

**BAHAN AJAR**

**STRUKTUR SOSIAL :**

**KEKUASAAN, WEWENANG DAN KEPEMIMPINAN**

Mata kuliah **Struktur dan Proses Sosial**

Jurusan Pendidikan Sejarah

FPIPS UPI Bandung

**Oleh :**

**Drs. Syarif Moeis**

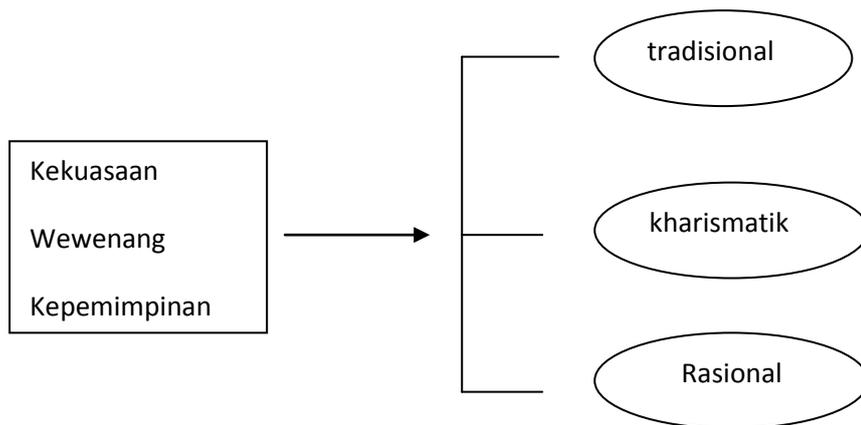
**NIP : 131 811 175**



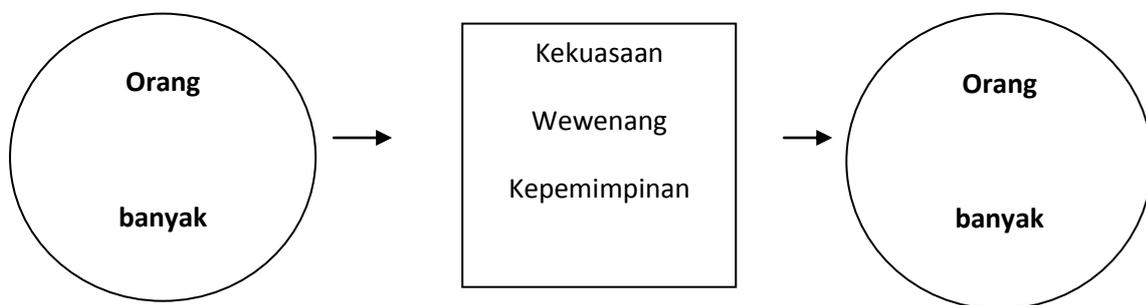
**JURUSAN PENDIDIKAN SEJARAH**  
**FAKULTAS PENDIDIKAN ILMU PENGETAHUAN SOSIAL**  
**UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA**  
**BANDUNG 2008**

## Kerangka Konsep

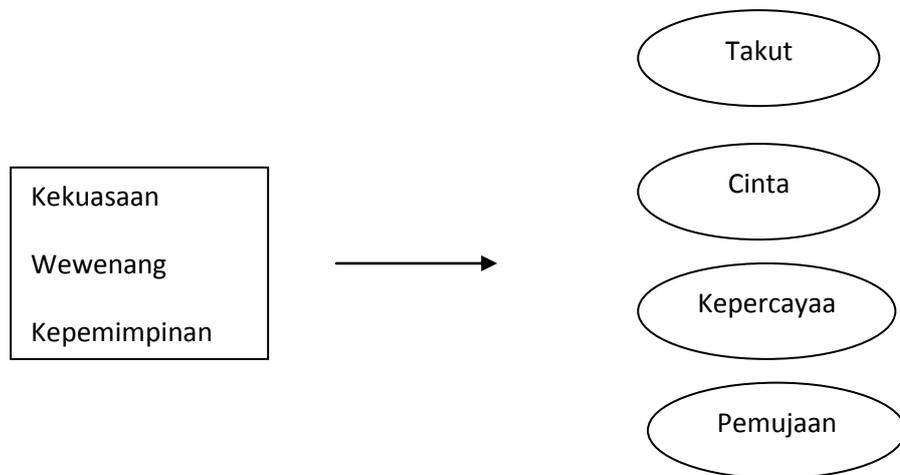
Kekuasaan, Wewenang, dan Kepemimpinan menurut **bentuk/tipe**



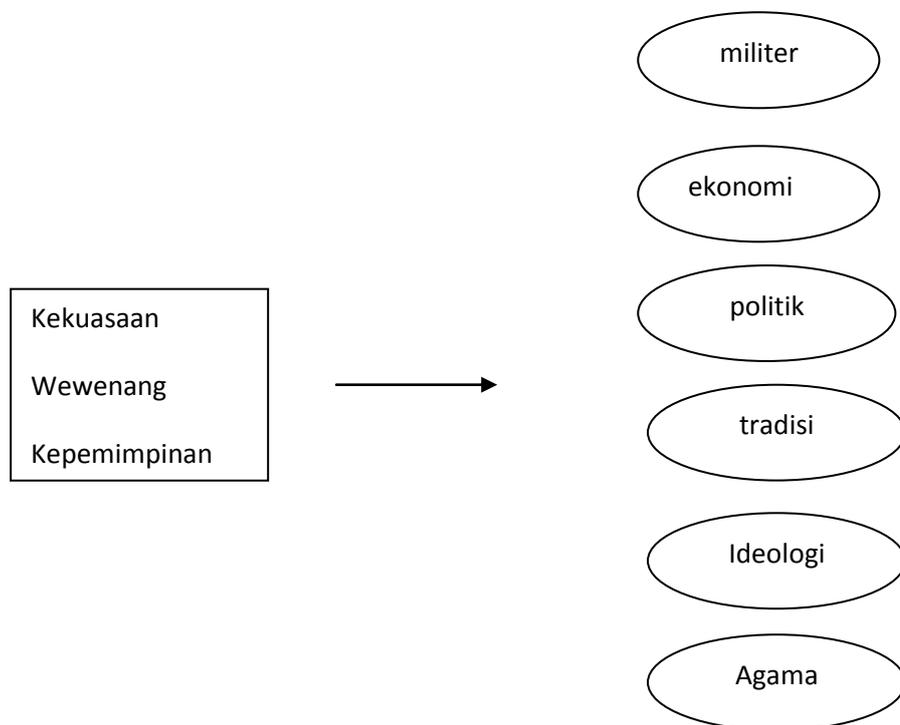
Kekuasaan, Wewenang, dan Kepemimpinan menurut **proses**



Kekuasaan, Wewenang, dan Kepemimpinan menurut **Unsur-unsur**



Kekuasaan, Wewenang, dan Kepemimpinan menurut **Saluran-saluran**



## 1. Gambaran umum

Pada masa lampau, pendekatan sosiologi terhadap kekuasaan biasanya dilakukan dalam kerangka pembahasan mengenai pengendalian sosial; pembahasan ini ternyata memuat keterbatasan-keterbatasan tertentu. Pengendalian seringkali ditafsirkan sebagai penggunaan kekuasaan atau pengaruh untuk mencegah terjadinya perpecahan, mempertahankan ketertiban, atau mencapai stabilitas sosial. Pembahasan pengendalian sosial biasanya terbatas pada orientasi terhadap masa lampau dan masa kini; kekuasaan lebih relevan bagi masa depan, sebagai suatu konsep yang mempunyai kualitas dinamis.

Selama jangka waktu yang cukup lama, para ahli sosiologi cenderung menganggap masyarakat sebagai sistem yang dipertahankan oleh sifat timbal balik dari interaksi sosial, atau pola-pola yang bertujuan untuk memelihara keadaan tersebut. Di dalam hal-hal tersebut di atas, stabilitas dipergunakan sebagai titik tolak dan perubahan dijelaskan sebagai rangkaian penyesuaian atau penyesuaian kembali di dalam mana tertib sosial tetap dipertahankan. Studi terhadap kekuasaan membalikannya dengan tekanan pada asumsi bahwa perubahan merupakan titik tolak dan bahwa ketertiban merupakan produk tambahan dari proses untuk mendapatkan kekuasaan, baik oleh individu., kelompok, maupun lembaga-lembaga.

Secara tradisional, maka kekuasaan dan wewenang menjadi ruang lingkup yang khusus dari ilmu politik; akan tetapi karena kekuasaan dan wewenang adalah salah satu dimensi dari masyarakat, maka kekuasaan dan wewenang dapat pula menjadi obyek penyelidikan dari sosiologi. Penafsiran-penafsiran mengenai peranan kekuasaan dan wewenang dalam pergaulan hidup semenjak abad ke 19 semakin meluas. Analisa yang semula dilakukan oleh Karl Marx (1973) ternyata banyak mendapatkan kritikan, namun sebagai tindak lanjut dari itu ternyata kemudian banyak dilakukan penelitian yang lebih mendalam terhadap proses-proses kemasyarakatan, termasuk kekuasaan dan wewenang, Hasil-hasil analisa yang dilakukan oleh Max Weber (1958) , merangsang para ahli-ahli sosial untuk terus mengadakan penelitian terhadap unsur-unsur kekuasaan dan wewenang , yang selama itu agak diabaikan oleh para ahli ilmu politik.

