

KEKUASAAN DAN DEMOKRASI



Oleh Sri Hastuti P

Demokratisasi Kekuasaan adalah sebuah keharusan. Karena memang begitulah hakekat kekuasaan bila dilihat dari prespektif di mana setiap kekuasaan berhadapan vis a vis dengan basis massa. Sedang dalam tingkat tertentu, basis massa ini memiliki kesadaran kolektif dan bertindak atas otoritas kolektif untuk secara sadar menggunakan hak-haknya. Demikian diungkapkan oleh Sri Hastuti P. dalam tulisan berikut.

PENDAHULUAN

Dalam diskursus politik, wacana kekuasaan hampir tidak pernah terlewat untuk diretrospeksi, terlebih jika dikaitkan dengan demokrasi. Keduanya bagaikan jiwa dan ruh yang saling mengisi dan mempunyai hubungan simbiosis mutualis.¹⁾

Kekuasaan dalam perspektif ilmu politik sebenarnya terdapat dua kubu. Kubu pertama menganggap bahwa kekuasaan bukan persoalan inti dalam politik. Sedangkan kubu kedua

menganggap kekuasaan sebagai masalah essensial dalam ilmu politik. Kubu pertama didasari oleh asumsi bahwa ada masalah yang lebih penting dan merupakan inti dari segala persoalan politik yaitu negara. Sementara kubu kedua mempunyai argumentasi bahwa kekuasaan adalah persoalan yang sangat substantif, essensial dan bahkan merupakan hakekat dari ilmu politik. Adapun negara hanyalah lembaga bagi kekuasaan.²⁾ Kekuasaan dalam beberapa

1) Istilah untuk menggambarkan suatu hubungan yang saling mendukung dan menguntungkan.

2) Lihat, A. Rahman Zainudin dalam *Kekuasaan Negara Pemikiran Politik Ibnu Khaldun*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992. Di situ disebutkan bahwa negara sebagai basis kajian teoritik sempat dominan pada abad 20, dan sekarang bergeser kepada kekuasaan.

konsep kemudian banyak dibedah dalam berbagai perspektif. Tetapi ketika dihadapkan pada realitas praktis ada tuntutan yang muncul bahwa kekuasaan harus mengejawantahkan demokratisasi. Persoalannya bukan pada apa kekuasaan yang demokratis itu, melainkan pada bagaimana mewujudkan kekuasaan yang demokratis.

TERMINOLOGI KEKUASAAN DALAM PERSPEKTIF

Trend dalam beberapa dekade terakhir ini memperlihatkan orientasi analisis kepada kekuasaan sebagai sumber pengabsahan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan negara. Tanpa kekuasaan sebuah kebijakan tidak mempunyai kekuatan untuk direalisasikan. Sudah barang tentu kekuasaan yang demikian itu adalah kekuasaan yang sah secara hukum. Dalam kepustakaan Hukum Tata Negara, kekuasaan itu harus mendapat legitimasi dari konstitusi sebagai hukum dasar bagi negara yang memuat kaidah-kaidah fundamental tentang sistem ketatanegaraan.

Terminologi kekuasaan selalu terkait dengan hakekat, wewenang dan dasar legitimasinya. Berbicara mengenai hakikat kekuasaan adalah bersentuhan dengan hal yang sebenar-benarnya. Dari segi hakekat, kekuasaan adalah kekuatan, kemampuan atau kesanggupan untuk berbuat sesuatu. Mengandung pula wewenang atas sesuatu.³⁾ Dalam berbagai

pandangan pemikiran, pengertian ini berkembang dan mempunyai heterogenitas persepsi sesuai dengan perspektif yang digunakan. Seperti halnya terminologi kekuasaan yang dianalisis dari perspektif filsafat ketuhanan akan berlainan dengan terminologi dari perspektif sosiologi.

Dalam perspektif filsafat Ketuhanan, kekuasaan dibedakan antara kekuasaan mutlak dan kekuasaan nisbi atau relatif. Kekuasaan mutlak hanya ada pada Allah. Adapun yang nisbi atau relatif ada pada manusia. Sebab kemahakuasaan adalah suatu kemestian bagi Allah.⁴⁾ Allah adalah pemilik otoritas tertinggi atau pemilik dan pemegang tahta otoriter.⁵⁾ Karena itu dalam perspektif ini, wewenang atau kekuatan untuk menguasai secara mutlak hanya milik Allah, penguasa atas alam makro kosmos dan alam mikro kosmos serta alam materi dan non materi (ghaib). Adapun kekuasaan yang diberikan kepada manusia adalah amanat yang berasal dari Tahta otoritas. Sebab manusia memerlukan institusi kekuasaan yang lebih konkrit dalam mengkoordinir massa (umat) untuk mewujudkan tata kehidupan yang makmur, tertib dan adil.

