

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Pengertian Kekuasaan

Berbicara tentang kekuasaan, tidak bisa lepas dari memahami lebih dahulu tentang apa yang dimaksud dengan kekuasaan. Terdapat berbagai pandangan tentang kekuasaan dari berbagai ilmuwan. Secara umum ada banyak pandangan mengenai kekuasaan. Strausz Hupe misalnya, merumuskan kekuasaan sebagai "kemampuan untuk memaksakan kemauan pada orang lain".⁹ Wright Mill merumuskan kekuasaan adalah "dominasi" yang artinya kemampuan untuk melaksanakan kemauan kendatipun orang lain menentangnya¹⁰. Demikian pula Harold D. Lasawall menganggap bahwa kekuasaan itu tidak lain adalah penggunaan paksaan yang kuat.¹¹

Walaupun berbagai pandangan tersebut berbeda-beda ada satu inti yang selalu dianggap ada, yaitu bahwa kekuasaan dianggap sebagai kemampuan seseorang untuk mempengaruhi tingkah laku orang lain tersebut yang

⁹ Akhmad Setiawan, Perilaku Birokrasi dalam Pengaruh Paham Kekuasaan Jawa, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998, h. 54.

¹⁰ Ibid., h. 54.

¹¹ Ibid., h. 54.

akhirnya menjadi sesuai dengan keinginan dari orang yang mempunyai kekuasaan.¹²

Dengan menggunakan beberapa definisi di atas, kita dapat memvisualisasikan kekuasaan sebagai berikut:



Keterangan:

Pemimpin : Orang yang mempunyai kuasa (power) tertentu, dengan cara-cara (gaya) tertentu mempengaruhi orang lain (bawahan, pengikut) agar orang lain itu berbuat (berperilaku, melakukan aktivitas tertentu) dalam rangka pencapaian tujuan tertentu.

Pengikut : Orang atau kelompok orang dengan tingkat kematangan (kemauan dan kemampuan menerima tanggung jawab) tertentu.

Relasi : Hubungan.¹³

Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah lakunya seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu¹⁴. Gejala kekuasaan itu adalah gejala yang lumrah terdapat dalam setiap masyarakat, dalam semua bentuk hidup bersama.

Manusia mempunyai bermacam-macam keinginan dan tujuan yang ingin sekali dicapainya. Untuk itu dia sering merasa perlu untuk memaksakan kemauannya atas orang lain atau kelompok lain. Hal ini menimbulkan perasaan pada dirinya bahwa mengendalikan orang lain adalah syarat mutlak untuk keselamatannya sendiri. Maka dari itu bagi orang banyak, kekuasaan itu merupakan suatu nilai yang ingin dimilikinya. Kekuasaan sosial terdapat dalam semua hubungan sosial dan dalam semua organisasi sosial.

Definisi yang diberikan oleh Robert M. MacIver tentang kekuasaan sosial adalah kemampuan untuk mengendalikan tingkah laku orang lain, baik secara langsung dengan jalan memberi perintah, maupun secara tidak

¹³ Johanes Mardimin, Jangan Tangisi Tradisi, Kanisius, Yogyakarta, 1994, h. 79.

¹⁴ Prof. Miriam Budiarto, Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, h. 35

langsung dengan mempergunakan segala alat dan cara yang tersedia.¹⁵ Kekuasaan sosial terdapat dalam semua hubungan sosial dan dalam semua organisasi sosial.

Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan (relationship) dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan ada pihak yang diperintah (the ruler and the ruled), satu pihak yang memberi perintah, satu pihak yang mematuhi perintah.¹⁶

Setiap manusia sekaligus merupakan subyek dari kekuasaan dan obyek dari kekuasaan. Misalnya seorang presiden membuat undang-undang (subyek dari kekuasaan), tetapi disamping itu dia juga harus tunduk kepada undang-undang (obyek dari kekuasaan). Karena itu jarang sekali ada orang yang tidak pernah memberi perintah dan tidak pernah menerima perintah. Hal ini terlihat jelas dalam organisasi militer yang bersifat hierarkis di mana seorang prajurit diperintah oleh komandannya, sedangkan komandan ini diperintah pula oleh atasannya.

