



PENGANTAR  
**ILMU  
POLITIK**

**Dr. Syafhendry, M.Si.**



PENGANTAR

**ILMU  
POLITIK**



PENGANTAR  
**ILMU  
POLITIK**



**Dr. Syafhendry, M.Si.**



RAJAWALI PERS  
Divisi Buku Perguruan Tinggi  
PT RajaGrafindo Persada  
DEPOK

Hak cipta 2024, pada penulis

---

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,  
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

---

**01.2023.00944.00.01.001**

**Dr. Syafhendry, M.Si.**

**PENGANTAR ILMU POLITIK**

---

x, 218 hlm., 23 cm

ISBN 978-623-08-0730-5

---

Cetakan ke-1, Januari 2024

---

Hak penerbitan pada Rajawali Pers, Depok

---

Editor : Yayat Sri Hayati  
Copy Editor : Nuraini  
Setter : Jaenudin  
Desain cover : Tim Kreatif RGP

---

Dicetak di Rajawali Printing

---

**RAJAWALI PERS**

**PT RAJAGRAFINDO PERSADA**

Anggota IKAPI

*Kantor Pusat:*

Jl. Raya Leuwingu, No.112, Kel. Leuwingu, Kec. Tapos, Kota Depok 16456

Telepon : (021) 84311162

E-mail : [rajapers@rajagrafindo.co.id](mailto:rajapers@rajagrafindo.co.id) <http://www.rajagrafindo.co.id>

*Perwakilan:*

**Jakarta**-16456 Jl. Raya Leuwingu No. 112, Kel. Leuwingu, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. **Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmii Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Blok B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.



## PRAKATA

Buku ini berjudul *Pengantar Ilmu Politik*, sebuah buku yang berisi tentang kajian politik. Materi yang disajikan dalam buku ini dapat dinikmati oleh siapa saja yang berminat di bidang ilmu politik. Pertanyaannya adalah Mengapa ilmu politik? Manusia sebagai makhluk sosial tidak akan dapat melepaskan diri dari kehidupan politik praktis, apakah manusia itu sebagai subjek/pelaku politik ataupun manusia itu sebagai objek/sasaran dari politik. Hal ini terlihat jelas pada saat masa pemilihan umum, semua warga negara ikut ambil bagian dalam kegiatan politik tersebut, baik berpartisipasi aktif maupun pasif karena itulah perlu ilmu politik. Ketika manusia tersebut menjoblos salah satu peserta pemilu, maka pada saat itu juga dapat dikatakan bahwa manusia itu sudah ikut ambil bagian dari keputusan politik negara.

Perkembangan perpolitikan di Indonesia semakin dinamis, perubahan dan perkembangan begitu cepat dalam kurun waktu lima tahun sekali. Di mana partai politik tumbuh dengan subur mengiringi pemilu tahun politik lima tahunan. Ada saja lahir partai-partai baru yang lahir sebagai ujud dari sebuah negara demokrasi. Dari kondisi dinamisme politik di negara kita ini, maka buku ini menyajikan telaah dari sejarah politik, perkembangan, pendekatan, metode dan teknik

ilmu politik. Teori-teori yang disajikan dalam buku ini adalah teori pilihan yang mudah dicerna para pembaca dan pemerhati ilmu politik. Dengan hadirnya buku ini maka akan semakin menambah referensi kajian politik di Indonesia.

Akhirnya saya mengucapkan puji Syukur Alhamdulillah kehadiran Allah Swt., atas limpah dan karunia-Nya hingga buku yang sederhana ini dapat diwujudkan. Buku ini memang sudah lama disiapkan namun tak kunjung selesai, berkat dorongan berbagai pihak akhirnya membuah hasil. Melalui kesempatan ini izinkan saya mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan semangat, dorongan, membantu mengoreksi, memberikan saran dan pendapat terhadap buku ini. Meskipun sudah pasti tidak tuntas, semoga saja buku ini menjadi kontribusi kecil dengan desain baru dalam kajian ilmu politik di Indonesia.\*\*\*

Pekanbaru, November 2023

Dr. Syafhendry, M.Si.



# DAFTAR ISI

<b>PRAKATA</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>vii</b>
<b>BAB 1 SEJARAH, DEFINISI, DAN OBJEK ILMU POLITIK</b>	<b>1</b>
A. Sejarah dan Perkembangan Ilmu Politik	2
B. Definisi Ilmu Politik	10
C. Objek dan Ruang Lingkup Ilmu Politik	17
Latihan	22
<b>BAB 2 PERKEMBANGAN ILMU POLITIK MENURUT ZAMAN</b>	<b>23</b>
A. Zaman Plato (427–347 SM)	24
B. Zaman Aristoteles (384–323 SM)	25
C. Permulaan Zaman Modern	27
Latihan	32

<b>BAB 3</b>	<b>PENDEKATAN, METODE, DAN TEKNIK ILMU POLITIK</b>	<b>33</b>
	A. Pendekatan Ilmu Politik	34
	B. Metode Ilmu Politik	39
	C. Teknik Ilmu Politik	44
	Latihan	46
<b>BAB 4</b>	<b>KONSEP NEGARA</b>	<b>47</b>
	A. Negara sebagai Konsep Politik	48
	B. Apakah Negara Itu?	48
	C. Definisi Negara	50
	D. Asal Mula Negara	55
	E. Unsur Esensial Negara	65
	F. Tujuan dan Tugas Negara	74
	Latihan	80
<b>BAB 5</b>	<b>KEKUASAAN</b>	<b>81</b>
	A. Konsep Kekuasaan	83
	B. Definisi Kekuasaan	86
	C. Kaitan Kekuasaan dengan Pengaruh	92
	Latihan	94
<b>BAB 6</b>	<b>DEMOKRASI</b>	<b>95</b>
	A. Sejarah Demokrasi	96
	B. Demokrasi Konstitusional Abad ke-19 Negara Hukum Klasik	99
	C. Demokrasi Konstitusional Abad ke-20 <i>Rule of Law</i> yang Dinamis	101
	Latihan	106
<b>BAB 7</b>	<b>PARTAI POLITIK</b>	<b>107</b>
	A. Asal-Usul Partai Politik	108
	B. Definisi Partai Politik	109
	C. Tujuan Partai Politik	114

D. Fungsi Partai Politik	114
Latihan	119
<b>BAB 8 SISTEM POLITIK</b>	<b>121</b>
A. Makna Sistem Politik	122
B. Sistem Politik David Easton	123
C. Sistem Politik Gabriel A. Almond	125
D. Ciri-ciri Sistem Politik	128
E. Fungsi Sistem Politik	131
F. Variabel Sistem Politik	135
Latihan	136
<b>BAB 9 IDEOLOGI POLITIK</b>	<b>137</b>
A. Makna Ideologi Politik	138
B. Fungsi Ideologi Politik	140
C. Prinsip Pokok Ideologi Politik	141
D. Ideologi Kiri ke Kanan	144
Latihan	146
<b>BAB 10 TEORI POLITIK</b>	<b>147</b>
A. Konsep Dasar Teori Politik	148
B. Pengertian Teori Politik	150
C. Sumber Teori Politik	153
D. Memahami Teori Politik	154
E. Timbulnya Teori Politik	159
Latihan	160
<b>BAB 11 LEMBAGA LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF</b>	<b>161</b>
A. Lembaga Legislatif	162
B. Lembaga Eksekutif	164
Latihan	170
<b>BAB 12 KOMUNIKASI POLITIK</b>	<b>173</b>
A. Apa Itu Komunikasi?	174

B.	Definisi Komunikasi Politik	174
C.	Objek Komunikasi	175
D.	Saluran Komunikasi	175
E.	Teori Dasar Komunikasi Politik	177
F.	Opini Publik	178
	Latihan	179
<b>BAB 13</b>	<b>PEMBANGUNAN POLITIK</b>	<b>181</b>
A.	Perkembangan Teori Pembangunan	182
B.	Konsep Pembangunan	182
C.	Gejala Pembangunan Politik	185
D.	Pendekatan Pembangunan Politik	188
E.	Pentahapan Pembangunan Politik (Organski)	190
F.	Objek dan Tipologi Pembangunan Politik	193
G.	Ukuran Pembangunan Politik	194
H.	Prospek Pembangunan Politik Indonesia	201
	Latihan	203
	<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>205</b>
	<b>GLOSARIUM</b>	<b>207</b>
	<b>INDEKS</b>	<b>213</b>
	<b>BIODATA PENULIS</b>	<b>217</b>



# BAB 1

## SEJARAH, DEFINISI, DAN OBJEK ILMU POLITIK

*Memahami sejarah ilmu pengetahuan merupakan cara yang bagus untuk mendapatkan perspektif baru tentang perkembangan ilmu. Pengertian sejarah sering dikenal sebagai studi atau reka ulang peristiwa yang telah terjadi di masa lampau. Namun, apa sebenarnya makna dari konsep sejarah itu sendiri. Sejarah berasal dari bahasa Arab, yaitu kata “syajarah,” yang bermakna pohon. Di sini, “pohon” digunakan sebagai analogi untuk silsilah keluarga dan asal usul suatu entitas, serta perkembangan berkelanjutan dari peristiwa.*

*Dalam bahasa Inggris, istilah ini disebut “history,” yang berasal dari bahasa Yunani “historia” yang memiliki konotasi penyelidikan, wawancara, interogasi, atau laporan dari saksi mata mengenai hasil-hasil dari suatu tindakan. Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan sejarah sebagai pengetahuan dan deskripsi tentang peristiwa yang benar-benar terjadi di masa lampau. Bagian ini akan membahas sejarah dan perkembangan ilmu politik, definisi ilmu politik, objek dan cakupan ilmu politik, serta pendekatan dalam ilmu politik.*

## A. Sejarah dan Perkembangan Ilmu Politik

Ilmu politik adalah salah satu cabang ilmu yang sudah ada sejak zaman kuno, dan ini terjadi karena ilmu ini telah ada dan berkembang sejak zaman Yunani Kuno. Para pemikir Yunani Kuno seperti Plato (427--347 SM) dianggap sebagai tokoh utama dalam filsafat politik, sementara Aristoteles dianggap sebagai pelopor ilmu politik. Karya Aristoteles yang terkenal, "Politics," sering dianggap sebagai awal dari perkembangan ilmu politik. Pemikiran tentang negara dan pemerintahan dalam konteks Yunani Kuno dimulai sekitar tahun 450 SM, seperti yang terlihat dalam tulisan Plato dan Aristoteles. Keduanya memandang negara dari sudut pandang filosofis yang menganggap semua pengetahuan sebagai kesatuan yang utuh. Contohnya, Aristoteles melakukan studi terhadap berbagai konstitusi yang ada di kota-kota negara pada saat itu dan mengklasifikasikannya. Hal yang dilakukan Aristoteles ini kemudian dikenal sebagai studi perbandingan politik, salah satu aspek yang berkembang pesat dalam ilmu politik.

Namun, berbeda dengan Plato, Aristoteles lebih menekankan pada generalisasi dan preferensi nilai-nilainya berdasarkan fakta-fakta yang dapat diamati secara konkret (sebagai lawan dari pendekatan intuitif Plato). Menurut Aristoteles, sejarah politik kota-kota Yunani menggambarkan sebuah negara yang sangat stabil dan memberikan kesempatan yang luas bagi individu untuk mengembangkan kemampuan rasionalnya. Negara ini juga memiliki distribusi kekayaan yang merata. Dengan demikian, Aristoteles juga menyajikan fakta-fakta yang relevan dengan nilai-nilai yang diharganya, terutama dalam hal pengembangan potensi rasional individu.

Pada tahun 1950-an para ilmuwan muda ilmu politik pernah dikritik sebagai ilmu yang lebih memberi penekanan pada aspek legal-formal, deskriptif, normatif, dan secara metodologis juga dianggap kurang bisa dipertanggungjawabkan. Dianggap legal-formal karena politik adalah ilmu yang berkaitan dengan pemerintahan termasuk cabang-cabang yang ada di dalam pemerintahan. Definisi politik sebagai *the art of government* paling tidak mencerminkan hal ini. Di dalam pandangan seperti ini, yang tergolong sebagai politik itu adalah hal-hal yang berkaitan dengan lembaga-lembaga pemerintahan. Dikatakan bercorak deskriptif karena studi ilmu politik memberi penekanan pada pemberian narasi terhadap

lembaga-lembaga pemerintahan. Misalnya, lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif berikut fungsi-fungsinya. Dianggap normatif karena ilmu politik lebih banyak berbicara pada apa yang seharusnya, bukan apa yang senyatanya terjadi. Semua ini berpengaruh terhadap metodologi yang dipakai, yaitu memberi penekanan pada penelitian-penelitian yang bercorak deskripsi dan bukan eksplanatif apalagi berwujud peramalan-peramalan ke depan berdasarkan hukum-hukum tertentu.

Sejak tahun 1950-an itu, cakupan dan metode ilmu politik semakin kompleks dan menantang. Perubahan dari *government* ke *politics* memiliki implikasi yang sangat besar. Hal yang terkategori politik tidak lagi pada apa yang terjadi di dalam lembaga-lembaga pemerintahan, melainkan juga pada yang terjadi di luar lembaga-lembaga pemerintahan. Masuknya pendekatan perilaku di dalam ilmu politik memberi sumbangan yang sangat besar terhadap studi-studi mengenai individu-individu di luar lembaga-lembaga pemerintahan itu, misalnya, sejak saat itu, studi-studi di dalam ilmu politik menjadi lebih bervariasi seperti studi-studi tentang perilaku politik, gerakan sosial, dan revolusi. Ilmu politik kemudian menaruh pada apa yang terjadi secara empiris di dalam masyarakat.

Jika kita melihat ilmu politik dalam konteks yang lebih luas sebagai pembahasan tentang berbagai aspek kehidupan, termasuk kepercayaan, pemerintahan, kenegaraan, dan masyarakat, ilmu politik dianggap sebagai salah satu bidang pengetahuan tertua dalam ilmu sosial. Meskipun tokoh seperti Confucius, Mencius, Kautilya, dan Prapanca tidak secara khusus membahas politik, mereka dalam legenda dan mitos mereka membicarakan tentang posisi manusia dalam alam semesta, tujuan hidup, serta syarat-syarat yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan tersebut.

Sebaliknya, jika ilmu politik dipandang sebagai bagian dari ilmu sosial yang memiliki dasar, kerangka, pusat perhatian, dan cakupan yang jelas, ilmu politik baru muncul pada akhir abad ke-19. Sejarah perkembangan ilmu politik dipengaruhi oleh berbagai ilmu sosial lainnya, seperti ilmu hukum, sosiologi, dan psikologi. Ketika ilmu politik dipengaruhi oleh ilmu hukum, fokus utamanya adalah negara, yang terkenal dengan tradisi hukum formal. Tradisi ini terutama berkembang di negara-negara seperti Jerman, Austria, dan Prancis. Di sisi lain, di Inggris, perkembangan ilmu politik lebih dipengaruhi oleh filsafat moral.

Prancis dan Inggris memainkan peran penting dalam pengembangan ilmu politik sebagai disiplin tersendiri setelah pendirian *Ecole Libere des Sciences Politiques* di Prancis pada tahun 1870 dan *London School of Economics and Political Science* di Inggris pada tahun 1895.

Di Amerika Serikat, perkembangan ilmu politik dipengaruhi oleh berbagai spektrum pemikiran, termasuk rasionalitas Yunani, hukum Romawi, dan konsep kenegaraan Jerman, serta ide-ide persamaan, kebebasan, dan kekuasaan dari Inggris dan Prancis. Amerika Serikat, yang tidak memiliki tradisi monarki, lebih cenderung mengadopsi pemikiran yang universal dan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi. Para sarjana di Amerika Serikat juga mulai berpaling dari pendekatan hukum formal ke pengumpulan data empiris. Tradisi ini mendapat dukungan dari perkembangan ilmu-ilmu sosial lainnya seperti psikologi dan sosiologi. Asosiasi Ilmu Politik Amerika/American Political Science Association (APSA) yang didirikan pada tahun 1904 menjadi wadah penting untuk mengumpulkan data empiris.

Pendekatan empiris ini mulai berkembang di Amerika Serikat ketika kesadaran tentang perlunya pemahaman baru tentang perilaku manusia muncul. Hal ini mengakibatkan perhatian yang lebih besar terhadap psikologi, terutama dalam konteks proses belajar, pendidikan, dan pembentukan opini publik. Dengan pendirian APSA dan sumbangan dari filsuf-filsuf seperti William James dan John Dewey, ilmu psikologi mulai menjadi bagian penting dari ilmu politik, yang kemudian dikenal sebagai pendekatan perilaku.

Para ahli masih berbeda pendapat mengenai kapan tepatnya studi politik muncul sebagai disiplin akademik yang mandiri. Perbedaan ini disebabkan oleh perbedaan asumsi sudut pandang dalam memahami disiplin ilmu politik. Menurut Farr, jika ilmu politik dipahami sebagai "*studi empiris*," kajian politik dapat dikatakan dimulai oleh Aristoteles. Meski Aristoteles kadang disebut ilmuwan politik pertama, pendekatannya berbeda dengan ilmu politik sebagaimana yang dipahami di era modern. Jika perspektif lebih difokuskan pada politik riil (*real politic*), karya Machiavelli adalah dasar awalnya. Sebagian sarjana politik menyebutkan nama Hobbes sebagai perintis studi politik dalam pengertian modern karena ia meneliti negara dan masyarakat. Namun, dari perspektif studi akademik-ilmiah, sebagian sarjana menyebut David Hume dan era pencerahan Skotlandia sebagai pendiri ilmu politik

modern. Namun, berbeda dengan studi politik di kawasan ini, dan terutama di Amerika Serikat, yang lebih mengandalkan pada gagasan ilmiah dan individualisme, di belahan dunia lain seperti Asia dan Timur Tengah, arti penting studi politik lebih dilandasi oleh dasar kolektivitas dan alasan metafisika ketimbang alasan epistemologis.

Namun, banyak sarjana politik yang belakangan ini mengatakan pemilahan perspektif semacam itu mengabaikan adanya kontinuitas dan ketersalinghubungan antara gagasan yang terjadi di dalam berbagai periode sejarah perkembangan ilmu politik. Charles Merriam misalnya, memandang perkembangan ilmu politik melalui metode analitis. Dia membagi perkembangan disiplin ini menjadi empat periode yaitu: (1) metode deduktif dan a priori (sebelum tahun 1850); (2) metode historis dan perbandingan (1850–1900); (3) metode pengukuran, survei, dan observasi (sejak 1900 dan seterusnya); (4) penggunaan studi psikologis terhadap ilmu politik sejak era 1920-an. Namun, pendapat ini tidak diterima secara universal. Beberapa sarjana politik dari Eropa, misalnya Inggris, memandang banyak telaah atas sejarah perkembangan politik terlalu berorientasi, atau mengandung bias, ke tradisi Amerika, dan sebagian sarjana juga melihat ada pengabaian atas gagasan-gagasan politik yang berasal dari dunia nonbarat. Akan tetapi, Bernard Crick, dan sebagian besar sarjana politik, mengatakan ilmu politik sebagai disiplin akademik dan cabang ilmu sosial pada dasarnya adalah temuan Amerika di pertengahan abad ke-19.

Terlepas dari perbedaan pendapat tersebut, secara objektif kita dapat melihat bahwa sejak pertengahan abad ke-19, hingga paruh kedua abad ke-20 studi ilmu politik sangat dipengaruhi oleh ilmuwan politik Amerika. Sejak berakhirnya Perang Dunia II, gagasan-gagasan politik Amerika mulai bertemu dengan gagasan-gagasan politik dari negara lain, di sini terbentuk hubungan yang unik yang bertumpu pada “narasi demokrasi.” Sebagai kajian ilmiah, perkembangan ilmu politik tidak selalu berjalan mulus. Setelah disiplin ini terbentuk para ilmuwan politik berusaha menjadikan bidang ini sebagai bidang profesional, seperti tampak dalam pembentukan asosiasi-asosiasi akademik, baik yang ilmiah maupun profesional di bidang riset politik. Ini semakin jelas saat muncul revolusi behaviorial yang mengarah ke sains murni. Disiplin ini membangun identitas keilmuan tersendiri sejak 1920-an.

Pendekatan studi politik awal berupaya mempelajari fenomena politik dengan menyelidiki hukum, sejarah dan/atau institusi seperti

pemerintah secara keseluruhan, atau institusi yang lebih terbatas, seperti badan-badan legislatif, eksekutif, atau yudikatif. Dalam hal ini, para sarjana politik ini berusaha menjaga jarak, bersikap metodis, dan melakukan upaya-upaya normatif dengan mengusahakan reformasi atas tatanan demokrasi. Untuk itu, para sarjana politik merasa perlu melakukan renovasi akademik, dengan tujuan muncul pengetahuan ilmiah yang dapat memberi kontribusi untuk meningkatkan kualitas kehidupan publik. Ilmuwan politik seperti Merriam dan Lasswell memandang diri mereka sebagai “insinyur sosial” yang bertugas untuk melakukan pengawasan rasional terhadap aktor-aktor politik yang bertugas menata dan mengatur masyarakat politik baru yang logis. Ilmu politik dikonstruksikan dalam rangka melayani kebutuhan teknis masyarakat. Namun, pasca-Perang Dunia II identitas politik ini mulai runtuh. Kelompok behavioralis muncul dan berusaha memurnikan pengetahuan politik ilmiah.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan lahirnya behaviorisme. Para ilmuwan politik menyadari bahwa mereka belum bisa mengklaim diri sebagai ilmuwan yang sah karena belum memiliki akar ilmiah yang mapan. Mereka merasa ilmu sosial lain, seperti psikologi, telah membuat kemajuan lebih besar dalam studi ilmiah dan ilmu politik masih ketinggalan. Fokus normatif dan reformis dari disiplin politik awal dianggap masih spekulatif dan tidak ilmiah. Oleh karena itu, mereka berusaha memperbaiki metode riset (survei, statistik, dan komputer). Ringkasnya, pasca-Perang Dunia II, ilmuwan berusaha mendefinisikan ilmu politik dari sudut pandang ilmiah murni, dalam tradisi sarjana politik Amerika, karenanya lahir pandangan yang menguat bahwa ilmu politik seharusnya hanya menjelaskan cara kerja demokrasi dalam rangka memahami sistem politik secara lebih baik.

Somit dan Tanenhaus mengemukakan beberapa aspek yang mereka sebut “kredo behavioral” dalam ilmu politik, yakni ilmu politik harus menemukan keteraturan dalam perilaku politik agar dapat melakukan prediksi dan menjelaskan penjelasan ilmiah, ilmu politik harus meneliti fenomena politik empiris yakni menyelidik perilaku individu dan kelompok publik; data studi harus dapat dikuantifikasikan agar bisa dipakai untuk membuat prediksi; riset harus didasarkan pada teori yang memuat hipotesis yang dapat diuji secara empiris; ilmuwan politik harus menghindari riset terapan (berorientasi reformasi) demi

menegakkan riset ilmiah murni; nilai-nilai seperti demokrasi, kesetaraan dan kebebasan tidak dapat ditentukan secara ilmiah dan karenanya harus diabaikan kecuali dapat diuji secara empiris; ilmu politik harus makin interdisipliner, setidaknya pada level behavioral; dan ilmu politik harus menekan pada metodologi dan menggunakan beberapa metode analisis yang berbasis ilmiah. Pendekatan behavioral ini kemudian menjadi dominan dalam ilmu politik. Sebagai contoh, dominasi pendekatan behavioral tampak dalam studi hubungan internasional, yang cenderung mempersonifikasikan negara dan mempelajari perilakunya.

Pendekatan ini tampak jelas dalam riset realis dan neorealis dalam politik internasional. Bidang politik perbandingan juga dipengaruhi oleh behavioralisme sebab para peneliti di bidang ini mulai beralih dari pendekatan legal-institusional ke analisis yang lebih kuantitatif. Namun teori politik normatif tampaknya tidak terpengaruh oleh revolusi behavioral dan terus bekerja sebagai gagasan alternatif hingga kemudian muncul post-behavioralisme sejak pertengahan 1960-an. Para penganut pendekatan ini mengkritik keterbatasan cakupan studi behavioral dalam politik dan menginginkan agar disiplin ilmu politik lebih terbuka dan ekspansif. David Easton, dalam pidatonya di APSA pada tahun 1969, merespons keinginan ini dengan mengemukakan gagasan baru, yaitu post-behavioralisme. Tujuan post-behavioralisme menurut Easton, adalah membuat ilmu politik lebih berperan aktif, dan relevan dalam persoalan di masyarakat. David Easton memberikan definisi ilmu politik sebagai studi “alokasi nilai-nilai otoritatif” dan ia mengajak para sarjana untuk tidak hanya menggunakan kerangka institusional tradisional dan riset faktual dan historis, tetapi juga menggunakan pendekatan empiris dengan mengadopsi metode ilmu-ilmu alam. Revolusi ini mengubah praktik ilmu politik dan konsekuensinya, muncul banyak kontribusi metodologi dan substansi yang signifikan dalam penelitian beragam topik ilmu politik, mulai dari riset survei hingga perilaku *voting*. Bagi post-behavioralisme, ilmu pengetahuan tak bisa tidak berdasarkan pada asumsi-asumsi normatif, sehingga menurut post-behavioralis, ilmu pengetahuan yang “bebas nilai” (semacam ilmu politik yang diusulkan oleh behavioralis) adalah mustahil. Post-behavioralis menegaskan bahwa pernyataan bebas nilai itu sendiri adalah pernyataan normatif (yakni prinsip bebas-nilai adalah lebih baik tidak bebas nilai).

Pada akhir 1970-an dan pada hampir sepanjang era 1980-an, kontroversi behavioralisme menciptakan perbedaan intelektual antara

ilmu politik *mainstream* dengan teori politik. Namun, perselisihan itu juga menimbulkan diskusi baru dalam studi demokrasi dan identitas politik. Diskusi tentang demokrasi dan liberalisme menyebabkan ilmu politik makin bersifat lintas-disipliner dan semakin plural. Pada 1990-an lanskap ilmu politik mulai banyak berubah dan muncul beberapa basis metodologi baru untuk disiplin politik dan sebagian bahkan memunculkan rekonstruksi baru terhadap teori politik dan teori demokrasi, serta memunculkan arah baru dalam riset institusi dan sejarah politik. Ambruknya komunisme di Uni Soviet dan sebagian besar kawasan Eropa Timur dan berakhirnya dunia bipolar (perang dingin) juga memperkuat pemahaman bahwa dasar-dasar politik dan ilmu politik akan semakin plural dan bersifat multidisipliner. Dalam konteks ini pluralisme muncul kembali sebagai tema yang dominan. Politik dan ilmu politik makin bervariasi di level internasional, dan makin banyak sarjana yang mulai mengkaji aspek multikulturalisme dan filsafat politik yang bersumber dari tradisi pemikiran kritis dan post-modernisme.

Sejak awal abad ke-21 ilmu politik memasuki babak baru. Di sepanjang dekade terakhir abad ke-20 dan dekade awal abad ke-21 telah terjadi berbagai kejadian signifikan, seperti berebaknya konflik etnis, agama, dan kekuasaan di tingkat lokal maupun regional, perkembangan teknologi komunikasi yang pesat, terutama internet dan piranti komunikasi canggih, media massa, fenomena “dusun global,” degradasi lingkungan dan pemanasan global, perdagangan bebas, isu hak asasi manusia, interdependensi antarnegara-bangsa, serta isu-isu ekonomi dan perdagangan lainnya. Kesemuanya ini menimbulkan arah baru dalam penelitian di bidang ilmu politik. Topik-topik baru yang makin menarik bagi sarjana ilmu politik di awal abad ke-21 terus bermunculan, mulai dari politik lingkungan sampai feminisme politik, sekaligus muncul kajian reflektif atau swakritik untuk mencari persoalan yang ada di dalam bangunan disiplin ilmu politik itu sendiri. Misalnya, pada tahun 2000 muncul apa yang disebut gerakan “perestroika” yang menunjukkan dua persoalan dalam disiplin ilmu politik: kurangnya inklusivitas dan makin seringnya penggunaan pendekatan matematika. Ini menimbulkan kemungkinan bahwa pendulum ilmu politik mungkin akan bergeser kembali, atau setidaknya mengurangi kecenderungan orientasi kuantitatif dalam disiplin ilmu politik dan membuatnya

lebih inklusif agar dapat memahami situasi terkini yang dicirikan oleh globalisasi dan makin inklusifnya studi-studi di berbagai bidang (di mana satu bidang studi mau tidak mau harus menggunakan, meminjam, atau mengintegrasikan bidang studi lain).

Jelas bahwa tantangan yang dihadapi ilmuwan politik di abad ke-21 makin kompleks seiring dengan berubahnya lanskap politik mulai dari level lokal, nasional, dan internasional. Ini menyebabkan ilmu politik menghadapi tugas yang relatif baru. Misalnya, American Political Science Association (APSA, 2011) membentuk gugus tugas untuk mengkaji ilmu politik untuk abad ke-21, guna menjawab beberapa pertanyaan mendasar, seperti: bagaimanakah ilmu politik mengkaji fenomena kontemporel seperti demografi baru yang sedang berubah, diversitas multikultural, kesenjangan konsentrasi kekayaan dibanyak negara-bangsa? Dapatkah ilmu politik melakukan studi terhadap fenomena baru itu melalui riset, pengajaran dan kajian profesionalnya? APSA (2011) dalam laporan yang sama juga merekomendasikan beberapa hal penting agar ilmu politik lebih inklusif, seperti: ilmuwan politik harus lebih sistematis dalam mengembangkan program pendidikan untuk mendorong mahasiswa dari berbagai latar belakang untuk mempelajari ilmu politik secara profesional, di mana mereka harus bekerja sama dengan disiplin lain baik pada level akademik maupun praktis; jurusan ilmu politik di kampus disarankan untuk mulai menekankan pada persoalan ras dan ketimpangan; metodologi penelitian dan pendidikan juga harus lebih inklusif dan menggunakan pendekatan analitis kritis, melengkapi wawasan disiplin ini dengan wawasan dari disiplin lain; dan sebagainya. Sebagian sarjana politik lainnya mulai mengeksplorasi dan mengkaji bagaimana kemauan teknologi informasi akan mengubah hubungan internasional dan tata pemerintahan global, bagaimana menyusun metode pendidikan ilmu politik yang baru dan menciptakan potensi lebih besar bagi upaya demokratisasi.

Sebagaimana dalam disiplin ilmu lainnya, untuk melangkah lebih lanjut di tengah-tengah perkembangan keilmuan dan perubahan zaman dan menjawab rekomendasi dari tantangan seperti yang telah dikutip di atas, para mahasiswa dan ilmuwan politik tentunya tidak boleh kehilangan pemahaman tentang akar dari setiap bidang studi ilmiah sebab dengan memahami rentetan peristiwa dan perkembangan dalam sejarah baik itu di dalam ilmu politik maupun peristiwa politik di dunia

nyata, serjana politik akan lebih siap dan mampu untuk merumuskan perspektif atau teori baru yang relevan dengan zamannya. Referensi panduan tematis ini menjadi penting karena di dalamnya tidak hanya memuat banyak sejarah dan konsep dasar dalam teori politik dan ilmu politik, tetapi juga menunjukkan kemungkinan arah baru dalam perkembangan kajian ilmu politik di abad ke-21 ini.

## B. Definisi Ilmu Politik

Ilmu politik itu sebetulnya telah dipelajari sejak berabad-abad yang lalu, yaitu sejak zaman Yunani Kuno, abad 5–3 SM, namun sampai sekarang definisi atau batasan tentang ilmu politik itu masih bermacam-macam. Definisi atau batasan mengenai ilmu politik mencerminkan perkembangan mengenai pemikiran politik. Para *political scientist* mempunyai tekanan (stres) sendiri-sendiri dalam merumuskan definisi-definisi mereka tentang ilmu politik (Soelistiyati Ismail Gani, 1984: 18), yaitu sebagai berikut.

Definisi Ilmu Politik yang penekan pada kekuasaan. Dapat dilihat dari definisi yang diberi oleh George B. de Huszar dan Thomas H. Stevenson dalam bukunya *Political Science*.

*“Political science is the field of study concerned primarily with the power relationships among men, between men and the state, and among state. It is involved, then, with human control, regulation, and influence. While at one time political science confined its attention almost entirely to governmental consideration, today it investigates the economic, social, and geographic conditions underlying governmental phenomena.”*

(Ilmu politik adalah disiplin studi yang pertama-tama memfokuskan pada interaksi kekuasaan antara individu dengan individu, individu dengan negara, dan negara dengan negara lain. Ini mencakup aspek-aspek yang terkait dengan kontrol manusia, regulasi, serta dampak yang ditimbulkannya. Namun, saat ini, ilmu politik juga memperluas cakupannya untuk memeriksa aspek ekonomi, sosial, dan geografis dalam konteks negara).

Definisi alternatif dapat ditemukan dalam pandangan Soelaiman Soemardi:

“Ilmu Politik, sebagai bagian dari ilmu sosial, mengkaji isu-isu yang berkaitan dengan kekuasaan dalam masyarakat, termasuk sifatnya,

cakupannya, landasannya, dan konsekuensinya. Kekuasaan, sebagai konsep mendasar dalam ilmu politik, tidak hanya berarti 'kekuatan memaksa' semata. Aspek etis kekuasaan dan dampak ide-ide juga memiliki peran penting. Pemahaman tentang asal-usul kekuasaan dan tujuan dari penggunaan kekuasaan sama pentingnya dengan analisis tentang penggunaannya itu sendiri."

Sementara itu, Dr. Deliar Noer, dalam *Pengantar Pemikiran Politik*, menyatakan: "Kita ingat bahwa politik umumnya melibatkan dua elemen, yaitu kekuasaan dan struktur masyarakat. Oleh karena itu, ilmu politik memeriksa, memahami, dan membahas aspek-aspek yang terkait dengan kedua masalah ini." Ditegaskan bahwa ilmu politik, secara singkat, fokus pada analisis masalah kekuasaan dalam kehidupan sosial atau masyarakat. Hidup seperti ini tidak terbatas hanya pada bidang hukum, dan bahkan sebelum adanya negara dalam sejarah manusia, masalah kekuasaan telah ada. Hanya dalam era modern ini, masalah kekuasaan erat kaitannya dengan eksistensi negara.

Ossip K. Flechthiem dalam *Fundamental of Political Science*:

*"Political science is that specialized social science that studies the nature and purpose of the state in so far as it is a power organization and the nature and purpose of other un official power phenomena that are apt to influence the state."*

(Ilmu politik adalah ilmu sosial yang khusus yang mempelajari sifat dan tujuan negara, sejauh mana negara merupakan organisasi kekuasaan, dan sifat dan tujuan daripada gejala kekuasaan lain yang tidak resmi yang dapat memengaruhi negara).

Kemudian pada halaman lain dari bukunya, Ossip K. Flechthiem merumuskan bahwa *"political science is the science of political power and political purpose in their interaction and interdependence"* atau ilmu politik adalah ilmu yang kekuasaan politik dan tujuan politik memengaruhi satu sama lain dan saling tergantung satu sama lain.

Definisi Ilmu Politik, dengan penekanan pada negara, misalnya definisi dari G.A Jacobsen dan M.H. Lipman dalam *Political Science: Term and Basic Theories*.

*"Political science is the science of the state. It deals with: (1) the relations of individuals to one another in so far as the state regulates them by laws; (2) the relations of individuals or groups of individuals to the state; (3) the relation of state to state."*

(Ilmu politik adalah ilmu tentang negara. Ilmu politik bergaul dengan: (1) hubungan antara individu yang satu dengan individu yang lain, sejauh mana seperti negara telah mengatur hubungan mereka dengan hukum; (2) hubungan antara individu-individu atau kelompok individu dengan negara; (3) hubungan antara negara dengan negara).

Jadi, di sini ilmu politik diberi gambaran yang agak jelas. Ilmu politik ialah ilmu yang mempelajari negara dan hubungan-hubungan yang terjadi dalam negara, yaitu hubungan yang terjadi antara warga negara dengan warga negara, hubungan antara warga negara dengan negara maupun hubungan antara negara dengan negara.

Selanjutnya, definisi J.K. Bluntschli dalam *Theory of the State*:

*“Political science is the science which is concerned with the state, which endeavors to understand and comprehend the state in its conditions, in its essential nature, its various forms or manifestation, its development.”*

(Ilmu politik adalah ilmu yang bersangkutan dengan negara, yang berusaha untuk mengerti dan memahami negara dalam keadaannya, dalam sifat esensialnya, macam-macam bentuk dan manifestasinya dan perkembangannya).

J. Barents dalam *ilmu politika* menyatakan ilmu politik ialah ilmu yang mempelajari penghidupan negara. Ilmu politik disertai tugas untuk menyelidiki negara itu, sebagaimana negara itu melakukan tugasnya. Penekanan pada negara dapat kita lihat definisi yang dikemukakan Roger F. Soltau dalam *An introduction to Politics*:

*“Political science is the study of the state, its aims and purpose – the institutional by which these are going to be realized, its relations with its individual members, and other states.”*

(Ilmu politik mempelajari negara, tujuan-tujuan negara – lembaga-lembaga negara yang akan melaksanakan tujuan-tujuan itu, hubungan antara negara dengan warga negaranya dan hubungan antara negara dengan negara-negara lain).

Definisi ilmu politik, yang penekanannya pada pemerintahan yaitu batasan dari R.M. Mac. Iver dalam *The web of Governman*:

*“When we speak of a science of governman we are not raside doubts concerning the feasibility of political science, as that axpression is commonly*

*used. There is an important body of systematic knowledge about the state, about the conditions under which different types of government emerge, about the characteristic of the different types, about the relation of government to the governed in different historical situations, about the modes in which governments carry on their functions according to their kind, and so forth. This body of knowledge may properly be named a science”.*

(Apabila kita bicara tentang ilmu pemerintahan, kita tidak bermaksud hendak menimbulkan kesainan terhadap kegunaan praktis dalam ilmu politik sebagaimana istilah ini dipergunakan orang pada umumnya. Terdapat suatu kumpulan yang penting daripada pengetahuan yang sistematis tentang negara, tentang keadaan yang menimbulkan berbagai-bagai tipe pemerintah, tentang hubungan antara pemerintah dan yang diperintah dalam berbagai-bagai masa sejarah, tentang cara-cara bagaimana pemerintah itu melaksanakan fungsi-fungsinya menurut macamnya masing-masing dan seterusnya. Kumpulan pengetahuan ini dapat secara sewajarnya dinamakan suatu “ilmu”.)

Jika dilihat penekanan pada fakta-fakta politik, definisi Charles Eisenmann, dalam buku *Contemporary Political Science*:

*“The subject matter of the political science is political facts or phenomena – what one might call the political realm or the world of politics. And since political facts are elements in the general structure of society, it may be said the concepts society and political relations are the nations central to these science; everything relating to society as a political entity or to the political relations between human beings is their concern. According to the most commonly held view – mere mention will suffice, with perhaps minor clarifications or corrections – the first feature distinguishing political facts would seem to be that they relate more or less directly to power or authority in human societies and more particularly, to its organization and exercises”.*

(Sasaran ilmu politik adalah fakta-fakta politik atau fenomena yaitu apa yang seseorang menyebutnya dengan lapangan politik atau dunia politik. Dan karena fakta-fakta politik ini merupakan elemen susunan yang umum tentang ‘masyarakat’ dapat dikatakan bahwa konsepsi ‘masyarakat’ dan ‘hubungan-hubungan politik’ merupakan paham yang sentral untuk ilmu ini. Segala sesuatu yang berhubungan dengan masyarakat sebagai antipati politik atau yang berhubungan dengan hubungan-hubungan di antara manusia merupakan lapangan penyelidikannya. Menurut

kebanyakan pendapat yang dianut, mungkin dengan sedikit penjelasan atau pembedaan saja, akan kelihatan bahwa sifat yang pertama-tama yang membedakan fakta-fakta politik dengan fakta-fakta lainnya yaitu bahwa fakta-fakta politik banyak sedikitnya langsung berhubungan dengan power (kekuasaan) atau authority (wewenang) dengan masyarakat manusia dan lebih khusus lagi untuk pengorganisasiannya dan penggunaannya).

Definisi dari Conley H. Dillon, Carl Leiden, dan Paul D. Stewart, dalam *Introduction to Politician Science*:

*“Political science is one of the branches of social science. It studies man’s efforts to govern himself. No create government and state, and to control his social destiny. It also studies the abstract nature of the state and other political institution.”*

(Ilmu politik merupakan salah satu cabang dari ilmu sosial. Ilmu politik itu mempelajari usaha manusia untuk memerintah dirinya sendiri, untuk menciptakan pemerintah dan negara dan untuk mengendalikan nasib sosialnya yaitu nasibnya dalam hidup bermasyarakat, ilmu politik itu juga mempelajari sifat yang abstrak dari negara dan lembaga-lembaga politik lainnya).

Definisi ilmu politik, yang memberikan penekanan pada organisasi masyarakat. Definisi S.V. Kogekar:

*“Political science: a study of the organization of society in its widest sense, including all organizations, the family, the trade union and the state with special reference to one aspect of human behavior, the exercise of control and the rendering of obedience”.*

(Ilmu politik adalah suatu studi tentang organisasi masyarakat dalam pengertian yang paling luas, meliputi seluruh organisasi, keluarga, perserikatan-perserikatan buruh dan negara, yang berkenaan dengan salah satu aspek dari tingkah laku manusia, penggunaan kontrol dan gambaran ketaatan).

Ilmu politik adalah disiplin ilmu yang mempelajari politik, yaitu upaya mencapai kehidupan yang baik. Di Indonesia, kita mengenal pepatah “*gemah ripah loh jinawi*”. Orang Yunani Kuno, terutama Plato dan Aristoteles, menggambarkan politik sebagai usaha mencapai “*en dam onia*” dan “*the good life*”. Mengapa politik dalam konteks ini sangat penting? Karena sejak zaman dahulu, masyarakat telah berusaha

mengatur kehidupan kolektif dengan baik, mengingat sumber daya alam terbatas dan kebutuhan untuk membagi sumber daya tersebut agar semua warga merasa bahagia dan puas. Ini adalah inti dari politik. Bagaimana mencapai tujuan mulia ini? Tujuan tersebut dapat dicapai melalui berbagai cara, meskipun kadang-kadang metode ini saling bertentangan. Namun, semua sepakat bahwa tujuan ini hanya dapat tercapai dengan memiliki kekuasaan di suatu wilayah tertentu, seperti negara atau sistem politik. Kekuasaan ini penting untuk membuat keputusan terkait kebijakan yang akan memengaruhi alokasi sumber daya yang ada.

Sarjana politik sering kali menekankan salah satu konsep ini, tetapi selalu menyadari pentingnya konsep lainnya. Sebagai hasilnya, kita dapat menyimpulkan bahwa politik dalam sebuah negara berkaitan dengan masalah kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan publik, dan alokasi sumber daya. Namun, sebelum membahas lebih lanjut ilmu politik, kita perlu memahami konsep “politik” itu sendiri.

Pandangan mengenai politik di dunia Barat banyak dipengaruhi oleh filsuf Yunani Kuno pada abad ke-5 SM. Filsuf seperti Plato dan Aristoteles menganggap politik sebagai usaha untuk mencapai masyarakat politik yang terbaik. Dalam masyarakat semacam itu, manusia akan hidup bahagia karena memiliki kesempatan untuk mengembangkan bakat, berinteraksi dalam suasana masyarakat yang bersahabat, dan menjalani kehidupan yang moral. Pandangan ini berlangsung hingga abad ke-19.

Namun, definisi politik yang sangat normatif ini telah digantikan oleh definisi-definisi lain yang lebih menekankan pada upaya mencapai masyarakat yang baik, termasuk kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan, alokasi nilai, dan lainnya. Meskipun begitu, pengertian dasar politik sebagai upaya mencapai masyarakat yang lebih baik tetap hadir sebagai latar belakang dan tujuan dari kegiatan politik. Perlu diingat bahwa persepsi tentang kebaikan dan keadilan dipengaruhi oleh nilai-nilai dan ideologi yang berlaku pada waktu dan tempat tertentu. Secara umum, politik adalah upaya untuk menentukan aturan yang dapat diterima oleh sebagian besar warga masyarakat, dengan tujuan membawa masyarakat menuju kehidupan bersama yang harmonis. Upaya ini melibatkan berbagai kegiatan yang mencakup proses penentuan tujuan sistem politik dan cara-cara untuk mencapainya. Masyarakat membuat keputusan tentang tujuan sistem politik dan ini

melibatkan pilihan di antara beberapa alternatif serta urutan prioritas dari tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Untuk melaksanakan kebijakan umum yang terkait dengan pengaturan dan alokasi sumber daya alam, kekuasaan dan wewenang diperlukan. Kekuasaan ini diperlukan untuk memfasilitasi kerja sama dan mengatasi konflik yang mungkin muncul dalam proses ini. Pendekatan yang digunakan dapat bersifat persuasif atau, jika perlu, menggunakan paksaan. Tanpa unsur paksaan, kebijakan ini hanyalah pernyataan niat semata. Namun, kegiatan ini dapat memunculkan konflik karena nilai-nilai, baik yang bersifat materi maupun mental, yang dikejar sering kali bersifat langka. Di sisi lain, di negara demokrasi, kegiatan ini juga memerlukan kerja sama karena kehidupan manusia adalah bersifat kolektif. Dalam konteks ini, politik dapat dilihat sebagai upaya penyelesaian konflik atau mencapai konsensus.

Namun, tidak bisa disangkal bahwa dalam pelaksanaannya, kegiatan politik juga mencakup aspek-aspek negatif. Hal ini terjadi karena politik mencerminkan sifat manusia, baik yang baik maupun yang buruk. Manusia memiliki berbagai perasaan yang sering kali bertentangan, termasuk cinta, benci, setia, bangga, malu, dan marah. Oleh karena itu, dalam realitas sehari-hari, kita sering kali dihadapkan pada kegiatan yang tidak bermoral atau egois. Singkatnya, politik adalah perjuangan untuk mendapatkan kekuasaan, kemuliaan, dan kekayaan.

1. Menurut Rod Hugue, politik adalah kegiatan yang menyangkut cara bagaimana kelompok-kelompok mencapai keputusan-keputusan yang bersifat kolektif dan mengikat melalui usaha untuk mendamaikan perbedaan-perbedaan antara anggota-anggotanya (*politics is the activity by which groups reach binding collective decisions through attempting to reconcile differences among their members*).
2. Menurut Andrew Heywood, politik adalah kegiatan suatu bangsa yang bertujuan untuk membuat, mempertahankan, dan mengamendemen peraturan-peraturan umum yang mengatur kehidupannya, yang berarti tidak dapat terlepas dari gejala konflik dan kerja sama (*politics is the activity through which a people make, preserve and amend the general rules under which they live and as such is inextricably linked to the phenomenon of conflict and cooperation*).

Selain itu, terdapat definisi-definisi lain yang lebih praktis. Perbedaan-perbedaan dalam definisi tersebut terjadi karena setiap sarjana cenderung memfokuskan pada satu aspek atau elemen tertentu dalam politik. Elemen ini mereka anggap sebagai konsep pokok yang akan menjadi dasar untuk memahami elemen-elemen lainnya. Dari penjelasan di atas, kita dapat menyimpulkan bahwa konsep-konsep pokok tersebut adalah:

1. negara (*state*);
2. kekuasaan (*power*);
3. pengambilan keputusan (*decision making*);
4. kebijakan (*policy, beleid*);
5. pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*).

### **C. Objek dan Ruang Lingkup Ilmu Politik**

Objek atau sasaran suatu ilmu dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu objek materiil dan objek formil. Objek materiil adalah objek pancaindra atau sasaran materi (*subject matter*), sedangkan objek formil adalah objek pengetahuan atau sasaran formal (*focus of interest*). Objek formil ini disebutkan juga pusat perhatian, sasaran pengetahuan. Mengenai objek materiil ilmu politik adalah negara, kekuasaan, pemerintahan, fakta-fakta politik, kegiatan politik, organisasi masyarakat. Sementara itu, mengenai objek formil ilmu politik dalam hal ini, di antara *political scientist* tidak terdapat perbedaan pendapat. Mereka umumnya sepakat untuk berpendapat bahwa pusat perhatian ilmu politik dipusatkan pada perjuangan untuk mendapat atau menyimpan kekuasaan, menggunakan kekuasaan atau memengaruhi penggunaan kekuasaan. Jadi, ilmu politik pada intinya memusatkan perhatian pada sekelompok masalah, yang menyangkut perjuangan kekuasaan dalam kehidupan masyarakat. Perjuangan ini berwujud pada usaha untuk memperoleh kekuasaan atau mempertahankan kekuasaan politik.

Ruang lingkup ilmu politik, sebagai suatu ilmu pengetahuan dan merupakan salah satu cabang dari ilmu-ilmu sosial yang telah berdiri sendiri, mempunyai bidang atau lapangan penyelidikan. Pada tahun 1948, UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) pada bulan September mengadakan konferensi internasional untuk menelaah pengajaran, penelitian dan metode-

metode ilmu politik. Proyek UNESCO ini diselenggarakan di kota Paris dan dihadiri oleh sarjana-sarjana ilmu politik dari seluruh dunia. Proyek ini merupakan usaha untuk mengetahui keadaan-keadaan ilmu sosial pada umumnya dan ilmu politik pada khususnya di berbagai negara. UNESCO mengutamakan ilmu politik dari ruang lingkup ilmu politik, sebagai bagian dari ilmu pengetahuan dan salah satu cabang ilmu sosial yang mandiri, melibatkan bidang-bidang penelitian yang khusus. Pada tahun 1948, UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) menggelar sebuah konferensi internasional di bulan September di Paris yang bertujuan untuk mengevaluasi pengajaran, penelitian, dan metode-metode ilmu politik. Konferensi ini dihadiri oleh para ahli ilmu politik dari seluruh dunia. Inisiatif UNESCO ini bertujuan untuk memahami perkembangan ilmu sosial secara umum dan ilmu politik khususnya di berbagai negara. UNESCO memberikan prioritas pada ilmu politik dibandingkan ilmu sosial lainnya atas dasar pertimbangan tertentu. Salah satu pertimbangannya adalah bahwa pertumbuhan ilmu politik sebagai disiplin ilmiah lebih mudah dibandingkan dengan ilmu-ilmu sosial lainnya, seperti ilmu hukum, ekonomi, dan sosiologi. Dalam konteks ini, ilmu politik dilihat sebagai salah satu cabang ilmu sosial yang memiliki bidang penelitian khusus dan fokus yang terpisah. Alasan kedua adalah bahwa ilmu politik, selain relatif lebih baru sebagai cabang ilmu sosial, juga mengalami perkembangan yang beragam di berbagai negara. Selain dua pertimbangan tersebut, ada juga alasan lain, yaitu variasi dalam arah perkembangan ilmu politik di berbagai negara dan harapan bahwa kerja sama intelektual dalam bidang ilmu politik dapat berkontribusi untuk memelihara perdamaian dunia. Pada ilmu-ilmu sosial lainnya berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu, di antara pertimbangan tersebut *pertama*, pertumbuhan ilmu politik sebagai disiplin ilmiah relatif lebih mudah daripada ilmu-ilmu sosial lainnya, seperti ilmu hukum, ekonomi, sosiologi. Dalam arti ilmu politik dipandang semata-mata sebagai salah satu cabang dari ilmu-ilmu sosial yang memiliki lapangan penyelidikan tertentu dan pusat perhatian tertentu. *Kedua*, ilmu politik bukan saja ilmu yang relatif muda sebagai cabang ilmu sosial, tetapi pertumbuhannya pun sangat berbeda-beda di berbagai negara. Di samping kedua pertimbangan di atas, dikemukakan juga pertimbangan-pertimbangan lain, yaitu adanya arah yang berbeda-

beda yang ditempuh ilmu politik dalam pertumbuhannya itu dan adanya harapan bahwa kerja sama secara intelektual dalam bidang ilmu politik dapat memelihara perdamaian dunia.

Konferensi UNESCO tidak mengadakan definisi formal tentang ilmu politik, melainkan memberikan suatu perincian tentang ruang lingkup daripada ilmu politik. Hasil konferensi UNESCO 1948 tentang ruang lingkup politik sebagai berikut.

**Tabel 1.1** Ruang Lingkup Ilmu Politik

<b>Political Theory (Teori Politik)</b>	<b>Political Institutional (Lembaga-Lembaga Politik)</b>	<b>Parties, Groups and Public (Partai, Kelompok, Pendapat Umum)</b>	<b>International Relation (Hubungan Internasional)</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Political Theory</i> (teori politik)</li> <li>2. <i>History of political ideals</i> (sejarah ide-ide politik)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>The Constitution</i> (konstitusi)</li> <li>2. <i>National Government</i> (pemerintah nasional)</li> <li>3. <i>Regional and Local Government</i> (pemerintah regional dan lokal)</li> <li>4. <i>Public Administration</i> (administrasi negara)</li> <li>5. <i>Economic and Social Functions of Government</i> (fungsi-fungsi ekonomi dan sosial dari pemerintah)</li> <li>6. <i>Comperative Political Institution</i> (perbandingan lembaga-lembaga politik)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Political Parties</i> (partai politik)</li> <li>2. <i>Groups and Association</i> (kelompok dan perhimpunan)</li> <li>3. <i>Participation of the citizen in the government and the administration</i> (ikut sertanya warga negara dalam lapangan pemerintahan dan administrasi)</li> <li>4. <i>Public Opinion</i> (pendapat umum)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>International Polities</i> (politik internasional)</li> <li>2. <i>International Organization and Administration</i> (organisasi dan administrasi internasional)</li> <li>3. <i>International Law</i> (hukum internasional)</li> </ol>

Sumber: Soelistiyati Ismail Gani dalam Jacobus Ranjabar, 2016, hlm. 38.

Menurut Andrew Heywood (1997) dalam bukunya *Politics*, ilmu politik dibagi menjadi lima bidang kajian utama, yaitu sebagai berikut.

1. Teori politik, meliputi definisi politik, pemerintahan, sistem dan rezim, ideologi-ideologi politik, demonstrasi, 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 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 Perserikatan Bangsa-Bangsa 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 partai politik, golongan-golongan dan asosiasi-asosiasi, partisipasi warga negara dalam pemerintahan dan administrasi, serta pendapat umum;
4. hubungan internasional yang meliputi studi politik internasional, organisasi dan administrasi internasional, serta hukum internasional.

Jika kita membandingkan dua formulasi ruang lingkup ilmu politik di atas, dapat disimpulkan bahwa telah terjadi banyak perubahan dalam studi ilmu politik. Disiplin ini telah berkembang dari pendekatan institusional klasik yang terfokus pada studi institusi pemerintahan dan partai politik. Saat ini, ilmu politik semakin terintegrasi dengan ilmu-ilmu sosial lain

seperti sosiologi, kriminologi, ekonomi, psikologi, dan lainnya. Hal ini menghasilkan berbagai subbidang studi kontemporer, seperti ekonomi politik, perbandingan politik, psikologi politik, dan sosiologi politik.

Meskipun begitu, ini tidak berarti bahwa ilmu politik meninggalkan sepenuhnya topik-topik klasik seperti teori politik dan studi institusi politik. Ilmu politik terus mengembangkan dirinya di atas dasar-dasar perkembangan sebelumnya dan menghasilkan studi-studi teori politik kontemporer serta pendekatan-pendekatan baru seperti neo-institusionalisme dalam analisis institusi politik yang khas.

Bidang *pertama*, teori politik, merupakan studi tentang prinsip-prinsip dan generalisasi dari fenomena politik. Studi ini dapat bersifat spekulatif terkait dengan norma-norma yang seharusnya mengatur aktivitas politik. Namun demikian, teori politik juga bisa bersifat deskriptif (mendeskripsikan) atau komparatif (membandingkan). Dalam konteks sejarah ide-ide politik, ide-ide tersebut dianalisis berdasarkan periode waktu di mana mereka muncul. Ini karena ide-ide politik tidak dapat dipisahkan dari norma-norma, nilai-nilai, dan prasangka tertentu yang ada ketika ide-ide politik tersebut diusulkan.

Bidang *kedua*, lembaga-lembaga politik memeriksa kinerja pemerintah dan aparatnya, yang secara teknis adalah alat untuk mencapai tujuan sosial. Bidang ini memiliki keterkaitan erat dengan teori politik, terutama karena tujuan lembaga-lembaga tersebut pada umumnya ditentukan oleh doktrin dan filsafat yang termasuk dalam kajian teori politik. Bidang *ketiga*, lebih sering menggunakan konsep-konsep dari sosiologi dan psikologi, dan sering menekankan aspek dinamika politik di tingkat massa. Sementara itu, bidang *keempat*, hubungan internasional, telah berkembang menjadi disiplin tersendiri.

