

**STRUKTUR KEKUASAAN EKSEKUTIF PADA PERIODESASI SISTEM
PEMERINTAHAN INDONESIA
(Tinjauan Teori Integrasi Organisasi)**

Winengan

Universitas Islam Negeri Mataram

E-mail: winenganalvin@yahoo.co.id

Abstrak

Organisasi merupakan lokus dimana kegiatan atau aktivitas administrasi publik dioperasionalkan. Namun, administrasi publik bukanlah bagian dari organisasi publik, tetapi sebaliknya, organisasi publik merupakan salah satu unsur dari administrasi publik. Sedangkan fokus kajian organisasi dalam studi administrasi adalah aspek struktur, yaitu kegiatan membagi kekuasaan (tugas dan tanggung jawab) ke beberapa unit fungsi tertentu. Dalam model dasar organisasi yang dikenal dengan model integrasi, terdapat tiga varian yang membicarakan tentang struktur atau pembagian kekuasaan ini, yaitu weak executive mode, strong executive model, dan the council-manajer model. Berdasarkan model ini, sistem pemerintahan yang parlementer cenderung memperlihatkan Weak Executive Model, sedangkan sistem pemerintahan presidensial memperlihatkan Strong Executive Model. Dan dalam konteks periodisasi sistem pemerintahan Indonesia, varian model ini mengalami dinamika dari era orde lama hingga era orde reformasi.

Kata Kunci:

Administrasi Publik, Organisasi, Eksekutive, Model Integrasi

A. Pendahuluan

Kajian tentang administrasi publik pada dasarnya tidak terlepas dari pembicaraan tentang organisasi pemerintah dalam menangani masalah-masalah publik, karena seluruh aktivitas administrasi publik berlangsung dalam konteks organisasi pemerintah. Namun, meskipun aktivitas administrasi berlangsung dalam suatu organisasi, bukan berarti bahwa administrasi merupakan produk organisasi, karena organisasi merupakan salah satu unsur dari administrasi. Hal ini mengacu pada pendapat Bellone (1982), bahwa *the discipline of public administration is predicated on the study of organization*.

Pemahaman yang komprehensif tentang administrasi sangat penting jika orang menempatkan administrasi berkaitan dengan persoalan kontrol dan arah kehidupan di dalam suatu organisasi sosial. Organisasi dalam sistem administrasi dipahami sebagai *a system of action* (Frohock, 1979) atau sebagai sistem kerja sama sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama (Nawawi, 1984). Sedangkan bagi Sutarto, organisasi adalah sistem saling pengaruh antar orang dalam kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu (1984).

Hubungan antara organisasi dan administrasi tidak dapat dipisahkan. Jika administrasi konsen kajiannya pada aktivitas dan proses mengarahkan dalam pembuatan keputusan dan kerangka kerja institusi, maka organisasi memiliki konsen pada aspek struktural dari administrasi publik (Pfiffner dan Presthus, 1960). Struktur menerangkan tentang susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hubungan-hubungan satu sama lainnya dalam rangka pencapaian tujuan tertentu (Liang Gie, 1968). Organisasi publik merupakan locus di mana keputusan dan aktivitas administrasi dibuat. Seperti dikatakan oleh Harmon dan Mayer (1986) "Public administration act, by definition, within an organizational context". Karena itulah teori organisasi

mempunyai tempat yang sangat sentral dalam studi administrasi publik. Bahkan, administrasi publik yang berbicara tentang perilaku manusia dalam organisasi pemerintah, dasar teoritisnya banyak dibangun dari teori organisasi yang berbicara tentang perilaku manusia dalam organisasi pemerintahan yang kompleks.

Menjadikan organisasi sebagai sebuah pendekatan dalam memahami administrasi publik, maka dituntut untuk memahami dasar-dasar ideologis mengenai disiplin ilmu organisasi, antara lain menyangkut kajian terhadap desain organisasi yang secara mendasar yang disebut Model “Integrationist” (model integrasi). Dalam konteks organisasi besar seperti negara, kajian struktur organisasi dalam sistem administrasi publik pada umumnya diarahkan untuk memahami hubungan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif. Perdebatan tentang hubungan antara kedua organisasi ini merupakan salah satu pemicu terjadinya pergeseran paradigma dalam administrasi publik.

