

PEMERINTAHAN BERDASARKAN KEKUASAAN DAN OTORITAS



SF. Marbun.

Otoritas (*kemampuan membuat orang lain mematuhi suatu perintah tertentu*) adalah sebuah aspek lain yang harus ada disisi kekuasaan. Dan menurut SF. Marbun, kekuasaan tidak ada artinya apabila tidak disertai dengan otoritas. Hanya dengan otoritaslah suatu pemerintahan dapat diterima dan mampu bertahan lama.

PENDAHULUAN.

Persoalan Pemerintahan, Kekuasaan dan Otoritas, merupakan persoalan klasik yang selalu relevan dan menarik untuk dikaji sepanjang masa.

Tema pokok tulisan ini berangkat dari proposisi bahwa persoalan utama pemerintahan adalah persoalan kekuasaan dan otoritas. Pada dasarnya menjalankan pemerintahan adalah menjalankan kekuasaan yang disahkan, yaitu kekuasaan yang dibenarkan dan diterima. Memerintah hanya berdasarkan

kekuasaan semata-mata tanpa disetujui oleh sebagian yang diperintah hanya bertahan dalam waktu yang singkat.

Meskipun kekuasaan pada dasarnya bersifat netral, namun persoalan pemerintahan, kekuasaan dan otoritas telah dijadikan objek kajian sejak masa pemerintahan kuno oleh para filosof Yunani kuno; seperti Socrates¹, Plato² dan Aristoteles³.

Kemudian konsep kekuasaan semakin banyak diperhatikan, dibahas dan dipermasalahkan dalam disiplin ilmu

- 1). Lihat I.F. Stone (terjemahan) Rahmah Asa Harun, *Peradilan Socrates, Skandal Terbesar dalam Demokrasi Athena*, Grafiti, Jakarta, 1991.
- 2). Lihat J.H. Rapaport, *Filsafat Politik Plato*, Rajawali Pres, Jakarta, 1988.
- 3). Lihat J.H. Rapaport, *Filsafat Politik Aristoteles*, Rajawali Pres, Jakarta, 1988.

politik. Demikian pula dalam bidang ilmu sosial masalah kekuasaan dijadikan konsep yang sangat mendasar.

Kekuasaan selalu berwajah ambigu, mempesona dan menakutkan⁴⁾. Kekuasaan mempesona karena dengan kekuasaan seorang Raja atau Presiden dengan kharisma besar, berpenampilan menarik, memikat dan menawan dapat menyatukan dan mengatur kehidupan masyarakat yang khas. Sebaliknya kekuasaan terasa menakutkan karena cenderung disalahgunakan untuk menindas dan merampas kebebasan kehidupan masyarakat. Kekuasaan menjadi cenderung busuk dan tidak lagi digunakan untuk tujuan baik bagi kehidupan bersama.

Kendati kekuasaan selalu berwajah dua mempesona dan menakutkan, namun kehadiran kekuasaan sangat penting bagi pemerintah dan masyarakat, sebab pemerintah dan masyarakat bergerak dan hidup karena kekuasaan itu sendiri. Kekuasaan bukan hanya terdapat dalam organisasi pemerintahan, tetapi kekuasaan juga terdapat dalam setiap masyarakat yang sederhana. Karena itu kekuasaan harus dilihat dari baik ataupun buruknya dalam penggunaannya oleh pemerintah dan bagi kehidupan masyarakat.

Di atas telah disebutkan bahwa menjalankan pemerintahan pada dasarnya adalah menjalankan kekuasaan, sehingga di manapun sejumlah manusia berada di situ mereka menjalankan pemerintahan, berarti mereka menyelenggarakan kekuasaan.

Suatu pemerintahan hanya dapat dibangun berdasarkan kekuasaan dan otoritas. Inilah tema pokok yang menjadi focus kajian tulisan ini.

Istilah kekuasaan mengandung rumusan atau pengertian yang amat luas, tetapi dari berbagai rumusan atau pengertian kekuasaan yang dirumuskan para ilmuwan dari berbagai disiplin ilmu, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya kekuasaan adalah kemampuan pelaku untuk mempengaruhi tingkah laku orang lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku orang lain tersebut sesuai dengan keinginan orang yang mempunyai kekuasaan⁵⁾.

Dari rumusan atau pengertian kekuasaan tersebut di atas, dapat muncul sederetan pertanyaan yang melingkupi kekuasaan, antara lain, mengapa seseorang mempunyai kekuasaan dan mengapa orang lain patuh terhadap kekuasaan yang dimilikinya? Dari mana sumber kekuasaan dan apa ciri kekuasaan itu? Apakah ada perbedaan antara konsep kekuasaan dalam kebudayaan Jawa dengan konsep kekuasaan dalam kebudayaan Eropa dan Amerika? Mengapa setiap kekuasaan memerlukan otoritas?

Dalam kaitan dengan kekuasaan tersebut dikenal istilah *authority* (otoritas, wewenang) dan *legitimacy*. Pengertian kekuasaan dan *authority* (otoritas, wewenang) serta *legitimacy* mempunyai hubungan erat satu sama dengan lainnya. Karena itu dalam kepustakaan banyak ditemukan pengertian mengenai *authority* (otoritas, atau *legalized power* atau

4). Frans. Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*, PT. Gramedia, Jakarta, 1986, Hal. 1: Lihat Nicollo Machiavelli, *Sang Pengusa, Surat Seorang Negarawan Kepada Pemimpin Republik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1987, hal. viii; Lihat pula I. Marsana Windhu, *Kekuasaan & Kekerasan Menurut Johan Galtung*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1992, hal. 30.
5). Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1986, hal.9.

wewenang) dan legitimacy yang dirumuskan oleh para ilmuan, seperti halnya rumusan atau pengertian kekuasaan.

Otoritas atau wewenang menurut Robert Bierstedt dalam karangannya *An Analysis of Social Power* sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo⁶⁾ menyatakan authority atau wewenang adalah institutionalized power (kekuasaan yang dilembagakan). Dengan nada yang sama Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan menyebut authority adalah "kekuasaan formal" (formal power). Jadi yang mempunyai wewenang (authority) berhak mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak mengharapkan kepatuhan terhadap peraturannya⁷⁾. Pada hal kepatuhan hanya mungkin diperoleh bilamana ada legitimacy atau keabsahan, yaitu adanya keyakinan anggota-anggota masyarakat bahwa wewenang yang ada pada seseorang atau pengusaha adalah wajar dan patut dihormati.

Kepatuhan sukarela tidak dapat dijamin dihasilkan setiap kali kekuasaan berfungsi, bahkan tidak jarang kepatuhan dimunculkan dengan cara lain, misalnya dengan paksaan atau kekerasan. Akhirnya kekuasaan berarti pula mencakup kemampuan untuk memaksa agar kepatuhan dapat timbul.