Robert M. MacIver mengemukakan bahwa kekuasaan dalam suatu masyarakat selalu berbentuk piramida.¹⁷ Ini terjadi karena kenyataan bahwa kekuasaan yang satu membuktikan dirinya lebih unggul daripada lainnya, hal

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid., h. 36

¹⁷ Ibid., h. 36

ini berarti bahwa yang satu ini lebih kuat dengan mensubordinasikan kekuasaan lainnya itu. Dengan kata lain, struktur piramida kekuasaan itu terbentur oleh kenyataan dalam sejarah masyarakat, bahwa golongan yang berkuasa (dan yang memerintah) itu relatif selalu lebih kecil jumlahnya daripada golongan yang dikuasai (dan yang diperintah). Sehubungan dengan hal itu Gaetano Mosca mendalilkan bahwa kekuasaan tersebut berlaku baik dalam sistem demokrasi ataupun diktatur.¹⁸

Sumber kekuasaan terdapat dalam berbagai segi. Dia dapat bersumber pada kekerasan fisik (misalnya, seorang polisi dapat memaksa penjahat untuk mengakui kejahatannya karena dari segi persenjataan lebih kuat), dapat juga bersumber pada kedudukan (misalnya, seorang komandan terhadap bawahannya; seorang menteri dapat memecat pegawainya yang korupsi atau memutasikannya ke tempat lain); pada kekayaan (misalnya, seorang pengusaha kaya dapat mempengaruhi seorang politikus melalui kekayaannya) atau pada kepercayaan (misalnya, seorang pendeta terhadap umatnya) dan lain-lain.

Sehubungan erat dengan masalah kekuasaan adalah pengaruh (*influence*), sehingga sering dikatakan bahwa pengaruh adalah bentuk lunak dari

¹⁸ *Ibid.*, h. 36

kekuasaan¹⁹. Dalam hal ini biasanya orang yang mempunyai kekuasaan juga mempunyai pengaruh di dalam dan di luar bidang kekuasaannya. Tetapi tidak semua orang yang mempunyai kekuasaan yang sama, mempunyai pengaruh yang sama besarnya karena masalah pengaruh berkaitan dengan pribadi seseorang yang memegang kekuasaan. Misalnya, kekuasaan lurah A belum tentu sama besarnya dengan kekuasaan lurah B, tetapi pengaruh lurah A belum tentu sama besar dengan pengaruh lurah B di lingkungan penduduknya masing-masing. Selain itu pengaruh juga tidak selalu harus dikaitkan dengan kekuasaan, sebab ada orang yang tidak mempunyai kedudukan (yang dengan sendirinya tidak mempunyai kekuasaan) tetapi mempunyai pengaruh. Jadi, arti pengaruh tidak sama dengan kekuasaan.

Di antara banyak bentuk kekuasaan ini ada suatu bentuk yang penting yaitu kekuasaan politik. Dalam hal ini kekuasaan politik adalah "Kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan sendiri".²⁰ Kekuasaan politik merupakan sebagian saja dari kekuasaan sosial, yakni kekuasaan sosial yang fokusnya ditujukan kepada negara sebagai satu-satunya pihak berwenang yang mempunyai hak untuk mengendalikan tingkah

¹⁹ Ibid., h. 37

²⁰ Ibid., h. 37

laku sosial dengan paksaan. Kekuasaan politik tidak hanya mencakup kekuasaan untuk memperoleh kekuatan dari warga masyarakat, tetapi juga menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktivitas negara di bidang administratif, legislatif dan yudikatif.

