

## **MODUL 8 KONSEP DASAR POLITIK**

### **PENDAHULUAN**

Modul ini merupakan modul kelima dari mata kuliah konsep dasar IPS. Modul ini memfokuskan pada pengertian politik, konsep dasar politik, materi pembelajaran politik dan strategi pembelajarannya.

Sebelumnya, modul ini diadopsi dari artikel – artikel serta modul – modul konsep dasar IPS dari Universitas lain seperti Universitas Terbuka yang kemudian dilakukan pengembangan dengan menambahkan materi-materi dari bacaan yang lain yang disesuaikan dengan kebutuhan untuk mahasiswa PGSD Universitas Esa Unggul.

Dari bahan ini Anda diharapkan memiliki kemampuan sebagai berikut:

1. Dapat menjelaskan pengertian politik
2. Dapat menjelaskan konsep dasar politik
3. Dapat menguraikan dan menerapkan pembelajaran politik

Penguasaan terhadap pengertian politik, konsep dasar politik, materi pembelajaran politik dan strategi pembelajaran politik sangat penting bagi Anda sebagai guru SD. Untuk membantu Anda menguasai hal itu, dalam modul ini akan disajikan beberapa pertanyaan untuk didiskusikan secara mendalam.

Agar Anda berhasil dengan baik mempelajari modul ini, ikutilah petunjuk belajar berikut ini!

1. Bacalah dengan cermat pendahuluan modul ini sampai Anda memahami dengan benar apa, untuk apa dan bagaimana mempelajari modul ini
2. Bacalah secepat bagian demi bagian dan temukan kata-kata kunci yang Anda anggap baru. Carilah dan baca pengertian kata-kata kunci dalam daftar kata-kata sulit modul ini atau dalam kamus yang ada pada Anda
3. Tangkaplah pengertian demi pengertian dari isi modul ini melalui pemahaman sendiri dan tukar pikiran dengan mahasiswa atau guru lain serta dengan tutor Anda
4. Mantapkan pemahaman Anda melalui diskusi mengenai pengalaman sehari-hari yang berhubungan dengan pengetahuan sosial dalam kelompok kecil atau secara klasikal pada saat tutorial

## PENGERTIAN POLITIK DAN ILMU POLITIK

Ilmu politik mempelajari tentang kehidupan politik. Istilah politik dalam kepustakaan ilmu politik dapat dipahami dari berbagai definisi. Perlu dikemukakan bahwa perbedaan-perbedaan yang muncul antara satu definisi dengan definisi yang lain, sesungguhnya hanya disebabkan oleh karena setiap sarjana hanya melihat pada salah satu aspek politik. Aspek inilah yang kemudian digunakan sebagai konsep utama dalam menganalisis aspek yang lain

Secara umum dapat dikatakan bahwa politik ialah berbagai kegiatan dalam suatu sistem politik atau negara yang menyangkut proses penentuan tujuan dari sistem itu, dan bagaimana melaksanakan tujuan-tujuannya. Heywood merumuskan politik secara luas sebagai keseluruhan aktivitas di mana masyarakat membuat, mempertahankan dan membuat amandemen aturan-aturan umum di mana mereka hidup. Pembuatan keputusan (*decision making*) mengenai apa yang menjadi tujuan dari sistem politik atau negara tidak dapat dipisahkan dari pemilihan antara beberapa alternatif dan penentuan urutan prioritas. Sedangkan untuk melaksanakan tujuan-tujuan itu pun diperlukan kebijakan-kebijakan umum (*public policies*) yang menyangkut pengaturan dan pembagian atau alokasi dari sumber-sumber yang ada.

Perlu diingat bahwa untuk menentukan kebijakan umum, pengaturan, pembagian, maupun alokasi sumber-sumber yang ada, diperlukan kekuasaan dan wewenang (*authority*). Kekuasaan dan wewenang ini memainkan peranan sangat penting untuk membina kerja sama ataupun untuk menyelesaikan konflik yang mungkin muncul dalam proses pencapaian tujuan. Dalam tradisi politik dapat dipergunakan cara-cara *persuasi* (meyakinkan) maupun cara-cara *kohesif* (kekerasan).

Berdasar uraian singkat di atas terlihat bahwa konsep-konsep pokok yang mendasari perumusan definisi ilmu politik melibatkan beberapa aspek, di antaranya: (a) negara (*state*); (b) kekuasaan; (c) pengambilan keputusan dan kebijakan publik (*policy*); (d) kompromi dan konsensus dan (e) pembagian (*distribution*) atau alokasi. Berikut ini kita akan melihat aspek- aspek tersebut

### *Negara*

Negara merupakan suatu organisasi dalam suatu wilayah yang memiliki kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya. Sarjana-sarjana yang melihat negara sebagai aspek utama politik, menaruh perhatian terhadap lembaga itu. Sesungguhnya definisi-definisi tentang negara, yang dipergunakan oleh para sarjana yang menganut pendekatan kelembagaan, bersifat tradisional dan agak sempit. Roger F. Soltau misalnya, dalam bukunya *Introduction to Politics* mengatakan bahwa "Ilmu Politik mempelajari negara, tujuan-tujuan negara, dan lembaga-lembaga yang akan melaksanakan tujuan-tujuan itu, hubungan antara negara dengan warganya serta hubungan antarnegara".

Keterbatasan ruang lingkup definisi tersebut terlihat apabila kita mengingat bahwa negara hanya merupakan salah satu bentuk kemasyarakatan, meskipun tidak mungkin disangkal bahwa negara memang merupakan bentuk masyarakat yang paling utama. Sedangkan dalam masyarakat primitif yang belum mengenal negara dalam pengertian sekarang, aspek kekuasaan justru lebih penting.

## *Kekuasaan*

Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau kelompok untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain, sesuai dengan keinginan si pelaku. Dibanding dengan definisi ilmu politik yang berpijak pada aspek negara, definisi para sarjana yang lebih mengutamakan aspek kekuasaan memiliki jangkauan lebih luas.

Harold D. Laswell dan A. Kaplan dalam *Power and Society* mengatakan bahwa "Ilmu Politik mempelajari pembentukan dan pembagian kekuasaan". Sedangkan W.A. Robson, dalam *The University Teaching of Social Sciences*, mengemukakan bahwa "Ilmu Politik mempelajari kekuasaan dalam masyarakat ... yaitu sifat hakiki, dasar, proses-proses, ruang lingkup dan hasil-hasil. Fokus perhatian seorang sarjana ilmu politik tertuju pada perjuangan untuk mencapai kekuasaan, mempertahankan kekuasaan, melaksanakan kekuasaan atau pengaruh atas orang lain, atau menentang pelaksanaan kekuasaan itu".

Definisi yang lain, misalnya dikemukakan oleh Ossip K. Flechtheim dalam *Fundamentals of Political Science*, mengatakan bahwa "Ilmu Politik adalah ilmu sosial yang khusus mempelajari sifat dan tujuan dari negara sejauh negara merupakan organisasi kekuasaan, beserta sifat dan tujuan dari gejala-gejala kekuasaan lain yang tidak resmi yang dapat mempengaruhi negara". Sarjana-sarjana yang telah dikemukakan di atas, tampaknya berpijak dari anggapan bahwa politik adalah semua kegiatan yang melibatkan berbagai usaha untuk mempertahankan atau merebut kekuasaan. Kendatipun perjuangan untuk kekuasaan (*power struggle*) itu pada umumnya dilandasi dengan keinginan untuk kepentingan seluruh warga masyarakat

## *Pengambilan Keputusan Dalam Kebijakan Publik*

Pengambilan keputusan sebagai konsep pokok ilmu politik, melibatkan keputusan-keputusan yang diambil secara kolektif dan mengikat seluruh warga masyarakat. Ruang lingkup keputusan itu pun dapat terbatas hanya pada penentuan tujuan masyarakat, namun dapat pula menjangkau keputusan-keputusan untuk mencapai tujuan tersebut. Kecuali itu, pengambilan keputusan sebagai aspek utama dari politik juga harus dilihat sebagai suatu proses memilih alternatif yang terbaik. Sehingga seandainya Indonesia memutuskan untuk memberi prioritas kepada ekspor nonmigas, maka keputusan itu pun diambil setelah mempertimbangkan kemungkinan alternatif-alternatif yang lain. Aspek-aspek di atas juga banyak melibatkan masalah-masalah pembagian (*distribution*) yang oleh Harold D. Laswell dirumuskan sebagai "*who gets what, when and how*". Di samping itu, kajian mengenai pengambilan keputusan sering memusatkan perhatiannya kepada pertanyaan "siapa yang mengambil keputusan" dan "untuk siapa keputusan itu dibuat".