Perkembangan lain dalam ilmu politik adalah munculnya studi tentang pembangunan politik (*political development*). Kajian ini menyelidiki dampak pembangunan sosial-ekonomi terhadap struktur masyarakat, terutama bagaimana lembaga-lembaga politik memengaruhi perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Kajian tentang pembangunan masyarakat ini dikembangkan oleh sarjana-sarjana Barat sebagai upaya untuk memahami perubahan sosial dan politik di negara-negara berkembang yang baru merdeka setelah Perang Dunia II. Namun, beberapa ahli dalam kelompok ini sering memiliki pandangan etnosentris dalam menilai perkembangan

di negara-negara berkembang. Mereka cenderung berpandangan bahwa perkembangan harus mengikuti tahap-tahap yang sama dengan yang dialami oleh negara-negara Barat dalam sejarah mereka.

Pendekatan semacam ini tidak dapat dianggap benar karena seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, perkembangan atau perubahan dalam masyarakat tidak dapat dipisahkan sepenuhnya dari gagasan-gagasan politik yang berasal dari masyarakat itu sendiri. Meskipun metode penelitian yang digunakan dapat berbeda-beda, perkembangan politik di negara-negara berkembang harus dipahami sebagai tradisi yang unik, tanpa mengadopsi penilaian yang bersifat bias berdasarkan standar tradisi Barat.

## Latihan

1. Jelaskan sejarah perkembangan studi politik hingga menjadi disiplin akademik!
2. Berdasarkan sejarah, sejak zaman Yunani Kuno terdapat dua orang filsuf besar yakni Plato dan Aristoteles. Saudara diminta menjelaskan perkembangan ilmu politik dari kedua filsuf tersebut.
3. Jelaskan apa makna definisi yang dikemukakan oleh Roger F. Soltau!
4. Sebut dan jelaskan apa saja objek ilmu politik!

# BAB 2

## PERKEMBANGAN ILMU POLITIK MENURUT ZAMAN

*Jika kita melihat ilmu politik sebagai suatu disiplin ilmu yang memiliki cakupan penelitian dan fokus khusus, ilmu politik dapat dianggap masih muda dalam usianya. Namun, jika kita menggambarkan ilmu politik dalam arti yang lebih luas, yaitu sebagai ilmu pengetahuan yang secara rasional memeriksa berbagai aspek negara dan kehidupan politik, atau ketika manusia berusaha untuk memahami dan mengelola kekuasaan, ilmu politik sebenarnya memiliki usia yang sangat tua.*

*Hal ini karena hasrat dan aspirasi untuk memahami dan mengendalikan urusan politik telah ada sejak lama dalam diri manusia, sebagaimana yang disebutkan dalam konsep “zoon politikon” atau makhluk politik. Sejarah dan filsafat dapat membantu kita melacak perkembangan ilmu politik yang memiliki usia sangat tua ini.*

Menurut catatan sejarah, informasi tentang politik telah dikumpulkan sejak zaman Yunani Kuno oleh dua tokoh filsafat terkenal, yakni Plato dan Aristoteles, pada periode sebelum masehi. Bagi Plato dan Aristoteles, entitas politik yang mengatur kehidupan warga Yunani Kuno disebut sebagai “polis,” yang bertujuan untuk memberikan kehidupan yang baik kepada warganya. Dengan kata lain, polis berusaha memastikan kesejahteraan warga negaranya dan polis ini dijaga untuk mencapai kehidupan yang baik tersebut. Salah satu karakteristik utama dari polis-polis Yunani adalah sifatnya yang mutlak dan totaliter, yang berarti tidak ada pemisahan antara negara dan masyarakat. Oleh karena itu, polis bukan hanya negara, tetapi juga masyarakat itu sendiri, sehingga dapat disebut sebagai negara masyarakat (*society state*).

## **A. Zaman Plato (427–347 SM)**

Baik kota, negara maupun individu tidak akan pernah mencapai kesempurnaan sampai sekelompok kecil para filsuf dengan takdir Tuhan dipaksa, apakah mereka menghendaki atau tidak, untuk peduli kepada negara dan sampai ada kebutuhan serupa yang dibebankan kepada negara untuk memenuhi mereka semua. Filsuf Yunani. Plato hidup di Athena, murid filsuf besar Socrates yang juga besar sekali perhatiannya dalam lapangan pemerintahan. Ajaran-ajaran Socrates dapat diketahui dengan perantara Plato. Karya tulis Plato yang terkenal yaitu *The Republic*. Metode yang dipakai oleh Plato, yaitu metode teoretis-sintesis, yang dibicarakan mengenai hal-hal yang umum saja.

Plato lahir dari kalangan bangsawan dan menjadi pengikut bagi Socrates. Dia menjadi figur utama dalam dialog-dialog etika dan filsafat. Setelah kematian Socrates pada 399 SM, Plato mendirikan akademi dia sendiri dalam rangka untuk mendidik kelas pengusaha Athena baru. Plato mengajarkan bahwa dunia materi tersusun dari salinan-salinan tak sempurna dari ide-ide yang abstrak dan abadi. Filsafat Politik Plato, yang dijabarkan dalam karyanya *The Republic* dan *The Laws* adalah sebuah usaha untuk mendeskripsikan negara yang ideal dalam sudut pandang teori tentang keadilan. Kedua karya tersebut sungguh otoriter dan tidak memberi perhatian pada kemerdekaan individu, meyakini bahwa kekuasaan harus berada di tangan dari sebuah elite terdidik, yaitu raja-raja filsuf. Oleh karena itu, Plato adalah pengkritik keras terhadap demokrasi. Karya Plato memberi pengaruh yang luas pada kebudayaan

Eropa secara umum. Di masa mudanya, Plato tertarik pada prospek kehidupan politik aktif. Sebagaimana terlihat dalam tulisannya, “Di masa muda saya memiliki ide yang sama sebagaimana orang lain; saya beranggapan bahwa begitu mencapai kematangan, saya akan ambil bagian dalam berbagai urusan negara saya.”

Kesempatan untuk berpartisipasi itu muncul tidak lama setelah berakhirnya Perang Peloponnesia saat Pemerintah Athena memperoleh pengakuan sebuah komite yang beranggotakan 30 penduduk terkemuka. Plato menerima undangan untuk menjadi anggota kelompok ini karena, menurutnya, “Saya berpikir bahwa tujuan mereka adalah untuk menggeser kehidupan yang tidak adil ke cara yang adil dan demikian pula memerintahnya.” Tidak lama berselang, perbuatan penguasa baru mengecewakannya sehingga dia menarik diri dari semua aktivitas publik. Ketertarikannya pada masalah politik akhirnya muncul kembali ketika kaum demokrat kembali memegang kekuasaan, hanya untuk dimatikan ketika pemerintah baru menghukum mati teman sekaligus gurunya, Socrates. Setelah itu, Plato tidak lagi berperan aktif dalam kehidupan politik Athena. Setelah melakukan perjalanan ke luar negeri, dia kembali ke kota kelahirannya, dan pada tahun 388 ia mendirikan akademi (sekolah filsafat)nya yang terkenal, di hutan Zaitun di luar kota tersebut. Meski terutama ditujukan untuk pendalaman ilmu murni dan bukan untuk pelatihan praktis, akademi ini terus mengirim siswanya untuk menduduki jabatan politik di berbagai negara kota Yunani.

## **B. Zaman Aristoteles (384–323 SM)**

Aristoteles lahir pada tahun 384 SM di Stagira, sebuah kota kecil di Yunani yang terletak di Semenanjung Chalcidice. Dia berasal dari keluarga kelas menengah atas, dengan ayahnya yang bekerja sebagai dokter di Istana Anyntas II, yang juga merupakan ayah dari Philip Agung. Ketika berusia 17 tahun, Aristoteles pergi ke Athena untuk mengejar studi di Akademi yang didirikan oleh Plato. Dia tinggal di Athena sebagai anggota sekolah ini selama 20 tahun hingga Plato meninggal dunia. Selama 12 tahun berikutnya, Aristoteles melakukan perjalanan, menikah, dan mengabdikan selama tiga tahun di Istana Philip sebagai guru untuk Putra Mahkota Macedonia, Aleksander. Ketika Philip tiba-tiba terbunuh pada tahun 336 SM dan Aleksander naik tahta, Aristoteles kembali ke Athena dan mendirikan sekolahnya sendiri di Lyceum,

sebuah bangunan yang awalnya digunakan sebagai tempat olahraga, kemudian diberkati sebagai tempat pemakaman Lycian Apollo. Sekolah ini dikenal dengan julukan “peripatetik” karena sering kali kuliah-kuliahnya diadakan sambil berjalan-jalan di tempat yang hijau tersebut.

Aristoteles menyadari bahwa masyarakat dan negara yang diselidiki adalah suatu hal yang kompleks, lagipula gejala-gejala politik itu berkedudukan kuat dan berlatar belakang lain. Maka dari itu, ia menggunakan metode yang lain, yaitu metode empiris dan analisis. Empiris adalah mendasarkan diri dari suatu yang dialami. Aristoteles telah menganalisis secara teliti terhadap kurang lebih 150 pemerintah yang nyata (*polis*) untuk membuat kesimpulannya dalam bidang politik. Aristoteles adalah murid Plato dan guru Alexander Agung Muda. Aristoteles mendirikan sekolah filsafatnya sendiri di Athena pada 335 SM. Ini disebut sekolah keliling karena kebiasaan dia untuk berjalan naik dan turun ketika dia berbicara. Dua puluh dua risalah, dia yang masih bertahan, dikompilasi sebagai catatan kuliah, yang mencakup logika, fisika, metafisika, astronomi, meteorologi, biologi, etika, dan politik. Di abad pertengahan, karya Aristoteles menjadi fondasi bagi filsafat Islam, dan selanjutnya dimasukkan ke dalam teologi Kristen. Karyanya yang paling terkenal adalah *politics*, di mana dia menggambarkan negara kota sebagai landasan bagi kebaikan dan kesejahteraan serta berpendapat bahwa demokrasi lebih daripada oligarki.

Perbedaan antara Plato dan Aristoteles terletak pada pendekatan metode berpikir yang mereka gunakan. Meskipun keduanya memiliki kesamaan dalam menganggap bahwa solusi untuk masalah politik harus didasarkan pada norma-norma etis atau etika, mereka memiliki perbedaan dalam cara mereka berpikir tentang metode yang harus digunakan. Meskipun demikian, kedua pemikir ini sepakat bahwa etika memiliki peran penting dalam memecahkan berbagai masalah politik.

Pemikiran tentang negara dan politik telah ada sejak sekitar tahun 450 SM, sebagaimana terlihat dalam karya-karya sejarawan seperti Herodotus, serta filsuf-filsuf seperti Plato, Aristoteles, dan lainnya. Di Asia, terdapat pusat-pusat kebudayaan seperti India dan Cina yang telah mewariskan tulisan-tulisan politik yang bernilai. Di India, tulisan-tulisan ini termasuk dalam kategori Dharmasastra dan Arthasastra, yang berasal dari sekitar tahun 500 SM. Di Cina, beberapa filsuf terkenal yang membahas politik meliputi Confucius (sekitar tahun 350 SM),

Mencius (sekitar tahun 350 SM), dan Mazhab Legalis yang melibatkan tokoh seperti Shang Yang (sekitar tahun 350 SM).

Di Indonesia, terdapat beberapa karya tulis yang membahas sejarah dan kenegaraan, seperti *Negara Kertagama* yang ditulis pada masa Majapahit sekitar abad ke-13 hingga ke-15 Masehi, serta *Babad Tanah Jawi*. Sayangnya, dalam beberapa Negara Asia, sastra yang mencakup topik politik mengalami kemunduran sejak akhir abad ke-19 karena pengaruh kuat pemikiran Barat yang dibawa oleh negara-negara seperti Inggris, Jerman, Amerika Serikat, dan Belanda dalam konteks imperialisme.

### C. Permulaan Zaman Modern

Ilmu politik yang modern dimulai dengan lahirnya tokoh yang banyak memberikan perhatian pada negara dan pemerintah, yang bernama: Niccolo Machiavelli (1469–1527), yang merupakan politisi dan penulis asal Italia, putra dari seorang pengacara sipil. Pengetahuan Machiavelli tentang kehidupan publik diperoleh pada sebuah masa yang sulit di wilayah Florence yang tidak stabil secara politik. Dengan Niccolo Machiavelli, dapat dikatakan bahwa ilmu politik menginjak masa baru. Ia adalah seorang yang pertama kali memisahkan soal politik dan etik. Machiavelli adalah seorang ahli sejarah, ahli negara, dan ahli politik. Setelah zamannya Machiavelli, itu baru dipakai istilah ilmu politik (*science politique = political science*) yang pertama-tama dapat ditemukan dalam bukunya Jean Bodin, yang berjudul *Les Six Livres de la Republique*. Niccolo Machiavelli mengeluarkan ukuran-ukuran etis dari teorinya untuk menilai norma-norma politik. Ia adalah seseorang yang suka menghitung-hitung kekuatan (*force*). Orang-orang yang masih senang pada etika mengutuk habis-habisan, tetapi akhirnya banyak orang yang mempelajari ajaran-ajaran yang terdapat dalam karya tulisnya yang bernama *The Prince*.

Niccolo Machiavelli menjabat sebagai Kanselir kedua (1498–1512) dan pernah dikirim untuk menjalankan tugas di Prancis, Jerman, dan seluruh Italia. Setelah sempat mengalami pemenjaraan sesaat dan pemulihan kekuasaan Medici, Machiavelli memulai kariernya dalam menulis. Karya utama dia, *The Prince*, yang diterbitkan pada 1532, banyak mengambil pada pengamatan-pengamatan langsung pada kelihaihan

politik dari Casare Borgia dan politik kekuasaan yang mendominasi periode dia. Ini ditulis sebagai sebuah panduan bagi sang pangeran masa depan dari sebuah Italia yang bersatu. Kemudian muncul istilah “Machiavellian” yang artinya “licik dan bermuka dua”.

## **Zaman Modern**

Pada abad ke-16, 17, dan 18, fokus utama masyarakat tertuju pada bidang hukum dan struktur institusi pemerintahan. Beberapa tokoh terkemuka pada periode tersebut, antara lain sebagai berikut.

### **Thomas Hobbes (1588–1676)**

Thomas Hobbes, seorang filsuf politik asal Inggris yang sering disebut sebagai filsuf dari Malmesbury, lahir pada tanggal 3 April 1588 di Malmesbury. Ia adalah anak seorang pendeta yang suka berdebat dan akhirnya harus meninggalkan kampung halamannya bersama keluarganya. Hobbes menunjukkan kecerdasannya sejak dini dengan mempelajari bahasa Yunani dan Latin pada usia 6 tahun, dan ia mulai mengejar pendidikan di Universitas Oxford ketika berusia 15 tahun. Setelah lulus, ia menjadi guru pribadi bagi anak tertua dari Lord Cavendish, seorang aristokrat terkemuka Inggris. Sebagian besar hidupnya dihabiskan untuk melayani keluarga ini, yang memungkinkannya melakukan perjalanan dan berinteraksi dengan para ilmuwan dan penulis terkenal pada masanya. Tidak lama sebelum pecahnya Perang Saudara Inggris, Hobbes memutuskan untuk pindah ke Paris karena karyanya yang mempertahankan kekuasaan mutlak raja. Pada awal tahun 1652, setelah tinggal di Prancis selama 11 tahun, ia mencapai kesepakatan dengan Pemerintah Sipil dan kembali ke Inggris, di mana ia menghabiskan sisa hidupnya.

Meskipun Hobbes bukan seorang negarawan, dia adalah seorang filsuf yang sangat memusatkan perhatiannya pada masalah-masalah filsafat politik. Ia adalah anak seorang pegawai gereja yang kemudian meninggalkan keluarganya. Hobbes menjadi guru pribadi untuk Pangeran Wales yang diasingkan, Charles Stewart, dan hidup di bawah perlindungan keluarga Cavendish. Karyanya ditulis dalam periode ketidakpastian dan konflik sosial yang dipicu oleh Revolusi Inggris. Hobbes mengembangkan teori komprehensif pertama tentang keadaan alam manusia dan perilaku mereka sejak Aristoteles. Salah

satu karyanya yang paling terkenal, *Leviathan* (1651), ditulis untuk memberikan pembenaran dan landasan hukum bagi kekuasaan absolut Raja Charles I (Raja Inggris, 1625–1649), dan juga membahas dasar-dasar kewajiban politik. Karya ini mendukung pemerintahan absolut, tetapi menggunakan argumen kontrak sosial dan juga menyoroti prinsip-prinsip ketuhanan.

### **John Locke (1632–1704)**

Filsuf dan politis Inggris, Locke lahir tanggal 29 Agustus 1632 di Wrington di kota Somerset. Ayahnya adalah seorang tuan tanah kecil dan pengacara yang berperang di parlemen pada waktu perang sipil. Ia adalah seorang dokter yang mencurahkan perhatiannya pada masalah filsafah politik. John Locke mempelajari kedokteran di Universitas Oxford sebelum menjadi sekretaris untuk Anthoni Ashley Cooper, *First Earl of Shaftbury*, pada 1661. Pandangan-pandangan politiknya dikembangkan dengan latar belakang Revolusi Inggris dan sering dipandang menyediakan pembenaran bagi “Revolusi Kejayaan” pada 1668, yang mengakhiri kekuasaan absolut dan melahirkan sebuah monarki konstitusional di Inggris. John Locke merupakan salah satu pemikir penting liberalisme awal, memberikan penekanan besar pada hak-hak “alami” atau pemberian Tuhan, yaitu hak-hak bagi kehidupan, kebebasan dan pemilikan. Sebagai pendukung pemerintahan perwakilan dan toleransi, pandangan-pandangan John Locke memiliki pengaruh besar pada Revolusi Amerika.

Buku terkenal yang ditulis oleh John Locke yang berjudul *Two Treatises of Civil Government* merupakan respons terhadap kekuasaan absolut yang dimiliki oleh Raja Stuart dan juga bertujuan untuk memberikan dasar pembenaran bagi Revolusi tahun 1688. Dalam karyanya, Locke menguraikan tentang tiga jenis kekuasaan yang terpisah: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif. Masing-masing dari kekuasaan ini memiliki peran yang berbeda dalam pemerintahan. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang. Kekuasaan ini bertugas dalam proses pembentukan peraturan-peraturan hukum yang mengatur masyarakat. Kekuasaan eksekutif, di sisi lain, adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh kekuasaan legislatif. Ini mencakup pelaksanaan undang-undang dan proses pengadilan. Kekuasaan federatif adalah jenis kekuasaan yang mencakup hubungan dengan negara-negara asing. Ini

termasuk dalam kekuasaan federatif adalah kewenangan dalam urusan perang dan perdamaian, membuat perjanjian dan aliansi dengan negara-negara lain, serta melakukan tindakan diplomasi dengan aktor-aktor internasional. Dengan memisahkan tiga jenis kekuasaan ini, Locke ingin menegaskan prinsip pemisahan kekuasaan dalam pemerintahan yang merupakan dasar dari pemerintahan yang adil dan berdasarkan hukum.

### **Montesquieu (1689–1755)**

Teoretikus politik paling komprehensif dari abad pencerahan adalah Baron de Montesquieu. Dilahirkan dari keluarga kaya kelas ningrat (*petite noblesse*), ia memulai kariernya sebagai pengacara, tetapi minatnya pada ilmu pengetahuan dan institusi politik segera mengarahkan aktivitasnya untuk menulis. Bukunya yang terkenal berjudul *L'esprit des Lois* (1748) atau *The Spirit of Laws*. Dari Montesquieu, terkenal pikiran-pikirannya mengenai pembagian kekuasaan negara menjadi tiga, yaitu *trias politica*, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Menurut Montesquieu, ketiga jenis kekuasaan itu haruslah terpisah satu sama lain. Pemisahan itu, baik mengenai maupun mengenai alat perlengkapan yang menyelenggarakan. Kekuasaan legislatif menurut Montesquieu adalah kekuasaan membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan undang-undang, sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Montesquieu mengemukakan bahwa kemerdekaan hanya dapat dipertahankan kalau ketiga fungsi tersebut tidak dipegang oleh salah satu orang atau badan, tetapi oleh tiga orang atau badan yang terpisah. Montesquieu dengan *trias politica*-nya menginginkan jaminan bagi kemerdekaan individu terhadap tindakan sewenang-wenang dari pengusaha. Menurut pandangannya, hal itu hanya dapat dicapai kalau diadakan pemisahan mutlak antara ketiga kekuasaan tersebut.

### **Jean Jacques Rousseau (1712–1778)**

Filsuf moral dan politik Prancis, kelahiran Jenewa, barang kali merupakan pemberi pengaruh intelektual utama pada Revolusi Prancis. J.J. Rousseau sepenuhnya belajar secara otodidak. Dia pindah ke Paris pada 1742 dan menjadi akrab dengan para anggota terkemuka dari pencerahan Prancis, khususnya Diderot. Tulisan-tulisan dia, yang beragam mencakup bidang pendidikan, seni, sains, sastra, dan filsafat,

merefleksikan sebuah keyakinan yang mendalam terhadap kebaikan dari “manusia alami” dan keburukan dari “manusia sosial”. Ajaran politik J.J. Rousseau, dirangkumkan dalam karyanya *Emile* (1762) dan dikembangkan dalam *The Social Contract* yang mendukung sebuah bentuk demokrasi radikal yang telah memengaruhi pemikiran liberal, sosial, anarkis, dan sebagian akan mengatakan fasis. Autobiografinya (1770) mengkaji kehidupannya dengan keterusterangan yang luar biasa dan memperlihatkan sebuah keinginan untuk memaparkan kelemahan. Karya Rousseau yang terkenal adalah *Du Chontract Social atau Principers du Droit Politique*, ditulis 1762. Dalam buku itu Rousseau, membentangkan teori-teori politiknya, pemikiran-pemikiran tentang negara dan perjanjian sosial.

## **Perkembangan Abad ke-19 dan ke-20**

Dalam abad ini, ilmu politik dapat dikatakan dapat mencapai taraf perkembangan yang luas. Setelah memasuki abad ke-19 dan ke-20 inilah, ilmu politik berkecimpung pula dalam persoalan metodologi. Tokohnya, yaitu Charles E. Marriam dari University of Chicago serta George E.G. Catlin.

Perkembangan ilmu politik menjadi lebih luas lagi melalui pengajaran di mimbar-mimbar kuliah pada perguruan tinggi, dengan terbentuknya himpunan-himpunan sarjana ilmu politik, juga dengan diterbitkannya majalah-majalah ilmiah yang khusus tentang politik dari seluruh dunia. Demikian juga badan-badan internasional seperti UNESCO dan International Political Science Associates ikut menunjang perkembangan ilmu politik, dengan menyelenggarakan pertemuan antara sarjana-sarjana dari berbagai negara di kota Paris tahun 1948. Konferensi Paris ini membicarakan, antara lain tentang objek, metodologi dan teori-teori mengenai ilmu politik. Kemudian, dalam tahun 1952, UNESCO menyelenggarakan konferensi dari International Political Science Associates di kota London, Inggris.

Perkembangan selanjutnya dalam ilmu politik tidak berhenti pada pendekatan struktur saja, tetapi juga berkembang ke arah pendekatan tingkah laku (*behavioral approach*). Perkembangan ini terjadi setelah berakhirnya Perang Dunia II. Gerakan dan perkembangan ini sangat dipengaruhi oleh ahli-ahli seperti Max Weber dan Talcott Parson dengan basis sosiologinya. Sementara itu juga, berkembang ahli-ahli yang

mendasarkan diri pada pendekatan tingkah laku dalam rangka ilmu politik, di antara mereka adalah:

1. Gabriel A. Almond, dengan analisis struktural-fungsionalnya;
2. David Easton, dengan teori umum tentang sistem;
3. Karl W. Deutch, dengan teori komunikasinya.

## **Latihan**

1. Apa perlunya kita mempelajari perkembangan ilmu politik?
2. Ada berapa zaman perkembangan ilmu politik?
3. Pada zaman Plato dan Aristoteles bagaimana keberadaan ilmu politik?
4. Salah satu pendekatan ilmu politik adalah pendekatan tingkah laku. Pertanyaannya, siapa ahli politik yang pendekatan kajiannya pada tingkah laku (*behavior*)?
5. Jelaskan secara ringkas tentang perkembangan ilmu politik pada zaman modern menurut para ahli politik!

# BAB 3

## PENDEKATAN, METODE, DAN TEKNIK ILMU POLITIK

*Pendekatan merujuk pada langkah-langkah, tindakan, atau strategi yang digunakan untuk mendekati atau memahami suatu subjek atau masalah. Ini mencakup sikap atau sudut pandang tertentu terhadap sesuatu, sering kali didasarkan pada asumsi atau seperangkat asumsi yang terkait satu sama lain.*

*Di sisi lain, teknik adalah suatu metode atau prosedur yang digunakan oleh individu untuk mencapai suatu tujuan atau menyelesaikan suatu tugas dengan efisien dan sukses. Teknik ini adalah langkah-langkah konkret atau tindakan yang dilakukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.*

## A. Pendekatan Ilmu Politik

Pendekatan merujuk pada proses, cara, atau tindakan untuk mendekati atau mengkaji suatu subjek atau topik tertentu. Istilah “mazhab” dalam bahasa Arab mengacu pada pengelompokan dan penafsiran berbagai keterangan tentang peristiwa masa lalu dalam rangka waktu tertentu secara kronologis. Dalam konteks lain, “mazhab” juga dapat merujuk pada suatu jalan atau cara yang diambil atau ditempuh seseorang, baik itu berupa tujuan konkret maupun abstrak, dan menjadi ciri khas dari individu tersebut.

Dalam konteks ilmu politik, “mazhab” dapat dianggap sebagai golongan pemikir yang memiliki pandangan serupa dalam teori, ajaran, atau aliran tertentu dalam bidang ilmu politik. Dengan demikian, “pendekatan” dalam ilmu politik juga dapat disebut sebagai orientasi yang menggambarkan bagaimana seseorang atau kelompok mengkaji fenomena politik.

Dari beberapa makna di atas, dalam sejarah perkembangan ilmu politik telah mengenal beberapa pendekatan di antaranya sebagai berikut.

### 1. Pendekatan Tradisional<sup>1</sup>

Pendekatan tradisional dalam ilmu politik mencakup beberapa pendekatan, seperti pendekatan sejarah, pendekatan hukum (legalistis), dan pendekatan kelembagaan (institusional). Pendekatan sejarah melibatkan pengkajian fenomena politik kontemporer dengan memandangnya melalui lensa peristiwa atau kejadian masa lalu. Dengan kata lain, ilmu politik dalam pendekatan ini dapat dianggap sebagai sejarah politik (*political history*). Richard Jensen pernah mengungkapkan, “sejarah adalah politik masa lalu, dan politik adalah sejarah politik saat ini.” Meskipun pendekatan sejarah mencapai puncaknya pada abad lalu, penggunaannya masih relevan hingga saat ini. Banyak bukti menunjukkan bahwa pendekatan ini masih digunakan, bahkan ada kesamaan metode yang digunakan oleh sarjana politik dan sejarawan. Seperti yang diungkapkan oleh Edward M. Sait, pendekatan historis ini

---

<sup>1</sup>Pendekatan tradisional sebenarnya meliputi beberapa metode analisis politik yang mulai populer di kalangan sarjana politik Amerika Serikat pada sekitar abad ke-19 dan permulaan abad ke-20.

sangat penting karena merupakan satu-satunya cara untuk memahami sifat sejati dari lembaga-lembaga politik dan cara khusus di mana lembaga-lembaga tersebut dibentuk. Oleh karena itu, saat ini masih banyak sarjana politik yang juga dikenal sebagai sejarawan yang menggunakan pendekatan historis dalam penelitiannya.

Pada umumnya mereka memberikan deskripsi tentang peristiwa-peristiwa politik masa kini secara terperinci. Semua itu dilakukan dengan gaya narasi seorang sejarawan. Ilmu politik di dalam menafsirkan dan menyelidiki pertumbuhan gejala-gejala politik atau fenomena politik pada masa sekarang ataupun pada masa yang akan datang yang mungkin akan terjadi dapat menerapkan pendekatan sejarah. Pembahasan mengenai pengetahuan sejarah tentang kehidupan negara-negara merupakan bahan-bahan keterangan yang sangat berguna bagi analisis dan perbandingan ilmu politik. Peran sejarah sangat membantu ilmu politik mengenai susunan kekuasaan dan karakteristik dari pemerintahan negara pada masa lampau dapat dipahami untuk bahan evaluasi pada masa pemerintahan saat ini.

Selain keterkaitan dengan sejarah, terlihat juga hubungan antara studi politik dengan hukum atau sistem hukum. Fakta ini menjadi dasar untuk pengembangan pendekatan legalistis dalam ilmu politik, yang juga populer di Amerika Serikat. Pendekatan legalistis melibatkan penelitian ilmu politik yang fokus pada masalah konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Namun, pendekatan legalistis tidak lagi terbatas pada pemeriksaan sistem hukum semata, melainkan mencakup aspek hukum dan konstitusi dalam setiap institusi politik yang dapat diteliti dan diuji. Salah satu contoh yang menarik adalah analisis Edward S. Corwin tentang lembaga kepresidenan sebagai satu “constitutional offices.” Corwin menggunakan data utama dari keputusan peradilan yang menggambarkan kewenangan dan pembatasan yang diberikan kepada presiden.

Pendekatan institusional, sebagai reaksi terhadap pendekatan historis dan legalistis dikembangkan sebagai aliran ketiga dalam ilmu politik. Para pendukung pendekatan ini menyadari bahwa dalam beberapa hal, ilmu politik memiliki kelemahan jika hanya fokus pada aspek hukum dan konstitusi. Oleh karena itu, penekanannya perlu diubah. Mereka lebih memusatkan perhatian pada kenyataan politik aktual dan peristiwa politik yang sedang terjadi, daripada hanya

menganalisis aspek historis dari hukum. Mereka menekankan bahwa fokus utama adalah pada institusi politik. Institusi politik yang menjadi fokus mereka meliputi lembaga legislatif, eksekutif, dan peradilan yang mendapat perhatian besar. Tujuan pendekatan kaum institusionalis ini adalah memberikan deskripsi yang rinci tentang institusi-institusi politik dan bukan hanya menjelaskan sistem politik secara umum.

## 2. Pendekatan Perilaku

Pendekatan perilaku muncul pasca-Perang Dunia II di Amerika Serikat, sekitar tahun 1950-an, sebagai bagian dari gerakan protes terhadap pendekatan tradisional dalam ilmu politik. Tujuan utama gerakan perilaku ini adalah dua hal. *Pertama*, sebelumnya ilmu politik tidak dianggap mampu menghasilkan pengetahuan politik yang dapat diandalkan. *Kedua*, banyak pengetahuan politik yang dapat diandalkan dapat ditemukan melalui berbagai pendekatan dan metode yang berbeda. Pada pertengahan tahun 1980-an, sejumlah sarjana di Amerika Serikat mulai mempromosikan pandangan bahwa politik adalah suatu “kegiatan sosial” dan “proses,” di mana negara dilihat sebagai arena pertarungan kekuasaan antara berbagai kelompok dalam masyarakat. Mungkin inilah awal dari munculnya “pendekatan perilaku” sebagai suatu upaya untuk menggantikan tradisi pendekatan tradisional yang ada. Pendekatan perilaku ini tumbuh sebagai aksi pemberontakan terhadap tradisi pendekatan lama.

Para pendukung behavioralisme memperluas penggunaan konsep-konsep seperti sikap dan konsep-konsep serupa lainnya, yang dikaitkan dengan perilaku yang dapat diamati atau diobservasi pada manusia. Untuk lebih memahami apa itu behavioralisme, kita dapat mengidentifikasi dua interpretasi yang berbeda. Setiap interpretasi ini didasarkan pada karakteristik yang dianggap mampu memberikan penyegaran pada ilmu politik tradisional. Salah satu interpretasi tersebut memberikan penekanan pada pokok persoalan atau isi (*content*). Menurut pandangan ini, behavioralisme ditandai oleh perhatian yang berlebihan terhadap perilaku para aktor politik sehingga dalam banyak hal menolak pendekatan institusional yang ada.

Bandingkanlah ini dengan pendapat David Easton yang mengingatkan sarjana-sarjana politik untuk mengkaji juga persoalan aktivitas dan

bukan hanya lembaganya saja. Boleh jadi, inilah pernyataan yang paling menonjol dari behaviorisme. Para penganut behaviorisme berkali-kali menegaskan bahwa kendatipun institusi atau lembaga-lembaga politik merupakan aspek penting dalam politik, bukanlah materi yang nyata dari politik. Aktivitas yang ada di dalam atau di sekitar institusi politiklah yang seharusnya memperoleh perhatian besar dari para sarjana politik. Porsi yang lebih besar dari kekuatan behavioralis tidak diberikan untuk menjelaskan struktur lembaga-lembaga perwakilan, atau barangkali kewajiban-kewajiban hukum para wakil rakyat, tetapi justru lebih banyak dipakai untuk menjelaskan tingkah laku para wakil rakyat dan menjelaskan pula bagaimana lembaga perwakilan rakyat itu bekerja. Behaviorisme tidak sepenuhnya menolak pendekatan tradisional. Bila dipandang perlu, data historis yang bisa diperoleh dari pendekatan tradisional tersebut tetap digunakan. Dengan kata lain, behaviorisme tetap saja mengkaji aspek hukum suatu sistem politik dan tetap menyadari pentingnya lembaga-lembaga yang ada di dalam sistem politik tersebut. Akan tetapi, dalam hubungan ini yang selalu terjadi bahwa behaviorisme senantiasa mengembalikan semuanya kepada perilaku. Sejarah disusun dari perilaku manusia; manusia diakui sebagai pembuat, yang tunduk, dan sekaligus yang melanggar hukum, satu hal lagi yang penting adanya pengakuan, tidak ada institusi atau lembaga yang tidak disusun dari pola-pola perilaku.<sup>2</sup>

Apabila seseorang berangkat dari pandangan behaviorisme, penekanan mereka tentu kepada perilaku. Bentuk perilaku yang memperoleh perhatian utama adalah perilaku individual. Dari kenyataan ini, kita bisa mengasumsikan adanya korelasi atau hubungan yang kuat antara behaviorisme dan individualisme. Akan tetapi, hendaknya dicatat bahwa ini tidak berarti membatasi penganut behaviorisme untuk hanya mengkaji kelompok-kelompok atau negara-negara saja. Eksistensi kelompok dan negara-negara sudah tidak bisa lagi diingkari. Ada lagi interpretasi tentang behaviorisme yang secara ketat berhubungan dengan interpretasi di atas kiranya penting juga

---

<sup>2</sup>Banyak behaviorisme mengikuti alur pemikiran individualisme. Mereka menekankan signifikansi perilaku individu sebagai bangunan dasar ilmu politik, para institusionalis mengkaji struktur, kekuasaan, dan tanggung jawab, sementara para behavioralis mengkaji sikap, kepribadian, dan aktivitas fisik, seperti *voting*, *lobbying*. Dengan demikian, sebenarnya antara behavioralis dan individualisme sering saling melengkapi.

dipertimbangkan. Menurut interpretasi yang terakhir ini, behavioralisme dianggap sesuai dengan studi ilmiah dalam ilmu politik. Interpretasi ini memiliki beberapa unsur spesifik. Pertama dikatakan, adanya kecenderungan untuk menggunakan metode ilmiah yang dapat disusun mulai dari praduga-praduga pengetahuan yang lemah atau bebas dari segi sistematikanya ataupun dari aspek empirisnya sampai kepada penggunaan serangkaian asumsi dan prinsip yang lebih sempurna.

Dalam perkembangannya, pendekatan perilaku juga tidak luput dari kritikan yang datang dari berbagai pihak, termasuk kalangan tradisional dan bahkan beberapa pendukung pendekatan perilaku sendiri. Kalangan tradisional, yang melibatkan tokoh-tokoh seperti Eric Voegelin, Leo Strauss, dan John Hollowell, mengkritik pendekatan perilaku dengan argumen bahwa pendekatan ini terlalu steril karena menolak memasukkan nilai-nilai (*value force*) dan norma-norma dalam penelitian politik. Menurut kalangan tradisionalis, para pendukung pendekatan perilaku tidak berusaha mencari jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang memiliki dimensi nilai, seperti apa sistem politik demokratis yang baik atau bagaimana membangun masyarakat yang adil, dan sebagainya. Mereka juga mengkritik pendekatan perilaku karena dianggap kurang relevan dengan realitas politik dan terlalu banyak memusatkan perhatian pada masalah-masalah yang dianggap kurang penting, seperti survei mengenai perilaku pemilih, sikap politik, dan pendapat umum. Oleh karena itu, gerakan pascaperilaku kemudian mengusulkan perlunya menciptakan relevansi dan tindakan dalam penelitian politik.

### **3. Pendekatan Psikologis**

Ilmu politik di dalam menganalisis dan menyelidiki alasan-alasan dan dorongan dorongan batin daripada manusia, atau individu sebagai makhluk politik yang di dalam hidup bersama dengan manusia yang lain di dalam masyarakat, telah berusaha mencari dan mempergunakan kekuasaan dapat pula menggunakan dan menerapkan pendekatan psikologis. Pendekatan psikologis dapat menganalisis latar belakang psikologis dari kehausan akan kekuasaan, motif-motif dan hasrat manusia yang berusaha memperoleh dan menggunakan kekuasaan.

Pelopornya, yaitu Lasswell dan Schuman. Menurut Lasswell, dorongan dan keinginan akan kekuasaan yang mendorong dan

menggerakkan para pengusaha itu timbul adalah karena sebagai imbalan terhadap rasa lemah dan rendah diri yang dipunyai oleh penguasa. Demikian juga adanya persoalan-persoalan di dalam ilmu politik seperti tentang propaganda politik, pendapat umum (*public opinion*) kebebasan perseorangan akan dapat dimengerti lebih jelas dan dapat dipahami lebih mendalam dengan bantuan pendekatan psikologis.

## **B. Metode Ilmu Politik**

Metode adalah cara-cara atau langkah-langkah yang merupakan pola tertentu yang dipakai oleh para cerdik pandai dalam menggali pengetahuan mengenai suatu gejala, serta memeriksa tentang suatu pengetahuan tentang gejala tersebut. Adapula sebagian orang yang menyebutnya metode penelitian jikalau titik beratnya ialah pengumpulan data. George Simson mengartikan metode ini sebagai, "*hun way we arrive at verified knowledge*" (Soelistiaty Usmail Gani, 1984: 31). Jadi, metode diartikan secara singkat sebagai "cara kita sampai pada pengetahuan yang dapat dicek kembali tentang kebenarannya" atau cara untuk mencari kebenaran dalam ilmu. Fungsi ilmu ialah menemukan kebenaran yang objektif, untuk mencapai tujuan itu, yaitu tujuan menemukan kebenaran yang objektif. Ilmu memerlukan cara-cara dan alat-alat atau instrumen tertentu. Metode dan teknik adalah merupakan alat-alat dan cara-cara perlengkapan yang membantu usaha ilmu dalam menemukan kebenaran tersebut. Massimo Salvadori mengartikan metode sebagai berikut.

- *Technical devices for gathering*; data teknik merakit untuk mengumpulkan data.
- *Processes for attaining the perception of facts*; proses untuk mencapai kemungkinan mencapai fakta.
- *Techniques for obtaining*; data teknik untuk memperoleh data.
- *Rational working of the mind* atau sebagai "*point of view*" = sudut pandang.

Jadi, metode adalah cara untuk mengumpulkan data dan memeriksa kebenaran pengetahuan tentang gejala yang bersangkutan. Berhubung gejala-gejala yang dijadikan sasaran untuk dibahas di dalam ilmu politik itu luas sekali, metode-metode yang dipakai dalam ilmu politik itu juga ada banyak, antara lain sebagai berikut.

## 1. Metode Observasi

Menurut metode penelitian dalam praktik, observasi adalah metode pengumpulan data yang dilakukan secara sistematis dan sengaja melalui pengamatan dan pencatatan terhadap gejala objek yang diselidiki. Observasi mempunyai pengertian yang sempit, dan luas. Dalam pengertian yang sempit, observasi merupakan pengamatan langsung terhadap gejala yang diselidiki, baik dalam situasi yang wajar maupun dalam situasi buatan. Dalam pengertian yang luas, observasi meliputi juga pengamatan yang dilaksanakan secara tidak langsung, di mana pengamatan itu juga menggunakan alat-alat penolong, baik yang sudah dipersiapkan sebelumnya maupun yang diadakan khusus untuk keperluan tersebut.

Di dalam penelitian sosial, observasi bertujuan untuk melihat, merasakan, dan mengerti sifat dan luas hubungan dan unsur-unsur dalam gejala-gejala sosial yang kompleks. Di dalam menggunakan metode observasi sebagai metode pengumpulan data, si observasi harus berusaha supaya reliabilitas dan validitasnya terjamin. Karena objek-objek penelitian memiliki sifat yang kompleks, melihat unsur-unsur yang banyak, ia menyebabkan banyaknya kesulitan yang harus dihadapi oleh observer, arena ia hanya mampu mengangkat sebagian saja dari objek yang kompleks itu. Jika objek yang kompleks itu hendak dilihat dari berbagai aspek, cara yang harus ditempuh, yaitu:

- a. menyediakan waktu yang lebih banyak agar objek yang kompleks dapat dilihat dari berbagai sudut berulang-ulang;
- b. menyediakan tenaga observer yang lebih banyak dalam menyoroti objek tersebut;
- c. mengambil lebih banyak objek yang sejenis agar dalam jangka waktu tertentu dapat dilihat berbagai segi gejala yang kompleks tadi oleh penyidik yang terbatas jumlahnya.

Di samping itu, ada dua faktor yang dapat memengaruhi hasil observasi, yaitu pengamatan dan ingatan. Pengamatan dipengaruhi oleh faktor psikis, misalnya: daya adaptasi berupa kemampuan untuk melihat dan menangkap keseluruhan fakta-fakta tentang objek yang diselidiki. Penyelidikan harus selalu bersifat hati-hati dalam menghadapi objek, harus selalu menanggapinya sebagai suatu yang baru sehingga harus menyelidiki dengan teliti apa yang harus diselidiki.

- **Hasrat (keinginan)**

Penyelidikan harus menjauhi diri dari hasrat atau keinginan pribadi karena kadang-kadang seorang penyelidik mempunyai hasrat agar hasil penelitiannya sesuai dengan apa yang diharapkannya. Hal ini dapat menyebabkan secara tidak sadar ia mempunyai kecenderungan untuk mengubah fakta-fakta yang ada, dan tidak mau melihat fakta-fakta yang bertentangan dengan hasratnya. Keinginan mempunyai pengaruh dan ikut menentukan luasnya perhatian, sedangkan perhatian dapat menemukan mutu/kualitas pengamatan.

- **Prasangka**

Prasangka merupakan sikap yang tidak sehat, yaitu memunculkan sikap apriori terhadap objek penelitian. Prasangka dapat mengakibatkan kepalsuan. Penyelidikan harus menghindarkan diri dari sikap prasangka ini karena prasangka mempunyai pengaruh negatif atas hasil penelitian.

- **Proyeksi**

Proyeksi merupakan mekanisme proses praktis yang tidak disukai di mana orang melemparkan kejadian-kejadian yang ada dalam dirinya kepada objek yang ada di luar dirinya. Jika proyeksi ikut mengambil peran dalam pengamatan, hal ini berbahaya karena hasil yang akan ditangkap oleh observer adalah *projective fact*, bukan *real fact*. Jadi, observer harus dapat menghindarkan diri dari sifat proyeksi ini. Faktor lain yang dapat memengaruhi hasil observasi, yaitu ingatan. Tidak setiap orang memiliki daya ingat yang baik. Di samping itu, misalnya ia memiliki ingatan yang baik, belum tentu ia memiliki ingatan yang luas. Keterbatasan dalam mengingat pun memengaruhi pula atas hasil observasinya. Untuk memperoleh hasil observasi yang baik, dapat dilengkapi dengan usaha-usaha, misalnya:

- membuat catatan-catatan, menggunakan alat-alat seperti alat perekam, telepon, film, foto, dan lain-lain;
- menggunakan observer yang banyak, memusatkan perhatian pada data yang relevan dan sebagainya.

## 2. Metode Penggolong-golongan

Penggolong-golongan merupakan pengelompokan secara teratur tentang objek yang mempertunjukkan hubungan mereka satu sama lain. Penggolongan-penggolongan dalam arti sempit, yaitu tabulasi dari benda-benda sesuai dengan sifat mereka. Dengan metode penggolongan-penggolongan, data-data yang banyak dapat disusun secara tertib dan teratur.

Aristoteles menggolong-golongkan bentuk pemerintahan atas dasar dua kreteria, yaitu sebagai berikut.

- a. Secara kuantitatif: berdasarkan jumlah orang yang memegang kekuasaan dalam negara.
- b. Secara kualitatif: berdasarkan kesejahteraan umum oleh penguasa-penguasa negara.

Berdasarkan dua kriteria itu, Aristoteles menggolong-golongkan bentuk pemerintahan ke dalam tiga bentuk pemerintahan yang baik dan tiga bentuk pemerintahan yang jelek.

Berikut adalah tiga bentuk pemerintahan yang baik.

a. *Monarchy*

*Monarchy* berasal dari kata *monas* yang memiliki arti “satu” dan *archein* yang berarti “memerintah, menguasai”. Jadi, *monarchy* berarti bentuk pemerintahan yang di dalamnya seluruh kekuasaan dipegang oleh seorang yang berusaha mewujudkan kesejahteraan umum.

b. *Aristocracy*

*Aristocracy* berasal dari *aristoi* yang berarti “kaum bangsawan”, “cendekiawan” dan *kratein* yang berarti “kekuasaan”. *Aristocracy* berarti bentuk pemerintahan yang di dalamnya kekuasaan negara berpusat pada beberapa orang yang berusaha mewujudkan kesejahteraan umum. Disebut *aristocracy* karena yang berkuasa adalah orang-orang yang baik sekali dan berusaha untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

c. *Polity*

*Polity* adalah bentuk pemerintahan, di mana seluruh warga negara turut serta mengatur negara dengan maksud mewujudkan

kesejahteraan umum. Oleh M. R. Mac Iver, dalam bukunya *The Web of Government, polity* ditafsirkan sebagai bentuk pemerintahan, di mana golongan tengah yang memegang kekuasaan pemerintahan.

Sementara itu, tiga bentuk pemerintahan yang jelek antara lain sebagai berikut.

a. *Tirany*

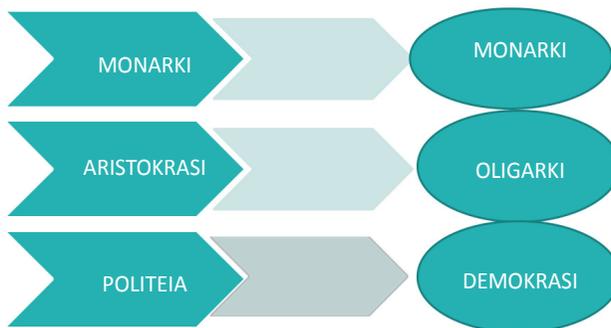
*Tirany*, yaitu bentuk pemerintahan, di mana kekuasaan juga berpusat pada satu orang, tetapi ia berusaha mewujudkan untuk kepentingan dirinya sendiri dan sama sekali tidak mementingkan kesejahteraan umum.

b. *Oligarchy*

*Oligarchy* berasal dari kata *oligoi* yang berarti “beberapa”. *Oligarchy* adalah pemerintahan oleh beberapa orang yang mengutamakan kepentingan golongannya sendiri, sama sekali kurang mementingkan golongan lain.

c. *Democracy*

*Democracy* berasal dari kata *demos* yang berarti “rakyat”. Aristoteles menganggap demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang merosot karena berdasarkan pengamatan sendiri, penguasaan di negar-negara kota yang demokratis dan zamannya merupakan salah satu pemerintahan yang selalu korup karena yang berkuasa adalah orang-orang miskin yang kurang beradab. Mereka pertama-tama berusaha untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri, sama sekali kurang memperhatikan kesejahteraan umum.



## C. Teknik Ilmu Politik

Teknik merupakan alat atau cara/tata yang bersifat lebih khusus lagi. Menurut Alfred de Grazie dalam *The Elements of Political Science*, teknik dalam hubungannya dengan ilmu politik, “Dengan teknik merupakan cara-cara yang rapi dan khusus dengan nama pemeriksaan dan fakta-fakta dapat dilakukan oleh *researts worker* dalam suatu metode yang umum.”

Adapun teknik ilmu politik terdiri dari sebagai berikut.

### 1. Teknik *Questionnaire*

*Questionnaire* atau angket dapat dipandang sebagai *interview* tertulis. Pada teknik ini, responden dihubungkan melalui suatu daftar pertanyaan. Sebagai suatu teknik pengumpulan data, penggunaannya hanya sebatas pada pengumpulan pendapat atau fakta yang memang diketahui oleh responden. Teknik *questionnaire* dipakai untuk mendapatkan keterangan-keterangan tentang sesuatu masalah tertentu. Sejumlah pertanyaan tentu sudah disusun sebelumnya, dikirim oleh orang-orang tertentu untuk dijawab sendiri oleh orang-orang tersebut atau memilih jawaban yang sudah dilampirkan.

Menurut cara penyampaiannya, *questionnaire* dapat dibedakan menjadi dua golongan, yaitu angket langsung dan angket tidak langsung. Angket langsung, yaitu apabila daftar pertanyaan itu dikirim langsung kepada orang yang ingin dimintai pendapat dan keyakinan sendiri atau diminta untuk mengutarakan tentang keadaan dirinya sendiri. Sementara itu, angket tidak langsung, yaitu apabila daftar pertanyaan dikirim kepada orang yang diminta untuk mengutarakan keadaan orang lain.

Menurut cara model penyusunan itemnya, angket dibedakan menjadi dua golongan, yaitu angket berstruktur dan angket tidak berstruktur. Berikut penjelasannya.

- a. Angket berstruktur: mempunyai sifat yang tegas, konkret, dan pertanyaan-pertanyaannya terbatas. Responden hanya diminta untuk mencetak atau mengisi skala-skala atau lajur pertanyaan yang sudah tertentu. Di sini, untuk responden biasanya disediakan sebuah pertanyaan untuk memberi kesempatan untuk menambah keterangan khusus.

- b. Angket tidak berstruktur: responden mempunyai kebebasan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan. Dengan adanya kebebasan dalam menjawab pertanyaan, responden dapat mengemukakan pendapat atau memberi penjelasan-penjelasan dan uraian secara panjang lebar mengenai pokok permasalahan yang menjadi tujuan penelitian. Jawaban bebas memberi kemungkinan bagi penyelidikan untuk menyelidiki secara mendalam keadaan responden mengenai pendapat, perasaan, atau latar belakang kehidupannya.

Teknik *questionnaire* dapat digunakan untuk memperoleh keterangan-keterangan mengenai sikap politik (*political attitude*) dari golongan-golongan tertentu.

## 2. Teknik *Sampling*

Teknik *sampling*, yaitu diadakan pilihan di antara orang-orang yang dianggap dapat mewakili mereka sebagai keseluruhan keuntungannya. Kelebihan menggunakan teknik ini adalah:

- a. menghemat biaya karena biaya yang dikeluarkan akan lebih sedikit sebab yang diselidiki hanya sebagian saja;
  - b. menghemat tenaga karena tenaga yang dibutuhkan lebih sedikit, meliputi baik tenaga lapangan maupun tenaga untuk mengadakan tabulasi atau pengolahan data;
  - c. menghemat waktu dalam pelaksanaan tugas lapangan karena yang diselidiki hanya sebagian dari keseluruhan, yaitu wakil-wakil dari keseluruhan sehingga waktu yang dibutuhkan akan jauh lebih sedikit;
  - d. karena objek penelitian lebih kecil, dimungkinkan untuk mengumpulkan data-data yang lebih mendetail dari objek tersebut;
  - e. memungkinkan hasil penelitian lebih tepat dan teliti sehingga selalu dapat dicek lagi.
- ## 3. Teknik *Interview*

Teknik *interview* (wawancara) adalah teknik yang digunakan dalam mana dua atau lebih orang-orang berhadapan sebagai penanya dan penjawab. Teknik ini digunakan apabila jumlah orang yang akan diwawancara tidak banyak. Manfaat teknik ini yaitu penanya dapat menjelaskan sedetail mungkin pertanyaan yang mau diajukan.

Petugas data (*collector* atau *interviewer*) yang baik dalam melakukan wawancara harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut.

- a. *Interviewer* harus mampu membina hubungan dengan baik dengan responden. Ia harus dapat menerangkan maksud dan tujuan penelitian yang dikerjakan sehingga si penjawab bersedia memberikan keterangan-keterangan yang tingkat ketelitiannya tinggi.
- b. *Interviewer* harus dapat menghindari diri dari pertanyaan-pertanyaan yang sifatnya menyarankan/memaksa suatu jawaban (*suggestive question*).
- c. *Interviewer* harus mempunyai disiplin yang kuat (dalam arti tidak boleh mengubah daftar pertanyaan, satuan-satuan ukuran, definisi, kriteria tanpa izin pimpinan riset).
- d. Petugas harus menguasai persoalan-persoalan yang akan diteliti.

#### 4. Teknik *Opinionnaire*

Teknik ini disebut juga *letter of inquiry*. Teknik *opinionnaire* merupakan teknik dalam mana sejumlah masalah tertentu dikemukakan secara tertulis kepada orang-orang tertentu dengan harapan mereka memberikan opininya atas penyelesaian masalah yang dikemukakan tersebut.

#### 5. Teknik Observasi Partisipan

Dalam bentuk ini, observer langsung ikut serta (*participate*) sebagai peserta (*participant*) dalam objek yang diselidiki. Jadi observer turut mengambil bagian dalam perikehidupan atau situasi dari orang-orang yang sedang diobservasi. Misalnya, saat menyelidiki kehidupan orang di suatu daerah, si observer ikut pula dalam kehidupan sehari-hari orang-orang dalam daerah tersebut.

## Latihan

1. Salah satu pendekatan ilmu politik adalah pendekatan tradisional. Jelaskanlah pendekatan tradisional tersebut satu per satu!
2. Jelaskan secara singkat dari beberapa metode ilmu politik!
3. Untuk mendapatkan data yang valid, jelaskanlah bagaimana teknik ilmu politik bekerja!

# BAB 4

## KONSEP NEGARA

*Secara terminologi, negara diartikan sebagai organisasi tertinggi di antara kelompok masyarakat yang memiliki cita-cita untuk bersatu, hidup dalam suatu kawasan, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat. Pada bab ini akan membahas tentang negara sebagai konsep politik, sejarah asal mula negara, tugas dan fungsi negara, definisi negara, tujuan dan unsur esensial negara.*

## **A. Negara sebagai Konsep Politik**

Bayang-bayang negara membayangi hampir setiap aktivitas manusia. Dari pendidikan hingga manajemen ekonomi, dari kesejahteraan sosial hingga sanitasi, dan dari tatanan dalam negeri hingga pertahanan luar negeri, negara membentuk dan mengontrol. Kalaupun ia tidak membentuk dan mengontrol, ia mengatur, mengawasi, mengizinkan atau melarang. Bahkan, aspek-aspek kehidupan yang biasanya dianggap sebagai urusan pribadi (pernikahan, perceraian, aborsi, ibadah keagamaan, dan sebagainya) sepenuhnya tunduk pada otoritas negara. Karenanya, tidak mengejutkan jika ilmu politik sering kali dipahami sebagai studi tentang negara, analisis tentang organisasi-organisasi kelebagaannya, evaluasi tentang pengaruhnya pada masyarakat dan sebagainya. Debat ideologi dan partai politik sungguh cenderung berkisar di seputar isu tentang fungsi atau peran yang tepat dari negara; apa sajakah yang harus disarankan pada individu dan asosiasi pribadi? Oleh karena itu, watak negara telah menjadi salah satu pokok bahasan utama dalam analisis politik.

## **B. Apakah Negara Itu?**

Negara merupakan integrasi kekuasaan politik, negara adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Jadi, negara adalah alat suatu masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat. Di samping itu juga, negara menertibkan gejala-gejala kekuasaan yang timbul karena adanya hubungan-hubungan tersebut dalam masyarakat.

Manusia dalam melaksanakan kehidupan bersama mereka dalam masyarakat itu, di samping mempunyai sifat kerja sama yang baik, saling membantu dalam berbagai kesukaran yang mereka hadapi, juga mempunyai sifat persaingan yang penuh pertentangan di antara mereka. Negara merupakan suatu organisasi yang dalam wilayah tertentu dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya yang dapat menetapkan tujuan-tujuan daripada kehidupan bersama itu. Negara berwenang menetapkan cara-cara dan batas-batas sampai di manakah kekuasaan itu dapat digunakan oleh seseorang/individu dan golongan, di pihak lain oleh negara sendiri. Jadi, negara dapat membimbing kegiatan-kegiatan sosial dari penduduk negara ke arah tujuan bersama mereka.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa negara mempunyai tugas yang penting, yaitu:

1. mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang timbul dalam masyarakat yang bertentangan satu sama lain;
2. mengorganisasi dan mengintegrasikan aktivitas individu/orang perseorangan dan golongan agar dapat tercapai tujuan-tujuan dari pada masyarakat seluruhnya, seperti apa yang mereka cita-citakan.