Dalam konteks sistem pemerintahan Indonesia, dinamika hubungan kekuasaan eksekutif dengan legislatif mengalami pasang surut akibat pergantian sistem pemerintahan dan rezim kekuasaan yang mengendalikan pemerintahan Indonesia. Sebagaimana diketahui, bahwa sejak Indonesia merdeka, tercatat ada dua sistem pemerintahan yang pernah diberlakukan, yaitu parlementer dan presidensial. Sedangkan rezim kekuasaan yang mengendalikan pemerintahan Indonesia terbagi dalam tiga periode, yaitu era orde lama, orde baru, dan orde reformasi. Bahkan, rezim kekuasaan inilah yang banyak menentukan struktur kekuasaan eksekutif dalam sistem pemerintahan Indonesia. Bertolak dari fenomena inilah, tulisan ini bermaksud untuk mengkaji struktur kekuasaan eksekutif pada periodisasi pemerintahan Indonesia berdasarkan tinjauan teori integrasi organisasi, yang merupakan teori dasar dalam sistem administrasi publik.

B. Model Integrasi Dalam Teori Organisasi

Menurut Lawrence dan Lorsch, desain kerja atau struktur organisasi dapat dilihat dari dua sisi, yaitu differensiasi dan integrasi. Model differensiasi beranggapan bahwa departemen-departemen yang disusun berdasarkan fungsi-fungsi harus didesain sedemikian rupa dan tepat agar mampu menghadapi situasi lingkungan tertentu. Jika lingkungan relatif stabil, maka departemen didesain *highly-formalized*. Sebaliknya, jika lingkungan tidak stabil maka organisasi harus didesain *highly flexible* (1969). Sedangkan model integrasi merujuk pada keperluan akan koordinasi antar departemen-departemen dari suatu organisasi.

Model Integrasi ini beranggapan bahwa semakin tinggi tingkat ketergantungan satu departemen dengan departemen lain, maka semakin besar kebutuhan akan koordinasi agar tercapai tujuan organisasi. Semakin besar kebutuhan differensiasi antara departemen dan semakin perlu koordinasi, maka semakin kompleks mekanisme integrasi yang diperlukan. Sementara menurut Pfiffner dan Presthus (1960), model integrasi merupakan sebuah perspektif organisasi yang beranggapan bahwa administrasi yang terintegrasi mengacu pada suatu struktur organisasi yang mempunyai otoritas dan tanggung jawab terpusat, termasuk seleksi kepemimpinan yang lebih ketat. Semua unit dalam departemennya memiliki tujuan dan pengaturan sesuai dengan struktur organisasi dan system yang ada di dalamnya selalu dikontrol oleh pimpinan yang tertinggi, termasuk setiap unit memiliki staff dan pimpinan unit. Hal ini berlaku agar dapat mengontrol lebih efektif di dalam menjalani setiap kegiatannya.

Menurut James Fasler (Pfiffner dan Presthus, 1960), “struktur yang ideal dapat terlaksana bila ada suatu tanggungjawab dan komunikasi yang baik pada setiap staff dan memiliki suatu bagian yang mengawasi dan mengevaluasi baik pada skup departemen sampai negara”. Model ini

mungkin lebih mudah dipahami dan diterapkan namun tentu memiliki kelemahan, yang disebut dengan “*weak executive model*” (model eksekutive yang lemah). Model ini dahulunya pernah diterapkan pada setiap pemerintahan daerah. Model integrasi ini hadir sebagai kritik terhadap sistem kekuasaan feodal dalam hubungan politik-administrasi yang pernah terjadi di Amerika Serikat. Model ini menawarkan gagasan ideal dalam mengelola sistem kekuasaan pemerintahan, terutama terkait dengan struktur kekuasaan antara eksekutif dan legislatif sebagai organisasi negara. Ada tiga varian model integrasi ini yang membahas tentang struktur kekuasaan eksekutif sebagai organisasi penyelenggara pemerintahan, yaitu:

1. The Weak Executive Model

Model ini mungkin dapat dipandang sebagai langkah pertama ke arah pengintegrasian, yang dipengaruhi tiga aspek; (1) kekuasaan yang bersifat historis terletak pada pimpinan administrasi; (2) reaksi kekuasaan kolonial dan; (3) daya dorong pada pemilihan para petugas administrative. Model ini lahir atas reaksi ketidakpuasan administrasi federal ketika pemilihan pimpinan yang akan dipilih setiap dua sampai empat tahun sekali. Meskipun demikian, studi ini selalu berusaha mengikuti pola dan aturan-aturan sebagai berikut:

- 1) keputusan dibuat setelah adanya konsultasi dengan pimpinan setempat.
- 2) begitu banyak lowongan yang mencalonkan setiap individu untuk menjadi tenaga administratif;
- 3) Pimpinan setempat bisa menggunakan pengaruhnya tetapi sebagian besar melalui pengaruh perorangan dan negosiasi politis dalam suatu pengertian administrative dan,
- 4) secara teknis bahwa seorang profesional dan administrasi anggaran akan menjadi menurun (Pfiffner dan Presthus, 1960).

2. The Strong Executive Model

Model ini bersifat otoritas yang terpusat dan dipilih oleh pimpinan eksekutif departemen tanpa adanya persetujuan dari legeslatif. Otoritas ini mempunyai pola dari bawah ke atas dan ke dalam “*bottom upward and inward*” dan terpusat pada pemerintahan. Pegawai pemerintahan bertanggung jawab atas pengaturan administrasi atas pimpinan yang terpilih dan bertanggung jawab pada setiap aktivitas politis. Dengan adanya penggabungan tanggung jawab ini, model ini bertujuan membawa seorang pemimpin lebih kuat. Sistem pengawasan dalam model ini difokuskan pada satu tangan dengan maksud menghindari adanya overlap dalam administrasi.

Kemajuan dalam re-organisasi telah berlangsung selama 50 tahun dan masih membutuhkan perbaikan-perbaikan dan pemahaman baik dari segi aturan dan model administratif dari setiap bentuk yang diterapkan oleh pimpinan. Implementasi dari model ini diantaranya adalah pembentukan CAO (Chief Administration Officer) yang mempunyai tugas memilih Eksekutif Administrasi dan Asisten profesional yang nantinya di tempatkan pada setiap departemen dan di bawah pengawasan CAO (Pfiffner dan Presthus, 1960).

3. The Council-Manager Model

Model ini merupakan istilah untuk dewan kota terpilih yang menunjuk seorang kepala administrasi yang bertanggung jawab kepada dewan dalam menjalankan pemerintahan kota. Model Council-Manajer ini banyak diterapkan oleh perusahaan, pemerintahan daerah, sekolah setempat. Dalam pandangan Teori Ortodok, walikota akan dipilih oleh dewan dari anggota sendiri, meskipun ada beberapa kota di mana walikota dipilih oleh pemilih. Walikota akan bertindak sebagai kepala kota untuk tujuan seremonial, bukan tugas administrasi biasa. Permasalahan dari pengaturan ini, yang paling penting kegagalan untuk memberikan peran struktural kepemimpinan politik. Namun, menurut Model Council-Manajer ini, pembagian peran walikota dan manajer menjadi sumber konflik . Dalam semangat walikota yang cenderung

menjadi tidak sabar dengan pembatasan kekuasaannya, maka dia akan mengintervensi wilayah administrasi yang dipegang manajer. Jika manajer juga agresif, ia akan melawan intervensi walikota tersebut (Pfiffner dan Presthus, 1960).