Definisi Joice Mitchell, dalam *Political Analysis and Public Policy*, menyatakan bahwa "Politik adalah pengambilan keputusan kolektif atau pembuatan kebijakan umum untuk masyarakat seluruhnya". Serupa dengan definisi Joyce Mitchell, Karl W. Deutsch mengemukakan bahwa "Politik adalah pengambilan keputusan melalui sarana umum". Keputusan itu berbeda dengan pengambilan keputusan-keputusan pribadi oleh seseorang, dan keseluruhan dari keputusan itu merupakan sektor umum atau sektor publik dari suatu negara.

Kebijakan (*policy*) merupakan suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau suatu kelompok politik, dalam rangka memilih tujuan dan cara

untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya pihak yang membuat kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang dibuatnya.

Para sarjana ilmu politik yang memusatkan perhatian pada aspek kebijakan ini, beranggapan bahwa masyarakat memiliki beberapa tujuan bersama yang ingin dicapai secara bersama pula. Untuk itu diperlukan rencana yang mengikat dan dirumuskan ke dalam kebijakan-kebijakan oleh pihak yang memiliki wewenang. Dengan menekankan pada aspek kebijakan umum itu, maka "Ilmu Politik adalah kebijakan pemerintah, proses terbentuknya, serta akibat-akibatnya", seperti dikatakan oleh Hoogerwerf; bagi sarjana ini, kebijakan umum ditafsirkan sebagai kebijakan untuk membangun masyarakat secara terarah melalui pemakaian kekuasaan. Barangkali definisi Easton lebih lengkap, ketika dalam bukunya "*The Political Sistem*", ia mengemukakan bahwa "kehidupan politik mencakup bermacam-macam kegiatan yang mempengaruhi cara untuk melaksanakan kebijakan itu". Bagi Easton, seseorang akan berperan serta dalam kehidupan politik, apabila aktivitasnya berhubungan dengan pembuatan dan pelaksanaan kebijakan untuk masyarakat

### *Kompromi dan Konsensus*

Politik sering kali dianggap sebagai suatu cara untuk menyelesaikan sebuah konflik (resolusi konflik) melalui kompromi dan negosiasi dibandingkan melalui kekuatan atau aplikasi kekuasaan secara nyata. Menurut Bernard Crick dalam *In Defence of Politics* (1993), karena konflik tidak bisa dihindari maka saat kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat yang bertentangan sama-sama memiliki kekuasaan maka mereka tidak bisa dihancurkan begitu saja tetapi dapat dipecahkan melalui kompromi. Politik dalam hal ini dianggap sebagai kekuatan penuntun menuju keberadaban yang menjauhkan masyarakat dari pertumpahan darah

### *Pembagian dan Alokasi*

Pembagian (*distribution*) dan alokasi yang dimaksudkan adalah pembagian dan penjatahan nilai-nilai (*values*) dalam masyarakat. Politik adalah pembagian dan pengalokasian nilai-nilai secara mengikat

Nilai dalam ilmu-ilmu sosial diartikan sebagai sesuatu yang dianggap baik dan benar, sesuatu yang diinginkan, atau sesuatu yang mempunyai harga. Oleh karenanya ia selalu dikejar oleh manusia untuk dimiliki. Nilai tidak saja bersifat konkret, seperti: rumah, tanah, maupun bentuk-bentuk kekayaan materiil yang lain, tetapi juga bersifat abstrak, seperti: penilaian atasan kepada bawahan, kebebasan berpendapat, atau kebebasan berorganisasi.

Para sarjana yang menitikberatkan pada aspek pembagian ini, pada umumnya juga menelusuri bagaimana interaksi yang terjadi dalam masyarakat mempengaruhi dinamika politik. Harold D. Laswell misalnya, mengemukakan bahwa "Politik adalah masalah siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana". Definisi David Easton, dalam bukunya *A System Analysis of Political Life*, menyatakan bahwa "Sistem politik adalah keseluruhan interaksi yang mengatur pembagian nilai-nilai secara *otoritatif* (berdasarkan wewenang) untuk dan atas nama masyarakat.

Demikianlah ilmu politik memang dapat dilihat dari berbagai segi, sesuai dengan penajaman yang diinginkan oleh seorang sarjana ilmu politik. Meskipun demikian, tentu lebih bijaksana apabila kita berpijak pada anggapan bahwa definisi-definisi

yang telah dikemukakan di atas adalah saling melengkapi satu terhadap yang lain. Sebagai contoh, kajian mengenai Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tentu tidak mungkin hanya dilihat dari segi tujuan diumumkannya Dekrit itu sendiri (aspek kebijakan umum); sebaliknya, kajian yang baik dan menyeluruh, mau tidak mau, akan melihat perimbangan kekuatan-kekuatan politik yang ada pada waktu itu (aspek kekuasaan dan aspek pembagian). Bagi sarjana ilmu politik tersedia banyak pilihan; yang penting adalah bagaimana menggunakan definisi yang sesuai untuk titik-pijakan dalam mengamati gejala-gejala politik yang dikehendaki.

### ***Ruang Lingkup / Bidang Kajian Ilmu Politik***

Menurut Andrew Heywood (1997) dalam bukunya *Politics*, ilmu politik dibagi menjadi empat bidang kajian utama, yaitu:

1. Teori politik yang meliputi: definisi politik; pemerintahan, sistem dan rezim; ideologi-ideologi politik; demokrasi; dan negara.
2. Bangsa-bangsa dan globalisasi meliputi: bangsa dan nasionalisme; politik subnasional; dan politik global.
3. Interaksi politik terdiri dari: ekonomi dan masyarakat; budaya politik dan legitimasi; perwakilan, pemilu dan partisipasi dalam pemilu; partai politik dan sistem kepartaian, kelompok, kepentingan dan gerakan.
4. Mesin pemerintahan yang meliputi: konstitusi, hukum dan yudikatif; lembaga legislatif; lembaga eksekutif; birokrasi; militer dan polisi.
5. Kebijakan dan kinerja meliputi: proses kebijakan dan kinerja sistem.

Sebelumnya, dalam *Contemporary Political Science*, yang diterbitkan oleh UNESCO (suatu lembaga yang bernaung di bawah PBB tahun 1950), ilmu politik dibagi menjadi empat bidang kajian utama, yaitu:

1. Teori politik yang meliputi kajian undang-undang dasar/konstitusionalisme dan sejarah perkembangan pemikiran politik.
2. Lembaga-lembaga politik yang meliputi studi undang-undang dasar, pemerintahan nasional, pemerintahan daerah (lokal), fungsi sosial ekonomi dari pemerintah, dan perbandingan lembaga-lembaga politik.
3. Partai-partai, golongan-golongan dan pendapat umum, meliputi kajian atas partai-partai politik, golongan-golongan dan asosiasi-asosiasi, partisipasi warga negara dalam pemerintahan dan administrasi, serta pendapat umum.
4. Hubungan internasional yang meliputi studi bidang politik internasional, organisasi dan administrasi internasional, serta hukum internasional.

