

# Sejarah Pertumbuhan Pemerintahan dan Ilmu Pemerintahan

Drs. J.R.G. Djopari.  
Ratnia Solihah, S.IP., M.Si.



## PENDAHULUAN

---

Istilah Pemerintahan telah mempunyai pengertian yang memasyarakat yaitu suatu proses penyelenggaraan kekuasaan negara.

Kalau istilah pemerintahan bertalian dengan penyelenggaraan kekuasaan atau bertalian dengan hal ihwal kekuasaan, maka penyelenggaraan tersebut dapat berlangsung di bidang privat atau swasta maupun di bidang negara. Untuk negara kita Republik Indonesia, istilah pemerintahan berkaitan dengan bidang negara saja dan tidak dengan bidang swasta.

Pemerintahan merupakan gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat, yaitu hubungan antar manusia dalam setiap kelompok termasuk keluarga. Keluarga sebagai suatu kelompok masyarakat yang terkecil dan paling sederhana tetapi bersifat universal dan yang terdiri dari ayah, ibu dan anak-anak, di dalamnya kita bisa memperoleh dan mengalami bagaimana pemerintahan telah berada dan terlaksana.

Selanjutnya ilmu yang sarasannya mempelajari tentang gejala-gejala pemerintahan dalam arti bagaimana proses penyelenggaraan kekuasaan di dalam negara itu dilaksanakan adalah ilmu pemerintahan pada umumnya.

Beranjak dari pengertian tersebut di atas, maka dalam Modul 1 ini akan dibahas tentang Sejarah Pertumbuhan Pemerintahan dan Ilmu Pemerintahan, yang terbagi dalam 2 kegiatan belajar. Kegiatan Belajar 1 membahas sejarah pemerintahan (meliputi pokok bahasan: Awal dari pemerintahan, Pemerintahan di zaman Purba, Pemerintahan dalam Abad Pertengahan, Pemerintahan Romawi dan Abad Pertengahan di Negeri Belanda dan Pemerintahan di Zaman Baru. Sedangkan Kegiatan Belajar 2 membahas Kameralistik (Ilmu Pemerintahan yang berkembang di Prusia) yang meliputi

pokok bahasan: Kameralistik, Teori Pemerintahan Liberal, Pemerintahan di Indonesia, serta Pemerintahan di Zaman Modern.

Penguasaan Anda terhadap materi Sejarah Pertumbuhan Pemerintahan dan Ilmu Pemerintahan ini akan memberikan pengetahuan dan memperkaya pemahaman Anda terhadap materi yang meliputi 2 kegiatan belajar di atas, sehingga setelah mempelajari Modul 1, kompetensi umum yang diharapkan adalah Anda dapat menjelaskan konsep-konsep dan teori-teori yang relevan dengan komponen-komponen Pemerintahan secara mendasar, khususnya tentang Sejarah Pemerintahan dan Kameralistik, dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Sedangkan secara khusus, kompetensi yang diharapkan setelah mempelajari modul ini adalah Anda dapat menjelaskan:

1. Awal dari Pemerintahan.
2. Pemerintahan di zaman Purba.
3. Pemerintahan dalam Abad Pertengahan.
4. Pemerintahan Romawi dan Abad Pertengahan.
5. Pemerintahan di Zaman Baru.
6. Kameralistik.
7. Teori Pemerintahan Liberal.
8. Berdirinya Negara Belanda.
9. Pemerintahan di Indonesia.
10. Pemerintahan di Zaman Modern.

## KEGIATAN BELAJAR 1

# Sejarah Pemerintahan

Di dalam paragraf ini disajikan suatu tinjauan singkat tentang pemerintahan, yang membahas tentang bagaimana awal pemerintahan oleh manusia. Setelah itu ditelusuri bagaimana pemerintah berkembang di zaman purba, Abad Pertengahan, zaman modern dan zaman mutakhir.

Gambaran sejarah pemerintahan menunjukkan dua lini yang saling bersilang: di satu pihak, bagaimana pemerintah telah dilakukan, di lain pihak apa saja pandangan-pandangan, terutama prinsip-prinsip, nilai-nilai, norma-norma dan tujuan-tujuan pemerintahan.

### A. AWAL DARI PEMERINTAHAN

Dari sekitar 200 miliar manusia yang hingga kini pernah hidup di bumi ini, sekarang sedang hidup kurang lebih empat miliar orang. Jauh sebelum awal perhitungan tahun, telah ditemukan tilas-tilas pemukiman antara lain di Negeri Belanda dan Belgia. Semenjak kedatangan bangsa Romawi di Negeri Belanda pada tahun 1957 sebelum Masehi, telah ada berita-berita tertulis tentang sepak terjang bangsa Belanda.

Untuk apa manusia bermasyarakat dan bagaimana mereka diperintah, tidak diketahui dengan pasti. Namun dari gambaran yang diperoleh dari peninggalan situs-situs kehidupan bermasyarakat yang lebih primitif, dapat diperoleh suatu gambaran tentang bagaimana permulaan pemerintahan telah terbentuk dan bagaimana pemerintahan itu berkembang.

Berikut akan digambarkan tiga tipe masyarakat, yaitu masyarakat setara (*samenlevingen en gelijkheid*), masyarakat bertingkat (*samenlevingen met rangorde*) dan masyarakat berlapis (*gelaagde samenlevingen*).

#### 1. Masyarakat Setara (*Samenlevingen en Gelijkheid*)

Dalam masyarakat yang sangat primitif, seperti misalnya masyarakat pemburu, terdapat suatu kebutuhan permanen akan para pemimpin. Produksi makanan, pendidikan, keturunan, pembagian kerja, menuntut akan adanya pemimpin. Setiap orang yang memiliki kemampuan, untuk sementara waktu dapat memimpin bagian tertentu dari aktivitas produktivitas atau aktivitas kehidupan manusia tersebut di atas. Manusia yang satu lebih aktif, lebih

cepat atau lebih cerdas dari yang lain sehingga ia mampu dan diberi kesempatan untuk memimpin kelompoknya. Kepemimpinannya terbatas dan dapat cepat melenyap atau terjadi pergantian kepemimpinan berdasarkan kemampuan yang dimiliki oleh seseorang.

## 2. Masyarakat Bertingkat (*Samenlevingen met Rangorde*)

Kaum lelaki yang *ambisius* dan *enerjik* dibandingkan dengan kaum wanita, dan dalam beberapa masyarakat, kaum wanita, yang bisa menghasilkan lebih banyak dari yang dikonsumsi sendiri dapat memanfaatkan kelebihan produksi tadi untuk meraih dan mempertahankan pengaruh dan kekuasaan atas warga kelompok mereka. Dengan demikian jumlah posisi pimpinan mulai terbatas atau dibatasi. Tidak semua yang berbakat bisa meraih posisi sebagai pemimpin. Lewat kekerabatan, keturunan, dan perkawinan, posisi sebagai pemimpin dimapankan dan dilanjutkan oleh para pengikut kelompok masyarakat tersebut.

## 3. Masyarakat Berlapis (*Gelaagde Samenlevingen*)

Pada masyarakat berlapis, tidak saja posisi kepemimpinan telah dimapankan, namun peluang untuk mendapatkan kebutuhan hidup yang paling pokok tidak sama dan merata bagi semua warga masyarakat. Kelompok-kelompok memecahkan diri atau dipaksa untuk itu. Mereka harus puas dengan dan dalam posisi yang lebih aman dan harus bersedia diatur serta dapat diperhambat.

## B. PERKEMBANGAN PEMERINTAH

### Bagaimanakah Pemerintah telah Berkembang?

Selain perkembangan masyarakat setara, masyarakat bertingkat dan masyarakat berlapis, masih ada faktor-faktor lain yang melandasi perkembangan dari pemerintahan. Pertambahan dan atau tekanan penduduk, perang atau ancaman perang dan penjarahan oleh kelompok lain telah menjadi faktor-faktor yang memacu perkembangan pemerintahan yaitu: penguasaan oleh suatu pemerintah atau negara. Kelebihan produksi dan penciptaan, kewajiban atas dasar timbal balik merupakan cara-cara untuk mendapatkan kekuasaan atas sesama manusia atau kelompok masyarakat. Pihak yang memerintahkan menawarkan perlindungan hukum, kesejahteraan dan menyajikan kesentosaan bagi pihak yang diperintah.

## C. PEMERINTAHAN DI ZAMAN PURBA

Sejarah menunjukkan bahwa manusia telah diperintah oleh tak terbilang sistem pemerintahan. Ada sistem pemerintahan bangsa-bangsa Inka dan Aztek, sistem kerajaan Mesir dan Babilonia purba, kerajaan-kerajaan Persia beragam, negara kota bangsa Romawi dan Yunani, kerajaan Bizantium, negara-negara Hindu Kuno dan kerajaan Moghul, kalifah Arabia dan negara muslim. Ada sistem pemerintahan Eropa sejak keruntuhan sistem feodal sampai kepada abad absolutisme dan kemudian sistem-sistem pemerintahan kolonial.

### 1. Pemerintahan Inka

Kerajaan Inka, berdiri antara tahun 1200-1500 Masehi dan memiliki sistem pemerintahan *despotisme*. *Despotisme* adalah suatu bentuk pemerintahan yang ditandai oleh kekuasaan sewenang-wenang dan tak terbatas dari pihak penguasa. Kerajaan tadi terletak sepanjang pegunungan Andes dan pantai sebelah Barat Amerika Selatan (dari Ekuador dan Peru hingga Chili Tengah) dan berpenduduk lebih dari dua belas juta orang. Raja Inka digambarkan sebagai titisan dari matahari. Dia adalah penguasa absolut, dibantu oleh aristokrasi turun-temurun, yang merupakan pribadi-pribadi terkemuka dengan pengaruh yang besar. Di bawah kekuasaan raja, ada empat *Perfektur*, yaitu empat bagian besar kerajaan. Setelah itu ada gubernur-gubernur Propinsi yang menyanggah kekuasaan yang besar, bertugas memberikan pengarahan kepada Kuraka, yaitu kesatuan pembayar pajak yang beranggotakan mulai dari kelompok 100, 500, 1.000, 5.000 dan 10.000 orang.

Penguasa sering berpesta pora, para Inspektur pemerintahan gencar melakukan inspeksi supaya rakyat mematuhi ketentuan sosial dan moral. Salah satu dari sekian banyak tugas mereka adalah melakukan kunjungan dari rumah ke rumah untuk menyaksikan agar para wanita menjadi istri dan ibu rumah tangga yang baik. Semua warga diatur dengan peraturan-peraturan yang ketat. Mereka yang sudah uzur atau lanjut usia menerima pensiun dalam bentuk bahan makanan dan kebutuhan hidup lainnya.

Pemikiran tentang bentuk-bentuk pemerintahan dikemukakan oleh Plato dan Aristoteles. Uraian berikut menjelaskan tentang pemikiran Plato dan Aristoteles.

### a Plato

Sebelum kerajaan Inka, filsof Plato dan muridnya Aristoteles mengembangkan pemikiran mereka tentang pemerintahan negara dan beragam bentuk negara. Plato dari Athena (428-347 sebelum Masehi) menyatakan bahwa pemerintahan mesti dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip akal sehat dan budi pekerti yang baik. Penguasa mesti memiliki pengetahuan ilmiah mengenai problematik yang akan dimintai keputusannya. Plato juga berpendapat bahwa yang menjadi raja atau kepala pemerintahan adalah seorang filsof karena filsof itu memiliki akal budi yang baik serta bijaksana.

Plato merancang negara ideal, di mana keadilan harus diwujudkan. Plato memandang kehidupan bermasyarakat sebagai suatu sistem pembagian yang saling mengisi. Manusia memiliki lebih banyak kebutuhan dibanding dengan yang dapat dipenuhi sendiri. Dengan hidup bermasyarakat, manusia dapat meniadakan kekurangan, spesialisasi dan pembagian kerja memudahkan pemenuhan kebutuhan umum (*the right man on the right place*). Pemerintah perlu mengorganisasikan suatu sistem yang saling menjadi dan mengusahakan agar pemberian pelayanan tadi sedapat mungkin berlangsung luwes dan efisien. Plato menyelidiki dan merenungkan tentang bentuk-bentuk pemerintahan yang ada dan tiba pada kesimpulan berikut.

Tabel 1.1.  
Bentuk-bentuk Pemerintahan Menurut Plato

Pemerintahan oleh:	Demi kepentingan, kebaikan dan kesejahteraan umum (baik) Terkait pada hukum Plato	Demi kepentingan, kebaikan dan kesejahteraan penguasa (buruk); Tidak terkait pada hukum Plato
Satu orang	Monarki	Tirani
Beberapa orang	Aristokrasi	Oligarki
Banyak orang	Demokrasi	Mobokrasi

Dari tabel di atas, siapa yang berhak mengambil keputusan yang mengikat bagi orang lain, dan pada siapa penguasa bertanggung jawab. Plato menemukan bahwa dari bentuk pemerintahan yang terkait pada hukum dan yang tidak terikat pada hukum, Monarki, Aristokrasi dan Demokrasi adalah yang terbaik. Dari kategori yang tidak terkait pada hukum Plato ditemukan bahwa Tirani, Oligarki dan Demokrasi Massa atau Demokrasi Ekstrem adalah yang paling tidak patut atau terburuk.

b. *Aristoteles*

Aristoteles (384–322 sebelum Masehi) menganut atau mengacu pada prinsip etika pemerintahan dan politik sebagaimana yang telah ditulis oleh Plato. Namun mengenai pembagian bentuk-bentuk pemerintahan oleh Plato, Aristoteles mengatakan bahwa pembagian tadi tidak mengacu pada perbandingan.

Dalam Monarki tidak terlalu penting pemerintahan oleh satu orang, karena tentunya seorang dari yang kaya; Juga dalam demokrasi tidak mesti pemerintahan dari banyak orang, melainkan pemerintahan dari orang-orang yang miskin.

Bagi Aristoteles pemerintahan demokrasi itu buruk karena kenyataannya bahwa kebanyakan rakyat tidak berpendidikan dan berpengetahuan baik atau pemerintahan dari orang-orang yang miskin sehingga bentuk pemerintahan itu adalah pemerintahan yang dapat disebut sebagai mobokrasi atau pemerintahan dari suatu gerombolan pengacau.