C. Struktur Kekuasaan Eksekutif Pada Sistem Pemerintahan Dalam Perspektif Model Integrasi

Jika berbicara tentang sistem pemerintahan sesungguhnya berbicara tentang relasi antara parlemen (legislatif) dengan eksekutif. Apabila dominasi dan konsentrasi kekuasaan terletak pada legislatif, maka model sistem pemerintahan adalah parlemen. Sistem pemerintahan ini dalam tinjauan model integrasi organisasi merupakan model strong political atau weak executive model. Sedangkan apabila konsentrasi kekuasaan terpusat pada eksekutif, maka model ini menganut sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan ini dalam tinjauan model integrasi organisasi dapat dikatakan sebagai model weak political atau strong executive model. Dengan kata lain berdasarkan pada pola kekuasaan dan kepemimpinan, kekuasaan eksekutif dibedakan atas sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial.

1. Sistem Pemerintahan Parlementer

Dalam sistem parlementer, pimpinan eksekutif atau administrator publik (kepala pemerintahan) yang biasa dijabat oleh Perdana Menteri (PM), presiden, dan lainnya bergantung pada mosi atau kepercayaan parlemen dan dapat turun dari jabatannya melalui mosi tidak percaya dari parlemen. Dalam sistem ini, PM dipilih oleh parlemen, yang kemudian diikuti dengan pengangkatan resmi oleh kepala negara. Biasanya PM berasal dari partai mayoritas, namun apabila tidak mencapai mayoritas, untuk membentuk pemerintahan dibentuk pemerintahan koalisi. PM merupakan pimpinan kabinet. Pemerintah bersifat kolegiat atau kolektif, di mana PM dalam

menerapkan kepemimpinannya bersifat kolektif melalui kekuasaan koordinasi terhadap menteri-menteri. Menteri-menteri merupakan kolega PM. Masing-masing menteri bertanggung jawab kepada parlemen (Lijphart, 1995). Adapun ciri atau karakteristik dari sistem parlementer ini adalah sebagai berikut:

- a. Raja, ratu atau presiden sebagai kepala negara tidak memiliki kekuasaan pemerintahan.
- b. Kepala pemerintahan adalah perdana menteri
- c. Parlemen adalah satu-satunya lembaga yang anggotanya dipilih langsung rakyat melalui pemilihan Umum.
- d. Eksekutif adalah kabinet bertanggung jawab kepada legislatif atau parlemen.
- e. Bila parlemen mengeluarkan mosi tak percaya kepada menteri tertentu atau seluruh menteri maka kabinet harus menyerahkan mandatnya kepada kepala negara.
- f. Dalam sistem dua partai yang ditunjuk membentuk kabinet sekaligus sebagai perdana menteri adalah ketua partai politik pemenang pemilu.
- g. Dalam sistem banyak partai formatur kabinet membentuk kabinet secara koalisi dan mendapat kepercayaan parlemen.
- h. Bila terjadi perselisihan antara kabinet dengan parlemen maka kepala negara menganggap kabinet yang benar maka parlemen dibubarkan oleh kepala negara (Verney, 1995)

Presiden dalam sistem pemerintahan parlementer, (kecuali negara yang menganut sistem monarki konstitusional seperti Inggris dengan negara-negara *commonwealth*-nya), dipilih dan diangkat oleh atau menyertakan badan perwakilan rakyat. Dalam pemilihan ini terdapat berbagai model, seperti di India dipilih oleh electoral college yang terdiri dari parlemen dan senat dan Presiden Italia dipilih dalam suatu rapat gabungan parlemen dan

utusan daerah (regional delegates). Meskipun dia dipilih oleh parlemen, tapi dia tidak bertanggung jawab kepada parlemen. Presiden juga tidak bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan. Tanggung jawab pemerintahan ada pada kabinet. Presiden semata-mata sebagai kepala negara (chief of state) yang merupakan simbol negara dan seremonial. Ia tidak bisa diganggu gugat (can do no wrong) (Ranney, 1990)

