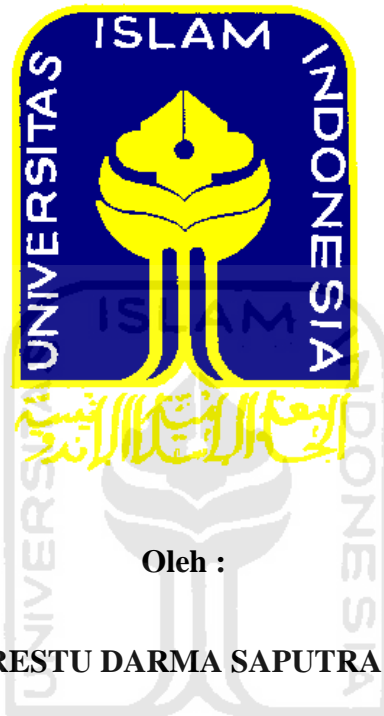


**PERBANDINGAN PENGISIAN JABATAN KAPOLRI PADA MASA
ORDE BARU DAN PASCA ORDE BARU**

SKRIPSI



Oleh :

RESTU DARMA SAPUTRA

No. Mahasiswa : 11410253

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2015

**PERBANDINGAN PENGISIAN JABATAN KAPOLRI PADA MASA
ORDE BARU DAN PASCA ORDE BARU**

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) Pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh :

RESTU DARMA SAPUTRA

No. Mahasiswa : 11410253

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PERBANDINGAN PENGISIAN JABATAN KAPOLRI PADA MASA
ORDE BARU DAN PASCA ORDE BARU**

Telah Diperiksa dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
pada Tanggal 10 September 2015



Yogyakarta, 24 Juni 2015

Dosen Pembimbing Skripsi,

(**Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum**)

NIK: 904100108

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PERBANDINGAN PENGISIAN JABATAN KAPOLRI PADA MASA ORDE
BARU DAN PASCA ORDE BARU

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas
Akhir/Pendadaran pada tanggal 11 September 2015 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 11 September 2015

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H
3. Anggota : Jamaludin Ghafur, S.H., M.H



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan



(H. Dr. Aunur Rahim Faqih, S.H., M.Hum)

NIK: 844100101

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrahmaanirrahiim

Yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama : Restu Darma Saputra

No. Mahasiswa: 11410253

Bahwa nama di atas adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (TUGAS AKHIR) berupa Skripsi dengan judul:

PERBANDINGAN PENGISIAN JABATAN KAPOLRI PADA MASA
ORDE BARU DAN PASCA ORDE BARU

Karya Ilmiah ini akan saya ajukam kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendarasan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinal) bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan “penjiplakan karya ilmiah (plagiat)”;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan dalam butir nomor 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan “Majelis” atau “Tim” Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta 11 September 2015

Yang membuat pernyataan



Restu Darma Saputra

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Restu Darma Saputra
2. Tempat Lahir : Banjarmasin
3. Tanggal Lahir : 23 Mei 1992
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Jl. Tuntungan UH 3 No. 1007D
Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jl. Bukit Berbunga, RT. 06 Kelurahan
Sambaliung, Kabupaten Berau, Kota
Tanjung Redeb.
8. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Dr. Eddy Darmawan, M.M.Pd
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil
 - b. Nama Ibu : Sadtin Wuryani S.Pd
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil
9. Alamat Wali : Jl. Bukit Berbunga, RT. 06 Kelurahan
Sambaliung, Kabupaten Berau, Kota
Tanjung Redeb.
10. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SDN Kebun Bunga 6 Banjarmasin
 - b. SMP : SMP N 1 Berau
 - c. SMA : SMA N 1 Berau
11. Organisasi : -
12. Prestasi : -
13. Hobi : Membaca, Bermain Musik

Yogyakarta, 11 September 2015

Yang Bersangkutan

(Restu Darma Saputra)

NIM: 11410253

MOTTO

“You cannot escape the responsibility of tomorrow by evading it today”

(Abraham Lincoln)

“Hiduplah seakan engkau akan mati esok, belajarlh seakan engkau akan hidup selamanya”

(Mahatma Gandhi)

“Barang siapa keluar untuk mencari ilmu maka dia berada di jalan Allah”

(HR. Turmudzi)



HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini kupersembahkan kepada:

Kedua orang tua yang kucintai dan kusayangi, Dr. Eddy Darmawan, M.M.Pd dan Sadtin Wuryani S.Pd juga kedua adik Resty Darma Saputri dan Siti Nur Aisyah

Ku persembahkan karya tulis ini kepada kalian yang telah memberiku kasih sayang yang tulus dan ikhlas.



KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Segala puji syukur senantiasa penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas segala limpahan rahmat, hidayah, dan inayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir studi kasus hukum sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana hukum (Strata-1) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan judul “Perbandingan Pengisian Jabatan Kapolri Pada Masa Orde Baru & Pasca Orde Baru”. Sholawat dan salam kepada kepada junjungan Nabi Besar Nabi Muhammad SAW, keluarga, beserta sahabat sahabat beliau, dan semoga syafaatnya terlimpah kepada kita semua di yaumul akhir nanti. Amin Allahuma Amin.

Penulis mengakui akan adanya kekurangan dalam tulisan ini sehingga mungkin tidak bisa disebut sebagai sebuah karya yang sempurna. Oleh karena itu, adanya kritik dan saran yang bersifat membangun dan konstruktif akan sangat membantu penulis dalam penyempurnaan karya tulis ini. Semoga dengan diberikan pengalaman ini, penulis dapat belajar banyak dan dapat menarik hikmah dari segala apa yang telah terjadi.

Dalam menyelesaikan penyusunan Studi Kasus Hukum ini, penulis menyadari bahwa semua itu tidak lepas dari bantuan, bimbingan, dorongan, dan

semangat dari beberapa pihak. Oleh karena itu perkenankanlah penulis mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang terhormat kepada :

1. Allah SWT atas rahmat dan hidayahnya serta Nabi Muhammad SAW, keluarga, beserta sahabat-sahabatnya.
2. Kedua orang tua penulis, Eddy Darmawan (Ayah) dan Sadtin Wuryani (Ibu), Resty Darma Saputri (Adik), Siti Nur Aisyah (Adik) dan seluruh keluarga besar tercinta yang senantiasa memberikan doa, motivasi, dan dukungan serta kasih sayangnya kepada penulis, sehingga penulis dapat mendapatkan apa yang dibutuhkan dan diinginkan selama ini. Semoga penulis bisa membanggakan mereka. Amin.
3. Bapak H. Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum selaku dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Dr. Saifudin., S.H., M.Hum., selaku Ketua Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Dr. Ni' matul Huda, S.H., M.Hum., selaku dosen pembimbing tugas akhir yang selama ini telah meluangkan waktunya untuk memberikan arahan, motivasi, dorongan semangat, nasehat dengan sabar sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini. Mohon maaf atas segala kesalahan dan kekurangan penulis selama ini
6. Bapak Dodik Setiawan Nur Heriyanto, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing Akademik.
7. Dosen - dosen dan Karyawan Fakultas Hukum UII yang telah memberikan masukan kepada penulis agar bisa cepat menyelesaikan tugas akhir.

8. Para staff administrasi, khususnya bagian pengajar dan presensi yang telah banyak membantu terselenggaranya proses belajar mengajar di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
9. Teman-teman angkatan 2011 fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
10. Almamater Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan banyak pembelajaran tentang hukum dan kehidupan kampus yang belum pernah penulis rasakan sebelumnya.
11. Teman-teman kostan 1007D. Dodi, Santo, Apryan, Febri, Rio, Harfie, Rudal, Agung, Kahfi, Fadli, Herjan, Ibo, Ramzy, Brian, Bakti, Hari, Bang Kemas, Adit, Dani, Razak, Dhika dan penghuni kostan yang baru.
12. Semua pihak yang telah banyak membantu Penulis dalam proses penyelesaian skripsi ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Dengan iringan doa semoga bantuan, dorongan, dan bimbingan yang telah di berikan mendapat balasan dari Allah SWT. Amin Ya Rabbal'Alamin. Penulis berharap, semoga tugas akhir ini dapat bermanfaat khususnya bagi penulis dan bagi semua pembaca pada umumnya

Wassalamualaikum. Wr. Wb.

Yogyakarta, 24 Juni 2015

Penulis

(Restu Darma Saputra)

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....	iv
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS.....	v
LEMBAR CURRICULUM VITAE.....	vi
HALAMAN MOTTO.....	vii
KATA PENGANTAR.....	x
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xv
ABSTRAKSI	xvi
BAB. I PENDAHULUAN	
A. Latar belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Tinjauan Pustaka	
1. Teori Sistem Pemerintahan Presidensiil.....	9
2. Hierarki Peraturan Perundang – Undangan R.I.....	11
3. Hak Prerogatif Presiden.....	13
E. Metode Penelitian	15
F. Sistematika Penulisan.....	16
BAB. II TINJAUAN TENTANG SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL DAN HAK PREROGATIF PRESIDEN	
A. Sistem Pemerintahan Presidensiil	
1. Sejarah Sistem Pemerintahan Presidensiil di Indonesia.....	26
2. Perbandingan Pemerintahan Presidensiil.....	29
a. Sistem Pemerintahan Presidensiil di Amerika Serikat.....	29
b. Sistem Pemerintahan di Filipina.....	31
c. Sistem Pemerintah Presidensiil di Kawasan Amerika Latin.....	31

3. Konstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil dalam UUD	
Negara RI Tahun 1945.....	33
a. Lembaga Eksekutif.....	33
B. Hak Prerogatif Presiden di Indonesia.....	35
a. Hak Prerogatif Setelah Perubahan UUD 1945.....	40

BAB. III PENGISIAN JABATAN KAPOLRI PADA MASA ORDE BARU & REFORMASI

A. Pengisian Jabatan Kapolri Pada Masa Orde Baru & Reformasi.....	54
1. Pengisian Jabatan Kapolri Pada Masa Orde Baru.....	59
a. Pengisian Jabatan Kapolri di Masa Pemerintahan Soeharto.....	59
b. Pengisian Jabatan Kapolri di Masa Pemerintahan Habibie.....	60
2. Pengisian Jabatan Kapolri Pada Masa Reformasi.....	61
a. Pengisian Jabatan Kapolri di Masa Pemerintahan Gus Dur.....	67
b. Pengisian Jabatan Kapolri di Masa Pemerintahan Megawati.....	68
c. Pengisian Jabatan Kapolri di Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono.....	69
d. Pengisian Jabatan Kapolri di Masa Pemerintahan Jokowi.....	72
B. Kekuatan Mengikat Persetujuan DPR dalam Undang – Undang No. 2 Tahun 2002.....	75
1. Masuknya Campur Tangan DPR dalam Presiden Menjalankan Hak Prerogatifnya.....	80
2. Hubungan Presiden dan DPR.....	84
3. Penundaan Pengangkatan Budi Gunawan oleh Jokowi.....	87

BAB. IV PENUTUP

A. Kesimpulan	90
B. Saran.....	92
DAFTAR PUSTAKA.....	93

DAFTAR TABEL

Halaman

Tabel I	Hierarki Peraturan Perundang – Undangan Menurut TAP MPRS No. XX/MPRS/1966.....	12
Tabel II	Sistem Pemerintahan Presidensiil mulai Awal Kemerdekan Sampai Dengan Masa Transisi.....	27
Tabel III	Pergeseran Kekuasaan Prerogatif Presiden dalam Konstitusi Indonesia.....	37



ABSTRAKSI

Secara konstitusional UUD 1945 menganut sistem pemerintahan Presidensiil seperti yang termuat di dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang – Undang Dasar”. Ketentuan tersebut tidak berubah sejak awal kemerdekaan sampai dengan sekarang ini. Pada masa pemerintahan Orde Baru Presiden diberikan kekuasaan yang sangat besar dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kapolri, hal tersebut mengakibatkan Kapolri sebagai pemimpin tertinggi Kepolisian diwajibkan untuk sepenuhnya tunduk dan mematuhi segala perintah yang diberikan oleh Presiden pada masa tersebut. Sehingga peran dan fungsi Kepolisian pada masa pemerintahan Orde Baru dapat dikatakan berjalan tidak maksimal dan terbawanya Kepolisian kedalam jalur politik si pemegang kekuasaan pada masa itu. Setelah berakhirnya masa pemerintahan Orde Baru maka dilakukanlah perubahan terhadap Undang – Undang Kepolisian dimana dalam hal pengangkatan dan pemberhentian jabatan Kapolri merupakan hak prerogatif seorang presiden namun dalam Undang – Undang No. 2 Tahun 2002 dibatasi yaitu haruslah mendapatkan persetujuan oleh DPR terlebih dahulu. Hal tersebut justru terkesan membatasi hak prerogatif Presiden itu sendiri dan jelas bertentangan dengan Undang – Undang 1945 Pasal 4 ayat (1). Namun, persetujuan DPR tersebut berfungsi agar tidak terjadi lagi kesewenang – wengan yang dilakukan oleh Presiden dan dapat terwujudnya kemandirian didalam tubuh Kepolisian itu sendiri agar fungsi dan peran Kepolisian itu dapat berjalan secara maksimal.

Berdasarkan hal tersebut maka rumusan permasalahan sebagai berikut:1. Bagaimanakah pengisian jabatan Kapolri pada masa orde baru dan pasca orde baru / Reformasi ? 2. Bagaimanakah kekuatan mengikat persetujuan DPR dalam pengangkatan Kapolri menurut Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2002 ? Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pengisian jabatan Kapolri pada masa orde baru dan pasca orde baru / Reformasi dan untuk mengetahui mengenai bagaimana kekuatan mengikat persetujuan DPR dalam hal pengangkatan Kapolri menurut Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2002.

Metode yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum normatif berupa studi pustaka yang dilakukan dengan penelusuran bahan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dilakukan melalui kajian terhadap peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan skripsi.

Kata Kunci : Presidensiil, Hak Prerogatif, Kapolri

BAB I

A. Latar Belakang Masalah

Sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD 1945 mengundang perbedaan pendapat di antara ahli hukum tata Negara. Ada yang menyebut presidensial, tetapi ada juga yang menyebut kuasi presidensial. Hal ini terjadi karena muatan UUD 1945 memuat unsur parlementer maupun presidensial. Jika dilihat ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17, maka sistem yang dianut UUD 1945 adalah presidensial. Sebab kedua pasal itu mengatur pola hubungan yang ada pada sistem presidensial, yaitu pertama, presiden menjadi kepala pemerintahan yang tidak bertanggung jawab kepada DPR. Kedua, menteri diangkat, diberhentikan, dan bertanggung jawab kepada presiden, bukan kepada DPR. Tetapi jika dilihat dari ketentuan Pasal 6 bahwa presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan Penjelasan UUD 1945 tentang sistem pemerintahan negara, kunci pokok ketiga (bahwa presiden bertanggung jawab dan tunduk kepada MPR serta wajib menjalankan putusan – putusan MPR), dan Penjelasan UUD 1945 tentang sistem pemerintahan negara, kunci pokok ketiga (bahwa presiden bertanggung jawab dan tunduk kepada MPR serta wajib menjalankan putusan – putusan MPR), maka dapat dikatakan UUD 1945 menganut sistem parlementer. Sebab MPR merupakan “penjelmaan seluruh rakyat Indonesia”, yang secara esensial merupakan lembaga perwakilan rakyat, apalagi semua anggota DPR menjadi anggota MPR juga kualifikasi yang cukup relevan tentang pola hubungan ini, adalah sistem kuasi parlementer atau sistem kuasi presidensial. Artinya sistem presidensial tidak murni atau parlementer semu.¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang – Undang Dasar”.

¹ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, Ctk Ke-6, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm 38 – 39.

Ketentuan ini tidak berubah sejak awal kemerdekaan sampai dengan amandemen ke – 4 sekarang ini. Seperti diketahui bahwa dalam sistem pemerintahan yang dimaksudkan adalah presiden sebagai Kepala Pemerintahan (eksekutif). Oleh karena itu dalam menyusun sistem pemerintahan Presiden harus memperhatikan keseluruhan materi Undang – Undang Dasar 1945²

Sistem pemerintahan kita adalah Presidensiil, dalam arti Kepala Pemerintah adalah Presiden, dan di pihak lain Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Alinea Kedua Angka V, Penjelasan tentang UUD 1945).³

Ketika terjadi reformasi konsitusi terhadap UUD 1945, muncul beberapa kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan UUD 1945, antara lain mempertegas sistem presidensiil. Namun, dalam kenyataan kesepakatan tersebut tidak ditaati secara konsisten oleh MPR. Pembongkaran konstruksi presidensialisme dalam UUD 1945 secara signifikan pada Perubahan Pertama tahun 1999 kemudian penguatan kelembagaan DPR pada perubahan Kedua tahun 2000, bukannya melahirkan keseimbangan kekuasaan antara Presiden dan DPR, tetapi justru menimbulkan ketidakjelasan sistem presidensiil yang ingin dibangun melalui Perubahan UUD 1945. Kesan “parlementernya” justru semakin menguat.⁴

Di dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil, terdapat pemisahan yang tegas antara kekuasaan Legislatif (parlemen) dengan kekuasaan Eksekutif (Pemerintah). Pemisahan yang tegas antara kekuasaan eksekutif dengan legislatif ini dipengaruhi oleh teori “*Trias*

² Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Pertama, Teras, Yogyakarta, 2001, hlm. 107.

³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Ke-9, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 118.

⁴ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 283.