Kekuasaan yang tidak didukung kemampuan untuk memaksa agar dipatuhi adalah kekuasaan yang lemah dan tidak efektif. Hal ini mengingatkan pada cerita Aristoteles dalam *Politica*

melengkapi cerita Antisthenes dengan fabel tentang singa dan kelinci. "Ketika kelinci berpidato di hadapan majelis rakyat menuntut persamaan, singa menjawab, 'di mana cakar dan gigimu'?" Ini adalah jawaban sinis terhadap tuntutan demokrasi atas persamaan yang tidak didukung kemampuan untuk memaksakan suatu tuntutan⁸⁾.

Berdasarkan uraian di atas timbul pertanyaan apakah perbedaan antara kekuasaan dengan otoritas atau wewenang? Apa pula perbedaan kekuasaan dengan kekuatan dan bagaimana hubungan antara keduanya? Bagaimana pula hubungannya dengan kekerasan dan legitimacy. Bagaimana hubungan pemerintahan dengan otoritas?

KEKUASAAN

Kekuasaan berasal dari kata "kuasa" yang berarti kemampuan atau kesanggupan untuk berbuat sesuatu; kewenangan atas sesuatu atau untuk menentukan sesuatu. Kemudian kekuasaan berarti kuasa untuk mengurus atau memerintah; kemampuan; kesanggupan dan kekuatan⁹⁾.

Dalam bahasa Inggris ditemukan beberapa istilah yang menunjukkan pengertian atau kekuatan, antara lain *power, force, energy atau strength*. Artinya secara umum ialah kemampuan untuk mengarahkan segala usaha guna mencapai tujuan; kemampuan untuk mempengaruhi sesuatu atau seseorang. Namun diantara istilah tersebut power merupakan istilah yang umum

6). *Ibid*, hal. 14.

7). *Ibid*.

8). I.F. Stone, *Op.cit*, hal. 13.

9). Anton M, Moeliono, dkk, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1987, hal. 476.

diterjemahkan dan sering digunakan untuk memberi arti kekuasaan atau kekuatan.

Pengertian kekuasaan tidak dapat dimengerti dan dilihat dalam ruang kosong. Dari berbagai rumusan tentang kekuasaan selalu dibatasi oleh konteks sosial yang melingkupinya. Kerangka demikian inilah pada akhirnya yang selalu menentukan realitas kekuasaan.

Meskipun demikian dari sekian banyak definisi yang dirumuskan oleh para ilmuwan sosial, politik dan sosiolog, secara umum masih dapat dirumuskan bahwa pada dasarnya kekuasaan adalah kemampuan seseorang untuk mempengaruhi tingkah laku orang lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku orang lain tersebut sesuai dengan keinginan orang yang mempengaruhinya itu.

Dalam merumuskan pengertian kekuasaan antara sarjana yang satu dengan sarjana yang lainnya terdapat dimensi penekanan yang berbeda-beda, sesuai dengan disiplin ilmu dan konteks sosial yang melingkupinya. Ada kelompok sarjana yang memberikan arti kekuasaan dengan memberikan penekanan pada dimensi dominasi (dominance), yang pada dasarnya bersifat paksaan (coercion). Mereka yang termasuk ke dalam kelompok ini antara lain Socrates, Machiavelli, Thomas Hobbes, J.J. Rosseau, Karl Max, Max Weber, Talcott Parson, Strauze dan Harold D. Laswell serta Johan Galtung.

Ketika Socrates¹⁰⁾ dalam *Memorabilia* menggelar proposisi bahwa prinsip dasar

pemerintah adalah urusan penguasa untuk memberi perintah dan urusan yang diperintah untuk patuh, Socrates memberikan penekanan pada dimensi ketaatan mereka untuk patuh kepada penguasa dan yang dibutuhkan bukan persetujuan dari mereka. Hal ini sering disebut merupakan prinsip awal dari otoriterisme. Socrates juga mempersoalkan otoritas Homerius yang terdiri dari Eksekutif, Senat dan Majelis Rendah.

Demikian pula menurut Niccolo Machiavelli¹¹⁾ bahwa tujuan utama berpolitik bagi penguasa adalah mengamankan kekuasaan yang ada pada tangannya. Dia mengulas sinisme moral yang keras. Baginya politik dan moralitas merupakan dua bidang yang terpisah dan tidak ada hubungannya satu dengan lainnya. Dalam urusan politik tidak ada tempat moral didalamnya. Bagi penguasa yang penting bagaimana meraih sukses dengan memegang kekuasaan. Tujuan berpolitik adalah mempertahankan dan memperluas kekuasaan dengan segala cara dapat dibenarkan, bilamana perlu dengan paksaan atau kekerasan, bahkan Machiavelli menekankan dominasi kekuasaan dan manipulasi merebut kekuasaan.

Kemudian senada dengan itu adalah Thomas Hobbes mengembangkan teori Absolutisme Negara yang menyerupai teori Machiavelli¹²⁾. Menurut Hobbes kemutlakan wewenang negara adalah harga yang harus dibayar manusia agar

10). I.F. Stone, Op.cit, hal. 14 dan 19.

11). Nicollo Machiavelli, *Sang Penguasa, Surat Seorang Negarawan Kepada Pemimpin Republik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1987, hal. xxxi.

12). Lihat Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yayasan Kanisius, Yogyakarta, 1982, hal. 63; Lihat J.J. Von Scmid, *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, PT. Pembangunan, Jakarta, 1986, hal. 105 - 112; Lihat pula Frans Magnis Suseno, *Eтика Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1987, hal. 209; Lihat Frans Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*, PT. Gramedia, Jakarta, 1986, hal. 13.

ia dapat hidup dalam keteraturan, ketentraman dan kedamaian.

Cara berfikir Thomas Hobbes seperti ini hingga sekarang masih merupakan godaan bagi para pemegang kekuasaan. Demikian pula Jean J. Rousseau¹³⁾ tampil dengan teori Contract Social yang dikuasai oleh ide totaliter, yang akarnya terletak dalam identifikasi total antara kehendak individu dengan kehendak negara. Juga Karl Max berbicara tentang perjuangana klas dan kekuasaan ekonomi.

Di antara para sarjana yang banyak diikuti pendapatnya adalah Max Weber¹⁴⁾, merumuskan kekuasaan adalah kemampuan melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami dan apapun dasar kemampuan itu.