Terdapat berbagai variasi negara-negara yang menerapkan sistem parlementer. Ada negara yang berbentuk republik dan ada yang berbentuk kerajaan. Negara-negara seperti India, Singapura, Pakistan, Bangladesh, dan Israel adalah negara-negara republik yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer. Indonesia pada masa demokrasi liberal (1945-1959) adalah negara republik yang menerapkan sistem parlementer. Sedangkan negara kerajaan yang menerapkan sistem parlementer antara lain Inggris, Malaysia, Jepang, Belanda, Belgia, dan Swedia. Dalam menerapkan sistem parlementer ini, ada menteri-menterinya yang dilarang merangkap jabatan sebagai anggota parlemen, seperti Belanda, tetapi ada juga yang menteri-menterinya merangkap jabatan sebagai anggota parlemen, seperti Inggris. (Romli, 2002)

Berdasarkan uraian tentang konsep sistem pemerintahan parlementer di atas, maka dapat dikatakan bahwa struktur kekuasaan eksekutif dibandingkan parlemen atau legislator sangat lemah dan wewenangnya sangat terbatas. Sementara kekuasaan parlemen (legislator) sangat kuat. Dia memiliki wewenang yang sangat luas, mengangkat dan memberhentikan kepala pemerintahan dan menteri-menteri. Jabatan pimpinan eksekutif (PM) rentan terhadap tindakan pemberhentian dari jabatannya hanya berdasarkan mosi tidak percaya dari parlemen. Wewenang pimpinan eksekutif terhadap menteri-menterinya juga hanya sebatas koordinasi. Oleh karena itu dia tidak memiliki wewenang untuk mengganti apalagi memberhentikan menteri-menteri di bawah koordinasinya.

2. Sistem Pemerintahan Presidensial

Dalam sistem ini, selain presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus juga sebagai kepala negara. Presiden dipilih baik secara langsung oleh rakyat maupun oleh suatu badan tertentu untuk masa jabatan tertentu, dan dalam keadaan normal tidak dapat dipaksa untuk mengundurkan diri. Pada sistem presidensial, eksekutif (pemerintah) non-kolegial. Presiden bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas para menteri. Semua pejabat di bawah presiden adalah pembantunya. Jadi kepemimpinan dan kekuasaannya bersifat hirarkis, dan tanggung jawab sepenuhnya ada pada presiden. Dengan kata lain, presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal. Tidak seperti di sistem parlementer. Pertanggungjawaban presiden bukan kepada parlemen, karena itu tidak ada mosi tidak percaya, tetapi pertanggungjawabannya kepada konstitusi. Namun demikian, presiden dapat diberhentikan dari jabatannya melalui mekanisme impeachment apabila melakukan pengkhianatan, menerima suap, dan melakukan kejahatan serius. (Romli, 2002). Beberapa ciri dari sistem presidensial ini adalah sebagai berikut:

- a. Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.
- b. Kabinet atau dewan menteri dibentuk oleh presiden.
- c. Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen
- d. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen
- e. Menteri tidak boleh merangkap anggota parlemen
- f. Menteri bertanggung jawab kepada presiden
- g. Masa jabatan menteri tergantung pada kepercayaan presiden.
- h. Peran eksekutif dan legislatif dibuat seimbang dengan sistem *check and balances* (Verney, 1995)

Sistem presidensial dianggap dapat menciptakan stabilitas eksekutif karena didasarkan pada masa jabatan presiden yang telah ditentukan di