Keterangan:

Administratif: Pemerintah daerah administratif dibentuk karena pemerintah pusat tidak mungkin dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan negara seluruhnya dari pusat sendiri. Pemerintah daerah ini merupakan wakil dari pusat dan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan di daerah atas perintah-perintah atau petunjuk-petunjuk pemerintah pusat. Karena itu tugasnya hanya sebagai penyelenggara administratif saja.²¹

Legislatif : ialah kekuasaan untuk membuat undang-undang.²²

Yudikatif : ialah kekuasaan untuk mengadili.²³

Namun demikian, suatu kekuasaan politik tidaklah mungkin tanpa penggunaan kekuasaan. Kekuasaan itu harus digunakan dan harus dijalankan. Apabila penggunaan kekuasaan itu berjalan dengan efektif, hal ini dapat

²¹ Widiada Gunakarya, S.H., Surayin B.A., Penuntun Pelajaran Tata Negara, Ganeca Exact Bandung, 1987., h. 228.

²² Ibid., h. 46

²³ Ibid., h. 46

disebut sebagai "kontrol" (penguasaan/pengendalian). Dengan sendirinya, untuk menggunakan kekuasaan politik yang ada, harus ada penguasa yaitu pelaku yang memegang kekuasaan dan harus ada alat atau sarana kekuasaan (*machtsmiddelen*) agar penggunaan kekuasaan itu dapat dilakukan dengan baik.

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

- a. bagian dari kekuasaan sosial yang (khususnya) terwujud dalam negara (kekuasaan negara atau *state power*), seperti lembaga-lembaga pemerintahan DPR, Presiden dan sebagainya.
- b. bagian dari sosial yang ditujukan kepada negara. Yang dimaksud ialah aliran-aliran dan asosiasi-asosiasi baik yang terang bersifat politik (seperti misalnya partai politik), maupun yang pada dasarnya, terutama tidak menyelenggarakan kegiatan politik, tetapi pada saat-saat tertentu mempengaruhi jalannya pemerintahan, yaitu organisasi ekonomi, organisasi mahasiswa, organisasi agama, organisasi minoritas dan sebagainya.²⁴

Dalam setiap situasi, hubungan kekuasaan terdapat tiga unsur yang selalu terdapat di dalamnya. Ketiga unsur itu meliputi tujuan, cara penggunaan sumber-sumber pengaruh dan hasil penggunaan sumber pengaruh.

²⁴ Prof. Miriam Budiardjo, *op.cit.*, h. 38.

Apabila dijabarkan lebih lanjut maka dapat disebutkan sejumlah ciri hubungan kekuasaan seperti berikut:

1. Kekuasaan merupakan hubungan antar manusia.
2. Pemegang pengaruh pihak lain.
3. Pemegang kekuasaan dapat seorang individu, kelompok, organisasi, ataupun pemerintahan (negara dalam hubungan luar negeri).
4. Sasaran kekuasaan (yang dipengaruhi) dapat berupa individu, kelompok, organisasi atau pemerintah (negara).
5. Satu pihak yang memiliki sumber kekuasaan belum tentu mempunyai kekuasaan karena bergantung pada kemampuannya menggunakan sumber kekuasaan secara efektif.
6. Penggunaan sumber-sumber kekuasaan mungkin melibatkan paksaan, konsensus atau kombinasi keduanya.
7. Hal ini bergantung pada perspektif moral yang digunakan yakni apakah tujuan yang hendak dicapai itu baik atau buruk.
8. Hasil penggunaan sumber-sumber pengaruh itu dapat menguntungkan seluruh masyarakat atau dapat juga hanya menguntungkan kelompok kecil masyarakat, Hal ini bergantung pada ada atau tidaknya distribusi kekuasaan yang relatif merata dalam masyarakat tersebut.

