali lebih tepat jika dikatakan bahwa untuk mengetahui bagaimana sistem politik suatu negara, maka langkah pertama ialah mempelajari konstitusi negara tersebut, karena dari suatu konstitusi akan :

1. Memolakan organisai negara secara umum.
2. Memolakan struktur kekuasaan dalam negara.
3. Mengatur dan membatsai luasnya kekuasaan.
4. Menunjukkan cara bagaimana keputusan politik diambil.
5. Cara bagaimana mengambil keputusan dipilih dan bertanggung jawab.
6. Menciptakan dan mengarahkan kekuasaan.

7. Menetapkan tanggung jawab pemerintah dan rakyat.

Menurut betuknya, konstitusi dapat dalam bentuk "legal dan legal + non legal". Yang disebut non legal misalnya kebiasaan ketatanegaraan, "convention". Convention ini sangat besar pengaruhnya terhadap tindakan pemerintahan, karena itu kita perlu mengetahui convention-convention apa yang terdapat pada suatu negara. Inggris misalnya terdapat "legal rules dan non-legal."

Wheare selanjutnya mengatakan bahwa konstitusi adalah superior dari undang-undang biasa, karena rakyat negara bersangkutan menginginkan langkah-langkah tertib dan nyaman-aman bahkan lebih-lebih setelah mengalami krisis hebat ataupun perang, dan dilain pihak berkeinginan untuk menyatakan sistem pemerintahan yang dianutnya. Konstitusi adalah sebagai alat untuk mengontrol tindakan kekuasaan pemerintah, supaya pemerintah menjalankan pemerintahan menurut hukum, sebab jika tidak maka akan timbul anarki dan ketidak pastian hukum di masyarakat. Konstitusi merupakan sumber kekuasaan negara dan kekuatan untuk menjalankan kekuasaan negara, konstitusi merupakan dan meletakkan suatu kerangka sehingga proses politik dapat bekerja.

Prinsip proses politik :

1. Adanya partisipasi rakyat.
2. Adanya pengakuan terhadap hak-hak individu.

Menurut pendapat Macridis, bagi negara-negara demokrasi modern, konstitusinya perlu memuat pertanggungjawaban pemerintah dan yang diperintah, pembatasan-pembatasan kekuasaan, terdapatnya hak-hak individu.

Karena itu Macridis sendiri menyetengahkan suatu tulisan yang disusun oleh Carl. J. Frederich dengan judul : "the political theory of the new democractic constitutions". Dalam tulisan ini Frederich menguraikan apa yang

disebutnya dengan “negative revolutions”, ciri-ciri demokrasi Amerika dan negara-negara kontinen Eropa dilihat dari sudut konstitusi itu sebagai hasil dari keadaan sosial dan kekuatan-kekuatan politik dalam masyarakat itu, misalnya dengan menampilkan karya Charles A Beard berjudul , “ An Economic Interpretation of the Constitution of the United States”.

Dengan karya ini Beard hendak mewujudkan bahwa pengaruh golongan kepentingan ekonomi sangat besar pengaruhnya terhadap penyusunan dan penetapan konstitusi Amerika itu. Konstitusi negara Perancis, konstitusi republik kelima, atau disebut juga “the Gaulle Constitution”, adalah salah satu konstitusi negara-negara Eropa yang sering dibahas oleh ahli-ahli Ilmu Politik. Menurut Macridis, antara lain mengatakan : “the constitution of the Fiveth Republic maintains, the irresponsibility of the president but the same time give him personal powers that he can exercise solely at his direction. It gives him also the power to make decisions concerning all matters related to the community and allows for a virtual veto power over a large, even if ill-defined area of policy making”.

D.W. Brogan mengatakan dalam bukunya , “Political Pattern in the Today’s World”, bahwa Jendral De Gaulle memberikan konstitusi baru kepada rakyat Perancis, tetapi yang sebenarnya bukan dia yang menyusunnya melainkan ahli-ahli ilmu politik, hukum, dan administrasi. Tetapi bagaimanakah masa depan negeri Perancis setelah melewati ataupun masih sedang dalam problemnya itu. Brogan mengatakan sebagai berikut : “ The evolution to the new system may be peaceful; it may be the result of violence or the threat of violence. For it a sad truth that country which was the exemplar in continental Europa of the principles of “liberty, equality, and fraternity” has less and less impressed its neighbours with the political institutions in which France has attempted to embody these principles. The solution of the problem of giving France a government of law and not men, one the is both free and competent, has

not yet been found. For all its merits, the governmental system of President de Gaulle is felt to be a temporary halt in a movement forward. Where that forward move will take the French no one knows”.

Sebagai kesimpulan pembicaraan mengenai hubungan konstitusi dan kekuasaan politik, kita hendak berkata seperti Hermann Heller bahwa :

1. Kekuasaan negara selalu berdasarkan hukum, dan
2. Setelah kekuasaan didudukan diatas hukum, dalam praktek hukum menjadi alat dari kekuasaan.

(Encyclopadia of Social Science, vol.11 p.233 ,".
political power"

1.3 Teori Pembagian dan Perimbangan Kekuasaan Politik

Adalah suatu abstraksi kalau dikatakan bahwa kekuasaan dibagi. Para ahli ilmu politik sependapat dalam hal ini, kekuasaan itu dapat dibagi, tetapi dalam hal cara membagi kekuasaan itu tidak terdapat kesepakatan. Badan-badan pemerintahan seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif dilihat sebagai badan yang berfungsi untuk mengambil keputusan politik.

Pembagian kekuasaan yang demikian itu sering disebut pembagian tradisional, tetapi bagaimanakah perimbangan fungsi tersebut didalam sejarah perkembangan demokrasi khususnya, dalam arti bahwa mungkin terjadi pada suatu waktu kekuasaan salah satu badan pemerintahan itu mempunyai kecenderungan untuk mempunyai kekuasaan yang lebih besar lagi. Sejarah parlementarisme sudah menunjukkan hal itu.

Di negeri barat pada abad ke-19 terdapat sistem politik dimana dikenal supermasinya badan legislatif. Boleh dikatakan hampir sebagian besar kekuasaan diletakan pada badan ini, sedangkan eksekutif sekedar melaksanakan

kemauan pembuat undang-undang, sedang badan pengadilan sekedar menafsirkan undang-undang dalam kasus-kasus tertentu saja. Bahkan anggota-anggota kabinet ditunjuk dan dikontrol olehnya. Di Inggris terkenal suatu ironi yang mengatakan bahwa parlemen dapat berbuat segala sesuatu, kecuali membuat laki-laki menjadi wanita.

Tetapi kadang-kadang dilain pihak ada kecenderungan bahwa sistem eksekutif mempunyai kecenderungan untuk semakin bertambah berkuasa.

Terdapat sistem yang lain lagi, yaitu misalnya dalam sistem negara federal. Dalam sistem ini badan yudikatif adalah sebagai badan yang independen, mempunyai hak-hak yang luas untuk menafsirkan konstitusi, pengaruhnya sangat besar dalam dan dengan perinsip "rule of law". Keadaan yang demikian itu sangat membatasi ruang kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Tetapi sebagai konsekwensi dari pada besarnya kekuasaan parlemen tersebut telah memberi refleksi terhadap sistem parlementarisme dinegeri-negeri seperti : Swedia, Belanda, Norwegia, dan Denmark yaitu bahwa dinegeri-negeri tersebut terdapat perkembangan yang pesat dan kuatnya sistem demokrasi parlementer. Di Amerika sendiri terdapat apa yang disebut "the pendulum swung" antara pemerintahan "presidential" dan ada lagi yang disebut pemerintahan "congressional".

Permulaan abad ke-20 terdapat perubahan penting dalam organisasi dan fungsi badan-badan pemerintahan negara-negara demokrasi, yaitu terdapatnya suatu shift dari kekuasaan eksekutif. Adanya trend ini sebagai refleksi dari keadaan dan struktur sosial politik masyarakat modern.

Pada masyarakat yang modern ini muncul dengan ciri-cirinya : sistem pasar bebas, timbul masalah upah, masalah jam kerja, keamanan masyarakat, masalah pendidikan, pembangunan ekonomi, timbulnya negara-

negara superpower, perlombaan senjata nuklir, sehingga dapat kita katakan bahwa masyarakat modern itu demikian kompleksnya. Tetapi masyarakat membutuhkan pengetahuan, kalau tidak akan mengalami kekacauan. Setiap negara semakin banyak menghadapi masalah-masalah yang meminta dari padanya suatu penyelesaian, namun diminta syarat-syarat keahlian dan kemampuan yang khusus.

Keadaan dan perkembangan yang demikian pesatnya itu dilihat sebagai timbulnya suatu tugas yang tidak dapat diamanatkan kepada badan legislatif, tetapi lambat laun dilimpahkan kepada badan eksekutif untuk mengambil keputusan dan perlu dilaksanakan oleh badan-badan administrasi yang bertugas untuk melayani kepentingan masyarakat.

Sejalan dengan perkembangan badan eksekutif itu muncul lagi fenomena baru yaitu berkembangnya partai-partai politik menjadi partai-partai yang kuat dan berpengaruh diseluruh negara. Hasil-hasil pemilihan kadang-kadang dilihat sebagai yang menentukan, dan dapat terjadi bahwa partai yang sedang berkuasa dengan disiplin yang kuat kadang-kadang memperlihatkan tendensi bahwa badan legislatif di bypass saja. Hasil pemilihan kadang-kadang dilihat sebagai pemilihan anggota kabinet saja.

