

Elit, Massa, dan Kekuasaan:

Suatu Bahasan Pengantar

Haryanto



Elit, Massa, dan Kekuasaan: Suatu Bahasan Pengantar

Hak cipta © Penerbit PolGov, 2017

All rights reserved

Penulis: **Haryanto**

Editor: **Devananta Rafiq**

Pemeriksa Aksara: **Cucuk Radhosa**

Desain Sampul: **Damar N. Sosodoro**

Tata Letak Isi: **M. Baihaqi Lathif**

Penyelaras Akhir: **Mahesti Hasanah**

Cetakan I, Desember 2017

Diterbitkan oleh Penerbit PolGov

Penerbit PolGov khusus menerbitkan buku-buku politik dan pemerintahan, berada di bawah payung *Research Centre for Politics and Government (PolGov)*. *Research Centre for Politics and Government (PolGov)* adalah lembaga riset dan publikasi dari Departemen Politik dan Pemerintahan (DPP) Fisipol UGM. Saat ini PolGov berfokus ke dalam empat tema kunci sesuai dengan kurikulum DPP, yaitu: 1) politik lokal dan otonomi daerah, 2) partai politik, pemilu, dan parlemen, 3) HAM dan demokrasi, 4) reformasi tata kelola pemerintahan dan pengembangan sistem integritas.

Lt. 4 Gedung Fisipol UGM

Jl. Sosio Yustisia, Bulaksumur, Yogyakarta 55281

<http://jpp.fisipol.ugm.ac.id>

Telp./Fax: (0274) 552212S

Surel: polgov.ugm@gmail.com

Perpustakaan Nasional RI. Data Katalog dalam Terbitan (KDT)

Haryanto

Elit, Massa, dan Kekuasaan: Suatu Bahasan Pengantar

Penulis: Haryanto

Cet.1 — Yogyakarta: Penerbit PolGov, Desember 2017

xi + 144 hlm. 15,5 x 23,5cm

ISBN: 978-602-60933-6-3

1. Kebijakan/Politik I. Judul

KATA PENGANTAR

(Edisi Revisi)

Puji syukur, alhamdulillah buku ini bisa diterbitkan. Sejatinya, buku ini merupakan edisi revisi dari buku yang terbit terlebih dahulu, yakni **Kekuasaan Elit**. Bila buku terdahulu hanya membahas secara sekilas hubungan antara elit dengan massa, buku edisi revisi ini membahas hubungan di antara keduanya lebih terperinci. Tidak bisa dipungkiri, hubungan antara elit dengan massa bisa menampilkan, paling tidak, dua corak relasi. Ada kemungkinan hubungan elit-massa ditandai dengan konflik, dan mungkin pula hadir dalam bentuk yang harmonis. Dalam buku edisi revisi ini, paparan hubungan konfliktual elit-massa dilengkapi dengan penjelasan tentang bagaimana proses berlangsungnya integrasi antara elit dan massa. Dalam konteks ini, pengintegrasian elit dan massa tidak hanya berarti menyatukan keduanya sehingga menghilangkan karakter masing-masing. Pengintegrasian dilakukan untuk mengelola perbedaan yang

ada agar tidak memunculkan pertentangan yang berdampak kurang baik bagi kehidupan masyarakat.

Buku ini terdiri dari empat bab. Bab 1 mengulas tentang “Elit”, bab 2 mengenai “Kekuasaan”, bab 3 mengenai “Kekuasaan Elit”, dan tambahan pada edisi revisi ini, yaitu bab 4 tentang “Elit dan Massa”. Susunan bab pada buku revisi ini berbeda dengan edisi sebelumnya. Bab 1 dan 2 yang ada di edisi lama ditukar urutannya. Hal ini dilakukan untuk menyesuaikan kesinambungan bahasan buku, dan oleh karena itu pula judul buku ini berbeda dengan sebelum edisi revisi.

Edisi revisi ini terbit akibat desakan berbagai pihak, terutama para mahasiswa. Mahasiswa yang akan menulis skripsi bertema elit dan massa tidak jarang mempertanyakan bagaimana hubungan antara elit dengan massa yang lebih sering hadir dalam bentuk konflik. Mereka mempersoalkan posisi elit sebagai pihak supraordinasi dalam hubungan dengan massa yang berposisi sebagai pihak subordinasi. Bagi mahasiswa yang ingin menulis skripsi, topik mengenai hubungan yang jomplang ini tentu menarik. Paling tidak, edisi revisi ini bisa membantu mereka dalam menulis skripsi.

Dengan berbagai pertimbangan, buku edisi revisi ini tidak lagi berjudul **Kekuasaan Elit**, tetapi berlabel **Elit, Massa, dan Kekuasaan: Suatu Bahasan Pengantar**. Sebagaimana buku terdahulu, buku edisi revisi ini juga diterbitkan oleh PolGov yang merupakan Divisi Penelitian dan Publikasi Departemen Politik dan Pemerintahan (DPP) Fisipol Universitas Gadjah Mada. Sehubungan dengan hal itu, ucapan terima kasih secara khusus saya sampaikan kepada jajaran pimpinan PolGov beserta staf, dan juga kepada staf pengajar DPP Fisipol Universitas Gadjah Mada.

Bulaksumur, Agustus 2017

Penulis

KATA PENGANTAR

(Edisi Pertama)

Studi tentang kekuasaan dapat dinyatakan menempati posisi sentral dalam ilmu politik. Dengan kekuasaan, pihak yang memiliki dapat menggunakannya untuk mempengaruhi pihak-pihak lain agar tunduk dan patuh kepada keinginan serta perintahnya. Dengan kekuasaan sangat dimungkinkan proses pembuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang mengikat masyarakat akan dipengaruhi sedemikian rupa sehingga sang penguasa dapat mewujudkan kepentingan-kepentingannya melalui kebijaksanaan tersebut.

Dalam khazanah ilmu politik, dikenal beberapa model yang membahas perihal distribusi kekuasaan di masyarakat. Model-model tersebut menawarkan pandangan yang berlainan tentang sebaran kekuasaan di masyarakat. *Pertama*, model elitis yang menyodorkan gagasan bahwa kekuasaan terdistribusi secara tidak merata yang pada

gilirannya memunculkan adanya kelompok elit dan kelompok massa. *Kedua*, model pluralis yang menawarkan gagasan berbeda. Model ini menyatakan bahwa kekuasaan tidak terbagi secara tidak merata sebagaimana dinyatakan model elitis, tetapi kekuasaan terdistribusi di antara kelompok-kelompok yang ada di masyarakat. *Ketiga*, model populis memandang kekuasaan dengan mendasarkan pada asumsi bahwa setiap individu yang ada di masyarakat mempunyai hak dan harus terlibat dalam pembuatan serta pelaksanaan kebijaksanaan. Oleh karena itu, kekuasaan harus didistribusikan kepada setiap individu tanpa terkecuali.

Tulisan ringkas ini membatasi pembahasan kekuasaan menurut pandangan model elitis. Model elitis yang memunculkan dua kelompok di masyarakat, yakni sejumlah kecil anggota masyarakat yang memiliki kekuasaan dalam jumlah besar yang dikenal dengan sebutan elit, dan anggota masyarakat dalam jumlah banyak tetapi tidak mempunyai kekuasaan. Dengan demikian, model elitis menciptakan adanya stratifikasi di masyarakat. Stratifikasi yang digambarkan sebagai piramida dengan individu yang berada di puncak piramida berjumlah sedikit tetapi memiliki kekuasaan yang besar, dan semakin ke arah bawah, jumlah individu semakin banyak tetapi kekuasaannya semakin mengecil.

Paling tidak, secara alamiah, penguasa dibatasi oleh rentang waktu. Artinya, penguasa tidak bisa selamanya memerankan diri sebagai pihak yang berkuasa. Proses pergantian penguasa dikenal pula dalam model elitis, dan proses ini dikenal sebagai sirkulasi atau perputaran elit. Proses sirkulasi elit dimungkinkan tidak hanya berlangsung di antara sesama mereka yang tergabung dalam kelompok elit, tetapi dimungkinkan pula melibatkan individu-individu yang berada di luar kelompok elit, yaitu kalangan massa ataupun dari kelompok menengah.

Bahasan elit dalam tulisan ini juga menyentuh elit di negara sedang berkembang. Mereka dihadapkan berbagai persoalan yang cukup rumit. Persoalan tersebut antara lain berkaitan dengan penentuan

corak sistem politik yang akan digelar, pengintegrasian kelompok-kelompok “plural” di masyarakat menjadi suatu kesatuan nasional, dan persoalan yang berkenaan dengan pembangunan ekonomi yang dilaksanakan.

Tulisan ini menyentuh pula persoalan yang berkaitan dengan legitimasi yang ada pada diri elit. Hal ini perlu dikemukakan karena tanpa legitimasi, elit akan mengalami kesulitan dalam menggunakan kekuasaan yang dimilikinya. Selain membahas kaitan elit dengan partisipasi politik, tulisan ini juga mengangkat persoalan yang bertalian dengan hubungan antara elit dan massa. Hubungan antara elit dan massa perlu mendapat sorotan, karena keberadaan dua kelompok tersebut merupakan konsekuensi dianutnya pandangan menurut model elitis, dan hubungan di antara keduanya merupakan dinamika yang tidak terelakkan dimana pada gilirannya akan menyentuh persoalan kekuasaan.

Tulisan ringkas yang diberi label **Kekuasaan Elit, Suatu Bahasan Pengantar** ini bermaksud memberikan gambaran awal yang sifatnya standar, dalam arti hanya menyangkut hal-hal yang mendasar tentang kaitan antara kekuasaan dan elit. Oleh sebab itu, tulisan ini tidak menetapkan target yang muluk-muluk. Dia hanya mematok harapan bahwa dengan membaca dan memahami tulisan ini dapat diperoleh pengetahuan dasar tentang kekuasaan dan elit. Sekali lagi, tulisan ringkas ini hanya bermaksud memberikan pengetahuan dan pemahaman dasar yang masih bersifat umum bagi para pemula yang mempunyai ketertarikan terhadap kekuasaan dan elit.

Susunan kalimat dalam buku tipis ini dapat terwujud karena “pengaruh” berbagai pihak. Adalah “pengaruh” dari beberapa teman di Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM yang setengah memaksa agar pikiran dan tulisan lepas, yang merupakan sebagian dari materi bahan kuliah, dapat disusun lebih rapi dalam tulisan yang berwujud buku. Demikian pula adanya permintaan arti sebagian peserta kuliah Sosiologi Politik di Jurusan Ilmu Pemerintahan mendorong terwujudnya buku tipis ini. Untuk itu, penyusun tidak bisa berbuat

lain kecuali mengucapkan terima kasih atas dorongan dan paksaan dari berbagai pihak yang menstimulir terwujudnya buku ini.

Dalam kesempatan ini, perlu pula diinformasikan bahwa sebagian isi tulisan ini pernah dimuat dalam buku **Elit, Massa, dan Konflik** yang diterbitkan oleh Pusat Antar Universitas-Studi Sosial, Universitas Gadjah Mada. Tulisan dalam buku tersebut, dipetik ulang dengan berbagai penambahan dan pengurangan sehingga terwujud kompilasi tulisan dalam buku kecil ini. Sehubungan dengan hal itu, tidak berlebihan apabila pada lembaran ini terungkap pernyataan terima kasih kepada PAU-SS, Universitas Gadjah Mada.

Bulaksumur, Februari 2005

Penulis

DAFTAR ISI

Kata Pengantar (Edisi Revisi).....	iii
Kata Pengantar (Edisi Pertama)	v
Daftar Isi	ix
Daftar Grafik	xi
BAB 1 - ELIT	1
• Pengertian Elit	2
• Stratifikasi Politik.....	7
• Sirkulasi Elit	19
• Elit di Negara Sedang Berkembang.....	28
• Kelas Menengah	38
BAB 2 - KEKUASAAN.....	45
• Pengertian Kekuasaan	46
• Kekuasaan, Kewenangan, dan Legitimasi.....	54
• Sumber-sumber Kekuasaan.....	60
• Distribusi Kekuasaan	64

- Pandangan Pluralis terhadap Struktur Kekuasaan 70
- Pendayagunaan Kekuasaan Politik 77

BAB 3 - KEKUASAAN ELIT 87

- Elit yang Berkuasa 88
- Legitimasi Elit 101
- Elit dan Partisipasi Politik 114

BAB 4 - ELIT DAN MASSA 119

- Konflik Elit – Massa 122
- Integrasi Elit dan Massa 131

Daftar Pustaka..... 139

Tentang Penulis 143

DAFTAR GRAFIK

- Grafik 1.1 Piramida masyarakat menurut Pareto dan Mosca 8
- Grafik 1.2 Piramida masyarakat menurut Dorso 10
- Grafik 1.3 Piramida masyarakat menurut Putnam 15
- Grafik 1.4 Piramida masyarakat menurut neo-Marxis 17
- Grafik 1.5 Piramida sirkulasi elit Pareto 20

BAB 1

ELIT

Dalam kehidupan sehari-hari, tidak begitu sulit untuk menemukan sekelompok individu yang mempunyai peran dan pengaruh lebih besar dibandingkan dengan kelompok lainnya. Peran dan pengaruh yang lebih besar dapat mereka lakukan karena keunggulan-keunggulan yang mereka miliki, tidak dimiliki kelompok individu lainnya, dan hal itu menjadi pembeda. Keunggulan tersebut dapat membuat mereka mengelola dan mengendalikan cabang kehidupan tertentu. Pada gilirannya, yang bersangkutan akan mampu memainkan peran dan pengaruhnya untuk menentukan corak dan arah bergulirnya roda kehidupan masyarakat.

Pada kenyataannya, mereka yang mempunyai peran dan pengaruh besar berjumlah lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah anggota masyarakat lainnya yang tidak memiliki peran dan pengaruh. Meskipun berjumlah lebih sedikit, mereka yang memiliki keunggulan dapat memerintah atau memaksa individu-individu lainnya untuk tunduk pada perintahnya.

Individu-individu lainnya tersebut dikenal dengan sebutan massa. Karena tidak memiliki keunggulan, meskipun jumlahnya

lebih besar, massa harus mematuhi dan tunduk pada perintah pihak yang memiliki keunggulan. Para ilmuwan sosial menyatakan bahwa kondisi seperti ini merupakan hal yang wajar dan alamiah. Sebab, dengan keunggulan-keunggulan yang dimilikinya, mereka mampu membangun kekuatan yang dapat dipergunakan untuk memaksa pihak lain untuk tunduk dan patuh pada kehendaknya. Semakin besar keunggulan yang dimilikinya akan menjadikan yang bersangkutan mempunyai kekuatan yang semakin besar pula. Kekuasaan yang besar akan membuat sekelompok individu tadi memiliki kemampuan dalam memainkan peran dan pengaruhnya pada cabang kehidupan di mana yang bersangkutan memiliki keunggulan.

Sehubungan dengan hal tersebut, kajian yang menarik dapat dilakukan dengan mencermati relasi antara mereka yang mempunyai peran dan pengaruh besar dengan mereka yang tidak. Atau, dengan pernyataan lain dapat diungkapkan bahwa hubungan sosial antara mereka yang mempunyai kekuasaan dan mereka yang tidak mempunyai kekuasaan merupakan bahasan yang menempati tempat tersendiri, khususnya dalam ruang lingkup sosiologi politik. Bahasan dalam bab ini akan lebih terfokus pada pembicaraan mengenai mereka yang memiliki keunggulan dan kekuasaan yang melekat pada dirinya.

Pengertian Elit

Perbedaan merupakan hal yang sifatnya alamiah. Maka dari itu, kita dapat menemukan dalam kehidupan bermasyarakat adanya perbedaan antara manusia yang satu dengan lainnya. Perbedaan antara manusia satu dengan yang lainnya tidak hanya sebatas perbedaan yang sifatnya fisik, seperti warna kulit ataupun bentuk tubuh seseorang. Perbedaan juga berasal dari yang sifatnya nonfisik, seperti intelegensi, bakat, keterampilan, ataupun kekayaan dari masing-masing manusia. Perbedaan-perbedaan tersebut selalu ada dan akan mewarnai corak kehidupan manusia dalam bermasyarakat di mana pun berada. Tidak dapat disangkal bahwa perbedaan yang terdapat di suatu masyarakat mungkin sekali berlainan dengan perbedaan yang

terdapat di masyarakat lainnya. Misalnya, di suatu masyarakat, jurang perbedaan antara kelompok yang memiliki kekayaan dengan mereka yang tergolong miskin amat tajam. Masyarakat lain mungkin memiliki keberagaman tidak hanya terkait dengan aspek kekayaan saja, tetapi juga pekerjaan ataupun pendidikan. Jadi, keberagaman di masyarakat tidak hanya terkait dengan kadarnya, tetapi bisa pula dengan ragam atau jenisnya.

Perbedaan yang tidak mungkin terelakkan di antara anggota masyarakat yang satu dengan lainnya adalah titik awal bagi munculnya kelompok-kelompok unggulan. Anggota masyarakat yang mempunyai keunggulan tersebut pada gilirannya akan tergabung dalam suatu kelompok yang lebih dikenal dengan sebutan kelompok elit. Keunggulan yang melekat pada dirinya akan menggiring mereka tergabung dalam kelompok elit yang mempunyai perbedaan dengan anggota masyarakat kebanyakan, yang tidak memiliki keunggulan. Terminologi elit, sebagaimana diungkapkan oleh para pemikir yang tergolong dalam *elite theorists*, seperti Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca, dan Suzanne Keller menunjuk pada kelompok atau golongan yang ada di suatu masyarakat yang memiliki keunggulan atau superioritas apabila dibandingkan dengan kelompok atau golongan lainnya.

Bahkan, Pareto melukiskan pengertian elit dengan gamblang sekali.¹ Untuk menjelaskan pengertian elit, Pareto mengajak untuk mengamati kehidupan masyarakat dengan segala macam aktivitas yang ada di dalamnya. Dia menawarkan angka indeks sebagai penunjuk kemampuan individu dalam setiap cabang kehidupan yang ada di masyarakat. Seperti seorang pengacara sukses dengan klien yang jumlahnya banyak, diberi angka tertinggi 10, sementara pengacara lainnya yang mempunyai klien dalam jumlah yang lebih sedikit diberi angka 1 sebagai indeks terendah. Pada cabang ekonomi misalnya, seorang pengusaha yang berhasil dengan penghasilan setiap bulan

1 Pembahasan Vilfredo Pareto dalam bukunya "The Mind and Society" dikutip dari Bottomore, Tom B. *Elite and Society*, New York: Penguin Books Ltd., 1982, hlm. 7. Uraian dalam tulisan ini disesuaikan dengan kondisi masyarakat Indonesia.

mencapai angka ratusan juta rupiah diberi angka 10, pengusaha lainnya dengan penghasilan puluhan juta rupiah setiap bulan diberi angka indeks 6, dan pengusaha lainnya lagi yang hanya membawa peluang keuntungan puluhan ribu rupiah setiap bulan diberi angka indeks 1. Demikian seterusnya, gambaran yang sama dapat dilukiskan pada setiap cabang kehidupan lainnya. Pareto melanjutkan bahwa anggota masyarakat yang memperoleh angka indeks relatif tinggi dalam cabang kehidupan tertentu yang digelutinya, maka yang bersangkutan termasuk ke dalam kelompok yang disebut sebagai elit pada cabang kehidupan tersebut. Sementara, anggota masyarakat lainnya yang memperoleh angka indeks rendah pada cabang kehidupan itu dengan sendirinya tidak termasuk ke dalam kelompok dengan predikat elit.

Berdasarkan pada uraian tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa dalam setiap cabang kehidupan yang ada di masyarakat akan memunculkan sebagian anggotanya sebagai elit. Dengan demikian, di suatu masyarakat, akan ditemukan adanya elit di bidang ekonomi, hukum, politik, dan berbagai bidang lainnya, seperti bidang olahraga ataupun kesenian. Merekalah yang menduduki struktur puncak bidang kehidupan tersebut. Merekalah yang disebut elit pada bidang kehidupan masing-masing.

Mencermati pengertian elit tersebut, perlu disimak pendapat lanjutan yang dikemukakan oleh Lipset dan Solari, sebagaimana dikutip oleh Schoorl. Menurut mereka, elit adalah posisi dalam masyarakat yang berada di puncak struktur-struktur sosial yang terpenting, seperti dalam posisi-posisi tinggi di dalam ekonomi, pemerintahan, aparat kemiliteran, politik, agama, pengajaran dan pekerjaan-pekerjaan bebas.²

Melalui gambaran tersebut, dapat dipahami bahwa di masyarakat dapat ditemukan adanya sejumlah individu yang berperan sebagai elit pada salah satu cabang kehidupan tertentu. Akan tetapi, pada waktu yang bersamaan, yang bersangkutan tidak termasuk dalam

2 J. W. Schoorl, *Modernisasi*, Jakarta: Gramedia, 1980, hlm. 128.

jajaran elit pada cabang-cabang kehidupan yang lainnya. Misalnya, individu-individu tersebut dapat digolongkan sebagai elit di bidang kehidupan ekonomi karena mereka adalah pengusaha yang berhasil. Namun, dalam waktu yang bersamaan mereka tidak termasuk dalam kelompok elit di bidang politik karena aktivitasnya di bidang ini dapat dinyatakan relatif jarang dan tidak menonjol.

Sementara itu, di masyarakat lainnya, tidak tertutup kemungkinan pula adanya sejumlah individu tertentu yang menjadi elit pada beberapa cabang kehidupan yang ada di masyarakat dalam kurun waktu yang hampir bersamaan. Oleh karena itu, dengan mengikuti permissalan tadi, maka dimungkinkan pula adanya individu yang termasuk dalam kelompok elit di bidang ekonomi, dan pada waktu yang hampir bersamaan yang bersangkutan termasuk pula dalam kelompok elit di bidang politik. Hal ini dikarenakan individu tersebut selain berprofesi sebagai pengusaha yang berhasil juga mampu memainkan peran dan mempunyai pengaruh yang relatif besar di bidang politik.

Namun demikian, masyarakat yang homogen tidak begitu memiliki perbedaan mencolok yang terdapat di antara anggota-anggotanya. Hal ini dikarenakan pada masyarakat yang relatif homogen, biasanya mempunyai jumlah penduduk yang tidak begitu banyak dan ragam kehidupan yang digeluti oleh anggota masyarakat juga tidak begitu bervariasi. Pada gilirannya, kondisi seperti ini akan memunculkan hubungan antar-anggota masyarakat yang tidak begitu kompleks. Perbedaan yang tidak begitu mencolok dan tidak banyak ragamnya ini dapat ditemukan dalam masyarakat yang bernapaskan *gemeinschaft* sebagaimana yang dilukiskan oleh Ferdinand Tonnies, atau dalam masyarakat yang digambarkan oleh Emile Durkheim dilekati oleh solidaritas mekanik atau *mechanical solidarity*.

Dalam kaitannya dengan elit, masyarakat yang relatif homogen mempunyai kecenderungan untuk memiliki elit yang tidak begitu beragam jenisnya. Elit yang ada di masyarakat ini, biasanya mempunyai pengaruh pada beberapa cabang kehidupan sekaligus. Hal ini antara lain, karena masyarakat homogen belum begitu kompleks ragam

kebutuhan dan sifat hubungan antar-anggota masyarakat. Kondisi seperti ini yang memungkinkan seseorang untuk bergerak secara aktif dan mempunyai pengaruh pada beberapa cabang kehidupan sekaligus. Masyarakat yang semakin homogen memiliki kecenderungan untuk mempunyai elit yang tidak beragam atau elit yang “tunggal” jenisnya.

Paparan di atas diperkuat oleh pernyataan Selo Sumardjan. Ia menyatakan pendapatnya sebagai berikut:

“Selama suatu masyarakat masih kecil dan beragam tunggal (*homogeneous*), maka pola kepemimpinannya juga cenderung berbentuk tunggal dan meliputi semua bidang kehidupan masyarakat. Akan tetapi, apabila masyarakat itu bertambah jumlah anggotanya, lagi pula apabila terjadi diversifikasi dalam bidang ekonomi, politik, dan sosial, maka pola kepemimpinan yang beragam tunggal itu akan sukar sekali dilestarikan. Apabila struktur masyarakat menjadi beraneka ragam (*heterogeneous*), maka dengan sendirinya pola kepemimpinannya menjadi beraneka ragam pula. Di tiap-tiap bidang kehidupan masyarakat yang penting, akan timbul suatu golongan dengan suatu hierarkhi tersendiri, dimana ada suatu elit atau golongan kecil memegang peranan yang paling berpengaruh di bidangnya.”³

Berdasarkan uraian tersebut, benang merah dapat ditarik bahwa terminologi elit menunjuk pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai keunggulan-keunggulan untuk menjalankan peran yang menonjol dan berpengaruh pada cabang kehidupan tertentu, seperti dalam bidang ekonomi serta politik. Akan tetapi, perlu dicatat bahwa ada kemungkinan seseorang atau sekelompok orang dengan keunggulan-keunggulan yang dimilikinya juga mampu memainkan peran yang menonjol dan berpengaruh besar pada lebih dari satu cabang kehidupan.

3 Selo Sumardjan, pada pengantar Suzanne Keller, *Penguasa dan Kelompok Elit*, Jakarta: CV Rajawali, 1984, hlm. v–vi.

Stratifikasi Politik

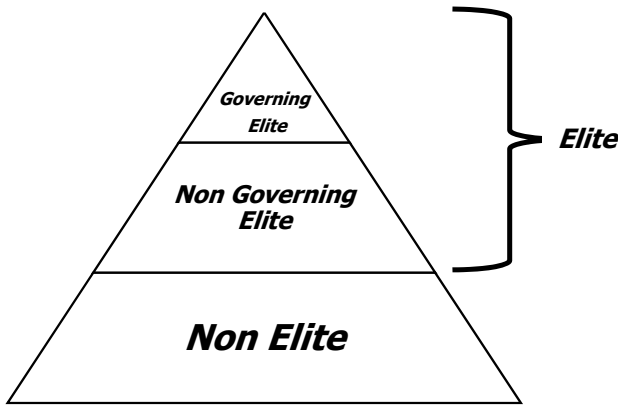
Ada anggapan yang menyatakan bahwa di setiap masyarakat pasti diperlukan kehadiran pemimpin. Pada umumnya, individu atau sekelompok individu yang memiliki keunggulan-keunggulan tertentu akan tampil sebagai pemimpin di masyarakatnya. Mereka akan mengarahkan individu-individu lainnya dalam kehidupan bermasyarakat dengan keunggulan-keunggulan yang melekat pada dirinya. Sebagai konsekuensi dari hal tersebut, kelompok yang memimpin dan dipimpin akan muncul di masyarakat. Atau dalam istilah lain, kelompok yang memerintah dan kelompok yang diperintah.

Hal yang perlu dicatat adalah sekelompok individu yang memainkan peran sebagai pemimpin tersebut secara alamiah berjumlah jauh lebih sedikit apabila dibandingkan dengan individu-individu yang dipimpin. Hal ini merupakan konsekuensi logis bahwa mereka yang dapat dimasukkan ke dalam golongan yang memimpin atau yang memerintah dikarenakan keunggulan-keunggulan yang dimilikinya.

Berkaitan dengan hal tersebut, menarik untuk disimak pendapat yang dikemukakan Pareto dan Mosca. Baik Pareto ataupun Mosca menyatakan bahwa di setiap masyarakat, baik masyarakat yang masih tradisional ataupun yang modern, pasti dapat diketemukan sekelompok kecil (minoritas) individu yang memerintah anggota masyarakat lainnya. Sekelompok kecil individu tadi adalah lapisan elit yang sedang memerintah atau “*governing elite*” dan kelompok elit yang tidak sedang memerintah atau “*non-governing elite*”. Mereka yang termasuk dalam kelompok elit yang sedang memerintah terdiri dari individu-individu yang menduduki jabatan-jabatan politis. Mereka yang termasuk dalam kelompok yang tidak sedang memerintah terdiri dari individu-individu yang tidak menduduki jabatan-jabatan politis, tetapi mempunyai kemampuan untuk memengaruhi secara langsung proses pembuatan kebijakan.⁴

4 Tom B. Bottomore, *Op. cit.*, hlm 12; Madan G. Gandhi, *Modern Political Analysis*, Oxford & IBH Publishing Co., New Delhi, 1981, hlm. 116.

Pendapat tersebut, apabila dipaparkan dalam bentuk grafik menunjukkan sebuah piramida yang terbagi menjadi beberapa lapis.⁵ Piramida tersebut melukiskan masyarakat yang terbagi menjadi dua lapis, yakni anggota masyarakat yang termasuk dalam kelompok elit yang jumlahnya lebih sedikit apabila dibandingkan lapis lainnya yang terdiri dari anggota masyarakat pada umumnya yang tidak termasuk dalam kelompok elit (*non-elite*). Sementara itu, mereka yang termasuk dalam kelompok elit masih dipilah lagi menjadi dua, yakni mereka yang termasuk dalam kelompok elit yang sedang memerintah (*governing elite*) yang jumlahnya lebih sedikit dibandingkan dengan mereka yang termasuk dalam kelompok elit, tetapi tidak sedang memerintah (*non-governing elite*). Grafik berikut ini dapat lebih memperjelas hal tersebut:



Grafik 1.1 Piramida Masyarakat Menurut Pareto dan Mosca

Melengkapi uraian yang dikemukakan Pareto ataupun Mosca tersebut, perlu disimak pendapat yang diajukan Guido Dorso. Dorso adalah seorang *political theorist* dari Italia yang mendasarkan pendapatnya pada pengamatan bahwa di masyarakat terdapat suatu dikotomi. Pembedaan dikotomi itu terdiri dari sekelompok anggota

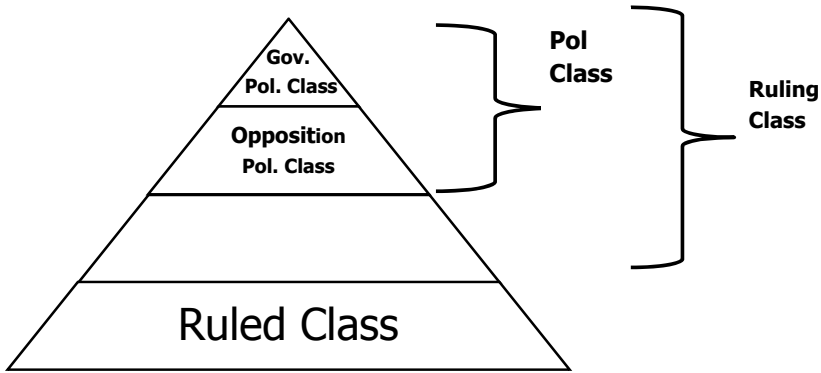
5 Mark N. Hagopian, *Regimes, Movements and Ideologies*. New York: Longman Inc., 1978, hlm. 224.

masyarakat yang melakukan peran sebagai kelas yang memerintah dan sekelompok anggota masyarakat yang lainnya dalam jumlah lebih besar yang berperan sebagai kelas yang diperintah. Kelas yang sedang memerintah, atau yang disebutnya dengan istilah “*the ruling class*” dinyatakan sebagai kelompok yang mempunyai kekuasaan. Lebih lanjut, Dorso memilah “*the ruling class*” menjadi beberapa *subclasses* yang salah satunya adalah “*the political class*” yang merupakan instrumen teknis dari kelas yang sedang memerintah tadi. Menurut Dorso, “*the political class*” dapat dipilah lebih lanjut menjadi “*the government political class*” yang juga disebut sebagai “*the ins*”, dan “*the opposition political class*” atau yang sering disebut dengan istilah “*the outs*”.⁶

Sebagaimana pendapat Pareto ataupun Mosca, maka apabila pendapat Dorso dipaparkan dalam bentuk gambar menunjukkan sebuah piramida yang terbagi menjadi beberapa lapis.⁷ Piramida yang melukiskan masyarakat tersebut dapat dipilah menjadi lapisan yang termasuk kelompok yang memerintah atau “*ruling class*” dan kelompok yang diperintah atau “*the ruled*”. Kelompok yang disebut belakangan, jumlahnya lebih banyak apabila dibandingkan kelompok yang disebut pertama. Di dalam Lapis masyarakat yang memerintah atau “*the ruling class*” terdapat kelompok yang tergolong dalam “*the political class*” yang berada pada puncak piramida. Dalam piramida yang menggambarkan kelompok yang tidak diperintah, tidak ada sebutan bagi mereka yang termasuk dalam “*the ruling class*” tetapi tidak tergolong dalam kelompok “*the political class*”. Dorso hanya memilah kelompok yang berada pada puncak piramida ini menjadi yang tergabung dalam “*the government political class*” dan mereka yang tidak termasuk di dalamnya sebagai “*the opposition political class*”. Grafik berikut ini dapat lebih memperjelas hal tersebut.

6 Mark N. Hagopian, *Op. cit.*, hlm. 226–227.

7 *Ibid.*, hlm. 227.



Grafik 1.2 Piramida Masyarakat Menurut Dorso

Secara garis besar, pendapat yang dikemukakan Pareto, Mosca, ataupun Dorso adalah pemilahan masyarakat menjadi dua kelompok, yaitu mereka yang memiliki keunggulan dan mereka yang tidak. Pada gilirannya, mereka yang terlekat keunggulan akan mampu menggenggam kekuasaan yang dapat dipergunakan untuk memerintah mereka yang tidak memiliki keunggulan apa pun. Mereka yang termasuk dalam kelompok yang diperintah mempunyai jumlah yang lebih banyak apabila dibandingkan dengan jumlah mereka yang mempunyai kekuasaan untuk memerintah. Hal tersebut paralel dengan pendapat yang dikemukakan oleh Robert Michels yang menyatakan bahwa tidak akan ada masyarakat tanpa suatu kelas “dominan” atau kelas politik. Selanjutnya, Michels mengatakan bahwa pemerintah tidak lain adalah organisasi dan sekelompok minoritas yang dominan. Kelompok minoritas ini yang memberlakukan “tatanan legal” yang merupakan hasil dominasi dan eksploitasi terhadap massa. Kelompok minoritas tidak pernah benar-benar mewakili golongan mayoritas.⁸

Kondisi masyarakat sebagaimana yang dinyatakan oleh Michels tersebut pernah digugat oleh mereka yang tergabung dalam kelompok liberal. Kelompok liberal menyatakan bahwa sejatinya, kekuasaan

8 Robert Michels, “Hukum Besi Oligarkhi” dalam Ichlasul Amal (ed.), *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1986, hlm. 63.

yang ada di masyarakat harus dibagi secara merata di antara para anggotanya, dan mereka yang tergabung dalam kelompok ini sangat yakin bahwa hal tersebut mungkin untuk dilakukan. Merespons kritik yang dikemukakan kelompok yang tergabung dalam kaum demokrat liberal tadi, mereka yang termasuk dalam kelompok yang menganut paham “elitis” menyatakan sanggahannya. Mereka menyatakan bahwa bukan saja karena kenyataannya, kekuasaan itu dimonopoli oleh sekelompok kecil orang tetapi memang secara praktis, tidak mungkin dan tidak seharusnya terjadi yang sebaliknya.⁹

Sanggah-menyanggah mengenai apakah kekuasaan terbagi secara tidak merata (yang dalam realitas menghadirkan kelompok minoritas sebagai pemegang kekuasaan dan kelompok mayoritas yang dikuasai) ataukah kekuasaan bisa dibagi secara merata di antara anggota masyarakat merupakan hal yang lumrah atau wajar terjadi. Hal ini terjadi karena ada perspektif yang berbeda dalam mengkaji masyarakat. Perspektif elitis mengasumsikan masyarakat terpilah menjadi kelompok yang berkuasa dan yang dikuasai, sementara perspektif liberal memandang bahwa anggota atau kelompok masyarakat terlekat posisi yang setara dalam kehidupannya.

Berdasarkan pada uraian tersebut, tidak berlebihan untuk menyatakan bahwa dalam kehidupan politik terdapat beberapa lapisan, atau dengan istilah yang lebih populer terdapat stratifikasi politik. Dalam stratifikasi politik, individu-individu yang berada pada lapisan atas—karena keunggulan yang dimilikinya—mempunyai kemampuan lebih besar untuk menggenggam dan menjalankan kekuasaan. Di sisi lain, individu-individu yang berada pada stratifikasi/lapis bawah memiliki sedikit atau bahkan tidak mempunyai sama sekali kemampuan untuk menjalankan hal yang sama. Oleh karena itu, semakin ke atas posisi seseorang atau kelompok dalam stratifikasi menunjukkan bahwa yang bersangkutan memiliki kekuasaan yang

9 Robert D. Putnam, “Studi Perbandingan Elit Politik” dalam Mohtar Mas’oed dan Colin MacAndrews (ed.). *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1978, hlm. 71–72.

semakin besar. Demikian pula sebaliknya, semakin ke bawah posisi seseorang atau sekelompok orang berarti yang bersangkutan memiliki kekuasaan yang semakin kecil atau bahkan, tidak memiliki sama sekali.

Putnam memberikan penjelasan relatif detail berkaitan dengan stratifikasi politik. Dengan rinci, ia melukiskan pendapatnya tentang stratifikasi politik dalam suatu bentuk piramida yang di dalamnya terdapat enam lapisan. Ia menyatakan pada lapisan yang pertama—di puncak piramida—terdapat individu-individu yang secara langsung terlibat dalam pembuatan kebijakan nasional. Mereka disebut sebagai kelompok pembuat keputusan atau “*proximate decision makers*”. Pada umumnya, lapisan ini terdiri dari individu-individu yang menduduki jabatan-jabatan resmi utama.

Pada lapisan yang kedua, terdapat kaum berpengaruh (*influentials*) yang terdiri dari individu-individu yang memiliki pengaruh tidak langsung atau implisit kuat. Kepentingan dan pendapat mereka yang termasuk dalam kelompok ini diperhitungkan oleh para pembuat keputusan. Para pembuat keputusan tetap memperhitungkan sanksi ataupun ancaman yang dilontarkan oleh kelompok ini. Pada umumnya, lapisan ini terdiri dari para tokoh, seperti birokrat tingkat tinggi, tuan tanah besar, industrialis, bankir, pemimpin kelompok kepentingan, dan konsultan baik yang resmi ataupun tidak resmi.