9. Pada umumnya kekuasaan politik mempunyai makna bahwa sumber-sumber itu digunakan dan dilaksanakan untuk masyarakat umum, sedangkan kekuasaan yang sangat pribadi cenderung digunakan untuk kepentingan sebagian kecil masyarakat.
10. Kekuasaan yang beraspek politik merupakan penggunaan sumber-sumber pengaruh untuk mempengaruhi proses politik.²⁵

Dengan konsep kekuasaan seperti itu dapat dihindari pendapat yang mengatakan bahwa dalam penggunaan kekuasaan selalu terkait unsur kekerasan dan paksaan. Juga dapat dihindari konsep kekuasaan yang terlalu luas. Namun, konsep kekuasaan ini membuat kekeliruan dapat dihindarkan bahwa memiliki sumber-sumber kekuasaan berarti mempunyai kekuasaan politik.

B. Dimensi-dimensi Kekuasaan.

Untuk memahami kekuasaan politik secara tuntas, maka kekuasaan dapat ditinjau dari enam dimensi, yaitu potensial dan aktual, positif dan negatif, konsensus dan paksaan, jabatan dan pribadi, implisit dan eksplisit, langsung dan tidak langsung.

1. Potensial dan Aktual

²⁵ Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, PT. Gramedia Widia sarana Indonesia, Jakarta, 1992, h. 59.

Seseorang dipandang mempunyai kekuasaan potensial apabila dia memiliki sumber-sumber kekuasaan, seperti kekayaan, tanah, senjata, pengetahuan dan informasi, popularitas, status sosial yang tinggi, massa yang terorganisasi dan jabatan. Sebaliknya seseorang dipandang memiliki kekuasaan aktual apabila dia telah menggunakan sumber-sumber yang dimilikinya ke dalam kegiatan politik secara efektif (mencapai tujuannya). Misalnya seorang jutawan mempunyai kekuasaan potensial, tetapi dia hanya dapat disebut memiliki kekuasaan aktual apabila dia telah menggunakan kekayaannya untuk mempengaruhi pembuat dan pelaksana keputusan politik secara efektif. Misalnya lagi secara potensial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dipandang memiliki kekuasaan yang sangat besar, baik dari senjata yang mereka miliki dan "jasa" mereka dalam membebaskan bangsa dari belenggu penjajahan dan menumpas komunis maupun dari jabatan yang mereka pegang dalam pemerintahan. Namun yang digunakan secara aktual oleh ABRI mungkin sebagian saja karena berbagai faktor, seperti ideologi, hukum dan moral, sedangkan yang tidak digunakan tetap bersifat potensial.

2. Konsensus dan Paksaan

Penganalisis politik yang menekankan aspek paksaan dari kekuasaan akan cenderung memandang politik sebagai perjuangan, pertentangan,

dominasi dan konflik. Mereka ingin melihat tujuan yang ingin dicapai oleh elit politik tidak menyangkut masyarakat secara keseluruhan, melainkan sekelompok kecil masyarakat. Sebaliknya, penganalisis yang menekankan aspek konsensus dari kekuasaan akan cenderung melihat elit politik sebagai orang yang tengah berusaha menggunakan kekuasaan untuk mencapai tujuan masyarakat secara keseluruhan. Dalam kekuasaan konsensus menggunakan sarana-sarana seperti nilai kebaikan bersama, moralitas dan ajaran agama, keahlian dan popularitas pribadi terkenal untuk mendapatkan ketaatan.

3. Positif dan Negatif

Yang dimaksud dengan kekuasaan positif ialah penggunaan sumber-sumber kekuasaan untuk mencapai tujuan yang dipandang penting dan diharuskan, sedangkan kekuasaan negatif ialah penggunaan sumber-sumber kekuasaan untuk mencegah pihak lain mencapai tujuannya yang tidak hanya dipandang tidak perlu, tetapi juga merugikan pihaknya. Misalnya, kemampuan seorang presiden untuk mempengaruhi badan perwakilan rakyat agar menerima dan menyetujui rancangan undang-undang yang diajukan dapat dipandang sebagai kekuasaan positif. Sedangkan kemampuan fraksi-fraksi di badan perwakilan rakyat untuk menolak seluruh rancangan undang-undang boleh dipandang sebagai kekuasaan negatif (dari sudut pandang presiden itu).

