

dari keputusan yang dibuat yang dilaksanakan oleh pemerintah. Yang dimaksud dengan pemerintah meliputi lembaga legislatif, yudikatif dan eksekutif.

Sebaliknya secara sempit konflik politik dapat dirumuskan sebagai kegiatan kolektif warga masyarakat yang diarahkan untuk menentang kebijakan umum dan pelaksanaannya, juga perilaku penguasa, beserta segenap aturan, struktur, dan prosedur yang mengatur hubungan-hubungan diantara partisipan politik⁴.

1. Penyebab Konflik Politik

Pada dasarnya konflik politik disebabkan oleh dua hal. Konflik politik itu mencakup kemajemukan horizontal dan kemajemukan vertical. Yang dimaksud dengan kemajemukan horizontal ialah struktur masyarakat yang majemuk secara cultural, seperti suku bangsa, daerah, agama, dan ras. Kemajemukan horizontal social dapat menimbulkan konflik sebab masing-masing kelompok yang berdasarkan pekerjaan dan profesi serta tempat tinggal tersebut memiliki kepentingan berbeda bahkan saling bertentangan.

Kemajemukan vertical ialah struktur masyarakat yang berlawanan menurut pemilikan kekayaan, pengetahuan, dan kekuasaan. Kemajemukan vertical dapat menimbulkan konflik sebab sebagian besar masyarakat tidak memiliki atau hanya memiliki sedikit kekayaan, pengetahuan, dan kekuasaan akan memiliki kepentingan yang

⁴Drs. Arbi sanit, *perwakilan politik indonesia*, jakarta, CV Rajawali, 1985 hal 131.

3. Tahap pelaksanaan dan integras

B. Konsep Kebijakan

a. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan terjemahan dari kata *policy* yang berasal dari bahasa Inggris. Kata *policy* diartikan sebagai sebuah rencana kegiatan atau pernyataan mengenai tujuan-tujuan, yang diajukan atau diadopsi oleh suatu pemerintahan, partai politik, dan lain-lain. Kebijakan juga diartikan sebagai pernyataan-pernyataan mengenai kontrak penjaminan atau pernyataan tertulis. Pengertian ini mengandung arti bahwa yang disebut kebijakan adalah mengenai suatu rencana, pernyataan tujuan, kontrak penjaminan dan pernyataan tertulis baik yang dikeluarkan oleh pemerintah, partai politik, dan lain-lain⁸.

Dari berbagai kepustakaan dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan Internasional disebut sebagai public policy, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.

Istilah “kebijakan atau policy” biasanya digunakan untuk menunjuk perilaku seseorang atau sejumlah aktor dalam suatu bidang tertentu (misalnya: pejabat, suatu kelompok, lembaga pemerintah).

⁸<https://fuadinotkamal.wordpress.com/2012/03/24/kebijakan-dan-analisis-kebijakan/> diunggah tanggal 26/02/2017.

Kebijakan Publik adalah segala tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Pemerintah yang dampaknya menjangkau atau dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Kebijakan publik suatu usulan arah tindakan atau kebijakan yang diajukan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah guna mengatasi hambatan atau untuk memanfaatkan kesempatan pada suatu lingkungan tertentu dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran⁹.

Aturan atau peraturan tersebut secara sederhana kita pahami sebagai kebijakan publik, jadi kebijakan publik ini dapat kita artikan suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum namun kita harus memahaminya secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik; apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Kebijakan publik menurut Sulaiman Bahwa :

“Sebagai suatu proses yang mengandung berbagai pola aktivitas tertentu dan merupakan seperangkat keputusan yang bersangkutan dengan tindakan untuk mencapai tujuan dalam beberapa cara yang khusus. Dengan demikian, maka konsep kebijakan publik berhubungan dengan tujuan dengan pola aktivitas pemerintahan mengenai sejumlah masalah serta mengandung tujuan”.