Dalam tinjauan Islam; Al-qur'an telah menggariskan bahwa Allah adalah pemilik segala kerajaan dan maha kuasa atas segala sesuatu.⁶⁾ Allah menciptakan manusia dan menurunkan ke bumi dengan satu kekuasaan yang menyertainya yaitu sebagai khalifah yang akan

3) Dirangkul dari definisi kata kuasa dalam kamus besar Bahasa Indonesia Terbitan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan Balai Pustaka.

4) Hamzah Ya'cub, *Filsafat Ketuhanan*, Al-Maarif, Bandung, 1984, hal. 169.

5) Mehdi Muzaffari, membedakan antara tahta otoritas dengan tahta kekuasaan, tahta otoritas hanya ada pada Allah. Tahta otoritas adalah tahta legitimasi tertinggi. Sedangkan tahta kekuasaan diberikan kepada Muhammad yang mewakili dimensi kekuasaan di dunia yang dituntun oleh tahta otoritas dari Allah. Pandangan ini menonjolkan dimensi normatif dari kekuasaan.

6) QS. Al-Mulk: 1

memakmurkan bumi.⁷⁾ Secara kelembagaan, Al-Qur'an juga menegaskan tiga prinsip pentaatan pada kekuasaan. Pertama adalah taat kepada Allah sebagai institusi otoritas tertinggi; kedua kepada Rosulullah yang memegang tugas suci dari kekuasaan dengan dasar wahyu yang diterimanya secara langsung dari Allah. Ketiga, kepada para Ulii Amri atau pemimpin yang telah mendapat kepercayaan untuk memimpin dengan adil sesuai dengan perintah kekuasaan pertama dan kedua.⁸⁾ Karenanya, kekuasaan dalam perspektif Islam adalah amanah dan mempunyai dimensi metafisis dan kosmopolit universal, karena berlaku untuk alam semesta ini. Pertanggungjawabannya tidak hanya di dunia tetapi berimplikasi di alam akherat.

Perspektif filsafat Ketuhanan terhadap kekuasaan ini banyak dikritik terlalu spekulatif dan kosmopolit bahkan idealis dan utopis sebab kurang menjangkau wilayah alam nyata. Namun apapun penilaiannya jika berbicara mengenai hakekat kekuasaan maka berbicara nilai esensialnya yang memberikan "ruh" terhadap kekuasaan. Ibnu Khaldun- salah seorang pemikir politik terkemuka yang pernah dimiliki Islam - walaupun menolak untuk memberikan pandangan kekuasaan dari segi agama tetapi ia tidak dapat memberikan kekuatan kontrol terhadap kekuasaan dan justru unsur rabbani jangan sampai tertanggal dari dunia

praktis kekuasaan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang untuk keuntungan pribadi.⁹⁾

Selain perspektif filsafat Ketuhanan yang diwakili Islam sebagaimana tersebut di atas, kekuasaan juga dianalisa dengan perspektif sosiologis, yaitu melihat kekuasaan sebagai gejala empiris yang harus diamati di dalam masyarakat.

Sebagai titik tolak terminologi kekuasaan dalam perspektif sosiologis adalah rumusan dari Max Weber yang mengatakan bahwa dalam suatu hubungan sosial kekuasaan ialah kemampuan untuk melaksanakan kemauan sendiri, apapun dasar kemampuan ini sekalipun mengalami perlawanan. Adapula yang merumuskan kekuasaan sebagai suatu hubungan dimana seseorang atau sekelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain agar sesuai dengan keinginan ataupun tujuan dari pihak yang menentukan.

Rumusan ini dikemukakan oleh D. Laswell dan Abraham Kaplan. Sementara itu Van Doorn merumuskan kekuasaan sebagai suatu kemungkinan pembatasan tindakan bagi seseorang atau kelompok orang sesuai dengan apa yang ingin dicapai oleh pihak pertama yaitu penguasa. Rumusan Van Doorn ini mendapat kritik sebab kekuasaan tidak hanya membuka kemungkinan tindakan yang lebih besar dan leluasa.¹⁰⁾

7) QS. A-Baqarah : 30

8) Deskripsi ini tersirat dalam QS. An-Niṣṣa : 59

9) Ibnu Khaldun menolak memberikan analisis kekuasaan dari segi agama karena menurutnya kekuasaan itu sesuatu yang wajar dan alami. Masyarakat manapun baik yang agamis atau tidak mempunyai kekuasaan, A. Rahman Zainudin Op. cit, hal. 114, 135, 139.

10) Lihat beberapa konsep kekuasaan yang dikemukakan oleh para sosiolog yang dikutip oleh Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, kumpulan karangan, Gramedia, Jakarta, 1994, hal. 92-93.