Apakah yang membedakan negara dengan asosiasi lainnya yang ada dalam masyarakat? Negara mempunyai sifat-sifat yang tidak dimiliki oleh asosiasi lain (manifestasi dari kedaulatan yang dimiliki negara). Sifat-sifat itu menurut Roger H. Soltau (Soelistiyati Ismail Gani, 1984: 60) adalah sebagai berikut.

1. Sifat memaksa

Agar dapat dicapainya tujuan-tujuan masyarakat dengan sukses, negara harus mempunyai sifat memaksa, dalam arti negara mempunyai kekuasaan untuk menggunakan kekerasan fisik secara sah. Hanya negara saja yang dapat menggunakan kekuasaan ini untuk menjamin tercapainya ketertiban di masyarakat dan juga untuk mencegah timbulnya kekacauan.

2. Sifat monopoli

Dalam menetapkan tujuan bersama masyarakat, negara mempunyai monopoli. Tidak ada satu golongan pun dari keseluruhan golongan yang ada dalam masyarakat tersebut yang dapat menganjurkan cara hidup dan tujuan yang bertentangan dengan apa yang telah ditetapkan oleh negara. Dalam rangka ini, negara dapat menyatakan bahwa suatu aliran kepercayaan atau aliran politik tertentu dilarang hidup dan disebarluaskan karena dianggap bertentangan dengan tujuan masyarakat.

3. Sifat mencakup semua

Tidak terdapat perbedaan, semua orang dalam wilayah suatu negara berkewajiban harus membayar pajak. Semua orang wajib menaati dan melaksanakan undang-undang dan peraturan-peraturan yang dibuat oleh negara yang ditujukan pada mereka. Keadaan demikian memang perlu sebab kalau seseorang dibiarkan berada di luar ruang lingkup aktivitas negara, usaha negara ke arah tercapainya

masyarakat yang dicita-citakan akan gagal. Lagi pula, menjadi warga negara tidak berdasarkan kemauan sendiri dan hal ini berbeda dengan asosiasi lain di mana keanggotaan bersifat sukarela.

### C. Definisi Negara

Di bawah ini disajikan beberapa definisi atau batasan tentang negara (Soelistiyati Ismail Gani, 1984: 60).

1. Suatu definisi atau batasan mengatakan bahwa negara adalah suatu organisasi politik, yang dibentuk atas suatu dasar dan tujuan tertentu oleh sekelompok manusia yang mendiami suatu wilayah tertentu secara tetap, mempunyai suatu pemerintahan yang dibentuk dan diperlengkapi dengan kekuasaan tertinggi yang disebut kedaulatan untuk membuat dan menjalankan undang-undang bagi sekelompok manusia tersebut, demi tercapainya tujuan yang telah ditetapkan. Organisasi politik yang disebut negara ini, bebas dari pengawasan dan penguasaan yang dilakukan oleh badan kekuasaan lain.
2. Definisi atau batasan lain mengatakan bahwa negara adalah suatu masyarakat manusia yang secara permanen (tetap) mendiami suatu daerah tertentu, merdeka secara legal dari pengemudian (kontrol) dari luar dan memiliki suatu pemerintahan yang diorganisasikan, yang membentuk serta mengadministrasikan hukum atas semua manusia serta golongan yang ada di bawah yurisdiksinya, yang ada di bawah kekuasaannya.
3. Max Weber memberikan batasan sebagai berikut. Negara adalah suatu organisasi asosiasi yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekuasaan fisik secara sah dalam suatu wilayah (*the state is a human society that succesfully claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory*).
4. Robert M. Mac Iver dalam *The Modern State* memberikan definisi atau batasan sebagai berikut: negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintahan yang untuk maksud tersebut diberi kekuasaan memaksa (*the state is an association which, acting through law as promulgated by a government endowed to this and*

*with coercive power, maintains within a community territorially demarcated the external conditions of order).*

5. Harold J. Laski memberikan definisi atau batasan sebagai berikut: negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian masyarakat itu. Masyarakat adalah suatu kelompok manusia yang hidup bersama dan bekerja sama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama. Masyarakat merupakan negara kalau tata cara hidup yang harus ditaati baik oleh individu maupun oleh asosiasi ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat bagi mereka semua (*the state is a society which is integrated by possessing a coercive authority legally supreme over any individual or grup which is part of the society. A society is a group of human beings living together and working together for the satisfaction of their mutual wants. Such a society is a state when the way of life to which boot individuals and associations must comfirm is defined by a coercive authority binding upon the all*).

Dengan memperhatikan beberapa definisi atau bahasan tentang negara tersebut di atas, istilah “negara” telah digunakan untuk menunjukkan pada banyak hal, antara lain: sebuah kumpulan lembaga, sebuah satuan teritorial, sebuah ide filsafat, sebuah perangkat pemaksaan atau penindasan, dan sebagainya. Hal ini muncul sebagian dari fakta bahwa negara telah dipahami dalam empat cara yang cukup berbeda (Andrew Heywood, 2014: 96), yaitu sebagai berikut.

1. Perspektif Idealis

Idealisme adalah sebuah pandangan tentang politik yang menekankan pentingnya moralitas dan cita-cita. Idealisme filosofis mengimplementasikan bahwa ide-ide lebih riil dari dunia materi. Pendekatan idealis tentang negara paling jelas direfleksikan dalam tulisan-tulisan dari G.H.F. Hegel, yaitu *Phenomenology of Spirit* (1807) dan *Philosophy of Right* (1821). Hegel mengidentifikasi tiga momen eksistensi sosial, yaitu sebagai berikut.

- a. *Keluarga*. Di dalam keluarga, ia berpendapat sebuah altruisme tertentu berjalan dan mendorong masyarakat untuk menampilkan kepentingan mereka sendiri untuk

mendahulukan kepentingan anak-anak mereka atau orang tua mereka.

- b. *Masyarakat sipil*. Masyarakat sipil dipandang sebagai sebuah lingkup “egoisme universal”, di mana individu mendahulukan kepentingan mereka sendiri di depan kepentingan orang lain.
- c. *Negara*. Hegel melihat negara sebagai sebuah komunitas etis yang didukung oleh sikap saling simpati-altruisme universal.

Kelemahan dari idealisme tersebut adalah ia mengemukakan gambaran yang tidak kritis tentang negara dan dengan mendefinisikan negara dalam sudut pandang etis, gagal membedakan dengan jelas antara lembaga-lembaga yang merupakan bagian dari negara dan lembaga-lembaga yang berada di luar dari negara.

## 2. Perspektif Fungsionalisme

Perspektif fungsional tentang negara berfokus pada peran atau tujuan lembaga negara. Fungsi utama negara adalah pemeliharaan tatanan sosial. Negara didefinisikan sebagai rangkaian lembaga yang menegakkan” tatanan” dan menghasilkan stabilitas sosial. Tatanan (ketertiban) sebagai sebuah prinsip politik, yaitu tatanan yang menunjuk pada bentuk-bentuk perilaku yang stabil dan dapat diprediksi dan terutama yang menjamin keamanan personal. Akan tetapi, tatanan (ketertiban) memiliki dua asosiasi politik yang sangat berbeda. Hal yang paling umum adalah ia terkait dengan otoritas politik dan dianggapnya dapat dicapai jika dipaksakan “dari atas” melalui sebuah sistem hukum. Karenanya, “hukum dan ketertiban” menjadi sebuah konsep tunggal yang menyatu. Pandangan yang lain mengaitkan tatanan dengan kesetaraan dan keadilan sosial dan menekankan bahwa stabilitas dan keamanan dapat muncul secara alami “dari bawah” melalui kerja sama dan sikap saling menghargai. Perspektis fungsionalis semacam itu, misalnya telah diadopsi oleh kalangan nonmarxis, yang cenderung melihat negara sebagai sebuah mekanisme melalui mana konflik kelas diredam untuk menjamin ketahanan sistem kapasitas jangka panjang. Kelemahan pandangan fungsionalisme tentang negara adalah ia cenderung untuk mengasosiasikan setiap lembaga yang memelihara tatanan (seperti misalnya keluarga, media massa, serikat buruh dan tempat ibadah) dengan negara itu sendiri.

### 3. Perspektif Organisasional

Perspektif organisasional ini mendefinisikan negara sebagai perangkat pemerintahan dalam pengertiannya yang paling luas, yaitu sebagai rangkaian lembaga yang dapat dikenal bersifat “publik”, di mana mereka bertanggung jawab dalam pengaturan kehidupan sosial dan dibiayai oleh belanja publik. Kelebihan pandangan ini adalah ia membedakan dengan jelas antara negara dan masyarakat sipil (masyarakat yang berpolitik). Dalam sudut pandang organisasional ini, dapat diidentifikasi lima cara penting dari negara, yaitu sebagai berikut.

a. Negara adalah penguasa

Negara menggunakan kekuasaan yang mutlak dan tak terbatas, di mana negara berdiri di atas semua organisasi dan kelompok lain di dalam masyarakat. Thomas Hobbes mengusung ide tentang kekuasaan negara dengan menggambarkan negara sebagai “leviathan”, yaitu sebuah monster raksasa, biasanya digambarkan sebagai sebuah makhluk laut.

b. Lembaga negara bersifat publik

Lembaga negara dapat dikenali bersifat “publik” berbeda dengan lembaga “privat” (swasta) dari masyarakat sipil. Badan publik bertanggung jawab membuat dan menyelenggarakan keputusan bersama, sedangkan badan privat seperti misalnya keluarga, perusahaan swasta dan serikat buruh, ada untuk memenuhi kebutuhan individual.

c. Negara adalah sebuah ukuran legitimasi

Keputusan negara biasanya (meskipun tidak harus) diterima sebagai pengikat para anggota masyarakat karena sebagaimana diklaim, mereka dibuat untuk kepentingan publik atau untuk kebaikan bersama. Negara dianggap mencerminkan kepentingan-kepentingan permanen dari masyarakat.

d. Negara adalah sebuah perangkat dominasi

Otoritas negara disokong oleh pemaksaan. Negara harus memiliki kapasitas untuk memastikan bahwa hukum-hukumnya dipatuhi dan para pelanggarnya dihukum. Menurut Max Weber, negara didefinisi oleh monopolinya terhadap sarana “kekerasan yang sah”.

- e. Negara adalah sebuah kesatuan teritorial

Wilayah hukum negara didefinisikan secara geografis dan ia mencakup semua yang hidup di dalam batas-batas wilayah negara tersebut, baik mereka itu warga negara atau bukan. Pada tingkat internasional, negara dianggap (paling tidak dalam teori) sebagai sebuah entitas otonomi.

#### 4. Perspektif Internasional

Perspektif internasional tentang negara terutama sebagai pelaku pada tingkat dunia, yaitu sebagai “unit” dasar politik internasional. Hal ini memperlihatkan struktur ganda negara, yaitu fakta bahwa ia memiliki dua wajah, satu wajah menghadap keluar dan satu wajah menghadap ke dalam, sedangkan definisi-definisi sebenarnya berkenaan dengan wajah negara yang menghadap ke dalam, yaitu hubungannya dengan individu dan kelompok yang hidup di dalam batas-batas wilayahnya dan kemampuannya untuk memelihara tatanan domestik. Sementara itu, pandangan internasional ini berkenaan dengan wajah negara yang menghadap keluar, yaitu hubungan dengan negara-negara lain sehingga kemampuannya untuk memberikan perlindungan diri dari serangan luar. Definisi klasik tentang negara dalam hukum internasional terdapat di dalam Konvensi Montevideo tentang hak dan tugas negara (1933). Menurut Pasal 1 Konvensi Montevideo, negara memiliki empat ciri, yaitu:

- a. sebuah batas wilayah tertentu;
- b. sebuah populasi permanen;
- c. sebuah pemerintahan efektif;
- d. kapasitas untuk melakukan hubungan dengan negara-negara lain.

Jadi, dari uraian-uraian tentang negara tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa negara adalah sebuah kesatuan politik yang membentuk wilayah hukum berdaulat di dalam batas-batas tertentu, dan menyelenggarakan otoritas melalui serangkaian lembaga permanen. Lembaga ini adalah lembaga yang dapat dikenali bersifat publik, di mana mereka bertanggung jawab dalam pengaturan kehidupan masyarakat, dan dibiayai dengan belanja publik. Oleh karena itu, negara

mencakup pengadilan, industri nasional, sistem keamanan nasional, dan seterusnya. Ini dapat dikenali dengan seluruh lembaga politik.

## D. Asal Mula Negara

Masalah mengenai asal mula negara merupakan persoalan ilmu politik yang sulit. Kesulitan tersebut terletak dalam menentukan kapankah saat-saat negara yang pertama terbentuk karena belum terdapat suatu bukti yang jelas. Para ilmuwan politik melalui teori mencari jawaban tentang asal mula berdirinya suatu negara. Teori diambil garis besarnya secara induktif. Mengenai asal mula negara ini terdapat beberapa teori, di antaranya sebagai berikut (Soelistiyati Ismail Gani, 1984: 83).

### 1. Teori Ketuhanan (*The Divine Theory*)

Teori ketuhanan sebetulnya merupakan teori tua, tetapi baru memperoleh bentuknya yang sempurna dalam tulisan sarjana-sarjana Eropa pada abad pertengahan. Mereka membenarkan dan menggunakan teori ketuhanan ini untuk membenarkan kekuasaan raja-raja yang mutlak. Teori ketuhanan pada dasarnya mengajarkan bahwa negara itu diciptakan oleh Tuhan. Tuhanlah yang menghendaki adanya negara dan menciptakan negara.

Dengan mengambil doktrin ketuhanan sebagai alasan, maka dikatakan negara dibentuk atas kehendak Tuhan dan pimpinan-pimpinannya ditunjuk oleh tuhan. Raja dan segenap pemimpin negara hanya bertanggung jawab pada Tuhan dan tidak pada siapa pun. Dengan doktrin ketuhanan dan anggapan raja-raja tersebut diusahakan agar kekuasaan raja mendapatkan sifatnya yang suci sehingga pelanggaran terhadap kekuasaan raja merupakan pelanggaran terhadap Tuhan. Doktrin *divide right of kings* ini telah menjadi dasar filosofi dari kekuasaan raja-raja, yaitu: Stuart dari Inggris, Hohenzollern dari Jerman, dan Bourbon dari Prancis.

### 2. Teori Alamiah (*Natural Theory*)

Teori alamiah tentang asal usul negara pertama-tama dikemukakan oleh Aristoteles. Bagi Aristoteles, negara adalah ciptaan alam kodrat manusia membenarkan adanya negara karena manusia pertama-tama adalah makhluk politik (*zoon politikon*). Karena kodrat tersebut, manusia ditakdirkan untuk hidup bernegara. Manusia

bersifat *zoon politikon*, artinya manusia baru merupakan manusia yang sempurna, manusia yang etis baik, apabila manusia hidup dalam satu ikatan kenegaraan. Di luar negara itu, manusia hanya mengenal dua alternatif, menurut Aristoteles yaitu ataukah ia itu dewa atau binatang (*the man who lives outside the state is either a god or a beast*). Negara adalah organisasi yang rasional dan etis, yang memungkinkan manusia mencapai tujuan-tujuan dalam hidupnya untuk mencapai yang baik dan adil. Sehubungan dengan itu, menurut Aristoteles tujuan negara ialah untuk mempertahankan hidup yang baik bagi warga negaranya. Jadi, menurut teori alamiah ini, negara adalah suatu bentuk perserikatan manusia yang bersifat alamiah dan bahwa manusia tidak pernah dan tidak mau untuk hidup tanpa negara.

### 3. Teori Kekuatan (*Force Theory*)

Teori kekuatan ini pada pokoknya dapat disimpulkan sebagai berikut.

- a. Negara pertama adalah hasil dominasi dari kelompok yang kuat terhadap kelompok yang lemah.
- b. Negara yang terbentuk atas penaklukan dan pendudukan. Dengan penaklukan dan pendudukan dari suatu kelompok yang lebih kuat atas kelompok yang lemah, dimulailah proses pembentukan negara. Negara merupakan hasil dari persengketaan.

Di dalam teori kekuatan, faktor kekuatanlah yang dianggap sebagai faktor tunggal dan menonjol yang menimbulkan negara. *Forces* menjadi sumber dan sebab terbentuknya negara. Negara dilahirkan karena pertarungan kekuatan dan yang keluar dari pertarungan adalah pembentukan negara. Doktrin kekuatan merupakan hasil analisis dari pertumbuhan suku-suku bangsa di masa yang lampau, khusus suku-suku bangsa yang primitif.

Kalau kita lihat di dalam sejarah, suku-suku bangsa yang bertetangga terus-menerus ada dalam keadaan permusuhan. Pada mulanya, kelompok yang ditakutkan itu dilenyapkan, tetapi lambat laun penakluk mempertahankan kelompok yang ditaklukkan itu dan itulah yang menandakan saat dilahirkannya negara. Teori ini dikemukakan oleh ahli sosiologi Australia *Ludwig Gumplowitz*

(1838-1909). Ajaran ini kemudian dilanjutkan dan diperluas oleh *Frans Oppenheimer* (1839–1943), yang memperhaluskan dengan menitikberatkan kepada faktor ekonomi. Ia mengatakan bahwa negara adalah suatu organisasi politik yang tumbuh dari hasil persengketaan antara kekuatan-kekuatan. Dikatakan bahwa negara tumbuh dari serangan-serangan terus-menerus oleh suatu golongan suku bangsa yang agresif terhadap golongan suku bangsa tetangganya, didorong oleh keinginan untuk merampas kekayaan dari tetangganya. Berangsur-angsur gerakan perampasan ini diberi bentuk yang teratur dan akhirnya diubah dengan pengumpulan sumbangan yang suka rela. Akhirnya dua golongan bangsa tadi lebur menjadi satu dengan perbedaan status, pihak penakluk menjadi pihak yang memerintah, sedangkan pihak yang kalah menjadi pihak yang diperintah dengan satu pemerintahan dan satu daerah yang sama, maka terbentuklah suatu negara. Akan tetapi, pertentangan-pertentangan antara kepentingan ekonomi tetap berjalan terus antara golongan yang memerintah dengan golongan yang diperintah dan pertentangan-pertentangan ini sudah sewajarnya.

#### 4. Teori Perjanjian Sosial

Teori perjanjian sosial menganggap perjanjian sosial sebagai dasar terbentuknya negara. Negara dan masyarakat yang dibentuk berdasarkan perjanjian-perjanjian sosial ini telah kita kemukakan dalam tulisan-tulisan sejak pemikiran politik yang rasional, dimulai dalam tulisan-tulisan Yunani Kuno sampai pada teori-teori Rousseau, abad ke-18. Pada pokoknya, teori perjanjian sosial ini berpendapat bahwa negara terbentuk dari musyawarah yang bersangkutan, yang menghasilkan perjanjian sosial yang telah disetujui oleh setiap peserta. Mengenai teori perjanjian ini terdapat berbagai variasi yang terkenal, yaitu teori perjanjian sosial dari Thomas Hobbes, John Locke.

##### a. Teori perjanjian sosial dari Thomas Hobbes (1588–1676)

Thomas Hobbes adalah orang Inggris kelahiran Malmesbury sehingga juga terkenal sebagai filsuf dari Malmesbury. Sebetulnya, Thomas Hobbes bukan seorang negarawan, tetapi seorang filsuf yang hanya mencurahkan perhatiannya pada masalah-masalah falsafah politik. Karya-karya tulisnya:

*The Element of Law, Natural and Politic* (1640), *De Cive* (1643), *Leviathan* (1651).

Untuk menyelami filsafat politik Thomas Hobbes, sebaiknya diketahui keadaan-keadaan politik di Inggris sewaktu ia hidup. Ketika ia lahir pada 1588, seluruh penduduk Inggris pada waktu itu sedang terancam oleh armada Spanyol. Ketakutan akan armada Spanyol itu merasap pada setiap perasaan orang-orang Inggris. Lebih-lebih Thomas Hobbes mengalami sendiri persengketaan perang saudara antara Long Parliament dengan Charles 1 (1642–1651) yang membawa akibat matinya Charles 1.

Dengan latar belakang kehidupan politik yang demikian itulah, falsafah Thomas Hobbes memperlihatkan adanya ketakutan-ketakutan yang menjadi peran utama kemajuan manusia. Isi pokok perjanjian sosial adalah bagi Thomas Hobbes keadaan kehidupan manusia itu terpisah dalam dua zaman, yaitu keadaan sebelum ada negara (*state of nature*) dan keadaan bernegara.

Baginya, keadaan alam (*state of nature*) sama sekali tidak keadaan yang aman, sentosa, adil, dan makmur. Akan tetapi sebaliknya, keadaan masyarakat itu merupakan suatu masyarakat yang sangat kacau, dunia tanpa hukum yang dibuat oleh manusia dan tanpa pemerintah, tanpa ikatan sosial individu masing-masing. Manusia seakan-akan selalu ada dalam keadaan yang bermusuhan terancam oleh sesamanya dan menjadi mangsa dari manusia lainnya yang keadaan fisiknya lebih kuat darinya. Keadaan yang demikian dikatakan dalam bahasa latin "*Homo homini lupus*". Dalam keadaan yang demikian, manusia saling bermusuhan, perang antara yang satu melawan yang lain. Istilahnya "*bellum omnium contra omnes*", perang antara semua melawan semua. Hal ini disebabkan karena setiap orang memiliki dan mempertahankan hak dan kebebasannya secara sendiri-sendiri. Manusia dengan rasionya mengerti dan menyadari bahwa demi kelangsungan dan melanjutkan hidup mereka sendiri, keadaan yang demikian harus berakhir. Ini dilaksanakan dengan mengadakan perjanjian bersama, di mana individu-individu yang tadinya hidup dalam keadaan alam,

berjanji akan melepas hak-hak kodratnya dan menyerahkan pada seseorang atau sebuah badan yang berada di luar dan di atas para anggotanya dan yang dianggap dapat menjamin tata kehidupan bersama mereka itu. Orang yang dimaksud itu, yaitu raja. Maka, setiap orang bersedia melepas hak dan kebebasannya secara bulat-bulat kepada raja, demi kesatuan dan untuk melepaskan atau melenyapkan kekacauan yang ada antara mereka. Oleh karena raja di luar perjanjian, jadi tidak terikat pada materi perjanjian. Pelepasan hak dan kewajiban tadi terjadi secara mutlak. Walaupun nantinya ternyata bahwa pemerintahan yang dikemukakan oleh raja tidak seperti yang dikehendaki oleh rakyat atau mungkin berupa penderitaan-penderitaan yang tak tertahankan, rakyat tidak dapat berbuat apa-apa karena rakyat telah terlanjur melepaskan kebebasan dan hak-haknya secara mutlak. Juga raja sendiri tidak dapat dituntut karena ia berada di luar perjanjian. Dengan teori perjanjian seperti ini, Thomas Hobbes meletakkan dasar-dasar filsafah negara yang mutlak, terutama negara kerajaan yang absolut.

b. Teori perjanjian sosial dari John Locke (1632–1704)

John Locke adalah seorang dokter yang banyak mencurahkan perhatiannya pada masalah falsafah politik. John Locke mengemukakan ide-ide politiknya dalam buku yang berjudul *Two Treaties of Civil Government*. John Locke menulis bukunya dengan motif-motif tertentu, yaitu buku pertama dari *Treaties* itu digunakan olehnya untuk menyerang pendapat Robert Filmer mengenai teorinya tentang “*divine rights of kings*”. Sementara itu, buku kedua dari *Treaties* itu menurut John Locke berisi tentang kejadian sosial dan konsepsinya mengenai keadilan alam. Keadilan alam dalam zaman alamiah digambarkan oleh John Locke sebagai suatu keadilan yang di dalamnya manusia hidup bebas dan sederajat. Keadaan alam tersebut sudah bersifat sosial karena tiap-tiap individu hidup rukun dan tenteram sesuai dengan “*law of reason* (hukum akal)” yang mengajarkan bahwa manusia tidak boleh mengganggu hidup, kebebasan dari milik individu lain. Meskipun demikian, keadaan alam yang ideal yang ada pada “*state of nature*” tadi

tidak dapat berlangsung terus karena jika manusia hidup tanpa organisasi dan tanpa pimpinan yang dapat mengatur kehidupan mereka, bisa menimbulkan anarki. Lagipula, dalam keadaan alamiah, setiap individu sederajat, baik mengenai kekuasaan maupun hak-hak lainnya, sehingga penyelenggaraan kekuasaan dan yurisdiksi dilakukan oleh masing-masing individu itu sendiri-sendiri. Maka, setiap individu menjadi hakim atas setiap perbuatannya dan tindakan-tindakannya. Keadaan yang demikian dapat menimbulkan kekacauan dan kegaduhan. Oleh karena itu, mereka membentuk negara dengan melalui perjanjian bersama. Negara dibentuk melalui undang-undangnya. Selanjutnya, karena jasa-jasa dan kegiatannya, orang-orang tertentu inilah yang diangkat menjadi pemimpin mereka.

Kelompok penyelenggara ini pada suatu saat karena alasan bermacam-macam faktor, antara lain faktor alam yang menjadi penghalang bagi sifat berpindah-pindah mereka, di samping juga faktor psikologis mereka berupa keinginan untuk hidup yang lebih tenteram dan pasti, tidak lagi sepenuhnya tergantung pada alam. Maka, kelompok pengembara ini mulai hidup menetap di suatu tempat tertentu, meskipun masih banyak kekurangan-kekurangan yang harus diatasi, pergantian cara hidup mereka ini dengan sendirinya diikuti pula dengan pergantian cara mendapatkan sumber penghidupan, yaitu semenjak mereka menetap di suatu tempat tertentu telah diusahakan pertanian dan peternakan.

Setapak melangkah lebih jauh, timbulah keinginan yang lain lagi motifnya, yaitu keinginan selain untuk keselamatan pada warga anggotanya, juga untuk melindungi, mempertahankan, mengamankan serta menertibkan kehidupan bersama mereka. Di samping itu semua, karena kehidupan bersamanya yang telah menetap itu, lama-kelamaan tumbuh pula sesuatu yang baru, yang sebelumnya belum pernah dikenal, yaitu "milik". Milik merupakan suatu sistem hubungan yang teratur dan tetap antara seseorang individu dengan hasil usahanya yang berupa kelebihan mereka selanjutnya. Milik merupakan kelanjutan tumbuhnya suatu tempat usaha bagi orang-orang secara kontinu dan pasti.

Hubungan seseorang individu telah mendapat tempat usaha yang tepat dan pasti. Mereka dapat menghasilkan barang-barang yang lebih dari kebutuhan yang diperlukan setiap harinya. Ini memungkinkan mereka dapat menyimpan hasil kelebihannya. Untuk hasil kelebihan ini, lama-lama karena hubungannya yang tetap dengan seorang yang menghasilkan, terjadilah milik. Untuk melindungi miliknya, mereka membentuk suatu badan yang bertugas melindunginya. Maka, timbulah suatu lembaga yang bertugas melindungi milik para warganya. Dalam usaha melindungi hak milik para warganya, tumbuhlah suatu kebutuhan tata tertib. Usaha menyelenggarakan kebutuhan-kebutuhan baru yang tumbuh semenjak mereka menetap itu, diperlukan adanya suatu alat baru yang berupa kelompok orang yang dilengkapi dengan kekuasaan bagi terselenggaranya kebutuhan bersama yang primer tersebut. Dengan terbentuknya alat baru tersebut, diharapkan untuk mempertahankan serangan-serangan dari pihak luar yang berupa upaya-upaya perampasan atau penyerbuan untuk menduduki tempat tinggal mereka dan juga untuk mempertahankan miliknya. Inilah yang merupakan benih-benih pertama yang sekarang disebut pemerintahan.

Kelompok keluarga yang hidup menetap di suatu tempat tersebut merupakan suatu kelompok yang masih ada hubungan darah satu sama lain di antara anggotanya. Di samping garis keturunan yang sama, terdapat pula persamaan dalam aspek-aspek kehidupan yang lain, misalnya kebudayaan, kepercayaan agama, cara atau pandangan hidup yang ditimbulkan bersama. Kelompok keluarga yang demikian ini disebut “kelompok suku”, yaitu suatu kelompok manusia yang menetap di suatu tempat dan mearasa adanya persamaan dalam hal keturunan, kepercayaan, cara hidup, dan pandangan hidup pada masing-masing anggotanya. Dalam taraf perkembangan selanjutnya, suku ini, sesuai dengan perkembangan zaman dan sesuai dengan keinginan-keinginannya untuk menyelenggarakan hidupnya ke tingkat yang lebih sempurna, berhasil membentuk suatu kelompok orang-orang tertentu yang dipandang mampu dan sanggup menjalankan kewajiban-kewajiban dengan lancar. Kewajiban-kewajiban tersebut telah ditentukan oleh seluruh suku, dilengkapi dengan kekuasaan.

Kebulatan dari seluruh kelompok keluarga yang disebut suku tadi, dengan segala alat mereka telah mereka bentuk dan tata tertibnya, selanjutnya menjadi taraf permulaan dari evolusi negara yang kemudian disebut tipe negara suku (*tribal state*). Negara-negara yang ada sampai sekarang pada umumnya mula-mula berpokok pada dasar kesukuan ini. Di daerah-daerah lembah sungai yang subur, misalnya Sungai Nil, Efrat, Gangga, Sungai Kuning tumbuh subur kehidupan suku-suku bangsa yang lambat laun berhasil berkembang menjadi satuan-satuan politik yang sehat dan kuat karena di tempat-tempat tersebut cukup banyak dilengkapi oleh syarat hidup yang dapat menumbuhkan.

#### 5. Oriental City State

Pertumbuhan kelompok suku berjalan terus dan sampailah pada bentuk negara kota, yaitu suatu pemusatan kekuasaan daripada beberapa suku di bawah penguasaan suku yang paling kuat. Berdasarkan sendi-sendi kekuatannya, negara-negara itu saling berperang. Negara kota yang merasa dirinya kuat memerangi negara kota yang lain yang lebih lemah, kedua negara kota itu bersatu maka menjadi suatu negara kota yang lebih besar lagi. Perluasan kekuasaan dari negara kota yang kuat itu dipermudah oleh keadaan alamnya yang berupa tanah datar yang luas dan jauh meluas ke pedalaman. Pertumbuhan negara kota yang kuat menuju ke arah pedalaman, karena perhubungan ke arah pedalaman lebih mudah dilakukan, mengingat pada waktu itu, ekspansi ke arah seberang lautan masih merupakan hal yang sulit, karena lautan masih menjadi halangan yang kuat dan berat serta sukar diatasi.

#### 6. Negara Feodal

Di negara Eropa, antara abad ke-5, ke-6, ke-7 sampai abad ke-15, menurut George B. De Huszar dan Th. Stevenson dalam bukunya *Political Science* (Soelistyati Ismail Gani, 1984: 92), dirasakan ada sesuatu kehidupan politik yang bersifat feodal. Pada waktu itu, keadaan di Benua Eropa terdiri dari satuan-satuan wilayah yang kecil di bawah seorang yang kuat dan menguasai wilayah itu yang menganggap dirinya sebagai pemilik tunggal atas wilayah itu. Asal kota feodal yaitu “feodum” berarti satuan wilayah kecil. Sehubungan dengan sistem politik yang didasarkan atas penguasa daerah kecil itu disebut sistem feodal. Pada waktu itu, Eropa

terdapat kekacauan yang tidak ada tanda-tanda yang pasti akan ada kehidupan yang tentram. Keadaan yang demikian itu, baru mulai berubah ketika dimulainya memasuki abad pertengahan. Faktor-faktor yang menyebabkan adanya perubahan itu, antara lain yaitu perkembangan dan kemajuan yang dicapai dalam bidang perdagangan, kerajinan dan teknik yang menghasilkan alat-alat yang mempermudah dan memperlancar komunikasi antara wilayah yang satu dengan wilayah yang lain.

Pertumbuhan dan perkembangan perdagangan, kerajinan dan teknik, mendorong orang ke arah penghidupan yang lebih baik dan lebih banyak mempergunakan barang-barang kebutuhan hidup yang bermacam-macam. Tanda akan adanya kehidupan yang lebih makmur sudah mulai kelihatan. Semakin makmurnya penghidupan di wilayah-wilayah feodal, di kalangan para pekerja kerajinan, para pedagang, tumbuhlah sifat-sifat yang tidak ingin di kekang. Atas kesadaran kebebasan yang demikian, mereka berusaha membentuk satuan-satuan yang lebih besar, dengan tujuan untuk mematahkan kekangan-kekangan dari kaum feodal. Usaha mereka selanjutnya berhasil. Golongan feodal dapat dikurangi kekuatannya. Mulailah tiba saatnya golongan-golongan dan kaum usahawan maju, ikut mengambil tempat dalam bermacam lapangan hidup dan pemerintahan. Akan tetapi, yang memegang kekuasaan tetap orang-orang kuat di daerah tersebut (feodal) yang ditunjuk oleh para pedagang, usahawan dapat menaklukan dan menguasai penguasa feodal lain, sehingga berhasil membentuk kekuasaan yang lebih besar dan menjadi raja yang menguasai satuan-satuan wilayah yang lebih besar. Demikianlah sejak itu, keadaan di Benua Eropa terpecah-pecah menjadi beberapa bagian wilayah yang besar-besar di bawah raja-rajanya. Keadaan ini berlangsung sampai abad ke-16, ke-17 (1689) dan disebut masa negara-negara kerajaan (*dynastic state*).

#### 7. National State

Bibit-bibit kebebasan yang telah lama dipunyai penduduk di kerajaan-kerajaan Eropa semakin lama semakin kuat. Jiwa bebas yang sudah tidak terkendali yang ada pada para pedagang, para penguasa kerajaan, menyebabkan lahirnya satuan yang berbentuk lain, yang dijiwai oleh kesabaran para warganya akan

kekelompokannya. Corak satuan politik yang demikian disebut corak negara nasional (*national state*).

Secara historis, negara nasional (*national state*) sudah lahir sejak abad ke-16 di Eropa Barat, tatkala muncul negara-negara monarki mutlak yang menggantikan negara feodal (negara nasional Prancis, Inggris). Negara-negara nasional dari abad ke-16 belum dapat dikatakan negara nasional yang demokratis, dalam arti modern. Negara-negara dari abad ke-16, ke-17 lebih merupakan negara yang pembentukannya dirangsang oleh motif-motif dinasti dari pada motif-motif yang murni nasional. Negara-negara nasional tersebut tidak dirangsang oleh nasionalisme seluruh lapisan rakyat, tetapi merupakan milik dari segolongan kecil orang, yaitu kaum inteligensi atau para bangsawannya. Negara nasional yang betul-betul nasional timbul dan dikenal sejak abad ke-18.

Beda negara nasional dengan negara-negara yang ada sebelumnya bahwa pada negara feodal dan sistem kerajaan, tata kehidupan politik dari negara itu didasarkan atas ketaatan dan kesetiaan dari para warganya kepada penguasa atau raja. Semuanya di atas dasar karena penguasa feodal atau raja dianggap sebagai pemilik segalanya (baik yang di atas bumi maupun yang di dalamnya). Sementara itu, pada negara nasional berlainan dengan negara-negara feodal dan negara dinasti, dasarnya yaitu kesadaran yang tumbuh pada rakyatnya sendiri akan kekelompokannya, serta kesadaran akan pimpinan untuk mengatur hidupnya atas kemauan sendiri. Di samping itu, karena merasa mempunyai ikatan atas persamaan dalam berbagai hal, timbul pada diri mereka kesadaran akan kesatuannya. Landasan ini dinamakan landasan nasional. Kelompok manusia yang tumbuh menjadi satu bangsa karena yang bermacam-macam faktor, membentuk suatu kesatuan, dan karena adanya persamaan dalam berbagai faktor itu timbul kesadaran untuk dibedakan dari kesatuan yang lain. Faktor-faktor yang menimbulkan kesadaran yang demikian, misalnya persamaan bangsa, persamaan ras, persamaan tempat tinggal, persamaan nasib dalam mengalami kesukaran, persamaan cita-cita dalam usaha mengembangkan kehidupan bersama, persamaan kebudayaan. Akan tetapi, ini tidak berarti semua faktor itu harus ada terlebih dahulu bagi tumbuhnya suatu bangsa. Hanya dapat dikatakan semakin banyak persamaan itu semakin besarlah

kesadaran masyarakat terhadap kekelompokannya. Kesadaran nasional inilah yang membentuk *nation* dalam arti politik, yaitu negara nasional, karena yang pokok dari nasionalisme, yaitu *national consciousness*.

## E. Unsur Esensial Negara

Negara terdiri atas beberapa unsur esensial yang dapat diperinci, yaitu sebagai berikut.

### 1. Rakyat = penduduk = *people*

Rakyat (penduduk), yaitu suatu kelompok manusia tertentu yang menetap di suatu tempat yang ditentukan. Dapat dikatakan bahwa adanya penduduk itu merupakan modal pertama bagi negara. Rakyat dalam hal ini diartikan sebagai sekelompok manusia yang dipersatukan oleh suatu rasa persamaan dan bersama-sama mendiami daerah tertentu. Bagi terbentuknya suatu negara rakyat ini merupakan unsur yang esensial. Adanya rakyat lebih dari negara. Negara didirikan dengan tujuan untuk menyelenggarakan kepentingan rakyat. Tentang berapa jumlah manusia yang dibutuhkan untuk dapatnya mendirikan suatu negara, tidak ada standar yang menjadi ukurannya. Setiap negara memiliki sejumlah individu yang menyebut diri mereka sebagai warga negara atas negara itu. Penduduk suatu negara dapat merupakan warga negara dan dapat merupakan subjek. Sebagai warga negara, ia merupakan anggota suatu negara yang mempunyai hak-hak terhadap *privilege*. Mana adalah akibat dari keanggotaannya lagi. Sementara itu, ia dipandang sebagai subjek karena dia adalah individu terhadap pemerintah negara itu ditujukan. Mengenai keharusan jumlah orang yang menjadi rakyat suatu negara, itu tidak ada pernyataannya. Juga kita harus ingat bahwa dari kenyataan dapat diketahui jumlah rakyat yang cukup besar dan lebih menguntungkan bagi kehidupan negara itu, ini terutama dipandang dari sudut kepentingan persediaan tenaga manusia bagi kepentingan produksi dan pertahanan. Jumlah rakyat yang terlalu kecil biasanya dianggap sebagai kerugian bagi negara yang bersangkutan, dan sering lebih lemah kependudukannya dibandingkan negara yang banyak penduduk. Jadi, jumlah orang yang merupakan suatu negara yang harus sedemikian banyaknya cukup untuk mendirikan suatu negara, cukup pula untuk membedakan kepentingan umum dan

kepentingan pribadi, cukup pula untuk membedakan mereka yang memerintah dan diperintah. Jumlah itu, sebaiknya tidak boleh lebih besar dari kemampuan negara dan sumber hidup untuk menghidupinya.

Filsuf Aristoteles mengemukakan dasar jumlah rakyat ialah harus cukup besar jumlah itu untuk hidup atas kekuatan sendiri dan cukup kecil untuk diperintah sebaiknya (Soelistiyati Ismail Gani, 1984: 68). Prinsip yang dikemukakan oleh Aristoteles itu sekarang tidak cocok lagi. Memang penulis-penulis zaman kuno, umumnya beranggapan bahwa jumlah penduduk yang kecil itu merupakan syarat utama untuk suatu pemerintahan yang baik. Tetapi, kenyataan yang sekarang ini, karena sesuai dengan kemajuan zaman, ada cara-cara yang baik untuk dapat memerintah jumlah rakyat yang besar secara baik pula. Misalnya, dengan jalan pembagian tugas pemerintahan, ada sistem-sistem perwakilan, juga karena adanya perkembangan teknik, dapat memecahkan soal kerusakan transportasi pada khususnya dan pada umumnya.

Negara-negara besar (*great powers*) pada umumnya mempunyai penduduk yang relatif lebih banyak daripada negara lainnya. Akan tetapi, jumlah penduduk sekali-kali bukan merupakan faktor satu-satunya yang menjadi suatu negara menjadi negara besar. Faktor-faktor lainnya, seperti pendapat per kapita, luas wilayah dan kemajuan teknologi juga turut menentukan kebesaran suatu negara.

## **2. Wilayah = *territory***

Apabila penduduk merupakan rakyat di suatu negara, maka wilayah adalah negara landasan materil atau landasan fisiknya negara. Negara pada kenyataannya tidak dapat dibayangkan tanpa landasan fisiknya. Sekelompok manusia dengan pemerintahan yang stabil, baru dapat merupakan negara apabila kelompok tersebut menetap pada wilayah tertentu. Bangsa nomaden yang masih berpindah-pindah tempatnya, dalam usaha mencari penghidupan tidak mungkin mendirikan negara, sekalipun sudah mengaku beberapa orang tentu sebagai penguasa yang tentu memegang pemerintahan dalam kelompok tersebut.

Mengenai luas wilayah negara ditentukan oleh perbatasan-perbatasannya dan didalam batas-batas ini negara menjalankan teritorial atas orang dan benda-benda yang berada didalam wilayah itu, kecuali beberapa golongan orang dan benda yang dibebaskan dari yurisdiksi itu,

yaitu perwakilan diplomatik negara asing dengan harta benda mereka. Dengan wilayah dengan hubungan ini dimaksudkan bukan hanya wilayah geografis dalam arti sempit, tetapi dalam arti luas, yaitu wilayah dalam mana dilaksanakan yurisdiksi negara dan meliputi, baik wilayah geografis maupun udara sampai tinggi yang tidak terbatas, dan juga laut di sekitar pantai negara itu, yaitu apa yang disebut laut teritorial. Dalam batas wilayah, dalam arti luas inilah negara dapat menjalankan kedaulatannya. Setiap negara memiliki tempat tertentu di muka bumi dan mempunyai perbatasan tertentu. Jadi, kekuasaan negara mencakup seluruh wilayah, tidak hanya tanah, tetapi juga laut di sekelilingnya dan udara/angkasa di atasnya. Karena kemajuan teknologi, dewasa ini yang terkait dengan masalah wilayah (*territory*) lebih rumit dibanding dimasa lampau. Sebagai contoh, jika pada masa lampau, laut sejauh 3 mill dari pantai (sesuai dengan jarak tembak meriam) dianggap sebagai perairan teritorial yang dikuasai sepenuhnya oleh negara itu, maka peluruh-peluruh misille membuat jarak 3 mill tidak ada artinya. Oleh karena itu, beberapa negara (termasuk Indonesia) mengusulkan agar perairan teritorial diperlebar menjadi 12 mill. Di samping itu, kemajuan teknologi yang memungkinkan pembangunan minyak serta material lain dilepas pantai, atau yang dinamakan landas benua (*continental shelf*) telah mendorong sejumlah besar negara untuk menuntut penguasaan atas wilayah yang lebih luas. Wilayah ini diusulkan selebar 200 mill sebagai *economic zone* agar juga mencakup hak menangkap ikan dan kegiatan ekonomis lainnya.

Selanjutnya, negara merupakan unsur esensial bagi negara ditinjau dari beberapa sudut, yaitu sebagai berikut.

- a. Wilayah merupakan syarat mutlak bagi tempat tinggal dan tempat usaha bagi rakyat negara yang bersangkutan. Tempat usaha yang dimaksud, yaitu tempat di mana rakyat mengadakan sebagai usaha untuk menghidupi diri serta keluarganya.
- b. Dari segi kelangsungan hidup negara wilayah/teritori menjadi wadah yang nyata, dalam batas mana negara itu dapat melaksanakan kekuasaannya sebagai kekuasaan tinggi. Artinya, meliputi segala orang didalam batas wilayah itu, dan bebas dari campur tangan pihak kesatuan politik yang lain yang ada diluar batas wilayah itu.
- c. Wilayah yang bersangkutan dalam batas wilayah tersebut dapat mempertahankan hidupnya.

Perlu diingat bahwa fungsi daripada wilayah/teritori terhadap negara juga dipengaruhi oleh berbagai faktor, di antaranya yang penting yaitu sebagai berikut.

- a. Wilayah/teritori itu merupakan kesatuan wilayah dalam arti bahwa wilayah dalam arti bahwa wilayah itu jangan merupakan daerah yang terpisah-pisah satu sama lain.
- b. Sebaiknya mempunyai batas-batas yang jelas. Lebih baik jika negara itu mempunyai batas-batas alam, seperti misalnya gunung, laut, sungai, sehingga dengan mudah dapat dibedakan dengan daerah wilayah/teritori negara tetangganya.
- c. Sumber-sumber alam yang terkandung di dalamnya. Lebih kaya sudah dengan sendirinya lebih baik, karena itu kemungkinan yang cukup untuk menumbuhkan kesejahteraan bagi rakyat serta negara yang bersangkutan.
- d. Luas negara. Untuk tiap-tiap negara, wilayah/teritori yang luas adalah merupakan keadaan yang diinginkan. Semakin luas semakin baik, tetapi tidak dapat disebut dengan angka harus berapa luas dan harus berapa sempit minimalnya. Wilayah suatu negara merupakan suatu elemen dari kekuatan, terlepas dari persoalan, apakah wilayah tersebut kecil, sempit ataupun, luas. Faktor luas saja, tidak dapat menerangkan tentang kapasitasnya untuk memberi hidup atau untuk menampung jumlah penduduk di atasnya. Bandingkan, luas gurun sahar dengan jumlah penduduk yang dapat hidup disana dengan negara Jepang. Kekuatan yang efektif masih harus didasarkan pada faktor-faktor lainnya, seperti lokasi, kesuburan tanah, curah hujan sifat dan watak penduduknya, teknologi serta kualitas pimpinan negara. Walaupun ukuran luas sifat relatif, tetapi terdapat suatu kecenderungan bahwa suatu negara dengan wilayah yang luas atau jelasnya luas wilayah merupakan “necessary attribute” bagi suatu negara.

Dalam waktu damai, wilayah yang luas dengan kemungkinan-kemungkinan penyediaan sumber-sumber alam dan bahan-bahan mentah, diperlukan sebagai salah satu syarat bagi pembanguinan industri. Demikian pula wilayah yang luas, memberikan kemungkinan bagi adanya variasi dalam iklim yang berguna bagi pembangunan pertanian, perkebunan, peternakan dan

sebagainya. Sementara itu, dalam masa perang, wilayah yang luas memungkinkan suatu negara mengadakan tindakan “*long retreat*” ataupun “*defensi in depth*”.

- e. Letak atau lokasi wilayah. Lokasi wilayah banyak menentukan tipe-tipe perekonomian yang khusus bagi suatu wilayah atau penduduknya. Misalnya, adanya perindustrian kayu, peternakan, pertanian, pertambangan, perdagangan dan perindustrian untuk sebagian disebabkan atau ditentukan oleh lokasi. Perekonomian juga menentukan kebudayaan, seperti halnya pertambangan menimbulkan kota-kota pertambangan yang khusus sifatnya, perdagangan dan industri menimbulkan kota-kota dagang dan industri. Lokasi wilayah cenderung untuk menentukan apakah suatu negara akan menjadi suatu “*land power*” atukah “*sea power*” Inggris dan Jepang, karena lokasinya mengembangkan kekuatan maritimnya. Namun, demi untuk tujuan ekspansinya, baik Jepang maupun Inggris, juga mengembangkan kekuatan daratnya. Lokasi juga memiliki efek dalam diplomasi dan strategi perang. Karena letak atau lokasi wilayah ditambah dengan faktor-faktor lain, suatu negara dapat menjadi medan pertempuran dalam peperangan atau dapat pula menjadi daerah penyangga (*buffer*) yang dihormati oleh negara lain.

### 3. Pemerintah

Pemerintah merupakan organisasi negara. Suatu pemerintahan yang tersusun rapi dan stabil sangat diperlukan untuk mendirikan negara. Syarat kestabilan ini sangat penting bagi negara, karena suatu pemerintah yang stabil dan kuat merupakan suatu syarat utama bagi terlaksananya berbagai tugas yang harus ditanggung oleh negara, antara lain:

- a. tugas memelihara ketentraman dan ketertiban umum;
- b. tugas pertahanan yang perlu untuk mengusir serangan dari luar yang pada setiap saat dapat datang;
- c. tugas menjalankan diplomatik dengan negara-negara lain di dalam pergaulan; internasional dengan bantuan suatu sistem administrasi internasional;

- d. tugas untuk memberikan service untuk rakyatnya, baik jasmani maupun rohani, yaitu misalnya dalam lapangan penghidupan dan hiburan, pendidikan, pengetahuan dan kebudayaan.

Setiap negara mempunyai organisasi yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk di dalam wilayahnya. Keputusan-keputusan ini, antara lain berbentuk undang-undang dan peraturan-peraturan lain. Dalam hal ini, pemerintah bertindak atas nama negara dan menyelenggarakan kekuasaan dari negara. Beberapa ahli politik seperti Leon Duguit, Harold J. Laski, Roger Saltau berpendapat bahwa praktis pemerintahan dan negara tidak dapat dibedakan, tetapi sebetulnya jika diperhatikan antara keduanya tidaklah sama. Perbedaan antara pemerintah dan negara dapat disebutkan (Soelistyati Ismail Gani, 1984: 68), yaitu sebagai berikut.

- a. Negara adalah suatu ikatan keseluruhan daripada unsur-unsur yang esensial. Negara mencakup semua penduduk, sedangkan pemerintah merupakan organ daripada negara, yang terdiri dari sejumlah tertentu daripada penduduk (warga negara).
- b. Negara mempunyai kehidupan yang relatif tidak terbatas waktunya. Negara didirikan sekali untuk selamanya, sedangkan pemerintah mempunyai kehidupan yang mengenal batas dan waktu tertentu. Pemerintah sering berubah, berganti-ganti, sedangkan negara terus bertahan. Mengenai panjang pendeknya umur pemerintahan, banyak tergantung pada sistem kenegaraan yang diikuti oleh negara yang bersangkutan, yaitu misalnya suatu negara mengikuti sistem kerajaan, maka unsur pemerintahan dalam pemerintah tersebut sama dengan usia raja. Hal yang penting, yaitu meskipun pemerintahannya beberapa kali jatuh dan bangun karena sering berganti, namun negara hanya mengenal kehidupan yang relatif tidak terbatas.
- c. Dalam mengadakan hubungan internasional, negara itulah yang menjadi subjeknya, yaitu yang menjadi pendukung hak dan kewajiban, bukan hanya pemerintahan, meskipun hubungan itu diwujudkan oleh pemerintah. Hanya negaralah yang berdaulat, yang dengan demikian mampu menjadi subjek dengan pergaulan bangsa-bangsa, tetapi pemerintah lah yang menjalankan itu semua.

Jadi, yang menjadi subjek adalah negara, tetapi yang menjadi alat yang bertindak adalah pemerintah.

#### 4. Kedaulatan

Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi yang ada pada negara untuk membuat undang-undang serta melaksanakan undang-undang dengan berbagai cara yang akan dipakai. Kedaulatan memiliki dua segi, yaitu sebagai berikut.

- a. *Segi ke dalam*. Kedaulatan ke dalam berupa kekuasaan dalam arti tertinggi dari negara terhadap semua orang, semua golongan, semua organisasi dalam negara. Kedaulatan ke dalam ini adalah kekuasaan tertinggi yang dimiliki suatu negara di dalam batas-batas wilayah kekuasaannya. Kedaulatan ke dalam ini adalah kekuasaan tertinggi negara terhadap rakyatnya (penduduknya) dan semua macam bentuk-bentuk organisasi mereka di dalam daerah yurisdiksi negara. Dalam hal demikian, negara dapat memaksakan *power*-nya terhadap semua organisasinya, badan individu yang berada dalam batas wilayahnya, agar mentaati peraturan dan undang-undangnya.
- b. *Segi ke luar*. Kedaulatan ke luar, dalam arti ini ada yang menyebut dengan “kemerdekaan” karena di sini tersimpan pengertian bahwa negara bebas dari penguasa oleh negara lain. Kedaulatan negara tidak hilang, apabila hak-hak kekuasaan negara yang bersangkutan dibatasi karena adanya perjanjian dengan negara-negara lain, misalnya oleh suatu perjanjian dalam mana suatu negara mengikat diri untuk bersikap netral terhadap suatu pereselisihan yang ada atau mungkin timbul antara negara-negara lain yang tertentu. Jadi, kedaulatan ke luar ini lebih terbatas sifatnya, karena harus mengindahkan ketentuan-ketentuan hukum internasional. Dalam hukum internasional, apakah ekstern dari kedaulatan inilah yang penting untuk menjadi anggota keluarga bangsa-bangsa. Di samping itu, negara mempertahankan kemerdekaannya terhadap serangan-serangan dari negara lain dan mempertahankan kedaulatan keluar. Untuk itu, negara menuntut loyalitas yang mutlak dari warga negaranya. Selain daripada hal-hal tersebut di atas, dapat disebutkan bahwa kedaulatan mempunyai sifat-sifat tertentu. Menurut G.A Jacobsen and M.H. Lipman dalam buku

*political science*, sifat-sifat kedaulatan (Soelistyati Ismail Gani, 1984: 69), yaitu sebagai berikut.

- 1) *Absolutensse*: kedaulatan tak dapat dibatasi, karena kekuasaan yang menimbulkan batasan-batasan itu, kemudian menjadi berdaulat. Walaupun moral, kehati-hatian pertimbangan politik, mungkin menyebabkan kedaulatan menahan diri dari suatu arah tindakan, kekuasaannya secara sah tidak terbatas.
- 2) *Comprehensiveness*: kekuasaan kedaulatan meluas tanpa kekecualian terhadap semua orang dan perkumpulan di dalam negara. Kekebalan diplomatik yang ada pada para pegawai dari negara lain adalah semata suatu kehormatan internasional.
- 3) *Permanence*: kepala-kepala negara mungkin meninggal, pemerintahnya dapat diganti oleh pengganti-penggantinya, negara itu sendiri mungkin diorganisasi agar sesuai dengan kemajuan zaman dan tuntutan rakyat, tetapi kedaulatan tersebut langsung tanpa rintangan selama negara itu ada.
- 4) *Indivisibility*: sekarang kebanyakan para ahli hukum dan ahli politik berpendapat bahwa kedaulatan tak dapat dibagi-bagi. Adalah tidak mungkin mempunyai dua atau lebih kekuasaan tertinggi yang ada dalam negara yang sama. Membagi kedaulatan berarti merusak negara itu sendiri. Memang penggunaan dari kekuasaan negara itu dapat didistribusikan pada beberapa organ pemerintah, tetapi kedaulatan itu sebagai satu kesatuan, hanya dimiliki oleh negara itu sendiri. Jadi, negara dapat mewakili kekuasaan pemerintahannya kepada subdivisinya, tetapi apa yang diberikan itu dapat diambil. Jelas, hanya ada negara dengan satu kedaulatan. Kedaulatan tidak dapat dibagi tanpa kekuasaan pemerintah dapat didistribusikan. Sifat tidak dapat dipisah-pisah ini menunjukkan keadaan kedaulatan sebagai pengertian yang bulat dan tunggal. Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi dalam setiap negara.

Selanjutnya, kedaulatan sebagai suatu konsep yang abstrak dapat dibedakan menurut beberapa jenis tertentu, yaitu sebagai berikut.

- **Kedaulatan hukum (*legal sovereignty*)**

Dengan kedaulatan hukum dimaksudkan kekuasaan tertinggi dalam bidang hukum, yaitu kekuasaan membentuk hukum (*the supreme law making power*). Yang berdaulat di sini yaitu mereka yang mempunyai wewenang mengadakan perintah-perintah dan larangan-larangan yang mengikat semua warga negara, yaitu pemerintah.

- a. **Kedaulatan politik (*political sovereignty*)**

Di pihak lain selain kedaulatan hukum, terdapat kedaulatan dari rakyat seluruhnya yang akhirnya merupakan hakim-hakim yang menentukan isi dan batas-batas kedaulatan. Kekuasaan rakyat inilah yang dinamakan kedaulatan politik, yaitu supremasi dalam bidang politik. Walaupun kedaulatan politik dikatakan dipegang oleh rakyat seluruhnya, yang dapat mewujudkannya adalah badan pemilih dalam suatu negara yaitu bagian dari rakyat yang sudah dapat menjalankan hak pilih.

- b. **Kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*)**

Dengan kedaulatan rakyat kekuasaan rakyat berarti sebagai tandingan kekuasaan penguasa. Dalam hal ini ditarik garis pemisah yang tajam antara rakyat yang diperintah di satu pihak dan penguasa masyarakat yang diperintah di pihak yang lain. Yang betul-betul berdaulat dalam hubungan ini, yaitu rakyat yang diperintah. Dengan ajaran kedaulatan rakyat mensyaratkan adanya pemilihan umum yang menghasilkan dewan rakyat yang mewakili rakyat yang dipilih langsung oleh seluruh warga negara yang sudah dewasa. Dewan-dewan inilah yang sesungguhnya berdaulat. Kedaulatan rakyat dan kedaulatan politik yang secara teoretis dapat dibedakan, tetapi pada kenyataannya tidak dapat dibedakan karena rakyat yang memilih pada akhirnya adalah yang berdaulat, yang berupa kedaulatan ke dalam dan kedaulatan keluar.