mana selama menjabat tidak ada yang mengganggu gugat kecuali ada situasi yang tidak normal atau melanggar UUD yang telah ditentukan. Ini berbeda dengan sistem parlementer, di mana pemerintah (kabinet) suatu waktu dapat jatuh karena mosi tidak percaya. Apalagi kabinet terbentuk dari koalisi sederhana maka akan rawan dari ancaman mosi tidak percaya. Meskipun dapat menciptakan stabilitas eksekutif, namun bila terjadi konflik antara eksekutif dengan legislatif akan menemui jalan buntu dan mandeg. Konflik menjadi tidak terselesaikan dan akan berlarut-larut. Ini terjadi karena masing-masing bertahan pada legitimasi yang dimiliki karena keduanya dipilih rakyat. Konflik ini akan menjadi rumit manakala eksekutif dan legislatif berasal dari kekuatan politik (partai politik) yang berbeda. Karena itu sistem presidensial dianggap kaku, Berbeda dengan sistem parlementer yang dianggap fleksibel, karena apabila ada konflik antara parlemen dengan kabinet dengan mudah diselesaikan, yaitu melalui mosi tidak percaya. Melalui mosi tidak percaya ini pemerintah dapat diganti kapan saja (Lijphart, 1995)

Dalam tinjauan model integrasi organisasi, struktur kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh presiden dalam sistem presidensial ini menjadi kuat atau sebanding dengan legislatif. Jabatan eksekutif tidak dapat diganti semauanya oleh parlemen hanya karena alasan mosi tidak percaya. Kekuasaan kepala eksekutif juga menjadi lebih luas. Dia memiliki wewenang untuk mengatur para menteri yang berada di bawahnya, karena menteri-menteri tersebut merupakan pembantunya. Sistem pemerintahan ini dapat dikatakan sebagai model eksekutif yang kuat.

D. Struktur Kekuasaan Eksekutif Pada Periode Sesi Pemerintahan Indonesia Dalam Perspektif Teori Integrasi

1. Era Orde Lama

Pada awal kemerdekaan, berdasarkan UUD 1945, Indonesia menganut sistem presidensial, di mana kekuasaan presiden bersifat mutlak. Dasarnya

ada pada Pasal IV Aturan Peralihan dari UUD 1945, yang menyatakan bahwa sebelum MPR dan DPR terbentuk, segala kekuasaan dijalankan oleh presiden, sehingga presiden dapat menjadi “diktator konstitusional”. Sedangkan lembaga lain hanya sebagai pembantu presiden, apalagi ada Aturan Tambahan yang mengatakan bahwa presiden dapat mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan oleh UUD 1945. (Romli, 2002). Era ini merupakan era kekuatan dan kejayaan kekuasaan eksekutif (Strong Executive Model)

Namun kekuasaan presiden yang besar itu ternyata tidak berlangsung lama, karena ada maklumat Wakil Presiden No.X Tanggal 16 Oktober 1945 yang mengatakan bahwa KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat) yang semula sebagai institusi dengan tugas membantu presiden dirubah menjadi sebuah institusi yang diberikan kekuasaan legislative dan ikut juga menetapkan GBHN. Tidak hanya itu, KNIP juga benar-benar ,menjadi sebuah lembaga parlemen yang terdiri dari wakil-wakil partai serta mendesak agar dibentuk sebuah kabinet yang bertanggung jawab kepada KNIP (parlemen). Akhirnya dibentuklah Kabinet Syahrir. Dengan dibentuknya kabinet ini, sistem pemerintahan berubah dari presidensial ke parlementer. Dalam sistem ini presiden hanyalah seorang kepala negara yang tidak mempunyai kekuasaan pemerintahan, kedudukannya hanya bersifat simbolik dan seremonial (Weak Executive Model).

Sistem parlementer ini juga diterapkan pada masa Indonesia menjadi negara federal (Republik Indonesia Serikat/RIS) yang berdasarkan konstitusi RIS tahun 1949 dan ketika kembali menjadi negara kesatuan yang berdasarkan UUDS 1950. Namun meskipun sama-sama menganut sistem parlementer, kedua institusi ini memiliki perbedaan yaitu; 1) Dalam konstitusi RIS 1949 menteri-menteri tidak boleh menjadi anggota parlemen, sementara dalam UUDS 1950 menteri-menteri dapat menjadi anggota parlemen. 2) Dalam konstitusi RIS 1945 tidak ada ketentuan yang mengatur presiden

dapat membubarkan parlemen, sedangkan pada UUDS 1950 ada ketentuan presiden dapat membubarkan parlemen (Strong Executive Model).