Konsep Aristoteles tentang Bentuk-bentuk Pemerintahan dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 1.2.  
Bentuk-bentuk Pemerintahan menurut Aristoteles

Pemerintahan oleh:	Demi kepentingan, kebaikan dan kesejahteraan umum (baik)	Demi kepentingan, kebaikan dan kesejahteraan penguasa (buruk)
Satu orang	Monarki	Tirani
Beberapa orang	Aristokrasi	Oligarki
Banyak orang	Politea	Demokrasi

Aristoteles menemukan bahwa di dalam pemerintahan dari semua zaman berkuat pada dua hasrat kekuasaan, yang satu didasarkan kekuasaan, dan yang lainnya atas dasar kesejahteraan orang banyak. Karena itu ditemukan suatu imbang yang adil antara dua kepentingan tadi.

Dalam hal ini perlu diadakan pemisahan antara bentuk pemerintahan itu sendiri dan kinerjanya yang nyata. Aristoteles menganjurkan suatu *demokrasi madya*, yang secara sosial didasarkan pada lapisan menengah yang luas, termasuk mereka yang masih miskin dan mereka sudah kaya. Suatu kelas menengah seperti itu akan memberi watak kerakyatan kepada negara. Dan suatu keseimbangan antara kekuatan kualitas dan kuantitas. Kuantitas diperlukan agar pemerintahan dapat berakar di kalangan rakyat. Kualitas

memainkan peran di dalam penataan pemerintahan. Selain kedua faktor tadi, harus pula dikombinasikan dengan masalah kesetiaan dan penggantian pemerintahan yang sesuai aturan.

Aristoteles dalam bukunya *Undang-undang Dasar Athena*, mengemukakan bahwa dalam setiap tahun di antara enam orang warga kota ada seorang mengambil bagian dalam pemerintahan sipil, meskipun ia hanya menduduki jabatan sebagai anggota dewan juri saja, dan jikalau ia tidak menduduki suatu jabatan maka ia masih dapat juga sepuluh kali setahun mengambil bagian dalam perbincangan-perbincangan mengenai masalah-masalah pemerintahan dan negara di dalam Sidang Umum (*Sidang Eklesia*) para warga kota. Perbincangan dalam sidang umum demikian itu merupakan sesuatu yang paling menarik dan paling penting di dalam hidup seorang warga negara.

Pada masa itu Pericles mengatakan bahwa Athena lebih baik dari negara manapun juga karena telah menemukan rahasia untuk memberikan kesempatan kepada warga negaranya menggabungkan pembinaan urusan pribadi dengan urusan kemasyarakatan. Pericles mengatakan bahwa jikalau seorang warga negara mendapat kedudukan penting, hal ini tidak disebabkan karena hak istimewa, tetapi semata-mata karena dimaksudkan sebagai penghargaan terhadap jasa-jasanya. Kemiskinan tidak akan menjadi penghalang karena setiap orang dapat berjasa terhadap negaranya, bagaimanapun buruk keadaannya. Hal ini berarti tidak ada orang yang dilahirkan untuk suatu jabatan, dan tidak ada orang yang membeli suatu jabatan, tetapi setiap orang dengan mendapat kesempatan yang sama akan mengalami penyaringan untuk menduduki jabatan yang sesuai dengan bakatnya.

Apa yang telah dikembangkan Plato dan Aristoteles beserta orang-orang Yunani lainnya adalah ilmu tentang *polis* atau negara kota bangsa Yunani. Plato telah menulis buku berjudul *Politikus* dan *Politeia* dan Aristoteles dengan judul *Politika*. Karya-karya mereka menyajikan suatu racikan dasar-dasar ilmu tentang filsafat, ekonomi, etika, sejarah, hukum, paedagogik, politik, psikologi dan sosiologi. Mereka mengembangkan suatu *politica*, sebuah ilmu tentang polis. Pemikiran ilmiah mereka jelas berfase banyak dan tidak dipilah.

Karena Aristoteles terbebas dari prinsip-prinsip, nilai-nilai, norma-norma dan tujuan-tujuan, terlebih lagi dari kepentingan Plato dalam menyajikan kenyataan tentang kehidupan negara dan mekanisme politik, maka sesungguhnya Aristoteles adalah peletak dasar dari ilmu pemerintahan dan



ilmu politik, terutama secara empiris, deskriptif dan positif. Menurut kacamata masa kini Plato telah banyak berkuat dengan arah perspektif dan normatif dari ilmu pemerintahan dan ilmu politik. Perbedaan-perbedaan di dalam pendekatan dan penggarapan ilmu masih berlaku hingga kini, dalam era ilmu pemerintahan dan ilmu politik.

## 2. Polis Yunani

*Polis Yunani* berasal dari perkiraan Barat tentang pemerintahan dan politik; *polis* adalah negara kota (*polis*) bangsa Yunani. *Polis*, yaitu sebuah negara yang terbentuk hanya dari satu kota dengan kawasan yang terletak di sekitarnya (*polis Athena* diperkirakan seluas kota Yogyakarta). Dalam abad ke lima dan ke empat sebelum Masehi, secara umum negara-negara kota tadi warganya terdiri dari tiga kelas: para budak tanpa hak hukum, kelas menengah dengan sedikit atau tanpa hak hukum dan kelas tinggi, yaitu warga negara (warga kota) yang bebas dan yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan. Warga kota ini bebas dari pekerjaan yang berpenghasilan (*leisure class*).

Yang dimaksud dengan polis adalah sebuah negara yang terdiri dari hanya sebuah kota dengan daerah yang terletak di sekitarnya (misalnya seperti Yogyakarta). Di negara Yunani Kuno ada ratusan negara kota atau polis. Organisasi pemerintahannya hampir sama, yaitu sebuah permusyawaratan rakyat atau sebuah *eklesia*, yang pada hakikatnya memangku kekuasaan tertinggi, berdaulat dan di mana semua warga yang dewasa ikut duduk sebagai anggotanya. Permusyawaratan rakyat memilih sebuah dewan, disebut *boule*, yang mewakili rakyat. Sejumlah anggota dewan kota memangku pelaksanaan kekuasaan. Di Athena misalnya permusyawaratan rakyat tadi mengawasi semua keputusan peradilan dan walikota, yang tidak memiliki wewenang apa-apa, selain dari mematuhi keputusan-keputusan permusyawaratan rakyat. Dalam banyak kasus terjadi bahwa setiap warga paling tidak di dalam hidupnya menyanggah fungsi pemerintahan. Bangsa Belanda maupun bangsa Indonesia termasuk bangsa-bangsa lain di dunia dewasa ini tidak lepas dari acuan terhadap negara polis pada masa Yunani kuno.

## 3. Imperium Romawi

Polis Yunani merosot, imperium mengemuka. Kerajaan Romawi mengukir sejarah selama kurang lebih 1200 tahun, yaitu sejak tahun 700 sebelum Masehi sampai Roma ditaklukkan oleh bangsa Etrukan pada

sekitar tahun 500 setelah Masehi. Kebudayaan Romawi menyerap banyak dari bangsa Yunani, namun bangsa Romawi menunjukkan diri sebagai penguasa dan pembangun. Bangsa Macedonia (di bawah pimpinan Alexander Yang Agung) memimpin bangsa Yunani dan menyerbu ke Timur, namun bangsa Romawi menyebar ke arah berlawanan, yaitu ke Eropa Barat dan kawasan Laut Tengah.

Negara Romawi adalah suatu contoh dari bentuk pemerintahan yang diperlukan dengan mengombinasikan bentuk-bentuk pemerintahan yang baik sesuai konsep Plato dan Aristoteles ke dalam tiga lembaga dalam pemerintahan sebagai berikut:

- a. Konsul mewakili Monarki.
- b. Senat mewakili unsur Aristoteles.
- c. Permusyawaratan Rakyat mewakili unsur Demokrasi.

#### **4. Pemerintahan Romawi**

Pada awalnya, Romawi adalah sebuah republik Oligarki; kepemimpinan berada di tangan sejumlah kecil manusia (Romawi terkenal dalam hal ini pada masa Brutus dan Antonius berkuasa dan perebutan Putri Cleopatra dari Alexandria). Penduduk terbagi ke dalam dua kelas; kaum *Patrisian* dan kaum *Plebeyer* (kaum miskin). Hanya kaum Patrisian yang menyandang hak penuh sebagai warga negara. Mereka menguasai konsulat dan senat. Dua orang konsul memangku wewenang politik yang tertinggi dalam pelaksanaan kekuasaan. Masing-masing konsul memiliki hak veto terhadap keputusan rekannya. Senat terdiri dari sekitar 300 orang anggota. Senat memberikan nasihat, melakukan pengawasan serta menyandang prestise dan pengaruh yang besar. Hampir 90% penduduk tergolong ke dalam kaum Plebeyer. Bangsa Romawi menyatakan pendapat mereka dalam sebuah badan di luar Senat dan Konsul yaitu Badan Permusyawaratan Rakyat. Meskipun hak hukum Badan Permusyawaratan Rakyat lebih berbobot dibanding Senat, namun pengaruh Senat jauh lebih besar. Senat kemudian dikuasai oleh sekelompok kecil keluarga bangsawan.

Dua tokoh yang mempengaruhi pemerintahan Romawi adalah Polybios dan Cicero. Berikut diuraikan pemikiran kedua tokoh tersebut.

##### *a. Polybios*

*Polybios* telah mengubah teori kuno tentang pemerintahan campuran dalam dua hal.

- 1) Ia membuat pemerintahan-pemerintahan yang bukan campuran dan mempunyai kecenderungan untuk memerosotkan suatu hukum yang historis tetapi siklusnya didasarkan atas pengalaman Yunani dan sama sekali tidak sesuai dengan perkembangan konstitusi Roma.
- 2) Pemerintahan campuran menurut *Polybios* bukanlah sebagai halnya dengan konsepsi Aristoteles, yaitu bukan suatu keseimbangan dari kelas-kelas kemasyarakatan melainkan dari kekuatan-kekuatan politik.

Di sini *Polybios* melukiskan tentang prinsip-prinsip hukum Roma, tentang *Kolegiatet* (kebersamaan) yang memungkinkan tiap badan pemerintahan untuk memveto tindakan badan lain yang mempunyai imperium yang sama atau kurang. Dengan demikian maka *Polybios* memandang pemerintahan campuran sebagai suatu sistem saling mengawasi yaitu bentuk yang kemudian dimuat oleh *Montesquieu* dan pencipta konstitusi Amerika Serikat.

*Polybios* membuat suatu siklus tentang penggantian berturut-turut pemerintahan yang dari berkonstitusi baik ke berkonstitusi buruk sebagai berikut: Monarki – Tirani – Aristokrasi – Oligarki – Demokrasi – Demokrasi Ekstrem; dan seterusnya. Konsep *Polybios* yang merupakan siklus penggantian pemerintahan tersebut merupakan suatu analisis terhadap pengalaman dalam negara-negara kota di Yunani. Kemudian lebih lanjut pandangan *Polybios* dikembangkan oleh Cicero.

#### b. Cicero

Cicero (106–43 sebelum Masehi) mengajarkan bahwa ada satu Hukum Alam yang universal. Di dalamnya cahaya Hukum Alam tadi semua manusia adalah sama. Mereka tidak sama dalam kekayaan, keahlian dan bakat, namun setiap orang memiliki kemampuannya sendiri untuk membedakan antara yang baik dan yang buruk. Karena semua manusia sama, mereka harus memiliki hak yang sama pula, yang menjamin harkat dan martabat mereka sebagai manusia. Tidak boleh ada satu pun undang-undang yang bertentangan dengan Hukum Alam.

Aristokrasi membatasi kewarganegaraan pada golongan Elite. Hukum Alam mengesampingkan ketidaksamaan tadi (konsep Aristoteles) dan menggugat persamaan hukum secara umum, suatu tema politik yang masih aktual dari masa ke masa. Para hakim Romawi mahir menyajikan gambaran konkret tentang Hukum Alam tadi. Mereka mengintrodusir sejumlah

peraturan yang mengesankan tentang hukum dan keadilan dalam pemerintahan kekaisaran (kaisar yang terkenal adalah Julius Caesar; ia membuat *kalender* yang kita kenal sekarang ini). Peraturan-peraturan tadi masih mendapatkan gaungnya sampai kini.

Menyusul kemudian terjadilah perselisihan di dalam negara dan pemerintah, bersama dengan runtuhnya kekaisaran Romawi karena korupsi dan kolusi di Roma. Hal demikian ini menyebabkan *chaos* oleh kekuatan politik untuk berdiri sendiri dengan dukungan dari para panglima pasukan propinsi serta ketidakmampuan aparat pemerintah untuk mempertahankan diri dalam kekuasaannya.

Kekristenan memisahkan diri dari tradisi lama. Bagi Bangsa Yunani dan Romawi, negara adalah ikatan tertinggi. Di dalam negara semua ideal tertinggi diproyeksikan. Suatu masyarakat duniawi yang terorganisir secara adil dipandang sebagai muasal dari semua dambaan manusia. Namun kemudian negara bukan lagi yang tertinggi, dan bukan lagi satu-satunya organisasi di mana hasrat kejiwaan manusia dinyatakan. Gereja telah menjadi suatu negara kedua, sebuah negara rohani sebuah lembaga yang akan menempa masalah kebudayaan tentu saja sesuai dengan prinsip-prinsip, nilai-nilai dan norma-norma yang telah tertulis di dalam kitab suci: Al-kitab Kekristenan terutama menganjurkan suatu revolusi individual, bukannya suatu revolusi sosial. Semua pemikiran harus diarahkan kepada pencapaian tujuan tadi. Pemerintah harus dipatuhi (Al-Kitab: Roma 13, 1–3). Tuhan telah menciptakan bagi umat manusia suatu pemerintah karena mereka telah berdosa. Pemerintah tadi memiliki kewajiban untuk mengekang kesewenangan dan egoisme manusia. Berikan kepada Kaisar apa yang menjadi milik Kaisar dan kepada Tuhan apa yang menjadi milik Tuhan. Bila kedua kewajiban tadi bertentangan dengan satu sama lain, berlakulah apa yang telah difirmankan Tuhan, yaitu pandangan Kekristenan.

Dari sinilah berawal masalah hubungan antara gereja dan negara. Masalah tadi masih aktual hingga kini, seperti misalnya mengenai pandangan etika tentang hidup dan mati, sensus (pencacahan) penduduk dan pembinaan mental Angkatan Perang, serta pengambilan Sumpah Jabatan.