Kebijakan tersebut akhirnya disebut juga dengan kebijakan

⁹ Fatahullah Jurdi, 2014, Studi Ilmu Politik, Yogyakarta, Graha Ilmu, Hlm. 303

memenuhi kriteria yang ditentukan, serta dilakukan tepat waktu.

Pada dasarnya rumusan kebijakan memang harus bersifat obyektif baik sebagai dasar analisisnya maupun kondisi kebutuhan masyarakat atau obyek yang akan terkena dampak dari kebijakan yang akan diambil serta dapat memudahkan penentuan kebijakan untuk mengadakan revisi atau perbaikan, jika ternyata pelaksanaannya tidak sesuai dengan harapan obyektif tadi.

C. Konsep Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*)¹². Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: hukum, kewenangan (wewenang), keadilan, kejujuran, kebijakbestarian, dan kebijakan¹³. Kewenangan adalah kekuasaan yang mendapatkan keabsahan (*legitimate power*).

Sedangkan kekuasaan tidak selalu memiliki keabsahan. Apabila kekuasaan politik dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik maka, kewenangan adalah hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik.

¹²Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), Hlm. 35-36

¹³Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), hlm. 37-38

Orang yang mempunyai kekuasaan politik belum tentu memiliki hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik, sedangkan orang yang memiliki kewenangan politik berarti memiliki hak moral. Prinsip moral kewenangan: menentukan siapa yang berhak memerintah dan mengatur cara dan prosedur melaksanakan wewenang.

Prinsip moral dapat berwujud hukum yang tertulis dan dapat pula berwujud tradisi atau hukum yang tidak tertulis. Nilai dan norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat akan mempengaruhi pelaksanaan kewenangan politik. Wewenang adalah kekuasaan yang terdapat pada seseorang karena mendapat pengakuan atau dukungan dari masyarakat. Kewenangan menimbulkan hak-hak tertentu pada penguasa yang memungkinkan ia melakukan suatu kebijakan.

Sifat dari kewenangan adalah *top-down*, dari penguasa ke rakyat. Wewenang timbul, karena dukungan dari rakyat tersebut memberikan semacam hak bagi penguasa untuk melakukan kebijakan berkaitan dengan tugasnya. Hubungan timbal-balik tersebut timbul karena adanya suatu kesepahaman antara yang memimpin dan dipimpin. Kekuasaan dalam arti kewenangan diartikan bahwa pemegang kekuasaan memiliki sifat-sifat yang sesuai dengan cita-cita dan keyakinan sebagian besar masyarakatnya. Kewenangan ini tidak sama pada setiap pemegang kekuasaan¹⁴.

a. Sumber Kewenangan

¹⁴Makalah Rizal S., <https://rizalsagala.wordpress.com/2012/10/06/10/>

Sumber kewenangan untuk memerintah diuraikan sebagai berikut:

- a) Hak memerintah berasal dari tradisi. Artinya, kepercayaan yang telah berakar dipelihara secara terus menerus oleh masyarakat.
- b) Hak memerintah berasal dari Tuhan, Dewa, atau Wahyu. Atas dasar itu, hak memerintah dianggap bersifat sakral.
- c) Hak memerintah berasal dari kualitas pribadi sang pemimpin, baik penampilannya yang agung dan diri pribadinya yang populer maupun karena kharisma.
- d) Hak memerintah masyarakat berasal dari peraturan perundang-undangan yang mengatur prosedur dan syarat-syarat menjadi pemimpin pemerintahan.
- e) Hak memerintah berasal dari sumber yang bersifat instrumental seperti keahlian dan kekayaan.

Kelima sumber kewenangan itu disimpulkan menjadi dua tipe kewenangan utama, yaitu kewenangan yang bersifat prosedural dan substansi, Kewenangan yang bersifat prosedural ialah hak memerintah berdasarkan peraturan perundang- undangannya yang bersifat tertulis maupun tak tertulis, Kewenangan yang bersifat substansi ialah hak memerintah berdasarkan faktor yang melekat pada diri pemimpin seperti tradisi, sakral, kualitas pribadi dan instrumental.