Akibat penerapan sistem parlementer ini, jalan pemerintahan menjadi tidak kondusif akibat multi partai dengan koalisi sederhana. Akhirnya presiden Sukarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 untuk kembali ke UUD 1945 dan menerapkan demokrasi terpimpin. Dalam demokrasi terpimpin, kekuasaan terpusat di tangan presiden, yakni Sukarno. Jumlah partai dikurangi. DPR hasil pemilu 1955 dibubarkan dan diganti dengan DPR-GR yang anggotanya diangkat presiden. Ketua DPR, MPR, BPK, MA, dan kepala-kepala staf di ABRI diangkat jadi pembantu presiden dengan jabatan menteri (Strong Executive Model). Namun demokrasi terpimpin ini tidak berlangsung lama. Akibat tragedi G 30 S/PKI, Sukarno yang semula diangkat sebagai presiden seumur hidup, oleh MPRS kemudian mencabutnya dan memberhentikan Sukarno sebagai presiden. Akhirnya berakhirilah periode orde lama.

2. Era Orde Baru

Pada era orde baru sistem pemerintahan Indonesia di bawah kepemimpinan Suharto tetap menerapkan sistem presidensial. Bagi Suharto, demokrasi yang sesuai dengan bangsa Indonesia adalah demokrasi Pancasila. Dalam mensikapi banyaknya partai politik yang diklaim sebagai biang kekacauan yang menimbulkan ketidakstabilan politik seperti orde lama, lagi-lagi Suharto mengurangi jumlah partai dari 10 menjadi 3 yaitu Golkar, PPP, dan PDI.

Namun berbeda dengan Sukarno, di mana setiap kebijakan tanpa konsultasi atau persetujuan dengan lembaga perwakilan rakyat, bahkan lembaga ini dibubarkan (Strong Executive Model), Suharto dalam mengeluarkan kebijakan selalu melalui persetujuan lembaga perwakilan (DPR/MPR). Sehingga Sukarno dianggap inkonstitusional, sedangkan Suharto dianggap konstitusional. Namun meskipun bersifat konstitusional,

tetapi watak kekuasaan Suharto tetap sama dengan Sukarno, otoritarianisme (Demokrasi Terpimpin Konstitusional). (Romli, 2002).

Jadi meskipun model kekuasaan lembaga eksekutif di bawah kepemimpinan Suharto ini termasuk salah satu ciri dari Weak Executive Model, namun secara umumnya era orde baru sistem pemerintahan Indonesia merupakan kejayaan eksekutif (Strong Executive Model). Terciptanya stabilitas politik lebih disebabkan oleh faktor strong man, yaitu sang pemimpin pemerintahan (Suharto). Dengan didukung oleh militer, Golkar, dan birokrasi, Suharto melakukan politik kooptasi terhadap semua kekuatan politik, mengontrol rekruitmen politik (Anggota MPR, DPR, DPA, MA, BPK, lembaga eksekutif, dan organisasi politik). Era orde baru kekuasaan lembaga legislative benar-benar mandul. Oleh karena itu lembaga ini seringkali dikatakan hanya sebagai tukang stempel. Tiga fungsi lembaga ini yang semestinya, yaitu legislasi, budgeting, dan controlling tidak berjalan sebagaimana mestinya.

3. Era Reformasi

Ketika era reformasi, di mana ada kebebasan sehingga tumbuh begitu banyak partai politik, ternyata sistem presidensial tidak dapat menciptakan stabilitas. Mestinya, sesuai dengan penjelasan UUD 1945 bahwa "Concentration of power in the hand of the president", seharusnya DPR (melalui MPR) tidak dapat menjatuhkan presiden. Artinya, berdasarkan UUD ini merupakan sistem pemerintahan adalah presidensial sehingga dalam tinjauan model integrasi adalah Strong Executive Model. Namun yang terjadi sebaliknya, DPR melalui MPR dapat menjatuhkan presiden. Oleh karena itu yang dipraktikkan adalah sistem parlementer. Bila sistem parlementer, seharusnya presiden dapat membubarkan DPR.