Politika” dari “Montesquieu” yang membagi kekuasaan negara atas tiga lembaga, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif.⁵

Susunan lembaga Eksekutif dalam sistem Pemerintahan Presidensiil terdiri atas atau dipimpin oleh seorang Presiden menjabat sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan (eksekutif) yang didampingi oleh seorang Wakil Presiden. Dalam menjalankan tugasnya Presiden dibantu oleh sejumlah menteri – menteri negara. Menteri – menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden, menteri – menteri tidak bertanggung jawab kepada Parlemen. Pada sistem Pemerintahan Presidensiil, Presiden sebagai Pemimpin Kabinet Pemerintahan.⁶

Sejak dulu selalu dikatakan bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensiil. Sekurang – kurangnya sistem demikian itulah yang semula dibayangkan ideal oleh kalangan para perancang Undang – Undang Dasar 1945. Namun demikian, jika ditelaah secara seksama, sebenarnya sistem presidensiil yang dianut dalam UUD 1945 itu sama sekali tidak murni sifatnya. Salah satu ciri pokok sistem parlementer yang dianut dalam UUD 1945 adalah berkenaan dengan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR sebagai lembaga parlemen yang mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme council*). Dalam kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. MPR juga berwenang memberhentikan Presiden di tengah masa jabatannya karena tuduhan pelanggaran haluan negara. Lagi pula pengertian haluan negara itu sendiri bersifat sangat luas, yaitu dapat mencakup pengertian politik dan hukum sekaligus. Oleh karena itu, kesimpulan yang dapat ditarik dari berbagai pengalaman menerapkan sistem yang bersifat campuran di bawah UUD 1945 adalah bahwa pilihan - pilihan mengenai sistem pemerintahan di Indonesia di masa depan perlu dengan sungguh – sungguh dikaji kembali

⁵ Umar Said S, *Pengantar Hukum Indonesia*, Ctk. Ke-2, Setara Press, Malang, 2011, hlm. 243

⁶ *Ibid.* hlm. 244.

untuk makin disempurnakan sehingga dapat menjamin kepastian sistem pemerintahan presidensiil atau parlementer.⁷

Kecenderungan ini, adalah berlatar belakang kepentingan negara dan bangsa, baik dalam hubungan ke dalam maupun hubungan ke luar yakni aspirasi dan cita – cita serta tujuan nasional yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945.⁸

Kepolisian Negara Republik Indonesia berada dibawah Presiden. Kepolisian Negara Republik Indonesia dipimpin oleh Kapolri yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden sesuai dengan peraturan perundang – undangan. Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Usul pengangkatan dan pemberhentian Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden kepada DPR disertai dengan alasannya. Persetujuan atas penolakan DPR terhadap usul Presiden harus diberikan dalam jangka waktu paling lambat dua puluh hari terhitung sejak tanggal surat Presiden di terima oleh DPR. Dalam hal DPR tidak memberikan jawaban dalam waktu dua puluh hari, calon yang diajukan oleh Presiden dianggap disetujui oleh DPR. Dalam keadaan mendesak, Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksana tugas Kapolri dan selanjutnya dimintakan persetujuan DPR. Calon Kapolri adalah Perwira Tinggi Kepolisian Republik Indonesia yang masih aktif dengan memperhatikan jenjang kepangkatan dan karier.⁹

Dalam hal pertahanan terdapat tiga aspek di dalamnya, yakni masalah keutuhan negara, kedaulatan negara, dan keselamatan negara. Di luar ketiga aspek tersebut masuk kedalam kategori keamanan yang menjadi tugas kepolisian sebagai lembaga penegak

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar – Pilar Demokrasi*, ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 97 -98.

⁸ Umar Said S, *Op.cit*, hlm. 244.

⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Op.cit*, hlm. 254.

hukum. Pembagian tugas yang demikian itu diharapkan mampu meningkatkan profesionalisme TNI dan kepolisian.¹⁰

Salah satu produk hukum yang dilahirkan oleh MPR dalam Sidang Tahunan MPR RI 7 – 18 Agustus 2000 adalah Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Hal ini dilakukan sebagai realisasi dari salah satu tuntutan reformasi yang dikumandangkan oleh rakyat Indonesia yang dimotori oleh mahasiswa pada tahun 1998.¹¹

Dalam Undang – undang Nomor 2 Tahun 2002 disebutkan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakan hukum serta memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.¹²

Kemunculan Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2002 dikatakan membatasi hak prerogatif presiden itu sendiri apabila kita melihat Undang – Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 pada Pasal 11 ayat (1) menyebutkan “Kepala Kepolisian Republik Indonesia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.” Dibandingkan dengan Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2002 pada Pasal 11 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.” Keadaan tersebut erat kontekstualnya dengan kondisi ketatanegaraan dan pemerintahan Orde Lama dengan Demokrasi Terpimpin yang beralih pada Orde Baru dengan kekuasaan pemerintahan yang sentralistik berada pada Presiden dalam nuansa politik mayoritas tunggal dan peran ABRI yang dominan.

¹⁰ *Ibid.* hlm. 252 – 253.

¹¹ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, ctk. Kedua, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2004, hlm. 176.

¹² Imam Mahdi., *Op.cit.* hlm. 157.

Penyelenggaraan fungsi kepolisian dalam periode itu, dengan sendirinya memiliki nuansa dan karakteristik tersendiri sesuai jamannya.

Selain dianggap membatasi hak prerogatif presiden Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2002 juga dianggap bertentangan dengan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang – Undang Dasar”. Maka DPR tidak seharusnya memberikan persetujuan kepada presiden, karena kewenangan sepenuhnya berada pada tangan presiden itu sendiri selaku Kepala Negara.

Hal diatas membuktikan bahwa terjadinya pergeseran antara hak prerogatif presiden yang sebelumnya hak mutlak kini menjadi dibatasi dikarenakan harusnya persetujuan yang dilakukan oleh DPR untuk pengangkatan dan pemberhentian Kapolri itu sendiri.

Apabila dianalisis bahwa sesungguhnya Undang – Undang dasar sebagai norma hukum tertinggi yang terdapat di Indonesia tidak boleh bertabrakan dengan Undang – Undang lainnya. Karena itu dalam hal penyusunan Undang – Undang penting untuk memperhatikan hierarki peraturan Undang – Undang itu sendiri. Dalam hal ini dimaksudkan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menurut Ketetapan MPR No. III/ MPR/ 2000. Peraturan perundang – undangan yang tersusun secara hierarkis tersebut mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang – undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang – undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini selaras dengan asas hukum *lex superior derogat inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan

tingkatannya di bawahnya). Hal ini dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang – undangan.¹³

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk mengangkat judul

“PERBANDINGAN PENGISIAN JABATAN KAPOLRI PADA MASA ORDE BARU & PASCA ORDE BARU”

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimanakah pengisian jabatan KAPOLRI pada masa orde baru dan pasca orde baru / Reformasi ?
2. Bagaimanakah kekuatan mengikat persetujuan DPR dalam pengangkatan KAPOLRI menurut Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2002 ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini adalah, sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengisian jabatan Kapolri pada masa orde baru dan pasca orde baru / Reformasi.
2. Untuk mengetahui mengenai bagaimana kekuatan mengikat persetujuan DPR dalam hal pengangkatan Kapolri menurut Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2002

D. TINJAUAN PUSTAKA

1. Teori Sistem Pemerintahan Presidensial

¹³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata...Op.Cit*, hlm. 46.

Di dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil, terdapat pemisahan yang tegas antara kekuasaan Legislatif (parlemen) dengan kekuasaan Eksekutif (Pemerintah). Pemisahan yang tegas antara kekuasaan eksekutif dengan legislatif ini dipengaruhi oleh teori “*Trias Politica*” dari Montesquieu” yang membagi kekuasaan negara atas tiga lembaga, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif.¹⁴

Sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu struktur yang terdiri dari fungsi – fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif yang saling berhubungan, berkerja sama dan mempengaruhi satu sama lain. Secara demikian sistem pemerintahan adalah cara kerja lembaga – lembaga negara dan hubungannya satu sama lainnya. Menurut Jimly Asshidiqie sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu sistem hubungan antara lembaga – lembaga negara. Sedangkan menurut Sri Soemantri sistem pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif. Ismail Sunny mempunyai pendapat, bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara alat – alat perlengkapan negara yang tertinggi di suatu negara¹⁵

Dari pasal – pasal UUD 1945 dapat diketahui, bahwa sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah “Presidensiil”, selain itu Pemerintah (Eksekutif) tidak bertanggung jawab kepada Parlemen (DPR) tapi bertanggung jawab kepada rakyat menurut UUD (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dalam kabinet Presidensiil, kabinet bertanggung jawab kepada Presiden. Karena menteri – menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Dalam sistem “Presidensiil” presiden tidak dapat membubarkan parlemen (DPR) karena DPR tidak bertanggung jawab kepada Presiden, demikian sebaliknya parlemen (DPR) tidak dapat menjatuhkan kabinet atau memberhentikan Presiden, karena Presiden (eksekutif) tidak dipilih/diangkat oleh

¹⁴ Umar Said S, *Op.cit*, hlm.243.

¹⁵ Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, ctk pertama, Malang. Setara Press, 2012, hlm. 45 – 46.

parlemen (DPR). Kedudukan Presiden dan parlemen (DPR) dalam sistem presidensiil sederajat atau sama – sama kuat, karena itu tidak bisa saling menjatuhkan.¹⁶

Meskipun Kepala Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, kekuasaannya tidaklah tak terbatas. Presiden harus memperhatikan sungguh – sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat dan tidak dapat dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Sementara itu kedudukan menteri – menteri dikatakan bukan Pegawai Tinggi biasa sekalipun kedudukannya itu tergantung kepada Presiden, merekalah yang menjalankan *pouvoir executive* (kekuasaan pemerintahan) dalam praktiknya.¹⁷

Dari sudut pandang konstitusional konfigurasi yang ada di Indonesia adalah demokratis. Apapun kualifikasi sistem pemerintahan yang akan diberikan (apakah presidensiil maupun parlementer atau kuasi presidensial/ parlementer) asas yang dijadikan pijakannya adalah demokrasi. Memang sistem presidensial maupun parlementer merupakan bentuk pelembagaan atau strukturisasi terhadap asas demokrasi setelah dipilah – pilahnya poros kekuasaan seperti dalam *Trias Politica*. Secara prinsip UUD 1945 menganut paham demokrasi yang ditegaskan dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: “Kedaulatan ada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.¹⁸

2. Hierarki Peraturan Perundang – Undangan R.I.

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat

¹⁶ Umar Said S, *Op.cit*, hlm.245 – 246.

¹⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata...Op.Cit.*, hlm. 119 – 120.

¹⁸ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum...Op.Cit.*, hlm. 39 – 40.

bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.¹⁹

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang – undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang – undangan. Dalam Momerandum DPR – GR tertanggal 9 Juni 1996 yang telah dikukuhkan oleh MPRS dengan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, MPR dengan ketetapan MPR No. V/MPR/1973 dan lampiran II tentang “Tata Urutan Peraturan Perundang – Undang Republik Indonesia. Menurut UUD 1945 dalam huruf A, disebutkan tata urutan bentuk – bentuk peraturan perundang – undangan Republik Indonesia ialah sebagai berikut.²⁰

Tabel 1

Hierarki Peraturan Perundang – Undang Menurut TAP MPRS No. XX/MPRS/ 1966
<ul style="list-style-type: none"> - UUD 1945 - Ketetapan MPRS/MPR - UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – undang - Peraturan Pemerintah - Keputusan Presiden - Peraturan – peraturan pelaksana lainnya seperti: Peraturan Menteri, interuksi Menteri, dan lain – lainnya.

Tata urutan di atas menunjukkan tingkatan masing – masing bentuk yang bersangkutan, di mana yang disebut lebih dahulu mempunyai kedudukan lebih tinggi dari pada bentuk – bentuk yang rersebut di belakangnya (di bawahnya). Di samping itu, tata

¹⁹ Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang – Undang: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, halaman 42.

²⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata... Op.Cit.*, hlm. 37 – 38.

urutan di atas mengandung konsekuensi hukum, bentuk peraturan atau ketetapan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh mengandung materi yang bertentangan dengan materi yang dimuat di dalam suatu peraturan yang bentuknya lebih tinggi, terlepas dari soal siapakah yang berwenang memberikan penilaian terhadap materi peraturan serta bagaimana nanti konsekuensi apabila materi suatu peraturan itu dinilai bertentangan dengan menteri peraturan yang lebih tinggi.²¹

3. Hak Prerogatif Presiden

Hak prerogatif Presiden yaitu hak istimewa yang dimiliki oleh Presiden untuk melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan lembaga lain.²² Prerogatif secara kebahasaan berasal dari bahasa Latin *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberikan suara), *praerogativus* (diminta sebelum meminta yang lain)²³

Sebagai pranata hukum (hukum tata negara), prerogatif berasal dari sistem ketatanegaraan Inggris. Hingga saat ini, pranata prerogatif tetap merupakan salah satu sumber hukum, khususnya sumber hukum tata negara di Kerajaan Inggris. Tidak mudah merumuskan pengertian kekuasaan prerogatif, baik karena sumber historisnya sebagai pranata hukum maupun lingkungannya. Pada saat ini, kekuasaan prerogatif makin banyak dibatasi, baik karena diatur oleh undang – undang atas pembatasan – pembatasan cara melaksanakannya.²⁴

Di Amerika Serikat, sekalipun kekuasaan presiden tampaknya dikekang oleh pembatasan konstitusi dan kesulitan – kesulitan dari bekerja dengan lembaga – lembaga yang terkordinasi dengannya, presiden punya cara untuk menyiasatinya. Dari waktu ke

²¹ *Ibid.* hlm. 38.

²² Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 256.

²³ Bagir Manan, “UUD1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif”, *Republika*, Sabtu, 27 Mei 2000, hlm. 8.

²⁴ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan... Op.Cit*, hlm. 104.

waktu mereka menggunakan kekuasaan prerogatif yang besar, berdasarkan pada tafsir mereka sendiri terhadap konstitusi. Bersenjatakan kekuasaan ini, mereka secara sepihak mengambil langkah untuk menyelesaikan perselisihan kebijakan yang serius atau mengatasi krisis, kemudian melakukan justifikasi atas tindakan mereka kepada Kongres dan rakyat Amerika, dengan mempertahankan keabsahan tindakan mereka (hak mereka untuk menjalankan kekuasaan) serta wewenang dari tindakan mereka (kebaikan dari kebijakan mereka).²⁵

Sebagai penganut wawasan negara hukum material dan penentu bahwa Presiden adalah mandataris pemegang kedaulatan, maka Indonesia melalui UUD 1945 (sebelum perubahan) telah memberikan hak prerogatif mengenai soal – soal tertentu kepada Presiden. Hak prerogatif Presiden itu meliputi hal – hal sebagai berikut:²⁶

1. Dalam bidang pemerintahan
 - a. menyatakan keadaan bahaya yang syarat – syarat dan akibatnya ditetapkan lebih dahulu) dengan Undang - Undang (Pasal 12).
 - b. Mengangkat duta dan konsul (Pasal 13 ayat (1)).
 - c. Memberi gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan (Pasal 15).
 - d. Mengangkat dan memberhentikan menteri (Pasal 17 ayat (2)).
2. dalam bidang perundang – undangan
 - a. Menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang – undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2)).
 - b. Menetapkan Perpu jika negara dalam keadaan genting (Pasal 22 ayat (1)).
 - c. Dalam bidang peradilan.

E. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang akan digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Obyek penelitian

²⁵ *Ibid.* 105.

²⁶ Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar... Op.cit.* hlm. 120 – 121.

Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2002, Undang – Undang Nomor 28 Tahun 1997, Ketetapan MPR – RI No. VI / MPR / 2000, dan Ketetapan MPR – RI No. VII / MPR / 2000

2. Bahan Hukum

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu berupa peraturan perundang – undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti (Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2002, Undang – Undang Nomor 28 Tahun 1997, Ketetapan MPR – RI No. VI / MPR / 2000, Ketetapan MPR – RI No. VII / MPR / 2000)
- b. Bahan Hukum skunder, yaitu berupa buku – buku, literatur, karya ilmiah, jurnal atau hasil penelitian yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti

3. Metode pengumpulan bahan hukum

Studi pustaka, yang dilakukan dengan cara menelaah buku – buku, perundang – undangan, karya ilmiah maupun tulisan – tulisan ilmiah

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis normatif yang lebih memfokuskan pada aspek – aspek hukum terhadap obyek yang diteliti.

5. Analisis bahan hukum

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, dianalisa dengan menggunakan metode diskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di perpustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban permasalahan.

BAB II

TINJAUAN TENTANG SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DAN HAK PREROGATIF PRESIDEN

A. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan merupakan satu aspek yang menarik untuk dikaji dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sistem pemerintahan sendiri sering dipahami sebagai suatu sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga – lembaga negara. Secara konseptual sistem pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok, yakni: sistem pemerintahan parlementer (*the Parliamentary Cabinet Government*), sistem pemerintahan Presidensial (*the Presidential Government*) dan sistem pemerintahan yang mengandung ciri sistem Parlementer dan ciri sistem Presidensial (*semi Presidential Governement*).²⁷

Sebelum perubahan UUD 1945 dilaksanakan para pakar hukum tata negara dan pakar politik mempunyai perbedaan pendapat mengenai sistem pemerintahan yang diterapkan di Indonesia. Ismail Suni, Miriam Budiarjo, Jimly Assiddiqie, M. Mahfud MD., Dahlan Thaib menyebut sistem pemerintahan negara Indonesia di bawah UUD 1945 adalah sistem presidensial, sementara itu Sri Soemantri menamakan “sistem pemerintahan campuran” atau oleh Muhammad Kusnadi dan Harmaily Ibrahim disebut “quasi presidensial”. A. Hamid S. Attamimi dan Bagir Manan menggolongkan sistem presidensial murni. Sistem pemerintahan presidensial murni bukan hanya berlaku di Amerika Serikat saja, tetapi juga berlaku di Indonesia dengan semi parlementer dan Padmo Wahjono menyebutkan sistem MPR.²⁸

²⁷ Ellydar Chaidir, *Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 23.

²⁸ *Ibid*, hlm. 24.

Dalam perkembangannya, masih ada perdebatan mengenai sistem pemerintahan pasca Perubahan UUD 1945. Dari perdebatan ada tiga penafsiran tentang sistem pemerintahan Republik Indonesia pasca Perubahan UUD 1945. Penafsiran pertama, menyatakan bahwa sistem pemerintahan yang ada dalam perubahan UUD 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial. Hal ini didasarkan pada adanya pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat.²⁹ Penafsiran kedua menyatakan bahwa sistem pemerintahan Republik Indonesia pasca perubahan UUD 1945 adalah sistem pemerintahan parlementer. Penafsiran Ketiga, berpendapat bahwa sistem pemerintahan Republik Indonesia pasca perubahan UUD 1945 adalah sistem pemerintahan yang mengandung ciri – ciri Parlementer dan Presidensial, sebagaimana dikemukakan di dalam kelompok pertama dan kedua.³⁰

Dalam persoalan sistem pemerintahan ini dapat dimengerti kembali kritik presiden Megawati Soekarnoputri. Dalam pidato kenegaraan di depan Dewan Perwakilan Rakyat yang menanyakan bahwa sistem pemerintahan yang dibangun di Indonesia ialah sistem pemerintahan yang “abu – abu”. Di lain pihak, Dewan Perwakilan Rakyat memandang bahwa sistem pemerintahan sudah tegas yakni sistem pemerintahan Presidensial.³¹

Sistem presidensiil diilhami oleh pemikiran Montesquieu dengan teori Pemisahan Kekuasaan, oleh karena itu penamaan sistem presidensiil dikenal juga dengan nama sistem pemisahan kekuasaan. Di dalam sistem presidensiil tidak mengenal pemisahan antara Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan dan tidak mengenal adanya lembaga tertinggi dan tinggi negara, semua kekuasaan dalam sistem ini dibagi dalam tiga

²⁹ Pasal 6 ayat (1) yang berbunyi: Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”

³⁰ Ellydar Chaidir, *Bunga Rampai....Op.Cit, hlm 25.*

³¹ *Ibid*, hlm. 25.

kekuasaan yaitu Eksekutif oleh Presiden, Legislatif oleh Parlemen/Kongres dan Judikatif oleh Mahkamah Agung. Ciri yang menonjol dari sistem ini adalah Eksekutif dan Legislatif sama – sama dipilih secara langsung oleh rakyat. Oleh karena itu kedua lembaga ini tidak dapat saling menjatuhkan.³²

Sejak dahulu selalu dikatakan bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensiil. Sekurang – kurangnya sistem demikian itulah yang semula dibayangkan ideal oleh kalangan para perancang Undang – Undang Dasar 1945. Namun demikian, jika ditelaah secara seksama, sebenarnya sistem presidensiil yang dianut dalam UUD 1945 itu sama sekali tidak murni sifatnya. Salah satu ciri pokok sistem parlementer yang dianut dalam UUD 1945 adalah berkenaan dengan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR sebagai lembaga parlemen yang mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme council*). Dalam kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, MPR juga berwenang memberhentikan Presiden di tengah masa jabatannya karena tuduhan pelanggaran haluan negara. Lagi pula pengertian haluan negara itu sendiri bersifat sangat luas, yaitu dapat mencakup pengertian politik dan hukum sekaligus. Oleh karena itu, kesimpulan yang dapat ditarik dari berbagai pengalaman menerapkan sistem yang bersifat campuran di bawah UUD 1945 adalah bahwa pilihan - pilihan mengenai sistem pemerintahan di Indonesia di masa depan perlu dengan sungguh – sungguh dikaji kembali untuk makin disempurnakan sehingga dapat menjamin kepastian sistem pemerintahan presidensiil atau parlementer.³³

³² Imam Mahdi, *Op.cit*, hlm. 102 – 103.