April Carter¹⁵⁾ juga menyatakan bahwa meskipun unsur penting dalam kekuasaan adalah kepatuhan, akan tetapi dalam kenyataannya kepatuhan itu seringkali ditimbulkan dengan cara lain, sehingga kekuasaan itu mencakup kemampuan untuk memaksa agar kepatuhan dapat timbul. Alat pemaksa itu ialah ancaman penggunaan kekerasan dan pelaksanaan penggunaan kekerasan fisik. Jadi kekuasaan yang tidak didukung oleh kemampuan untuk memaksakan kepatuhan adalah kekuasaan yang tidak efektif dan tidak efisien.

Terakhir adalah Johan Galtung¹⁶⁾ menyatakan bahwa kekuasaan cenderung menaruh kepercayaan pada kekuatan,

sedangkan otoritas adalah kekuasaan yang dilegitimasikan, artinya kekuasaan telah mendapatkan pengakuan umum. Dalam hal ini Galtung lebih cenderung melihat kekuasaan pada aspek kekuatan. Kemudian kelompok sarjana yang memberikan arti pada kekuasaan sebagai persuasi antara lain Plato. Pada saat Plato¹⁷⁾ akan menggunakan istilah "kekuasaan" dalam pemikiran politiknya ia dihadapkan pada dua istilah dalam bahasa Yunani, yakni *peithein* yang berarti persuasi, sering dipergunakan untuk menangani urusan dalam negeri dan bisa berarti "paksaan" atau "kekerasan" sering digunakan untuk menangani urusan luar negeri. Akhirnya Plato merumuskan kekuasaan adalah kesanggupan untuk meyakinkan (persuasi) orang lain agar melakukan apa yang dikehendaki orang yang melakukan persuasi itu. Penyelenggaraan kekuasaan menurut Plato bukanlah dengan paksaan atau kekerasan tetapi dengan persuasi. Paksaan atau kekerasan hanya dapat digunakan dalam keadaan darurat. Plato juga merumuskan sumber kekuasaan ialah pengetahuan dan bukan pangkat, kedudukan, jabatan, kekayaan atau dewa. Sedangkan bagi Aristoteles¹⁸⁾ sumber kekuasaan terbaik adalah hukum. Hukum akan menumbuhkan moralitas terpuji dan keberadaban yang tinggi bagi penguasa negara, sehingga kesewenangan tidak akan terjadi. Aristoteles melihat negara

13). J.J. Rousseau (alih bahasa) A. Haryono C. Woejkirsari, *Kontrat Sosial*, Yayasan Karti Sarana, Jakarta, 1989.

14). Buku aslinya Max Weber berjudul *Wirtschaft und Gesellschaft* (1992). Buku ini banyak dikutip para sarjana antara lain: Miriam Budiardjo, Op.cit, hal. 16; Lihat Surjono Soekanto, *Pengantar Sosiologi*, CV. Rajawali, Jakarta, 1989, hal. 244; Lihat pula H.G. Surie, *Ilmu Administrasi Negara, Suatu Bacaan Pengantar*, PT. Gramedia, Jakarta, 1987, 218 - 304.

15). April Carter, *Otoritas dan Demokrasi*, Rajawali Pers, 1985, hal. 91 - 96.

16). I. Marsana Windhu, Op.cit, hal. 33.

17). J.H. Rapaport, *Filsafat Politik Plato*, Op.cit, hal. 95 - 96.

18). J.H. Rapaport, *Filsafat Politik Aristoteles*, Op.cit, hal. 54.

sebagai suatu keluarga besar. Karena itu ia tidak membedakan kekuasaan negara dan kekuasaan dalam keluarga. Kemudian Bertrand Russell¹⁹⁾ menyatakan bahwa konsep mendasar dalam ilmu sosial adalah konsep kekuasaan. Russell mensejajarkannya dengan konsep energi dalam ilmu fisika, sehingga ditemui adanya ungkapan seperti kekuasaan sosial, kekuasaan kepercayaan, kekuasaan dalam bentuk paksaan, kekuasaan politik, kekuasaan ekonomi, pendidikan, ideologi dan kekuasaan otoritas. Sedangkan Galtung memahami kekuasaan sebagai kekuatan yang berbeda dengan otoritas, meskipun ia mengakui otoritas merupakan salah satu bentuk kekuasaan.

Robert Dahl²⁰⁾ pernah mempersamakan kekuasaan dengan pengaruh, sehingga menjadikan inti pokok kekuasaan adalah pengaruh. Dalam hal ini pengaruh merupakan hal pokok dan kekuasaan merupakan bentuk khususnya.

Kecuali kekuasaan di lihat dari "paksaan" dan "pengaruh", terdapat pula pendapat lain yang menempatkan kekuasaan dalam arti "netral". R.J.Mokken sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo²¹⁾ memberikan arti kekuasaan sebagai kemampuan dari pelaku untuk menetapkan secara mutlak atau mengubah alternatif bertindak yang tersedia bagi pelaku lain:

Otoritas.

Istilah otoritas sering digunakan secara bergantian dengan istilah wewenang atau berwenang (authoritative), namun Max

Weber lebih sering menggunakan istilah otoritas daripada istilah kekuasaan.

Otoritas berarti membuat agar orang lain mematuhi suatu perintah dengan maksud (isi) tertentu, sehingga apabila dibandingkan dengan kekuasaan maka kekuasaan tidak ada artinya apabila tidak disertai dengan otoritas. Demikian pula jika dihubungkan dengan suatu organisasi misalnya negara. Suatu organisasi atau negara tidak akan dapat menjalankan fungsi jika tidak disertai dengan otoritas, sehingga otoritas mempunyai arti penting.

Otoritas merupakan bentuk khusus dari kekuasaan karena dengan otoritas baru terlihat bahwa suatu kekuasaan diterima dan diabsahkan. Dengan demikian dalam suatu pemerintahan otoritas akan terwujud dan berfungsi sebagai pemerintahan²²⁾. Karena itu otoritas disebut kekuasaan yang dilembagakan.

Menurut Max Weber keharusan bagi otoritas ialah keabsahan (legitimasi) dan keabsahan itu selalu dihubungkan dengan hukum. Otoritas sah apabila otoritas diterima oleh pengikutnya sebagai sesuatu yang mengikat. Jadi otoritas itu menuntut adanya ketaatan. Otoritas yang tahan lama ialah otoritas yang sah. Otoritas berhak menuntut ketaatan dan berhak pula memberikan perintah.

Legitimasi

Legitimasi atau keabsahan merupakan istilah normatif. Karena kalau mempertanyakan legitimasi atau keabsahan berarti mempertanyakan tentang sesuatu norma. Jawaban atas pertanyaan itu dapat berupa absah atau

19). Bertrand Russell (penerjemah) Hasan Basri, *Kekuasaan Sebuah Analisis Sosial Baru*, Yayasan Obor, Jakarta, 1988.

