

PEMBATASAN KEKUASAAN PEMERINTAH DAN PEMBERDAYAAN DEMOS

Oleh : Tri Widodo Wahyu Utomo, SH

Kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah pada hakekatnya adalah sarana untuk menjalankan fungsi pelayanan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Namun kekuasaan yang tidak terkontrol, justru akan mengakibatkan kesengsaraan bagi masyarakat tersebut. Oleh karena itulah diperlukan upaya pemberdayaan demos (masyarakat), karena sesungguhnya masyarakatlah yang berdaulat, sedang pemerintah hanya sekedar menjalankan amanat rakyat. Demos yang berdaya pada suatu negara, sekaligus akan mencerminkan bahwa negara tersebut menganut prinsip supremasi hukum dan menjunjung tinggi cita-cita demokrasi.

Pendahuluan

Undang-Undang Dasar 1945 pada dasarnya mengandung ajaran *executive heavy* (Indra : tt), dimana lembaga eksekutif diberikan peranan dominan sebagai penyelenggara negara. Hal ini terbaca secara eksplisit pada penjelasan UUD 1945 tentang sistem pemerintahan Negara RI, yang salah satu butirnya menyatakan sebagai berikut : "Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang tertinggi dibawah majelis".

Meskipun kedudukan Presiden (sebagai kepala eksekutif) sejajar atau *neben* dengan lembaga tinggi negara lainnya (DPR, DPA, MA, BPK), namun kekuasaan riil untuk membentuk serta mengimplementasikan segala kebijakan yang berhubungan langsung dengan masyarakat, berada dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Presiden.

Dasar legalitas inilah yang barangkali menyebabkan kekuasaan terakumulasi pada satu titik. Namun sebenarnya kecenderungan

akumulasi kekuasaan pada satu titik ini telah diantisipasi oleh UUD 1945 dengan memberikan kedudukan yang kuat kepada DPR sebagai lembaga kontrol. Hanya masalahnya adalah, DPR tidak mampu menjalankan fungsinya secara efektif karena adanya "ranjau-ranjau" yang diciptakan oleh eksekutif, sehingga muncullah kondisi dimana legislatif dikooptasi oleh eksekutif.

Ranjau-ranjau ini misalnya dalam bentuk tata tertib dewan yang ketat dan kaku, mekanisme *recall* atau pergantian antar waktu, penyumbatan saluran aspirasi rakyat, penafsiran terhadap pasal 2 dan 6 UUD 1945 yang menguntungkan pemerintah, paket UU Politik yang kurang demokratis, dan sebagainya.

Dalam konteks reformasi sistem pemerintahan secara total, kekuasaan presiden perlu lebih dibatasi melalui pengawasan sosial yang ketat, sekaligus perlu dihilangkan rambu-rambu yang menyebabkan proses pengawasan menjadi tersendat.

Konsep Kekuasaan dan Pembatasan Kekuasaan

Secara umum dapat dikatakan bahwa kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang memiliki kekuasaan itu (Budiardjo, 1993 : 35). Inilah "kesepakatan umum" mengenai makna dan definisi kekuasaan, yang dikembangkan dari rumusan Laswell dan Kaplan dalam karya mereka yang berjudul *Power and Society* (Yale UP, 1950). Meskipun demikian, diantara para pemikir politik tetap terdapat sedikit perbedaan titik pandang atau penekanan (stressing), terutama dalam hal konteks dimana kekuasaan itu berlaku, atau siapa yang memegang dan menjalankan kekuasaan itu.

Dalam konteks ini, konsep tentang kekuasaan politik merujuk kepada kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan sendiri. Kekuasaan politik ini merupakan sebagian dari kekuasaan sosial yang fokusnya ditujukan kepada negara sebagai pihak yang berhak mengendalikan tingkah laku masyarakat dengan paksaan.

Oleh karenanya, cakupan kekuasaan politik tidak hanya meliputi ketaatan dari masyarakat, tetapi juga menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktivitas negara di bidang administratif, legislatif dan yudikatif (Budiardjo, 1993 : 37).