Sosiologi memandang kekuasaan dan wewenang ini sebagai suatu gejala yang netral; kekuasaan dan wewenang bukan suatu gejala yang buruk maupun baik, kecuali dalam penerapannya. Dengan meniadakan nilai tersebut, sosiologi berharap dapat melakukan analisa dengan sebanyak mungkin menetralkan unsur-unsur yang bersifat subyektif. Dalam percakapan sehari-hari, masalah kekuasaan dan wewenang sering dibicarakan orang; demikian juga dengan media massa, yang setiap hari memuat berita-berita mengenai unsur kemasyarakatan itu. Persoalan-persoalan yang ada perihal kekuasaan dan wewenang ini tidak bisa dianggap sebagai masalah yang sederhana, atau mudah untuk dipecahkan; hanya sayangnya, sosiologi bukan merupakan ilmu yang secara langsung dapat memecahkan masalah-masalah tentang kekuasaan dan wewenang, peranan sosiologi disini sebatas memberi gambaran tentang fenomena sosial yang terjadi, bagaimana bisa terjadi, apa pengaruhnya kemudian, kekuatan-kekuatan apa yang ada dibelakang fenomena itu, bagaimana kekuatan-kekuatan itu dapat mempengaruhi orang banyak, dan sebagainya.

Dengan timbulnya masyarakat-masyarakat luas dan kompleks, muncul dua ciri pokok, yaitu bertambahnya jumlah warga masyarakat dan terjadinya sistem ekonomi. Kedua ciri tersebut, saling mendukung satu sama lain. Bertambahnya jumlah masyarakat menyebabkan timbulnya kesulitan berkomunikasi, sehingga sukar mendapatkan serta memelihara kesepakatan. Perubahan-perubahan tersebut, antara lain, menyebabkan timbulnya berbagai pusat kekuasaan atau struktur kekuasaan. Prosesnya dapat ditelusuri dengan memeriksa tiga sumber kekuasaan, yaitu militer, ekonomi, dan agama.

## 2. Pengertian dasar

Dalam konteks Sosiologi, kekuasaan dan wewenang adalah gejala kemasyarakatan yang umum sifatnya, dimana dan pada bentuk masyarakat bagaimanapun gejala ini selalu timbul; namun yang lebih perlu digaris bawahi disini, bahwa Sosiologi selalu memandang netral dari seperangkat gejala-gejala sosial yang menjadi obyek perhatiannya, netral dalam arti tidak menilai suatu gejala itu baik atau buruk, yang pasti gejala itu ada hidup dalam masyarakat. Walaupun kekuasaan itu senantiasa ada dalam setiap masyarakat, namun bukan berarti bahwa kekuasaan dapat dibagi rata para semua anggota masyarakat; dengan ketidakmerataan ini justru kemudian timbul makna pokok dari kekuasaan, yaitu sebagai suatu kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain agar menurut pada kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan.

Adanya kekuasaan tergantung dari hubungan antara yang berkuasa dengan yang dikuasai; ataudengan kata lain antara pihak yang memiliki kemampuan untuk melancarkan pengaruh dan pihak lain yang menerima pengaruh ini, dengan rela atau karena terpaksa. Apabila kekuasaan itu diterjemahkan pada diri seseorang, makabiasanya orang itu dinamakan pemimpin dan mereka yang menerima pengaruhnya adalah pengikut-pengikutnya. Bedanya kekuasaan dengan wewenang (*authority atau legalized power*) ialah bahwa wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang, yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat; karena memerlukan pengakuan dari masyarakat itu, maka dalam masyarakat yang sudah kompleks susunannya mengenal pembagian kerja yang terperinci, wewenang itu biasanya terbatas mengenai hal-hal yang diliputnya, waktunya, dan cara menggunakan kekuasaan itu.

Pengertian wewenang timbul pada waktu masyarakat mulai mengatur pembagian kekuasaan dan menentukan penggunaannya, namun sepertinya tidak ada satu masyarakatpun yang berhasil dengan sadar mengatur setiap macam kekuasaan yang ada di dalam masyarakat itu menjadi wewenang. Kecuali itu, tidak mungkin setiap macam kekuasaan yang ada ditangkap dalam peraturan dan sebenarnya hal ini juga tidak akan menguntungkan bagi masyarakat, andaikata hal itu terjadi. Apabila setiap macam kekuasaan menjelma menjadi wewenang, maka susunan kekuatan masyarakat akan menjadi kaku, sehingga tidak dapat mengikuti perubahan-perubahan yang senantiasa terjadi dalam masyarakat.

Adanya wewenang hanya dapat menjadi efektif apabila di dukung dengan kekuasaan yang nyata; akan tetapi acap kali terjadi bahwa letaknya wewenang yang diakui oleh

masyarakat dan letaknya kekuasaan yang nyata, tidak di satu tempat atau di satu tangan. Di dalam masyarakat yang relatif kecil dengan susunannya yang sederhana, pada umumnya kekuasaan yang dipegang oleh seseorang atau sekelompok orang meliputi bermacam bidang, sehingga terdapat gejala yang kuat bahwa kekuasaan itu lambat laun diidentifikasi dengan orang yang memegangnya.

Masyarakat adat :

Figur kepala adat, antara kekuasaan dan wewenang.

Dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang masih menyelenggarakan keberlakuan hukum adat, biasanya pada bentuk masyarakat yang masih sederhana dan jauh dari peradaban modern, dimana semua kekuasaan, pemerintahan, ekonomi dan sosial dipercayakan kepada kepala-kepala masyarakat-masyarakat hukum adat tadi untuk seumur hidup (biasanya juga berlaku pola pewarisan kepemimpinan). Kerana luasnya kekuasaan dan karena besarnya kepercayaan yang menyeluruh dari masyarakat hukum adat kepada kepala-nya tadi, maka pengertian kekuasaan dan pengertian orang yang memegangnya lebur menjadi satu. Dalam bentuk masyarakat seperti ini agaknya sukar untuk membedakan batas-batas antara kekuasaan (yang tidak resmi) dengan wewenang (yang resmi)

Sebaliknya di dalam masyarakat besar dan rumit, dimana terlihat berbagai sifat dan tujuan hidup golongan yang berbeda-beda dengan kepentingan yang tidak selalu sama, maka kekuasaan biasanya terbagi pada beberapa golongan. Karena itu terdapat perbedaan dan pemisahan teoritis dan nyata dari kekuasaan politik, militer, ekonomi, agama, dan lainnya; kekuasaan yang terbagi itu tampak dengan jelas di dalam masyarakat yang menganut dan melaksanakan demokrasi secara luas. Meskipun ada penguasa pemerintahan otokratis yang hendak memusatkan kekuasaan semua bidang dalam satu tangan secara mutlak, namun di dalam masyarakat yang kompleks ini usaha yang demikian sukar untuk diselenggarakan, yang paling memungkinkan adalah pemusatan secara sebagian, sedang kekuasaan nyata lainnya tetap dipegang oleh golongan-golongan masyarakat yang dalam proses perkembangan masyarakat secara khusus telah melatih diri untuk memegang kekuasaan itu.

### **3. Hakekat Kekuasaan**

Dalam setiap hubungan antara manusia maupun antar kelompok sosial, selalu tersimpul pengertian-pengertian kekuasaan dan wewenang; Kekuasaan, dalam istilah umum disebut sebagai *power*, diartikan sebagai suatu kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan tersebut, kekuasaan itu juga mencakup baik suatu kemampuan untuk memerintah (agar yang diperintah itu patuh) dan

juga untuk memberikan keputusan-keputusan yang secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi tindakan-tindakan pihak lainnya. Max Weber mengatakan, bahwa kekuasaan adalah kesempatan dari seseorang atau sekelompok orang-orang untuk menyadarkan masyarakat akan kemauan-kemauannya sendiri, dengan sekaligus menerapkannya terhadap tindakan-tindakan perlawanan dari orang-orang atau golongan-golongan tertentu.

Kekuasaan tersebut mempunyai berbagai bentuk dengan bermacam-macam sumber; hak milik kebendaan, kedudukan, birokrasi, disamping misalnya suatu kemampuan khusus dalam bidang-bidang ilmu pengetahuan yang tertentu ataupun atas dasar peraturan-peraturan hukum yang tertentu, merupakan sumber-sumber kekuasaan. Jadi kekuasaan terdapat dimana-mana, dalam hubungan –hubungan sosial maupun organisasi-organisasi sosial, akan tetapi umumnya kekuasaan tertinggi ada pada organisasi yang disebut dengan “negara”, secara resmi negara itu mempunyai hak untuk melaksanakan kekuasaan tertinggi, kalau perlu dengan paksaan; juga negaralah yang membagi-bagikan kekuasaan-kekuasaan yang lebih rendah derajatnya., bentuk inilah yang disebut sebagai kedaulatan (*sovereignty*). Kedaulatan biasanya hanya dijalankan oleh segolongan kecil dari masyarakat yang menamakan dirinya sebagai *the ruling class*, gejala mana merupakan gejala yang umum ada pada masyarakat .

Dalam kenyataannya, diantara orang-orang yang merupakan warga-warga *the ruling class*, pasti ada yang menjadi pemimpinnya, meskipun menurut hukum, dia bukan merupakan pemegang kekuasaan yang tertinggi; gejala lain yang tampak yaitu bahwa perasaan tidak puas yang kadang-kadang timbul dari rakyat banyak (yaitu mereka yang diperintah) mempunyai pengaruh terhadap kebijakan-kebijakan yang dijalankan oleh *the ruling class*; namun keberadaan golongan ini tidak akan mungkin bisa bertahan bila tidak ada dukungan dari masyarakat. Atas dasar pemikiran ini maka *the ruling class* akan senantiasa berusaha untuk selalu membenarkan kekuasaannya terhadap masyarakat, dengan maksud agar kekuasaannya dapat diterima oleh masyarakat sebagai kekuasaan yang legal dan baik untuk masyarakat tersebut.