Struktur masyarakat yang kompleks ditandai oleh diferensiasi

struktur dan spesialisasi peranan, dan hubungan impersonal yang sudah meluas sehingga masyarakat ini memerlukan pengaturan-pengaturan yang bersifat tertulis dan rasional, Sebaliknya masyarakat yang strukturnya masih sederhana cenderung menggunakan tipe kewenangan substansial karena kehidupan lebih banyak berdasarkan pada tradisi, kepercayaan pada kekuatan supranatural, dan kesetiaan pada tokoh pemimpin.

b. Peralihan Kewenangan

Menurut Paul Conn dalam buku Ramlan Surbakti yang berjudul memahami dasar-dasar Ilmu politik, secara umum terdapat tiga cara peralihan kewenangan, yakni secara turun temurun, pemilihan dan paksaan sebagai Berikut:

- 1) Secara turun temurun ialah jabatan dan kewenangan dialihkan pada keturunan atau keluarga pemegang jabatan terdahulu.
- 2) Peralihan dengan pemilihan dapat dilakukan secara langsung melalui badan perwakilan rakyat, Hal ini dipraktekan dalam sistem politik demokrasi.
- 3) peralihan kewenangan secara paksaan ialah jabatan dan kewenangan terpaksa dialihkan kepada orang atau kelompok lain tidak menurut prosedur yang telah disepakati, melainkan dengan menggunakan kekerasan seperti revolusi dan kudeta, dan ancaman kekerasan (paksaan tak berdarah).

C. Sikap Terhadap Kewenangan

“Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau sekelompok orang lain sehingga tingkah lakunya menjadi sesuai dengan keinginan/tujuan seseorang/kelompok orang yang mempunyai kekuasaan tersebut¹⁵. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara¹⁶”.

Robert A. Dahl juga menekankan “kekuasaan sebagai sebuah pengaruh (Influence). Dahl mengungkapkan bahwa konsep kekuasaan merujuk kepada kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang lain”. Pengertian kekuasaan yang agak berbeda dikemukakan oleh Ramlan Surbakti¹⁷:

“kekuasaan adalah kemampuan untuk menggunakan sumber-sumber pengaruh yang dimiliki untuk mempengaruhi perilaku pihak lain, sehingga pihak lain berperilaku sesuai dengan kehendak yang memberi pengaruh. Meskipun masih menekankan pada pengaruh, Ramlan menambahkan sumber-sumber pengaruh didalam definisinya untuk memberi gambaran lebih lengkap mengenai konsep kekuasaan. Jadi bisa dipastikan bahwa seseorang berkuasa karena dia memiliki sumber-sumber pengaruh dan mampu memanfaatkan atau mengelola sumber-sumber tersebut untuk mempengaruhi orang lain”.

Harold D. Laswell (1984 : 9) berpendapat bahwa kekuasaan secara umum berarti “kemampuan pelaku untuk memengaruhi tingkah laku pelaku lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku pelaku terakhir menjadi sesuai dengan keinginan dari pelaku yang mempunyai kekuasaan¹⁸”.

Kekuasaan Politik adalah kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan

¹⁵Prof. Miriam Budiardjo, Cetakan Keempat, 2008, Dasar-Dasar Ilmu politik, Jakarta, Penerbit Gramedia pustaka Utama. Hal. 59-60.

¹⁶Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm. 35

¹⁷ Ibid. Ramlan Hlm.

¹⁸ Ibid. Miriam Budiardjo. Hlm.

keseluruhan. Sedangkan aspek Paksaan dari kekuasaan adalah sekelompok kecil orang menggunakan kekuasaan sebagai alat untuk mencapai tujuan tanpa menghiraukan masyarakat secara keseluruhan dan dengan menggunakan kekerasan baik secara fisik maupun secara psikis.

3. Positif – negatif

Aspek ini melihat kekuasaan dari tujuannya. Dikatakan kekuasaan positif jika kekuasaan digunakan untuk mencapai tujuan yang dipandang penting dan diharuskan. Sebaliknya dikatakan kekuasaan negatif apabila kekuasaan digunakan untuk menghalangi orang-pihak lain mencapai tujuannya yang tidak hanya dianggap tidak perlu, tetapi juga merugikan pihak yang berkuasa.