Secara lebih lengkap, beberapa pengertian lain dari kekuasaan yang diungkapkan para ahli politik, sebagaimana diinventarisir oleh Budiardjo (1994 : 92-94) antara lain sebagai berikut :

- a. Kekuasaan adalah kemampuan untuk, dalam hubungan sosial, melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan, dan apapun dasar kemauan ini (Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1992).
- b. Kekuasaan adalah kemungkinan untuk membatasi alternatif-alternatif bertindak dari seseorang atau suatu kelompok sesuai dengan tujuan dari pihak pertama (van Doorn, *Sociologische Begrippen en Problemen rond het Verschijnen Macht*, 1957).
- c. Kekuasaan adalah kemampuan dari pelaku untuk menetapkan secara mutlak atau mengubah (seluruhnya atau sebagian) alternatif-alternatif bertindak atau memilih, yang tersedia bagi pelaku-pelaku lain (Mokken, *Power and Influence as Political Phenomena*, 1976).
- d. Kekuasaan adalah kemampuan untuk menyebabkan kesatuan-kesatuan dalam suatu sistem organisasi kolektif melaksanakan kewajiban-kewajiban yang mengikat. Kewajiban dianggap sah sejauh menyangkut tujuan-tujuan kolektif, dan jika ada perlawanan, maka pemaksaan melalui sanksi-sanksi negatif dianggap wajar -- terlepas dari siapa yang melaksanakan pemaksaan itu (Talcott Parsons, *The Distribution of Power in America Society*, 1957).

Dalam setiap kajian mengenai konsep kekuasaan, terdapat suatu fenomena yang unik dimana kemampuan seseorang untuk mempengaruhi sikap dan tingkah laku orang lain seringkali tidak disertai dengan kewibawaan, sehingga tingkat ketaatan dan kepatuhan seseorang sering tidak dilandasi oleh kesadaran secara suka rela melainkan karena pemaksaan oleh instrumen atau alat-alat kekuasaan. Selanjutnya, jika pembahasan telah memasuki dimensi ketaatan atau ketertundukan seseorang atau kelompok terhadap orang atau kelompok lain, menjadi mutlak untuk diketahui tentang *authority* (otoritas, kewenangan) dan *legitimacy* (keabsahan), dua konsep yang tidak pernah bisa dilepaskan dari konsep kekuasaan.

Otoritas atau wewenang sendiri menurut Robert Bierstedt dalam karangannya yang berjudul *An Analysis of Social Power* adalah kekuasaan yang dilembagakan (*institutionalized power*). Pengertian ini bersesuaian pula dengan pandangan Laswell dan Kaplan, yang menyatakan bahwa wewenang adalah kekuasaan formal (*formal power*), dalam arti dimilikinya hak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta dimilikinya hak untuk mengharap kepatuhan orang lain terhadap peraturan yang dibuatnya.

Sedangkan beberapa pengertian legitimasi atau keabsahan seperti yang dikumpulkan oleh Budiardjo (1994 : 90-91), dapat dikemukakan sebagai berikut :

a. Legitimasi adalah keyakinan anggota-anggota masyarakat bahwa wewenang yang ada pada seseorang, kelompok atau penguasa adalah wajar dan patut dihormati.

- b. Legitimasi adalah *the conviction on the part of the member that it is right and proper for him to accept and obey the authorities and to abide by the requirements of the regime* (David Easton, *System Analysis of Political Life*, 1965).
- c. Legitimasi mencakup *the capacity to produce and maintain a belief, that the existing political institutions or forms are the most appropriate for the society* (Seymour Martin Lipset, *Political Man : The Social Basis of Politics*, 1969).

Permasalahan yang muncul kemudian adalah, mengapa seseorang atau suatu kelompok memiliki wewenang yang lebih besar dan mampu memaksa orang atau kelompok lain untuk tunduk dan taat kepadanya, serta dari mana orang atau kelompok tadi memperoleh landasan legitimasi untuk melaksanakan kekuasaannya ? Untuk menjawab pertanyaan ini, mau tidak mau harus dikembalikan kepada teori tentang sumber-sumber kekuasaan serta cara mendapatkan kekuasaan.

