

BAB II

TEORI KEWENANGAN DAN KEWENANGAN PRESIDEN

A. Pengertian Kewenangan dan Jenis-jenis Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Wewenang atau kewenangan dalam istilah sering di samakan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” yang berarti wewenang atau berkuasa. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagaimana dikutip oleh Kamal Hidjaz, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.²¹ Kewenangan yang diberikan langsung oleh peraturan perundang-undangan, contohnya Presiden berwenang membuat Undang-Undang, Perppu, Peraturan Pemerintah adalah kewenangan atributif.

²¹ Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Makassar: Pustaka refleksi, 2010), h. 35.

Dari semua sikap yang mempengaruhi pemerintahan, yang utama ialah sikap mengenai kesetiaan kepada wewenang kekuasaan politik. Wewenang disebut sah secara penuh apabila warga negaranya mendukung rezim itu dan tunduk kepada undang-undang politik azasi, yaitu undang-undang bahwa apa yang dikatakan oleh penguasa harus ditati sebagai syarat bagi kelangsungan hidup rezimnya. Bila rakyat menolak untuk mendukung suatu rezim tetapi tunduk kepada undang-undangnya, maka rezim itu bersifat paksaan. Bila suatu rezim kehilangan baik dukungan maupun ketaatan dari para warga negaranya, kekuasaannya akan menghadapi perlawanan.²²

Ada beberapa definisi kewenangan yang diartikan oleh para pakar hukum, yaitu sebagai berikut :

- a. Menurut Ferrazi kewenangan yaitu sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan

²² Mohtar Mas'ood, *Perbandingan Sistema Politik*, Cetakan Ke-16, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada Press, 2016), h. 148.

(administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu.²³

- b. Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Atas hal tersebut harus dibedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegdheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kewenangan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu onderdeel (bagian) tertentu saja dari kewenangan.²⁴
- c. Bagir Manan menyatakan wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban membuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-

²³ Ganjong, *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum* (Bogor: Galia Indonesia, 2007), h .93.

²⁴ Ateng Syafrudin, “Menuju Penyekenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab”, *Jurnal Pro Justisia*, Edisi IV , (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), h. 22.

undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

- d. Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) di deskripsikan sebagai kekuasaan hukun (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan.²⁵
- e. Menurut S.F. Marbun, kewenangan dan wewenang harus dibedakan. Kewenangan (*authority gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*Competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang – wewenang (*Rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.²⁶
- f. Menurut F.P.C.L. Tonner berpendapat sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR “*Overheidsbevoegdheid wordt in dit*

²⁵ Philipus M.Hadjon, “Tentang Wewenang”, *Jurnal Pro Justisia* , Yuridika , No .5 dan 6 tahun XII, (September – Desember, 1997), h. 1.

²⁶ Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan* ... h. 35.

verband opgevad als het vermogen om positief recht vast te stellen en Aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overhead en te scheppen". Dari kalimat tersebut dapat diterjemahkan bahwa kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara.²⁷

Dari definisi yang dijelaskan oleh para ahli, bila dilihat dari sisi tata Negara dan administrasi Negara, penulis berpendapat bahwa kewenangan adalah suatu hak yang dimiliki oleh suatu Negara atau lembaga Negara berupa wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan atau peraturan tertentu untuk menjalankan tugas dan fungsinya sebagai warga Negara atau lembaga Negara. Kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada suatu warga Negara / lembaga Negara adalah kewenangan yang memiliki legitimasi, sehingga munculnya kewenangan adalah membatasi agar

²⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), h. 100.

penyelenggara Negara dalam melaksanakan pemerintahan dapat dibatasi kewenangannya agar tidak berlaku sewenang-wenang.

Kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada lembaga Negara atau pemerintah dalam hal ini Presiden adalah kewenangan yang memiliki legitimasi. Dalam mengaplikasikan suatu kewenangan yang dimiliki oleh Presiden, penulis memberi contoh mengenai kewenangan Presiden untuk mengeluarkan sebuah produk hukum perppu sebagai akibat Negara dalam keadaan genting dan memaksa.