Sementara itu perkembangan politik dunia dan teknologi modern "memaksa" eksekutif supaya kekuasaannya diperbesar. Kekuasaan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, pembangunan ekonomi, memperbesar kemakmuran rakyat dengan memerangi kemiskinan, membangun pusat-pusat kebudayaan dan rekreasi, serta lainnya hal itu adalah menjadi tanggung jawab badan eksekutif. Bahkan kekuasaan untuk menyusun peraturan-peraturan khusus diserahkan kepada badan eksekutif. Karena itu terdapat suatu teori bahwa badan legislatif cukup hanya menetapkan undang-undang yang bersifat pokoknya saja.

Sistem presidential maupun parlementer, presiden maupun perdana menteri diberi tanggung jawab untuk memformulasi semua tuntutan dan kepentingan masyarakat dan berkewajiban untuk mengambil keputusan politik yang selanjutnya dilaksanakan bagi kepentingan masyarakat itu.

Mengenai luasnya tugas-tugas dan tanggung jawab badan eksekutif Jean Maynaud mengatakan hal-hal sebagai berikut : semua negara-negara modern menghadapi tugas-tugas yang sangat kompleks, terutama sekali dalam bidang perekonomian, baik negara yang sudah maju maupun negara yang sedang berkembang. Masing-masing negara sedang menghadapi banyak pertentangan kepentingan dalam masyarakat, misalnya pada negara-negara maju, terdapat kelompok penekan yang mempunyai pengaruh terhadap jalannya roda pemerintahan negara.

Masalah-masalah kepentingan umum meminta perhatian pemerintah untuk mendapatkan pelayanan dan penyelesaian, seirama dengan perkembangan penduduk, dan sempitnya segala lapangan dan ruang gerak untuk kehidupan manusia. Mekanisme pemerintahan dengan keputusan-keputusannya merupakan barometer kehidupan masyarakat, dengan sering-sering menghadapi tidak sedikit kesulitan dan yang meminta pemecahan yang segera. Dua hal yang dominan dari problema itu ialah : pertama pengaruh dari fluktuasi ekonomi dan kedua pengaruh negara-negara superpower.

Tugas-tugas yang dihadapi oleh badan eksekutif itu kadang-kadang terdapat seperti yang dikatakan oleh Maynaud : "non of which are written into the text of any constitution".

Negara-negara modern, khususnya yang dihadapi oleh badan eksekutif terdapat tiga masalah yang penting, yaitu :

1. Hubungan antara badan eksekutif dan kekuatan-kekuatan sosial dimasyarakat.
2. Usaha untuk mengontrol terdapat badan eksekutif.
3. Usaha untuk memperkuat kedudukan badan eksekutif.

Menurut hemat kita ketiga masalah yang dikemukakan itu adalah menarik perhatian, oleh karena merupakan masalah yang selalu meminta perhatian pada setiap bentuk pemerintahan demokrasi. Hubungan badan eksekutif dan masyarakat atau disebut juga eksekutif dan masyarakat, "two way current energy." Pemerintah pada suatu waktu didukung dan didorong, tetapi kadang-kadang juga dikritik.

Salah satu usaha yang dijalankan ialah dengan memperkuat struktur badan eksekutif dengan sarat supaya lebih bersifat homogen dan berkerja dengan metode yang tepat, maksudnya ialah untuk mempertinggi efisiensi sebagai mekanisme pemerintah dan koordinasi. Juga harus diingat bahwa aktivitas badan eksekutif sangat dipengaruhi dan tergantung pula oleh badan-badan pemerintahan lainnya. Juga harus diingat bahwa faktor yang penting, terpinpin dan tersusunnya badan eksekutif merupakan faktor yang penting, terutama sekali sebagai figur kepemimpinan politik.

Masalah lain mengenai usaha kontrol terhadap kekuasaan badan eksekutif adalah masalah penting juga. Maynaud tidak memberikan banyak keterangan mengenai masalah ini, selain mengemukakan suatu studi yang pernah dilakukan di Yugoslavia, ia mengatakan bahwa laporan itu mempunyai garis Marxist, dimana dikatakan bahwa kekuasaan eksekutif yang tidak terkontrol lagi, akan berakibat lahirnya suatu revolusi, yang berusaha untuk memperoleh kemenangan massa. Menurut hemat kita, yang perlu dijelaskan dulu ialah ada tidaknya aparat pengontrol terhadap kekuasaan itu. Kalaupun ada, yang masih harus dijelaskan ialah apakah alat itu mampu untuk melakukan

tugas tersebut. Dan hal yang penting lagi ialah bersedia atau tidaknya badan eksekutif itu dikontrol.

Masalah yang ketiga ialah mengenai usaha untuk memperkuat kedudukan eksekutif. Dalam hubungan ini sering dikemukakan konsep tentang pemerintah yang kuat dan berwibawa. Bukti tentang keruntuhan badan eksekutif sudah ada contohnya. Walaupun para sarjana belum sependapat, tetapi sebagian besar sarjana dengan banyak karya-karya mereka, seperti yang dilakukan oleh Walter Lippmann, menunjukkan bahwa runtuhnya badan eksekutif dinegeri barat karena menderita kelemahan-kelemahannya dari dalam. Maynaud menguraikan dua hal yang prinsipil yaitu memperkuat kedudukan badan eksekutif itu dapat ditempuh dengan dua jalan, yaitu

1. Melalui jalan hukum, yaitu dengan cara memberikan kewenangan-kewenangan yang lebih besar kepada badan eksekutif.
2. Melalui jalan merombak struktur politik khususnya partai-partai politik. Yang pertama disebut legal approach, sedang yang kedua disebut constructive approach.

Kategori eksekutif dapat dibedakan dalam tiga macam, yaitu : demokratis, liberalis dan totaliter. Pada negara demokratis, eksekutif bertanggung jawab tidak saja dalam rangka undang-undang atau hukum yang berlaku tetapi juga kepada rakyat. Jangka waktu kekuasaanpun terbatas, jika akan melanjutkan kekuasaan perlu memperhatikan keinginan rakyat. Dalam negara autokratis-demokratis kepemimpinan dipegang oleh militer. Pada negara totaliter, kekuasaan eksekutif mengawasi aktivitas rakyatnya dengan disiplin yang kuat.

“The executive is that branch of the government whose principal task is the carrying out of the policy of the state, the enforcing of law enacted by the legislature”.

BAB II

ADMINISTRASI NEGARA DAN KEKUASAAN POLITIK

2.1 Teori Birokrasi dan Kekuasaan Politik

Soal yang pertama-tama yang hendak dikemukakan ialah bagaimana hubungan antara administrasi dan politik. David Chrushman Coyle, ketika menjelaskan didalam bukunya : "The United State Political System," mengatakan , "Politics, however, sometimes interferes with the effeciency of the civil service." Atau dapat kita katakan bahwa efisiensi servis kepada masyarakat, sering-sering dicampuri, kadang-kadang dirintangi oleh tindakan-tindakan politik. Perlu diingat ialah, ini adalah suatu profil administrasi Amerika Serikat.

Administrasi terdapat pada level bawah dari penyusun policy pemerintah, "political officers." Pegawai administrasi disebut "non political civil servant," atau disebut juga "routine workers". Tetapi di Amerika Serikat kalau orang mempunyai preferensi politik, maka hukum membolehkannya untuk turut memilih didaerahnya, tetapi tidak boleh secara aktif mengambil bagian dalam kegiatan politik paraktis. Ini tanpa kecuali dari pesuruh sampai ke eselon tinggi. Servis kepada masyarakat ini mempunyai dua perinsip, bekerja untuk efisiensi atau terjadi yang sebaliknya. Dari sudut efisiensi maka administrasi adalah sebagai badan dengan personil-personilnya yang ahli, yang mengetahui bagaimana mengendalikan urusan pemerintahan. Suatu sistem manajemen yang baik telah diintrodusir di Amerika Serikat sejak pemerintahan Presiden Truman sekitar tahun 1947.

Tetapi menurut Coyle, terdapat rintangan-rintangan yang bekerja dari dalam yang kadang-kadang hendak

merusak efisiensi pemerintahan, misalnya dari pengusaha swasta, pejabat-pejabat yang ditunjuk dengan kedudukan politik dll, yang tidak mempunyai pengetahuan dan seni mengendalikan pegawai-pegawai. Sebagai contohnya Coyle menyebutkan beberapa contoh, misalnya terjadi pada tahun 1953 terjadi di beberapa departemen, dengan anggota-anggota kabinet barunya : “ an honest day’s work for an honest day’s pay “. Tetapi apa yang terjadi , semangat kerja lumpuh dan lebih celaka lagi, pegawai-pegawai itu mulai mencari pekerjaan diluar.

Macridis mengatakan bahwa disemua negara yang sudah maju industrinya, ruang lingkup aktifitasnya luas sekali, baik negara-negara demokrasi maupun nondemokratis. Dikatakan bahwa di Inggris dan Perancis lebih dari 20 % dari kegiatan sektor ekonomi dibawah pengawasan pemerintah, sedang pemerintah sendiri secara aktif memajukan teknologi dan modernisasi. Dinegara-negara komunis sektor kegiatan ekonomi dinasionalisir. Semua tugas-tugas itu dibebankan kepada eksekutif.

