

BAB II

KAJIAN TEORITIS KEKUASAAN NEGARA

A. Pengertian Kekuasaan Negara

Diantara konsep yang banyak dibahas adalah mengenai kekuasaan. Hal ini tidak mengherankan sebab konsep ini sangat krusial dalam ilmu sosial pada umumnya, dan dalam ilmu politik khususnya.

Kebanyakan ahli berpangkal tolak dari perumusan sosiolog Max Weber bahwa “kekuasaan adalah kemampuan untuk, dalam suatu hubungan sosial, melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan, dan apapun dasar kemampuan ini”. Sedangkan menurut Ibnu Kaldun, kekuasaan negara adalah dominasi dan memerintah atas dasar kekerasan. Kekuasaan tidak dapat ditegakkan tanpa kekuatan yang menunjangnya. Tanpa suatu kekuatan yang selalu dalam siap siaga, dan bersedia mengorbankan gejala-gejalanya untuk kepentingan umum, maka kekuasaan penguasa tidak dapat ditegakkan. Kekuatan seperti ini hanya akan dapat ditegakkan dengan solidaritas.¹

Kata “kekuasaan” mempunyai makna yang berbeda di dalam penggunaannya yang berlainan ini. “Kekuasaan” negara yang terhadapnya rakyat menundukkan diri tidak lain adalah validitas dan efektivitas tatanan hukum yang dari kesatuannya diperoleh validitas teritorial dan validitas rakyat. Kekuasaan negara mesti berupa

¹ Ni'matul Huda, *Ilmu negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), h. 107-108.

validitas dan efektivitas tatanan hukum nasional, jika kedaulatan dipandang sebagai satu kualitas dari kekuasaan ini. Sebab, kedaulatannya hanya bisa menjadi kualitas dari suatu tatanan normatif sebagai kekuasaan yang merupakan sumber hak dan kewajiban. Di pihak lain, kekuasaan dipahami sebagai suatu fungsi negara dan diadakan pembedaan tiga fungsi negara yang berlainan.²

B. Pengertian Lembaga Negara

Lembaga negara atau organ negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut organisasi nonpemerintah. Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat dibedakan dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.

Konsep tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau biasa disebut juga dengan organ negara.³

C. Lembaga Negara Utama di Indonesia

dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR, dan DPD, Presiden dan Wakil

² Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* penterjemah: Raisul Muttaqien (Bandung: Nusa Media, 2008), h. 360.

³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 27.

Presiden, serta Mahkamah Agung, BPK dan MK sebagai lembaga negara yang utama. Lembaga-lembaga negara dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsi kekuasaan negara yang utama, sehingga lembaga negara itu pula yang disebut sebagai lembaga negara utama.⁴

Lembaga negara utama di Indonesia adalah:

1. Lembaga tertinggi negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tercantum dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UUD 1945.⁵
2. Lembaga tinggi negara, yaitu:
 - a. Presiden tercantum dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 15 Undang-Undang Dasar 1945.
 - b. Dewan Pertimbangan Agung (DPA) tercantum dalam Pasal 16 Undang-Undang Dasar 1945.
 - c. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tercantum dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945.
 - d. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tercantum dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945.
 - e. Mahkamah Agung (MA) tercantum dalam Pasal 24 dan 25 Undang-Undang Dasar 1945.

Sedangkan lembaga negara hasil amandemen hanya terdapat lembaga tinggi negara saja, yaitu:

⁴ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), h. 178-179.

⁵ Ishak, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), cetakaan kedua, h. 81.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).
2. Presiden dan Wakil Presiden.
3. Dewan Pertimbangan Agung (DPA).
4. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
5. Dewan Perwakilan Daeran (DPD).
6. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
7. Mahkamah Agung (MA).
8. Mahkanah Konstitusi (MA).
9. Komisi Yudisial (KY).⁶

Kekuasaan lembaga negara dibagi kedalam tiga lembaga, yaitu lembaga legislatif, yudikatif dan eksekutif. Ketiga lembaga negara itu di Indonesia adalah sebagai berikut:

a. Lembaga Legislatif

Lembaga legislatif adalah badan yang berwenang membuat hukum tertulis (UU) sedangkan kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang.⁷ Yang termasuk lembaga legislatif di Indonesia adalah:

⁶ Ishak, *Pengantar Hukum Indonesia...*, h. 81-82.