Lapisan ketiga terdiri dari para warga negara yang mengambil bagian aktif dalam kehidupan politik dan pemerintahan. Mereka mungkin berperan sebagai anggota partai ataupun birokrat tingkat menengah. Pada umumnya, aktivitas politik yang dilakukannya telah dijalaninya secara intens dalam kurun waktu yang relatif lama. Individu-individu yang termasuk dalam kelompok yang disebut “lapisan aktivis” ini mempunyai jumlah yang lebih banyak apabila dibandingkan dengan jumlah individu pada kaum berpengaruh yang berada di lapisan kedua.

Pada lapisan yang keempat, terdapat individu-individu yang menganggap dan memandang bahwa kehidupan politik seperti halnya sebuah tontonan pertunjukan yang sangat menarik. Individu-individu

yang termasuk dalam kelompok ini memiliki minat yang relatif besar pada berlangsungnya aktivitas politik yang terjadi di sekelilingnya, walaupun tidak melakukan aktivitas politik yang menonjol. Hal yang membedakan mereka dengan anggota-anggota masyarakat lainnya adalah minatnya yang sedemikian besar terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan pemerintahan dan kemasyarakatan.

Lapisan yang kelima dalam stratifikasi politik adalah lapisan warga negara biasa yang sering disebut dengan “massa”. Mereka bisa memengaruhi kehidupan politik nasional hanya pada saat diselenggarakan pemilihan umum. Di luar kegiatan pemilihan umum, hampir dapat dikatakan pengaruhnya tidak ada. Individu-individu yang tergabung dalam lapisan ini biasa disebut dengan kaum pemilih atau *voters*. Kaum pemilih ini memiliki satu sumber politik kolektif yang melekat pada dirinya yang dapat dikategorikan penting, yakni jumlah mereka yang relatif besar. Akan tetapi, walaupun jumlah mereka besar, secara individual mereka tidak memiliki pengaruh politik sama sekali.

Lapisan keenam sekaligus terakhir merupakan lapisan paling bawah dari stratifikasi politik terdiri dari individu-individu yang menjadi objek politik saja. Mereka sama sekali tidak melakukan peran apa pun dalam kehidupan politik. Oleh karenanya, mereka sering disebut sebagai kelompok non-partisipan yang secara politis tidak mempunyai kekuatan sama sekali. Berbagai kemungkinan bisa menjadi faktor penyebab mengapa mereka hanya menjadi objek politik semata.¹⁰

Ada tiga kemungkinan yang menjadi faktor penyebab tersebut. Salah satu kemungkinan adalah mereka memang dengan sengaja menghindarkan diri dan tidak bersedia terlibat dalam kehidupan politik, walaupun mereka mempunyai wawasan politik yang relatif memadai. Kemungkinan lainnya, mereka tidak melakukan peran apa pun dalam kehidupan politik karena ketidaktahuannya. Hal ini

10 Mohtar Mas'oe'd dan Colin Mac Andrews (ed.), *Op. cit.*, hlm. 78–81.

dikarenakan wawasan politiknya yang relatif tidak memadai untuk dapat terlibat dalam aktivitas politik. Selain itu, dimungkinkan pula bahwa mereka hanya menjadi objek politik karena diasingkan sama sekali dari segala aktivitas politik oleh penguasa yang ada.

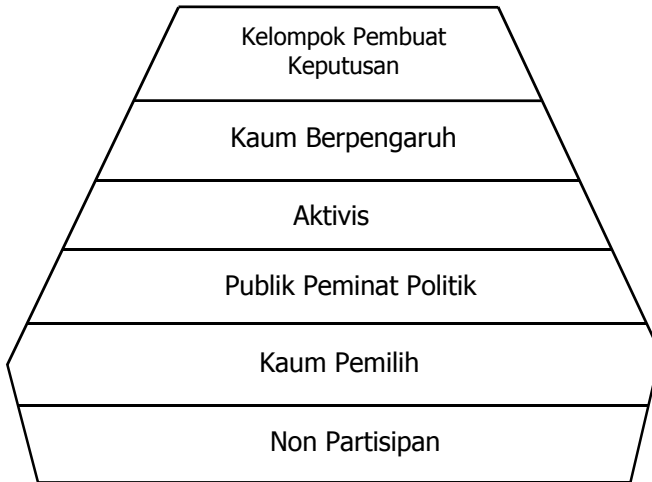
Uraian mengenai stratifikasi politik yang dikemukakan oleh Putnam tersebut juga paralel dengan pendapat yang diungkapkan oleh Pareto, Mosca, ataupun Dorso. Individu-individu yang oleh Putnam dikelompokkan dalam lapisan paling atas atau yang mendekati puncak stratifikasi disebut sebagai kelompok elit, sementara individu-individu yang berada di lapisan paling bawah atau yang mendekati dasar stratifikasi disebut sebagai massa.

Demikian pendapat yang diungkapkan oleh Putnam tentang stratifikasi politik. Dalam menentukan pembentukan stratifikasi politik, Putnam mendasarkan pada pertimbangan aktivitas atau partisipasi yang dilakukan setiap individu dalam kehidupan politik. Frekuensi dan intensitas aktivitas politik yang dilakukan setiap individu tidak sama satu dengan yang lainnya atau dengan ungkapan lain tingkat partisipasi politik setiap individu berbeda satu dengan yang lain. Pada gilirannya, perbedaan tersebut akan membentuk suatu lapisan yang oleh Putnam digambarkan dalam wujud piramida. Bentuk stratifikasi politik yang ada pada suatu masyarakat belum tentu mempunyai wujud yang sama dengan stratifikasi politik yang ada pada masyarakat yang lain. Hal yang menjadi faktor penyebab adalah tingkat partisipasi yang berbeda antara masyarakat yang satu dengan lain. Begitu pula dari satu kurun waktu ke kurun waktu yang berikutnya, bentuk stratifikasi politik yang ada pada masyarakat yang sama juga belum tentu serupa. Hal ini sangat mungkin karena adanya perubahan partisipasi politik anggota masyarakat yang bersangkutan, baik yang berhubungan dengan frekuensi ataupun intensitas partisipasi.

Grafik berikut ini memperjelas stratifikasi politik yang dikemukakan oleh Putnam.¹¹ Grafik yang dilukiskan olehnya,

11 *Ibid.*, hlm. 80.

sebagaimana gambar lapisan-lapisan kelompok di masyarakat yang diungkapkan oleh Pareto ataupun Dorso, juga membentuk piramida tetapi tidak berbentuk lancip.



Grafik 1.3 Piramida masyarakat menurut Putnam

Uraian di atas telah mengulas pandangan Pareto, Dorso, dan Putnam mengenai stratifikasi politik. Kiranya, perlu pula membahas hal yang sama menurut pandangan mereka yang termasuk dalam kelompok neo-Marxis.¹² Menurut pandangan aliran neo-Marxis, masyarakat dapat dipilah menjadi tiga strata: kelompok borjuis, kelompok borjuis kecil (*petty*) atau kelas menengah, dan kelas pekerja.

Mereka yang berpandangan neo-Marxis menyatakan bahwa individu-individu yang termasuk dalam kelompok “*the big bourgeoisie*” adalah “*the capitalist ruling class*” yang memiliki bagian terbesar dari, misalnya, usaha pertambangan alam, usaha pertanian yang luas, pabrik-pabrik besar, perbankan, asuransi, dan lain sebagainya. Selain itu, mereka yang termasuk dalam kelompok ini juga memiliki dan

12 Hagopian, *Op. cit.*, hlm. 234–239.

menguasai usaha-usaha yang sifatnya “*non-profit*”, seperti halnya usaha di bidang pendidikan ataupun yayasan.

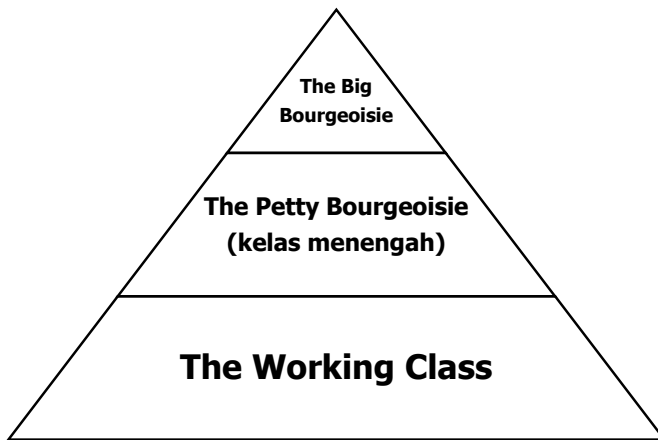
Strata berikutnya dihuni oleh mereka yang termasuk dalam kelompok “*the petty bourgeoisie*” atau kelas menengah. Menurut pandangan neo-Marxis, kelompok ini terdiri dari empat sub-kelompok yang masing-masing mempunyai peran dalam proses produksi. Sub-sub kelompok yang tergabung dalam kelompok “*the petty bourgeoisie*” ini adalah: (a) para profesional, seperti dokter, guru, ahli hukum; (b) orang-orang yang memiliki perusahaan-perusahaan kecil dan menengah yang tidak dapat dimasukkan dalam kategori kelompok borjuis; (c) orang-orang yang termasuk dalam kelompok yang disebut dengan “kelas menengah lama”, seperti para pemilik toko, pengrajin, petani-petani kecil, walaupun di masyarakatnya sedang berlangsung proses industrialisasi dan munculnya kelas pekerja, mereka ini (kelas menengah lama) tetap dapat bertahan; (d) orang-orang yang termasuk dalam kelompok yang disebut sebagai “*white collar*” atau yang sering pula dikenal dengan sebutan “*service class*”.

Istilah “*white collar*” acap kali disandingkan dengan “*blue collar*”. Mereka yang termasuk dalam kelompok “*white collar*” merujuk pada orang-orang “kantoran”. Secara kontras, mereka yang termasuk dalam kelompok “*blue collar*” merujuk pada orang-orang atau pekerja di luar kantor atau pekerja lapangan. Sementara, kalangan lain menyatakan “*white collar*” sebagai pekerja “halus” dan “*blue collar*” sebagai pekerja kasar. Mereka yang termasuk dalam kelompok “*blue collar*” tentu saja tidak masuk dalam kelompok “*the petty bourgeoisie*” atau kelas menengah, tetapi masuk dalam kelompok di bawahnya.

Neo-Marxis menyatakan bahwa selain dua kelompok masyarakat sebagaimana diungkapkan tadi, masih terdapat satu kelompok lagi yang justru berada pada lapisan paling bawah, yakni mereka yang tergabung dalam kelompok pekerja atau buruh. Mereka yang termasuk dalam kelompok ini menjual tenaganya ke pasar, tenaga kerja yang didikte kepentingan kelompok borjuis yang ada pada lapisan masyarakat paling atas dan sekaligus sebagai pemilik “modal”. Oleh

karena itu, tidak mengherankan apabila kelas pekerja berada dalam kondisi dieksploitasi oleh pemilik modal. Akibat dari kondisi seperti itu, walaupun di masyarakat tersebut terjadi kenaikan standar hidup, kelompok pekerja tetap saja dalam keadaan miskin sementara pemilik modal menjadi bertambah semakin kaya.

Grafik berikut ini dapat memperjelas pemilahan strata sebagaimana diungkapkan oleh mereka yang mempunyai pandangan neo-Marxis.¹³ Kelompok “*the big bourgeoisie*” dengan jumlah anggota yang paling sedikit berada pada lapisan paling atas atau puncak dari sebuah piramida. Lalu, pada lapisan di bawahnya terdapat kelompok “*the petty bourgeoisie*” atau kelas menengah. Kemudian, disusul pada lapisan paling dasar dari piramida terdapat kelompok pekerja atau “*the working class*” yang jumlah anggotanya paling banyak.



Grafik 1.4 Piramida masyarakat menurut neo-Marxis

Apabila diperhatikan sekilas dan tidak dengan saksama, tampaknya, stratifikasi sebagaimana yang diungkapkan oleh mereka yang berpandangan neo-Marxis tidak mempunyai kaitan dengan kekuasaan yang melekat pada sosok individu ataupun sekelompok individu. Akan tetapi, apabila diperhatikan secara mendalam dengan

¹³ *Ibid.*, hlm. 235.

lebih saksama, ternyata ada kaitan antara stratifikasi tersebut dengan kekuasaan. Stratifikasi sebagaimana diuraikan tadi mempunyai dampak di bidang kehidupan politik. Secara sederhana dan ringkas, hal tersebut dapat dijelaskan bahwa dalam keadaan tidak mempunyai modal dan dieksploitasi, individu-individu yang tergabung dalam kelompok pekerja sangat tergantung hidupnya pada mereka yang memiliki modal. Dalam hal ini, modal dapat dipandang sebagai pangkal adanya kekuasaan pada kelompok yang memilikinya. Modal tersebut digunakan mereka untuk memberikan perintah kepada individu-individu lain, terutama yang tergabung dalam kelompok pekerja.

Berkaitan dengan hal tersebut, perlu disimak pendapat yang dikemukakan oleh Ralph Miliband, salah seorang yang berpandangan neo-Marxis, yang menyatakan bahwa:

- A. Para pengusaha merupakan bagian penting dari apa yang disebut sebagai “*the state elite*”.
- B. Para pengusaha dan “*the state elite*” digambarkan mendominasi kelompok atas dan tengah-atas.
- C. Ideologi dari “*the state*”, khususnya birokrasi, sangat “konservatif” dan pro-kapitalis.
- D. Kebijakan pemerintah, tanpa kecuali, adalah memberikan dukungan pada sistem kapitalis.¹⁴

Demikian pandangan dari mereka yang tergabung dalam kelompok neo-Marxis tentang stratifikasi yang terjadi di masyarakat. Pada gilirannya, stratifikasi tersebut juga mempunyai dampak di bidang kehidupan politik. Paralel dengan stratifikasi yang diuraikan sebelumnya, baik yang diungkapkan Pareto ataupun yang lainnya, kelompok yang berada pada lapisan atas atau puncak piramida mempunyai jumlah yang relatif sedikit, namun mereka mampu

14 *Ibid.*, hlm. 237.

memengaruhi kehidupan individu-individu lainnya yang berada pada lapisan bawah dari susunan piramida tersebut.

Sirkulasi Elit

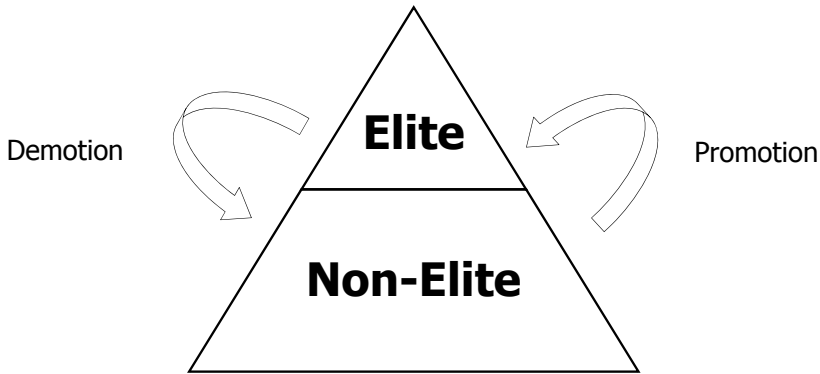
Posisi pada masyarakat yang terbagi menjadi dua lapisan, yakni kelompok elit dan kelompok non-elit atau massa dapat mengalami perubahan. Sekelompok individu yang berkedudukan sebagai elit tidak memiliki jaminan selamanya akan menduduki posisi tersebut. Posisi yang mereka sandang tidak bersifat langgeng karena akan diganti atau digeser oleh kelompok lainnya. Hal tersebut tidak dapat terelakkan, sebab perubahan atau pergeseran elit pasti akan berlangsung di masyarakat mana pun juga. Bahkan, ada sinyalemen yang menyatakan bahwa tidak akan ada satu kekuatan yang mampu menghalangi terjadinya perubahan atau pergeseran posisi elit tersebut. Lambat ataupun cepat mereka yang tergabung dalam kelompok elit yang sedang mengendalikan kekuasaan pasti akan tergeser oleh kelompok lainnya. Kepastian akan hal tersebut paling tidak didasarkan bahwa secara alamiah elit yang sedang berkuasa tidak akan mungkin selamanya mampu memerintah; kemampuan yang ada pada dirinya sebagai elit dibatasi oleh usia.

Sehubungan dengan hal tersebut, Pareto menyatakan bahwa dalam tubuh elit terdapat kecenderungan untuk mengalami apa yang disebut sebagai “*decay*” atau pembusukan. Adanya kondisi seperti ini menyebabkan mereka yang termasuk dalam kelompok non-elit atau massa mempunyai kecenderungan untuk membuat dirinya secara potensial dapat memasuki lingkungan elit.¹⁵ Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Pareto lebih lanjut mengungkapkan pernyataan populer, yakni “sejarah merupakan kuburan bagi kaum aristokrat”. Sebagaimana diketahui bahwa mereka yang tergolong kaum aristokrat adalah mereka yang berperan sebagai elit di masyarakat yang bersangkutan. Maka, dalam suatu masyarakat dapat berlangsung suatu proses yang

15 *Ibid.*, hlm. 225–226.

lebih dikenal dengan istilah “sirkulasi elit” atau “perputaran elit”. Dalam rumusan lain, ternyata, sirkulasi elit melibatkan suatu proses “*promotion*” kelompok non-elit atau massa ke dalam lapisan elit, dan proses “*demotion*” kelompok elit ke dalam lapisan elit.

Grafik sederhana berikut dapat memperjelas mekanisme yang berlangsung sehubungan dengan adanya sirkulasi elit sebagaimana yang diuraikan oleh Pareto di atas.¹⁶



Grafik 1.5 Piramida sirkulasi elit Pareto

Nyatanya, sirkulasi elit tidak hanya merupakan proses pergantian atau pertukaran antara elit dengan non-elit atau massa, tetapi juga mencakup proses pergantian atau pertukaran posisi di antara sesama elit sendiri. Lapisan elit, sebagaimana dilukiskan Pareto, terdiri dari mereka yang tergabung dalam kelompok yang menduduki jabatan politis dan mereka yang tidak menduduki jabatan politis sebagai kelompok oposisi. Pergantian atau pertukaran posisi di antara dua kelompok tersebut sangat dimungkinkan, dan proses itu dapat disebut pula sebagai sirkulasi elit.

Sebenarnya, sirkulasi elit yang berlangsung antara elit dan massa ataupun di antara sesama elit mengandung esensi bahwa proses tersebut merupakan upaya penggantian elit dengan kelompok baru

16 *Ibid.*, hlm. 225.

yang mempunyai kualitas lebih baik. Proses sirkulasi elit seperti ini memang merupakan hal yang ideal, dimana elit yang lama akan diganti kelompok baru dengan kualitas yang lebih baik. Mereka diharapkan lebih mampu merespon kepentingan masyarakat yang lebih beragam dan selalu berubah. Akan tetapi, proses sirkulasi elit dalam kenyataannya tidak selalu memunculkan kelompok baru yang mempunyai kemampuan lebih baik untuk berperan sebagai elit. Kelompok baru yang muncul sebagai elit bisa jadi tidak mempunyai kemampuan sebaik yang dimiliki oleh elit lama yang digantikannya.

Dalam pernyataan yang lebih sederhana, sirkulasi elit adalah suatu mobilisasi atau perputaran elit dari satu kelompok kelas ke kelompok kelas lainnya. Sehubungan dengan hal tersebut, Pareto menyatakan bahwa di setiap masyarakat mana pun, elit secara berkesinambungan melakukan upaya perubahan di dalam kelas-kelas atau posisi-posisi, dimana yang bersangkutan berada. Begitu pula pada setiap masyarakat, selalu ada pertukaran antara kelompok elit dan kelompok non-elit atau massa. Elit tidak hanya melakukan perubahan di dalam dirinya atau kelompoknya, tetapi mereka juga melakukan hal sama pada kelompok-kelompok kelas lainnya. Dalam perubahan tersebut, sekelompok kecil individu yang berasal dari golongan non-elit dapat masuk ke dalam jaringan elit, dan sebaliknya individu-individu yang berasal dari golongan elit dapat pula terperosok masuk ke dalam kelompok massa.¹⁷

Apabila mekanisme berlangsungnya sirkulasi elit di suatu masyarakat dapat berputar dengan baik dan teratur, maka kestabilan dalam masyarakat tersebut sangat mungkin menjadi lebih terjamin. Sebaliknya, apabila sirkulasi elit berlangsung secara tersendat dan tidak teratur akan membuka peluang munculnya kondisi potensial untuk mewujudkan ketidakstabilan di masyarakat. Tekad antara kelompok elit ataupun kelompok non-elit untuk mewujudkan berlangsungnya

17 R.T. Jangam, *Political Sociology*, New Delhi: Oxford & IBH Publishing Co., 1982, hlm. 66.

perputaran elit yang ideal dan teratur penting guna mewujudkan sirkulasi elit yang baik dan teratur.

Realitas menunjukkan bahwa individu-individu yang tergabung dalam kelompok massa tidak jarang melakukan berbagai upaya agar dapat masuk ke dalam jaringan elit. Bahkan, jika memungkinkan mereka berkeinginan untuk langsung masuk ke dalam jaringan elit yang sedang mengendalikan kekuasaan. Kelompok massa yang berupaya masuk ke dalam jaringan elit tidak secara tegas disebut sebagai “*counter elite*”, yakni individu-individu yang berada di lapisan atas dari massa. “*Counter elite*” adalah mereka yang berada di lapisan atas dari massa, karena yang bersangkutan merupakan kelompok yang potensial menghadapi dan menggantikan posisi elit yang tengah berkuasa. Namun, tidak tertutup kemungkinan mereka yang tidak berada di lapisan atas dari kelompok massa bisa berupaya menembus masuk ke dalam jaringan elit. Maksudnya, mereka yang berasal bukan dari kelompok “*counter elite*” bisa pula berupaya menembus ke jaringan elit.

Pada umumnya, masyarakat yang sirkulasi elitnya berlangsung dengan baik dan teratur, individu-individu yang termasuk dalam “*counter elite*” tidak secara terbuka atau terang-terangan menyatakan bahwa dirinya mempunyai ambisi untuk memasuki jaringan elit. Biasanya, ambisi mereka diselubungi berbagai ragam slogan, seperti halnya persamaan hak, demokrasi, kebebasan bagi semua warga, dan slogan lain yang senada. Biasanya, slogan-slogan tersebut menunjukkan keberpihakannya kepada kepentingan mana dari massa. Sepintas, upaya yang mereka tempuh tampak lebih mengarah pada upaya memperjuangkan kepentingan massa, bukan untuk mengejar ambisi pribadi masuk ke dalam jaringan elit. Akan tetapi, kalau dicermati lebih saksama, muncul keraguan apakah upaya yang dilakukan tersebut benar-benar untuk memperjuangkan kepentingan massa ataukah untuk mewujudkan ambisi pribadi meraih posisi elit. Dari keraguan tersebut, maka mereka mencoba menembus masuk jaringan elit atas nama kepentingan massa. Jadi dalam realitanya, ambisi mereka

untuk masuk ke dalam jaringan elit sering diselubungi slogan demi kepentingan massa.

Sehubungan dengan hal tersebut, mereka yang termasuk dalam “*counter elite*” perlu diakui ada yang mempergunakan massa sebagai salah satu kekuatan yang mendukungnya untuk memasuki lingkungan elit. Ketika mereka yang tergabung dalam “*counter elite*” dengan dukungan massa berhasil menyingkirkan dan kemudian menggantikan posisi elit lama, maka proses ini sering disebut sebagai “*wholesale circulation of the elite*”, atau yang sering pula disebut sebagai “revolusi”.¹⁸

Marie Kolabinska berpendapat mengenai beberapa tipe dari sirkulasi elit ini. Pertama, sirkulasi elit yang berlangsung di antara mereka yang tergabung dalam “*the governing elite*”. Kedua, sirkulasi elit yang berlangsung antara mereka yang tergabung dalam “*the governing elite*” dengan massa. Tipe kedua mungkin mengambil bentuk: (a) individu-individu yang berasal dari strata bawah (massa) yang berhasil masuk ke dalam jaringan elit, dan (b) individu-individu dari strata bawah (massa) yang membentuk kelompok elit baru dan melakukan perjuangan melawan elit yang ada guna memperoleh kekuasaan.¹⁹

Sehubungan dengan perputaran elit, Guido Dorso memberikan catatan yang menarik untuk disimak. Lebih spesifik, Dorso membahasnya dengan sebutan sebagai suatu bentuk “*exchange*” antara segmen yang berbeda daripada sirkulasi pada umumnya. Menurut Dorso di masyarakat berlangsung tiga mekanisme “*exchange*” yang utama, yakni:

- A. “*Exchange*” antara pihak pemerintah dengan kelompok oposisi yang berasal dari dalam “*political class*”. Contoh yang paling jelas mengenai “*exchange*” tipe ini adalah diberlakukannya sistem dua partai di Inggris ataupun Amerika Serikat. Satu partai menjalankan

18 Hagopian, *Op. cit.*, hlm. 226.

19 Bottomore, *Op. cit.*, hlm. 49.

peran sebagai pihak pemerintah, sementara partai yang lainnya bertindak sebagai pihak oposisi.

- B. “*Exchange*” antara pihak yang tergabung dalam kelompok “*political class*” dengan “sisa” dari kelompok “*ruling class*”. Adanya “*exchange*” tipe ini berarti memberi kesempatan bagi anggota baru untuk masuk ke dalam kelompok “*political class*”, dan hal tersebut berarti pula mencegah terjadinya upaya korporasi tertutup pada kelompok itu.
- C. “*Exchange*” antara pihak yang tergabung dalam kelompok “*the ruled class*” dengan kelompok “*the ruling class*”. “*Exchange*” tipe ini sama dengan “sirkulasi” sebagaimana yang dimaksudkan oleh Pareto. Tipe ini dapat dinyatakan mempunyai kaitan yang relatif erat dengan apa yang oleh para ilmuwan sosial sering disebut sebagai “mobilisasi sosial yang sifatnya vertikal”.²⁰

Lebih lanjut, Dorso mengemukakan pendapatnya bahwa apabila selama berlangsungnya proses mekanisme “*exchange*” seperti di uraikan tadi mengalami gangguan atau hambatan, maka tidak menutup kemungkinan akan terjadi seperti apa yang diistilahkan Pareto sebagai “revolusi”. Bahkan, Dorso menyatakan bahwa “*political revolution*” akan benar-benar terjadi apabila individu-individu yang tergabung dalam kelompok “*governing political class*” berubah menjadi suatu “*camarrila*” yang selalu berupaya menumpuk kekuasaan pada diri sendiri. Dalam keadaan seperti ini, mereka yang tergabung dalam kelompok “*opposition political class*” akan memperoleh dukungan dari massa dan “sisa” dari “*the ruling class*”. Apabila “*political revolution*” berlangsung, maka sistem politik yang ada di masyarakat yang bersangkutan akan mengalami perubahan. Walaupun demikian, struktur sosial masyarakat yang berkaitan dengan hubungan antara pihak yang memerintah dan pihak yang diperintah masih tetap utuh seperti semula.

20 Hagopian, *Op. cit.*, hlm. 227–228.

Pada uraian terdahulu, telah disinggung bahwa keluar masuknya individu dalam jaringan elit merupakan hal yang abadi. Mereka yang berasal dari kelompok elit ataupun massa akan merasakan jatuh bangun dalam rangka meraih ataupun mempertahankan posisi elit. Berlangsungnya sirkulasi elit merupakan hal yang tidak mungkin terelakkan. Hal yang perlu diperhatikan sehubungan dengan hal itu adalah faktor-faktor yang memengaruhi proses perputaran elit tersebut. Perubahan yang terjadi dalam jaringan elit yang sifatnya internal ataupun eksternal berpengaruh terhadap berlangsungnya sirkulasi elit. Munculnya ide-ide dan penemuan-penemuan baru ataupun bangkitnya kekuasaan-kekuasaan dunia yang baru, biasanya akan diikuti oleh perubahan-perubahan dalam tubuh elit. Sebagai ilustrasi, pada zaman nilai keagamaan masih mendominasi suatu masyarakat, maka elit yang didasarkan pada keagamaan akan menonjol peranannya di masyarakat tersebut. Akan tetapi, seiring dengan bergesernya waktu, semisal masyarakat tersebut mengalami perubahan kehidupan yang bernafaskan sains. Maka, elit yang kemunculannya didasarkan pada keagamaan mulai kehilangan atau paling tidak menurun peranannya.

Demikian pula halnya dengan para tuan tanah yang merupakan elit dengan peran menonjol pada zamannya akan menjadi kelompok yang tidak mempunyai peran lagi di masyarakat yang mengalami proses industrialisasi. Peran para tuan tanah sebagai elit digantikan elit baru yang terdiri dari individu-individu yang menguasai bidang industri. Lingkungan dapat dinyatakan sebagai faktor yang cukup menentukan bagi jatuh bangunnya posisi elit. Hal ini paralel dengan pengamatan yang dilakukan oleh Mosca yang menyatakan bahwa “kelas-kelas penguasa turun apabila mereka berhenti mendapatkan wawasan, dalam kapasitas mana mereka naik untuk berkuasa dan jika apa yang harus mereka abadikan telah kehilangan artinya”.²¹

Berkaitan dengan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap berlangsungnya sirkulasi elit, Pareto memandang dari sisi lain. Ia

21 Suzanne Keller. *Op. cit.*, hlm. 340–341.

mengungkapkan bahwa faktor biologis dan sosio-psikologis dari anggota-anggota elit mempunyai peran yang cukup berarti.²² Penyelidikan terhadap jatuh bangunya elit ternyata mengacu pada suatu kesimpulan, yakni faktor keturunan merupakan salah satu penyebabnya. Banyak keluarga aristokrat yang terlambat mempunyai keturunan atau bahkan tidak mempunyai sama sekali. Hal tersebut dikarenakan yang bersangkutan terlambat melakukan perkawinan atau bahkan tidak jarang ada di antara mereka yang tidak kawin sepanjang hidupnya. Selain terlambat mempunyai keturunan, jumlah anak biasanya juga relatif tidak banyak. Penyelidikan juga menyebutkan bahwa tidak jarang di antara keluarga aristokrat tersebut menderita berbagai jenis penyakit yang diduga berasal dari terjadinya tali perkawinan di antara sesama anggota keluarga (*inses*). Sudah tentu hal tersebut pada gilirannya akan mendorong musnahnya kelompok elit tersebut.

Selain faktor biologis, faktor lain yang berpengaruh terhadap jatuh bangunya elit juga ditentukan oleh keadaan sosio-psikologis yang melingkupi elit yang bersangkutan. Sama halnya dengan elit yang gagal mereproduksi diri sendiri, ketidakmampuan elit untuk memindahkan keunggulan intelektual merupakan hal yang memengaruhi sirkulasi elit. Maka, elit juga mungkin tetap bertahan pada posisinya, karena kemampuannya untuk menyebarkan nilai-nilai budaya serta kebiasaan-kebiasaan kepada para keturunannya. Hal tersebut didasarkan pada suatu anggapan bahwa keunggulan intelektual merupakan suatu bakat yang sedikit sekali diperoleh dari keturunan. Oleh karena itu, elit harus mampu menemukan cara agar dapat memindahkan keunggulan intelektual kepada para calon penerusnya.

Sehubungan dengan sirkulasi elit, Pareto menggambarkan bahwa elit lama umpama sekawanan serigala yang serakah, egois, cerdik dan sekaligus licik untuk bertipu muslihat. Sementara itu, elit baru dilukiskan sebagaimana halnya dengan sekawanan singa yang gagah,

22 Suzanne Keller, "Perputaran Individu-individu Elit" dalam *Op. cit.*, hlm. 329–340.

tangguh, dan mempunyai cita-cita mulia. Akan tetapi, begitu tercapai keinginannya untuk menduduki tampuk kekuasaan, singa itu akan menjelma menjadi serigala. Pareto menyatakan bahwa nasib semua serigala adalah dijatuhkan oleh singa, tetapi nasib semua singa adalah menjadi serigala.²³

Sirkulasi elit akan menghasilkan elit baru yang menggeser posisi elit lama, dan hal tersebut menunjukkan ketidakmampuan elit lama untuk mempertahankan kekuasaannya. Ketidakmampuan elit yang sedang berkuasa untuk mempertahankan posisinya dapat disebabkan beberapa hal, antara lain, (a) ketidakmampuan serta keengganan para elit untuk mereproduksi diri sendiri, dengan catatan hal ini berlangsung apabila pewarisan posisi elit merupakan pola yang berlaku; (b) ketidakmampuan elit untuk memindahkan kemampuan intelektual kepada para calon penggantinya ataupun ketidakmampuannya untuk memilih calon-calon pengganti yang tepat; (c) munculnya penyakit-penyakit sosial pada diri elit, seperti adanya keinginan untuk bertingkah laku konservatif, dan juga munculnya jarak sosial yang semakin melebar dengan massa.²⁴

Semua itu adalah problema-problema yang dihadapi elit dalam kaitannya dengan berlangsungnya proses sirkulasi. Kemampuan elit mengatasi problema-problema tersebut berarti membuka kemungkinan munculnya elit baru yang merupakan penerus dari elit lama. Sementara itu, apabila elit mengalami kegagalan dalam mengatasi problema-problema tersebut berarti memberi kesempatan bagi munculnya elit baru yang berasal dari kelompok lain yang bukan merupakan generasi penerus dari elit lama.

Hal yang perlu mendapat perhatian sehubungan dengan sirkulasi elit adalah elit dalam kondisi apa pun (sukses atau gagal dalam menjalankan peranannya) harus menyadari bahwa mereka pada suatu saat pasti akan digantikan oleh kelompok lain. Pada

23 *Ibid.*, hlm. 360.

24 *Ibid.*, hlm. 362.

waktunya, semua elit yang berhasil maupun yang gagal harus bersedia untuk menyerahkan kekuasaan yang selama ini digenggamnya dan mengundurkan diri dari pentas politik. Mereka memang masih mungkin terus-menerus mendapat tempat untuk dikenang sebagai orang yang pernah menduduki posisi dan memainkan peran tertentu pada masa silam. Namun, mereka harus menyadari bahwa dirinya tidak mungkin terus-menerus menduduki posisi dan memainkan peran dalam menentukan kebijakan yang berlaku bagi orang banyak.

Elit di Negara Sedang Berkembang

Watak atau sifat yang melekat pada diri elit di suatu masyarakat belum tentu sama dengan yang ada di masyarakat lainnya. Hal tersebut paling tidak ditentukan oleh tipe dari masyarakat di mana elit berada dan juga sifat kebudayaannya. Pada masyarakat yang sudah mencapai taraf industrialisasi tentunya mempunyai elit yang wataknya berlainan dengan elit yang ada di masyarakat yang masih kental dipengaruhi oleh nilai-nilai tradisional. Demikian pula elit masyarakat yang mengutamakan norma-norma agama sebagai sendi kehidupan mempunyai watak yang berbeda dengan elit yang berada di masyarakat lainnya yang mengutamakan norma-norma kehidupan sekuler.

Negara yang sedang berkembang adalah negara yang masyarakatnya mulai meninggalkan nilai-nilai tradisi lama dan sedang berupaya menjadikan dirinya sebagai masyarakat modern. Di negara berkembang tentunya mempunyai elit dengan watak serta sifat tertentu pula. Elit di negara berkembang mempunyai watak dan sifat yang berbeda dengan elit yang ada di negara yang masyarakatnya masih ketat berpegang pada nilai-nilai tradisi lama ataupun elit yang ada di negara yang masyarakatnya dilingkupi oleh nilai-nilai modern.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka elit di negara yang sedang berkembang harus diberi peran yang pokok dalam proses

modernisasi.²⁵ Sebab, di kebanyakan negara berkembang sedang melaksanakan modernisasi di hampir semua sektor kehidupan untuk mengejar ketertinggalannya. Dalam kondisi seperti ini, masyarakat tersebut berada pada “posisi antara”, yakni proses meninggalkan nilai-nilai lama menuju nilai-nilai baru. Hal-hal yang berkaitan dengan tradisi mulai ditinggalkan dan berangsur-angsur diganti dengan hal-hal baru yang dinilainya sesuai dengan kebutuhannya. Perbedaan antara situasi lama dan situasi baru di negara berkembang ternyata cukup mencolok. Dalam keadaan seperti ini, elit dituntut lebih memainkan peran untuk menata dan mengarahkan masyarakat agar kehidupannya tidak terombang-ambing antara nilai-nilai lama dan baru. Masyarakat mudah terombang-ambing, karena nilai-nilai baru yang dijadikan pedoman dalam menjalani kehidupan belum sepenuhnya kokoh, sementara nilai-nilai lama sudah terlanjur mulai ditinggalkan.

Pada kenyataannya, elit lama di negara yang sedang berkembang tidak cocok dan tidak mempunyai kemampuan untuk menata dan mengarahkan masyarakat untuk melakukan berbagai kegiatan dalam rangka modernisasi. Perihal elit lama, kenyataan juga menunjukkan bahwa mereka tidak jarang telah ternoda, karena pernah menjalin hubungan dengan penguasa kolonial. (Harap diingat bahwa kebanyakan negara berkembang belum begitu lama lepas dari belenggu penjajahan). Keadaan seperti inilah yang semakin mempersulit keberadaan elit di negara yang belum lama merdeka untuk menjalankan modernisasi.

Di negara sedang berkembang, elit yang mengendalikan roda pemerintahan dihadapkan dengan sejumlah persoalan yang kompleks dan relatif sulit untuk dicarikan solusinya. Elit di negara sedang berkembang harus terdiri dari individu-individu yang memperoleh pendidikan memadai dan mempunyai pengalaman serta wawasan untuk menghadapi permasalahan yang muncul di zaman yang semakin modern.