³³ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit*, hlm. 97 – 98.

Berkaitan dengan sistem pemerintahan, secara umum masuk ke dalam sistem utama dari beberapa sistem pemerintahan. Adapun ciri – ciri atau prinsip – prinsip yang terdapat dalam sistem presidensiil menurut beberapa ahli, menurut Moh. Mahfud MD:³⁴

1. Kepala negara menjadi kepala pemerintahan.
2. Pemerintahan tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR).
3. Menteri – menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden.
4. Eksekutif dan legislatif sama – sama kuat.

Bagir Manan menyampaikan ciri – ciri presidensiil dengan melihat model presidensiil Amerika Serikat sebagai berikut:

1. Presiden adalah pemegang kekuasaan tunggal.
2. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab, selain sebagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif dan biasanya melekat kepada jabatan kepala negara.
3. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (*congress*), karenanya tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh *congress*.
4. Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh *congress*. Dalam praktiknya langsung dipilih oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih (*electrical college*).
5. Presiden memangku jabatan empat tahun (*fixed*) dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut – turut.
6. Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatan melalui *impeachment*, karena melakukan pengkhianatan, menerima suap, melakukan kejahatan berat, dan pelanggaran lainnya.³⁵

Sementara itu menurut Ball dan Peters yang dikutip oleh Abdul Ghofar ada empat ciri sistem presidensiil, yaitu:³⁶

1. Presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan.
2. Presiden tidak dapat dipilih oleh parlemen, tetapi langsung dipilih oleh rakyat.
3. Presiden bukan bagian dari parlemen dan tidak dapat diberhentikan oleh parlemen, kecuali melalui proses *impeachment*.
4. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen.

Jimly Asshidiqie mengembangkan sembilan ciri sistem pemerintahan presidensiil sebagai berikut:³⁷

³⁴ Sulardi, *Op.Cit.*, hlm. 47.

³⁵ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, ctk. Kedua, FH UII, Yogyakarta, 2003, hlm. 48 – 49.

³⁶ Abdul Ghofar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Kencana Perdana Media, Jakarta, 2009, hlm 51.

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak dapat dibagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden saja.
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.
4. Presiden mengangkat para Menteri sebagai pembantu Presiden atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
7. Jika dalam sistem parlemen berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensiil berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.
8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Beberapa ciri yang penting sistem pemerintahan presidensiil adalah:³⁸

1. Masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden tertentu, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun atau 7 tahun, sehingga Presiden dan juga Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik. Di beberapa negara, periode masa jabatan ini biasanya dibatasi dengan tegas, misalnya, hanya 1 kali masa jabatan atau hanya 2 kali masa jabatan berturut – turut.
2. Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga politik tertentu yang biasanya dikenal sebagai parlemen, melainkan langsung bertanggungjawab kepada rakyat. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus – kasus tindak pidana tertentu yang dibiarkan tanpa pertanggungjawaban dapat menimbulkan masalah hukum yang serius seperti misalnya penghianatan pada negara, pelanggaran yang nyata terhadap konstitusi sebagainya.
3. Karena itu, lazimnya ditentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakikat lembaga parlemen. Dalam sistem parlementer, seorang Perdana Menteri, meskipun juga dipilih melalui pemilihan umum, tetapi pemilihannya sebagai Perdana Menteri bukan karena rakyat secara langsung, melainkan karena yang bersangkutan terpilih menjadi anggota.
4. Dalam hubungannya dengan lembaga parlemen, Presiden tidak tunduk kepada parlemen, tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan kabinet sebagaimana dalam praktek sistem parlementer.
5. Dalam sistem presidensiil, tidak dikenal adanya perbedaan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Sedangkan dalam sistem

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2004, hlm. 59.

parlementer, pembedaan dan bahkan pemisahan kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan merupakan suatu kelaziman dan keniscayaan.

6. Tanggungjawaban pemerintahan berada di pundak Presiden dan oleh karena itu Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para Menteri serta pejabat – pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan *'political appointment'*. Karena itu, dalam sistem ini biasa dikatakan *'concentration of governing power and responsibility upon the president'*. Di atas presiden, tidak ada institusi lain yang lebih tinggi, kecuali konstitusi. Karena itu, dalam sistem *'constitutional state'* secara politik presiden dianggap bertanggungjawab kepada rakyat, sedangkan secara hukum presiden bertanggungjawab kepada konstitusi.

Jabatan – jabatan publik yang dimaksud tersebut di atas adalah: (i) para Menteri Kabinet, (ii) Pimpinan Gubernur Bank Indonesia, (iii) Kepala Kepolisian Negara, (iv) Jaksa Agung, (v) Panglima Tentara Nasional Indonesia, (vi) para anggota lembaga – lembaga negara seperti Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Dewan Pertimbangan Agung, dan (vii) para anggota berbagai komisi independen seperti Komnas Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN), dan lain – lain sebagainya. Sudah tentu di antara jabatan – jabatan publik tersebut terdapat perbedaan antara satu sama lain derajat independensinya terhadap kewenangan Presiden, sehingga pengaturan konstitusional berkenaan dengan prosedur pengangkatan dan pemberhentiannya berbeda pula satu sama lain.³⁹

Untuk mengatasi hal tersebut, berkembang gagasan untuk melakukan purifikasi atau pemurnian kearah sistem pemerintahan presidential yang sesungguhnya. Di samping itu, kelemahan – kelemahan bawaan dalam sistem presidensiil itu, seperti kecenderungan terlalu kuatnya otoritas dan konsentrasi kekuasaan di tangan Presiden, diusahakan pula untuk dibatasi sebagaimana mestinya. Misalnya, (i) masa jabatan Presiden selama 5 tahun dibatasi hanya untuk dua kali masa jabatan berturut – turut. (ii) kewenangan mutlak Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan para pejabat publik yang selama ini

³⁹ *Ibid*, hlm. 62 – 63.

disebut sebagai ‘hak prerogatif’ Presiden dibatasi tidak lagi bersifat mutlak. Beberapa jabatan publik yang dianggap penting, meskipun tetap berada dalam ranah kekuasaan eksekutif, pengangkatan dan pemberhentiannya harus dilakukan oleh Presiden setelah mendapatkan persetujuan atau sekurang – kurangnya dengan mempertimbangkan pendapat parlemen.⁴⁰

Dalam konteks kajian sistem pemerintahan di Indonesia sistem pemerintahannya jelas lekat dengan “warna” sistem presidensial. Bahkan salah satu poin penting Keputusan MPR adalah mempertegas sistem pemerintahan Presidensial. Indikatornya jelas, Presiden kuat (*legitimate*) apalagi tahun 2004 lalu telah dipilih secara langsung oleh rakyat. Pengertian Presiden kuat di sini tidak identik dengan *executive heavy*. Namun demikian, DPR tidak dapat dijatuhkan oleh Presiden. Dibandingkan era Orde Baru fungsi DPR memang jauh lebih optimal bahkan terkadang terlihat berkarakter “*high profile*” *vis a vis* dengan pemerintah. Kendati demikian DPR tidak bersikap seperti oposisi. Oposisi tidak dikenal dalam sistem politik di Indonesia pasca kembali ke UUD 1945 tahun 1959, karena itu juga menjadi keterukuran sistem Presidensial. Oposisi umumnya berlaku pada sistem parlementer. Hubungan antar lembaga negara pasca perubahan relatif telah berimbang (*check and balances*) hal ini dapat dilihat dari dinamika ketatanegaraan yang akhir – akhir ini menunjukkan kecenderungan *given* (menerima) terhadap segala keputusan/ *policy* negara, tanpa memunculkan kontroversi atau penolakan (*resistensi*) yang tajam.⁴¹

1. Sejarah Sistem Pemerintahan Presidensiil di Indonesia

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 62.

⁴¹ Ellydar Chaidir, *Op.cit*, hlm. 45.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang – Undang Dasar”. Ketentuan ini tidak berubah sejak awal kemerdekaan sampai dengan amandemen ke – 4 sekarang ini. Seperti diketahui bahwa dalam sistem pemerintahan yang dimaksudkan adalah presiden sebagai Kepala Pemerintahan (eksekutif). Oleh karena itu dalam menyusun sistem pemerintahan Presiden harus memperhatikan keseluruhan materi Undang – Undang Dasar 1945⁴²

Realita penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensiil berdasar UUD 1945, dari awal kemerdekaan telah menunjukkan adanya ketidaksetaraan hubungan dan kekuasaan antara presiden dan DPR. Ketidaksetaraan kedua lembaga ini berakibat presiden melakukan tafsir terhadap kekuasaan yang diberikan oleh UUD 1945 secara absolut. Penafsiran ini mengakibatkan adanya pemerintahan yang otoriter, yakni pada masa pemerintahan Orde Baru, maupun pemerintahan Orde Lama. Kemudian, pada masa transisi, hasil perubahan UUD 1945 yang pertama menentukan kekuasaan yang lebih besar pada DPR, berakibat terjadinya ketenggangan hubungan antara Presiden dan DPR.⁴³

Pada era reformasi muncul kesepakatan dasar untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial yang bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis yang dianut oleh negara Republik Indonesia dan telah dipilih oleh pendiri negara pada tahun 1945.⁴⁴

⁴² Imam Mahdi, *Op.cit*, hlm. 107.

⁴³ Sulardi, *Op.cit*, hlm. 89 – 90.

⁴⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata...Op.cit*, hlm. 153.

Tabel 2

Sistem Pemerintahan Presidensiil mulai Awal Kemerdekaan Sampai Dengan Masa Transisi⁴⁵

Awal Kemerdekaan	Orde Lama (1959 – 1966)	Orde Baru (1966 – 1998)	Masa Transisi (1988 – Perubahan UUD 1945)
<p>1. Terjadi pemusatan kekuasaan pada Presiden</p> <p>2. Pengurangan kekuasaan Presiden dengan adanya Maklumat Wakil Presiden No. X tahun 1945;</p> <p>3. Terjadi Perubahan</p>	<p>1. Presiden mempunyai kekuasaan yang sangat besar</p> <p>2. Terjadi pelanggaran terhadap UUD 1945, antara lain;</p> <p>a. Bentuk dan substansi perundang undangan;</p> <p>b. Pembekuan DPR hasil</p>	<p>1. Kekuasaan Presiden sangat besar,</p> <p>2. DPR hanya sebagai lembaga yang memberi persetujuan terhadap kebijakan Presiden dalam bentuk UU</p>	<p>1. Terjadi penguatan kedudukan DPR.</p> <p>2. Terjadi konflik antara DPR dan Presiden</p> <p>3. Presiden diberhentikan di tengah masa jabatannya melalui Sidang MPR pada tahun 2001.</p>

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 90.

<p>Sistem Pemerintahan dari Presidensiil ke Parlemerter</p>	<p>pemilu tahun 1955;</p> <p>c. Pembentukan DPR GR oleh Presiden;</p> <p>d. Pengangkatan Ir Soekarno sebagai Presiden seumur hidup.</p> <p>3. Tidak ada <i>Check and balances</i>,</p> <p>4. Tidak ada kontrol DPR terhadap Presiden</p> <p>5. Presiden di berhentikan melalui Sidang Istimewa MPRS, pada tahun 1966.</p>	<p>3. UU menjadi alat legitimasi Presiden</p> <p>4. Presiden menyatakan berhenti sebagai Presiden akibat desakan gerakan mahasiswa</p>	
---	---	--	--

2. Perbandingan Pemerintahan Presidensiil

a. Sistem Pemerintahan Presidensiil di Amerika Serikat

Latar belakang Amerika Serikat menganut sistem presidensiil dikarenakan kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara monarki dan untuk mewujudkan kemerdekaan dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan sehingga tidak ada kemungkinan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam *trias politica* itu terdapat sistem *check and balances*.⁴⁶

Perinciannya sebagai berikut:⁴⁷

1. Sebagai panglima angkatan darat dan angkatan laut pasal 2 ayat (1);
2. Mengangkat semua pejabat lainnya, atas ijin senat;
3. Mengadakan hubungan diplomatik. Presiden mengangkat duta besar, duta konsul pada negara lain dengan persetujuan senat;
4. Berwenang untuk mengatasi segala kekosongan pada saat senat sedang reses dengan mengesahkan komisi – komisi;
5. Memberikan informasi kepada kongres tentang keadaan negara bagian Amerika Serikat dan merekomendasikan pertimbangan kongres yang merupakan ukuran untuk dia harus menentukan kepentingan dan kebijakan;
6. Menjaga hukum agar dijalankan dengan baik;
7. Kekuasaan di bidang kehakiman, mengangkat hakim Mahkamah Agung termasuk hakim hakim federal dengan pengesahan senat;
8. Presiden berhak menolak atau menyetujui rancangan undang – undang yang telah disetujui oleh *House of Representative* dan mempunyai hak veto.

Presiden Amerika Serikat dipilih oleh dewan *electorat* untuk masa jabatan empat tahun. Pembatasan masa jabatan 2 kali tercantum dalam amandemen ke XXII konstitusi Amerika Serikat. Selama memegang jabatan presiden dapat dikenakan *impeachment* apabila terdapat dugaan menjalankan tindakan pidana. *Impeachment* merupakan peradilan yang dilakukan oleh senat federal dengan ketua *Supreme of Court* sebagai ketua sidang untuk meminta pertanggungjawaban dan membuat penilaian terhadap Presiden.⁴⁸

⁴⁶ Muh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia, Jakarta, 1980, hlm. 32.

⁴⁷ Sulardi, *Op.cit*, hlm. 93.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 93.

Kedudukan wakil presiden Amerika Serikat merangkap sebagai ketua Senat Amerika Serikat bukan anggota. Dengan demikian di Amerika Serikat hanya mempunyai satu pemimpin eksekutif saja.⁴⁹

Konstitusi ini dan semua undang – undang di Amerika Serikat harus dibuat untuk maksud dan tujuan yang telah ditentukan, dan semua perjanjian yang dibuat dibawah wewenang Amerika Serikat akan menjadi hukum yang tertinggi, dan para hakim di tiap – tiap negara bagian akan terikat dalam batas – batas peraturan perundang – undangan negara bagian yang bersangkutan. Namun sejak tahun 1803 Mahkamah Agung Amerika Serikat telah menempatkan dirinya dalam kedudukan sebagai bagian badan yang melaksanakan *judicial review* yang diawali dengan adanya kasus William Marbury *versus* Madison, dalam kasus tersebut untuk pertama kalinya Mahkamah Agung menyatakan bahwa Undang – Undang Federal *unconstitutional*. Undang – Undang yang diuji secara materiil yaitu judiciary Act 1789 di mana pada saat itu William Marbury memohon kepada Mahkamah Agung agar mengeluarkan *Write of mandamus* yang memerintahkan Sekretaris Negara James Madison untuk menyerahkan surat pengangkatan dirinya sebagai Hakim Agung.⁵⁰

b. Sistem Pemerintahan di Filipina

Filipina adalah negara di kawasan Asia Tenggara yang merdeka pada tanggal 4 Juli 1946. Di mana konstitusi Filipina merupakan hasil adopsi dari konstitusi Amerika Serikat. Berdasar pada Konstitusi Amerika Serikat. Konstitusi 1973 dikenal adanya

⁴⁹ Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara – Negara Asean*, Tarsito Bandung, Bandung, 1976, hlm. 55.

⁵⁰ Sulardi, *Op.cit*, hlm 94.

beberapa lembaga negara yaitu, Presiden, kabinet, majelis nasional dan mahkamah agung.⁵¹

Setelah runtuhnya pemerintahan Ferdinan Marcos, dalam pemerintahan Filipina ditata sebagai sebuah republik, di mana presiden berfungsi sebagai kepala negara, kepala pemerintahan, dan panglima tertinggi angkatan bersenjata. Presiden dipilih dalam pemilu untuk masa jabatan 6 tahun, memilih dan mengepalai kabinet. Dewan legislatif Filipina yang disebut kongres terdiri dari senat dan dewan perwakilan; anggota keduanya dipilih melalui pemilu.⁵²

c. Sistem Pemerintah Presidensiil di Kawasan Amerika Latin

Di kawasan Amerika Latin, sistem pemerintahan presidensiil dengan sistem multipartai, kombinasi presidensiil dan multipartai tersebut tidak mendorong terjadinya stabilitas demokrasi karena mudah menimbulkan berbagai kesulitan antara presiden dan kongres. Sehingga presiden harus berkerja ekstra keras dalam menghadapi oposisi. Berbeda dengan sistem parlementer maka perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan menyelenggarakan pemilihan umum untuk membentuk parlemen baru. Menghadapi konflik yang berkepanjangan antara eksekutif dan legislatif terdapat alternatif namun tak satu pun pilihan yang memberi harapan baik bagi stabilitas demokrasi. *Pertama* presiden melangkahi parlemen, *kedua* presiden mendorong reformasi konstitusi untuk penguat kekuasaan, *ketiga* presiden berusaha membentuk pemerintahan koalisi.⁵³ Dalam Hanta Yuda AR⁵⁴ pengalaman di negara – negara Amerika Latin yang menyelenggarakan kombinasi antara presidensiil dan multipartai dianggap telah mengalami kegagalan dan menghadirkan demokrasi yang labil.

⁵¹ *Ibid*, hlm. 95.

⁵² *Ibid*, hlm. 96

⁵³ *Ibid*, hlm. 99.

⁵⁴ Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati, dari delima ke Kompromi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hlm. 269.