Kebanyakan ahli politik di dalam mengadakan analisa sampai pada kesimpulan untuk membedakan antara kekuasaan yang sah, dengan yang tidak sah, atas dasar sebab-sebab tertentu. Selama ada peperangan, misalnya, orang banyak membicarakan tentang ‘kekuatan belaka’, sesudah mana pihak yang menang berusaha untuk mendapatkan ‘wewenang’, orang berbicara tentang ‘wewenang’ bila ada perilaku kekuasaan yang sah. Suatu kekuasaan adalah sah dan diakui apabila memiliki atribut-atribut tertentu, seperti misalnya ‘keadilan’, ‘moralitas’, ‘agama’, dan nilai-nilai budaya lainnya yang merumuskan ‘tujuan-tujuan’ tertentu maupun ‘tanggung jawab’ dari mereka yang memegang kekuasaan. Oleh karena kekuasaan dianggap merupakan suatu sarana, maka timbul pertanyaan : kekuasaan siapa dan untuk tujuan-tujuan apa ?, pemegang kekuasaan tertinggi senantiasa mencari jawaban, namun sebenarnya untuk mencari selubung, sehingga tampaknya tujuan kekuasaan bukanlah semata-mata kekuasaan, tetapi hal-hal lainnya.

Keadaan di atas terjadi pada usaha-usaha golongan yang memegang kekuasaan di dalam masyarakat yang baru bebas dari penjajahan dan mendapatkan kemerdekaan politik, mengalami kesulitan-kesulitan. Sebab pokok dari kesulitan itu adalah pada perbedaan alam

fikiran antara golongan yang berkuasa (secara relatif lebih maju) dan alam fikiran golongan yang dikuasai yang masih tradisional dan kurang luas pengetahuannya; untuk itu, golongan yang berkuasa harus berusaha untuk menanamkan kekuasaannya dengan jalan menghubungkannya dengan kepercayaan-kepercayaan dan perasaan-perasaan yang kuat di dalam masyarakat yang bersangkutan.

### **Kelas, Golongan, Kelompok yang Berkuasa**

Seorang pemerhati sosiologi (politik), Gaetano Mosca (1939), mengatakan bahwa dilihat dari segi kekuasaan setiap masyarakat senantiasa menggambarkan ada dua kelas atau golongan, yakni kelas atau golongan yang berkuasa dan yang dikuasai; hal ini merupakan suatu fakta konstan yang dapat ditemukan pada semua organisme politik. Kelas *pertama* yang biasanya terdiri dari orang-orang yang sedikit jumlahnya, menerapkan semua fungsi-fungsi politik, memonopoli kekuasaan dan menikmati segala keuntungan dari kedudukan sebagai pemegang kekuasaan. Kelas yang *kedua* yang terdiri dari lebih banyak orang, diarahkan serta dikendalikan oleh kelas pertama, dengan cara-cara yang kurang lebih legal, sewenang-wenang atau dengan kekerasan. Kelas kedua tersebut menyediakan sarana untuk dapat hidup dan bertahan, serata hal-hal lainnya yang sangat penting bagi organisme politik. Di dalam kehidupan sehari-hari, adanya kelas atau golongan yang berkuasa tadi dengan mudah tampak. Warga masyarakat di manapun juga akan tahu, bahwa suatu minoritas yang terdiri dari orang-orang yang berpengaruh, mengelola masalah-masalah publik.

Dalam setiap organisme politik ada pribadi yang menjadi kepala dari para pemimpin dari kelas yang berkuasa sebagai satu kesatuan, yang berada di puncak negara yang bersangkutan. Pribadi tadi belum tentu atau tidak selalu adalah orang yang memegang kekuasaan tertinggi menurut hukum; kadang-kadang disamping seorang raja atau maharaja ada seorang perdana menteri yang memegang kekuasaannya lebih besar. Kenyataan yang kedua adalah, bagaimanapun tipe organisasi politik, tekanan yang ada yang bersal dari massa yang tidak puas, mempunyai pengaruh terhadap kelas atau golongan yang berkuasa.

Akan tetapi, seseorang yang menjadi kepala negara, tidak akan mungkin memerintah tanpa adanya dukungan dari pelbagai golongan, yang menegakkan kehormatannya serta menegakkan perintah-perintahnya. Walaupun dia berhasil menguasai satu atau beberapa orang anggota golongan tersebut, tidak mungkin dia berselisih dengan golongan tersebut atau meniadakannya sama sekali. Kalaupun hal itu terjadi, maka dia harus membentuk kelas atau golongan lain, oleh karena tanpa adanya dukungan, dia akan lumpuh. Di lain pihak, kalau suatu massa berhasil menggulingkan golongan yang berkuasa, maka akan timbul minoritas terorganisasikan dalam massa itu sendiri; apabila hal itu tidak terjadi, maka seluruh struktur sosial akan hancur.

#### **4. Kekuasaan dan kepatuhan**

Kekuasaan merupakan suatu kemampuan dari fihak-fihak tertentu untuk mempengaruhi fihak-fihak lainnya, walaupun ada kemungkinan fihak-fihak tersebut tidak menghendaknya. Kalau semua orang sederajat kedudukannya, maka tidak ada politik, sebab politik berkaitan dengan bawahan dan atasan,. Esensi dari politik adalah justru menyangkut distribusi kekuasaan dalam perilaku institusional. Sepanjang hal itu menyangkut “negara” maka tertib politik merupakan “wewenang fisual” dimana di dalamnya telah melembaga penggunaan sanksi-sanksi secara fisual yang menyangkut penggunaan kekuatan fisik dalam wilayah kekuasaan tertentu. Hal itu merupakan ciri yang membedakan lembaga politik, seperti negara, dengan lembaga atau tertib lainnya.

Oleh karena kekuasaan menyangkut seorang pelaku yang melaksanakan kehendaknya, maka kekuasaan berkaitan dengan kepatuhan. Oleh karena itu, maka masalah umum dalam politik adalah penjelasan mengenai berbagai distribusi kekuasaan dan kepatuhan. Salah satu masalah dasar dalam psikologi politik adalah, mengapa orang patuh dan menerima kenyataan bahwa fihak lain berkuasa. Suatu jawaban langsung yang mungkin kurang proporsional adalah suatu tanggapan yang menganggap sebagai kumpulan manusia, yang dipimpin orang kuat yang berdiri di muka. Penjelasan tersebut mungkin hanya tepat bagi masyarakat yang sederhana, dimana seseorang yang kuat mempunyai kesempatan besar untuk menjadi pemimpin. Keadaan semacam itu mungkin juga dapat dijumpai pada kumpulan-kumpulan pemuda yang disebut “gank”, yang lebih banyak menekankan pada unsur kekuatan fisik.

Di dalam kerangka dasar-dasar kepatuhan yang secara umum diakui – seperti, misalnya, legitimasi atau simbol-simbol pembenaran – masalah pokok dari politik mencakup pemahaman tentang “wewenang”. Hal itu disebabkan, oleh karena wewenang menjadi ciri daripada tertib politik yang bertahan lama.

Sebenarnya, maka kekuasaan adalah semata-mata suatu kemungkinan bahwa orang-orang akan berperilaku sesuatu dengan keinginan orang lain; perilaku tersebut mungkin didasarkan pada rasa takut, menghitung-hitung ‘keuntungannya’, tidak ada kekuatan untuk berbuat lain, kesetiaan, masa bodoh, atau motif-motif individual lainnya. Wewenang atau kekuasaan yang disahkan, menyangkut kepatuhan suka rela yang didasarkan pada gagasan yang dimiliki fihak yang patuh, tentang pemegang kekuasaan ataupun posisinya. Seorang filsuf, Rousseu, mengatakan bahwa fihak yang terkuat tidak akan pernah cukup kuat untuk selalu menjadi penguasa, kecuali apabila ia mentransformasikan kekuatannya menjadi hak (wewenang), dan kepatuhan menjadi kewajiban.

#### **5. Unsur-Unsur dan Saluran-saluran Kekuasaan**

Soerjono Soekanto (1983) menggambarkan beberapa unsur kekuasaan yang dapat dijumpai pada hubungan sosial antara manusia maupun antar kelompok, yaitu yang meliputi :

## **1. Rasa Takut**

Perasaan takut pada seseorang pada orang lain menimbulkan suatu kepatuhan terhadap segala kemauan dan tidakan pada orang yang ditakuti tadi; rasa takut ini bernuansa negatif, karena orang tersebut tunduk pada orang lain dalam keadaan yang terpaksa. Untuk menghindari dari hal-hal yang dapat merugikan dirinya, seseorang atau sekelompok orang akan patuh atau berbuat apa saja sesuai dengan keinginan pihak yang ditakutinya. Disamping kepatuhan, adakalanya secara disadari atau tidak orang atau sekelompok orang itu meniru tindakan orang-orang yang ditakuti (disebut sebagai *matched dependend behavior*) . Rasa takut merupakan gejala umum yang terdapat dimana-mana, dan bila dilekatkan pada suatu pola pemerintahan negara rasatakut ini biasanya dipergunakan sebaik-baiknya dalam masyarakat dengan pemerintahan otoriter.

## **2. Rasa Cinta**

Unsur kekuasaan dengan perasaan cinta menghasilkan perbuatan-perbuatan yang bernuansa positif, orang-orang dapat bertindak sesuai dengan keinginan yang berkuasa, masing-masing pihak tidak merasakan dirugikan satu sama lain. Reaksi kedua belah pihak, yaitu antara kekuasaan dan yang dikuasai, bersifat positif, dari keadaan ini maka suatu sistem kekuasaan dapat berjalan dengan baik dan teratur.

## **3. Kepercayaan**

Suatu kepercayaan dapat timbul sebagai hasil hubungan langsung dari dua orang atau lebih, satu pihak secara penuh percaya pada pihak lainnya, dalam hal ini pemegang kekuasaan, terhadap segenap tindakan sesuai dengan peranan yang dilakukannya; dengan kepercayaannya ini maka orang-orang akan bertindak sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh penguasa. Unsur kepercayaan ini penting ditumbuhkan untuk melanggengkan suatu bentuk kekuasaan.

## **4. Pemujaan**

Suatu perasaan cinta atau sistem kepercayaan mungkin pada suatu saat dapat disangkal oleh orang lain; akan tetapi dalam sistem pemujaan, maka seseorang, sekelompok orang, bahkan hampir seluruh warga masyarakat akan selalu menyatakan pembenaran atas segala tindakan dari penguasanya, ke dalam maupun ke luar masyarakat.