Dari ketiga rumusan tersebut ternyata dari segi substansi, kekuasaan tetap mengandung kemampuan atau wewenang. Kalau pada rumusan Max Weber wewenang itu menyangkut pelaksanaan kemauan individu dalam kelompok. Sedangkan dalam rumusan Laswell dan Abraham Kaplan seolah-olah wewenang itu bersifat subordinatif. Sebab ada kelompok yang menentukan dan yang ditentukan. Atau dalam interpretasi bebasnya, kelompok yang memerintah menentukan kelompok kedua (yang diperintah) menjadi tidak leluasa bertindak karena dibatasi oleh tujuan yang hendak dicapai oleh pihak pertama.

Kekuasaan juga diartikan sebagai dominasi dan pengawasan. Barrington Moore memberikan definisi yang diorientasikan pada metode atau cara bagaimana golongan-golongan ataupun individu-individu tertentu berhasil melakukan dominasi terhadap sesamanya. Adapun Talcot Parsons dan Robert Lynd cenderung merumuskan kekuasaan sebagai kekuatan untuk mengawasi atau melakukan pengawasan. Parsons menganggap kekuasaan sebagai pemilihan fasilitas-fasilitas untuk menguasai. Sedangkan Robert Lynd menganggap kekuasaan sebagai sumber sosial yang utama untuk mengadakan pengawasan.¹¹⁾ Meskipun berbau sosialis, barangkali ada benarnya pernyataan Frederich Engels bahwa kekuasaan itu sesuatu yang berasal dari masyarakat dan berkuasa diatas masyarakat.¹²⁾

Dari berbagai rumusan itu, ternyata kekuasaan dapat ditarik pada pengertian yang lebih umum yaitu sebagai suatu kesempatan bagi seseorang atau sekelompok orang untuk mewujudkan kehendaknya dalam bentuk suatu aksi sosial baik terhadap mereka yang menentang kehendak maupun tidak.¹³⁾

Sebenarnya kekuasaan dalam perspektif sosiologis ini mempunyai landasan asas kedaulatan rakyat atau rakyat dianggap sebagai suatu supremacy dalam struktur kekuasaan yang legal. Tetapi ketika kekuasaan itu dilembagakan maka rakyat menjadi komunitas yang dikuasai dan diserahkan kepada kebijakan-kebijakan penguasa. Rakyat juga dibatasi geraknya dalam sistem aturan main yang dibuat oleh penguasa. Karena itulah terjadi dominasi. Dalam segala jenis dan skala organisasi apapun, struktur kekuasaan yang dominatif itu selalu ada. Kekuasaan dalam terminologi sosial ini timbul karena ada interaksi sosial dimana didalam interaksi sosial para pihak tidak selalu berada pada posisi egaliter.

Dari perspektif sosiologi ini pada dasarnya hakekat kekuasaan relatif tidak berbeda dengan perspektif filsafat Ketuhanan. Sebab sama-sama mengarah pada kemampuan, kekuatan dan wewenang. Perbedaannya terletak pada basis nilai yang melandasi adanya kekuasaan. Nilai religius begitu dominan dalam filsafat Ketuhanan bahkan menjadi basis kekuasaan. Sedang nilai-nilai sosial yang dianggap rasional menjadi acuan bagi perspektif sosiologis.

11) Konsep-konsep kekuasaan sebagaimana dikutip oleh Soelaiman Soemardi dalam Miriam Budiardjo (Penyusun), *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hal. 31

12) Anthony, Giddens dan David Held, *Pendekatan Klasik dan Kontemporer mengenai kelompok kekuasaan dan konflik*, Rajawali Press, Jakarta, 1987, hal. 21.

13) *Ibid*, hal. 23.

DASAR LEGITIMASI KEKUASAAN

Kalau secara hakekat, antara kekuasaan dalam tinjauan filsafat Ketuhanan dengan tinjauan sebagai gejala sosial tidak menampakkan perbedaan yang mencolok, tetapi dari segi dasar legitimasinya sangat berbeda. Pada perspektif filsafat Ketuhanan dasar legitimasinya adalah Tuhan sendiri melalui perintah-perintah dalam kitab suci. Dengan demikian sumber legitimasi kekuasaan dalam perspektif ini berasal dari kekuasaan supranatural yaitu Allah. Sedangkan dari perspektif sosiologis legitimasi kekuasaan berasal dari masyarakat. Jika kekuasaan adalah sebuah fenomena yang alami dimasyarakatkan maka masyarakat menghimpun suatu kekuatan dan selanjutnya secara institusional kekuasaan dipercayakan kepada pemimpin atau sekelompok orang untuk melaksanakan.