Khususnya mengenai sumber-sumber kekuasaan, hal ini tidak dapat dilepaskan dari sejarah teori kedaulatan di dunia yang menunjukkan suatu kenyataan bergesernya arah paham-paham kenegaraan dan kemasyarakatan dari yang non-demokratis kepada yang demokratis. Mula-mula, semenjak berakhirnya abad pertengahan yang merupakan masa-masa kegelapan (*medium aevum*) bagi kebudayaan global terutama di Eropa, dalam Ilmu Negara muncul pemikiran tentang Kedaulatan Tuhan. Ajaran yang sangat identik dengan teori Kedaulatan Raja ini menyatakan bahwa kedaulatan adalah ditangan Tuhan, dan diturunkan kepada raja dengan wahyu Ilahi.

Kekuasaan raja adalah bebas, tidak terbatas dan tidak terikat, karena memang raja hanya tunduk dan bertanggung jawab kepada Tuhan. Dengan demikian maka setiap kehendak dan perintah raja dianggap sebagai perwujudan kehendak dan perintah Tuhan.

Meskipun demikian, ajaran ini mengandung kelemahan, yaitu ketika raja turun tahta, maka seketika itu ia bukan kepala negara lagi dan ia kehilangan kewibawaan dan kedaulatannya. Saat itulah saat dimana semua yang dimilikinya langsung berpindah kepada raja baru yang menggantikannya.

Dari sini muncul ajaran baru yakni Kedaulatan Negara yang berpendapat bahwa negaralah yang memberi kekuasaan kepada raja atau kepala negara, dan bukan sebaliknya (Prodjodikoro, 1981 : 37). Akan tetapi, ajaran inipun ternyata menyimpan kekurangan juga. Apa artinya suatu negara atau pemerintahan jika tidak didasarkan pada suatu peraturan yang lurus dan jujur (yaitu hukum) ?

Dalam hubungan ini, Krabbe dan Duguit menyatakan bahwa hukum itu terjadi dari rasa keadilan (*rechtsgefühl*) atau keinsyafan keadilan (*rechtsbewustzijn*) yang hidup pada sanubari rakyat. Dan hukum itu sendiri -- menurut von Savigny -- tidak dibuat oleh manusia, melainkan ditemukan dan dirumuskan oleh para ahli hukum dari ketentuan-ketentuan yang sudah lama ada dan berkembang bersama-sama dengan perkembangan hidup rakyat. Itulah sebabnya, atas dasar pemikiran-pemikiran demikian, ajaran Kedaulatan Negara digantikan posisinya oleh ajaran Kedaulatan Hukum.

Dari ketiga ajaran tentang kedaulatan diatas, dapat dilihat terjadinya proses demokratisasi, dalam arti dari waktu ke waktu selalu diupayakan untuk menghilangkan absolutisme dan memperhatikan kepentingan orang banyak. Dengan kata lain, kekuasaan yang dipegang oleh seorang raja atau kepala negara semakin diadakan pembatasan yang lebih jelas, sehingga dapat mengurangi berbagai kemungkinan pelanggaran dan penyalahgunaan kekuasaan secara ekstrim.

Meskipun telah muncul gagasan mengenai pembatasan kekuasaan oleh hukum, namun peran rakyat sebagai inti dari suatu negara belum begitu menonjol. Oleh sebab itu, muncullah ajaran atau teori Kedaulatan Rakyat yang masih berlaku hingga sekarang. Teori yang dipelopori oleh Jean Jacques Rousseau dan John Locke ini menentukan bahwa rakyatlah pemegang kekuasaan yang tertinggi. Rakyat dapat menyerahkan kepercayaan dalam bentuk kekuasaan pemerintahan kepada seseorang atau sekelompok orang dalam jangka waktu tertentu, tetapi kedaulatan itu sendiri tidak ikut diserahkan.