Kekuasaan itu dilaksanakan dengan melalui saluran-saluran atau media tertentu, yaitu yang meliputi saluran :

### **a. Militer**

Untuk melaksanakan kekuasaannya, maka pihak penguasa akan lebih banyak mempergunakan pola paksaan (*coercion*) serta kekuatan militer (*military force*), tujuan utamanya adalah untuk menimbulkan rasa takut dalam diri masyarakat, sehingga mereka tunduk kepada keinginan penguasa atau sekelompok orang yang dianggap sebagai penguasa; untuk kepentingan itu, maka seringkali di bentuk organisasi dan pasukan-pasukan khusus yang bertindak sebagai dinas rahasia.

### **b. Ekonomi**

Penguasa berusaha menguasai kehidupan masyarakat dengan melakukan pendekatan-pendekatan dengan menggunakan saluran-saluran ekonomi; dengan pola penguasaan ini maka penguasa dapat melaksanakan peraturan-peraturannya serta akan menyalurkan pemerintahannya dengan disertai sanksi-sanksi tertentu. Bentuknya bisa berupa monopoli, penguasaan sektor-sektor penting dalam masyarakat, atau penguasaan kaum buruh.

### **c. Politik**

Melalui saluran politik, penguasa dan pemerintah berusaha untuk membuat peraturan-peraturan yang harus ditaati oleh masyarakat, caranya antara lain dengan meyakinkan atau memaksa masyarakat untuk mentaati peraturan-peraturan yang dibuat oleh badan-badan yang berwenang dan sah.

### **d. Tradisi**

Saluran tradisi ini biasanya merupakan saluran yang paling disukai, karena ada keselarasan antara nilai-nilai yang diberlakukan dengan kebiasaan-kebiasaan atau tradisi dalam suatu masyarakat, sehingga pelaksanaan kekuasaan dapat berjalan dengan lancar.

### **e. Ideologi**

Penguasa-penguasa dalam masyarakat biasanya mengemukakan serangkaian ajaran-ajaran atau doktrin-doktrin, yang bertujuan untuk menerangkan dan sekaligus memberi dasar pembenaran bagi pelaksanaan kekuasaannya; hal itu dilakukan agar supaya kekuasaannya dapat menjelma menjadi wewenang. Setiap penguasa akan berusaha untuk dapat menerangkan ideologinya tersebut dengan sebaik-baiknya sehingga melembaga (*institutionalized*) bahkan mendarah daging (*internalized*) dalam diri warga-warga masyarakat.

### **f. Saluran-saluran lain**

Untuk lebih menyalurkan pengaruhnya, penguasa biasanya tidak hanya terbatas menggunakan saluran-saluran seperti di atas, tetapi menggunakan berbagai saluran lain, yaitu yang berupa komunikasi massa baik berupa iklan, pamflet, surat kabar, radio, televisi, pagelaran musik, atau apa saja yang dapat menarik simpati massa. Kemajuan yang sangat pesat di bidang teknologi alat-alat komunikasi massa, menyebabkan bahwa

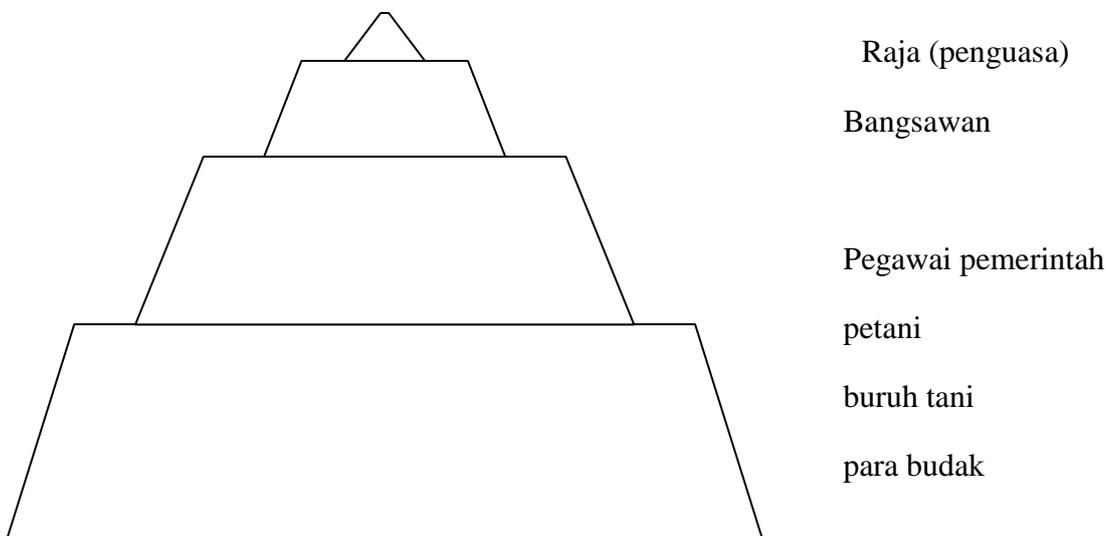
saluran tersebut pada akhir-akhir ini dianggap sebagai media primer sebagai saluran pelaksanaan kekuasaan.

## 6. Bentuk-bentuk Kekuasaan

Bentuk dan sistem kekuasaan pada dasarnya selalu menyesuaikan diri pada masyarakat dengan adat istiadat dan pola-pola perikelakuannya; kekuasaan itu dianggap perlu ada dalam masyarakat didasarkan pada kekhawatiran terjadinya disintegrasi dalam masyarakat, bentuk integrasi mana yang dipertahankan oleh tata tertib sosial yang dianggap hanya bisa dijalankan oleh penguasa. Semakin banyaknya jumlah manusia, sehingga orang mulai sadar bahwa keteraturan atau ketertiban masyarakat tidak bisa menggunakan pola penguasaan di bawah satu tangan, akan tetapi harus ada pembagian kekuasaan, seperti yang dikemukakan oleh seorang ahli sosiologi, Robert M. Mc Iver (1954), bahwa kekuasaan itu ada dalam bentuk lapisan-lapisan atau piramida. Kekuasaan bukanlah semata-mata berarti bahwa banyak orang tunduk di bawah seorang penguasa, kekuasaan selalu berarti suatu sistem berlapis-lapis yang bertingkat (hierarkis). Mc. Iver menggambarkan kekuasaan itu dalam tiga pola umum dari sistem lapisan-lapisan atau piramida kekuasaan, yaitu :

### Type Kasta

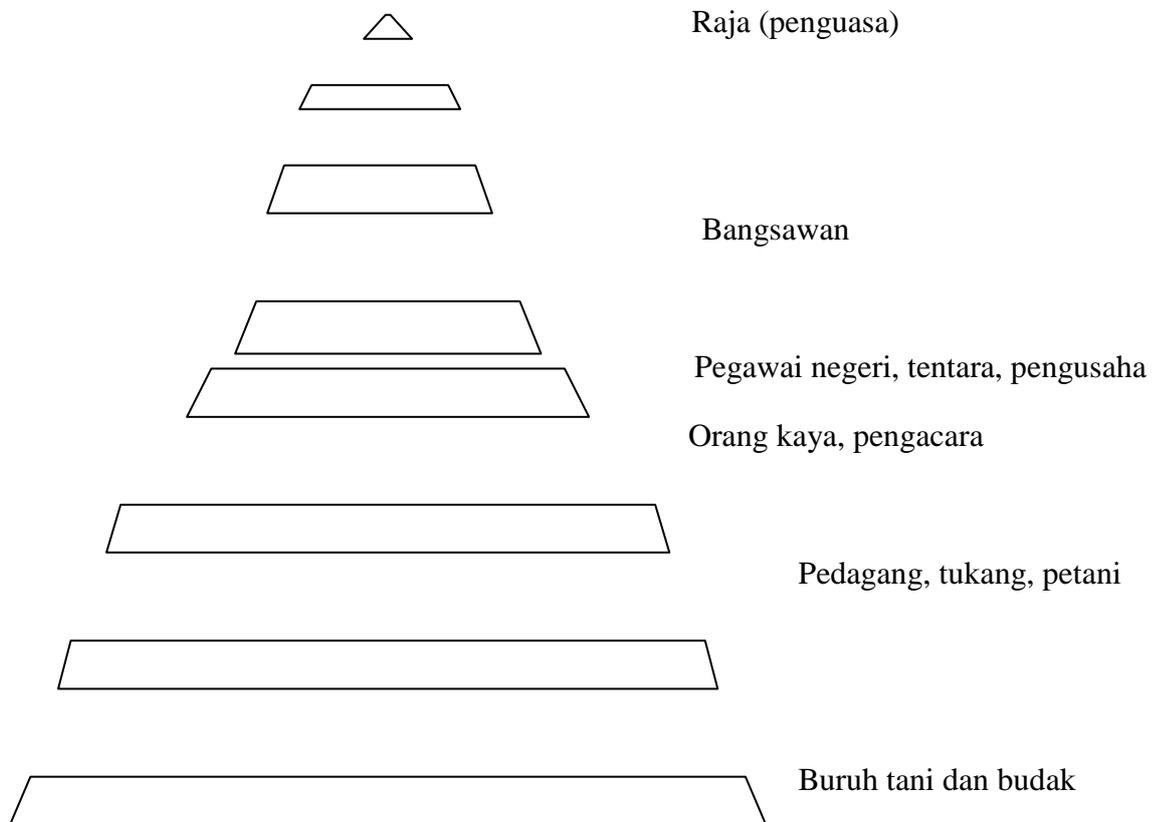
Adalah suatu sistem lapisan kekuasaan dengan garis-garis pemisah yang tegas dan kaku, tipe semacam ini biasanya ditemukan pada bentuk-bentuk masyarakat yang berkasta, dimana hampir tidak terjadi gerak sosial vertikal; garis-garis pemisah antara masing-masing lapisan relatif tidak mungkin di tembus.