25 J. W. Schoorl, *Op. cit.*, hlm. 129.

Berkaitan dengan hal tersebut, Schoorl menyatakan bahwa terdapat sejumlah permasalahan pokok yang harus dihadapi elit di negara yang sedang berkembang, yaitu:

- A. Pengembangan sistem politik baru yang cocok untuk melaksanakan modernisasi masyarakat pada umumnya dan pembangunan ekonomi pada khususnya.
- B. Pengintegrasian golongan-golongan “plural” menjadi suatu kesatuan nasional, untuk membentuk suatu identitas nasional. Identifikasi dan loyalitas dengan satuan politik baru, yakni negara baru harus didahulukan daripada identifikasi dan loyalitas dengan satuan-satuan sosial lama yang tradisional dan lebih kecil, seperti kelompok kekerabatan, desa, regional, kelompok dengan persamaan bahasa, kelompok agama, kelompok sosial dan sebagainya. Harus terbentuk suatu kesatuan nasional dengan kebudayaan nasional.
- C. Perlunya mencapai kemajuan ekonomi yang signifikan dalam jangka pendek. Untuk mewujudkannya, elit perlu mengikutsertakan penduduk, atau setidaknya-tidaknya bagian-bagian penting dari penduduk, dalam proses produksi modern.²⁶

Menghadapi setumpuk permasalahan yang sangat kompleks, maka hal yang perlu diperhatikan adalah bagaimana negara berkembang memilih secara tepat individu-individu untuk dijadikan elit. Ada harapan agar mereka yang terpilih sebagai elit mampu memimpin masyarakat yang bersangkutan dalam proses modernisasi. Akan tetapi, sekali lagi dalam kenyataannya, relatif sulit untuk menemukan elit yang tepat bagi negara yang sedang menjalankan proses modernisasi. Sementara itu, realitas menunjukkan bahwa di negara ini terdapat berbagai macam tipe elit yang mempunyai pengaruh dalam menjalankan roda pemerintahan. Hal ini antara lain disebabkan kebanyakan negara sedang berkembang mempunyai tingkat pluralitas yang cukup tinggi. Oleh karena itu, tipe elit yang terdapat di setiap

26 *Ibid.*, hlm. 130–131.

negara berkembang belum tentu sama satu dengan lainnya. Pada gilirannya, hal tersebut akan memungkinkan terjadinya perbedaan jalannya proses modernisasi di masing-masing negara tersebut.

Upaya yang dilakukan untuk memetakan tipologi elit yang sedang berkuasa di negara berkembang telah dilakukan oleh beberapa orang ilmuwan, seperti Clark Kerr.²⁷ Tipologi yang dikemukakan didasarkan pada penentuan orientasi sentral dari elit mengenai permasalahan-permasalahan utama yang dihadapinya. Orientasi ini selain tampak pada permasalahan utama, juga tampak pada kebijakan yang dikeluarkannya, khususnya yang berkaitan dengan pembangunan. Tipologi tersebut membagi elit di negara sedang berkembang menjadi lima tipe menurut latar belakang sosial dan orientasi politiknya, yakni:

- A. Elit kelas menengah yang berasal atau muncul dari kelompok-kelompok pedang dan tukang. Pada umumnya, mereka terdiri dari golongan minoritas dalam bidang keagamaan ataupun kesukuan. Kelompok ini merupakan elit baru yang ternyata dalam perkembangannya dapat hidup berdampingan dengan elit lama. Kesempatan berkembang yang diperoleh kelompok ini lebih sering digunakan untuk mengembangkan, atau memperbaiki kedudukannya sendiri. Elit yang tergolong tipe kelas menengah tidak mempunyai ideologi yang tegas. Sikap mereka pragmatis dengan mengutamakan individualisme ekonomi dan egalitarianisme politik. Elit tipe ini mementingkan mobilitas sosial yang harus segera dilaksanakan dengan cara mengejar kepentingan diri sendiri secara sehat.
- B. Elit dinastik atau pemimpin dinastik berasal dari lingkungan aristokrat yang berlandaskan pada masyarakat agraris atau pedagang. Selain itu, pihak yang juga dipandang sebagai elit menurut tipe ini adalah mereka yang berasal dari kasta militer

27 *Ibid.*, hlm. 131–134; Gandhi, Madan G. *Op. cit.*, hlm. 124–125; Bottomore, Tom B. *Op. cit.*, hlm. 96–100; Widjaja, Albert. *Budaya Politik dan Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: LP3ES 1982, hlm. 67–71.

(seperti di Jepang) atau elit yang terdiri atas kepala-kepala suku. Elit menurut tipe ini selalu berupaya untuk tetap mempertahankan orde yang sudah ada dengan sangat berorientasi kepada tradisi. Tradisi ini digunakan para elit untuk membenarkan kewibawaan dan kekuasaan yang dibangunnya. Elit menurut tipe ini dibedakan menjadi dua, yakni mereka yang tergabung dalam kelompok yang “realis” dan mereka yang tergolong dalam kelompok “tradisionalis”. Kelompok yang realis menyadari bahwa sebagian dari modernisasi itu sebagian tidak mungkin dihindari, khususnya yang berkaitan dengan industrialisasi. Biasanya, kelompok tradisionalis tetap menghendaki orde yang berlangsung untuk tetap bertahan dengan landasan tradisi. Struktur masyarakat dimana tipe elit dinastik ini ada, biasanya menunjukkan struktur yang sangat hierarkis. Hubungan antara mereka yang mempunyai kedudukan tinggi dengan bawahannya merupakan hubungan yang bercorak paternalistik di bidang politik maupun ekonomi. Peran yang dilakukannya dalam proses modernisasi relatif terbatas. Sebagaimana halnya dengan elit pejabat kolonial, kepentingan pribadi dari para elit dinastik juga menghambat pelaksanaan modernisasi. Sebab, elit memiliki ketakutan terhadap posisinya yang terancam hilang apabila modernisasi berjalan dengan lancar. Tampaknya, mereka lebih mementingkan keluarga besar atau dinastinya ketimbang ikut aktif mendorong bergulirnya modernisasi.

- C. Pejabat kolonial yang merupakan pejabat-pejabat yang berasal dari pemerintahan kolonial. Pada umumnya, mereka tidak terlalu berperan dalam melaksanakan modernisasi. Elit tipe ini mewakili dan bertanggung jawab kepada negara penjajah. Sebenarnya, mereka merupakan pemimpin asing dengan kebijakan yang berorientasi pada asing pula. Pejabat kolonial dapat menggelindingkan roda modernisasi, seperti industrialisasi. Hal itu dapat dicapai melalui perangkat administrasi yang efektif atau pengenalan pendidikan modern. Akan tetapi, upaya ini kurang

dapat memberi dukungan secara langsung bagi terselenggaranya modernisasi dengan cepat. Pada umumnya, kepemimpinan elit tipe ini lebih banyak mengandalkan pada kekuatan fisik dan ancaman daripada bujukan dan kompromi. Mereka menekan kebebasan penduduk pribumi dan berupaya mengatur sedemikian rupa sehingga kebutuhan ekonomi dan keamanannya sepenuhnya tergantung pada penguasa kolonial.

Realitas memang menunjukkan bahwa pada dewasa ini, elit asing hampir tidak ada sama sekali. Akan tetapi, di negara berkembang lebih banyak muncul elit lokal yang mempunyai jiwa administrator kolonial. Elit lokal ini lebih sering meniru tingkah laku elit kolonial yang berkuasa sebelumnya. Mereka mempunyai kecenderungan untuk lebih mementingkan golongannya sendiri sebagaimana halnya elit kolonial yang lebih mementingkan kepentingan “*home country*”-nya. Ringkasnya, walaupun secara retorik mereka menyatakan lebih mengutamakan kepentingan umum, tetapi pada realitasnya, orientasi terhadap kepentingan umum masih sangat lemah.

- D. Kaum intelektual revolusioner merupakan kelompok baru yang terdiri dari para intelektual yang merupakan hasil sistem pendidikan yang ada. Mereka yang tergabung dalam elit ini mempunyai pandangan bahwa kebudayaan dan struktur masyarakat yang ada selama ini sudah dianggap tidak cocok lagi bagi suatu masyarakat modern. Dengan pandangan seperti itu, mereka menempatkan diri sebagai pemimpin dalam menata dan mengarahkan modernisasi yang menurutnya tidak dapat dielakkan pelaksanaannya. Ideologi mereka lebih menekankan pada gagasan seperti “panggilan historis” daripada peran mereka, termasuk dedikasi yang tinggi terhadap tugas. Elit tipe ini juga mempunyai kecenderungan untuk memusatkan kekuasaan politik yang ada pada genggamannya. Gejolak-gejolak sosial yang muncul tidak akan dipecahkan melalui penyesuaian program dan administrasi pemerintahan, tetapi lebih sering diselesaikan

melalui pembinaan ideologi. Apabila pembinaan ideologi yang dilakukan tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat, maka elit tipe ini mempunyai kecenderungan untuk memerintah dengan tangan besi.

- E. Pemimpin nasional yang mempunyai latar belakang yang relatif beragam. Pada umumnya, mereka berasal dari berbagai gerakan sosio-politik yang berusaha melawan penjajah, baik secara langsung ataupun tidak langsung. Kebanyakan di antara mereka merupakan pemimpin yang kharismatik dengan pengaruh pribadi yang relatif menonjol. Bagi mereka, nasionalisme yang ada di negara berkembang masih lebih merupakan sentimen daripada sebagai sistem pemikiran yang telah dijabarkan. Di negara yang sedang berkembang, elit tipe ini berperan di tengah-tengah masyarakat. Semangat nasionalisme merupakan motivasi yang kuat untuk melaksanakan modernisasi.

Di samping tipologi sebagaimana telah diuraikan tersebut, Clark Kerr menambahkan tipe keenam, yaitu apa yang disebutnya sebagai “kekuatan mengambang”.²⁸ Elit yang tergabung dalam tipe ini adalah para intelektual dan jenderal. Para intelektual, termasuk di dalamnya mahasiswa sangat tanggap terhadap perkembangan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Pada umumnya, mereka terpecah-pecah, tetapi apabila mereka mampu menyatukan diri dalam kelompok yang kuat, maka secara bersama-sama mereka akan mampu mengubah dan menggerakkan masyarakat secepat gagasan-gagasan yang dilontarkannya. Para intelektual tersebut dapat dianggap sebagai sumber yang relatif membahayakan, tetapi sebaliknya, mereka adalah alat bagi terlaksananya modernisasi. Ke mana mereka akan bergerak tergantung dari perlakuan penguasa terhadap mereka, apakah mereka dicurigai dan ditendang penguasa ataukah justru diajak berperan serta dalam pelaksanaan modernisasi.

28 Albert Widjaja, *Op. cit.*, hlm. 71–72.

Para jendral juga mempunyai kemampuan untuk menggerakkan massa. Namun, berbeda dengan para intelektual yang menggerakkan massa dengan gagasan-gagasannya, para jendral menggerakkan massa dengan kekuatan fisik (senjata). Pada umumnya, para jendral selalu siap untuk mempertahankan “*law and order*”, baik dilakukan dengan cara memberikan dukungan kepada pihak penguasa ataupun sebaliknya, dengan mengambil kekuasaan yang ada (kudeta).

Kecuali tipe elit kelas menengah, semua tipe elit tersebut mempunyai kecenderungan yang hampir sama, yakni selalu berupaya membuat massa lebih patuh terhadap perintahnya. Tipologi elit tersebut lebih merupakan tipe yang idealis. Dalam tipologi elit, tidak tampak adanya kebijakan-kebijakan yang mengutamakan keuntungan masyarakat umum. Walaupun pada kenyataannya, elit yang berpihak kepada masyarakat umum sedikit banyak merupakan kemustahilan.

Di negara berkembang, ternyata ada suatu keadaan yang menarik untuk dicermati lebih mendalam. Hal tersebut berkaitan dengan peran kelompok militer dalam bidang legislatif yang menonjol di panggung politik. Peran tersebut perlu mendapatkan perhatian untuk mengetahui faktor-faktor yang melatarbelakangi masuknya militer dalam pentas politik dan apa yang menjadi akibatkannya.²⁹

Secara garis besar, terdapat dua faktor utama yang membuat militer masuk ke pentas politik, yakni faktor internal dan eksternal. Faktor internal merupakan penyebab yang mengacu pada kondisi di dalam tubuh militer itu sendiri, sedangkan faktor eksternal mengacu pada keadaan yang ada di luarnya. Faktor internal yang mendorong militer masuk ke pentas politik ditandai, antara lain dengan ambisi sekelompok perwira yang berkeinginan untuk menggenggam kekuasaan yang dapat dipergunakan untuk mengendalikan pemerintahan. Sedangkan faktor eksternal yang memengaruhi keterlibatan militer dalam kehidupan politik disebabkan ketidakstabilan sistem politik yang bermula dari

29 J. W. Schoorl, *Op. cit.*, hlm. 185–192.

kebangkrutan ekonomi, korupsi yang merajalela sampai dengan pertikaian di antara sesama kelompok sipil yang tidak kunjung selesai.

Adapun dampak yang diakibatkan dari militer sebagai elit politik dapat dibedakan menjadi dua pula, yakni dampak positif dan dampak negatif. Dampak positif militer menjalankan peran sebagai elit politik, antara lain ditunjukkan dengan terwujudnya kestabilan politik ataupun penjaminan persatuan dan kesatuan nasional. Pada gilirannya, bangsa yang bersangkutan akan mampu melaksanakan modernisasi guna meningkatkan taraf kesejahteraannya. Sementara itu, dampak negatif yang tampak, ditunjukkan dengan kemunculan rezim militer yang kurang atau bahkan cenderung untuk tidak memberi ruang gerak bagi demokrasi di masyarakat yang bersangkutan. Kondisi semacam ini akan menjadi penghambat bagi keberlangsungan pembangunan politik, dan memberi peluang pembangunan militer lebih besar daripada pembangunan di sektor lainnya.

Berkaitan dengan dampak keterlibatan militer di pentas politik, terdapat pihak-pihak yang menyangsikan stabilitas politik untuk menjamin persatuan dan kesatuan nasional terlebih menciptakan suasana kondusif bagi berlangsungnya modernisasi. Kesangsian tersebut merujuk bahwa kestabilan yang ada cenderung bersifat semu. Hal ini dikarenakan stabilitas tersebut tidak tercipta dalam situasi yang memberi ruang gerak memadai bagi pengembangan demokrasi.

Sehubungan dengan keterlibatan militer di pentas politik, School mengutip pendapat yang diungkapkan oleh Huntington sebagai berikut:

“Masyarakat berubah, demikian juga peranan kaum militer. Dalam dunia oligarkhi, seorang prajurit adalah seorang radikal; di dunia kelas menengah, ia adalah sesama warga dan wasit penengah; dalam hubungan dengan massa rakyat, ia menjadi pembela yang konservatif dari orde yang ada. Dengan demikian, meskipun paradoksal tetapi dapat dipahami bahwa semakin terbelakang suatu masyarakat, semakin progresif peranan

militernya; semakin maju masyarakatnya, semakin konservatif dan reaksioner peranan kaum militernya.”³⁰

Schoorl dengan mendasarkan pada pendapat yang diungkapkan oleh Huntington berupaya menarik benang merah sebagai kesimpulan. Militer dalam keadaan tertentu merupakan kelompok yang mempunyai kemampuan untuk memecahkan situasi sosial dan politik yang relatif sulit. Sementara itu, kehadiran militer di politik negara-negara yang belum begitu modern cenderung memunculkan dampak positif. Namun, di negara yang sudah menyandang predikat modern, kehadiran militer kurang memberi keuntungan. Akan tetapi, pernyataan Huntington tersebut tidak menyinggung bahwa aspek negatif dari kehadiran militer yang juga ditemukan di masyarakat yang belum modern. Demikian pula sebaliknya, di masyarakat modern, dimungkinkan pula ditemukan dampak positif, yakni adanya campur tangan militer dalam memecahkan permasalahan-permasalahan berat yang ada di tengah-tengah masyarakat.

Dalam realitasnya, negara berkembang lebih sering menemukan kehadiran militer di pentas politik yang tidak mampu menciptakan stabilitas. Sementara itu, campur tangan militer dalam membantu sipil yang mengendalikan roda pemerintahan untuk memecahkan permasalahan yang muncul di masyarakat juga ditemukan pada negara yang sudah maju atau modern.

Ringkasnya, pendapat Huntington secara eksplisit menegaskan bahwa peran militer ditinjau dari sisi pembangunan memberi dampak positif bagi negara berkembang, dan membawa dampak negatif bagi negara maju atau modern. Padahal dalam kenyataannya, tidak tertutup kemungkinan dapat berlaku hal yang sebaliknya.

30 Pendapat Huntington dan tanggapan atau kesimpulan Schoorl atas pendapat tersebut, dapat dilihat pada *Ibid.*, hlm. 192.

Kelas Menengah

Sebagaimana telah disinggung pada uraian terdahulu, masyarakat dapat dipilah menjadi mereka yang tergabung dalam kelompok yang dikenal sebagai elit dan mereka yang tergabung dalam kelompok yang disebut sebagai massa. Mereka yang berada dalam lingkaran elit mempunyai jumlah yang lebih sedikit apabila dibandingkan dengan mereka yang berpredikat massa. Di samping dua kelompok itu, terdapat kelompok lain yang berada di antara dua kelompok yang disebut terdahulu. Kelompok yang berada di antara elit dan massa ini disebut sebagai kelas menengah. Pada umumnya, jumlah mereka lebih banyak apabila dibandingkan dengan jumlah elit, namun lebih sedikit apabila dibandingkan dengan jumlah massa.

Sehubungan dengan kelas menengah, menarik untuk mencermati pendapat Aristoteles yang menjelaskan bahwa di setiap negara terdiri dari tiga lapisan masyarakat, yakni: (a) lapisan masyarakat yang kaya sekali, (b) lapisan masyarakat yang sangat miskin, dan (c) lapisan masyarakat yang berada di antara dua lapisan tersebut. Ia menyatakan lebih lanjut bahwa untuk membangun suatu negara yang relatif kuat diperlukan adanya kelas menengah yang kuat pula. Hal ini disebabkan kelas menengah merupakan lapisan masyarakat yang posisinya paling aman. Mereka tidak mudah iri atau tidak akan berbuat jahat terhadap lapisan masyarakat yang kaya dan tidak ada alasan yang menyebabkan kaum miskin merasa iri dan berbuat jahat terhadapnya. Oleh karena itu, Aristoteles menyatakan masyarakat politik yang terbaik berasal dari lapisan menengah.³¹

Konsep kelas menengah lahir dan dikenal di Eropa Barat pada masa menjelang dan sesudah berlangsungnya revolusi industri. Pada permulaan berlangsungnya revolusi industri, mereka yang tergabung dalam kelas menengah berperan sebagai penggerak utama dalam kehidupan perekonomian. Pada mulanya, ketika ekonomi feodal

31 Sukanto, "Kelas Menengah di Indonesia: Suatu Tinjauan Kepustakaan", *Analisa*, Nomor 6 tahun 1985, hlm. 517.

mengalami kebangkrutan, kelas menengah ini terdiri dari mereka yang berasal dari kelompok masyarakat yang berperan sebagai perantara antara penghasil barang mentah dengan pihak pengelola bahan mentah tadi. Dalam posisi seperti ini, mereka yang memainkan peran sebagai perantara mempunyai posisi yang sangat menguntungkan dan pada gilirannya, mereka akan tumbuh dan berkembang menjadi kelompok yang dikenal sebagai kelas menengah.

Kelas menengah dengan posisi yang relatif menguntungkan akan menjalankan peran sebagai penghubung antara mereka yang tergabung dalam kelas atas (kelompok borjuis) dengan mereka yang termasuk dalam kelas pekerja. Sehubungan dengan hal tersebut, Nicos Poulantzas menulis bahwa kelas menengah tidak termasuk dalam pola produksi kapitalis. Mereka baru berada dalam masa transisi dari pola produksi feodal menuju pola produksi kapitalis dan mereka agak anti terhadap kapitalis serta lebih berilusi reformis, yaitu menghendaki adanya partisipasi, mobilitas vertikal, dan khawatir terjadinya proletarisasi.³²

Status kelas menengah memang lebih sering dikaitkan dengan struktur ekonomi. Akan tetapi, kelas tersebut juga mempunyai kemampuan untuk berperan lebih dari sekadar pada ruang lingkup ekonomi saja. Mereka mempunyai kemampuan untuk menempatkan diri dan bertindak sebagai pelopor pembaharuan pada hampir semua sektor kehidupan. Oleh karena itu, tidak berlebihan apabila kelas menengah dinyatakan sebagai motor penggerak bagi berlangsungnya perubahan dan pembaharuan (terutama di masyarakat Barat). Sebagai motor penggerak perubahan, mereka biasanya terorganisir secara rapi dan permanen. Mereka yang tergabung dalam kelas menengah diharapkan mampu menjadi kekuatan yang mendorong terciptanya suasana menuju pertumbuhan sosial dan politik yang dicita-citakan masyarakat yang bersangkutan. Di samping itu, mereka juga dibebani harapan untuk melakukan peran sebagai stabilisator dalam kehidupan

32 *Ibid.*

sosial dan politik sehingga tercipta suasana yang mapan dan kondusif bagi kelancaran pelaksanaan modernisasi.

Dalam konteks pertumbuhan masyarakat yang semakin berkembang ke arah kehidupan yang lebih modern, kelas menengah semakin menunjukkan dirinya sebagai kelompok yang berperan sebagai “dinamisator” di masyarakat. Hal ini dimungkinkan karena posisinya yang berada di antara elit dan massa. Posisi itu membuat kelas menengah lebih mudah berhubungan baik dengan elit yang berada di atasnya ataupun dengan massa yang berada di bawahnya. Dengan jarak sosial yang relatif dekat, kelas menengah dengan mudah dapat melakukan komunikasi dengan mereka yang tergabung dalam kelompok elit ataupun massa.

Kelas atas menganggap kelas menengah relatif penting untuk diperhatikan. Karena peran besar yang dapat dimainkan kelas menengah dalam perkembangan sosial, ekonomi, maupun politik, tidak jarang kelas menengah dimanfaatkan oleh kelas atas untuk menjembatani hubungannya dengan kelas bawah; dalam hal ini kelas menengah sering dimanfaatkan untuk melakukan penetrasi terhadap massa yang tergabung dalam kelas bawah.

Mereka yang tergabung dalam kelas menengah pada suatu saat pasti mempunyai keinginan untuk dapat memasuki lapisan kelas yang ada di atasnya. Tidak dapat dipungkiri, kelas menengah menyimpan ambisi bahwa suatu ketika dirinya akan mampu menembus masuk ke dalam lingkaran elit. Hasrat yang melekat pada kelas menengah tersebut merupakan hal yang wajar, karena dalam pentas kehidupan politik upaya untuk mengumpulkan dan memperbesar kekuasaan merupakan suatu keniscayaan. Sehubungan dengan keinginan yang ada pada kelas menengah tersebut, maka tidak jarang kelas atas mengkhawatirkan keberadaan kelas menengah jika posisinya menjadi semakin kokoh. Semakin kokoh posisi kelas menengah dapat menjadikan kekhawatiran kelas atas bertambah. Bagi kelas atas, keberadaan kelas menengah tetap dibutuhkan karena mereka dapat dijadikan penghubung dengan kelas

bawah, tetapi keberadaannya harus tetap terjaga sedemikian rupa sehingga tidak merusak “status quo” yang ada.

Akan tetapi, apabila posisi kelas menengah belum begitu kuat dan masih banyak tergantung pada kelas atas untuk memenuhi kepentingannya, maka kecenderungan kelas menengah untuk menggeser posisi kelas atas sangat kecil atau bahkan, tidak ada sama sekali. Realitas menunjukkan bahwa dalam kondisi kelas menengah yang masih lemah dan belum mandiri, mereka akan cenderung untuk mempertahankan “status quo”. Tidak jarang pula mereka melakukan tindakan penetrasi terhadap massa sebagai kelas bawah.

Sementara itu, peran kelas menengah bagi mereka yang tergabung dalam kelompok massa tidak lebih sebagai ujung tombak untuk menyampaikan kepentingan-kepentingannya kepada kelas atas. Walaupun demikian, tidak jarang pula kelas menengah membutuhkan kelas bawah. Kelas menengah membutuhkan massa yang jumlahnya banyak untuk mendukung kepentingannya dalam rangka *bargaining* dengan kelas atas. Biasanya, kelas menengah mengalami kegagalan dalam proses tawar-menawar tersebut apabila tidak disertai dengan adanya massa sebagai kekuatan yang mendukungnya. Jadi, terdapat hubungan timbal balik yang sifatnya saling menguntungkan di antara kelas-kelas tersebut. Kelas menengah berperan sebagai ujung tombak menyalurkan kepentingan massa, dan massa dapat pula memberikan dukungan yang dibutuhkan kelas menengah dalam rangka *bargaining* dengan kelas atas.

Di negara berkembang, keberadaan dan peran kelas menengah sering dipertanyakan dan menjadi bahan perdebatan yang berkepanjangan. Pertanyaan yang cukup relevan adalah dapatkah konsep kelas menengah yang kemunculannya didasarkan pada kondisi di Eropa Barat diterapkan di negara sedang berkembang? Tidak sedikit pakar ilmu sosial meragukan ketepatan penerapan konsep kelas menengah tersebut di negara berkembang yang notabene kebanyakan baru memperoleh kemerdekaan di pertengahan abad ke-20.

Sebagaimana diulas pada uraian di depan, kelas menengah di Eropa Barat muncul berbarengan dengan adanya revolusi industri yang pada waktu itu kapitalisme sedang tumbuh dan berkembang. Sementara itu, bangsa-bangsa di negara berkembang yang belum begitu lama mengecap kemerdekaan dari belenggu penjajah berupaya mentransfer makna kebangkitan kelas menengah yang berlangsung di Eropa Barat ke dalam masyarakat mereka. Berdasarkan pertimbangan ini, maka untuk memahami peranan dan prospek kelas menengah yang ada di negara berkembang harus terlebih dahulu memahami ciri dan karakteristik kapitalisme yang ada dan berkembang di kawasan yang bersangkutan beserta formasi sosial yang ada di dalamnya.

Sementara itu pada kenyataannya, walaupun ada kapitalisme di negara sedang berkembang, maka ia lebih tepat disebut dengan istilah kapitalisme “pinggiran”. Kapitalisme pinggiran menunjukkan ciri dan perwatakan yang mirip dengan kapitalisme yang ada dan berkembang di Eropa Barat. Namun, menunjukkan kelainan struktural (dimana ia sangat tergantung pada kapitalisme yang ada di ”pusat”) yang pada gilirannya akan membawa pengaruh bagi keberadaan dan perkembangan kelas menengah di negara sedang berkembang.

Negara berkembang yang belum lama menyatakan kemerdekaannya, pada umumnya, sedang berlangsung proses modernisasi dalam rangka mengejar ketertinggalannya dari negara maju. Sepanjang berlangsungnya proses modernisasi, tampak peran kelas menengah yang cukup menonjol dalam mengarahkan dan mengawal perubahan masyarakat dari yang tadinya terlekat sifat feodalistik ke masyarakat yang lebih modern. Tidak jarang kelas menengah menjalankan peran sebagai motor penggerak yang mencetuskan ide-ide pembangunan. Akan tetapi, sebagaimana umumnya terjadi di negara sedang berkembang, kelas menengah kurang mempunyai kekuatan ekonomi yang dapat dijadikan pijakan dan dukungan terhadap peranannya di bidang politik. Di satu sisi, mereka secara ekonomi terus diperkuat tetapi pada akhirnya, kelompok ini harus berhadapan dengan

kenyataan intervensi negara pada struktur perekonomian.³³ Intervensi negara tersebut tampak melalui berbagai regulasi dan birokratisasi di sektor perekonomian yang menghambat penguatan ekonomi kelas menengah.

Apabila hal tersebut adalah kendala bagi kelas menengah untuk mengembangkan diri agar mampu berperan secara signifikan di pentas politik. Kelas menengah di negara berkembang relatif sulit untuk dapat kokoh mandiri secara ekonomi apabila harus menghadapi derasnya intervensi negara. Sementara itu, tanpa kemandirian di bidang ekonomi, kelas menengah seakan tidak mempunyai kekuatan sebagai modal yang memadai untuk memainkan peran di pentas politik. Kelas menengah sudah sulit mewujudkan keinginannya untuk memasuki lapisan atas dengan menjadikan dirinya sebagai elit baru, apalagi menyalurkan kepentingan massa. Kelas menengah yang tidak mandiri di bidang ekonomi akan menjadikannya tergantung pada kelas atas di hampir semua bidang kehidupan. Berdasarkan pada kenyataan tersebut, maka tidak begitu mengherankan apabila ada pertanyaan yang isinya meragukan peran kelas menengah di negara berkembang. Kalaupun ia ada di negara tersebut, ia lebih cenderung berperan sebagai pendukung kelas atas atau elit dalam rangka mempertahankan kondisi “status quo” daripada menjalankan peran sebagai penyalur kepentingan massa, karena ia lebih ingin memasuki lingkaran elit guna menggenggam kekuasaan.

33 Sabartian Simatupang, “Kelas menengah di Dunia Ketiga”, *Ilmu dan Budaya*, Nomor 10, Juli 1987.

BAB 2

KEKUASAAN

Terminologi kekuasaan dalam khazanah ilmu politik menduduki tempat yang sentral. Setiap masyarakat terlekatasi aspek kekuasaan, baik yang masih bercorak tradisional maupun yang sudah berpredikat modern. Hal tersebut dapat diamati dari terjadinya interaksi antar-individu atau kelompok yang ada di masyarakat. Pada saat interaksi antara kelompok berlangsung, tidak jarang ada aspek kekuasaan di dalamnya. Interaksi tersebut memungkinkan salah satu pihak dengan kekuasaan yang dimilikinya dapat memaksakan kepentingan kepada pihak lainnya. Sementara itu, pihak lain dengan keterbatasan kekuasaan yang dimiliki harus bersedia tunduk dan mematuhi.

Aspek kekuasaan dalam kehidupan tampak menonjol terutama di masyarakat yang tidak stabil. Pada umumnya, masyarakat yang tidak stabil ditandai dengan adanya konflik antar-anggota-anggotanya. Biasanya, konflik tersebut akan dimenangkan oleh pihak yang memiliki kekuasaan berlebih apabila dibandingkan dengan pihak lain yang memiliki kekuasaan terbatas.

Akan tetapi, penjelasan tersebut tidak mengandung arti bahwa masyarakat yang mempunyai tingkat stabilitas yang relatif mapan, kekuasaan bukan merupakan hal yang penting. Kekuasaan di masyarakat yang stabil tetap dapat diamati, hanya saja kurang mencuat ke permukaan. Kurang nampaknya penggunaan kekuasaan di masyarakat yang stabil antara lain disebabkan oleh kelompok yang memiliki kekuasaan dan kelompok yang tidak memiliki kekuasaan sudah sepakat. Pihak yang tidak memiliki kekuasaan telah patuh dan tidak mempersoalkan lagi mengapa pihak yang satu dapat memaksakan kehendaknya kepada mereka.

Masyarakat dengan tingkat stabilitas relatif mapan, aspek kekuasaan akan mencuat ke permukaan apabila kelompok yang tidak memiliki kekuasaan merasa keberatan dan kemudian mengajukan gugatan atau perlawanan untuk tidak mematuhi kehendak kelompok yang berkekuasaan. Biasanya, gugatan tersebut muncul dalam kondisi kelompok yang tidak memiliki kekuasaan merasa dirugikan atas berlakunya tatanan atau kebijakan yang seharusnya dipatuhi. Kekuasaan yang ada pada genggamannya penguasa dapat digunakan untuk meredam kelompok yang seharusnya tunduk dan patuh agar tidak mengadakan gugatan ataupun perlawanan. Kekuasaan membuat kelompok yang disebut belakangan, suka atau tidak suka, dipaksa untuk tunduk dan patuh terhadap tatanan atau kebijakan yang berlaku.

Pengertian Kekuasaan

Terdapat beragam pengertian kekuasaan yang diungkapkan sejumlah pakar ilmu politik. Namun dari sekian banyak pendapat, pengertian yang bersifat umum dan diterima oleh sebagian besar kalangan adalah pengertian yang dikemukakan oleh Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan. Mereka menyatakan bahwa kekuasaan dianggap sebagai kemampuan pelaku untuk memengaruhi tingkah laku pelaku

lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku pelaku terakhir menjadi sesuai dengan keinginan dari pelaku yang mempunyai kekuasaan.¹

Robert A. Dahl melanjutkan Laswell dan Kaplan dengan menyatakan bahwa konsep kekuasaan merujuk pada adanya kemampuan untuk memengaruhi dari seseorang kepada orang lain, atau dari satu pihak kepada pihak lain. Ia berpendapat, “*Suppose there are only two people in as system, A and B. A influences B to the extent that he changes B’s actions or predispositions in some way.*”² Pendapat Dahl tersebut tampak sekali menunjukkan kekuasaan sebagai konsep yang berkaitan erat dengan perilaku, yakni perilaku untuk memengaruhi orang atau pihak lain. Jika A memiliki kekuasaan atas B, apabila A dapat memengaruhi B untuk melakukan sesuatu yang sebenarnya tidak dikehendaki B. Sehubungan dengan pengertian tersebut, terbesit makna bahwa apabila A memengaruhi B untuk melakukan suatu hal yang sesuai dengan kehendak B, maka hal tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai kekuasaan. Adanya kesesuaian kehendak antara A dan B menjadikan tidak ada kejelasan siapa memengaruhi siapa, dan hal ini tidak sesuai dengan konsep kekuasaan yang menekankan adanya perilaku memengaruhi.

Senada dengan pengertian tersebut, Mohtar Mas’oed dan Nasikun dalam bukunya yang berjudul “Sosiologi Politik” menyatakan bahwa kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang untuk memengaruhi pikiran atau tingkah laku orang atau sekelompok orang lain, sehingga orang yang dipengaruhi itu mau melakukan sesuatu yang sebetulnya orang itu enggan melakukannya.³ Bagian penting dari pengertian kekuasaan adalah syarat adanya keterpaksaan, yakni

-
- 1 Miriam Budiardjo (ed.), *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*. Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1984, hlm. 9.
 - 2 Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*. New Delhi: Prentice-Hall of India, 1978, edisi ketiga, hlm. 29.
 - 3 Mohtar Mas’oed dan Nasikun. *Sosiologi Politik*. Yogyakarta: PAU – Sosial UGM, 1987, hlm. 22.

keterpaksaan pihak yang dipengaruhi untuk mengikuti pemikiran ataupun tingkah laku pihak yang memengaruhi.

Pengertian kekuasaan tersebut ternyata menimbulkan kritik, terutama terkait dengan bagaimana mengetahui perilaku pihak yang dipengaruhi apakah sesuai atau tidak dengan perilaku pihak yang memengaruhi. Ramlan Surbakti yang mempersoalkan rumusan pengertian tersebut, terutama yang diajukan oleh Dahl. Ia mempersoalkan bagaimana cara mengetahui secara empiris perilaku dari pihak yang dipengaruhi. Dari mana diketahui, apakah hal itu sesuai dengan kehendak yang memengaruhi atau tidak.⁴

Maka dari itu, Ramlan Surbakti menyodorkan batasan pengertian kekuasaan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber pengaruh yang dimiliki untuk memengaruhi perilaku pihak lain, sehingga pihak lain berperilaku sesuai dengan kehendak pihak yang memengaruhi. Kekuasaan politik dapat dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber pengaruh untuk memengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik, sehingga keputusan itu menguntungkan dirinya atau masyarakat umum. Tampak Ramlan Surbakti menekankan pada kemampuan menggunakan sumber-sumber pengaruh. Sebab, tanpa adanya kemampuan menggunakan sumber-sumber pengaruh sulit mengharapkan kekuasaan atas orang atau pihak lain untuk berperilaku sesuai dengan kehendaknya.

Untuk memperkaya pengertian kekuasaan, perlu pula disimak batasan yang dikemukakan oleh Charles F. Andrain, yaitu bahwa kekuasaan adalah penggunaan sejumlah besar sumber daya (aset, atau kemampuan) untuk memperoleh kepatuhan dari orang lain dengan adanya penyesuaian tingkah laku.⁵ Pada dasarnya, kekuasaan adalah suatu hubungan karena pemegang kekuasaan menjalankan kontrol

4 Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo, 1992, hlm. 58.

5 Charles F. Andrain, *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1992, hlm. 130.

atas sejumlah orang lain. Pemegang kekuasaan bisa jadi seorang individu atau sekelompok orang, misalnya pemimpin-pemimpin politik nasional. Begitu pula dengan objek kekuasaan, bisa satu atau sekelompok orang.

Dalam mempelajari kehidupan politik, kekuasaan tidak hanya diartikan sebagai kemampuan untuk memengaruhi tingkah laku individu ataupun kelompok individu yang lain sehingga mereka bersedia bertindak sesuai perintahnya. Akan tetapi, kekuasaan juga berarti kemampuan untuk memengaruhi proses pembuatan kebijakan yang mengikat seluruh anggota masyarakat. Studi politik sering mengarahkan pemahaman tentang kekuasaan kepada pengaruh individu ataupun sekelompok individu atas kebijakan pemerintah yang mengikat dan berlaku umum.

Pendapat lain dikemukakan oleh Benedict Anderson yang membedakan kekuasaan menurut konsep pemikiran Barat dan Jawa. Anderson mengatakan bahwa kekuasaan dalam konsep pemikiran Barat adalah abstrak, bersifat heterogen, tidak ada batasnya, dan dapat dipersoalkan keabsahannya. Namun, kekuasaan dalam konsep pemikiran Jawa adalah konkret, bersifat homogen, jumlahnya terbatas atau tetap, dan tidak mempersoalkan keabsahan.⁶ Pembahasan ini tidak akan dielaborasi lebih lanjut, karena buku ini memfokuskan pembahasannya pada kekuasaan yang dimiliki seseorang ataupun sekelompok orang yang dikenal dengan sebutan elit.

Setelah mengetahui definisi kekuasaan seperti penjelasan tadi, akan dibahas lebih lanjut mengenai dimensi kekuasaan. Charles F. Andrain mengatakan bahwa ada empat dimensi kekuasaan, yakni potensial dan aktual, jabatan dan pribadi, paksaan dan konsensual, dan positif dan negatif.⁷

6 Miriam Budiardjo (ed.), *Op.cit.*, hlm. 48–52. Lebih detail, pendapat Anderson tersebut termuat dalam “The Idea of Power in Javanese Culture”, dalam Claire Holt (ed.), *Culture and Politics in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press, 1972.