Bahkan jika dipandang perlu, rakyat bisa menarik atau mencabut kembali kekuasaan yang telah diberikan kepada seseorang atau sekelompok orang tadi. Sebaliknya, rakyat harus mematuhi aturan-aturan dan perintah si penguasa segera setelah terjadinya penyerahan kekuasaan tersebut. Inilah yang dimaksud Rousseau dengan istilah *du contract social* (perjanjian masyarakat).

Dari kilasan sejarah teori kedaulatan diatas, nampaklah bahwa sumber-sumber

kekuasaan yang dikenal selama ini terdiri dari 4 (empat) sumber, yaitu kekuasaan yang diberikan oleh atau bersumber dari Tuhan, Negara, Hukum dan Rakyat.

Adapun cara-cara memperoleh kekuasaan, seperti dikemukakan oleh Syafiie (1996 : 54-58), terdiri dari 7 (tujuh) macam cara.

Legitimate power adalah perolehan kekuasaan melalui pengangkatan dan atau pemilihan. *Coersive Power* adalah perolehan kekuasaan melalui cara kekerasan, bahkan mungkin bersifat perebutan kekuasaan yang bersifat inkonstitusional.

Selanjutnya *expert power* adalah perolehan kekuasaan melalui keahlian seseorang dalam memangku jabatan tertentu. *Reward power* adalah perolehan kekuasaan melalui suatu pemberian, dimana orang atau kelompok yang taat kepada orang atau kelompok lain mengharapkan atau termotivasi oleh sejumlah uang pembayaran (misalnya gaji). *Reverent power* adalah perolehan kekuasaan melalui daya tarik seseorang, baik aspek wajah, postur tubuh, penampilan atau sikap seseorang.

Sedangkan *Information power* adalah perolehan kekuasaan melalui penguasaan terhadap akses informasi, terutama dalam era teknologi komunikasi yang sangat modern seperti sekarang. Dan terakhir, *Connection power* adalah cara memperoleh kekuasaan melalui hubungan (*relation*) yang luas, baik dalam bidang politik maupun perekonomian.

Pembatasan Kekuasaan dan Demokrasi

Diatas telah disinggung bahwa dilihat dari sumber-sumber kekuasaan, telah terjadi proses demokratisasi dalam praktek pelaksanaan kekuasaan oleh penguasa. Ini berarti juga, kekuasaan yang dimiliki oleh seorang penguasa, semakin lama semakin terbatas. Dan memang, adanya kekuasaan yang terbatas dalam arti terdapat keseimbangan peran dan wewenang antar lembaga-lembaga politik dalam suatu negara ini, merupakan salah satu wujud utama dari ciri negara demokrasi. Masalahnya kemudian, siapa yang sebenarnya berfungsi untuk melakukan pembatasan kekuasaan, serta bagaimana mekanisme pembatasan kekuasaan tersebut ?

Pentingnya pembatasan terhadap kekuasaan negara / pemerintah ini didasari oleh falsafah Lord Acton yang menyatakan bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya (*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*). Dalam terminologi ilmu hukum tata negara, penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah ini disebut dengan *onrechtmatige overheidsdaad*.

Masih dalam konteks pembatasan kekuasaan – khususnya di Indonesia – Amir Santoso (dalam Munandar, 1994 : 85) mengemukakan ilustrasi menarik mengenai perlunya penciptaan mekanisme *Check and Balances* dalam sistem politik Indonesia. Menurut Santoso, DPR dan Mahkamah Agung perlu diberikan kekuasaan yang memadai

untuk melakukan pengawasan terhadap eksekutif, sehingga dalam melaksanakan tugasnya, eksekutif dapat dicegah untuk tidak melampaui batas-batas wewenangnya atau mencoba melakukan akumulasi kekuasaan. Sebaliknya, agar lembaga legislatif dan yudikatif tidak *over acting* dalam melakukan pengawasan, maka pihak eksekutif perlu dilengkapi dengan seperangkat ketentuan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan oleh DPR dan Mahkamah Agung. Dengan demikian, ketiga lembaga tersebut akan saling menjaga agar tidak saling melampaui batas wewenang masing-masing dan agar terpacu untuk melakukan tugasnya secara optimal.