20). Robert Dahl (vide) Miriam Budiardjo, Op.cit, hal. 20.

21). Ibid, hal. 18.

22). H.G. Surine, *Ilmu Administrasi Negara Suatu Bacaan Pengantar*, PT. Gramedia, Jakarta, 1987, hal. 19.

tidak sah. Jadi jika ada tuntutan untuk taat pada suatu perintah berarti mempertanyakan apakah wewenang yang dimiliki untuk menuntut ketaatan itu mempunyai dasar atau tidak²³⁾.

Legitimasi ditinjau dari objek dapat dibedakan antara legitimasi "materi wewenang" dan legitimasi "subjek wewenang". Legitimasi materi wewenang melihat wewenang dari segi fungsinya sehingga dapat dipertanyakan untuk tujuan apa wewenang dapat dipergunakan dengan sah? Sedangkan legitimasi subjek wewenang mempertanyakan dasar wewenang seseorang atau sekelompok orang memegang kekuasaan negara dan membuat berbagai peraturan perundang-undangan?²⁴⁾

TIPE-TIPE OTORITAS ATAU WEWENANG.

Pembahasan mengenai otoritas atau wewenang tidak dapat dihindari dari pembahasan otoritas atau wewenang yang dilakukan oleh Max Weber. Otoritas merupakan sifat dan dasar wewenang yang menentukan bagi penguasa untuk mempunyai wewenang. Max Weber membuat penggolongan tipe otoritas atau wewenang atas dasar rasional, tradisional dan kharismatis.

Tipe Otoritas Rational

Tipe otoritas atau wewenang rational sering juga disebut tipe legal atau formal. Tipe otoritas didasarkan atas keyakinan yang bersifat legalitas atau formal yang disandarkan pada sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat. Masyarakat

tunduk pada pemerintah dan pemimpinnya karena didasarkan pada aturan legalitas-formal²⁵⁾.

Dasar otoritas atau wewenang adalah suatu sistem hukum yang berlaku di suatu negara. Suatu sistem hukum harus sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, seperti agama, tradisi, kebudayaan dll, sehingga sistem hukum itu akan diakui dan ditaati oleh masyarakat.

Dalam kehidupan masyarakat yang demokratis, dalam sistem hukumnya diatur kedudukan orang-orang yang memegang kekuasaan menurut jangka waktu tertentu dan terbatas, sehingga rotasi kekuasaan akan berjalan dengan demokratis dan adanya kemungkinan seseorang memegang kekuasaan dalam jangka waktu yang lama sekali dapat dihindari. Hal ini membedakannya dengan masyarakat tradisional²⁶⁾.

Ciri-ciri Umum Otoritas Rational

Ciri yang dimiliki otoritas legal saling kait-mengait antara ciri yang satu dengan ciri lainnya yaitu, setiap hukum dapat ditetapkan secara formal melalui suatu persetujuan atau atas kuasa (*octoro*). Hukum merupakan aturan abstrak yang ditetapkan secara formal dan sadar. Anggota organisasi patuh kepada pemegang otoritas artinya patuh kepada aturan impersonal.

Kategori Otoritas Rational

Otoritas rational memiliki kategori dasar antara lain²⁷⁾ : setiap kegiatan

23). Frans Magnis Suseno, *Etika Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1987, hal. 51 - 54.

24). Ibid.

25). H.G. Surie, Op.cit, hal. 221.

26). Soerjono Soekanto, Op.cit, hal. 260.

27). Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer (penerjemah), Gary R. Yusuf, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, UI - Press, Jakarta, 1987, hal. 23 - 33; Lihat juga Martin Albrow (alih bahasa) M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, *Birokrasi*, PT. Tiara Eacana, Yogyakarta, 1989, hal. 26 - 34; Lihat H.G. Surie, Op.cit, hal. 223 - 230.

merupakan tindakan resmi yang kontinu dan terikat oleh aturan-aturan: Setiap wewenang dan tugas-tugas dibatasi dengan lugas dan juga dibatasi secara jelas sarana paksaan yang dapat dilakukan beserta syarat penggunaannya; Dikenal hirarkhi jabatan dan adanya pengawasan disertai sarana lembaga banding atau keberatan atas keputusan yang dikeluarkan atas; Ada keharusan untuk mentaati aturan yang ditetapkan, baik berupa aturan teknis maupun berupa norma umum; Dikenal asas pemisahan dalam arti luas; Asas pengelolaan dilakukan dengan cara tertulis dan ini merupakan ciri organisasi modern, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Otoritas Legal dengan Jabatan Birokratis.

Tipe otoritas legal murni dilaksanakan melalui staf administratif yang diorganisir secara birokratis. Otoritas legal dengan jabatan birokratis tipologi ideal Max Weber antara lain : memiliki kebebasan pribadi dan bukan hanya hirarkhi tetap; mempunyai kompetensi jabatan tetap; diangkat atas dasar kontrak dengan pilihan bebas dan atas dasar kemahiran dalam bidangnya; menerima imbalan gaji dalam bentuk uang dan hak pensiun; jabatan merupakan profesi utama; kenaikan karier, pangkat berdasarkan masa kerja atau keduanya; disiplin jabatan dan pengawasan yang seragam dan keras.

Otoritas Tradisional

Otoritas tradisional adalah otoritas yang keabsahannya didasarkan pada aturan-aturan tradisional. Otoritas

tradisional dapat terjadi antara lain karena nilai-nilai kesucian, kesetiaan pribadi dan lain-lain.

Hubungan yang terjadi pada otoritas tradisional lebih merupakan hubungan antara "tuan" dan "hamba". Kepatuhan atas otoritas tradisional bukan kepada undang-undang atau peraturan, tetapi kepatuhan terhadap pribadi sebagai tuan. Karena itu dalam otoritas tradisional murni tidak kenal wewenang tetap yang didasarkan atas aturan-aturan tetap. Tidak dikenal hirarkhi dan pengangkatan yang teratur atas dasar kontrak bebas dan kenaikan pangkat. Juga tidak dikenal pemberian gaji dan pendidikan tidak dijadikan sebagai norma.

Otoritas Kharismatis

Dasar otoritas kharismatis disandarkan pada sifat-sifat luar biasa yang dimiliki seseorang. Otoritas kharismatis ini pada mulanya terdapat pada para nabi, ahli-ahli penyembuh, ahli hukum, dan para pahlawan-pahlawan perang. Mereka dianggap memiliki kekuatan-kekuatan atau ciri-ciri yang seolah-olah supra-alamiah, supramanusia yang oleh para pengikutnya dilihat sebagai sesuatu yang luar biasa.