## **D. PEMERINTAHAN DALAM ABAD PERTENGAHAN**

### **1. Sistem Feodal**

Selama Abad Pertengahan tidak jelas siapa yang sebenarnya memerintah. Di satu pihak, sistem Feodal telah menciutkan kekuasaan Raja. Fungsi umum pemerintah adalah menyewakan hak milik kepada satu orang atau keluarga. Para penyewa secara berangsur menjadikan diri mereka berdiri sendiri dan meletakkan dasar-dasar bagi lahirnya penguasa kecil yang mandiri. Kekuasaan Raja berangsur melemah.

### **2. Konflik antara Paus dan Raja**

Di lain pihak tumbuhlah suatu konflik kekuasaan antara penguasa Gerejani dan penguasa Duniawi, antara Paus dan Raja. Paus berpendapat bahwa dengan sendirinya dia mewarisi hak kontrol Illahi yang abadi, berkenaan dengan masalah-masalah duniawi. Para raja duniawi menentang hal itu. Para pelaku utama dalam konflik tadi adalah Paus dari Roma, Kaisar Jerman, Raja Inggris dan Prancis. Dengan demikian pada abad pertengahan tidak jelas siapa yang sebenarnya memerintah; Paus atau Raja dari para penyewa tanah.

### **3. Penafsiran Al-Kitab**

Ambrosius, Uskup Milan (340–397) merupakan pemikir Kristen pertama, yang membela otonomi Gereja di bidang rohaniah. Dalam urusan rohaniah, Gereja memiliki yuridiksi terhadap semua umat Kristen, termasuk Kaisar. Dalam urusan rohaniah Raja mesti meminta tuntunan Gereja. Gereja tidak harus melawan pemerintah. Agustinus (354–430) murid dari Ambrosius dan Uskup di Hippo, Afrika Utara, meracik mata rantai yang terpenting antara masa lalu dan Abad Pertengahan. Dia menyatakan bahwa hakikat manusia adalah ganda: raga dan jiwa. Raganya adalah bagian dari keadaan duniawi namun jiwanya milik akhirat. Konflik antara kedua keberadaan tadi menentukan jalannya sejarah. Apabila menurut Cicero negara itu sendiri adalah bagaimana negara mengait pada hukum dan prinsip-prinsip Hukum Alam, maka menurut Agustinus, negara dikatakan baik apabila mengabdikan pada kepentingan Kekristenan. Dengan demikian nilai rohaniah ditempatkan di atas nilai duniawi.

#### 4. Teori Dua Belah Pedang

Pada akhir abad ke lima Paus Gelasius I memformulasikan ajaran tentang dua sisi, yang kemudian dikenal sebagai gambaran dari dua belah pedang. Masyarakat berada di bawah penguasaan ganda, Rohaniah dan Duniawi: masing-masing dengan satu pedang yang memiliki fungsi sendiri serta yuridiksi dan jenjang yang tidak boleh tertukar. Masing-masing pedang memiliki bidang pengabdian yang telah ditentukan oleh Tuhan. Pengabdian pada kedua belah pedang tadi atau pengabdian pada kerohanian dan duniawi harus saling dipenuhi.

#### 5. Makna Aktual

Penafsiran Al-Kitab dan ajaran tentang dua belah pedang yang disebutkan di atas hingga kini masih memiliki pengaruh pada prinsip-prinsip, nilai-nilai dan norma-norma kebijakan pemerintah. Pada masyarakat multirasial dan multi-etnis seperti halnya di negeri Belanda dan Indonesia, pengaruh Kekristenan tidak lagi mutlak, ada juga pengaruh duniawi dan kemasyarakatan yang lain. Dalam hubungan ini secara khusus penulis merujuk pada prinsip-prinsip, nilai-nilai dan norma-norma dari semua pengelompokan fundamentalis yang tidak memiliki akar Gerejani, yang mendadak menjadi terkenal lewat berbagai kejadian.

#### 6. Pemerintahan Romawi dan Abad Pertengahan di Negeri Belanda

Penduduk Romawi telah menjadikan negeri Belanda sebuah propinsi Romawi, sementara *Nijmegen* misalnya masih memiliki hak-hak tertentu sebagai kota. Sesudah 250 tahun kemudian menyusul suatu periode pemerintahan oleh Jerman. Di bawah Raja ada Adipati dan Bupati. Adipati mewakili Raja dan adalah ketua peradilan. Kemudian menyebarlah sistem sewa menyewa tanah. Para Adipati berangsur memandirikan diri. Mereka meletakkan dasar-dasar kekuasaan yang mandiri.

Setelah abad kedua belas, Raja Belanda hanya berstatus sebagai yang menyewakan tanah kepada para bangsawan. Para bangsawan tadi memiliki hanya sedikit personalia untuk urusan peradilan dan pemerintahan. *Vlaanderen* termasuk yang paling maju dalam hal ini. Untuk pemerintah daerah disediakan sejumlah *Kastil* atau Istana (Istana Raja yang dikelilingi parit yang dalam sebagai perlindungannya) dari para bangsawan. Agar dapat melepaskan diri dari pengawasan Raja, mereka mengaryakan pegawai gajian untuk mengganti para pegawai lama (pegawai kerajaan). Para Bupati

Brabant, Holland, Utrech dan Vlaanderen telah menjadi tuan tanah. Itu berarti mereka tidak ingin lagi diperintah oleh penguasa yang lebih tinggi. Secara teratur raja tidak lagi dinasihati para bangsawan penyewa, untuk mana Raja berhak berdasarkan hukum sewa menyewa, namun juga karena bahaya dari luar dan karena urusan rohaniah. Terutama pada saat kritis diadakanlah musyawarah negeri-negeri dan kota-kota. Raja, pada kesempatan itu, meminta pajak tambahan.

## 7. Pemulihan Kekuasaan Raja

Kekuasaan Raja telah berangsur-angsur runtuh semenjak abad ke delapan, dipulihkan dalam abad ke sepuluh hingga abad ke tiga belas dan setelah itu meminta perlindungan dari kota-kota untuk menghadapi kekuasaan para bangsawan yang memberontak.

Kekuasaan Raja dalam Abad Pertengahan merupakan bauran tiga tradisi sebagai berikut:

- a. Raja merupakan organ masyarakat dan terikat pada hukum-hukum kemasyarakatan.
- b. Raja merupakan jelmaan Tuhan dan terikat pada hukum-hukumNya.
- c. Raja berkewajiban mengusahakan kesejahteraan rakyatnya.

Penyanggahan terhadap nilai-nilai tadi kemudian menciptakan landasan bagi perlawanan terhadap pemikiran absolut, yang pada akhir abad Pertengahan membuka suatu tahap baru di dalam pemikiran tentang pemerintahan. Masalahnya adalah keterikatan kepada hak dan hukum para penguasa yang pada hakikatnya bukanlah terbawa sejak lahir, hal mana sesuai dengan angket di seluruh negeri pada dasawarsa itu, serta juga laporan tahunan Dewan Pengawas Keuangan Kerajaan dan Dewa Verifikasi Kerajaan.

Merangkum penjelasan di atas, tergambar sebagai berikut: polis Yunani runtuh, digantikan dengan imperium Romawi. Peralihan dari polis ke imperium, bahkan oleh nalar bangsa Romawi pun, sulit diikuti. Politik kehidupan objek studinya begitu saja. Objek tadi menjadi lebih samar lagi setelah melenyapnya imperium. *Pertama*, menyusul konflik selama beberapa abad antara Paus dan para Raja. *Yang kedua*, kekuasaan terpilah antara para Raja dan para penyewa tanah Raja di dalam sistem Feodal. Politik mendapatkan kembali objeknya yang baru setelah tahun 1500, yaitu pada saat munculnya kata negara dan istilah politik mendapatkan isi visi yang baru.

## E. PEMERINTAHAN DI ZAMAN BARU

### 1. Mandiri dan Memisah

Dalam penanganan ilmu pengetahuan setelah tahun 1500 terlihat ada dua perkembangan. *Pertama*, pandangan-pandangan tentang politik dan pemerintahan memisah dari pandangan-pandangan tentang Filsafat, Etika dan Theologia. Padahal selama berabad-abad sebelumnya mereka menyatu. *Kedua*, berangsur-angsur berkembang ilmu pengetahuan baru yang membahas aspek-aspek khusus negara, seperti misalnya, hukum negara, hukum tata usaha negara, statistik, filsafat politik, tata negara dan sosiologi. Pandangan-pandangan yang berbeda tadi menjurus pada satu kesatuan.

### 2. Sentralisasi

Yang merumitkan masyarakat dalam abad pertengahan adalah perkembangan perdagangan lalu lintas, diperkenalkannya ekonomi uang, konsentrasi kekuasaan di sekitar inti tunggal nasional yang besar dan pemerintahan yang tidak efisien dari para bangsawan yang melakukan desentralisasi menentang sentralisasi. Pemerintahan desentralisasi tidak lagi dicekoki tuntutan khusus administrasi yang rumit dan tak terelakkan, sementara wewenang sentral hanya terkhususkan untuk suatu pemerintahan yang terarah. Tema pemerintahan sentralisasi atau desentralisasi menjadi aktual juga di negara Belanda dan di Indonesia dewasa ini.

### 3. Berdirinya Negara-negara

Semenjak tahun 1500 telah berdiri kerajaan-kerajaan dengan kawasan wilayah, wewenang dan warga negara yang jelas antara lain di Inggris, Prancis dan Spanyol. Machiavelli menemukan nama jenis bagi kesatuan pemerintahan yang baru tadi: *Io stato* - negara. Nama tadi bergaung hebat. Raja menjadikan dirinya tuan dari posisi-posisi kunci di dalam negara. Sementara kekuasaan duniawi dan Gereja menghadapi masa akhirnya. Para raja membiarkan diri mereka dibantu oleh badan-badan penasihat. Berangsur-angsur para raja menyentralisasikan kekuasaan pada dirinya sendiri.

### 4. Pembaharuan dari Burgundi

Para Hertog Burgundi menghadirkan pembaharuan pemerintahan dalam abad ke 15 di negeri Belanda. Sesudah Hertog ada Kanselir sebagai pejabat tertinggi. Selanjutnya Hertog didampingi oleh sebuah Dewan Penasihat. Di



dalam dewan ada seksi-seksi untuk urusan hukum. Urusan finansial/keuangan dan dinas rahasia. Karel V mengubah seksi yang pertama menjadi Dewan Negara. Wilayah pemerintahan diperintahkan para Walikota atas nama Raja.

## 5. Machiavelli

Machiavelli (1469-1527) menganggap suatu ajaran tentang negara yang telah dibersihkan dari pemikiran *religious*. Dia membela kekuasaan absolut dari Raja. Untuk mempertahankan dan memperbesar kekuasaan pemerintah semua cara dihalalkan. Para warga mesti mematuhi tentang hukum dan norma, namun raja tidak. Lewat pemisahan yang konsekuensi dari unsur-unsur agama maka Machiavelli menjadi pemikir politik modern. Dia juga adalah teoretikus pertama dari ajaran tentang kekuasaan. Di dalam karyanya Sang Raja, ia melukiskan gambaran tentang seorang Raja yang tidak mengenal batasan moral, bakti kepada Tuhan dan hukum dan yang tanpa peduli berambisi untuk meraih dan memperbesar kekuasaan. Mempertahankan dan membesarkan kekuasaan pemerintah menjadi tujuannya, untuk itu maka semua cara dihalalkan. Cara-cara seperti pengkhianatan, pembunuhan, intimidasi, penekanan dan *demagogi* menurut dia dapat ditolerir apabila semua itu cocok dalam kerangka tadi. Keberhasilan di dalam mempertahankan kekuasaan adalah satu-satunya kriteria yang mutlak.

Kutipan-kutipan dari Sang Raja (*De Vorsi/The Prince*)

- a. Sudah menjadi hukum umum bahwa dia yang membiarkan orang lain menjadi perkasa, akan menghadapi kehancuran. Meraih kekuasaan dapat dilakukan seseorang dengan tipu muslihat atau kekerasan; untuk itu baik tipu muslihat maupun kekerasan perlu dipertimbangkan oleh mereka yang sedang berkuasa.
- b. Tidak ada yang lebih sulit dan lebih pasti daripada melakukan pembaharuan. Yang melakukan hal itu bakal menjadi musuh dari mereka yang mapan dalam lembaga lama, dan dari mereka yang bakal meraup manfaat dari pembaharuan tadi, dia hanya mendapatkan pembelaan setengah hati.
- c. Dua prinsip paling utama di atas semua negara, baik yang lama maupun yang baru, adalah berlandas pada hukum yang baik dan senjata yang baik pula. Seorang raja yang mempertahankan kekuasaannya dengan bantuan dari tentara sewaan, selamanya berpijak pada landasan yang goyah. Tentara sewaan tidaklah baik.

- d. Dengan demikian tentara sewaan dari luar biasa bermanfaat bagi si pengirim, namun mirip api dalam sekam bagi si penerima. Hal itu teratasi bila pasukan tadi menderita kekalahan, bila mereka menang, jadilah ia (si penerima) tawanan mereka.
- e. Dengan demikian saya simpulkan, sebuah negara yang tidak memiliki pasukan sendiri tidaklah lama, dia selalu bergantung pada nasib mujur dan ketiadaan kekuatan untuk mempertahankan diri di masa terdesak. Tidak ada yang lebih lemah dan rapuh daripada kemasyhuran suatu kekuasaan yang tidak berbasis pada kekuasaan sendiri.
- f. Dalam kehidupan senantiasa ada suatu perbedaan besar antara seadanya dan seharusnya. Siapa yang tidak menghitung yang pertama (seadanya) dan hanya mengarah kepada yang kedua (seharusnya), berarti menggali kuburannya sendiri. Seseorang yang ingin berbuat baik dalam semua keadaan bakal terjepit di antara yang banyak yang beretiket tidak baik.
- g. Lebih baik takut dan berhati-hati. Secara umum, tidak dapat dikatakan bahwa orang lain tidak tahu berterima kasih, plin-plan, berpura-pura, licik dan serakah. Kasih akan dikaitkan dengan kewajiban, karena manusia sekarang memang jelek, sesewaktu demi kepentingan sendiri mereka bakal jahat. Orang melupakan kematian ayah mereka lebih cepat dibanding kekayaan yang ditinggalkan.
- h. Seorang raja yang bijak biarlah menahan lidahnya, karena akan sangat merugikan dirinya karena janji yang tidak lagi diingat. Lebih baik rendah hati, setia, manusiawi, jujur dan nampak taat beribadah, daripada sebaliknya.
- i. Seorang penguasa tidak boleh membayangkan bahwa dengan memihak akan lahir kepastian. Teruslah mempertimbangkan molah-malihnya masalah. Yang terbanyak terjadi di dunia ini adalah kebutuhan akan suatu dorongan dari orang lain untuk menjadikan dirinya berani. Sebagaimana tata negara yang mengerti caranya membedakan yang rumit, demikian yang paling tidak berbahaya adalah di dalam memilih.
- j. Bila telah memegang kendali pemerintahan di tangan jangan lagi memikirkan diri sendiri. Pandanglah segalanya dari sudut pandang kepentingan negara.
- k. Seorang raja mesti selalu mendapatkan nasihat semata-mata karena dia menginginkan, bukan karena dihasratkan orang lain. Dia mesti melakukan semua itu karena gairah untuk mendapatkan nasihat yang tidak diminta. Nasihat yang baik, dari pihak manapun datangnya

seharusnya merupakan hasil kebijakan sang raja, bukannya kebijakan raja merupakan hasil dari adanya nasihat yang baik.