7 Charles F. Andrain, *Op.cit.*, hlm. 135–144. Perihal dimensi-dimensi kekuasaan, Ramlan Surbakti menambah pendapat Andrain dengan dimensi kekuasaan implisit dan eksplisit,

A. Potensial dan Aktual.

Pembahasan tentang kekuasaan dengan dimensi potensial dan aktual dapat dilakukan dengan menganalogikan kekuasaan dengan energi. Kekuasaan potensial merupakan energi yang masih tersimpan dan belum diolah. Kekuasaan potensial lebih menunjukkan bahwa pemiliknya mempunyai sumber daya kekuasaan sedangkan kekuasaan aktual merupakan “tenaga” yang dihasilkan energi tadi. Kekuasaan potensial yang tersimpan dan belum diolah dapat diubah menjadi “tenaga” yang menunjukkan adanya suatu dinamika. Kekuasaan aktual tidak hanya menunjukkan kemampuan untuk bertindak, tetapi juga menunjukkan kegiatan-kegiatan yang terlibat dalam menjamin adanya perilaku patuh.

Kekuasaan potensial dalam realitas kehidupan sehari-hari dapat dilukiskan dengan adanya individu yang mempunyai sumber kekuasaan seperti kekayaan, informasi, ataupun pengetahuan. Selama individu tersebut belum menggunakan sumber-sumber kekuasaan yang dimiliki, yang bersangkutan hanya dipandang memiliki kekuasaan potensial. Apabila individu tersebut kemudian menggunakan sumber-sumber kekuasaan tersebut dalam kegiatan politik untuk mencapai suatu tujuan tertentu, maka yang bersangkutan dapat dinyatakan memiliki kekuasaan aktual. Sebagai ilustrasi, individu tersebut dinyatakan memiliki kekuasaan aktual apabila ia menggunakan informasi dan pengetahuan yang dimiliki untuk memengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan untuk tujuan-tujuan tertentu.

Jadi secara ringkas, dapat dinyatakan bahwa selama individu yang memiliki sumber kekuasaan belum menggunakan sumber tersebut dalam kegiatan politik untuk mencapai tujuan tertentu, maka yang bersangkutan masih dinyatakan memiliki kekuasaan potensial. Apabila sumber kekuasaan tersebut kemudian digunakan untuk melakukan

dan dimensi kekuasaan langsung dan tidak langsung, lihat Surbakti, Ramlan. *Op.cit.*, hlm. 59–64.

kegiatan-kegiatan politik guna mencapai tujuan-tujuan tertentu, maka pemilik sumber kekuasaan tadi dinyatakan memiliki kekuasaan aktual.

B. Jabatan dan Pribadi.

Kekuasaan potensial dapat diubah menjadi kekuasaan aktual, dan yang mampu melakukan perubahan tadi adalah individu-individu yang sifatnya konkret, bukan organisasi yang abstrak. Individu-individu tersebut yang secara konkret melakukan kegiatan-kegiatan politik dengan menggunakan dan memanfaatkan sumber-sumber daya kekuasaan yang dimilikinya. Sebagai ilustrasi, seorang individu dapat meraih dan menduduki jabatan tertentu dalam organisasi pemerintahan dan dalam jabatan tersebut terkandung sejumlah kewenangan tertentu, yakni hak yang dianggap sah untuk menjalankan kekuasaan. Ketika individu tersebut menduduki suatu jabatan tertentu, secara otomatis, ia mempunyai hak untuk menggunakan sumber-sumber daya yang melekat dalam jabatan tersebut. Walaupun individu tersebut mempunyai hak untuk menggunakan sumber daya yang melekat pada jabatan yang dipangkunya, tetapi seberapa jauh ia mampu menggunakannya dengan efektif juga tergantung pada kualitas pribadi individu yang bersangkutan.

Di masyarakat yang relatif stabil, kekuasaan aktual bertumpu pada interaksi antara sumber daya yang melekat pada jabatan dengan sumber daya dan keterampilan pribadi yang dimiliki individu yang menduduki jabatan. Dua hal tersebut (sumber daya yang ada pada jabatan dan sumber daya yang ada pada pribadi individu) memberi kontribusi yang relatif sama dalam hal mewujudkan kekuasaan aktual untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Sementara itu, di masyarakat yang relatif tidak stabil, sumber daya dan kualitas yang ada pada pribadi individu lebih menonjol dalam hal mewujudkan kekuasaan aktual. Di masyarakat yang relatif tidak stabil, sumber daya yang melekat pada jabatan terkadang tidak dihiraukan dan tidak dianggap penting. Oleh karena itu, efektivitas kekuasaan lebih bergantung pada kualitas pribadi dari individu yang memegang jabatan tadi. Masyarakat

yang relatif tidak stabil lebih bergantung pada kualitas pribadi berupa karisma ataupun asal-usul keturunan untuk mewujudkan kekuasaan aktual.

C. Paksaan dan Konsensual.

Pemisahan kekuasaan perlu pula mencakup sisi yang mendasari penggunaan kekuasaan tersebut. Ada kekuasaan yang penggunaan atau penerapannya didasarkan pada aspek paksaan dan ada pula yang berdasar pada aspek konsensus. Kekuasaan yang berdasar pada aspek paksaan biasanya memandang politik dalam rangka pergulatan berupa dominasi dan konflik. Tujuan yang dikejar bukan merupakan tujuan yang diminati seluruh komunitas melainkan hanya menyangkut kepentingan sekelompok kecil masyarakat. Dengan demikian, ada pihak yang diuntungkan dan ada pula pihak yang dirugikan. Sebaliknya, kekuasaan yang didasarkan pada aspek konsensus memandang politik tidak dalam rangka pergulatan. Tujuan yang hendak dicapai adalah tujuan bersama dari seluruh komunitas.

Sehubungan dengan hal tersebut, persoalan yang muncul adalah apa yang membedakan kekuasaan yang berdasar pada aspek paksaan dengan konsensus. Kekuasaan yang penerapannya berdasarkan pada aspek paksaan biasanya akan memunculkan kepatuhan yang dilandasi perasaan takut. Ketakutan ini muncul karena tidak jarang penerapannya diikuti dengan sejumlah sanksi bagi mereka yang tidak mematuhi. Perasaan takut muncul karena penerapan kekuasaan disertai ancaman fisik, intimidasi, ataupun tindakan teror lainnya, dan dengan demikian, mereka secara terpaksa mematuhi kekuasaan yang ada. Oleh karena itu, kehadiran pemegang kekuasaan menjadi faktor penting bagi terwujudnya kepatuhan. Ketidakhadiran pemegang kekuasaan dapat menjadikan kepatuhan memudar dan bahkan, bisa memunculkan tindakan penolakan.

Hal tersebut berbeda dengan kekuasaan yang penerapannya berdasarkan pada aspek konsensus yang diterapkan memberikan penghargaan alih-alih sanksi. Kepatuhan terhadap kekuasaan yang

berdasarkan pada konsensus biasanya berupa persetujuan dari pihak yang dipengaruhi atau dikenai kekuasaan tadi. Kepatuhan tidak tergantung pada kehadiran pemegang kekuasaan, tetapi lebih tergantung pada persetujuan dan kesadaran pihak yang dipengaruhi atau dikenai kekuasaan tadi.

Kekuasaan yang berdasarkan pada aspek paksaan relatif mudah untuk mewujudkan kepatuhan dari pihak-pihak yang dipengaruhi atau dikenai kekuasaan. Namun, kepatuhan yang dihasilkan juga relatif cepat hilang. Hal ini terjadi karena kepatuhan hanya muncul apabila sarana pemaksa hadir. Ketidakhadiran sarana pemaksa akan diikuti dengan memudarnya kepatuhan. Sebaliknya, kekuasaan yang didasarkan pada aspek konsensus akan memunculkan kepatuhan yang lebih langgeng atau tahan lama. Hal ini karena kepatuhan terbentuk atas dasar persetujuan dan kerelaan yang sepenuhnya disadari pihak yang dipengaruhi atau dikenai kekuasaan. Waktu yang cukup lama dan usaha yang keras dibutuhkan untuk mewujudkan persetujuan guna mematuhi kekuasaan.

Penerapan kekuasaan yang didasarkan pada aspek paksaan atau aspek konsensus tergantung pada situasi dan kondisi yang ada di masyarakat. Pemegang kekuasaan dapat menerapkan aspek paksaan atau konsensus pada situasi dan kondisi yang lain. Walaupun begitu, tidak tertutup kemungkinan untuk menerapkan kekuasaan dengan mengombinasikan dua aspek tersebut secara bersamaan.

D. Positif dan Negatif.

Penerapan kekuasaan telah efektif apabila ia dapat mewujudkan adanya kepatuhan, tidak peduli apakah penerapan kekuasaan tersebut atas dasar aspek paksaan atau aspek konsensus. Kepatuhan tersebut dapat dilihat dari aspek positif dan aspek negatif. Kekuasaan positif menunjukkan adanya penerapan sumber daya kekuasaan untuk mewujudkan keinginan pemegang kekuasaan. Kekuasaan negatif menunjukkan pencegahan pihak lain untuk mencapai tujuan.

Pencegahan dilakukan karena tujuan tersebut dianggap tidak perlu dan dipandang merugikan bagi pihak pemegang kekuasaan.

Sebagai ilustrasi, pemegang kekuasaan eksekutif dinyatakan menjalankan kekuasaan positif apabila yang bersangkutan berhasil membujuk lembaga pembuat kebijakan memberlakukan suatu peraturan baru. Sementara itu, para anggota atau fraksi-fraksi di dalam lembaga pembuat kebijakan memainkan kekuasaan negatif. Hal itu terjadi karena mereka meyakinkan para anggota yang lain untuk tidak meluluskan keinginan pemegang kekuasaan eksekutif dalam memberlakukan peraturan baru.

Dalam kehidupan nyata, memang ada kesulitan untuk menentukan mana kekuasaan positif dan negatif. Penentuan ini tergantung dari sisi atau sudut pandang dalam melihat penerapan kekuasaan. Contoh, bisa dilihat pada kelompok pejuang hak-hak minoritas yang berupaya meyakinkan kongres di Amerika agar meluluskan undang-undang pemberian hak suara bagi minoritas. Tindakan kelompok ini menunjukkan bahwa mereka menerapkan kekuasaan positif. Akan tetapi, kelompok tersebut dipandang menerapkan kekuasaan negatif karena menghalangi golongan mayoritas yang menentang hak memberikan suara bagi minoritas. Untuk mempermudah penentuan manakah kekuasaan positif ataukah kekuasaan negatif, secara sederhana, dapat ditentukan bahwa kekuasaan yang penerapannya berdasar pada aspek positif mengacu pada prakarsa pembuatan kebijakan. Lalu, kekuasaan yang penerapannya didasarkan pada aspek negatif mengacu pada keberhasilannya dalam menghalangi terwujudnya pembuatan kebijakan.

Kekuasaan, Kewenangan, dan Legitimasi

Kekuasaan, kewenangan, dan legitimasi merupakan terminologi yang sulit dipisahkan satu dengan lainnya. Pembahasan mengenai kekuasaan mau tidak mau harus membicarakan tentang kewenangan dan legitimasi, demikian pula sebaliknya. Ketiganya mempunyai pengertian yang berbeda tetapi sulit untuk dipisahkan.

Pada hakikatnya, kewenangan merupakan kekuasaan. Akan tetapi, kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan. Hal yang membedakan di antara kekuasaan dan kewenangan adalah keabsahannya. Kewenangan merupakan kekuasaan yang memiliki keabsahan, sedangkan kekuasaan tidak selalu memiliki keabsahan.⁸ Hal ini senada dengan pendapat yang dikemukakan oleh Laswell dan Kaplan. Mereka menyatakan bahwa wewenang (*authority*) merupakan kekuasaan formal (*formal power*). Pihak yang mempunyai wewenang berhak mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak untuk mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan-peraturannya.⁹ Pernyataan “berhak” sebagaimana yang dikemukakan Laswell dan Kaplan menunjukkan adanya keabsahan. Keabsahan itu yang dimiliki seseorang ataupun sekelompok orang untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan. Keabsahan mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan-peraturan tersebut.

Seseorang atau sekelompok orang dapat memperoleh kekuasaan sekaligus kewenangan atas kekuasaan itu dari berbagai sumber kewenangan yang ada. Sumber-sumber kewenangan tersebut dapat memberikan keabsahan atas kekuasaan yang dimilikinya, dan juga berbagai macam cara yang dapat ditempuh untuk memperolehnya.

Berkaitan dengan hal tersebut, berkenaan dengan sumber kewenangan perlu pula disimak. Sumber kewenangan merupakan sumber adanya “hak” untuk memerintah dan membuat berbagai kebijakan. Charles F. Andrain menyatakan ada lima sumber dari mana kewenangan dapat diperoleh.¹⁰

Pertama, wewenang atau kewenangan dapat diperoleh dari sumber-sumber primordial, khususnya dari sifat-sifat keturunan. Di beberapa masyarakat tertentu, hanya orang-orang yang menjadi anggota keluarga kerajaan atau keturunan raja yang mempunyai

8 Ramlan Surbakti, *Op. cit.*, hlm. 85.

9 Miriam Budiardjo (ed.), *Op. cit.*, hlm. 14.

10 Charles F. Andrain, *Op. cit.*, hlm. 194–196. Pendapat Andrain dapat pula dilihat pada Surbakti, Ramlan. *Op. cit.*, hlm. 86–87.

hak untuk berkuasa. Misalnya, hanya laki-laki yang mempunyai kewenangan untuk menjalankan kekuasaan, sementara perempuan tidak mempunyainya.

Kedua, wewenang atau kewenangan dapat diperoleh dari sumber-sumber yang dianggap suci, yakni dari Tuhan. Sumber kewenangan ini menunjukkan bahwa hak untuk memerintah dinilai bersifat sakral. Biasanya, orang yang mempunyai kekuasaan akan berupaya mengaitkan kekuasaan yang dimilikinya dengan restu yang berasal dari Tuhan ataupun Dewa yang bersifat suci. Raja-raja pada masa lalu merupakan contoh yang tepat sebagai individu yang memiliki kewenangan yang bersumber dari hal-hal yang dianggap suci.

Ketiga, wewenang atau kewenangan dapat diperoleh dari sumber-sumber pribadi. Sumber kewenangan ini menunjukkan bahwa hak untuk memerintah berasal dari kualitas pribadi pemegang kekuasaan. Kualitas pribadi sebagai sumber kewenangan dapat ditunjukkan melalui kepemilikan karisma atau daya tarik pada diri seseorang yang memiliki kekuasaan. Kewenangan yang bersumber pada kualitas pribadi ini tidak dapat diwariskan sebagaimana halnya dengan kewenangan yang berasal dari sumber yang sifatnya primordial.

Keempat, wewenang atau kewenangan dapat diperoleh dari sumber-sumber instrumental. Sumber kewenangan ini menunjukkan bahwa hak untuk memerintah berasal dari instrumen yang dimilikinya, seperti keahlian, keterampilan, atau kekayaan. Seseorang mempunyai kewenangan atau hak untuk memerintah karena memiliki keahlian di bidang tertentu atau kekayaan yang berlimpah-limpah.

Kelima, wewenang atau kewenangan dapat diperoleh dari sumber-sumber yang bersifat legal atau konstitusional. Masyarakat atau negara konstitusional biasanya mensyaratkan seseorang memiliki hak untuk memerintah kalau yang bersangkutan secara prosedural memenuhi peraturan perundangan yang berlaku. Oleh karena itu, landasan yang bersifat legal menjadi syarat yang penting untuk memiliki wewenang.

Pembahasan mengenai sumber kewenangan tersebut perlu dikaitkan dengan pendapat Max Weber yang mengaitkan wewenang

dengan bentuk dominasi. Bagi Weber, wewenang dibedakan menjadi tiga macam, yaitu wewenang tradisional, wewenang karismatik, dan wewenang rasional-legal.¹¹ Apabila diamati dengan saksama, perbedaan wewenang tersebut mengacu pada asal-usul atau sumber dari mana wewenang diperoleh. Wewenang tradisional merupakan wewenang yang didasarkan pada kepercayaan yang ada pada masyarakat terhadap tradisi yang masih berlaku dalam kehidupannya. Oleh karena itu, kewenangan yang dilandasi oleh tradisi merupakan hal yang wajar dan patut untuk dihormati serta dipatuhi. Misalnya, berdasarkan tradisi yang diyakini masyarakat setempat bahwa anak seorang raja mempunyai hak untuk menggantikan kedudukan orang tuanya. Maka, anak raja tadi mempunyai kekuasaan dan sekaligus kewenangan untuk menggantikan kedudukan orang tuanya.

Wewenang karismatik merupakan wewenang yang didasarkan pada kepercayaan anggota masyarakat pada kesaktian dan kekuatan mistik maupun religius seorang pemimpin. Contoh, seorang dinyatakan mempunyai kewenangan untuk berkuasa karena yang bersangkutan mempunyai kemampuan supranatural yang tidak dimiliki anggota masyarakat pada umumnya. Sementara itu, wewenang rasional-legal merupakan wewenang yang berdasar pada kepercayaan pada tatanan hukum rasional yang melandasi kedudukan seorang pemimpin. Hal yang patut digaribawahi adalah bukan siapa orangnya melainkan aturan-aturan yang mendasari tingkah lakunya. Sebagai contoh, seseorang diangkat sebagai pemimpin karena yang bersangkutan selain mempunyai kemampuan untuk menjalankan kekuasaan, ia juga telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan secara legal sebagai suatu peraturan.

Dari pemaparan tersebut dapat disimpulkan bahwa sumber-sumber kewenangan yang dinyatakan oleh Charles F. Andrain ataupun Max Weber tidak memiliki perbedaan yang sifatnya mendasar. Secara substansial, keduanya dapat dinyatakan sama. Perbedaan di antara

11 Miriam Budiardjo (ed.), *Op. cit.*, hlm. 15.

keduanya lebih terletak pada penggunaan istilah yang berbeda dan sumber-sumber wewenang yang dikemukakan oleh Andrain lebih rinci daripada yang dikemukakan oleh Weber.

Setelah membahas konsep kekuasaan dan kewenangan, perlu pula dibahas konsep legitimasi. Andrain menyatakan bahwa legitimasi menyangkut keyakinan moral yang membenarkan hak untuk memanfaatkan sumber-sumber daya yang dimiliki. Ia menyatakan lebih lanjut bahwa legitimasi berbeda dari wewenang. Sebab, wewenang adalah hak yang dibenarkan untuk berkuasa, sementara legitimasi menunjuk pada penerimaan golongan bukan pemimpin atas justifikasi (alasan pembenaran) sebagai hal yang bermakna dan masuk akal.¹²

Dengan demikian, apabila kekuasaan merujuk pada kemampuan untuk memerintah dan kewenangan mengarah pada ada atau tidaknya hak untuk berkuasa, maka legitimasi lebih berkaitan dengan sikap masyarakat terhadap wewenang atau kewenangan yang ada. Apabila masyarakat bersedia menerima dan mengakui hak seseorang yang memiliki wewenang tersebut, berarti yang bersangkutan memperoleh legitimasi. Sebaliknya, apabila masyarakat tidak bersedia untuk menerima dan mengakui hak orang tersebut, maka yang bersangkutan tidak memperoleh legitimasi. Oleh karena itu, tidak berlebihan apabila ada pendapat yang menyatakan bahwa legitimasi merupakan penerimaan atau pengakuan dari masyarakat terhadap hak seseorang atau sekelompok kecil orang untuk memerintah, membuat, dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat seluruh anggota masyarakat.

Mereka yang dapat memberikan legitimasi terhadap kewenangan seseorang adalah anggota masyarakat. Mereka yang berada pada pihak yang sedang memerintah tidak dapat memberikan legitimasi atas kewenangan yang dimilikinya sendiri. Dalam realitasnya, pihak yang sedang memerintah sering melakukan usaha untuk meyakinkan anggota masyarakat bahwa wewenang untuk memerintah yang

12 Charles F. Andrain, *Op. cit.*, hlm. 203.

dimilikinya adalah sah dan secara moral, mereka dapat menerapkan kewenangannya tersebut. Sekali lagi, hanya masyarakatlah sebagai pihak yang diperintah untuk menyatakan apakah wewenang yang melekat pada pihak yang memerintah itu berlegitimasi atau tidak.

Cara memperoleh legitimasi dan kewenangan dapat dibandingkan. Pada legitimasi, untuk menyatakan apakah pihak yang memerintah mempunyai legitimasi atau tidak ditentukan oleh pihak yang diperintah, masyarakatlah yang menentukan sah atau tidaknya pihak yang memerintah dan menerapkan kewenangannya. Sementara itu, untuk menyatakan apakah pihak yang berkuasa mempunyai kewenangan atau tidak, ternyata tidak hanya tergantung yang diperintah, tetapi pihak yang berkuasa dapat ikut campur untuk memaksakan keabsahan atas kekuasaan yang dimilikinya.

Hal itu sepenuhnya bisa diterima secara hukum walaupun dipandang tidak sah oleh individu-individu lain yang terkena tindakan tersebut. Sebaliknya, sangat mungkin terjadi tindakan-tindakan yang tidak legal, tetapi bisa dianggap sah oleh individu-individu lain yang terkena tindakan tersebut. Hal tersebut menunjukkan bahwa legitimasi berbeda dengan legalitas. Legitimasi bukan persoalan legalitas tetapi lebih pada persoalan pembenaran moral atas hak untuk berkuasa.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat ditarik benang merah yang membedakan apa yang dimaksud dengan kekuasaan, wewenang atau kewenangan, dan legitimasi. Kekuasaan dinyatakan sebagai kemampuan untuk menggunakan sumber daya yang ada guna memengaruhi proses politik. Wewenang atau kewenangan lebih menunjukkan pada hak yang dimiliki oleh pihak-pihak yang mempunyai kekuasaan, apakah yang bersangkutan sah atau tidak menggunakan kekuasaan yang dimilikinya. Sementara itu, legitimasi lebih menunjukkan pada ada atau tidaknya penerimaan dan pengakuan anggota-anggota masyarakat terhadap wewenang yang dimiliki pembuat dan pelaksana keputusan-keputusan politik di masyarakat.

Sumber-sumber Kekuasaan

Dalam kehidupan sehari-hari, kita merasakan dan melihat bahwa ada seseorang atau sekelompok kecil orang yang memiliki kekuasaan, sementara yang lain tidak. Pada gilirannya, mereka yang disebut belakangan suka atau tidak suka harus tunduk dan patuh pada kehendak pihak-pihak yang berkuasa. Hal ini memunculkan pertanyaan-pertanyaan, seperti dari manakah seseorang atau sekelompok kecil orang tadi memperoleh kekuasaan? Bersumber dari siapakah kekuasaan yang dimiliki seseorang atau sekelompok kecil orang itu? Atau, mungkinkah kekuasaan yang melekat dan dimiliki seseorang atau sekelompok kecil orang tadi datang dengan sendirinya, ataukah kekuasaan itu perlu dicari? Seandainya kekuasaan itu perlu dicari, maka di manakah mencarinya dan dengan cara seperti apa untuk memperolehnya? Sederet pertanyaan tersebut merupakan pertanyaan yang wajar tetapi menggelitik untuk ditelusuri, terutama, yang berkaitan dari manakah seseorang atau sekelompok kecil orang memperoleh kekuasaan.

Lebih lanjut, dapat ditelusuri dari mana kekuasaan berasal, antara lain dapat bersumber pada kedudukan, kekayaan, dan dapat pula pada kepercayaan.¹³

Kedudukan dapat memberikan kekuasaan kepada seseorang atau sekelompok orang, karena yang bersangkutan menduduki posisi tadi. Dengan demikian, secara otomatis seseorang atau sekelompok orang menduduki posisi tertentu akan memiliki kekuasaan yang melekat pada posisi tadi. Semakin tinggi kedudukan, maka akan semakin besar pula kekuasaan yang berada pada genggaman orang yang menduduki posisi tersebut. Pada umumnya, semakin tinggi kedudukan, maka akan semakin sulit pula untuk memperoleh posisi tadi.

Pertanyaan selanjutnya yang harus dijawab adalah bagaimana cara memperoleh kedudukan yang terlekat kekuasaan. Kedudukan dapat diperoleh melalui berbagai macam cara. Salah satunya

13 Miriam Budiardjo (ed.), *Op. cit.*, hlm. 13.

adalah melalui dukungan dari anggota masyarakat agar orang yang bersangkutan dapat memegang kedudukan tertentu. Pada umumnya, pada masyarakat yang menganut paham demokrasi, upaya untuk memperoleh dukungan agar dapat menempati kedudukan tertentu dapat ditemukan.

Sebaliknya, upaya untuk memperoleh dukungan agar seseorang atau sekelompok orang dapat menduduki posisi tertentu akan sulit, bahkan merupakan suatu kemustahilan, jika masyarakat kurang atau bahkan tidak demokratis. Di masyarakat yang kurang atau tidak demokratis, pada umumnya, kedudukan dapat diperoleh melalui upaya yang sedikit banyak menggunakan unsur paksaan atau kekerasan. Tindak kekerasan pun tidak jarang melibatkan penggunaan senjata dengan maksud agar anggota masyarakat menyatakan kesediaannya untuk mengakui dan mendukung pihak-pihak yang menginginkan kedudukan tertentu.

Kedudukan, selain dapat diperoleh melalui upaya pencarian dukungan dari anggota masyarakat, juga dapat diperoleh melalui cara pewarisan. Cara ini menunjukkan bahwa kedudukan yang dipegang oleh seseorang atau sekelompok orang dapat diperoleh melalui pemberian dari pemegang kedudukan sebelumnya. Pewarisan kedudukan mengandung arti bahwa pihak yang memperoleh warisan secara otomatis juga akan memperoleh kekuasaan yang melekat pada kedudukan tersebut. Pada umumnya, cara pewarisan kedudukan berlangsung di masyarakat yang mempunyai adat istiadat tertentu yang memang menyepakati bahwa kedudukan tersebut dapat diberikan kepada pihak lain dengan cara pewarisan. Contoh, kedudukan yang melekat pada diri seseorang dapat diwariskan kepada anak keturunannya.

Selain cara-cara tersebut, pembelian juga merupakan metode untuk mendapatkan kedudukan. Berbeda dengan pencarian dukungan dari anggota-anggota masyarakat atau cara pewarisan, pembelian untuk memperoleh kedudukan menunjukkan bahwa untuk dapat memegang kedudukan tertentu, seseorang atau sekelompok orang dapat membeli

atau menukarkannya dengan harga yang setimpal dengan kedudukan tadi. Hal tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan yang melekat pada kedudukan dapat dibeli atau dipertukarkan sesuai dengan harga yang telah disepakati bersama. Cara pembelian kedudukan ini dapat berlangsung di semua masyarakat, baik di masyarakat yang masih tradisional ataupun yang sudah modern, di masyarakat yang bercorak demokratis ataupun yang bercorak kurang demokratis.

Sebagaimana diuraikan di atas, selain bersumber pada kedudukan, kekuasaan dapat pula bersumber pada kekayaan. Atas dasar kekayaan yang dimilikinya, seseorang atau sekelompok orang dapat memaksakan keinginannya kepada pihak-pihak lain agar bersedia mengikuti kehendaknya. Berlaku pula sebaliknya, pihak yang hanya memiliki sedikit kekayaan atau tidak memiliki dapat diperintah dan tidak dapat melakukan pemaksaan kepada pihak lain.

Biasanya, kekayaan yang digunakan untuk memperoleh kekuasaan berkaitan dengan pemilikan sumber-sumber ekonomi. Semakin besar kepemilikan terhadap sumber-sumber ekonomi—apalagi kalau sumber-sumber ekonomi tersebut merupakan sumber-sumber yang langka dan merupakan kebutuhan primer—maka akan semakin besar pula kekuatannya untuk memaksakan keinginannya. Demikian pula sebaliknya, semakin sedikit dan kecil kepemilikan terhadap sumber-sumber ekonomi akan mengakibatkan kekuatan menjadi semakin mengecil dan pada gilirannya, akan semakin sulit untuk memaksakan keinginannya kepada pihak-pihak lain.

Kekayaan tadi dapat diperoleh melalui berbagai macam cara. Ada kemungkinan sumber-sumber ekonomi dapat diperoleh melalui cara pewarisan atau pemberian. Di samping itu, ada kemungkinan sumber-sumber ekonomi diperoleh dengan cara pertukaran sesuai kesepakatan bersama.

Kekuasaan yang bersumber pada kekayaan akan lebih besar pengaruhnya apabila berlangsung di masyarakat yang relatif kurang sejahtera, dan juga yang kesejahteraannya tidak merata. Demikian pula sebaliknya, di masyarakat yang tingkat kesejahteraannya relatif

merata, maka kekuasaan yang bersumber pada kekayaan akan menjadi terasa kurang pengaruhnya. Masyarakat yang mempunyai tingkat kesejahteraan kurang dan sekaligus tidak merata, kekayaan akan lebih mudah untuk dimainkan sebagai sumber untuk memperoleh kekuasaan. Pihak-pihak yang memiliki kekayaan akan dengan mudah menggunakan kekayaan yang dimilikinya untuk memaksa pihak-pihak lain tunduk dan patuh terhadap keinginan-keinginannya. Pada sisi lain, pihak-pihak yang tidak memiliki kekayaan tidak mampu lagi mengelak dari paksaan tersebut demi tercukupinya kebutuhan-kebutuhan ekonomi sendiri.

Akan tetapi, ada satu hal yang perlu mendapat perhatian, yaitu kekuasaan yang bersumber pada kekayaan ternyata sulit atau bahkan tidak akan ditemukan di masyarakat yang segala sumber ekonomi dikuasai oleh negara. Sumber ekonomi yang sepenuhnya dikuasai oleh negara dan dijalankan oleh pemerintah yang bersangkutan akan menyebabkan kekayaan di antara anggota-anggota masyarakat tadi rata kepemilikannya. Di masyarakat dengan kondisi seperti ini, tidak akan ditemukan seseorang atau sekelompok orang yang berbeda posisi ekonominya. Hal tersebut membawa konsekuensi, yakni tidak memungkinkan kemunculan seseorang atau sekelompok orang yang mampu memaksakan keinginannya kepada pihak-pihak lain atas dasar kekayaan yang dimilikinya.

Selain sumber-sumber tersebut, kekuasaan dapat pula bersumber pada kepercayaan. Adapun maknanya, seseorang atau sekelompok orang dapat memiliki kekuasaan karena yang bersangkutan memang dipercaya oleh masyarakat. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa kepercayaan yang diyakini secara turun-temurun oleh masyarakat dapat memberi keabsahan apakah seseorang atau sekelompok orang dapat memiliki kekuasaan atau tidak.

Hal lain yang perlu dicatat adalah kekuasaan yang bersumber pada kepercayaan hanya muncul di masyarakat yang anggotanya mempunyai kepercayaan yang sama dengan kepercayaan yang dimiliki pemegang kekuasaan. Kekuasaan yang bersumber pada kepercayaan

tidak akan muncul di masyarakat dengan kepercayaan anggotanya yang berlainan dengan kepercayaan yang dimiliki pemegang kekuasaan. Hal ini disebabkan pemegang kekuasaan tidak mungkin dapat memerintah atau memaksakan keinginannya kepada anggota-anggota masyarakat yang memiliki kepercayaan yang berbeda dengan kepercayaannya, ataupun kepada pihak-pihak lain yang memang sama sekali tidak memiliki kepercayaan sama seperti yang dianut pemegang kekuasaan. Jadi, dengan adanya perbedaan kepercayaan antara pihak penguasa dengan pihak yang dikuasai menyebabkan tidak hadirnya kekuasaan yang bersumber pada kepercayaan, tetapi pada sumber lain.

Pemegang kekuasaan yang melakukan tindakan menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang ada dalam sistem kepercayaan yang dianut masyarakat akan menyebabkan kebanyakan anggota masyarakat meninggalkan pemegang kekuasaan tersebut dan tidak akan tunduk pada perintah-perintahnya. Hal tersebut mengandung arti bahwa anggota masyarakat tidak bersedia lagi untuk mengakui kekuasaan yang selama ini dimiliki pemegang kekuasaan. Sebaliknya, apabila pemegang kekuasaan semakin intens dalam hal melakukan tindakan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam sistem kepercayaan yang berlaku di masyarakat, maka dengan sendirinya anggota masyarakat akan cenderung menjadi semakin percaya kepadanya. Hal ini berarti kekuasaan yang selama ini melekat pada diri pemegang kekuasaan akan menjadi semakin membesar.

Distribusi Kekuasaan

Selain bahasan tentang sumber-sumber kekuasaan, bahasan yang berkaitan dengan distribusi kekuasaan merupakan hal yang penting untuk dicermati. Persoalan bagaimana kekuasaan terdistribusikan di masyarakat merupakan persoalan yang sering muncul ke permukaan dengan rumusan pertanyaan, bagaimanakah pengalokasian kekuasaan berlangsung di masyarakat? Uraian terdahulu, walaupun tidak terlalu tegas, menyatakan bahwa anggota-anggota masyarakat tidak sama dalam hal kekuasaan yang dimilikinya. Ada sekelompok anggota

masyarakat yang memiliki kekuasaan lebih banyak dan besar apabila dibandingkan dengan kekuasaan yang melekat pada kelompok-kelompok masyarakat lainnya.

Pembahasan mengenai besar-kecilnya kekuasaan yang dimiliki anggota masyarakat tidak dapat dipisahkan dari pembahasan mengenai distribusi kekuasaan di masyarakat yang bersangkutan. Pendistribusian atau pengalokasian kekuasaan di masyarakat dapat dilakukan dengan beberapa model. Ada tiga model pendistribusian atau pengalokasian kekuasaan di masyarakat yang membedakannya satu sama lain. Ketiga model tersebut adalah model elitis, pluralis, dan populis.¹⁴

Pertama, model elitis. Model ini diperkenalkan oleh Gaetano Mosca dalam bukunya yang berjudul “*The Ruling Class*”. Di buku tersebut, ia berpendapat bahwa di setiap masyarakat akan selalu muncul dua kelas rakyat, yaitu kelas yang berkuasa dan kelas yang dikuasai. Ia mengatakan, “Kelas pertama, jumlahnya selalu lebih sedikit, menjalankan semua fungsi politik, memonopoli kekuasaan, dan menikmati sejumlah keuntungan yang dibawa oleh kekuasaan; sementara yang kedua, jumlahnya lebih banyak, diarahkan dan dikendalikan oleh yang pertama melalui cara yang kadang-kadang sedikit banyak bersifat sah, kadang-kadang sewenang-wenang dan keras.”¹⁵

Asumsi dasar dari model ini yaitu di setiap masyarakat tidak pernah ada distribusi kekuasaan yang merata. Berkaitan dengan asumsi tersebut, perlu pula kiranya menyimak kesepakatan para “*elite theorist*” yang menyatakan bahwa:

- a) Kekuasaan politik, sebagai barang sosial didistribusikan secara tidak merata.
- b) Pada hakikatnya, orang hanya dikelompokkan dalam dua kelompok: mereka yang memiliki kekuasaan politik “penting” dan mereka yang tidak memilikinya.

14 Charles F. Andrain, *Op. cit.*, hlm. 154–184.

15 *Ibid.*, hlm. 155.

- c) Secara internal, elit bersifat homogen, bersatu, dan memiliki kesadaran kelompok. Elit itu bukan merupakan kumpulan individu-individu yang saling terpisah atau sekadar merupakan penjumlahan orang-orang. Namun sebaliknya, individu-individu yang ada dalam kelompok elit itu saling mengenal dengan baik, memiliki latar belakang yang mirip, dan memiliki nilai-nilai, kesetiaan, dan kepentingan yang sama. Untuk ini, ada yang mengatakan kelompok elit itu memiliki “Tiga K”, yaitu kesadaran, keutuhan, dan kebulatan tujuan kelompok.
- d) Elit itu mengatur sendiri kelangsungan hidupnya (*self-perpetuating*) dan keanggotaannya berasal dari suatu lapisan masyarakat yang sangat terbatas (*exclusive*). Pemimpin-pemimpin selalu memilih sendiri penggantinya dari kalangan istimewa yang hanya terdiri dari beberapa orang.
- e) Terakhir, dan karena keempat hal sebelumnya, kelompok elit itu pada hakikatnya bersifat otonom, kebal akan gugatan dari siapa pun di luar kelompoknya mengenai keputusan-keputusan yang dibuatnya. Semua persoalan politik penting diselesaikan menurut kepentingan atau tindakan kelompok.¹⁶

Berdasarkan uraian tersebut, terutama pendapat yang diungkapkan oleh para “*elite theorist*” pada poin (a) dan (b), dapat dinyatakan bahwa pendistribusian kekuasaan di masyarakat berlangsung tidak merata. Ada sekelompok individu yang memperoleh kekuasaan dalam jumlah yang banyak, ada pula kelompok-kelompok di masyarakat yang memperoleh kekuasaan dalam jumlah sedikit atau sama sekali tidak memperoleh. Mereka yang memperoleh kekuasaan dalam jumlah sedikit lebih banyak dibandingkan dengan mereka yang memperoleh kekuasaan dalam jumlah yang banyak.

16 Putnam, Robert D. “Studi Perbandingan Elit Politik”, dalam Mas’oed, Mohtar dan MacAndrews, Colin (ed.). *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1978, hlm. 72–73.

Atas dasar pendistribusian kekuasaan yang tidak merata tersebut, maka struktur kekuasaan yang ada di masyarakat mencerminkan adanya suatu hierarki betapapun di masyarakat tersebut menyatakan dirinya menyandang predikat egaliter ataupun demokratis. Hierarki tersebut tercermin dalam bentuk piramida dengan jumlah kekuasaan yang besar. Pada lapisan bawah, piramida dihuni oleh individu-individu dalam jumlah yang lebih banyak dan justru memiliki kekuasaan yang sedikit atau bahkan, sama sekali tidak memiliki.¹⁷

Pendapat yang menyatakan bahwa secara internal, elit bersifat homogen, bersatu, dan memiliki kesadaran kelompok sebagaimana diungkapkan oleh para “*elite theorist*” tadi, ternyata menimbulkan pertanyaan apakah hal tersebut pada kenyataannya memang seperti itu. Kelompok elit yang memperoleh distribusi kekuasaan dalam jumlah besar, apabila ditelaah dari sifat dan karakternya, sesungguhnya bukanlah kelompok yang homogen tetapi heterogen.¹⁸ Individu-individu yang tergabung dalam kelompok elit dapat dibedakan menjadi tiga tipe, yakni elit yang berorientasi pada kepentingan pribadi atau golongan, elit liberal, dan tipe pelawan elit (*counter elite*).