Karena rasa kagum dan rasa hormat dari para pengikutnya, muncullah "pengakuan" yang bersifat pribadi dan bersifat keyakinan. Pengakuan muncul karena didorong perintah batin sehingga ada panggilan dalam arti empatisnya. Sedangkan organisasinya didukung oleh personil murid dan pengiringnya. Jabatan-jabatan tetap tidak dikenal dan tidak ada aturan formal serta pemecatan-pemecatan.

HUBUNGAN KEKUASAAN DENGAN OTORITAS.

Di atas telah diuraikan mengenai kekuasaan, legalitas dan otoritas. Namun perlu dipertegas kembali bahwa kekuasaan yang menjadi topik dalam tulisan ini bukanlah segala macam kekuasaan melainkan kekuasaan negara.

Setiap kekuasaan negara harus berdasarkan dan atau memiliki otoritas dan atau wewenang. Otoritas atau wewenang yang dimaksud ialah hak yang dimiliki oleh seseorang atau sekelompok orang yang diorganisir dalam bentuk negara atau pemerintahan. Jadi di sini penekanannya adalah pada hak dan bukan pada kekuasaan semata-mata.

Suatu kekuasaan tanpa disertai otoritas atau wewenang akan merupakan kekuatan tidak sah. Karenanya suatu kekuasaan harus memperoleh pengakuan dan pengesahan dari masyarakat agar lahir suatu otoritas atau wewenang.

Kekuasaan sendiri masih bersifat abstrak. Suatu kekuasaan haruslah disertai otoritas. Kekuasaan tanpa otoritas tidak banyak artinya, karenanya diperlukan pengabsahan dan pelembagaan, sehingga kekuasaan baru akan diterima sebagai sesuatu yang benar. Kekuasaan demikian inilah yang menjadi otoritas. Dengan demikian otoritas berarti kekuasaan yang diterima dan diabsahkan.

KEDAULATAN DAN KEKUASAAN NEGARA.

Secara historis asal usul kekuasaan negara selalu dihubungkan dengan kedaulatan (sovereignty atau soureignty). Kedaulatan merupakan sumber kekuasaan tertinggi bagi negara yang tidak berasal dan tidak berada di bawah kekuasaan itu.

Dalam catatan perjalanan sejarah ditemukan beberapa teori tentang kedaulatan, antara lain, teori kedaulatan Tuhan, raja, rakyat, negara dan kedaulatan Hukum. Teori-teori kedaulatan tersebut pada dasarnya mempertanyakan hak moral apakah yang dijadikan legitimasi bagi seseorang atau sekelompok orang atau bagi suatu pemerintahan atas kekuasaan yang dimilikinya, sehingga sehingga mempunyai hak untuk memegang dan mempergunakan kekuasaan tersebut serta menuntut kepatuhan atas kekuasaan dan otoritas yang dimiliki?

Menurut teori kekuasaan Tuhan kekuasaan tertinggi pada hakekatnya terletak pada Tuhan dan berasal dari Tuhan serta alam gaib yang bersifat adi duniawi²⁸⁾. Atas dasar teori itu raja menamakan dirinya sebagai Tuhan, anak Tuhan atau wakil Tuhan. Teori kedaulatan Tuhan berkembang di dunia Barat pada abad ke V sampai dengan abad ke XV. bahkan masih diterima secara umum hingga jaman renaissance abad ke XVI. Para penganjur paham ini antara lain Augustinus dan Thomas Aquinus²⁹⁾.

28). Moch. Koesnardi dan Bintan Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hal. 118 - 126; Soily Lubis, *Ilmu Negara*, Alumni, Bandung, 1981, hal. 49 - 51.

29). Frans Magnis Suseno, Op.cit, hal. 31 - 50.

30). J.H. Rapar, *Filosafat Politik Augustinus*, Rajawali Pres, Jakarta, 1989; Lihat Theo Huijbers, *Filosafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yayasan Kanisius, Yogyakarta, 1982, hal. 37 - 44.; Lihat pula J.J. Von Schmid (terjemahan) Wiratno, dkk, *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, PT. Pembangunan, Jakarta, 1988, hal. 71 - 78.

Konsep kedaulatan Tuhan bersifat religius ditemukan juga dalam konsep "kekuasaan Jawa", sebagaimana termuat dalam *Babat Tanah Jawi*, *Centini* dan *Wulangreh*. Menurut Babat Tanah Jawi yang ditulis oleh Pangeran Puger sebagai mana dikutip oleh G. Moeldjono³¹⁾ Raja adalah waraning Allah, yakni wakil, proyeksi, layar atau penjelmaan Tuhan. Menurut konsep ini segala sesuatu yang terdapat di tanah Jawa, seperti air dan bumi serta tumbuh-tumbuhan yang ada di atasnya merupakan milik raja. Raja memegang seluruh kekuasaan negara secara mutlak. Raja digambarkan mirip dengan Allah seperti film dengan bintang filmnya. Kekuasaan raja merupakan proyeksi kekuasaan Allah beserta sifat-sifat-Nya, sehingga yang dirasakan manusia ialah serba kebaikan dari raja.

Dalam buku *Wulangreh* karya Paku Buwono, raja sebagai penguasa merupakan wakil dari Hyang Maha Agung, bertugas memelihara hukum dan keadilan. Semua orang harus tunduk dan mengabdi kepada raja tanpa syarat³²⁾. Berani menentang raja berarti sama halnya menentang kehendak Hyang Maha Agung. Kekuasaan raja tidak perlu dipersoalkan pantas atau tidak pantas, yang harus dilakukan adalah membangun sikap nderek karsa dalem (terserah kehendak raja).

Menurut G. Moeldjanto³³⁾, konsep kekuasaan Jawa adalah absolut (mutlak) sebab raja memiliki kekuasaan sebesar kekuasaan dewa dan pemerihara hukum serta penguasa dunia (gung binathara bau dhendha nyakrawati). Raja pemegang

kekuasaan tertinggi di seluruh negeri dan penguasa tunggal (wenang wiseso' ing sanagari). Untuk mengimbangi kekuasaan raja yang demikian besar itu raja harus bijaksana (wicaksana), meluap budi-luhur mulia dan bersifat adil terhadap sesama (ber budi bawa leksana, ambeg adil para marta). Raja bertugas menjaga keteraturan dan ketentraman hidup rakyat, agar tercapai suasana aman sejahtera (anjaga tata titi tentreming praja, karta tuwin raha raja). Konsep ini disebut ajaran atau doktrin keagungbinataran.

Jika konsep demikian ini benar-benar diterapkan dalam kehidupan bernegara, maka kekuasaan dan otoritas raja tidak lagi relevan untuk dipertanyakan. Raja dianggap tidak pernah salah dan segala tindakannya dianggap benar serta tidak dapat diganggu-gugat. Raja bukan lagi manusia biasa. Di sini struktur kekuasaan sangat lemah.