- 1) **Kedaulatan ke dalam (*internal sovereignty*)**

Kedaulatan ke dalam ialah kekuasaan tertinggi yang dipunyai negara dalam batas wilayah kekuasaan.

- 2) **Kedaulatan ke luar (*external sovereignty*)**

Kedaulatan ke luar berarti bebas dari penguasaan oleh negara lain yang terdiri dari sebagai berikut.

a) Kedaulatan *de facto* (*de facto sovereignty*)

Kedaulatan *de facto* ialah kedaulatan yang efektif dalam arti nyata-nyata, ditaati oleh orang-orang yang berada di atas wilayah/teritori, di mana kedaulatan *de facto* itu berkuasa. Suatu pemerintahan yang memiliki kedaulatan *de facto*, maka nyata kekuasaannya, pemerintahannya serta peraturannya ditaati oleh setiap orang, lepas dari persoalan adanya kekuasaan pada pemerintah itu apakah sah atau tidak.

b) Kedaulatan *de jure* (*de jure sovereignty*)

Kedaulatan *de jure* didasarkan oleh hukum daripada kekuasaan fisik. Tidak perlu yang berdaulat, *de jure* selanjutnya menjalankan kekuasaan. Kedaulatan *de jure* diartikan kedaulatan yang sah menurut tertib hukum yang sudah ada sebelum tertib keadaan dalam mana dua pihak yang masing-masing mengaku memegang dan menjalankan kekuasaan dan berkuasa di atas wilayah tersebut.

Dalam negara dengan keadaan normal, tidak ada apa yang disebut kedaulatan *de jure*. Keduanya tampak menjadi satu. Baru jika dalam negara tersebut timbul perselisihan antara dua pihak maka perlu dibedakan antar kedua kedaulatan tersebut.

## **F. Tujuan dan Tugas Negara**

### **1. Tujuan Negara**

Tujuan menunjukkan dunia cita, yaitu susunan ideal yang harus dijemlakan. Tujuan menjadi ide yang statis bersifat abstrak sedangkan tugas menunjukkan keadaan gerak, aktivitas. Tugas merupakan pelaksanaan daripada tujuan yang hendak dicapai dalam realitanya. Antara tujuan dan tugas negara mempunyai hubungan yang erat. Tujuan negara, menunjukkan apa yang secara ideal hendak dicapai oleh negara itu. Sementara itu, tugas negara ialah melaksanakan cita-cita itu dalam kenyataan. Apakah tujuan dari negara itu? Tujuan negara ialah apa yang hendak dicapai oleh negara yang bersangkutan dengan menggunakan organisasi pemerintah yang dilengkapi oleh kekuasaan.

Mengenai masalah tujuan negara itu sepanjang sejarah telah menarik perhatian ahli-ahli pikir, para negarawan, yang telah mengemukakan berbagai teori yang berbeda-beda. Untuk mengetahui perbedaan-perbedaan itu kita harus tau bahwa teori-teori tadi dikemukakan di bawah pengaruh berbagai faktor yang merupakan latar belakangnya. Misal perbedaan sejarah, tingkat peradaban dan kebudayaan, situasi politik saat perbedaan itu dikemukakannya teori itu, juga pikiran dan pandangan hidup tokoh yang bersangkutan. Ada beberapa penulis yang menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan dari negara yaitu kekuasaan. Penulis-penulis modern pada umumnya tidak lagi menunjuk pada satu tujuan saja, melainkan beranggapan ada beberapa tujuan negara dengan mengesampingkan beberapa tujuan negara yang tidak esensial. Pada umumnya mereka berpendapat bahwa tujuan negara yang penting, yaitu:

- a. melindungi masyarakat atau bangsanya dari berbagai bahaya kehancuran yang datangnya dari luar;
- b. melindungi masyarakat terhadap kehancuran dari dalam karena pertentangan warga sendiri dengan jalan membentuk dan menegakkan hukum untuk memelihara keadaan antara para warganya;
- c. mempertinggi dan menyelenggarakan kesejahteraan umum dan memajukan kebudayaan.

Tujuan negara menurut Charles E. Merriam di dalam bukunya *Sistematic Politics* (Soelistiyati Ismail Gani, 1984: 73), yaitu sebagai berikut.

- a. Keamanan ke luar (*external security*)  
Keamanan ke luar, yaitu seluruh tugas perlindungan negara terhadap serangan-serangan dari luar terhadap kelompok itu sendiri.
- b. Ketertiban di dalam (*internal order*)  
Ketertiban di dalam merupakan tujuan negara. Tertib yaitu sistem dalam mana dapat diadakan perkiraan-perkiraan yang layak tentang apa yang akan dilakukan dalam bidang sosial dan siapa yang akan melakukannya. Di dalam masyarakat yang tertib, terdapat pembagian kerja dan tanggung jawab atas peraturan pada segenap petugas-petugas negara. Terdapat pula badan-badan, prosedur-prosedur dan usaha-usaha yang dimengerti dan diterima oleh

segenap warga negara; dan yang dianggap dilaksanakan untuk memajukan kebahagiaan bersama.

c. Keadilan (*justice*)

Terwujud dalam sistem di mana terdapat saling pengertian dan prosedur-prosedur yang memberikan kepada setiap orang yang telah disetujui dan dianggap patut. Keadilan mengumpamakan adanya sistem nilai dalam perhubungan individu agar setiap orang memperoleh bagiannya berdasarkan nilai-nilai itu.

d. Kesejahteraan umum (*general welfare*)

Kelompok sebagai keseluruhan dari anggota-anggotanya merupakan tujuan negara juga. Menurut Miriam, pengertian kesejahteraan meliputi juga keamanan, ketertiban, keadilan, kebebasan, tugas-tugas preventif seperti pencegahan ancaman-ancaman bahaya alam seperti kelaparan, banjir, kebakaran, perlindungan terhadap bahaya-bahaya depresi, misalnya bahaya pengangguran. Tugas-tugas yang meliputi usaha-usaha seperti penambahan tenaga produksi yang dapat membesarkan pendapatan nasional, meliputi pemeliharaan tingkat kehidupan minimal setiap individu sesuai dengan tingkat produksi sesuai dengan usaha-usaha dalam bidang teknologi pendidikan, kesehatan dan mengembangkan kepribadian individu.

e. Kebebasan (*freedom*)

Ini merupakan tujuan yang esensial. Kebebasan, yaitu kesempatan, mengembangkan dengan bebas hasrat-hasrat individu akan ekspresi, kebebasan yang harus disesuaikan dengan gagasan kemakmuran umum. Kebebasan merupakan alat untuk mencapai sesuatu yaitu kemampuan untuk mengembangkan kepribadian individu.

Menurut Miriam tidak dapat dikatakan bahwa salah satu atau beberapa dari tujuan itu adalah lebih utama daripada yang lain. Dalam jangka panjang karena negara tidak diperuntukkan untuk melaksanakan satu atau beberapa tujuan itu, tetapi untuk keseluruhan tujuan-tujuan dalam hubungannya satu sama lain tetapi, dalam jangka pendek, dapat diberikan prioritas pada satu atau beberapa tujuan tersebut sesuai dengan rencana pelaksanaan bersama.

Menurut G.A. Jacobsen dan M.H. Lipman dalam bukunya *Political Science*, (Soelistyati Ismail Gani, 1984: 75), maka tujuan negara, yaitu sebagai berikut.

a. *Establishment of order* (pemeliharaan ketertiban)

Tujuan pokok negara adalah menjamin kemerdekaan dari penyerbuan dan memelihara perdamaian dalam negeri dan keadilan bagi rakyatnya. Berdirinya negara hampir tidak dapat dibenarkan kalau tidak berhasil baik dalam mencapai tujuan ini. Pencapaian (*attainment*) dari semua tujuan (*the objectives*) yang lain, tergantung dari berhasilnya negara menjamin tingkatan tertinggi tentang pendirian tata dengan kebebasan individu-individu dan golongan-golongan dalam masyarakat.

b. *Promotion of individual welfare* (memajukan kesejahteraan individu)

Hampir semua teori modern menekankan pentingnya individu. Negara-negara yang ada menciptakan suatu syarat, di mana kemajuan individu dapat diinsyafi. Baik beban individu melalui putusan “yang dibuat untuk dia” maupun melalui putusan “yang dibuat oleh dia” menambah suatu perbedaan pokok antara teori totalitarisme dan demokrasi. Teori demokrasi mengakui kepatutan yang tak dapat dipisahkan dari individu dan mencari keadaan yang sangat cocok, sesuai dengan kepentingan masyarakat sebagai kesatuan, di mana ia dapat menyelesaikan kewajiban pribadinya. Di antara syarat-syarat ini adalah jaminan hak-hak perseorangan dan pengambilan bagian yang baik dalam pemerintah.

c. *Promotion of general welfare* (memajukan kesejahteraan umum)

Tujuan negara yang ketiga adalah memajukan kesejahteraan umum. Ini termasuk pemeliharaan kepentingan umum dari masyarakat dan pencegahan bagi tindakan bersama untuk mendapat maksud di mana individu-individu atau golongan tidak memperolehnya. Ini termasuk perdamaian kepentingan-kepentingan di antara golongan dan di antara individu atau golongan-golongan dan masyarakat sebagai kesatuan.

d. *Promotion of morality* (mempertinggi moralitas)

Teori-teori yang paling tua dan paling keras menyatakan bahwa suatu maksud pokok negara adalah memelihara moral di antara rakyatnya. Pemakaian teori dalam bermacam-macam masa biasanya

percobaan untuk menekan warga negara tunduk pada satu standar moral, suatu tata tingkah laku atau satu agama. Kadang ada pertentangan dalam pemakaian kekerasan untuk meninggikan moral karena kekerasan menimbulkan perlawanan fisik bagi kekerasan dengan berakibat hilangnya dalam mempertahankan tata (tindakan moral tergantung dari kesukarelaan). Bagaimanapun juga negara tidak boleh tetap netral dalam keadaan yang demikian. Boleh menghukum perbuatan jahat dan kriminal dalam hukum pidana dan memberi semangat dalam memberikan, bermacam-macam hadiah.

Pokoknya tujuan negara yang nomor empat ini, para warga negara harus tunduk pada suatu standar moral, yaitu suatu tata tingkah laku yang baik yang harus dijunjung tinggi dan dihormati. Negara harus tegas dan disiplin dengan melalui peraturan-peraturannya untuk menghukum perbuatan yang jahat dan kriminal dengan hukum pidana. Melarang semua tindakan-tindakan individu-individu yang merugikan dan membahayakan masyarakat. Akan tetapi, sebaliknya memberi semangat dan dorongan dengan bermacam-macam hadiah bagi mereka yang menjunjung tinggi moral.

Menurut Leslie Lipson pada *The Great Issues of Politics*, Bab III atau Bab 111 (Soelistyati Ismail Gani, 1984: 76), Prof. Lipson menganalisis tujuan negara sejalan dengan pertumbuhan alat-alat untuk mencapai tujuan tersebut. Bukan hanya tujuan yang penting, tetapi juga alat-alat yang dipakai untuk mencapai tujuan itu penting juga. Alat-alat yang dipergunakan negara untuk menyelenggarakan fungsi-fungsinya harus merupakan alat-alat yang etis diperkenankan. Menurut Prof. Lipson, tugas negara yang asli dan tertua yaitu perlindungan. Dengan adanya hasrat mendapatkan perlindungan inilah, negara dilahirkan. Negara dibentuk oleh individu-individu untuk memperoleh perlindungan dan negara terus dipertahankan untuk memelihara tujuan ini. Selanjutnya manusia/individu menghadapi lebih daripada keamanan fisik. Ia menghendaki jaminan yang memungkinkan ia menjalankan usaha-usaha yang wajar. Manusia mempunyai milik, harta benda yang harus dipertahankan. Mereka menghendaki suatu tertib hukum yang dapat menjamin kehidupan setiap hari. Dengan adanya tuntutan itu, terjadilah pergeseran dalam tujuan negara. Perlindungan diperluas dengan adanya ketertiban (*order*). Lebih lanjut lagi, tujuan negara tidak berakhir pada

perlindungan dan ketertiban saja, tetapi diperlukan pula keadilan. Jadi tugas negara mengalami pergeseran dan perkembangan dari pemberian perlindungan ke arah pemeliharaan ketertiban yang keduanya berdasarkan keadilan. Sejalan dengan pergeseran dalam tujuan negara, terlaksana pula pergeseran dalam alat-alat dan lembaga-lembaga negara.

Mengenai fungsi perlindungan, Lipson membahas sebagai berikut. Bila perlindungan merupakan tujuan negara, hal ini berarti bahwa negara harus mempunyai kekuatan (*force*) untuk mengefektifkan perlindungan itu. Tanpa kekuatan tidak ada perlindungan. Kekuatan ini harus dimonopoli negara, karena jika dalam negara itu ada konsentrasi kekuatan lain yang tidak dapat dikuasai negara, hal itu merupakan ancaman yang mungkin dapat meniadakan negara itu sendiri karenanya negara harus meniadakan semua persaingan dalam hal kekuatan. Jadi, semua kekuatan harus dipusatkan dari dan dimonopoli oleh negara. Akan tetapi, hanya dengan kekuatan saja belum dapat menstabilkan daya pemaksa negara. Kekuatan harus mendapat persetujuan rakyat. Dengan persetujuan itu, rakyat mentaati kekuasaan negara dengan suka rela, tanpa paksaan. Dengan adanya persetujuan, kekuasaan menjadi kekuasaan (*power*). Kekuasaan menurut Lipson adalah kekuatan yang disetujui (*consent plus force equals power*). Individu-individu yang mendiami wilayah suatu negara itu dapat digolongkan menjadi tiga kategori, yaitu:

- a. wakil rakyat dan para pegawai negara;
- b. pengikut-pengikut wakil rakyat;
- c. penentang-penentang wakil rakyat.

Negara dengan kekuasaannya yang ada hanya memperoleh persetujuan dari golongan pertama dan kedua dari kategori tersebut di atas. Negara tidak dapat persetujuan dari golongan ketiga yang menentang pemerintahan negara, malahan bahkan negara dapat dilawannya. Kekuasaan negara tidak mendapat kesetiaan dari golongan yang menentang karenanya kekuasaan negara harus diberi sifat yang menyebabkan kekuasaan itu dapat diterima oleh seluruh warga negara. Sifat yang dimaksud itu adalah kewibawaan (*authority*), yang memberikan pengesahan kepada kekuasaan itu. Kewibawaan mewajibkan kepada semua warga negara, baik mereka itu pengikut ataupun penentang, untuk menaati kekuasaan negara dan melawan kewibawaan sesuai akan

dipandang sebagai tindakan-tindakan yang tidak sah. Dengan pergeseran alat-alat yang sejalan dengan perkembangan tugas-tugas negara. Sementara itu, yang mempergunakan alat-alat itu ialah pemerinath. Alat-alat yang dipergunakan pemerintah jadinya berkembang dengan perkembangan sesuai dengan perkembangan tujuan-tujuan negara.

Menurut James Wilford Garner dalam *Political Science and Government*, negara mempunyai tiga tujuan (Soelistyati Ismail Gani, 1984: 78), yaitu:

- a. tujuan asli (original) atau utama (*primary*) atau tujuan yang langsung (*immidiate*);
- b. tujuan yang sekunder;
- c. tujuan negara dalam bidang peradaban (*civilization*).

Tujuan negara yang asli atau langsung, ialah pemeliharaan ketertiban, keamanan, dan keadilan. Apabila negara tidak dapat memenuhi tujuan ini, maka tidak dapat dibenarkan adanya negara. Tujuan ini mengutamakan kebahagiaan individunya. Tujuan negara yang sekunder ialah kesejahteraan warga negara seluruhnya. Negara harus memelihara kepentingan bersama dan membantu kemajuan nasional. Tujuan ini mengutamakan kepentingan-kepentingan bersama dari individu. Tujuan negara yang ketiga tujuan peradaban (*mission of civilization*). Tujuan ini merupaka tujuan yang terakhir dan termulia bagi negara. Tujuan ini bermaksud memajukan peradaban dan menginginkan kemajuan negara.

## Latihan

1. Mengapa manusia memerlukan negara?
2. Apa saja syarat berdirinya sebuah negara?
3. Jelaskan salah satu teori asal mula negara!
4. Jelaskan apa saja yang menjadi tugas negara!
5. Jelaskan tiga sifat negara dan berikan contoh!

# BAB 5

## KEKUASAAN

*Secara mendasar, kekuasaan bisa dijelaskan sebagai kemampuan individu atau kelompok untuk memengaruhi orang lain. Oleh karena itu, mereka yang memiliki kekuasaan memiliki tanggung jawab yang besar, karena kekuasaan mereka tidak hanya memengaruhi individu, tetapi juga bisa memengaruhi lingkungan sekitarnya.*

*Pada bab ini akan dibahas definisi kekuasaan, sumber kekuasaan dan kaitan antara kekuasaan dan pengaruh.*

Perbedaan dalam analisis kekuasaan sebagai fenomena sosial mulai terlihat ketika kita memperhatikan bagaimana kekuasaan didefinisikan. Ada kelompok yang memandang kekuasaan sebagai “dominasi,” yang pada dasarnya bersifat “paksaan.” Contohnya, Strausz-Hupe mengartikan kekuasaan sebagai “kemampuan untuk memaksakan kemauan pada orang lain” dan menyatakan bahwa semua organisasi sosial, mulai dari perkumpulan filateli hingga negara-negara besar, memiliki unsur paksaan di mana individu atau anggota kelompok melakukan fungsi-fungsi yang memaksa.

Pendekatan ini juga diikuti oleh C. Wright Mills, yang menganggap kekuasaan sebagai dominasi, yaitu kemampuan untuk melaksanakan kehendak bahkan jika ada penentangan. Hal yang sama berlaku untuk pandangan Harold D. Laswell, yang melihatnya sebagai “penggunaan paksaan yang kuat”. Barrington Moore juga memahami kekuasaan sebagai dominasi dalam upayanya untuk menjelaskan bagaimana golongan-golongan dan individu berhasil mendominasi sesama mereka.

Kelompok pandangan ini berakar pada pernyataan terkenal oleh Lord Acton: “Kekuasaan cenderung untuk menjadi korup, dan kekuasaan mutlak cenderung menjadi korup secara mutlak.” Oleh karena itu, perhatian mereka terfokus pada cara “mengendalikan kekuasaan”, siapa yang harus mengawasi pengawal kekuasaan, atau bagaimana mengatur pengawasan.

Pandangan yang berbeda tentang kekuasaan ditemukan dalam karya-karya Talcott Parsons, Robert S. Lynd, dan Marion Levy, Jr. Bagi kelompok pandangan kedua ini, inti kekuasaan adalah “pengawasan”, tetapi sifat dan fungsi pengawasan tidak selalu bersifat paksaan. Parsons, misalnya, melihat kekuasaan sebagai “pemilihan fasilitas-fasilitas untuk mengawasi” dengan tujuan melaksanakan fungsi dalam masyarakat dan mencapai tujuan yang telah atau akan ditentukan oleh “umum”. Demikian pula, Robert Lynd mengemukakan bahwa kekuasaan sebagai sumber sosial utama untuk mengatur pengawasan dapat beralih dari paksaan menjadi kerja sama sukarela, tergantung pada ketertiban dan kekacauan dalam masyarakat.

Marion Levy menjelaskan bahwa penggunaan kekuasaan fisik hanyalah bentuk ekstrem dari penggunaan otoritas dan pengawasan atas tindakan orang lain. Dengan kata lain, fokus kelompok pandangan terakhir ini adalah pada “legitimasi” atau “pembenaran” dari dasar

kekuasaan. Persoalan utamanya adalah bagaimana mengesahkan pengawasan, sebagaimana dirumuskan oleh Parsons: “Legitimasi pengawasan ini memiliki arti penting bagi kedudukan kekuasaan dalam masyarakat dalam hubungannya dengan tujuan sistemnya.”

Kedua pandangan yang berbeda ini dapat disatukan dengan menggunakan konsep behavioristik, yaitu “keputusan”. Bagi kelompok *pertama*, pusat kekuasaan terletak pada pengambilan keputusan yang sentralistik oleh pihak berwenang, sedangkan bagi kelompok *kedua*, pengawasan dilakukan melalui keputusan-keputusan dan pengawasan bersama adalah hasil keputusan bersama.

Lebih penting lagi, konvergensi pandangan ini tidak hanya masalah semantik. Keputusan selalu memiliki makna “otoritatif” atau “berwenang”, yang berarti bahwa keputusan tersebut diberi legitimasi oleh posisi institusional pelakunya atau diberi sanksi oleh masyarakat yang bersangkutan. Dengan kata lain, kekuasaan hadir ketika keputusan diambil. Oleh karena itu, pengertian kekuasaan dapat dirumuskan sebagai “pengaruh atau pengawasan atas pengambilan keputusan yang berwenang.” Sekarang, kita dapat melanjutkan dengan analisis tentang keputusan-keputusan yang mengikat seluruh masyarakat, khususnya di tingkat nasional.

## **A. Konsep Kekuasaan**

Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk memengaruhi tingkah laku orang lain atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga perilaku tersebut sesuai dengan kehendak dan tujuan orang yang memiliki kekuasaan tersebut. Fenomena kekuasaan ini adalah hal yang umum terjadi dalam semua masyarakat dan dalam berbagai bentuk kehidupan bersama.

Manusia memiliki berbagai keinginan dan tujuan yang ingin mereka capai. Oleh karena itu, sering kali mereka merasa perlu untuk mendorong kemauan mereka kepada orang lain atau kelompok lain. Ini menciptakan pemahaman bahwa mengendalikan orang lain merupakan suatu keharusan untuk menjaga kepentingan mereka sendiri. Oleh karena itu, bagi banyak orang, memiliki kekuasaan adalah nilai yang diinginkan. Kekuasaan sosial hadir dalam konteks hubungan sosial dan dalam organisasi sosial.

Ossip K. Flechtheim mendefinisikan kekuasaan sosial sebagai “totalitas kapasitas, hubungan, dan proses yang menghasilkan ketaatan dari pihak lain untuk tujuan-tujuan yang ditetapkan oleh pemegang kekuasaan.” Robert M. Maclver mengemukakan bahwa kekuasaan sosial adalah “kemampuan untuk mengendalikan perilaku orang lain, baik secara langsung dengan memberi perintah maupun secara tidak langsung dengan menggunakan berbagai alat dan cara yang tersedia.” Kekuasaan sosial terdapat dalam berbagai hubungan sosial dan dalam organisasi sosial.

Biasanya, kekuasaan melibatkan hubungan, di mana ada pihak yang memerintah dan pihak yang diperintah, satu pihak yang memberi perintah dan satu pihak yang menaatinya. Tidak ada kesetaraan dalam martabat, dan unsur paksaan selalu hadir dalam hubungan kekuasaan. Paksaan tidak selalu harus bersifat terang-terangan, karena hanya kemungkinan adanya paksaan tersebut sering sudah cukup.

Setiap individu secara bersamaan merupakan subjek dan objek kekuasaan. Sebagai contoh, seorang presiden membuat undang-undang (sebagai subjek kekuasaan), tetapi pada saat yang sama, dia juga harus patuh kepada undang-undang (sebagai objek kekuasaan). Hampir semua orang pernah memberi perintah dan menerima perintah. Ini sangat terlihat dalam organisasi militer hierarkis, di mana seorang prajurit diperintah oleh komandannya, sementara komandan tersebut juga diperintah oleh atasannya.

Robert M. Maclver mengemukakan bahwa kekuasaan dalam masyarakat selalu membentuk piramida. Ini terjadi karena satu bentuk kekuasaan membuktikan superioritasnya dibandingkan bentuk kekuasaan lain, yang mengakibatkan bentuk yang lebih kuat ini menguasai yang lainnya. Dalam sejarah masyarakat, golongan yang berkuasa (penguasa) relatif selalu lebih sedikit jumlahnya daripada golongan yang dikuasai (yang diperintah). Ini berlaku baik dalam sistem demokrasi maupun diktatur.

Sumber kekuasaan berasal dari berbagai aspek, seperti kekerasan fisik (misalnya, polisi yang menggunakan kekuatan untuk menegakkan hukum), kedudukan sosial (misalnya, seorang komandan terhadap bawahannya), kekayaan (misalnya, seorang pengusaha kaya yang memiliki pengaruh politik melalui kekayaannya), atau kepercayaan (misalnya, seorang pemimpin agama yang dihormati oleh jemaatnya).

Kekuasaan sering dikaitkan dengan pengaruh, yang sering dianggap sebagai bentuk yang lebih lunak dari kekuasaan. Namun, tidak semua orang dengan kekuasaan yang sama memiliki pengaruh yang sama besar, karena pengaruh dipengaruhi oleh karakteristik pribadi individu yang memegang kekuasaan. Pengaruh juga tidak selalu terkait dengan kekuasaan, karena ada orang yang memiliki pengaruh meskipun tidak memiliki kedudukan atau kekuasaan.

Salah satu bentuk kekuasaan yang penting adalah kekuasaan politik. Kekuasaan politik adalah kemampuan untuk memengaruhi kebijakan publik, baik dalam pembuatan kebijakan maupun dampaknya sesuai dengan tujuan pemegang kekuasaan. Ini adalah bagian dari kekuasaan sosial yang fokusnya pada negara sebagai pihak yang berwenang untuk mengatur perilaku sosial dengan menggunakan paksaan. Kekuasaan politik tidak hanya mencakup kemampuan untuk memperoleh ketaatan dari masyarakat, tetapi juga melibatkan pengaruh terhadap tindakan dan aktivitas negara di berbagai bidang seperti administratif, legislatif, dan yudikatif.

Namun, suatu kekuasaan politik tidak mungkin berjalan tanpa penggunaan kekuasaan. Kekuasaan harus digunakan dan diterapkan. Jika penggunaan kekuasaan berjalan efektif, hal ini dapat disebut sebagai “pengendalian.” Untuk menggunakan kekuasaan politik, harus ada penguasa yang memegang kekuasaan, serta alat dan sarana kekuasaan agar penggunaannya bisa efektif. Di banyak negara, khususnya yang masih memiliki loyalitas lokal yang kuat, keabsahan (legitimasi) sering menjadi masalah yang penting. Legitimasi adalah konsep bahwa kedudukan seseorang atau kelompok penguasa diterima oleh masyarakat karena sesuai dengan prinsip-prinsip dan prosedur yang dianggap wajar.

Ossip K. Flechtheim membedakan dua macam kekuasaan politik, yakni:

1. bagian dari kekuasaan sosial yang (khususnya) terwujud dalam lembaga (kekuasaan negara atau *state power*), seperti lembaga-lembaga pemerintahan DPR, Presiden, dan sebagainya;
2. bagian dari kekuasaan sosial yang ditunjukkan kepada negara.

Hal yang dimaksud adalah berbagai aliran, kelompok, dan organisasi, baik yang secara eksplisit berhubungan dengan politik (seperti partai politik), maupun yang pada dasarnya tidak fokus pada

kegiatan politik, tetapi memiliki pengaruh pada tindakan pemerintahan. Ini mencakup organisasi ekonomi, kelompok mahasiswa, organisasi agama, kelompok minoritas, dan sejenisnya.

Namun, apa yang dianggap sebagai kekuasaan politik berbeda-beda di setiap negara. Di Indonesia, terutama di masa lalu, banyak organisasi wanita yang memiliki peran dalam kekuasaan politik, sementara di negara-negara Barat (kecuali Amerika Serikat dalam beberapa tahun terakhir dengan gerakan "*women's lib*"), Filipina, dan Jepang, organisasi wanita biasanya tidak memiliki karakter politik yang kuat. Hal yang sama berlaku untuk organisasi akademik, kelompok pemuda, dan sejenisnya. Di Indonesia dan beberapa negara Barat seperti Belanda, sistem peradilan tidak secara signifikan terlibat dalam kekuasaan politik. Namun, di India dan Amerika Serikat, beberapa keputusan Mahkamah Agung yang melibatkan pengujian konstitusionalitas undang-undang (*judicial review*) adalah bagian dari kekuasaan politik, karena dapat mengubah pembagian kekuasaan di dalam negara. Oleh karena itu, di negara-negara tersebut, sebagian dari kekuasaan Mahkamah Agung memiliki dimensi politik yang penting.

## **B. Definisi Kekuasaan**

Salah satu konsep politik yang sering diperbincangkan adalah kekuasaan. Ini tidak mengherankan karena konsep ini memiliki peran yang sangat penting dalam ilmu sosial secara umum, dan khususnya dalam ilmu politik. Bahkan, ada suatu periode di mana politik (*politics*) dianggap sebagai sinonim dari kekuasaan. Seiring berjalannya waktu, telah muncul banyak definisi yang berbeda sehingga beberapa ahli seperti W. Connolly (1983) dan S. Lukes (1974) menganggap kekuasaan sebagai suatu konsep yang dipertentangkan (*a contested concept*), yang artinya konsep ini sulit untuk mencapai konsensus yang umum diterima. Salah satu rumusan yang paling umum dikenal adalah bahwa kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok individu untuk memengaruhi perilaku individu lain sehingga perilaku tersebut sesuai dengan kehendak individu atau kelompok yang memiliki kekuasaan. Dalam rumusan ini, individu yang memiliki kekuasaan bisa berupa satu orang, sekelompok orang, atau suatu kolektivitas. Dengan kata lain, jika individu A memiliki kekuasaan atas individu B, itu berarti individu A dapat membuat individu B bertindak sesuai dengan kehendak individu

A, meskipun individu B mungkin memiliki niat atau keinginan yang berbeda. Kekuasaan biasanya melibatkan setidaknya dua pihak sehingga ada hubungan (*relationship*) antara dua pihak atau lebih.

Banyak sarjana merujuk pada perumusan Max Weber, seorang sosiolog, dalam bukunya yang berjudul *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922), yang menyatakan bahwa kekuasaan adalah kemampuan untuk, dalam suatu hubungan sosial, menerapkan kehendak sendiri bahkan jika menghadapi perlawanan, tanpa memandang dasar kemampuan ini (*macht bedeutet jede Chance innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen durchzusetzen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht*). Sarjana lain yang memiliki pandangan serupa termasuk Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan, yang definisinya telah menjadi rumusan klasik dalam konteks kekuasaan politik:

“Kekuasaan adalah suatu hubungan di mana seseorang atau sekelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain ke arah tujuan dari pihak pertama (*power is a relationship in which one person or grup is able to determine the action of another in the direction of the former’s own ends*).”

Definisi serupa juga dirumuskan oleh seorang ahli kontemporer Barbara Goodwin (2003). “Kekuasaan adalah kemampuan untuk membangkitkan seseorang bertindak dengan cara oleh yang bersangkutan tidak akan dipilih, seandainya ia tidak dilibatkan. Dengan kata lain, memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang bertentangan dengan kehendaknya (*force is the ability to cause someone to act in a way which she would not choose, left to herself. In other words to force someone to do something against her will*).”

Biasanya, pelaksanaan kekuasaan melibatkan penggunaan tindakan yang mudah terlihat, yang sering disebut sebagai kekuasaan yang jelas atau terbuka, yang kadang-kadang juga disebut sebagai kekuasaan manifes. Namun, terkadang tindakan yang jelas tersebut tidak selalu ada, seperti dalam situasi yang Carl Friedrich sebut sebagai “*the rule of anticipated reactions*” di mana perilaku seseorang (B) dipengaruhi olehantisipasi reaksi yang akan terjadi jika keinginan orang lain (A) tidak dipatuhi oleh B. Jenis kekuasaan ini sering disebut sebagai kekuasaan implisit.

Contoh dari kekuasaan manifes adalah ketika seorang polisi menghentikan seorang pengendara motor yang melanggar aturan

lalu lintas. Sementara contoh dari kekuasaan implisit adalah ketika seorang anak membatalkan rencana bermain bola dan memilih untuk mengerjakan pekerjaan rumahnya karena takut akan mendapatkan teguran dari ayahnya.

Pentingnya kekuasaan terletak pada kemampuan untuk mengenakan sanksi. Ada berbagai cara yang dapat digunakan untuk melaksanakan kekuasaan. Salah satu cara yang paling kuat adalah menggunakan kekerasan fisik, seperti dalam kasus seorang penjahat bersenjata yang memaksa seseorang untuk menyerahkan harta benda mereka secara paksa. Kekuasaan juga dapat dilaksanakan melalui koersi, yaitu dengan mengancam untuk memberlakukan sanksi. Cara yang lebih lembut melibatkan persuasi, yang melibatkan upaya untuk meyakinkan, berargumentasi, atau merujuk kepada otoritas atau ahli sebagai landasan keputusan. Dalam situasi sehari-hari, orang yang berwenang kadang-kadang memilih pendekatan ini agar kekuasaannya tidak terlalu mencolok.

Selain itu, ada juga cara lain untuk melaksanakan kekuasaan, yaitu dengan memberikan ganjaran, insentif, atau kompensasi, tanpa harus mengancam atau memberikan sanksi. Sebagai contoh, pemerintah yang berusaha mengatasi masalah sampah dapat memberikan sanksi negatif dalam bentuk denda kepada pelanggar, tetapi juga bisa memberikan “sanksi” positif dalam bentuk hadiah kepada warga yang paling bersih dalam lingkungan mereka. Kadang-kadang ini disebut sebagai sanksi positif.

## **1. Sumber Kekuasaan**

Mengapa seseorang memiliki kekuasaan? Apa sumber dari kekuasaan individu? Sumber-sumber kekuasaan dapat berasal dari posisi atau jabatan, kekayaan, atau kepercayaan. Contohnya, seorang komandan memiliki kekuasaan atas anak buahnya, dan seorang majikan memiliki kekuasaan atas pegawainya. Dalam kedua kasus ini, bawahan dapat dikenai tindakan disipliner jika mereka melanggar aturan kerja atau terlibat dalam praktik korupsi.

Sumber kekuasaan juga dapat berupa kekayaan. Sebagai contoh, seorang pengusaha kaya memiliki kekuasaan atas seorang politikus atau seorang bawahan yang memiliki utang yang belum dibayarkan.

Selain itu, kekuasaan dapat timbul dari kepercayaan atau afiliasi dengan agama tertentu. Di banyak tempat, tokoh agama atau ulama memiliki kekuasaan yang signifikan atas umatnya, dan oleh karena itu, mereka dianggap sebagai pemimpin informal yang memiliki pengaruh besar dalam proses pengambilan keputusan di lingkungan tersebut.

Selanjutnya, kita perlu membedakan dua konsep, yaitu cakupan kekuasaan (*scope of power*) dan domain kekuasaan (*domain of power*). Cakupan kekuasaan merujuk pada aktivitas, perilaku, sikap, dan keputusan yang menjadi objek dari kekuasaan seseorang. Sebagai contoh, seorang direktur perusahaan memiliki kekuasaan untuk menghentikan seorang karyawan (asalkan sesuai dengan peraturan yang berlaku), tetapi tidak memiliki kekuasaan atas karyawan di luar konteks hubungan kerja ini.

Sementara itu, istilah domain kekuasaan menjawab pertanyaan tentang siapa saja yang tunduk kepada individu atau kelompok yang memiliki kekuasaan. Ini mengacu pada pihak yang terpengaruh oleh kekuasaan, baik individu, kelompok organisasi, atau kolektivitas tertentu. Sebagai contoh, seorang direktur perusahaan memiliki kekuasaan atas semua karyawan dalam perusahaan tersebut, termasuk yang berada di pusat atau cabang-cabang.

Dalam hubungan kekuasaan, selalu ada pihak yang memiliki kekuasaan lebih besar daripada pihak lain, yang menghasilkan ketidakseimbangan atau asimetri dalam hubungan tersebut. Ketidakseimbangan ini sering kali menciptakan ketergantungan, dan semakin besar ketidakseimbangan tersebut, semakin besar pula tingkat ketergantungan yang terjadi. Hal ini sering disebut oleh pemikir generasi tahun 1920-an sebagai dominasi, hegemoni, atau penindasan.

## **2. Talcott Parsons**

Sementara itu, ada sekelompok sarjana yang berupaya untuk menghindari penekanan yang berlebihan pada konflik dan lebih fokus pada aspek positif dari kekuasaan. Bagi mereka, kekuasaan memberikan peluang untuk mencapai konsensus dan kerja sama guna mencapai tujuan bersama. Salah satu sosok terkenal dalam pandangan ini adalah Talcott Parsons, yang melihat kekuasaan sebagai alat yang efektif untuk mencapai tujuan bersama dengan cara membuat keputusan yang

mengikat yang didukung oleh sanksi negatif. Dalam formulasi bebas Talcott Parsons, ia menyatakan:

“Kekuasaan adalah kemampuan untuk memastikan pelaksanaan kewajiban-kewajiban yang mengikat, oleh unit-unit dalam sistem organisasi kolektif. Kewajiban dianggap sah jika berkaitan dengan tujuan-tujuan kolektif, dan jika terdapat perlawanan, pemaksaan melalui sanksi-sanksi negatif dianggap sebagai langkah yang wajar, tanpa memandang siapa yang melaksanakannya. Pemahaman ini mengatakan bahwa kekuasaan adalah kapasitas umum untuk menjamin pelaksanaan kewajiban-kewajiban yang mengikat oleh unit-unit dalam sistem organisasi kolektif, ketika kewajiban-kewajiban tersebut diakui sah dengan merujuk pada dampaknya terhadap tujuan-tujuan kolektif, dan ketika dalam kasus ketidakpatuhan, diasumsikan akan ada penegakan melalui sanksi-sanksi situasional negatif, tanpa memandang siapa yang bertindak sebagai agen penegakan.”

Dengan kata lain, Parsons memandang kekuasaan dengan segi positif ketika dikaitkan dengan kewenangan (*authority*) dan kemungkinan-kemungkinan. Ini memungkinkan pelaksanaan rencana bersama dengan efisien (dalam konteks Indonesia dikenal sebagai Repelita).

### **3. Otoritas/Wewenang (*Authority*) dan Legitimasi (*Legitimacy*)**

Ada beberapa konsep yang berkaitan erat dengan kekuasaan, yaitu otoritas, wewenang (*authority*), dan legitimasi (keabsahan). Seperti halnya dengan konsep kekuasaan, berbagai definisi juga ditemukan dalam konteks ini. Salah satu definisi yang relevan mungkin adalah yang diajukan oleh Robert Bierstedt dalam tulisannya yang berjudul *An Analysis of Social Power*, yang menyatakan bahwa wewenang (*authority*) adalah kekuasaan yang telah diinstitusikan (*institutionalized power*). Dalam kerangka yang sama, Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan dalam bukunya yang berjudul *Power and Society* menggambarkan wewenang (*authority*) sebagai kekuasaan formal (*formal power*). Mereka berpendapat bahwa individu atau entitas yang memiliki wewenang berhak untuk mengeluarkan perintah, membuat peraturan, dan berharap agar peraturan-peraturan tersebut dipatuhi.

Dalam konteks pembahasan tentang wewenang, penting untuk mencatat pembagian yang dikenal dari sosiolog terkenal Max Weber (1864–1922) tentang tiga jenis wewenang, yaitu tradisional, kharismatik, dan rasional-legal. Wewenang tradisional berdasarkan kepercayaan masyarakat terhadap legitimasi tradisi lama serta kedudukan kekuasaan yang diwariskan oleh tradisi tersebut, dianggap wajar, dan patut dihormati. Wewenang kharismatik, di sisi lain, didasarkan pada kepercayaan masyarakat pada sifat mistis atau religius seorang pemimpin, yang dianggap memiliki kekuatan khusus. Contoh-contoh pemimpin kharismatik mencakup tokoh seperti Hitler dan Mao Zedong, meskipun mereka juga memiliki unsur wewenang rasional-legal. Wewenang rasional-legal, pada gilirannya, berdasarkan kepercayaan pada tatanan hukum rasional yang menjadi dasar kedudukan seorang pemimpin. Fokus utamanya adalah pada aturan-aturan yang mengatur perilaku, bukan pada kepribadian individu yang memegang wewenang tersebut.

Selain konsep wewenang juga dikenal konsep legitimasi (*legitimacy* atau keabsahan) yang terutama penting dalam suatu sistem politik. Keabsahan adalah keyakinan anggota-anggota masyarakat bahwa wewenang yang ada pada seseorang, kelompok, atau penguasa adalah wajar dan patut dihormati. Kewajaran ini berdasarkan persepsi bahwa pelaksanaan wewenang itu sesuai dengan asas-asas dan prosedur yang sudah diterima secara luas dalam masyarakat dan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dan prosedur yang sah. Jadi, mereka yang diperintah menganggap bahwa sudah wajar peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh penguasa dipatuhi. Dalam hubungan ini dikatakan oleh David Easton bahwa keabsahan adalah: “keyakinan dari pihak anggota (masyarakat) bahwa sudah wajar baginya untuk menerima baik dan menaati penguasa dan memenuhi tuntutan-tuntutan dari rezim itu (*the conviction on the part of the member that it is right and proper for him to accept and obey the authorities and to abide the requirements of the regime*).”

Dilihat dari sudut penguasa, dapat disebut di sini ucapan A.M. Lipset: “legitimasi mencakup kemampuan untuk membentuk dan mempertahankan kepercayaan bahwa lembaga-lembaga atau bentuk-bentuk politik yang ada adalah yang paling wajar untuk masyarakat itu (*legitimacy includes the capacity to produce and maintain a belief, that the existing political institutional or forms are the most appropriate for the society*).”

Jika dalam suatu sistem politik terdapat kesepakatan yang kuat mengenai prinsip-prinsip dasar dan tujuan-tujuan masyarakat, maka tingkat legitimasi dapat berkembang secara kokoh. Hal ini berarti bahwa penggunaan paksaan dan kekerasan oleh pemerintah dapat diminimalkan. Oleh karena itu, pemimpin dalam sistem politik selalu berusaha untuk membangun dan menjaga tingkat legitimasi di kalangan rakyat, karena itu merupakan bentuk dukungan yang paling stabil.

### C. Kaitan Kekuasaan dengan Pengaruh

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, konsep yang selalu dibahas bersamaan dengan kekuasaan adalah pengaruh. Secara umum, masyarakat sering beranggapan bahwa kekuasaan dapat melibatkan sanksi atau pengaruh. Namun, dalam diskusi ilmiah, sering kali dipertanyakan apakah kekuasaan dan pengaruh adalah dua konsep yang berbeda, dan apakah salah satunya merupakan konsep dasar sementara yang lainnya adalah bentuk khusus. Jika memang demikian, konsep mana yang merupakan yang pokok.

Sebagian besar sarjana, termasuk Floyd Hunter (1953) dalam karyanya *Community Power Structure*, berpendapat bahwa “kekuasaan” merupakan konsep pokok, dan “pengaruh” adalah bentuk khusus dari kekuasaan. Pendapat serupa juga diungkapkan oleh Carl Friedrich (1967) dalam bukunya *An Introduction to Political Theory*. Namun, Lasswell dan Kaplan memiliki pandangan yang berbeda, di mana mereka menganggap “pengaruh” sebagai konsep pokok, dan “kekuasaan” sebagai salah satu bentuk khusus dari pengaruh. Namun, dalam hal sanksi, tidak ada perbedaan pendapat, dan keduanya setuju bahwa yang membedakan kekuasaan dan pengaruh secara umum adalah ancaman sanksi. Perumusan Lasswell dan Kaplan dapat dijelaskan sebagai berikut:

“Kekuasaan adalah kemampuan untuk menentukan kebijakan orang lain dengan menggunakan sanksi yang berat (yang benar-benar akan dilaksanakan atau yang berupa ancaman sanksi). Inilah yang membedakan kekuasaan dari pengaruh pada umumnya. Kekuasaan merupakan kasus khusus dari penyelenggaraan pengaruh; ia merupakan proses ancaman, jika mereka tidak mematuhi kebijakan-kebijakan yang dimaksud (*it is the threat of sanction which differentiates power from influence in general. Power is a special case of the exercise of influence; it is the process of affecting policies of other with help or (actual*

*or threatened) severe deprivation for non-comformity with the policies intended).”*

Beberapa sarjana kontemporer yang melihat pengaruh sebagai bentuk khusus dari kekuasaan antara lain seorang ahli ilmu politik Belanda Uwe Becker. Pengaruh adalah kemampuan yang terus berkembang yang berbeda dengan kekuasaan tidak begitu terkait dengan usaha memperjuangkan dan memaksakan kepentingan (*invloed isformatif vermogen dat in tegenstelling tot macht niet direct verbonden is met strijd en de doorzetting van belangen*).

Definisi lain adalah dari Norman Barry, yaitu pengaruh adalah suatu tipe kekuasaan yang, jika seorang yang dipengaruhi agar bertindak dengan cara tertentu, dapat dikatakan terdorong untuk bertindak demikian, sekalipun ancaman sanksi yang terbuka tidak merupakan motivasi yang mendorongnya (*influence is a type of power in that a person who is influenced to act in a certain way may be said to be caused so to act, even though on overt threat of sanctions will not be the motivating force*).

Robert Dahl, seorang sarjana ilmu politik terkemuka, dalam ulasannya mengenai kekuasaan yang pertama, *The Concept of Power* (1957), melihat kekuasaan sebagai konsep pokok dan mengatakan: “A mempunyai kekuasaan atas B sejauh ia dapat menyebabkan B untuk berbuat sesuatu yang sebenarnya tidak akan B lakukan (*a has power over b to the extent that he can get b to do something that b would not otherwise do*).”

Akan tetapi, beberapa tahun kemudian, dalam bukunya *Modern Political Analysis* yang pertama kali diterbitkan pada tahun 1963, Dahl memakai rumusan yang persis sama dengan yang dipakai dalam tulisan terdahulu, namun istilah “kekuasaan” diganti dengan istilah “pengaruh”. Dengan demikian, definisinya berbunyi: “A mempunyai pengaruh atas B sejauh ia dapat menyebabkan B untuk berbuat sesuatu yang sebenarnya tidak akan B lakukan (*A has influence over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do*).”

Pengaruh biasanya tidak merupakan satu-satunya faktor yang menentukan perilaku seseorang, dan sering bersaing dengan faktor lain. Bagi pelaku yang masih dipengaruhi masih terbuka alternatif lain untuk bertindak. Akan tetapi, sekalipun pengaruh sering kurang efektif dibanding dengan kekuasaan, ia kadang-kadang mengandung unsur psikologis dan menyentuh hati, dan karena itu sering kali cukup berhasil.

## Latihan

1. Apa yang dimaksud dengan kekuasaan?
2. Kekuasaan yang dimiliki seseorang bersumber dari mana saja? Jelaskan!
3. Di mana letak perbedaan antara kekuasaan dan pengaruh? Mana yang lebih keras antara kekuasaan dan pengaruh?
4. Kapan berakhirnya kekuasaan?

# BAB 6

## DEMOKRASI

*Asal usul kata “demokrasi” berasal dari bahasa Yunani, yakni dari kata “demos” yang berarti “rakyat” dan “kratos” yang berarti “kekuasaan.” Secara harfiah, demokrasi berarti “kekuasaan rakyat.” Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, demokrasi adalah bentuk atau sistem pemerintahan di mana seluruh rakyat ikut serta dalam pemerintahan melalui perwakilan yang mereka pilih.*

## A. Sejarah Demokrasi

Pada permulaan pertumbuhannya demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.

Sistem demokrasi yang terdapat di negara-kota (*city-state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 SM) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sekitar (300.000 penduduk dalam satu negara-kota). Lagi pula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri atas budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi merupakan demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*). Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia Barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani, dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa memasuki abad pertengahan (600–1400). Masyarakat abad pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal (hubungan antara *vassal* dan *lord*); yang kehidupan sosial serta spiritualnya dikuasai oleh paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi abad pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu *magna charta* (piagam besar) (1215). *Magna charta* merupakan semi kontak antara beberapa bangsawan dan Raja Jhon dari Inggris di mana untuk pertama kali seorang raja yang berkuasa mengikatkan diri untuk mengakui dan menjamin beberapa hak dan *privileges* dari bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan sebagainya. Walaupun piagam ini lahir dalam susunan feodal dan tidak

berlaku untuk rakyat jelata, namun dianggap sebagai tonggak dalam perkembangan gagasan demokrasi.

Sebelum abad pertengahan berakhir dan pada permulaan abad ke-16 di Eropa Barat muncul negara-negara nasional (*national state*) dalam bentuk yang modern. Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern di mana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini ialah Renaissance (1350–1600) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Italia, dan reformasi (1500–1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti di Jerman dan Swiss.

*Renaissance* adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama abad pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah sosial-sosial keduniawian yang mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik di bidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial dan politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal keduniawian, khususnya di bidang pemerintahan. Ini dinamakan ‘pemisahan antara gereja dan negara’.

Kedua aliran pikiran yang tersebut di atas mempersiapkan orang Eropa Barat untuk, dalam masa 1650–1800, menyelami masa *aufklarung* (abad pemikiran) beserta rasionalisme, suatu aliran pikiran yang ingin memerdekakan pikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh gereja dan mendasarkan pikiran atas akal (*ratio*) semata-mata. Kebebasan berpikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan ini di bidang politik. Timbullah gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja dan mengakibatkan dilontarkannya kecaman-kecaman terhadap raja, yang menurut pola yang sudah lazim pada masa itu mempunyai kekuasaan tak terbatas.

Monarki-monarki absolut ini telah muncul dalam masa 1500–1700, sesudah berakhirnya abad pertengahan. Raja-raja absolut menganggap dirinya berhak atas takhtanya berdasarkan konsep hak suci raja (*divine right*

*of kings*). Raja-raja yang terkenal di Spanyol ialah Isabella dan Ferdinand (1479–1516), di Prancis raja-raja Bourbon dan sebagainya. Kecaman-kecaman yang dilontarkan berdasarkan absolutisme mendapat dukungan kuat terhadap golongan menengah (*middle class*) yang mulai berpengaruh berkat majunya kependudukan ekonomi serta mutu pendidikannya.

Pendobrakan terhadap kedudukan raja-raja absolut ini didasarkan atas suatu teori rasionalistis yang umumnya dikenal sebagai *social contract* (kontak sosial). Salah satu asas dari gagasan kontrak sosial adalah bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (*nature*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal; artinya berlaku untuk semua waktu serta semua manusia, apakah ia raja, bangsawan atau rakyat jelata. Hukum ini dinamakan hukum alam (*natural law, ius naturale*). Unsur universalisme inilah yang diterapkan pada masalah-masalah politik. Teori kontak sosial beranggapan bahwa hubungan antara raja dan rakyat didasari oleh suatu kontak yang ketentuan-ketentuannya mengikat kedua belah pihak. Kontak sosial menentukan di salah satu pihak bahwa raja diberi kekuasaan oleh rakyat untuk menyelenggarakan penertiban dan mencapai suasana di mana rakyat dapat menikmati hak-hak alamnya (*natural right*) dengan aman. Di pihak lain rakyat akan menaati perintah raja asal hak-hak alam itu terjamin.

Pada hakikatnya teori-teori kontak sosial merupakan usaha untuk mendobrak dasar dari pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat. Filsuf-filsuf yang mencetuskan gagasan ini antara lain John Locke dari Inggris (1632–1704) dan Montesquieu dari Prancis (1689–1755). Menurut John Locke, hak-hak politik mencakup hak atas hidup, hak atas kebebasan, dan hak untuk mempunyai milik (*life, liberty, and property*). Montesquieu mencoba menyusun satu sistem yang dapat menjamin hak-hak politik itu, yang kemudian dikenal dengan istilah *trias politica*. Ide-ide bahwa manusia memiliki hak-hak politik menimbulkan Revolusi Prancis pada akhir abad ke-18, serta Revolusi Amerika melawan Inggris.

Sebagai akibat pergolakan tersebut, pada akhir abad ke-19 gagasan mengenai demokrasi menjadi wujud yang konkret sebagai program dan sistem politik. Demokrasi pada tahap ini semata-mata bersifat politis dan mendasarkan dirinya atas asas-asas kemerdekaan individu, kesamaan hak (*equal right*) serta hak pilih untuk semua warga negara (*universal suffrage*).

## B. Demokrasi Konstitusional Abad ke-19 Negara Hukum Klasik

Sebagai akibat keinginan untuk menyelenggarakan hak-hak politik itu secara efektif timbullah gagasan bahwa cara yang terbaik untuk membatasi kekuasaan pemerintah ialah dengan suatu konstitusi, apakah ia bersifat naskah (*written constitutional*) atau tak bersifat naskah (*unwritten constitutional*). Konstitusi ini menjamin hak-hak politik dan menyelenggarakan pembagian kekuasaan negara sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme (*constitutionalism*), sedangkan negara yang menganut gagasan ini dinamakan *constitutional state* atau *rechtsstaat*.

Menurut Carl J. Friedrich, konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk pada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah (*a set of activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraint which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing*). Pembatasan yang dimaksud termasuk dalam Undang-Undang Dasar.

Di dalam gagasan tentang konstitusionalisme, konstitusi atau Undang-Undang Dasar tidak hanya pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga kenegaraan (seperti antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif) atau yang hanya merupakan suatu *anatomy of a power relationship*, yang dapat diubah atau diganti kalau *power relationship* itu sudah berubah (pandangan ini antara lain dianut di Uni Soviet yang menolak gagasan konstitusionalisme). Akan tetapi, dalam gagasan konstitusionalisme Undang-Undang Dasar dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu pihak, dan di pihak lain menjamin hak-hak asasi warga negaranya. Undang-Undang Dasar dianggap sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah sekalipun, sesuai dengan dalil: pemerintahan berdasarkan hukum, bukan oleh manusia (*government by laws, not by men*).

Pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 gagasan mengenai perlunya pembatasan mendapat rumusan yuridis. Ahli-ahli hukum Eropa Barat kontinental seperti Immanuel Kant (1724–1804) dan Friedrich Julius Stahl memakai istilah *rechtsstaat*, sedangkan ahli Anglo Saxon seperti A. V. Dicey memakai istilah *rule of law*.

Oleh Stahl disebut empat unsur *rechtsstaat* dalam arti klasik, yaitu:

1. hak-hak manusia;
2. pemisahan antara pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut trias politika);
3. pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*);
4. pengadilan administrasi dalam perselisihan.

Unsur-unsur *rule of law* dalam arti klasik, seperti yang dikemukakan oleh A. V. Dicey dalam *Introduction of the Law of the Constitution* mencakup sebagai berikut.

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*): tidak ada kekuasaan kesewenang-wenangan (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa, maupun untuk pejabat.
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh Undang-Undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Perumusan-perumusan ini hanya bersifat yuridis dan hanya menyangkut bidang hukum saja dan itu pun dalam batas-batas yang agak sempit tidaklah mengherankan sebab kedua perumusan itu dirumuskan dalam suasana yang masih dikuasai oleh gagasan bahwa negara dan pemerintahannya hendaklah tidak campur tangan dalam urusan warga negaranya, kecuali dalam hal yang menyangkut kepentingan umum, seperti misalnya bencana alam, hubungan luar negeri, dan pertahanan negara. Aliran pikiran ini disebut liberalisme dan dirumuskan dalam dalil: pemerintahan yang paling sedikit adalah yang paling baik (*the*

*least government is the best government*), atau dengan istilah Belanda *staatsonthouding*. Negara dalam perbandingan ini dianggap sebagai negara penjaga malam (*nachtwachterstaat*) yang sangat sempit ruang gerakannya, tidak hanya di bidang politik, tetapi juga terutama di bidang ekonomi. Kegiatan di bidang ekonomi disukai oleh dalil: *laissez faire, laissez passez*, yang berarti bahwa kalau manusia dibiarkan mengurus kepentingan ekonominya masing-masing, dengan sendirinya keadaan ekonomi seluruh negara akan sehat. Negara hanya mempunyai tugas pasif, yakni baru bertindak apabila hak-hak manusia dilanggar atau ketertiban dan keamanan umum terancam. Konsepsi negara hukum tersebut adalah sempit. Maka, sering disebut “negara hukum klasik”.

### **C. Demokrasi Konstitusional Abad ke-20 *Rule of Law* yang Dinamis**

Dalam abad ke-20, terutama sesudah Perang Dunia II, telah terjadi perubahan-perubahan sosial dan ekonomi yang sangat besar. Perubahan-perubahan ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain banyaknya kecaman terhadap ekseseks dalam industrialisasi dan sistem kapasitas; tersebarnya paham sosialisme yang menginginkan pembagian kekayaan secara merata serta kemenangan dari beberapa partai sosialis di Eropa, seperti di Swedia dan Norwegia, dan pengaruh aliran ekonomi yang dipopulerkan oleh ahli ekonomi Inggris John Maynard Keynes (1883–1946).

Gagasan bahwa pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga negara baik di bidang sosial maupun di bidang ekonomi (*staatsonthouding* dan *laissez faire*) lambat laun menjadi gagasan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karenanya harus aktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Dewasa ini dianggap bahwa demokrasi harus meluas mencakup dimensi ekonomi dengan suatu sistem yang menguasai kekuatan-kekuatan ekonomi dan berusaha memperkecil perbedaan sosial dan ekonomi, terutama perbedaan-perbedaan yang timbul dari distribusi kekayaan yang tidak merata. Negara semacam ini dinamakan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara yang memberi pelayanan kepada masyarakat (*social service state*).