Pada puncak piramida, duduk penguasa tertinggi dengan orang-orang disekitarnya, yang didukung oleh bangsawan, tentara dan para pendeta; lapisan berikutnya terdiri dari pegawai yang bekerja di pemerintahan; lapisan yang paling banyak anggotanya adalah lapisan para petani, buruh tani yang kemudian diikuti dengan lapisan terendah yang terdiri dari para budak.

### Tipe Oligarkhis

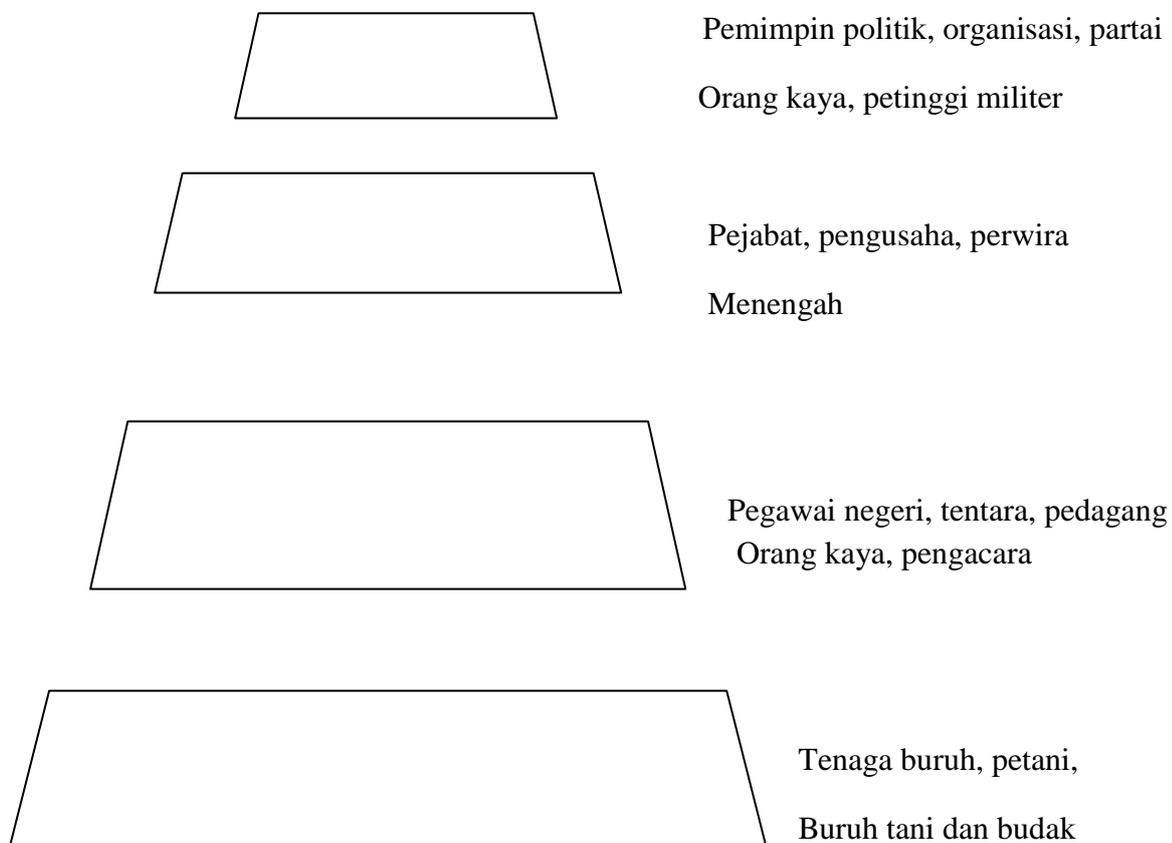
Hampir seperti tipe kasta, yaitu dengan garis-garis pemisah yang tegas, akan tetapi disini dasar pembedaan kelas-kelas sosial lebih ditentukan oleh kebudayaan masyarakat; walaupun masih memuat unsur pewarisan kedudukan menurut kelahiran (ascribe status) namun anggota masyarakat diberikan peluang untuk memperoleh kekuasaan-kekuasaan tertentu, sistem yang berlaku pada masyarakat ini lebih memberikan peluang mobilitas vertikal pada warganya.



Kelas menengah mempunyai warga yang paling banyak; industri, perdagangan dan keuangan memegang peranan yang lebih penting. Ada beberapa macam cara di mana warga-warga dari lapisan bawah untuk naik ke lapisan atasnya, dan juga ada kesempatan bagi warga-warga lapisan menengah untuk menjadi penguasa. Tipe semacam di atas dijumpai pada masyarakat-masyarakat yang bersifat feodal yang telah berkembang; satu variasi dari tipe ke dua ini dijumpai pada negara-negara yang didasarkan pada aliran fasisme dan sebagian negara-negara totaliter; bedanya adalah bahwa kekuasaan yang sebenarnya, beradadi tangan partai politik yang mempunyai kekuasaan yang menentukan.

### Tipe Demokratis

Menunjuk pada kenyataan akan adanya garis-garis pemisah antara lapisan-lapisan yang sifatnya mobil sekali; kelahiran tidak menentukan seseorang harus dan bisa bagaimana, yang terpenting adalah kemampuannya dan kadang-kadang pula faktor keberuntungan, untuk banyak kasus terbukti berasal dari berbagai partai politik, yang dalam suatu masyarakat demokratis banyak mencapai kedudukannya dengan media partai politik ini.



Gambaran dari pola kekuasaan tersebut di atas merupakan tipe ideal yang dalam kenyataan dan perwujudannya tidak jarang mengalami penyimpangan-penyimpangan, hal mana terutama disebabkan oleh karena setiap masyarakat mengalami perubahan-perubahan sosial dan kebudayaan. Setiap perubahan sosial dan kebudayaan memerlukan suatu perubahan pula dalam pola piramida kekuasaan, yaitu untuk dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat sesuai dengan perkembangan yang dialaminya.

## **7. Cara-Cara Mempertahankan Kekuasaan**

Sepertinya sudah menjadi kesepakatan orang banyak, bahwa untuk menyelenggarakan suatu bentuk kehidupan dari orang-orang atau kelompok-kelompok orang dalam suatu persekutuan, memerlukan pengaturan dalam bentuk norma-norma atau hukum yang pelaksanaannya dipegang oleh seseorang atau orang-orang tertentu dalam masyarakat tersebut; penyelenggaraan ini bisa atas dasar rasa cinta, takut, pemujaan atau kepercayaan. Orang atau kelompok orang yang memegang kekuasaan sadar bahwa selain kewajiban-kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya, dia atau mereka juga diberikan semacam fasilitas dan hak-hak tertentu yang lebih dari orang-orang kebanyakan, dan penguasa juga sadar bahwa kekuasaannya itu pada suatu waktu mungkin akan hilang karena berbagai sebab; atas dasar kesadarannya inilah yang biasanya menjadi pemikiran dasar bahwa sedapat mungkin dia atau mereka mempertahankan kekuasaannya, untuk tujuan itu ditempuh beberapa cara agar kekuasaan itu dipertahankan, yaitu melalui :

1. Menghilangkan segenap peraturan-peraturan lama, terutama dalam bidang politik, yang dianggap merugikan kedudukan penguasa.; peraturan-peraturan tersebut akandigantikannya dengan peraturan-peraturan baru yang akan menguntungkan penguasa; keadaan tersebut biasanya terjadi pada waktu akan ada pergantian kekuasaan dari seorang penguasa kepada penguasa yang lain,
2. Mengadakan sistem-sistem kepercayaan yang akan dapat memperkokoh kedudukan penguasa ataugolongannya, sistem-sistem itu meliputi ideologi, agama dan lainnya,
3. Menyelenggarakan administrasi dan birokrasi yang baik, yang dianggap lebih memudahkan kehidupan orang banyak.
4. Senantiasa mengadakan konsolidasi secara horisontal dan vertikal

Secara khusus cara-cara penguasa dalam memperkuat kedudukannya yaitu :

5. dengan menguasai bidang-bidang kehidupan tertentu, misalnya menguasai bidang ekonomi dengan cara memperluas pasaran-pasaran perdagangan, menambah tenaga kerja, menaikkan produksi, mengadakan perlindungan terhadap barang-barang produksi dan sebagainya; hal ini biasanya dilakukan dengan cara damai,
6. menguasai bidang-bidang kehidupan pokok dalam masyarakat dengan cara kekerasan atau paksaan. Maksudnya adalah untuk menghancurkan atau menguasai pusat-pusat kekuasaan di bidang-bidang kehidupan. Biasanya cara-cara ini tidak dapat bertahan lama, karena pada suatu saat pasti timbul reaksi yang akan menghancurkan kekuasaan yang ada, selain bahwa kekuasaan dengan tipe demikian tidak akan bertahan lama, karena penguasa juga mempunyai batas-batas kemampuan akan kekuatannya.

Para penguasa biasanya mempunyai keahlian di bidang-bidang tertentu, seperti di bidang politik, ekonomi, militer dan sebagainya; kekuasaan yang dipegang seorang ahli politik misalnya, adalah terutama mencakup di bidang politik saja. Keadaan semacam demikian, yaitu apabila penguasa hanya menguasai bidang-bidang tertentu, menyebabkan bahwa dia lebih mudah untuk digulingkan. Oleh sebab itu seorang penguasa seharusnya dapat pula menguasai bidang-bidang lain, selain dari kemampuannya dalam bidang tertentu. Apabila dia merasa tidak sanggup untuk menguasai bidang-bidang kehidupan masyarakat, maka seyogyanya dia mendekati pihak-pihak lain yang ahli dan mengajak mereka untuk membentuk *the ruling class* tersendiri.