Kelompok elit dengan tipe orientasi pada kepentingan pribadi atau golongan mempunyai sifat cenderung tertutup. Ia menolak golongan lain yang bukan elit untuk memasuki kelompoknya. Mereka yang tergabung dalam elit berupaya melakukan kolaborasi untuk mempertahankan keadaan yang tengah berlangsung. Oleh karena itu, elit tipe ini mempunyai sifat konservatif dengan sikap dan perilakunya yang cenderung memelihara dan mempertahankan “status quo”. Elit dengan tipe ini kurang mempunyai daya tanggap terhadap aspirasi dan tuntutan yang berkembang di masyarakat, sebab yang penting baginya adalah pemenuhan kepentingan golongannya.

Kelompok elit dengan tipe liberal mempunyai sifat yang sedikit banyak bertolak-belakang dengan sifat elit yang berorientasi pada kepentingan pribadi atau golongan. Elit bertipe liberal mempunyai

17 Lihat bab 1 untuk melihat pembahasan beberapa model piramida masyarakat.

18 Ramlan Surbakti, *Op. cit.*, hlm. 76–77.

sikap dan perilaku yang mengarah pada terciptanya suasana kondusif yang memberi kesempatan seluas-luasnya bagi setiap anggota masyarakat untuk mengubah status sosialnya. Elit dengan tipe ini membuka peluang yang sama bagi anggota masyarakat yang bukan berasal dari kelompok elit guna bersaing sehat demi menjadi elit. Adanya peluang yang sama dan persaingan yang sehat bagi anggota-anggota masyarakat untuk memasuki lingkungan elit, perpindahan status sosial masyarakat relatif mudah mengalami perubahan. Elit bertipe liberal mempunyai daya tanggap yang tinggi terhadap aspirasi dan tuntutan masyarakat.

Kelompok elit dengan tipe pelawan elit berorientasi pada khalayak dengan cara menentang segala bentuk kemapanan ataupun dengan cara menentang segala bentuk perubahan. Mereka yang tergabung dalam kelompok pelawan elit (*counter elite*) mempunyai ciri ekstrem, tidak toleran, anti-intelektual, bertendensi superioritas identitas rasial tertentu, dan menggunakan kekerasan dalam memperjuangkan aspirasinya. Kelompok ini dapat dipilah menjadi sayap kiri (*left wing*) yang selalu menuntut perubahan secara radikal dan revolusioner, dan sayap kanan (*right wing*) yang selalu menentang terjadinya perubahan, baik sosial, budaya, ekonomi maupun politik. Namun demikian, baik kelompok sayap kiri (*left wing*) maupun kelompok sayap kanan (*right wing*), keduanya memperlihatkan diri sebagai kelompok yang membawa aspirasi masyarakat.

Kedua, model pluralis. Model pluralis menyatakan bahwa kekuasaan tidak terdistribusikan sebagaimana halnya menurut model elitis yang membedakan masyarakat menjadi elit dan massa. Model pluralis menganalisis distribusi kekuasaan dengan melihat setiap kelompok yang ada di masyarakat sebagai pihak-pihak yang diperhitungkan keberadaannya. Model ini mendasarkan pada asumsi bahwa setiap individu menjadi anggota satu kelompok sosial, atau bahkan beberapa kelompok sosial sekaligus. Melalui kelompok-kelompok tersebut, individu menyampaikan aspirasi dan kepentingannya untuk diperjuangkan sehingga dapat terpenuhi.

Kelompok-kelompok yang memperjuangkan aspirasi tersebut adalah kelompok-kelompok kepentingan atau *interest groups*.

Menurut model pluralis, beberapa kelompok sosial yang ada berupaya mempertahankan otonominya dari pengaruh kelompok lain dan pemerintah. Contoh-contoh kelompok ini antara lain organisasi-organisasi agama, perkumpulan bisnis, serikat buruh, organisasi-organisasi tani, dan sebagainya. Kelompok ini menempatkan diri di antara warga negara dan pemerintah untuk menyeimbangkan pembagian kekuasaan dan membantu dalam mencukupi kebutuhan anggota-anggotanya.¹⁹

Model pluralis tampak sekali memfokuskan perhatian pada kelompok kepentingan sebagai aktor politik utama. Hal ini selaras dengan pendapat yang dikemukakan Hagopian. Lebih lanjut, ia menyatakan bahwa model pluralis memandang bahwa struktur kekuasaan selalu berubah atau disebut dengan istilah “*polymorphic*”. Ia mengatakan bahwa tidak ada kelompok kepentingan atau koalisi dari beberapa kelompok kepentingan yang selalu memperoleh apa yang diinginkannya. Berlaku pula sebaliknya, tidak ada kelompok kepentingan atau koalisi dari beberapa kelompok kepentingan yang selalu kalah atau kehilangan. Menang atau kalah, bervariasi dari satu isu ke isu lainnya. Hagopian melukiskan bahwa menurut model pluralis, konfigurasi menang dan kalah dapat dilihat dari perumpamaan tabel berikut.²⁰

	Pemenang	Orang Kalah	Netral
Isu 1	A, B, C	D, E, F	-
Isu 2	B, C, D	E, F	A
Isu 3	C, D, E, F	A, B	-
Isu 4	D, E, A	B, C	F
Isu 5	F, A	D	B, C, E

19 Charles F. Andrain, *Op. cit.*, hlm. 162–173.

20 Mark N. Hagopian, *Regimes, Ideologies, and Movements*, hlm. 230–232.

Pandangan Pluralis terhadap Struktur Kekuasaan

Tabel tersebut menunjukkan bahwa status menang-kalah kelompok tergantung dengan isu. Untuk isu-isu tertentu, pihak yang memperoleh kemenangan adalah kelompok-kelompok tertentu saja, sementara kelompok-kelompok yang lainnya mungkin kalah atau ada dalam posisi netral (tidak menang ataupun kalah). Model pluralis lebih melihat isu yang ada di masyarakat untuk mengetahui struktur kekuasaannya.

Kesimpulannya adalah tidak berarti bahwa semua kelompok mempunyai kekuasaan dan pengaruh yang sama di antara sesama mereka. Di masyarakat, ditemukan juga kelompok yang relatif lemah apabila dibandingkan dengan kelompok lain. Pada umumnya, kecenderungan yang terjadi di masyarakat adalah kelompok yang relatif lemah akan bergabung atau berkoalisi dengan kelompok lain sehingga dapat mewujudkan tujuannya.

Bagi model pluralis, peranan pemerintah lebih sebagai arena persaingan di antara kelompok-kelompok yang ada di masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah berperan sebagai pihak yang mengatur dan mengawasi persaingan tersebut. Peran pemerintah ini sangat diperlukan agar persaingan di antara kelompok-kelompok yang ada di masyarakat berlangsung secara jujur. Ketiadaan pengaturan dan pengawasan pemerintah memungkinkan terjadinya persaingan yang tidak sehat yang dapat mengarah pada rusaknya masyarakat yang bersangkutan.

Sebagaimana dinyatakan Andrain, model pluralis dapat dibedakan menjadi model pluralis sosial dan budaya. Dalam model pluralis budaya, masyarakat terbagi-bagi, terutama bukan atas dasar aspirasi dan kepentingannya yang konkret melainkan atas dasar perbedaan-perbedaan nilai yang timbul dari perbedaan ikatan-ikatan primordial dan sakral.²¹

21 Charles F. Andrain, *Op. cit.*, hlm. 162.

Sehubungan dengan hal tersebut, ada perbedaan hakikat mengenai kelompok bagi kedua model itu. Di masyarakat yang secara sosial bersifat pluralistik, kelompok-kelompok yang ada di dalamnya bersifat sukarela. Keputusan individu untuk bergabung dalam suatu kelompok, tidak didasarkan paksaan tetapi lebih didasarkan pada pertimbangan mencari keuntungan bagi kepentingan pribadi. Kelompok-kelompok seperti halnya serikat buruh, kamar dagang, kelompok tani, kelompok nelayan, ataupun persatuan guru merupakan contoh kelompok-kelompok menurut model pluralis sosial. Fungsi utama dari kelompok-kelompok ini adalah melakukan kontrol atas kekuasaan pemerintah dan memenuhi kebutuhan para anggotanya. Menurut model ini, kehadiran kelompok-kelompok yang bersifat otonom tersebut juga akan menghasilkan suatu pembagian kekuasaan, selain melakukan pengawasan atas kekuasaan pemerintah.

Sebagaimana telah disinggung tadi, kelompok-kelompok yang ada di masyarakat menjadi tempat bagi anggotanya untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya. Sehubungan dengan hal itu, pada model pluralisme sosial, pemerintah melambangkan suatu sasaran untuk tuntutan kelompok-kelompok tersebut. Dengan demikian, fungsi pemerintah adalah menanggapi tekanan-tekanan dari para pemimpin kelompok.

Berdasarkan penjelasan tersebut, pemerintah tidak memprakarsai kebijakan, tetapi lebih berupaya untuk membentuk kesepakatan-kesepakatan di antara banyak kelompok. Tidak terlalu berlebihan apabila dinyatakan bahwa kebijakan-kebijakan yang ada dan berlaku di masyarakat timbul atau berasal dari kompromi-kompromi para pemimpin kelompok, bukan dari pejabat pemerintah. Pemerintah lebih banyak berperan memprakarsai konsensus atau kompromi di antara kelompok-kelompok yang ada. Lebih konkretnya, pemerintah hanya merumuskan aturan-aturan yang mengatur perjuangan kelompok. Badan perundangan yang ada hanya memberikan ratifikasi bagi kemenangan-kemenangan yang diperoleh kelompok-kelompok

tertentu, dan badan peradilan berperan menjalankan peraturan-peraturan yang ada dengan konsisten dan sistematis.

Masyarakat yang secara sosial bersifat pluralistik akan melakukan penyesuaian perbedaan yang ada di antara kelompok-kelompok tersebut melalui suatu kesepakatan atas nilai-nilai dasar yang berlaku dan aturan main. Oleh karena itu, tidak berlebihan apabila masyarakat yang secara sosial bersifat pluralis melandasi kehidupan politik dengan lebih konsensual.

Masyarakat yang secara budaya bersifat pluralis akan menghasilkan kelompok-kelompok yang bersifat alamiah, bukan sukarela. Seorang individu menjadi anggota suatu kelompok lebih disebabkan karena yang bersangkutan dilahirkan dalam kelompok tersebut. Kelompok-kelompok yang didasarkan pada etnisitas, kasta, atau agama merupakan contoh kelompok-kelompok menurut model pluralis budaya.

Kelompok dalam masyarakat plural terbentuk lebih didasarkan pada ikatan primordial. Hal ini menyebabkan konflik-konflik yang muncul di antara mereka biasanya lebih mendalam. Oleh karena itu, pemerintah dipaksa untuk memainkan peran yang lebih besar. Prakarsa konsensus yang ditawarkan pemerintah untuk menyelesaikan perbedaan-perbedaan di antara mereka relatif sulit diwujudkan. Maka, landasan bagi tatanan kehidupan politik masyarakat ini justru lebih sering muncul dari paksaan daripada didasarkan atas konsensus atau kesepakatan atas nilai-nilai dasar dan aturan permainan.

Ketiga, model populis. Berkaitan dengan distribusi kekuasaan, model populis mendasarkan pada asumsi bahwa setiap individu mempunyai hak dan harus terlibat dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan politik. Oleh karena itu, struktur kekuasaan yang ada di masyarakat harus sangat terdesentralisasikan. Warga negara kebanyakan harus memainkan peran paling besar dalam pembuatan keputusan. Sebab, mereka juga merasa perlu untuk dapat mengawasi pemerintah maupun kelompok-kelompok sosial.²² Mereka yang

22 *Ibid.*, hlm. 173–185.

menganut model populis beranggapan bahwa kelompok-kelompok yang terorganisir dengan baik dan kuat akan dapat melemahkan pengabdian rakyat terhadap seluruh komunitas.

Menurut model populis, kelompok-kelompok yang terorganisir dengan baik dan kuat tersebut sebagaimana halnya dengan pemerintah, juga dikendalikan oleh suatu elit tertentu. Sementara itu, model populis berupaya menciptakan suatu sistem politik yang menempatkan nilai lebih tinggi bagi keterlibatan komunitas individual ketimbang kendali organisasional. Komunitas individual yang dimaksud adalah komunitas yang relatif longgar atau bebas. Individu dalam komunitas ini tidak terikat oleh beragam aturan sebagaimana layaknya sebuah organisasi.

Menurut pandangan model populis, kehidupan politik perlu mengekspresikan adanya persamaan di antara anggota masyarakat, bukan malah menciptakan hierarki. Model ini percaya bahwa kehidupan politik merupakan spontanitas, bukan suatu pengorganisasian yang rumit. Kehidupan politik menggambarkan kesederhanaan, alamiah, dan menyeluruh, bukannya menunjukkan kompleksitas, dibuat-buat, dan terpecah-belah. Hal ini berbeda dengan pandangan model elitis yang menyamakan politik dengan organisasi, hierarki, kompleksitas, dan paksaan. Sementara itu, jika disandingkan dengan model pluralis yang mengaitkan politik dengan persaingan di antara pemimpin-pemimpin kelompok yang ada di masyarakat, maka model populis mengasosiasikan politik dengan kerja sama di antara anggota masyarakat kebanyakan.

Model populis memandang struktur kekuasaan yang ideal dapat diwujudkan dengan menekankan pada adanya persamaan sumber daya, termasuk informasi politik bagi para warga negara. Perlunya keterlibatan politik yang tinggi, yaitu minat untuk membahas masalah-masalah politik, motivasi untuk ikut serta berperan, dan tingkat turutan tangan dalam politik yang tinggi dari para warga negara. Persoalannya adalah apakah setiap warga negara mempunyai sumber daya yang sama dan juga tingkat keterlibatan politik yang tinggi. Ternyata, berbagai

penelitian menunjukkan bahwa tidak setiap warga negara mempunyai macam dan jumlah sumber daya yang sama, baik sumber daya yang berupa kekayaan, informasi, ataupun akses terhadap jabatan politik. Selain itu, masalah lain yang perlu diperhatikan adalah perbedaan kemampuan organisasional dalam penggunaan sumber daya yang dimilikinya.

Berkaitan dengan keterlibatan masyarakat dalam kehidupan politik, mereka yang menganut model populis menyatakan bahwa pemerintah harus tetap bertanggung jawab mendorong terwujudnya persamaan di antara sesama warga. Hal tersebut dapat dicapai dengan memberikan akses yang sama terhadap para pembuat kebijakan kunci dan mendorong perumusan kebijakan berdasarkan mayoritas. Pemerintah harus bersikap proaktif untuk menciptakan suasana yang kondusif bagi terwujudnya persamaan di antara sesama anggota masyarakat.

Menurut model populis, ternyata penggunaan kekuasaan secara efektif oleh warga menuntut lebih dari sekadar persamaan formal atas hak-hak suara. Apabila mereka ingin memainkan peran dalam proses pembuatan kebijakan, maka mereka harus memiliki akses yang mudah berhubungan dengan para pejabat pemerintah. Dalam praktiknya, hal ini relatif sulit untuk dapat diwujudkan karena banyak proses pembuatan kebijakan yang bersifat tertutup dan berlangsung penuh rahasia. Meskipun ada media massa yang memberitakan ataupun mengulas proses pembuatan kebijakan tersebut, masyarakat umum masih tetap saja kekurangan informasi tentang cara dan prosedur perumusan kebijakan.

Model populis berpendapat bahwa perubahan sosial muncul secara spontan, tidak melalui kegiatan-kegiatan khusus dari suatu pengorganisasian yang hierarkis. Dalam pandangan model ini, golongan elitlah yang menghambat terjadinya perubahan sosial, bukan masyarakat kebanyakan. Proses diskusi mengenai aspirasi dan kepentingan masyarakat dihasilkan dengan mempertimbangkan berbagai usulan yang masuk, termasuk menyepakati tindakan-tindakan

kerja sama yang akan ditempuh. Warga dapat menciptakan perubahan melalui kesepakatan di antara mereka. Jadi, sulit untuk menyatakan warga menghalangi berlangsungnya perubahan sosial. Model populis memandang peran serta individu dalam komunitas yang sederajat merupakan cara yang relatif ampuh untuk mendorong terjadinya perubahan sosial.

Ketiga model distribusi kekuasaan sebagaimana diuraikan tersebut, semuanya menjawab persoalan tentang siapakah sebenarnya yang memiliki kekuasaan di masyarakat? Ternyata, ketiga model tersebut memberi jawaban yang berbeda satu dengan lain, bahkan jawaban yang dikemukakan masing-masing model tampak saling bertentangan. Model elitis menyatakan bahwa sekelompok kecil individu yang berkuasa, menurut mereka oligarki yang memegang kekuasaan. Di pihak lain, mereka yang menganut model pluralis bersikukuh bahwa yang mengendalikan kekuasaan adalah kelompok-kelompok yang ada di masyarakat yang bersangkutan. Sementara itu, model populis menekankan adanya perbedaan antara siapa yang sedang berkuasa dengan siapa yang seharusnya berkuasa. Model populis juga mengandaikan bahwa meskipun ada sekelompok kecil individu yang memainkan kekuasaan, ia menegaskan setiap individu harus terlibat dalam pembuatan kebijakan politik.

Apabila ditelisik lebih cermat, masing-masing model tersebut memiliki kelemahan-kelemahan yang melekat pada dirinya. Model elitis yang menyatakan hanya sedikit individu pemegang tampuk kekuasaan untuk memerintah khalayak, memang benar. Akan tetapi, model ini kurang atau bahkan, tidak memperhitungkan pengaruh massa terhadap elit. Model ini tampak mengabaikan peran pemimpin kelompok-kelompok sosial yang ada di masyarakat. Model ini beranggapan bahwa kelompok di luar kelompok elit tidak memiliki kekuasaan, dan walaupun memiliki kekurangan, jumlahnya relatif terbatas. Ternyata, massa dapat menggusur mereka yang berposisi sebagai elit dan peran yang dimainkan para pemimpin kelompok-kelompok sosial cukup menonjol.

Kelemahan yang melekat pada model pluralis adalah keterikatan aktivitas kelompok-kelompok yang ada di masyarakat terhadap pengaruh para pemimpin kelompok yang bersangkutan. Biasanya, mereka yang mengendalikan kelompok-kelompok tersebut bertindak sebagai pengurus kelompok. Jumlah mereka relatif sedikit tetapi mempunyai pengaruh yang cukup besar. Mereka dapat dikategorikan sebagai elit dalam kelompoknya sehingga menyerupai model yang pertama.

Model populis juga terlekat kelemahan. Model ini mengandaikan setiap warga masyarakat mempunyai persamaan sumber daya guna mewujudkan struktur kekuasaan yang ideal. Namun, setiap warga masyarakat tidak mempunyai macam dan jumlah sumber daya yang sama. Pada realitasnya, setiap individu belum tentu mempunyai informasi yang sama mengenai hal-hal yang berkaitan dengan politik. Mereka juga belum tentu mempunyai motivasi yang sama untuk bersedia terlibat dalam aktivitas-aktivitas politik. Dengan realitas demikian, mungkinkah setiap individu melibatkan diri di pentas politik dan mempunyai pengaruh dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan? Sebab, ada alasan-alasan yang memengaruhi kelancaran dalam pelaksanaan model ini, yaitu kepemilikan sumber daya tidak sama jenis dan jumlahnya, informasi politik yang beragam, dan motivasi yang tidak sama pada setiap anggota masyarakat.²³

Apabila ada yang menyatakan bahwa masyarakat mempunyai kekuasaan yang ditunjukkan dengan hak pilih yang dimilikinya, maka pertanyaan yang muncul adalah benarkah mereka memiliki kekuasaan yang sesungguhnya? Padahal, pihak yang menggenggam kekuasaan secara riil adalah wakil rakyat yang justru dipilih oleh anggota masyarakat yang jumlahnya relatif sedikit. Hal ini malah menunjukkan kemiripan dengan model pertama, yaitu model elitis, walau para wakil rakyat tadi dipilih secara langsung oleh anggota masyarakat.

23 Ramlan Surbakti, *Op. cit.*, hlm. 79–80.

Pendayagunaan Kekuasaan Politik

Sebelum membahas mengenai pendayagunaan kekuasaan politik, perlu dibahas terlebih dahulu perihal tipe atau ragam sumber daya yang tersedia. Seorang penguasa dengan kekuasaan yang dimilikinya berupaya memperoleh kepatuhan dari pihak-pihak lain. Untuk mewujudkan kepatuhan tersebut, yang bersangkutan biasanya akan memperluas persediaan sumber daya dan mempergunakannya secara efisien. Paling tidak terdapat lima tipe sumber daya, yakni fisik, ekonomi, normatif, personal, dan ahli (informasional).²⁴

Tipe sumber daya fisik menunjukkan bahwa kekuasaan dikaitkan dengan kekuatan fisik. Semakin besar kekuatan fisik yang dimiliki seseorang ataupun sekelompok orang, berarti yang bersangkutan memiliki sumber daya yang semakin besar, dan secara potensial, akan lebih mudah memperoleh kepatuhan dari pihak-pihak lain. Demikian pula sebaliknya, semakin kecil kekuatan fisik yang dimiliki seseorang ataupun sekelompok orang, berarti yang bersangkutan memiliki sumber daya yang relatif kecil. Berdasarkan hal tersebut, maka pemilik kekuasaan relatif sulit untuk memperoleh kepatuhan dari pihak-pihak lain. Contoh konkret dari tipe sumber daya fisik adalah berbagai macam jenis senjata, baik senjata tradisional seperti tombak dan panah, ataupun senjata modern seperti senjata api dan nuklir. Apa pun tipe senjata yang dimiliki, mereka yang patuh terhadap penguasa dengan sumber daya fisik lebih didasarkan pada kekhawatiran akan menderita cedera fisik apabila menunjukkan ketidakpatuhan.

Tipe sumber daya ekonomi lebih banyak ditemukan di masyarakat yang mempunyai aktivitas perdagangan yang kuat. Mereka yang memegang kekuasaan dapat memperoleh kepatuhan dari pihak-pihak lain dengan menggunakan sumber daya ekonomi. Kepatuhan mengikuti pihak yang memberi imbalan material kepada pihak-pihak lain. Apabila imbalan tersebut sangat dibutuhkan pihak-pihak yang menerima, maka kepatuhan yang akan diberikan juga menjadi semakin

²⁴ Charles F. Andrain, *Op. cit.*, hlm. 132—135.

besar. Pada umumnya, imbalan dapat berwujud suatu hal yang sangat sulit atau tidak mungkin dipenuhi sendiri oleh pihak-pihak yang diberi imbalan tadi. Sumber daya ekonomi dalam bentuk konkretnya dapat berupa alat teknologi, kekayaan, pendapatan, hak milik, dan kontrol atas barang dan jasa.

Sumber daya normatif menunjukkan bahwa mereka yang memiliki kekuasaan dapat memperoleh kepatuhan dari pihak-pihak lain karena yang bersangkutan memiliki kualitas tertentu. Kualitas yang dimaksud seperti sifat bijak menurut ukuran moral, bijak menurut pemahaman agama, ataupun memiliki wewenang yang sah menurut norma yang berlaku. Tipe sumber daya normatif ini memberi hak moral kepada penguasa untuk menjalankan kekuasaannya, dan hal ini mengandung arti bahwa pemegang kekuasaan menggambarkan keyakinan moral yang dianut bersama oleh komunitas. Hal tersebut menyebabkan anggota komunitas yakin bahwa penguasa mempunyai hak moral untuk mengatur mereka.

Sumber daya personal terkait dengan kualitas personal tertentu. Salah satu contohnya adalah karisma personal yang digunakan untuk memperoleh kepatuhan dari pihak-pihak lain. Pemegang kekuasaan dengan kualitas personal tertentu dapat menyebabkan pihak-pihak lain tertarik dan patuh kepadanya. Pada situasi yang relatif tidak stabil, sumber daya personal yang melekat pada diri penguasa, yang diekspresikan oleh individu dengan kepribadian menonjol, akan mempunyai pengaruh yang besar.

Sumber daya keahlian juga mengisyaratkan bahwa kekuasaan dapat dikaitkan dengan kepemilikan keahlian tertentu. Sumber daya keahlian lebih menunjuk pada penguasaan informasi, pengetahuan, dan keahlian teknis lainnya. Mereka yang memiliki sumber daya tersebut dapat menggunakannya untuk memperoleh kepatuhan dari pihak-pihak lain. Semakin banyak sumber daya ini dimiliki penguasa, maka yang bersangkutan akan lebih mudah memperoleh kepatuhan dari pihak-pihak lain, demikian pula sebaliknya. Pada umumnya,

penguasa di masyarakat yang mapan dan maju menggunakan sumber daya tipe ini untuk memperoleh kepatuhan.

Sumber daya keahlian bisa digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan politik. Sehubungan dengan hal tersebut, Andrain menyatakan bahwa efektivitas pendayagunaan kekuasaan untuk mencapai tujuan-tujuan politik tersebut tergantung pada cara pengorganisasian sumber daya yang dimiliki oleh yang bersangkutan sehingga akan memperoleh kepatuhan dari pihak-pihak lain.²⁵

Lebih lanjut Andrain, menyatakan bahwa analisis pendayagunaan sumber daya dalam kaitannya untuk memperoleh kepatuhan perlu memperhatikan beberapa hal. Hal-hal yang berkaitan dengan pendayagunaan sumber daya mencakup tiga hal, yaitu:

A. Jumlah dan Distribusi Sumber Daya.

Kepemilikan sumber daya merupakan prasyarat yang tidak dapat dielakkan dalam rangka penggunaan kekuasaan. Tingkat efektivitas pendayagunaan kekuasaan tergantung seberapa besar jumlah sumber daya yang dimiliki oleh penguasa, terutama sumber daya yang memperoleh penghargaan tinggi dari masyarakat dan yang relevan terhadap sasaran-sasarannya. Untuk menentukan besar-kecil kekuasaan potensial yang dimiliki penguasa, maka perlu menjumlah sumber daya yang dimilikinya, baik itu sumber daya fisik, ekonomi, normatif, personal ataupun yang berupa keahlian.

Ternyata, untuk menentukan efektivitas penggunaan kekuasaan tidak hanya tergantung jumlah sumber daya yang dimiliki penguasa tetapi juga tergantung pada pendistribusian kepada sasaran atau objek kekuasaan. Semakin besar kelebihan sumber daya yang dimiliki penguasa atas pihak-pihak yang dikuasai, maka semakin besar pula peluang penguasa untuk memperoleh kepatuhan. Sehubungan dengan hal tersebut, maka tidak semua sumber daya mempunyai bobot yang sama. Misalnya, sumber daya fisik yang diwujudkan melalui

25 *Ibid.*, hlm. 144–151.

kepemilikan persenjataan modern mempunyai bobot yang lebih besar dibandingkan dengan sumber daya tarik personal. Bobot yang lebih tinggi pada salah satu sumber daya tersebut menjadikan pemilikinya akan lebih mudah untuk memperoleh kepatuhan dari pihak-pihak yang memiliki sumber daya berbobot kecil.

Selain itu, perlu pula diperhatikan bahwa sumber daya yang sama mungkin saja mempunyai nilai berbeda pada masyarakat yang berlainan. Contoh, masyarakat yang memiliki aktivitas utama di bidang perdagangan, maka sumber daya ekonomi yang berupa kekayaan memperoleh nilai tinggi. Namun, di masyarakat lainnya yang lebih menekankan kehidupan religi, maka sumber daya tersebut kurang memperoleh penghargaan.

Sehubungan dengan pendistribusian sumber daya, perlu pula dicermati bahwa di masyarakat mana pun sulit ditemukan atau bahkan tidak mungkin ditemukan pendistribusian sumber daya yang merata kepada setiap orang. Demikian pula keseimbangan berbagai sumber daya yang terdistribusi, harus dicermati. Apakah semua sumber daya tersebar ke seluruh anggota masyarakat, ataukah hanya terdistribusi pada kelompok tertentu? Oleh karena itu, sekelompok individu bisa saja mempunyai sumber daya ekonomi dalam jumlah besar yang terekspresikan dari tingkat kesejahteraan yang tinggi, tetapi kelompok tersebut ternyata tidak memiliki sumber daya keahlian yang tampak dari informasi atau pengetahuan yang kurang pada dirinya. Atau jika dimungkinkan, sekelompok individu memiliki sumber daya personal menonjol yang tampak dari karisma yang sangat kuat sehingga begitu populer, namun yang bersangkutan tidak memiliki sumber daya fisik berupa persenjataan.

Ringkasnya, untuk mengetahui efektivitas pendayagunaan sumber daya, salah satu yang dapat diamati adalah jumlah sumber daya yang dimiliki dan pola distribusi penguasa yang bersangkutan. Semakin besar jumlah sumber daya yang dimiliki penguasa dibandingkan pihak-pihak yang dikuasainya, maka semakin besar pula peluang penguasa

untuk secara efektif menggunakan kekuasaan guna memperoleh kepatuhan.

B. Motivasi untuk Menggunakan Sumber Daya.

Mereka yang menggunakan sumber daya perlu dimotivasi untuk mencapai tujuan-tujuan politis. Mereka mempunyai beberapa alternatif pilihan dalam rangka pemanfaatan sumber daya yang dimiliki. *Pertama*, ada kemungkinan mereka akan menghabiskan sekaligus sumber daya yang dimiliki untuk berbagai macam kegiatan, termasuk kegiatan non-politik. *Kedua*, ada kemungkinan mereka melakukan penghematan dalam penggunaan sumber daya yang dimilikinya guna dmanfaatkan pada waktu yang akan datang. *Ketiga*, mereka akan menginvestasikan sumber daya yang dimilikinya dengan tujuan untuk meningkatkan nilai maupun jumlah sumber daya tersebut. *Keempat*, ada kemungkinan mereka akan mengonversikan sumber daya yang dimiliki menjadi kekuasaan politik. Di sini, ada hal yang patut dicermati lebih mendalam sehubungan dengan pertanyaan mengenai kondisi efektif seperti apa yang membuat transformasi sumber daya menjadi kekuasaan politik?

Andrain menyatakan ada beberapa faktor yang biasanya dijadikan bahan pertimbangan guna memotivasi penguasa untuk menggunakan sumber daya yang dimiliki untuk mencapai tujuan-tujuan politiknya. Perlu ada kecocokan antara metode dengan tujuan yang ingin dicapai. Lalu, terdapat juga harapan yang relatif tinggi mengenai tingkat keberhasilan mencapai tujuan, dan ada perkiraan bahwa proses pencapaian tujuan tersebut akan memberikan keuntungan bagi dirinya. Atas dasar pertimbangan tersebut, mereka yang memiliki sumber daya belum tentu bersedia menggunakannya untuk memengaruhi proses politik. Sebab, menurut pertimbangan tertentu bisa saja harapannya terlalu kecul untuk dapat berhasil mencapai tujuan politik. Maka dari itu, sumber daya yang dimiliki cenderung untuk tidak digunakan.

Perlu diperhatikan bahwa tidak jarang sebuah kelompok yang memiliki ideologi dengan dedikasi tinggi namun dengan sumber daya

yang jumlahnya terbatas ternyata mampu mencapai tujuan-tujuan politiknya. Sementara, kelompok lain yang memiliki ragam dan jumlah sumber daya yang besar tetapi anggotanya bersikap apatis dan kurang berdedikasi, ternyata kurang berhasil mencapai tujuan-tujuan politiknya. Hal ini disebabkan motivasi yang ada pada kelompok pertama jauh lebih tinggi dibandingkan dengan kelompok kedua.

Pada umumnya, kelompok ideologis yang berdedikasi tinggi mempunyai motivasi tinggi dalam menggunakan sumber daya yang terbatas dengan optimal untuk mencapai tujuan-tujuan politik mereka. Hal tersebut tidak mengherankan karena ideologi mampu meyakinkan dan sekaligus memberi harapan kepada anggota kelompok akan pentingnya tujuan-tujuan politik agar dapat dicapai. Hal ini berbeda dengan kelompok yang hanya mengandalkan ragam dan jumlah sumber daya yang besar. Kelompok ini belum tentu mampu meyakinkan dan sekaligus memberi harapan kepada anggotanya tentang arti penting tujuan politik yang dicanangkan. Dalam hal ini, kelompok tadi tidak mempunyai kemampuan untuk membangkitkan motivasi karena anggotanya sudah terlanjur bersikap apatis. Mereka tidak melihat arti penting tujuan politik yang ditargetkan. Ringkasnya, bagi mereka yang mempunyai ideologi, baik yang bersifat konservatif maupun revolusioner, keyakinan yang mendalam terhadap ideologi dapat membangkitkan motivasi dalam memanfaatkan sumber daya yang terbatas ragam dan jumlahnya untuk mencapai tujuan politik yang diyakininya.

C. Keterampilan Mendayagunakan Sumber Daya.

Keterampilan mendayagunakan sumber daya adalah keterampilan untuk mengorganisasi dan memanfaatkan sumber daya yang ada secara efektif dalam membuat dan melaksanakan kebijakan negara yang bersifat mengikat. Biasanya, negara demokratis yang stabil memiliki keterampilan mengorganisasi sumber daya dalam menjalankan kekuasaan yang bersifat konsensual. Keterampilan melakukan perundingan, kompromi, melakukan tawar-menawar, dan

membentuk persekutuan dengan pihak lain merupakan kemampuan konsensual untuk mentransformasikan sumber daya menjadi kekuatan politik yang efektif. Sebaliknya, masyarakat yang diperintah secara diktatorial menggunakan keterampilan mengorganisasi sumber daya dalam menjalankan kekuasaan yang bersifat memaksa. Keterampilan melakukan intimidasi, memberikan ancaman, melakukan tindakan teror adalah kemampuan mentransformasikan sumber daya menjadi kekuatan efektif dengan cara paksaan.

Sehubungan dengan keterampilan mendayagunakan sumber daya, perlu diperhatikan pula faktor-faktor yang memengaruhinya. Dalam hal ini, Andrain menyatakan watak pribadi, waktu, dan energi yang dimiliki pelaku politik merupakan faktor yang memengaruhi keterampilan yang bersangkutan dalam mendayagunakan sumber daya yang dimilikinya. Watak atau karakter pribadi seorang penguasa akan memengaruhi keterampilan dirinya dalam hal mendayagunakan sumber daya yang dimilikinya. Watak atau karakter pribadi tersebut meliputi tingkat inteligensi, perasaan mendominasi, kepercayaan diri, keberanian, kecerdikan, keluwesan, dan imajinasi. Watak atau karakter pribadi tersebut menunjukkan kualitas seseorang yang memungkinkan dirinya memainkan keterampilan politiknya secara efektif. Waktu dan energi yang dimiliki seseorang juga memengaruhi yang bersangkutan dalam menunjukkan keterampilannya mentransformasikan sumber daya menjadi kekuatan politik yang efektif.

Sementara itu, hal-hal yang berkaitan dengan urusan kepatuhan meliputi dua hal, yaitu:

A. Cakup Kekuasaan.

Cakup kekuasaan merupakan variabel yang lebih terkait pada kepatuhan daripada pendayagunaan sumber daya. Cakup kekuasaan menunjukkan pada sektor atau bidang kehidupan yang ditembus atau dijamah alat-alat kekuasaan. Masyarakat yang belum modern memiliki alat-alat kekuasaan, seperti lembaga-lembaga pemerintah pusat yang belum banyak mengendalikan berbagai kegiatan di masyarakat.

Para penguasa di pusat pemerintahan belum banyak terlibat dalam usaha membangun masyarakat. Aktivitas yang dilakukan lebih pada memelihara ketenteraman. Keadaan ini menunjukkan bahwa cakup kekuasaan yang ada relatif terbatas. Kegiatan kehidupan yang dikendalikan penguasa masih dalam ruang lingkup yang sempit.

Sementara itu, masyarakat modern biasanya memiliki perangkat kekuasaan dengan cakup kekuasaan yang lebih besar. Di masyarakat modern yang notabene merupakan masyarakat maju dan sudah memasuki fase industrialisasi, kebanyakan anggota masyarakatnya hanya mampu melakukan fungsi dalam jumlah sedikit. Ketidakmampuan tersebut diambil alih oleh pemerintah dengan alat-alat kekuasaan yang dimilikinya. Misal, pemerintah mengambil alih tanggung jawab di bidang kesehatan dan pendidikan yang tidak mampu dijalankan secara optimal oleh masyarakat sendiri.

Cakup kekuasaan di masyarakat dapat terentang dari yang terbatas dengan penguasaan dalam jumlah sedikit terhadap sektor atau bidang hingga yang total dengan penguasaan dalam jumlah banyak terhadap sektor atau bidang. Apabila hal tersebut dikaitkan dengan kepatuhan, maka kepatuhan masyarakat cenderung tampak pada sektor atau bidang dimana alat-alat kekuasaan menyentuhnya. Kepatuhan tampak semakin meluas ke berbagai sektor kehidupan bila cakup kekuasaan semakin besar. Demikian pula sebaliknya, kepatuhan tampak semakin menyempit ke bidang kehidupan tertentu saja bila cakup kekuasaan semakin kecil.

B. Besarnya Kekuasaan.

Sebagaimana halnya dengan cakup kekuasaan, besarnya kekuasaan merupakan variabel yang terkait pada kepatuhan daripada pendayagunaan sumber daya. Besarnya kekuasaan menunjukkan derajat pengendalian perilaku individu oleh penguasa. Masyarakat yang menganut paham demokratis memiliki penguasa yang tidak begitu banyak campur tangan dalam mengatur dan mengarahkan kehidupan warganya. Sementara itu, masyarakat yang tidak

menganut paham demokrasi akan memiliki penguasa yang kehidupan warganya sangat diatur dan diarahkan oleh campur tangan penguasa. Penguasa dari masyarakat yang demokratis ataupun yang tidak akan tetap memerlukan kepatuhan dari warganya. Di masyarakat yang demokratis, kepatuhan warga pada umumnya diperoleh dari penerapan kekuasaan yang sifatnya konsensual, sedangkan di masyarakat yang tidak demokratis, kepatuhan warga cenderung datang dari penggunaan kekuasaan yang bersifat paksaan.

Selanjutnya, paksaan dapat menjadi alat pengendali perilaku individu. Di masyarakat yang tidak demokratis, ada kecenderungan penguasa untuk masuk terlalu jauh dalam hal mengatur dan mengarahkan kehidupan dan keyakinan warganya. Bahkan, pengaturan tersebut sampai pada upaya untuk membentuk pribadi warga sesuai keinginan penguasa dengan alasan untuk membentuk masyarakat baru. Penerapan kekuasaan paksa akan menggiring warga untuk menunjukkan kepatuhannya. Persoalannya adalah apakah kepatuhan tadi tidak akan berubah menjadi sikap apatis dari warga yang secara terpaksa harus tunduk mengikuti keinginan penguasa karena ketidakberdayaan dan ketakutannya menjadikan mereka mematuhi penguasa sehingga menonjolkan sikap masa bodoh?