Dewasa ini negara-negara modern mengatur soal-soal pajak, upah minimum, pensiun, pendidikan umum, asuransi, mencegah

atau mengurangi pengangguran dan kemelaratan serta timbulnya perusahaan-perusahaan raksasa (*anti-trust*), dan mengatur ekonomi sedemikian rupa sehingga tidak diganggu oleh depresi dan krisis ekonomi. Karena itu pemerintah dewasa ini mempunyai kecenderungan untuk memperluas aktivitasnya.

Sesuai dengan perubahan jalan pikiran ini, perumusan yuridis mengenai negara hukum klasik seperti yang diajukan oleh A. V. Dicey dan Immanuel Kant pada abad ke-19 juga ditinjau kembali dan dirumuskan kembali sesuai dengan tuntutan abad ke-20, terutama sesudah Perang Dunia II. *International commission of jurist* yang merupakan suatu organisasi ahli hukum internasional dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 memperluas konsep mengenai *rule of law*, dan menekankan apa yang dinamakannya *the dynamic aspect of the rule of law the modern age*. Dianggap bahwa di samping hak-hak politik dan ekonomi juga harus diakui dan dipelihara, dalam arti harus dibentuk standar-standar dasar sosial dan ekonomi. Penyelesaian soal kelaparan, kemiskinan, dan pengangguran merupakan syarat agar *rule of law* dapat berjalan dengan baik. Pemerintah mempunyai tugas untuk mengadakan pembangunan ekonomi, sedangkan sosialisasi dan *land reform* sering perlu diadakan dan tidak bertentangan dengan *rule of law*. Untuk bisa menyelenggarakan ini perlu ada kekuasaan administratif yang cukup kuat. Diakui bahwa terutama di negara-negara baru untuk dapat mencapai keuntungan-keuntungan ekonomi dan sosial bagi individu, beberapa tindakan campur tangan dalam hak-hak individu menjadi tak terelakkan lagi. Hanya saja, campur tangan yang seperti ini tidak boleh lebih dari yang semestinya diperlakukan dan harus tunduk dengan jaminan-jaminan yang diberikan oleh *rule of law*.

Dikemukakan bahwa syarat-syarat dasar untuk menyelenggarakan pemerintah yang demokratis di bawah *rule of law* ialah:

1. perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
2. badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*);
3. pemilihan umum yang bebas;

4. kebebasan untuk menyatakan pendapat;
5. kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
6. pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Jelaskan bahwa konsep dinamis mengenai *rule of law* dibanding dengan perumusan abad ke-19 sudah jauh berbeda. Kecenderungan dari pihak eksekutif untuk menyelenggarakan tugas yang jauh lebih banyak dari intensif dari dulu dalam masa *nachtwachterstaat* telah diakui keperluannya. Di samping rumusan gagasan *rule of law* dalam rangka perkembangan baru, timbul juga kecenderungan untuk memberi perumusan mengenai demokrasi sebagai sistem politik. Menurut *International Commission of Jurists* dalam konferensinya di Bangkok, perumusan yang paling umum mengenai sistem politik yang paling demokratis adalah suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggung jawab kepada mereka dan melalui suatu proses pemilihan yang bebas (*a form of government where the citizen exercise the same right (the right to make political decisions), but through representatives chosen by them and responsible to them through the process of free democracy*).

Oleh *Commission of Jurist* juga disebut suatu variasi dari demokrasi berdasarkan perwakilan yang mengutamakan terjaminnya hak-hak asasi golongan minoritas terhadap mayoritas ini dinamakan demokrasi dengan hak-hak asasi yang terlindung (*democracy with entrenched fundamental rights*). Menurut perumusan *Commission of Jurists*, dalam sistem ini kekuasaan di tangan mayoritas diselenggarakan di dalam suatu rangka legal pembatasan konstitusional yang dimaksud untuk menjamin bahwa asas dan hak fundamental tertentu tidak tergantung pada suatu mayoritas yang tidak tetap atau yang tidak wajar (*powers in the hands of the majority are exercised within a legal framework of constitutional restraints designet to guarantee the certain basic principles and basic rights are not at the marcy of a transient or erratic but simple majority*). Dengan demikian, hak-hak asasi golongan minoritas tetap terjamin.

Henry B. Mayo dalam buku *Introduction to Democratic Theory* memberikan definisi sebagai berikut. "Sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara oleh rakyat dalam pemilihan-

pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam susunan terjaminnya kebebasan politik (*A democratic political system is one in which public policies are made on a majoriti basis, by representative subject to effective popular control at priodice elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*).”

Uraian-uraian di atas menonjolkan asas-asas demokrasi sebagai sistem politik. Di samping itu, dianggap bahwa demokrasi tidak hanya merupakan suatu sistem pemerintahan, tetapi juga suatu gaya hidup serta tata masyarakat tertentu, yang karena itu juga mengandung unsur-unsur moral.

Dalam rangka itu dapat dikatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai (*values*). Hanry B. Mayo telah mencoba untuk merinci nilai-nilai ini, dengan catatan bahwa perincian ini tidak berarti bahwa setiap masyarakat demokratis menganut semua nilai yang dirinci itu, tetapi tergantung pada perkembangan sejarah dan budaya politik masing-masing. Di bawah ini diutarakan beberapa nilai yang dirumuskan oleh Henry B. Mayo.

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*). Dalam setiap masyarakat terdapat perselisihan pendapat serta kepentingan, yang dalam alam demokrasi dianggap wajar untuk diperjuangkan. Perselisihan-perselisihan ini harus dapat diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka dalam usaha untuk mencapai kompromi, konsensus atau mufakat. Kalau golongan-golongan yang berkepentingan tidak mampu untuk mencapai kompromi, ada bahaya bahwa keadaan semacam ini akan mengundang kekuatan-kekuatan dari luar untuk campur tangan dan memaksakan dengan kekerasan tercapainya kompromi atau mufakat. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa setiap pemerintah menggunakan persuasi (*persuasion*) serta paksaan (*coercion*). Dalam beberapa negara perbedaan antara beberapa dukungan yang dipaksakan dan dukungan yang diberikan secara sukarela hanya terletak dari intensitas pemakaian pemaksaan dan persuasi tadi. Intensitas ini dapat diukur dengan misalnya memerhatikan berapa sering kekuasaan dipakai, saluran apa yang tersedia untuk memengaruhi orang lain atau untuk mengadakan perundingan dan dialog.

2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*). Dalam setiap masyarakat yang memodernisasikan diri terjadi perubahan sosial, yang disebabkan oleh faktor-faktor seperti misalnya majunya teknologi, perubahan-perubahan dalam pola kepadatan penduduk, dalam pola-pola perdagangan dan sebagainya. Pemerintah harus dapat menyesuaikan kebijaksanaannya dengan perubahan-perubahan ini, dan sedapat mungkin membinanya agar tidak terkendalikan lagi sebab kalau hal ini terjadi, ada kemungkinan sistem demokrasi tidak akan berjalan, sehingga timbul sistem diktator.
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of ruler*). Pergantian atas dasar keturunan, atau dengan jalan mengangkat diri sendiri, ataupun melalui *coup d'etat*, dianggap tidak wajar dalam suatu demokrasi.
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*). Golongan-golongan minoritas yang sedikit banyak akan kena paksaan akan lebih menerimanya kalau diberi kesempatan untuk turut serta dalam diskusi-diskusi yang dibuka dan kreatif. mereka akan lebih terdorong untuk memberikan dukungan sekalipun bersyarat, karena merasa turut bertanggung jawab.
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tecermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan seta tingkah laku. Untuk hal ini perlu terselenggaranya masyarakat terbuka (*open society*) serta kebebasan-kebebasan politik (*political liberties*) yang memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan tersedianya alternatif dalam jumlah yang cukup banyak. Dalam hubungan ini demokrasi sering disebut suatu gaya hidup (*way of life*). Akan tetapi, keanekaragaman harus dijaga jangan sampai melampaui batas sebab di samping keanekaragaman diperlukan juga persatuan serta integritas.
6. Menjamin tegaknya keadilan. Dalam suatu demokrasi umumnya pelanggaran terhadap keadilan tidak akan sering terjadi karena golongan-golongan terbesar diwakili dalam lembaga-lembaga perwakilan, tetapi tidak dapat dihindarkan bahwa beberapa golongan akan merasa diperlakukan tidak adil. Maka, yang dapat dicapai secara maksimal ialah suatu keadilan yang relatif (*relative*

*justice*). Keadilan yang dapat dicapai barang kali lebih bersifat keadilan dalam jangka panjang.

Akhirnya dapat dibentangkan di sini bahwa untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga, yaitu sebagai berikut.

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab
2. Suatu Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi. Dewan perwakilan ini mengadakan pengawasan (kontrol), memungkinkan oposisi yang konstruktif dan memungkinkan penilaian terhadap kebijaksanaan pemerintah secara kontinu.
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik (sistem dwipartai, multipartai). Partai-partai menyelenggarakan hubungan yang kontinu antara masyarakat umum dan pimpinan-pimpinannya.
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
5. Sistem peradilan yang bebas dan menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

## Latihan

1. Apa yang dimaksud dengan demokrasi?
2. Mengapa kita perlu demokrasi?
3. Apa saja syarat pemerintahan yang demokrasi?
4. Nilai apa yang kita peroleh dari sebuah negara demokrasi?
5. Jelaskan pengertian demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung!

# BAB 7

## PARTAI POLITIK

*Partai politik adalah sebuah organisasi yang memiliki cakupan nasional dan didirikan secara sukarela oleh sekelompok warga negara yang memiliki tujuan dan aspirasi yang serupa untuk mengadvokasi dan memperjuangkan kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, dan negara, serta menjaga kesatuan dan integritas negara.*

## A. Asal-Usul Partai Politik

Politik berbasis partai merupakan salah satu perkembangan transformasional pada abad ke-19. Walaupun partai politik sudah ada sebelum periode ini, baru pada abad ke-19, partai politik mulai muncul sebagai organisasi utama dalam politik di banyak negara. Sebelumnya, partai-partai hanya berupa kelompok-kelompok longgar yang terkait dengan dukungan terhadap pemimpin atau ideologi politik tertentu. Terkadang, mereka bahkan dianggap sebagai “faksi-faksi” yang dianggap merusak stabilitas nasional. Meskipun ada bias antipartai yang tersebar luas dan dalam budaya politik, selama abad ke-19, partai-partai mulai mengambil bentuk yang lebih terstruktur baik di dalam maupun di luar lembaga legislatif di banyak negara.

Perubahan-perubahan dalam partai politik ini bertepatan dengan, dan merangsang, sebuah transformasi politik yang lebih luas. Di seluruh Eropa dan Amerika Utara abad ke-19 terjadi sebuah gerakan yang luas ke arah politik elektoral massa. Ketika pemilih tumbuh, tumbuh pula kompetisi pemilihan yang dikelola partai. Oleh karena itu, kehadiran banyak partai politik yang bersaing perlahan-lahan dianggap sebagai salah satu keunggulan rezim demokrasi. Sebagaimana dikatakan E.E. Schattschneider (1942: 1) pada pertengahan abad ke-20, partai politik menciptakan demokrasi dan demokrasi modern tak terpikirkan tanpa partai. Seiring dengan pergeseran ini muncul definisi-definisi baru yang menyoroti aspirasi pemilu sebagai ciri paling penting yang membedakan partai politik dari kelompok lain yang berusaha memengaruhi kebijakan publik. Dalam penjelasan singkat Anthony Downs (1957: 25), partai adalah tim yang berusaha menguasai aparat pemerintah dengan memperoleh jabatan publik dengan melalui pemilihan yang telah melembaga. Meskipun kompetisi pemilu dilihat sebagai kegiatan inti bagi partai, dalam deskripsi fungsionalis yang lebih rumit partai melakukan lebih dari ini. Mereka melakukan banyak tugas, termasuk, menurut salah satu daftar, memilih personel resmi, merumuskan kebijakan publik, menjalankan dan mengkritik pemerintah, memberikan pendidikan politik, dan menengahi antara individu dan pemerintah (Merriam, 1923: 391). Semua ini jauh dari definisi Edmund Burke akhir abad ke-18, yaitu partai adalah kumpulan orang yang bersatu, untuk mempromosikan kepentingan nasional melalui usaha bersama

mereka, berdasarkan beberapa prinsip tertentu yang mereka sepakati (Burke, 1889: 530).

Cara terbaik untuk memahami bagaimana transformasi ini terjadi dan bagaimana politik berbasis partai mulai menjadi ciri utama praktik demokrasi modern adalah dengan melihat perkembangan politik pada abad ke-19.

## **B. Definisi Partai Politik**

Mengartikan partai politik mungkin terlihat sebagai tugas yang pada pandangan awal cukup sederhana. Pada tahun 1984, ilmuwan politik Robert Huckshom memberikan definisi pragmatis tentang partai politik dalam bukunya yang berjudul *Political Parties In America*, yaitu partai politik adalah kelompok warga negara yang berdiri sendiri dan memiliki tujuan untuk berpartisipasi dalam pemilihan umum dan bersaing dengan harapan untuk mengambil kendali atas pemerintahan dengan memenangkan jabatan publik dan mengelola struktur pemerintahan. Bagi Huckshom, alasan mendasar untuk memiliki partai politik adalah cukup sederhana, yaitu partai adalah alat yang diperlukan untuk memenangkan pemilihan dan mengendalikan pemerintahan.

Akan tetapi, benarkah demikian? Sebagaimana diketahui oleh mahasiswa partai politik, banyak partai yang sah berdiri karena alasan yang tidak ada hubungannya dengan kemenangan pemilu. Bagaimana pula orang menjelaskan proliferasi partai ketiga dalam beberapa tahun terakhir? Sebagai contoh, meskipun partai penggemar bir di Polandia pada mulanya didirikan sebagai sebuah parodi, seiring waktu mengembangkan program serius di mana tujuan partai dirumuskan dengan bercanda –diskusi politik yang hidup di pub-pub yang menyediakan bir yang sangat bagus– menjadi terkait dengan nilai-nilai kebebasan berserikat dan berekspresi, toleransi intelektual, dan standar hidup yang tinggi. Pada 1991, partai ini meraih 16 kursi di Sejm –majelis rendah parlemen Polandia. Jadi, meskipun Partai Penggemar Bir bermula sebagai parodi, ia menjadi sebuah kekuatan dalam politik Polandia karena ide-idenya bukan karena ia dibentuk dengan tujuan untuk memenangkan pemilu. Hal yang sama dapat dikatakan tentang Partai Hijau yang berkomitmen pada masalah lingkungan hidup, nonkekerasan, keadilan sosial, dan pengorganisasian akar

rumpun. Partai hijau sangat mendukung undang-undang reformasi, keuangan kampanye yang akan memperbarui demokrasi tanpa dukungan perusahaan donor. Seperti Partai Penggemar Bir, partai hijau hampir tidak memiliki harapan menang dalam sebagian besar pemilu AS –termasuk pemilu yang paling penting dari semua, yakni pemilihan presiden. Calon presiden partai hijau tahun 2000, Ralph Nader, meskipun ia mengalahkan calon Presiden Demokrat Al Gore pada 2000, hanya meraih 2,7% suara rakyat.

Namun, para ilmuwan politik sepakat mengklasifikasikan sebagian besar partai ketiga (termasuk para penggemar bir dan partai hijau, bersama dengan banyak partai lain) sebagai partai yang sah. Akan tetapi, seiring dengan legitimasi seperti itu muncul banyak asumsi yang dibuat oleh akademisi tentang apa yang termasuk partai politik dan apa yang bukan dan bahkan yang lebih sering, seperti apa seharusnya partai politik itu. Jika partai ingin bertindak sebagai “lembaga mediasi” antara yang memerintah dan yang diperintah, lalu apa tugas yang harus mereka lakukan? Haruskah mereka menjadi fasilitator pemilu yang memberikan kepada para calon akses kertas suara? Atau apakah mereka ada untuk mempromosikan ide-ide tidak peduli seberapa kontroversial ide itu? Sebagaimana ilmuwan politik membuat asumsi tentang perilaku pemilih. Misalnya, apakah pemilih berperilaku dalam cara yang sangat rasional, sehingga menjadikan partai sebagai objek utilitas politik? Atau apakah pemilih menjauhkan diri dari partai sama sekali dan membuat pertimbangan lain –jika ada– ke dalam pembuatan pilihan suara mereka?

Dengan demikian, mendefinisikan apa itu partai politik dan fungsi apa yang harus diembannya merupakan tugas yang hampir mustahil untuk bisa objektif. Sebaliknya, tugas itu bersifat normatif dan jawaban yang diberikan oleh para ilmuwan politik berbeda dari waktu ke waktu. Berikut adalah beberapa jawaban yang sering dikutip untuk pertanyaan “apa yang dimaksud dengan partai politik?”.

1. Edmund Burke (1770): Partai adalah kumpulan orang yang bersatu untuk memperjuangkan kepentingan nasional melalui usaha bersama mereka, berdasarkan pada prinsip-prinsip tertentu yang mereka semua sepakati.
2. Anthony Downs (1957): Dalam arti luas, partai politik adalah koalisi orang-orang yang berusaha menguasai aparat pemerintahan dengan cara yang sah. Yang kita maksud dengan koalisi adalah

sekelompok individu yang memiliki tujuan tertentu yang sama dan saling bekerja sama untuk mencapainya. Yang kita maksud dengan aparat pemerintah adalah perangkat fisik, hukum, dan kelembagaan yang digunakan pemerintah untuk melaksanakan peran khusus dalam pembagian kerja. Yang kita maksud dengan cara sah adalah pengaruh yang melembaga atau sah.

3. V.O. Key, Jr (1964): Partai politik, setidaknya dikancah Amerika, cenderung menjadi 'kelompok' khusus. Dalam kumpulan pemilih secara keseluruhan, kelompok terbentuk dari orang-orang yang menganggap dirinya sebagai anggota partai dalam pengertian lain istilah 'partai' bisa mengacu pada kelompok pekerja profesional. Kadang-kadang partai menunjukkan kelompok-kelompok dalam pemerintahan sering kali partai mengacu pada suatu entitas yang termasuk salah satu dari partai di dalam pemilih, kelompok politik profesional, partai di legislatif, dan partai di pemerintahan sebenarnya, pemakaian yang mencakup semua ini memiliki aplikasi yang sah karena semua jenis kelompok yang disebut partai berinteraksi secara erat dan kadang-kadang mungkin sebagai satu jenis. Namun, baik secara analitis dan operasional istilah 'partai' paling sering mengacu pada beberapa jenis kelompok dan kita perlu memperjelas makna di mana istilah ini digunakan.
4. William Nisbet Chambers (1967): Partai politik dalam arti modern dapat dianggap sebagai formasi sosial yang relatif tahan lama yang berusaha meraih jabatan atau kekuasaan dalam pemerintahan, menunjukkan suatu struktur atau organisasi yang menghubungkan para pemimpin di pusat pemerintahan dengan pengikut rakyat yang signifikan di arena politik dan kantong-kantong lokal, dan menghasilkan perspektif atau setidaknya simbol-simbol identifikasi atau kesetiaan kelompok.
5. Leon D. Epstein (1980): [Apa] yang dimaksud dengan partai politik adalah kelompok, meskipun terorganisir secara longgar, yang berusaha untuk memilih pemegang jabatan pemerintah dengan nama tertentu.
6. Ronald Reagan (1984): Partai politik bukanlah persaudaraan. Ini bukan seperti dasi sekolah tua yang Anda kenakan. Anda bersatu dalam partai politik karena keyakinan tertentu tentang seperti apa seharusnya pemerintah.

7. Joseph Schlesinger (1991): Partai politik adalah kelompok yang terorganisir untuk mendapatkan kontrol atas pemerintahan atas nama kelompok itu dengan memenangi pemilihan jabatan-jabatan publik.
8. John Aldrich (1995): Partai politik dapat dilihat sebagai koalisi elite untuk merebut dan menggunakan jabatan politik. Akan tetapi, partai politik lebih dari koalisi. Partai politik adalah koalisi terlembaga, yang telah mengadopsi aturan, norma, dan prosedur.

Meskipun ada berbagai definisi yang berbeda dan beberapa di antaranya telah bertahan lama, definisi-definisi tersebut masih menjadi subjek perdebatan. Apakah partai seharusnya menekankan akar ideologis mereka, sebagaimana diinginkan oleh Burke dan Reagan? Atau apakah partai hanya digunakan sebagai alat untuk mencapai akses ke jabatan pemerintah, seperti yang disajikan oleh Epstein, Schlesinger, dan Aldrich? Atau mungkin partai adalah instrumen mediasi penting yang dirancang untuk mengelola dan menyederhanakan pilihan pemilih agar dapat memengaruhi tindakan pemerintah, seperti yang dijelaskan oleh Downs, Key, dan Chamber?

Bahkan Downs, pencipta definisi aslinya, merasa bahwa definisinya yang awal tidak cukup menggambarkan realitas karena partai yang berkuasa sering kali tidak sesuai dengan ideanya tentang entitas pengambil keputusan tunggal dan rasional yang mengendalikan kebijakan pemerintah. Oleh karena itu, Downs memberikan definisi ulang partai sebagai berikut. Partai politik adalah tim orang yang berusaha untuk mengendalikan aparat pemerintah dengan mencapai jabatan dalam pemilihan umum. Dengan tim, yang kita maksud adalah koalisi yang anggotanya menyetujui semua tujuan mereka, bukan hanya sebagian dari tujuan tersebut.

Pengertian yang mengambang tersebut ditambah dengan tiadanya konsensus luas dalam komunitas ilmu politik tentang apa itu partai politik atau seharusnya seperti apakah partai politik itu. Di AS, kebingungan sudah muncul sejak awal pemerintahan Amerika modern. Dalam *The Federalist*, James Madison menyamakan partai dengan kelompok kepentingan yang ia cap dengan nada mengejek sebagai “faksi”, namun pembahasan Madison tentang “faksi” agak kabur dengan penekanan utama pada pengendalian atas “kejahatan”

pemilik kepentingan. Salah satu alasan untuk kurangnya koherensi intelektual para perumus adalah ketidakpercayaan mereka terhadap sumber kekuasaan politik. Bagi kaum federalis, kata “kekuasaan” memiliki konotasi negatif sehingga Alexander Hamilton mengganti kata itu dengan “energi” seorang lawan Partai Demokrat-Republik berbicara keras menentang energizer Federalist pada 1802, dengan mengatakan, “Saya akan segera memberikan suara saya pada seekor serigala untuk menjadi seorang gembala, sebagaimana untuk seorang pria, yang selalu bersaing untuk merebut energi pemerintahan.”

Tidak mengherankan, para perumus enggan untuk mempertajamkan pemikiran mereka tentang partai politik. Sebaliknya, mereka sering memanfaatkan kebuntuan publik, yang pada dasarnya menjadi penyebab partai-partai bertikai memperebutkan tujuan yang terbatas. Alexis de Tocqueville menulis dalam *Democracy in America* bahwa “partai-partai adalah kejahatan yang inheren dalam pemerintahan yang bebas.” Efek baik partai, kata Tocqueville, adalah bahwa persaingan di pemerintahan yang dijamin oleh Konstitusi AS membuat mereka berpikiran sempit: “mereka bersinar dengan semangat cengeng, bahasa mereka keras, namun kemajuan mereka lambat dan tidak pasti”. Cara yang mereka gunakan sama jeleknya dengan tujuan yang mereka cari. Akibatnya, kata Tocqueville, “opini publik mengenai pertanyaan-pertanyaan detail terpecah belah *ad infinitum*”.

Dengan berlalunya waktu, para sarjana telah berusaha untuk mendefinisikan partai politik dengan membedakannya dari “faksi”, yaitu kelompok kepentingan yang sering memberikan tugas yang lebih mulia kepada partai daripada kepada yang disebut terakhir. Pada 1942, V.O. Key, Jr., menyatakan bahwa kelompok kepentingan memperjuangkan kepentingan mereka dengan mencoba untuk memengaruhi pemerintah dan bukan dengan mengajukan calon dan mengupayakan tanggung jawab untuk mengelola pemerintahan [sebagaimana yang dilakukan partai politik]. Para sarjana lain tidak setuju dengan alasan bahwa di era ketika partai politik lemah, kelompok kepentingan sering memengaruhi pencalonan, sangat menentukan dalam pemilihan calon favorit, dan membantu mengelola pemerintah dengan memengaruhi penunjukan pejabat dan proses pengambilan keputusan itu sendiri.

## C. Tujuan Partai Politik

Partai politik bertujuan:

1. untuk menjadi tempat di mana warga negara yang memiliki kesadaran yang tinggi dapat secara aktif berpartisipasi dalam politik;
2. untuk menjadi wadah di mana kepentingan-kepentingan masyarakat dapat dikumpulkan dan diwakili;
3. untuk menjadi alat dalam usaha untuk memenangkan dan mempertahankan kekuasaan politik;
4. untuk menjadi tempat berkumpul bagi masyarakat atau kelompok yang memiliki ideologi dan kepentingan yang serupa.

## D. Fungsi Partai Politik

Dalam menjalankan fungsinya, parpol akan ikut ditentukan oleh kelompok-kelompok dan tujuan yang ingin dicapai. Partai Revolusioner misalnya, akan berjuang untuk mengubah seluruh tananan organisasi pemerintahan, kebudayaan masyarakat, dan sistem ekonomi dari suatu kondisi. Apabila berhasil, ia akan mengendalikan setiap kegiatan penting dalam masyarakat. Untuk partai konservatif dan tradisional misalnya hanya berusaha mempertahankan keadaan seperti apa adanya.

Adapun fungsi partai yang melekat dalam suatu parpol adalah sebagai berikut.

1. Fungsi sosialisasi politik: proses melalui mana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik yang umumnya berlaku dalam masyarakat di mana ia berada. Proses sosialisasi ini berjalan berangsur-angsur dari kanak-kanak sampai dewasa.
2. Fungsi partisipasi politik: untuk mendorong masyarakat agar ikut aktif dalam kegiatan politik, biasanya dilakukan melalui indoktrinasi ideologi, platform, asas partai kepada anggota, masyarakat yang ada dalam jangkauan partai.
3. Fungsi komunikasi politik: menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga kesimpangsiuran pendapat dalam masyarakat berkurang. Misalnya di Inggris komunikasi politik cenderung bersifat netral. Pers, radio yang menyelenggarakan diskusi politik harus dibagi rata sehingga

semua parpol memperoleh kesempatan untuk tampil dalam media komunikasi tersebut.

4. Fungsi artikulasi kepentingan: menyatakan atau menyampaikan kepentingan konstituen kepada badan politik dan pemerintah melalui kelompok-kelompok yang mereka bentuk bersama orang lain yang memiliki kepentingan yang sama. Bentuk artikulasi yang paling umum di semua sistem politik adalah pengajuan permohonan secara individual kepada anggota legislatif, pejabat pemerintah, atau dalam masyarakat tradisional kepada kepala desa atau kepala suku.
5. Fungsi agregasi kepentingan; fungsi parpol untuk memadukan semua aspirasi yang ada dalam masyarakat yang kemudian dirumuskan sebagai program politik dan diusulkan kepada badan legislatif.
6. Fungsi pembuatan kebijaksanaan; fungsi ini adalah fungsi parpol setelah parpol meraih dan mempertahankan kembali kekuasaan di dalam pemerintahan secara konstitusional. Kekuasaan dimaksud adalah kekuasaan di lembaga eksekutif dan legislatif.

Bila dilihat dari segi komposisi dan fungsi keanggotaannya, partai politik dapat dibagi menjadi dua yaitu partai massa dan partai kader. Adapun penjelasan kedua model partai ini adalah sebagai berikut.

1. Partai massa: partai ini mengutamakan kekuatan berdasarkan keunggulan jumlah anggota; biasanya terdiri dari pendukung-pendukung dari berbagai aliran dalam masyarakat yang memiliki ideologi dan tujuan yang sama. Kelemahannya adalah masing-masing aliran atau kelompok yang menjadi anggotanya cenderung untuk memaksakan kepentingan masing-masing, sehingga persatuan partai menjadi lemah atau hilang sama sekali sehingga salah satu golongan memisahkan diri dan mendirikan partai baru.
2. Partai kader: kekuatan partai ini adalah pada keketatan organisasi dan disiplin kerja dari anggota-anggotanya. Pimpinan partai biasanya menjaga kemurnian doktrin politik yang dianut dengan jalan mengadakan seleksi terhadap calon anggotanya dan memecat anggota yang menyeleweng dari garis partai yang telah ditetapkan.

Jika dilihat dari klasifikasi partai politik, kita bisa lihat dari sifat dan orientasi, yaitu partai lindungan dan partai ideologi.

1. Partai Lindungan

Sifat: umumnya memiliki organisasi nasional yang kendur (sekalipun organisasi di tingkat lokal cukup kuat), disiplin yang lemah dan biasanya tidak terlalu mementingkan pemungutan iuran secara teratur.

Orientasi: memenangkan pemilu untuk anggota-anggota yang dicalonkan sehingga hanya giat menjelang masa-masa pemilu.

2. Partai Ideologi atau Partai Asas

Sifat: biasanya mempunyai pandangan hidup yang digariskan dalam kebijakan pimpinan dan berpedoman pada disiplin partai yang kuat dan mengikat.

Orientasi: terhadap calon anggota diadakan saringan, sedangkan untuk menjadi anggota pimpinan disyaratkan lulus tahap percobaan. Untuk memperkuat ikatan, dipungut iuran secara teratur.

Maurice Duverger dalam bukunya *Political Parties* menyebutkan bahwa ada sistem partai tunggal, sistem dwipartai, sistem multipartai.

1. Sistem partai tunggal (*one party system*). Sistem ini banyak dipakai oleh negara-negara baru merdeka, negara multietnis, dan negara komunis. Tujuannya adalah untuk menghindari terjadinya gejolak-gejolak sosial politik yang menghambat usaha-usaha pembangunan atau untuk mengintegrasikan aneka golongan yang ada dalam suatu negara.
2. Sistem dwipartai (*two party system*). Suatu negara menganut dua partai politik atau adanya beberapa parpol, tetapi hanya dua partai yang memiliki peranan dalam negara. seperti Amerika Serikat, Inggris, Filipina. Ada partai yang berkuasa dan partai oposisi.
3. Sistem multipartai (*multyparty system*). Penyebab adanya sistem banyak partai ini adalah karena aneka ragam suku, agama, ras dan golongan yang ada dalam suatu negara. Dalam sistem ini tidak ada parpol yang memiliki suara mayoritas di parlemen. Oleh karenanya, harus melakukan koalisi agar pemerintahan dapat berjalan dengan stabil.

Sementara itu, menurut Peter G.J. Pulzer (1967), sistem dwipartai dapat berjalan baik apabila memenuhi syarat sebagai berikut.

1. Komposisi masyarakat adalah homogen (*social homogeneity*).
2. Konsesus dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan sosial yang pokok (*political concensus*) adalah kuat.
3. Adanya kontinuitas sejarah (*historical continuity*).

Jika dilihat dari pendapat Giovanni Sartori, kategori sistem kepartaian dapat dibagi tiga, yaitu sebagai berikut.

1. *Predominant-party system*: sistem kepartaian yang menggambarkan kurang adanya perbedaan ideologi yang tajam antara partai-partai berintegrasi (tidak ada perbedaan ideologi) sehingga terbangun parpol yang dominan.
2. *Moderate pluralism system*: sistem kepartaian yang menyediakan ruang bagi lebih dari dua partai untuk saling bersaing dalam pemilu. Kelebihan sistem ini dapat dipahami dilihat dari polaritas ideologi yang mulai muncul walau sifatnya masih relatif sedikit.
3. *Polarized pluralism system*: sistem kepartaian yang terpolarisasi biasanya berwujud di negara-negara yang sangat heterogen, jumlah partainya banyak, memiliki ideologi yang berbeda dan saling bertentangan, mempunyai tendensi konsensus yang rendah.

Berikut ini adalah sistem kepartaian Geovanni Sartori.

**Tabel 7.1** Sistem Kepartaian Menurut Giovanni Sartori “*Numbers of Parties Ideological Distance*”

Sistem Kepartaian	Kutub Ideologi (Jumlah Partai)	Polaritas Ideologi	Arah
<i>Predominant-party system</i>	Bipolar [satu, dua, atau tiga partai sebagai basis]	Tidak ada	Sentripental
<i>Moderate pluralism system</i>	[tiga atau empat partai sebagai basis]	Kecil	Sentripental
<i>Polarized pluralism system</i>	Multipolar [lima partai sebagai basis]	Besar	Sentripental

Robert Dahl (1966) mengidentifikasi sistem kepartaian tidak dilihat dari variabel jumlah partai politik, tetapi atas dasar tingkat kompetisi dan oposisi partai dalam sistem politik. Oleh karena itu, ia membedakan sistem kepartaian menjadi empat, yakni: (1) bersifat persaingan penuh; (2) bekerja sama dalam sistem yang kompetitif; (3) saling bergabung dalam sistem yang kompetitif; (4) saling bergabung sepenuhnya. Berikut ini perbandingan ideologi kanan dan kiri.

**Tabel 7.2** Perbedaan Ideologi “kiri” dan “kanan”

Kiri	Kanan
Perubahan, Kemajuan	Status Quo, Konservatif
Kesetaraan ( <i>Equality</i> ) untuk Lapisan Bawah	Privilege (untuk Lapsian Atas)
Campur Tangan Negara (dalam kehidupan sosial/ekonomi)	Pasar Bebas
Hak	Kewajiban

Setelah memahami perbedaan ideologi kanan dan kiri, maka langkah selanjutnya akan kelihatan kekuatan partai politik dalam koalisi dan akan diketahui partai pemerintah dan partai oposisi.

Berikut adalah tipologi partai politik dari Roy C. Macridis.

**Tabel 7.3** Tipologi Partai Menurut Roy C. Macridis

	Interatif	Kompetitif
Dukungan Partai	SEKTARIAN (eksklusif, regional, kelas, sangat ideologis)	KOMPREHENSIF (berorientasi klien, pragmatis)
Organisasi	TERTUTUP (otoriter, aksi langsung, represif)	TERBUKA serba membolehkan ( <i>permissive</i> ) dan representatif
Cara-cara Kegiatan dan Fungsi	<i>Diffused</i> Integrasi nasional, pembangunan masyarakat, menekankan pada mobilitas	Terspesialisasikan ( <i>Aggregative</i> dan representatif)
	Satu Partai	Dua atau Multipartai

## Latihan

1. Jelaskan sejarah lahirnya partai politik!
2. Jelaskan definisi partai politik menurut Carl J. Friedrich!
3. Jelaskan perbedaan fungsi partai revolusioner dan partai konservatif!
4. Apa arti penting keberadaan partai politik?
5. Jelaskan apa saja fungsi-fungsi partai politik itu!
6. Jelaskan klasifikasi partai politik bila dilihat dari segi komposisi dan fungsi keanggotaan sifat dan orientasi!
7. Jelaskan tipologi Partai menurut Roy C. Macridis!
8. Robert Dahl (1966) mengidentifikasi sistem kepartaian tidak dilihat dari variabel jumlah partai politik, tetapi atas dasar tingkat kompetisi dan oposisi partai dalam sistem politik. Oleh karena itu, ia membedakan sistem kepartaian menjadi empat. Jelaskan!



# BAB 8

## SISTEM POLITIK

*Sistem politik adalah sekumpulan pendapat, prinsip, yang membentuk satu kesatuan yang berhubungan satu sama lain untuk mengatur pemerintahan serta melaksanakan dan mempertahankan kekuasaan dengan cara mengatur individu atau sekelompok individu dengan negara. Jika dilihat pada sistem politik di Indonesia bahwa politik Indonesia adalah berlangsung dalam rangka republik demokrasi perwakilan presidensial di mana Presiden Indonesia sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dengan sistem multipartai, dan kekuasaan legislatif bersifat bikameral.*

Istilah, sistem politik, pertama kali dikemukakan oleh David Easton dalam bukunya *The Political System*, seperti dinyatakan Joseph P. Kane dengan tegas, “David Easton, an American political scientist, was the first to analyze politics in explicit, or clearly stated, system terms.”

Setiap negara, dengan dipengaruhi oleh latar belakangnya sendiri-sendiri, telah menerapkan sistem politik yang berbeda-beda. Hal yang sama berlaku pula bagi sistem pemerintahan, yang dibandingkan dengan sistem politik pada hakikatnya mempunyai ruang lingkup yang lebih sempit dan sering kali diakui sebagai subsistem dari sistem politik itu sendiri. Sampai saat ini sudah banyak para ahli dan analis politik yang mencoba mengungkapkan berbagai pengertian tentang sistem politik.

Rusadi Kantaprawira mengemukakan dua alternatif dalam menelaah pengertian sistem politik. *Pertama* adalah dengan mendekati peristilahan dari sudut kesatuan arti yang bulat serta tidak terpisahkan. *Kedua*, dengan mendekati peristilahan secara analitis-divergen untuk kemudian mencari konvergensi atau kesimpulannya. Cara yang kedua ini mengharuskan penelaahan terlebih dahulu terhadap masing-masing kata yang membentuk istilah tersebut, yaitu sistem dan politik, untuk kemudian menyimpulkannya sebagai satu kesatuan arti.

## **A. Makna Sistem Politik**

Secara umum, sistem dapat diartikan sebagai suatu kesatuan yang di dalamnya melibatkan elemen-elemen, bagian-bagian yang terikat dalam satu unit yang satu sama lain berbeda dalam keadaan kait-mengait dan fungsional. Di antara berbagai elemen ataupun bagian tersebut harus mempunyai sifat keterikatan dan kohesivitas sehingga bentuk totalitas unit tersebut terjaga. Sifat keterikatan dalam sistem tersebut bisa dikatakan mutlak. Dengan kata lain, sebagai unit kesatuan, setiap unsur atau bagian haruslah bekerja sebagaimana mestinya. Sebagai satu kesatuan, jika satu unsur saja tidak berfungsi, sistem tersebut mengalami kesulitan untuk bisa bekerja sesuai dengan fungsinya. Untuk ini, Gabriel A. Almond dan G. Bingham Powell, Jr. telah menegaskan: “*system implies the interdependence of parts of parts, and a boundary between it and its environments. By ‘interdependence’ we mean that when the characteristic of one part in a system change, all the other parts and the system as a whole are affected.*”

Sementara itu, menurut A.S. Hornby, kawan-kawan dalam *the Advanced Learner's Dictionary of Current English*, sistem didefinisikan: “A group of parts of object, often consisting of a principle part and a number of less important parts, working together according to a purpose.”

Dengan demikian, sistem ialah sesuatu yang berhubungan satu sama lain sehingga membentuk satu kesatuan. Dalam satu sistem paling tidak menunjukkan adanya tiga kondisi, yaitu adanya faktor-faktor yang dihubungkan, adanya hubungan yang tidak terpisah di antara faktor-faktor tersebut sehingga membentuk kesatuan.

Dalam suatu sistem boleh jadi muncul beberapa sistem lain yang lebih kecil yang masih tetap berada dalam lingkungan sistem tadi. Sistem lain yang lebih kecil ini dikenal sebagai *secondary system* atau *subsystem*. Sebagai ilustrasi, bisa dikemukakan di sini tentang mesin mobil sebagai salah satu perwujudan dari sistem teknologi. Di dalamnya pasti terdapat busi, platina, karburator dan komponen-komponen mesin lainnya. Pada situasi lain komponen-komponen tersebut akan berbentuk sistem tersendiri. Komponen-komponen itulah yang disebut *secondary system* atau subsistem dari sistem mesin mobil.

## B. Sistem Politik David Easton

Pengertian lain telah dikemukakan oleh David Easton yang mengajukan suatu definisi yang mencakup tiga unsur, yaitu:

1. *The polical system allocates values (by mean of policies);*
2. *Its Allocations are authoritative; and*
3. *Its authoritative allocations are binding on the society as a whole.*

Setiap sistem politik paling tidak mencakup:

1. fungsi integrasi dan adaptasi terhadap masyarakat, baik ke dalam maupun ke luar;
2. penempatan nilai-nilai dalam masyarakat berdasarkan kewenangan;
3. penggunaan kewenangan atau kekuasaan, baik secara sah ataupun tidak.

Dilihat dari ketiga unsur atau faktor tersebut, dalam setiap negara akan ada dua masalah yang berkaitan dengan nilai-nilai di satu pihak, dan pemegang kekuasaan sebagai pihak yang menempatkan nilai, yang

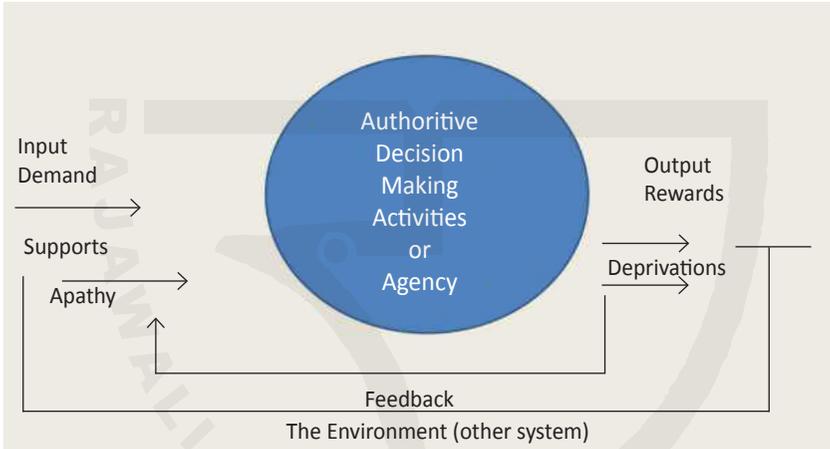
umumnya disebut pemerintah. Berbicara mengenai sistem politik, sama halnya berbicara mengenai kehidupan politik masyarakat (*social political life*, infrastruktur), dan kehidupan politik pemerintah (*governmental political life*, suprastruktur).

Dalam membicarakan sistem politik, seseorang dapat tanpa disadari terperosok untuk membicarakan salah satu bidang yang sangat dekat dengan sistem politik, yaitu sistem pemerintahan. Sering kali antara keduanya dikaburkan atau diidentikkan. Kendatipun sulit untuk memisahkan antara keduanya, yang jelas ruang lingkup sistem pemerintahan jauh lebih sempit dibanding sistem politik, bahkan sebagaimana dikatakan di muka bahwa sistem pemerintahan merupakan subsistem dari sistem politik.

Pemerintah pada dasarnya merupakan pelaksana kehendak negara yang tidak lain merupakan manifestasi dari sistem politik. Pemerintah terdiri dari orang-orang yang hanya sebagian kecil dari keseluruhannya anggota masyarakat bangsa. Pemerintah diberi tugas untuk menyuarkan, melibatkan kehendak, dan menyelenggarakan kekuasaan negara.

Lebih sempitnya ruang lingkup sistem pemerintahan apabila dibandingkan dengan sistem politik, tampaknya juga dikatakan oleh Notohamijoyo bahwa istilah sistem pemerintah itu lebih menaruh perhatian atau tekanan kepada sektor suprastruktur, sedangkan sektor infrastruktur yang diorganisasikan dan mengorganisasikan diri sebagai persekutuan yang disebut negara sedikit banyak diabaikan. Lain halnya dengan sistem politik, yang disebutnya sebagai sistem pengorganisasian masyarakat negara, di dalamnya bisa dilihat peran kedua pihak dalam organisasi negara, yaitu pemerintah dan masyarakat.

Lebih lanjut dikemukakan bahwa situasi saat ini jelas tidak sama dengan situasi zaman dulu ketika masyarakat pada umumnya relatif lebih tenang, sementara situasi sekarang ditandai oleh kondisi masyarakat dan kekuatan-kekuatan sosial yang menindih dan menggelora, lebih-lebih dalam bagian dunia yang mengalami *rapid social changes* ataupun *social explosions*. Berdasarkan kenyataan ini, negara tidak dapat tidak harus memfokuskan semua perhatian dan kebijaksanaannya kepada gerak gelombang masyarakat. Di sinilah letak kelebihan ruang lingkup sistem politik dibanding sistem pemerintahan.



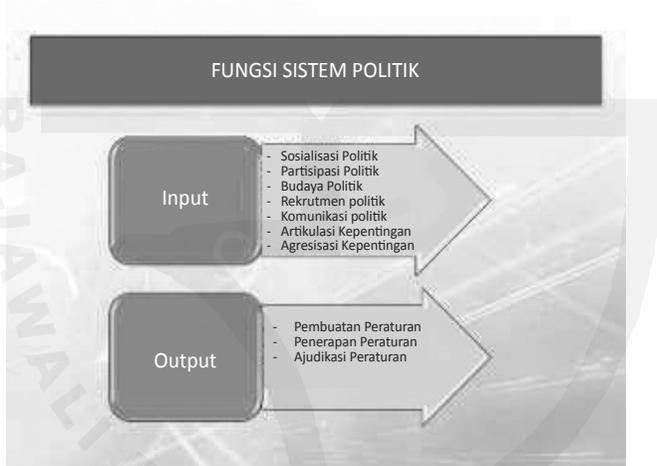
**Gambar 8.1** Alur Kerja Sistem Politik David Easton

### C. Sistem Politik Gabriel A. Almond

Gabriel A. Almond dalam bukunya *The Political of Developing Areas* mengatakan bahwa:

*“Political system typically perform the functions of maintaining the integration of society, adapting and changing the elements of the element of the kinship, religious and economic system, protecting the integrity of political system from outside threat, or expanding into and attacking in other societies.”*

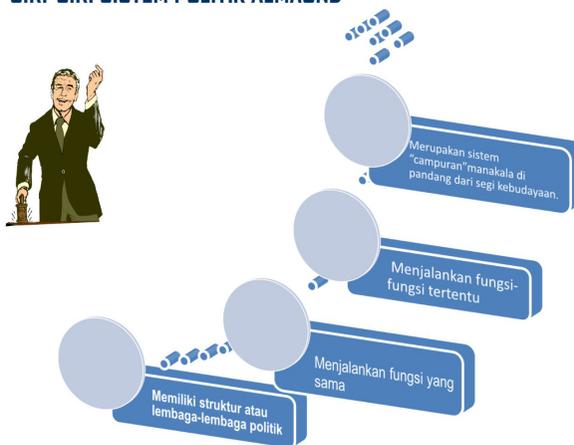
(Dikatakan bahwa sistem politik pada hakikatnya melaksanakan fungsi-fungsi mempertahankan kesatuan masyarakat, menyesuaikan, dan mengubah unsur pertautan hubungan, agama, dan sistem ekonomi, melindungi kesatuan sistem politik dari ancaman luar atau mengembangkannya ke masyarakat lain).



**Gambar 8.2** Fungsi Sistem Politik

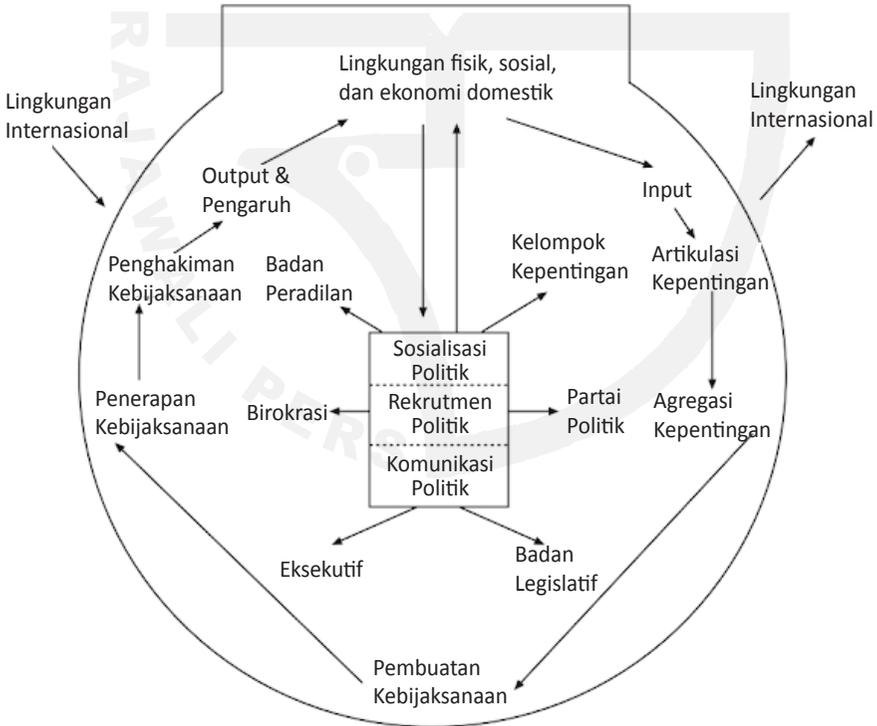
Lebih lanjut dikatakan oleh Almond bahwa penggunaan istilah sistem politik adalah untuk menggantikan istilah lama, seperti pemerintah, bangsa atau negara. Hal ini boleh dikatakan sebagai satu cara baru dalam melihat gejala-gejala politik. Sudah barang tentu istilah-istilah baru tersebut disertai sejumlah nama baru untuk hal-hal yang lama, yang lebih cenderung menunjukkan serangkaian aktivitas dan proses yang sebelumnya tidak dianggap sebagai bagian atau aspek politik. Istilah-istilah yang lebih lama tampaknya sangat dibatasi oleh pengertian hukum dan kelembagaan atau sosial.

**CIRI-CIRI SISTEM POLITIK ALMOND**



**Gambar 8.3** Karakteristik Sistem Politik Almond

Dari ciri-ciri di atas, selanjutnya Almond menuangkan mekanisme bekerjanya sistem politik sebagai berikut.



**Gambar 8.4** Mekanisme Berkerjanya Sistem Politik Almond

Hal yang dimaksud dengan sistem politik adalah suatu mekanisme seperangkat fungsi atau peranan dalam struktur politik dalam hubungannya satu sama lain yang menunjukkan suatu proses yang ajeg, yang mengandung dimensi waktu, yaitu masa lampau, kini, dan mendatang. Hal yang disebut proses dalam ilmu politik biasanya dipersepsikan sebagai segenap faktor sosio-politis yang memengaruhi dan yang memberikan corak pada negara dan pemerintah.

Hal yang menjadi titik berat satu sistem politik adalah dalam aspek dinamikanya, di mana dinamika politik disandarkan pada negara dalam keadaannya yang bergerak sebagai suatu lembaga atau asosiasi yang memengaruhi kehidupan politik. Selain dari itu, aspek dinamika ini pun melihat adanya pengaruh kekuatan-kekuatan sosial-politik dan ekonomi yang dominan dalam kehidupan politik masyarakat.

## D. Ciri-ciri Sistem Politik

Untuk menganalisis bekerjanya satu sistem dalam kehidupan politik banyak cara yang bisa dipakai. Erat hubungannya dengan istilah sistem tersebut, gagasan utama tentang suatu sistem menyatakan bahwa kita dapat memisahkan kehidupan politik dari kegiatan sosial lainnya. Kita bisa melihat seolah-olah kehidupan politik sebagai suatu kumpulan tersendiri yang dikelilingi oleh lingkungan di mana sistem itu bekerja dan dapat dibedakan dengan lingkungan tersebut.

Apabila kita berpegang pada anggapan bahwa sistem tingkah laku politik merupakan suatu unit tersendiri, akan terlihat bahwa yang menjamin terus bekerjanya sistem itu adalah berbagai macam input (masukan). Sebagai input itu diubah oleh serangkaian proses yang terjadi dalam sistem itu menjadi output. Selanjutnya output ini akan menimbulkan pengaruh terhadap sistem itu sendiri maupun terhadap lingkungan antara input, proses politik, dan output.

Ciri-ciri umum sistem politik adalah sebagai berikut.

1. Garis putus-putus yang dimaksud pada Gambar 8.4 adalah bahwa kehidupan politik bisa dipisahkan, sedikitnya secara analitis dari kegiatan atau sistem yang lain. Daerah yang ada dalam garis putus-putus tersebut mewakili sistem politik.
2. Ditinjau dari politik sebagai suatu sistem, disadari bahwa tidak ada satu pun bagian yang dapat bekerja penuh tanpa melihat jalannya kegiatan secara keseluruhan.
3. Kegiatan sistem politik secara keseluruhan hanya dapat dipahami dalam hubungannya dengan lingkungan. Lingkungan di luar sistem politik dianggap sebagai bagian dari kebudayaan yang sangat luas yang dipengaruhi dan memengaruhi sistem politik itu sendiri. David Easton dalam artikelnya yang sangat terkenal "*An Approach to the Analysis of Political Systems*" mengemukakan empat ciri, yaitu:
  - a. adanya unit-unit yang membentuk sistem itu, sekaligus batas-batas pengaruhnya;
  - b. adanya input dan output dalam sistem yang tercermin dalam keputusan-keputusan (input);
  - c. adanya jenis dan tingkat diferensiasi dalam sistem;
  - d. adanya tingkat sistem politik yang mencerminkan pula tingkat efisiennya.

Untuk yang *pertama*, boleh jadi merupakan ciri utama dalam mengidentifikasi sistem politik. Sementara itu, untuk membedakan suatu sistem politik dari sistem-sistem sosial yang lainnya, kita harus bisa mengidentifikasikannya dengan cara menggambarkan unit-unit dasarnya serta membuat garis batas yang memisahkan unit-unit dari unit-unit yang ada di luar sistem politik.

Dalam membedakan suatu sistem politik dari sistem-sistem sosial lainnya, Dengan unit-unit sistem politik, dimaksud adalah unsur-unsur yang membentuk suatu sistem politik. Dalam sistem politik, unit-unit tersebut berwujud tindakan-tindakan politik. Kemudian, mengenai batas-batas pengaruh sesuatu sistem politik kita bisa berangkat dari fakta yang ada bahwa suatu sistem termasuk sistem politik selalu berada di dalam atau dikelilingi oleh lingkungan yang berupa sistem-sistem lain.

Masalahnya yang barangkali cukup mengganggu di sini adalah bagaimana membedakan secara sistematis antara suatu sistem politik dengan lingkungannya. Dalam hal ini David Easton mengemukakan sangat perlu menganggap suatu sistem politik memiliki perbatasannya dalam pengertian yang sama dengan yang dimiliki oleh suatu sistem fisik. Hal yang termasuk dalam suatu sistem politik adalah semua tindakan yang tidak begitu langsung berkaitan dengan pembuatan keputusan-keputusan yang mengikat masyarakat, dan setiap tindakan sosial yang tidak mengandung ciri tersebut tidak termasuk dalam sistem politik sehingga secara otomatis akan dipandang sebagai variabel eksternal lingkungan sistem tersebut.

Ciri dasar yang *kedua*, yaitu mengenai masalah input dan output, bisa dijelaskan bahwa untuk menjamin tetap bekerjanya suatu sistem diperlukan serangkaian input yang bersifat tetap. Tanpa input sistem itu tidak akan dapat berfungsi, demikian juga tanpa output kita tidak akan bisa mengidentifikasi hasil yang dipermasalahkan lebih lanjut adalah bagaimana mengidentifikasi input-input dan kekuatan-kekuatan yang membentuk ataupun yang mengubah input-input itu, kemudian menelusuri proses yang mentrasformasikan input-input itu menjadi input output, menggambarkan kondisi-kondisi umum yang dapat memelihara proses itu, dan sekaligus menarik hubungan antara output-output dengan input-input berikutnya dalam sistem tersebut.

Ada dua jenis pokok input yang ada dalam sistem politik, yaitu berupa *tuntutan* dan *dukungan*. Input-input inilah yang memberikan bahan mentah atau informasi yang harus diproses oleh sistem itu, dan juga energi yang dibutuhkan untuk kelangsungan hidup sistem itu.

Ciri dasar yang *ketiga* yang erat kaitannya dengan kedua ciri tersebut di atas ialah diferensiasi. Seperti yang dikemukakan di atas bahwa demi kelangsungan hidup suatu sistem dibutuhkan energi. Dalam hal ini lingkunganlah yang memberikan energi untuk mengaktifkan sesuatu sistem serta informasi mengenai arah penggunaan energi. Di samping itu, dapat ditarik suatu anggapan dasar bahasa bila sistem politik harus menjalankan pekerjaan bermacam-macam dalam waktu yang terbatas, maka paling tidak strukturnya harus mengenal diferensiasi minimal. Sementara itu, dalam kenyataan sulit ditemukan suatu sistem politik di mana unit-unitnya mengerjakan kegiatan-kegiatan yang sama pada waktu yang sama. Anggota-anggota suatu sistem paling tidak mengenal pembagian kerja minimal yang memberikan suatu struktur tempat berlangsungnya kegiatan-kegiatan itu.

Ciri dasar yang *keempat*, yaitu integrasi dalam suatu sistem, di mana fakta tentang diferensiasi tersebut telah membukakan suatu wilayah yang cukup luas bagi penelitian sistem-sistem politik.