Pengalaman di negara-negara Eropa Barat terutama pada abad-abad pertengahan, legitimasi atas dasar kekuasaan Tuhan mendapat banyak kritikan, sebab para penguasa pada waktu itu justru memonopoli kekuasaan atas dalih sebagai wakil Tuhan sehingga tidak seorangpun mempunyai wewenang untuk menilai.

Legitimasi atas dasar nilai religius yang berasal dari kekuatan Illahi ini membawa implikasi bahwa penguasa dalam melaksanakan kekuasaannya berada di atas penilaian moral. Dan penguasa adalah sesuatu yang menggerakkan, bukan sebagai subyek penanggungjawab. Sehingga masyarakat tinggal menerima titah penguasa.¹⁴⁾

Filosuf yang muncul pada masa abad pertengahan yang mendukung adanya legitimasi religius ini adalah Thomas Aquinas (1225-1274), yang menggantungkan legitimasi kekuasaan negara pada kesesuaiannya dengan tuntutan-tuntutan normatif. Karenanya Thomas Aquinas menegaskan bahwa hukum kodrat harus menjadi dasar kekuasaan bukan kekuasaan yang menjadi dasar hukum. Ia menuntut adanya penggunaan kekuasaan atas legitimasi etis.¹⁵⁾

Dengan demikian pengabsahan atau legitimasi kekuasaan atas dasar religius ini bersifat perenial atau abadi. Implikasi negatifnya adalah apabila penguasa tidak dapat mengendalikan ego pribadinya sebagai manusia. Sehingga muncul kecenderungan seperti yang dikemukakan oleh Lord Acton bahwa kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan yang korup cenderung absolut. Bagaimanapun juga kekuasaan manusia mempunyai banyak kelemahan-kecuali manusia itu parexcellence seperti Rosulullah SAW yang menerima legitimasi tahta kekuasaan atas dasar wahyu yang diterimanya secara langsung dari Allah sebagai pemegang tahta legitimasi tertinggi.

Kekuasaan atas dasar legitimasi kekuasaan Tuhan terutama di Eropa pada abad pertengahan memberikan preseden bahwa kekuasaan yang mempunyai legitimasi seperti itu ternyata tidak menjamin adanya keadilan bagi rakyat. Karenanya beberapa sosiolog kemudian berfikir agar kekuasaan itu mempunyai dasar legitimasi yang dapat diterima

14) Franz Magnis - Suseno, *Kuasa dan Moral*, Gramedia, Jakarta, 1986, hal. 1.

15) *Ibid*, hal 4-5.

secara rasional. Kemudian muncul suatu pemikiran bahwa dasar legitimasi kekuasaan itu adalah rakyat atau masyarakat.

Legitimasi dalam perspektif masyarakat ini sebagaimana dikatakan oleh David Easton adalah keyakinan bahwa untuk menerima dan mentaati penguasa dan memenuhi tuntutan-tuntutan dari rezim itu adalah merupakan sesuatu yang wajar. A.M Lipset menegaskan bahwa cakupan legitimasi ini meliputi kemampuan untuk membentuk dan mempertahankan kepercayaan bahwa adanya lembaga-lembaga politik adalah sesuatu yang wajar untuk masyarakat.¹⁶⁾

Jika konsep legitimasi ini dianggap sebagai suatu keyakinan dan keyakinan itu didelegasikan dalam bentuk kekuasaan maka sebenarnya ada hal yang lebih dalam atau imanen daripada keyakinan yaitu soal nilai yang melandasi adanya keyakinan atau kepercayaan itu. Mengapa masyarakat begitu yakin bahwa penguasa yang ada dipercaya melaksanakan kekuasaan? Ini barangkali sukar dijelaskan secara logika. Sebab sifatnya yang imanen (terselubung) dalam hati nurani rakyat. Sedangkan dimensi transendensi keyakinan adalah kekuasaan yang dilaksanakan berdasarkan legitimasi masyarakat. Dengan demikian legitimasi tidak hanya menyangkut keyakinan untuk menerima dan mentaati penguasa serta meliputi kemampuan membentuk, mempertahankan kepercayaan terhadap lembaga-lembaga kekuasaan semata.

Lebih dari itu legitimasi menyangkut tentang akar keyakinan yaitu nilai kebenaran dan keadilan yang menggerakkan keyakinan pada hati nurani. Karenanya nilai tersebut dapat menjadi kontrol bagi kekuasaan, minimal kontrol moral.