Jika kita membandingkan kedua rumusan ruang lingkup ilmu politik di atas, maka kita dapat menyimpulkan bahwa ada begitu banyak perubahan yang sudah terjadi dalam studi ilmu politik yang bergerak meluas dari pendekatan institusional klasik yang terfokus pada studi institusi-institusi klasik pemerintahan dan partai politik. Saat ini, studi ilmu politik semakin banyak bersinggungan dengan ilmu-ilmu sosial yang lain seperti sosiologi, kriminologi, ekonomi, psikologi, dan lainnya sehingga memunculkan banyak sub-sub studi kontemporer seperti ekonomi politik, perbandingan politik, psikologi politik, sosiologi politik, dan lain-lain. Walaupun

demikian, tidak bisa diartikan bahwa ilmu politik kemudian meninggalkan cabang-cabang bahasan klasik seperti teori politik dan studi institusi politik, karena ilmu politik terus mengembangkan diri di atas pilar-pilar perkembangan sebelumnya dan menghasilkan studi-studi teori politik kontemporer, pendekatan-pendekatan baru (*neo-institutionalism*) dalam menganalisis institusi-institusi khas politik, dan lain-lain.

Bidang *pertama*, teori politik merupakan bahasan sistematika dan generalisasi-generalisasi dari gejala politik. Bidang kajian ini bersifat spekulatif (merenung-renung) sejauh ia menyangkut norma-norma yang seharusnya untuk kegiatan politik. Meskipun demikian, teori politik juga dapat bersifat deskriptif (menggambarkan) atau komparatif (membandingkan). Dalam kaitannya dengan sejarah ide-ide politik, maka ide-ide tersebut dibahas menurut kurun waktu ide-ide itu dilahirkan. Hal ini disebabkan oleh karena ide-ide politik betapa pun juga tidak dapat dipisahkan dari norma-norma, nilai-nilai maupun prasangka-prasangka tertentu ketika ide-ide politik tersebut dikemukakan.

Bidang *kedua*, lembaga-lembaga politik, mempelajari kinerja pemerintah berikut para aparatnya yang secara teknis merupakan tenaga untuk mencapai tujuan-tujuan sosial. Bidang ini sangat erat kaitannya dengan teori politik, terutama karena tujuan lembaga pada umumnya ditentukan oleh doktrin dan filsafat yang tercakup dalam kajian teori politik.

Bidang *ketiga*, lebih banyak menggunakan konsep-konsep sosiologi dan psikologi, dan sering menonjolkan aspek dinamika politik tingkat massa. Sedangkan hubungan internasional, yang merupakan kajian keempat berkembang menjadi kajian tersendiri; bahkan di beberapa universitas berkembang menjadi departemen atau fakultas tersendiri

Perkembangan lain dari politik ialah munculnya studi mengenai pembangunan politik (*Political Development*). Kajian ini menelaah dampak pembangunan sosial ekonomi terhadap susunan masyarakat, khususnya bagaimana pengaruh lembaga-lembaga politik terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Kajian mengenai pembangunan masyarakat ini dikembangkan oleh sarjana-sarjana Barat sehubungan dengan upaya mereka untuk memahami perubahan sosial politik di negara-negara berkembang yang baru merdeka setelah Perang Dunia II. Banyak ahli dalam kelompok ini bersikap *etnosentrik* dalam melihat perkembangan yang terjadi di negara-negara berkembang; artinya mereka mempergunakan tradisi Barat untuk menilai apa yang terjadi di negara berkembang. Akibatnya, para ahli ini beranggapan bahwa perkembangan yang terjadi senantiasa harus melewati tahapan yang sama yang pernah dilewati oleh perkembangan negara-negara Barat sebelumnya.

Cara melihat masalah seperti ini tentu tidak dapat dibenarkan, karena seperti telah dikemukakan sebelumnya, perkembangan atau perubahan yang terjadi dalam suatu masyarakat tidak mungkin dapat dilepaskan begitu saja dari ide-ide atau gagasan politik yang berakar dalam masyarakat itu sendiri, meskipun metode penelitian dapat menggunakan cara-cara terbaru yang muncul kemudian. Dengan demikian, perkembangan politik negara-negara berkembang harus dilihat sebagai tradisi yang unik tanpa bias karena penggunaan kaca mata standar penilaian berdasarkan tradisi Barat. Di samping itu, telah timbul beberapa bidang kajian lain seperti ekonomi politik dan peranan militer dalam politik.

## KONSEP DASAR POLITIK

### **Masyarakat**

Perbedaan utama ilmu-ilmu sosial, termasuk ilmu politik, dengan ilmu pengetahuan alam adalah objek yang dipelajari. Pusat perhatian ilmu sosial adalah kehidupan manusia dalam kelompok. Manusia memiliki naluri untuk berkawan dan hidup berdampingan bersama dengan manusia yang lain. Mereka membutuhkan kerja sama, sebab sadar bahwa tidak semua kebutuhannya dapat dipenuhinya sendiri.

Hubungan-hubungan dengan orang lain ini dapat mengambil bentuk bermacam-macam, mulai dari keluarga sebagai bentuk yang paling sederhana, maupun perkumpulan-perkumpulan yang lebih rumit. Untuk memenuhi kebutuhan ekonomi misalnya, kita dapat bekerja sama dengan orang lain melalui koperasi, kebutuhan spiritual, mungkin dipenuhi melalui perkumpulan agama atau aliran kepercayaan; kebutuhan untuk mempertahankan tradisi, barangkali dipenuhi dengan membentuk perkumpulan-perkumpulan kekerabatan, sedangkan sekolah maupun kursus-kursus, dimaksudkan untuk memenuhi pendidikan. Berbagai contoh di atas menunjukkan bahwa pada saat yang sama, dalam rangka memenuhi kebutuhannya, seseorang dapat menjadi anggota dari berbagai kelompok. Di pihak lain, asosiasi-asosiasi itu juga berperan untuk mengendalikan pertentangan-pertentangan yang mungkin terjadi antara manusia yang satu dengan yang lain ketika mereka berusaha untuk memenuhi kebutuhan yang diinginkannya. Ini menunjukkan bahwa suatu himpunan dapat melakukan penertiban terhadap anggotanya menurut norma-norma tertentu. Penertiban itu sendiri hanya mungkin terpenuhi apabila norma-norma yang diterapkan adalah norma-norma yang dianggap adil dan benar, serta disepakati oleh para anggotanya.

Masyarakat, merupakan salah satu bentuk asosiasi yang mencakup semua hubungan dan kelompok di dalam suatu wilayah. Menurut Robert Mc. Iver, dalam bukunya *The Web of Government*, "masyarakat adalah suatu sistem hubungan-hubungan yang ditata". Sedangkan sarjana lain, Harold J. Laski dalam *The State in Theory and Practice*, mengemukakan bahwa, "masyarakat adalah sekelompok manusia yang hidup bersama dan bekerja sama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama." Dalam kajian ilmu politik, salah satu bentuk masyarakat yang paling utama ialah negara

### **Negara**

Pada suatu ketika, tentu kita pernah merasa terburu-buru dalam perjalanan menuju tempat kerja, sekolah ataupun pasar. Namun tak jarang pula dalam ketegesaan itu kita terpaksa terhalang oleh lampu merah. Tidak bisa lain, yang dapat kita lakukan dalam keadaan semacam itu, kita harus berhenti untuk beberapa saat. Kita berhenti tidak saja demi keselamatan kita sendiri, tetapi juga untuk memberi kesempatan kepada pemakai jalan dari arah lain. Sebaliknya, seandainya kita melanggar lampu merah maka keselamatan kita tidak saja terancam, tetapi juga terkena sanksi yang telah ditentukan oleh negara melalui aparat pemerintahannya. Tentu masih banyak peraturan lain yang disertai sanksi bagi para pelanggarnya,

contohnya: pembayaran iuran televisi, masa berlaku Kartu Tanda Penduduk, pajak kendaraan bermotor, sampai pada tindak kejahatan.