Macridis melihat akibatnya ialah bahwa terdapat perlengkapan yang besar sekali, suatu birokrasi, sebagai suatu badan yang terdiri dari berjuta-juta pegawai yang menjalankan tugasnya. Karena itu menurut Macridis untuk menjalankan tugas tersebut, yaitu civil service, haruslah diorganisir dengan baik, harus kompeten dan efisien. Selanjutnya Macridis mengatakan bahwa pertanyaan yang penting lagi ialah : “wether the civil service can or should be a neutral instrument of policy made by others. The very bulk of the civil service makes it a formidable political force. Yet, civil servants are as likely as any other group to display varied political attitudes and aspirations.”

Civil service : memerlukan pengetahuan teknis yang spesifik. Suatu organisasi yang rasional, bercirikan hal-hal sebagai berikut :

1. Ditentukan dengan jelas wewenang dan bidang tugasnya.

2. Suatu hierarki yang menunjukkan hubungan tugas antara atasan dan bawahan.
3. Adanya ketentuan mengenai sistem penunjukkan dan promosi.
4. Adanya latihan dan upgrading yang didasarkan atas pengetahuan-ketrampilan.
5. Dengan gaji yang tertentu.

Menurut Max Weber : katagori "rational legal authority," adalah sebagai berikut:

1. Fungsi-fungsi personil yang menurut ketentuan atau hukum yang berlaku.
2. Mempunyai ruang lingkup kewenangan.
3. Organisasi kepegawaian mengikuti suatu pola hierarki.
4. Ketentuan yang mengatur segala tindakan personil didasarkan atas norma-norma hukum.
5. Staf administrasi harus terpisah dari pemilikan alat-alat produksi.
6. Semua keputusan-keputusan, ketentuan-ketentuan, diarsip tertulis.

Selanjutnya Weber mengatakan bahwa :
"bureauratic administration means fundamentally the exersice of control on the basis of knowledge." Inilah yang membuat ciri itu rasionil..."Bureucracy is superior in knowledge, including both technical knowledge of the concrete fact of a private business."

Bagaimana profil administrasi di Pakistan. Menurut Ralph Braibanti, dalam bukunya "The Civil Service of Pakistan", mengatakan bahwa administrasi di Pakistan mengikuti profil administrasi di India, sebabnya ialah di India pernah berada ahli-ahli seperti Thomas Babington, Maculay kira-kira sekitar tahun 1830-an dan yang sangat berpengaruh terhadap pekerjaan pelayanan pemerintahan, dan pada waktu itu terdapat orang-orang yang berasal dari Pakistan yang mengikuti pendidikan itu dan akhirnya banyak mengutip dan mengikuti pola-pola tersebut.

Dari penyelidikannya tentang administrasi Pakistan, Braibanti kerkesimpulan sebagai berikut : "It is assumed that in Pakistan for the foreseeable future the bureaucracy will be the principal factor in determining, interpreting, and safeguarding the policy of the state."

Seperti dikatakan oleh John T. Dorsey, dalam buku "Politics & Government," mengatakan bahwa organisasi administrasi setiap bangsa-bangsa mempunyai ciri tersendiri. Proses administrasi adalah integral dengan sistem politik negara itu. Administrasi adalah penting sebagai penghubung pemerintah dengan rakyat. Administrasi adalah suatu proses, dari mana mulai dan dimana berakhir ? Struktur administrasi disebut birokrasi, sedangkan orang yang menduduki tempat itu disebut birokrat.

2.2 Teori Lembaga Politik dan Kekuasaan Politik

Sistem administrasi suatu negara dipengaruhi oleh kekuasaan politik dan lembaga politik negara itu. Suatu keinginan yang hendak memisahkan administrasi dari politik, bukanlah merupakan suatu kejahatan, hanya suatu yang didealkan dan slogan belaka. Dimana kekuasaan dan bilamana kekuasaan dihamburkan dan terpecah-pecah. Penghamburan kekuasaan juga memberikan pengaruh yaitu bahwa dengan demikian memberikan kesempatan yang terbuka kepada masyarakat untuk posisi dalam bidang administrasi, dan dengan demikian masyarakat secara luas pula dapat dipengaruhi. Bilamana kekuasaan politik dipusatkan, maka efeknya ialah bahwa terdapat suatu konsentrasi kekuasaan birokrasi dan suatu usaha untuk memperoleh posisi dapat disalurkan.

"A political structure which emphasizes control at the expense of disagreement, or authority at the expense of freedom, and give to one man or to a small group the power

to pursue their own notions is likely to produce a bureaucracy in its own image”.

Marshall E Dimock, dalam bukunya : “Public Administration”, mengatakan bahwa “an understanding of politics is the key to an understanding of public administration,” atau dapat kita katakan bahwa kita harus mengetahui terlebih dahulu pengertian-pengertian mengenai soal-soal kenegaraan barulah kita dapat memahami soal administrasi. Barangkali idee hanya berlaku dalam abad ke-19 dengan sistem “fight-the spoilsman”, sedangkan dewasa ini telah dipahami bahwa pandangan itu keliru dewasa ini terdapat pandangan bahwa antara politik dan administrasi tidak dapat dipisahkan, atau kalau menurut istilah Dimock ia menyatakan sebagai “the two of a single coin.”

Menurut Dimock yang dimaksud dengan politik ialah segala sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah dalam menentukan kebijaksanaan, yang merupakan hasil dari tekanan-tekanan dari golongan-golongan penekan dan kepentingan lainnya melalui mekanisme pemerintahan.

Brooks Adams pernah merumuskan administrasi sebagai kemampuan mengkoordinir dengan baik, banyak kekuatan-kekuatan sosial yang kadang-kadang bertentangan satu dengan lainnya kedalam suatu mekanisme sehingga kekuatan-kekuatan sosial itu bertindak sebagai suatu kesatuan. Menurut Dimock, kalau hal itu demikian keadaannya, maka administrator negara menjadi “ringmaster”. Tetapi tugas ini adalah berat, sebab ia harus berusaha dengan membuat suatu program untuk menarik perhatian badan legislatif agar supaya programnya itu didukung, demikian juga dari pegawai-pegawainya sendiri, dan dari badan-badan pemerintahan lainnya.

Kalau administrator-administrator dilihat sebagai suatu kelompok, maka jelas administrator mempunyai pengaruh yang besar atas pembentukan kebijaksanaan pemerintah. Sebagai suatu kesimpulan dari Dimock

pemerintahan yang menyangkut kebijaksanaan umum, dukungan dari golongan yang berkepentingan dalam masyarakat dan setiap program adalah dilaksanakan dalam iklim politik. Terutama sekali dalam sistem pemerintahan modern, dimana badan-badan administrasi sangat erat hubungannya dengan proses "law-making", misalnya ia dapat mengusulkan rencana undang-undang, mengusulkan perubahan-perubahan dari suatu undang-undang tertentu. Karena itu jika pihak administrator berkeinginan agar pekerjaan mereka akan berhasil dengan baik, maka sekurang-kurangnya ia harus mendapat dukungan dari sekurang-kurangnya dari tiga pihak, yaitu dari golongan kepentingan, dari pegawai-pegawai mereka sendiri, dan dari badan-badan pemerintahan lainnya.

Karena semua alasan ini tidak dapat dihindarkan, maka sudah semestinya administrasi itu inheren dengan politik. Politik adalah kekuasaan dan pengaruh. "Politics is power and influence". Untuk memperoleh sukses dalam pekerjaan, maka seorang administrator harus memahami soal-soal politik.

Setelah kita mengikuti beberapa uraian dan pandangan-pandangan yang berkenaan dengan politik dan administrasi, maka sampailah kita pada beberapa catatan, administrasi dalam rangka membicarakan institusi politik, dalam hal ini dipersoalkan oleh Macridis. Mengapa demikian Satu hal yang harus diingat ialah maksud Macridis dengan bukunya tersebut ialah ia berusaha untuk menjelaskan suatu profil dari suatu sistem politik dengan mengutamakan penglihatannya dari sudut mekanisme pengambilan keputusan politik. Suatu mekanisme pengambilan keputusan haruslah mulai dari bawah. Jelas yang dimaksudkan tentunya hanya terbatas pada negara-negara demokrasi.

Mekanisme yang mulai dari bawah ini, yang disebut juga sebagai proses politik, haruslah mengarah kepada institusi politik. Disinilah tempatnya keputusan-keputusan politik diambil, sebagai out-put politik, sedangkan in-put

politik ialah, segala kegiatan politik yang berasal dari bawah itu, yang dilihat sebagai suatu “dinamika” politik. Keputusan politik diperuntukan dan dilaksanakan untuk rakyat. Badan administrasi adalah sebagai perlengkapan yang bertugas untuk melaksanakan segala kebijaksanaan dan politik pemerintah. Berhasil tidaknya program pemerintah adalah sangat tergantung dari berhasilnya badan administrasi dan yang langsung berhubungan dengan rakyat banyak, karena itu sering-sering administrasi dikatakan sebagai penghubung antara rakyat dan pemerintah.