Ibnu Khaldun pernah mengungkapkan bahwa penolakannya untuk memandang kekuasaan dari tinjauan religius bukan berarti ia mengabaikan peran agama sama sekali. Bagaimanapun juga agama merupakan faktor penting untuk membimbing dan menuntun manusia kearah yang lebih baik dan lebih selamat. Sebab dalam diri manusia tersisa sifat-sifat kebinatangan. Dalam hubungan kekuasaan dan moralitas, agama sebagai unsur robbani dapat menjadi kontrol agar manusia lebih dekat kepada kebaikan dan prinsip-prinsip keadilan.¹⁷⁾

Respon yang muncul terhadap dua paradigma legitimasi itu yaitu legitimasi religius dan legitimasi masyarakat lalu melahirkan penilaian tajam bahwa legitimasi religius cenderung memberikan status QUO bagi penguasa. Kekuasaan atas legitimasi ini juga dianggap tidak mempunyai landasan. Sebaliknya kritik yang ditujukan kepada legitimasi masyarakat adalah sekuralisasi dalam kekuasaan, sehingga kekuasaan jauh dari keberpihakan terhadap kebenaran dan keadilan yang harus ditegakkan di atas bumi ini. Legitimasi pertama seolah-olah hanya mendasarkan pada pendekatan intuitif. Sebaliknya legitimasi kedua menekankan pada pendekatan rasional. Keduanya sebenarnya dapat

16) Lihat pendapat David Easton dan A.M. Lipset yang dikutip oleh Miriam Budiardjo, *Op. cit.*, hal. 90-91. Terjemahan ini secara redaksional sedikit berbeda dengan Miriam Budiardjo. Tetapi esensinya tidak berubah.

17) Lihat Ibnu Khaldun, Telaah Miriam Budiardjo dalam kata pengantar untuk A. Rahman Zainudin, *Op. cit.* hal. XIV-XV, juga pada telaah A. Rahman Zainudin sendiri, *Op. cit.* hal. 114, 135, 140.

dipertemukan dengan pernyataan bahwa kekuasaan selain memiliki dimensi legitimasi intuitif (keyakinan keimanan) juga memiliki dimensi rasional. Tetapi kecenderungan yang besar terjadi pada dominannya pendekatan rasional terhadap kekuasaan sebab kekuasaan adalah hal yang empirik dan dapat dikontrol oleh masyarakat secara nyata melalui cara yang logis.

Kekuasaan Dan Demokrasi

Keterkaitan antara kekuasaan dengan demokrasi merupakan fenomena yang tidak dapat dihindari, terutama ketika legitimasi masyarakat terhadap kekuasaan menjadi legitimasi yang paling berpengaruh dan paling dominan di negara-negara dunia ketiga. Kekerasan yang demokratis muncul seolah-olah sebagai sintesis antara tesis kekuasaan atas dasar legitimasi religius dan antitesis kekuasaan atas dasar legitimasi masyarakat. Antitesis ini muncul karena menganggap kekuasaan atas dasar legitimasi religius melahirkan kekuasaan yang otoriter atau diktator. Padahal realitas sosialnya menunjukkan bahwa lahirnya kekuasaan diktator tidak semata-mata karena berdasar legitimasi Tuhan. Ambil contoh kediktatoran Hitler dan Lenin.

Demokrasi adalah suatu bentuk kekuatan yang digerakkan oleh rakyat menurut teori *Cyclus* dari Polybios, kelahiran demokrasi adalah respon atas perkembangan beberapa tipologi kekuasaan sebelumnya yaitu Monarchi yang dipegang oleh seorang Raja. Kemudian Monarchi tidak dapat bertahan

karéna raja bertindak sewenang-wenang. Lahirilah kekuasaan Tyrani. Lalu Tyrani disingkirkan lagi oleh sekelompok bangsawan yang kemudian menciptakan tatanan kekuasaan Aristokrasi. Pada akhirnya Aristokrasi dianggap terlalu mementingkan kelompok bangsawan sehingga sekelompok orang berusaha merebut kekuasaan untuk kepentingan umum, maka muncul kekuasaan Oligarchi. Dalam perkembangannya Oligarchi kemudian digantikan oleh kekuasaan demokrasi.¹⁸⁾

Baik secara teoritis maupun secara empiris, demokrasi juga mengalami perkembangan pasang surut. Kajian-kajian teori demokrasi pada mulanya hanya berbasis pada hak-hak rakyat dalam pemerintahan, kemudian ketika demokrasi harus berhadapan dengan persoalan-persoalan kultur dan ideologi maka teori demokrasi berbias pada kultur dan ideologi.

Carol C. Gould ketika mengkaji ulang tentang demokrasi dengan titik berat pada demokrasi liberal dan demokrasi sosial mengatakan bahwa keduanya sama-sama mempunyai kelemahan. Demokrasi liberal yang memprioritaskan hak-hak individu secara bebas ternyata mengandung resiko berupa lahirnya manusia-manusia egois dan asosial. Hal itu disebabkan kebebasan yang ada dalam demokrasi ini adalah kebebasan negatif. Sementara itu teori demokrasi sosialis yang mensubordinasi hak-hak individu oleh negara dinilai memunculkan kecenderungan reduksionis

18) Teori *Cyclus* Polybios sebagaimana dikutip oleh Sri Sumantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 2.