Mengenai integrasi ini secara sederhana bisa dikemukakan bahwa jika dua atau lebih unit-unit sedang melakukan kegiatan-kegiatan yang berbeda-beda di waktu yang sama, bagaimana kegiatan-kegiatan itu bisa menghasilkan suatu artikulasi yang berarti seandainya anggota-anggota sistem itu tidak teratur dan tidak tertib dalam menghasilkan output yang menyangkut kepentingan bersama. Seperti ditandaskan David Easton bila suatu sistem yang berstruktur ingin mempertahankan dirinya, sistem itu harus memiliki mekanisme yang berstruktur ingin mempertahankan dirinya, sistem itu harus memiliki mekanisme yang bisa mengintegrasikan atau memaksa anggota-anggota untuk bekerja sama walaupun dalam kadar minimal sehingga mereka dapat membuat keputusan-keputusan yang otoritatif.

Gabriel A. Almond dalam bukunya *The Politics of Developing Areas* juga mengemukakan empat ciri sistem politik.

*Pertama*, semua sistem politik, termasuk yang paling sederhana sekalipun, mempunyai kebudayaan politik. Ini berarti bahwa masyarakat

yang paling sederhana sekalipun akan mempunyai tipe struktur politik seperti yang ada di dalam masyarakat yang paling kompleks.

*Kedua*, semua sistem politik menjalankan fungsi yang sama walaupun tingkatannya berbeda-beda karena adanya perbedaan struktur.

*Ketiga*, semua struktur politik, bagaimanapun akan dispesialisasikan, baik yang ada dalam masyarakat primitif maupun masyarakat modern, lebih lagi dalam rangka melaksanakan berbagai fungsi.

*Keempat*, semua sistem politik ditinjau dari segi kebudayaan adalah sistem campuran.

## **E. Fungsi Sistem Politik**

Fungsi sistem politik tidak bisa menghindar dari pembicaraan mengenai input dan output sistem politik itu sendiri. Istilah input secara umum menunjukkan berbagai kegiatan yang memungkinkan suatu sistem berjalan. Pada umumnya input itu dimanifestasikan baik dalam bentuk dukungan maupun tuntutan.

Input yang berupa tuntutan masyarakat untuk memperbaiki tingkat kehidupannya, boleh jadi akan memengaruhi para pembuat keputusan. Hal ini tecermin dalam analisis suatu sistem politik terbentuk dalam suatu masyarakat, atau mengapa Easton, adanya tuntutan-tuntutan dari orang-orang atau kelompok-kelompok dalam masyarakat tersebut tidak semuanya dapat dipenuhi dengan memuaskan. Keinginan memiliki kekuasaan bisa diperoleh melalui jalan pendidikan, pergaulan, organisasi buruh atau organisasi-organisasi swasta lainnya. Bila tuntutan atau kehendak itu disalurkan melalui suatu usaha terorganisir secara khusus dalam masyarakat, maka tuntutan-tuntutan itu menjadi input sistem politik.

Dengan demikian, jelas bahwa keputusan itu sendiri pada giliran berikutnya akan memengaruhi pula pembuatan keputusan. Sementara itu, input yang berupa dukungan (*support*) dalam sistem politik meliputi sikap dan tingkah laku yang ditunjukkan untuk mendukung sistem politik dalam tiap-tiap tingkatan masyarakat, politik, struktur pemerintahan, administrasi yang sedang melaksanakan kekuasaan pemerintah, ataupun terhadap kebijaksanaan khusus pemerintah.

Di samping itu, sikap apatis tampaknya juga merupakan input bagi pembuat keputusan. Hal ini berjalan secara tidak langsung, yaitu apabila para pemuda sebagai generasi penerus bersikap diam dan masa bodoh,

pembuat keputusan mencoba untuk mendorongnya kembali untuk bangun. Jadi input yang berupa sikap apatis tersebut pasti membebani setiap pembuat keputusan dalam setiap tingkatan untuk mendorongnya.

Karena kita telah sepakat untuk memandang sistem politik sebagai suatu rangkaian kegiatan yang bertalian dengan pembuatan keputusan otoritatif, atau yang mendasar pada kewenangan, outputnya adalah berupa keputusan atau kebijaksanaan negara. Salah satu cara utama adalah berupa keputusan atau kebijaksanaan negara. Salah satu cara utama untuk memperkuat ikatan antara anggota-anggotanya itu, dengan sistem mereka adalah dengan menciptakan atau memberikan keputusan yang bisa memenuhi tuntutan-tuntutan sehari-hari anggota-anggotanya itu. Tanpa pemenuhan terhadap tuntutan-tuntutan yang ada, jelas akan menggedorkan kegiatan semua anggota sistem, kecuali yang memiliki semangat patriotis fanatik.

Karena output khas suatu sistem politik adalah keputusan-keputusan yang menyangkut kebijaksanaan, di tangan pemerintahlah terletak tanggung jawab tertinggi untuk menyesuaikan atau menghubungkan output berupa keputusan dengan input yang berupa tuntutan. Keputusan atau kebijaksanaan ini dapat berupa ganjaran (*reward*) dan pencegahan ataupun penolakan (*deprivation*).

Keputusan-keputusan pemerintah tidak hanya menunjukkan penyesuaian sistem terhadap lingkungan, tetapi juga berusaha mengubah lingkungan. Hal ini ditegaskan oleh Irish dan Prothro dalam *The Politics of American Democracy* bahwa: “*Governmental decisions represent not only the adaption of the system to its environment but also the efforts of the system to modify that environment.*”

Di dalam hal penyesuaian dan perubahan-perubahan lingkungan agar tetap hidup, setiap sistem politik akan melaksanakan fungsi-fungsi dasar tertentu. Dalam arti sempit, fungsi di sini mengandung makna sebagai upaya pencapaian tujuan. Sementara itu, dalam arti luas fungsi menunjukkan akibat atau konsekuensi suatu tindakan yang menyebabkan suatu tetap hidup. Fungsi tersebut terdiri dari:

1. *rule making function* (fungsi pembuatan keputusan);
2. *rule application function* (fungsi pelaksana keputusan);
3. *rule adjudication function* (fungsi penyelesaian pertikaian atas pelaksanaan peraturan).

Amerika Serikat sebagai contoh penerapan *trias politica* yang paling konsekuen memberikan kejelasan dengan melihat struktur dan pelaksanaan fungsi ketiganya, yaitu Kongres sebagai pembuat undang-undang. Presiden dan birokrasi sebagai pelaksanaannya, dan Supreme Court, (Mahkamah Agung) maupun badan-badan peradilan di bawahnya sebagai lembaga yang menyelesaikan pertikaian-pertikaian atau mengadili pelanggaran undang-undang sebagai *rule adjudication function*.

Di Indonesia, ketiga fungsi itu pun telah mempunyai tempat sendiri-sendiri, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat *application function* dan Mahkamah Agung beserta aparat peradilan yang ada di bawahnya sebagai *rule adjudication function*. Salah catatan bisa ditambahkan di sini bahwa di dalam bentuk pemerintahan apa pun ketiga fungsi itu selalu ada.

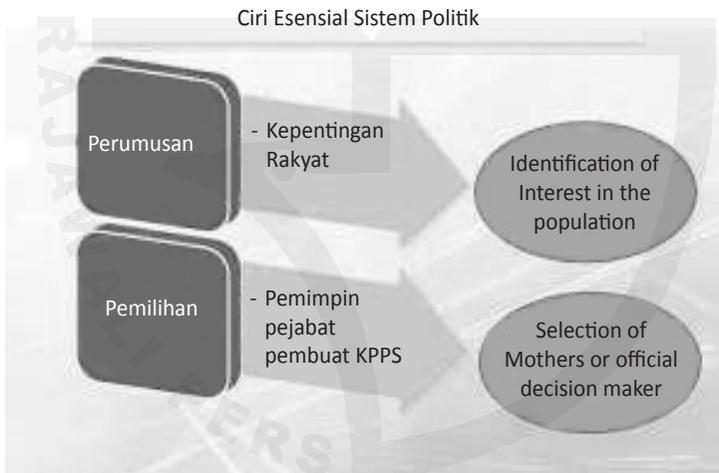
Erat hubungannya dengan masalah output ini, sistem politik biasanya mempunyai kecenderungan untuk mempertahankan, mempraktikkan nilai-nilai mereka sendiri serta mengembangkannya lebih jauh agar diikuti oleh pihak lain. Suatu fakta bahwa di dalam semua sistem politik, bagaimanapun caranya anak-anak diindoktrinasi tentang proses politik dan kepercayaan yang berlaku dalam masyarakat mereka. Adanya usaha indoktrinasi ini tampak misalnya di Amerika Serikat di mana di dalam diri anak-anak berkembang ide bahwa sistem pemerintahan yang terbaik adalah sistem demokrasi.

Dengan demikian, bisa disimpulkan bahwa sosialisasi merupakan output dari tiap-tiap sistem politik, di samping merupakan kegiatan yang memberikan input terhadap sistem politik. Berbagai macam tuntutan, dukungan, dan ketidakacuhan atau optimisme yang ditunjukkan oleh seseorang pada dasarnya merupakan pengaruh proses sosialisasi politik sehingga jelas bahwa sosialisasi politik merupakan input pula dalam tiap-tiap sistem politik berusaha menciptakan warga negara yang bersedia turut seraf bertindak dan berpikir tentang politik sesuai dengan cara yang ada.

Secara lebih konkret dan singkat bisa dikatakan adanya dua fungsi utama sistem politik yang sekaligus merupakan ciri esensial, dalam arti harus ada pada setiap sistem politik, yaitu:

1. perumusan kepentingan rakyat (*identification of interest in the population*);

2. pemilihan pemimpin atau pejabat pembuat keputusan (*selection of leaders or official decision maker*).



**Gambar 8.5** Esensi Sistem Politik

Kepentingan dasar yang bagaimana idealnya pun bentuknya merupakan konsekuensi yang harus diperhatikan pemegang suprastruktur kekuasaan. Kendatipun kepentingan rakyat tersebut berbeda satu sama lain. Sistem politik seyogianya tanggap terhadapnya dan mampu mempersatukannya. Akan tetapi, kenyataannya fungsi ini dijalankan secara berbeda dalam tiap negara karena struktur politik perbedaan.

Dalam kaitannya dengan fungsi yang kedua, yaitu pemilihan pemimpin atau pejabat pembuat keputusan, dalam perkembangannya di lapangan persoalannya tidak sederhana seperti yang terjadi di masa lampau. Seperti bisa dilihat dalam masyarakat sederhana, persoalan pemilihan tersebut tampaknya juga sangat sederhana sekali. Dalam masyarakat tersebut pemimpin yang nantinya berhak membuat keputusan-keputusan bisa dipilih dari saudara tua dari suatu keturunan pemimpin; orang yang paling tua di lingkungannya dan berbagai pola yang lain, didasarkan atas keturunan. Akan tetapi, dalam negara atau masyarakat yang lebih kompleks, persoalannya menjadi rumit. Lebih-lebih lagi dalam negara demokrasi yang penduduknya sudah demikian berkembang, baik dalam cara berpikirnya maupun karena semakin banyak warga negara dewasa yang mempunyai

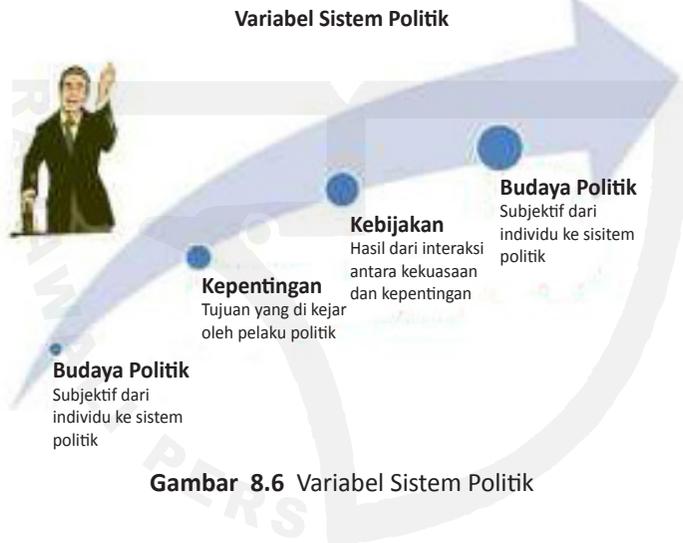
kecakapan dan kemampuan memangku jabatan pimpinan, kesempatan untuk menjadi pemimpin itu ditempuh melalui proses persaingan yang berat.

Akhirnya bisa disimpulkan bahwa sistem politik menyelenggarakan fungsi-fungsi tertentu untuk masyarakatnya. Fungsi-fungsi mana pada hakikatnya adalah membuat keputusan kebijaksanaan yang mengikat yang mengenai alokasi nilai, baik yang bersifat material maupun yang nonmaterial. Keputusan-keputusan kebijaksanaan ini diarahkan kepada tercapainya tujuan-tujuan masyarakat. Sistem politik menghasilkan output berupa kebijaksanaan yang mengikat. Dengan kata lain, melalui sistem politik tujuan-tujuan masyarakat dirumuskan untuk selanjutnya dilaksanakan melalui keputusan-keputusan kebijaksanaan.

## **F. Variabel Sistem Politik**

Ada empat variabel sistem politik yaitu sebagai berikut.

1. Kekuasaan, yaitu cara mencapai hal yang diinginkan oleh pemegang kekuasaan.
2. Kepentingan, yaitu tujuan yang dikejar oleh para pelaku politik.
3. Kebijakan, yaitu hasil dari interaksi antara kekuasaan dan kepentingan.
4. Budaya politik, yaitu subjek individu terhadap sistem politik.



**Gambar 8.6** Variabel Sistem Politik

## Latihan

1. Apa yang dimaksud dengan sistem politik?
2. Struktur politik dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu *social political life* (infrastruktur) dan *government political life* (suprastruktur). Jelaskan kedua struktur di atas!
3. Sebutkan struktur dan lembaga politik Gabriel Almond!
4. Jelaskan apa saja kapabilitas sistem politik!
5. Sebutkan dan jelaskan empat variabel sistem politik!
6. Jelaskan dua esensial sistem politik, yakni perumusan dan pemilihan!
7. Menurut Easton, ada tiga sistem yang perlu diperhatikan dalam membahas sistem politik. Sebutkan!

# BAB 9

## IDEOLOGI POLITIK

*Dalam ilmu sosial, ideologi politik adalah himpunan ide, nilai, opini, dan keyakinan yang menjelaskan mengenai rencana atau tindakan dalam pembuatan kebijakan publik. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan ada dua pengertian, pertama, sistem kepercayaan yang menerangkan dan membenarkan suatu tatanan politik yang ada atau yang dicita-citakan dan memberikan strategi berupa prosedur, rancangan, instruksi, serta program untuk mencapainya, dan kedua, merupakan himpunan nilai, ide, norma, kepercayaan, dan keyakinan yang dimiliki seseorang atau sekelompok orang yang menjadi dasar dalam menentukan sikap terhadap kejadian dan problem politik yang dihadapinya dan yang menentukan tingkah laku politik.*

## A. Makna Ideologi Politik

Ideologi politik adalah himpunan nilai, ide atau norma, kepercayaan atau keyakinan, suatu *Weltanschauung*, yang dimiliki seseorang atau sekelompok orang atas dasar mana ia menentukan sikapnya terhadap kejadian dan problematika politik yang dihadapinya dan yang menentukan perilaku politiknya.

Nilai-nilai dan ide-ide ini merupakan suatu sistem yang berpautan. Dasar ideologi politik adalah keyakinan akan adanya suatu pola tata tertib sosial politik yang ideal. Ideologi politik mencakup pembahasan dan diagnosis, serta saran-saran (*prescription*) mengenai bagaimana mencapai tujuan ideal itu. Ideologi, berbeda dengan filsafat yang sifatnya merenung-renung, mempunyai tujuan untuk menggerakkan kegiatan dan aksi (*action-oriented*).

Ideologi yang berkembang luas mau tidak mau dipengaruhi oleh kejadian-kejadian dan pengalaman-pengalaman dalam masyarakat di mana ia berbeda, dan sering harus mengadakan kompromi dan perubahan-perubahan yang cukup luas. Contoh beberapa ideologi dan doktrin politik misalnya demokrasi, komunisme, liberalisme, fasisme, dan sebagainya. Dalam hal ini komunisme merupakan ideologi yang sifat doktriner dan militannya paling menonjol.

Pada umumnya, istilah ideologi politik dikonotasikan negatif. Dengan mendengar istilahnya saja biasanya orang segera mengasosiasikannya dengan teori atau filsafat tertentu. Untuk ini ada sejumlah alasan historis mengapa orang cenderung memberikan konotasi negatif terhadap istilah ideologi politik tersebut.

*Pertama*, ada kaitannya dengan aktivitas para pemikir Prancis di akhir abad ke-19. Pada saat itu, di mana Revolusi Prancis sedang bergejolak, sekelompok pemikir, atau filsuf, yang sangat terkesan oleh perkembangan pesat di bidang "*Physical Science*" mengasumsikan bahwa perkembangan yang sama dalam pemikiran manusia mengenai kehidupan sosial-politik sama pentingnya, bahkan bisa disejajarkan dengan perkembangan yang dicapai oleh ilmu-ilmu alamiah tersebut.

Berangkat dari pertimbangan semacam ini, para pemikir tersebut mulai bergerak mengusahakan pengakuan dari berbagai pihak arti tentang arti pentingnya pemikiran mengenai ide-ide manusia. Dalam

hubungan ini para pemikir tersebut beranggapan bahwa dengan adanya pengakuan tersebut, tidak akan ada kesulitan di kemudian hari, masyarakat akan menerima kehadiran pemikiran tersebut sebagai suatu ilmu pengetahuan yang sejajar dengan ilmu-ilmu pengetahuan lainnya.

Sebagaimana yang berlaku pula dalam bidang-bidang ilmu pengetahuan lain, di sini pun mereka menyadari akan pentingnya landasan pengetahuan dan dasar-dasar untuk bertindak dalam rangka memperoleh kejelasan atas sesuatu permasalahan, atau untuk memecahkan berbagai persoalan penting yang timbul dalam hubungan antarmanusia (*human relations*).

Dalam perkembangan selanjutnya, istilah *ideology* muncul dan dipakai untuk menyebut hasil penemuan para pemikir tersebut dalam mengkaji berbagai hal tentang pokok persoalan tersebut. Akan tetapi, usaha yang mereka lakukan sebenarnya tidak semudah yang diperkirakan sebelumnya. Ternyata berbagai tantangan besar muncul, bahkan tidak tanggung-tanggung datang dari penguasa pada saat itu, yang menolak hasil usaha mereka. Tegasnya, karena berbagai usaha sekelompok pemikir tersebut dianggap membahayakan politik ekspansinya, Napoleon selaku penguasa tertinggi di Prancis pada masa itu mengancam habis-habisan segala aktivitas kelompok tersebut dan menyebutnya sebagai kaum *ideologist*. Menurut Napoleon, kelompok tersebut tidak lebih dari sekumpulan pemikir yang memang ahli dalam keilmuannya, tetapi sama sekali tidak mau tau dengan realita kehidupan politik yang sebenarnya. Pendek kata, Napoleon menolak kehadiran mereka dan bahkan menentang habis-habisan segala jerih payah kelompok pemikir atau yang disebutnya ideologis tersebut.

Dengan adanya konflik antara Napoleon dan kelompok *ideologist* itulah istilah ideologi politik di kemudian hari cenderung diberi konotasi negatif. Pada masa itu ideologi dianggap sebagai hasil pemikiran yang sama sekali tidak praktis, terlampau *visioner*, tidak realitas, dan sering kali mengingkari kenyataan yang sebenarnya.

*Kedua*, bersumber dari pengertian ideologi yang diketengahkan oleh Karl Marx. Dalam pandangan Marx, ideologi diartikan sebagai "*the expression of economic status and the interest ith the particular class in which an individual finds himself.*"

Selain itu, berkali-kali Marx juga menandakan bahwa segala macam ide sebenarnya muncul atau merupakan produk lembaga-lembaga kemasyarakatan. Suatu ide, dalam pandangan Marx, tidak akan pernah mempunyai eksistensi mental yang mandiri. Pada sisi lain, Marx juga mengakui, bahwa lembaga-lembaga kemasyarakatan pada hakikatnya bukanlah produk ide manusia, tetapi lebih merupakan refleksi kekuatan-kekuatan materi yang menguasai alam semesta ini.

Konsepsi Marx mengenai ideologi diangkat dari teori umum yang bertitik-tolak dari asumsi bahwa kekuatan-kekuatan materi tidak hanya menentukan masalah-masalah manusia, tetapi berpengaruh juga terhadap ide-ide manusia mengenai dirinya sendiri dan segala realitas yang ada di sekitarnya.

Menurut Marx dan pengikut-pengikutnya, ideologi merupakan satu istilah yang sangat tidak disukai. Dalam hal ini ideologi diidentikkan dengan kebutuhan-kebutuhan kelompok elite tertentu untuk melindungi kepentingan ekonomi mereka dengan cara merasionalkan apa yang disebut ideologi tersebut melalui serangkaian teori yang tidak sesuai dengan kepentingan umum. Bukti untuk ini sudah cukup banyak, yang bahkan banyak pula dibenarkan oleh kelompok-kelompok non-Marxist.

Istilah ideologi, sebagaimana istilah-istilah abstrak lainnya, mempunyai banyak pengertian. Kadang-kadang pengertian yang dikembangkan oleh orang lain, misalnya adanya konflik antara Napoleon dengan sekelompok *ideologist* atau penulis-penulis revolusioner sebagaimana dipaparkan terdahulu, boleh jadi situasi konflik itu tidak saja terjadi di Prancis pada masa berkecamuknya Revolusi Prancis, atau pada masa populernya pemikiran Marx, tetapi perbedaan persepsi tentang ideologi akan senantiasa terjadi di setiap ruang dan waktu.

## **B. Fungsi Ideologi Politik**

Karena memberikan pengesahan kepada pemerintah, ideologi membenarkan adanya *status quo*. Akan tetapi, ideologi juga bisa digunakan oleh para pembaru atau pemberontak untuk menyerang *status quo*. Sekalipun pemerintah bisa menidas para warga negaranya dengan menggunakan dalih “hak ketuhanan raja” atau “kehendak sejarah”, para pemberontak bisa membenarkan tindakan kekerasan mereka dengan bersandar pada prinsip “hak-hak dasar” atau “kehendak kuasa”. Ideologi

yang dianggap sarat dengan kepentingan kelas pekerja bukan tidak bisa digunakan untuk menentang kekuasaan negara berjuis, selain juga untuk mensahkan kekuasaan diktator terhadap kelas pekerja.

Dengan demikian, dasar etika pada pelaksanaan kekuasaan politik, ideologi juga bisa mempersatukan rakyat suatu negara atau pengikut suatu gerakan yang berusaha mengubah negara. Ideologilah yang memungkinkan adanya komunikasi simbolis antara pemimpin dan yang dipimpin, untuk berjuang bahu-membahu demi prinsip bukan pribadi. Ideologi juga merupakan suatu pedoman untuk memilih kebijakan dan perilaku politik. Ideologi memberikan cara kepada mereka yang menginginkannya serta kepada yang yakin arti keberadaannya dan tujuan tindakannya. Oleh karena itu, keberhasilan ideologi tertentu, sedikit banyaknya merupakan masalah kepercayaan yang lahir keyakinan yang rasional. Dan ini berlaku sama baik untuk ideologi yang bersifat demokratis atau otoriter.

### **C. Prinsip Pokok Ideologi Politik**

Selain berbeda dalam hal isi (*content*), tiap-tiap ideologi politik mencatat pula beberapa prinsip pokok yang sekaligus menunjukkan karakteristik yang memungkinkannya disebut ideologi. Dengan kata lain, berbagai ideologi politik, seperti konservatisme, liberalisme, atau komunisme, paling tidak menunjukkan karakteristik yang berbeda antara yang satu dengan lainnya sehingga masing-masing bisa disebut ideologi. Persepsi yang jelas terhadap prinsip-prinsip pokok berbagai ideologi politik akan banyak membantu dalam memahami hakikat ideologi politik, baik dalam kaitannya dengan ideologi kiri atau kanan, demokratis maupun totaliter atau otoriter.

Dalam hubungan ini, Gilbert Abcarian dan George S. Massanet mengemukakan beberapa prinsip pokok yang terkandung dalam setiap ideologi politik, yaitu:

1. *perceptual selectivity*;
2. *rationality*;
3. *scripturalism*;
4. *normative certitude*; *certitude*
5. *transcendentalism*.

Hal yang dimaksud dengan *perceptual selectivity* adalah menunjuk pada kecenderungan suatu ideologi untuk hanya melihat beberapa aspek kekuasaan politik secara terbatas dan tidak mencoba melihatnya dari segi keseluruhannya. Dari sini tampak bahwa ideologi politik benar-benar selektif terhadap serangkaian persepsi yang mungkin muncul. Dan dari sini bisa pula ditarik satu kecenderungan umum masing-masing ideologi untuk memotong atau mengadakan pembatasan-pembatasan tertentu terhadap setiap kejadian atau peristiwa-peristiwa dalam percaturan politik.

Di samping pembatasan-pembatasan atau pemutarbalikan fakta tersebut sebenarnya bisa memperlemah tuntutan dan objektivitas politik. Pada sisi lain kemampuan suatu ideologi untuk mengemukakan apa yang dipandanginya sebagai satu kesatuan dan keharmonisan dari sejumlah peristiwa politik secara berangsur-angsur mampu mendorong satu gerakan untuk mengintensifkan kegiatan anggota-anggotanya, atau bahkan menarik pengikut-pengikut baru yang sebelumnya telah siap dengan penafsirannya masing-masing.

Satu kesepakatan bahwa *perceptual selectivity* merupakan faktor universal dalam setiap ideologi politik untuk menambah kejelasan kepada kita mengapa masing-masing individu yang menganut ideologi yang berbeda-beda ternyata lebih cermat dalam menyikapi serangkaian fakta yang sama. Salah satu contoh bisa dikemukakan di sini, tentang tumbuhnya bangsa Cina Modern yang secara prinsipil sangat berbeda interpretasinya dengan interpretasi lain yang pernah ada dalam menyikapi kasus yang sama, seperti tentang masuknya “mode” asing di kawasan mereka.

*Rationality* merupakan salah satu karakteristik ideologi politik yang bisa menunjukkan apakah ideologi yang bersangkutan cenderung mempertahankan *status quo* atau lebih berorientasi pada satu sistem yang relatif baru sama sekali. Untuk itu, biasanya suatu ideologi politik menyertakan pula seperangkat justifikasi yang sungguh cermat terhadap segala tindakan yang dilakukannya.

Satu hal yang sangat signifikan dengan rasionalitas ideologis ini adalah adanya semacam kewajiban bagi suatu ideologi untuk mengembangkan ide-ide yang mampu memberikan penjelasan secara umum dan abstrak terhadap preferensi-preferensi politik. Penjelasan ini sekaligus menyertakan preferensi ideologi yang bersangkutan

terhadap legimitasi dan berbagai pembedannya. Tujuan-tujuan “luhur” yang dikedepankan oleh sesuatu ideologi, seperti membebaskan penindasan sesuatu kelas atau mengupayakan tegaknya demokrasi bagi negara-negara sedang berkembang secara pelan, tetapi pasti, akan menempatkan perlindungan terhadap kelompok atau kepentingan nasional, perlindungan terhadap struktur politik yang ada. Akan tetapi, seiring dengan itu mereka menyembunyikan ambisi kekuasaan dan kepentingan pribadi pemimpin dan pengikut ideologi yang bersangkutan.

Rasionalitas bukanlah bagian dari kesadaran manusia. Sesungguhnya rasionalitas ini dimanipulir oleh aktivis-aktivis politik untuk meyakinkan orang lain bahwa dirinya secara murni dan langsung diarahkan oleh kebutuhan akan keadilan dan kepentingan umum.

Skripturalisme menyangkut adanya pertentangan antara ideologi karena masing-masing bertitik tolak dari karya-karya tertentu atau pemikiran-pemikiran yang sudah dituangkan dalam bentuk tulisan. Oleh penganutnya pemikiran tersebut dianggap memuat kebenaran-kebenaran yang harus diikutinya.

Sebagaimana dibuktikan dalam praktik kehidupan sehari-hari, ajaran dasar suatu ideologi biasanya mampu membangkitkan respons yang bersifat *semi religious* dari penganut-penganutnya. Pada tahap selanjutnya hal ini mampu membentuk hubungan unik antara penganut ideologi dengan penulis dan karya yang dipakai sebagai landasan ideologi, malahan tidak jarang pula penulis dan karyanya dianggap sakral.

Karya-karya Rousseau, Burke, Paine, Jefferson, Mazzini, Mussolini, Hitler, Nasser, dan Mao sering kali dikaitkan dengan ideologi-ideologi tertentu atau bahkan dianggap sebagai karya-karya ideologis.

*Normative certitude*, berkaitan dengan *moral sense*, kemurnian, dan validitas sesuatu ideologi politik, khususnya yang menyangkut norma dasarnya. Adanya *moral sense* dalam suatu ideologi politik pada tahap berikutnya bisa menumbuhkan perasaan terlibat para penganutnya terhadap seperangkat prinsip dasar yang validitasnya telah dibuktikan oleh berbagai tantangan yang ada.

Pada sisi lain, *normative certitude* dalam ideologi politik bisa pula dipandang sebagai landasan dasar segenap aktivitas politik (fundamentalisme politik). Suatu ajaran agama tertentu, misalnya,

dalam banyak hal bisa dianggap mengandung hal-hal yang fundamental jika ajaran-ajaran tersebut bisa diterima oleh massa, mampu memberikan jawaban yang memuaskan terhadap setiap pernyataan yang muncul, dan mampu memberikan pemenuhan kebutuhan spiritual pada penganutnya. Tumbuhnya *normative certitude* ini banyak berperan dalam meredakan berbagai ketegangan politis maupun frustrasi yang mungkin berkembang dalam kehidupan masyarakat.

*Transcendentalism* menyangkut suatu proses yang melaluinya ideologi politik mengembangkan perasaan keterlibatan pribadi para penganutnya terhadap suatu gerakan yang dilangsir untuk meningkatkan kesetiaan yang sudah ada.

Bagi para penganut suatu ideologi politik, adanya komitmen terhadap ideologi itu sebenarnya bisa menumbuhkan makna moral yang positif yang selanjutnya mempunyai pengaruh politis yang kuat, lebih-lebih lagi jika para penganut tersebut yakin bahwa dengan komitmen mereka terhadap suatu ideologi akan bisa membawa perubahan dirinya kepada keadaan yang lebih baik. Untuk itu, setiap ideologi politik biasanya menyertakan pula suatu visi transendental, satu kemungkinan atau serangkaian tujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat.

## **D. Ideologi Kiri ke Kanan**

Sesudah pecahnya Revolusi Prancis pada 1789, dan ketika raja dengan parlemen memperebutkan supremasi, para wakil yang duduk dalam Majelis Nasional Prancis mengelompokkan diri dalam badan tersebut sesuai dengan keesktreman pandangannya. Para wakil yang sangat antikerajaan duduk di ujung kiri, sedang penduduk setia raja duduk di ujung kanan, dan kelompok-kelompok dengan pandangan yang lebih moderat duduk di antara mereka. Bahkan sekarang ini di parlemen Prancis dan dalam badan-badan parlemen lain di dunia, partai yang memerintahkan dan penjabat-penjabat kabinetnya duduk di sisi kanan ketua (parlemen), sedangkan partai-partai oposisi duduk di sisi kirinya. Dalam dewan-dewan perwakilan rakyat yang menganut sistem banyak partai, tempat duduk disusun dengan setengah lingkaran mengelilingi kursi ketua dewan, dan pengunjung yang ada di balkon majelis akan bisa mengenali delegasi partai komunis yang biasanya duduk di ujung paling kiri ketua dewan. Dari tempat yang tidak jauh dari ketua, tampak

kelompok sosialisasi duduk di sebelah kanan kelompok komunis. Di Prancis yang tradisi, melakukan perdebatan yang sengit mengenai siapa yang harus didudukkan dalam posisi tertentu.

Membedakan antara politik kiri, tengah, dan kanan sesungguhnya merupakan pemaparan dari kontinum ideologi. Hal ini tak terelakkan karena suatu ideologi mungkin membagi sebagian nilai dan asumsinya dengan ideologi-ideologi yang lain yang ada di kiri atau kanannya. Perhatikanlah kategori analisis yang menggambarkan ukuran “kurang-lebih” bukannya “ini-itu”. Dan kalau kontinum itu direntang berdasarkan ketentuan-ketentuan bersamaan sosial ekonomi dan politik dari ideologi, maka boleh jadi kita akan sepakat dengan pembagian berikut ini. (Lihat Tabel 9.1, yang menempatkan ideologi yang ekstrem dilihat dari nilai-nilai egaliternya, ada di sebelah kiri kontinum). Urutan ideologi politik dari kiri dan kanan, sebagaimana tersaji dalam Tabel 9.1, tampaknya juga berguna sebagai garis besar pokok persoalan dalam bab ini dan berikutnya.

**Tabel 9.1** Kontinum Ideologi Kiri, Tengah, dan Kanan, Berdasarkan Ketentuan Sosial-Ekonomi dan Persamaan Politik

	Kiri	Tengah	Kanan
Anarkisme	Komunisme Sosialisme Neoliberalisme	Klasik Liberalisme Konservatisme	Fasisme

Selanjutnya akan disajikan perbedaan ideologi antara “kiri” dan “kanan” di mana ideologi kanan lebih mempertahankan capaian atau keadaan yang sudah ada. Sementara itu, ideologi kiri lebih menginginkan ada perubahan secara dratis

**Tabel 9.2** Perbedaan Ideologi “Kiri” dan “Kanan”

“KIRI”	“KANAN”
Perubahan, kemajuan Kesetaraan ( <i>equality</i> ) untuk lapisan bawah	Status <i>quo</i> , konservatif <i>Privilege</i> (untuk lapisan atas)
Campur tangan negara (dalam kehidupan sosial/ekonomi)	Pasar bebas
Hak	Kewajiban

Akhir-akhir ini ada perkembangan baru dalam konstelasi kepartaian. Menjelang Perang Dunia II, tetapi terutama sesuai perang tersebut, ada kecenderungan pada partai-partai politik di dunia Barat untuk meninggalkan tradisi membedakan antara berbagai jenis partai, (seperti *patronage* vs *ideology/Weltanschauung*, *massa* vs *kader*, dan “kiri” vs “kanan”). Hal itu disebabkan ada keinginan pada partai-partai kecil untuk menjadi partai besar dan menang dalam pemilihan umum. Partai-partai itu menyadari bahwa untuk mencapai tujuan itu mereka perlu memperluas dukungan dari pemilih (*electoral base*). Dengan merangkul pemilih tengah (*median voter* atau *floating vote*), antara lain dengan *patronage* dan *brokerage*. Ternyata mereka berhasil memenangkan pemilihan umum, membentuk pemerintah baru, dan melaksanakan program partainya. Hal itu dimungkinkan dengan mengendorkan sikap doktriner, kaku, dan eksklusif yang tadinya mereka pegang teguh menjadi fleksibel dan inklusif.

Jadi, di negara Barat yang sudah mapan ada kecenderungan ideologi ekstrem “kiri” bergeser secara sentripetal ke sisi tengah (*trend to the center*), dan tidak lagi terlalu bersifat “kiri” (yang ingin perombakan). Begitu pula pihak ekstrem “kanan” mengalami kecenderungan *centripetal* ke tengah sehingga tidak terlalu menekankan sifat “kanannya” (konservatif). Dengan demikian, mulai tahun 60-an terjadi semacam konvergensi antara “kiri” dan “kanan”. Hal ini oleh Otto Kirheimer dinamakan “*de-ideologisasi*” partai-partai.

## Latihan

1. Apa yang dimaksud dengan ideologi?
2. Apa yang dimaksud dengan ideologi politik?
3. Ada berapa jenis ideologi tersebut? Jelaskan secara ringkas!
4. Jelaskan ideologi kanan dan kiri!
5. Bagaimana pandangan Saudara terhadap ideologi Pancasila?

# BAB 10

## TEORI POLITIK

*“Fenomena dan fakta tanpa teori merupakan tumpukan bagian-bagian yang tak berguna dan tak ada artinya. Teori yang tidak berakar pada fenomena dan fakta adalah spekulasi murni.”*

## A. Konsep Dasar Teori Politik

“*Theoria*” asal kata bahasa Yunani untuk kata teori, arti sebenarnya adalah melihat, atau menatap, atau mengamati, tetapi oleh Plato dan Aristoteles dipakai dalam arti mencari tahu secara intelektual asas-asas yang mengandung “*episteme*”, atau ilmu, atau melihat ke dalam, melihat dengan mata batin. “*Theoros*” atau ahli teori, adalah orang yang bertugas “melihat”. Plato membuat perbedaan antara “*doxa*” (*pendapat*) dengan “*episteme*” (*pengetahuan*) dan menamakan karya-karyanya sendiri “*episteme politike*” ( S.P. Varma, 1995:136).

Bagi Plato, filsafat politik adalah usaha mencapai pengetahuan politik atau kebijaksanaan politik. Sementara itu, Aristoteles membuat perbedaan antara pengetahuan teoretis, praktis, dan produktif dengan menggambarkan pengetahuan teoretis sebagai pengetahuan demi pengetahuan itu sendiri. Oleh karena itu, menurut Aristoteles, seseorang dapat membedakan antara teori politik dan perilaku politik (tindakan politik), tetapi tak mungkin ada perbedaan antara ilmu politik dan filsafat politik. Seseorang teoretikus atau ahli filsafat adalah seseorang yang dapat memisahkan pengetahuan dari pendapat, dan memandang masalah-masalah yang dipelajari dari sudut pandang yang relatif netral. Seorang teoretis politik diharapkan dapat membebaskan diri dari pergulatan politik yang sedang berlangsung, dan memandang persoalan-persoalan dari sudut pandang atau perspektif yang tidak memihak pada pihak yang sedang bersaing karena tugasnya adalah mencari kebenaran dan bukan ikut serta dalam pergulatan yang sebenarnya.

Jadi teori itu “bukan ilmu perilaku yang terlalu disederhanakan, dan juga bukan ideologi yang kaku”. Teori politik adalah sebuah “ilmu”, tetapi bukan ilmu yang membatasi diri pada kata-kata yang dapat dibuktikan dengan pancaindra. Sebagai ilmu teori politik, meliputi pengetahuan fakta dan pengertian tentang cara pengetahuan ini diserap dan dinilai. Fakta penting artinya, tetapi seleksi dan pengumpulan fakta sendiri mengisyaratkan adanya sebuah teori, paling tidak di bawah alam sadar. Fakta-fakta dan hubungan timbal balik antara bermacam-macam fakta selalu ditentukan oleh selera pengamat, dan seleksi dilakukan menurut rangka kepentingan yang menetapkan kedudukan serta relevansi fakta-fakta itu. Ketika muncul ke alam sadar, rangka kepentingan itu membentuk sebuah teori. Tanpa sedikit asumsi, teori mustahil dapat

memilih fakta-fakta yang berarti. Fakta dapat didefinisikan sebagai “kenyataan yang khusus disusun untuk kepentingan sebuah teori”. Oleh karena itu, fakta dan teori saling bergantung satu sama lain. Fakta dan tanpa teori merupakan tumpukan bagian-bagian yang tak berguna dan tak ada artinya. Teori yang tidak berakar pada fakta adalah spekulasi murni.

Teori adalah generalisasi yang abstrak mengenai beberapa fenomena. Dalam menyusun generalisasi, teori selalu memakai konsep-konsep. Konsep lahir dalam pikiran (*mind*) manusia sehingga bersifat abstrak, sekalipun fakta-fakta dapat dipakai sebagai batu loncatan. Konsep adalah unsur yang penting dalam usaha kita untuk mengerti dunia sekeliling. Mengerti itu hanya dapat dicapai melalui pikiran (*mind*) kita. Konsep adalah konstruksi mental, suatu ide yang abstrak, yang menunjuk pada beberapa fenomena atau karakteristik dengan sifat yang spesifik yang dimiliki oleh fenomena itu. Jadi, konsep adalah abstraksi dari atau mencerminkan persepsi-persepsi mengenai realitas, atau dasar konsep atau seperangkat konsep dapat disusun atau dirumuskan generalisasi. Biasanya konsep dirumuskan dalam satu atau dua kata.

Generalisasi adalah proses melalui mana suatu observasi mengenai satu fenomena tertentu berkembang menjadi suatu observasi mengenai lebih dari satu fenomena. Melalui konsep, generalisasi melihat hubungan-hubungan sebab akibat (kausal) antara beberapa fenomena atau pada cara yang paling efektif untuk mencapai suatu tujuan. Jika kita menyebut sesuatu tipikal, kita membuat generalisasi.

Generalisasi yang paling tinggi atau *sophisticated* derajat generalisasinya dinamakan teori. Dialah kehidupan keseharian. Kita sering mengontraskan teori dengan praktik, atau teori dengan fakta. Teori politik adalah bahasan dan generalisasi dari fenomena yang bersifat politik. Dengan perkataan lain, teori politik adalah bahasan dan renungan atas: (1) tujuan kegiatan politik; (2) cara-cara mencapai tujuan itu; (3) kemungkinan-kemungkinan dan kebutuhan-kebutuhan yang ditimbulkan oleh situasi politik tertentu; dan (4) kewajiban-kewajiban (*obligations*) yang diakibatkan oleh tujuan politik itu. Konsep-konsep yang dibahas dalam teori politik mencakup: masyarakat, kelas sosial, negara, kekuasaan, kedaulatan, hak dan kewajiban, kemerdekaan, lembaga-lembaga negara, perubahan sosial, pembangunan politik, modernisasi, dan sebagainya.

Dalam *The Study of Political Theory*, Thomas P. Jenkin menyebutkan bahwa terdapat dua jenis teori politik, meskipun perbedaan di antara dua jenis teori tersebut tidak bersifat mutlak. Berikut dua jenis teori tersebut.

1. Teori-teori yang mempunyai dasar moral atau bersifat akhlak dan yang menentukan norma-norma untuk perilaku politik (*norms for political behavior*). Dengan adanya unsur norma-norma dan nilai (*values*) ini, teori-teori ini boleh dinamakan yang mengandung nilai (*valuational*). Teori yang termasuk golongan ini adalah filsafat politik, teori politik sistematis, ideologi, dan sebagainya.
2. Teori-teori yang menggambarkan dan membahas fenomena dan fakta-fakta politik dengan tidak mempersoalkan norma-norma atau nilai. Teori-teori ini dapat dinamakan *non-valuational (value-free)*, biasanya bersifat deskriptif (menggambarkan) dan komparatif (membandingkan). Teori ini berusaha untuk membahas fakta-fakta kehidupan politik sedemikian rupa sehingga dapat disistematisasi dan disimpulkan dalam generalisasi-generalisasi. Teori-teori politik yang mempunyai dasar moral fungsinya terutama untuk menentukan pedoman dan patokan moral yang sesuai dengan akhlak. Semua fenomena politik ditafsirkan dalam rangka dan pedoman moral ini, karena dianggap bahwa dalam kehidupan politik yang sehat diperlukan pedoman dan patokan. Teori-teori semacam ini mencoba mengatur hubungan dan interaksi antara anggota masyarakat sedemikian rupa sehingga di satu pihak memberi kepuasan perorangan, dan di pihak lain dapat membimbingnya menuju ke suatu struktur masyarakat politik yang stabil tetapi dinamis. Atas dasar itu teori politik menetapkan suatu kode etik atau tata cara yang harus dijadikan pegangan dalam kehidupan politik.

## **B. Pengertian Teori Politik**

Berkaitan erat dengan pendefinisian teori, sebenarnya teori memiliki sifat atau karakter yang sederhana (*parsimonous*) dan sistematis. Sifat dan karakter teori ini merupakan konsekuensi logis dari generalisasi dan abstraksi yang dituntut dari sebuah teori. Selain itu, kedua sifat dan karakter teori ini membantu kita dalam memberikan kesimpulan

(Ian Crab, 1984: 15) dan pemahaman tentang fenomena dan fakta yang dijelaskan oleh teori tersebut. Teori sistem David Easton dari pendekatan tingkah laku dan *Game Theory* dari pendekatan pilihan rasional memiliki karakteristik sederhana (*parsimonious*) dan sistematis.

Teori politik, menurut Miriam Budiardjo (2008: 43) adalah bahasan dan generalisasi dari fenomena yang bersifat politik. Dengan perkataan lain, teori politik adalah bahasan dan renungan atas: (1) tujuan kegiatan politik; (2) cara-cara mencapai tujuan itu; (3) kemungkinan-kemungkinan dan kebutuhan-kebutuhan yang ditimbulkan oleh situasi politik tertentu; dan (4) kewajiban-kewajiban (*obligations*) yang diakibatkan oleh tujuan politik itu.

Mengapa teori politik diperlukan dalam ilmu politik? Paling tidak terdapat dua fungsi teori politik dalam ilmu politik. *Pertama*, sebagai dasar norma atau moral bagi perilaku politik termasuk bagi penyelenggaraan kehidupan bernegara. *Kedua*, sebagai alat analisis atau *tools of analysis* dari fenomena-fenomena politik yang sedang terjadi. Hasil analisis ini kemudian digunakan kembali untuk membuat generalisasi-generalisasi baru.

Dua fungsi teori politik ini berkaitan erat dengan pengategorian teori politik di dalam politik. Thomas P. Jenkin (1967) sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo (2008) dan Landman (2000) membedakan dua macam teori politik menjadi *valuational theories* dan *empirical theories*, sekalipun perbedaan antara kedua kelompok teori tidak bersifat mutlak. Perbedaan kedua jenis teori tersebut didasarkan pada adanya nilai (*value*) yang terkandung dalam teori politik tersebut.

*Pertama, valuational theories.* Teori politik dalam kategori pertama adalah teori yang mendasarkan pada norma, moral, dan nilai sehingga dapat menentukan norma-norma untuk perilaku politik (*norms for political behavior*). Oleh karena adanya unsur-unsur norma dan nilai ini, teori-teori ini dinamakan *valuational* (mengandung nilai). Filsafat politik dan ideologi politik termasuk dalam teori politik kategori pertama ini.

*Kedua, empirical theories.* Berbeda dengan teori politik kategori pertama, teori politik ini membangun hubungan-hubungan sebab akibat antara dua atau lebih konsep dalam usaha untuk menjelaskan terjadinya fenomena politik yang diamati (Landman, 2000:15). Apabila dikontraskan dengan jenis teori dalam kategori pertama, teori-

teori kategori ini tidak terlalu mempersoalkan norma-norma. Teori dalam kategori ini biasanya menggunakan tahapan-tahapan seperti mendeskripsikan, mengklasifikasikan lalu mengomparasikan fenomena kehidupan politik untuk kemudian disistematiskan dan disimpulkan dalam generalisasi-generalisasi. Miriam Budiardjo berpendapat teori empiris ini tidak mempersoalkan norma atau nilai. Oleh karena itu, teori-teori ini dinamakan teori-teori yang bebas nilai (*value free*).

Sebagaimana disinggung di bagian pengantar, mata kuliah Teori Politik membatasi teori-teori politik empiris. Dengan perkataan lain, tidak membahas teori-teori politik yang sifatnya normatif seperti filsafat politik dan ideologi politik. Salah satu alasan membatasi pada teori empiris adalah berkaitan dengan fungsi teori politik. Pembahasan mengenai teori politik empiris diharapkan dapat mendorong mahasiswa untuk mengaplikasikan teori politik untuk membahas fenomena-fenomena politik baru untuk kemudian memberi penilaian apakah teori-teori tersebut dapat menjadi *tools of analysis* yang tepat. Sebagaimana dikatakan oleh Ian Craib (1984: 15), teori itu baru merupakan suatu bantuan kalau kita dapat mempelajari sesuatu yang baru daripadanya dan itu hanya mungkin kalau kita dapat menggunakannya.

Teori-teori yang berlandaskan pada norma seperti filsafat dan ideologi politik tidak dibahas karena sedikit keterkaitan teori ini dengan fenomena-fenomena politik. Setelah membahas arti, sifat atau karakter dan fungsi teori politik, penting dibahas juga tentang pembentukan teori politik secara singkat. Teori politik dibentuk secara deduktif dan induktif. Teori politik yang dibentuk secara deduktif sampai pada kesimpulan-kesimpulan teori tersebut dengan menerapkan argumentasi atau alasan terhadap premis-premis yang diajukan. Sebagai contoh, teori pilihan rasional mengasumsikan bahwa aktor-aktor politik memaksimalkan keuntungan pribadi atau kepentingan dirinya sendiri ketika melakukan pilihan dari alternatif-alternatif pilihan yang ada. Dari asumsi-asumsi dasar tersebut, ilmuwan politik mendedukasikan variasi dari hasil-hasil yang mungkin (Ward, 1995 & Levi, 1997 sebagaimana dikutip Landman, 2000).

Sementara itu, teori politik dibentuk secara deduktif sampai pada kesimpulan-kesimpulannya melalui pengamatan terhadap fakta-fakta (Couvalis, 1997 sebagaimana dikutip Landman, 2000). Sebagai contoh, seorang ilmuwan politik yang mengamati seringnya pemberontakan petani

di daerah yang terdapat kesenjangan kepemilikan tanah dan pendapatannya akan sampai pada kesimpulan bahwa kesenjangan mempunyai keterkaitan dengan terjadinya pemberontakan tersebut. Biasanya ilmuwan politik kemudian membandingkan bukti-bukti dari negara-negara atau wilayah-wilayah geografis lain untuk mengonfirmasi generalisasi ini.

### **C. Sumber Teori Politik**

Dalam mempelajari teori politik, kita memerlukan bahan-bahan dari mana kita memperoleh bahan-bahan tersebut. Bahan mana yang dapat kita jadikan sumber di dalam mempelajari teori politik? Bahan-bahan yang dapat disebut di sini, yaitu hasil karya tertulis para ahli pikir politik sendiri. Akan tetapi, ini belum cukup karena kerap kali para ahli itu sendiri terlalu mengikuti pendapatnya sendiri, terlepas dari kehidupan politik yang sebenarnya sehingga masih harus diperlengkapi dengan sumber-sumber yang lain, misalnya dengan:

1. pernyataan-pernyataan/tulisan-tulisan dari orang-orang yang memegang kekuasaan negara dan pemimpin-pemimpin yang berpengaruh di dalam masyarakat;
2. dokumen resmi dari negara, seperti:
  - a. Undang-Undang Dasar;
  - b. Undang-Undang;
  - c. Peraturan-peraturan Perjanjian dengan negara-negara lain;
  - d. Keputusan pengadilan, dan sebagainya;
3. surat-surat kabar, majalah-majalah sebagai alat penerangan masyarakat dan propaganda.

Manfaat kita mempelajari teori politik, yaitu dapat disebut antara lain, kita dapat mengartikan sejarah, mengerti maksud apakah yang menjadi dasar dari pergerakan politik yang terpenting. Juga, teori politik membantu kita dalam menghadapi persoalan-persoalan kehidupan politik sekarang dengan memberikan dasar-dasar penyelesaiannya disesuaikan dengan kebutuhan dan keadaan masa sekarang. Kehidupan politik masa kini adalah lanjutan daripada kehidupan politik masa lampau, dasar-dasar atau prinsip-prinsip yang dipakai sekarang merupakan hasil perkembangan pikiran (teori-teori politik) masa lampau.

## D. Memahami Teori Politik

Teori, yaitu generalisasi yang abstrak mengenai beberapa fenomena dan fakta. Di dalam menyusun generalisasi, teori selalu memakai konsep-konsep. Konsep tersebut lahir dalam pikiran (*mind*) manusia, dan oleh karena itu maka bersifat abstrak. Konsep itu merupakan suatu alat yang sangat penting untuk berpikir. Konsep adalah suatu ide. Menurut Thomas P. Jenkin dalam *The Study of Political Theory*, konsep (*concept*) dalam teori politik dibagi menjadi tiga kelompok (Soelistiyati Ismail Gani, 1984: 53), yaitu konsep tentang:

1. *political entities* yang mewujudkan pelaku-pelaku dalam hubungan-hubungan politik seperti negara;
2. konsep tentang hubungan-hubungan di antara pelaku-pelaku seperti wewenang, perintah;
3. konsep mengenai pranata-pranata politik, seperti badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Teori politik adalah bahasan dan generalisasi daripada fenomena-fenomena dan fakta-fakta yang bersifat politik. Teori politik adalah bahasan-bahasan dan renungan atas:

1. tujuan kegiatan politik;
2. cara-cara dalam mencapai tujuan tersebut;
3. kewajiban-kewajiban yang diakibatkan oleh tujuan politik tertentu.

Sementara itu, konsep-konsep yang dibahas dalam teori politik mencakup antara lain, masyarakat, negara, kekuasaan, kedaulatan, lembaga-lembaga negara, perubahan sosial, perkembangan politik, dan sebagainya.

Menurut Thomas P. Jenkin, di dalam bukunya *The Study of Political Theory*, teori politik dibedakan dalam dua macam teori politik, meskipun perbedaan antara kedua kelompok teori politik itu tidak bersifat mutlak (Soelistiyati Ismail Gani, 1984: 54), sebagai berikut.

1. Teori-teori yang mempunyai dasar moral dan yang menentukan norma-norma politik (*norms for political behavior*). Karena adanya unsur norma-norma dan nilai (*value*), maka teori-teori ini dapat dinamakan *valuation* yang mengandung nilai. Yang tercakup dalam golongan *valuational* ini antara lain filsafat politik, teori politik yang sistematis, ideologi, dan sebagainya.

2. Teori-teori yang menggambarkan dan membahas fenomena dan fakta-fakta politik dengan tidak mempersoalkan norma-norma atau nilai. Teori ini dapat dinamakan *non-valuational*. Biasanya bersifat deskriptif menggambarkan dan komperatif atau membandingkan. Jadi, berusaha untuk membahas fakta-fakta kehidupan politik sedemikian rupa, sehingga dapat disistematisasikan dan disimpulkan dalam generalisasi.

Teori politik yang mempunyai dasar moral, tugas terutama menentukan pedoman dan patokan yang bersifat moral dan yang sesuai dengan norma-norma moral. Semua fenomena politik ditafsirkan dalam rangka tujuan dan pedoman moral ini. Dianggap bahwa dalam kehidupan politik yang sehat diperlukan pedoman dan patokan ini. Teori-teori politik semacam ini, mencoba mengatur hubungan antara anggota masyarakat sedemikian rupa sehingga di satu pihak memberi kepuasan perseorangan dan di lain pihak dapat membimbingnya untuk menuju ke suatu struktur masyarakat politik yang stabil dan dinamis. Untuk keperluan itu, teori-teori politik semacam ini memperjuangkan suatu tujuan yang bersifat moral, dan atas dasar itu menetapkan suatu kode etik atau tata cara yang harus dijadikan pegangan dalam kehidupan politik. Tugas utama teori-teori politik ini, yaitu mendidik warga masyarakat mengenai norma-norma dan nilai-nilai tersebut.

Teori politik yang mempunyai dasar moral dan yang menentukan norma-norma politik masih dapat dibagi lagi dalam tiga kelompok, yaitu sebagai berikut.

1. *Political Philosophy* (Filsafat Politik)

Filsafat politik mencari penjelasan berdasarkan rasio. Filsafat politik melihat jelas adanya hubungan antara sifat dan hakikat daripada alam semesta (*universe*) dengan sifat dan hakikat daripada kehidupan politik di dunia ini. Pokok pikiran daripada filsafat politik ialah bahwa persoalan-persoalan yang menyangkut alam semesta, misalnya metafisika dan epistemologi harus dipecahkan terlebih dahulu sebelum persoalan-persoalan politik yang kita alami dapat ditanggulangi. Sebagai contoh, dapat disebutkan menurut filsafat besar Yunani, yaitu Plato bahwa keadilan merupakan hakikat daripada alam semesta dan juga merupakan pedoman untuk mencapai *the good life* (kehidupan yang baik). Contoh lain adalah

beberapa karya John Locke, filsafat politik erat hubungannya dengan etika dan filsafat sosial. Jadi dengan filsafat politik, dimaksudkan adalah sebagai cabang dari filsafat moral yang menelaah tentang masalah-masalah fundamental dalam bidang kenegaraan, hak dan kewajiban, hakikat negara, kewarganegaraan, ide-ide politik dan sebagainya, atau memperbincangkan masalah-masalah fundamental dalam bidang ilmu politik.

## 2. *Systematic Politica Theory* (Teori Politik Sistematis)

Teori politik sistematis mendasarkan diri atas pandangan-pandangan yang sudah lazim diterima pada masa itu. Teori politik sistematis mencoba untuk merealisasikan norma-norma dalam suatu program politik. Teori politik ini sebetulnya merupakan suatu langkah lanjutan daripada filsafat politik, teori politik sistematis langsung menerapkan norma-norma dalam kegiatan politik. Jadi, teori politik sistematis ini tidak menjelaskan asal-usul atau cara lahirnya norma-norma, tetapi hanya mencoba untuk merealisasikan norma-norma itu dalam suatu program politik.