Penulis-penulis ilmu politik klasik, kurang perhatian terhadap masalah administrasi ini, hal ini dapat dimengerti karena pada zaman kurang lebih 50 tahun yang telah lewat negara-negara belum menemukan masalah-masalah yang kompleks seperti sekarang ini. Seperti kita saksikan pada zaman modern ini negara-negara telah bertemu dengan berbagai masalah yang semakin kompleks sifatnya. Pekerjaan seorang Presiden, Menteri, dan duta besar sekalipun kadang bahkan merupakan suatu keharusan melakukan tugas-tugas, tambahan, yang kadang-kadang sifatnya lebih rumit, disamping sebagai tugas-tugas sebagai jabatannya itu yang ditentukan oleh negara.

2.3 Teori tentang Sikap dan Tingkah laku

Kekuasaan Politik Dikontrol dan Bertanggungjawab. Fungsi kekuasaan eksekutif antara lain melakukan pertanggungjawaban politik secara periodik terhadap lembaga-lembaga legislatif. Tetapi menurut Macridis hal ini tidak cukup. Selanjutnya ia mengatakan bahwa “the crucial problem facing all democratic system today is to device other forms and techniques of executive accountability.” Ada dua kemungkinan yang dapat ditempuh dalam hal ini :

1. Mengembangkan suatu keadaan yang disebut “internal responsibility” diantara pegawai negara itu.

2. Dengan membentuk tim-tim khusus dari badan legislatif dengan tugas melakukan peninjauan terhadap kegiatan badan eksekutif dalam masalah tertentu.

Elton L Johnson, dengan tulisan-tulisannya yang berjudul "the accountability of the British Nationalized industries," mengatakan bahwa parlemen melakukan fungsi kontrolnya dengan menyusun suatu tim, atau tim-tim (panitia) melanjutkan dengan meninjau kesektor-sektor industri nasional, dan menyusun suatu laporan dan disampaikan kepada parlemen. Dalam menjalankan tugas ini tim dapat didampingi dengan staf ahli. Maksudnya ialah sebagai usaha untuk memperlengkapi bahan-bahan bagi penyusunan peraturan-peraturan ataupun undang-undang yang akan digarap selanjutnya.

Negara-negara demokrasi mengenal yang disebut : "delegated legislation," yaitu berupa bentuk-bentuk hukum, peraturan-peraturan dan instruksi, yang disusun dan dijalankan oleh eksekutif dengan sepengetahuan badan legislatif. Dalam kenyataannya badan eksekutif melakukan banyak aspek-aspek kegiatan, misalnya mengatur produksi dan mengendalikan harga, melakukan reorganisasi cabang-cabang dan daerah-daerah pelayanan masyarakat, menentukan pajak-pajak, mengatur soal-soal kesehatan rakyat, dan sebagainya.

Refleksi ini dilihat sebagai suatu transformasi karakter hukum. Kalau dilihat dari persoalan yang dihadapi oleh badan eksekutif maka jelas terdapat banyak problem yang muncul dengan sifat-sifatnya sendiri meminta pula penjelasan sendiri-sendiri. Untuk menghadapi setiap persoalan, maka yang penting ialah bahwa setiap persoalan dengan sifatnya sendiri-sendiri itu diatur menurut sifat dan penyelesaian sebagai mana mestinya. Dengan perkataan lain mengenai pelaksanaan teknis diserahkan kepada badan eksekutif, dan dalam hal ini badan legislatif tidak perlu memborongnya. Namun dapat juga badan legislatif melakukan fungsi kontrolnya, melakukan kritik, dan meminta

pertanggungjawaban politik dari badan eksekutif. Sebagai kesimpulan dapat kita ringkas : bahwa fungsi penyusunan dan pembuatan hukum didelegasikan wewenang itu kepada badan eksekutif. Kepentingan masyarakat perlu diatur sesuai wewenang badan eksekutif dengan mempergunakan segala ketentuan yang berlaku.

Tugas pelaksanaan teknisnya dibebankan kepada badan administrasi operasional, dan bagaimana dengan kontrol Misalnya yang dilakukan oleh pimpinan tertinggi dari badan eksekutif dan dari badan legislatif. Macridis mengatakan bahwa “ to much control entails the intervention of the minister or the legislature in technical matters of a board to refer only considerations of managerial efficiency in making decision. Too much control would involve too much politics. Too little control would eliminate all political considerations.”

Misalnya kita lihat pada badan-badan industri di Inggris. Disini industri nasional disebut public corporation. Menurut Eldon Johnson, kontrol yang dilakukan terhadap industri nasional di Inggris, terdapat :

1. Ministerial control.
2. Parliamentary control.
3. Consumers councils.
4. Suatu badan khusus.
5. Dari suatu laporan tahunan.

Sistem pertanggungjawaban dan kontrol dari setiap negeri demokrasi adalah berbeda-beda, hal ini sangat tergantung dari ketentuan-ketentuan yang terdapat pada konstitusi masing-masing negara. Tapi bagi semua negara demokrasi kedua tugas tersebut adalah merupakan suatu keharusan, hanya sifat, isi, serta luasnya berbeda-beda. Sebagai contoh kita sebut yang terdapat di Amerika Serikat, yang disebut sistem “checks and balances” dan “separation of power.” The separation of powers : the executive, legislative and judicial.

Bekerjanya ketiga badan pemerintahan tersebut dengan sistem checks and balances itu. Badan legislatif bukan badan yang sentral. Dengan sistem itu dimaksudkan bahwa setiap badan pemerintahan berhadapan dengan badan-badan lainnya, dalam arti bahwa misalnya terjadi pada suatu waktu tindakan, yang menurut pendirian badan-badan lainnya terlampau besar, maka badan-badan itu dapat melakukan hak vetonya. Jadi Congress dicek oleh dua badan yaitu oleh Presiden dan badan yudikatif, sedangkan Presiden dicek oleh Congress dan badan yudikatif. Badan yudikatif dicek oleh Presiden dan oleh Congress.

Menurut MacIver : dalam bukunya : “The Modern State,” mengatakan bahwa dalam prakteknya semua negara-negara modern memiliki bentuk-bentuk control atas tindakan badan-badan pemerintahan negara itu. Yang menentukan sistem dan limitasi ialah konstitusi yang tertulis, tetapi berbeda-beda dalam tingkatan dan sifat-sifatnya. Bagaimana tindakan-tindakan badan legislatif dibatasi atau tidak. Negara-negara modern mengenal dua macam dewan perwakilan, yang disebut : dewan perwakilan yang upper dan lower, tertinggi, dan dewan perwakilan yang terdapat pada tingkat yang lebih rendah. Yang menjadi persoalan ialah bagaimanakah hubungan badan eksekutif dengan badan legislatif yang tertinggi dan badan legislatif yang terdapat pada tingkat di bawahnya.

Herman Finer dalam bukunya : “The Major Governments of Modern Europa,” pemerintah diklasifikasikan dalam :

1. Responsibility atau disebut juga : democratic
2. Non-responsibility atau : dictatorial

Dikatakan bahwa : “the responsible government,” diwakili oleh : Inggris, Perancis, Jerman Barat, sedangkan Rusia, sebagai contoh non-responsible system.

Baik sistem demokratis maupun diktatorial terdapat variasi-variasinya masing-masing, sesuai dengan perkembangan

sejarah, lingkungan masing-masing negara itu misalnya “separation of power” (Amerika Serikat), “less of a separation of power” (Perancis) “and not at all” (Inggris, Australia dan Canada).

Diantara negara-negara komunis sendiri terdapat variasi-variasi, misalnya Polandia, dan Yugoslavia berada dengan sistem komunis Rusia, sedangkan Cina mempunyai ciri tersendiri dibandingkan dengan Rusia, yang cenderung kepada sistem diktatorial. Pemerintah Fascist dimasukkan dalam klasifikasi sistem non-responsible. Menurut Finer, negara yang termasuk dalam klasifikasi ini ialah Spanyol, Mesir (dengan Nasser), dan termasuk Indonesia dengan sistem demokrasi “terpimpinnya” (dengan Sukarno).

Ada dua macam tanggung jawab :

1. Moral responsibility.
2. Political responsibility.
 - “The self-imposed acceptance of a standard of conduct by politician or official, a self-regulated charge on his conscience for his behavior.”
 - “The standard of action, the authority to act, is established by some one other than the official, some one to whom he owes an accounting for his actions in the fulfillment of the standard and his duties. His authority is an answerable trust subject to an external censoring body the Congress, the parliamen, the electorate.”

Prinsip-prinsip “welfare-state” :

1. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat
2. Mengurangi banyaknya jam kerja, menghindari bahaya, dan kelelahan pekerja melalui peraturan-peraturan pemerintah
3. Memberikan persamaan kesempatan, yang dahulunya didominasi oleh kaum yang mempunyai kedudukan istimewa
4. Membuka lapangan kerja, pekerjaan yang sesuai dengan bakat
5. Membantu orang yang miskin, sakit, lanjut usia, mental dan fisik lemah

6. Mendorong sektor ekonomi, misalnya sektor pertanian
7. Menghindari depresi dan pengangguran
8. Menghindari bentrokan sektor-sektor ekonomi itu sendiri, antara atasan dan bawahan
9. Mengatur fasilitas dan penggunaannya, jangan sampai dimonopoli dan dieksploitir
10. Menggali sumber-sumber kekayaan alam
11. Menjaga tentram dan keamanan rakyat
12. Menetapkan standard moral, hukum untuk perkawinan dan sebagainya.