## 6. Kedaulatan

Dalam masa sesudah tahun 1500 berkisarlah pusat pernyataan pada bagaimana kekuasaan tertinggi menyangkut kedaulatan dan batas-batas mana yang mesti diperlakukan. Di satu pihak, masalahnya menyangkut absolutisme, di lain pihak menyangkut demokrasi lewat parlemen itulah yang diupayakan dalam abad ke enam belas hingga abad ke-18.

## 7. Absolutisme

Teori-teori absolutisme menandakan bahwa kekuasaan seorang Raja dibatasi oleh hukum. Jean Bodin (1530-1596) menyatakan bahwa raja terikat pada hukum alam dan hukum akhirat. Menurut Thomas Hobbes (1588-1679), menyerahkan kekuasaan kepada Raja berarti kehilangan hak, termasuk hak untuk berlawanan. Selanjutnya ada teori perjanjian kekuasaan, yang didasarkan pada hukum alam: rakyat dan Raja menemukan suatu persetujuan sukarela. Penyerahan kekuasaan berlangsung sukarela tidak boleh didasarkan pada kekerasan.

## 8. Demokrasi

Ajaran pemerintahan demokrasi telah diformulasikan oleh John Locke (1632-1704), Charles Louis de Secondat Baron de LaBrede et de Montesquieu (1689-1755) dan Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Menurut Locke, kekuasaan pemerintah berlandas pada kekuasaan pembuat undang-undang sebagai organ tertinggi dan oleh pelaksana kekuasaan yang berada di bawahnya. Montesquieu muncul dengan teori pemisahan kekuasaan, pemisahan antara kekuasaan pembuat undang-undang (legislatif), kekuasaan pelaksana undang-undang (eksekutif) dan kekuasaan peradilan (yudikatif) serta keseimbangan di antara kekuasaan-kekuasaan tersebut. Dia menganjurkan kedaulatan rakyat dan suatu bentuk demokrasi di mana para warga secara langsung memerintah negara.

Berbeda dengan Hobbes yang memandang suatu pemerintahan yang kuat, dan Locke yang memandang kebebasan individu perlu dilindungi serta Montesquieu yang menghendaki pemisahan serta keseimbangan kekuasaan, maka Rousseau lebih menekankan pada keinginan umum (*general will*). Rousseau menyatakan bahwa suatu pemerintahan itu harus berdasarkan pada

keinginan umum untuk menciptakan tertib sosial dan membawa masyarakat kembali ke suasana damai dan harmonis, kendati kebebasan yang alamiah. Keinginan umum atau kepentingan bersama merupakan landasan bagi setiap masyarakat, keinginan umum cenderung menekankan pada persamaan dan selalu benar dan dapat dimanfaatkan oleh semua orang sebab ia berasal dari semua untuk kepentingan semua, masing-masing untuk semua dan semua untuk masing-masing. Sedangkan keinginan pribadi atau golongan cenderung bersifat kepentingan yang sempit dan harus dapat dikalahkan demi kepentingan keinginan umum.



## LATIHAN

---

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

- 1) Kemukakan bentuk-bentuk pemerintahan menurut Plato dan Aristoteles serta alasan yang melandasi pembagian tersebut?
- 2) Kemukakan 3 lembaga pemerintahan yang dibentuk di negara Romawi yang merupakan pengombinasian bentuk-bentuk pemerintahan yang baik sesuai konsep Plato dan Aristoteles?
- 3) Kemukakan 2 perkembangan yang terjadi pada tahun 1500 dalam penanganan ilmu pengetahuan?
- 4) Jelaskan pandangan Rousseau tentang keinginan umum (*general will*)!

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

- 1) Plato membagi menjadi: Baik; Pemerintahan oleh satu orang, beberapa orang, banyak orang; monarki, aristokrasi, demokrasi dengan alasan; demi kepentingan umum dan terikat pada hukum. Buruk; tirani, oligarki, demokrasi ekstrem; dengan alasan demi kepentingan umum dan tidak terikat pada hukum. Aristoteles membagi menjadi: Baik; monarki, aristokrasi, politeia; dengan alasan; demi kepentingan, kebaikan dan kesejahteraan umum. Buruk; tirani, oligarki, demokrasi; dengan alasan demi kepentingan, kebaikan dan kesejahteraan penguasa.
- 2) Konsul mewakili monarki, senat mewakili aristokrasi dan permusyawaratan rakyat mewakili demokrasi.

- 3) Politik dan pemerintahan Indonesia dari filsafat, etika dan teologis serta berkembang ilmu pengetahuan baru yang membahas aspek-aspek khusus negara dan kedua pandangan tersebut menjurus kepada satu kesatuan.
- 4) Keinginan umum adalah suatu keinginan untuk menciptakan tertib sosial dan membawa masyarakat kembali ke suasana damai dan harmonis. Keinginan umum cenderung menekankan pada persamaan, selalu benar dan dapat dimanfaatkan oleh semua orang.



## RANGKUMAN

---

Setelah mengerjakan Latihan, bacalah rangkuman Kegiatan Belajar 1 berikut ini, sehingga Anda merasa siap untuk mengerjakan Tes Formatif 1.

1. Pada hakikatnya pemerintahan merupakan 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 pertambahan 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.
2. 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.
3. 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 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 menghalalkan segala cara.



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

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Dalam Polis Yunani para warganya terdiri dari 3 kelas yaitu para budak ....
  - A. kelas menengah dan kelas tinggi
  - B. kelas menengah dengan sedikit hak dan kelas tinggi
  - C. tanpa hak hukum, kelas menengah dengan sedikit hak hukum dan kelas tinggi
  - D. tanpa hak hukum, kelas menengah dengan sedikit hak atau tanpa hak hukum dan kelas tinggi.
  
- 2) Dalam pemerintahan Inka para inspektur pemerintah gencar melakukan inspeksi supaya rakyat mematuhi ketentuan sosial dan moral. Salah satu dari sekian banyak dari tugas mereka adalah ....
  - A. memberikan pengarahan kepada rakyat
  - B. melakukan pungutan pajak
  - C. mengawasi para petugas pemungut pajak
  - D. mengunjungi rumah-rumah untuk menyaksikan agar para wanita menjadi istri dan ibu rumah tangga yang baik.
  
- 3) Plato merancang suatu negara ideal di mana keadilan harus diwujudkan, dan ia sampai pada pembagian bentuk-bentuk pemerintahan yang baik sebagai berikut monarki ....
  - A. oligarki dan demokrasi
  - B. oligarki dan demokrasi ekstrem
  - C. tirani dan aristokrasi
  - D. aristokrasi dan demokrasi

- 4) Aristoteles menganjurkan suatu pemerintahan demokrasi yang madya yang secara sosial didasarkan pada lapisan menengah yang luas ....
  - A. termasuk mereka yang masih miskin dan mereka yang sudah kaya
  - B. hanya mereka yang kaya dan berpendidikan
  - C. hanya mereka yang berpendidikan
  - D. termasuk mereka yang masih miskin, mereka yang berpendidikan, mereka yang kaya dan orang asing
  
- 5) Cicero mengajarkan bahwa ada suatu hukum alam yang universal. Di dalam cahaya hukum alam tersebut, semua manusia adalah ....
  - A. sama termasuk mereka tidak sama dalam kekayaan, keahlian dan bakat
  - B. tidak sama termasuk mereka tidak sama dalam kekayaan, keahlian dan bakat
  - C. tidak sama termasuk mereka sama dalam kekayaan, keahlian dan bakat
  - D. sama termasuk mereka tidak sama dalam kekayaan, keahlian dan bakat
  
- 6) Uskup Milan Ambrosius membela otonomi Gereja di bidang Rohaniah. Dalam urusan rohaniah ....
  - A. gereja memiliki yuridiksi terhadap semua umat Kristen, termasuk kaisar dan raja, serta mereka semestinya meminta tuntunan gereja.
  - B. raja memiliki yuridiksi terhadap semua umat Kristen kecuali kaisar dan raja
  - C. raja memiliki yuridiksi terhadap semua umat Kristen kecuali kaisar dan raja, serta kaisar dan raja mesti meminta tuntunan gereja
  - D. raja memiliki yuridiksi terhadap semua umat Kristen termasuk kaisar dan raja, serta kaisar dan raja tidak mesti meminta tuntunan gereja
  
- 7) Kekuasaan raja dalam abad pertengahan merupakan bauran 3 tradisi sebagai berikut ....
  - A. raja merupakan organ masyarakat dan terikat pada hukum-hukum masyarakat; raja merupakan jelmaan Tuhan dan terikat pada hukum-hukum Tuhan; Raja berkewajiban mengusahakan kesejahteraan rakyat
  - B. raja merupakan organ masyarakat dan terikat pada hukum-hukum Tuhan; jelmaan Tuhan dan tidak terikat pada hukum-hukum Tuhan; Raja berkewajiban mengusahakan kesejahteraan rakyat

- C. raja merupakan organ masyarakat dan terikat pada hukum-hukum masyarakat; Raja merupakan jelmaan Tuhan dan terikat pada hukum-hukum Tuhan; Raja tidak berkewajiban mengusahakan kesejahteraan rakyat
  - D. raja merupakan organ masyarakat dan terikat pada hukum-hukum masyarakat; Raja tidak merupakan jelmaan Tuhan dan tidak terikat pada hukum-hukum Tuhan; Raja berkewajiban mengusahakan kesejahteraan rakyat
- 8) Salah satu kutipan dalil dari Sang Raja Machiavelli ada dua prinsip paling utama di atas mana semua negara baik yang lama maupun yang baru adalah ....
- A. tidak berlandaskan pada hukum yang baik dan senjata yang baik pula
  - B. berlandaskan pada hukum yang baik dan senjata yang baik pula
  - C. berlandaskan pada hukum serta senjata yang baik
  - D. tidak berlandaskan pada hukum serta memiliki senjata yang baik pula
- 9) Thomas Hobbes dan Rosseau dalam karyanya menghendaki adanya suatu pemerintahan yang .....
- A. totaliter dan demokrasi
  - B. totaliter dan liberal
  - C. totaliter
  - D. liberal
- 10) Menurut John Locke kekuasaan pemerintah berlandaskan pada kekuasaan pembuat undang-undang sebagai organ tertinggi dan oleh pelaksana kekuasaan yang berada di bawahnya. Kekuasaan pemerintah dibatasi oleh ....
- A. badan legislatif
  - B. badan yudikatif
  - C. sejumlah hak asasi manusia
  - D. kekuatan demokrasi

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

## Kameralistik

## A. KAMERALISTIK

Kameralistik (Ilmu Perbendaharaan) yang telah berkembang di Prusia pada awal abad ke-18, dapat dikatakan sebagai pendahulu Ilmu Pemerintahan modern. Alasannya adalah karena negara pada waktu itu diharuskan mengurus lapangan pekerjaan dan pangan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umum. Untuk mengurus lapangan pekerjaan dan pangan tersebut negara perlu menempatkan orang yang sesuai di dalam setiap jabatan, selaras dengan yang dibutuhkan.

Selain sebagai pendahulu ilmu pemerintahan modern, tidak ada yang lain kita lihat di dalam kameralistik. Seluruh bidangnya mengurus politik dan hanya memikirkan perealisasi dari aparat pemerintah yang perlu untuk itu. Sebagaimana yang dilandaskan oleh *Molitor* pelajarannya menyajikan lebih banyak gambaran dari praktek administrasi yang ada dan tentang sarana-sarana untuk menjamin (*verzekeren*) mulusnya kegiatan dinas-dinas umum/pemerintah yang ada, bukannya suatu penelitian oleh suatu administrasi yang sehat. Dalam hal ini Gaudemet menandakan, pokok utama adalah memberikan kepada siswa *pigaura (knepen)* yang nilainya telah dibuktikan oleh pengalaman.

Dalam abad ke-19 dengan munculnya pemikiran tentang hukum merosotlah kameralistik, seraya memberikan tempat kepada perkembangan ilmu pemerintahan ke dalam jurusan lain dan memandang terus berlangsungnya perkembangan tadi, meskipun tanpa banyak hasil. Baru dalam abad ke-20 terbentuklah suatu gerakan kembali ke *Stein*.

Secara umum hampir di seluruh daratan Eropa Barat suatu perkembangan hukum dan ajaran negara menandai abad ke-19 dan abad ke-20 menambahkan nama studi hukum administrasi (*administratie recht*).

Di Prancis dan juga di negeri Belanda ada beberapa penulis, yang membahas masalah pemerintahan dari sudut pandang non-yuridis, namun hal itu merupakan perkecualian. Inggris tertinggal cukup lama, terutama dalam bidang hukum administrasi. Menurut Dickey orang menyangkal hukum administrasi sebagai suatu bidang yang berdiri sendiri, atau orang

memandang bahwa tempatnya dalam daftar pelajaran orang berharga. Pada bidang lain atau alur ilmu pemerintahan dijumpai nama-nama *Burke* dan *Bentham*, sementara pengaruh cukup besar bersumber dari laporan *Northcote Trevelyan* yang terkenal itu (1854) karena petunjuknya ke arah perbaikan terhadap kelalaian dari dinas pemerintah/*de civil service*, kelebihan staf, inaktif dan inkompeten (*overstaffed, inactive and incompetent*).