Jika semula hukum yang ditaati adalah hukum Tuhan, teori ini kemudian berkembang sehingga hukum negaralah yang harus ditaati. Akhirnya lahir teori kedaulatan negara.

Menurut teori kedaulatan negara (staat-souvereiniteit) segala sesuatu tunduk pada negara dan kekuasaan tertinggi berada pada negara. Negara merupakan sumber kekuasaan dan sumber hukum serta pencipta hukum. Dalam teori kedaulatan negara ditemukan juga adanya hukum, yakni hukum yang diciptakan sendiri oleh negara yang merupakan penjelmaan dari kepentingan negara. Di luar negara tidak ditemukan badan lain yang berwenang menetapkan hukum. Kekuasaan

31). Moedjanto, *Konsep Kekuasaan Jawa, Penerapannya oleh Raja-Raja Mataram*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1982, hal. 121 - 125; Lihat pula Benedict R.O.G. Anderson, *Gagasan tentang Kekuasaan Dalam Kebudayaan Java*, (vide) Miriam Budiardjo (Penyusun), Op.cit, hal. 44 - 126.

32). Moeldjanto, Op.cit, hal. 122.

33). Ibid.

dan otoritas negara menjadi demikian besarnya mengatur segala aspek kehidupan masyarakat. Hak-hak rakyat tidak dikenal dan tidak diakui eksistensinya, sebab seluruh hak rakyat telah diserahkan sepenuhnya kepada negara, bahkan untuk kepentingan dan kejayaan negara tindakan apapun dapat dilakukan oleh negara. Teori kedaulatan negara dipelopori antara lain oleh Jean Bodin³⁴⁾, Thomas Hobbes³⁵⁾, Paul Laband dan G. Jellinek³⁶⁾

Salah seorang filsuf absolutisme negara yang pikiran-pikirannya sangat terkenal dan berpengaruh besar terhadap perkembangan teori kenegaraan adalah Hobbes. Negara digambarkan oleh Hobbes sebagai makhluk raksasa yang sangat menakutkan. Negara bukan lagi dimaksudkan untuk kepentingan manusia, melainkan sebaliknya manusia untuk kepentingan negara. Hobbes membangun konstruksi teorinya dengan latar belakang keadaan alamiah manusia bebas, kacau dan liar. Manusia digambarkan sebagai serigala bagi manusia lainnya (*homo homini lupus*), yang melahirkan perang semua lawan semua (*bellum omnium contra omnes*). Didorong oleh perasaan takut dan sadar akan adanya ancaman itu kemudian mereka mengadakan perjanjian bersama (*social contract*). Perjanjian dilakukan antara individu-individu dengan tujuan untuk mendirikan negara. Perjanjian dilakukan bukan antara individu dengan negara. Jadi negara lahir sebagai hasil dari perjanjian antara individu-individu.

Ketika perjanjian dilakukan semua hak-hak individu diserahkan pada negara, sedangkan negara tidak dibebani kewajiban apapun termasuk untuk dapat dituntut oleh individu. Akhirnya negara lahir sebagai makhluk raksasa yang keluar dari botol dengan segala kekuasaan, hak dan otoritas tanpa disertai kewajiban apapun. Akibatnya negara tidak lagi mampu dikendalikan. Negara dijalankan dengan kekuasaan dan otoritas yang mutlak dan sewenang-wenang serta totaliter. Tindakan negara dengan landasan kekuasaan dan otoritas yang didukung dengan paksaan dan kekerasan diperlukan oleh negara untuk mewujudkan pemerintahan yang kuat dan stabil³⁷⁾.

Teori kedaulatan negara ini dalam prakteknya telah mendorong lahirnya negara-negara totaliter. Kekuasaan selalu dilakukan dengan paksaan dan kekerasan. Secara terselubung penyelenggaraan pemerintahan seperti ini dapat pula dilahirkan dalam bentuk lain dengan dibungkus baru misalnya dengan negara pejabat. Dalam negara pejabat ucapan pejabat mempunyai arti penting dan sangat menentukan, bahkan tidak jarang disetarakan dengan hukum.

Kemudian John Locke merumuskan teori yang konstruksinya sama-sama dibangun dari teori perjanjian masyarakat (*social contract*). John Locke merumuskan suatu fiksi bahwa manusia sejak lahir menurut kodratnya telah memiliki hak alamiah (hak asasi) antara lain hak hidup, kebebasan kemerdekaan dan hak milik. Namun ketika perjanjian dilakukan untuk

34). J.J. Von Schmid, *Op.cit*, hal. 105 - 112; Lihat pula Sjachran Basah, *Ilmu Negara, Pengantar Metode dan Sejarah Perkembangan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992, hal. 139 - 141.

35). J.J. Von Schmid, *Op.cit*, hal. 134 - 141; Lihat Frans Magnis Suseno, *Op.cit*, hal. 200 - 212.

36). Samidjo, *Ilmu Negara*, Amico, Bandung, 1986, hal. 146 - 148.

37). Frans Magnis Suseno, *Op.cit*, hal. 200 - 218.

menunjukkan seorang penguasa dan dibentuknya negara, hak-hak dasar itu tidak turut diserahkan kepada negara. Dalam perjanjian itu negara justru diberi tugas dan wewenang untuk melindungi dan menjamin terselenggaranya hak-hak dasar manusia. Negara tidak diperkenankan melanggar apalagi mengurangi hak-hak dasar yang diperjanjikan. Teori ini akhirnya melahirkan paham liberalisme dan individualisme. Tugas, tujuan dan wewenang (otoritas) hanya terbatas pada hal-hal yang diperjanjikan. Kekuasaan negara dibatasi seminimal mungkin dan tidak lagi mutlak. Sebaliknya kepada setiap individu diberikan kemerdekaan dan kebebasan besar.

Teori ini mempunyai implikasi luas dalam menentukan perkembangan sejarah ketatanegaraan, karena secara prinsip membongkar teori terdahulu yang memberikan kekuasaan mutlak dan tidak terbatas kepada raja atau negara. John Locke mengantarkan babakan baru sejarah kenegaraan modern khususnya mengenai pembatasan dan pemisahan kekuasaan negara. Kekuasaan negara diserahkan masing-masing kepada legislatif, eksekutif dan federatif. Locke menghendaki agar pembatasan dan pemisahan itu dijamin dalam sebuah konstitusi³⁸⁾. Teori Locke ini kemudian tumbuh dan berkembang di tangan Montesquieu dengan teori trias politica (1688-1755) dan dilanjutkan JJ. Rosseau dengan teori kedaulatan rakyat³⁹⁾.