Sampai disini kita telah membicarakan lembaga politik negara dengan menampilkan beberapa masalah yang bersangkutan paut dengan lembaga politik itu. Kalau uraian itu disajikan dengan pembahasan secara umum, maka penyelidikan lebih lanjut ialah mengarahkan perhatian kita pada lembaga politik dari negara per negara. Hal itu telah dilakukan oleh para ahli dan penyelidik ilmu politik. Sebelum hal itu dilakukan, terdapat satu pertanyaan yang perlu kita kemukakan terlebih dahulu, yaitu mengapa, maka pembicaraan mengenai lembaga politik oleh para ahli tidak dilepaskan dengan pembicaraan dengan tingkah laku politik.

Menurut Eulau, dalam bukunya : "The behavioral Persuasion in Politics," mengatakan bahwa : "political institutions are behavior system or systems or actions. Just as they cannot exist apart from the persons whose behavior bring them into existence, so political behavior cannot apart from the network of interpersonal relations that we call political institution."

Beberapa approach behavioral dikenal dalam ilmu politik. The behavioral persuasion in politics adalah salah satu diantaranya. Walaupun belum ada keseragaman bahasa yang dipergunakan, namun satu hal yang telah disepakati, bahwa manusia adalah merupakan akar " root dari politik, atau kalau mempergunakan bahasa teknisnya manusia sebagai individu (perorangan), dan dilihat sebagai

satu kesatuan yang empiris. Perbedaan dari approach itu, mengenai :

1. Konsepsi tentang hakekat ilmu pengetahuan dan hubungannya dengan kenyataan.
2. Dalam memformulasi secara teoritis bidang yang akan diselidiki.
3. Dalam memilih strategi dan teknik riset.
4. Perbedaan dalam pengalaman dalam kegiatan politik.

Units atau sektor yang diselidiki :

1. Sasaran pertama ialah person (orangnya) secara individu perorangan, sebagai central dan empiris datum.
2. Kelompok, misalnya organisasi, gerakan masa, elite, masyarakat.

Kelompok, organisasi, mempunyai fungsi dan struktur, karena itu dilihat sebagai sesuatu yang riil, empiris, seperti sama halnya dengan individu perorangan. Aliran behavioris politik tidak menyangkal akan nyatanya sesuatu lembaga politik. Mereka menerangkan bahwa lembaga politik barulah merupakan suatu kenyataan apabila lembaga tersebut diduduki atau ditempati oleh individu atau orang-orangnya. Aliran behaviorist menekankan adanya hubungan yang erat antara lembaga politik dan tingkah laku politik.

Lembaga politik tidak berbeda dengan tingkah laku atau pola tingkah laku orang yang memerankannya. Karena itu lembaga politik harus dapat dianalisa dari sudut orang yang atau sikap orang yang duduk didalamnya. Hal ini misalnya sering kita dengar ucapan yang mengatakan : menurut pendapat pengadilan, keputusan kantor atau jawatan, atau tugas-tugas kantor atau jawatan, sikap dan pendapat pemerintah, kabinet dan sebagainya.

Yang jelas bahwa orang yang mempunyai dan dapat melakukan semua itu, dalam hal ini lembaga itu telah dipersonifikasikan dan berfungsi sebagai orang yang sanggup melakukan tindakan-tindakan dan mengambil

keputusan-keputusan. Dibelakang lembaga itu terdapat orang-orang yang melakukan keputusan dan pendapat-pendapat. Apabila dikatakan bahwa menurut kekuasaan dewan perwakilan rakyat dsb, maka itu berarti bahwa ada kekuasaan tertentu yang ditentukan oleh lembaga , sehingga terdapat sikap atau tingkah laku tersebut, yang sifatnya uniform dan stabil.

Menurut pendapat yang disebut diatas lembaga politik adalah sistem tingkah laku atau suatu sistem perbuatan-perbuatan. Lembaga itu barulah merupakan suatu kenyataan apabila orang-orang yang mendudukinya dan memerankannya sebagaimana adanya, karena itu tingkah laku politik tidak ada tanpa jaringan hubungan antar manusia dan itulah yang disebut lembaga politik.

Misalnya hubungan antar individu perorangan, membentuk hubungan kekuasaan dan pertentangan. Political behavior, bermacam-macam bentuknya, misalnya sikap pemilih " electoral behavior", "administrative behavior," dan "judicial behavior", dan yang lainnya.

Tentu ada banyak persamaan antara sikap atau tingkah laku dari beberapa lembaga politik, tetapi bagi penyelidikan behaviorist politik adalah yang relevan dengan lembaga politik. Akan tidak mempunyai arti apa-apa behavior politik itu jika dipisahkan dari lembaganya. Aliran behaviorist memilih pola tingkah laku dari individu perorangan sebagai pelaku politik yang menduduki lembaga politik tertentu.

Setiap lembaga politik berbeda dalam struktur, inter-relasi antar individu perorangan dalam bentuk dan membentuk tertib politik negara. Karena itu dapat dilakukan penyelidikan antar-lembaga politik, dengan mengadakan perbandingan, misalnya dengan mencari perbedaan dan persamaan-persamaan.

Hubungan antar-lembaga dan sikap perorangan adalah komplementer. Perlengkapan-perlengkapan, norma-norma dan fungsi-fungsi dari lembaga merefleksikan pola-pola tingkah laku politik, dari masa ke masa, bahkan tingkah laku politik sekarang ini telah ditentukan pada masa yang lampau. Lembaga politik itu berbeda dalam struktur dan fungsi, tujuan serta norma-normanya. Karena itu konsekwensinyapun berbeda-beda pula. Dengan perkataan lain institusi parameter dapat dibagi dalam : "rigid" dan "fleksibel". Sebagian besar dapat diketemukan parameter ini adalah formil.

Penyelidikan terhadap tingkah laku politik adalah intersan walaupun dan bagaimanapun tingkah laku itu konform atau tidak. Penyelidikan akan menemukan arti politik dari pada sikap-sikap itu. Sebagai contoh, diambil suatu case mengenai sikap pemilih. Sikap ini tentu saja dipengaruhi oleh sifat-sifat institusi sistem partai maupun sistem perwakilan, sistem sosial dsb.

Sikap pengambilan keputusan pada badan legislatif berbeda dengan sikap pengambilan keputusan pada badan administrasi. Sikap termasuk hubungan kekuasaan pada setiap lembaga politik berbeda dalam struktur formil lembaga. misalnya departemen kepolisian dan kesejahteraan sosial.

"No political behaviorist would be so foolish an to ignore the institutional enviroment in which behavior occurs, even though his main fokus of attention is the individual actor rather than institution."

Herman Finer, dalam bukunya : "The Major Governments of Modern Europe," mengatakan bahwa "Laws are made by institutions and institutions are men and women set in s certain patten vested with authority and purpose. Institutions may be stablished by written constitution, as in America, or they may be prescribed simply by custom as in Britain."

BAB III

TEORI TINGKAH LAKU DAN LEMBAGA POLITIK

3.1 Manusia Mahluk politik, “Zoon Politicon”

Pendekatan dari segi psikologi politik. Psikologi politik sebagai disiplin ilmu “hybrid” berakar dari ilmu alam. Tokohnya tersohor , Harold Lasswell

Manusia bukan mahluk politik semata-mata, namun jika toh demikian sifat mahluk politik itu adalah merupakan salah satu bagian saja dari hakekat manusia itu sebagai keseluruhan.

Perlu diingat bahwa baik luasnya maupun intensitasnya partisipasi politik setiap orang berbeda, karena group dan lingkungan kebudayaan. Lembaga politik membatasi sikap politik, misalnya dalam sistem totaliter, berbeda dengan sistem liberal. Baik sistem totaliter maupun sistem demokrasi, terdapat variasi-variasi. Lembaga politik parlementer dengan variasinya membentuk sikap politik, karena itu sikap persuasi politik secara konvensional mempunyai batas-batas.

Dengan metode analisis “interdisiplinary,” maka dapat dilakukan penyelidikan terhadap totalitas manusia. Memang tidak ada suatu ilmu yang berlaku pura-pura seolah-olah mengetahui, segalanya secara keseluruhan manusia itu. Karena itu pemberian suatu interpretasi terhadap manusia sangat tergantung dari pemahnyanya sipenyelidik, sedangkan dari pemahnyanya sipenyelidik ini kita mengetahui siapa dia.

Jadi dari keseluruhan sikap manusia itu hanya yang bersifat politikny yang menjadi sasaran penyelidikan aliran

behavioris politik. Didalam melakukan formulasinya tidak dilupakan teori-teori ilmu-ilmu sosial lainnya, bahkan dapat memakainya untuk menjelaskan hubungan-hubungan mencari sebab akibat. Misalnya persoalan bagaimana dan mengapa pemilih mengambil keputusan itu atau ini, tidak dapat dijawab dengan memandang abstrak saja perbuatannya itu, tetapi harus dilihat dari keseluruhan pengalamannya "from his total experience" misalnya :

1. Kesetiiaannya terhadap negara
2. Kesetiiaannya terhadap partai
3. Apa yang menjadi harapan-harapannya
4. Latar belakang sosialnya, agama dan pendidikannya
5. Keperibadiannya

Dapatkah suatu kesetiaan diketahui, demikian juga personalitanya, penyelidikan dan perkembangan ilmu politik modern telah banyak mempergunakan penyelidikan dengan angka-angka, diatas kita sudah kenal parameter, sociometrix, scalogram, semua metode-metode yang berkerja dengan angka-angka, dengan perkataan lain segala sesuatunya diukur dengan angka-angka.