4. Jabatan – pribadi.

Aspek ini lebih melihat kekuasaan pada pihak yang memegang kekuasaan. Kekuasaan jabatan dimaksudkan apa bila seseorang memiliki kekuasaan karena jabatan yang didudukinya tanpa memperhatikan kualitas pribadi dari orang tersebut. Sedangkan kekuasaan pribadi dimaksudkan apabila seseorang memiliki kekuasaan karena kualitas pribadi (kharisma, kekayaan kecerdasan, status sosial yang tinggi, dsb) yang dimilikinya.

5. Implisit – Eksplisit

- a) Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang).
- b) Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang).
- c) Kekuasaan yudikatif (mengadili bila terjadi pelanggaran atas undang-undang).

Konsep yang dikemukakan oleh John Locke dengan konsep yang dikemukakan oleh Montesquieu pada dasarnya memiliki perbedaan, yaitu:

a) Menurut John Locke kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang mencakup kekuasaan yudikatif karena mengadili itu berarti melaksanakan undang-undang, sedangkan kekuasaan federatif (hubungan luar negeri) merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri.

b) Menurut Montesquieu kekuasaan eksekutif mencakup kekuasaan federatif karena melakukan hubungan luar negeri itu termasuk kekuasaan eksekutif, sedangkan kekuasaan yudikatif harus merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri dan terpisah dari eksekutif.

c) Pada kenyataannya ternyata, sejarah menunjukkan bahwa cara pembagian kekuasaan yang dikemukakan Montesquieu yang lebih diterima. Kekuasaan federatif diberbagai negara sekarang ini dilakukan oleh eksekutif melalui Departemen Luar Negerinya masing-masing.

Mengenai pembagian kekuasaan seperti yang dikemukakan Montesquieu, yang membagi kekuasaan itu menjadi tiga kekuasaan, yaitu: legislatif, eksekutif, dan yudikatif, Jimly Asshiddiqie menjelaskan lagi

kepemimpinan informal), dalam organisasi seperti sekolah, tentara, industri dan birokrat (birokrasi dalam organisasi pemerintah) dan masyarakat luas atau organisasi inklusif, mulai dari masyarakat yang paling primitif sampai dengan negara, bangsa-bangsa modern atau organisasi (kewenangan politik)²¹.

e. Cara mempertahankan kekuasaan

Kekuasaan yang dimiliki oleh seseorang, sekelompok orang atau suatu negara terhadap pihak lain, dapat membuat penguasa tersebut berupaya untuk mencapai apa yang menjadi keinginan dan tujuannya. Cara untuk mempertahankan kekuasaan dapat dilakukan dengan cara damai, antara lain dengan demokrasi dan mencari dukungan pihak lain, atau dengan kekerasan, antara lain dengan penindasan dan memerangi pihak yang menentang kekuasaannya.

Dalam masyarakat yang tidak demokratis atau masyarakat yang dipimpin oleh seorang yang diktator, penguasa mempertahankan kekuasaannya dengan paksaan. Di dalam masyarakat yang tidak demokratis, ada kecenderungan penguasa untuk masuk terlalu jauh dalam mengatur kehidupan dan kepercayaan serta pribadi warganya sesuai dengan keinginan penguasa. Dengan paksaan, warga ditujukan untuk patuh pada penguasa. Diantara banyak bentuk kekuasaan, kekuasaan politik merupakan hal yang paling penting untuk dipertahankan, karena dengan kekuasaan politik, penguasa dapat memengaruhi kebijakan umum

²¹Ibid. Jurdi Fatahullah

(pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan.

Kekuasaan politik tidak hanya mencakup kekuasaan untuk mendapat ketaatan warga masyarakat, tetapi juga menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk memengaruhi tindakan dan aktivitas penguasa di bidang administratif, legislatif dan yudikatif.