Pada bagian lain, Santoso menjelaskan lebih lanjut bahwa salah satu tuntutan akan demokrasi adalah keinginan untuk melaksanakan pengawasan sosial (*social control*) atas eksekutif (dalam hal ini adalah birokrasi pemerintahan), termasuk keinginan untuk mempengaruhi kebijakan publik secara lebih luas dan lebih mendalam. Lebih jauh Santoso mengatakan bahwa :

Selama 25 tahun terakhir ini, beberapa analisis politik berpendapat bahwa proses perumusan kebijakan dalam negara Orde Baru berada di tangan sedikit orang. Orang yang sedikit inilah yang merumuskan kebijakan pemerintah. Menurut mereka, lembaga-lembaga kemasyarakatan boleh dikatakan memiliki kecil saja pengaruhnya terhadap proses perumusan kebijakan tersebut. Atas dasar pendapat inilah mereka menyebut negara Orde Baru ini dengan berbagai nama, mulai dari Negara Birokrasi hingga Negara Korporatis. Dimasa depan ada kemungkinan

proses perumusan dan penerapan kebijakan akan mengalami perubahan (Munandar, 1994 : 319).

Keinginan untuk melakukan pengawasan sosial dan untuk ikut mempengaruhi kebijakan publik, sebenarnya bersumber atau berakar dari konsep kedaulatan rakyat. Dalam hal ini, Soeseno (1991) menyatakan bahwa wewenang untuk memerintah masyarakat harus berdasarkan pada penugasan dan persetujuan para warga masyarakat sendiri. Karenanya, kekuasaan mesti hanya dilegitimasi oleh kehendak mereka yang dikuasai. Lebih jauh dijelaskan bahwa kedaulatan rakyat bertumpu pada hak setiap orang untuk menentukan dirinya sendiri dan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut seluruh masyarakat. Dengan begitu, yang diperlukan bukan demokrasi total, melainkan kontrol demokratis yang efektif.

Soeseno kemudian mengajukan tesis bahwa, kontrol masyarakat terhadap kekuasaan negara bersifat nyata, walaupun terbatas. Hal ini menjadi kian gamblang saat sistem demokrasi mensyaratkan adanya keterbukaan dalam pengambilan keputusan. Secara lebih konkrit, kontrol masyarakat terhadap tindakan administrasi negara, sesungguhnya merupakan hak personal / individual sebagai mahluk sosial. Dengan begitu, apa pun yang dilakukan oleh pemerintah diamati secara ketat oleh masyarakat, melalui media massa, lembaga perwakilan, atau saluran-saluran lainnya. Pada pengertian lain, kelas negara harus bertindak atas dasar kesadaran bahwa rakyat merupakan pengawas serta merupakan "tuan" bagi segenap perilaku aparat pemerintahan.

Agaknya, persoalan justru berada pada derajat mengoptimalkan kontrol sosial tersebut,

serta bagaimana hal itu dijadikan *in-put* agar segala produk dan perilaku pemerintah menjadi bertambah matang. Artinya, *social control* yang optimal sebagai *in-put*, semestinya menghasilkan *out-put* berupa pelayanan optimum yang disajikan oleh pemerintahan secara kualitatif. Dengan kata lain, pemberdayaan kontrol sosial adalah juga merupakan implementasi kedaulatan rakyat.

Dari beberapa kutipan di atas dapat ditemukan suatu pemahaman bahwa dalam negara demokrasi, proses pengambilan keputusan (kebijakan publik) harus melibatkan berbagai kekuatan yang terdapat dalam negara tersebut, tidak didominasi oleh kekuatan atau pihak-pihak tertentu.