2. Unsur-Unsur Kewenangan

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga unsur atau elemen, yaitu:

1. Pengaruh merujuk pada penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Dasar hukum berkaitan dengan prinsip bahwa setiap wewenang pemerintah yang harus dapat ditunjuk dasar hukumnya.

3. Konformitas hukum, mrngandung makna adanya standar wewenang baik stbadar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).²⁸

3. Jenis-Jenis Kewenangan

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²⁹ Dalam memperoleh kewenangan ada tiga cara untuk memperoleh kewenangan yaitu antara lain:

- a. Atribusi, yaitu pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan,

²⁸ Nandang Alamsah Dkk, *Teori & Praktek Kewenangan Pemerintahan*, (Bandung: Unpad Press), h. 13

²⁹ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), h. 65.

baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.³⁰ Artinya kewenangan itu bersifat melekat terhadap organ pemerintahan tersebut yang dituju atas jabatan dan kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan tersebut.

- b. Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain.³¹ Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan orang pertama, untuk selanjutnya menjadi kewenangan orang kedua. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.
- c. Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n (atas nama) pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat.³² Tanggung jawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggung jawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal

³⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, h. 104.

³¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, h. 105.

³² Philipus M. Hadjon, "*Tentang Wewenang*", ... h. 90.

ini dapat dilihat dan kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab dari pemberi mandat.³³

Dari penjelasan di atas maka, penulis menghubungkan dengan pembahasan tentang penerbitan Perppu No 1 tahun 2020. Dalam penejelasan kewenangan atribusi yaitu pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, artinya pemerintahan yang dimaksud dalam hal ini adalah Presiden. Presiden diberikan kewenangan untuk membuat Perppu dalam keadaan genting yang memaksa. Pemberian kewenangan ini sesuai dengan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 dan UU No 12 Tahun 2012 Tentang Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan. Kemudian arti selanjutnya mengenai atribusi yakni kewenangan ini bersifat melekat terhadap organ pemerintahan dituju atas jabatan dan kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan tersebut, artinya ada rasa tanggung jawab yang harus bisa dipertanggung jawabkan bila kewenangan ini sudah dilakukan.

³³ Philipus M. Hadjon, "*Tentang Wewenang*", ... h. 94.

Secara langsung atau tidak langsung kewenangan ini akan memberikan dampak hukum yang harus dipertanggung jawabkan.

B. Tugas Pokok dan Fungsi Presiden

Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah lembaga yang dapat diartikan sebagai institusi atau jabatan organisasi yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 memiliki tugas dan jabatan sekaligus presiden berkedudukan sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara yang merupakan penanggungjawab dari sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Sistem ini pada hakikatnya merupakan uraian tentang bagaimana mekanisme pemerintahan negara dijalankan oleh presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara.

Pada dasarnya sistem penyelenggaraan pemerintahan negara tidak membicarakan sistem penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga negara secara keseluruhan. Dalam arti sempit, istilah penyelenggaraan negara tidak mencakup lembaga-lembaga

negara yang tercantum dalam UUD 1945 sedangkan dalam arti luas, istilah penyelenggaraan negara mengacu pada tataran supra struktur politik maupun pada tataran infra struktur politik. Dengan demikian yang dimaksud dengan sistem penyelenggaraan negara sebenarnya adalah mekanisme bekerjanya lembaga eksekutif yang dipimpin oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan maupun kepala negara.³⁴

Dalam UUD 1945 terdapat beberapa tugas dan fungsi yang dimiliki Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, yaitu:

1. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintah, Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan “*Presiden Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*”
2. Kekuasaan dibidang peraturan perundang-undangan, Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*” dan Pasal 22 yang menyatakan “*Dalam hal ihwalkepentingan yang memaksa, Presiden berhak*