Jadi ada ketidakjelasan pembagian kekuasaan antara eksekutif dan legislative disini, sehingga menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda. Contoh aktualnya dari korban ketidakjelasan pembagian kekuasaan dalam

sistem pemerintahan Indonesia adalah pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid yang diturunkan di tengah jalan oleh MPR. Meskipun presiden diberi kekuasaan yang besar (sebagai kepala pemerintahan, kepala negara, fungsi legislative, dan fungsi yudikatif), tetapi kekuasaannya itu suatu saat bisa dicabut oleh MPR. Inilah beberapa kasus struktur kekuasaan eksekutif dalam dua varian sistem pemerintahan yang pernah diberlakukan di Indonesia.

E. Penutup

Dalam studi ilmu administrasi publik, teori organisasi merupakan basis dari teori administrasi publik, sehingga keberadaan teori organisasi mempunyai tempat yang sangat sentral dalam studi administrasi publik. Teori organisasi memfokuskan kajiannya pada aspek struktur hubungan individu dan fungsinya, terutama terkait dengan otoritas dan tanggung jawab, sedangkan administrasi fokus kajiannya pada pembuatan keputusan dan mengarahkan anggota organisasi mencapai apa yang sudah ditentukan pemimpin politik. Objek keduanya adalah mengontrol sumber daya manusia dan materil.

Sedangkan dalam aliran politik, organisasi merupakan sistem koalisi individu yang kompleks (interes, kepercayaan, nilai, preference, perspektif, persepsi versus limited resources). Pengaruh, kekuasaan, kegiatan-kegiatan politik merupakan ubahan-ubahan dalam kehidupan struktur organisasi. Asumsi dasar aliran politik antara lain; tujuan organisasi adalah hasil bargaining-manuvering individual-koalisi organisasi; konflik merupakan perubahan keseimbangan power dan sistem sanksi; dan legitimate authority dan aturan formal adalah faktor-faktor yang penting.

Pola hubungan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer maupun presidensial merupakan pergolakan dari model integrasi. Di satu sistem memberikan warna bagi weak eksekutif model

(sistem parlementer), di sistem lain memberikan warna bagi strong eksekutif model (sistem presidensial). Namun untuk konteks pemerintahan di Indonesia, sistem atau model integrasi ini terjadi secara silih berganti dalam beberapa era pemerintahan. Dan inilah realitas dari sistem administrasi publik Indonesia berdasarkan kajian model integrasi organisasi.

Daftar Pustaka

- Frohock, Fred M., *Public Policy: Scope and Logic*, Prentice Hall, Inc.(New Jersey: Englewood Cliffs,1979)
- Lawrance, P & J. Lorsch, *Developing Organization: Diagnosis and Action* (Reading , Mas: Addison-Wesley, 1969)
- Lijphart, Arend, *Sistem Pemerintahan Parlemen dan Presidensial* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995)
- Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan* (Yogyakarta: Pustaka Studi Hukum UII dan Gama Media, 1999)
- Nawawi, Hadari, *Administrasi Pendidikan* (Jakarta: Gunung Agung, 1984)
- Pfiffner, John M & Robert V. Presthus, *Public Administration* (New York: The Roland Press Company, 1960)
- Ranney, Austine, *Governing: An Introduction to Political Science* (N.J. Prentice-Hall International Inc, 1990)
- Romli, Lili, "Memantapkan Sistem Pemerintahan: Salah Satu Strategi Mengatasi Krisis Politik di Indonesia", Dalam *Makalah*, 2002

Sutarto, *Dasar-Dasar Organisasi* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1984)

The Liang Gie, (ed.), *Kamus Administrasi* (Jakarta: Gunung Agung, 1968)

Verney, Douglas V., "Pemerintahan Parlemen dan Presidensial", dalam Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlemerter dan Presidensial* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995)