Formulasi harus dapat dipisahkan, mana yang termasuk budaya, mana yang termasuk ekonomi, mana yang termasuk politik. "The study of political behavior is concerned with the acts, attitudes, preferences, expectation of man in political contexts."

"Inter-disiplinary concept" adalah suatu metode yang harus dipergunakan. Dalam masalah politik, sikap politik dapat berbeda, walaupun keduanya mempunyai atau menyelidiki masalah itu. Disamping perbedaan yang demikian dapat pula dibedakan mana yang termasuk bidang penyelidikan politik dan yang tidak. Seorang yang melakukan penyelidikan didalam bidang politik harus dapat memformulasi secara teoritis bidang penyelidikannya itu, seperti sama halnya dengan ilmu-ilmu sosial lainnya.

Dengan istilah “reductionism” dari aliran political behavior dimaksudkan apabila dilakukan penyelidikan salah satu aspek saja dari totalitas hakekat manusia itu, misalnya suatu usaha yang dilakukan dibidang ilmu politik.

Bagaimana cara melakukan riset dalam bidang tingkah laku politik. Bukan maksudnya dalam riset tingkah laku politik untuk menyelidiki keseluruhan pengetahuan politik. Tujuannya ialah hendak menjelaskan mengapa orang bersikap atau bertingkah laku politik, apa yang mereka lakukan dan sebagai hasilnya ialah proses politik dan fungsi politik. Ada beberapa cara yang dapat dipergunakan dalam hal ini. Misalnya dengan melakukan penyelidikan teoritis terhadap tingkah laku politik. Ini adalah suatu percobaan untuk menerangkan yang lain, dan penyelidikan bersifat terbatas.

Yang dimaksud dengan “theorizing activity” adalah melihat suatu tingkah laku bukan dari segi keseluruhan, tetapi diambil dari satu segi yang dipolakan dalam bentuk tertentu. Suatu sistem politik, misalnya dapat melukiskan kebenaran formil, artinya apa dan bagaimana seharusnya sistem itu terbentuk.

Sikap persuasi politik dilihat sebagai suatu aktivitas yang saling ada kontak, saling membutuhkan dari masing-masing pihak, karena itu suatu riset yang dilakukan harus dilihat faktor tersebut. Suatu riset mengenai tingkah laku politik namun harus dibatasi secara teoritis dan dalam bidang tertentu. Haruslah diingat bahwa suatu riset dalam bidang tingkah laku politik adalah sangat kompleks sifatnya. Hasil-hasilnyapun tidaklah bertentangan dengan penemuan dan prinsip-prinsip ilmu sosial lainnya. Ruang lingkupnya meliputi lembaga politik dan proses politik, sifatnya harus relevan dan empirik.

Menurut Heiz Eulau, setiap pembatasan ilmu politik mengandung premis yang “articulated” dan suatu postulat dan asumsi tentang politik, yang menjadi pusat perhatian

dalam riset tingkah laku politik ialah melihat manusia dari segi yang realistik dan sikapnya yang rational, yang di sebut : “authoritative allocation of values.” Karena itu dalam riset dan bagi ilmu politik diperlukan :

1. Data yang empiris dan spesifik.
2. Data-data tersebut dapat diterangkan secara teoritis.

Karena konsep tentang power adalah menjadi sentral dalam objek dan studi ilmu politik, maka hal itu dapat dilakukan secara analisis. Misalnya terhadap mereka yang interestnya terhadap struktur kekuasaan dimasyarakat, dan dalam hubungannya dengan kekuasaan politik, misalnya dengan badan eksekutif maupun badan-badan lainnya pada lembaga politik negara.

Pada waktu ini telah banyak dilakukan penyelidikan mengenai bagaimana pengambilan keputusan didesa-desa, dikota-kota besar, mengenai hubungan pimpinan dan rakyat yang dipimpinnya, beberapa contoh akan kita sebutkan kemudian.

Power itu hendak diselidiki dalam situasi yang konkrit, sehingga kekuasaan-kekuasaan itu dapat diukur, misalnya tentang berat ringannya kekuasaan, dapat diukur ruang lingkupnya dan daerah berlakunya kekuasaan itu, ada yang membedakan antara “monolithic” dan “polylithic” power. Konsep kekuasaan tidak dapat kita lepaskan karena itu adalah merupakan konsep ilmu politik. Dilihat secara teoritik artinya tergantung terhadap apa yang hendak diselesaikan.

Salah satu sifat yang harus diingat dalam riset tingkah laku politik ialah bahwa apa yang akan diselidiki itu ialah tentang orang, atau mengenai atau kena mengenai tentang orang, maka sifatnya ialah : sensitif, karena berhubungan dengan sikap, pikiran. Ilmu politik, seperti sama halnya dengan ilmu alam, hendak mencari kepastian-kepastian..

3.2 Tingkah Laku Politik

Doktrin klasik yang mengatakan bahwa badan legislatif berfungsi sebagai badan pembuat undang-undang, badan eksekutif, badan yang menjalankan & melaksanakan undang-undang yang di tetapkan oleh badan legislatif itu, dan badan yudikatif berfungsi melakukan penafsiran terhadap undang-undang, hukum serta peraturan-peraturan, tidak pernah terdapat atau dipraktekkan dinegara manapun. Dengan kata lain setiap badan itu tidak saja menjalankan fungsinya sebagaimana yang dibebankan kepadanya.

Ini adalah soal yang kedua. Soal pertama telah dikemukakan terdahulu, yaitu mengenai perimbangan kekuasaan tradisionil, tidak realistis dilihat dari sudut kekuasaan politik, karena anggapan tradisionil itu seolah-olah melihat bahwa pembagian kekuasaan itu seperti seharusnya sama saja.

Fungsi membuat undang-undang, tidak terbatas pada badan legislatif saja. Badan eksekutif mempunyai fungsi yang demikian itu. Bahkan peranan badan eksekutif dalam penyusunan suatu undang-undang oleh badan legislatif besar sekali. Sebabnya ialah karena badan eksekutif mempunyai pengalaman dalam praktek, dan nantinya kepadanya dikatakan beban pelaksanaan undang-undang tersebut. Kadang-kadang badan eksekutif berusaha untuk memberikan pengaruhnya dalam pengambilan keputusan dibadan legislatif itu.

Badan pengadilanpun dapat membuat hukum. Dalam usahanya menafsirkan hukum, dan menetapkannya sebagai suatu keputusan yang harus dilaksanakan oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Keputusan itu tidak saja terbatas dengan kejadian itu. Tetapi dapat dipergunakan keputusan pengadilan itu sebagai hukum yang positif.

Tidak saja badan eksekutif, badan pengadilan yang berfungsi sebagai badan pembuat undang-undang (hukum) tetapi juga rakyat, yang dilakukan melalui referendum dan inisiatif. Sebagai misal, yang berasal dari organisasi-organisasi profesional, yang mempunyai pengaruh seperti perkumpulan ahli-ahli hukum, ahli-ahli kedokteran, administrasi dll.

Sebaliknya sekarang mengenai badan legislatif itu sendiri. Badan legislatif ini memiliki juga fungsi-fungsi yang disebut non-legislatif. Yang mana fungsi-fungsi itu :

1. Badan legislatif berfungsi sebagai badan eksekutif, misalnya kalau badan legislatif itu melakukan pekerjaan-pekerjaan administratif, melakukan peninjauan on the spot, seperti yang dilakukan oleh badan eksekutif, dll.
2. Badan legislatif berfungsi sebagai pemilih, apabila harus melakukan pemilihan Presiden, menteri, dll.
3. Badan legislatif berfungsi sebagai badan pengadilan, misalnya badan ini menjatuhkan sanksi hukum kepada kepala negara, (presiden), menteri, dan lainnya.

Fungsi pokok badan legislatif sebagai badan yang bertugas untuk menetapkan undang-undang (hukum) ialah menetapkan undang-undang dalam arti yang pokok-pokok atau garis besarnya saja untuk seluruh rakyat, dan tidak lagi menyusun sampai kepada detail aturan pelaksanaannya. Fungsinya sebagai : formal ratification.

Dasar-dasar perwakilan dikenal ada tiga, yaitu : dasar perwakilan teritorial, dasar perwakilan sebagai wakil partai politik, golongan, organisasi, dan dasar perwakilan, dilihat sebagai tokoh masyarakat.

Dewasa ini telah banyak ahli-ahli ilmu politik, khususnya dari aliran politik behaviorist melakukan penyelidikan mengenai tingkah laku politik. Hasil-hasilnya pun telah banyak juga. Khususnya mengenai penyelidikan tingkah laku politik anggota-anggota badan legislatif, mempersoalkan mengenai :

1. Bagaimana latar belakang sosial dan ekonomi anggota-anggota badan legislatif itu.
2. Bagaimana peranannya : sebelum jadi anggota dan ketika ia sebagai anggota dewan.
3. Diselidiki bagaimana dengan kesetiiaannya terhadap keluarganya, partainya, daerahnya dan negaranya.