³⁴ Salamoen Soeharyo & Nasri Effendy, *Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2006) h. 3

menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

3. Kekuasaan di bidang Yudisial, Pasal 14 ayat (1) yang menyatakan *“Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung”* dan ayat (2) *“Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”*.
4. Kekuasaan di bidang hubungan luar negeri, Pasal 11 ayat (1) *“Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.”* Dan Pasal 13 ayat (3) *“Presiden mengangkat duta dan konsul”*.
5. Kekuasaan menyatakan keadaan bahaya, Pasal 12 *“Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”*.
6. Kekuasaan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi angkatan bersenjata, Pasal 10 *“Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.”*
7. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri, Pasal 17 ayat (1) *“Presiden dibantu oleh menteri-menteri*

negara” ayat (2) “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”.

Sehubungan dengan permasalahan yang ingin diselesaikan dalam tulisan ini, maka penulis akan mengkaitkan dengan kekuasaan Presiden dalam bidang peraturan perundang-undangan, khususnya kekuasaan Presiden menetapkan Perpu. Kewenangan dalam membuat Perpu dibuat berdasarkan hal ihwal kegentingan yang memaksa, kewenangan ini diberikan oleh pemerintah sebagai sebagai konsekuensi keterbatasan DPR dalam membuat undang-undang dalam hal waktu. DPR sebagai lembaga legislatif tidak mempunyai waktu yang cukup lama membuat undang-undang dalam waktu yang singkat padahal pengaturan setingkat undang-undang tersebut harus dibuat secepat mungkin mengingat kondisinya yang darurat dan bersifat memaksa untuk segera dibuat. Menurut Wirjono Prodjodikoro, saat DPR dalam masa reses atau tidak dalam masa sidang, sementara pemerintah (Presiden) menganggap perlu diadakan suatu peraturan yang seharusnya adalah undang-undang, seperti misalnya peraturan itu merupakan perubahan dari suatu undang-undang, atau materinya memuat ancaman hukuman pidana sehingga harus dibuat dalam bentuk

undang-undang. Dalam kondisi yang demikian, maka Presiden mempunyai kewenangan dalam mengeluarkan Perpu.³⁵

C. Pemisahan Kekuasaan DPR dan Presiden

Pemisahan kekuasaan adalah suatu metode memindahkan kekuasaan kedalam kelompok-kelompok, dengan demikian akan menjadi lebih sulit untuk disalahgunakan. Konsep pemisahan kekuasaan (*saparation of power*) mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah *division power* (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan yang bersikap horizontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*) kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan “atas-bawah”.³⁶

³⁵ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Cetakan-6, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), h.77-78.

³⁶ Muhammad Rakhmat, M.H, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan kesatu (Bandung: LoGoZ Publishing, 2014, h. 400.

Kekuasaan merupakan masalah sentral di dalam suatu negara, karena negara merupakan pelembagaan masyarakat politik (*polity*) paling besar dan memiliki kekuasaan yang otoritatif. Bahkan, dalam pandangan Max Weber, kekuasaan di dalam suatu negara itu mencakup penggunaan paksaan yang absah di dalam suatu wilayah tertentu. Itulah sebabnya, ketika ilmuwan politik melakukan studi tentang negara, secara otomatis mereka memperbincangkan sesuatu yang berkaitan dengan kekuasaan yang ada di dalamnya, seperti tentang bagaimana kekuasaan itu muncul, sumber-sumbernya, proses memperebutkan dan mempertahankannya, dinamikanya, berikut pengalokasian dan pendistribusiaannya. Masalah kekuasaan itu pula yang sering dijadikan sebagai titik tolak untuk membuat tipologi tentang rezim suatu negara, tepatnya berkaitan dengan tipologi tentang negara-negara yang demokratis dan yang tidak demokratis (otoriter maupun totaliter).³⁷

Rousseau memandang kekuasaan negara sebagaimana di kutip oleh Ahmad Suhelmi. Ia mengumpamakan negara memiliki

³⁷ DR. Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Edisi Pertama Cetakan Ke-1, (Jakarta: Kencana Prenanda Media Group, 2010), h. 17.