Melihat hal-hal tersebut di atas, maka suatu kecenderungan bahwa kekuasaan itu bersifat kumulatif, artinya bertumpuk atau berkumpul dalam suatu tangan penguasa atau sekelompok orang-orang, merupakan hal yang wajar dalam berbagai masyarakat. Dan apabila dalam salah satu bidang kehidupan terdapat orang kuat yang berkuasa, maka timbul suatu pusat kekuasaan; untuk mengimbangi keadaan ini, masyarakat kemudian membentuk suatu pusat-pusat kekuasaan lainnya, yang disebut sebagai *oposisi*, perkara sehat atau tidaknya oposisi ini, merupakan soal lain. Kompetisi terhadap kekuasaan yang pada suatu saat memegang tampuk pemerintahan, akan selalu ada. Apakah kompetisi itu diberlakukan secara bebas atau terbatas, semuanya tergantung dari struktur masyarakat.

## **8. Hakekat Wewenang**

Sebagaimana halnya dengan kekuasaan, maka wewenang juga dapat dijumpai di mana-mana, walaupun tidak selamanya kekuasaan dan wewenang di satu tangan. Dengan wewenang, atau dalam istilah umum disebut sebagai *authority* atau *legalized power*, dimaksudkan suatu hak yang telah ditetapkan dalam tata tertib sosial untuk menetapkan

kebijakan, menentukan keputusan-keputusan mengenai masalah-masalah penting dan untuk menyelesaikan pertentangan-pertentangan; dengan perkataan lain, seseorang yang memiliki wewenang bertindak sebagai orang yang memimpin atau membimbing orang banyak; apabila orang membicarakan tentang wewenang maka yang dimaksud adalah hak yang dimiliki oleh seseorang atau sekelompok orang. Dipandang dari sudut masyarakat, maka kekuasaan tanpa wewenang, merupakan kekuasaan yang tidak sah. Kekuasaan harus mendapat pengakuan dan pengesahan dari masyarakat agar menjadi wewenang.

Wewenang hanya mengalami perubahan dalam bentuk, sehingga dalam kenyataannya wewenang tadi tetap ada. Perkembangan suatu wewenang terletak pada arah serta tujuannya untuk sebanyak mungkin memenuhi bentuk yang diidam-idamkan masyarakat. Pada dasarnya terdapat beberapa bentuk wewenang yaitu berdasarkan pada :

## **8.1. Hubungan dengan dasar hukum yang berlaku**

### **a. Wewenang kharismatis.**

yaitu merupakan wewenang yang didasarkan pada kharisma yang merupakan suatu kemampuan khusus yang melekat pada diri seseorang, kemampuan mana yang diyakini sebagai pembawaan seseorang sejak lahir. Orang-orang lain mengakui akan adanya kemampuan tersebut atas dasar kepercayaan dan pemujaan, oleh karena mereka menganggap bahwa sumber kemampuan tersebut berada diatas kekuasaan dan kemampuan manusia umumnya. Sumber dari kepercayaan dan pemujaan itu adalah karena seseorang memiliki kemampuan khusus, dan keberadaannya akan tetap ada selama masyarakat banyak merasakan manfaat dan gunanya.

Wewenang kharismatis dapat berwujud suatu kewenangan untuk diri orang itu sendiri, dan dapat dilaksanakan terhadap segolongan orang atau bahkan terhadap golongan-golongan dalam masyarakat. Dasar dari wewenang ini bukan terletak pada suatu peraturan atau hukum, melainkan bersumber pada diri pribadi individu yang bersangkutan, kharisma itu mungkin saja meningkat sesuai dengan kesanggupan individu untuk membuktikan kemanfaatnya pada masyarakat.; sebaliknya, wewenang inidapat berkurang apabila ternyata individu yang memilikinya berbuat kesalahan-kesalahan yang dapat merugikan masyarakat banyak, sehingga unsur kepercayaannya menjadi berkurang.

Wewenang kharismatis ini tidak diatur oleh kaidah-kaidah yang tradisional maupun rasional; sifatnya adalah irrasional. Tidak jarang terjadi bahwa kharisma yang dimiliki seorang itu dapat hilang, seiring dengan dinamika dan perkembangan masyarakat yang memungkinkan terjadi perubahan-perubahan dalam masyarakat sehingga ada perbedaan-perbedaan faham dari berbagai nilai yang tadinya disepakati bersama; perubahan mana yang tidak sesuai lagi dengan kharisma individu yang bersangkutan, sehingga ia tertinggal oleh kemajuan dan perkembangan masyarakat

## **b. Wewenang Tradisional**

Wewenang bentuk ini bisa dimiliki oleh seorang atau beberapa orang dalam suatu kelompok atau masyarakat, namun sumbernya bukan dari kemampuan-kemampuan khusus seperti yang ada pada wewenang khrismatis, akan tetapi oleh karena seorang atau beberapa orang itu memiliki kekuasaan dan wewenang yang telah melembaga dan bahkan menjiwai masyarakat; dimana orang atau beberapa orang itu sudah lama sekali mempunyai kekuasaan di dalam masyarakat, sehingga orang banyak menjadi percaya dan mengakui kekuasaan itu.

Beberapa ciridari wewenang tradisional antara lain :

- a. Adanya ketentuan-ketentuan tradisional yang mengikat penguasa yang mempunyai wewenang , serta orang-orang lainnya dalam masyarakat
- b. Adanya wewenang yang lebih tinggi daripada kedudukan seseorang diri hadir secara pribadi
- c. Selama tidak ada pertentangan dengan ketentuan-ketentuan tradisional, orang-orang dapat bertindak secara bebas.

Pada masyarakat dimana penguasa mempunyai wewenang tradisional, tidak ada pembatasan yang tegas antara wewenang dengan kemampuan-kemampuan pribadi seseorang, yang terlepas dari wewenang tersebut; dalam hal ini sering kali hubungan kekeluargaan memegang peranan penting dalam pelaksanaan wewenang. Kepercayaan serta kehormatan yang diberikan kepada mereka yang mempunyai wewenang tradisional biasanya mempunyai fungsi yang memberikan ketenangan pada masyarakat dalam arti bahwa karenanya, maka masyarakat selalu mengikatkan dirinya pada tradisi. Wewenang tradisional dapat juga berkurang atau bahkan hilang, antara lain karena pemegang wewenang tadi tidak dapat mengikuti perkembangan masyarakat. Memang, masyarakat yang menyandarkan dirinya pada tradisi biasanya lambat sekali perkembangannya, walaupun terjadi sedikit-sedikit perubahan. Dengan demikian, maka wewenang yang menyandarkan diri pada tradisi, harus juga menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan kemasyarakatan.

## **c. Wewenang Rasionil**

Wewenang rasionil yang juga disebut sebagai wewenang legal yaitu wewenang yang disandarkan pada sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat, sistem hukum mana difahamkan sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta ditaati oleh masyarakat, dan bahkan yang telah diperkuat oleh negara. Pada wewenang yang didasarkan pada sistem hukum ini harus dilihat juga apakah sistem hukumnya bersandar pada tradisi, agama, atau faktor lain, kemudian harus ditelaah pula hubungannya dengan sistem kekuasaan serta diuji pula apakah sistem hukum tadi cocok atau tidak dengan sistem kebudayaan masyarakat, agar supaya kehidupan dapat berjalan dengan tenang dan tenteram.

Didalam masyarakat yang relatif demokratis, maka sesuai dengan sistem hukumnya, orang-orang yang memegang kekuasaan diberi kedudukan menurut jangka waktu tertentu dan terbatas. Gunanya adalah agar supaya orang-orang yang memegang kekuasaan tadi akan dapat menyelenggarakannya sesuai dengan kepentingan masyarakat. Kemungkinannya adalah kecil sekali bahwa orang-orang tertentu secara terus menerus memegang kekuasaan dalam jangka waktu yang lama sekali seperti halnya yang berlaku pada masyarakat yang relatif tradisional. Hal itu kemungkinan sekali akan menghambat keinginan dan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan masyarakat.

Apabila ketiga bentuk wewenang tersebut diterapkan dalam masyarakat, maka biasanya ketiga-tiganya akan dapat dijumpai, walaupun mungkin hanya salah satu bentuk saja yang tampak menonjol; dengan semakin populernya sistem demokrasi pada jaman sekarang ini, maka wewenang tradisional yang diwujudkan dengan pola kekuasaan yang turun temurun dari orang tua kepada anak, kelihatannya semakin berkurang.; di dalam suatu masyarakat yang mengalami perubahan-perubahan secara cepat, mendalam dan meluas, wewenang kharismatis mendapat kesempatan tampil ke muka; dalam keadaan yang demikian tradisi kurang mendapat penghargaan yang tinggi dari masyarakat. Lagipula, kaidah-kaidah dan nilai-nilai sosial tidak lagi dapat dipergunakan sebagai pedoman yang tegas bagi para warga masyarakat . Oleh karena itu golongan-golongan di dalam masyarakat, dengan rela hati mengikuti orang yang mempunyai kecakapan pribadi untuk memancarkan pengaruh sesuai dengan kebutuhan masyarakat pada waktu itu.