19) Carol C. Gould, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1993, hal. 5-7.

terutama dalam memberikan interpretasi terhadap gejala sosial.¹⁹⁾

Setelah demokrasi politik - istilah lain untuk menyebut demokrasi liberal - dan demokrasi sosial mengalami saat-saat surut, ada kecenderungan baru untuk menilai demokrasi bukan pada segi substansi dan normatif, melainkan pada segi prosedur. Dengan demikian demokrasi dianggap sebagai sebuah prosedur atau metode dimana rakyat meraih hak-haknya dalam kekuasaan pemerintah.

Adalah Joseph Schumpeter yang mendominasi perdebatan tentang demokrasi dengan konsepnya yang dinilai bersifat deskriptif, institusional dan prosedural. Menurutnya demokrasi adalah prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang didalamnya individu-individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.²⁰⁾ Ini demokrasi yang oleh Huntington disebut dengan demokrasi yang dominan pada gelombang ketiga yang mewarnai realitas politik di negara-negara dunia ketiga.

Dalam praktek demokrasi, teori prosedural ini secara sederhana dikongkritkan dalam mekanisme pemilihan umum. Pemilu adalah salah satu wujud atau bentuk partisipasi politik rakyat. Jika dikaitkan dengan konsep Schumpeter maka pemilu yang demokratis adalah pemilu yang menjamin hak-hak individu untuk memperoleh kekuasaan dalam proses pengambilan

keputusan. Kompetisi mereka seharusnya dijamin tanpa paksaan dan tekanan.

Demokrasi itu sendiri memerlukan tiga syarat yaitu: ²¹⁾ Pertama adanya kompetisi yang sungguh-sungguh, meluas dan melibatkan individu-individu atau kelompok-kelompok dalam perolehan jabatan kekuasaan. Kedua adanya partisipasi politik yang melibatkan sebanyak mungkin warga negara. Ketiga adanya jaminan terhadap kebebasan sipil dan politik.

Dalam praktek politik ketatanegaraan, ketiga syarat tersebut tidak terlepas dari konteks konstitusional. Dalam arti, baik itu kompetisi, partisipasi maupun jaminan hak-hak politik dan hak-hak sipil mendapat pengabsahan secara konstitusional. Karena itu keterkaitan antara persyaratan demokrasi seperti diatas dengan konstitusi melahirkan demokrasi konstitusional.

Tetapi tidak mudah untuk memenuhi persyaratan-persyaratan itu. Sebab ada beberapa kendala yang bersifat struktural dan instansional.

Pertama kendala lembaga kekuasaan itu sendiri sering kali ada kondisi yang tidak permisif dalam proses pembuatan kebijakan, sehingga proses komunikasi politik dari penguasa kepada rakyat tidak utuh.

Kendala kedua kesulitan yang dialami oleh rakyat untuk dapat menggunakan kesempatan berkompetisi secara fair dan sehat terhalang oleh kepentingan kelompok yang mendominasi lembaga politik. Untuk mendapatkan jabatan-jabatan publik dalam pemerintahan, rakyat

20) Samuel P. Huntington, *Gelombang Ketiga Demokrasi*, Graffiti, Jakarta, 1995, hal. 5.

21) Persyaratan ini dikemukakan oleh Diamond, Linz dan Lipset yang diilhami oleh pemikiran Robert Dahl tentang Polyarki, sebutan lain untuk demokrasi. Dikutip oleh Mochtar Masoed dalam *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Pustaka pelajar, Yogyakarta, 1994, hal. 9.

atau individu-individu harus masuk dalam sistem organisasi tertentu dan mematuhi aturan organisasi serta mau menerima tujuan yang hendak dicapai oleh organisasi. Kualitas individu bukan satu-satunya jaminan untuk bisa mendapatkan jabatan kekuasaan. Dukungan mayoritas suara adalah lebih hegemonik daripada sekedar kualitas. Padahal suara mayoritas bisa saja dimanipulasi atau diperoleh dengan cara ilegal.

Kendala ketiga partisipasi politik belum dilihat secara substansial, tetapi lebih bersifat formalitas kelembagaan. Tampaknya ini terus dibudayakan secara struktural. Ambil contoh ketika kebijakan pembangunan akan digulirkan, ada forum musyawarah. Tetapi media musyawarah hanya digunakan sebagai forum formalitas pengabsahan dan tidak digunakan sebagai lembaga hearing, shareing, dan bargaining. Hal itu sudah sangat fenomenal dan terjadi baik secara struktural artinya terjadi baik di tingkat atas, menengah dan bawah maupun secara instansional.