Contoh, pada abad ke-19, teori-teori politik banyak membahas mengenai hak-hak individu yang diperjuangkan terhadap kekuasaan negara, dan mengenai adanya sistem hukum dari sistem politik yang sesuai dengan pandangan itu. Bahasan-bahasan ini didasarkan atas pandangan yang sudah lazim pada masa itu mengenal adanya hukum alam (*natural law*), tetapi tidak lagi mempersoalkan hukum alam itu sendiri.

## 3. *Political Ideology* (Ideologi Politik)

Ideologi politik adalah himpunan nilai, ide atau norma, kepercayaan atau keyakinan, suatu *weltanschauung*, yang dimiliki seseorang atau sekelompok orang atas dasar mana ia menentukan sikapnya terhadap kejadian dan problematika politik yang dihadapinya dan yang menentukan perilaku politiknya. Ideologi politik berdasarkan kepercayaan atas adanya dan dapat tercapainya suatu pola tata tertib sosial dan politik yang ideal. Ideologi politik (doktrin politik) berbeda dengan filsafat politik yang semata-mata bersifat merenung-renung (spekulatif). Ideologi politik mempunyai tujuan untuk menggerakkan aktivitas dan kegiatan politik. Ideologi politik kadang-kadang mempunyai unsur kepercayaan yang dipegang oleh

suatu masyarakat (*community belief*). Unsur kepercayaan sangat penting untuk menggerakkan manusia. Jika suatu teori politik berkembang menjadi ideologi, sering harus diadakan perubahan-perubahan yang cukup banyak dan mendalam.

Ideologi yang berkembang luas mau tidak mau dipengaruhi oleh kejadian-kejadian dan pengalaman-pengalaman masyarakat di mana ia berada, dan sering harus mengadakan kompromi dan perubahan-perubahan yang cukup luas. Contoh beberapa ideologi atau doktrin politik, misalnya demokrasi, komunisme, liberalisme, fasisme, dan sebagainya.

Ideologi adalah salah satu konsep yang paling kontroversial yang dikaji dalam analisis politik. Meskipun istilah tersebut sekarang cenderung digunakan dalam makna yang netral, untuk merujuk pada sebuah filsafat sosial atau pandangan dunia, ia di masa lalu memiliki konotasi yang sangat negatif atau buruk. Di sebagian masa perjalanannya, konsep ideologi telah biasa digunakan sebagai senjata politik untuk mengecam atau mengkritik kredo-kredo atau doktrin-doktrin yang lain. Pertanyaannya adalah apakah politik secara instrik terkait dengan ideologi? Atau mungkinkah pada akhirnya politik mampu keluar dari bayang-bayang yang diciptakan oleh keyakinan ideologi? Atau dapatkah politik eksis tanpa ideologi? Analisisnya sebagai berikut.

1. Mengatasi kesalahan dan khayalan

Kebanyakan pengkritik ideologi mengaitkannya dengan kesalahan dan memanipulasi, mengisyaratkan bahwa pertimbangan akal dan pemahaman kritis dapat, dan akan, membebaskan kita dari politik ideologis. Dalam pandangan ini, ideologi-ideologi adalah sebenarnya, rangkaian nilai, teori dan doktrin yang menuntun kesetiaan dan komitmen dari para penganut, yang kemudian tidak mampu berpikir di luar atau keluar dari lingkaran ideologi tersebut. Jika ideologi adalah penjara intelektual, solusinya adalah melihat dunia padanya, sesuatu yang dapat dicapai melalui penerapan metode ilmiah yang bebas nilai. Maka, tujuan sains politik adalah membebaskan politik dari ideologi.

2. Ideologi sebagai kerangka kerja intelektual

Ideologi politik akan selalu bertahan karena ia menyediakan bagi para politisi, partai-partai dan para pelaku politik lain

sebuah kerangka kerja intelektual yang membantu mereka untuk memahami dunia di mana mereka tinggal. Ideologi-ideologi bukanlah khayalan sistematis, tetapi lebih merupakan visi yang saling bersaing tentang dunia politik, masing-masing menyoroti aspek tertentu dari sebuah realitas yang kompleks dan banyak wajah. Ideologi-ideologi karenanya, dalam sebuah pengertian yang sederhana, bukan benar atau salah. Barangkali, khayalan yang paling berbahaya adalah pemahaman tentang perbedaan yang jelas antara sains dan teknologi. Sains itu sendiri dibangun atas landasan paradigma yang tidak terelakkan untuk terus berganti sepanjang waktu.

### 3. Pembaruan teknologi

Rahasia ketahanan ideologi dan relevansinya yang juga terus bertahan adalah fleksibilitasnya. Fakta bahwa ajaran-ajaran ideologi terus menjalani proses redefinisi dan pembaruan yang tiada akhir. Ketika ideologi lama sirna, ideologi-ideologi baru muncul, membantu melestarikan relevansi ideologi politik. Dunia ideologi tidak berdiri kaku, tetapi historis. Menurunnya relevansi pembagian kiri/kanan tidak menyebabkan berakhirnya ideologi atau berakhirnya sejarah. Ia justru membuka ruang-ruang ideologis baru yang diisi oleh ideologi-ideologi seperti feminisme, multikulturalisme, dan kosmopolitanisme.

### 4. Masalah visi

Sebagai sumber pemaknaan dan idealisme utama dalam politik, ideologi menyentuh aspek-aspek politik yang tidak terjangkau oleh bentuk politik yang lain. Ideologi memberi pada masyarakat sebuah alasan untuk meyakini sesuatu yang lebih besar dari diri mereka sendiri. Arena cerita-cerita di dalam masyarakat hanya bermakna ketika mereka ditempatkan di dalam sebuah kerangka cerita sejarah yang lebih luas. Sebuah masa *post ideologis* karenanya akan menjadi sebuah masa tanpa harapan, tanpa visi. Jika para politisi tidak dapat menjaga pengejaran kekuasaan mereka dalam kerangka tujuan ideologis, mereka berisiko dipandang sebagai sekadar pragmatis pencari kekuasaan, dan program-program kebijakan mereka akan tampak kurang dan kurang terarah.

## E. Timbulnya Teori Politik

Mengenai timbulnya teori dengan singkat, yaitu karena manusia berusaha menerangkan atau mengartikan tentang lembaga kehidupan bersama manusia dalam negara tentang kekuasaan dan batas kekuasaan negara, serta tujuan serta tugasnya. Oleh karena itu, teori politik berhubungan erat dengan dan berdasar kepada keadaan kehidupan negara pada waktu timbulnya teori politik itu. Akan tetapi, teori politik tidak hanya hasil perkembangan saja, teori politik pun dapat menjadikan manusia untuk mengadakan perubahan di dalam kehidupan bernegara. Teori politik adalah sebab dan akibat keadaan politik, kehidupan politik satu negara pada suatu ketika. Di samping itu, teori politik mempunyai hubungan pula dengan teori-teori dalam arti tidak dapat dipisahkan dari ilmu-ilmu yang lainnya seperti filsafat, etika, teori-teori ekonomi, agama, dan sebagainya. Jika kita memperhatikan tujuan atau maksud daripada teori-teori politik yang ada itu bertujuan mengadakan perubahan pada kehidupan politik kenegaraan yang ada, mengubah *status quo*. Sehubungan dengan ini, menurut Raymond Garfield Getteli dalam *Political Science*, dibedakan antara teori politik konservatif dan teori politik yang radikal (Soelistiyati Ismail Gani, 1984: 56). Berikut penjelasannya.

1. Teori politik yang konservatif ialah teori yang mempertahankan, membela kehidupan politik kenegaraan yang ada, bertujuan mempertahankan *status quo*. Tidak menghendaki diadakannya perubahan-perubahan dalam politik kenegaraan yang ada. Pendukung-pendukungnya adalah orang-orang yang memperoleh manfaat dan keuntungan dari sistem dan hidup kenegaraan yang sedang berlangsung. Di samping itu, juga para sarjana hukum yang menghendaki adanya keterlibatan dan ketenteraman di dalam masyarakat. Teori politik konservatif yang modern kita dapati, misalnya di Inggris abad ke-18, yang menyatakan bahwa lembaga-lembaga politik adalah sempurna serta sesuai dengan keadaan sehingga sulit untuk mengadakan perubahan.
2. Teori politik yang radikal adalah teori politik yang bertujuan mengadakan perubahan dalam *status quo*, dalam sistem kenegaraan dan hidup kenegaraan yang ada. Oleh karena itu, biasanya teori politik yang radikal ini dilarang atau ditekan lapangan Bergeraknya

oleh penguasa negara yang ada. Untuk dapat berhasil di dalam mencapai tujuannya, diperlukan jumlah pengikut yang banyak juga, apabila sudah tersebar luas di kalangan masyarakat. Terdapat kecenderungan dalam teori ini ialah bahwa apabila dalam teori ini sudah berhasil dan mencapai tujuannya, teori ini berubah menjadi konservatif, berusaha mempertahankan apa yang telah dicapai atau diperolehnya dan tidak menghendaki perubahan lebih lanjut. Adapun pendukung-pendukung teori radikal ini, antara lain orang-orang yang tidak memegang kekuasaan negara, orang-orang yang tidak memperoleh manfaat dari sistem kehidupan kenegaraan yang ada, dan berusaha untuk memperoleh keadaan yang lebih baik dengan mengadakan perubahan. Contoh, teori perjanjian sosial yang membenarkan adanya kedaulatan rakyat.

## Latihan

1. Jelaskan dua makna teori politik!
2. Jelaskan konsep-konsep pembentukan teori politik!
3. Jelaskan lima konsep teori perwakilan menurut A.H. Birch!
4. Sebutkan sepuluh konsep pembentukan teori politik!
5. Jelaskan dua makna teori politik berikut dengan contoh!
6. Jelaskan sistem demokrasi yang dijalankan oleh Indonesia saat ini!
7. Salah satu pembagian teori politik adalah teori politik klasik. Jelaskan teori tersebut!

# BAB 11

## LEMBAGA LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF

*Lembaga legislatif adalah lembaga pemerintahan yang bertugas membuat undang-undang dan mengawasi pelaksanaan undang-undang yang telah disetujui. Lembaga legislatif di Indonesia terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Lembaga eksekutif disebut juga lembaga pemerintah, lembaga ini bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, melaksanakan undang-undang, menjaga, dan mempertahankan keamanan dan ketertiban negara.*

## A. Lembaga Legislatif

Legislatif atau *legislature* menceminkan salah satu fungsi lembaga tersebut, yaitu *legislate* atau membuat undang-undang. Nama lain yang sering dipakai adalah *assembly*, yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah *parliament*, suatu istilah yang menekankan unsur “bicara” [parler] dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan *representasi* atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *people's representative body* atau Dewan Perwakilan Rakyat.

Menurut teori yang berlaku, rakyatlah yang berdaulat; rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu “kehendak” (yang oleh Rousseau disebut *Volonte Generale* atau *General Will*). Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara yang *authentic* dari *general will* itu. Oleh karena itu, keputusan-keputusannya, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang, mengikat seluruh masyarakat. Tidak dari semula lembaga legislatif mempunyai wewenang untuk menentukan kebijakan umum dan membuat undang-undang. Parlemen Inggris yang merupakan lembaga legislatif tertua di dunia, mula-mula hanya bertugas mengumpulkan dana untuk memungkinkan raja membiayai kegiatan pemerintahan serta peperangannya. Akan tetapi, lambat laun setiap penyerahan dana (semacam pajak) oleh golongan elite disertai tuntutan agar pihak raja menyerahkan pula beberapa hak dan *privilege* sebagai imbalan. Dengan demikian, secara berangsur-angsur parlemen berhasil bertindak sebagai lembaga yang membatasi kekuasaan raja yang tadinya berkekuasaan absolut (*absolutisme*). Puncak kemenangan parlemen adalah peristiwa *The Glorious Revolution of 1688*.

Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, badan legislatif menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu dengan jalan menentukan kebijakan umum dan menuangkannya dalam undang-undang. Dalam pada itu badan eksekutif hanya merupakan penyelenggara dari kebijakan umum itu.

Rousseau yang merupakan pelopor gagasan kedaulatan rakyat tidak menyetujui adanya badan perwakilan, tetapi mencita-citakan suatu bentuk “demokrasi langsung” (seperti terdapat di Jenewa pada masa hidup Rousseau), di mana rakyat secara langsung merundingkan serta memutuskan soal-soal kenegaraan dan politik. Akan tetapi, dewasa ini

demokrasi langsung seperti yang diinginkan oleh Rousseau dianggap tidak praktis, dan hanya dipertahankan dalam bentuk khusus dan terbatas seperti referendum plebisit. Boleh dikatakan bahwa dalam negara modern dewasa ini rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakil yang dipilihnya secara berkala.

Lembaga legislatif di negara-negara demokrasi disusun sedemikian rupa sehingga ia mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepadanya. Untuk meminjam perumusan C.F. Strong yang menggabungkan tiga unsur dari suatu negara demokrasi, yaitu, representasi, partisipasi, dan tanggung jawab politik.

#### 1. Fungsi Legislatif

- a. Menentukan kebijakan (*policy*) dan membuat undang-undang. Untuk itu, badan ini diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amendemen terhadap Rencana Undang-Undang (RUU) yang disusun oleh Pemerintah, terutama di bidang budget/anggaran.
- b. Mengontrol badan eksekutif (pemerintah) dalam arti menjaga agar semua tindakan lembaga eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan (*scrutiny, oversight*).
- c. Di samping fungsi di atas, ada juga fungsi mengesahkan (*ratify*) perjanjian-perjanjian internasional yang dibuat oleh eksekutif. Beberapa lembaga legislatif seperti Senat Amerika Serikat mempunyai wewenang meng-*impeach* dan mengadili pejabat tinggi termasuk presiden. Di Prancis Badan Legislatif berwenang menuntut pejabat tinggi termasuk presiden dan menteri-menteri, pengadilan tinggillah yang mengadili.

#### 2. Fungsi Kontrol

Pengawasan dilakukan melalui sidang-sidang panitia legislatif dan melalui hak-hak kontrol yang khusus seperti berikut.

- a. Hak bertanya. Parlementer, anggota lembaga legislatif berhak untuk mengajukan pertanyaan kepada pemerintah mengenai sesuatu masalah.
- b. Hak interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan di suatu bidang.
- c. Hak angket, yaitu hak anggota badan legislatif untuk mengadakan penyelidikan sendiri.

- d. Mosi adalah keputusan rapat, misalnya parlemen yang menyatakan pendapat atau keinginan para anggota rapat. Mosi tidak percaya adalah sebuah prosedur parlemen yang digunakan kepada parlemen oleh parlemen oposisi dengan harapan mengalahkan atau mempermalukan sebuah pemerintahan.

Di samping fungsi legislasi dan kontrol, lembaga legislatif mempunyai fungsi lain. Dengan meningkatnya peranan lembaga eksekutif dan berkurangnya peranan lembaga legislatif di bidang perundang-undangan, dewasa ini lebih ditonjolkan peranan edukatifnya. Lembaga legislatif dianggap sebagai forum kerja sama antara berbagai golongan serta partai dengan pemerintah, di mana beraneka ragam pendapat dibicarakan di muka umum.

Bagi anggota lembaga legislatif, terbuka kesempatan untuk bertindak sebagai pembawa suara rakyat dan mengajukan beraneka ragam pandangan yang berkembang secara dinamis dalam masyarakat. Dengan demikian, jarak (gap) antara memerintah dan yang diperintah dapat diperkecil. Di pihak lain, pembahasan kebijaksanaan pemerintah di muka umum merupakan kesempatan bagi pemerintah untuk menjelaskan tindakan-tindakan serta rencananya.

Melalui media massa (terutama televisi), masyarakat ramai diajak mengikuti persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan menilainya menurut kemampuan masing-masing. Dengan demikian, rakyat dididik ke arah kewarganegaraan yang sadar dan bertanggung jawab dan partisipasi politiknya dapat dibina.

## **B. Lembaga Eksekutif**

Kekuasaan eksekutif biasanya dipegang oleh lembaga eksekutif. Di negara-negara demokratis lembaga eksekutif biasanya terdiri atas kepala negara seperti raja atau presiden, beserta menteri-menterinya. Badan eksekutif dalam arti yang luas juga mencakup para pegawai negeri sipil dan militer. Dalam naskah ini istilah badan eksekutif dipakai dalam arti sempitnya.

Dalam sistem presidensial menteri-menteri merupakan pembantu presiden dan langsung dipimpin olehnya, sedangkan dalam sistem parlementer para menteri dipimpin oleh seorang perdana menteri.

Dalam sistem parlementer pula perdana menteri beserta menteri-menterinya dinamakan bagian dari lembaga eksekutif yang bertanggung jawab, sedangkan raja dalam monarki konstitusional dinamakan “bagian dari lembaga eksekutif yang tidak dapat diganggu gugat (*the king caan do no wrong*). Tugas lembaga eksekutif, menurut tafsiran tradisional asas trias politika, hanya melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya lembaga eksekutif leluasa sekali ruang gerakannya. Zaman modern telah menimbulkan paradoks bahwa lebih banyak undang-undang yang diterima oleh lembaga legislatif dan yang harus dilaksanakan oleh badan eksekutif, lebih puas pula ruang lingkup kekuasaan lembaga eksekutifnya.

Di samping itu, jelas dalam perkembangan negara modern bahwa wewenang badan eksekutif dewasa ini jauh lebih luas daripada hanya melaksanakan Undang-Undang Dasar saja. Bahkan kadang dikatakan bahwa dalam negara modern lembaga eksekutif sudah mengganti lembaga legislatif sebagai pembuat kebijaksanaan yang utama. Perkembangan ini terdorong oleh banyak faktor, seperti perkembangan teknologi, proses modernisasi yang sudah berjalan jauh, semakin terjalannya hubungan politik dan ekonomi antarnegara, krisis ekonomi, dan revolusi sosial. Akan tetapi, meluasnya peranan negara terutama disebabkan karena penyelenggara kesejahteraan rakyatnya merupakan tugas pokok setiap negara dewasa ini, apalagi jika ia tergolong Negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Negara kesejahteraan menjamin bagi warga negara tersedianya aspek-aspek minimal dari pendidikan, pelayanan kesehatan, perumahan, pekerjaan dan sebagainya, dan karena itu kegiatannya memengaruhi semua aspek kehidupan masyarakat.

Dalam menjalankan tugasnya, lembaga eksekutif ditunjang oleh tenaga kerja yang terampil dan ahli serta tersedianya bermacam-macam fasilitas serta alat-alat di masing-masing kementerian. Sebaliknya keahlian serta fasilitas yang tersedia bagi badan legislatif jauh lebih terbatas. Oleh karena itu, badan legislatif berada dalam kedudukan yang kurang menguntungkan dibandingkan badan eksekutif. Di beberapa negara baru keadaan ini cukup mencolok. Hal ini tidak berarti bahwa peranan badan legislatif tidak ada artinya. Di dalam negara demokratis lembaga legislatif tetap penting untuk menjaga jangan sampai badan

eksekutif keluar dari garis-garis yang telah ditentukan oleh lembaga legislatif, dan tetap merupakan penghalang atas kecenderungan yang terdapat pada hampir setiap lembaga eksekutif untuk memperluas ruang lingkup wewenangnya. Akan tetapi, dalam usaha negara meningkatkan tingkat penghidupan rakyatnya badan eksekutiflah yang diharapkan memberi bimbingan, pengarahan, dan kepemimpinan yang dinamis.

#### 1. Wewenang Lembaga Eksekutif

Kekuasaan badan eksekutif mencakup beberapa bidang sebagai berikut.

- a. Administratif, yakni kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang dan peraturan perundangan lainnya dan menyelenggarakan administrasi negara.
  - b. Legislatif, yaitu membuat rancangan undang-undang dan membimbingnya dalam badan perwakilan rakyat sampai menjadi undang-undang.
  - c. Keamanan, artinya kekuasaan untuk mengatur polisi dan angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang, pertahanan negara, serta keamanan dalam negeri.
  - d. Yudikatif, memberi grasi, amnesti, dan sebagainya.
  - e. Diplomatik, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain.
- #### 2. Beberapa Macam Lembaga Eksekutif

Dalam mempelajari lembaga eksekutif di negara-negara demokratis kita melihat adanya dua macam lembaga eksekutif, yaitu menurut sistem parlementer dan menurut sistem presidensial. Sekalipun demikian, dalam mengadakan pengelompokan ini hendaknya diingat bahwa dalam setiap kelompok terdapat beberapa variasi.

### 1. Sistem Parlementer dengan *Parliamentary Executive*

Dalam sistem ini lembaga eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet, sebagai bagian dari lembaga eksekutif yang “bertanggung jawab” diharapkan mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya, dan mati hidupnya kabinet bergantung pada dukungan dalam lembaga legislatif (asas tanggung jawab menteri). Kabinet semacam ini dinamakan kabinet

parlemerter. Sifat serta bobot “ketergantungan” ini berbeda dari satu negara dengan negara lain, tetapi umumnya dicoba untuk mencapai semacam keseimbangan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif.

Keseimbangan ini lebih mudah tercapai jika terdapat satu partai yang cukup besar mayoritasnya untuk membentuk kabinet atas kekuatan sendiri. Kalau tidak ada, diusahakan terbentuknya suatu kabinet koalisi berdasarkan kerja sama antara beberapa partai yang bersama-sama mencapai mayoritas dalam badan legislatif. Beberapa negara, seperti negeri Belanda dan negara-negara Skandinavia, pada umumnya berhasil mencapai suatu keseimbangan, sekalipun tidak dapat dielakkan “dualisme antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat.”

Dalam hal terjadinya suatu krisis kabinet karena kabinet tidak lagi memperoleh dukungan dari mayoritas badan legislatif kadangkadangkang dialami kesukaran untuk membentuk suatu kabinet baru, oleh karena pandangan masing-masing partai tidak dapat dipertemukan. Dalam keadaan semacam ini terpaksa dibentuk suatu kabinet *ekstra-parlemerter*, yaitu suatu kabinet yang dibentuk oleh formatur kabinet tanpa terikat pada konstelasi kekuasaan politik dalam badan legislatif. Dengan demikian, formatur kabinet mempunyai peluang untuk menunjuk menteri berdasarkan keahlian yang diperlukan tanpa mempertimbangkan apakah ia mempunyai dukungan partai. Kalaupun ada menteri yang anggota partai, secara formal ia tidak mewakili partainya. Biasanya suatu kabinet ekstra-parlemerter mempunyai program kerja yang terbatas dan mengikat diri untuk menanggukuhkan pemecahan masalah-masalah yang bersifat fundamental.

Menurut sejarah ketatanegaraan Belanda, terdapat beberapa macam kabinet ekstra-parlemerter, yaitu sebagai berikut.

- a. Zaken Kabinet, yaitu suatu kabinet yang mengikat diri untuk menyelenggarakan suatu program yang terbatas.
- b. Kabinet Nasional (*National Cabinet*), yaitu suatu kabinet yang menteri-menterinya diambil dari berbagai golongan masyarakat. Kabinet semacam ini biasanya dibentuk dalam keadaan krisis, di mana komposisi kabinet diharap mencerminkan persatuan nasional.

Akan tetapi, di beberapa negara lain, termasuk Republik Prancis IV (1946–1958) dan Indonesia sebelum tahun 1959, keseimbangan antara

badan eksekutif dan legislatif tidak tercapai dan telah muncul dominasi badan legislatif (secara langsung atau tidak langsung) yang akibatnya cukup mengganggu kontinuitas kebijakan pemerintah. Meskipun demikian, di Prancis efek negatifnya tidak terlalu mengganggu. Oleh karenanya, aparatur pemerintahan dapat berjalan terus. Sementara itu, di Indonesia setiap krisis kabinet dalam masa demokrasi parlementer (1945–1959) mempunyai akibat yang destruktif dan mengganggu kelancaran jalannya pemerintah karena lemahnya aparatur administratif.

Di samping itu, perlu disebut suatu bentuk sistem parlementer khusus yang memberi peluang kepada badan eksekutif untuk memainkan peranan yang lebih dominan dan karena itu disebut pemerintah kabinet (*cabinet government*). Sistem ini terdapat di Inggris, Australia, dan India. Di sini hubungan antara badan eksekutif dan badan legislatif begitu terjalin sehingga boleh dinamakan suatu *partnership* (istilah yang sering dipakai ialah *fusion* atau *union* antara badan eksekutif dan badan legislatif). Di dalam *partnership* ini kabinet memainkan peranan yang cukup dominan. Sistem ini sering disebut sebagai Westminster model. Di Inggris sistem ini berjalan lebih lancar daripada di India karena sudah berjalan lama dan juga karena dibantu oleh adanya sistem dwipartai

## 2. Masalah Perwakilan (Representasi)

Biasanya ada dua kategori yang dibedakan. Kategori pertama adalah perwakilan politik (*political representation*) dan perwakilan fungsional (*functional representation*). Kategori kedua menyangkut peran anggota parlemen sebagai *trustee* dan perannya sebagai pengemban “mandat” perwakilan (*representation*), yaitu konsep atau seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini anggota badan legislatif pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).

Sekalipun asas politik telah menjadi sangat umum, ada kalangan yang merasa bahwa partai politik dan perwakilan yang berdasarkan kesatuan-kesatuan politik semata-mata, mengabaikan berbagai kepentingan dan kekuatan lain yang ada di dalam masyarakat terutama di bidang ekonomi. Beberapa negara telah mencoba untuk mengatasi persoalan ini dengan mengikutsertakan wakil dari golongan-golongan

yang dianggap memerlukan perlindungan khusus. Misalnya India mengangkat beberapa orang wakil dari golongan Anglo-Indian sebagai anggota majelis rendah, sedangkan beberapa wakil dari kalangan kebudayaan, kesusastraan, dan pekerjaan sosial diangkat menjadi anggota majelis tinggi. Di parlemen Pakistan dalam masa Demokrasi Dasar disediakan beberapa kursi untuk golongan perempuan dan untuk orang-orang yang berjasa di berbagai bidang, misalnya bekas pejabat tinggi seperti gubernur atau menteri, dan dari kalangan kebudayaan, ilmu pengetahuan, dan profesi-profesi (seperti pengacara dan sebagainya). Umumnya boleh dikatakan bahwa pengangkatan wakil dari berbagai minoritas dimaksudkan sebagai sekadar koreksi terhadap asas perwakilan politik.

Di samping itu, ditemukan bahwa di beberapa negara asas perwakilan politik diragukan kewajarannya dan perlu diganti atau sekurang-kurangnya dilengkapi dengan asas perwakilan fungsional (*functional or occupational representation*). Dianggap bahwa negara modern dikuasai oleh bermacam-macam kepentingan terutama di bidang ekonomi, yang dalam sistem perwakilan politik kurang diperhatikan dan tidak dilibatkan dalam proses politik. Dicanangkan agar si pemilih mendapat kesempatan untuk memilih dalam golongan ekonomi atau profesi di mana ia bekerja, dan tidak semata-mata menurut golongan politiknya, seperti halnya dalam sistem perwakilan politik. Golongan gigih memperjuangkan pandangan ini antara lain *Guild Socialists* pada awal abad ke-20.

Bermacam-macam cara telah digunakan untuk mengatasi masalah ini. Misalnya Irlandia, berdasarkan Undang-Undang Dasar 1937, wakil-wakil golongan fungsional dipilih dan didudukkan dalam Senat. Di Republik Prancis IV pada tahun 1946 didirikan suatu majelis khusus di luar badan legislatif, yaitu majelis ekonomi, yang berhak memperbincangkan rancangan undang-undang yang menyangkut soal ekonomi, akan tetapi badan ini tidak mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan, dan hanya memainkan peranan sebagai penasihat dari badan legislatif. Di Republik Prancis V Undang-Undang Dasar 1958 menentukan adanya suatu majelis ekonomi dan sosial, tetapi fungsinya berbeda dengan majelis ekonomi yang digantinya, ia tidak memberi nasihat kepada badan legislatif, tetapi kepada pemerintah.

Anggotanya ditunjuk oleh pemerintah dari bermacam-macam golongan ekonomi, sosial, profesi, dan bidang keahlian lain.

Di Italia asas *functional representation* diperkenalkan oleh Mussolini pada tahun 1926. Perwakilan didasarkan atas golongan ekonomi dan untuk keperluan itu dibentuk 22 *corporations* yang masing-masing mewakili satu industri, misalnya industri tekstil. Setiap *corporations* mencakup baik golongan pekerja maupun golongan manajemen dalam bidang industri itu. Melalui wakil-wakilnya dalam *Council of Corporations* yang didirikan pada tahun 1930 dan pada tahun 1939 menggantikan dewan perwakilan yang ada (badan baru disebut Chamber of Fasces and Corporations dan terdiri atas tokoh-tokoh Partai Fasis dan Council of Corporations), *corporations* ini memainkan peranan yang penting. Oleh karena itu, Italia pada masa itu dinamakan negara Korporatif (*Corporate State*). Dengan jatuhnya Mussolini, eksperimen ini juga terhenti.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa dewasa ini perwakilan politik merupakan sistem perwakilan yang dianggap paling wajar. Di samping itu, beberapa negara merasa bahwa asas *functional or occupational representation* perlu diperhatikan dan sedapat mungkin diakui kepentingannya di samping sistem perwakilan politik sebagai cara untuk memasukkan sifat profesional ke dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Dalam rangka itu perlu diakui bahwa ada masalah yang sampai sekarang belum terpecahkan yaitu bagaimana menetapkan patokan objektif mengenai sifat-sifat golongan fungsional yang akan diikutsertakan, dan bagaimana menentukan kriteria untuk mengukur kekuatan golongan fungsional masing-masing.

## Latihan

1. Apa yang dimaksud dengan badan legislatif? Untuk apa lembaga ini dibentuk?
2. Sebut dan jelaskan secara singkat fungsi badan legislatif!
3. Apa yang dimaksud dengan badan eksekutif?
4. Siapa saja yang termasuk badan eksekutif?
5. Apa saja tugas badan eksekutif? Jelaskan dengan singkat!
6. Dalam konstitusi dan sistem politik di Indonesia tersirat ada hubungan kerja antara eksekutif dan legislatif. Jelaskan mengapa

perlu hubungan tersebut? Indikasi apa saja yang menyebabkan hubungan itu terjalin?

7. Ada kesan hubungan eksekutif legislatif pada kenyataannya lebih didominasi oleh lembaga eksekutif. Mengapa?
8. Menurut Saudara, mana yang lebih penting harus ada dalam suatu negara, apakah eksekutif atau legislatif? Apa pun pilihan jawabannya, berikan alasannya.





# BAB 12

## KOMUNIKASI POLITIK

*Komunikasi dan politik itu adalah pertentangan dua kepentingan sekaligus pertemuan dua kepentingan, hasil akhirnya adalah kompromi dan kesepakatan dari apa yang telah dikomunikasikan secara politis. Komunikasi yang melibatkan pesan-pesan politik dan aktor-aktor politik yang berkaitan dengan kekuasaan, pemerintah, dan kebijakan pemerintah.*

## A. Apa Itu Komunikasi?

J.L. Aranguren dalam bukunya *Human cCommunicatin* mengatakan bahwa komunikasi adalah pengalihan informasi untuk memperoleh tanggapan. Melvin L. DeFleur dalam bukunya *Theories of Mass Communication* mengatakan bahwa komunikasi adalah pengoordinasian makna antara seseorang dan khalayak. Wilbur Schramm dalam bukunya *How Communication Works* mengatakan bahwa komunikasi adalah saling berbagi informasi, gagasan, atau sikap. Don Fabun dalam bukunya *Communications: the Transfer of Meaning* mengatakan bahwa komunikasi adalah suatu peristiwa yang dialami secara internal yang murni secara personal dibagikan kepada orang lain. George A. Theodorson dan Achilles G. Theodorson dalam bukunya *A Modern Dictionary of Sociology* mengatakan bahwa komunikasi adalah pengalihan informasi dari satu orang kepada kelompok yang lain, terutama dengan menggunakan simbol.

Politik seperti komunikasi adalah proses. Oleh karena itu, komunikasi politik melibatkan pembicaraan. Sebagaimana ilmuwan politik Mark Roelofs mengatakan politik adalah pembicaraan atau lebih tepat kegiatan politik (berpolitik) adalah berbicara. Ini bukan pembicaraan dalam arti sempit, melainkan dalam arti inklusif yakni segala cara bertukar simbol kata-kata yang dituliskan dan diucapkan, gambar, gerakan, sikap tubuh, perangai, dan pakaian.

## B. Definisi Komunikasi Politik

Michael Rush & Phillip Althoff mengatakan komunikasi politik adalah suatu proses di mana informasi politik yang relevan diteruskan dari satu bagian sistem politik kepada bagian lainnya, dan di antara sistem sosial dengan sistem politik. Mueller (1973) menyebutkan bahwa komunikasi politik merupakan hasil yang bersifat politik apabila menekankan pada hasil. Bagi mereka yang lebih menekankan fungsi komunikasi politik dalam sistem politik, komunikasi politik didefinisikan sebagai komunikasi yang terjadi dalam suatu sistem politik dan antara sistem tersebut dengan lingkungan. Almond dan Powell mendefinisikan komunikasi politik sebagai fungsi politik bersama fungsi artikulasi, agregasi, sosialisasi, dan rekrutmen yang terdapat dalam sistem politik dan komunikasi politik merupakan prasyarat bagi berfungsinya fungsi politik yang lain.

Pendapat lain adalah dari Plano (1982) yang mengatakan bahwa komunikasi politik merupakan proses penyebaran arti, makna atau pesan yang bersangkutan dengan fungsi suatu sistem politik. Harsono Suwardi mengatakan bahwa komunikasi politik memiliki arti sempit dan luas. Dalam arti sempit komunikasi politik berarti setiap bentuk penyampaian pesan, baik dalam bentuk lambang maupun kata-kata tertulis atau terucapkan, ataupun dalam bentuk isyarat yang memengaruhi kedudukan seseorang yang ada dalam suatu struktur kekuasaan. Sementara itu, dalam arti luas, yakni setiap jenis penyampaian pesan, khususnya yang bermuatan info politik dari suatu sumber kepada sejumlah penerima pesan. Menurut *International Encyclopedia of Communication* (1989), komunikasi politik adalah setiap penyampaian pesan yang disusun secara sengaja untuk mendapatkan pengaruh atas penyebaran atau penggunaan *power* di dalam masyarakat yang di dalamnya mengandung empat bentuk komunikasi, yaitu: (1) *elite communication*; (2) *hegemonic communication*; (3) *petitionary communication*; (4) *association communication*.

### **C. Objek Komunikasi**

Secara formal objek komunikasi politik adalah dampak hasil yang bersifat politik (*political outcomes*) di samping sebagai salah satu fungsi yang menjadi syarat untuk berfungsinya sistem politik. Jika komunikasi politik dilihat sebagai jembatan metodologis antara disiplin komunikasi dan politik, objek formal komunikasi politik juga adalah proses penciptaan kebersamaan dalam makna (*the commonness in meaning*) tentang fakta dan peristiwa politik. Objek material komunikasi politik adalah dimensi-dimensi komunikasi dari fenomena politik dan dimensi politis dari komunikasi.

### **D. Saluran Komunikasi**

Penting untuk diperhatikan bahwa tanpa komunikasi politik yang efektif, aktivitas politik akan kehilangan bentuk. Untuk mengatasi hal tersebut, sumber pesan dan saluran atau sarana penyampaian informasi harus tepat. Sebagai contoh, seorang calon presiden atau seorang calon legislatif dituntut untuk menyampaikan pesan yang jelas kepada pendukungnya dan masyarakat luas. Persoalan ini tampak sederhana,

tetapi dalam kenyataannya sangat rumit. Kenapa? Karena dalam setiap masyarakat terdapat suatu jaringan komunikasi yang kompleks. Hal ini berlaku juga bagi jaringan komunikasi politik. Bagi seorang elite politik, sumber informasi politiknya meliputi rekan kerjanya di kantor, para pejabat administrasi, sekutu-sekutu politiknya, media massa, kontak-kontak periodik dengan anggota masyarakat lainnya. Tidak ada pola komunikasi politik yang berlaku dalam berbagai sistem politik. Meskipun terdapat perbedaan pola komunikasi dari sistem politik yang satu ke sistem politik yang lain, saluran komunikasinya pada umumnya sama. Dalam hal ini media massa (surat kabar, majalah, tabloid, radio, televisi, dan internet) merupakan sarana utama bagi penyaluran informasi mengenai masalah-masalah politik. Tidak hanya media massa yang menjadi saluran komunikasi politik. Komunikasi politik pun dapat terjadi melalui: (1) kelompok-kelompok kepentingan; (2) partai politik; (3) kontak-kontak antarpribadi dan antarkelompok. Mengapa saluran yang ke-3, yakni kontak antarpribadi dan antarkelompok penting untuk diperhatikan? Hal ini dikarenakan saluran yang ketiga ini tidak seluruhnya melibatkan media massa dan organisasi politik, dan saluran ini juga merupakan basis pengembangan suatu teori komunikasi yang penting.

Kontak informal dan relasi *face to face* merupakan sarana komunikasi yang paling umum dan paling sering terjadi dalam setiap masyarakat, meskipun perannya lebih sebagai pembentukan opini publik (pendapat umum). Pengaruh media massa atas perilaku *voting* terjadi melalui apa yang disebut *opinion leaders*. *Opinion leaders* ini amat mirip satu sama lain dan secara tipikal terdiri dari orang-orang dari keluarga, sahabat-sahabat, dan rekan-rekan kerja. Menurut Elihu Katz, ada tiga sebab relasi antarpribadi yang bersifat informal itu penting, yaitu *pertama*, sebagai saluran informasi yang aktual; *kedua*, sebagai sumber tekanan sosial atas individu untuk mematuhi berbagai norma tingkah laku, *ketiga*, sebagai sumber dukungan atas norma-norma tersebut, dan karena itu berguna bagi keutuhan kelompok.

Meskipun demikian, kontak-kontak antarpribadi pun dipengaruhi oleh media massa.

## E. Teori Dasar Komunikasi Politik

### 1. Teori Jarum Hipodermik (*Hypodermic Needle Theory*)

Asumsi dasar adalah khalayak tak berdaya dan media perkasa. Teori ini dikenal juga dengan nama teori sabuk transmisi (*transmission belt theory*) atau teori peluru (*the bullet theory of communication*). Adapun tokoh-tokoh teori ini, yaitu Wilbur Schramm, Everett M. Rogers dan Shoemaker. Komunikator politik (politisi, aktivis, dan profesional) selalu memandang bahwa pesan politik apa pun yang disampaikan kepada khalayak, apalagi melalui media massa, pasti menimbulkan efek positif berupa citra yang baik, penerimaan atau dukungan. Jadi peran media sangat dipentingkan.

### 2. Teori Khalayak Kepala Batu (*The Obstinate Audience Theory*)

Teori ini merupakan kritik terhadap teori peluru dan tidak percaya bahwa khalayak pasif dan dungu tak mampu melawan keperkasaan media. Asumsi dasarnya bahwa khalayak justru sangat berdaya dan sama sekali tidak pasif dalam proses komunikasi politik. Khalayak memiliki daya tangkal dan daya serap terhadap semua terpaan pesan kepada mereka. Adapun tokoh-tokoh pendukung teori ini adalah, L.A. Richard (1936), Raymond Bauer (1964), Schramm & Robert (1977). Komunikasi merupakan transaksi, pesan yang masuk akan disaring, diseleksi, kemudian diterima atau ditolak melalui filter konseptual. Fokus pengamatannya terutama kepada komunikan (khalayak), melalui pendekatan psikologi dan sosiologi. Apa faktor yang membuat individu mau menerima pesan komunikasi? Teori ini didukung oleh model *uses and gratification* (guna dan kepuasan) oleh Elihu Katz, Jay G. Blumler & Michael Gurevitch (1974) yang beranggapan bahwa manusia merupakan makhluk yang rasional, aktif, dinamis dan selektif terhadap semua pengaruh dari luar dirinya. Aspek kegunaan dan kepuasan bagi diri pribadi menjadi pertimbangan dalam pilihan khalayak.

### 3. Teori Empati dan Teori Homofili

Komunikasi politik akan sukses bila sukses memproyeksi diri ke dalam sudut pandang orang lain. Ini erat kaitannya dengan citra diri sang komunikator politik untuk menyesuaikan suasana pikirannya dengan alam pikiran khalayak. Komunikasi didasarkan oleh kesamaan (homofili) akan lebih efektif dan lancar ketimbang oleh

ketidaksamaan (derajat, usia, ras, agama, ideologi, visi dan misi, simbol politik, doktrin politik, dan sebagainya). Tokoh-tokohnya adalah Berlo (1960), Daniel Lerner (1978), Everet M. Rogers & F. Shoemaker (1971). Aplikasinya dalam bentuk komunikasi interpersonal, *lobbying*, hubungan kemanusiaan, persuasi atau bujukan.

#### 4. Teori Informasi dan Nonverbal

Sesuai dengan paradigma pragmatik bahwa bertindak sama dengan berkomunikasi. Informasi diartikan sebagai pengelompokan peristiwa-peristiwa dengan fungsi untuk menghilangkan ketidakpastian. Bertindak juga merupakan sebuah informasi yang mudah diprediksi berdasarkan pola-pola peristiwa dari waktu ke waktu. Menurut teori informasi, komunikasi politik adalah semua hal harus dianalisis sebagai tindakan politik (bukan pesan) yang mengandung berbagai alternatif. Dengan kata lain, tindakan politik adalah komunikasi politik nonverbal. Tanpa menggunakan kata dan bicara, tetapi tindakan dan peristiwa. Berbagai tindakan dan peristiwa politik itulah disebut informasi politik.

#### 5. Teori Media Kritis atau teori komunikasi kritis

Asumsi teori ini media massa merupakan produk yang dipengaruhi oleh politik, ekonomi, kebudayaan, dan sejarah. Jadi fokus kajiannya adalah fungsi apa yang harus dilakukan oleh media massa di dalam masyarakat. Tekanannya bukan kepada komunikasi kepada khalayak, tetapi lebih memusatkan perhatian kepada siapa yang mengontrol atau mengendalikan komunikasi massa atau media massa. Alvin Toffler, mengatakan siapa yang menguasai dan mengendalikan informasi dan komunikasi akan dapat mengendalikan dan menguasai dunia. Inilah yang disebut dengan abad informasi. Adapun tokoh teori ini adalah Adorno & Horkheimer.

## F. Opini Publik

Opini publik merupakan kumpulan pendapat orang mengenai hal ihwal yang memengaruhi atau menarik minat komunitas (Brice, 1924: 153). Hal tersebut merupakan cara singkat untuk melukiskan kepercayaan atau keyakinan yang berlaku di masyarakat tertentu bahwa hukum-

hukum tertentu bermanfaat (Dicey, 1914). Suatu gejala dari proses kelompok (Bentley, 1967: 185) Opini pribadi orang-orang yang oleh pemerintah dianggap bijaksana untuk diindahkan (Key, 1961).

Proses opini berkaitan dengan kepercayaan, nilai, dan usul yang dikemukakan oleh perseorangan di depan umum dengan kebijakan yang dibuat oleh pejabat terpilih dalam mengatur perbuatan sosial dalam situasi konflik, yakni dalam politik. Ada tiga tahap proses opini, yaitu sebagai berikut.

1. Konstruksi personal, yaitu tahap di mana individu mengamati segala sesuatu, menginterpretasikannya, dan menyusun makna objek-objek politik secara sendiri-sendiri dan subjektif.
2. Konstruksi sosial, yaitu opini pribadi yang diungkapkan di depan umum. Dalam konstruksi sosial ini, ada tiga bentuk pernyataan, yaitu: opini kelompok, opini rakyat, dan opini massa.
3. Konstruksi politik, yaitu tahap yang menghubungkan opini publik, opini rakyat, dan opini massa dengan kegiatan para pejabat publik (eksekutif, legislator, hakim) yang sama-sama bertanggung jawab atas prakarsa, perumusan, penerimaan, penerapan, interpretasi, dan penilaian kebijakan.

## Latihan

1. Beberapa teoretikus yang bicara tentang komunikasi politik seperti Michael Rush & Phillip Althof kemudian Mueller, memberikan definisi tentang komunikasi politik. Jelaskan fokus definisi yang mereka sampaikan!
2. A. Jelaskan apa saja objek komunikasi politik dan berikan contoh!  
B. Sebutkan empat komponen komunikasi politik menurut Gurevitch dan Blumler!
3. Untuk meraih kekuasaan politik, komunikasi politik melalui kampanye merupakan salah satu media yang dapat digunakan. Menurut Charles U. Larson, ada tiga kategori kampanye. Sebut dan jelaskan!
4. Meskipun fenomena komunikasi politik luas dan multimakna dan memiliki paradigma ganda, bagi Fisher (1990) empat paradigma atau perspektif komunikasi politik seperti paradigma mekanistik,

psikologis, interaksional, dan pragmatis sangat berguna dalam komunikasi politik. Jelaskanlah salah satu dari empat paradigma di atas yang Anda pahami!

5. Jelaskan bagaimana proses opini publik bekerja!

# BAB 13

## PEMBANGUNAN POLITIK

*Pembangunan politik adalah modernisasi politik. Pandangan ini mirip dengan konsep sebelumnya, yakni masih berkaitan dengan prestasi ekonomi. Prestasi ekonomi terutama dalam hal industrialisme dianggap sebagai kondisi puncak yang menyelesaikan semua masalah, dan harapan yang sama dibebankan pada pembangunan politik. Konsep seperti ini sudah dikritik oleh penganut relativisme kultural yang mempertanyakan Barat sebagai ukuran standar dan universal untuk semua sistem politik di dunia ini.*

*Pertanyaan yang pertama kali perlu dijawab adalah apakah pembangunan politik ditujukan untuk meningkatkan kapasitas sebuah negara dalam kepolitikannya seperti parpol, administrasi sipil yang rasional, dan badan legislatif? Kalau jawabannya adalah iya, maka muncul persoalan etnosentrisme Barat di sini, karena semua unsur itu memang menjadi karakter Barat. Kalau jawabannya hanya sebatas tercapainya tujuan-tujuan dari elemen politik tersebut, maka akan banyak persoalan lokal yang muncul.*

## A. Perkembangan Teori Pembangunan

Lucian W. Pye mengatakan bahwa apabila tidak ditemukan definisi pembangunan secara tunggal, kita dapat mengumpulkan ciri-ciri utama dari apa yang disebutnya “gejala pembangunan” (*development syndrom*). Persamaan melibatkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan politik. Kapasitas adalah kemampuan suatu sistem politik untuk menangani semakin meningkatnya kompleksitas masalah-masalah dalam masyarakat modern, baik politik, ekonomi, maupun sosial. Diferensiasi dan spesialisasi sebagai prasyarat utama bagi masyarakat yang harus menangani masalah pembangunan yang cepat karena masyarakat seperti ini harus memiliki badan-badan dan struktur-struktur pemerintahan yang lebih spesialis.

Myron Weiner membagi pembahasannya tentang ciri-ciri modernisasi ke dalam tiga bagian. *Pertama*, mengulas masalah definisi modernisasi dengan menyimpulkan bahwa tiap-tiap cabang ilmu politik/pemerintahan dan ilmu-ilmu lainnya memiliki sudut pandang tersendiri mengenai proses demokrasi. *Kedua*, membahas terjadinya modernisasi. Di sini Weiner menitikberatkan pada proses penting yang merangsang modernisasi, meliputi pendidikan, komunikasi, ideologi nasional dan partisipasi. *Ketiga*, menelaah bagaimana pandangan-pandangan yang berbeda tentang proses modernisasi, kemudian menekankan akan perlunya tiap-tiap negara membuat skala prioritas berdasarkan kondisi masing-masing.

## B. Konsep Pembangunan

Pembangunan mengandung usaha berencana, mempunyai sasaran yang jelas, prosesnya bertahap, dan tanpa kekerasan. Pembangunan politik dapat dilihat sebagai implikasi politik dari pembangunan yang sasarannya antara lain mengembangkan kapasitas-kapasitas sistem politik sehingga mampu memelihara dirinya. Modernisasi dapat diartikan sebagai proses perubahan untuk menciptakan kondisi-kondisi yang memungkinkan masyarakat dapat hidup sesuai dengan dinamika perkembangan zaman. Oleh karena itu, modernisasi mengandung kondisi berupa *pertama*, sistem sosial yang bisa secara terus-menerus berinovasi tanpa mengalami disintegrasi. *Kedua*, struktur sosial yang terdiferensiasi dan luwes, serta, *ketiga*, kerangka sosial yang

menyediakan keterampilan dan pengetahuan yang diperlukan bagi kehidupan dalam dunia yang secara teknologi telah maju.

Menurut Samuel P. Huntington, pembangunan politik memiliki konotasi secara geografis, derivatif, teleologis, dan fungsional. Pembangunan politik dalam konotasi geografis berarti terjadi proses perubahan politik pada negara-negara berkembang dengan menggunakan konsep-konsep dan metode yang pernah digunakan oleh negara maju. Fenomena ini mengakibatkan timbulnya instabilisasi politik yang memengaruhi kapasitas sistem politik. Oleh karena itu, dilaksanakan pembangunan politik untuk mengatasi permasalahannya. Pembangunan politik dalam arti derivatif, dimaksudkan bahwa pembangunan politik merupakan aspek dan konsekuensi politik dari proses perubahan secara menyeluruh, yakni modernisasi yang membawa konsekuensi pada pertumbuhan ekonomi, urbanisasi, peningkatan pendidikan, media massa, perubahan status sosial dan aspek-aspek lainnya. Pembangunan politik dalam arti teleologis, dimaksudkan sebagai proses perubahan menuju pada suatu atau beberapa tujuan dari sistem politik, seperti stabilitas politik, integrasi politik, demokrasi, stabilitas nasional. Huntington mengemukakan juga tujuan pembangunan suatu bangsa, yaitu pertumbuhan ekonomi yang tinggi; pemerataan; demokrasi; stabilitas nasional; dan otonomi. Dari lima tujuan pembangunan di atas, tiga di antaranya menjadi prinsip pembangunan di Indonesia yang disebut sebagai trilogi pembangunan yang terdiri dari pertumbuhan ekonomi; pemerataan pembangunan; stabilitas nasional. Pembangunan politik dalam makna fungsional diartikan sebagai suatu gerakan perubahan menuju kepada suatu sistem politik *ideal* yang ingin dikembangkan oleh suatu negara.

Lebih jauh Lucian W. Pye menjelaskan sebagai berikut.

1. Pembangunan politik sebagai prasyarat politik bagi pembangunan ekonomi  
Pembangunan politik dipandang sebagai keadaan masyarakat politik yang dapat membantu jalannya pertumbuhan ekonomi.
2. Pembangunan politik sebagai ciri khas kehidupan politik masyarakat industri

Menurut pandangan ini, baik yang demokratis maupun bukan, pembangunan menciptakan standar-standar (ukuran) tertentu

mengenai tingkah laku dan prestasi politik yang dapat menghasilkan keadaan pembangunan politik dan yang merupakan contoh dari tujuan-tujuan pembangunan bagi setiap sistem politik lainnya.

3. Pembangunan politik sebagai modernisasi politik  
Pandangan ini menyatakan bahwa pembangunan politik merupakan kehidupan politik yang khas dan ideal dari masyarakat industri berhubungan erat dengan pandangan politik identik dengan modernisasi politik.
4. Pembangunan politik sebagai operasi negara-bangsa  
Sudut pandang ini merupakan sudut pandang nasionalisme dan ini merupakan prasyarat penting, tetapi masih kurang memadai untuk dapat menjamin pelaksanaan pembangunan politik. Pembangunan politik meliputi serangkaian usaha penerjemahan perasaan-perasaan nasionalisme menjadi semangat kewarganegaraan, dan usaha pembentukan lembaga-lembaga negara yang dapat menampung aspirasi-aspirasi (nasionalisme) masyarakat ke dalam kebijakan dan program.
5. Pembangunan politik sebagai pembangunan administrasi dan hukum  
Dalam membina masyarakat politik, yang harus didahulukan adalah tatanan hukum dan tatanan administrasi.
6. Pembangunan politik sebagai mobilisasi dan partisipasi masyarakat  
Pembangunan politik meliputi perluasan partisipasi masyarakat. Proses partisipasi ini berarti penyebarluasan proses pembuatan kebijakan.
7. Partisipasi politik sebagai pembinaan demokrasi  
Pandangan ini menyatakan bahwa pembangunan politik seharusnya sama dengan pembentukan lembaga-lembaga dan praktik-praktik demokrasi.
8. Pembangunan politik sebagai stabilitas dan perubahan teratur  
Stabilitas dapat dihubungkan dengan konsep pembangunan politik dalam arti bahwa setiap bentuk kemajuan ekonomi dan sosial umumnya tergantung pada lingkungan yang lebih banyak memiliki kepastian yang memungkinkan adanya perencanaan berdasar pada prediksi yang cukup aman.

9. Pembangunan politik sebagai mobilisasi dan kekuasaan  
Pandangan ini membawa kita pada konsep bahwa sistem-sistem politik dapat dinilai dari sudut tingkat atau kadar kekuasaan yang dapat dimobilisasi oleh sistem itu. Bila pembangunan politik diartikan sebagai mobilisasi dan peningkatan kekuasaan dalam masyarakat, dapatlah kita membedakan antara tujuan pembangunan dengan ciri-ciri yang biasanya dilekatkan pada pembangunan.
10. Pembangunan politik sebagai satu segi proses perubahan sosial yang multidimensi  
Menurut pandangan ini, semua bentuk pembangunan saling berkaitan. Pembangunan banyak persamaannya dengan modernisasi, dan terjadi dalam konteks sejarah di mana pengaruh dari luar masyarakat memengaruhi proses-proses perubahan sosial, persis sebagaimana perubahan-perubahan dalam bidang ekonomi, sistem politik dan tertib sosial saling memengaruhi satu sama lain.

## C. Gejala Pembangunan Politik

1. *Equality* (Persamaan)  
Pandangan tentang hal ini menunjukkan bahwa pembangunan politik menyangkut partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam kegiatan-kegiatan politik. Dalam kaitannya dengan partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam kegiatan-kegiatan politik, Samuel P. Huntington dan Joan Nelson (1977) memandang bahwa partisipasi politik merupakan ciri utama dari modernisasi politik. Partisipasi politik merupakan kegiatan warga negara untuk memengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. Kegiatan-kegiatan itu bisa dilakukan warga negara secara pribadi atau kolektif, terorganisasi atau spontan, terus-menerus atau sporadis, damai atau kekerasan, legal atau tidak legal, efektif atau tidak efektif. Huntington dan Nelson mengemukakan bahwa partisipasi politik dalam berbagai bentuk berikut.
  - a. *Electoral Activity*, yaitu kegiatan pemilihan umum guna menentukan kepemimpinan nasional, termasuk dalam kegiatan ini antara lain pemberian suara, pemberian sumbangan untuk kampanye, bekerja dalam pemilihan, mencari dukungan atau setiap kegiatan yang bertujuan memengaruhi hasil pemilu.

- b. *Lobbying*, yakni meliputi usaha-usaha perseorangan atau kelompok untuk mengadakan hubungan dengan pejabat-pejabat pemerintahan dan pemimpin-pemimpin politik dengan maksud memengaruhi keputusan-keputusan mereka dalam bidang tertentu.
  - c. *Organizational Activity*. Kegiatan ini menyangkut keikutsertaan anggota atau pimpinan dalam suatu organisasi yang tujuan utamanya untuk memengaruhi pengambilan keputusan pemerintah.
  - d. *Contacting*, meliputi mencari koneksi, merupakan kegiatan perorangan yang ditujukan kepada pimpinan-pimpinan pemerintahan yang dimaksudkan untuk memberikan keuntungan pada seseorang atau sekelompok kecil anggota masyarakat.
  - e. *Violence*, yaitu suatu kegiatan dengan menggunakan cara kekerasan agar pemerintah terpengaruh. Pengaruh tersebut diharapkan akan menyebabkan pemerintah meninjau kembali atau mengubah keputusan-keputusan tertentu.
2. *Capacity* (Kapasitas)

Kemampuan yang dimiliki sistem politik, menurut Almond dan Powel (1966) terdapat enam jenis, yaitu sebagai berikut.

a. *The Extractive Capability*

Kemampuan ekstraktif adalah kemampuan sistem politik mengelola sumber-sumber kekayaan alam dan potensi-potensi manusia (*material and human resources*). Kehidupan sistem politik sangat tergantung pada biaya yang dikumpulkan dari kemampuan ekstraktif ini. Pengelolaan kekayaan alam hendaknya berdasarkan asas-asas antara lain: (1) asas maksimal; (2) asas lestari; dan (3) asas daya saing.

b. *The Distributive Capability*

Kemampuan distributif ini sangat berkaitan dengan kemampuan ekstraktif karena sesudah sistem politik mengelola sumber-sumber kekayaan alam dan potensi manusia, sistem politik harus pula menunjukkan kemampuannya mendistribusikan kembali kepada masyarakat. Distribusi barang-barang, jasa,

kesempatan, status dan bahkan juga kehormatan dipandang sebagai prestasi nyata sistem politik.

c. *The Regulative Capability*

Maksud kemampuan regulatif adalah bagaimana sistem politik menyelenggarakan pengawasan terhadap tingkah laku individu dan kelompok yang ada di dalamnya. Termasuk penempatan kekuatan-kekuatan yang absah untuk melakukan pengawasan terhadap tingkah laku manusia dan badan lain yang berada dalam sistem.