Tugas :

1. Kemukakan beberapa bentuk wewenang kharismatis, tradisional, dan rasional dalam kehidupan masyarakat Indonesia, untuk kurun waktu :
  - Sebelum adanya pengaruh asing : India, Cina, Persi, dan Eropa
  - Setelah masuknya pengaruh asing sebelum Eropa
  - Setelah masuknya pengaruh Eropa
  - Pada jaman kemerdekaan dan sesudahnya ( era orde lama)
  - Pada era orde baru
  - Pada era reformasi
2. Gambarkan keberadaan masing-masing wewenang dengan perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat

## **8.2. . Kepentingan Pengaturan :**

### **a. Wewenang Tidak Resmi**

Di dalam setiap masyarakat akan dapat dijumpai aneka macam bentuk kelompok, mulai dari yang jumlah anggota-anggotanya sedikit dan saling kenal-mengenal secara pribadi, sampai pada kelompok-kelompok besar dimana hubungan antara anggota-anggotanya lebih banyak didasarkan pada kepentingan-kepentingan yang rasional. Dalam kehidupan kelompok-kelompok tadi seringkali timbul masalah-masalah mengenai derajat resminya suatu wewenang yang berlaku di dalamnya. Seringkali wewenang yang berlaku dalam kelompok-kelompok kecil tersebut sebagai wewenang yang tidak resmi oleh karena sifatnya yang spontan, situasional dan didasarkan pada faktor saling kenal mengenal, serta dimana wewenang tersebut tidak diterapkan secara sistematis. Wewenang tidak resmi biasanya timbul dalam hubungan-hubungan antar pribadi yang sifatnya situasional, dan sifatnya sangat ditentukan pihak-pihak yang saling berhubungan tadi.

### **b. Wewenang Resmi**

Wewenang resmi sifatnya sistematis, dapat diperhitungkan dan rasional, biasanya wewenang ini dapat dijumpai pada kelompok-kelompok besar yang memerlukan atauran tata tertib yang tegas dan bersifat tetap. Di dalam kelompok-kelompok ini, karena banyaknya anggota, biasanya ditentukan dengan tegas hak-hak serta kewajiban-kewajiban para anggotanya, kedudukan serta peranannya, siapa-siapa yang menetapkan kebijakan-kebijakan dan siapa pelaksana-pelaksananya, dan seterusnya. Walaupun demikian, dalam kelompok-kelompok besar dengan wewenang resmi tersebut, bukan tidak mungkin timbul wewenang yang tidak resmi; tidak semuanya dalam kelompok tersebut dijalankan atas dasar peraturan-peraturan resmi yang sengaja dibentuk, bahkan demi kelancaran suatu perusahaan besar misalnya, kadangkala prosesnya didasarkan pada kebiasaan-kebiasaan atau aturan-aturan yang tidak resmi. Sebaliknya di dalam kelompok-kelompok yang kecil mungkin saja ada usaha-usaha untuk menjadikan wewenang yang tidak resmi menjadi wewenang resmi, hal mana biasanya disebabkan oleh terlalu seringnya terjadi pertentangan-pertentangan dalam kelompok kecil tersebut, sehingga untuk mempertahankan keberadaannya, diperlukan aturan-aturan yang lebih tegas, tetap, dan mengikat.

## **8.3. . Kepentingan Pribadi dan Tempat Tinggal (teritorial)**

### **a. Wewenang Pribadi**

Wewenang pribadi sangat tergantung dari solidaritas dan rasa kebersamaan yang tinggi dari anggota-anggota suatu kelompok; individu –individu dianggap lebih banyak memiliki kewajiban-kewajiban daripada hak-hak. Struktur wewenang bersifat konsentris, artinya dari satu titik pusat lalu meluas melalui lingkaran-lingkaran wewenang tertentu. Setiap lingkaran wewenang dianggap mempunyai kekuasaan penuh di wilayahnya masing-

masing. Apabila bentuk wewenang ini dihubungkan dengan bentuk yang berdasar hukum yang berlaku, seperti Max Weber, maka wewenang pribadi lebih didasarkan pada tradisi, dan atau kharisma.

### **b. Wewenang Teritorial**

Pada wewenang teritorial, maka wilayah tempat tinggal memegang peranan yang sangat penting; pada kelompok ini, unsur kebersamaan cenderung berkurang, oleh karena desakan-desakan dari faktor individual. Hal ini bukan berarti bahwa kepentingan-kepentingan perorangan diakui dalam kerangka kepentingan-kepentingan bersama. Pada wewenang teritorial ada kecenderungan untuk mengadakan sentralisasi wewenang yang memungkinkan hubungan yang langsung dengan para warga kelompok. Walaupun wewenang pribadi dan wewenang teritorial ini merupakan bentuk wewenangan dengan substansinya masing-masing, namun dalam berbagai keadaan kedua bentuk wewenang tadi dapat saja hidup secara berdampingan.

## **8.4. Lingkup Wewenang**

### **a. Wewenang Terbatas**

Wewenang terbatas adalah wewenang yang sifatnya terbatas, dalam arti tidak mencakup semua sektor atau bidang kehidupan, akan tetapi hanya terbatas pada salah satu sektor atau bidang saja. Misalnya, seorang jaksa di Indonesia mempunyai wewenang atas nama negara menuntut seorang warga masyarakat yang melakukan tindak pidana, akan tetapi jaksa tersebut tidak berwenang untuk mengadilinya.

### **b. Wewenang Menyeluruh**

Suatu wewenang menyeluruh berarti suatu wewenang yang tidak dibatasi oleh bidang-bidang kehidupan tertentu. Suatu contoh adalah, misalnya bahwa setiap negara mempunyai wewenang yang menyeluruh atau mutlak untuk mempertahankan kedaulatan wilayahnya. Jadi, apakah suatu wewenang bersifat terbatas atau menyeluruh tergantung dari sudut penglihatan pihak-pihak yang ingin menyorohtinya. Adalah suatu kenyataan pula bahwa kedua bentuk wewenang tadi dapat berproses secara berdampingan, di mana pada situasi-situasi tertentu salah satu bentuk lebih berperan daripada bentuk lainnya.

Untuk menggambarkan fenomena kekuasaan dan wewenang dalam masyarakat secara utuh, sekurangnya ada dua substansi lagi yang perlu dikemukakan karena dua keadaan ini juga turut menentukan keberadaan dari kekuasaan dan wewenang di atas; kedua fenomena itu adalah :

## 9. Kepemimpinan (Leadership).

Kepemimpinan adalah suatu fungsi kegiatan-kegiatan kelompok, merupakan proses pemenuhan kebutuhan yang diakui oleh kelompok, dan suatu proses yang mengarah pada kegiatan-kegiatan kelompok ke tujuan-tujuan yang dibenarkan oleh kelompok; dengan demikian kepemimpinan itu menambah stabilitas kelompok atau dapat juga mengubah stabilitas kelompok. Dalam kepemimpinan termuat dua substansi, yaitu kekuasaan dan wewenang, dan bila kepemimpinan ini diwujudkan dalam bentuk yang nyata akan melekat pada figur manusia yang disebut sebagai pemimpin. Kepemimpinan dapat diartikan sebagai suatu kemampuan dari seseorang (*leader*) untuk mempengaruhi orang lain sebagai pihak yang dipimpin atau pengikut-pengikutnya, sehingga mereka bertingkah-laku sebagaimana yang dikehendaki oleh pemimpin tersebut.

Kepemimpinan ini dibedakan antara kepemimpinan sebagai kedudukan dan kepemimpinan sebagai proses sosial; sebagai kedudukan, kepemimpinan merupakan suatu kompleks dari hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dapat dimiliki oleh seseorang atau suatu badan. Sebagai suatu proses sosial, kepemimpinan meliputi segala tindakan yang dilakukan seseorang atau suatu badan, yang menyebabkan gerak dari warga masyarakat.

### 9.1. Bentuk-bentuk kepemimpinan :

Kepemimpinan itu dapat bersifat langsung maupun tidak langsung; kepemimpinan yang langsung yaitu kepemimpinan yang diwakilkan atau diwujudkan kepada seseorang yang memimpin kegiatan-kegiatan orang-orang lain; dan kepemimpinan yang tidak langsung berarti suatu bentuk kepemimpinan melalui perantara obyek-obyek tertentu.

Kepemimpinan juga dibedakan antara kepemimpinan resmi (*formal leadership*) dengan kepemimpinan yang tidak resmi (*informal leadership*). Kepemimpinan resmi, yaitu bentuk kepemimpinan yang terwujud dalam suatu jabatan yang senantiasa harus mengacu pada landasan-landasan atau peraturan-peraturan resmi, sehingga dengan demikian daya cakupannya agak terbatas; sedangkan kepemimpinan yang tidak resmi mempunyai daya cakup yang relatif lebih luas dari batas-batas resmi, karena kepemimpinan tersebut didasarkan atas pengakuan dan kepercayaan masyarakat. Ukuran benar-tidaknya suatu kepemimpinan tidak resmi terletak pada tujuan dan hasil pelaksanaan kepemimpinan tersebut, yang dianggap menguntungkan atau merugikan masyarakat. Walaupun seorang pemimpin yang resmi tidak boleh menyimpang dari peraturan-peraturan yang ada, akan tetapi ada kalanya untuk situasi atau kondisi tertentu dapat juga melakukan suatu kebijakan yang dianggap perlu dalam menghadapi masalah-masalah kehidupan orang banyak.. sebaliknya, kepemimpinan yang tidak resmi dapat pula dipergunakan di dalam suatu jabatan resmi karena lebih leluasa di dalam mensikapi peraturan-peraturan resmi, yang sifatnya lebih mengikat; dalam bidang yang terakhir ini, maka seorang pemimpin dapat menggerakkan kekuatan-kekuatan masyarakat, untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

## **9.2. Pola-pola kepemimpinan :**

Bila kepemimpinan ini dilihat dari pola, maka ada dua bentuk kepemimpinan, yaitu yang berpola *konservatif* dan yang berpola *liberal*; Kepemimpinan yang konservatif, yaitu suatu pola kepemimpinan yang relatif mempertahankan hal-hal yang lama, karena telah diuji kehandalan dan manfaatnya; yang bila mana pola tersebut dilekatkan pada seorang pemimpin, konsekuensinya cenderung selalu menganggap benar terhadap segala sikap ataupun tindakan kepemimpinannya, walau sudah tidak sesuai atau relevan lagi dengan keadaan masyarakat sekarang .