Berdasar pada sistem kepartaian dalam sistem pemerintahan presidensiil, Hanta Yuda, membagi adanya empat tipologi presidensiil, *pertama* presidensiil efektif, yaitu desain institusi politik dan bangunan sistemnya kokoh; personalitas dan gaya kepemimpinan presiden juga kuat. *Kedua*, presidensiil akomodatif, yaitu desain institusi politik dan bangunan sistemnya kokoh, tetapi personalitas kepemimpinan presiden lemah. *Ketiga* presidensiil kontrontatif, yaitu desain institusi politik dan bangunan sistemnya rapuh, tetapi personalitas presiden kuat. *Keempat* presidensiil reduktif, desain institusi politik dan bangunan sistemnya rapuh, tetapi personalitas presiden juga lemah.⁵⁵

3. Konstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil dalam UUD Negara RI Tahun 1945

a. Lembaga Eksekutif

Kekuasaan eksekutif dalam negara konstitusional di masa sekarang ini dapat diringkas sebagai berikut:⁵⁶

1. Kekuasaan diplomatik yaitu berkaitan dengan hubungan luar negeri;
2. Kekuasaan administratif, yaitu berkaitan dengan pelaksanaan undang – undang dan administratif negara;
3. Kekuasaan militer yaitu yang berkaitan dengan organisasi bersenjata dan pelaksanaan perang;
4. Kekuasaan yudikatif yaitu menyangkut memberi pengampunan, penangguhan hukuman dan sebagainya terhadap narapidana atau pelaku criminal;
5. Kekuasaan legislatif, yaitu berkaitan dengan penyusunan rancangan undang – undang dan mengatur proses pengesahan menjadi undang – undang.

Istilah eksekutif dipahami dalam dua pengertian, *pertama* eksekutif dalam pengertian luas, yaitu seluruh badan menteri – menteri, pelayanan sipil, polisi, dan

⁵⁵Sulardi, *Op.cit*, hlm. 99.

⁵⁶*Ibid*, hlm. 131.

bahkan militer. *Kedua* eksekutif dalam pengertian sempit, yang berarti pemimpin tertinggi kekuasaan eksekutif.⁵⁷

Berdasar pada UUD 1945, maka eksekutif yang dimaksud adalah Presiden, Wakil Presiden dan para Menteri. Hal tersebut terlihat dalam Pasal 4 ayat (1): “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang – Undang Dasar, “ayat (2): “*Dalam melakukan kewajiban Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.*” Demikian halnya yang termuat dalam UUD 1945 Pasal 17 ayat (1): “Presiden dibantu oleh Menteri – Menteri Negara, ayat (2): “*Menteri – Menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Negara, ayat (3): “Menteri – Menteri itu memimpin departemen pemerintahan. Penegasan Pasal 4 ayat (1) di atas pada masa Orde Baru dianggap sebagai sumber kewenangan dan dipergunakan sebagai dasar dari berbagai keputusan Presiden. Penggunaan Pasal 4 ayat (1) sebagai sumber wewenang itu, dipelopori oleh Hamid Attamimi, yang mengatakan: “bahwa dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 tersebut terkandung di dalamnya pemahaman tentang kekuasaan mengatur dalam arti pembentukan peraturan – peraturan negara”.*⁵⁸

Sesuai dengan prinsip perubahan UUD 1945 untuk mempertegas sistem presidensiil, dan dianutnya pemisahan cabang – cabang kekuasaan negara yang utama dengan prinsip *check and balances*, maka perubahan UUD 1945 berakibat pula di bidang eksekutif sebagai berikut:⁵⁹

1. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif (Pasal 4 ayat 1)) tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang – undang yang telah bergeser ke tangan DPR (Pasal 20 ayat (1)) melainkan hanya berhak mengajukan rancangan undang – undang ke DPR (Pasal 5 ayat (20)), memberikan persetujuan bersama dengan DPR dan mengesahkan RUU menjadi undang – undang (Pasal 20 ayat (2) dan ayat (4));

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 132.

⁵⁸ *Ibid*.

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 134.

2. Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat berpasangan dengan dari calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik (Pasal 6A);
3. Masa jabatan presiden selama 5 tahun secara tegas dibatasi untuk dua periode (Pasal 7);
4. Ditentukan syarat – syarat yang lebih rinci untuk menjadi presiden dan wakil presiden (Pasal 6);
5. Ditentukan mekanisme pemberhentian atau *impeachment* terhadap presiden dan wakil presiden yang melibatkan DPR, MK dan MPR (Pasal 7A dan 7B);
6. Penegasan bahwa presiden tidak dapat membubarkan DPR (Pasal 7C);
7. Pelaksanaan hak – hak prerogatif presiden sebagai kepala negara harus dengan persetujuan atau pertimbangan DPR;
8. Pengangkatan pejabat – pejabat publik, sebagai anggota BPK (Pasal 23F), Hakim Agung (Pasal 24A ayat (3)), anggota KY (Pasal 34B ayat (3)) harus dengan persetujuan DPR;
9. Presiden berwenang membentuk dewan pertimbangan (Pasal 16) sebagai pengganti DPA yang dihapuskan;
10. Dalam pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian harus diatur dengan undang – undang (Pasal 17 ayat (4)), tidak bebas seperti sebelumnya.

Perubahan aturan yang berkenaan dengan kekuasaan Presiden itu, oleh beberapa ahli hukum tata negara disebutkan sebagai telah menjadi pergeseran dari *executive heavy* kearah *legislative heavy*.⁶⁰

B. Hak Prerogatif Presiden di Indonesia

Menurut Konstitusi RIS (UUD 1949) dan UUD Sementara 1950 hak prerogatif Presiden misalnya ditetapkan dalam membentuk kementerian – kementerian (Pasal 50 UUDS 1950); berhak membubarkan DPR (Pasal 84 UUDS 1950); memberi tanda – tanda kehormatan (Pasal 126 KRIS 1949, Pasal 87 UUDS 1950); memberi grasi (Pasal 160 KRIS 1949, Pasal 107 UUDS 1950); mengadakan traktat dengan negara – negara lain (Pasal 175 KRIS 1949, Pasal 12 UUDS 1950) mengangkat wakil – wakil RI pada negara – negara lain (Pasal 178 KRIS 1950, Pasal 123 UUDS 1950); menerima wakil – wakil

⁶⁰ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan...Op.cit*, hlm. 18.

negara – negara lain pada RI (Pasal 178 KRIS 1949, Pasal 123 UUDS 1950); menyatakan perang (Pasal 128 UUDS 1950); menyatakan keadaan bahaya (Pasal 129 UUDS 1950).⁶¹

Menurut Solly Lubis, Presiden mempunyai hak – hak prerogatif, selain menyangkut kewenangan ke dalam juga kewenangan dalam hubungan ke luar, yang dalam UUD 1945 diperinci dari Pasal 10 sampai dengan Pasal 15. Sebagaimana disebut dalam penjelasan pasal – pasal 10 sampai dengan Pasal 15. Kekuasaan Presiden dalam pasal – pasal itu ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Dari sudut sistem nasional, kaitan yang penting antara kewenangan prerogatif dengan kepemimpinan nasional ialah kecenderungan orientatif yang perlu dikembangkan pada sikap dan kebijakan Kepala Negara dalam melaksanakan tugas – tugas dan kewenangan prerogatif itu, sehingga konsisten selalu dengan nilai – nilai, asas – asas dan norma – norma yang terdapat dalam ketiga landasan ketatanegaraan kita.⁶²

Dalam kaitan ini, S. Toto Pandoyo menyatakan, seseorang kepala negara, baik seorang raja maupun Presiden, tentu memiliki hak prerogatif atau ada yang menyebut dengan istilah hak khusus atau hak istimewa. Bagi negara – negara hukum demokratis, tentunya ketentuan dan macam serta jumlah hak prerogatif dimaksud tercantum tegas – tegas di dalam konstitusi negara yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga jangan sampai hak – hak prerogatif yang dimaksud lama kelamaan menjadi bertambah jumlah dan macamnya. Selain itu, untuk menjaga hak – hak tersebut termasuk hak prerogatif, agar lama kelamaan tidak berkembang isi dan maknanya, maka diperlukan adanya penjelasan yang lengkap.⁶³

⁶¹ *Ibid.* 113.

⁶² *Ibid.*, hlm. 116 – 117.

⁶³ *Ibid.*, hlm. 117.

Menguatnya peran legislatif mengakibatkan terjadinya pergeseran terhadap hak prerogatif presiden itu sendiri. Untuk lebih jelasnya tentang pergeseran eksistensi hak prerogatif Presiden berdasarkan konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, berikut penulis sampaikan dalam bentuk tabel di bawah ini:⁶⁴

Tabel 3

Pergeseran Kekuasaan Prerogatif Presiden dalam Konstitusi Indonesia.

Kekuasaan Presiden	UUD 1945	Konstitusi RIS	UUDS 1950	UUD 1945 Setelah Amandemen
Hak Prerogatif Presiden untuk mengangkat menteri-menterinya.	Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden.	Menteri-menteri diangkat oleh Presiden dengan terlebih dahulu menunjuk 3 orang pembentuk kabinet, dan	Menteri-menteri diangkat oleh Presiden dengan terlebih dahulu menunjuk seseorang atau beberapa	Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selanjutnya pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian

⁶⁴ Oksep Adhayanto, *Eksistensi Hak Prerogatif Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*, <http://riset.umrah.ac.id/wp-content/uploads/2013/10/EKSISTENSI-HAK-PREROGATIF-PRESIDEN-PASCA-AMANDEMEN.pdf>, di download pada tanggal 24 april 2015, pukul 14:31.

		salah seorang dipilih sebagai perdana menteri, selanjutnya Presiden menerima anjuran dari ketiga pembentuk kabinet tersebut.	orang pembentuk kabinet, dan salah seorang diangkat menjadi perdana menteri, selanjutnya Presiden menerima anjuran dari pembentuk kabinet tersebut.	negara diatur dalam undang – undang.
Hak Prerogatif Presiden untuk mengangkat duta/Konsul.	Presiden mengangkat duta dan konsul serta menerima duta negara lain.	Presiden mengangkat wakil – wakil Republik Indonesia Serikat pada negara – negara lain	Presiden mengangkat wakil – wakil Republik Indonesia pada negara – negara lain dan	Dalam hal pengangkatan duta dan konsul, serta, menerima penempatan duta negara lain

		dan menerima wakil negara – negara lain pada Republik Indonesia Serikat.	menerima wakil negara – negara lain pada Republik Indonesia.	memperhatikan Dewan Perwakilan Rakyat.
Hak Prerogatif Presiden untuk memberikan amnesti, grasi, abolisi dan rehabilitasi.	Presiden memberi grasi, amnesti dan rehabilitasi.	Presiden memiliki hak memberi grasi dan amnesti sesudah meminta nasehat dari Mahkamah Agung.	Presiden memiliki hak memberi grasi, amnesti, dan abolisi sesudah meminta nasehat dari Mahkamah Agung.	Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, sedangkan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan

				Rakyat.
Hak Prerogatif Presiden untuk memberikan gelar tanda jasa dan tanda penghormatan.	Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain – lain tanda kehormatan.	Presiden memberikan tanda – tanda kehormatan yang diadakan dengan undang – undang federal.	Presiden memberikan tanda – tanda kehormatan yang diadakan dengan undang – undang.	Presiden memberi gelar tanda jasa dan lain – lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang – undang.

1. Hak Prerogatif Setelah Perubahan UUD 1945

Pada masa Orde Baru, kekuasaan Presiden yang terlalu besar membawa jabatan yang diembannya menjadi terlalu luas. Kekuasaan ini berakibat pada condongnya sistem ketatanegaraan ke dalam lajur *executive heavy*. Hal ini dipandang sebagai sebuah kelemahan yang patut untuk diubah. Sesuai dengan konsep pembatasan kekuasaan, maka kekuasaan Presiden yang terlalu luas di masa Orde Baru tersebut kemudian dibatasi. Sebagai perbandingan, Pasal 7 UUD 1945 sebelum diamandemen menyebutkan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.” Hal ini tentu saja sangat mudah untuk disalahtafsirkan. Terbukti, jabatan Presiden pada masa Orde Baru begitu lekat dengan sosok mantan Presiden Soeharto, tanpa pernah berpindah tangan.⁶⁵

⁶⁵ Sobirin Malian & H. M. Thalbah, *Perkembangan Lembaga – Lembaga Negara di Indonesia*, Total Media, 2011, hlm. 62.

Dalam sistem UUD 1945 seperti dijelaskan oleh Supomo, memang direka sedemikian rupa sehingga kekuasaan terpusat pada Presiden (“*concentration of power and responsibility upon the President*”) atau menurut ungkapan yang populer: “*executive heavy*”. Bahkan, dalam sidang Dokuritzu Zyunbi Chosa Kai, Supomo berkata:⁶⁶

“...buat (penyelenggaraan pemerintah) sehari – hari Presidenlah yang merupakan penjelmaan rakyat”.

“...yang merupakan penjelmaan rakyat ialah Presiden, bukan Dewan Perwakilan rakyat”.

Begitu pula penegasan yang ada didalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, mengatakan Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut undang – undang dasar. Jadi fungsi eksekutif diserahkan kepada Presiden.⁶⁷

Secara tegas Harun Alrasid tidak mengatakan bahwa Presiden dalam kerangka UUD 1945 memiliki hak prerogatif, tetapi dari uraiannya dapat diketahui bahwa Presiden memiliki hak prerogatif. Misalnya, Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, sehingga keputusan tingkat puncak dalam bidang militer berada di tangan Presiden.⁶⁸

Presiden, berwenang menyatakan keadaan bahaya. Ini berarti bahwa dalam hal seluruh atau sebagian wilayah negara akan dinyatakan dalam keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer, atau keadaan perang, sepenuhnya merupakan wewenangan Presiden tanpa persetujuan jabatan lain.

Demikian besarnya kekuasaan presiden berdasar UUD 1945 tersebut, dalam praktiknya memunculkan dua masalah mendasar yang selalu menjadi perhatian pengkaji hukum tata negara. *Pertama*, UUD 1945 memberikan kekuasaan yang biasa kepada

⁶⁶ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan...Op.cit*, hlm. 123.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

Presiden. *Kedua* sepanjang berlakunya UUD 1945 masa Orde Baru belum pernah dilakukan pengisian jabatan puncak eksekutif secara “wajar”. Adanya *executive heavy* berdasarkan UUD 1945 disebabkan karena adanya dua kekuasaan sekaligus yaitu kekuasaan eksekutif dan legislatif berada di tangan presiden.⁶⁹

Pertama, Presiden berwenang menyatakan keadaan bahaya. Ini berarti bahwa dalam hal seluruh atau sebagian negara akan dinyatakan dalam keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer, atau keadaan perang, sepenuhnya merupakan wewenang Presiden tanpa persetujuan jabatan lain. *Kedua*, Presiden juga tanpa persetujuan jabatan lain, berwenang mengangkat menteri. Dari ketentuan menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dikaitkan dengan ketentuan bahwa kekuasaan pemerintahan dipegang oleh presiden, maka ditarik kesimpulan bahwa berlaku sistem pemerintahan presidensial. *Ketiga*, dalam hal ihwal kegentingan memaksa Presiden berwenang mengeluarkan peraturan yang derajatnya sama dengan undang – undang (*noodverorderingsrecht*), yaitu peraturan pemerintah pengganti undang – undang (disingkat Perpu). Dengan menggunakan kewenangan itu, Presiden secara sepihak dapat mencabut undang – undang yang masih berlaku atau mengatur sesuatu hal yang seharusnya ditetapkan dengan undang – undang.⁷⁰

Penegasan didalam Pasal 4 ayat (1) di atas pada masa Orde Baru dianggap sebagai sumber kewenangan dan dipergunakan sebagai dasar hukum dari berbagai Keputusan Presiden. Penggunaan Pasal 4 ayat (1) sebagai sumber wewenang itu, dipelopori oleh Hamid Attamimi, yang mengatakan:⁷¹

“Apabila kekuasaan pengaturan oleh presiden dengan persetujuan DPR yang lahir dari Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 mewujudkan undang – undang, dan yang lahir

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan...Op.cit*, hlm. 124.

⁷¹ *Ibid*, hlm. 125.

dari Pasal 5 ayat (2) mewujudkan Peraturan pemerintah, maka wujud apakah yang lahir dari kekuasaan pengaturan oleh Presiden berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 ? Mengenai hal ini terdapat beberapa pendapat, baik yang datang dari para teoritis maupun dari para praktisi...”

Dalam kaitannya dengan wewenang Presiden baik yang tunggal ataupun yang memerlukan kerjasama dengan lain, ternyata mengalami pengurangan (pembatasan) yang cukup besar. Hasil Perubahan Pertama UUD 1945 Pasal 5, yang tadinya Presiden *memegang kekuasaan* membentuk undang – undang, sekarang diubah, Presiden tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang – undang tetapi *berhak mengajukan* rancangan undang – undang.⁷²

Pada periode Reformasi, kekuasaan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif sudah mulai berkurang, yaitu sehubungan dengan telah dirubahnya UUD 1945 yang berkaitan dengan kekuasaan membentuk undang- undang yang sebelum perubahan UUD 1945 dalam Pasal 5 ayat (1) ditentukan bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”, diubah menjadi Pasal 5 ayat (1) setelah perubahan menentukan bahwa “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”. Dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan memberikan kewenangan kepada DPR untuk membentuk undang-undang, yaitu bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”, jadi pada periode ini kekuasaan membentuk undang-undang sudah bergeser dari semula berada pada Presiden dan setelah perubahan UUD 1945 maka kekuasaan membentuk undang-undang itu berada pada DPR.

Kemudian tentang masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, sekarang sudah ada penegasannya didalam UUD 1945. Kalau sebelumnya dalam Pasal 7 UUD 1945 tidak ada pembatasan masa jabatan bagi seorang Presiden dan Wakil Presiden sehingga dapat

⁷² *Ibid*, hlm. 126.

ditafsirkan selamanya dapat berkuasa asalkan masih terus dipilih dan mendapat dukungan mayoritas anggota MPR (seperti jaman Orde Baru), setelah diubah berbunyi: Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya *selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.*⁷³

Demikian pula ketentuan Pasal 13 UUD 1945, dalam hal kewenangan Presiden untuk mengangkat duta dan konsul, serta menerima duta negara lain, juga mengalami pembatasan. Kewenangan Presiden dalam persoalan ini tadinya bersifat tunggal, artinya Presiden tidak perlu meminta persetujuan pihak lain, sekarang untuk pelaksanaannya Presiden (“harus”) memperhatikan pertimbangan DPR. Jadi, tidak lagi merupakan prerogatif Presiden. Nampak aspek perimbangan kekuasaan mengenai hubungan Presiden dan DPR muncul dalam persoalan ini.⁷⁴

Kewenangan Presiden untuk memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 14 UUD 1945, juga mengalami pembatasan. Sekarang, dalam hal Presiden memberi grasi dan rehabilitasi, (“harus”) memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Apabila presiden memberi amnesti dan abolisi, juga (“harus”) memperhatikan pertimbangan DPR. Di sini Nampak aspek perimbangan kekuasaan tidak hanya antara Presiden dengan DPR tetapi juga dengan MA.⁷⁵

Alasan perlunya Presiden memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung dalam pemberian grasi dan rehabilitasi, pertama, grasi dan rehabilitasi itu adalah proses yustisial dan biasanya diberikan kepada orang yang sudah mengalami proses, sedang memberi amnesti dan abolisi ini lebih bersifat proses politik. Kedua, grasi dan rehabilitasi itu lebih banyak bersifat peroranganm sedangkan amnesti dan abolisi biasanya bersifat

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 126 -127

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 127.

masal. Mahkamah Agung sebagai lembaga negara paling tepat memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai hal itu, karena grasi menyangkut putusan hakim. Sedangkan rehabilitasi tidak selalu terkait dengan putusan hakim.⁷⁶

Sedangkan DPR memberikan pertimbangan dalam hal pemberian amnesti dan abolisi karena didasarkan pertimbangan politik. Bagir Manan kurang sependapat dengan rumusan tersebut, karena pemberian amnesti dan abolisi tidak selalu terkait dengan pidana politik. Kalaupun diperlukan pertimbangan, cukup dari Mahkamah Agung. DPR adalah badan politik, sedangkan yang diperlukan adalah pertimbangan hukum. Pertimbangan politik, kemanusiaan, sosial dan lain – lain, merupakan isi dari hak prerogatif. Yang diperlukan adalah pertimbangan hukum untuk memberi dasar yuridis pertimbangan Presiden.⁷⁷

Demikian pula kewenangan Presiden dalam memberi gelaran, tanda jasa, dan lain – lain tanda kehormatan, sebagaimana diatur dalam Pasal 15 UUD 1945, juga mengalami pengurangan. Presiden tidak lagi sepenuhnya memiliki prerogatif, karena kewenangan Presiden untuk memberi gelar, tanda jasa, dan lain – lain tanda kehormatan akan diatur dengan undang – undang. Artinya ada alat ukur atau kriteria yang jelas dalam penerapannya. Pengalaman selama ini dalam hal pemberian gelar, tanda jasa dan lain – lain tanda kehormatan hanya digantung pada penilaian “loyalitas” subyektif Presiden. Presubahan ini mengisyaratkan secara implisit harus ada persetujuan DPR.⁷⁸

Pembahasan berikutnya tentang Kementrian Negara, yang diatur dalam Pasal 17 UUD 1945. Ternyata perubahan yang dilakukan terhadap pasal ini tidak terlalu besar

⁷⁶ Sobirin Malian & H. M. Thalbah, *Perkembangan Lembaga...Op.cit*, hlm. 63 – 62.