## 1. Amerika

Dorongan besar bagi perkembangan ilmu pemerintahan sebagai suatu bidang ilmu otonom muncul dari belahan dunia baru. Pada tahun 1887 terbitlah artikel terkenal dari *Profesor Wilson* (yang kemudian menjadi Presiden Amerika Serikat), bahwa masih terasa perlunya untuk memilah (*Political Science quarterly*, June 1887). Di situ dijelaskan tentang perlunya suatu studi khusus tentang masalah-masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah yang berhasil guna dan berdaya guna. Bahwa perlu diusahakan suatu ilmu administrasi (*a science of administration*) yang akan berusaha meluruskan alur pemerintahan untuk menjadikan urusannya tidak terlalu berbelit, memperkuat dan memurnikan organisasinya dan memahkotai tugas-tugasnya dengan pengabdian.

Telah berlangsungnya cukup lama sebelum *public administration* menemukan jalannya sebagai sebuah ilmu mandiri dengan bidang studi yang tertata jelas. Pada awalnya orang membahas masalah-masalah terutama sudut pandang yuridis historis (*juridish-historische gezichtshoek*). Permasalahan-permasalahan sebagaimana yang disisir studi tadi menyandang suatu karakter politik, karakter dari uni federal, fungsi-fungsi dari berbagai organ negara serta hubungan mereka satu sama lain. Juga tidak dilupakan dalam hal ini bahwa juga di Amerika hukum pemerintahan baru kemudian berkembang menjadi sebuah bidang studi yang berdiri sendiri. Namun tentang suatu pembahasan tuntas objek studi tadi masih sulit dikatakan. Terlalu sulit pun hal itu tidak, karena berbagai disiplin yang dalam beragam cara memiliki kaitan dengan pemerintahan umum bernaung bersama di bawah ilmu politik, yang di Amerika mendapatkan ruang gerak lebih luas dibandingkan dengan politikologi atau ilmu politik di Eropa.

## 2. Pertumbuhan ke Arah Mandiri

Baru kemudian mulailah disiplin ilmu muda (ilmu pemerintahan) tadi membentuk wajahnya. Hal itu berawal dari perkembangan *public*

*administration* sampai menjadi suatu disiplin otonom, yang berlangsung dalam tahun 1920-an berawal dengan nama *Leonard D. White* yang menghadirkan suatu cara pembahasan baru, yang dinamakan pengungkapan struktural (*structural beschrijvende*). Awal pertama tadi sangat kuat terpengaruh oleh apa yang dinamakan *scientific management movement*, yang berkaitan di antaranya dengan nama perusahaan yang terutama diupayakan adalah setinggi mungkin tingkat hasil guna dan daya guna, mengapa orang tidak mencoba hal itu di dalam pemerintahan? Orang Amerika menolak untuk percaya, bahwa demokrasi dan efisiensi adalah bertentangan. Dengan demikian semua mengabdikan untuk menegakkan demokrasi di dalam negara, suatu jawaban berpadan terhadap tantangan autokrasi.

Metode-metode manajemen ilmiah adalah metode-metode yang digunakan secara umum di dalam ilmu pengetahuan; mengumpulkan fakta-fakta, menyusun hipotesa, menguji dan memverifikasi sedapat mungkin ke arah alasan dari hasil-hasil tes. Metode dapat juga diterapkan di dalam *public administration*. Hal itu menjurus kepada pandangan bahwa sebelum memberikan basis ilmiah bagi *public administration* perlu dilakukan banyak pekerjaan penelitian dan studi kasus. Dalam hal ini pun orang telah tidak berpangku tangan. Selama periode 1934-1945 telah diterbitkan banyak karya dalam bidang ini. Telah dimulai dengan studi yang lima kali lebih besar (antara lain survei dan penilaian manajemen kota di bawah dewan manajer perencanaan). Pada tempat kedua orang hendak memantapkan pengalaman administrasi. Tidak semua keputusan dan musyawarah di dalam pengambilan keputusan serta pelaksanaannya disajikan dalam bentuk tertulis untuk umum. Namun pengetahuan akan hal itu perlu lewat suatu pengertian yang lebih baik dari latar belakang politik yang dijalankan. Pengantar langsung untuk melakukan penelitian di bidang ini telah diletakkan dengan maksud untuk mendapatkan lebih banyak pengetahuan tentang kebijakan pemerintah dan administrasi di saat krisis. Dari situ dapat diraih keuntungan untuk masa nanti.

Akhirnya masih ada seratus kali studi kasus dilakukan pada tingkat kepatuhan yang berbeda. Dari laporan-laporan tentu saja tidak mungkin tuntas. Orang sangat sadar bahwa masih banyak yang harus dilakukan dan bahwa belum ditemukan jalan yang tepat. Masih diperlukan penggabungan antara hipotesa yang disusun dengan penelitian untuk menguji semua itu. Bila hipotesa-hipotesa tidak diuji dan sebaliknya, maka hasil-hasil penelitian

dan studi kasus akan mengambang. Dengan demikian pekerjaan tadi tidak boleh diremehkan. Hal itu meletakkan dasar bagi studi-studi perbandingan. Juga untuk pendidikan studi kasus sangat bernilai. Pada akhirnya, *Harold Stein* menyajikan suatu seri studi kasus dalam karyanya *public administration and policy development* (New York, 1952). Untuk merangsang lebih lanjut studi kasus maka telah dibentuk sebuah lembaga khusus: *The interuniversity case program*.

Tujuannya adalah untuk menganalisa keputusan-keputusan administrasi yang menarik. Orang pun segera mengawali studi kasus yang sejenis di negeri-negeri lain untuk akhirnya meletakkan suatu basis yang lebih luas bagi studi perbandingan. Dengan demikian maka berbicara tentang percepatan perkembangan dari cabang ilmu yang masih muda ini, maka muncullah juga kealpaan, di mana terlalu sedikit pemikiran diberikan kepada unsur manusia, di dalam organisasi interaksi antara struktur birokrasi dengan pembahasan rasional dari aspek-aspek kultural tidaklah memberikan pandangan yang lengkap, juga proses aksi mesti dicakupkan di dalam studi. Orang tidak cukup bekerja dengan penjabaran ke dalam mana administrasi tergolong (*behoort*) dan organisasi mana yang nampak lebih ideal, namun perlu orang menuntaskan tentang bagaimana adanya (*is*) dalam keadaan nyata.

### 3. Pengaruh Ilmu-ilmu Humaniora

Aspek ini yang hingga kini masih samar, sedang disasar oleh pendekatan psikologi sosial (*sosio-psychologische benadering*). Mereka bertumpu pada apa yang dinamakan ilmu-ilmu humaniora (sosiologi, psikologi, psikologi-sosial, antropologi, ekonomi, politikologi) dan ditandai dengan penanganan antar disiplin, dengan pendayagunaan dari teori-teori, istilah-istilah serta metode-metode dari semua ilmu tadi, selain diperkaya dengan filsafat. Hal itu dimaksudkan bukannya menganalisa semua itu sebagaimana adanya, namun bagaimana semua itu berpengaruh terhadap manusia. Manfaatnya akan sangat berarti. Latar belakangnya adalah suatu keyakinan bahwa hal itu merupakan suatu tatanan di dalam proses-proses administrasi. Lain dari itu tidak mungkin berbicara tentang penataan ilmu pemerintahan, sebagaimana juga ilmu ekonomi dari manusia ditentukan oleh ketentuan tertib hukum.

Untuk *business administration* saudara tua dari *public administration*, di mana pendekatan psikologi sosial menemukan penerapan, masalahnya berawal dengan *Mary Parker Follet*, yang mempertanyakan tentang watak

dinamis dari administrasi. Kenyataan tidak akan membiarkan dirinya dari administrasi. Kenyataan tidak akan membiarkan dirinya tersekap di dalam proses administrasi dan tanggungan informal mereka tidak kalah penting dibandingkan dengan skema formil, di dalam mana pekerjaan tentu diarahkan.

Di dalam pengabungan ini orang lebih banyak memikirkan hubungan-hubungan manusia (*human relations*) di dalam perusahaan. Perintisan dalam bidang ini dilakukan oleh *Elton Mayo* dan rekan dari *The school of business administration*, Universitas Harvard. Eksperimen mereka di pabrik Hawthorne dari perusahaan Western Electric menuntaskan bahwa moril dan gairah kerja cukup penting, dan bahwa efek eksperimen dengan penerangan, ventilasi dan yang semacam itu tak seberapa artinya. Hal itu telah menjurus kepada studi lain yang lebih mendalam, yang hasilnya dapat dijumpai di dalam *The Human Problems of an Industrial Civilisation*, dengan cetakan pertama yang terbit pada tahun 1933. Penelitian semacam itu kemudian diteruskan antara lain oleh *Institut or social research* dari *Universitas Ann Arbor Michigan*.

Di dalam bukunya *New pattern of government* yang terbit beberapa tahun berselang, pimpinan institut tadi, Dr. Rensis Lickert, memberikan suatu rangkuman singkat dari hasil-hasil penelitian terakhir di bidang organisasi dan kepemimpinan. Kesimpulannya adalah bahwa perlu dikembangkan suatu tekanan pada *human relation*, dan berdasarkan hal itu menciptakan suatu suasana *country club*, yang jelas menggairahkan baik bagi moral, namun tidak kurang baiknya bagi produktivitas. Hasil-hasil yang terbaik didapat orang melalui suatu sintesis dari prinsip-prinsip *scientific management* dan *human relation* dengan meningkatkan semua sendi dari kemauan berprestasi (*the will to achieve*).

#### **4. Pengaruh di dalam *Public Administration***

Melalui pengaruh kuat buku-buku Chester I. Barnard (*The functions of the executive*, cetakan pertama tahun 1938) dan Herbert A. Simon (*Administrative behavior a study of devision making processes in administrative organization*, cetakan pertama tahun 1945), juga menyusun pandangan-pandangan baru ke dalam bidang studi *public administration*.

Orang pun segera melakukan perbandingan dengan buku teks *Public Administration* dari Simon, Sithburg dan Thompson yang terbit pada tahun 1950 dengan buku-buku teks yang telah terbit sebelum perang. Di

dalam tinjauannya yang sangat bernilai tentang buku ini dalam majalah bahasa Inggris, *Public Administration*, jilid XXIX, musim panas tahun 1951, Profesor W.J.M. Mackenzie menunjukkan bahwa paling tidak ada lima bidang studi penting yang telah memberikan sumbangan kepada pandangan baru ini, yaitu antara lain filsafat, psikologi dan sosiologi yang telah diselaraskan dengan *scientific management* dan ekonomi modern. Lebih lanjut dia mengungkapkan bahwa pemisahan antara *business administration* dan *public administration* adalah sekunder.

Dengan acuan terakhir ini kita mendekati suatu titik baru, yang semakin kuat mendesak ke depan. Juga untuk itu semua pikiran telah dimantapkan tumbuhlah pandangan bahwa ada prinsip-prinsip umum yang terus ditemukan orang di dalam semua jenis administrasi. Para pengikut aliran ini berpendapat, bahwa mesti dilakukan studi tentang prinsip-prinsip yang menjadi dasar-dasar bagi semua administrasi; dalam kerangka tadi perlu diciutkan ciri-ciri khusus seperti misalnya pada *public administrative science quarterly*, yang diterbitkan oleh *Graduate School of Business and Public Administration*, dari Universitas Cornell, yang sejak berdirinya pada tahun 1966 telah menanyakan banyak artikel tentang hal itu. Selain majalah baru tadi, *Public Administration Review* yang lebih tua tetap memiliki hak hidupnya.

## 5. Pendekatan Perbandingan Ekologis

Sementara itu menjadi jelas bahwa tidak lagi cukup dengan sebuah studi tentang prinsip-prinsip umum sebagaimana yang menjadi landasan bagi semua bentuk administrasi. Telah ada perbedaan dan tentunya perbedaan hakiki antara *business dan public administration* serta antara *public administration* di Amerika, Inggris, Prancis, Belanda dan sebagainya. Salah satu masalah adalah bahwa orang berhadapan dengan masalah di mana prinsip-prinsip *public administration* yang telah digunakan di negara-negara Barat tidak dapat begitu saja diterapkan di negara-negara berkembang. Terutama Fred W. Riggs telah mengemukakan pandangan-pandangan penting tentang hal itu. Dengan demikian selain studi tentang prinsip-prinsip umum juga perlu mengabdikan pemikiran kepada variabel-variabelnya. Ada suatu kaitan erat antara pemerintah dengan lingkungan di mana dia berfungsi. Lingkungan tadi bertambah dalam artian yang luas sehingga dia mencakup semua faktor yang mungkin mempengaruhi pemerintahan. Dalam tahun-tahun belakangan orang lebih banyak memberikan pemikiran tentang

lingkungan tadi. Selain seorang dari yang pertama adalah John Gaus, yang telah memperkenalkan istilah ekologi (*ecologie*) ke dalam studi *public administration*. Istilah tadi berasal dari biologi. Dengan demikian dasar-dasar untuk studi perbandingan sebagaimana yang mendapatkan kemungkinannya yang pertama di dalam sejumlah besar studi kasus menjadi meluas dan masing-masing dapat menyumbang bagi perkembangan lebih lanjut dari ilmu pemerintahan.

Baik metode ekologis sebagaimana juga perbandingan ilmu pemerintahan masih berada di dalam tahap awal. Akan tetapi tidak akan bakal absen di dalam perspektif masa yang akan datang.

## 6. Posisi Persoalannya Kini di Amerika

Sebagai sisi yang membentuk ilmu pemerintahan telah digarap. Namun suatu teori rangkuman belum terbentuk. Banyak orang beranggapan bahwa waktunya telah tiba.

Mereka maksudkan bahwa mesti dicukupi penelitian-penelitian dengan suatu tingkat abstraksi dengan cakupan yang tidak sedikit. Dengan itu orang mengharapkan tiba pada posisi membangun suatu teori umum. Yang lainnya lebih optimis dan tidak ragu sedikit pun menjadikannya sepenggal (teori umum untuk dan dibahas dengan tujuan bahwa posisi mereka dapat teruji lewat sarana penelitian, studi kasus dan eksperimen).

Metode tadi dapat menyumbang kepada penggarapan tujuan. Sebagaimana halnya di dalam masing-masing ilmu, hasil-hasil yang baik dapat disiapkan lewat suatu pengaruh timbal balik antara metode induktif dan metode deduktif.