⁷ Mudakir Iskandar Syah, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Sagung Seto, 2008), h. 38.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Keberadaan MPR pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari dasar permusyawaratan sebagaimana dinyatakan dalam alinea keempat pembukaan UUD tahun 1945. Sebelum amandemen, MPR mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara sehingga memiliki kekuasaan yang supreme, seperti memilih Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan GBHN, dan meminta pertanggungjawaban Presiden.⁸

Akan tetapi, setelah amandemen, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi hanya sebagai lembaga tinggi negara. Pada Pasal 1 ayat (2) amendemen UUD 1945, disebutkan kedaulatan yang berada di tangan rakyat dilakukan menurut UUD 1945.

MPR mempunyai tugas dan wewenang setelah amandemen UUD 1945 adalah:

- a. Mengubah dan menetapkan UUD;
- b. Melantik Presiden dan Wakil Presiden;
- c. Memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 1945.⁹

2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dijelaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Tentu saja DPR tidak sendirian dalam

⁸ Dadang Sufianto, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, (Bandung: Pustaka Setia, 2015), h. 136.

⁹ Dadang Sufianto, *Pengantar Ilmu...*, 137.

membentuk UU karena masih ada peran eksekutif atau presiden di dalamnya. Di dalam Pasal 20A dijelaskan bahwa:

- a. DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan;
- b. DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat;
- c. Selain hak yang diatur dalam Pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.

Adapun tugas dan wewenang DPR tercantum dalam Pasal 71 Undang-Undang NO. 27 Tahun 2009.¹⁰

3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Wacana tentang pembentukan lembaga perwakilan daerah makin berkembang dan ketika memasuki masa rapat PAH III BP MPR yang melakukan pembahasan perubahan pertama, beberapa partai politik telah memulai memunculkan ide tersebut.¹¹

DPD merupakan lembaga baru. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPD terdiri atas wakil-wakil dari provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. Sesuai dengan Pasal 22D UUD Tahun 1945, kewenangan DPD antara lain sebagai berikut:

- a. Mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan

¹⁰ Murtir Jeddawi, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Total Media, 2012), h. 157.

¹¹ Patrialis Akbar, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), h. 68-69.

pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah;

- b. Turut merancang undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah;
- c. Memberikan pertimbangan kepada DPR yang berkaitan dengan rancangan undang-undang, RAPBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- d. Melakukan pengawasan yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang otonomi daerah.¹²

b. Lembaga Yudikatif

Lembaga yudikatif adalah lembaga yang mempunyai kekuasaan mengadili atas pelanggaran terhadap hukum. Lembaga yudikatif di Indonesia adalah:

1. Mahkamah Konstitusi (MK)

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagaimana hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi bisa disebut sebagai *the sugardian of the constitution* seperti sebutan yang biasa dinisbatkan Mahkamah Agung di Amerika Serikat.

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dilengkapi dengan lima kewenangan dan sering disebut empat kewenangan ditambah satu kewajiban, yaitu (1) menguji konstitusi undang-undang; (2) memutus sengketa kewenangan konstitusional antarlembaga negara; (3) memutus perselisihan mengenai hasil pemilihan umum; (4) memutus pembubaran partai politik; dan (5) memutus pendapat DPR yang berisi tuduhan

¹² Dadang Sufianto, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, (Bandung: Pustaka Setia, 2015), h. 141.

bahwa Presiden melanggar hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden atau Wakil Presiden sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945, sebelum hal itu dapat diusulkan untuk diberhentikan oleh MPR. yang terakhir ini biasa disebut juga *impeachment* seperti yang dikenal di Amerika Serikat.¹³