⁷⁷ *Ibid*, hlm 63.

⁷⁸ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan...Op.cit*, hlm.127.

dampaknya bagi kekuasaan Presiden, seperti pasal – pasal lainnya, karena hanya merubah redaksional ayat (2) dan (3), sehingga berbunyi:

(2) Menteri – menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Padahal banyak masukan dari masyarakat agar dalam pengangkatan ataupun pemberhentian menteri DPR dilibatkan. Penglibatan DPR dalam masalah ini bisa dalam penyusunan undang – undang atau adanya persetujuan DPR secara langsung. Hal ini penting dilakukan agar Presiden lebih cermat dan berhati – hati dalam mengangkat ataupun memberhentikan seseorang. Artinya ada kriteria yang jelas dan tegas dalam pengangkatan maupun pemberhentian menteri. UUD 1945 memang tidak secara tegas mengatur masalah ini, tetapi praktek politik menunjukkan bahwa dalam hal pengangkatan dan pemberhentian menteri Presiden “harus mendapat persetujuan” dari DPR. Apalagi kalau naiknya seseorang dalam jabatan Presiden berdasarkan dukungan (koalisi) sejumlah partai – partai politik, etika politik menghendaki adanya konfirmasi dengan mereka jika Presiden hendak mengangkat ataupun memberhentikan menteri – menterinya.⁷⁹

Dalam Sidang Tahun MPR RI November 2001, MPR telah menghasilkan Perubahan Ketiga UUD 1945. Salah satu hasil perubahannya adalah menambah satu ayat untuk Pasal 17 sehingga menjadi empat ayat. Ayat (4) Pasal 17 berbunyi sebagai berikut:⁸⁰

“Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang – undang”

Latar belakang penambahan ayat (4) tersebut antara lain karena besarnya wewenang Presiden dalam persoalan ini. Misalnya, pada zaman pemerintahan Soeharto (Orde Baru), jumlah dan macamnya kementerian negara sangat ditentukan oleh

⁷⁹ *Ibid*, hlm. 127 – 128.

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 129.

“kebutuhan dan kepentingan politiknya”. Demikian pula pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, jumlah dan macamnya kementerian negara ditentukan oleh kepentingan politik dari partai – partai politik dan militer yang ada di DPR saat itu. Bahkan di zaman pemerintahan Gus Dur beberapa kementerian (departemen) dihapus. Akibat dari kebijakan tersebut sampai sekarang penataan ulangnya dari departemen – departemen tersebut belum juga dapat diselesaikan.

Meskipun Pasal 10 tidak (belum) diubah oleh MPR sebagaimana pasal – pasal yang lain, tetapi dalam Sidang Tahunan MPR RI tahun 1999 Pasal 10 UUD 1945 ikut dibahas secara mendalam oleh PAH III Badan Pekerja MPR. Munculnya gagasan perubahan isi Pasal 10 UUD 1945 mencerminkan kehendak yang kuat sebagai anggota PAH III BP MPR untuk memberi “pagar” konstitusi agar Presiden tidak mengulangi pengalaman masa lalu menggunakan TNI untuk kepentingan politiknya untuk mempertahankan kekuasaan.⁸¹

Kedudukan Presiden sebagai pemimpin tertinggi TNI dan POLRI diberi pengertian sebagai kewenangan efektif, bukan sekedar simbolik. Memang terdapat dua pandangan mengenai kedudukan Presiden (kepala negara) sebagai pemimpin tertinggi angkatan perang. Pandangan pertama menganggapnya sebagai bersifat simbolik untuk menunjukkan bahwa militer ada di bawah kendali pemerintahan sipil. Pandangan lain mengatakan bahwa kedudukan Presiden sebagai pemimpin tertinggi angkatan bersenjata atau angkatan perang tidak hanya simbolik, tetapi efektif. Presiden dengan kuasa sendiri dapat mengerahkan angkatan perang untuk tindakan tertentu.⁸²

Sudah menjadi sebuah rahasia umum, bahwasanya sebelum era reformasi, Polri merupakan bagian dari institusi politik. Hal tersebut mendapat kendali penuh dari negara,

⁸¹ *Ibid*, hlm. 129 – 130.

⁸² *Ibid*, hlm. 130.

yang secara otomatis menjadikan Polri sebagai alat kekuasaan negara. Ini artinya, Polri menjadi kepanjangan tangan dari berbagai kebijakan negara. Dalam fase ini juga ditandai dengan keberadaan bersatunya TNI dan Polri dalam satu wadah. Hal ini menimbulkan dampak yang tidak sedikit. Selain munculnya kepincangan dan berbagai permasalahan, dampak politisasi di tubuh TNI dan Polri semakin kental terasa pada zaman sebelum reformasi.⁸³

Melalui Sidang Tahunan MPR 7 – 18 Agustus 2000 telah lahir antara lain Ketetapan MPR No. VI /MPR /2000 tentang Pemisahan TNI dan Kepolisian Negara RI, dan Ketetapan MPR No. VII/ MPR/ 2000 tentang Peran TNI dan Kepolisian Negara RI. Melalui Ketetapan MPR No. VII/ MPR/ 2000 susunan dan kedudukan TNI ditegaskan bahwa TNI dipimpin oleh seorang Panglima yang diangkat dan diberhentikan Presiden setelah mendapat persetujuan DPR (Pasal 3 ayat (3)). Demikian pula susunan dan kedudukan Kepolisian Negara RI, ditegaskan bahwa Kepolisian Negara RI dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara RI yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR (Pasal 7 ayat (3)). Penegasan didalam Pasal 3 ayat (3) maupun Pasal 7 ayat (3) TAP MPR No. VII/ MPR/ 2000 secara substantif telah membatasi kewenangan Presiden yang diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.⁸⁴

Sebagaimana yang telah disinggung di atas, ketika Presiden Abdurrahman Wahid menonaktifkan dan kemudian memberhentikan Jenderal Polisi Surojo Bimantoro dari jabatannya sebagai Kapolri, Adnan Buyung Nasution dkk, yang bertindak sebagai kuasa hukum dari Persatuan Purnawirawan POLRI mengajukan permohonan keberatan melalui Hak Uji Materiil MA atas keputusan Presiden tersebut. Melalui permohonan keberatan hak uji materiil tersebut Buyung Nasution mendalilkan bahwa penerbitan Keputusan

⁸³ Sobirin Malian & H. M. Thalbah, *Perkembangan Lembaga...Op.cit*, hlm. 104.

⁸⁴ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan...Op.cit*, hlm 130 - 131

Presiden (Kepres) No. 49 Tahun 2001 tentang Pencabutan Penonaktifkan dan Pemberhentian Dengan Hormat Jendral Polisi Drs. Surojo Bimantoro dari jabatannya sebagai Kapolri tidak didahului dengan adanya persetujuan DPR sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 ayat (3) Ketetapan MPR RI No. VII/ MPR/ 2000, jelas dan nyata bahwa Kepres tersebut telah menjadi bentuk kooptasi oleh Presiden terhadap POLRI. Persyaratan untuk memberhentikan Kapolri harus dengan persetujuan DPR tersebut menunjukkan dan membuktikan bahwa Kapolri merupakan jabatan publik mengingat di dalam jabatan Kapolri yang merupakan pemegang komando secara riil/ langsung terhadap institusi POLRI terkandung kewenangan yang akan membawa dampak/ akibat terhadap kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.⁸⁵

Secara umum dipahami bahwa UUD 1945 memberikan wewenang prerogatif pada Presiden melalui Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 dan Pasal 17, sehingga Presiden dalam melaksanakan wewenangnya tidak perlu meminta persetujuan lembaga lain, misalnya DPR. Akan tetapi ketika UUD telah diubah, struktur UUD 1945 mengalami perubahan yang luar biasa. Pasal – pasal yang tadinya memberikan wewenang penuh kepada Presiden untuk menyelenggarakan pemerintahan, setelah terjadi perubahan UUD 1945 wewenang Presiden mengalami pengurangan yang cukup besar. Ada keharusan bagi Presiden untuk meminta persetujuan dari DPR (Pasal 11 dan 15), tetapi ada juga yang “harus” memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13, Pasal 14 ayat (2), atau pertimbangan MA (Pasal 14 ayat (1)).⁸⁶

Dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kapolri, yang selama ini dipahami sebagai wewenang penuh Presiden atas dasar Pasal 10 UUD 1945, dengan dikeluarkan Ketetapan MPR No. VI/ MPR/ 2000 dan Ketetapan MPR No. VII/

⁸⁵ *Ibid*, hlm. 131 – 132.

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 134 – 135.

MPR/ 2000 secara substantif telah mengurangi wewenang Presiden, karena adanya keharusan bagi Presiden untuk meminta persetujuan DPR. Ke depan, kekuasaan Presiden harus ada pengaturan secara tegas di dalam konstitusi ataupun undang – undang, agar mudah dikontrol pelaksanaannya. Untuk itu, DPR harus aktif mengawasi jalannya pemerintahan dengan menggunakan hak – haknya secara optimal dan proporsional.⁸⁷

Dengan terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif ke tangan DPR, maka lembaga kepresidenan di masa mendatang haruslah benar – benar dipahami sebagai lembaga eksekutif atau Presiden eksekutif dalam arti sebagai pelaksana dari putusan – putusan legislatif yang ditetapkan oleh DPR berupa UU, dan MPR berupa UUD 1945. Presiden/ Wakil Presiden sungguh – sungguh merupakan pejabat pelaksana UU dan UUD 1945, sesuai dengan bunyi sumpah/ janji jabatannya, yaitu akan memegang teguh UUD 1945 dan menjalankan segala UU beserta peraturan – peraturan pelaksanaannya. Presiden/ Wakil Presiden tidak lagi berwenang mengatur kepentingan umum tetapi hanya melaksanakan aturan – aturan atau peraturan – peraturan yang bersumber kepada UUD 1945 yang bentuk atau bentuk tertingginya adalah UU yang ditetapkan oleh DPR. Walaupun Presiden berwenang untuk mengadakan aturan dalam bentuk peraturan pelaksanaan seperti Peraturan Pemerintah ataupun Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan (yang idealnya dinamakan Peraturan Presiden) sebagai *'policy rules'* (*beleid regels*), maka kewenangan mengatur itu hanyalah *'derivat'* dan kewenangan yang lebih tinggi yang dimiliki oleh DPR.⁸⁸

Meskipun dalam sistem pemerintahan presidential, kedudukan Presiden dianggap sentral, pelaksanaan tugasnya di bidang – bidang administratifpun tetap harus diatur dan dibatasi. Apalagi zaman modern dewasa ini, berkembang pula praktek yang

⁸⁷ *Ibid*, hlm.135.

⁸⁸ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan...* Op.cit, hlm. 20.

mengharuskan fungsi – fungsi berbagai lembaga dapat dijalankan secara profesional dan independen tanpa dicampuri oleh kecenderungan – kecenderungan yang timbul dalam dinamika politik sesaat. Dalam hal ini, ada empat fungsi utama di bidang eksekutif yang dewasa ini dianggap penting untuk dijamin independensinya, yaitu: (a) fungsi pertahanan negara oleh organisasi militer, (b) fungsi kepolisian negara, (c) fungsi kejaksaan agung, dan (d) fungsi bank central. Meskipun keempat fungsi itu dijalankan oleh lembaga yang berada dalam lingkungan kekuasaan eksekutif, tetapi untuk menjamin independensinya, pengangkatan dan pemberhentian pimpinannya hanya dapat dilakukan oleh presiden setelah mendapat atau dengan persetujuan lembaga perwakilan rakyat.⁸⁹



⁸⁹ *Ibid*, hlm. 79 – 80.

BAB III

PENGISIAN JABATAN KAPOLRI PADA MASA ORDE BARU & REFORMASI

A. Pengisian Jabatan Kapolri Pada Masa Orde Baru & Reformasi

Pada masa orde baru banyak peraturan yang dibuat yang berdampak menguatnya fungsi eksekutif. Hal ini dapat dilihat dari produk hukum yang di hasilkan pada masa tersebut. Produk hukum yang muncul pada masa orde baru lebih cenderung memberikan kekuasaan lebih kepada lembaga eksekutif negara yaitu Presiden.

Menurut Mahfud MD, mengenai konfigurasi politik pada masa Orde Baru adalah konfigurasi yang tidak demokratis atau cenderung otoriter. Dipandang dari sudut ini ternyata konfigurasi politik Orde Lama dan Orde Baru sama – sama tidak demokratis. Tetapi terdapat minimal empat hal yang membedakan otoriterisme Orde Baru dari Orde Lama, yaitu: *Pertama*, pada era Orde Lama tidak ada sistem kepartaian, sedangkan pada era Orde Baru dalam praktik melahirkan sistem kepartaian yang hegemonic. *Kedua*; tumpuan kekuatan Orde Lama adalah Soekarno sebagai presiden, sedangkan tumpuan kekuatan Orde Baru adalah Presiden Soeharto, ABRI, Golkar dan Birokrasi. *Ketiga*, jalan yang ditempuh pada era Orde Lama adalah inkonstitusional, sedangkan era Orde baru memilih justifikasi melalui cara – cara konstitusional. *Keempat*, obsesi utama Orde Lama adalah pemusatan kekuasaan dengan alasan untuk mencegah disintegrasi, sedangkan Orde Baru memilih obsesi membangun stabilitas nasional sebagai persyarat kelancaran pembangunan ekonomi.⁹⁰

Dalam pemerintahan Orde Baru, Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan bagian dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Hal ini termuat di

⁹⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum... Op.cit*, hlm. 307 – 308.

dalam Undang – Undang Nomor 28 Tahun 1997 Pasal 5 ayat (1) Tentang Kepolisian Negara Indonesia yang berbunyi:

“Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia yang terutama berperan memelihara keamanan dalam negeri.”

Kepolisian adalah bagian yang tidak terpisahkan dari ABRI. Dalam menunaikan tugas pokoknya, Kepolisian bukanlah kekuatan yang berdiri sendiri. Semangat, doktrin, organisasi dan program – program Kepolisian adalah bagian dari ABRI yang dibangun sebagai salah satu bagian dari keseluruhan sistem nasional untuk mewujudkan cita – cita dan tujuan nasional yaitu keamanan dalam negeri. Kepolisian selama Orde Baru menjalankan peran dwifungsi ABRI yaitu memiliki peran sosial-politik selain peran sebagai penegak hukum. Akibatnya peranan, fungsi dan tugas Kepolisian menjadi rancu dengan tugas – tugas militer.

Berikut ini perlu disimak tentang fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai akibat dari kedudukan diberikannya Undang – Undang Nomor 28 Tahun 1997 yang menyatakan Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah unsur ABRI, sedangkan dalam penjelasannya, dinyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia “bukan militer”. Adapun dalam Undang – Undang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Prajurit ABRI menyatakan anggota Polri tunduk pada Hukum Militer. Dengan demikian masa lalu Kepolisian Negara Republik Indonesia dituntut untuk berperan ganda, dan ini sangatlah tidak *relevan*, sehingga pasti akan jauh dari terwujudnya Kepolisian Negara Republik Indonesia yang professional. Secara universal fungsi kepolisian merupakan bagian integral dari fungsi pemerintahan negara, dan berbeda dengan fungsi militer.⁹¹

⁹¹ Untung S. Rajab, *Kedudukan dan Fungsi Polisi Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan (Berdasarkan UUD 1945)*, CV. Utomo, Bandung, 2003, hlm. 153.

Tugas kepolisian pada masa lalu (Orde Baru), di satu sisi mengemban fungsi militer, dan di sisi lain fungsi kepolisian juga harus melindungi mengayomi masyarakat. Motto militer *“to kill to be killed”* harus disatukan dengan motto kepolisian *“fight crime, help the delinquent, love humanity”*, secara filosofis hal tersebut satu sama lain sangat bertentangan. Hal ini berakibat pada perilaku dan nuansa kepolisian yang tidak sesuai dengan visi dan misinya. Keadaan demikian akan menyebabkan konflik peran antara institusi yang satu dengan institusi lainnya, yang berakibat pada tidak berjalannya sistem tersebut (*disfunction*). Keadaan demikian tidak memungkinkan Kepolisian Negara Republik Indonesia menjalankan perannya secara profesional.⁹²

Pada masa Orde Baru kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara Republik Indonesia dipegang oleh Presiden, hal ini termuat di dalam Undang – Undang Nomor 28 Tahun 1997 Pasal 8 ayat (1) Tentang Kepolisian Negara Indonesia yang berbunyi:

“Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara Republik Indonesia.”

Hal ini dapat mengakibatkan Presiden menggunakan Kepolisian untuk kepentingan politiknya yaitu untuk mempertahankan kekuasaan. Karena itu Ni'matul Huda berpendapat bahwa: kedudukan Presiden sebagai pemimpin tertinggi TNI dan POLRI diberi pengertian sebagai kewenangan efektif, bukan sekedar simbolik. Memang terdapat dua pandangan mengenai kedudukan Presiden (kepala negara) sebagai pemimpin tertinggi angkatan perang. Pandangan pertama menganggapnya sebagai bersifat simbolik untuk menunjukkan bahwa militer ada di bawah kendali pemerintahan sipil. Pandangan lain mengatakan bahwa kedudukan Presiden sebagai pemimpin tertinggi angkatan

⁹² *Ibid*, hlm. 160.

bersenjata atau angkatan perang tidak hanya simbolik, tetapi efektif. Presiden dengan kuasa sendiri dapat mengerahkan angkatan perang untuk tindakan tertentu.⁹³

Dalam pasal 9 ayat (1) yang berbunyi:

“Kepala Kepolisian Republik Indonesia memimpin Kepolisian Negara Republik Indonesia dan menyelenggarakan pimpinan teknis kepolisian, menetapkan kebijakan, serta pengendaliannya.”