Karena ujung jalan belum terlihat, maka aktivitas besar yang disumbangkan banyak praktisi ilmu muda ini (ilmu pemerintahan) patut dihargai dengan besar harapan.

## 7. Perhatian yang Diperbaharui di Eropa

Perkembangan tadi tidak membiarkan Eropa tidak terjamah, meskipun hal ini bukanlah satu-satunya faktor yang menjurus kepada porsi perhatian yang lebih besar bagi ilmu pemerintahan. Juga di sini orang berada pada suatu tugas pemerintahan yang semakin meluas, yang dengan demikian berwatak jauh lebih rumit. Juga di sini sebagai konsekuensi dari hal itu maka aparat pemerintah menyusup sangat jauh ke salam kehidupan warga. Hal itu kembali menghadirkan beragam akibat. Perlunya melindungi warga terhadap



penyusunan yang tidak sah dari administrasi yang terus meningkat, sehingga orang di Inggris tidak lagi terpaksa mengakui hukum administrasi sebagai bidang ajaran tersendiri dan di semua negara Eropa Barat semakin keras bergaung seruan untuk peradilan tata usaha (negara) yang tidak tergantung.

Di lain pihak, pertumbuhan yang cepat dan penting dari aparat pemerintah untuk menuntut lebih banyak pemikiran yang sistematis dan sadar serta berfungsi bagi aparat tadi yang digunakan secara efisien bagi satu sasaran organisasi.

Selain itu sosiologi dan psikologi sosial memberikan juga andil mereka dalam permasalahan-permasalahan organisasi dan hubungan-hubungan manusia di dalam kelompok-kelompok yang terorganisasi. Kita hanya perlu mengingat pandangan-pandangan yang menggugah dari Max Weber tentang kepemimpinan dan birokrasi dan banyak studi psikologi sosial tentang perilaku-perilaku individu sebagai anggota dari suatu kelompok. Studi yang sama lebih memantapkan pandangan tadi, bahwa studi-studi khusus perlu diabdikan kepada pertanyaan bagaimana tingkat tertinggi yang mungkin dari hasil guna dan daya guna di dalam pelaksanaan tugas-tugas yang ditetapkan, di mana istilah efisien harus diinterpretasikan dalam kaitan dengan manusia.

Kepemimpinan (*De leiding*) dalam hal ini diambil juga oleh ilmu perusahaan (*bedrijfsleer*, terutama yang banyak berkaitan dengan perusahaan swasta (*particulier bedrijf*)). Namun hal ini tidak boleh dibiarkan, karena aparat pemerintahan bakal semakin membesar. Keluhan tentang penuntasan masalah-masalah di dalam lingkaran birokrasi (*red tape*) terus bertambah. Orang tidak lagi puas dengan semua jaminan terhadap pemerintahan yang tidak adil, orang pun menghendaki hasil yang baik.

Di Prancis keadaan tadi telah menjurus sudah sejak tahun 1945 kepada pembangunan dari *ecole nationale d'administration*, yang bertujuan mendapatkan metode-metode yang lebih baik bagi perekrutan, seleksi dan pelatihan dari para pejabat tinggi, dengan semua bawaan sampingan, yang memberikan lebih banyak perhatian kepada aspek-aspek non-yuridis dari ilmu pemerintahan. Berkait erat dengan sekolah tadi adalah *Centre des hautes etudes administratives*, yang bertujuan untuk mendidik para pejabat pemerintahan, yang sudah mendapatkan pengalaman begitu dengan peningkatan pengetahuan mereka lewat studi menyeluruh dari masalah-masalah baru. Inggris memiliki *The London School of Economics and Political Science*, berafiliasi dengan Universitas London, yang menyediakan pendidikan khusus untuk *academic diploma in public administration* pada

tingkat *post doktoral*. Reputasi telah dibina oleh *The Administrative Staff College in Henleyon Tames*, yang memberikan kursus-kursus singkat bagi mereka yang sudah menyandang posisi tetap, baik pada dinas pemerintahan, maupun dalam usaha swasta. Dengan demikian orang lebih saling mengerti satu sama lain. Kursus diarahkan pada studi prinsip-prinsip dan teknik-teknik organisasi dan administrasi.

Selain ada berbagai macam kursus dari departemen-departemen yang memberikan pendidikan khusus bagi para pejabat. Mungkin yang lebih penting bagi perkembangan bidang ilmu ini adalah *The Royal Institute of Public Administration*, yang menerbitkan majalah terkenal *Public Administration*, dan yang juga menyelenggarakan pekerjaan konsultasi.

Jerman terkenal dengan *Hochshule for Vervaltungswis Senchaften di Speijer*. Juga di negeri-negeri lain ilmu pemerintahan mulai mendapatkan pengakuan. Demikianlah antara lain di negara-negara Skandinavia, Spanyol, Italia dan Yugoslavia. Belgia memiliki Institut Administrasi, yang dewan penyantunnya mewakili berbagai departemen dan universitas. Melalui ikatan erat yang telah digalang institut tadi dengan lembaga-lembaga pendidikan yang bernaung di bawah departemen aparatur umum, tidak saja memainkan peranan di dalam pendidikan para pejabat tinggi, namun juga bagi studi ilmu pemerintahan antara lain lewat proyek-proyek penelitian tunggal yang sangat kuat dipacu. Juga di dalam literatur tercerminlah kepentingan yang semakin meningkat. Selain hanya buku dan artikel-artikel majalah yang memiliki kaitan pembahasan, terbit antara lain di Prancis dan Jerman buku-buku teks rangkuman yang membahas seluruh bidang-bidang ilmu tadi dan yang ditata seperti layaknya buku-buku teks dari Amerika.

## **B. TEORI PEMERINTAHAN LIBERAL**

John Locke memformulasikan dalam tahun 1690 suatu ajaran Pemerintahan tentang demokrasi modern. Dia mengatakan bahwa dengan kekurangannya, negara alam bukanlah lembaga yang dapat melindungi hak-hak manusia dari pemerasan. Negara diperlukan untuk meniadakan kekurangan dari negara alam. Untuk itu perlu dibentuk suatu pemerintahan, yang dengan bantuan undang-undang menjamin hak-hak manusia. Seorang raja absolut tidak dapat dimintai supaya tidak memberlakukan undang-undang dari atas. Dengan demikian maka mayoritas rakyat memutuskan

untuk membentuk suatu pemerintahan dan beralihlah kekuasaan memerintah dari masyarakat kepada organ-organ pemerintah.

Dari antara organ tadi, Locke memandang kekuasaan pembuat undang-undang sebagai yang tertinggi dan kekuasaan pelaksanaan undang-undang di bawahnya. Kekuasaan pembuat undang-undang adalah kekuasaan tertinggi di dalam negara. Locke adalah salah seorang peletak dasar terpenting dari teori pemerintahan liberal. Dia mengatakan bahwa, kekuasaan pemerintahan mesti dibatasi oleh kewajiban menjunjung hak-hak asasi manusia antara lain: hak atas keselamatan pribadi, hak kemerdekaan dan hak milik.

### **1. Revolusi dan Konservatisme**

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 semua itu menyusul lagi reaksi-reaksi konservatisme, terutama dari Burke dan Hegel.

Burke mengatakan manusia diciptakan untuk berspekulasi dan bertindak, dan ketika dia mengikuti wataknya dia berhasil dengan baik pada keduanya. Burke menentang liberalisme atau radikalisme atau sosialisme atau revolusi. Ia berpendapat bahwa rasionalisme militan seperti itu seluruhnya tidak ada tempat dalam politik dan pemerintahan. Dunia manusia sama-sama terlalu kompleks, terlalu berliku-liku, terlalu sulit dimengerti, dalam kegiatan-kegiatannya untuk dapat menjadi pemahaman yang mudah rasional, masih kurang banyak campur tangan yang meyakinkan atau perubahan yang menyeluruh. Kehidupan sosial terus berlangsung bukan hanya dengan aktivitas rasional manusia, melainkan dengan perasaan, kesenangan emosional, konvensi dan tradisi yang tanpa itu semua ia akan gagal, yang menurut pikiran akan sering menjadi tak berdaya untuk menerobos. Suatu rasionalisme yang tidak sabar dan agresif mendobrak tatanan sosial, dan hanyalah dapat menjadi subversif, yang membubarkan pranata-pranata yang baik maupun yang buruk.

Burke bertanya akan menjadi apa dunia ini jika praktek semua kewajiban moral, dan landasan masyarakat yang terletak di atasnya berupa pikiran-pikiran mereka yang dibuat jelas dan demokratis bagi setiap individu.

Pemikiran Hegel telah diarahkan untuk mengubah dunia modern dengan pandangan-pandangannya yang cukup banyak antara lain pandangannya tentang kebebasan yang tidak mengenal pembatasan dan pandangannya tentang pemuliaan terhadap negara yang berakibat luas. Tetapi dalam proses, terlalu sering sesuatu telah dikorbankan yang merupakan tujuan abadi para filosof dan yang tetap dinilai sangat tinggi dalam *klarias* dan kebenaran Barat.

## 2. Berdirinya Negara Belanda

- a. Karel V mengangkat wakil negara sebagai penguasa dari wilayahnya di negeri Belanda. Dibantu oleh Dewan Negara, Dinas Rahasia dan Dinas Keuangan. Wilayah-wilayah diperintah oleh para Wali Wilayah.
- b. Selama Perang Delapan Puluh Tahun berdirilah Republik Nederland Tujuh Serikat, yang dalam prakteknya dikepalai oleh seorang wali negeri (pewaris). Di tingkat daerah ada wali daerah dan dewan perwakilan. Di tingkat wilayah, seorang kepala kejaksaan menangani urusan peradilan.
- c. Dalam tahun 1795 berdirilah *Bataafse Republik* di daerah pendudukan Prancis di Belanda, menyusul dalam tahun 1806 berdirilah kerajaan Belanda.
- d. Pada tahun 1814 Belanda menjadi negara kesatuan dengan status Monarki Konstitusional. Undang-undang Dasar tahun 1814 mengalami perubahan pada tahun 1815, 1840 dan 1884 serta meletakkan dasar-dasar bagi lembaga-lembaga negara Kerajaan Belanda.

## 3. Lahirnya Birokrasi

Di Istana Raja berkembanglah Kanseleri. Kanseleri mengoordinasikan pekerjaan lembaga finansial/keuangan dan peradilan serta mengatur hubungan dengan para raja yang lain. Para Raja mendayagunakan juga para pakar hukum dan ahli filsafat politik. Raja mengingkari diri dengan orang-orang kepercayaan dan memerintah bersama lewat mereka. Pembagian tugas dan perbandingan satu sama lain didasarkan pada selera pribadi dan tradisi. Fungsi-fungsi pemerintahan acap kali dijadikan sebagai tugas-tugas sampingan atau tugas-tugas kehormatan saja. Inilah awal dari lahirnya suatu birokrasi dalam pemerintahan.

#### 4. Sentralisasi

Dengan munculnya negara-negara dan posisi kekuasaan Raja dalam abad ke-16, jumlah orang kepercayaan Raja, meningkat dengan cepat. Perbandingannya tidak lagi bersifat pribadi. Keputusan para pemangku kekuasaan dilaksanakan oleh sekelompok manusia baru di dalam masyarakat yaitu para pamong praja. Birokrasi tercipta dan berkembang bersama dengan sentralisasi di berbagai negara. Hal itu terlihat di Prusia dan Prancis. Melalui ujian yang sama orang dapat memasuki jajaran pamong praja. Di Amerika kekuasaan pusat atau pemerintah federal dilemahkan. Terutama sebagian penting dari jabatan pemerintahan diisi oleh para pengikut partai yang memenangkan pemilihan umum. Sistem tadi dinamakan *sistem klik atau konco*.

### C. PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Pada tahun 1602 Belanda membentuk *Verenigde Oost Indische Compagnie* (VOC) yang bagi rakyat Indonesia terutama di Pulau Jawa lebih dikenal dengan *Kompeni*. VOC sebagai bentuk *pemerintahan swasta di Indonesia*, dibentuk terutama untuk berdagang rempah-rempah yang dicarinya dari Indonesia terutama di kepulauan Maluku, yang kemudian dijualnya di Negeri Belanda dan negara-negara lain di daratan Eropa. Ini adalah suatu organisasi dagang yang diberi *hak monopoli* oleh pemerintah Belanda guna menghindari persaingan dagang antar pedagang Belanda. Pada tahun 1619 VOC memperluas perdagangannya melalui penjajahan teritorial dengan dalih memegang monopoli perdagangan di wilayah Indonesia. Setelah menduduki Jayakarta dan mengubah namanya menjadi Batavia atau Jakarta sekarang ini, VOC mengangkat seorang gubernur jenderal yang bergerak di bidang perusahaan dengan sasaran laba sebesar mungkin, dan itu adalah awal dari adanya pemerintahan VOC sebagai suatu badan usaha partikelir/swasta. Di sini kita lihat adanya suatu pemerintahan swasta yaitu VOC. Namun upaya VOC untuk memperoleh laba yang besar tidak berhasil malahan dirundung utang-piutang yang besar karena VOC harus mengeluarkan biaya besar bagi berbagai aktivitas di Indonesia terutama dalam menghadapi perlawanan dari masyarakat setempat. Pada tahun 1795 VOC dibubarkan dan seluruh milik maupun wilayah diambil alih oleh pemerintah Kerajaan Belanda dan lahirlah wilayah jajahan Belanda di Nusantara ini yang bernama *Nederlands-Oost Indie* atau *Hindia Belanda*

sebagai bentuk pemerintahan negara. Dan Gubernur Jenderal yang pertama diangkat adalah Marsekal Herman Willem Daendels yang dikenal sangat kejam, bengis; misalnya pada pembangunan jalan dari Anyer ke Panarukan dan pelaksanaan tanam paksa.

Pemerintah Hindia Belanda berakhir pada tanggal 17 Agustus 1945 melalui Proklamasi Kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun sebelum itu, pemerintah Jepang pada tahun 1942 telah menduduki wilayah Indonesia hingga Agustus 1945 setelah pada tanggal 14 dan 15 Agustus 1945 Amerika Serikat menjatuhkan bom atom di Nagasaki dan Hiroshima (Jepang) sehingga Jepang dipaksa menyerah pada Sekutu. Setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, pada tahun 1949 hingga 1950 dibentuklah Negara Indonesia Serikat dengan adanya pengakuan kedaulatan oleh pemerintahan Kerajaan Belanda. Indonesia kembali menjadi Negara Kesatuan dengan diberlakukannya Undang-undang Dasar Sementara 1950 dari tahun 1950 hingga Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, untuk kembali memberlakukan Undang-Undang Dasar 1945. Namun dalam perjalanan sejarah pemerintahan di Indonesia, Indonesia mengalami suatu masa traumatis yaitu dengan meletusnya pemberontakan G30S/PKI pada tahun 1965. Selanjutnya pemberontakan tersebut dapat dipadamkan dan pada tahun 1966 pemerintahan ditata kembali dalam era pemerintahan Orde Baru hingga tahun 1999.