Bagaimana dengan judicial behavior . Diatas telah disebutkan bahwa badan pengadilan dapat berfungsi sebagai badan pembuat hukum. Apakah ada hubungannya, atau pengaruhnya dari latar belakang hidup seseorang dalam hal ini bagi seorang hakim, dengan keputusan-keputusan yang diambilnya ?

Satu hal yang harus diingat juga dalam penyelidikan itu ialah bahwa perhatian kita dipusatkan pada hal-hal yang berhubungan dengan suatu analisa politik dan bukan dari sudut profesi hukum, dengan kata lain, bagaimana ia berfungsi sebagai bagian dari suatu sistem politik.

Menurut Alex N. Dragnich, dalam tulisannya : "The Judicial Process" mengatakan sebagai berikut : "...before we turn to a special aspect of the problem of political influence on judges, let us note that to recognize the existence of such factors is not equivalent to asserting that judges are completely free to decide cases any way they like, nor that they are helpless pawns manipulated by misterious, hidden or evil forces in society. The student and citizen must recognize it as normal that judges are exposed to and response to "political" influences : instead of denying the facts of political life, therefore, or shutting one's eyes to them, one should understand the subtlety and complexity of these forces.

Nevertheless, it is true that their own conceptions of judicial offece and judicial roles are among the most powerful influences shaping the behavior of nearly all judges. In other worlds, we must remember that it is men who think of themselves as judges who respond to the kinds of "political" influences we have briefly surveyed aboved ; it

is their conceptions of their judicial roles which are most immediately affected by those influence.” Atau dapat kita simpulkan, bahwa peranan hakim dalam hal mengambil keputusan-keputusan, sedangkan pekerjaan yang demikian itu dilihat sebagai pekerjaan yang harus bebas dari segala pengaruh, tetapi sebagai manusia harus diakui bahwa tidak mustahil hakim terpengaruh dari segala pengaruh yang ada dimasyarakat.

Salah satu cara mempelajari organisasi administrasi ialah melihatnya dari sudut pola-pola tindakan, atau tingkah laku. Menurut John T. Dorsey, dalam tulisannya : Administrator, mengatakan bahwa administrative behavior , matters considerably more kompleks than formal structure and procedure have to be faced.” Mengapa ? Masalahnya harus dilihat dari sudut “peranan”. Dengan teori peranan itu dapat diketahui apa dan bagaimana fungsi-fungsi administrasi itu. Salah satu yang dianggap prinsipil dalam tingkah laku administrasi itu ialah pengambilan keputusan. Dalam administrasi adalah “rationality in decision-making”.

3.3 Tingkah Laku Administrasi

Karya H. Simon, “Administrative Behavior,” memberikan suatu uraian yang baik secara teoritik, menilai secara teoritik proses dan tingkah laku secara kolektif yang tersebut dalam badan administrasi (birokrasi).

Bagaimanakah dengan suatu kenyataan bahwa negara-negara modern, atau negara demokrasi pada umumnya mempunyai kecenderungan bahwa badan eksekutifnya mempunyai kekuasaan yang lebih besar Para ahli ilmu politik melihat bahwa walaupun kenyataan membuktikan namun mereka menerangkan bahwa itu tidak berarti badan eksekutif berkuasa untuk segala-galanya, mereka mengemukakan argumen dan konsep bahwa badan eksekutif harus menempuh cara-cara persuasi (persuasion) dalam tindakan-tindakannya. Badan eksekutif tidak selalu

cukup kekuasaan untuk melakukan apa yang mereka kehendaki.

Mengenai masalah fungsi politik "political function" Avery Leiserson dalam tulisannya : "Elections, Groups, and Parties," mengatakan bahwa : sebenarnya sampai sekarang masih sukar dengan secara tepat diartikannya salah atau benar, manajemen politik dewasa ini telah banyak dibicarakan dengan kadang-kadang diartikan sebagai kekuasaan, kekuatan digunakannya, ambisi pribadi, kompromi.

Ia mengatakan selanjutnya sebagai berikut : "The membership and the boundaries of the political class are fluid, dynamic, and changing; the principal criterion of membership is participation in one or the making of important decision that affect the distribution of influence and power in more the functional categories listed ."

Checklist of Political (governing) Functions

General Functions	Specific Activities
1. Political education.	1. Socialization; loyalties; ideological indoctrination.
2. Leadership recruitment and training.	2. Control of nominations to public office.
3. Regulating the succession to top policy-making offices.	3. Timing and contesting of appointments and elections.
4. Directing and coordinating the official structure of legitimate authority.	4. Control of : a. Military and police. b. Organs of civilian decision-making. c. Machinery of administration.
5. Raising money to finance political activity.	5. Financing of election campaigns.
6. Formulating or establishing the understanding	6. Participation in basic political decision :

between political groups which determine the stability of the regime.	<ul style="list-style-type: none"> a. Constitutional conventions. b. Political negotiations. c. Formulating the program of the government, party, or administration.
---	---

Types of Political Groups and Theirs Major Interest

Groups	Primary Interest, Objective, or Functional Activity.
Interest groups	Protection or promotion of particular objectives of members by influencing the content of public policy.
Political party	<ul style="list-style-type: none"> a. Nominating of candidates to public office. b. Conduction of election campaigns. c. Assumption of responsibility for conduct of government.
Mass movement : a. Race or national groups b. Comprehensive world views (ideologies). Militarist or conspiratorial organization	<ul style="list-style-type: none"> a. Political education and indoctrination. b. Cultural transiormation or protection. c. Overt or symbolic violence. d. Monopoly of effective polical power.

BAB IV

TEORI DAN METODE PEMBAGIAN KEKUASAAN POLITIK

4.1 Teori Division of Political Power

Suatu teori mengenai pemerintahan daerah, menurut Artur Maass, dalam bukunya : "Area and Power," mengatakan sebagai berikut

Division of Power : Suatu analisa menurut Wilajah. Penulis ilmu politik modern melihat : division of power itu sebagai suatu dasar dari pemerintahan yang berkeadaban "civilized government".

Pembagian kekuasaan pemerintah menurut daerah. Mengapa kekuasaan itu dibagi? Arthus Maass mengatakan bahwa hal ini dimaksudkan untuk mambantu mewujudkan dasar-dasar atau nilai-nilai politik masyarakat, dimana kekuasaan pemerintah itu dibagi. Jadi, pembagian kekuasaan adalah sebagai alat nilai-nilai masyarakat, dan bentuk suatu pembagian kekuasaan pada suatu saat adalah merupakan refleksi nilai masyarakat pada waktu itu.

Negara-negara demokrasi modern, dari sudut analisa makro, nilai-nilai dasar itu adalah : liberty (kemerdekaan), equality (persamaan), dan welfare (kesejahteraan). Untuk memajukan kemerdekaan, maka kekuasaan pemerintah harus dibagi sedemikan rupa, sehingga individu maupun kelompok, harus dilindungi dari tindakan kesewenang-wenangan pemerintah, disebut : "constitutional effect". Untuk mewujudkan kesejahteraan (welfare), maka kekuasaan pemerintah harus dibagi

sedemikian rupa, sehingga effective untuk kepentingan dan kebutuhan rakyat dipenuhi, disebut : “facilitating effect”.

Bagaimana kekuasaan dibagi Terdapat banyak cara. Yang disebut kekuasaan pemerintah, dipakai disini ialah keseluruhan kemampuan memerintah, sedangkan keseluruhan kemampuan memerintah ini dapat dibagi-bagi kepada pejabat pemerintah, dan kumpulan orang yang memerintah, misalnya pada ibu kota, sebagai politik masyarakat tertentu, dan ini disebut : “capital division of powers” (disingkat :cdp). Dapat juga dibagi menurut wilayah atau daerah ataupun dapat dicitakan dalam politik masyarakat tertentu, ini disebut : “areal division of powers” (disingkat : adp).

Selanjutnya, kekuasaan dapat dibagi kepada pejabat pemerintah pada capital, dan diantara derah, atau wilayah, dalam beberapa cara, sedangkan berikut ini yang terpenting, yang menunjukkan penerapan secara terpisah cdp dan adp.

(1) Process	(2) Function	(3) Constituency

		(a) exlusive

		(b) shared

Pada kolom (1) , kekuasaan dapat dibagi menurut process, jadi memberi efek terhadap cdp, maka proses legislatif dapat ditunjuk satu badan, sedangkan proses pelaksanaan dan administrasi kepada badan yang lain, sedangkan proses pengadilan kepada badan ketiga. Menteri efek terhadap adp maka proses perundang-undangan

dapat ditunjuk pemerintah pusat, sedangkan pelaksanaan (administrasi) kepada pemerintah daerah.

Pada kolom (2), kekuasaan dapat dibagi menurut fungsi-fungsi aktivitas-aktivitas pemerintah. Jadi memberi efek kepada adp dengan fungsi tertentu, misalnya urusan luar negeri, dapat ditunjuk pemerintah pusat, yang lainnya kepada pemerintah daerah, yang lainnya lagi kepada pemerintah kota, dan pada tingkat daerah dapat ditunjuk daerah-daerah yang mempunyai kekuasaan untuk tujuan-tujuan tertentu. Jadi memberi efek kepada cdp dapat ditunjuk badan-badan atau departemen pemerintahan yang berdiri sendiri.