Dapat diketahui bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia dipimpin oleh seorang Kepala Kepolisian. Kepala Kepolisian Republik Indonesia memimpin Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab atas:⁹⁴

1. penyelenggaraan kegiatan operasional kepolisian dalam rangka pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia;
2. penyelenggaraan pembinaan kemampuan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Karena kekuasaan tertinggi Kepolisian berada pada tangan Presiden maka dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kepala Kepolisian Republik Indonesia pun menjadi wewenang Presiden. Hal tersebut diatur didalam Undang – Undang Nomor 28 Tahun 1997 Pasal 11 ayat (1) yang berbunyi:

“Kepala Kepolisian Republik Indonesia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.”

Apabila dianalisis, dalam hal pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia merupakan salah satu hak prerogatif presiden pada masa pemerintahan Orde Baru, sebab tidak terdapatnya keharusan persetujuan dari lembaga lain dalam hal pengangkatan Kapolri pada masa tersebut. Mahfud MD berpendapat, bahwa hak prerogatif Presiden yaitu hak istimewa yang dimiliki oleh Presiden untuk melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan lembaga lain.⁹⁵

⁹³ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan...Op.cit*, hlm. 130.

⁹⁴ Pasal 9 ayat (2) Undang – Undang No. 28 Tahun 1997.

⁹⁵ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar...Op.cit*, hlm. 256.

Pada masa Orde Baru dapat dilihat bahwa sistem presidensiil yang termuat didalam Undang – Undang Dasar 1945 Pasal 4 ayat (1) yang menyebutkan bahwa:

“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang – Undang Dasar.”

Berjalan sesuai dengan sebagaimana mestinya. Bahwa pemegang kekuasaan didalam pemerintahan presidensiil adalah Presiden.

Namun, dalam perjalanan pemerintahan Orde Baru dikarenakan kekuasaan presiden yang sangat besar mengakibatkan presiden dapat menggunakan kekuatan ABRI bukan hanya mempertahankan kedaulatan dan keamanan dalam negeri namun juga dapat mengerahkan dalam hal kepentingan politik presiden itu sendiri karena peran kepolisian itu sendiri masih mendapatkan pengaruh kekuasaan politik dan atau bentuk kekuatan lainnya.

1. Pengisian Jabatan Kapolri Pada Masa Orde Baru

a. Pengisian Jabatan Kapolri di Masa Pemerintahan Soeharto

Pada masa pemerintahan Soeharto, Panglima TNI dan Kapolri adalah pembantu Presiden, baik sebagai Kepala Negara maupun Kepala Pemerintahan. Oleh karena itu, seharusnya pengangkatan dan promosinya berada di dalam keputusan Presiden dan tidak perlu dibawa dan dimintakan persetujuan atau diuji kelayakan oleh DPR. Kedua jabatan ini, baik Panglima TNI maupun Kapolri, sama dengan jabatan karier dibatasi dengan usia pensiun, jika telah sampai umur pensiun diganti.⁹⁶

Pada masa pemerintahan Soeharto, Kapolri selaku pemimpin kepolisian diharapkan tunduk dan patuh kepada presiden. Apabila dianggap Kapolri menentang pemerintahan presiden pada masa itu presiden bisa memberhentikan jabatan Kapolri pada

⁹⁶ http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=11981&coid=3&caid=31&gid=3, diakses pada 28 Mei 2015, pukul 13:54.

masa tersebut. Karena kewenangan yang besar itu pula maka Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi atas ABRI dapat mengerahkan kekuatan ABRI bukan hanya dalam hal kepentingan politiknya sendiri guna mempertahankan jabatannya.

Pada masa pemerintahan Soeharto, ada seorang Kapolri bernama Hoegeng yang pada saat itu dianggap mengganggu eksistensi pemerintahan Orde Baru. Apabila kita melihat kepolisian di bawah kepemimpinan Hoegeng banyak kasus – kasus yang dapat diselesaikan oleh Hoegeng, namun dikarenakan terusiknya Soeharto sebagai presiden pada masa tersebut, maka dia memberhentikan Hoegeng dari jabatannya sebagai Kapolri.

Setelah diberhentikan dari jabatan Kapolri, Hoegeng ditawari jabatan sebagai duta besar atau diplomat di negara lain. Sebuah kebiasaan untuk membuang mereka yang dianggap mengancam mengganggu eksistensi Orde Baru, namun Hoegeng menolak dengan alasan “Diplomat harus bisa minum koktail, saya tidak suka koktail”⁹⁷

Dikarenakan kekuasaan yang diberikan kepada presiden pada masa tersebut, maka muncul kesewenang – wengan dalam hal pengangkatan dan pemberhentian jabatan Kapolri, walaupun memiliki prestasi yang baik namun apabila dianggap bertentangan dengan Presiden maka dapat begitu saja diberhentikan oleh Presiden pada masa pemerintahan Soeharto.

b. Pengisian Jabatan Kapolri di Masa Pemerintahan Habibie

Pada masa pemerintahan Presiden Habibie tidak ada pengangkatan Kapolri sebab Habibie hanya memimpin Indonesia dengan waktu yang tergolong singkat yaitu selama kurang lebih 1 (satu) tahun terhitung dari tanggal 21 Mei 1998 sampai dengan 20 Oktober 1999.

⁹⁷ <http://www.merdeka.com/peristiwa/kisah-Kapolri-hoegeng-dicopot-karena-tegas-dan-jujur.html>, diakses pada 31 Mei 2015, pukul 19:00.

2. Pengisian Jabatan Kapolri Pada Masa Reformasi

Pasca reformasi dan kemudian ditandai dengan dipisahkannya TNI dan Polri, maka kebijakan negara sedikit demi sedikit mulai berubah. Meski begitu, dalam kenyataan, di dalam tubuh Polri sendiri hingga saat ini masih menumpuk beberapa masalah. Hal ini terkait dengan munculnya oknum – oknum yang tak bisa lepas dari kasus – kasus besar yang melilit bangsa ini, yaitu persoalan korupsi. Tindakan ini menjadi sebuah pekerjaan rumah bagi petinggi Polri untuk membuktikan, bahwa institusinya bersih dan bisa lepas dari kepentingan elit dan kekuasaan materi. Di lain pihak, banyaknya oknum Polri yang terlibat dalam berbagai skandal korupsi membuat masyarakat menyikapi dengan tegas. Pada titik ini dapat dikatakan bahwa masyarakat masih memandang tubuh Kepolisian sebagai institusi yang belum bisa dikatakan baik. Persepsi ini masih banyak beredar di kalangan masyarakat luas.⁹⁸

Setelah berakhirnya masa pemerintahan Orde Baru undang – undang mengenai kepolisian tidak lagi menggunakan Undang – Undang No. 28 Tahun 1997, namun digantikan dengan Undang – undang No. 2 Tahun 2002. Di dalam undang – undang ini dapat dilihat bahwa terdapat pemisahan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peran dan fungsi masing-masing.

Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2002 muncul karena adanya tuntutan dari rakyat Indonesia untuk memperbaiki citra buruk kepolisian di era Orde Baru, serta mempertegas bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, bukan negara militer, seperti yang diisyaratkan Undang – Undang Dasar 1945. Karena itu diperlukan kepolisian dalam hal penegakan hukum yang menjadi momentum kokohnya supremasi hukum, bukan supremasi militer.

⁹⁸ Sobirin Malian & H. M. Thalbah, *Perkembangan Lembaga...Op.cit*, hlm. 104.

Karena tuntutan yang kuat tersebut maka munculah Inpres No. 2 Tahun 1999 pada tanggal 1 April 1999 tentang langkah-langkah kebijaksanaan dalam rangka pemisahan kepolisian dan ABRI. Setelah dipisahkan dari ABRI untuk sementara sistem dan penyelenggaraan pembinaan kekuatan dan operasional kepolisian dialihkan ke Departemen Pertahanan dan Keamanan. Perlu diingat bahwa penempatan organisasi Polri di bawah Departemen Pertahanan dan Keamanan adalah merupakan penempatan pada “masa transisi” dalam rangka menuju Polri yang mandiri dan otonomi.⁹⁹

Sidang Tahunan MPR RI 2000 juga telah menghasilkan dua Ketetapan MPR yang mendukung perubahan UUD 1945 Pasal 30 ayat (3) dan ayat (4), yakni Ketetapan MPR RI No. VI/ MPR/ 2000 tentang Pemisahan TNI dan POLRI, dan Ketetapan MPR RI No. VII/ MPR/ 2000 tentang Peran TNI dan Peran POLRI.¹⁰⁰

Adapun yang menjadi pertimbangan MPR dalam Ketetapan MPR RI No.VI/ MPR/ 2000 dalam hal pemisahan Kepolisian Negara Indonesia dan Tentara Negara Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. bahwa salah satu tuntutan reformasi dan tantangan masa depan adalah dilakukannya demokratisasi, maka diperlukan reposisi dan restrukturisasi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;
- b. bahwa dengan adanya kebijakan dalam bidang pertahanan/keamanan telah dilakukan penggabungan Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;
- c. bahwa sebagai akibat dari penggabungan tersebut terjadi kerancuan dan tumpang tindih antara peran dan fungsi Tentara Nasional Indonesia sebagai kekuatan pertahanan negara dengan peran dan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan keamanan dan ketertiban masyarakat.
- d. bahwa peran sosial politik dalam dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia menyebabkan terjadinya penyimpangan peran dan fungsi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berakibat tidak berkembangnya sendi-sendi demokrasi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat;

⁹⁹ Warsito Hadi Utomo, *Hukum Kepolisian di Indonesia*, LPIP Pers, Yogyakarta, 2002, hlm. 152.

¹⁰⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata...Op.cit*, hlm. 253.

Adapun yang menjadi pertimbangan MPR dalam Ketetapan MPR RI No. VII/ MPR/ 2000 tentang Peran TNI dan Peran POLRI adalah sebagai berikut:

- a. bahwa untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia guna mencapai tujuan nasional, diperlukan sistem pertahanan dan keamanan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ber-Wawasan Nusantara;
- b. bahwa pertahanan dan keamanan Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari ketahanan nasional dengan menghimpun, menyiapkan, dan mengerahkan kemampuan nasional yang menempatkan rakyat sebagai kekuatan dasar;
- c. bahwa dalam penyelenggaraan pertahanan dan keamanan Negara Kesatuan Republik Indonesia, setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban dalam upaya pembelaan negara serta pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat;
- d. bahwa diperlukan alat negara yang berperan utama menyelenggarakan pertahanan negara berupa Tentara Nasional;
- e. bahwa dalam kehidupan masyarakat diperlukan aparat keamanan dan ketertiban yang memberikan perlindungan dan penegakan hukum berupa Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- f. bahwa seiring dengan proses demokratisasi dan globalisasi, serta menghadapi tuntutan masa depan, perlu peningkatan kinerja dan profesionalisme aparat pertahanan dan aparat keamanan melalui penataan kembali Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- g. bahwa telah dilakukan pemisahan secara kelembagaan yang setara antara Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;

Sebagai landasan hukum, maka muncul Undang – Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Peraturan ini mengganti peraturan sebelumnya, yaitu Undang – Undang No. 28 Tahun 1997. Selanjutnya, dalam ketentuan umum dikatakan bahwa anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah pegawai negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Jika ini menjadi rujukan, maka anggota Polri juga tak bisa lepas dari Undang – Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Pokok – Pokok Kepegawaian.¹⁰¹

Undang – Undang No. 2 Tahun 2002 juga secara tegas menyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak

¹⁰¹ Sobirin Malian & H. M. Thalbah, *Perkembangan Lembaga...Op.cit*, hlm. 105.

melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Institusi ini juga tidak menggunakan hak memilih dan dipilih dalam konteks Pemilihan Umum. Sementara bagi anggota Kepolisian yang menginginkan jabatan di luar Kepolisian, maka ia harus mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.¹⁰²

Adapun yang menjadi tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia telah dirumuskan dalam Pasal 14 Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2002 yang jelas tampak ada perbedaan dengan rumusan tugas kepolisian yang diatur dalam Undang – Undang Nomor 28 Tahun 1997 adalah sebagai berikut.¹⁰³

1. Memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat;
2. Menegakkan hukum;
3. Memelihara keselamatan orang, harta benda dan masyarakat;
4. Mengusahakan ketaatan warga negara dan masyarakat terhadap undang – undang;
5. Melakukan penyidikan terhadap pelanggaran dan kejahatan;
6. Mengawasi aliran – aliran kepercayaan dalam masyarakat;
7. Melaksanakan tugas – tugas pelayanan berkaitan dengan administrasi;
8. Memberikan bimbingan kepada masyarakat yang berkaitan dengan keadaan kamtibmas;
9. melaksanakan tugas lainnya berdasarkan undang – undang.

Selain dalam hal pemisahan kelembagaan, dalam Undang – undang No. 2 Tahun 2002 juga terdapat perbedaan dalam hal pengangkatan dan pemberhentian jabatan Kapolri. Bahwa yang sebelumnya di dalam Undang – Undang No. 28 Tahun 1997 pengangkatan dan pemberhentian Kapolri merupakan hak prerogatif presiden, di dalam Undang – Undang No. 2 Tahun 2002 pengangkatan Kapolri haruslah mendapatkan persetujuan oleh DPR. Sebagaimana tercantum didalam Undang – undang No. 2 Tahun 2002 Pasal 11 ayat (1) yang berbunyi:

“Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Untung S. Rajab, *Kedudukan dan Fungsi....Op.cit*, hlm. 161.

Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden. Kepolisian Negara Republik Indonesia dipimpin oleh Kapolri yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden sesuai dengan peraturan perundang – undangan. Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Usul pengangkatan dan pemberhentian Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden kepada DPR disertai dengan alasannya. Persetujuan atas penolakan DPR terhadap usul Presiden harus diberikan dalam jangka waktu paling lambat dua puluh hari terhitung sejak tanggal surat Presiden di terima oleh DPR. Dalam hal DPR tidak memberikan jawaban dalam waktu dua puluh hari, calon yang diajukan oleh Presiden dianggap disetujui oleh DPR. Dalam keadaan mendesak, Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksana tugas Kapolri dan selanjutnya dimintakan persetujuan DPR. Calon Kapolri adalah Perwira Tinggi Kepolisian Republik Indonesia yang masih aktif dengan memperhatikan jenjang kepangkatan dan karier.¹⁰⁴

Secara langsung, Polri berada di bawah Presiden. Institusi ini dipimpin oleh Kapolri yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggungjawab kepada Presiden. Meskipun Polri berada di bawah Presiden namun, tidak berarti Presiden bisa sekehendak hati mengatur institusi ini. Seperti dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (2) Undang – Undang No. 2 Tahun 2002, maka Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden baik di bidang fungsi kepolisian preventif maupun represif yustisial. Namun demikian, pertanggungjawaban tersebut harus senantiasa berdasar kepada ketentuan peraturan perundang – undangan, sehingga tidak terjadi intervensi yang dapat berdampak negatif terhadap pemuliaan profesi kepolisian.¹⁰⁵

¹⁰⁴ *Ibid*, hlm 254.

¹⁰⁵ Sobirin Malian & H. M. Thalbah, *Perkembangan Lembaga...Op.cit*, hlm. 108.

Terjadi pergeseran hak prerogatif presiden, dimana sebelumnya pengangkatan Kapolri merupakan hak prerogatif presiden namun di dalam Undang – undang No. 2 Tahun 2002 harus menggunakan persetujuan DPR dahulu. Campur tangan lembaga lain dalam hal pengambilan keputusan oleh presiden ini sungguh tidak sesuai dengan sistem presidensiil yang selama ini di sebut – sebut sebagai sistem pemerintahan di Indonesia.

a. Pengisian Jabatan Kapolri di Masa Pemerintahan Gus Dur

Pada masa pemerintahan Gus Dur terjadi perdebatan dalam hal pengangkatan dan pemberhentian jabatan Kapolri. Hal ini disebabkan karena pada masa tersebut merupakan sebuah proses transisi demokrasi. Dari pemerintahan yang sangat otoriter lantas berubah menjadi pemerintahan demokratis. Sehingga kebebasan yang terlalu luas mengakibatkan terjadinya gesekan dan benturan antar kelompok dalam masyarakat.

Ketika Presiden Abdurrahman Wahid menonaktifkan dan kemudian memberhentikan Jenderal Polisi Surojo Bimantoro dari jabatannya sebagai Kapolri, Adnan Buyung Nasution dkk, yang bertindak sebagai kuasa hukum dari Persatuan Purnawirawan POLRI mengajukan permohonan keberatan melalui hak uji materiil MA atas keputusan Presiden tersebut. Melalui permohonan keberatan Hak Uji Materiil tersebut Buyung Nasution mendalilkan bahwa penerbitan Keputusan Presiden (Kepres) No. 49 Tahun 2001 tentang Pencabutan Penonaktifkan dan Pemberhentian Dengan Hormat Jendral Polisi Drs. Surojo Bimantoro dari jabatannya sebagai Kapolri tidak didahului dengan adanya persetujuan DPR sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 ayat (3) Ketetapan MPR RI No. VII/ MPR/ 2000, jelas dan nyata bahwa Kepres tersebut telah menjadi bentuk kooptasi oleh Presiden terhadap POLRI. Persyaratan untuk memberhentikan Kapolri harus dengan persetujuan DPR tersebut menunjukkan dan membuktikan bahwa Kapolri merupakan jabatan publik, mengingat di dalam jabatan

Kapolri yang merupakan pemegang komando secara riil/ langsung terhadap institusi POLRI terkandung kewenangan yang akan membawa dampak/ akibat terhadap kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.¹⁰⁶

Terjadi pro-kontra dalam hal pengangkatan dan pemberhentian jabatan Kapolri pada masa pemerintahan Gus Dur dimana menurut Undang – Undang No. 28 Tahun 1997 pengangkatan dan pemberhentian jabatan Kapolri merupakan hak prerogatif Presiden tapi dalam Pasal 7 ayat (3) Ketetapan MPR RI No. VII/ MPR/ 2000 dalam hal pemberhentian haruslah didahului dengan adanya persetujuan DPR. Ketetapan MPR tersebut yang dijadikan oleh Drs. Surojo Bimantoro pada saat itu sebagai alat untuk melindungi diri dan sebagai bahan untuk menolak pencabutan jabatannya sebagai Kapolri.

b. Pengisian Jabatan Kapolri di Masa Pemerintahan Megawati

Pada masa pemerintahan Presiden Megawati jabatan Kapolri dikembalikan kepada Drs. Surojo Bimantoro hingga memasuki masa pensiun pada akhir 2001. Kekisruhan kepemimpinan Polri pada masa pemerintahan Gus Dur menyebabkan kisruhnya Kepolisian pendukung Bimantoro dan Presiden Gus Dur.