Bagaimana cara sistem politik membawa kelompok-kelompok atau masyarakat kepada aturan-aturan yang berlaku. Sejauh mana kekuatan aturan-aturan tersebut menjangkau dan berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat serta bagaimana intensitas campur tangan sistem politik terhadapnya, semuanya merupakan ukuran dari kemampuan regulatif ini.

d. *The Responsive Capability*

Kemampuan responsif adalah kemampuan daya tanggap sistem politik yang ditentukan oleh hubungan antara input (aspirasi masyarakat) dengan *output* (kebijakan pemerintah). Dalam perkembangannya, suatu sistem politik sering menghadapi tuntutan-tuntutan atau tekanan-tekanan yang datang dari lingkungan dalam maupun lingkungan luar. Pertanyaan yang timbul adalah kepada siapa sistem politik bersikap tanggap? Bagaimana cara melaksanakan pola tingkah laku yang tanggap itu?

e. *The Symbolic Capability*

Kemampuan simbolik adalah mengalirnya secara efektif simbol-simbol nasional dari sistem politik ke dalam lingkungan dalam maupun lingkungan luar sistem. Misalnya simbol-simbol persatuan nasional antara lain seperti bendera nasional, lambang negara, bahasa nasional, lagu kebangsaan, Pancasila dan sebagainya yang dapat memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa.

f. *Domestic and International Capability*

Kemampuan domestik dan internasional menunjukkan keberadaan sistem politik dalam lingkungan domestik (dalam

negeri) maupun lingkungan internasional (luar negeri). Politik dalam bekerja, mengadakan hubungan atau interaksi dengan lingkungan domestik dan lingkungan internasional. Oleh karena itu, tingkah laku internasional suatu sistem politik bisa dilihat dari segi kemampuan ekstraktif, distributif, regulatif, simbolik dan responsif internasional sistem politik bersangkutan.

### 3. Diferensiasi dan Spesialisasi

Ciri pembangunan politik ini berkaitan dengan analisis tentang struktur dan fungsi. Dengan demikian, pembangunan politik pertama-tama mengenai diferensiasi dan spesialisasi struktur. Struktur politik terdiri dari lembaga-lembaga politik baik yang ada dalam masyarakat yang disebut sebagai infrastruktur politik maupun yang ada dalam pemerintahan disebut suprastruktur politik. Infrastruktur politik antara lain berfungsi merumuskan segala kepentingan masyarakat, kemudian menyalurkannya kepada lembaga-lembaga suprastruktur politik. Selanjutnya lembaga suprastruktur politik memproses segala kepentingan itu untuk menetapkan satu keputusan bersama. Akan tetapi, proses kegiatan yang dilaksanakan oleh suprastruktur politik pada hakikatnya berdasarkan aspirasi, dukungan, dan kepentingan yang ada dalam masyarakat. Lebih lanjut lembaga suprastruktur politik berfungsi mengalokasikan kembali nilai-nilai keputusan bersama itu kepada masyarakat.

## D. Pendekatan Pembangunan Politik

### 1. Pendekatan Sistem dan Fungsi

Pendekatan ini berkisar pada konsep struktur dan fungsi. Pendekatan ini berkisar pada konsep struktur dan fungsi. Tiga pertanyaan yang timbul: (a) fungsi dasar apa yang harus dipenuhi dalam sebuah sistem? (b) struktur yang bagaimana? (c) di bawah keadaan yang bagaimana suatu sistem dapat memelihara kelangsungan hidupnya? Secara umum, fungsi dapat dirumuskan sebagai hasil yang dituju dari suatu pola tindakan yang diarahkan bagi kepentingan sistem, baik sistem sosial maupun sistem politik. Fungsi dapat dibedakan atas fungsi nyata (manifes) dan fungsi tidak nyata (laten). Fungsi nyata berkaitan dengan pola-pola tindakan yang konsekuensinya

benar-benar diharapkan dan dikenal oleh para pesertanya. Sementara itu, fungsi laten berhubungan dengan pola-pola tindakan yang konsekuensinya tidak diharapkan dan tidak dikenal oleh para pesertanya. Konsep lain yang penting adalah mengenai struktur. Jika *fungsi* berurusan dengan akibat atau konsekuensi yang melibatkan tujuan serta proses dari suatu pola tindakan, struktur menunjuk kepada susunan-susunan dalam sistem yang melakukan fungsi-fungsi itu. Selanjutnya untuk memelihara kelangsungan hidup suatu sistem politik, maka perlu pembangunan politik. Dengan demikian, pembangunan politik dapat pula dipahami sebagai pembangunan struktur dan fungsi-fungsi sistem politik. Afan Gaffar (1989) mengemukakan ada lima faktor yang penting diperhatikan dalam analisis pembangunan politik, yaitu sebagai berikut.

- a. Stabilitas politik. Hal ini sangat tergantung pada intensitas tuntutan yang dihadapi.
  - b. Partisipasi. Dalam arti adanya dukungan masyarakat terhadap sistem politik.
  - c. Pembangunan dalam sistem sosial dapat memengaruhi pembangunan sistem politik. Hal-hal yang mendorong sistem politik agar memberikan perhatian pada salah satu segi kehidupan politik adalah ditentukan oleh sejauh mana sistem sosial mampu berperan sesuai tanggung jawabnya.
  - d. Pola fungsi dari sistem. Bila suatu birokrasi dan diferensiasinya telah cukup mapan, akan dapat mengakomodasi tuntutan akan pelayanan yang lebih baik dibanding dengan sistem yang diferensiasinya belum berkembang.
  - e. Reaksi tokoh-tokoh politik terhadap perubahan sistem politik. Reaksi itu tidak dapat diramalkan dengan melakukan pengkajian atas pola-pola budaya sistem politik.
2. Pendekatan Proses Sosial

Dalam pembangunan politik, pendekatan ini bukan dimulai dari konsep-konsep sistem sosial dan sistem politik, melainkan dengan fokus pada proses-proses sosial seperti industrialisasi, urbanisasi, komersialisasi, perluasan pendidikan, mobilitas kerja, yang dianggap sebagai bagian dari modernisasi dan berpengaruh kuat pada perubahan politik. Fokus perhatiannya adalah pada proses,

bukan pada sistem. Secara linear perubahan masyarakat bertahap dengan memunculkan bentuk-bentuk masyarakat berdasarkan perkembangannya. Bentuk awal dari kehidupan bersama ialah masyarakat primitif, berikutnya muncul masyarakat feodal yang menggantungkan hidupnya pada hasil pertanian, kemudian pengalihan modal dari sektor pertanian ke sektor perkantoran mendorong perkembangan masyarakat industri. Sejak munculnya pemikiran ekonomi yang multi disipliner, ekonomi tidak lagi dipandang berdiri sendiri seperti masa sebelumnya. Pembangunan ekonomi memerlukan prasyarat seperti stabilitas sosial dan politik. Bahkan ada pandangan bahwa pembangunan politik merupakan prasyarat pembangunan ekonomi. Ini berarti kondisi sosial dan politik dapat mendorong atau menghambat proses pembangunan ekonomi yang tidak hanya mengejar pertumbuhan, tetapi juga perlu dibarengi pemerataan atau keadilan. Hal ini dikenal sebagai konsep pembangunan pertumbuhan dan pemerataan.

3. Pendekatan perbandingan sejarah; pendekatan ini tidak dimulai dengan suatu model teoretis atau dengan satu fokus, melainkan mengarahkan perhatian utamanya pada evolusi dua masyarakat atau lebih. Juwono Sudarsono (1985) mengemukakan pendapatnya bahwa ada empat tahap modernisasi yang harus dilalui suatu masyarakat, yaitu: a) tantangan akan modernitas; b) konsolidasi kepemimpinan modernisasi; c) transformasi ekonomi dan sosial dari masyarakat pedesaan dan pertanian ke masyarakat perkotaan dan industri; dan d) integrasi seluruh masyarakat yang meliputi penataan kembali seluruh struktur sosial. Berikutnya Rostow mengemukakan pendapat bahwa ada tiga persyaratan yang harus dipenuhi menuju modernitas politik, yaitu identitas bagi suatu bangsa, kewenangan bagi negara, dan persamaan bagi setiap warga negara

## **E. Pentahapan Pembangunan Politik (Organski)**

1. Politik Unifikasi Primitif

Tahap unifikasi primitif mencakup banyak landasan dan aneka ragam pengalaman yang sangat luas. Beberapa generalisasi dapat ditarik dari pengalaman-pengalaman itu, yakni politik kolonial,

di sini unifikasi primitif terjadi meskipun belum lengkap, di mana negara berada di bawah dominasi kolonial suatu kekuasaan asing. Politik negara-negara yang sedang berkembang yang biasanya bekas jajahan yang baru saja merdeka melanjutkan unifikasi primitif mereka di bawah pemerintahannya sendiri. Politik negara-negara yang telah lama berdiri, tetapi perekonomiannya tetap belum berkembang dan masih belum bersatu penuh. Secara singkat dapat dikemukakan bahwa fungsi utama dalam tahap pertama pembangunan politik (politik unifikasi primitif) adalah mempersatukan rakyat yang belum terikat kuat. Berbagai kasus yang diamati Organski menunjukkan bahwa di negara-negara dinasti, di negara jajahan, di kalangan bangsa belum berkembang, seluruhnya merupakan suatu periode “*nation building*”.

## 2. Politik Industrialisasi

Dengan datangnya industrialisasi, bentuk dan tugas bangsa berubah. Di sini terjadi masa transisi di mana suatu kelas baru mengambil kekuasaan, membangun ekonomi baru dan rakyat akhirnya menjadi suatu bangsa. Dalam sejarah bangsa-bangsa sedang berkembang, mereka telah dituntun melalui masa transisi yang sulit oleh tiga tipe pemerintahan yang berbeda, yaitu: borjuis (demokrasi barat), stalinis (pemerintahan komunis), dan fasis. Fungsi utama pemerintahan dalam tahap kedua pembangunan politik ini adalah mengizinkan dan membantu modernisasi ekonomi. Ketiga tipe pemerintahan tersebut telah melakukan fungsi berikut.

- a. Ketiga tipe pemerintahan tersebut memungkinkan suatu peralihan kekuasaan politik dari tangan elite tradisional ke manajer industri yang ingin memodernisasikan ekonomi.
  - b. Ketiga bentuk pemerintahan tersebut mengizinkan dan membantu akumulasi modal, yang mutlak diperlukan bagi perkembangan industri.
  - c. Semua tipe pemerintahan tersebut telah mendorong terjadinya perpindahan penduduk dari desa ke kota.
- ## 3. Politik Kesejahteraan Nasional

Politik kesejahteraan bangsa (nasional) merupakan politik bangsa-bangsa industri sepenuhnya, telah tumbuh usaha-usaha timbal balik antara rakyat dengan pemerintah, tetapi dalam tahap ini kerja

sama itu semakin sempurna bentuk dan wujudnya. Kekuasaan negara tergantung kepada kemampuan rakyat biasa untuk bekerja dan berjuang, dan rakyat bersama-sama dengan penguasa-penguasa industri tergantung pula kepada pemerintah nasional untuk melindungi mereka terhadap kerugian akibat depresi dan dari kehancuran perang. Pada tahap ini, fungsi pokok pemerintah berbeda dengan fungsi periode sebelumnya. Tahap kedua merupakan tugas pemerintah untuk melindungi modal yang berasal dari rakyat dan tuntutan-tuntutan mereka untuk memperoleh taraf kehidupan yang lebih tinggi. Tahap ketiga ini merupakan tugas pemerintah untuk melindungi rakyat dari kesulitan-kesulitan dalam kehidupan industri. Juga menjaga supaya ekonomi berjalan lancar, memberikan tingkat hidup yang layak dan membantu mereka yang tidak mampu.

#### 4. Politik Berkelimpahan

Pada tahap ini dimulai suatu revolusi industri yang baru, yaitu revolusi otomatisasi. Konsekuensi yang akan terjadi ialah hancurnya revolusi industri yang pertama, dan diperlukan suatu bentuk dan fungsi politik baru guna memperlancar semua hasil yang akan timbul. Masa transisi yang dihadapi akan sangat sulit sebab begitu otomatisasi berkembang dan menghasilkan **dislokasi sosial**, kepentingan yang berpengaruh akan memblokir atau setidaknya mengawasi meluasnya otomatisasi. Akan tetapi, bila orang mampu melihat ke depan dan membayangkan suatu masyarakat yang akan mengalami otomatisasi penuh, kemungkinannya luas dan probabilitasnya tinggi. Ciri masyarakat dalam politik berkelimpahan adalah *pertama*, adanya pemusatan ekonomi. Di sini penggunaan mesin yang supercanggih dan bermanfaat dalam merencanakan produksi guna menjaga efisiensi kerja yang akan menguntungkan pertumbuhan monopoli raksasa. *Kedua*, adanya pemusatan kekuasaan politik. Dengan terjadinya pemusatan ekonomi secara besar-besaran hampir dapat dipastikan akan menjurus ke arah pengaturan secara ketat oleh pemerintah dalam kehidupan ekonomi.

Selanjutnya dikemukakan bahwa pada abad ini fungsi utama pemerintah adalah memberikan dasar pada pengaturan dan

pengorganisasian kembali struktur sosial yang baru, dalam rangka menciptakan kemungkinan damainya masyarakat dalam tahap otomatisasi, serta menciptakan kemungkinan dilahirkannya suatu masyarakat yang adil dan makmur secara politis dan ekonomis dapat dipertanggungjawabkan. Analisis terhadap politik tahap keempat ini didasarkan pada empat asumsi tentang ekonomi, yaitu:

1. akan adanya produktivitas yang sangat meningkat dalam ekonomi pada masa damai;
2. akan adanya peningkatan efisiensi dalam perlengkapan perang;
3. akan ada kelimpahan ekonomi;
4. akan terdapat angkatan kerja yang lebih sedikit.

## **F. Objek dan Tipologi Pembangunan Politik**

### **1. Objek Pembangunan Politik**

- Sistem Nilai Politik
- Struktur Kekuasaan
- Strategi Penanganan Kebijakan Umum.

Setiap sistem mempunyai strategi sendiri dalam menangani proses kebijakan. Proses kebijakan berkisar pada interaksi yang dinamis antara struktur kekuasaan, sistem nilai politik, lingkungan masyarakat dan fisik.

Berdasarkan sistem nilai politik tertentu, dalam kerangka struktur kekuasaan tertentu dan konteks lingkungan masyarakat tertentu, para perumus kebijakan harus memilih berbagai alternatif untuk menangani masalah-masalah pokok kebijakan, yaitu sebagai berikut.

- a. Untuk mencapai tujuan kebijakan, interaksi macam apakah yang terjadi antara kehendak subjektif pemimpin politik dengan kondisi objektif?
- b. Dalam upaya mencapai tujuan kebijakan umum, struktur politik apakah yang melaksanakan kekuasaan secara lebih dominan, infrastruktur secara spontan ataukah suprastruktur?
- c. Dalam proses kebijakan seberapa sering dan mendalam konflik yang terjadi antara sistem nilai politik dengan struktur kekuasaan?

Ketika merumuskan dan melaksanakan kebijakan umum para penyusun kebijakan harus memilih prioritas yang diberikan terhadap perubahan dan kesinambungan baik dalam sistem nilai politik dan dalam struktur kekuasaan maupun dalam lingkungan masyarakat dan fisik.

## **2. Tipologi Pembangunan Politik**

- a. Perubahan sistem, yaitu perubahan pada elemen-elemen sistem secara sekaligus, perubahan ini bersifat radikal karena tidak saja struktur dan strategi kebijakan yang berubah, tetapi juga sistem politik yang justru memengaruhi objek-objek lainnya.
- b. Perubahan dalam sistem (proses politik), yaitu perubahan dalam proses politik yang menyebabkan terjadinya sejumlah modifikasi pada seluruh elemen-elemen sistem politik, ini berarti sistem nilai, struktur kekuasaan, strategi menangani permasalahan kebijakan pada dasarnya tidak mengalami perubahan yang berarti walaupun pemimpin pemerintahan dan isi kebijakan umum mengalami perubahan.
- c. Perubahan karena dampak berbagai kebijakan. Hal ini berkaitan dengan dampak berbagai kebijakan terhadap lingkungan sosial dan alam, apakah kebijakan-kebijakan pemerintah itu mampu mengangkat kondisi dan kualitas hidup anggota masyarakat.

## **G. Ukuran Pembangunan Politik**

Menurut Alfian (1985), ada beberapa ukuran yang bisa dipakai, yaitu:

1. tingkat atau kualitas ketenteraman, keamanan dan kedamaian (*security*) yang dirasakan oleh warga negara dalam pergaulan hidup politik mereka sehari-hari;
2. tingkat atau kualitas keteraturan hubungan sosial-ekonomi antarwarga negara, sampai di mana mereka merasa hak-haknya dilindungi dan kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepadanya diatur dengan baik dan adil;
3. sampai sejauh mana warga negara merasa diikutsertakan, merasa diajak partisipasi (bersuara) di dalam pemerintahan;
4. Sampai di mana suatu sistem politik mampu menaikkan atau menurunkan tingkat kemakmuran masyarakat.

Di samping keempat ukuran tersebut di atas, masih ada ukuran-ukuran lain yang dapat dipakai yang semuanya bisa digunakan untuk menilai jalannya proses pembangunan politik yang terjadi di suatu negara. Dilihat dari segi *output* (hasilnya), penilaian terakhir dari suatu proses pembangunan politik akan ditentukan oleh manusia sebagai warga sistem politik. Oleh karena itu, pada akhirnya masalah politik adalah masalah manusia. Dengan lain perkataan, penilaian itu akan tergantung pada kemampuan menciptakan “kepuasan-kepuasan politik” kepada sebagian besar warga negara, yaitu terpenuhinya tujuan-tujuan politik (*political goals*) dari perseorangan ataupun kelompok-kelompok dalam masyarakat. Untuk itu, yang dipersiapkan bukan hanya “*output*” sistem politik berupa aturan-aturan atau kebijakan-kebijakan yang mengikat dan meliputi sebagian atau seluruh warga negara, tetapi juga mengenai “*out comes*”, yaitu konsekuensi-konsekuensi yang dialami dan dirasakan langsung oleh masyarakat.

Sarana untuk menciptakan kepuasan-kepuasan politik itu dapat diukur dengan satuan ukuran yang menurut Roland Pennock dinamakan “*political goals*” yang meliputi “*order and security, welfare, justice, and liberty*” di bawah ini (dalam Sjukur Abdullah, 1980).

1. *Order and Security* atau ketertiban dan keamanan adalah yang pertama dan terpenting dari “*political goods*” yang diharapkan akan diperoleh untuk mencapai kepuasan politik. Terpeliharanya rasa ketertiban dan keamanan merupakan salah satu nilai yang hampir universal sifatnya yang menjadi salah satu tujuan dari setiap sistem politik.
2. *Welfare* atau kesejahteraan yang bisa menjadi pedoman untuk menilai berhasilnya suatu pembangunan politik. Dalam konsep ini termasuk “*material welfare*” dan “*spiritual welfare*”.
3. *Justice* atau keadilan, termasuk di dalamnya seperti “*the rule of law*” atau “*justice according to law*”.
4. *Liberty* atau kebebasan, meliputi kebebasan-kebebasan politik yang dirasakan dan dialami dalam suatu sistem yang teratur, berdasarkan aturan main yang disepekat oleh masyarakat itu sendiri.

## Modernisasi

Modernisasi merupakan suatu proses perubahan yang menuju pada tipe sistem sosial, ekonomi, dan politik. Modernisasi juga merupakan

perubahan sosial yang terarah (*directed change*) yang didasarkan pada perencanaan (jadi merupakan *intended* atau *planned change*) yang biasa dinamakan *social planning*. Berikut pengertian modernisasi dari beberapa ahli.

1. Benyamin Schwartz. Modernisasi adalah penerapan tenaga manusia secara sistematis, ajeg, mantap dan terarah dalam pengelolaan secara rasional lingkungan fisik dan sosial demi mencapai berbagai tujuan manusiawi.
2. Robert Ward. Modernisasi sebagai gerakan menuju suatu masyarakat modern, yang ditandai oleh kemampuannya untuk mengendalikan atau memengaruhi keadaan fisik dan sosial dari lingkungannya dalam jangka panjang, dan adanya suatu sistem nilai yang betul-betul optimis mengenai kemungkinan dan konsekuensi dari kemampuan itu.
3. Lucian W. Pye. Modernisasi sebagai penyebaran “kebudayaan dunia” yaitu kebudayaan yang berdasar pada teknologi maju dan semangat ilmu pengetahuan, pandangan hidup rasional, pendekatan sekuler dalam hubungan sosial, rasa keadilan dalam urusan publik, kesediaan untuk menerima keyakinan bahwa unit dari masyarakat politik haruslah negara bangsa.
4. Wilbert Moore. Modernisasi merupakan transformasi total dari masyarakat tradisional atau pramodern ke tipe masyarakat teknologi dan organisasi sosial yang menyerupai kemajuan dunia Barat yang ekonominya makmur dan situasi politiknya stabil.

Modernisasi dalam kaitan studi politik dapat dinyatakan dalam proposisi umum, yaitu modernisasi adalah suatu proses meningkatnya kompleksitas masalah-masalah manusia yang membutuhkan tindakan-tindakan politik. Itulah sebabnya modernisasi menimbulkan sejumlah masalah politik. Di dalam ukuran besar, politik menjadi urusan yang mencakup diferensiasi peran sekaligus mengintegrasikan struktur organisasional. Menurut Yahya Muhaimin & Colin Mac Andrews (1988), tiga ciri pokok proses modernisasi politik, yakni:

1. peningkatan pemusatan kekuasaan pada negara, seiring menurunnya sumber-sumber wewenang kekuasaan tradisional;
2. diferensiasi dan spesialisasi lembaga-lembaga politik;

3. peningkatan partisipasi rakyat dalam politik, dan kesediaan individu-individu untuk mengidentifikasi diri dengan sistem politik sebagai suatu kesatuan.

Dari pengertian di atas pendekatan yang dapat dilakukan dalam modernisasi ini adalah sebagai berikut.

1. Pendekatan ekonomi: mengubah “keterbelakangan” menjadi “kemajuan” secara ekonomi, menimbulkan persaingan.
2. Pendekatan psikologi: perubahan sikap (rasionalisme, pragmatisme) melahirkan individualisme, kapitalisme.

Dalam teori McClelland, pembangunan ekonomi tidak terjadi di negara-negara berkembang karena orang-orang di negara tersebut tidak memiliki mentalitas yang cocok untuk pembangunan seperti orang-orang di negara-negara berkembang yang tidak memiliki dorongan untuk berhasil atau *nAch* yaitu *need for achievement*. Salah satu penyebabnya adalah tidak adanya *nAch* yang dapat dilihat pada anak-anak yang bersifat fatalis, menyerahkan persoalan pada nasib dan seterusnya. McClelland juga memotivasi masyarakat agar berprestasi. Kelompok masyarakat yang bertanggung jawab terhadap proses modernisasi negara-negara Dunia Ketiga, adalah kaum wiraswatawan domestik dan bukan politikus atau penasihat ahli yang didatangkan dari negara maju. Tujuan kegiatan kaum wiraswastawan tidak hanya sekedar mencari dan mengumpulkan laba, melainkan keinginan untuk mencapai prestasi gemilang yang dikerjakan melalui penampilan kerja yang baik. Hanya jika seseorang selalu berpikir tentang bagaimana meningkatkan situasi sekarang ke arah yang lebih baik, dan hendak melaksanakan tugas-tugas yang dihadapinya dengan cara yang lebih baik disebut orang yang memiliki kebutuhan berprestasi yang amat kuat.

Perubahan-perubahan yang muncul pada masyarakat modern, misalnya di bidang politik, Peran negara semakin besar; mengembangkan pemerintahan berdasarkan hukum; berkembangnya penggolongan warga negara; berkembangnya organisasi birokrasi nasional yang impersonal sebagai sistem manajemen dan administrasi dominan dalam segala aspek kehidupan sosial.

## Integrasi

James J. Coleman dan Carl G. Rosberg, seperti yang dikutip Nazarudin Syamsudin (1989), menginterpretasikan integrasi politik sebagai bagian integrasi nasional. Ada juga pengertian yang mengatakan bahwa integrasi nasional mempunyai pengertian yang sama dengan pengertian integrasi teritorial. Sementara itu, Myron Weiner melihat pengertian integrasi nasional tidak hanya dalam konteks teritorial dan perbedaan elite-massa, namun cakupan konteksnya lebih luas sehingga Weiner berpendapat bahwa masalah-masalah integrasi menjadi pecah dalam suatu sistem politik timbul karena adanya beberapa tipe yang tumbuh berantai dan melatarbelakangi timbulnya masalah tersebut.

Integrasi nasional mempunyai dua dimensi. *Pertama* adalah dimensi vertikal (elite-massa). Dimensi ini bertujuan untuk menjembatani celah perbedaan yang mungkin ada antara elite dengan massa dalam rangka pengembangan suatu proses politik terpadu dan masyarakat politik untuk berpartisipasi. *Kedua* adalah dimensi horizontal. Dimensi ini bertujuan untuk mengurangi diskontinuitas dan ketegangan kultural kedaerahan dalam rangka proses penciptaan suatu masyarakat politik yang homogen.

Integrasi politik melibatkan dua masalah, yaitu bagaimana membuat rakyat tunduk dan patuh pada tuntutan negara, mencakup persoalan-persoalan pengakuan rakyat akan hak-hak yang dimiliki negara dan rakyat harus dipenuhi, bagaimana meningkatkan konsensus normatif yang mengatur tingkah laku politik anggota masyarakat, peran negara dalam rangka menegakkan suatu kesatuan wilayah, ideologi, kekuasaan dan nilai-nilai konsensus di bawah sistem politik.

Ada lima tipe integrasi, yaitu sebagai berikut.

### 1. Integrasi Bangsa

Menurut Myron Weiner, ada dua strategi kebijakan yang dapat dilakukan pemerintah untuk mencapai integrasi nasional, yaitu penghapusan sifat kultural utama dan komunitas minoritas yang biasanya, yang berpengaruh ialah kebudayaan dari kelompok budaya yang dominan. Kebijakan yang ditempuh pemerintah adalah dengan jalan proses asimilasi dan yang kedua penciptaan kesetiaan nasional tanpa menghapuskan kebudayaan-kebudayaan kecil. Di

Indonesia disebut dengan “Bhinneka Tunggal Ika”, di mana secara politis merupakan penjumlahan etnis dari berbagai suku bangsa.

## 2. Integrasi Wilayah

Integrasi wilayah dapat dibagi menjadi dua sebelum kemerdekaan dan sesudah kemerdekaan. Sebelum merdeka integrasi wilayah secara politis telah ditempuh oleh dua kerajaan untuk mempersatukan nusantara, yaitu Kerajaan Sriwijaya di Sumatra dan Kerajaan Majapahit di Jawa. Sementara itu, sesudah merdeka adanya rasa memiliki bangsa (nasionalisme) menyebabkan batas-batas sosial budaya yang sifatnya primordial, berhasil dipersatukan dalam suatu wilayah Republik Indonesia dengan memasukkan seluruh bekas wilayah kolonial Belanda dlm kesatuan wilayah.

## 3. Integrasi Nilai

Menurut Myron Weiner, dua strategi pokok untuk mengintegrasikan nilai-nilai dalam masyarakat. *Pertama*, strategi yang menekankan pentingnya konsensus dan memasukkan perhatian pada usaha menciptakan keseragaman semaksimal mungkin. Perlunya menciptakan kebersamaan dalam berbagai pluralisme budaya dengan menghindari konflik dan persaingan. *Kedua*, menekankan interaksi antara kepentingan-kepentingan kelompok dengan kepentingan-kepentingan pribadi. Strategi ini memperlihatkan perlu adanya komunikasi dlm mempertemukan kepentingan kelompok dan pribadi.

## 4. Integrasi Elite-Massa

Kata kuncinya adalah bagaimana antara elite dan massa dapat bersatu dalam upaya mempersatukan kepentingan yang diinginkan. Kedua kepentingan diwujudkan dalam bentuk partisipasi politik untuk melakukan pembangunan politik.

## 5. Tingkah laku Integratif

Tingkah laku integratif dalam dimensi politik merupakan kesediaan setiap individu dan kelompok untuk melakukan kerja sama secara terorganisasi untuk mencapai tujuan politik. Untuk memahami tingkah laku integratif suatu masyarakat, perlu ada toleransi dalam memahami perbedaan-perbedaan kultural bangsa.

Ada dua aspek sikap yang dimiliki seseorang maupun kelompok terhadap objek politik, yaitu sebagai berikut.

1. Aspek kognitif, di mana seseorang mungkin mempunyai pengetahuan yang cukup tentang bagaimana sistem politik berlangsung.
2. Aspek afektif, yaitu melibatkan perasaan seseorang. Seorang individu mungkin mempunyai perasaan tertentu terhadap aspek-aspek sistem politik yang membuat mereka menerima atau menolak sesuatu.

Kedua komponen tersebut di atas ditentukan oleh evaluasi moral yang telah dipunyai. Di sini norma-norma yang dianut akan menjadi dasar untuk bersikap dan bertingkah laku terhadap sistem politik.

## **Ideologi, Idealisme, dan Integrasi Nasional**

### **1. Dimensi Realitas**

Pada dimensi ini ideologi merupakan pencerminan realitas yang hidup dalam masyarakat. Ideologi hadir, tumbuh dan berkembang di masyarakat tersebut. Sehingga sistem nilai yang merupakan manifestasi dari ideologi, betul-betul berakar dari sistem nilai di mana masyarakat itu lahir dan berkembang. Ideologi yang mengandung dimensi realitas akan menjadikan rasa memilikinya cenderung cukup tinggi dan melahirkan idealisme untuk tetap dipertahankan sebagai suatu sistem nilai yang tak bisa ditawar.

### **2. Dimensi Idealisme**

Alfian mengumpamakan idealisme menjadi motor penggerak untuk membangkitkan hasrat anggota-anggota masyarakat untuk hidup bersama dan bersatu, dan menggairahkan partisipasi dalam bentuk usaha bersama seperti pembangunan.

Dari pengertian di atas dapat diketahui dimensi idealisme ideologi merupakan jiwa untuk memberikan semangat untuk melakukan sesuatu yang baik dalam menghadapi masa depan. Dengan menggugah idealisme dalam masyarakat, berarti mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam mencapai kehidupan yang lebih baik.

### 3. Dimensi Fleksibilitas

Dimensi fleksibilitas yang dimiliki oleh ideologi adalah mengakui keterbatasan-keterbatasan pemikiran yang tertampung dalam batang tubuh ideologi. Adanya penekanan dimensi fleksibilitas yang dimiliki ideologi berarti semakin matang dalam menghadapi tantangan zaman. Sebaliknya, ideologi yang tidak mampu menyesuaikan kehidupan masyarakat ada kemungkinan akan kehilangan fleksibilitas, dan apabila itu terjadi, ideologi tersebut akan ditinggalkan oleh masyarakatnya, walaupun secara formal ideologi masih ada. Nilai-nilai yang ada pada ideologi sudah tidak memengaruhi perilaku masyarakatnya.

Dari uraian ketiga dimensi di atas, dapat diketahui bagaimana kualitas suatu ideologi mampu bertahan di tengah perubahan-perubahan yang dihadapi masyarakat dalam mempertahankan integrasi nasional. Ideologi harus mampu mencerminkan realitas yang hidup dalam masyarakat, kadar kualitas idealisme yang dipegang oleh masyarakat, sejauhmana fleksibilitas ideologi dalam mengakomodasi perubahan-perubahan. Akhirnya, ideologi mempunyai peranan yang berarti dalam upaya membentuk integrasi nasional. Hal yang utama adalah ideologi dapat diterima secara utuh oleh masyarakat sehingga terjadi proses pembudayaan nilai-nilai dasar dari ideologi. Lebih lanjut Alfian mengatakan bahwa kunci ketiga dimensi tersebut terletak pada keterbukaan ideologi dan masyarakatnya.

## H. Prospek Pembangunan Politik Indonesia

### 1. Pembinaan Budaya

Pembinaan budaya politik yang dimaksudkan di sini adalah pembinaan politik Pancasila, yaitu suatu kerangka orientasi nilai-nilai, keyakinan, sikap dan tindakan yang secara sadar berpijak pada Pancasila. Hal ini dapat dilakukan melalui proses sosialisasi politik yang memiliki hubungan saling memengaruhi dengan budaya politik. Proses sosialisasi politik yang diarahkan kepada orientasi nilai-nilai, sikap, tingkah laku politik tertentu, misalnya yang terkandung dalam sistem politik demokrasi Pancasila. Itulah yang mungkin salah satu bagian yang dimaksud dengan pendidikan politik.

Dalam rangka pembinaan budaya politik Pancasila, maka pendidikan politik yang diterapkan meliputi kegiatan yang secara sistematis ditujukan untuk menumbuhkan penghayatan rakyat terhadap ideologi negara Pancasila serta menjelaskan secara jujur permasalahan dan tantangan yang secara nyata dihadapi oleh sistem politik. Juga menyangkut praktik kehidupan politik yang secara langsung atau tidak langsung dapat berpengaruh terhadap pembentukan sikap, pola respons dan penghayatan rakyat terhadap kehidupan politiknya. Sejalan dengan pendidikan politik, pengembangan tradisi dan keteladanan yang positif, merupakan hal yang perlu diperhatikan.

2. Pembinaan Struktural Sistem Politik
  - a. Pembinaan peranan partai politik dan kelompok kepentingan
  - b. Pembinaan peranan ormas
  - c. Pembinaan kapasitas lembaga-lembaga politik formal:
    - 1) MPR/DPR-DPD
    - 2) Presiden dan Wakil Presiden
    - 3) Lembaga kehakiman: KY, MK dan Keajugung, serta pembinaan hukum nasional
    - 4) Badan-badan pemerintahan lainnya
    - 5) Pemerintah Daerah (provinsi-kabupaten/kota)

3. Pembinaan Kewaspadaan Nasional

Pembinaan kewaspadaan nasional menjadi penting karena kondisi wilayah Negara RI yang terdiri dari beribu-ribu pulau didiami ratusan suku bangsa dengan bahasa daerah bermacam-macam dan beraneka ragam adat istiadat serta berbeda-beda agama dan kepercayaan terhadap Tuhan YME. Keadaan ini apabila kurang diwaspadai bisa menimbulkan perpecahan. Di samping itu pula perlu meningkatkan pemahaman rakyat tentang berbagai hambatan, tantangan, ancaman, dan gangguan yang mungkin muncul dalam proses pembangunan nasional, khususnya pembangunan politik. Pembinaan disiplin nasional yang pada dasarnya dimaksudkan untuk mengembangkan kepatuhan dan ketaatan masyarakat pada norma-norma, baik norma moral, norma hukum maupun norma pembangunan. Pada akhirnya kewaspadaan dan disiplin nasional

akan memperkuat ketahanan nasional sebagai kondisi dinamis yang merupakan integrasi kondisi setiap aspek dari kehidupan nasional baik ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya maupun pertahanan keamanan.

## Latihan

1. Jelaskan apa yang dimaksud dengan:
  - a. Pembangunan
  - b. Politik
  - c. Pembangunan Politik
2. Jelaskan gejala pembangunan politik!
3. Jelaskan pembangunan politik sebagai modernisasi politik!
4. Salah satu penahapan pembangunan politik adalah politik industrialisasi. Jelaskan apa yang dimaksud dengan politik industrialisasi!
5. Sebutkan dan jelaskan objek dan tipologi pembangunan politik.
6. Apa saja perubahan yang muncul pada masyarakat modern di bidang politik?
7. Jelaskan secara ringkas tipe-tipe integrasi dalam pembangunan politik!
8. Jelaskan perbedaan konsep demokrasi konstitusional dengan demokrasi yang berideologi komunisme!





## DAFTAR PUSTAKA

- A. Rahman, H.I. 2007. *Sistem Politik Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Afan, Gaffar. 1989. *Beberapa Aspek Pembangunan Politik, sebuah Bunga Rampai*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Agustino, Leo. 2007. *Perihal Ilmu Politik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Alfian, 1990. *Masalah dan Prospek Pembangunan Politik Indonesia, Kumpulan Karangan*. Jakarta: Gramedia.
- Arifin, Anwar. 2011. *Komunikasi Politik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Aristoteles. 2007. *La Politica*. Jakarta: Visimedia.
- Arrianie, Lely. 2010. *Komunikasi Politik*. Bandung: Widya Padjadjaran.
- Breuning, Marijke, John T. Ishiyana (ed). 2013. *Ilmu Politik, dalam Paradigma Abad ke-21*, Jilid 1. Jakarta: Kencana.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- C.H. Dodd. 1986. *Pembangunan Politik*. Terjemahan Silalahi. Jakarta: Bina Aksara.
- Easton, David. 1988. *Kerangka Kerja Analisa Sistem Politik*. Terjemahan oleh Simamora Sahat. Jakarta: Bina Aksara.
- Efriza. 2012. *Political Explore*. Bandung: Alfabeta.

- Fautanu, Idzam. 2013. *Filsafat Politik*. Jakarta: Gaung Persada Press.
- Glibert, Abcarian & George S. Massanat. 1970. *Contemporary Political System*. New York: Charles Scribner's & Sons.
- Hamid, Zulkifly. 2002. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Haricahyono, Cheppy. 1991. *Ilmu Politik dan Perspektifnya*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Ishiyama, John T. & Marijke Breuning. 2013. *Ilmu Politik dalam Paradigma Abad Kedua Puluah Satu*. Jilid 1 dan 2. Terjemahan oleh Ahmad Fedyani Saifuddin. Jakarta: Kencana.
- Jacobus. 2016. *Pengantar Ilmu Politik dari Ilmu Politik sampai Politik di Era Globalisasi*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Katz, Richard S. dan Crotty William. 2006. *Handbook Partai Politik*. Terjemahan oleh Ahmad Asnawari. Bandung: Nusa Media.
- Lijphart, Arend, dkk. 1995. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Morissan. 2013. *Teori Komunikasi*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Mulyana, Deddy. 2014. *Komunikasi Politik-Politik Komunikasi*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Morissan. 2013. *Teori Komunikasi*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Nimmo, Dan. 2006. *Komunikasi Politik: Konsep, Pesan, dan Media*. Bandung: Rosdakarya.
- Pribadi, Toto, dkk. 2007. *Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: UT.
- Raffiudin, Riaty, dkk. 2011. *Teori Politik*. Jakarta: Universitas Terbuka Ranjabar.
- Rodee, Carlton Clymer. 2002. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Schmandt, J, Henry. 2009. *Filsafat Politik*. Terjemahan oleh Ahmad Baldowi, Imam Bahehagi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sunarso, Siswanto. 2005. *Hubungan Kemitraan Badan Legislatif & Eksekutif di Daerah*. Bandung: Mandar Maju.
- Syafi'e, Inu Kencana. 1996. *Ilmu Politik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Wasistiono, Sadu, dkk. 2003. *Etika Hubungan Legislatif Eksekutif*. Bandung: Fokusmedia.



## GLOSARIUM

Artikulasi kepentingan: suatu proses penginputan berbagai kebutuhan, tuntutan dan kepentingan melalui wakil-wakil kelompok.

Agregasi kepentingan: hasrat atau aspirasi dan pendapat masyarakat kepada pemegang kekuasaan (*regime*) atau kepada pemegang kekuasaan yang berwenang (*authorities*).

Anarkisme: filsafat politik yang menganjurkan masyarakat tanpa negara atau sering didefinisikan sebagai lembaga sukarela yang mengatur diri sendiri.

Aristokrasi: bentuk pemerintahan di mana kekuasaan berada di tangan kelompok kecil, yang mendapat keistimewaan, atau kelas yang berkuasa. Istilah ini berasal dari bahasa Yunani *aristokratia*, yang berarti “aturan yang terbaik”.

*Behavior*: perilaku atau sikap, bisa juga diartikan sebagai ekspresi dari karakter seseorang.

Behavioralisme: merupakan aliran perilaku (juga disebut perspektif belajar) adalah filosofi dalam psikologi yang berdasar pada proposisi bahwa semua yang dilakukan organisme –termasuk tindakan, pikiran, atau perasaan– dapat dan harus dianggap sebagai perilaku.

Demokrasi: bentuk pemerintahan di mana semua warga negaranya memiliki hak yang sama untuk pengambilan keputusan yang dapat mengubah kehidupan mereka.

*De jure*: ungkapan yang berarti berdasarkan hukum, yang dibedakan dengan *de facto*, yang berarti pada kenyataan. Istilah *de jure* dan *de facto* digunakan sebagai ganti “pada prinsipnya” dan “pada praktiknya” ketika orang menggambarkan situasi politik.

Eksekutif: lembaga yang berkuasa untuk melaksanakan undang-undang. Lembaga eksekutif adalah presiden dan wakil presiden serta menteri.

Episteme: konsep tentang suatu kumpulan yang teratur dari pengetahuan rasional dengan objeknya sendiri yang tepat.

Federatif: gabungan beberapa himpunan yang sama dan memiliki tujuan yang sama. Dalam konteks kekuasaan, federatif mengacu pada hubungan suatu negara dengan negara lain.

Fasisme: paham yang berdasarkan prinsip kepemimpinan dengan otoritas yang mutlak/absolut di mana perintah pemimpin dan kepatuhan berlaku tanpa pengecualian menjadi sangat penting dalam ideologi fasis, karena ideologi ini selalu membayangkan adanya musuh sehingga pemimpin dan militer harus kuat menjaga negara.

Feodal: tatanan masyarakat di abad pertengahan di seluruh Eropa dan dicirikan oleh bangsawan yang memegang hak atas tanah dan memberikan layanan militer kepada raja.

Historis: istilah historis mengacu pada cerita pendek yang mengambil bahan-bahan dari sejarah, baik tokoh maupun masa kejadian serta bahan lainnya. Pengalaman suasana dan tokoh-tokoh masa silam bertujuan untuk menampilkan kenyataan pada waktu itu dan membawanya kepada pembaca pada masa kini.

Infrastruktur politik: satu set struktur yang menggabungkan antara satu dengan yang lain, lalu membentuk satu rangkaian yang membantu berdirinya keseluruhan struktur tertentu.

Inklusif: sebuah tindakan mengajak atau mengikutsertakan.

Komunisme: ideologi yang berkenaan dengan filsafat, politik, sosial, dan ekonomi yang tujuan utamanya menciptakan masyarakat

dengan aturan sosial ekonomi berdasarkan kepemilikan bersama alat produksi dan tidak adanya kelas sosial.

**Konservatisme:** sebuah filsafat politik yang mendukung nilai-nilai tradisional. Istilah ini berasal dari bahasa Latin *conservare*, melestarikan, menjaga, memelihara, mengamalkan.

**Legislatif:** badan deliberatif pemerintah dengan kuasa membuat hukum. Legislatif dikenal dengan beberapa nama, seperti parlemen, kongres, atau majelis nasional.

**Legitimasi:** penerimaan atau pengakuan atas kewenangan yang diberikan oleh masyarakat kepada pemimpin yang diberikan kekuasaan.

**Liberalisme:** paham yang kemudian menghendaki adanya kebebasan kemerdekaan individu di semua bidang, baik itu di dalam bidang politik, ekonomi, ataupun agama.

**Multikulturalisme:** istilah yang digunakan untuk menjelaskan pandangan tentang ragam kehidupan di dunia, atau kebijakan kebudayaan yang menekankan penerimaan tentang adanya keragaman, kebhinnekaan, pluralisme, sebagai realitas utama dalam kehidupan masyarakat menyangkut nilai-nilai, sistem sosial-budaya.

**Monarki:** berasal dari bahasa Yunani, *monos*, yang berarti satu, dan *archein* yang berarti raja. Monarki merupakan sejenis pemerintahan yang dipimpin oleh seorang penguasa monarki. Monarki atau sistem pemerintahan kerajaan adalah sistem tertua di dunia.

**Neoliberalisme:** paham ekonomi neoliberal mengacu pada filosofi ekonomi politik akhir abad 20-an.

**Otoritatif:** menunjukkan otoritas.

**Oligarki:** bentuk struktur kekuasaan di mana kekuasaan berada di tangan segelintir orang. Orang-orang ini tidak dibedakan oleh satu atau beberapa karakteristik. Seperti bangsawan, ketenaran, kekayaan, pendidikan, agama, politik, atau militer.

**Politik:** berasal dari bahasa Yunani "*polis*", yang berarti kota atau negara kota, kemudian arti itu berkembang menjadi "*polites*", yang berarti warga negara, "*politeia*" semua yang berhubungan dengan negara, "*politika*" pemerintahan negara, dan "*politikos*" kewarganegaraan.

- Post-behavioralisme: dikenal juga sebagai neobehavioralisme adalah reaksi terhadap dominasi metode behavioris dalam studi politik. Salah satu tokoh kunci dalam pemikiran pasca-behaviouralis adalah David Easton yang awalnya adalah salah satu pendukung terkemuka “revolusi perilaku”.
- Pluralisme: merupakan paham yang menghargai adanya perbedaan dalam suatu masyarakat dan memperbolehkan kelompok yang berbeda tersebut untuk tetap menjaga keunikan budayanya masing-masing.
- Post-modernisasi: sebuah wacana yang mempertanyakan semua kemapanan modern yang memiliki batas, dampak dan perwujudan. Wacana modern yang menawarkan liberalisme, rasionalisme, dan positivisme ternyata menghasilkan “kecelakaan” sejarah, seperti perang dunia, konflik, kemiskinan dan krisis kemanusiaan.
- Privilege*: hak istimewa yang dimiliki oleh seseorang atau sekelompok orang, namun tidak dimiliki oleh pihak lainnya.
- Predominan partai politik: sistem politik ketika terdapat partai yang memenangkan pemilu secara terus-menerus dan tampaknya tidak akan kalah dalam tahun-tahun berikutnya. Partai tersebut biasanya memperoleh suara mayoritas tanpa membentuk koalisi dengan partai lain.
- Presidensial: sistem pemerintahan negara republik di mana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasaan legislatif.
- Suprastruktur politik: pihak-pihak yang langsung terlibat dalam penyelenggaraan kehidupan negara, seperti lembaga tinggi negara.
- Sosialisme: ideologi yang membatasi kepemilikan swasta atau individu. Dalam hal ini rakyat wajib mempercayakan setiap kegiatan produksi kepada negara.
- Sistem parlementer: sistem pemerintahan yang parlemennya memiliki peranan penting dalam pemerintahan. Memiliki wewenang mengangkat perdana menteri, dan parlemen pun dapat menjatuhkan pemerintahan dalam cara mengeluarkan semacam mosi tidak percaya.

Studi empiris: dapat diartikan sebagai ilmu pengetahuan yang didasarkan dari data eksperimental yang berasal dari hasil pengamatan dan pengalaman.

*Trias politica*: ajaran yang mempunyai anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Tirani: penguasa tunggal yang memerintah secara brutal dan menempatkan diri dan golongannya di atas kepentingan rakyat banyak.

Yudikatif: salah satu lembaga dalam sistem kekuasaan negara yang bertanggung jawab untuk menegakkan hukum, memberikan keadilan, dan memutuskan perselisihan hukum.





## INDEKS

### A

Andrew Heywood, 16, 20, 51

aristocracy, 42

Aristoteles, vii, 2, 4, 14, 15, 22,  
24-26, 28, 32, 42, 43, 55, 56,  
66, 148, 205

### B

Baron de Montesquieu, 30

behavioralisme, 6, 7, 36-38, 207

### C

*Capacity*, 91, 186

Carl Leiden, 14

Charles Eisenmann, 13

Charles E. Merriam, 31

Charles Merriam, 5

Confucius, 3, 26

Conley H. Dillon, 14

*constitutional offices*, 35

*Contacting*, 188

### D

David Easton, ix, 7, 32, 36, 91,  
122, 123, 125, 128-130,  
151, 210

David Hume, 4

*de facto*, 74, 208

*de jure*, 74, 208

*Democracy*, 43, 96, 103, 113, 132

diferensiasi, 128, 130, 182, 188,  
196

*Distributive*, 186

doktrin, 21, 55, 56, 115, 138,  
156, 157, 178

## E

Edward S. Corwin, 35

eksekutif, ix, 3, 6, 20, 29, 30, 36,  
99, 103, 115, 154, 161-168,  
170, 171, 179, 206, 208,  
210, 211

*Electoral Activity*, 185

Elite-Massa, 198, 199

*empirical*, 151

*equality*, 100, 104, 185

*Extractive*, 188

## F

feodal, 62-64, 96, 190, 208

## H

Harold J. Laski, 51, 70

Hegel, 51, 52

*history*, 1, 34

## I

INDEKS, x, 213

inklusif, 9, 146, 174, 208

input, 128-133, 187

internasional, 7-9, 17, 18, 20, 21,  
30, 31, 54, 69-72, 102, 163,  
187, 188, 217

## J

J. Barents, 12

Jean Bodin, 27

Jean Jacques Rousseau, 30

John Aldrich, 112

John Dewey, 4

John Locke, 29, 57, 59, 98, 156

Joseph Schlesinger, 112

## K

Karl W. Deutch, 32

Kautilya, 3

kedaulatan, 49, 50, 71-74, 149,  
154, 160, 162, 163

kekuasaan, viii, 4, 8, 10, 11, 14-  
17, 23-25, 27-30, 35-38, 42,  
43, 48-50, 53, 55, 60-63, 67,  
70-75, 79, 81-100, 102-104,  
111, 113-115, 121, 123, 124,  
131, 134, 135, 141-143, 149,  
153, 154, 156, 158-160, 162,  
164-167, 173, 175, 179, 185,  
191-194, 196, 198, 207-211

komparatif, 21, 150

komunikasi, ix, x, 8, 63, 114,  
115, 141, 173-180, 182, 199,  
205, 206

## L

Lasswell, 6, 38, 87, 90, 92

legitimasi, 20, 53, 82-83, 85, 90-  
92, 110, 209

Leon D. Epstein, 111

*Lobbying*, 178, 186  
Lucian W. Pye, 182-183, 196

## M

Mac. Iver, 12  
Marion Levy, Jr, 82  
Max Weber, 31, 50, 53, 87, 91  
Mencius, 3, 27  
*monarchy*, 42

## N

negara, v, viii, 2-5, 7, 10-18, 20, 23-27, 30-31, 35-36, 42, 47-60, 62, 64-80, 85, 86, 96-104, 106-109, 114, 116, 121-124, 126, 127, 132-134, 141, 146, 149, 153, 154, 156, 159-161, 163-171, 181-185, 187, 190-192, 194-168, 202, 207-211  
Niccolo Machiavelli, 27  
Norman Barry, 93  
normative, 141, 143, 144

## O

objek, v, vii, x, 1, 17, 22, 31, 40-42, 45-46, 84, 89, 110, 175, 179, 193, 200, 203  
observasi, 5, 40, 41, 46, 151  
*Oligarchy*, 43  
Oligarki, 26, 209  
*opinion*, 39, 176  
organisasional, 53, 196

*Organizational Activity*, 188  
otoritatif, 7, 83, 130, 132, 209  
output, 128-133, 135, 187, 195

## P

partai, v, viii, ix, 20, 48, 85, 101, 106-119, 144, 146, 164, 167, 168, 170, 176, 202, 206, 210  
partisipasi, 20, 114, 163, 164, 182, 184, 185, 179, 194, 197, 199-200  
pemerintah, 6, 13, 14, 20, 21, 25-28, 58, 65, 69-74, 77, 80, 88, 92, 99-102, 104-106, 108, 111-113, 115, 118, 124, 126, 127, 131, 132, 140, 146, 161, 163, 164, 167-170, 173, 179, 185-187, 191, 192, 194, 198, 202, 209  
pendekatan, v, viii, x, 1-5, 7-9, 16, 20, 22, 26, 31-39, 46, 51, 82, 88, 151, 177, 188-190, 198-199  
pengaruh, viii, 24, 27, 29, 30, 41, 75, 81, 83-86, 89, 92-94, 101, 111, 127-129, 133, 144, 175-177, 185, 186  
*perceptual selectivity*, 141-142  
perspektif, 1, 4, 5, 10, 51-54, 111, 148, 179, 207  
Plato, vii, 2, 14, 15, 22, 24-26, 32, 148, 155  
politik, i, iii, iv, v, vi, vii, viii, ix, x, 1-39, 44-52, 54, 55, 57-59, 62, 64-65, 67, 70, 72-73, 75,

84-87, 91-93, 96-99, 101-116, 118, 119, 121-146, 147-160, 162, 163, 165-170, 173-203, 205-210, 217

*polity*, 42, 43

Prapanca, 3

## Q

*questionnaire*, 44, 45

## R

*rapid social changes*, 124

rasionalitas, 4, 142, 143

*Rationality*, 141, 142

*Regulative*, 187

*Renaissance*, 97

*Responsive*, 187

Robert Dahl, 93, 118, 119

Robert Lynd, 82

Robert M. Mac Iver, 50

Robert S. Lynd, 82

Rod Hugue, 16

Romawi, 4, 96

## S

Schattschneider, 108

Schuman, 38

scripturalism, 141

*social expasions*, 124

Socrates, 24, 25

Somit, 6

*status quo*, 140, 142, 159

Symbolic, 189

## T

Talcott Parson, 31

Thomas Hobbes, 28, 53, 57-59

Thomas H. Stevenson, 10

Tirany, 43

tradisional, 7, 34, 36-38, 46, 91, 114, 115, 165, 191, 196, 209

tuntutan, 72, 78, 102, 130-133, 142, 162, 189, 198, 207

## U

UNESCO, 17-20, 31

unifikasi primitif, 190, 191

## V

*valuational*, 152, 153, 154

*Violence*, 186

## W

wilayah, 15, 27, 48-50, 54, 62, 63, 66-69, 71, 73, 74, 79, 130, 198, 199, 202

William Nisbet Chambers, 111

## Y

yudikatif, 3, 6, 20, 30, 85, 99, 154, 166, 211

Yunani Kuno, 2, 10, 14, 15, 22, 24, 57, 96, 97

## BIODATA PENULIS



**Dr. H. Syafhendry, M.Si.**, kelahiran 7 Desember 1966 di Kabupaten Bengkalis. Anak keempat dari tujuh bersaudara dari pasangan H. Rusli Hamzah dengan Hj. Rosma. Menamatkan pendidikan SD, SMP, SMA di Sungai Pakning. Jenjang S-1 diselesaikan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau tahun 1986–1992, melanjutkan pendidikan S-2 di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada tahun 1995–1997, dan S-3 gelar Doktor di Colgis Universiti Utara Malaysia tahun 2005–2011.

Sejak tahun 1992 aktif sebagai dosen tetap Universitas Islam Riau pada program studi Ilmu Pemerintahan. Buku yang pernah ditulis adalah *Perilaku Pemilih: Teori Praktik* terbit tahun 2016 dan buku kedua *Perencanaan Pembangunan Kepegawaian di Kabupaten Natuna* terbit tahun 2023. Ikut ambil bagian dalam menulis artikel di antaranya “Village Government’s Work Relationship with Indigenous Institutions in Indonesia” yang diterbitkan pada jurnal bereputasi internasional.

Berperan aktif sebagai asesor Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT) sejak tahun 2016 dan ikut berperan sebagai Panitia Seleksi Asesmen Jabatan pimpinan tinggi pratama pada Kabupaten/ Kota di Provinsi Riau.



# PENGANTAR ILMU POLITIK

Ilmu politik merupakan suatu hal yang patut diketahui setiap orang, sebab dengan mengetahui politik ini tiap orang akan tahu posisi dan kedudukannya dalam kehidupan bernegara, kaitan warga negara dengan negara dalam bingkai trias politika. Tiap orang akan paham bagaimana lahir dan berkembangnya suatu negara dalam modernisasi politik. Tiap orang juga harus tahu bagaimana mendapatkan kekuasaan dalam negara, dan/atau pemerintahan, hal ini tentu terkait dengan kerja sistem politik, partai politik, komunikasi politik. yang diiringi dengan pemahaman sebuah ideologi politik. Dari berbagai pertanyaan diatas, semua jawabannya tersaji dan mampu dijawab dalam buku yang sederhana ini.

Buku ini berisi tentang konsep-konsep dasar dari ilmu politik, perkembangan ilmu politik, pendekatan ilmu politik, negara, demokrasi, kekuasaan, partai politik, sistem politik, ideologi politik, teori politik, badan legislatif dan eksekutif, pembangunan politik dan komunikasi politik. *Pengantar Ilmu Politik* ini menjadi bacaan wajib bagi mahasiswa, dosen, praktisi politik, dan kalangan masyarakat yang tergolong peminat politik.



**RajaGrafindo Persada**

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Jl. Raya Leuwinanggung No. 112  
Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16456

Telp 021-84311162

Email: rajapers@rajagrafindo.co.id

www.rajagrafindo.co.id

**RAJAWALI PERS**  
DIVISI BUKU PERGURUAN TINGGI  
POLITIK



Harga P. Jawa Rp108.000,-