sepuluh ribu warga. Kekuasaan negara yang merupakan manifestasi dari penyerahan hak, kebebasan dan kekuasaan serta kemauan individu haruslah dilihat secara kolektif dan sebagai suatu lembaga politik yang utuh. Meskipun demikian, setiap individu masyarakat yang merupakan subjek harus dilihat sebagai suatu entitas individual. Bukan sebagai entitas kolektif. Maka setiap orang memiliki akses sepersepuluh ribu dari kekuasaan negara, walaupun ia menyerahkan semua haknya pada lembaga politik itu. Menurut Rousseau, negara yang memiliki keabsahan memerintah atas kehendak umum atau rakyat itu memiliki dua hal; pertama kemauan, dan kedua, kekuatan. Yang dimaksud Rousseau dengan kemauan adalah legislatif (*legislative power*) sedangkan kekuatan adalah kekuasaan eksekutif (*executive power*). Dua bentuk kekuasaan ini harus bekerja sama secara harmonis apabila negara ingin menjalankan fungsinya secara baik. Tanpa kerja sama dan keberadaan kedua lembaga itu negara tidak bisa berbuat apa-apa.³⁸

³⁸ Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), h. 252.

Bentuk dan paradigma dari pemisahan dan pembagian kekuasaan telah memperlihatkan corak yang beragam di berbagai negara. Bagaimanapun bentuk perwujudannya, tidak lepas dan merupakan perkembangan lebih lanjut dari ajaran pemisahan kekuasaan (*Saparation of Power*) yang dipelopori oleh dua pemikir besar yaitu John Locke dan Montesquieu. Dalam buku *Two Treaties on Civil Government* yang diterbitkan tahun 1660 Masehi, mengemukakan bahwa untuk mencapai keseimbangan dalam suatu negara, kekuasaan negara harus dipilih kepada tiga bagian, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif. Kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang, kekuasaan lain harus tunduk pada kekuasaan ini. Kekuasaan eksekutif meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan undang-undang termasuk mengadili. Kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang meliputi semua yang tidak termasuk kekuasaan legislatif dan eksekutif, meliputi kekuasaan keamanan negara, urusan perang dan damai dalam keterkaitannya dengan hubungan luar negeri. Dari ketiga kekuasaan itu, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif harus

berada pada tangan yang sama dan harus ada supermasi kekuasaan legislatif atas kekuasaan yang lain.³⁹

Pemisahan Kekuasaan eksekutif dan legislatif tidak terlepas dari *konsep check sand balances system. Checks and balances system* adalah sitem dimana orang-orang dalam pemerintahan dapat mencegah pekerjaan pihak yang lain dalam pemerintahan jika mereka meyakini adanya pelanggaran terhadap hak. Pengawasan (*checks*) sebagai bagian dari *checksand balances* adalah suatu langkah maju yang sempurna. Mencapai keseimbangan lebih sulit untuk diwujudkan.⁴⁰

Contoh sederhana di dalam pembagian kekuasaan adalah adanya sistem bikameral di dalam parlemen, yaitu adanya lembaga DPR yang mewakili orang dan adanya lembaga Senat yang mewakili daerah. Meskipun di dalam parlemen ada lembaga DPR dan Senat tetapi kedua lembaga itu sebenarnya satu secara fungsional, yakni sama-sama menjalankan fungsi perwakilan dan secara politik memerankan fungsi *Legislation*. Para pendiri

³⁹ Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), h. 138.

⁴⁰ Muhammad Rakhmat, M.H, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, ..., ..., h. 401.