Setelah Kapolri sebelumnya yaitu Surojo Bimantoro memasuki masa pensiun, Presiden Megawati Soekarno Putri kemudian mengajukan nama Komisaris Jenderal Polisi Drs. Da'i Bachtiar sebagai satu - satunya calon Kapolri menggantikan Jenderal Polisi Suroyo Bimantoro yang akan segera pensiun pada Kamis 22 November 2001. Nama Komisaris Jenderal Polisi Da'i Bachtiar mulai dibahas di DPR dalam rapat Badan Musyawarah. Pada senin 26 November 2001, seluruh fraksi yang tergabung dalam Komisi I dan Komisi II DPR secara aklamasi menyetujui pencalonan Komisaris Jenderal Polisi Da'i Bachtiar sebagai Kapolri oleh Presiden. Namun persetujuan itu masih akan dilaporkan lagi kepada Badan Musyawarah (Bamus) DPR untuk diagendakan dalam

¹⁰⁶ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan...Op.cit*, hlm. 131 – 132.

Sidang Paripurna DPR. Selanjutnya, pada hari Kamis 29 November 2001 dalam Sidang Paripurna DPR yang dihadiri 259 anggota, disahkanlah persetujuan pengangkatan Komisaris Jenderal Polisi Da'i Bachtiar sebagai Kapolri menggantikan Jenderal Polisi Suroyo Bimantoro.¹⁰⁷

c. Pengisian Jabatan Kapolri di Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono

Selama memimpin negeri ini 10 tahun, Susilo Bambang Yudhoyono telah 4 kali mengangkat Kapolri, yakni Jenderal Polisi Sutanto, Jenderal Polisi Bambang Hendarso Danuri, Jenderal Polisi Timur Pradopo, dan Jenderal Polisi Sutarman. Adapun langkah – langkah Susilo Bambang Yudhoyono dalam hal melakukan pengangkatan Kapolri adalah sebagai berikut:¹⁰⁸

- a. Meminta saran dan masukan dari Kapolri;
- b. Meminta pertimbangan Komisi Kepolisian (Nasional);
- c. Meminta secara resmi informasi dan keterangan dari KPK;
- d. Memimpin rapat yang dihadiri dan meminta masukan dari Wakil Presiden, Menko Polhukam, Kapolri, Kepala Badan Intelijen Nasional (BIN), Mensesneg, dan Sekretaris Kabinet;
- e. Mengambil keputusan yang resmi dan mengikat;
- f. Mengirim surat resmi ke pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk mendapatkan persetujuan;

Tidak ada permasalahan dalam hal pengangkatan 3 Kapolri pada masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, hanya ada sedikit permasalahan dalam hal pengangkatan Jenderal Polisi Timur Pradopo. Hal ini dimulai saat Mabes Polri di bawah Jenderal Polisi Bambang Hendarso Danuri ketika itu mengusulkan dua nama, yaitu Komjen Nanan Sukarna dan Komjen Imam Sudjarwo, namun usulan tersebut tidak direspon oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang kala itu menjabat sebagai presiden. Kemudian Susilo Bambang Yudhoyono menggunakan otoritasnya sebagai Presiden dengan memaksakan Timur Pradopo yang ketika itu Polda Metro Jaya dan

¹⁰⁷ <http://www.museum.polri.go.id/Kapolri17-dai-bachtiar.html>, diakses pada 29 Mei 2015, pukul 18:50.

¹⁰⁸ <http://www.rappler.com/world/regions/asia-pacific/indonesia/81560-perbedaan-Susilo-Bambang-Yudhoyono-jokowi-seleksi-Kapolri>, diakses pada 29 Mei 2015, pukul 18:59.

masih bintang dua dinaikkan pangkatnya menjadi bintang tiga dengan Jabatan Kabaharkam ([Kepala Badan Pemelihara Keamanan Polri](#)).¹⁰⁹

Permasalahan muncul karena Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dinilai mengabaikan calon Kapolri yang disarankan oleh Kompolnas. Dalam Undang – Undang No. 2 Tahun 2002 Pasal 38 ayat (1) mengenai tugas Kompolnas yaitu membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.¹¹⁰

Walaupun hanya bersifat pertimbangan, namun saran yang diberikan oleh Kompolnas merupakan acuan yang banyak dipakai oleh Presiden sebelumnya. Karena hanya kepolisian yang mengetahui bagaimana keadaan Kepolisian itu sendiri serta mengenai siapakah yang cocok dan pantas untuk dijadikan Kapolri.

Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Kompolnas berwenang untuk mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengembangan sumber daya manusia Kepolisian Negara Republik Indonesia dan pengembangan sarana dan prasarana Kepolisian Negara Republik Indonesia.¹¹¹

Selain itu, Kompolnas juga memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang profesional dan mandiri, dan menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden. Sehingga adanya Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2011 tentang Kompolnas memberi kewenangan untuk lebih

¹⁰⁹ <http://obsessionnews.com/pengangkatan-Kapolri-sering-alami-kegaduhan/>, diakses pada 30 Mei 2015, pukul 14:11.

¹¹⁰ Undang – Undang No. 2 Tahun 2002 Pasal 38 ayat (1)

¹¹¹ Undang – Undang No. 2 Tahun 2002 Pasal 38 ayat (2)

aktif mengawasi kinerja Polri berdasarkan masukan masyarakat. Semua keluhan-keluhan akan dibahas dan menjadi bahan masukan kompolnas kepada Presiden RI.¹¹²

Dalam hal pencalonan Timur Pradopo sebagai calon Kapolri diajukan oleh Kapolri, bukan oleh Kompolnas. Kompolnas tidak mengusulkan calon Kapolri, tetapi hanya memberikan pertimbangan perihal calon Kapolri yang diusulkan oleh Kapolri.¹¹³ Hal ini menyebabkan Ketua Kompolnas tidak dapat menilai kepribadian Timur Pradopo, karena Ketua Kompolnas tidak kenal dekat dengan yang bersangkutan.

Proses pencalonan Timur sebagai calon Kapolri dinilai terlalu terburu-buru dan terkesan dipaksakan. Hal itu bisa diketahui dengan kenaikan pangkat Timur dari Irlen menjadi Komjen di saat bursa Kapolri mulai dibuka. Pasalnya, untuk memenuhi syarat sebagai calon Kapolri, seseorang harus berpangkat Komjen. Timur dengan mudahnya diangkat menjadi Komjen (bintang tiga) pada saat pencalonan dan tidak melalui proses jenjang karir.¹¹⁴

Setelah masa jabatan Timur berakhir Presiden mengajukan Sutarman sebagai pengganti Kapolri dengan alasan untuk mempersiapkan Pemilu. Sutarman menjadi calon tunggal Kapolri yang diusulkan Susilo Bambang Yudhoyono kepada DPR.

d. Pengisian Jabatan Kapolri di Masa Pemerintahan Jokowi

Pengusulan dan pengangkatan Komjen Budi Gunawan yang telah melibatkan Kompolnas, tetapi tidak melibatkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Meskipun tidak diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan untuk melibatkan KPK dan PPATK, tentunya

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Laporan Singkat Rapat Dengar Pendapat Tim Kecil Komisi III DPR RI Dengan KOMPOLNAS

¹¹⁴ <http://hukum.kompasiana.com/2010/10/07/inilah-faktor-x-mengapa-presiden-pilih-timur-pradopo-281051.html>, diakses pada 30 Mei 2015, pukul 18:37.

untuk mendapatkan seorang calon Kapolri yang bersih, berintegritas, jujur, adil dan berkelakuan tidak tercela hendaknya KPK dan PPATK diminta pendapatnya. Sebelumnya Presiden Jokowi dalam pengangkatan Jaksa Agung HM Prasetyo juga tidak melibatkan KPK dan PPATK. Ini berbeda ketika pengangkatan menteri pada Kabinet Kerja yang melibatkan KPK dan PPATK.¹¹⁵

Keterlibatan Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) dalam pengusulan calon Kapolri oleh Presiden Jokowi memang secara tegas diatur dalam pasal 38 ayat 1 huruf (b) UU No.2 Tahun 2002 tentang Polri yang mana Kopolnas bertugas memberikan pertimbangan kepada presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Lembaga Kopolnas dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden No.17 Tahun 2005 tentang Kopolnas yang keanggotaannya terdiri dari sembilan orang yaitu Menkopolhukam (Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan) sebagai Ketua merangkap anggota, Menteri Dalam Negeri (Wakil Ketua merangkap anggota), Menteri Hukum dan HAM, serta enam orang yang berasal dari tokoh masyarakat dan pakar kepolisian (anggota).¹¹⁶

Berdasarkan Surat No. R-01/Pres/01/2015 Tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Kapolri dari Presiden Jokowi, maka Komisi III dan DPR melaksanakan *fit and proper test*. Keterangan Komjen Budi Gunawan di Komisi III DPR bahwa berdasarkan surat Bareskrim bernomor R/1016/DitTipideksus/X//2010/Bareskrim yang bersifat rahasia, Bareskrim telah melakukan pemeriksaan terhadapnya dan tidak terbukti memiliki transaksi keuangan tidak wajar seperti laporan PPATK. Komisi III DPR

¹¹⁵ <http://www.peradi.or.id/index.php/berita/detail/logika-hukum-dan-tekanan-politik-dalam-pemilihan-Kapolri>, diakses pada 30 Mei 2015, pukul 00:47.

¹¹⁶ *Ibid.*

akhirnya menyetujui Komjen Budi Gunawan dijadikan sebagai Kapolri dan didasarkan asas praduga tidak bersalah.¹¹⁷

Namun, setelah mendapatkan persetujuan oleh DPR bukannya mengangkat tetapi Presiden Jokowi malah menunda pengangkatan Budi Gunawan dengan alasan Budi Gunawan sedang menjalani proses hukum, maka perlu untuk menunda pengangkatan sebagai Kapolri. Serta memberhentikan dengan hormat Jenderal (Pol) Drs Sutarman sebagai Kapolri dan menugaskan Wakapolri Komjen Badrodin Haiti untuk melaksanakan tugas, wewenang Kapolri.

Pelantikan Badrodin Haiti berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 25/Polri/ Tahun 2015 tentang Pengangkatan Kepala Kepolisian RI. Sebelumnya, Jenderal Badrodin Haiti secara aklamasi telah disetujui pengajuannya oleh Presiden Jokowi sebagai Kapolri dalam rapat Komisi III DPR-RI, dan rapat paripurna DPR-RI.

Apabila dianalisis, bahwa Presiden Jokowi bisa saja mengangkat Budi Gunawan karena DPR telah menyetujui untuk memberhentikan Jendral Sutarman dan menggantikannya dengan Budi Gunawan, persetujuan DPR diibaratkan persetujuan rakyat. Karena rakyat sudah setuju Budi Gunawan jadi Kapolri, Jokowi harus melantik, terlepas apa pun status yang sedang disandang Budi Gunawan saat itu.

Pemberhentian Sutarman sebagai Kepala Polri adalah pemberhentian tetap (bukan sementara) yang telah disetujui DPR sehingga seharusnya tak perlu dipersoalkan lagi dasar hukum pemberhentiannya. Dalam kondisi yang normal, pemberhentian tersebut seharusnya disertai pengangkatan Kepala Polri baru. Dalam konteks ini, Budi Gunawan seharusnya diangkat sebagai Kepala Polri seiring pemberhentian Sutarman. Karena pemberhentian dan pengangkatan diajukan dalam satu paket.

¹¹⁷ *Ibid.*

Pasal 11 ayat (5) UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 11 ayat (5) berbunyi, "Dalam keadaan mendesak, Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksana tugas Kapolri dan selanjutnya dimintakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat." Penjelasan pasal tersebut menyatakan, "Yang dimaksud dengan 'dalam keadaan mendesak' ialah suatu keadaan yang secara yuridis mengharuskan Presiden menghentikan sementara Kapolri karena melanggar sumpah jabatan dan membahayakan keselamatan negara."

B. Kekuatan Mengikat Persetujuan DPR dalam Undang – Undang No. 2 Tahun 2002

Indonesia seperti yang kita ketahui menganut sistem pemerintahan presidensiil seperti yang termuat didalam Undang – Undang Dasar 1945 Pasal 4 ayat (1), namun jika pemusatan kekuasaan hanya ada di tangan satu cabang kekuasaan saja, maka akan terjadi banyak gesekan negatif dan akan menimbulkan otoriterisme, serta penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang. Sehingga dengan adanya mekanisme *checks and balances* dapat mencegah ataupun meminimalisir hal-hal tersebut.

Reformasi Mei 1998 telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam kehidupan bernegara dan berbangsa Indonesia. *Pertama*, sejak jatuhnya Soeharto, kita tidak lagi memiliki seorang pemimpin sentral dan menentukan. Munculnya pusat – pusat kekuasaan baru di luar negara telah menggeser kedudukan seorang Presiden RI dari penguasa yang hegemonik dan monopolistik menjadi kepala pemerintahan biasa, yang sewaktu – waktu dapat digugat bahkan diturunkan dari kekuasaanya. *Kedua*, munculnya kehidupan politik yang juga liberal. Ketiga, reformasi politik juga telah mempercepat pencerahan politik rakyat. Semangat keterbukaan yang dibawahnya telah memperlihatkan kepada publik betapa tingginya tingkat distorsi dari proses penyelenggaraan negara.

Keempat, pada tataran lembaga tinggi negara, kesadaran untuk memperkuat proses *check and balances* antar cabang - cabang kekuasaan yang telah berkembang sedemikian rupa bahkan melampaui konvensi yang selama ini dipegang, yakni “asas kekeluargaan” di dalam penyelenggaraan negara. *Kelima*, reformasi politik telah mempertebal keinginan sebagai elit berpengaruh dan publik politik Indonesia untuk secara sistematis dan damai melakukan perubahan mendasar dalam konstitusi RI.¹¹⁸

Arti *checks and balances* itu sendiri adalah saling kontrol dan seimbang, maksudnya adalah antara lembaga negara harus saling mengontrol kekuasaan satu dengan kekuasaan yang lainnya agar tidak melampaui batas kekuasaan yang seharusnya dan saling menjatuhkan. Hal ini sangat penting agar dapat terciptanya kestabilan pemerintahan didalam negara atau tidak terjadi percampuradukan antar kekuasaan dan kesewenang-wenangan terhadap kekuasaan.

Masuknya campur tangan DPR dalam hal pengangkatan dan pemberhentian jabatan Kapolri tentu saja merupakan pertentangan dengan Undang – Undang Dasar 1945 Pasal 4 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi menurut undang – undang. Namun apabila dianalisis mengapa harus adanya campur tangan dari DPR dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kapolri merupakan sesuatu yang tepat. Sebab apabila dilihat dalam Undang – Undang sebelum munculnya Undang – Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian yaitu Undang – Undang No. 28 Tahun 1997, maka dapat dilihat bahwa kekuasaan yang dipegang oleh Presiden begitu besar. Sehingga mengakibatkan Kepolisian terbawa ke dalam jalur politik. Hal tersebut mengakibatkan Kepolisian tidak dapat menjalankan fungsi dan tugasnya secara maksimal.

¹¹⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata...Op.cit*, hlm. 107.

Saat masih menggunakan Undang – Undang No. 28 Tahun 1997 kepolisian menjadi alat yang digunakan oleh pemegang kekuasaan sebagai tameng untuk dapat mempertahankan jabatan politiknya. Kepolisian haruslah mandiri dan tidak boleh di pengaruhi oleh unsur – unsur politik dari pemerintah. Karena apabila mendapatkan intervensi dari siapapun dalam hal menjalankan tugasnya yaitu keamanan dalam negeri.

DPR merupakan suatu badan yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat sehingga mencerminkan sebagai suara rakyat. Campur tangan DPR bukan bermaksud untuk membatasi kekuasaan Presiden, namun berguna sebagai suatu pengawasan agar Presiden tidak menggunakan kekuatan Kepolisian sebagai alat untuk melindungi kepentingan politiknya seperti pada era Orde Baru.

Dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kapolri, yang selama ini dipahami sebagai wewenang penuh Presiden atas dasar Pasal 10 UUD 1945, dengan dikeluarkan Ketetapan MPR No. VI/ MPR/ 2000 dan Ketetapan MPR No. VII/ MPR/ 2000 secara substantif telah mengurangi wewenang Presiden, karena adanya keharusan bagi Presiden untuk meminta persetujuan DPR. Ke depan, kekuasaan Presiden harus ada pengaturan secara tegas di dalam konstitusi ataupun undang – undang, agar mudah dikontrol pelaksanaannya. Untuk itu, DPR harus aktif mengawasi jalannya pemerintahan dengan menggunakan hak – haknya secara optimal dan proporsional.¹¹⁹

Kedudukan Presiden sebagai pemimpin tertinggi TNI dan POLRI diberi pengertian sebagai kewenangan efektif, bukan sekedar simbolik. Memang terdapat dua pandangan mengenai kedudukan Presiden (kepala negara) sebagai pemimpin tertinggi angkatan perang. Pandangan pertama menganggapnya sebagai bersifat simbolik untuk menunjukkan bahwa militer ada di bawah kendali pemerintahan sipil. Pandangan lain

¹¹⁹ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan...Op.cit*, hlm.135.

mengatakan bahwa kedudukan Presiden sebagai pemimpin tertinggi angkatan bersenjata atau angkatan perang tidak hanya simbolik, tetapi efektif. Presiden dengan kuasa sendiri dapat mengerahkan angkatan perang untuk tindakan tertentu.¹²⁰

Agar menghindari Presiden sebagai pemimpin tertinggi menggunakan kekuatan kepolisian dengan sewenang – wenang, maka dibutuhkanlah suatu badan untuk mengawasi presiden selaku lembaga eksekutif dalam hal menjalankan hak prerogatifnya. Dalam hal ini yaitu DPR selaku lembaga yang mencerminkan suara rakyat karena anggotanya yang dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini penting dilakukan agar Presiden lebih cermat dan berhati – hati dalam mengangkat ataupun memberhentikan Kapolri.

Jadi, persetujuan yang disebutkan didalam Undang – Undang No. 2 Tahun 2002 itu bersifat mengikat yaitu suatu keharusan didalam pengangkatan dan pemberhentian oleh Presiden. Karena pada masa lalu terjadinya kesewenang – wenangan yang dilakukan oleh Presiden dalam hal menerapkan hak prerogatifnya yaitu pada Kapolri yang pada saat itu masih tergabung didalam kesatuan ABRI.

Sebagai tindak lanjut pemisahan antara TNI dan Polri, masing – masing lembaga tersebut kemudian diatur dalam Undang – undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara, dan Undang – Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.¹²¹

Munculnya Ketetapan MPR RI No. VI/ MPR/ 2000 dan Ketetapan MPR RI No. VII/ MPR/ 2000 mempertegas peran Kepolisian dan TNI dalam segi fungsi dan tugasnya, Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan

¹²⁰ *Ibid*, hlm. 130.

¹²¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata...Op.cit*, hlm. 253.

pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Agar terwujud kepolisian yang bersih dan tidak terpengaruh dari unsur politik pemerintah maka dibutuhkanlah persetujuan DPR dalam hal melakukan pengangkatan dan pemberhentian Kapolri itu sendiri.