Dikaitkan dengan pembagian dan atau pembatasan kekuasaan, maka masalahnya kemudian adalah, bagaimana cara membatasi kekuasaan serta siapa yang harus melakukan pembatasan terhadap kekuasaan ini? Berbicara mengenai pembatasan kekuasaan, jelas tidak dapat dipisahkan dari pemikiran Montesquieu (nama aslinya Charles Louis de Secondat) yang pernah menulis *L'Esprit de Lois* (Jiwa Undang-Undang). Dalam bukunya ini, Montesquieu mengemukakan dua gagasan pokok mengenai pemerintahan yakni gagasan tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan gagasan tentang hukum. Pada buku 11 bab 6 dan buku 19 bab 27, Montesquieu membuat pembedaan secara tajam antara kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Pandangan inilah yang pada waktu-waktu kemudian dikenal dengan ajaran *Trias Politika*, meskipun Montesquieu sendiri tidak pernah mendefinisikan demikian.

Pembagian kekuasaan dalam suatu negara menjadi tiga kelompok ini mutlak harus

diadakan, sebab dengan adanya pemisahan secara ketat ini akan dapat dijamin adanya kebebasan dari masing-masing kekuasaan. Artinya, pemisahan kekuasaan akan dapat menghindari terjadinya interaksi atau campur tangan dari kekuasaan yang satu terhadap kekuasaan yang lainnya. Bahkan Montesquieu berani menyimpulkan bahwa jika kekuasaan eksekutif disatukan dengan legislatif atau yudikatif, atau jika kekuasaan legislatif dicampur dengan kekuasaan yudikatif, maka tidak akan ada kebebasan. Penjelasan secara lengkap mengenai alasan-alasan ketidaksetujuannya terhadap penyatuan kekuasaan dalam suatu negara, dapat disimak dari tulisannya sebagai berikut :

Bila kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang yang sama, atau dalam satu lembaga kehakiman, tidak mungkin ada kebebasan ; karena bisa terjadi penangkapan-penangkapan. Demikian pula, tidak akan ada kebebasan bilamana kekuasaan yudikatif tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Seandainya kekuasaan yudikatif digabungkan dengan kekuasaan legislatif, kehidupan dan kebebasan warga negara akan berada dalam pengawasan sewenang-wenang, karena kalau demikian hakim sekaligus sebagai legislator atau pembuat hukum. Jika kekuasaan kehakiman itu digabungkan dengan kekuasaan pelaksana hukum, hakim dapat saja bertindak dengan kekerasan atau penindasan. Segala sesuatu akan berakhir seandainya orang atau lembaga yang sama, entah bangsawan entah rakyat jelata, menjalankan ketiga kekuasaan untuk memberlakukan hukum, menjalankan keputusan rakyat dan mengadili perkara perseorangan (Montesquieu, 1993 : 45-46).

Meskipun Montesquieu setuju dengan kebebasan pada lembaga-lembaga kekuasaan, namun ia tidak mengartikan kebebasan sebagai suatu kemerdekaan bagi setiap orang untuk berbuat sesukanya atau tanpa batas. Kebebasan disini dimaksudkan untuk menunjukkan suatu suasana dimana orang merasa bahwa pribadi dan milik mereka aman. Dalam kaitan ini, rakyat memiliki kebebasan untuk melakukan apa saja yang dikehendaki sepanjang diperbolehkan atau diijinkan oleh hukum. Selanjutnya, dalam sistem hubungan antara negara dan masyarakat, kebebasan diberi makna sebagai hasil pengaturan politik yang melindungi masyarakat terhadap kecenderungan-kecenderungan penguasa untuk menindas, dan sebaliknya melindungi para penguasa tadi dari agresi masyarakat secara bersama. Jadi dapat dipahami bahwa meskipun dalam suatu negara hukum terkandung penggunaan paksaan atau penerapan sanksi, tetapi dampak yang ditimbulkannya pada para anggota masyarakat cukup berbeda apabila tujuan mereka adalah kebebasan, bukan penindasan (Judith N. Skhlar, 1996 : 132-133).