4. Jabatan dan Pribadi

Dalam masyarakat yang sudah mapan dan maju, kekuasaan terkandung erat dalam jabatan-jabatan, seperti presiden, perdana menteri, menteri-menteri dan senator. Contoh, tanpa memandang kualitas pribadinya, seorang presiden di Amerika Serikat akan memiliki kekuasaan formal yang besar. Namun, penggunaan kekuasaan yang terkandung dalam jabatan itu secara efektif bergantung sekali pada kualitas pribadi yang dimiliki dan ditampilkan oleh setiap pribadi yang memegang jabatan.

Oleh karena itu, pada masyarakat maju dan mapan baik jabatan maupun kualitas pribadi yang menduduki jabatan merupakan sumber kekuasaan. Sebaliknya pada masyarakat yang sederhana, struktur masyarakat kekuasaan yang didasarkan atas kualitas pribadi tampak lebih menonjol daripada kekuasaan yang terkandung dalam jabatan. Dalam hal ini, pemimpin melaksanakan kekuasaan khususnya terhadap orang daripada terhadap lembaga-lembaga. Efektifitas kekuasaannya terutama berasal dari kualitas pribadi, seperti kharisma, penampilan diri, asal usul keluarga dan wahyu.

Pada awal kemerdekaan Republik Indonesia, kekuasaan presiden Soekarno, khususnya tidak terletak pada jabatannya sebagai presiden tetapi terletak pada kualitas pribadinya yang kharismatik yang mudah menimbulkan kekaguman dan ketaatan bangsa Indonesia.

5. Implisit dan Eksplisit

Kekuasaan implisit ialah pengaruh yang tidak dapat dilihat tetapi dapat dirasakan, sedangkan kekuasaan eksplisit ialah pengaruh yang secara jelas terlihat dan terasakan.²⁶ Adanya kekuasaan implisit ini menimbulkan perhatian orang pada segi rumit hubungan kekuasaan yang disebut "asas memperkirakan reaksi pihak lain". Kekuasaan senat Amerika Serikat misalnya, biasanya bersifat implisit.

Oleh karena itu, dalam mengajukan calon-calon hakim agung, menteri dan duta besar, biasanya presiden mempertimbangkan pendapat dan keinginan senat (khususnya mayoritas) sedemikian rupa sehingga usul presiden dapat disetujui oleh senat. Nixon dan Reagan di Amerika Serikat pernah mengajukan calon hakim agung yang ditolak oleh senat (demokrat) dan calon menteri pertahanan (Jhon Tower) yang diajukan oleh presiden George Bush lalu ditolak oleh senat (demokrat). Dalam mempertimbangkan sungguh-sungguh kemungkinan reaksi atau kekuasaan eksplisit pihak-pihak lain sebelum melakukan suatu tindakan politik.

6. Langsung dan Tidak Langsung

²⁶ Ramlan Surbakti, *op.cit.*, h. 63.

Kekuasaan langsung ialah penggunaan sumber-sumber untuk mempengaruhi pembuat dan pelaksana keputusan politik dengan melakukan hubungan secara langsung, tanpa melalui perantara. Sedangkan kekuasaan tidak langsung ialah penggunaan sumber-sumber untuk mempengaruhi pembuat dan pelaksana keputusan politik melalui perantara pihak lain yang diperkirakan mempunyai pengaruh yang lebih besar terhadap pembuat dan pelaksana keputusan politik.²⁷

Dalam kenyataan, penggunaan kedua hal ini ditentukan dengan pertimbangan dari segi efektifitas. Maksudnya, cara manakah yang lebih berhasil. Tetapi sebagai pegangan dapat dikemukakan sebuah proposisi semakin besar akibat atau dampak keputusan politik yang hendak dipengaruhi, semakin diperlukan kekuasaan langsung dan tidak langsung sekaligus.