Derajat pengendalian masyarakat tidak mungkin sama antara masyarakat satu dengan lainnya. Pengendalian yang dilakukan dengan penerapan kekuasaan yang bersifat konsensual cenderung lebih efektif untuk memperoleh kepatuhan warga apabila dibandingkan dengan penggunaan kekuasaan paksa. Penerapan kekuasaan yang bersifat memaksa tidak efektif untuk menghasilkan kepatuhan karena yang muncul justru kecenderungan apatisisme warga.

Hal lain yang perlu diamati berikutnya adalah seberapa besar perbedaan kekuasaan yang dimiliki seorang penguasa dengan penguasa lainnya. Cara yang selama ini dipakai untuk mengetahui perbedaan itu

adalah dengan membedakan kekuasaan atas dasar “wilayah pengaruh” dan “bidang pengaruh”.²⁶

“Wilayah pengaruh” adalah wilayah penguasa tertentu yang terdiri dari wilayah pengaruh dari aktor-aktor lain yang dipengaruhi atau dikuasai. Lalu, “bidang pengaruh” adalah bidang kegiatan penguasa yang memengaruhi aktor-aktor lain. Jadi, dalam menerapkan pengaruhnya, penguasa memengaruhi wilayah pengaruh aktor-aktor lain dalam bidang kegiatan tertentu. Semakin luas wilayah pengaruh seorang penguasa dan semakin banyak bidang kegiatan yang dipengaruhi, membuat semakin besar pula pengaruh atau kekuasaan yang dimilikinya.

26 Mohtar Mas’oed dan Nasikun, *Op. cit.*, hlm. 25–26.

BAB 3

KEKUASAAN ELIT

Sudah menjadi pemahaman umum bahwa di masyarakat terdapat berbagai lapisan atau strata sosial. Kelompok yang berkuasa maupun yang tidak dapat selalu ditemukan di setiap masyarakat. Konsep mengenai adanya lapisan yang berkuasa dan lapisan yang dikuasai dapat diketemukan pada berbagai tulisan, mulai dari karya Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca, Robert Michels sampai kepada karya Guido Dorso. Mereka menyatakan bahwa setiap masyarakat akan selalu dipimpin oleh sekelompok kecil individu yang berkuasa atas sejumlah besar anggota masyarakat lainnya. Mereka yang berkuasa (elit) dapat memaksa anggota-anggota masyarakat lainnya (massa) untuk tunduk dan mematuhi perintah-perintahnya. Massa bersedia untuk tunduk dan menaati perintah-perintah tersebut karena pada diri elit terlekat kekuasaan yang jumlahnya lebih besar daripada yang dimilikinya. Hal tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan yang ada di masyarakat tidak terdistribusikan secara merata. Sekelompok

kecil individu memiliki jumlah kekuasaan yang lebih besar daripada sejumlah besar individu lain.

Elit yang Berkuasa

Harold Laswell mengatakan bahwa elit yang berkuasa merupakan “suatu kelas yang terdiri dari mereka yang berhasil menempati kedudukan dominasi dalam masyarakat, dalam arti bahwa nilai-nilai (*values*) yang mereka bentuk (ciptakan, hasilkan) mendapat penilaian tinggi dalam masyarakat yang bersangkutan”.¹ Nilai-nilai (*values*) tersebut mungkin dapat berwujud kekuasaan, kekayaan, kehormatan, pengetahuan, dan lain-lain. Mereka berhasil memperoleh dan menguasai nilai-nilai tersebut dalam jumlah yang banyak, dan pada gilirannya akan menduduki lapisan atas pada stratifikasi yang ada di masyarakat yang bersangkutan. Sebaliknya, mereka yang kurang atau bahkan, sama sekali tidak berhasil memperoleh dan menguasai nilai-nilai tersebut akan berada pada lapisan bawah dari stratifikasi. Menurut Laswell, elit adalah individu-individu yang terbanyak memiliki nilai-nilai yang ada karena kecakapan serta sifat-sifat kepribadian mereka. Elit terlibat secara aktif dalam proses pengambilan keputusan dengan keunggulan yang melekat pada dirinya. Keputusan tersebut merupakan penentu kebijakan yang menyimpulkan sanksi yang kuat. Sanksi tersebut merupakan perwujudan dari bentuk “perampasan” dari satu atau lebih, atau bahkan mungkin sekali dari semua nilai-nilai yang ada pada individu-individu yang menentang keputusan-keputusan tersebut.

Pada kenyataannya, masyarakat banyak memiliki nilai-nilai. Oleh karena itu, elit yang ada di masyarakat dengan sendirinya juga bervariasi jenisnya, sebanyak yang nilai-nilai mendapatkan penghargaan tinggi di masyarakat. Hal ini paralel dengan pendapat yang diungkapkan oleh Suzanne Keller bahwa di masyarakat yang semakin kompleks

1 Soeleman Soemardi, “Cara-cara Pendekatan Terhadap ‘Kekuasaan’ Sebagai Suatu Gejala Sosial” dalam Budiardjo, Miriam (ed.). *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa Dan Wibawa*. Jakarta: Sinar Harapan, 1984, hlm. 34–36.

(masyarakat dengan corak *gesellschaft* menurut Ferdinand Tonnies, atau masyarakat dengan solidaritas organik versi Emile Durkheim), muncul kelompok yang dikenal dengan sebutan “elit strategis”.² Elit dari berbagai jenis dan dengan keunggulan yang melekat pada dirinya tersebut dapat ikut terlibat serta dalam proses pengambilan keputusan yang berlaku dan mengikat di masyarakat.

Akan tetapi, hal yang tidak kalah penting untuk dibahas adalah bagaimana cara mengetahui posisi dari masing-masing jenis elit tersebut di suatu masyarakat. Atau dalam rumusan lain, dari kalangan mana elit yang terlibat dalam pembuatan keputusan berasal dan seberapa jauh peran yang dilakukannya? Laswell berpendapat bahwa elit yang paling unggul kedudukannya ialah kelompok yang mempunyai kekuasaan politik. Sebab di lapangan politik, keputusan-keputusannya disertai sanksi-sanksi yang paling kuat. Keputusan-keputusan politik mengikat seluruh masyarakat karena kekuasaan politik melahirkan keputusan-keputusan berwujud formal sebagai hal paling otoritatif di antara nilai-nilai yang ada di masyarakat. Di samping itu, penyebab mengapa kelompok ini dinyatakan sebagai elit yang paling unggul kedudukannya karena kekuasaan politik dipandang sebagai nilai yang mempunyai daya “perekat” yang dapat mengakibatkan nilai-nilai yang lain “mengikutinya”.

Walaupun mereka yang mempunyai nilai berwujud kekuasaan politik dipandang sebagai elit yang paling unggul kedudukannya tetapi menurut Laswell ada kemungkinan terjadi pergerakan di antara berbagai elit. Elit yang memiliki nilai-nilai tertentu memiliki kemungkinan posisi pengaruhnya digeser oleh elit yang memiliki nilai-

2 Di masyarakat yang semakin kompleks, penguasa (*the ruling elite*) tidak lagi dapat berhubungan dengan anggota-anggota masyarakat secara individual tetapi harus berkomunikasi lewat organ-organ di masyarakat, yakni *the strategic elite*. Mereka yang termasuk dalam kelompok *the strategic elite* menguasai beberapa nilai yang ada di masyarakat, dan oleh karenanya mereka juga mempunyai pengaruh di masyarakat yang bersangkutan walaupun tidak memegang kendali kekuasaan. Berkaitan dengan *the strategic elite*, lihat Suzanne Keller. *Penguasa dan Kelompok Elit*. Jakarta: Rajawali, 1984, khususnya pada bagian kata pengantar oleh Selo Sumardjan.

nilai lainnya. Untuk mempertahankan posisinya sebagai kelompok yang mempunyai pengaruh dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang mengikat masyarakat, elit harus memiliki kecakapan-kecakapan tertentu. Kecakapan-kecakapan yang perlu dimiliki oleh elit dapat berupa kecakapan yang berwujud mulai dari kemampuan untuk meyakinkan dan memanipulasi, sampai dengan kemampuan untuk melakukan paksaan baik dengan kekerasan, ataupun tidak. Semua itu untuk mempertahankan posisinya sebagai kelompok yang lebih unggul dibandingkan dengan kelompok-kelompok yang lainnya.

Demikianlah pandangan Laswell tentang elit dalam kaitannya dengan kekuasaan. Selain Harold Laswell, C. Wright Mills dalam bukunya “*The Power Elite*” menjelaskan pula kaitan antara elit dan kekuasaan.³ Apabila Laswell dalam membicarakan elit berangkat dari nilai-nilai (*values*), maka Mills dalam membahas elit berangkat dari institusi atau pranata.

Mills berpendapat bahwa elit adalah individu-individu yang menduduki posisi komando pada puncak pranata-pranata utama yang ada di masyarakat. Karena kedudukan institusional mereka yang utama, maka elit dapat mengambil keputusan-keputusan yang mengikat seluruh anggota masyarakat. Mereka menduduki posisi komando pada institusi-institusi ekonomi, militer, dan politik. Mills berupaya menganalisis struktur kekuasaan yang terdapat di Amerika dengan mengaitkannya pada ketiga institusi tersebut. Individu-individu yang berada pada posisi puncak ketiga institusi tersebut pada gilirannya membentuk elit kekuasaan terintegrasi dan terpadu, yang keputusan-keputusannya menentukan struktur dasar dan arah masyarakat Amerika. Keputusan-keputusan elit tersebut membentuk

3 Uraian dalam tulisan ini didasarkan pada tulisan C. Wright Mills, *The Power Elite*, New York: Oxford University Press, 1956. Pendapat yang dikemukakan C. Wright Mills dapat pula dilihat pada tulisan Johnson, Doyle Paul. *Teori Sosiologi: Klasik dan Modern*, jilid 2, Jakarta: Gramedia, 1986, hlm. 172–182 (Judul asli: “Sociological Theory: Classical Founders and Contemporary Perspectives” dialih bahaskan oleh Robert M. Z. Lawang).

kehidupan semua orang yang berada dalam jenjang kekuasaan yang lebih rendah tingkatannya. Keputusan dan kegiatan dari individu-individu yang termasuk dalam kelompok elit tadi mencerminkan kepentingan mereka sendiri dalam upaya mempertahankan dominasi mereka daripada menunjukkan suatu upaya yang murni untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat banyak. Mills secara ringkas dapat disimpulkan telah menyatakan bahwa masyarakat Amerika tidak demokratis. Hal ini terjadi karena Amerika dikuasai oleh sekelompok kecil individu-individu yang memonopoli kekuasaan.

Mills melanjutkan pembahasannya dengan menjelaskan bahwa individu-individu yang termasuk dalam kelompok elit merupakan golongan yang relatif sangat terpadu, homogen, dan erat berhubungan satu dengan lainnya. Mereka yang menduduki posisi puncak dalam bidang ekonomi, militer, dan politik berasal dari latar belakang sosial dan pandangan hidup yang relatif serupa. Pandangan hidup mereka banyak menunjukkan persamaan karena kebanyakan di antara mereka mempunyai latar belakang pendidikan dan agama yang sama serta sering bertemu dalam perkumpulan-perkumpulan yang diselenggarakan oleh berbagai kelompok sosial yang sama.

Berdasarkan pada uraian tersebut, dapat dipahami bahwa elit merupakan individu-individu yang menduduki posisi puncak pada institusi-institusi utama yang ada di masyarakat. Elit mempunyai kemampuan untuk mengeluarkan keputusan-keputusan yang berlaku dan mengikat semua anggota masyarakat lainnya karena kedudukan institusional yang dimiliki. Kekuasaan elit untuk membuat dan melaksanakan keputusan-keputusan tersebut bersumber pada institusi-institusi dimana mereka berada pada posisi puncak. Melalui institusi-institusi tersebut, mereka yang tergabung dalam kelompok elit dapat melaksanakan dan sekaligus memaksakan keputusan-keputusannya untuk ditaati oleh anggota-anggota masyarakat lainnya.

Berdasarkan pendapat Mills tersebut, maka persoalan yang muncul adalah apakah mereka yang tergabung dalam kelompok elit—baik elit ekonomi, militer, maupun politik—merupakan satu

kumpulan atau kesatuan yang utuh atau tidak. Apakah para elit mempunyai kepentingan yang relatif sama atau justru sebaliknya, terlekatinya kepentingan yang berlainan? Menurut pendapat Mills, ternyata kepentingan-kepentingan yang ada pada diri elit terumuskan sedemikian rupa sehingga terdapat hal-hal yang dapat dipertemukan dan saling melengkapi satu dengan lainnya. Walaupun dalam hal ini Mills tidak menyatakan bahwa ada kesepakatan yang dibuat secara sadar di antara elit ekonomi, militer, dan politik tentang adanya kepentingan-kepentingan yang relatif sama di antara mereka. Dengan demikian, institusi-institusi ekonomi, militer, dan politik mungkin mengalami perkembangan sehingga mengakibatkan terjadinya “kaitan” antara institusi yang satu dengan yang lain. Kemudian, untuk mempertahankan dominasi para elit di masyarakat dapat terjadi pertukaran kedudukan atau posisi di antara para anggota-anggota elit dari institusi-institusi tersebut.

Sifat saling tergantung satu sama lain yang melekat pada diri elit ekonomi, militer, ataupun politik adalah hasil dari beberapa faktor struktur sosial tertentu. Struktur sosial yang penting adalah bentuk dan derajat sentralisasi institusi ekonomi, militer, dan politik yang ternyata sangat besar. Bentuk susunan institusional yang besar berarti para elit dalam proses pembuatan keputusan-keputusan harus saling mempertimbangkan kepentingan satu dengan lainnya. Tingkat sentralisasi yang tinggi berimplikasi keputusan, dan tindakan para elit pada masing-masing institusi akan menghasilkan hubungan yang luas, baik di dalam institusi itu sendiri maupun di masyarakat luas. Elit dari ketiga institusi tersebut melakukan tindakan yang sifatnya saling mengisi dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan-keputusan yang berlaku dan mengikat seluruh anggota masyarakat.

Selain faktor struktur sosial yang menjadi penyebab keterkaitan di antara para elit, maka faktor psikologi sosial juga menyumbang terjadinya keterkaitan tadi. Faktor psikologi sosial tersebut muncul dari latar belakang para elit dan pengalaman sosialnya yang relatif sama. Seperti yang telah diungkapkan pada uraian terdahulu, mereka yang

berperan sebagai elit berasal dari latar belakang sosial dan pandangan hidup yang serupa. Mereka mempunyai latar belakang pendidikan dan agama yang sama, dan mereka sering pula bergaul dalam berbagai kelompok sosial yang sama.

Sejalan dengan analisis Mills tentang elit yang berpangkal tolak pada “institusi”, Robert Michels menganalisis elit dalam kaitannya dengan kekuasaan yang kemudian melahirkan konsep yang dikenal sebagai “hukum besi oligarki”. Hukum besi oligarki menunjukkan suatu kecenderungan bagi kekuasaan untuk menjadi terkonsentrasi pada satu tangan kelompok elit yang segala keputusan dan tindakannya secara bertahap diarahkan untuk mempertahankan kekuasaan mereka daripada untuk meningkatkan kepentingan rakyat jelata.⁴

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah mengapa ada kecenderungan terjadi konsentrasi kekuasaan pada tangan elit yang menjadikan keputusan-keputusan yang diambilnya secara bertahap hanya untuk mempertahankan posisinya? Sehubungan dengan hal itu, Michels menguji proses terjadinya kecenderungan tersebut dalam konteks partai politik dan serikat buruh di Amerika. Secara umum, organisasi-organisasi tersebut menggambarkan bahwa sistem politik Amerika dibentuk dan didirikan sebagai organisasi yang demokratis untuk memenuhi kepentingan para anggotanya. Akan tetapi, seiring dengan berjalannya waktu, kepentingan anggota tunduk pada kepentingan struktur pimpinan untuk memperkuat kekuasaan dan mempertahankan posisinya sebagai elit. Pada organisasi-organisasi tersebut dan juga pada sistem politik Amerika, muncul hal yang paradoks, yakni ideologi mereka bersifat demokratis. Namun, struktur organisasi demokratis yang aktual cenderung berubah ke bentuk oligarki. Hal ini sebenarnya paralel dengan analisis C. Wright

4 Doyle Paul Johnson, *Op. cit.*, Jilid 2, hlm. 180. Uraian lebih lengkap mengenai “hukum besi oligarki” yang dikemukakan Robert Michels dapat pula dilihat pada Ichlasul Amal. *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1988, hlm. 59–70, atau pada Roy C. Macridis dan Bernard E. Brown (ed.), *Comparatives Politics: Notes and Readings*. Homewood Illinois: The Dorsey Press Inc., 1961, hlm. 227–245.

Mills yang diungkapkan pada uraian sebelumnya, bahwa masyarakat Amerika tidak demokratis karena mereka dikuasai sekelompok kecil individu-individu yang memonopoli kekuasaan.

Kemunculan hukum besi oligarki dapat pula berangkat dari analisis bahwa politik merupakan upaya tindakan untuk memperoleh, mempertahankan, dan memperbesar kekuasaan. Maka dari itu, wajar jika para elit melakukan tindakan yang bertujuan untuk mempertahankan kekuasaan yang selama ini ada pada genggamannya, dan kalau bisa malah mengupayakan untuk memperbesar kekuasaan yang sudah dimilikinya. Bukan hal yang mengherankan apabila keputusan-keputusan yang diambil cenderung untuk mempertahankan posisinya sebagai kelompok yang mempunyai kekuasaan daripada untuk menyejahterakan rakyat kebanyakan.

Selain pendapat yang dikemukakan Laswell ataupun Mills, Robert D. Putnam juga mengulas elit dalam hubungannya dengan kekuasaan. Putnam menyatakan bahwa ruang lingkup kekuasaan perlu diperhatikan, yakni meliputi kegiatan-kegiatan apa dan seberapa besar luasnya. Putnam menyatakan pemimpin-pemimpin militer mungkin mempunyai pengaruh dalam kebijakan pertahanan tetapi mereka sedikit sekali pengaruhnya dalam masalah pertanian. Begitu pula sebaliknya, ada kelompok yang mempunyai pengaruh tidak begitu kuat dalam bidang yang ruang lingkungnya luas karena memang ruang lingkungnya kecil.⁵ Pendapat Putnam dapat disimpulkan dengan menyatakan bahwa elit dengan kekuasaan ditangannya dapat memainkan peran beragam di berbagai bidang. Besar-kecilnya peran yang dilakukan dan luas-sempitnya bidang di mana kegiatan tersebut dilakukan, tergantung pada kemampuan dan kekuasaan yang ada pada diri elit yang bersangkutan. Elit dengan kemampuan dan kekuasaan yang besar tidak menutup kemungkinan untuk memainkan peran yang berarti pada bidang yang ruang lingkungnya juga luas.

5 Robert D Putnam, "Studi Perbandingan Elit Politik" yang termuat dalam Mohtar Mas'ood dan Colin MacAndrews (ed.), *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press 1978, hlm. 74–77.

Selain itu, Putnam juga menyatakan bahwa di kalangan kelompok elit berkuasa sebenarnya hanya terdapat beberapa individu di antara mereka yang secara langsung dapat memutuskan kebijakan. Oleh karena itu, harus dapat dibedakan antara elit yang mempunyai pengaruh langsung dalam proses pembuatan kebijakan dan yang tidak. Elit mempunyai pengaruh langsung apabila yang bersangkutan ikut terlibat secara langsung dalam proses pembuatan kebijakan dan ikut serta dalam menentukan kebijakan final. Sementara itu, elit yang mempunyai pengaruh tidak langsung apabila yang bersangkutan hanya dapat memengaruhi elit lainnya yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan.

Selain itu, elit juga memiliki pengaruh yang sifatnya semu dalam proses pembuatan kebijakan. Hal ini terlihat dari terbaginya elit menjadi dua. Elit pertama secara langsung memengaruhi proses pembuatan kebijakan dan sekaligus dapat menentukan sikap yang harus diambil oleh elit kedua yang tidak mempunyai pengaruh atas kebijakan yang diputuskan. Dalam hal ini, mungkin saja kebijakan tersebut mempunyai kesesuaian dengan pemikiran elit yang kedua tetapi pengaruhnya terhadap kebijakan itu bersifat semu. Putnam memberikan contoh mengenai pengaruh yang bersifat semu ini, seorang menteri luar negeri mengumumkan suatu kebijakan yang sebetulnya dibuat sendiri oleh kepala eksekutifnya, maka pengaruh menteri luar negeri tersebut terhadap kebijakan itu bersifat semu. Namun, apabila pengaruh yang sifatnya langsung dan tidak langsung saja telah terlacak, maka pengaruh yang sifatnya semu menjadi kurang relevan untuk dibahas.

Putnam melanjutkan pembahasannya dengan menyentuh kemungkinan reaksi dari pihak-pihak lain. Putnam menjelaskan bahwa seorang elit yang paling berkuasa sekalipun dalam proses pembuatan kebijakan harus memperhitungkan reaksi dari aktor-aktor lain. Sebelum kebijakan final diambil, pembuat kebijakan perlu mempertimbangkan kemungkinan reaksi yang muncul. Pembuat kebijakan perlu mengkaji kapan waktu yang tepat kebijakan tersebut

diumumkan, kapan berlakunya, dan lain sebagainya. Salah satu tujuan pertimbangan reaksi yang mungkin muncul tersebut adalah untuk mengurangi ketidakefektivan penetapan kebijakan yang akan diberlakukan.

Pembahasan mengenai elit dan kekuasaan tidak kurang lengkap apabila tidak mempersoalkan siapa sebenarnya yang berkuasa memerintah di masyarakat. Siapa sebenarnya di antara para elit yang benar-benar memainkan kekuasaan? Pertanyaan ini muncul karena hanya beberapa orang dari kelompok elit yang benar-benar mempunyai kekuasaan riil dan mempunyai pengaruh nyata dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Putnam mengulas topik ini dengan jitu. Ia mengatakan bahwa dalam ilmu sosial secara umum menerapkan tiga strategi untuk mengidentifikasi elit politik, yaitu analisis posisi, analisis reputasi, dan analisis keputusan.⁶

A. Analisis Posisi

Analisis posisi berdasar pada anggapan bahwa lembaga-lembaga atau struktur-struktur pemerintahan yang sifatnya formal merupakan suatu peta hubungan kekuasaan yang bisa dipakai untuk menganalisis siapa yang sebenarnya berkuasa di antara para elit. Pejabat-pejabat yang menduduki posisi-posisi puncak dalam lembaga-lembaga tersebut dianggap secara politis berkuasa. Anggapan seperti ini didasarkan pada kenyataan bahwa orang dapat memperoleh kekuasaan dari peranan yang dilakukan dalam lembaga.

Analisis posisi adalah teknik analisis yang paling mudah dan paling umum digunakan untuk mengetahui siapakah yang sebenarnya berkuasa di antara para elit. Namun, para pengkritik analisis posisi dengan tegas menyangkal bahwa kekuasaan berkorelasi sepenuhnya dengan posisi kelembagaan. Penyamaan kekuasaan dengan posisi dalam lembaga biasanya akan menyesatkan analisis dari kondisi nyata. Hal ini disebabkan sering kali muncul tokoh-tokoh di belakang layar yang

6 *Ibid.*, hlm. 84–87.

tidak tampak dalam struktur organisasi lembaga tetapi mempunyai pengaruh besar terhadap orang-orang yang secara formal menduduki posisi puncak dalam lembaga tersebut.

Dalam menganalisis elit mana yang sebenarnya berkuasa, analisis posisi juga berdasar pada anggapan bahwa analis sudah tahu lembaga-lembaga mana yang secara politis penting dan lembaga-lembaga mana yang mempunyai pengaruh semu. Para pengkritik analisis posisi menyatakan bahwa hal tersebut mengandung risiko karena menyamakan lembaga-lembaga yang secara formal serupa tetapi mempunyai fungsi yang berbeda.

Analisis posisi perlu disadari hanya efektif untuk diterapkan di masyarakat dengan distribusi kekuasaan yang sangat timpang. Ketimpangan distribusi kekuasaan mengakibatkan hanya terdapat sekelompok individu dalam jumlah sangat sedikit yang menguasai hampir semua sumber daya politik. Dalam keadaan seperti ini, jabatan atau posisi formal hanya diduduki oleh individu-individu yang memiliki sumber daya politik paling banyak. Secara otomatis, mereka yang menduduki jabatan atau posisi tadi pasti memiliki pengaruh di masyarakat.

Sebaliknya, analis dapat menemukan individu-individu yang tidak memegang jabatan atau posisi-posisi formal tetapi memiliki pengaruh yang luas di masyarakat dengan distribusi kekuasaan yang tidak begitu timpang atau agak merata. Individu-individu tersebut memiliki pengaruh yang “wilayah pengaruh”-nya lebih luas dan “bidang pengaruh”-nya lebih banyak ragamnya. Sebab, mereka memiliki sumber daya politik yang memadai walaupun tidak menempati jabatan atau posisi yang formal. Dalam keadaan seperti ini, kalau analisis hanya mendasarkan diri pada pendekatan posisional, yakni menganggap mereka yang menduduki jabatan formal pasti adalah pemegang kekuasaan, maka sangat mungkin analisisnya akan keliru. Pejabat yang menduduki posisi formal paling tinggi, belum tentu menjadi individu yang paling berkuasa, pemegang kendali kekuasaan

sangat mungkin adalah individu lainnya yang tidak berada pada posisi formal tetapi memiliki sumber daya politik yang memadai.

Walaupun banyak kalangan mengakui bahwa analisis posisi merupakan teknik analisis yang relatif mudah dilaksanakan tetapi analisis posisi tidak luput dari kelemahan yang melekat padanya. Paling tidak, ada dua kelemahan, yakni (a) mungkin sekali adanya elit-elit boneka yang sebenarnya hanya sekadar mengesahkan kebijakan-kebijakan yang telah dibuat oleh orang lain, dan (b) analisis posisi bisa luput memasukkan pencipta-pencipta opini formal yang memengaruhi kelompok pembuat kebijakan. Analisis tipe ini cenderung membesar-besarkan pengaruh yang sifatnya semu dan meremehkan pengaruh yang sifatnya tidak langsung.

B. Analisis Reputasi

Analisis reputasi tidak mendasarkan analisis pada lembaga-lembaga formal sebagaimana halnya dengan analisis posisi. Analisis tipe ini mendasarkan diri pada reputasi kekuasaan informal yang dimiliki oleh para elit yang sungguh-sungguh dimiliki oleh individu untuk memengaruhi masyarakat. Kekuasaan yang ada pada diri seorang penguasa memang pada kenyataannya ada pada diri penguasa tersebut.

Peneliti yang menerapkan analisis reputasi menggunakan informan yang mengetahui mekanisme politik yang berlangsung untuk menjangkau informasi siapakah di antara para elit yang sebenarnya mempunyai kekuasaan membuat kebijakan. Hal ini perlu karena analisis reputasi berdasarkan pada anggapan bahwa partisipan-partisipan dalam sistem politik mengetahui pihak-pihak manakah yang mempunyai pengaruh yang sifatnya langsung dalam proses pembuatan kebijakan. Dengan teknik ini, dimungkinkan pula untuk menemukan elit yang berkuasa tetapi pengaruhnya bersifat tidak langsung.

Sebagaimana dengan analisis posisi, analisis reputasi juga memiliki kelemahan yang cukup menonjol, yakni ketepatannya dalam memilih orang yang akan dijadikan informan. Kesalahan memilih informan dapat membawa akibat fatal dikarenakan keterangan atau informasi

yang diperoleh dari informan yang kurang atau tidak berkompeten tadi dapat membuat gambaran menyimpang tentang siapakah elit yang sebenarnya berkuasa. Apabila orang yang menjadi informan tidak memperoleh informasi langsung dari dalam atau apabila pengetahuan mereka terbatas pada bidang urusan pemerintahan tertentu, maka gambaran tentang hubungan kekuasaan yang diberikan bisa menyimpang dari kenyataan yang sebenarnya. Demikian pula apabila informan yang dipilih semuanya mempunyai aliran politik yang sama, dan/atau mereka juga menjadi pengikut kelompok dengan kepentingan yang sama, maka informasi yang diperoleh melalui informan tersebut bisa bias dan penuh prasangka. Di samping itu, walaupun informan dipilih secara benar, hal yang perlu diperhatikan adalah kemungkinan terjadi pemaknaan yang berbeda antara informan dengan peneliti tentang kekuasaan dan siapa yang berkuasa. Pemaknaan yang berbeda dapat mengakibatkan keterangan yang diberikan menjadi menyimpang.

C. Analisis Keputusan

Analisis keputusan merupakan teknik analisis untuk mengetahui siapakah sebenarnya yang berkuasa di antara para elit dengan cara mempelajari proses pembuatan keputusan-keputusan. Hal tersebut dapat dilakukan karena teknik ini berdasar pada anggapan bahwa kekuasaan politik dapat didefinisikan sebagai pengaruh atas kegiatan-kegiatan pemerintah. Anggapan tersebut digunakan untuk mengetahui siapa yang memiliki kekuasaan dan memperjelas alur proses pembuatan keputusan-keputusan tertentu. Analisis ini akan mengetahui pihak mana saja yang mengajukan inisiatif dalam proses pembuatan keputusan dan juga mengetahui pihak-pihak mana saja yang menentangnya.

Analisis keputusan dianggap lebih efektif apabila dibandingkan dengan dua teknik terdahulu dalam upaya mengetahui siapa sebenarnya yang berkuasa di antara para elit. Walaupun demikian, seperti dua teknik sebelumnya, analisis keputusan juga memiliki

kelemahan, seperti caranya dalam menentukan keputusan-keputusan yang akan dianalisis. Tidak mudah untuk menentukan keputusan mana yang akan dianalisis karena tidak ada kriterianya. Oleh karena itu, hadirnya subjektivitas dalam penentuan keputusan tersebut sulit untuk dihindarkan. Adanya prasangka yang berdasar pada subjektivitas dalam memilih keputusan-keputusan yang harus dianalisis sama-sama berbahaya dengan prasangka dalam memilih informan dalam teknik analisis reputasi. Demikian pula dalam praktiknya, hanya beberapa keputusan penting yang dapat dianalisis secara rinci dan dalam hal ini, analisis harus membuat kesimpulan terhadap struktur kekuasaan yang lebih luas dari hasil analisis mengenai beberapa keputusan saja.

Kelemahan lain yang cukup menonjol dari analisis keputusan adalah kesulitan untuk mengetahui dan menghubungkan individu-individu yang dianggap memainkan peran kunci dalam proses pembuatan keputusan-keputusan tertentu. Kelemahan ini dapat diatasi walaupun tidak sepenuhnya efektif. Kelemahan tersebut dapat diatasi dengan menelusuri kembali catatan notulensi rapat atau sidang yang membahas usulan keputusan-keputusan yang akan dianalisis. Cara lain dapat pula dilakukan dengan mencari informasi dari buku biografi atau memoar yang ditulis oleh penguasa setelah yang bersangkutan mengundurkan diri dari jabatan yang dipangkunya.

Ketiga analisis tersebut masing-masing memiliki kelemahan tetapi Putnam mengatakan bahwa analisis keputusan merupakan tipe analisis yang paling efektif apabila dibandingkan dengan analisis posisi dan analisis reputasi. Para peneliti harus sadar bahwa ketiga tipe analisis memiliki kelemahan dengan kadar yang berbeda. Pada kenyataannya, mereka harus memperoleh hasil yang paling optimal dalam rangka mengetahui siapakah sebenarnya di antara para elit yang berkuasa.

Oleh sebab itu, peneliti dapat melakukan dengan cara menggabungkan teknik-teknik analisis tersebut. Ada beberapa peneliti yang akhirnya menggabungkan penerapan analisis posisi dan analisis reputasi. Analisis gabungan ini dimulai dengan menentukan siapa pejabat-pejabat yang menduduki posisi puncak lembaga-lembaga

formal yang dianggap sebagai “elit awal”. Mereka dijadikan responden untuk menyebutkan sejumlah nama lain yang sering mereka mintai nasihat atau yang mereka anggap mempunyai pengaruh. Nama-nama yang disebutkan itu dimasukkan ke dalam kelompok “elit awal” juga dan selanjutnya, dari mereka dikorek keterangan nama-nama orang lain yang dianggap berpengaruh. Demikian seterusnya, sampai kebutuhan yang diinginkan dianggap cukup.

Penggabungan ketiga tipe analisis tersebut juga mungkin. Analisis bisa meneruskan metode dari penggabungan analisis posisi dan analisis reputasi. Setelah analisis memperoleh responden dari pejabat yang menduduki posisi puncak lembaga formal ataupun informan yang direkomendasikan pejabat tersebut, mereka juga dapat dimintai keterangan mengenai keputusan-keputusan penting yang relevan untuk dianalisis. Hasil keterangan yang diperoleh, baik dari pejabat formal ataupun informan dapat dijadikan bahan pertimbangan peneliti untuk menetapkan keputusan-keputusan penting yang akan dianalisis. Alur jelas dari analisis ini bisa diuraikan sebagai berikut, (a) analisis terhadap siapa yang menduduki posisi formal elit, (b) analisis seberapa besar kekuasaan yang dimilikinya, termasuk kekuasaan yang melekat karena posisi formalnya ataupun kekuasaan yang dimiliki bukan karena posisi formalnya, (c) analisis keputusan-keputusan penting yang diambilnya.

Teknik analisis mana yang akan dipakai harus diikuti dengan kesadaran bahwa masing-masing teknik tersebut mempunyai kelemahan. Perlu disadari pula bahwa penggabungan dua atau bahkan tiga teknik analisis sekaligus adalah mungkin untuk meminimalisir kelemahan masing-masing. Hal terakhir yang perlu diperhatikan adalah lama dan biaya penelitian yang bertambah apabila teknik-teknik gabungan tersebut dilakukan.

Legitimasi Elit

Dalam pengertian yang relatif longgar, pengakuan seseorang terhadap keunggulan orang lain pada hakikatnya menunjukkan adanya “keabsahan” atas keunggulan orang lain tersebut. Pengakuan tersebut

mutlak terjadi karena jika tidak ada pengakuan, maka tidak akan ada pula pemaknaan terhadap keunggulan tersebut. Hilangnya suatu pengakuan berarti hilang pula keunggulan yang ada.

Kita bisa melihat konteks pengakuan tersebut pada hubungan dari elit dan massa. Sebab, keunggulan kelompok elit terhadap massa mutlak memerlukan pengakuan. Pengakuan terhadap keberadaan elit dapat dinyatakan sebagai suatu “justifikasi” atau “legitimasi”. Gaetano Mosca secara khusus menyebutnya sebagai “*political formula*”, yaitu suatu keyakinan yang menunjukkan mengapa “*the rulers*” dipatuhi kepemimpinannya.⁷

Max Weber menyatakan pendapatnya bahwa terdapat tiga macam “*legitimate domination*” yang menunjukkan dalam kondisi seperti apa yang membuat seseorang atau sekelompok orang mampu mendominasi banyak orang. Bab sebelumnya secara sekilas telah membahas kaitan kekuasaan, kewenangan, dan legitimasi. Sekarang, ketiga macam “*legitimate domination*”⁸ akan dibahas lebih lanjut.

A. *Traditional Domination*

Dominasi tradisional didasarkan pada legitimasi elit pada tradisi yang ada dan berlaku di tengah-tengah masyarakat yang bersangkutan. Legitimasi yang ada pada dominasi tradisional dapat dilukiskan sebagai kepatuhan yang didasarkan pada konvensi yang terbentuk menurut tradisi yang berlaku.

Massa yang terdampak dominasi tradisional memiliki kepercayaan yang mapan terhadap kesucian tradisi yang ada. Adanya kepercayaan massa terhadap kesucian tradisi yang masih berlaku pada gilirannya akan menghadirkan massa yang mengakui keunggulan individu-individu tertentu atas dasar keyakinan bahwa individu-individu tadi

7 Mark N. Hagopian, *Regimes, Movements, and Ideologies*, Longman Inc., New York, 1978, hlm. 10.

8 *Ibid.*, hlm. 10—11. Doyle. Paul Johnson, *Op. cit.*, Jilid 1, hlm. 227–232. Philo C. Wasburn, *Political Sociology: Approaches, Concepts, Hypotheses*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1982, hlm. 19–23.

secara tradisi memang memiliki keunggulan. Individu-individu tadi terpilih sebagai pemimpin yang berkuasa bukan atas dasar karisma yang ada pada dirinya ataupun kemampuan yang dimilikinya. Tetapi, semata-mata atas dasar kesepakatan bersama anggota-anggota masyarakat yang sudah mentradisi.

Dalam masyarakat yang masih memberlakukan dominasi tradisional, hubungan yang terjadi antara elit dan massa tidak jarang lebih bernuansa personal. Di masyarakat ini, massa yang mempunyai kesempatan untuk direkrut menjadi staf administrasi di lingkungan elit, lebih didasarkan pada pertimbangan loyalitas pribadi daripada kemampuan individu yang bersangkutan. Tidak jarang pula mereka yang diangkat menjadi staf tersebut secara ekonomis masih bergantung pada elit. Dalam kondisi seperti itu, maka tidak berlebihan kalau ada pendapat yang menyatakan bahwa hubungan antara elit dengan staf administrasinya bersifat kekeluargaan. Dengan demikian, sistem pemerintahan yang ada di masyarakat tersebut lebih merupakan perpanjangan atau perluasan dari urusan rumah tangga elit penguasa.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa masyarakat yang menganut dominasi tradisional tidak menutup kemungkinan terhadap massa yang mempunyai kesetiaan pribadi yang relatif tinggi terhadap elit yang bertindak sebagai penguasa. Sebaliknya, elit ini pun mempunyai kewajiban untuk memperhatikan dan memenuhi kewajiban segala kebutuhan massa. Walaupun hubungan antara elit dan massa diikat oleh kesepakatan bersama yang sudah mentradisi, masih terdapat keleluasaan bagi para elit untuk secara pribadi menggunakan otoritasnya sesuai dengan kehendaknya. Dengan otoritas yang melekat pada dirinya, elit dapat membatalkan atau tidak mengakui berlakunya tradisi, dan dalam hal ini, mereka dapat memaksa massa untuk tunduk dan mentaatinya.