Kekuasaan pemerintah dapat dibagi; lebih lanjut menurut constituency, (kolom 3) memberi efek cdp satu badan, "the upper chamber of a legislature" dapat membantu satu konstitusi perwakilan, dari group tertentu didalam masyarakat, dan kepresiden dewan wakil yang lain, masyarakat sebagai pemilih. Jadi kekuasaan pemerintahan dibagi kedalam unit-unit pemerintah, tetapi bertanggung jawab terhadap masing-masing yang diwakilinya, dalam hal ini berbeda dengan konsep Hobbes yang mengatakan bahwa terhadap semua yang mewakilkan sepenuhnya diberikan kepada penguasa tunggal. Cara yang umum, dan ini dilihat sebagai suatu aksioma ialah bahwa adp dibentuk beberapa tempat perwakilan pemerintahan dari golongan pemilih anggota badan pemerintah, cdp dan pemisahan proses.

Bagaimanakah adp dibuat sehingga merupakan suatu alat yang efektif untuk merealisasi nilai-nilai dasar negara demokrasi itu, lebih dahulu mengenai adp.

Kalau menurut Huntington, "Species of Cdp by Constituency – mixed government" – teori ini mendominasi Eropa abad ke-18. Constituency ialah golongan pemilih anggota badan pemerintah. Tetapi pada waktu sekarang, division of powers itu dilihat dari sudut proses, ini biasanya

disebut teori pembagian kekuasaan, tetapi menurut Arthur Maass ini adalah hanya satu cara saja membagi kekuasaan pada capital. Dalam kenyataan teori pemisahan kekuasaan selalu diasosiasikan dengan complementer dan contrary, (teori checks and balances).

4.2. Teori ADP dan Pembagian Fungsi Politik

Teori ini sangat berpengaruh dalam sistem pemerintahan di AS. Pembagian kekuasaan dilaksanakan atas fungsi, atau aktivitas, dan di AS terkenal dengan teori federal (federalisme).

Arti adp : sebagai suatu teknik untuk mempelajari pemerintahan daerah dan dalam hubungannya dengan pemerintahan pusat, adp adalah alat untuk merealisasi nilai-nilai sesuatu masyarakat, metode yang dipergunakan : analisa " comparative " (perbandingan). Teknik ini dapat dipergunakan dalam sistem negara kesatuan dan federal.

Sudah menjadi tradisional antara ahli-ahli ilmu politik mempelajari distribusi dan pembagian kekuasaan pemerintah dari sudut cdp, dan kurang terhadap adp. Penulis ilmu politik menerangkan adp itu secara sistematis dan teoritis, seperti Arthur Maass, Robert C, Wood, York Wilbern : Sebab-sebab maka kurangnya perhatian terhadap adp Paul Yeisaker, menulis tentang Some Criteria for a "proper" areal division of Governmental powers.

Wilder W. Orane, Jr. dalam tulis "Levels of government, Problem of autonomy, area, and service sannya :," mengatakan bahwa : Sistem-sistem pemerintahan akan lebih efektif kalau ada distribusi kekuasaan politik, disebutnya " The geographic distribution on devolution." Keputusan politik dibuat pada level pusat, dan dilaksanakan di daerah-daerah, kekuasaan daerah dengan sistem enumerasi, artinya segala sesuatu yang harus dikerjakan oleh daerah ditentukan oleh pemerintah pusat, dan menurut Crane, kalau pusat dalam "absence of control decisions",

atau tidak terdapat suatu ketentuan pusat, maka daerah cenderung “to make decision..on local matter for themselves”, atau ambil kebijaksanaan sendiri.

Distribusi kekuasaan menurut daerah bersangkutan paut dengan : (a). Kesatuan (Unity) dan (b) berbeda-beda (diversity) atau disebut saja berbeda-beda, tetapi dalam kesatuan, misalnya dari suatu masyarakat (negara) yang besar, maka pemerintah pusat mengambil keputusan untuk semua individu, golongan, yang berlainan pandangan hidupnya, agamanya, adat istiadatnya, bahasanya. Kalau dilihat dari sudut daerah, maka keputusan-keputusannya haruslah diperhatikan supaya tidak bertentangan dengan pusat atau kepentingan masyarakat negara, menurut Crane, semua pemerintah, baik totaliter, maupun demokrasi, ataupun authoritarian, konstitusionil maupun despotic menghadapi masalah ini.

Sistem politik formil : geographic division of powers dibedakan :

(a) Konfederasi, (b) Federasi, dan (c) Kesatuan.

Sistem pemerintah daerah, berbeda dari tiap negara, bangsa, misalnya di negara Inggris, Perancis, Jerman, dll nya, demikian juga mengenai konsep sentralisasi dan desentralisasi.

4.3. Tipe dan Perubahan Lembaga Politik

Teori politik klasik tidak membicarakan tentang political ideal dan tugas-tugas individu. Menurut Plato yang banyak dibicarakan adalah bentuk-bentuk pemerintahan, timokrasi, oligarsi, demokrasi dan tirani. Pada zaman modern ini lembaga politik tidak sekedar menjalankan the rule of the game tetapi juga harus menjalankan sesuatu nilai politik masyarakat, yang dianggap benar, adil, dan tugas lembaga politik negara pemikiran filsafat dari John Rawls, John Elster dan David Ricci.melaksanakannya sehingga masyarakat bersikap jujur. Itulah

Tipe lembaga politik negara menurut Gerry Stoker ialah:

1. Lembaga politik negara yang bersifat sentral
2. Lembaga politik negara yang bersifat lokal.
3. Lembaga politik negara publik/swasta
4. Lembaga politik negara sebagai user
5. Lembaga politik negara antar negara
6. Lembaga politik negara merupakan joint board.

Perubahan Lembaga politik negara menurut Goodin ialah:

1. Karena pertimbangan atau keadaan yang tidak bisa diprediksi.
2. Karena keadaan atau situasi revolusi perubahan cepat.
3. Karena perubahan yang direncanakan dengan sengaja.

The nature of the affinity between law and politics. Why and in what respects are politics and law so closely interrelated. Law making is a clear manifestation of state power. Laws are the medium through which policy is translated into action.

Pada akhir abad ke-20 negara-negara demokrasi modern dan sudah mapan seperti Amerika Serikat dan Perancis telah melakukan atau mengalami pertumbuhan lembaga politiknya yang baru, ada yang disebut sebagai lembaga politik penunjang, ada pula sifatnya campuran dan ada pula lembaga politik yang bersifat ad-hoc atau tidak permanen.

Sedangkan kalau menurut Sir Ivor Jennings alasan mengapa diadakan atau diadakannya lembaga politik negara yang baru karena, berkembangnya kebutuhan untuk mengadakan pelayanan, dan atau adanya keinginan untuk mengatur dinamika pasar yang bersifat non politik

BAB V

PENUTUP

5.1 Pengaruh Liberalisme Politik dan Lembaga Politik

1. Memasuki abad ke- 20 muncul gelombang politik liberalisme diseluruh penjuru dunia. Di bidang politik muncul gerakan demokratisasi dan hak asasi manusia yang sangat kuat pengaruhnya di hampir seluruh dunia.
2. Sebagai dampak dari gerakan itu di berbagai negara terjadi lembaga politik negara tumbuh bagaikan cendawan di musim hujan bahkan ada terdapat yang sifatnya terkesan dadakan.
3. Akibatnya bukan efisiensi yang dihasilkan tetapi pembengkakan oragnisasi, anggaran dan tidak efektif.

5.2 Asumsi untuk Penelitian Kebijakan Politik

1. Gerakan liberalisme politik memunculkan Asumsi Dianggap Baru dalam penyelenggaraan pemerintahan, seperti dikemukakan oleh B Guy Peters dan Vincent Wright dalam tulisan mereka," Public Policy and Administration", ialah :
 - Self-sufficiency
 - Direct control
 - Uniformity
 - Accountability upward
 - Standardized establishment procedures.
 - An apolitical service.
2. Asumsi tersebut digunakan sebagai variabel penelitian untuk pengembangan ilmu-ilmu spesialisasi bidang ilmu administrasi publik, ilmu pemerintahan, ilmu Hubungan Internasional.

5.3 Gerakan Liberalisme Politik dan Lembaga Politik Indonesia

1. Karenanya diperlukan konsolidasi dan penataan kembali lembaga politik negara kita sejalan dengan pengembangan sistem pemerintahan yang "good governance".
2. Fungsi pemerintah adalah sebagai regulator, fasilitator, pengarah dan pengawasan yang "preemptive control," dan "preventive control". Perbedaannya, "preemptive" dengan preventif, preemptive lebih pada mengambil sikap duluan sebelum sesuatu terjadi walaupun bertentangan dengan prinsip diri sendiri, untuk mencegah dan menghindari berbagai kesulitan bahkan termasuk tujuan untuk memajukan kepentingan umum dalam sistem politik dan manajemen komunikasi politik nasional.
3. Bagian ke 2 ini ditutup dan dilanjutkan bagian 3 tentang ilmu politik dan sistem politik