Kepemimpinan liberal, yaitu suatu pola kepemimpinan yang mengedepankan gagasan-gasan baru dan perubahan sosial; yang bila pola tersebut diterapkan pada seorang pemimpin, dia dapat mengabaikan arti pentingnya nilai-nilai yang telah lama berlaku (*established*)

## **9.3. Sifat-sifat Kepemimpinan :**

Kepemimpinan otokratis, merupakan bentuk kepemimpinan yang relatif ditentukan sendiri, merupakan hukum sendiri, dimana seorang pemimpin disini menguasai segala-galanya.

Kepemimpinan paternalistis, merupakan bentuk kepemimpinan yang hampir sama dengan bentuk otokratis, namun disini seorang pemimpin masih memerlukan konsultasi dengan pihak-pihak yang dianggap dapat membantu permasalahan-permasalahan yang dihadapinya; kebutuhan-kebutuhan dan keinginan orang lain masihdiperhatikan, namun keputusan terakhir ada pada tangan seorang pemimpin.

Kepemimpinan demokratis, merupakan bentuk kepemimpinan yang paling dianggap populer pada masyarakat yang telah maju, karena pola kepemimpinannya dianggap lebih aspiratif dan lebih bisa dipertanggung jawabkan, karena orang banyak ikut berperan dalam kebijakan-kebijakan seorang pemimpin.

Kepemimpinan eksekutif, merupakan bentuk kepemimpinan yang biasanya tampil di belakang layar, bentuk ini sering tampil sebagai kelompok kecil atau wakil yang mendukung seorang pemimpin.

## **10. Birokrasi**

Di dalam setiap kehidupan masyarakat manapun, tentu segenap warga yang ada sangat menginginkan suatu kepemimpinan yang dapat berjalan efektif, keadaan ini bisa terwujud bila antara mereka yang memegang kekuasaan atau wewenang dengan mereka yang dipengaruhi terdapat suatu hubungan yang saling menguntungkan. Dalam kelompok atau masyarakat kecil, dimana hubungan para anggota-anggotanya dapat dilakukan secara pribadi dan langsung, maka hal tentang hubungan ini tidak akan banyak menemui kesulitan; akan tetapi pada masyarakat yang lebih besar, maka penggunaan kekuasaan tidak dapat dilakukan

tanpa adanya suatu alat atau media penghubung yang teratur dan dapat dipercaya, alat atau media itulah yang disebut dengan birokrasi (*bureaucracy*). Dengan adanya alat penghubung ini maka penggunaan kekuasaan dari suatu pusat pemerintahan, dapat dilakukan dengan lebih cepat, lebih luas dan lebih merata ; oleh karena itu, apabila di dalam suatu masyarakat ada seseorang atau sekelompok orang telah berhasil memusatkan banyak kekuasaan dalam tangannya, maka pengaruh dari kekuasaan itu pada masyarakat umum akan terasa lebih meningkat dan mengekang dibandingkan dengan masa-masa terdahulu.

Pengertian birokrasi menunjuk pada suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengerahkan tenaga dengan teratur dan terus menerus, untuk mencapai suatu tujuan tertentu, atau dengan perkataan lain, menurut seorang ahli Sosiologi Eropa, **Lewis A. Coser**, dikatakan bahwa birokrasi itu organisasi yang bersifat hierarkis yang ditetapkan secara rasional untuk mengkoordinir pekerjaan orang-orang untuk kepentingan pelaksanaan tugas-tugas administratif.

Dalam hal ini Sosiologi tidak memandang birokrasi itu sebagai saluran yang sifatnya kondusif atau menghambat perputaran roda pemerintahan, disini Sosiologi bersikap netral dimana ia hanya menggambarkan suatu fenomena saja. Bentuk penolakan dari keberlakuan birokrasi biasanya disebut dengan istilah *bureaucratism* atau birokratis, keberadaan birokrasi dianggap menghambat saluran pemerintahan dan menyimpang dari tujuan, keadaan ini disebut sebagai *red tape*. Makna pokok dari pengertian birokrasi adalah pada kenyataan bahwa organisasi tersebut menghimpun tenaga-tenaga demi jalannya organisasi yang bersangkutan, dengan tidak terlalu menekankan pada tujuan-tujuan pokok yang hendak di capai organisasi itu.

Soerjono Soekanto menggambarkan bahwa sekurangnya birokrasi itu mencakup lima unsur penting, yaitu :

### **10.1. Organisasi**

Organisasi merupakan satu cara untuk mengumpulkan tenaga serta membagi-bagikan kekuasaan dan wewenang di dalam pengumpulan tenaga tersebut; dan apabila dilihat dari pembagian kekuasaan tersebut, maka di dalam suatu organisasi terdapat :

- a. penguasa dan mereka yang dikuasai
- b. hierarki, yaitu urutan-urutan kekuasaan secara vertikal atau bertingkat dari atas ke bawah
- c. ada pembagian tugas yang horisontal, yaitu pembagian tugas antara beberapa bagian, dimana bagian-bagian tersebut mempunyai kekuasaan dan wewenang yang setingkat atau sederajat,

d. ada suatu kelompok sosial.

Suatu pembagian kekuasaan yang vertikal adalah urutan-urutan dari kepala, wakil kepala, sekretaris dan seterusnya sampai pegawai rendahan; itu semua merupakan saluran yang membawa perintah dari atas ke bawah, akan tetapi juga merupakan saluran untuk membawa keinginan –keinginan dari bawah ke atas, saluran ini merupakan jalur lalu lintas dari dua arah (*two way traffic*).

Pembagian kekuasaan yang horisontal tidak menyebabkan perbedaan tingkat kedudukan, akan tetapi lebih ditekankan pada pembagian kekuasaan dan wewenang secara mendatar yang terutama dilandaskan pada pembagian kerja dan spesialisasi. Setiap bagian dari pembagian kerja dan spesialisasi dalam melaksanakan tugas-tugasnya dikoordinir oleh kedudukan yang lebih tinggi derajatnya dan demikian seterusnya dari atas.

Di dalam organisasi tersebut ada unsur pimpinan dan ada yang dipimpin; pemimpin mungkin ada pada diri seseorang atau sekelompok orang. Orang-orang yang ada dalam suatu organisasi merasa dirinya sebagai bagian dari kesatuan tersebut, dan bagi mereka yang telah tersedia peraturan-peraturan tertentu, yang hanya berlaku bagi anggota-anggotanya. Karena itu, maka kesemuanya sebagai suatu kesatuan disebut suatu kelompok sosial.

## **10.2. Pengerahan tenaga**

Pengerahan tenaga dimaksudkan sebagai pengaturan tenaga-tenaga secara organisatoris untuk melaksanakan suatu tugas tertentu; tenaga disini meliputi baik tenaga kasar, yaitu meliputi tenaga-tenaga fisik yang mengandalkan pada keterampilan tangan, maupun tenaga ahli, yaitu tenaga-tenaga nonfisik yang lebih menggunakan tenaga fikiran.

## **10.3. Sifatnya yang teratur**

Teratur disini berarti aktifitasnya berlandaskan pada tata tertib tertentu atau atas dasar peraturan-peraturan tertentu; dalam tertib ini maka seseorang sadar akan kedudukannya di dalam suatu lingkungan pekerjaan, hubungan kerja dengan bagian-bagian lain, beserta tanggung jawabnya.

## **10.4. Bersifat terus menerus**

Disamping harus adanya peraturan-peraturan yang formal, hal tentang disiplin kerja juga harus mendapat perhatian penting, yaitu berupa ketaatan untuk menjalankan pekerjaan sebagaimana yang telah ditetapkan. Ada kalanya peraturan-peraturan formil belum ada, namun disiplin kerja harus sudah ada; pengerahan tenaga kerja ini harus berlaku secara terus menerus

### **10.5. Mempunyai tujuan**

Birokrasi merupakan suatu organisasi di dalam masyarakat, demikian kata **Max Weber**, oleh karena itu maka birokrasi tidak boleh menyimpang daripada dasar-dasar kehidupan yang telah ditentukan; keberadaan birokrasi tentu tidak lepas dari tujuan-tujuan, dan untuk sampai pada harapan-harapan itu roda keberjalanan suatu birokrasi harus sesuai dengan tujuan yang semula.

Dalam pandangannya tentang birokrasi, Max Weber sebenarnya khawatir akan akibat-akibat perkembangan birokrasi yang sangat pesat pada dewasa ini; setiap petugas mendapatkan tempat tertentu yang tetap, sebagai mana ibaratnya manusia adalah sebuah roda bergigi dalam sebuah mesin, apabila manusia tersebut telah sadar akan kedudukannya, maka dia akan berusaha untuk menjadi roda sebuah mesin. Gejala tersebut disebabkan karena manusia terlalu terikat oleh adanya suatu tata-tertib, sehingga manakala tata-tertib itu terabaikan atau bahkan tidak ada karena perubahan-perubahan dalam masyarakat, maka dia tidak tahu lagi bentuk apa yang akan dijadikan dasar pegangannya.

## Daftar Bacaan

- Grusky, David B.ed. (1994). *Social Stratification, Class, Race And Gender*; Boulder-San Fransisco-Oxford: Westview Press.
- Horton, Paul B.- Hunt, Chester L. (1992). *Sosiologi*, (terj.). edisi keenam, Jakarta: Penerbit Erlangga
- Johnson, Doyle Paul. (1986). *Teori Sosiologi Klasik Dan Modern*, terj. Jilid 1 – 2. Jakarta: PT Gramedia Indonesia
- Nasikun. (1993). *Sistem Sosial Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Sanderson, (2000) *Sosiologi Macro, Sebuah Pendekatan Terhadap Realitas Sosial*; Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Soekanto, Soerjono. (1998). *Sosiologi Suatu Pengantar*; Jakarta: Yayasan Penerbit Universitas Indonesia.
- Soekanto, Soerjono. (1983). *Beberapa Teori Sosiologi Tentang Sturktur Sosial*, Jakarta: CV Rajawali.
- Soemardjan, Selo-Soemardi, (1974). *Setangkai Bunga Sosiologi*; Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.