Dominasi tradisional dibedakan menjadi beberapa jenis, yaitu dominasi gerontokrasi, dominasi patriarkis, dan dominasi

patrimonialisme.⁹ Dominasi gerontokrasi menunjukkan bahwa elit yang diakui dalam masyarakat tersebut adalah individu-individu yang sudah berusia lanjut. Hal ini didasarkan pada anggapan bahwa orang-orang berusia lanjut lebih mampu meresapi kearifan tradisi, dan oleh karena itu yang bersangkutan memenuhi persyaratan untuk memegang dominasi.

Bentuk kedua dari dominasi tradisional adalah dominasi patriarkis. Dominasi bentuk ini mendasarkan pada kesatuan rumah tangga, yaitu kepala rumah tangga yang mempunyai otoritas secara turun-temurun dari generasi yang terdahulu sampai generasi berikutnya atas dasar pertimbangan tradisi yang berlaku. Nilai patriarkis mensyaratkan bahwa kepala rumah tangga adalah seorang ayah, atau lebih tegasnya seorang laki-laki. Oleh karena itu, secara turun-temurun, mereka yang berjenis kelamin laki-laki saja yang dapat berperan sebagai kepala rumah tangga. Mereka yang berjenis kelamin laki-laki yang dapat memperoleh peran sebagai elit yang berkuasa.

Sementara itu, bentuk ketiga dari dominasi tradisional yaitu dominasi patrimonialisme. Dominasi patrimonialisme berakar dari administrasi rumah tangga penguasa. Dominasi tipe ini ditandai dengan campur aduknya kehidupan rumah tangga istana dengan urusan-urusan pemerintahan. Pada umumnya, individu-individu yang diangkat menjadi staf administrasi adalah mereka yang mempunyai hubungan relatif dekat dengan penguasa dan mereka merupakan individu-individu yang kesetiannya tidak perlu diragukan terhadap sang penguasa. Dominasi patrimonialisme memunculkan pemerintahan tradisional yang tidak jarang berlaku sewenang-wenang kepada masyarakatnya.

9 Uraian mengenai dominasi tradisional, seperti gerontokrasi, patriarkalisme dan patrimonialisme dapat dilihat pada Anthony Giddens. *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern*. Jakarta: UI Press, 1986, hlm. 192–193 (Judul asli: “Capitalism and Modern Social Theory: An Analysis of Writing of Marx, Durkheim and Weber”, dialih bahasakan oleh Soeheba Karmadibrata).

Max Weber menyatakan lebih lanjut bahwa terdapat sekian banyak jenis campuran dari tipe dominasi seperti yang disebut tadi. Ringkasnya, masyarakat dengan tipe dominasi tradisional memiliki eksistensi elit yang berkuasa berdasarkan pada nilai-nilai yang secara tradisi masih berlaku dan dipatuhi serta dianggap suci oleh masyarakatnya. Elit yang berkuasa dalam mengangkat staf administrasi lebih banyak mendasarkan pada pertimbangan pribadi. Demikian juga dalam mengeluarkan kebijakan, lebih sering mendasarkan pada pertimbangan yang secara rasional perlu dipertanyakan. Hal yang perlu dicatat adalah elit tradisional mempunyai kecenderungan untuk mempertahankan kondisi “status quo” dan memandang setiap perubahan sebagai ancaman.¹⁰

B. *Charismatic Domination*

Dominasi karismatik merupakan tipe dominasi yang mendasarkan pada karisma yang melekat pada diri seseorang atau sekelompok orang. Dominasi karismatik mendasarkan pada mutu luar biasa yang dimiliki elit sebagai seorang pribadi. Istilah karisma memiliki pengertian yang luas untuk menunjuk pada daya tarik pribadi elit yang berkuasa. Perihal karisma, Weber memberi pengertian sebagai “suatu sifat tertentu dari suatu kepribadian seorang individu berdasarkan mana orang itu dianggap luar biasa dan diperlakukan sebagai seorang yang mempunyai sifat-sifat gaib, sifat unggul, atau paling sedikit dengan kekuatan-kekuatan yang khas dan luar biasa”.¹¹ Dominasi karismatik muncul dalam konteks sosial yang beraneka ragam. Oleh karena itu pula, elit yang muncul dalam masyarakat tersebut akan beragam jenisnya.

Tidak seperti halnya pada masyarakat dengan dominasi tradisional ataupun legal-rasional, elit dengan kepemimpinan yang karismatik tidak berorientasi kepada kerutinan yang bersifat langgeng. Apabila kepemimpinan pada elit yang mempunyai kewenangan atas dasar

10 Kartodirdjo, Sartono. *Elit Dalam Perspektif Sejarah*. Jakarta: LP3ES, 1981, hlm. vii.

11 Giddens, Anthony. *Op. cit.*, hlm. 197.

tradisi mempunyai orientasi untuk mempertahankan kondisi status quo, maka sebaliknya, elit dengan kepemimpinan yang berdasarkan pada karisma akan berupaya menentang adanya status quo.

Elit yang kemunculannya berdasarkan pada karisma yang dimiliki, pada umumnya akan berupaya menunjukkan “bukti” tentang ke-elitannya dengan cara menunjukkan kemampuan dalam melakukan hal-hal yang bersifat ajaib yang tidak mampu dilakukan oleh masyarakat awam ataupun dengan cara mengeluarkan pernyataan bahwa dirinya telah menerima wahyu atau pulung. Semakin mampu individu yang bersangkutan menunjukkan “bukti” yang hebat dan relatif langka, maka akan semakin tinggi pula legitimasi yang diperolehnya sebagai elit yang berkuasa.

C. Legal-Rational Domination

Pada hakikatnya, dominasi legal-rasional berdasar pada kesepakatan anggota masyarakat terhadap seperangkat peraturan yang diundangkan secara resmi. Individu yang berperan sebagai elit di masyarakat yang memberlakukan dominasi tipe ini diakui keberadaannya atas dasar kemampuannya dan pemenuhan terhadap persyaratan menurut peraturan yang berlaku.

Demikian pula hal yang berkaitan dengan seleksi bagi individu-individu yang dapat menduduki posisi elit juga diatur secara tegas oleh peraturan yang secara resmi berlaku. Dalam peraturan tersebut, secara jelas dinyatakan persyaratan-persyaratan tertentu yang dibutuhkan dari seseorang untuk dapat menduduki posisi tertentu. Persyaratan bagi suatu posisi belum tentu sama dengan persyaratan yang diperlukan bagi posisi lainnya. Semakin tinggi posisi, maka persyaratan yang diperlukan semakin tinggi pula. Hal ini wajar karena semakin tinggi posisi, maka semakin besar pula diikuti kewenangan dan posisi dengan kewenangan tinggi membutuhkan kemampuan yang semakin tinggi dari individu yang bersangkutan.

Akibatnya, individu-individu yang tidak memiliki kemampuan akan sulit untuk dapat menduduki posisi tertentu sebagai elit. Hanya

individu-individu yang mempunyai kemampuan dan telah memenuhi persyaratan yang telah disepakati bersama dalam peraturan akan diakui sebagai elit. Anggota masyarakat lainnya, suka atau tidak suka akan menerima kenyataan ini dan menyatakan kesediaan dirinya sebagai massa yang siap diatur dan diperintah oleh elit.

Hubungan antara individu yang satu dengan lainnya di masyarakat yang memberlakukan dominasi legal-rasional mendasarkan pada hubungan yang sifatnya impersonal. Hal ini jelas berbeda dengan hubungan antar-individu di masyarakat yang memberlakukan dominasi tradisional ataupun dominasi karismatik. Adanya hubungan antar-individu yang bersifat impersonal mengandung arti bahwa tidak ada kesetiaan yang bersifat pribadi dari massa terhadap elit. Massa tunduk dan mematuhi perintah-perintah elit semata-mata karena peraturan resmi yang telah disepakati bersama. Massa menaati elit bukan karena tradisi yang berlaku dan bukan pula karena karisma yang melekat pada diri elit.

Menurut Weber, dominasi legal-rasional diwujudkan dalam bentuk organisasi birokratis. Bagi Weber, birokrasi merupakan suatu bentuk organisasi sosial yang paling efisien, sistematis, dan dapat diramalkan. Bentuk organisasi birokrasi yang mencerminkan adanya tingkat rasionalitas yang tinggi ternyata mampu menggeser peran yang dilakukan oleh organisasi-organisasi tradisional. Hal ini antara lain disebabkan organisasi birokrasi mampu menghadirkan efisiensi.

Uraian tersebut secara ringkas telah menelaah pendapat yang diperkenalkan oleh Weber bahwa ada tiga tipe dominasi. Namun, relatif sulit untuk dapat menemukan salah satu tipe dominasi yang berlaku secara murni di masyarakat. Hal itu terjadi karena sulit menemukan elit yang keberadaannya disebabkan karisma yang dimiliki saja atau tradisi yang berlaku di masyarakat setempat. Dalam kehidupan sehari-hari, akan lebih mudah ditemukan elit yang keberadaannya disebabkan masyarakat yang bersangkutan memberlakukan dominasi

tipe “campuran” dari dominasi tradisional, karismatik, dan legal-rasional.¹²

Ketiga tipe dominasi tersebut tampaknya saling berhubungan satu dengan lainnya. Organisasi sosial birokratis sebagai pengejawantahan tipe dominasi legal-rasional ternyata dipengaruhi oleh adanya karisma yang dimiliki oleh elit. Demikian pula organisasi sosial birokratis ini dalam kenyataannya tidak jarang menggunakan dukungan yang terdapat pada tradisi yang berlaku di masyarakat yang bersangkutan. Dengan melihat adanya saling keterkaitan antara ketiga tipe dominasi tersebut, penggunaan konsep-konsep itu dalam analisis empiris harus mampu menentukan tipe dominasi yang manakah yang paling dominan. Analisis juga harus mampu menentukan bagaimanakah bentuk kaitan di antara ketiga tipe dominasi tersebut, begitu pula pada tingkatan apa keterkaitan dukungan maupun penolakan berdampak terhadap eksistensi elit. Walaupun, Weber sendiri melihat dalam masyarakat modern tipe dominasi legal-rasional lebih berkembang apabila dibandingkan dengan tipe dominasi yang lainnya. Bisa saja ada kemungkinan tipe dominasi lain yang berkembang.

Selain ulasan Weber, bahasan Charles F. Andrain juga patut disimak. Pada intinya, pendapat Weber Andrain tidak memiliki perbedaan secara prinsip. Menurut Andrain, pembahasan legitimasi elit berkaitan erat dengan tipe-tipe legitimasi yang berangkat dari berbagai sumber kewenangan yang ada. Justifikasi elit untuk memerintah, paling tidak, dapat dibedakan menjadi lima tipe legitimasi, yakni tipe tradisional, tipe ideologis, tipe personal, tipe prosedural, dan tipe instrumental.¹³

Pertama, tipe legitimasi tradisional. Kebanyakan elit di masyarakat belum modern menjustifikasikan kewenangannya dengan legitimasi tradisional. Justifikasi tersebut didasari keyakinan-keyakinan lama

12 Doyle Paul Johnson, *Op. cit.*, jilid 1, hlm. 235–237.

13 Charles F. Andrain, *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1992, hlm. 207–213.

yang ada dan masih berlaku di masyarakat yang bersangkutan. Anggota masyarakat lain yang diperintah harus menerima keadaan seperti ini sebagai hal yang memang dibenarkan secara moral dan kewajaran karena hal itu memang sudah ada dan berlaku lama. Elit dengan tipe legitimasi tradisional biasanya akan mengaitkan haknya untuk berkuasa berdasarkan darah keturunan yang dimilikinya. Dalam upaya menjustifikasi berbagai kebijakan yang dibuat, tidak jarang elit menyatakan bahwa mereka membuat kebijakan-kebijakan tersebut karena mengikuti kehendak para leluhurnya. Sementara itu, anggota masyarakat lain yang tidak memiliki kekuasaan akan mematuhi karena kesetiaan personal kepada elit dan kepada status sosial yang diwarisinya.

Kedua, tipe legitimasi ideologis. Bersamaan dengan perubahan yang terjadi di masyarakat, legitimasi tradisional semakin tidak relevan. Elit cenderung beralih untuk menggunakan legitimasi ideologis sebagai justifikasi. Pada umumnya, elit yang menggunakan justifikasi ideologis mencoba untuk membenarkan haknya untuk berkuasa dengan mengaku menjadi wakil dari mistik ideologis, yakni seperangkat prinsip yang lebih tinggi di atas manusia. Pada masyarakat dengan legitimasi elit yang berdasar pada ideologi, nilai-nilai sekuler cenderung memperoleh signifikansi yang relatif tinggi. Masyarakat percaya bahwa elit merupakan wakil yang mempunyai kemampuan untuk menjalankan dan menerjemahkan seperangkat nilai yang dipandang lebih tinggi tadi. Sebagai ilustrasi, elit di negara komunis yang berkuasa mengatasnamakan kelas buruh. Mereka menyatakan diri sebagai wakil golongan proletar dan mengetahui kepentingan-kepentingan para buruh dibandingkan dengan kaum buruh itu sendiri. Sementara itu, kelompok proletar itu sendiri mempercayainya bahwa elit akan mampu menjalankan dan menerjemahkan kepentingan-kepentingannya.

Ketiga, tipe legitimasi personal. Legitimasi personal menunjukkan bahwa elit menjustifikasi kewenangannya untuk berkuasa dengan daya tarik yang melekat pada dirinya. Daya tarik yang ada pada diri

elit mungkin terekspresikan sebagai daya tarik kepribadian yang mempesona ataupun kualitas personalnya. Daya tarik personal sering kali muncul dalam bentuk karisma yang melekat pada diri elit. Sementara itu, anggota masyarakat lainnya bersedia tunduk dan patuh kepada perintah elit semata-mata lebih dikarenakan pengabdianya kepada kepribadian elit yang bersangkutan.

Keempat, tipe legitimasi prosedural. Mereka yang menerapkan legitimasi prosedural akan menjustifikasi kewenangannya untuk berkuasa atas dasar sistem hukum formal yang berlaku. Hal ini jelas berbeda dengan elit yang menerapkan legitimasi personal sebagai alat justifikasi untuk menjalankan kewenangannya dalam berkuasa. Elit yang berkuasa dan masyarakat yang dikuasainya menerima sepenuhnya supremasi hukum yang berlaku. Anggota masyarakat akan menerima dan taat kepada elit yang berkuasa sebagai pemimpinnya karena mereka membuat kebijakan-kebijakan yang didasarkan pada prosedur-prosedur hukum. Elit yang berkuasa dapat memperoleh jabatan setelah yang bersangkutan dipilih ataupun ditunjuk atas dasar prosedur-prosedur yang ditetapkan secara hukum. Anggota masyarakat tunduk dan menaati perintah elit yang berkuasa bukan karena kesetiaan personal kepada pribadi elit tetapi karena hak yang sah dimiliki elit untuk memerintah.

Tipe-tipe legitimasi tersebut biasanya tidak berjalan sendiri-sendiri. Ada kemungkinan lebih dari satu tipe legitimasi yang diterapkan di masyarakat. Sebagai ilustrasi, elit di masyarakat yang belum maju akan menjustifikasi dirinya untuk memerintah atas dasar legitimasi tradisional, tetapi pada waktu yang bersamaan elit yang bersangkutan juga menjustifikasikan kewenangannya atas dasar legitimasi personal.

Sebagaimana telah disinggung di muka, tipe-tipe legitimasi Andrain tidak memiliki perbedaan prinsip dengan "*legitimate domination*" yang dikemukakan Max Weber. Apabila kedua hal tersebut disinkronkan, maka tipe legitimasi tradisional Andrain dapat disejajarkan dengan dominasi tradisonalnya Weber, tipe legitimasi ideologis dengan personal dapat dimasukkan walaupun mungkin

tidak tepat persis dalam dominasi karismatik. Sementara itu, dominasi legal-rasional yang dikemukakan Weber dapat disejajarkan dengan tipe legitimasi prosedural dan instrumental Andrian.

Menindaklanjuti uraian tersebut, perlu pula dibahas persoalan konsekuensi dari justifikasi yang diberikan anggota masyarakat terhadap kewenangan yang dimiliki elit yang berkuasa. Andrian menyatakan bahwa ada dua konsekuensi yang muncul dari wewenang elit yang sah untuk berkuasa. *Pertama*, legitimasi tidak hanya memberi jaminan bagi stabilitas tetapi juga kemungkinan-kemungkinan akan perubahan. *Kedua*, legitimasi memperluas kekuasaan untuk membuat keputusan dan pada saat yang sama membatasi kekuasaan itu sendiri.¹⁴

Legitimasi atas kewenangan untuk berkuasa bagi elit tampaknya amat diperlukan, dan elit yang bertumpu pada legitimasi dalam menjalankan pemerintahannya biasanya cenderung untuk menghasilkan suatu sistem yang relatif stabil. Hal ini dikarenakan legitimasi merupakan pembenaran moral atas hak yang dimiliki elit untuk berkuasa. Dengan demikian, anggota masyarakat yang diperintah yakin bahwa elit yang berkuasa memiliki hak moral untuk memerintah mereka. Adanya legitimasi atas kewenangan untuk memerintah dapat memberikan peluang kepada elit untuk menghindarkan diri dari penggunaan kekerasan dalam rangka mempertahankan kekuasaannya. Demikian pula dengan legitimasi yang diperolehnya, elit relatif lebih mudah untuk membuat kebijakan dalam situasi yang sulit atau tidak menguntungkan.

Selain bisa menciptakan stabilitas, kekuasaan yang terlegitimasi juga menciptakan perubahan sosial di masyarakat. Hal ini dapat terjadi karena semakin sah elit menggunakan kewenangan untuk memerintah, maka elit yang bersangkutan semakin tidak memerlukan penggunaan kekerasan fisik yang menyedot sumber daya dalam jumlah yang relatif besar untuk mempertahankan kekuasaannya. Pada gilirannya, hal ini akan memungkinkan terjadinya pengalihan penggunaan sumber daya

14 *Ibid.*, hlm. 213–216.

tersebut untuk berlangsungnya perubahan sosial secara damai. Sumber daya yang tidak digunakan untuk melakukan kekerasan fisik, misalnya bisa digunakan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraannya.

Konsekuensi berikutnya, selain lebih menjamin terciptanya stabilitas dan terjadinya perubahan sosial, legitimasi juga dapat memperluas kekuasaan untuk membuat kebijakan dan pada saat yang bersamaan membatasi kekuasaan tersebut. Konsekuensi ini mempunyai kaitan yang cukup erat dengan pendayagunaan kekuasaan yang ada pada diri elit. Perolehan keabsahan untuk menggunakan kewenangan dan menjalankan kekuasaan akan membuat elit lebih mampu untuk memperkuat dan memperluas penggunaan sumber daya yang dimilikinya. Elit yang berkuasa terus berupaya menjustifikasi haknya untuk membuat kebijakan-kebijakan yang mengikat masyarakat. Jika anggota masyarakat menganggap bahwa justifikasi tersebut benar secara moral, maka kekuasaan untuk menggunakan sumber daya menjadi semakin besar.

Di samping dapat memperluas kekuasaan sebagaimana diuraikan tersebut, legitimasi dapat pula membatasi pendayagunaan kekuasaan. Dua hal yang tampak kontradiktif. Legitimasi dapat membatasi pendayagunaan kekuasaan karena pada dasarnya prinsip-prinsip legitimasi memberikan hak, kewajiban, dan pembatasan-pembatasan tertentu kepada elit yang berkuasa.

Konsekuensi lain dari legitimasi adalah kemungkinan munculnya keadaan elit yang mengalami krisis legitimasi. Krisis legitimasi menunjukkan keadaan saat masyarakat mempertanyakan keabsahan kewenangan yang selama ini dimiliki elit. Lucia Pye menyebutkan ada empat faktor yang menyebabkan krisis legitimasi muncul.¹⁵

Pertama, prinsip kewenangan beralih pada prinsip yang lain. Prinsip kewenangan yang selama ini diyakini dan diterapkan masyarakat mengalami perubahan. Masyarakat tidak mengakui lagi prinsip

15 Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo, 1992, hlm. 99–100.

kewenangan yang sebelumnya ada karena telah menemukan prinsip kewenangan lain yang dianggap lebih baik. Hal itu menyebabkan elit yang menjalankan pemerintahan atas dasar prinsip kewenangan lama kehilangan dukungan.

Kedua, terjadi persaingan yang sangat tajam dan tidak sehat di antara sesama elit yang berkuasa sehingga memunculkan perpecahan dalam tubuh pemerintahan. Perpecahan tersebut pada gilirannya dapat menimbulkan kelumpuhan pemerintahan sehingga masyarakat cenderung tidak akan menaati kewenangan yang selama ini melekat pada diri elit yang berkuasa.

Ketiga, pemerintah gagal dalam memenuhi janji-janji yang selama ini dilontarkan sehingga menimbulkan rasa kecewa dan keresahan di masyarakat. Hal seperti ini dapat mengakibatkan mudarnya dukungan terhadap pemerintah. *Keempat*, sosialisasi tentang kewenangan mengalami perubahan. Peran pendidikan dan media massa yang meluas dan meningkat membuat pola sosialisasi kewenangan mengalami perubahan. Masyarakat menjadi semakin rasional dan kritis terhadap kewenangan. Hal ini mengakibatkan setiap tindakan elit yang berwenang menjalankan roda pemerintah akan direspons secara rasional dan kritis pula. Tindakan elit yang tidak sesuai dengan aspirasi akan disorot dan dipersoalkan oleh masyarakat. Dalam keadaan seperti ini, elit mengalami krisis legitimasi.

Krisis legitimasi lebih sering muncul di masyarakat sedang berkembang. Sebab, masyarakat tersebut sedang mengalami perubahan dari corak tradisional menuju corak modern. Masyarakat di sana cenderung berubah menjadi semakin rasional dan kritis. Dalam keadaan seperti itu, masyarakat akan cenderung mempertanyakan setiap tindakan dan kebijakan elit yang berwenang dalam mengendalikan jalannya roda pemerintahan. Apabila tindakan dan kebijakan pemerintah dipandang tidak sesuai dengan aspirasi, masyarakat tidak hanya sekadar mempertanyakan tetapi juga meragukan keabsahan kewenangan elit untuk memerintah. Munculnya keragu-raguan tersebut tentu akan mengurangi pengakuan dan dukungan terhadap

pemerintah. Kondisi seperti itu menunjukkan telah terjadi krisis legitimasi pada elit yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan jalannya pemerintahan.

Krisis legitimasi yang ada pada elit yang sedang memerintah dapat dihindarkan atau paling tidak diminimalisir apabila elit yang berwenang tanggap atas berlangsungnya perubahan sikap masyarakat terhadap prinsip kewenangan. Gejala ke arah terjadinya krisis legitimasi menjadi semakin besar apabila elit yang berwenang tidak tanggap dan tidak memperhatikan perubahan sikap masyarakat terhadap prinsip kewenangan. Apalagi faktor-faktor penyebab krisis sebagaimana diungkapkan tadi mungkin sekali bekerja secara berbarengan untuk memunculkan krisis legitimasi.

Elit dan Partisipasi Politik

Kesepakatan umum menyatakan bahwa berlangsungnya partisipasi politik yang dilakukan oleh anggota masyarakat ditentukan beberapa faktor yang memengaruhinya. Salah satu di antara faktor-faktor tersebut dan merupakan faktor yang relatif dominan adalah sikap elit politik terhadap sifat partisipasi politik yang dilakukan oleh masyarakatnya.¹⁶

Partisipasi politik yang sifatnya mobilisasi atau pengerahan terjadi apabila elit mengadakan upaya untuk melibatkan massa ke dalam aktivitas-aktivitas politik. Partisipasi politik yang sifatnya mandiri atau sukarela terjadi apabila elit hanya menganjurkannya atau menghimbau agar massa melakukan aktivitas-aktivitas politik. Dalam model partisipasi politik yang sifatnya mandiri, elit tidak punya kemampuan dan kemauan untuk melakukan tindakan pemaksaan atau penindasan agar massa melakukan aktivitas-aktivitas politik.

16 Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson, "Tujuan dan Pilihan: Partisipasin Politik dalam Konteks Pembangunan", dalam Budiardjo, Miriam (ed.). *Partisipasi Politik dan Partai Politik*, Jakarta: Gramedia, 1981, hlm. 28–58.

Perubahan sifat partisipasi politik dari mandiri ke mobilisasi ataupun sebaliknya, dari mobilisasi ke mandiri sangat dimungkinkan tergantung pada perubahan-perubahan dalam susunan elit dan tujuan yang akan dicapainya. Perubahan sifat partisipasi dapat terjadi karena elit yang berkuasa mengubah sikapnya terhadap partisipasi itu sendiri. Hal lain yang dapat terjadi adalah elit yang berkuasa ditentang atau akan diganti oleh elit lain yang mempunyai sikap berbeda terhadap partisipasi.

Masyarakat tradisional yang masih kental dilekati nilai-nilai paternalistik, partisipasi politik yang ada cenderung rendah. Bagi masyarakat yang masih bercorak tradisional, perluasan partisipasi bukan merupakan hal yang diinginkan apalagi diwujudkan.

Alasan dari perluasan partisipasi politik yang tidak dilakukan ternyata lebih bersifat internal dan subjektif. Alasan tersebut berasal dari keyakinan elit dan masyarakat yang bersangkutan. Keyakinan itu menyatakan bahwa perluasan partisipasi bukanlah merupakan suatu tujuan yang harus dicapai, bahkan mungkin lebih merupakan sesuatu hal yang lebih baik tidak dilakukan sama sekali.

Elit yang memegang kendali kekuasaan biasanya mempunyai kecenderungan untuk kurang menyukai adanya perluasan partisipasi politik walaupun sebenarnya mereka mempunyai kemampuan untuk melakukannya demi kepentingan politiknya sendiri. Elit yang berkuasa mempunyai anggapan bahwa adanya perluasan partisipasi politik merupakan ancaman terhadap berlangsungnya keadaan status quo yang menurutnya lebih menguntungkan bagi dirinya. Mereka kurang tertarik untuk melakukannya karena khawatir hal tersebut akan menggoyahkan kekuasaan yang ada pada genggamannya.

Sementara itu, elit yang sedang tidak mengendalikan kekuasaan biasanya mempunyai kecenderungan untuk mengadakan perluasan partisipasi politik. Namun, kemampuan yang dimilikinya kadang-kadang terbatas sehingga perluasan partisipasi politik yang diinginkannya mengalami hambatan. Hal ini terjadi karena pengaruh yang menentukan bagi berlangsungnya partisipasi politik berada pada

tangan elit yang sedang menggenggam kekuasaan. Pihak-pihak yang mempunyai keinginan untuk memperluas partisipasi politik sering kali kurang mampu melakukannya. Di sisi lain, terdapat pihak-pihak yang mempunyai kemampuan untuk memperluasnya namun tidak menginginkan terjadinya perluasan partisipasi politik.

Elit dalam mempertahankan kekuasaannya akan melakukan upaya pembatasan kompetisi atau persaingan di masyarakat. Adanya pembatasan terhadap persaingan secara otomatis akan membatasi berlangsungnya partisipasi politik. Lalu, elit dapat melakukan berbagai tindakan seperti pengawasan terhadap aktivitas anggota masyarakat sampai memberi ancaman atau sanksi kepada mereka yang berniat melakukan partisipasi. Tindakan-tindakan yang dilakukan elit tersebut dapat mengurangi tingkat partisipasi. Semua itu bertujuan untuk mempertahankan kekuasaan elit yang bersangkutan.

Pembatasan partisipasi politik oleh elit yang berkuasa merupakan kecenderungan yang normal tetapi bisa saja ada elit yang berkuasa pada keadaan tertentu justru mendorong berlangsungnya perluasan partisipasi politik. Elit yang bersangkutan menyadari sepenuhnya bahwa mereka membutuhkan satu atau beberapa kelompok di masyarakat sebagai sumber kekuatannya. Elit mengharapkan dari kelompok-kelompok ini untuk mendapatkan dukungan. Jadi, dalam hal inilah perluasan partisipasi politik yang dilakukan oleh elit merupakan upayanya untuk membangun pijakan baru guna menopang kekuasaan yang dimilikinya.

Elit selalu bertindak dengan sangat hati-hati. Kebanyakan elit memang berkeinginan untuk dapat memanfaatkan adanya perluasan partisipasi politik dalam bentuk dukungan terhadap dirinya ataupun dukungan terhadap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkannya. Akan tetapi, kebanyakan elit tersebut masih mempunyai rasa enggan untuk menanggung risiko dengan adanya perluasan partisipasi politik. Risiko tadi dapat berwujud munculnya pembatasan terhadap kekuasaan yang dimilikinya sendiri, pengorbanan yang harus diberikan guna

mendapat dukungan, atau tuntutan-tuntutan yang semakin banyak dari masyarakat sebagai konsekuensi dari perluasan partisipasi politik.

Sikap dan tindakan elit untuk mengupayakan pencapaian tujuan-tujuan lain juga dapat memengaruhi sifat dan tingkat partisipasi politik di suatu masyarakat. Lingkungan yang ada di masyarakat dan ideologi yang dianut elit dapat memengaruhi pandangan elit terhadap partisipasi politik. Elit dapat menggunakan pertimbangan lingkungan dan ideologi untuk memutuskan partisipasi politik sebagai hal yang perlu dilakukan dan diperluas. Partisipasi bisa juga dipandang sebagai hal yang tidak ada relevansinya atau bahkan bertentangan dengan tujuan-tujuan lain, seperti peningkatan kesejahteraan sosial, pembangunan ekonomi, atau memperkokoh integrasi nasional.

Kesimpulan dari pembahasan tadi adalah bagi kebanyakan elit, partisipasi politik lebih merupakan alat daripada tujuan yang akan dicapai. Pada umumnya, sikap elit terhadap partisipasi politik lebih ditentukan oleh dampak yang ditimbulkannya. Biasanya, elit yang berkuasa akan memperluas partisipasi politik apabila mereka menganggap perluasan itu dapat mempertahankan dan memperkokoh kekuasaannya. Perluasan itu dipandang sebagai cara untuk mencapai tujuan-tujuan lain, seperti pelaksanaan dan pemerataan hasil-hasil pembangunan. Namun, bisa jadi elit yang berkuasa lebih menyukai pemeliharaan stabilitas untuk memperkokoh dan mempertahankan kekuasaannya daripada menyelenggarakan perluasan partisipasi politik. Bagi elit, pemeliharaan stabilitas dengan cara menjaga status quo lebih menguntungkan bagi dirinya daripada memperluas keterlibatan masyarakat di pentas politik. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila sering dijumpai adanya pembatasan partisipasi politik yang dilakukan oleh elit yang berkuasa.

BAB 4

ELIT DAN MASSA

Bab-bab sebelumnya, secara implisit membahas keterkaitan antara elit dan massa. Sepintas, uraian terdahulu memaparkan bahwa keberadaan elit tidak dapat terlepas dari massa. Eksistensi elit akan muncul apabila ada massa yang berperan sebagai pendukungnya. Keberadaan elit tidak mempunyai makna sama sekali tanpa kehadiran massa. Bagaikan dua sisi koin mata uang, elit dan massa merupakan dua hal yang dapat dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Pada bagian yang terdahulu telah dinyatakan pula bahwa elit merupakan terminologi yang sering digunakan untuk menunjukkan sekelompok individu yang mempunyai kedudukan sebagai pihak yang memerintah dan massa sebagai sekelompok individu dengan jumlah jauh lebih banyak yang berposisi diperintah.

Dalam realitas yang terjadi di masyarakat mana pun, hubungan antara elit dan massa tidak selalu berjalan mulus. Hubungan di

antara keduanya, terkadang ditandai dengan perbedaan, bahkan pertentangan. Perbedaan/pertentangan pendapat atau kepentingan merupakan hal yang wajar. Sebab, keduanya mempunyai posisi yang berbeda. Elit berperan sebagai pihak yang mendominasi dan massa berperan sebagai pihak yang didominasi. Pada umumnya, perbedaan ataupun pertentangan tadi berpangkal dari adanya upaya mereka yang tergolong sebagai elit untuk mempertahankan dan memperkuat “status quo”. Lalu, ada upaya dari mereka yang tergolong sebagai massa untuk merubah “status quo” yang dirasakan kurang atau bahkan, tidak memberikan keuntungan baginya.

Elit dengan posisinya sebagai kelompok yang mendominasi mempunyai kewenangan untuk memerintah massa yang didominasi. Hubungan yang terjadi di antara keduanya merupakan hubungan yang berkaitan erat dengan kepemilikan kewenangan. Menurut pendapat Ralf Dahrendorf, hubungan kewenangan yang dapat memunculkan pertentangan tersebut bisa mengambil bentuk hubungan antara supraordinasi dan subordinasi. Dalam hubungan wewenang semacam ini, individu-individu yang tergolong dalam kelompok supraordinasi secara sosial diperkirakan mengendalikan perilaku individu-individu yang tergabung dalam kelompok subordinasi.¹

Georg Simmel mengulas hubungan elit yang berposisi sebagai supraordinasi dan massa yang menempati posisi subordinasi. Ia berpendapat bahwa meskipun bentuk hubungan tersebut mencakup arus pengaruh satu arah dari supraordinasi ke subordinasi, sebenarnya dalam hubungan tersebut juga berlangsung interaksi timbal balik.² Simmel menganalisis hubungan di antara keduanya terkait dengan

-
- 1 Ralf Dahrendorf, *Konflik dan Konflik Dalam Masyarakat Industri*. Jakarta: Rajawali, 1986, hlm. 203–204 (Judul asli: *Class and Class Conflict in Industrial Society*, diterjemahkan oleh Ali Mahdan).
 - 2 Istilah supraordinasi dan subordinasi sebagaimana yang dinyatakan oleh Ralf Dahrendorf sama pengertian dengan istilah yang sama sebagaimana diungkapkan oleh Georg Simmel. Pendapat Simmel dapat dilihat pada Doyle Paul Johnson, *Teori Sosiologi: Klasik dan Modern*, Jilid 1. Jakarta: Gramedia, 1986, hlm. 262–269.

kebebasan individu. Ia menyatakan bahwa mereka yang termasuk dalam kelompok subordinasi lebih sering berada pada posisi tertekan. Tuntutan terhadap kebebasan bagi kelompok subordinasi tampaknya lebih dinyatakan sebagai upaya untuk menghilangkan adanya perbedaan antara supraordinasi dan subordinasi. Apabila kelompok subordinasi memiliki kebebasan yang relatif besar atau bahkan, sama besarnya dengan kebebasan yang dimiliki kelompok supraordinasi, maka perbedaan di antara keduanya tidak mempunyai makna lagi. Dengan demikian, apabila muncul gerakan yang dilancarkan oleh kelompok subordinasi untuk memperoleh kebebasan lebih, maka sering dimaknai sebagai perjuangan untuk memperoleh persamaan di antara keduanya. Dalam hal ini, persamaan lebih sering dilihat sebagai suatu kondisi untuk memperoleh kebebasan.

Selanjutnya, Simmel menyatakan bahwa kebebasan bagi kelompok subordinasi berarti memiliki hak istimewa sebagaimana yang dimiliki kelompok supraordinasi. Ia mengatakan bahwa tujuan yang sebenarnya dari gerakan pembaruan yang dilancarkan oleh kelompok subordinasi bukan lagi untuk menghilangkan bentuk supraordinasi dan subordinasi. Namun sebenarnya, gerakan tadi digunakan untuk meningkatkan kemungkinan kelompok subordinasi untuk dapat memasuki dan menduduki posisi supraordinasi. Kenyataan sejarah menunjukkan bahwa pada umumnya, keberhasilan kelompok subordinasi tidak diikuti oleh adanya persamaan tetapi diikuti oleh adanya pergantian sejumlah individu yang berasal dari posisi supraordinasi atau sedang berkuasa dengan individu-individu lainnya.

Adanya perbedaan antara individu-individu yang berada pada posisi supraordinasi atau sebagai elit dengan subordinasi atau sebagai massa merupakan hal yang wajar terjadi. Oleh karena itu, kemunculan gerakan yang dilancarkan kelompok subordinasi dengan tujuan untuk memperoleh persamaan yang sifatnya mutlak dengan pihak supraordinasi pun wajar. Hal tersebut menunjukkan tujuan yang diinginkan kelompok subordinasi bukan merupakan tujuan yang realistis. Simmel juga berpendapat bahwa hubungan antara

kelompok supraordinasi dan subordinasi dapat diwujudkan dalam pola hubungan yang membuat kelompok subordinasi tidak berada pada posisi tertekan.

Sehubungan dengan itu, Simmel menunjukkan contoh pihak subordinasi yang tidak merasa tertekan dan rendah diri. Individu-individu yang tergolong dalam kelompok subordinasi dapat mempertahankan kebebasan pribadi dengan memisahkan antara posisi pribadi dengan urusan pribadi dan posisi sosial dengan urusan sosial. Pembagian posisi ini harus tetap ada demi keharusan teknis organisasional guna pencapaian tujuan-tujuan tertentu. Pernyataan Simmel tersebut memiliki arti bahwa adanya bentuk supraordinasi dan subordinasi merupakan strategi untuk mengorganisasi masyarakat, bukan suatu kepercayaan akan perbedaan individual saja.

Simmel melanjutkan pendapatnya dengan mengatakan bahwa masyarakat sangat mungkin memilih individu tertentu yang dalam salah satu bidang kehidupan termasuk ke dalam kelompok supraordinasi. Namun, individu-individu tersebut masuk sebagai orang yang digolongkan ke dalam kelompok subordinasi dalam bidang kehidupan yang lainnya. Pembahasan mengenai kemungkinan-kemungkinan tersebut menunjukkan bahwa Simmel sangat memperhatikan perlunya proses demokratisasi di masyarakat yang bersangkutan. Di masyarakat yang menganut paham demokrasi, hal tersebut sangat mungkin terlaksana. Akan tetapi, di masyarakat yang tidak menerapkan nilai-nilai demokratis, proses sirkulasi pergantian antara mereka yang berposisi supraordinasi dengan subordinasi cenderung kurang, bahkan tidak lancar.