Sesungguhnya, seseorang memang tidak mungkin melepaskan diri dari peraturan-peraturan negara. Berbeda dengan organisasi kemasyarakatan lainnya, dalam kehidupan bernegara ada “paksaan” bagi kita untuk senantiasa mematuhi ketentuan yang berlaku. Sebab negara memang merupakan bagian dari tata kehidupan masyarakat yang dapat memaksakan kehendaknya. Negara merupakan agen masyarakat untuk mengatur hubungan-hubungan di dalam masyarakat agar ketertiban terpelihara. Semua ini dimaksudkan untuk meminimalisasi kekalutan yang mungkin terjadi dalam masyarakat. Sebab meskipun – seperti telah dikemukakan sebelumnya – manusia cenderung untuk membutuhkan kerja sama, namun sering kali pula mereka terjebak dalam perbedaan kepentingan. Di samping mengendalikan kekuatan-kekuatan yang bertentangan satu sama lain, negara juga mengintegrasikan kegiatan warga masyarakat ke arah tercapainya tujuan-tujuan nasional.

Definisi mengenai negara yang selama ini dikenal dalam ilmu politik juga mencerminkan beberapa hal, sebagaimana telah dikemukakan di atas Robert Mc. Iver misalnya, mendefinisikan negara sebagai asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah, dengan berdasarkan pada sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberikan kekuasaan untuk memaksa. Definisi serupa juga dikemukakan oleh Max Weber. Sosiolog terkemuka itu menyatakan bahwa negara adalah masyarakat yang mempunyai monopoli untuk menggunakan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah tertentu; tentu dengan catatan bahwa pengaturan itu dilakukan atas nama masyarakat. Definisi Robert H. Soltau menyatakan negara lah yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat. Andrew Heywood dalam bukunya *Politics* mencoba merangkum lima ciri negara, yaitu

1. Memiliki kedaulatan;
2. Pengakuan sebagai institusi publik;
3. Memiliki kekuasaan yang sah atau *legitimate*;
4. Dominasi yang didukung oleh penggunaan *kohesif*;
5. Merupakan suatu asosiasi teritorial dengan batas-batas geografis yang secara yuridis diakui secara domestik maupun global.

Berdasar definisi-definisi yang telah dikemukakan di atas, terlihat bahwa negara memiliki beberapa sifat yang tidak dimiliki oleh organisasi lain dan sekaligus merupakan pengejawantahan dari kekuasaan yang dimilikinya. Sifat-sifat itu adalah: memaksa, monopoli, dan menyeluruh. Negara memiliki sifat memaksa dengan menggunakan kekerasan fisik secara sah, agar para warganya mematuhi peraturan atau perundang-undangan demi ketertiban dalam masyarakat. Dalam pada itu sifat monopoli dimiliki oleh negara dalam hal menetapkan tujuan bersama masyarakat, meskipun monopoli tersebut diselenggarakan sesuai dengan persetujuan bersama masyarakatnya; sehingga tidak mengherankan apabila negara berhak untuk melarang praktik ideologi tertentu yang dianggap bertentangan dengan tujuan masyarakat. Sedangkan sifat menyeluruh dalam pengertian ini berarti bahwa semua ketentuan atau peraturan yang dikeluarkan oleh negara, berlaku untuk setiap warga negara tanpa kecuali. Ini penting, sebab apabila seseorang dibiarkan terlepas dari jangkauan



kekuasaan negara, maka tidak mustahil cita-cita bersama yang telah dirumuskan tidak dapat terwujud.

Meskipun kita telah mengetahui tentang sifat-sifat suatu negara, namun masih muncul berbagai pertanyaan, misalnya: di mana dan kepada siapakah sifat-sifat negara itu dapat dikenakan? oleh siapakah sifat-sifat itu dikelola? persyaratan apakah yang diperlukan agar sifat-sifat itu dapat diwujudkan? Jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan di atas, dapat kita temukan apabila kita menelaah unsur-unsur negara, yaitu: wilayah, penduduk, pemerintahan, dan kedaulatan.

### **Wilayah**

Pada prinsipnya merupakan batas geografis di dalam mana negara masih dapat memaksakan kekuasaannya, baik untuk menggunakan kekerasan fisik secara sah, jangkauan monopoli, maupun memberlakukan ketentuan perundang-undangan yang mengikat. Mudah dipahami bahwasanya masalah yang secara langsung berkaitan dengan kewilayahan adalah tapal batas. Sebelumnya perlu diingat lebih dahulu, bahwa wilayah suatu negara tidak saja terbatas pada daratan, tetapi juga udara di atasnya dan laut di sekelilingnya. Sesuai dengan ketentuan-ketentuan perjanjian Hukum Laut Internasional, yang ditandatangani pada tahun 1982, maka wilayah teritorial Indonesia mencakup laut sejauh 12 mil dari pantai, sedangkan laut sejauh 200 mil merupakan *Zona Ekonomi Eksklusif* yang berarti bahwa Indonesia mempunyai hak eksklusif untuk menyelenggarakan kegiatan ekonomi, termasuk menangkap ikan dan menambang minyak bumi.

Negara tidak dapat memaksakan kehendaknya di luar wilayah kekuasaannya. Para pengikut Gerakan Organisasi Papua Merdeka yang menyeberang ke kawasan Papua Nugini (PNG), tidak dapat begitu saja ditangkap oleh pasukan pemerintah Republik Indonesia. Begitu pula, pemerintah kita juga tidak dapat berbuat banyak terhadap para pelarian politik yang menyeberang ke luar negeri setelah gagal pemberontakan G 30 S/PKI tahun 1965.

Wilayah juga mempengaruhi kemampuan negara. Pada umumnya dianggap bahwa negara yang memiliki luas wilayah lebih besar, juga memiliki kemampuan yang lebih besar. Tetapi sesungguhnya masih ada faktor lain yang perlu diperhitungkan, misalnya cadangan sumber daya alam yang dikandung dalam wilayah yang bersangkutan, dan posisi strategisnya dalam perdagangan internasional maupun politik internasional. Singapura misalnya, adalah negara yang dari segi kewilayahannya sangat sempit, tetapi mampu berkembang sebagai kekuatan nasional yang cukup diperhitungkan oleh karena kedudukan strategisnya.

### **Penduduk**

Penduduk merupakan seseorang atau sekelompok orang yang karena keberadaannya dalam wilayah tertentu, diwajibkan untuk mematuhi segenap ketentuan perundangan yang berlaku dalam wilayah tersebut. Seperti halnya dengan wilayah, faktor penduduk selalu diperhitungkan dalam hubungan antarnegara. Negara yang lebih sedikit penduduknya, sering kali lebih lemah kedudukannya dibanding dengan negara lain yang penduduknya lebih besar (misalnya Perancis dan Jerman pada Perang Dunia II). Kendati demikian sebenarnya faktor kualitatif pun harus

diperhitungkan. India dan Cina misalnya, merupakan contoh dari negara yang justru menghadapi berbagai kesulitan berkaitan dengan jumlah penduduk yang besar.

### **Pemerintah**

Pemerintah merupakan organisasi yang berwenang untuk memutuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk yang berada dalam wilayahnya. Peraturan Daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah yang bersangkutan misalnya, hanya wajib ditaati oleh penduduk yang berada di daerah tersebut. Peraturan Daerah ini dibuat dengan tidak melanggar ketentuan lain yang lebih tinggi sifatnya, misalnya peraturan atau perundangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, yang mengikat dalam ruang lingkup lebih besar.