Kemudian kendala keempat adalah pemberian kebebasan politik dan kebebasan sipil belum optimal walaupun sudah jelas tertera dalam konstitusi yang berlaku. Hal itu disebabkan frame politiknya tidak menghendaki diberikannya hak-hak politik dan hak-hak sipil secara bebas.

Kendala kelima adalah politik kekuasaan yang hegemonik masih menampakkan adanya Coercive Powers, pendekatan represif dan cenderung otoriter dalam menyelesaikan setiap persoalan atau konflik-konflik terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan hak-hak politik dalam proses demokrasi.

PENUTUP

Kekuasaan dalam konteks demokrasi sesungguhnya lebih rumit daripada kekuasaan dalam konteks atau perspektif pemikiran. Sebab kekuasaan berhadapan langsung dengan basis massa yang terus menerus menghendaki proses menuju terlaksananya demokrasi.

Apalagi basis masa ini telah mempunyai kesadaran kolektif dan bertindak atas otoritas kolektif untuk secara sadar menggunakan hak-hak miliknya. Kesadaran kolektif ini terbangun karena adanya kesadaran politik masing-masing individunya.

Kekuasaan dalam konteks demokratisasi adalah kekuasaan yang responsif terhadap aspirasi rakyat dan akomodatif terhadap kepentingan-kepentingan rakyat banyak. Karenanya untuk menciptakan kekuasaan yang demikian itu harus ada koreksi dan pembenahan terhadap beberapa hal diantaranya ; pembenahan terhadap lembaga yang menjalankan fungsi pengawasan dan terhadap mekanisme partisipasi politik masyarakat.

Pembenahan terhadap lembaga pengawasan perlu dilakukan kearah yang lebih mandiri. Lembaga ini apabila berfungsi secara independen akan memiliki kredibilitas sebagai lembaga yang mendapat kepercayaan masyarakat untuk mengadakan upaya preventif maupun represif terhadap kekuatan yang otoriter dan korup. Berbicara tentang lembaga pengawasan ini sebenarnya ada tiga jenis. Pertama, lembaga pengawasan secara moral. Kedua, lembaga pengawasan secara hukum dan ketiga, lembaga pengawasan secara sosial. Lembaga pengawasan secara moral merupakan lembaga yang mempunyai

kewajiban menegakkan supremacy of moral di dalam negara. Oleh karena itu lembaga itu harus melakukan kontrol terhadap moralitas para pemegang kekuasaan. Bukan hanya untuk memberi pembenaran normatif yang sering dijadikan justifikasi bagi keputusan ataupun tindakan-tindakan para penguasa agar dapat diterima oleh masyarakat luas (umat).

Pembenaran normatif sah-sah saja sepanjang hal itu rasional dan relevan dengan prinsip keyakinan yang dipegang teguh oleh masyarakat misalkan agama. Koreksi terhadap lembaga ini lebih ditujukan kepada fungsi kelembagaan agar tidak merupakan tempat untuk mencari pembenaran normatif semata namun juga untuk memelopori Gerakan Moral dalam mewujudkan kekuasaan yang berpihak pada kebenaran, keadilan dan kejujuran. Kemudian jenis kedua, yaitu lembaga pengawasan secara hukum, lembaga ini mempunyai fungsi kontrol dari segi hukum terhadap kekuasaan. Karena kekuasaan mempunyai kecenderungan untuk disalahgunakan maka kontrol dari segi hukum merupakan cara atau langkah paling tepat dalam negara hukum. Di dalam paradigma negara hukum baik yang menganut rule of law maupun yang menganut rechstaat, keberadaan lembaga pengawasan secara hukum sangat mendesak agar tatanan hukum ditaati sebagaimana mestinya. Koreksi terhadap lembaga pengawasan ini tertuju pada mekanisme kerjanya yang masih memungkinkan adanya intervensi dari kekuasaan diluar kekuasaan yang memegang otoritas pengawasan ini. Padahal lembaga pengawasan secara hukum yang dalam prakteknya dilakukan oleh lembaga formal. Secara tegas

dinyatakan sebagai lembaga yang mandiri dan bebas dari intervensi lembaga-lembaga manapun.