Indonesia sebenarnya sudah menyadari pentingnya pemisahan dan pembagian kekuasaan semacam itu. Sebagaimana tercermin di dalam Konstitusi (UUD 1945), upaya itu telah dilakukan. Di dalam konstitusi ini contohnya, terdapat penjabaran tentang lembaga-lembaga negara apa saja yang diharapkan memerankan diri sebagai penjaga gawang eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Upaya itu merupakan bagian dari keinginan untuk membangun negara modern, dimana terdapat spesialisasi kelembagaan yang di dalamnya terdapat pemisahan dan pembagian kekuasaan.⁴¹

Versi lain teori pemisahan kekuasaan, oleh Immanuel Kant disebut sebagai doktrin “Trias Politika”, dikemukakan oleh Montesquieu dalam bukunya *L’esprit des Loix*. Yang di kutip oleh Abdul Ghoffar.⁴² Dasar pemikiran doktrin Trias Politika sudah pernah dikemukakan oleh Aristoteles dan kemudian dikembangkan oleh John Locke.⁴³ Secara garis besar ajaran Montesquieu sebagai berikut: *Pertama*, terciptanya masyarakat yang bebas. *Kedua*, jalan untuk mencapai masyarakat yang bebas adalah pemisahan antara

⁴¹ DR. Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia ...*, ..., h. 20.

⁴² Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, h. 11.

⁴³ Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat;.....* h. 200.

kekuasaan legislatif dengan kekuasaan eksekutif. *Ketiga*, kekuasaan yudisial harus dipisah dengan fungsi legislatif.⁴⁴

Negara ialah tidak menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan. Negara adalah suatu susunan masyarakat yang *integral*, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis.⁴⁵

1. Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat

Kekuasaan legislatif tidak memahami keseluruhan fungsi membuat hukum, melainkan satu aspek khusus dari fungsi ini yaitu pembentukan norma-norma hukum. “Hukum” suatu produk dari legislatif pada hakikatnya adalah norma hukum, atau sekumpulan norma umum. (“Hukum” digunakan sebagaimana bagi keseluruhan norma-norma hukum hanya karena kita cenderung menyamakan “hukum”

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekjen Mahkamah Konstitusi, 2006), h. 30-35.

⁴⁵ DR. Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia ...*, ..., h. 21.

dengan bentuk hukum umum dan secara keliru mengabaikan eksistensi norma-norma hukum khusus).

Kedaulatan rakyat (demokrasi) di Indonesia diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai pemegang kewenangan legislatif, Presiden dan wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksanakekuasaan kehakiman. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang serta dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, pelebagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui DPR dan DPD.⁴⁶

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, h. 71-72.

Terkait dengan kedudukan DPR sebagai bagian dari demokrasi perwakilan, dalam Pasal 19 dinyatakan bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum, susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan Undang-Undang, dan Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. Sesuai dengan Pasal 20A UUD 1945, DPR sebagai lembaga negara pelaksana demokrasi perwakilan memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR ini mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.

Menurut ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUD sebelum amandemen, anggota DPR berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang, sebagaimana disebutkan yakni "*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul Rancangan Undang-Undang*". Sedangkan di ayat (2)

menyatakan jika Rancangan Undang-Undang itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Diantara perubahan penting dalam rumusan-rumusan tersebut diatas adalah terjadinya pergeseran mendasar dalam fungsi legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR. Semula dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 (sebelum perubahan) menyatakan bahwa “*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR*”, dan dalam Pasal 21 ayat (1) menyatakan bahwa “*DPR memegang kekuasaan membantu undang-undang*”, dan Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR*”. Untuk memastikan kuatnya kedudukan DPR maka dalam rangka perubahan kedua UUD 1945 ditambah lagi ayat (5) yang menyatakan “*Dalam rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui,*

rancangan undang-undang tersebut sah berlaku undang-undang dan wajib diundangkan”.⁴⁷

Dalam kajian Fiqh Siyasah, legislasi atau kekuasaan legislasi disebut juga *al-sulthah al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah islam dalam membuat dan menetapkan suatu hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Dalam wacana Fiqh siyasah istilah *Ial-sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjuk salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfiziyyah*) dan kekuasaan yudikatif (*al-sulthah al-qada'iyah*). Dalam konteks ini, kekuasaan legislasi berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah islam dalam membuat dan menetapkan hukum yang akan di berlakukan dalam masyarakat Islam dari kemaslahatan umat islam, sesuai dengan ajaran islam.⁴⁸

⁴⁷ Undang-Undang Dasar 1945

⁴⁸ Eling Sinta, “*Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 Perspektif Fiqh Dusturiyah*” (Skripsi Fakultas Syariah IAIN Bengkulu, 2021), h. 56.