Penggunaan konsep “negara” dan “pemerintah” sering kali disamakan sehingga menimbulkan kerancuan arti. Pada kenyataannya menurut Heywood, kedua konsep ini memiliki perbedaan, antara lain:

1. Ruang lingkup negara lebih luas (*extensive*) dibanding pemerintah. Pemerintah adalah bagian dari negara yang terdiri dari semua institusi pada ruang publik dan meliputi semua anggota komunitas tersebut yang sering disebut sebagai warga negara.
2. Negara adalah entitas yang kontinu bahkan sering kali permanen sedangkan pemerintah bersifat sementara karena terus menerus berganti di mana sistem pemerintahan bisa mengalami perubahan.
3. Pemerintah adalah alat pelaksana otoritas negara di mana dalam perumusan dan penyelenggaraan kebijakan, pemerintah berfungsi sebagai “otak” negara serta mewakili keberadaan negara.
4. Negara menjalankan otoritas yang *impersonal* di mana staf birokrasi direkrut dan dilatih untuk bisa bersikap netral secara politik sehingga bisa diandalkan untuk tidak terpengaruh karena adanya pergantian pemerintahan.
5. Secara teoretis, negara mewakili kepentingan masyarakat (*common good* atau *general will*) sementara pemerintah mewakili kepentingan sebagian kelompok yang pada saat itu sedang memegang kekuasaan

### **Kedaulatan**

Pada dasarnya kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi untuk membuat dan melaksanakan undang-undang dengan semua cara yang tersedia, termasuk cara-cara kekerasan. Negara mempunyai kedaulatan tertinggi untuk melaksanakan undang-undang agar penduduk yang mendiami wilayahnya mematuhi segenap peraturan dan ketentuan perundangan yang berlaku (kedaulatan ke dalam). Selain itu, negara juga mempunyai kedaulatan ke luar yang ditujukan untuk mempertahankan kedaulatan dari ancaman negara lain. Dalam hubungan inilah, negara menuntut kesetiaan (*loyalitas*) dari warganya.

Keempat unsur yang telah dikemukakan di atas (wilayah, penduduk, pemerintahan, dan kedaulatan) merupakan suatu kebulatan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu negara. Dengan kata lain, tidak ada suatu negara pun di dunia ini yang mempunyai satu unsur, dua unsur atau tiga unsur. Demikianlah negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik. Dalam pengertian yang lebih umum, negara dapat dilihat sebagai asosiasi manusia yang hidup dan bekerja sama untuk

mengejar tujuan bersama, yakni memungkinkan terciptanya kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good*). Roger H. Soltau mengatakan bahwa tujuan negara ialah memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebas mungkin. Sedangkan Harold J. Laski dengan bahasa yang sedikit berbeda menyatakan bahwa, tujuan itu adalah menciptakan keadaan di mana rakyat dapat mencapai terkabulnya keinginan-keinginan secara maksimal.

Seperti halnya dengan rumusan kedua sarjana terkemuka tersebut, negara kita pun mempunyai tujuan negara. Seperti telah tertuang dalam Pembukaan UUD 1945, tujuan itu adalah “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial” dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Setiap negara, terlepas dari ideologi yang dianut memiliki beberapa fungsi minimum, yaitu

1. Menyelenggarakan penertiban (*law and order*) untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat;
2. Mengusahakan kesejahteraan rakyatnya, seperti halnya terlihat dari usaha pembangunan yang selama ini dilakukan;
3. Menyelenggarakan pertahanan, terhadap kemungkinan adanya ancaman baik dari dalam maupun dari luar. Tujuan utama sistem pertahanan adalah untuk menjamin kelestarian unsur-unsur negara seperti telah dikemukakan di atas;
4. Menegakkan keadilan, terutama oleh karena selama dalam proses untuk mencapai tujuan bersama yang telah dirumuskan itu, senantiasa terbuka kemungkinan munculnya persaingan, pertikaian, atau bahkan bentrokan antara satu pihak dengan pihak yang lain; lembaga-lembaga peradilan akan mengatur dan mengendalikan agar usaha-usaha pencapaian tujuan itu berlangsung dalam suasana yang adil.

Masalahnya kemudian ialah, bagaimana negara menyelenggarakan keempat fungsi itu? Misalnya, bagaimana mungkin negara dapat menegakkan keadilan apabila antara anggota masyarakat yang satu saling melihat keadilan dalam perspektif yang berbeda dari warga masyarakat yang lain? Titik pijak penting yang dapat dipergunakan untuk menjelaskan masalah ini adalah kekuasaan.

### **Kekuasaan**

Kekuasaan sebagai sebuah konsep dasar dalam ilmu politik sebenarnya beragam. Secara umum kekuasaan diartikan sebagai kemampuan seseorang atau sekelompok orang dengan menggunakan sumber-sumber daya kekuasaan tertentu untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau sekelompok orang lainnya sehingga orang atau kelompok itu bertingkah laku sesuai dengan keinginan atau tujuan pihak yang memiliki kemampuan. Negara seperti yang telah dikemukakan di atas, merupakan suatu organisasi yang mempunyai sifat memaksa, memonopoli, dan menyeluruh. Ini menunjukkan bahwa negara memerlukan kekuasaan untuk menunaikan atau memenuhi sifat-sifat tersebut.

Kekuasaan, sebagai kemampuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan, menurut Keith Boulding dalam bukunya *Three Faces of Power* (1989) memiliki beberapa bentuk perwujudan, yaitu

1. Pengaruh (*influence*) yang sering dianggap bentuk lunak dari kekuasaan (*kiss* atau penghargaan) berupa loyalitas dan komitmen;
2. Pertukaran dengan keuntungan mutual (*deal* atau kesepakatan); dan
3. Kekuatan sebagai kekuasaan dalam bentuk keras berupa paksaan atau intimidasi (*stick* atau tongkat hukuman).

Kekayaan, jabatan, keturunan, atau penguasaan teknologi misalnya, dapat dikategorikan sebagai sumber kekuasaan yang penting. Seorang pejabat kelurahan dapat tidak melayani para warganya apabila warga desa tersebut dianggap mengabaikan perintah kepala desa. Begitu pula seorang “penodong” yang membawa pistol, barangkali dapat memaksa seseorang yang tidak membawa senjata yang menyerahkan harta yang dikehendakinya, karena si penodong memiliki perangkat teknologi yang dapat mengancam keselamatan seseorang tersebut. Sumber-sumber daya kekuasaan politik terdiri dari berikut ini.

1. Fisik dalam hal ini penguasaan senjata.
2. Ekonomi dalam bentuk kekayaan ataupun pengendalian atas barang atau jasa.
3. Normatif: tradisi, moralitas religius, legitimasi, dan wewenang.
4. Personal: karisma, daya tarik dan popularitas; serta
5. Keahlian: informasi, pengetahuan, teknologi, dan intelegensi.

| <b>Type Sumber Daya</b> | <b>Contoh Sumber Daya</b>                             | <b>Motivasi kepatuhan</b>                         |
|-------------------------|---|---|
| FISIK                   | Persenjataan  | B menghindari ancaman fisik yang dilakukan oleh A |
| EKONOMI                 | Kekayaan atau pengendalian atas barang dan jasa       | B mendapat kekayaan dari A                        |
| NORMATIF                | Tradisi, moralitas religius, legitimasi, dan wewenang | B mengakui hak moral A                            |
| PERSONAL                | Karisma, daya tarik, dan popularitas                  | B tertarik pada A                                 |
| KEAHLIAN                | Informasi, pengetahuan, teknologi, dan intelegensi    | B merasa A memiliki keahlian lebih                |

Sumber: Charles F. Andrain, *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1992, hal. 132.