Konflik Elit – Massa

Hubungan antara elit dan massa memang tidak selalu berjalan mulus, kadangkala terjadi masalah yang dapat menimbulkan pertentangan atau konflik. Pada umumnya, permasalahan hubungan antara elit dan massa berangkat dari kepentingan yang berbeda. Permasalahan yang mewarnai hubungan elit dan massa merupakan hal

yang wajar karena perbedaan posisi. Elit berposisi sebagai kelompok supraordinasi yang dapat melakukan dominasi terhadap massa yang berposisi sebagai kelompok subordinasi. Posisi yang berbeda menghasilkan kepentingan yang juga berbeda. Perbedaan kepentingan ini merupakan potensi konflik yang melekat pada elit dan massa. Potensi konflik tersebut apabila tidak terkelola dengan baik dapat menghadirkan konflik terbuka di antara keduanya. Dapat disimpulkan bahwa konflik di antara keduanya hadir karena tidak tercapainya titik temu perbedaan kepentingan di antara mereka.

Permasalahan yang berangkat dari perbedaan kepentingan antara elit dan massa bukan merupakan hal tabu di masyarakat yang demokratis. Perbedaan kepentingan yang menghadirkan permasalahan dalam hubungan antara elit dan massa, justru bisa dipahami sebagai sesuatu yang positif. Permasalahan ini menandakan bahwa di masyarakat ada dinamika yang bila dikelola dengan baik bisa menghantarkan masyarakat ke kehidupan yang lebih baik. Dinamika itu membuka kemungkinan kemunculan “hal baru” yang bermanfaat bagi masyarakat bersangkutan.

Masyarakat yang sepenuhnya menerapkan nilai-nilai demokrasi akan menyelesaikan masalah yang muncul dari pertentangan kepentingan antara elit dengan massa dengan jalan yang cenderung mekanis. Penyelesaian masalah yang bisa menghadirkan pertentangan di antara keduanya didasarkan pada tata cara yang telah disepakati bersama di antara anggota masyarakat. Tata cara yang disepakati tersebut dibakukan menjadi suatu norma yang harus ditaati oleh seluruh anggota masyarakat yang bersangkutan.

Dengan demikian, pihak-pihak yang terlibat dalam pertentangan harus mengikuti tata cara yang telah disepakati bersama. Penyelesaian pertentangan dengan tata cara seperti ini, tidak menutup kemungkinan memakan waktu yang relatif lama walaupun memberikan keuntungan berupa penciptaan suasana kondusif untuk menghindari kekerasan fisik yang dilakukan kedua belah pihak. Perdebatan di parlemen yang berlangsung bertele-tele merupakan contoh penyelesaian permasalahan

yang membutuhkan waktu lama. Walaupun penyelesaiannya memakan waktu yang relatif lama dan bertele-tele, cara demokratis ini mempunyai keuntungan tersendiri, yaitu menghindari kekerasan fisik.

Sementara itu, masyarakat yang tidak menerapkan nilai-nilai demokrasi akan menyelesaikan masalah dari hubungan elit dengan massa tanpa ada tata cara yang baku dan jelas. Hal ini disebabkan oleh ketiadaan kesepakatan di antara anggota-anggota masyarakat. Padahal, elit bisa merumuskan tata cara penyelesaian yang dapat dipakai untuk mengantisipasi kemungkinan munculnya pertentangan di masyarakat. Biasanya, penyelesaian pertentangan antara elit dan massa dilakukan melalui tindakan penekanan oleh kelompok elit. Hal ini dapat dilakukan karena mereka mempunyai kewenangan sebagai kekuatan penekan. Apabila hal tersebut berlangsung, ada kemungkinan hubungan antara elit dan massa malah bisa berkembang menjadi konflik terbuka dengan kekerasan.

Bila masyarakat tidak mampu mencapai kesepakatan untuk merumuskan cara-cara yang dapat dipakai untuk mengantisipasi pertentangan antara elit dan massa, penyelesaian pertentangan dengan konsensus akan sulit terwujud. Permasalahan yang melekat pada hubungan elit dan massa yang termanifestasikan dalam bentuk pertentangan yang diwarnai kekerasan dapat berlangsung dalam waktu yang relatif pendek atau lama. Hal ini tergantung pada “kekuatan” dari masing-masing pihak yang terlibat dalam konflik. Akibat dari konflik elit dan massa seperti ini akan memberikan kerugian bagi masyarakat, seperti terganggunya stabilitas kehidupan.

Hubungan elit dan massa di negara berkembang menunjukkan adanya gejala yang patut diperhatikan. Sekalipun menyatakan dirinya sebagai negara yang menerapkan nilai-nilai demokratis, negara-negara berkembang tetap akan mengalami kesulitan dalam mengoperasionalkan nilai-nilai demokratisnya. Sebagai contoh, lembaga-lembaga perwakilan rakyat yang berfungsi untuk menyalurkan perbedaan pendapat atau kepentingan yang ada belum mampu berperan penuh dalam menjalankan fungsinya. Oleh karena itu,

walaupun di masyarakat tadi terdapat lembaga-lembaga demokratis, penyelesaian pertentangan pendapat ataupun kepentingan antara elit dan massa cenderung tidak melalui lembaga-lembaga tadi. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor yang saling terkait. Salah satu faktor penyebab umumnya adalah kesadaran dan wawasan politik dari masyarakat yang bersangkutan belum memadai untuk melakukan peran yang dituntut oleh nilai-nilai demokratis.

Di sisi lain, negara maju tidak selalu menyelesaikan masalah yang berkaitan dengan hubungan elit dan massa dengan tindakan nirkekerasan. Elit yang berkuasa bisa mempergunakan kewenangan yang dimilikinya untuk melakukan penekanan terhadap massa. Hal ini dapat terjadi karena belum ada kesepakatan di antara anggota-anggota masyarakat yang bersangkutan terhadap tata cara penyelesaian konflik meskipun sudah berpredikat maju.

Sehubungan dengan uraian tersebut, kesimpulan yang dapat diambil adalah kondisi suatu masyarakat atau negara, apakah masih dalam kategori berkembang ataupun maju, ternyata kurang atau bahkan, sama sekali tidak memengaruhi pola penyelesaian masalah yang ditimbulkan dari hubungan antara elit dan massa. Pola penyelesaian masalah tersebut lebih ditentukan oleh faktor apakah di masyarakat atau negara yang bersangkutan dapat menerapkan nilai-nilai demokrasi atau tidak dan apakah penerapan nilai-nilai demokrasi tadi mengalami penyimpangan atau tidak. Walaupun masyarakat atau negara yang bersangkutan sudah menerapkan nilai-nilai demokrasi, bisa jadi pada kasus-kasus tertentu operasionalisasinya mengalami kemacetan ataupun penyimpangan. Dalam kondisi seperti ini, penyelesaian masalah tersebut mungkin mengarah pada penggunaan kewenangan yang melekat pada diri elit untuk menekan kelompok massa.

Adakalanya, hubungan pertentangan tidak muncul di permukaan. Pengamatan sekilas menunjukkan bahwa pertentangan antara kedua belah pihak (elit dan massa) tidak ada tetapi jika diamati lebih saksama, sebenarnya hubungan tersebut tetap terlekat pertentangan. Tidak

tampaknya pertentangan antara elit dan massa dari pengamatan sepiantas lebih dikarenakan pihak-pihak yang bersangkutan mampu memendam kepentingan-kepentingan yang berlawanan tersebut. Dalam kondisi seperti ini, pertentangan kepentingan antara elit dan massa masihlah bersifat potensial. Masyarakat tersebut secara potensial mengandung benih-benih yang setiap saat dapat memicu munculnya pertentangan yang akhirnya tertampak di permukaan.

Pertentangan yang tidak tertampak di permukaan tersebut dapat disebabkan oleh kemampuan elit untuk membelokkan kepentingan-kepentingan yang saling berbenturan ke arah lain. Pembelokan kepentingan-kepentingan dilakukan dengan cara mengarahkan elit dan massa kepada isu-isu yang dianggap penting. Sebagai ilustrasi, pertentangan elit dan massa di suatu masyarakat dapat diredam dengan pernyataan dari elit terhadap perlunya mempertahankan dan memperkuat persatuan di antara seluruh komponen masyarakat. Dalam hal ini, elit menunjukkan kepiawaiannya untuk meredam pertentangan dengan menunjukkan prioritas dalam mempertahankan dan memperkokoh persatuan serta kesatuan daripada mempertentangkan kepentingan-kepentingan yang ada. Isu tersebut biasanya juga merupakan kepentingan bagi massa, sehingga massa dapat menunda tuntutan pemenuhan kepentingannya.³

Dengan demikian, kondisi antara elit dan massa perlu dicermati lebih lanjut. Elit sebagai pihak yang memegang dominasi tidak selamanya terdiri dari satu kesatuan yang utuh. Elit sebagai kesatuan sendiri kadang-kadang terpecah karena adanya perbedaan kepentingan di antara anggota-anggotanya. Perbedaan kepentingan di antara sesama anggota elit akan lebih sering muncul apabila elit tadi terbentuk dari koalisi beberapa kelompok yang mempunyai kekuatan yang relatif seimbang.

3 Berkaitan dengan pertentangan antara elit dan massa yang dipendam, dan berpotensi menjadi konflik terbuka di antara keduanya. Sebagai pembanding, lihat tulisan Doyle Paul Johnson, "Konsekuensi Dipendamnya Konflik" dalam *Op. cit.*, hlm. 201–202.

Apabila elit yang berkuasa tidak lagi merupakan satu kesatuan yang utuh, maka keadaan seperti ini juga memengaruhi hubungan antara elit dengan massa. Pada umumnya, anggota-anggota elit yang saling berkonflik satu sama lain akan berupaya memenangkan kepentingan masing-masing dan untuk itu, mereka tidak segan untuk menyingkirkan anggota elit lain yang dipandang sebagai penghalang. Sementara itu, anggota-anggota yang merasa akan disingkirkan akan berupaya mempertahankan posisinya atau bahkan, jika mampu, maka berupaya menyingkirkan lawan-lawannya yang juga anggota elit. Dalam kondisi seperti ini, para anggota elit biasanya melakukan pendekatan kepada massa untuk memperoleh dukungan guna memperkokoh posisinya.

Tindakan sebagian elit yang mendekati massa untuk memperkokoh posisinya tersebut paralel dengan pendapat banyak kalangan. Kondisi mereka sebagai supraordinasi yang terlibat konflik dengan sesamanya menyebabkan massa yang berposisi sebagai subordinasi menjadi rebutan untuk dijadikan alat dalam perjuangan mereka. Elit yang saling bertentangan satu sama lain berupaya merebut simpati dan dukungan massa untuk memperkokoh posisinya.

Adanya pertentangan di antara sesama anggota elit, menguntungkan pihak massa. Pertentangan elit tersebut, membuat massa merasa dibutuhkan oleh para elit. Keadaan demikian akan membuat massa meningkatkan eksistensi dirinya dengan cara meningkatkan otonominya. Perpecahan pada tubuh elit membuat massa dapat menggunakan pecahan kelompok yang ada sebagai penyangga dalam rangka memperbesar otonominya sambil memenuhi kepentingan-kepentingannya. Dalam kondisi elit sedang menghadapi permasalahan internal seperti itu, massa dapat menarik keuntungan.

Akan tetapi, pertentangan yang terjadi dalam tubuh elit, seperti disampaikan sebelumnya tidak selalu memberi keuntungan bagi massa. Adakalanya, pertentangan tersebut justru memberi kerugian bagi pihak massa. Kerugian terjadi apabila kelompok-kelompok dalam tubuh elit yang saling berlawanan tadi sama-sama bersepakat untuk

tidak melibatkan massa dalam penyelesaian konflik. Pertentangan yang terjadi di antara mereka diselesaikan secara internal dalam tubuh elit itu sendiri. Dalam keadaan seperti ini, massa tidak mempunyai arah yang jelas siapa pihak elit yang dihadapi sebagai “lawanannya”; massa tidak mengetahui ke arah mana artikulasi kepentingan ditujukan. Dalam kondisi seperti ini, mau tidak mau massa harus memperkokoh dirinya tanpa bantuan dari salah satu kelompok elit yang saling berlawanan tadi. Massa harus waspada terhadap kemungkinan perpecahan pada dirinya sendiri sebagai akibat perpecahan dalam tubuh elit.

Kondisi yang melingkupi massa juga perlu diperhatikan. Massa sebagai pihak yang terlibat konflik tidak jarang juga merupakan kesatuan yang tidak lagi utuh. Massa dengan jumlah yang relatif banyak cenderung terdiri dari beberapa kelompok, dan tiap-tiap kelompok mempunyai kepentingan yang berbeda satu dengan lainnya. Oleh karena itu, tidak tertutup kemungkinan terjadi konflik di antara kelompok-kelompok massa tadi. Konflik semacam ini diistilahkan sebagai konflik horizontal.

Dalam rangka menghadapi elit, kelompok-kelompok dalam tubuh massa dapat melakukan koalisi di antara mereka. Kelompok-kelompok yang mempunyai kepentingan yang sejenis dapat berupaya secara bersama-sama menghadapi elit dalam rangka upaya pemenuhan kepentingan mereka. Secara sepintas dan jika dijalankan dengan baik, koalisi seperti ini akan memberi keuntungan bagi massa. Akan tetapi pada kenyataannya, pembentukan koalisi seperti ini tidaklah mudah. Pembentukan koalisi memerlukan adanya kesepakatan di antara kelompok-kelompok yang bersedia untuk bergabung, dan “mengorbankan sesuatu” demi terwujudnya koalisi tadi.

Pada umumnya, koalisi di antara kelompok-kelompok yang ada di massa akan pecah kembali apabila mendapat tekanan cukup kuat dari pihak elit dengan segala macam strategi yang diterapkannya. Koalisi dapat dipaksa bubar. Strategi yang jitu dan sering digunakan oleh elit untuk memecah koalisis dalam massa adalah taktik mengadu domba di antara kelompok-kelompok ini.

Apabila koalisi tadi mengalami kesulitan dan tidak mempunyai harapan untuk berhasil, tidak jarang koalisi tadi dengan sukarela membubarkan dirinya. Bubarnya koalisi akan menyebabkan kebanyakan kelompok-kelompok yang berasal dari kalangan massa tadi akan tunduk pada kemauan elit. Walaupun tidak menutup kemungkinan adanya beberapa kelompok massa yang tetap melakukan perlawanan, meski kelompok massa tersebut akan digilas elit.

Kemudian, hal menarik untuk ditelusuri lebih lanjut adalah alasan kelompok yang sudah menyadari tidak mempunyai kekuatan untuk melawan elit tetapi masih terus berupaya melakukannya. Kelompok tersebut diduga merasa bahwa eksistensi dirinya tidak bermakna lagi. Kalaupun kelompok tadi tetap bertahan, mereka tidak akan mampu menyalurkan kepentingan-kepentingan anggotanya karena kuatnya kontrol dari elit. Oleh karena itu, kelompok tersebut lebih baik melakukan perlawanan semaksimal mungkin dan pada gilirannya menantikan vonis untuk dibubarkan.

Selain itu, biasanya koalisi di kalangan massa tadi mudah terpecah apabila mereka sudah hampir berhasil memenangkan “pertempuran” melawan elit. Tidak jarang pada saat-saat “pertempuran” hampir berakhir, salah satu anggota koalisi tadi merasa dirinya paling berperan dalam menghadapi elit dan menyebabkan kelompok tadi mengabaikan kelompok-kelompok lainnya, sesama anggota koalisi. Kepentingan dari kelompok yang merasa berperan tadi dengan sendirinya menjadi prioritas pertama untuk dipenuhi, sedangkan kepentingan-kepentingan kelompok lainnya bisa jadi disingkirkan. Dalam keadaan seperti ini, kepentingan bersama dari koalisi seakan-akan lenyap. Kepentingan bersama sebagai tali pengikat dalam koalisi diganti dengan kemunculan kepentingan masing-masing kelompok. Ego masing-masing kelompok lebih sering menonjol daripada upaya pemenuhan kepentingan bersama.

Apabila keadaan tersebut berlangsung, maka tidak mengherankan apabila koalisi yang hampir memenangkan “pertempuran” melawan elit tiba-tiba saja gagal. Kecenderungan terjadinya perpecahan dalam

tubuh koalisi menjelang berakhirnya “pertempuran” tadi biasanya sudah diduga sebelumnya oleh pihak elit. Elit yang semula berada dalam posisi di bawah angin dapat menggunakan peluang emas tadi untuk bangkit dan kemudian memenangkan “pertempuran”.

Dari uraian tersebut, terlihat bahwa konflik yang berlangsung antara elit dan massa dipengaruhi oleh kondisi yang melingkupi masing-masing pihak. Selain itu, konflik tadi juga dipengaruhi oleh keadaan atau kondisi yang ada di luar masyarakat yang bersangkutan. Tidak jarang, keadaan atau kondisi yang ada di luar masyarakat tadi mempunyai pengaruh yang menentukan corak hubungan elit dan massa.

Keadaan atau kondisi yang ada di luar masyarakat yang bersangkutan lebih sering muncul pada campur tangan kekuatan luar terhadap konflik. Kekuatan dari luar tadi bisa jadi membantu pihak elit dalam menghadapi massa atau sebaliknya, membantu pihak massa untuk memenangkan konflik. Pertimbangan subjektif akan digunakan untuk menilai kepada pihak manakah kekuatan dari luar tadi akan membantu. Kekuatan dari luar tadi akan menimbang untung rugi bagi dirinya dalam memutuskan kepada pihak siapa bantuan akan diberikan.

Pengaruh kekuatan yang datang dari luar akan cenderung menjadi penentu berakhirnya konflik antara elit dan massa apabila kekuatan yang ada pada masing-masing pihak relatif sama. Walaupun hanya sedikit pada salah satu pihak, kekuatan luar yang masuk menyebabkan terjadinya perubahan perimbangan kekuatan. Masuknya kekuatan dari luar ini tidak jarang pula karena “diundang” oleh mereka yang terlibat dalam konflik. Sehubungan dengan hal itu, maka pihak yang mempunyai “hubungan” dengan pihak luar memiliki kemungkinan lebih mudah memperoleh bantuan. Apabila bantuan yang diberikan kepada masing-masing pihak yang terlibat dalam konflik mempunyai kehebatan yang sama, maka sebagai akibatnya konflik tadi akan berlangsung relatif lebih lama. Dalam kondisi seperti ini, konflik

antara elit dan massa melebar dengan melibatkan kekuatan dari luar untuk ikut secara langsung dalam pertentangan tadi.

Sebagaimana telah disinggung di awal, konflik selalu melekat dalam kehidupan individu yang bermasyarakat, begitu pula konflik antara elit dan massa. Perlu ada upaya penanggulangan agar konflik tidak mencapai kadar yang tinggi tetapi konflik tersebut tidak perlu dihilangkan sama sekali. Hal ini perlu menjadi perhatian karena ada pendapat yang menyatakan bahwa konflik merupakan pertanda adanya dinamika dalam masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu, konflik antara elit dan massa ini adalah saluran bagi perbedaan ataupun pertentangan untuk dibicarakan dan dibuat kesepakatan bersama mengenai cara penyelesaiannya. Hal yang perlu diingat sekali lagi adalah perbedaan ataupun pertentangan gagasan dan pendapat merupakan bentuk konflik dalam kadar yang relatif rendah. Hal ini sepatutnya tetap dibiarkan agar dinamika masyarakat yang bersangkutan terjamin.

Integrasi Elit dan Massa

Apabila uraian sebelumnya membahas pertentangan yang lahir dari hubungan elit dan massa, maka hal yang perlu mendapat perhatian selanjutnya adalah bagaimana melakukan kesepakatan agar kehidupan bermasyarakat tidak selalu diwarnai pertentangan yang memecah-belah. Ada pemikiran yang membuka kemungkinan bagaimana menutup celah pemisah antara elit dan massa, yang masing-masing pihak dilekati oleh perbedaan aspirasi serta nilai mereka yang mencolok.

Di masyarakat yang sedang berkembang, upaya “menyatukan” elit dan massa ternyata relatif sulit apabila dibandingkan dengan upaya yang sama pada masyarakat yang masih tradisional atau yang sudah maju/modern. Sebab, masyarakat yang sedang berkembang berada pada posisi peralihan nilai-nilai yang dianutnya dan institusi-institusi yang dimilikinya belum mapan. Dalam kondisi peralihan nilai-nilai semacam ini, pertentangan antara elit dan massa pada umumnya

cenderung mencapai puncak. Celakanya, pertentangan tersebut kurang atau bahkan, tidak mampu diantisipasi oleh institusi-institusi yang keberadaannya belum mapan tersebut.

Sebagai ilustrasi, di beberapa negara sedang berkembang, skala dan volume pertentangan antara elit dan massa menjadi semakin bertambah besar karena terjadi perubahan status kelompok-kelompok yang ada di masyarakat, akibat modernisasi. Modernisasi ini mengubah tingkat pemikiran dan wawasan anggota masyarakat yang bersangkutan. Mereka menjadi semakin sadar akan kedudukan dengan hak dan kewajibannya. Dalam kondisi seperti ini, tidak jarang mereka melancarkan tuntutan kepada elit. Sebaliknya, kondisi seperti ini akan menyebabkan elit yang sebelumnya merasa aman dalam berkuasa menjadi terancam posisinya.

Negara berkembang memiliki pertentangan antara elit dan massa yang sering muncul ke permukaan. Selama pertentangan tersebut tidak mengandung kekerasan, ia tidak akan membahayakan persatuan di masyarakat, apalagi menghancurkan masyarakat yang bersangkutan. Pertentangan antara elit dan massa tidak akan menimbulkan perpecahan atau disintegrasi di masyarakat, sepanjang kedua belah pihak menyadari dan bersedia untuk menyelesaikan pertentangan menurut tata cara yang disepakati bersama.

Hal yang menarik untuk dibahas adalah sejauh mana elit dan massa menyadari, lalu bersedia untuk menyelesaikan pertentangan di antara mereka menurut tata cara yang disepakati bersama? Penerapan nilai-nilai demokrasi dan watak atau karakter dari masyarakat yang bersangkutan juga menjadi faktor yang cukup menentukan. Di suatu masyarakat tertentu, yang menerapkan nilai-nilai demokrasi tidak jarang mengalami hambatan atau kemacetan dalam pelaksanaannya. Hal tersebut dapat terjadi karena masyarakat yang bersangkutan mempunyai watak atau karakter yang lebih menyenangi penyelesaian pertentangan melalui tindak kekerasan daripada melalui tata cara yang “konvensional” secara damai.

Sehubungan dengan upaya “penyatuan” elit dan massa, Myron Weiner berpendapat bahwa ada perbedaan yang bersifat mendasar dalam kebudayaan dan sikap yang melekat pada diri elit dan massa. Ia mengatakan bahwa terutama elit yang ada di negara yang sedang melaksanakan modernisasi akan lebih cenderung berpikiran sekuler; berbicara dan berpendidikan Barat walaupun tidak selalu berorientasi pada Barat. Di sisi lain, massa lebih cenderung berorientasi pada nilai-nilai tradisional yang pada dasarnya tidak berpikiran sekuler. Perbedaan yang sifatnya mendasar seperti ini menjadi pangkal kemunculan pertentangan di antara mereka, dan hal tersebut menjadi penghambat bagi upaya “penyatuan” elit dan massa.⁴

Myron melanjutkan bahwa berlangsungnya “penyatuan” antara elit dan massa dapat terjadi bukan karena perbedaan-perbedaan di antara keduanya lenyap melainkan karena telah terwujud suatu pola wewenang pemerintah dan pola pemufakatan (*consent*) rakyat. Weiner melanjutkan bahwa tidak ada suatu masyarakat pun yang pemufakatannya begitu besar sehingga wewenang kekuasaan tidak lagi dibutuhkan. Sebaliknya, tidak ada juga suatu masyarakat yang pemerintahannya begitu kuat dan kompak sehingga dapat bertahan dalam jangka waktu yang relatif lama hanya dengan mengandalkan kekuasaan yang kuat dan kompak tadi.⁵

Pernyataan Weiner tersebut mengisyaratkan bahwa wewenang dalam pemerintahan dan pemufakatan merupakan hal yang penting bagi terwujudnya persatuan elit dan massa. Penerapan nilai-nilai demokrasi yang memberi peluang terlaksananya pemufakatan yang tidak disertai dengan adanya wewenang memerintah yang jelas dan tegas akan memunculkan masyarakat yang relatif bebas tanpa ada kendali atau kontrol. Di negara-negara seperti ini, kontrol terhadap aktivitas kehidupan masyarakat sulit dilaksanakan. Kondisi demikian

4 Myron Weiner, “Integrasi Politik dan Pembangunan Politik” dalam Yahya Muhaimin dan Colin MacAndrews (ed.), *Masalah-masalah Pembangunan Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1978, hlm. 47.

5 *Ibid.*

akan memberikan keuntungan bagi pihak yang kuat, sementara pihak yang lemah akan selalu kalah dan dirugikan. Walaupun dalam kondisi seperti ini terwujud “penyatuan” elit dan massa, maka tercapainya persatuan tersebut disebabkan adanya unsur paksaan.

Dalam kondisi kehidupan yang bebas tanpa adanya kontrol, pemufakatan pihak yang kuat dapat memaksakan kepentingannya dan pihak yang lemah dengan terpaksa akan mengikutinya. Oleh karena itu, wewenang untuk memerintah secara jelas dan tegas tetap diperlukan agar pihak masing-masing dapat mengatur interaksi kelompok-kelompok yang ada. Pada gilirannya, hal tersebut dapat mencegah terjadinya pemaksaan kehendak oleh kelompok yang merasa lebih kuat terhadap kelompok-kelompok lainnya yang lebih lemah.

Sebaliknya, negara-negara yang tidak menerapkan nilai-nilai demokrasi dengan berpegang sepenuhnya pada kekuasaan yang kuat dan kompak tanpa memberi peluang dilaksanakan pemufakatan, akan mengakibatkan kemunculan masyarakat yang tertekan. Dalam kondisi tertekan, “penyatuan” antara elit dan massa dalam arti yang sesungguhnya tidak dapat terwujud. Apabila di negara tersebut dapat mencapai persatuan elit dan massa, maka “penyatuan” tersebut bersifat semu. Bagi massa yang berada dalam posisi tertekan atau tidak mempunyai daya untuk mengimbangi elit, “penyatuan” elit dan massa lebih mencerminkan upaya atas inisiatif elit sebagai pihak yang menggenggam kekuasaan. Dalam kondisi seperti ini, massa terpaksa harus menerima kenyataan yang ada.

Oleh karena itu, untuk mewujudkan “penyatuan” dalam arti yang sesungguhnya, pendapat yang dikemukakan Weiner tadi dapat dijadikan sebagai bahan acuan. Keperluan itu harus menyeimbangkan antara pola wewenang memerintah dan pola pemufakatan. Persoalan bagaimana mencapai titik keseimbangan antara penerapan wewenang memerintah dengan kesempatan untuk melakukan pemufakatan, semakin seimbang pola-pola tersebut, maka upaya mewujudkan persatuan yang sesungguhnya antara elit dan massa menjadi semakin mendekati kenyataan.

Upaya mencapai integrasi antara elit dan massa dapat dilakukan melalui beberapa cara terlepas apakah di masyarakat yang bersangkutan diterapkan nilai-nilai demokratis atau tidak. Cara-cara tersebut sebenarnya berpangkal dari pendapat yang dikemukakan oleh Howard Wriggins yang menyatakan bahwa terdapat lima cara pendekatan untuk menghasilkan integrasi bangsa. Pendapat Wriggins tersebut melalui modifikasi dapat diterapkan untuk mengulas cara atau upaya untuk menghasilkan integrasi antara elit dan massa.⁶

Pertama, ancaman dari luar. Tantangan atau ancaman yang datang dari luar masyarakat yang bersangkutan tidak jarang merupakan faktor yang mendorong terwujudnya integrasi elit dan massa di masyarakat yang bersangkutan. Perbedaan kepentingan antara elit dan massa tidak jarang dapat “disingkirkan” untuk sementara guna menghadapi ancaman yang datangnya dari luar. Hal ini dapat terwujud apabila rasa nasionalisme dari masyarakat yang bersangkutan cukup tinggi. Menurut Wriggins, pencarian musuh bersama yang datangnya dari luar sangat perlu. Hal ini untuk mengalihkan perhatian agar elit dan massa tidak hanya “mengurus” kepentingannya yang berbeda tetapi beralih untuk menghadapi ancaman dari luar. Akan tetapi, pencarian musuh dari luar ini bukannya tanpa risiko. Musuh dari luar malah tidak memacu terwujudnya integrasi tetapi justru memperparah perpecahan di masyarakat yang bersangkutan dengan cara mengadu domba kelompok yang ada. Hal seperti ini mungkin saja terjadi apabila rasa nasionalisme dari masyarakat yang bersangkutan cukup rendah.

Kedua, gaya politik yang dimiliki para elit. Gaya politik yang melekat pada diri elit dapat membantu penyatuan elit dan massa, dan dapat pula sebaliknya menghancurkan integrasi tersebut. Gaya politik ini dapat bersifat terbuka ataupun tertutup. Gaya yang terbuka lebih menunjukkan kepada cara-cara yang sesuai dengan nilai-nilai

6 Howard Wriggins, “Integrasi Bangsa” dalam Yahya Muhaimin dan Colin MacAndrews (ed.), *Op. cit.*, hlm. 55–60.

demokratis, sementara gaya yang tertutup menunjukkan kepada cara-cara yang sering diterapkan oleh pemerintah yang otoriter.

Ketiga, lembaga-lembaga politik dan administrasi tertentu yang memegang peranan penting. Kesiapan lembaga-lembaga tersebut sangat membantu bagi terwujudnya integrasi elit dan massa. Hal ini berarti bahwa perbedaan dan pertentangan kepentingan yang ada dapat disalurkan dan dicari pemecahannya melalui lembaga-lembaga yang ada. Dengan demikian, pertentangan tetap dibiarkan keberadaannya dengan tujuan memacu dinamika masyarakat. Namun, pertentangan tersebut tetap diupayakan untuk dikendalikan agar tidak meledak menjadi konflik yang dapat membahayakan integrasi masyarakat. Lembaga-lembaga yang berperan dalam membantu integrasi elit dan massa berbeda antara masyarakat yang satu dengan lainnya.

Keempat, ideologi. Masyarakat harus memiliki ideologi tertentu yang diterima oleh segenap anggotanya agar proses integrasi dapat berjalan lancar. Keyakinan terhadap ideologi tertentu membuat pihak-pihak yang berkonflik masih mempunyai warna yang sama. Peran ideologi adalah untuk membatasi konflik yang tengah berlangsung di antara elit dan massa agar tidak berlarut-larut sehingga dapat mengancam kesatuan dan persatuan masyarakat yang bersangkutan.

Kelima, kesempatan dan pertumbuhan ekonomi yang luas. Kemacetan pertumbuhan ekonomi dapat menjadi salah satu penyebab bagi munculnya keluhan-keluhan yang bisa memunculkan pertentangan antara elit dan massa. Massa yang merasa kurang atau bahkan, tidak terpenuhi kebutuhan dan kepentingannya akan mengajukan tuntutan kepada elit. Di sisi lain, elit dengan segala keterbatasannya belum tentu dapat memenuhi tuntutan-tuntutan tersebut. Oleh karena itu, adanya kesempatan dan pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu pendorong terjadinya integrasi elit dan massa. Namun, perlu dicatat bahwa pertumbuhan ekonomi tadi dapat menimbulkan kesenjangan di antara berbagai kelompok yang ada.

Lima cara atau upaya pendekatan untuk mencapai integrasi elit dan massa tadi tidak akan berhasil jika diterapkan secara terpisah

(sendiri-sendiri). Cara atau upaya tersebut mempunyai kemungkinan yang lebih besar untuk menghasilkan integrasi apabila digunakan secara bersama-sama atau dengan mengombinasikan cara satu dengan yang lainnya.

Ada yang perlu digarisbawahi saat membahas upaya “penyatuan” elit dan massa di masyarakat yang masih tradisional, sedang berkembang ataupun maju. Elit yang berkuasa tidak akan mungkin dapat bekerja tanpa adanya bantuan dari massa sebagai pihak yang diperintah. Pertentangan yang muncul dari hubungan di antara mereka sampai kadar tertentu memang dapat menciptakan dinamika di masyarakat. Tetapi, apabila pertentangan tersebut berkelanjutan dan tidak bisa dicari penyelesaiannya justru dapat merusak masyarakat yang bersangkutan. Upaya “penyatuan” elit dan massa tidak dimaknai hilangnya perbedaan di antara mereka. Upaya tersebut lebih berarti bagaimana mengelola perbedaan-perbedaan yang ada sehingga tidak menimbulkan perpecahan di masyarakat. Oleh karena itu, upaya penyatuan elit dan massa sebagai bentuk pengelolaan pertentangan di antara mereka tetap diperlukan demi menjaga kelangsungan masyarakat yang bersangkutan.

Sebagai ilustrasi, integrasi sebagai upaya “penyatuan” elit dan massa bukan berarti menghilangkan kepentingan mereka yang berbeda, atau mungkin malah bertentangan satu dengan lainnya. Perbedaan atau pertentangan kepentingan wajar sekali muncul. Sebab, mereka yang termasuk dalam kelompok elit dan kelompok massa mempunyai latar belakang berbeda. Pada umumnya, kelompok elit lebih bersentuhan dengan kehidupan modern (baik cara berpikir yang cenderung sekuler ataupun berpendidikan tinggi) dan kelompok massa lebih cenderung berorientasi nilai-nilai tradisional. Perbedaan ini membuka peluang hadirnya kepentingan yang berbeda atau malah bertolak belakang di antara dua kelompok tadi. Kepentingan yang berbeda atau berlawanan tidak bisa dipungkiri keberadaannya sehingga perlu dikelola dalam upaya “penyatuan” elit dan massa. Oleh karena itu, hal yang terpenting adalah menumbuhkan kesadaran bahwa kepentingan di antara mereka

memang berbeda atau bertolak belakang. Di sisi lain, kepentingan masing-masing tidak dapat diwujudkan dengan menihilkan atau menafikan kepentingan salah satu pihak. Kelompok elit tidak mungkin memberangus kepentingan kelompok massa. Begitu pula sebaliknya, kelompok massa tidak bisa memaksakan peniadaan kepentingan kelompok elit. Harus ada kesadaran dari dua belah pihak untuk bersatu dan bersama-sama mewujudkan kepentingan masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

- Amal, Ichlasul (ed.). *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1988.
- Andrain, Charles F. *Kebudayaan Politik dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1992.
- Anderson, Benedict R. O. G. "The Idea of Power in Javanese Culture", dalam Claire Holt (ed.), *Culture and Politics in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press, 1972.
- Budiardjo, Miriam (ed.). *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*. Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1984.
- _____. *Partisipasi Politik Dan Partai Politik*. Jakarta: Gramedia, 1981.
- Bottomore, Tom B. *Elite and Society*. New York: Penguin Books Ltd. 1982.
- Dahl, Robert A. *Modern Political Analysis*. New Delhi: Prentice-Hall of India, 1978 (edisi ketiga).

- Dahrendorf, Ralf. *Konflik dan Konflik Dalam Masyarakat Industri*. Jakarta: CV Rajawali, 1986 (Judul asli buku ini: “Class and Class Conflict in Industrial Society”).
- Giddens, Anthony. *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern*. Jakarta: UI Press, 1986. (Judul asli “Capitalism and Modern Social Theory: An Analysis of Writing of Marx, Durkheim and Max Weber”).
- Gandhi, Madan G. *Modern Political Analysis*. New Delhi: Oxford & IBH Publishing Co., 1981.
- Hagopian, Mark N. *Regimes, Movements and Ideologies*. New York: Longman Inc., 1978.
- Jangam, R.T. *Political Sociology*, Oxford & IBH Publishing Co., New Delhi, 1982.
- Kartodirdjo, Sartono. *Elit Dalam Perspektif Sejarah*. Jakarta: LP3ES, 1981.
- Keller, Suzanne. *Penguasa dan Kelompok Elit*. Jakarta: Rajawali, 1984 (Judul asli: “Beyond the Ruling Class: The Role of the Strategic Elite in Modern Societies”).
- Johnson, Doyle Paul. *Teori Sosiologi: Klasik dan Modern*, jilid 1 dan 2. Jakarta: PT Gramedia, 1986 (Judul asli: “Sociological Theory, Classical, Founders and Contemporary Perspective”).
- Mas’oed, Mohtar dan Colin MacAndrews (eds.). *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1978.
- Mas’oed, Mohtar dan Nasikun. *Sosiologi Politik*. Yogyakarta: PAU – Sosial UGM, 1987.
- Macridis, Roy C. dan Bernard E. Brown (eds.). *Comparative Politics: Note and Readings*. Homewood Illinois: The Dorsey Press Inc., 1961.
- Mills, C. Wright. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press, 1956.

- Muhaimin, Yahya dan Colin Mac Andrews (eds.). *Masalah-masalah Pembangunan Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1978.
- Schoorl, J. W. *Modernisasi*. Jakarta: Gramedia, 1980 (Judul asli: "Sociologie Der Modernisering").
- Sukanto. "Kelas Menengah di Indonesia: Suatu Tinjauan Kepustakaan" dalam *Analisa*, Nomor 6 tahun 1985.
- Simatupang, Sabartian dalam "Kelas Menengah di Dunia Ketiga" dalam *Ilmu dan Budaya*, Nomor 10 Juli 1987. Jakarta: CSIS.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo, 1992.
- Wasburn, Philo C. *Political Sociology: Approaches, Concepts, Hypotheses*. Englewood Cliffs, N. J: Prentice-Hall, Inc., 1982.
- Widjaja, Albert. *Budaya Politik dan Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: LP3ES, 1982.

TENTANG PENULIS

Penulis adalah Staff Pengajar di Departemen Ilmu Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik (FISIPOL), Universitas Gadjah Mada (UGM). Pria kelahiran 6 Juli 1954 ini menyelesaikan pendidikan dasar dan menengah di kota kelahirannya, Purworejo. Ia menempuh program pendidikan S-1 dan S-3 di UGM sedangkan program S-2 di Ateneo de Manilla University, Philippines. Sepanjang pengalamannya di bidang akademik dan penelitian ia pernah menulis buku berjudul; Politik Kain Timur “Instrumen Meraih Kekuasaan”; Kekuasaan Elit.