#### **D. PEMERINTAHAN DI ZAMAN MODERN**

Sejarah modern ilmu pemerintahan dan politik berawal dalam abad ke sembilan belas. Diperlukan suatu studi *multi faset* dari negara. Maka lahirlah di Jerman *Kameralistik* (ilmu tata perbendaharaan), yang didasarkan pada peracikan sistematis dari informasi tentang peran pemerintahan di dalam masyarakat. Kameralistik mencakup bauran fakta-fakta, nilai-nilai, keinginan-keinginan dan ketentuan-ketentuan bagi praktek pemerintahan. Kameralistik dapat ditandai sebagai awal dari lahirnya pemerintahan modern. Di Inggris dan Prancis orang masih terus menggeluti pendidikan yuridis formil. Pada akhir abad ke-19 lahirlah di Amerika Serikat sebuah disiplin tersendiri dari ilmu pemerintahan umum yang terutama mempelajari kinerja internal dari aparat pemerintahan. Sang guru besar, yang kemudian menjadi Presiden Amerika Serikat adalah Woodrow Wilson yang dapat dianggap sebagai *bapak spiritual* dari ilmu pemerintahan Amerika. Dia memisahkan

politik dari pemerintahan (administrasi publik) dan menganjurkan perlunya lebih banyak pemikiran bagi pemerintahan negara. Namun pemisahan tadi kemudian ditinggalkan.

### **1. Berpilihnya Pemerintah dan Masyarakat**

Dalam abad ke-19 terlihat adanya penambahan penduduk yang besar, peningkatan produktivitas di sektor pertanian dan munculnya industrialisasi. Ilmu dan teknologi cepat mendapatkan tempat dan terus bertumbuh serta berkembang. Dalam abad ke-21 ilmu dan teknologi terus berkembang dengan pesat dan perkasa, demikian halnya juga dengan industri atau dapat dikatakan sebagai abad ilmu pengetahuan dan teknologi. Sektor-sektor jasa bertambah kuat. Pemerintah dan masyarakat memilih erat. Pemerintah telah menjadi salah satu bagian yang tak terpisahkan dari masyarakat.

### **2. Ideologi**

Pandangan masyarakat dan duniawi yang merupakan suatu visi total dan kenyataan dan sistem pemikiran yang berkaitan dengan itu disebut ideologi. Ideologi sedikit banyak terus memikirkan perilaku antara pemerintah dan masyarakat. Hal itu terlihat di dalam anggaran dasar program pemilihan dari partai-partai politik. Atau dengan kata lain partai-partai politik membawa atau mendasari aktivitasnya pada ideologi tertentu yang dianutnya. Di bawah ini akan diuraikan prinsip-prinsip penting dari liberalisme, kristen demokrat dan sosialisme lebih lanjut.

### **3. Liberalisme**

Bagi liberalisme kebebasan adalah hakikat. Liberalisme memperjuangkan prestasi pribadi yang mungkin, bagi setiap orang dan pemekaran peluangnya. Pengekangan kebebasan sama sekali tidak diperbolehkan karena hal itu dapat merintangai peluang individu. Ide-ide tentang negara hukum, pemisahan kekuasaan, hak-hak asasi manusia serta keselamatan hak milik pribadi adalah penting bagi liberalisme. Liberalisme mendasari diri pada *liberty* (kebebasan), *equality* (persamaan) dan *fraternity* (persaudaraan). Selain itu lebih liberalisme menganut *kompetisi* dengan prinsip *survival of the fittest* (yang paling unggul akan selamat bertahan atau menang).

#### 4. Kristen Demokrat

Prinsip-prinsip Kristen demokrat dapat dikelompokkan ke dalam empat istilah pokok: keadilan, pembagian tanggung jawab, solidaritas dan pengayoman. Keadilan berarti menghormati kebebasan dan hasrat akan kecukupan materiil. Pembagian tanggung jawab menunjuk kepada penyebaran kekuasaan atau pelimpahan kekuasaan ke dalam banyak tingkatan dengan bertanggung jawab. Solidaritas berarti memberikan perlindungan yang diberikan oleh Tuhan kepada segenap umat manusia di dunia ini.

#### 5. Sosialisme

Sosialisme didasarkan pada prinsip persamaan. Ia memperjuangkan suatu tatanan sosial ekonomi di mana produksi dari kebutuhan hidup berasal dari kebutuhan produksi dan di mana tidak ada pertentangan kelas. Sosialisme ditandai oleh perhatian ekstra terhadap nasib mereka yang sengsara. Sosialisme menemukan bahwa tatanan sosial yang ada sekarang tidaklah adil. Untuk itu sosialisme menganjurkan lebih banyak persamaan dan perluasan hak-hak di bidang sosial dan politik, serta menghendaki pembagian kembali kekuasaan, pengetahuan, penghasilan dan kerja secara adil dan merata.

### E. PEMEKARAN TUGAS-TUGAS PEMERINTAHAN

Apa yang dikerjakan atau harus dikerjakan oleh pemerintah sedikit banyak ditentukan oleh ideologi-ideologi yang disebabkan di atas pada umumnya. Perubahan-perubahan di dalam masyarakat dan dalam perimbangan kekuasaan di Negeri Belanda misalnya, telah menjurus kepada suatu pemekaran mendesak dari tugas-tugas pemerintahan. Antara tahun 1870-1900 negeri Belanda telah tumbuh menjadi sebuah negara kapitalis yang modern. Sementara pemerintah telah menjadi seperti anjing penjaga malam. Pemerintah hanya mengurus keselamatan, keamanan dan ketertiban umum serta membiarkan segi-segi kehidupan dan penghidupan manusia yang lainnya terserah pada aturan main yang bebas dari kekuatan-kekuatan kemasyarakatan. Selaras dengan bertambahnya upaya pemerintah untuk meningkatkan tingkat kemakmuran dan tingkat kesejahteraan dari warga masyarakat, maka kita akan masuk pada bidang pembicaraan tentang suatu bentuk negara kesejahteraan (*welfare state*).



## **F. KESEJAHTERAAN DAN AMONG (VERZORGINGS/PELAYANAN)**

Dengan munculnya kapitalisme modern dan kelas buruh, hadirilah beragam undang-undang dalam kehidupan masyarakat. Sebagai contoh: Undang-undang tentang Anak-anak dari Van Houten pada tahun 1874 di negeri Belanda adalah undang-undang yang pertama. Semenjak awal abad ke-20 diundangkan Undang-undang asuransi sosial bagi para penerima kerja, dan setelah Perang Dunia II semua penduduk telah dicakupkan di dalam suatu sistem perasuransian masyarakat. Juga diberlakukan jaminan sosial umum, di mana dalam keadaan tertentu, tanpa pembayaran premi, orang berhak menerima santunan. Sesudah perang Dunia II negara Among (negara yang memberikan pelayanan kepada warga) dibangun dan terus dibangun. Angka-angka berikut menunjukkan informasi. Pada tahun 1955 sektor umum menyerap (37%) dari pendapatan nasional, dalam tahun 1960 (39%), tahun 1970 (48%), tahun 1980 (65%), tahun 1983 (70%) dan dalam tahun 1988 menjadi (64%).

## **G. PEMERINTAHAN PELAYAN**

Dewasa ini pemerintah lebih banyak mengurus kesejahteraan dan kehidupan, pendidikan dan perawatan kesehatan serta kesempatan kerja dan tunjangan sosial atau jaminan hidup bagi warga yang menganggur. Tujuannya adalah menawarkan lebih banyak kesempatan kepada setiap orang atau warga dan meminimalkan ketidakpastian dalam rangka menjamin martabat manusia, mengarah kepada suatu visi baru tentang peran pemerintah di dalam masyarakat sebagai pemberi pelayanan yang baik (pemerintahan pelayan). Namun demikian perlu dipahami bahwa pemerintah bukanlah pemberes semua permasalahan masyarakat, karena pemerintah sendiri mempunyai permasalahan sebagaimana dikatakan dan diketahui oleh orang pada umumnya.

Politikologi atau ilmu politik, ilmu pemerintahan dan tata pemerintahan berkembang terus berdasarkan pandangan Woodrow Wilson. Bidang studinya meluas tak terkira. Beragam pendekatan muncul, masing-masing dengan tekanannya sendiri-sendiri. Semua itu akan ditinjau secara skematis seperti dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1.3.  
Perkembangan Ilmu Pemerintahan (*Ontwikkeling Bestuurskunde*)

No.	Tahap	Latar Belakang	Bidang Studi	Tekanan
1	2	3	4	5
1.	Prasejarah	Munculnya negara nasional militer organisasi + peradilan + perpajakan perbendaharaan	Praktek Pemerintahan	Informasi data dan petunjuk-petunjuk bagi praktek pemerintah
2.	Masa awal Woodrow Wilson	perlindungan birokrasi dan perlunya kemahiran memerintah	Kekuasaan pelaksanaan	Pemerintah (versus politik)
3.	1900-1926	Penafsiran dari Wilson	Khusus: birokrasi Pemerintahan	Lebih Khusus: Apa yang dilakukan birokrasi pemerintah
4.	1927-1950 Manajemen Pemerintahan	Pengaruh tata organisasi, sosiologi dan ilmu perusahaan	Umum: Pengambilan keputusan di dalam organisasi (publik dan bukan publik)	Khusus: Prinsip-prinsip organisasi
5.	1938-1950 Teori-teori Organisasi	Kritik terhadap prinsip-prinsip organisasi dan terhadap politik pemisahan (norma) dan pemerintahan (instrumen)	Umum: Pengambilan keputusan di dalam organisasi (publik dan bukan publik)	Khusus: Teori tentang perilaku organisasi + norma-norma dan nilai-nilai di dalam organisasi
6a.	1950-1970 Ilmu Pemerintahan sebagai Politikologi	Munculnya sistem teori politik; jalan buntu di dalam politikologi	Khusus: Birokrasi pemerintahan	Umum: Politik adalah pemerintahan; pemerintahan umum adalah bagian dari sistem politik
6b.	1956-1970 Ilmu Pemerintahan sebagai ilmu (me)-merintah	Takut kehilangan identitas karena tenggelam dalam politikologi	Umum: Organisasi-organisasi khusus dan publik	Khusus: Perbaikan dari teknik-teknik manajemen, perencanaan dan pemerintahan

No.	Tahap	Latar Belakang	Bidang Studi	Tekanan
1	2	3	4	5
7.	1970- Ilmu Pemerintahan sebagai multi disiplin dalam ilmu terapan	Tumbuhnya sektor publik, negara pemelihara yang mandek, perkembangan ekonomi yang mandek	Umum: <i>Public Affairs</i>	Umum: Organisasi dan pengambilan keputusan, perencanaan dan pelaksanaan
8.	1993- Ilmu Pemerintahan sebagai multi disiplin dan mono disiplin	Ilmu pemerintahan sebagai integrasi dari berbagai ilmu pengetahuan	Umum: "Public Affair" ilmu pemerintahan deskriptif dan preskriptif	Umum: Organisasi dan pengambilan keputusan, perencanaan dan pelaksanaan serta prinsip dalam pemerintahan

Sumber : A.F.A. Korsten dan Th. A.J. Toonen, *Bestuurskunde, hoofdiguren en kernthema's*, Leiden, 1988 (butir 1 s/d 7)

Butir 8 : kreasi atau pendapat Djopari.



## LATIHAN

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

- 1) Jelaskan mengapa kameralistik disebut sebagai pendahulu ilmu pemerintahan modern!
- 2) Jelaskan apa yang dimaksudkan dengan negara polisi dan negara hukum!
- 3) Jelaskan bagaimana lahir birokrasi dalam pemerintahan!
- 4) Jelaskan apa yang dimaksud dengan pemerintahan pelayanan!

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

- 1) Bila negara harus mengurus lapangan pekerjaan dan pangan sehingga memberikan kesejahteraan umum kepada warganya, untuk itu bahan-bahan statistik mempunyai peranan yang besar di sini.
- 2) Negara polisi adalah suatu negara yang menghasratkan perkembangan kesejahteraan dengan cara campur tangan yang positif dari penguasa sedangkan negara hukum tugas utamanya adalah pembinaan dan penerapan peraturan-peraturan hukum.

- 3) Bermula dari Istana Raja, raja dibantu oleh para pakar maupun orang-orang kepercayaan yang memerintah bersama. Orang-orang kepercayaan raja tersebut diberikan pembagian tugas yang didasarkan pada selera pribadi dan tradisi.
- 4) Pemerintah yang menawarkan lebih banyak kesempatan kepada setiap orang atau warga dan meminimalkan ketidakpastian dalam rangka menjamin martabat manusia.



## RANGKUMAN

---

Setelah mengerjakan Latihan, bacalah rangkuman Kegiatan Belajar 2 berikut ini, sehingga Anda merasa siap untuk mengerjakan Tes Formatif 2.

1. Awal dari ilmu pemerintahan modern ditandai dengan lahirnya kameralistik (Ilmu Perbendaharaan) yang telah berkembang di Prusia pada awal abad ke-18. Landas tolaknya adalah bahwa negara harus mengurus lapangan pekerjaan dan pangan sehingga berdasarkan hal itu perlu mengusahakan agar di dalam setiap jabatan yang ada sebanyaknya orang sebagaimana dibutuhkan untuk kesejahteraan umum. Dalam hal ini bahan-bahan dari statistik mempunyai nilai yang besar dan dapat diandalkan. Dalam abad ke-19 dengan munculnya pemikiran negara hukum maka merosotlah kameralistik seraya memberikan perkembangan hukum pemerintah. Hampir di seluruh daratan Eropa Barat perkembangan studi negara dan ajaran negara menjadi abad ke-19 dan pada abad ke-20 menambahkan nama studi hukum administrasi. Pada bidang ilmu pemerintahan Burke dan Bentham menganjurkan perlu diadakan perbaikan terhadap kelalaian dari dinas pemerintah, kelebihan staf, inaktif dan inkompeten.
2. 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 pemerintahan yang berhasil guna dan berdaya guna.
3. Sebuah teori pemerintahan liberal dari John Locke lahir pada tahun 1690, yaitu ajaran tentang pemerintahan demokrasi modern. John Locke memandang kekuasaan legislatif sebagai yang tertinggi dan eksekutif berada di bawahnya. Dia mengatakan bahwa kekuasaan pemerintahan mesti dibatasi oleh kewajiban menunjang

hak-hak asasi manusia antara lain: hak atas keselamatan pribadi, hak kemerdekaan dan hak milik. Sementara itu di Inggris pada sekitar tahun 1700 berdirilah pemerintahan monarki parlementer di mana kedaulatan negara berada di tangan perwakilan rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat.