Robert Dahl dalam bukunya *The Concept of Power* (1957) menyebut kekuasaan sebagai sesuatu yang dapat membuat B melakukan apa yang diinginkan A yang sebelumnya tidak akan dilakukan B. Pada karyanya yang lain, *Modern Political Analysis*, Dahl menyebut kekuasaan sebagai pengaruh itu sendiri, di mana B menjadi terpengaruh oleh A sedikit banyak sehingga B mengubah keputusannya untuk

melakukan sesuatu sesuai keinginan A karena ketakutan B terhadap sanksi yang berat jika tidak patuh. Dalam bukunya yang lain, *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (1961), Dahl menunjukkan bagaimana mengidentifikasi sang pemilik kekuasaan dengan menganalisis preferensi aktor-aktor politik yang terlibat dalam pembuatan suatu kebijakan. Aplikasi kekuasaan dalam definisi Dahl dilakukan secara sadar oleh subjek pemilik kekuasaan.

Pemikir politik lain, Peter Bachrach dan Morton S. Baratz, dalam karyanya, *The Two Faces of Power*, menampilkan sisi lain kekuasaan yang dapat menghalangi suatu masalah untuk mengemukakan dalam forum publik. Secara sadar maupun tidak, seseorang atau suatu kelompok dapat menghalangi pembahasan suatu masalah dalam agenda pembuatan kebijakan, di mana peran nilai-nilai dan prosedur dalam masyarakat itu mungkin ikut mendukung usaha *nondecision making* tersebut. Wajah kekuasaan yang disampaikan Bachrach dan Baratz ini menjadi sangat menarik karena adanya peran nilai yang menyebabkan objek dihalang-halangi untuk membahas ataupun berbuat sesuatu terhadap suatu isu permasalahan. Contoh yang bisa diambil untuk menjelaskan konsep ini adalah pembahasan pelanggaran HAM di Nangroe Aceh Darussalam (NAD) selama pelaksanaan Daerah Operasi Militer (DOM) pada tahun 1980-an yang baru mengemuka segera setelah mundurnya Suharto pada tahun 1998.

Golongan radikal yang diwakili oleh Steven Lukes berusaha menyempurnakan konsep kekuasaan dari Dahl maupun Bachrach dan Baratz yang menurutnya masih kurang bisa menangkap fenomena kekuasaan yang ada. Jika konsep kekuasaan Dahl yang lebih mengarah pada kondisi konflik terbuka disebutnya sebagai dimensi pertama kekuasaan, dan konsep kekuasaan Bachrach dan Baratz sebagai dimensi kedua kekuasaan, Lukes menggambarkan dimensi ketiga dari kekuasaan dalam karyanya *Power: A Radical View*. Dalam dimensi ketiga ini kekuasaan berjalan saat A bisa mempengaruhi B dengan cara yang bertentangan dengan kepentingan B, di mana B sebagai objek kekuasaan tidak menyadari adanya pertentangan antara kepentingan B dengan A. A bisa mempengaruhi B karena A bisa “meyakinkan” B bahwa kepentingan A adalah “kepentingan yang sebenarnya” yang harus dilakukan B secara sukarela. Dalam hal ini A berhasil meredam konflik penolakan terbuka B melalui *persuasi* yang diperoleh dari sistem sosialisasi nilai (indoktrinasi ideologi), pendidikan dan manipulasi arus informasi sehingga bisa “mengendalikan pemikiran” B. Pembahasan Lukes tentang kekuasaan, yang sedikit banyak memiliki kesesuaian dengan teori *Antonio Gramsci* tentang *Hegemoni Ide* yang menampakkan pengaruh pendekatan kelas yang sangat besar di mana masyarakat dilihatnya sebagai kelompok yang terpecah antara kelompok kecil kelas yang memiliki kekuasaan dan kelompok besar kelas yang tidak memiliki kekuasaan. Struktur ekonomi, sosial dan politik yang ada akan selalu membela kepentingan kelompok berkuasa daripada kelompok yang dikuasai.

Ketiga konsep kekuasaan di atas bisa dikatakan mewakili konsep kekuasaan menurut tradisi Barat. Benedict R.O’G. Anderson dalam pengamatannya tentang Kebudayaan Jawa juga menggambarkan konsep kekuasaan menurut tradisi Jawa. Kekuasaan dalam tradisi Barat menurutnya bersifat abstrak, dari segi moral bersifat ganda, tidak dengan sendirinya dianggap sah atau *legitimate*, dan sumber-sumbernya heterogen dengan kemungkinan akumulasi yang tidak terbatas. Sebaliknya, kekuasaan Jawa bersifat konkret dan tidak mempersoalkan keabsahannya, homogen dan jumlahnya selalu tetap.

Pengaruh dan kekuasaan memang mempunyai hubungan sangat erat. Pada umumnya seseorang yang mempunyai kekuasaan juga mempunyai pengaruh. Kendatipun orang mempunyai kekuasaan yang sama tidak selalu mempunyai pengaruh yang sama besar. Dua orang kepala desa yang sama-sama berkuasa atas desanya masing-masing, bisa saja mempunyai pengaruh yang berbeda. Barangkali kepala desa yang satu hanya berpengaruh di lingkungan desanya, sedangkan kepala desa yang lain berpengaruh melebihi batas-batas desanya. Hal ini disebabkan oleh karena pengaruh senantiasa berkaitan dengan pribadi seseorang. Faktor ini pula yang menyebabkan bahwa pengaruh tidak selalu harus dikaitkan dengan kekuasaan. Tidak mustahil bahwa seorang pemuka agama, yang tidak memiliki kekuasaan formal, lebih disegani masyarakat sekitarnya daripada seorang kepala desa. Tetapi pemuka agama itu tidak dapat menggunakan kekerasan fisik untuk menghukum salah seorang warga masyarakat yang tidak bersedia mengikuti upacara keagamaan yang dipimpinnya. Hal ini berbeda dengan kedudukan kepala desa apabila menghadapi seorang warganya yang enggan membayar pajak. Laporan kepala desa kepada pejabat urusan pajak dapat mengakibatkan si wajib pajak dikenakan hukuman kurungan (penjara).

Jika pengaruh dan kekuatan seperti dikemukakan di atas, lebih berurusan dengan sumber daya yang dapat digunakan sebagai landasan kekuasaan, tentu mudah kita pahami. Persoalannya ialah: siapakah dalam suatu masyarakat yang dapat menggunakan kekuasaan, dan mengapa mereka memiliki kekuasaan? Konsep penting yang menjelaskan masalah ini adalah wewenang (*authority*) dan keabsahan (*legitimacy*). Wewenang berurusan dengan pertanyaan "siapakah yang mempunyai hak untuk mengendalikan tingkah laku masyarakat dengan paksaan". Dikatakan bahwa wewenang adalah kekuasaan formal, sedangkan keabsahan lebih menjelaskan mengapa kedudukan seseorang dapat diterima oleh masyarakatnya. Pemuka agama dalam contoh di atas, betapapun mempunyai pengaruh besar di lingkungan masyarakatnya, tetapi ia tidak mempunyai wewenang atau kekuasaan formal terhadap warga masyarakat lainnya. Di lain pihak, kepala desa mempunyai kewenangan untuk mengatur tata kehidupan masyarakat di dalam wilayah kekuasaannya. Kepala desa oleh karena kedudukannya mempunyai wewenang atau kekuasaan formal.

Contoh-contoh sederhana yang telah dikemukakan di atas menunjukkan bahwa wewenang lebih mempersoalkan sanksi, sedangkan keabsahan lebih mempersoalkan kepatuhan, dengan atau pun tanpa sanksi. Bagi ilmu politik, di antara berbagai bentuk kekuasaan, yang paling penting ialah kekuasaan politik. *Kekuasaan politik* adalah kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan umum (pemerintah), baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan pemegang kekuasaan sendiri. Dari segi ruang lingkup, kekuasaan politik lebih sempit dibanding kekuasaan sosial. Oleh Ossip K. Flechtheim, kekuasaan sosial ini dimaksudkan sebagai "keseluruhan dari kemampuan hubungan-hubungan dan proses-proses yang menghasilkan ketaatan dari pihak lain, untuk tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh pemegang kekuasaan."