Menurut teori kedaulatan rakyat kekuasaan negara harus dibatasi dan dikontrol oleh rakyat secara demokratis melalui kemauan umum (volonte generale). Perlunya suatu kekuasaan dibatasi menurut seorang pujangga Inggris Lord Action, karena kekuasaan cenderung disalahgunakan dan kekuasaan yang mutlak pasti disalahgunakan atau (power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely).

Lahirnya keinginan membatasi dan mengawasi kekuasaan negara, diiringi lahirnya teori kedaulatan hukum, yang dipelopori Immanuel Kant⁴⁰⁾ dan Hans Kelsen⁴¹⁾. Menurut teori ini pada prinsipnya suatu pemerintahan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (machsstaat), tetapi harus berdasarkan atas hukum (rechstaat). Jadi kekuasaan dan otoritas pemerintahan dilakukan berdasar hukum. Negara berdasarkan atas hukum harus didasarkan atas hukum yang baik dan adil. Hukum yang baik adalah yang demokratis yang didasarkan atas kehendak rakyat sesuai dengan kesadaran hukum rakyat, sedangkan hukum yang adil adalah hukum yang sesuai dan memenuhi maksud dan tujuan setiap hukum, yakni keadilan.

KEKUASAAN PEMERINTAHAN KONSTITUSIONAL

Gagasan paham negara konstitusional pertama sekali dikemukakan oleh John Locke⁴²⁾. Gagasan Locke merupakan

38). Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1988, hal. 52 - 57; Lihat pula Frans Magnis Suseno, Op.cit, hal. 219 - 231.

39). Rousseau (alih bahasa) Sumardjo, *Kontrak Sosial*, Erlangga, Jakarta, 1986.

40). J.J. Von Schmid , Op.cit, hal. 182 - 185; Lihat Theo Huijbers, *Filsafat Hukum* ..., Op.cit, hal. 94 - 102.

41). Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (translated) Anders Wedberg, Russell & Russell, New York, 1973.

42). Lihat juga Diane Ravitch dan Abigail Thernstrom (penerjemah) Hermoyo, *Demokrasi Klasik dan Modern*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994, hal. 75 - 82.

pengembangan dari gagasan hukum kodrat Thomas Aquinus, yang menghendaki kekuasaan politik memerlukan legitimasi demokratis⁴³⁾. Aquinus menuntut legitimasi etis terhadap penggunaan kekuasaan. Kekuasaan tidak dapat memberikan dirinya sendiri sebab kekuasaan hanyalah suatu kenyataan fisik dan sosial, tetapi tidak memuat suatu kenyataan fisik dan sosial, tetapi tidak memuat suatu kewenangan (otoritas).

Ciri khas kekuasaan pemerintahan konstitusional ialah adanya gagasan mengenai pemerintahan yang terbatas kuasanya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warganya. Pembatasan terhadap kekuasaan negara harus tercantum dalam konstitusi, sehingga lajim disebut "pemerintahan berdasarkan konstitusi".

PEMERINTAHAN DAN MAKNA KEKUASAAN

Suatu sistem pemerintahan berkaitan erat dengan suatu sistem politik, sebab sistem pemerintahan merupakan bagian dari sistem politik. Jadi sistem politik akan mempengaruhi bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan.

Sistem politik menurut Robert Dahl dalam bukunya *Modern Political Analisys* sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri⁴⁴⁾ ialah "A political system is any persistent pattern of human relationship that involves to a significant extent, power, ruler or authority". Artinya bahwa sistem politik itu adalah suatu pola yang tetap dari hubungan antar manusia yang melibatkan makna yang luas dari

kekuasaan aturan-aturan kewenangan (otoritas).

Sri Soemantri memperjelas definisi Robert Dahl dengan mengemukakan bahwa sistem politik adalah pelembagaan dari hubungan antar manusia yang berupa hubungan antara suprastruktur politik dengan infrastruktur politik. Suprastruktur politik dalam suatu negara biasanya terdiri dari lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan legislatif, eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan infrastruktur politik meliputi partai politik, golongan kepentingan (interes group), golongan penekan (pressure group), alat komunikasi politik (media of political communication) dan tokoh politik (political figure)⁴⁵⁾.

Jika kembali kepada definisi Robert Dahl maka hubungan (interaksi) antara suprastruktur politik dengan infrastruktur politik itu melibatkan suatu makna dari kekuasaan, aturan dan kewenangan (otoritas). Dikaitkan dengan teori fungsional dari Gabriel Almond sebagaimana dikutip oleh Fred. W. Riggs⁴⁶⁾, yaitu teori masukan (input) dan keluaran (output), maka dalam suatu interaksi sistem politik akan terlihat dua sisi yang dominan yaitu, sisi pertama interaksi itu bertujuan untuk mencapai kekuasaan atau kewenangan (otoritas) atau output, serta sisi kedua bahwa interaksi itu berasal dari aspirasi (input) dan dalam suatu negara hukum aspirasi itu harus diatur dengan aturan-aturan hukum yang dibuat berdasarkan kekuasaan dan kewenangan (otoritas).

43). Lihat pembahasan mengenai legitimasi kekuasaan oleh Frans Magnis Suseno, *Kuasa dan ...*, Op.cit, hal. 13.

44). Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*, penerbit Tarsito, Bandung, 1976, hal. 2.

45). Ibid.

46). Fred W. Riggs, *Perbandingan Keseluruhan Sistem Politik*, Liberty, Yogyakarta, 1983, hal. 2.

PEMERINTAHAN BERDASARKAN KEKUASAAN DAN OTORITAS

Pada bagian terdahulu telah diuraikan bagaimana suatu pemerintahan harus berdasarkan kekuasaan dan otoritas. Suatu pemerintahan yang hanya memiliki kekuasaan belaka bukanlah merupakan suatu pemerintahan yang teratur dan akan dapat bertahan lama. Karena itu para pembentuk Undang-Undang Dasar 1945 sangat menyadari betapa pentingnya suatu pemerintahan harus berdasarkan atas hukum dan otoritas yang dibangun atas dasar sendi-sendi negara hukum. Sehingga dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dengan tegas dinyatakan bahwa negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum dan bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka.

Bagaimanapun juga kekuasaan sangat diperlukan dalam menjalankan suatu roda pemerintahan, akan tetapi kekuasaan yang dimiliki haruslah berdasarkan atas hukum, sehingga pemerintah akan memiliki kekuasaan dan kewenangan (otoritas) berdasarkan atas hukum.