4. 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.
5. Pemerintahan Indonesia berawal dengan suatu pembentukan pemerintahan swasta pada tahun 1602 oleh Belanda yang bernama VOC terutama di pulau Jawa lebih dikenal dengan kompeni. VOC kemudian runtuh pada tahun 1795 dan didirikan pemerintahan Hindia Belanda dengan Gubernur Jenderal yang pertama adalah Daendels.
6. Sejarah modern Ilmu Pemerintahan dan politik berawal dalam abad ke-19. Pemerintah negara berkembang menjadi suatu pemerintahan yang memberikan pelayanan dan pemeliharaan terhadap para warganya. Pemerintah lebih banyak mengurus kesejahteraan dan penghidupan, pendidikan dan perawatan kesehatan serta kesempatan kerja dan tunjangan sosial atau jaminan hidup bagi warga yang menganggur.
7. Perkembangan pemerintahan berawal mulai dari tahap prasejarah hingga tahun 1993. Ilmu Pemerintahan telah menjadi ilmu yang multidisiplin dan monodisiplin dengan penekanan pada umum, organisasi dan pengambilan keputusan, perencanaan dan pelaksanaan serta prinsip swastanisasi dalam pemerintahan.



## TES FORMATIF 2

---

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Ilmu Pemerintahan modern dapat disebut Kameralistik (ilmu perbendaharaan) yang telah berkembang di Prusia pada awal abad ke-18. Landas tolaknya adalah negara ....
  - A. harus mengurus lapangan pekerjaan dan pangan
  - B. tidak harus mengurus lapangan pekerjaan dan pangan
  - C. harus mengurus lapangan pekerjaan dan tidak harus mengurus pangan
  - D. tidak harus mengurus lapangan pekerjaan tetapi harus mengurus pangan

- 2) Profesor Woodrow Wilson menyatakan bahwa perlu dilakukan suatu studi khusus tentang ....
  - A. masalah-masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah yang berhasil guna dan berdaya guna
  - B. perkembangan ilmu administrasi untuk menjadikan urusan lancar dan tertib
  - C. masalah-masalah yuridis-historis yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah
  - D. masalah-masalah yang berkaitan dengan fungsi-fungsi dari berbagai organ negara serta hubungan mereka satu sama lain
  
- 3) Dalam percepatan perkembangan Ilmu Pemerintahan, maka orang alpa untuk membicarakan unsur manusia baik dalam organisasi, interaksi antar struktur birokrasi dan dari aspek kultural tidaklah memberikan pandangan yang lengkap. Hal ini disebabkan karena ....
  - A. orang tidak cukup bekerja dengan penjabaran ke dalam administrasi yang tergolong dan organisasi mana yang nampak lebih ideal, namun perlu juga orang menuntaskan tentang bagaimana adanya dalam keadaan nyata
  - B. orang tidak cukup bekerja dengan penjabaran ke dalam administrasi yang tergolong dan organisasi mana yang nampak lebih ideal, namun orang tidak perlu menuntaskan tentang bagaimana adanya dalam keadaan nyata
  - C. orang tidak cukup bekerja dengan penjabaran ke dalam administrasi yang tergolong dan organisasi mana yang nampak lebih ideal, namun perlu juga orang menuntaskan tentang suatu keadaan yang akan datang
  - D. orang tidak cukup bekerja dengan penjabaran ke dalam administrasi yang tergolong dan organisasi mana yang nampak lebih ideal, namun perlu juga orang menuntaskan tentang keterlibatan dirinya dalam penyelenggaraan pemerintahan
  
- 4) Dr. Rensis Lickert berpendapat di bidang organisasi dan kepemimpinan dalam penelitiannya bahwa ....
  - A. perlu dikembangkan suatu tekanan pada *human relation* (hubungan manusia)
  - B. perlu dikembangkan suatu tekanan pada *business administration* (administrasi usaha)
  - C. perlu dikembangkan suatu tekanan pada tanggung jawab moral
  - D. suatu tekanan pada *human relation* (hubungan manusia) dan tanggung jawab moral

- 5) Prof. W.J.M. Mackenzie menunjukkan bahwa paling tidak ada 5 bidang studi paling penting yang telah memberikan sumbangan kepada pengembangan Ilmu Pemerintahan yaitu....
  - A. filsafat, sosiologi dan psikologi, yang telah diselaraskan dengan *scientific management* dan ekonom modern
  - B. filsafat, sosiologi dan psikologi, *business administration* dan *public administration*
  - C. filsafat, sosiologi dan psikologi, yang diselaraskan dengan *business administration* dan *public administration*
  - D. filsafat, sosiologi dan psikologi, yang dipisahkan antara *business administration* dan *public administration*
  
- 6) John Locke mengajarkan suatu pemerintahan tentang demokrasi modern dan peletak dasar teori pemerintahan liberal. Ia menyatakan bahwa ....
  - A. rakyat memutuskan untuk membentuk suatu pemerintahan yang dijalankan langsung oleh rakyat
  - B. kekuasaan pembuat undang-undang (legislatif) adalah kekuasaan tertinggi di dalam negara di bawah kekuasaan pelaksana Undang-undang (eksekutif)
  - C. kekuasaan pembuat undang-undang (legislatif) adalah kekuasaan tertinggi di dalam negara di mana kekuasaan pelaksana Undang-undang (eksekutif) berada di bawahnya
  - D. kekuasaan pembuat Undang-undang (legislatif) adalah kekuasaan tertinggi di dalam negara bersama-sama dengan kekuasaan pelaksana Undang-undang (eksekutif)
  
- 7) Burke mengatakan manusia diciptakan untuk berspekulasi dan bertindak, dan ketika dia mengikuti wataknya dia berhasil dengan baik pada keduanya. Ia berpendapat bahwa ....
  - A. liberalisme dan radikalisme memiliki tempat dalam politik dan pemerintahan
  - B. liberalisme, radikalisme dan sosialisme memiliki tempat dalam politik dan pemerintahan
  - C. radikalisme dan revolusi memiliki tempat dalam politik dan pemerintahan
  - D. rasionalisme militan seperti liberalisme, revolusi, radikalisme dan sosialisme seperti itu seluruhnya tidak ada tempat dalam politik dan pemerintahan

- 8) Pemikiran Hegel telah diarahkan untuk mengubah dunia modern dengan pandangan-pandangan yang cukup banyak antara lain ....
- semua kewajiban moral dan landasan masyarakat yang terletak di atasnya harus dibuat jelas dan demokratis bagi setiap individu
  - kehidupan sosial kemasyarakatan terus berlangsung dengan aktivitas rasional manusia
  - kebebasan yang tidak mengenal pembatasan dan pemuliaan terhadap negara
  - kebebasan yang terbatas serta negara yang terikat dan tunduk pada hukum
- 9) Bagi liberalisme, kebebasan adalah hakiki. Liberalisme mendasari diri pada ....
- ide-ide tentang negara hukum dan pemisahan kekuasaan
  - liberty* (kebebasan), *equality* (persamaan), *fraternity* (persaudaraan) serta menganut kompetisi dengan prinsip *survival of the fittest* (yang paling unggul akan selamat bertahan dan menang)
  - ide-ide tentang hak asasi manusia dan hak milik pribadi
  - ide-ide tentang negara hukum, pemisahan kekuasaan, hak asasi manusia dan hak milik pribadi
- 10) Prinsip ideologi Kristen demokrat dalam pemerintahan dapat dikelompokkan ke dalam 4 istilah pokok sebagai berikut ....
- keadilan, kebebasan, persamaan dan persaudaraan
  - keadilan, hukum, hak asasi manusia dan kebebasan
  - keadilan, pengendalian diri, kebajikan dan kearifan
  - keadilan, pembagian tanggung jawab, solidaritas dan pengayoman

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

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

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



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

## Kunci Jawaban Tes Formatif

### *Tes Formatif 1*

- 1) D. 3 kelas warga dalam Polis Yunani yaitu para budak tanpa hak hukum, kelas menengah dengan sedikit hak atau tanpa hak hukum dan kelas tinggi.
- 2) D. Salah satu dari tugasnya adalah mengunjungi rumah-rumah untuk menyaksikan agar para wanita menjadi istri dan ibu rumah tangga yang baik.
- 3) D. Pembagian bentuk-bentuk pemerintahan yang baik menurut Plato adalah monarki, aristokrasi dan demokrasi.
- 4) A. Aristoteles menganjurkan suatu pemerintahan demokrasi yang madya yang secara sosial didasarkan pada lapisan menengah yang luas termasuk mereka yang masih miskin dan mereka yang sudah kaya
- 5) A. Cicero mengajarkan “Semua manusia adalah sama termasuk mereka tidak sama dalam kekayaan, keahlian dan bakat”.
- 6) A. Dalam urusan rohaniah, Gereja memiliki yuridiksi terhadap semua umat kristen termasuk kaisar dan raja, serta mereka semestinya meminta tuntunan gereja.
- 7) A. Raja merupakan organ masyarakat dan terikat pada hukum-hukum masyarakat; raja merupakan jelmaan Tuhan dan terikat pada hukum-hukum Tuhan; Raja berkewajiban mengusahakan kesejahteraan rakyat.
- 8) B. Dua prinsip paling utama di atas mana semua negara baik yang lama maupun yang baru, adalah berdasarkan pada hukum serta senjata yang baik .
- 9) C. Thomas Hobbes dan Rosseau dalam karyanya menghendaki adanya suatu pemerintahan yang totaliter.
- 10) C. Menurut John Locke, Kekuasaan pemerintah dibatasi oleh sejumlah hak asasi manusia.

*Tes Formatif 2*

- 1) A. Landas tolaknya adalah negara harus mengurus lapangan pekerjaan dan pangan.
- 2) A. Wodroow Wilson menyatakan bahwa perlu dilakukan suatu studi khusus tentang masalah-masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah yang berhasil guna dan berdaya guna.
- 3) A. Yang menjadi penyebabnya adalah orang tidak cukup bekerja dengan penjabaran ke dalam administrasi yang tergolong dan organisasi mana yang nampak lebih ideal, namun perlu juga orang menuntaskan tentang bagaimana adanya dalam keadaan nyata.
- 4) A. Dr. Rensis Lickert berpendapat di bidang organisasi dan kepemimpinan perlu dikembangkan suatu tekanan pada *human relation* (hubungan manusia).
- 5) A. Mackenzie bahwa yang telah menyumbang kepada pengembangan Ilmu Pemerintahan yaitu filsafat, sosiologi dan psikologi, yang telah diselaraskan dengan *scientific management* dan ekonom modern.
- 6) C. John Locke menyatakan bahwa kekuasaan pembuat Undang-undang (legislatif) adalah kekuasaan tertinggi di dalam negara di mana kekuasaan pelaksana Undang-undang (eksekutif) berada di bawahnya.
- 7) D. Burke mengatakan rasionalisme militan seperti liberalisme, revolusi, radikalisme dan sosialisme seperti itu seluruhnya tidak ada tempat dalam politik dan pemerintahan
- 8) C. Salah satu pemikiran Hegel adalah kebebasan yang tidak mengenal pembatasan dan pemuliaan terhadap negara.
- 9) B. Bagi liberalisme, kebebasan adalah hakiki. Liberalisme mendasari diri pada *Liberty* (kebebasan), *equality* (persamaan), *fraternity* (persaudaraan) serta menganut kompetisi dengan prinsip *survival of the fittest* (yang paling unggul akan selamat bertahan dan menang)
- 10) D. Prinsip ideologi Kristen demokrat dalam pemerintahan dapat dikelompokkan ke dalam 4 istilah pokok yaitu keadilan, pembagian tanggung jawab, solidaritas dan pengayoman.

## Daftar Pustaka

- A. van Braam & ML Bemelmans-Videc. (1988). *Leerboek Bestuurskunde*, A. Teksboek Dick Countinho. Muiderberg.
- A.F.A Kosrten en Th. A.J. Toonen. (1989). *Bestuurskunde, Hoofdfiguren en Kerntbema's*. Leiden/Antwerpen.
- A.AJ.S van de Gevel & H.P.J. van de Goor. (1989). *Beestuur and Systeem, Een inleiding in de Bestuurskunde* Stenfers Kroese, B.V. Leiden/Antwerpen.
- \_\_\_\_\_. (1980). *Christen Democratisch*, Appel, Program van het CDA.
- G. Kuypers. (1962). *Studieoverzicht Politicologie*. Amsterdam.
- H.A. Brasz, A. Kleijin, j.in't Veld & D.P.A.W van der Ende. (1975). *Inleiding Bestuurwetenschap*. Vuga Boekerij: 's-Gravenhage.
- H.J.M. Claessen, Van. (1980). *Incidentele Aanvoerder tot Beroeps-Bestuurder, in Acta-Politica*.
- H.P.H. Jansen. (1974). *Middeleewse Geschiedenisder Netherlande*. Utrech.
- H.P.H. Jansen. (1974). *Kalenderium Geshiedenis van de Lage Landen Injaartallen*. Utrech.
- J.F. Otten. (1963). *Machiavelli*. de Vorst. Amsterdam.
- J. van Putten. (1975). *Demokratie in Netherland*. Utrech.
- \_\_\_\_\_. (1977). *Partij van de Arbeid*. Beginselprogramma.
- M.R. Rutgers. (1993). *Tussen Fragmentatie en Intergratie, DE bestuurskundeals kennsintegrerende wetenschap*. Eburen Delft.

N. Poelman. (1982). *Panorma der Ideologieen*. Baarn.

\_\_\_\_\_. (1980). *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie*. Beginselverklaring van de WD.

E.J. Willems. (1957). *Repertorium van de Sociale Wetenschappen, dell Politiek*. Amsterdam.