Membandingkan kedua definisi di atas, terlihat bahwa kekuasaan politik hanya merupakan bagian dari kekuasaan sosial; kekuasaan politik adalah kekuasaan sosial yang terutama ditunjukkan kepada negara sebagai satu-satunya pihak yang berwenang untuk berhak mengendalikan tingkah laku sosial dengan menggunakan paksaan. Dalam hubungan ini kekuasaan politik dapat dibedakan menjadi dua macam. *Pertama*, bagian dari kekuasaan sosial yang terwujud dalam negara, seperti: Presiden,

Mahkamah Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, dan sebagainya. *Kedua*, bagian dari kekuasaan sosial yang ditujukan kepada negara, baik kekuasaan sosial itu berasal dari organisasi politik, maupun organisasi ekonomi, organisasi agama, organisasi minoritas, maupun organisasi kekerabatan yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi kebijakan negara.

### **Legitimasi**

Konsep legitimasi terkait sangat erat dengan penerapan konsep kekuasaan. Mereka yang terkena dampak kekuasaan baik yang menerima maupun menolak untuk menuruti kekuasaan tersebut akan menilai kekuasaan tersebut sebagai sah (*legitimate*) atau tidak sah (*illegitimate*) berdasarkan beberapa pertimbangan. Pengamatan atas legitimasi yang diberikan seluruh atau sebagian besar masyarakat atas pemerintahan suatu rezim menjadi penting terutama dalam membahas atau memprediksikan kelangsungan hidup rezim tersebut.

Dalam teori legitimasi klasik yang diajukan Max Weber, terdapat tiga model legitimasi, yaitu model *tradisional*, *karismatik* dan *legal-rasional*. Dalam model tradisional, legitimasi kekuasaan seorang pemimpin diberikan oleh masyarakat berdasar pada tradisi yang sudah mengakar, yang sangat mudah terlihat pada bentuk-bentuk monarki klasik dan konstitusional yang saat ini masih ada. Sering kali dalam model ini, peran institusi agama sangat besar untuk melestarikan nilai-nilai tradisi yang mendukung pemimpin tersebut ataupun keturunannya. Legitimasi model karismatik lebih banyak didasarkan pada kualitas personal sang pemimpin, baik karena keahliannya memimpin ataupun karena karismanya. Pada legitimasi model legal-rasional, dasar legitimasi semakin terlepas dari ikatan emosional akibat tradisi maupun personal pemimpin, tetapi lebih didasarkan pada peraturan legal formal yang mendasari kekuasaan seorang pemimpin. Contoh model yang terakhir ini banyak ditemui dalam politik modern saat ini, di mana pemimpin yang sah biasanya sudah melalui proses pemilihan umum yang dipersyaratkan perundang-undangan yang juga membatasi lingkup kekuasaannya.

Teori klasik seputar legitimasi kekuasaan dari Weber saat ini sudah banyak dikembangkan oleh para teoretisi politik sendiri. Salah satu contohnya adalah klasifikasi legitimasi kekuasaan yang diajukan oleh *Leslie Holmes* (1993). Dari tiga model legitimasi Weber, Holmes mengembangkannya klasifikasi legitimasi menjadi sepuluh model, yaitu

1. tradisional klasik (*old traditional*);
2. karismatik;
3. tujuan-rasional (*goal-rational/teleological*);
4. *eudemonic*;
5. nasionalis (*official nationalist*);
6. tradisional baru (*new traditional*);
7. legal-rasional (*legal-rational*);
8. pengakuan formal (*formal recognition*);
9. dukungan informal (*informal support*);
10. keberadaan panutan eksternal (*existence role model*).

Model legitimasi tradisional klasik, karismatik dan legal-rasional dalam klasifikasi Holmes masih mengacu pada teori klasik Weber, sementara selebihnya adalah pengembangan teori legitimasi. Dalam model tujuan-rasional, rezim penguasa mendasarkan legitimasi kekuasaannya pada kemampuannya untuk membawa masyarakat pada tujuan jangka panjang yang ditetapkan. *Model eudemonic* hampir serupa dengan model sebelumnya, tetapi dalam model ini penguasa mendapatkan legitimasi jika penguasa dapat memberikan kesejahteraan dan kebahagiaan (*eudemonic*) pada masyarakat. Pada model Nasionalis, penguasa mendapatkan legitimasi masyarakat saat penguasa dapat membela kepentingan dan permasalahan nasional yang biasanya berkaitan dengan teritorial dan kesetiaan nasional. Model Tradisional Baru sedikit berbeda dengan Tradisional Klasik di mana penguasa baru mendapatkan legitimasi dengan mengacu kembali pada dasar-dasar tradisi lama yang masih dipegang oleh masyarakat luas.

Tiga model legitimasi terakhir (pengakuan formal, dukungan informal, dan keberadaan panutan eksternal) berkaitan dengan legitimasi yang diberikan dunia internasional atas rezim nasional. Sering kali legitimasi diberikan dalam bentuk pengakuan formal atas terbentuknya suatu rezim penguasa baru ataupun dalam bentuk informal. Ada kalanya pula legitimasi diperoleh karena rezim baru yang ada percaya kekuasaannya mengacu pada *role-model* rezim internasional, misalnya berkembangnya pemerintahan demokratis di negara-negara berkembang Asia-Afrika yang mengacu pada pemerintahan demokratis di negara-negara Barat.

## **PENDIDIKAN POLITIK DI SEKOLAH**

### ***Pendidikan Politik***

Istilah pendidikan politik dalam bahasa Inggris sering disamakan dengan istilah *political socialization*. Istilah *political socialization* jika dikaitkan secara harfiah ke dalam bahasa Indonesia akan bermakna sosialisasi politik. Oleh karena itu dengan menggunakan istilah *political socialization* banyak yang mensinonimkan istilah pendidikan politik dengan istilah sosialisasi politik, karena keduanya memiliki makna yang hampir sama. Dengan kata lain, sosialisasi politik adalah pendidikan politik dalam arti sempit.

Menurut Ramlan Surbakti, dalam memberikan pengertian tentang pendidikan politik harus dijelaskan terlebih dahulu mengenai sosialisasi politik. Surbakti (1999) berpendapat bahwa: Sosialisasi politik dibagi dua yaitu pendidikan politik dan indoktrinasi politik. Pendidikan politik merupakan suatu proses dialegik antara pemberi dan penerima pesan. Melalui proses ini, para anggota masyarakat mengenal dan mempelajari nilai-nilai, norma-norma, dan simbol-simbol politik negaranya dari berbagai pihak dalam sistem politik seperti sekolah, pemerintah, dan partai politik.

Kartaprawira (2004) mengartikan pendidikan politik sebagai "upaya untuk meningkatkan pengetahuan politik rakyat dan agar mereka dapat berpartisipasi secara maksimal dalam system politiknya." Berdasarkan pendapat Rusadi Kartaprawira tersebut, maka pendidikan politik perlu dilaksanakan secara berkesinambungan agar masyarakat dapat terus meningkatkan pemahamannya terhadap dunia politik yang selalu mengalami perkembangan. Pembelajaran pendidikan politik yang berkesinambungan diperlukan mengingat masalah-masalah di bidang politik sangat kompleks, bersegi banyak, dan berubah-ubah.



Buchori (2001) mengemukakan bahwa terdapat beberapa pemikiran yang mendukung mulai berkembangnya kesadaran masyarakat terhadap hubungan antara pendidikan dan politik yaitu : Pertama, adanya kesadaran tentang hubungan yang erat antara pendidikan dan politik. Kedua, adanya kesadaran akan peran penting pendidikan dalam menentukan gerak dan arah kehidupan politik. Ketiga, adanya kesadaran akan pentingnya pemahaman tentang hubungan antara pendidikan dan politik. Keempat, diperlukan pemahaman yang lebih luas tentang politik. Kelima, pentingnya pendidikan kewarganegaraan (civic education).