Dalam konteks yang lebih luas betapa suatu pemerintahan yang hanya didasarkan atas kekuasaan belaka, ternyata pemerintahan yang demikian tidak akan teratur dan tidak akan dapat bertahan lama. Hal ini mengingatkan kita kepada ucapan Talleyround yang ditujukan kepada Napoleon "Tuanku dengan sangkur Tuanku, Tuanku dapat berbuat apa saja, kecuali duduk diatasnya". Di sinilah terlihat betapa pentingnya arti sebuah kekuasaan dan otoritas bagi suatu pemerintahan.

Setiap pemerintahan memerlukan kekuasaan dan otoritas sehingga pemerintahan itu benar-benar

berdasarkan kekuasaan yang didukung oleh otoritas. Dengan demikian mereka akan menerima kekuasaan dan otoritas pemerintahan itu. Persoalannya mengapa mereka mau menerima otoritas tersebut dan patuh terhadapnya. Disini kita kembali kepada masalah pengabsahan bagi mereka yang merasa berhak atas otoritas atau pengabsahan kekuasaan. Karena itu setiap kekuasaan perlu pengabsahan diri, memberi pemberian terhadap dirinya sendiri sehingga membuat dirinya diterima. Dengan demikian otoritas akan dapat terwujud.

Pemerintahan adalah akibat-akibat dari hubungan-hubungan kekuasaan. Pemerintahan ialah pelaksanaan kekuasaan dan otoritas. Menjalankan pemerintahan sesungguhnya juga menjalankan kekuasaan yang disahkan, yaitu kekuasaan yang dapat dibenarkan dan diterima oleh hamba-hamba kekuasaan itu sebagai kekuasaan yang tepat dan cocok karena berdasarkan hukum (legal).

PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dirumuskan kesimpulan sebagai berikut:

1. Kekuasaan pada dasarnya adalah kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang lain sedemikian rupa sehingga sesuai dengan keinginan orang yang mempengaruhi. Cara mempengaruhi dapat terjadi karena ketaatan, bujukan (persuasi) atau paksaan, kekerasan (coercion) atau dengan cara persuasi dan coercion).
2. Otoritas berarti kemampuan membuat orang lain mematuhi suatu perintah tertentu, sehingga apabila otoritas dibandingkan dengan kekuasaan, maka

kekuasaan tidak ada artinya jika tidak disertai otoritas. Karena itu otoritas merupakan bentuk khusus dari kekuasaan karena dengan otoritas baru terlihat kekuasaan diterima dan diabsahkan. Otoritas dapat pula diartikan kekuasaan yang dilembagakan.

3. Setiap pemerintahan yang memiliki kekuasaan harus pula disertai dengan otoritas, sebab hanya dengan otoritas suatu pemerintahan dapat diterima dan bertahan lama.
4. Tipe otoritas suatu pemerintahan dapat berupa otoritas rational (formal, legal), tradisional dan kharismatis. Dalam

suatu pemerintahan modern kekuasaan dan otoritas pada umumnya dilandasi oleh tipe otoritas rational (formal-legal) yang disandarkan pada suatu sistem hukum, sehingga masyarakat tunduk dan patuh pada pemerintahan dan pemimpinnya karena didasarkan oleh aturan-aturan legalitas-formal.

6. Setiap pemerintahan pasti memerlukan kekuasaan dan otoritas untuk mengabsahkan dirinya sehingga dirinya dapat diterima. Karena itu pemerintahan berarti pelaksanaan kekuasaan dan otoritas yang disahkan dan dapat diterima.

DAFTAR PUSTAKA

Anton M.Moeliono, dkk, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, balai Pustaka, Jakarta, 1987.

Blau M.Peter dan Marshal W.Meyer (penerjemah) GaryR.Yusuf, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, UI-Press, Jakarta, 1987.

Carter April (penerjemah) Sahat Simamora, *Otoritas dan Demokrasi*, Jawali Pers, Jakarta, 1985.

Diane Revitch dan Abigail Thernstrom (penerjemah) Hermoyo, *Demokrasi Klasik dan Modern*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994.

Frans Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*, PT.Gramedia, Jakarta, 1986.

_____, *Etika Politik*, PT.Gramedia, Jakarta, 1987.

Huijbers Theo, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1982.

Kelsen Hans, *General Theory of Law and State*, (translated), Anders Wedberg, Russell & Russell, New York, 1973.

Machiavelli, Niccolo, *Sang Penguasa, Surat Seorang Negarawan Kepada Pemimpin Republik*, PT.Gramedia, Jakarta, 1987.

Marsana Windhu I, *Kekuasaan dan Kekerasan Menurut Johan Galtung*, Kanisius, Yogyakarta, 1992.

Martin Albrow (alih bahasa) M.Rusli Karim dan Totok Daryanto, *Birokrasi*, PT.Tiara Wacana, Yogyakarta, 1989.

Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1986.

_____, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1986.

Moch.Koenardi dan Bintan R.Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pertama, Jakarta, 1988.

Moedjanto, *Konsep Kekuasaan Jawa, Penerapannya Oleh Raja-Raja Mataram*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1987.

Rapar JH, *Filsafat Politik Plato*, Rajawali Pers, Jakarta, 1988.

_____, *Filsafat Politik Aristoteles*, Rajawali Pers, Jakarta, 1988.

-----, *Filosafat Politik Augustinus*, Rajawali Pers, Jakarta, 1989.

riggs W.Fred, *Perbandingan Keseluruhan Sistem Politik*, Liberty, Yogyakarta, 1983.

Rousseau JJ. (alih bahasa) A.Haryono C. Woekirsari, *Kontrak Sosial*, Yayasan Karti Sarana, Jakarta, 1989.

Russel Betrand (penerjemah) Hasan Basari, *Kekuasaan Sebuah Analisis Sosial Baru*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1988.

Samijo, *Ilmu Negara*, Armico Bandung, 1986.

Schmid von JJ (terjemahan) Wiratmo, dkk, *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, PT.Pembangunan, Jakarta, 1982.

Sjachran Basah, *Ilmu Negara, Pengantar Metode dan Sejarah Perkembangan*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Sosiologi*, CV.Rajawali, Jakarta, 1989.

Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Alumni, Bandung, 1981.

Surie HG, *Ilmu Administrasi, Suatu Bacaan Pengantar*, PT.Gramedia, Jakarta, 1987.

sri Soemantri M, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, Tarsito, Bandung, 1976.

Stone IF, (terjemahan) Rahmah Asa Harun, *Peradilan Socrates, Skandal Terbesar dalam Demokrasi Athena*, Grafiti, Jakarta, 1991.

Oriog (terjemahan) Koespartono, *Kekuasaan*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1987.

*) SF. Marbun, SH, M. Hum., adalah alumnus FH. UII Yogyakarta dan dosen tetap pada FH. UII Yogyakarta, kini sedang menyelesaikan Program Doktor (S3) di UNPAD Bandung.