Beranjak dari pemikiran ini, Montesquieu menandakan perlunya hukum sebagai salah satu instrumen negara atau pemerintah demokrasi. Dengan adanya hukum, pemerintah dapat melindungi warga negaranya, sekaligus dapat menjamin adanya permainan kepentingan dalam lingkup yang luas diantara mereka yang memerintah. Dengan demikian dapat dikatakan juga bahwa hukum (dalam hal ini adalah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam konstitusi dan peraturan-peraturan lainnya), merupakan alat yang berfungsi untuk membatasi kekuasaan dari suatu lembaga politik.

Negara Hukum dan Upaya Pemberdayaan Demos

Adanya suatu hukum yang membatasi kekuasaan politik dalam suatu negara inilah yang pada prinsipnya disebut dengan istilah Negara Hukum (*rechtstaat*). Ide dasar dari negara hukum ini ialah bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Oleh karena itu, dalam negara hukum tercakup 4 (empat) tuntutan dasar, yaitu *pertama* tuntutan kepastian hukum yang merupakan kebutuhan langsung masyarakat ; *kedua* tuntutan bahwa hukum berlaku sama bagi segenap penduduk dan warga negara ; *ketiga* legitimasi demokratis dimana proses pembentukan hukum harus mengikutsertakan dan mendapat persetujuan rakyat ; dan *keempat* tuntutan akal budi yaitu menjunjung tinggi martabat manusia dan masyarakat (Soeseno, 1991 : 295-297).

Keempat tuntutan tersebut, pada dasarnya merupakan ciri-ciri umum dari negara hukum. Akan tetapi dalam implementasinya di tiap-tiap negara bisa berbeda-beda. Sebagai contoh, pada negara-negara Eropa Kontinental (Belanda, Jerman, Perancis) yang menganut konsep *rechtstaat*, unsur-unsur negara hukum meliputi pengakuan terhadap hak asasi manusia, pemisahan kekuasaan, pemerintahan berdasarkan UU, serta adanya peradilan administratif. Sementara pada negara-negara Anglo Saxon (Inggris, Amerika, Kanada) yang menerapkan konsep *rule of law*, unsur-unsur negara hukum meliputi adanya konstitusi yang bersumber pada HAM, persamaan menurut hukum bagi semua orang (*equality before the law*), serta hukum mengatasi segalanya (*legal supremacy*) (Djiwandono, 1996 : 39).

Dari kedua konsep tersebut, Soeseno (1995 : 58-59) mengemukakan 5 (lima) ciri pokok negara hukum sebagai berikut :

1. Fungsi-fungsi kenegaraan dijalankan oleh lembaga yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan-ketetapan sebuah undang-undang dasar.
2. UU dasar menjamin hak-hak asasi manusia yang paling penting, karena tanpa jaminan itu hukum dapat menjadi sarana penindasan. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia memastikan bahwa pemerintah tidak dapat menyalahgunakan hukum untuk, melalui UU, melegalisasikan perbuatan yang sebenarnya tidak adil atau tercela.
3. Badan-badan negara menjalankan kekuasaan masing-masing selalu dan hanya atas dasar hukum yang berlaku.
4. Terhadap tindakan badan negara, masyarakat dapat mengadu ke pengadilan dan putusan pengadilan dilaksanakan oleh badan negara.
5. Badan kehakiman bebas dan tidak memihak.

Negara hukum sendiri memiliki hubungan yang erat dengan negara demokrasi, yaitu bahwa negara hukum merupakan salah satu dari lima gugus ciri hakiki negara demokratis. Empat ciri negara demokratis lainnya berdasarkan deklarasi *International Commision of Jurist Conference* di Bangkok tahun 1965 adalah pemerintah dibawah kontrol nyata masyarakat, pemilihan umum yang bebas, prinsip mayoritas, serta adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis (Soeseno, 1995 : 58). Masih dalam pembahasan yang sama, Pakpahan (1994 : 49-50) menambahkan syarat lain bagi eksistensi negara demokrasi yaitu

adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and partial tribunals*), terjaminnya kebebasan menyatakan pendapat dan berserikat/berorganisasi, serta terselenggaranya pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa suatu negara hukum belum tentu merupakan negara demokrasi, karena masih harus dipenuhi syarat-syarat lainnya. Sebaliknya, negara demokrasi yang tidak berdasarkan atas hukum, bukanlah negara demokrasi yang sesungguhnya. Tetapi paling tidak, sebagaimana ungkapan Lobkowics yang dikutip Soeseno, demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.