Penjelasan Buchori di atas, menggambarkan suatu keyakinan terhadap hubungan erat antara pendidikan dan politik. Terdapat keyakinan yang sangat kuat bahwa melalui pendidikan dapat menghasilkan pemimpin politik yang berkualitas.

Paparan penjelasan di atas, pada akhirnya dapat menimbulkan satu pertanyaan mengenai hubungan pendidikan dengan politik. Akankah politik harus memasuki wilayah pendidikan untuk menjalankan fungsi dan tujuannya dan juga sebaliknya?. Melalui pendidikan seorang siswa akan paham secara tidak langsung mengenai seluk beluk politik. Begitu pula sebaliknya, bahwa dunia politik adalah salah satu sarana untuk mengaplikasikan berbagai ilmu yang telah didapat siswa melalui dunia pendidikan. Para siswa tidak dapat acuh terhadap segala sesuatu yang terjadi di luar dunia sekolahnya. Sekiranya penjelasan di atas dapat menggambarkan bahwa terdapat hubungan yang erat dan tak dapat dipisahkan antara pendidikan dan politik. Kedua aspek tersebut memiliki hubungan yang saling membutuhkan satu sama lain.

Pendidikan politik yang dikemukakan oleh Alfian (1986) dalam bukunya *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, sebagai berikut: "Pendidikan politik dapat diartikan sebagai usaha yang sadar untuk mengubah proses sosialisasi politik masyarakat sehingga mereka memahami dan menghayati betul nilai-nilai yang terkandung dalam suatu system politik yang ideal yang hendak dibangun". Sedangkan yang dimaksud dengan pendidikan politik menurut Instruksi Presiden No. 12 tahun 1982 tentang Pola Pembinaan dan Pengembangan Pendidikan Politik Generasi muda adalah sebagai berikut: "Pendidikan politik merupakan rangkaian usaha untuk meningkatkan dan memantapkan kesadaran politik dan kenegaraan guna menunjang kelestarian Pancasila dan UUD 1945 sebagai budaya politik bangsa. Pendidikan politik juga harus merupakan bagian proses perubahan kehidupan politik bangsa Indonesia yang sedang dilakukan dewasa ini dalam rangka usaha menciptakan suatu sistem politik yang benar-benar demokratis, stabil, efektif, dan efisien".

Dengan demikian **pendidikan politik** adalah proses penanaman nilai—nilai dan norma-norma dasar dari ideologi suatu negara yang dilakukan dengan sadar, terorganisir, terencana dan berlangsung kontinyu dari satu generasi kepada generasi berikutnya dalam rangka membangun watak bangsa (national character building). Nilai-nilai yang dimaksud adalah nilai—nilai Pancasila, tiada lain merupakan cerminan hati nurani dan sifat khas karaktonstik bangsa, bukanlah nilai-nilai yang secara hakiki lahir pada saat kemerdekaan, melainkan telah tumbuh dan berkembang melalui proses sejarah yang panjang. Nilai ini berasal dari kodrat budaya dan menjadi milik seluruh rakyat. Hal ini tercermin dalam watak, kepribadian, sikap, dan tingkah laku bangsa.

### ***Pendidikan Politik di Sekolah***

Dalam menjalankan dan mengoptimalkan proses sosialisasi politik maka perlu strategi dan tempat yang tepat di mana sosialisasi politik itu dilaksanakan, salah satu contoh bahwa sebagai salah satu sarana atau agen tempat sosialisasi politik itu adalah di lingkungan sekolah. Sekolah merupakan suatu wahana yang luas untuk sosialisasi politik. Sebagai institusi pendidikan formal, sekolah memiliki potensi yang sangat besar dalam meletakkan pondasi dasar bagi terciptanya kehidupan masyarakat ataupun politik yang demokratis.

Dalam konteks ini, Kepala Dinas Pendidikan dan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Banjarnegara, Drs. H. Muhdi, memaparkan, pendidikan politik di sekolah harus ditanamkan ketika siswa sudah mulai bisa menerjemahkan dan merasakan bahwa dia, dari sudut pandang pembuat kebijakan (*decision maker*) adalah objek yang terimbas dengan kebijakan-kebijakan yang diterapkan.

Menurut Muhdi, sebenarnya konsep pendidikan politik dalam sekolah bisa dilakukan dengan cara-cara sederhana. Pendidikan politik di sekolah lebih mengarah pada pembentukan kultur/budaya sederhana yang mencirikan demokrasi dan kemandirian. Inilah yang menjadi landasan dasar terwujudnya kehidupan yang demokratis nantinya.

Dalam hal ini pendidikan politik di sekolah bisa dimulai dari hal-hal yang kecil dan sederhana dengan lebih menonjolkan tumbuhnya budaya positif dalam pergaulan. Diantaranya sebagai berikut:

Pertama, adanya kebebasan yang besar bagi siswa untuk menyampaikan pendapat dalam forum-forum kelas. Metode-metode diskusi harus dilakukan sesering mungkin dan tidak hanya berangkat dari buku-buku teks. Dalam hal ini, harus disadari bahwa secara ilmiah tidak ada sesuatu yang memiliki kebenaran absolut.

Kedua, adanya komunikasi dua arah yang cair antara guru dan siswa. Bila kita terbiasa dengan cara-cara komunikasi yang serba resmi dan kaku, seperti saat guru mengajar di kelas, maka konsep pendidikan politik yang harus diterapkan adalah menciptakan ruang-ruang komunikasi yang tidak kaku. Dengan begitu siswa bisa menyampaikan ide-ide secara bebas, terbuka dan kritis. Komunikasi yang berjalan dua arah dan tidak kaku tersebut jelas berujung pada tumbuhnya rasa percaya diri pada siswa yang pada gilirannya nanti akan melatih kreativitas dan kemandirian mereka.

Ketiga, keteladanan dalam kehidupan berorganisasi. Sekolah merupakan sistem organisasi yang meliputi hubungan antara kepala sekolah, pegawai, guru hingga para siswa. Meskipun berbagai teori mengenai kehidupan berorganisasi dan bermasyarakat telah disampaikan oleh para guru, namun tanpa contoh langsung walaupun dalam sekup kecil, maka teori-teori akan menguap dan hanya sekedar membekas di catatan raport para siswa. Bagaimana seharusnya pemimpin bersikap kepada bawahan atau sebaliknya, bagaimana bekerjasama yang baik dengan rekan seorganisasi, menumbuhkan sikap empati dan tenggang rasa dengan teman, semua itu juga bisa dicontohkan lewat organisasi.

### **DAFTAR PUSTAKA**

Andrain, Charles F. (1992). *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

- Budiardjo, Miriam. (1997). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Budiardjo, Miriam (ed.). *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*.
- Chilcote Ronald. (1981). *Comparative Politics: The Search for a Paradigm*. Boulder: Westview.
- Dahl, Robert. (1980). *Analisis Politik Modern*. Jakarta: Dewaruci Pers.
- Heywood Andrew. (2000). *Key Concepts in Politics*. Hampshire: Palgrave.
- Heywood, Andrew. (1997). *Politics*. Hampshire: Palgrave.
- Holmes, Leslie. (1997). *Postcommunism, An Introduction*. Cambridge: Polity Press.
- Lukes, Steven (ed.). (1986). *Power*. Oxford: Basil Blackwell
- Alfian. 1986. *Pemikiran Dan Perubahan Politik Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia. Pustaka Utama
- Buchori, Muchtar. 2001. *Pendidikan Antisipatoris*. Yogyakarta: Kanisius.
- Budiardjo, Miriam, 1991. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Hasbullah, 2006. *Dasar-dasar ilmu pendidikan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Kartaprawira, Rusadi. (2004). *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*. Bandung: Sinar Algensindo.