Pengawasan secara hukum hendaknya tetap dilakukan baik terhadap aparat penegak hukumnya maupun terhadap para pemegang kekuasaan yang memiliki Fries Esmcssen (kebebasan bertindak)

Jenis pengawasan ketiga adalah pengawasan secara sosial. Pengawasan ini melibatkan seluruh masyarakat. Jika kita konsekuen dengan asas kedaulatan rakyat maka sudah seharusnya rakyat diberi kesempatan untuk mengawasi jalannya kekuasaan, baik melalui lembaga formal maupun non formal. Secara formal memang telah mewakilkannya pada DPR. Tetapi hal itu tidak menutup kemungkinan bagi rakyat untuk melakukan kontrol melalui media-media lain, misalnya melalui pers ataupun LSM. Hanya saja pers dan LSM harus siap menghadapi tindakan represif apabila dari kacamata penguasa kontrol mereka justru membahayakan kekuasaan. Tindakan represif itu positif selama tidak mematikan daya kritis masyarakat dan tidak menjadikan masyarakat diselimuti dengan ketakutan-ketakutan terhadap Coercive Power (kekuasaan paksaan):

Selain terhadap lembaga pengawasan koreksi juga dilakukan terhadap mekanisme partisipasi politik. Selama ini wujud partisipasi politik masyarakat cenderung dijadikan formalitas untuk memperoleh legitimasi masyarakat. Ambil contoh lembaga musyawarah. Keikutsertaan mereka didalam masyarakat seringkali hanya dilihat sebagai formalitas kehadiran. Dalam arti, yang penting mereka telah diundang untuk menghadiri musyawarah. Perkara usulnya ataupun tuntutan-tuntutannya ternyata

tidak sesuai dengan yang diharapkan itu soal belakangan. Sehingga jika muncul reaksi yang kontra terhadap keputusan musyawarah, mudah saja untuk menaggapinya dengan ungkapan bahwa mereka telah diajak serta dalam musyawarah. Partisipasi politik semacam ini sangat tidak menguntungkan masyarakat. Sebab masyarakat tidak diberi tempat di dalam seluruh prosedur pengambilan keputusan. Langkah mereka hanya sampai pada tahap audien ataupun hearing. Sedangkan keputusan terakhir ada pada pemegang kekuasaan. Partisipasi politik juga dapat dilihat pada keikutsertaan mereka dalam pemilihan wakil-wakil rakyat. Kadang mekanisme partisipasi politik dalam proses pemilihan justru tidak memberikan hak kebebasan masyarakat untuk menentukan sendiri apa yang menjadi pilihannya. Mekanisme partisipasi politik harus dibenahi agar tidak mencerminkan media formalitas belaka. Kalau formalitas itu kaku, sedang partisipasi politik masyarakat hanya sebagai ajang formalitas, maka akan melahirkan keputusan-keputusan yang kaku.

Pembenahan terhadap fungsi pengawasan dan terhadap mekanisme partisipasi politik sangat urgen agar kekuasaan tidak berdiri di atas status quo dan masyarakat dapat memberikan kepercayaan penuh dalam mewujudkan kekuasaan yang bermoral, mentaati hukum yang berlaku dan sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Sudah saatnya lembaga pengawasan melakukan pengawasan kekuasaan bukan lembaga yang diawasi oleh kekuasaan. Sudah waktunya pula kekuasaan tidak membelenggu hak-hak partisipasi politik masyarakat. Meningkatnya daya kritis rakyat dan kesadaran berpolitiknya harus direspon sebagai sesuatu yang positif bagi perjalanan kekuasaan yang demokratis. Bukan ditanggapi dengan organisasi kekuasaan yang menilai fenomena meningkatnya reaksi masa - sebagai manifestasi sikap kritis - karena ada kelompok-kelompok tertentu yang memanasinya. Jikalau kekuasaan - dalam sebuah negara - tidak mau dinilai otoriter, absolut, diktator, dzalim dan arogan maka kekuasaan harus menghiraukan atau terbuka dan menghargai hak-hak masyarakat untuk ikut serta menegakkan kekuasaan yang demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Rahman Zainuddin, *Kekuasaan Negara, Pemikiran Politik Ibnu Khaldun*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.
- Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, CV. Jaya Sakti, Surabaya, 1989.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, 1989.
- Franz Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*, Gramedia, Jakarta, 1986.
- Giddens, Anthony dan Held, David, *Perdebatan Klasik dan Kontemporer Mengenai Kelompok, Kekuasaan dan Konflik*, Penerbit Rajawali Press, Jakarta, 1987.
- Gould, Carol C, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1993.
- Hamzah Ya'cub, *Filsafat Ketuhanan*, Al-Maarif, Bandung, 1984.
- Huntington, Samuel P, *Demokrasi Gelombang Ketiga*, Graffiti, Jakarta, 1985
- Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991.
- , *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Gramedia, Jakarta, 1994.
- Sri Sumantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung, 1986.
-

*) Sri Hastuti P., SH, adalah alumnus FH. UII Yogyakarta, dan kini sebagai dosen tetap pada FH. UII Yogyakarta.