2. Mahkamah Agung (MA)

Pasal 24A UUD 1945 menjelaskan beberapa kewenangan MA. Dijelaskan bahwa lembaga ini berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Sementara pada Pasal 32 UU No. 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung dijelaskan bahwa MA mempunyai wewenang di bidang peradilan.¹⁴

c. Lembaga Eksekutif

Adalah lembaga yang kekuasaannya untuk melaksanakan undang-undang atau disebut *rule application function*. Menurut C.F. Strong, dalam negara yang menganut asas-asas demokrasi, lembaga eksekutif harus melakukan pengawasan serta pembatasan sehingga dapat mempertanggungjawabkan kekuasaannya kepada rakyat.¹⁵

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan...*, h. 130-131.

¹⁴ Murtir Jeddawi, *Hukum Administrasi...*, h. 168.

¹⁵ Beni Ahmad Saebani dan Ai Wati, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, (Bandung: Pustaka Setia, 2015), h. 55-56.

1. Presiden

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Ayat (2) dinyatakan: “Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh Wakil Presiden”. artinya, Presiden memegang kekuasaan eksekutif dan dalam menjalankan kewajibannya Presiden dibantu oleh Wakil Presiden. Adapun hak Presiden adalah sebagai berikut:

- a. Mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR;
- b. Menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang atas persetujuan DPR dan hak lainnya yang terdapat dalam UUD 1945.¹⁶

Sedangkan kekuasaan umum dari lembaga eksekutif berasal dari undang-undang dasar dan undang-undang termasuk:

- a. kekuasaan administratif, yaitu pelaksanaan undang-undang dan politik administratif;
- b. kekuasaan legislatif, yaitu mengajukan rancangan undang-undang dan mengesahkan undang-undang;
- c. kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan untuk memberikan grasi dan amnesti;
- d. kekuasaan militer, yaitu kekuasaan mengenai angkatan perang;
- e. kekuasaan diplomatik, yaitu kekuasaan yang mengenai hubungan luar negeri.¹⁷

¹⁶ Abdoel Djamil, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), h. 136-137.

¹⁷ Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, (Jakarta: Aksara Baru, 1978), h. 44.

Perubahan mendasar yang digunakan sebagai dasar perubahan terhadap kekuasaan pemerintahan adalah tuntutan pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat dan pengurangan kekuasaan presiden. Pilihan politik hukum ini mempertegas sistem pemerintahan presidensial.¹⁸

2. Wakil Presiden

Presiden dalam melakukan kewajibannya dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Sebagaimana Presiden, pengisian jabatan Wakil Presiden dijelaskan dalam Pasal 6A UUD 1945 pasca amandemen menyatakan, “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan calon secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum”.

Jika Presiden meninggal dunia, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatan yang telah ditentukan, maka Wakil Presiden menggantikan kedudukan Presiden sampai habis waktunya.

3. Menteri-menteri

Tidak ada ketentuan dalam UUD 1945 yang menyebutkan suatu badan sebagai kumpulan Menteri-menteri. Pasal 17 UUD 1945 hanya mengenai Menteri-menteri dengan tiada kualifikasi lebih lanjut. Dewan menteri atau kabinet adalah suatu alat pemerintahan yang timbulnya berdasarkan konvensi ketatanegaraan. Meskipun demikian menurut Ismail Suny, meskipun kabinet adalah pemegang kekuasaan eksekutif yang sungguh, menteri-menteri itu tidak mempunyai kedudukan hukum sebagai anggota kabinet.

¹⁸ Abdul Latif dan Hasbi, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 91.

Dalam konteks sistem presidensial, Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden karena Menteri-menteri bertanggung jawab kepada presiden. Namun demikian Menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa, tetapi berkedudukan sebagai pemimpin Departemen.¹⁹

D. Hubungan Lembaga Negara Menurut UUD 1945

1. Hubungan MPR-Presiden

Sesuai dengan Pasal 8 UUD 1945 maka Presiden dapat berhenti sebelum habis masa jabatannya baik karena permintaan sendiri maupun karena tidak dapat menjalankan kewajibannya maupun diberhentikan oleh MPR.