2. Kekuasaan Presiden

Menurut C.F. Strong yang dikutip oleh Sumali, istilah eksekutif acapkali digunakan secara kabur, kadang menunjuk pada jabatan presiden atau perdana menteri, namun kadang dipakai sebagai seluruh lembaga atau organisasi pelayanan publik, sipil dan militer. Bagi strong, pengertian eksekutif adalah kepala pemerintahan bersama-sama dengan para menteri yang umumnya disebut kabinet. Atau dalam kalimat berbeda, berarti *“that body in the state to which the constution gives authority to execute the law when it has received the sanction of the legislature”*⁴⁹

Sementara itu W. Ansley Wynes dalam karyanya *Legislative, Executive and Judicial Powers In Australia* yang juga di kutip oleh Sumali, kekuasaan eksekutif didefinisikan sebagai kekuasaan dengan dalam urusan yang melaksanakan undang-undang, menyelenggarakan urusan pemerintahan dan mempertahankan tata tertib dan keamanan, baik di dalam

⁴⁹ Sumali M.H, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Cetakan Pertama, (Malang: UMM Press, 2002), h. 38.

maupun di luar negeri. Adapun kekuasaan umum eksekutif itu menurut Ismail Suny, meliputi antara lain: (i) Kekuasaan Administrasi yaitu pelaksanaan Undang-undang dan politik administratif; (ii) kekuasaan Legislatif yaitu memajukan Rancangan Undang-undang dan mengesahkan Undang-undang; (iii) Kekuasaan Judikatif yaitu kekuasaan untuk memberi grasi dan amnesti; (iv) Kekuasaan Militer yaitu kekuasaan mengenai angkatan perang dan pertahanan; (v) Kekuasaan Diplomatik yaitu kekuasaan mengenai hubungan luar negeri; dan (vi) kekuasaan darurat yaitu untuk mengantisipasi keadaan negara dalam keadaan tidak normal.⁵⁰

Menurut tata bahasa, kata *Presiden* adalah derivatif dari *ti preside* yang artinya memimpin atau tampil di depan. Sedangkan kata latin *Presidere* berasal dari kata *Prae* yang artinya di depan, dan kata *Sedere* yang artinya duduk. Jabatan Presiden erat hubungannya dengan bentuk republik, meskipun tidak selalu berkaitan. Dalam sejarah politik Romawi telah muncul istilah republik, disamping kerajaan, prinsipat, dan dominat, namun belum muncul istilah Presiden.

⁵⁰ Sumali M.H, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif...*, ..., h. 39.

Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah lembaga yang dapat diartikan sebagai institusi atau organisasi jabatan yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 berisi dua jabatan yaitu Presiden dan wakil Presiden. Dalam struktur ketatanegaraan dengan sistem pemerintahan presidensil, patut dicatat bahwa yang menyangkut lembaga kepresidenan adalah *pertama*, kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dalam sistem presidensil seperti di Indonesia menyatu dalam jabatan Presiden dan wakil Presiden. Dengan demikian Presiden memimpin penyelenggaraan negara dalam pemerintahan sehari-hari. *Kedua*, Presiden tidak bertanggungjawab kepada Parlemen. *Ketiga*, Presiden dan Parlemen memiliki kedudukan yang sejajar sehingga Presiden tidak dapat membubarkan Parlemen, demikian pula Parlemen tidak dapat memberhentikan Presiden.⁵¹

Dalam konteks Indonesia Presiden merupakan penanggungjawab dari sistem penyelenggaraan pemerintahan