Ini berarti pula bahwa hukum sebagai alat pembatas kekuasaan, pada akhirnya harus mampu memperlebar jalan menuju proses demokratisasi (*pemberdayaan demos*) melalui peningkatan partisipasi efektif masyarakat, kontrol terhadap agenda publik, persamaan kedudukan dalam pemilu dan pengambilan keputusan, persamaan kedudukan dalam hukum dan kehidupan politik, pemerataan kepemilikan dan hasil, kebebasan berkumpul, pelayanan publik dan jaminan sosial, kebebasan berusaha, serta jaminan rasa aman (Arfani, 1996 : 3-24).

Penutup

Secara umum terdapat asumsi politik yang mengajarkan bahwa demokrasi berhubungan tegak lurus dengan kesejahteraan masyarakat. Artinya, semakin rakyat memiliki kebebasan untuk ikut berpartisipasi dalam rangka memenuhi pilihan atau kebutuhan

hidupnya (*public choice*), serta dilibatkan dalam setiap proses pengambilan keputusan politik, maka masyarakat akan semakin merasakan adanya kesejahteraan, bukan hanya dalam pengertian fisik (material) namun juga non fisik (spiritual). Sebaliknya, semakin kekuasaan tersentralisasi pada sedikit lembaga sementara aspirasi masyarakat dibatasi, maka jalan untuk menuju masyarakat yang adil dan makmur akan semakin berliku.

Dalam pemikiran analogis, asumsi ini dapat pula kita jadikan pisau analisis untuk memahami kondisi bangsa Indonesia selama masa 30 tahun lebih era Orde Baru. Sebagai bangsa yang besar dengan sumber daya yang besar pula, sangat ironis jika kondisi ekonomis kita justru masih tergolong dalam negara-negara miskin (*undeveloped countries*) yang salah satunya dicirikan oleh adanya kesenjangan yang sangat lebar antara golongan penguasa dan pengusaha (kelas kakap) disatu sisi dengan realita kemiskinan penduduk disisi lain. Tentu banyak faktor yang menyebabkan terjadinya kondisi ini. Namun dalam analisis politik, salah satu faktor determinannya adalah hubungan *elite - massa* atau *patron - client* yang kurang seimbang. Untuk itu - sekali lagi - langkah strategis yang perlu diprioritaskan adalah pemberdayaan masyarakat (*demos*), baik secara kelembagaan melalui jalur perwakilan maupun secara perseorangan.

DAFTAR PUSTAKA

Arfani, Riza Noer (ed.), 1996, *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, Jakarta : Raja Grafindo Persada

Budiardjo, Miriam, 1993, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia

_____, 1994, *Demokrasi di Indonesia : Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta : Gramedia

_____, 1994, *Kuasa dan Wibawa*, Jakarta : Gramedia

Djiwandono, Soedjati (ed.), 1996, *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*, Jakarta : CSIS

Indra, Muhammad Ridhwan, *Kekuasaan Presiden Lebih Menonjol (Executive Heavy)*, Jakarta : tt

Montesquieu, 1993, *Membatasi Kekuasaan : Telaah Mengenai Jiwa Undang-Undang*, terjem. Yayasan Karti Sarana, Jakarta : Gramedia.

Pakpahan, Muchtar. 1994. *DPR RI Semasa Orde Baru*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Prodjodikoro, Wirjono, 1981, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Jakarta : Eresco.

Shklar, Judith N., 1996, *Montesquieu : Penggagas Trias Politica*, Jakarta : Grafiti

Suseno, Franz Magnis, 1991, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia.

_____, 1995, *Mencari Sosok Demokrasi : Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta : Gramedia.

Syafie, Inu Kencana, 1994, *Ilmu Pemerintahan*, Bandung : Mandar Maju