Pemberhentian Presiden sebelum masa jabatannya habis oleh MPR hanya mungkin dilakukan jika Presiden sungguh-sungguh telah melanggar GBHN yang telah ditetapkan oleh MPR sedemikian rupa sehingga rakyat tidak menaruh kepercayaan lagi kepada Presiden dan Presiden tidak mempunyai kewajiban terhadap rakyat.²⁰

2. Hubungan MPR-DPR

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan daerah-daerah dan golongan-golongan yang ditetapkan dengan undang-undang [Pasal 2 ayat (1)]. Dengan demikian dimaksudkan supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan

¹⁹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum...*, h. 208-209.

²⁰ C. S. T. Kansil dan Christine S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), cetakan kelima, h. 173.

mempunyai wakil dalam Majelis. Sehingga MPR itu akan betul-betul dapat sebagai penjelmaan rakyat.

Mengingat kedudukannya sebagai penjelma seluruh rakyat Indonesia yang memegang kedaulatan rakyat tertinggi [Pasal 1 ayat (2)] dan untuk menegakkan martabat serta kewajibannya, maka MPR menyelesaikan masalah-masalah yang bersifat dasar, yang bersifat struktural dan GBHN. Untuk itu MPR bersidang setidaknya satu kali dalam 5 tahun di ibu kota negara [Pasal 2 ayat (1)].

Oleh karena itu DPR seluruhnya merangkap sebagai anggota MPR. Maka MPR menggunakan DPR sebagai tangan kanannya dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan GBHN.

Dalam hal ini DPR menggunakan hak tertentu yang dimilikinya seperti hak angket, hak interpretasi, hak budget, hak tanya dan hak inisiatif.

MPR mempunyai tugas yang sangat luas. Melalui wewenang DPR, MPR mengemukakan pembuatan undang-undang serta Peraturan-peraturan itu sesuai dengan UUD.²¹

3. Hubungan DPR-Presiden

Hubungan antara Presiden dan DPR ini terkait dengan kekuasaan pembentukan undang-undang. Kekuasaan DPR ini sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen pertama, sedangkan hak presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR tertuang dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Dalam perspektif pembangunan hukum nasional, DPR dapat

²¹ C. S. T. Kansil dan Christine S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara...*, h. 173-174.

mengembangkan secara positif sistem pembuatan hukum terpadu dan proses penegakan hukum terpadu bersama dengan lembaga kepresidenan, MA dan MK. Dalam hal ini DPR bersama dengan DPD dan Presiden secara bersama-sama membentuk undang-undang.²²

4. Hubungan Presiden-MA

Hubungan antara kedua lembaga ini terkait dengan, *pertama*, pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang; *kedua*, pemberian grasi dan rehabilitasi; *ketiga*, penetapan hakim agung; dan *keempat*, pengucapan sumpah Presiden di luar sidang MPR atau DPR.

Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang terhadap undang-undang merupakan wewenang MA. Mengingat peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (seperti peraturan pemerintah dan Keputusan Presiden) dibentuk oleh Presiden maka tatkala MA melakukan pengujian terhadap peraturan tersebut, terjadilah hubungan antara kedua lembaga negara itu.²³

5. Hubungan Presiden-MK

Hubungan Presiden dengan MK terkait dengan, *pertama*, pengujian UU terhadap UUD; *kedua*, sengketa kewenangan antara presiden dengan lembaga negara lain; *ketiga*, pembubaran partai politik; dan *keempat*, proses pemakjulan presiden

²² Jajin Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2010), cetakan ketiga, h. 118-119.

²³ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga...*, h. 228.

Pengujian UU terhadap UUD yang dilakukan MK merupakan hubungan yang paling sering terjadi antara presiden dengan MK dikarenakan wewenang inilah yang paling banyak dilaksanakan oleh MK. Walaupun konstitusi menyebutkan bahwa kekuasaan membentuk UU adalah wewenang DPR , namun sebuah UU hanya dapat lahir setelah DPR dan presiden sepakat. Dengan demikian UU sesungguhnya juga merupakan produk presiden.²⁴

²⁴ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga...*, h. 227.