⁵¹ Agustin Teras Narang, *Reformasi Hukum: Pertanggungjawaban Seorang Wakil Rakyat*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), h. 49.

negara. Sistem ini pada hakikatnya merupakan uraian tentang bagaimana mekanisme pemerintahan negara dijalankan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara. Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara ialah sistem bekerjanya pemerintahan sebagai fungsi yang ada pada Presiden.⁵² Pengertian pemerintahan dalam rangka hukum administrasi digunakan dalam arti pemerintah umum atau pemerintah negara. Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian, yaitu pihak dalam arti “fungsi pemerintahan”, di lain pihak dalam arti “organisasi pemerintahan”.⁵³

Pada dasarnya sistem penyelenggaraan pemerintahan negara tidak membicarakan sistem pemerintahan negara oleh lembaga-lembaga negara secara keseluruhan. Dalam arti sempit istilah penyelenggaraan negara tidak mencakup lembaga-lembaga negara yang tercantum dalam UUD 1945. Sedangkan dalam arti luas istilah penyelenggaraan negara mengacu pada tataran supra struktur politik (Lembaga negara dan Lembaga pemerintahan), maupun pada tataran infra

⁵²Salamoen Soeharyo & Nasri Effendy, *Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, h. 3.

⁵³ Philipus M. Hadjon, “*Pengatur Hukum Administrasi Negara*”, Cetakan-3, (Yogyakarta: Gajah Mada University Pers, 1994), h. 6.

struktur politik (Organisasi politik dan Organisasi Kemasyarakatan). Dengan demikian yang dimaksud dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara sebenarnya adalah mekanisme bekerjanya lembaga eksekutif yang dipimpin oleh Presiden baik selaku kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan.⁵⁴

Dalam islam, seorang Presiden atau kepala negara disebut sebagai khalifah. Khalifah sebagai kepala negara merupakan kepala negara “pengganti” Nabi dalam memelihara agama dan mengatur keduniawian. Kepala negara yang pandai menjaga amarah adalah kepala negara yang bertanggung jawab dan selalu berusaha dengan segenap kemampuan yang dimilikinya untuk menunaikan dengan baik semua tugas dan kewajiban yang diemban kepadanya⁵⁵. Adapun tugas yang harus dilakukan oleh seorang imam (khalifah) menurut islam beberapa diantaranya adalah;

1. Melindungi keutuhan agama sesuai dengan prinsip-prinsipnya yang establish, dan ijma generasi salaf. Jika

⁵⁴ Salamoen Soeharyo & Nasri Effendy, *Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, h. 4.

⁵⁵ Eling Sinta, “*Analisis Kebijakan Keuangan Negara...*” ..., h. 52.

muncul pembuat bid'ah atau orang sesat yang membuat syubhat tentang agama, ia menjelaskan hujjah kepadanya, menerangkan yang benar kepadanya, dan menindaknya sesuai dengan hak-hak dan hukum yang berlaku, agar agama tetap terlindungi dari segala penyimpangan.

2. Menerapkan hukum kepada dua pihak yang berpekar, dan menghentikan persetuan diantara dua pihak yang berselisih, agar keadilan menyebar secara merata.
3. Melindungi wilayah dan tempat-tempat suci, agar setiap orang mendapatkan rasa aman.
4. Menegakan supremasi hukum (hudud) untuk menghindari larangan-larangan Allah swt, dan melindungi hak-hak dari upaya pelanggaran dan perusakan terhadap umat.
5. Melindungi daerah-daerah perbatasan agar musuh tidak bisa masuk wilayah dan mengganggu kesejahteraan umat.

Menurut Al-Baqillani tugas dan tujuan pemerintahan adalah untuk menegakan hukum yang telah ditetapkan, membela umat dari gangguan musuh, melenyapkan penindasan dan menghilangkan keresahan masyarakat, memeratakan penghasilan negara bagi rakyat dan segala

sesuatu yang berkaitan dengan kepentingan umum harus sesuai dengan syariat.