Persetujuan DPR sendiri sesuai dengan prinsip *check and balances*, dengan adanya prinsip *check and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik – baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi – pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga – lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik – baiknya.¹²²

Agar dapat terhindar dari kesewenangan – wenangan yang dilakukan oleh Presiden selaku lembaga eksekutif, maka DPR selaku lembaga legislatif haruslah berperan aktif dalam hal mengawasi eksekutif agar dapat mengontrol kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden agar tidak melahirkan pemerintahan yang otoriter maka pentinglah adanya pengawasan yang seimbang antara lembaga negara.

1. Masuknya Campur Tangan DPR dalam Presiden Menjalankan Hak Prerogatifnya

UUD 1945 yang *executive heavy* dipraktikan pada masa pemerintahan Presiden Soekarno (1959 – 1967) dan Presiden Soeharto (1967 – 1998) mengakibatkan organ legislatif dan yudikatif tidak dapat mengimbangi dominasi kekuasaan eksekutif. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan Undang – Undang”, Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang – Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945). Tiap – tiap undang – undang

¹²² *Ibid*, hlm. 115.

menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20 ayat (1)). Dengan UUD 1945 yang *executive heavy* pada masa pemerintahan Soekarno, Presiden mendominasi kekuasaan terbukti dengan bongkar pasang kabinet, para pemimpin lembaga tertinggi dan tinggi negara diberi status menteri sebagai pembantu Presiden yang berarti legislatif di bawah kekuasaan dan kontrol eksekutif. Begitupula pada masa pemerintahan Soeharto yang bertekad “melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen”, yang dalam kenyataannya tidak lebih baik dari masa pemerintahan Presiden Soekarno. Praktik pemerintahan dari dua masa pemerintahan tersebut memperlihatkan dominasi kekuasaan Presiden yang sangat kuat sehingga praktik ketatanegaraan pada masa pemerintahan Orde Lama di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno (1959 – 1967) dan Soeharto (1967 – 1988) tidak menciptakan atau membuat tradisi pengawasan dan keseimbangan antar lembaga negara, khususnya pengawasan antara legislatif dan eksekutif sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi.¹²³

Perubahan UUD 1945 perlu dilakukan karena adanya beberapa kelemahan UUD 1945 yang memungkinkan tampilnya pemerintahan yang tidak demokratis. Kelemahan – kelemahan tersebut adalah:¹²⁴

Pertama, UUD 1945 memberikan dasar kuat kepada kekuasaan eksekutif (popular disebut dengan *executive heavy*), tidak adanya *check and balances*, presiden menjadi penentu semua agenda politik nasional, karena selain Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, Golongan Karya sangat dominan di MPR dan DPR. Presiden juga pemegang kekuasaan di bidang legislatif. Pengawasan dari lembaga yudisial maupun DPR tidak dapat berjalan efektif; tidak efektifnya Kekuasaan MPR dan

¹²³ M. Arsyad M., *Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 77 – 78.

¹²⁴ *Ibid*, hlm. 78.

DPR lebih terletak pada aspek politik yaitu karena kedua lembaga negara tersebut didominasi oleh kekuatan politik Presiden yaitu Golongan Karya.

Kedua, UUD 1945 memuat pasal – pasal yang *multi-interpretable* atau multitafsir sehingga bisa ditafsirkan dengan bermacam – macam arti. Akan tetapi yang harus diterima adalah tafsir yang dibuat oleh Presiden, seperti kekuatan Pasal 7 yang menyatakan “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali”, ketentuan pasal ini dapat ditafsirkan minimal dua macam penafsiran, yaitu; dapat dipilih berkali – kali asalkan dilakukan setiap lima tahun atau ditafsirkan hanya dapat dipilih sekali lagi setelah masa jabatannya yang pertama.

Ketiga, UUD 1945 banyak memberi atribusi dan delegasi kepada Presiden untuk mengatur hal – hal penting dengan undang – undang maupun dengan Peraturan Pemerintah. Dalam mengatur berbagai hal penting. Presiden selalu berada pada posisi yang lebih menentukan daripada DPR sehingga banyak materi undang – undang yang bersumber pada kehendak Presiden saja.

Keempat, UUD 1945 terlalu percaya kepada semangat dan iktikat baik orang yang berkuasa, sehingga lebih menggantungkan pada semangat penyelenggaraan negara daripada mengatur pembatasan – pembatasan kekuasaan secara tegas.

Dengan kelemahan – kelemahan itu, maka selama menggunakan UUD 1945 (sebelum perubahan), Negara Indonesia tidak pernah terselenggara secara demokratis. Untuk mencegah berulangnya kecenderungan otoritarian, UUD 1945 harus diperbaharui untuk lebih mengukuhkan dan menjamin pelaksanaan demokrasi, sehingga negara berdasarkan hukum, benar – benar sebagaimana sarana mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Perubahan Undang – Undang Dasar 1945 untuk

menyeimbangkan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, yudisial yang dianggap *executive heavy*, sehingga tercipta *check and balances* sistem.¹²⁵

Pada perubahan substansi yang diubah menyangkut dua hal. *Pertama*, memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat, *Kedua*, membatasi kekuasaan Presiden. Semula Presiden memegang kekuasaan membentuk undang – undang dengan persetujuan DPR, maka pada perubahan pertama ini terjadi kebalikannya. Artinya Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang – undang (ketentuan Pasal 20 ayat (1), sedangkan Presiden berhak mengajukan rancangan undang – undang kepada DPR (ketentuan Pasal 5 ayat (1)). Dengan dan melalui perubahan tersebut, kedudukan DPR menjadi kuat, tidak hanya terbatas pada penetapan undang – undang, akan tetapi juga berperan terhadap pengangkatan para pejabat negara serta pemberian amnesti dan abolisi. Dalam hal ini diperlukan adanya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Bahkan dalam menerima penempatan duta negara lain, dengan adanya perubahan pertama itu, presiden “harus” memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (ketentuan Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3)). Dalam usaha memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat, pada perubahan kedua ditentukan, bahwa DPR memiliki fungsi pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 20a ayat (1) yang menyatakan “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”. Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional, fungsi pengawasan yang semula diatur dalam penjelasan UUD 1945, bahkan ada yang diatur dalam peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat.¹²⁶

2. Hubungan Presiden dan DPR

¹²⁵ *Ibid*, hlm. 79.

¹²⁶ *Ibid*, hlm. 80.

Dalam sistem ‘*check and balances*’, Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kedudukan yang sederajat, tetapi saling mengendalikan lembaga parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Sesuai prinsip presidential, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, tetapi sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden. Parlemen hanya dapat menuntut pemberhentian Presiden jika Presiden terbukti melakukan pelanggaran pelanggaran hukum, itupun biasanya dibatasi oleh konstitusi hanya untuk jenis – jenis tindak pidana tertentu saja, misalnya: dalam konstitusi Amerika Serikat mengaitkan dengan pengkhianatan terhadap negara (*treason*), penyuapan dan korupsi (*bribery dan high crimes*), serta pelanggaran – pelanggaran ringan tetapi dapan dikategorikan sebagai perbuatan tercela (*misdemeanours*), dalam sistem pemerintahan parlementer, parlemen secara mudah dapat menjatuhkan kabinet hanya karena alasan politik, yaitu melakukan mekanisme yang biasa disebut dengan ‘mosi tidak percaya’ (*vote of censure*) terhadap kinerja kabinet dan terhadap kebijakan pemerintah (*bleids*). Kebiasaan dalam sistem pemerintahan parlementer ini tidak dapat dijadikan acuan dalam sistem presidential yang dikembangkan di Indonesia.¹²⁷

Pada hakikatnya fungsi utama parlemen adalah pengawasan dan legislasi. Fungsi tambahan yang terkait dengan kedua fungsi itu adalah fungsi anggaran (*budget*). Dalam pelaksanaan kedua fungsi utama di bidang pengawasan dan legislasi tersebut di atas, kedudukan parlemen sangat kuat. Instrumen yang dapat digunakan oleh parlemen untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan secara efektif adalah: (a) hak budget, (b) hak interpelasi, (c) hak angket, (d) hak usul resolusi, (e) hak konfirmasi ataupun hak memilih calon pejabat tertentu. Selain hak yang bersifat kelembagaan, setiap individu anggota parlemen juga dijamin haknya untuk bertanya dan mengajukan usul pendapat serta hak lain seperti hak imunitas dan hak protokoler. Semua

¹²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara...Op.Cit*, hlm. 80.

hak itu penting sebagai instrument yang dapat dipakai dalam menjalankan fungsi pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan.¹²⁸

Pelaksanaan pengawasan jalannya pemerintah sehari – hari oleh Dewan Perwakilan Rakyat merupakan hubungan kemitraan antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Ada hubungan keseimbangan atau *equilibrium* yang disebut oleh Sri Soemantri, sebagaimana dikutip oleh Albert Hasibuan dengan istilah hubungan seimbang, selaras, dan serasi sehingga tidak terjadi saling dominasi yang sering terjadi dalam sistem presidensial ataupun sistem parlementer.¹²⁹

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan penyelenggaraan pemerintah negara berdasarkan konstitusi, sistem pengawasannya harus sesuai dengan yang ditetapkan di dalam undang – undang dasar. Dengan adanya pembagian kekuasaan dan pengawasan dalam praktik penyelenggaraan negara, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, serta dikendalikan sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh penyelenggara negara yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga – lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik – baiknya. Adanya perubahan UUD 1945 menjanjikan akan lebih ditingkatkannya mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara.¹³⁰

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pengawasan terhadap eksekutif atau pemerintah yang dilakukan oleh DPR merupakan salah satu cara membatasi dan mengendalikan pengusaha. Pada masa lalu, dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, penyalahgunaan kekuasaan sebagai akibat lemahnya fungsi pengawasan oleh DPR telah

¹²⁸ *Ibid*, hlm. 80 - 81

¹²⁹ M. Arsyad M., *Bunga Rampai Pemikiran...Op.Cit*, hlm. 83.

¹³⁰ *Ibid*.

mengakibatkan pertanggungjawaban pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab tidak terlaksana.¹³¹

3. Penundaan Pengangkatan Budi Gunawan oleh Jokowi

Pasal 11 ayat (5) UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 11 ayat (5) berbunyi, "Dalam keadaan mendesak, Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksana tugas Kapolri dan selanjutnya dimintakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat." Penjelasan pasal tersebut menyatakan, "Yang dimaksud dengan 'dalam keadaan mendesak' ialah suatu keadaan yang secara yuridis mengharuskan Presiden menghentikan sementara Kapolri karena melanggar sumpah jabatan dan membahayakan keselamatan negara."

Status tersangka yang ditetapkan oleh KPK kepada Budi Gunawan bukan termasuk keadaan mendesak seperti yang disebutkan di dalam Pasal 11 ayat (5) Undang – Undang No. 2 Tahun 2002 dalam keadaan seperti itu, maka presiden mengangkat Plt Kapolri yang setelah Plt tersebut diangkat, presiden harus minta persetujuan DPR.¹³²

Apabila dianalisis, mengenai pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dalam Undang – Undang No. 2 Tahun 2002 Pasal 11 ayat (1) yang berbunyi: "*Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*" Dapat ditarik kesimpulan bahwa sesungguhnya DPR hanya memberikan persetujuan namun, dalam hal pengangkatan dan pemberhentian berada ditangan Presiden sendiri.

Presiden tidak boleh mengangkat atau memberhentikan Kapolri tanpa persetujuan DPR namun, apabila telah mendapatkan persetujuan DPR maka kembali menjadi hak prerogatif Presiden apakah ingin memberhentikan atau mengangkat Kapolri. Apabila terjadi suatu hal yang mengakibatkan batal diangkatnya seorang calon Kapolri, Presiden

¹³¹ *Ibid.*

¹³² <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54be131bf0b60/yusril--pengangkatan-plt-Kapolri-keputusan-keliru>, diakses pada 13 Juni 2015, pukul 17:05

tidak dapat disalahkan dalam hal tersebut, sebab didalam Undang – Undang No. 2 Tahun 2002 tidak mengatur dalam hal Presiden membatalkan pengangkatan calon Kapolri yang telah mendapatkan persetujuan oleh DPR.

Apabila dikaitkan dengan Undang – Undang No. 2 Tahun 2002 Pasal 8 ayat (1) yang berbunyi “*Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden.*” Maka tidak sepatutnya Presiden dipaksa untuk mengangkat seorang Kapolri yang dianggap bermasalah. Walaupun sudah mendapatkan persetujuan DPR. Presiden dapat menentukan sendiri apakah layak untuk diangkat ataukah tidak karena Presiden memegang kekuasaan tertinggi pemerintahan negara.¹³³

Apabila dianalisis, sesungguhnya persetujuan sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 11 Undang – Undang No. 2 Tahun 2002 tersebut hanyalah sekedar alat untuk mengawasi Presiden selaku eksekutif dalam hal menjalankan hak prerogatifnya. Namun apabila telah mendapatkan persetujuan dari DPR maka kembali sepenuhnya menjadi hak prerogatif Presiden. DPR tidak bisa memaksa Presiden untuk segera mengangkat calon yang telah di setujui oleh DPR karena fungsi DPR hanyalah memberikan persetujuan dan keputusan berada di tangan Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi menurut Undang – Undang.

¹³³ Undang – Undang Dasar 1945 Pasal 4 ayat (1)

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan sebelumnya maka penulis menyimpulkan bahwa:

1. Pada masa pemerintahan Orde Baru kekuasaan dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kapolri menjadi hak prerogatif Presiden hal ini memanglah sesuai dengan amanat Undang – Undang Dasar 1945 Pasal 4 ayat (1) bahwa kekuasaan tertinggi berada ditangan Presiden. Namun, hal tersebut memiliki kekurangan, kekuasaan yang terlalu besar yang diberikan kepada Presiden mengenai pengangkatan dan pemberhentian Kapolri mengakibatkan kesewenang – wenangan dengan mengatas namakan hak prerogatif Presiden. Agar terhindar kesewenang – wenangan yang dilakukan oleh Presiden maka dilakukan perubahan mengenai Undang – Undang Kepolisian, yang sebelumnya dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dilakukan oleh Presiden dalam Undang – Undang No. 2 Tahun 2002 dilakukan dengan persetujuan DPR terlebih dahulu. Walaupun terkesan membatasi hak prerogatif Presiden, dan terkesan memunculkan parlementernya dan bertentangan dengan sistem presidensiil yang selama ini dianut oleh Indonesia, persetujuan tersebut dilakukan agar dapat menghindari Presiden bertindak sewenang – wenang terhadap Kapolri serta menghindari terbawanya jabatan Polri kedalam jalur politik seperti yang terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru.
2. DPR memiliki salah satu fungsi yaitu sebagai lembaga pengawasan terhadap Presiden munculnya persetujuan tersebut dikarenakan adanya kesewenang – wenangan yang dilakukan oleh Presiden pada masa pemerintahan Orde Baru. Namun, pengawasan yang dilakukan oleh DPR dalam hal Presiden mengangkat dan memberhentikan

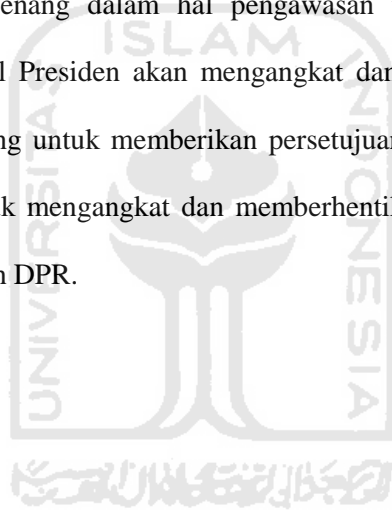
Kapolri hanyalah sebatas persetujuan. Fungsi dari persetujuan yang dilakukan oleh DPR agar DPR yang dianggap sebagai suara rakyat dapat mengontrol kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden, dan dapat menghasilkan seorang Kapolri yang bersih dan jauh dari kepentingan politik yang ada pada Presiden. DPR tidak dapat memaksa Presiden untuk mengangkat seorang calon Kapolri yang sudah disetujui sebelumnya oleh DPR. Terkadang terjadi tumpang tindih kekuasaan antara lembaga legislatif dan eksekutif. Walaupun legislatif memiliki fungsi pengawasan terhadap eksekutif namun, kekuasaan tertinggi masih berada di tangan eksekutif sebagaimana diamanatkan di dalam Undang – Undang Dasar 1945 Pasal 4 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi menurut Undang – Undang. Jadi, dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kapolri sebagaimana yang dimuat di dalam Undang – Undang No. 2 Tahun 2002 Pasal 11 ayat (1) Presiden hanya tidak boleh mengangkat dan memberhentikan Kapolri tanpa persetujuan DPR namun, setelah mendapatkan persetujuan oleh DPR pengangkatan dan pemberhentian Kapolri kembali menjadi hak prerogatif murni Presiden, Presiden dapat menentukan sendiri apakah calon Kapolri yang sudah mendapatkan persetujuan tersebut akan diangkat ataukah tidak.

B. SARAN

1. Diharapkan Presiden memperhatikan pentingnya persetujuan DPR dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Walaupun Undang – Undang No. 2 Tahun 2002 dianggap membatasi hak prerogatif Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dan terkesan bertentangan dengan sistem presidensiil, persetujuan DPR dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kapolri oleh DPR agar Presiden tidak sewenang – wenang terhadap jabatan Kapolri serta, dapat mendapatkan seorang calon

Kapolri yang bersih dan jauh dari kepentingan politik Presiden dan Presiden tidak bisa secara sewenang – wenang memberhentikan seorang Kapolri tanpa adanya alasan yang jelas oleh Presiden seperti yang terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru.

2. DPR harus aktif mengawasi Presiden agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan sebagai akibat lemahnya fungsi pengawasan oleh DPR yang dapat mengakibatkan pertanggungjawaban Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab tidak terlaksana dengan baik, serta DPR harus memahami mengenai batasan wewenang dalam hal pengawasan terhadap Presiden. Bahwa sesungguhnya dalam hal Presiden akan mengangkat dan memberhentikan Kapolri, DPR hanyalah berwenang untuk memberikan persetujuan bukan berarti DPR dapat mendesak Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan calon Kapolri/ Kapolri yang sudah disetujui oleh DPR.



DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Abdul Ghofar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Kencana Perdana Media, Jakarta, 2009,
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, ctk. Kedua, FH UII, Yogyakarta, 2003.
- Bagir Manan, “*UUD1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif*”, *Republika*, Sabtu, 27 Mei 2000.
- Ellydar Chaidir, *Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010.
- Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati, dari delima ke Kompromi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010,
- Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Pertama, Teras, Yogyakarta, 2001.
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2004
- _____, *Hukum Tata Negara dan Pilar – Pilar Demokrasi*, ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- M. Arsyad M., *Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009,
- Muh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara, Pusat Studi Hukum Tata Negara*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1980,
- Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, Ctk Ke-6, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Ke-9, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014.
- _____, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, ctk. Kedua, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2004.
- _____, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008.

Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.

Sobirin Malian & H. M. Thalbah, *Perkembangan Lembaga – Lembaga Negara di Indonesia*, Total Media, 2011,

Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara – Negara Asean*, Tarsito Bandung, Bandung, 1976,

Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, ctk pertama, Malang. Setara Press, 2012.

Umar Said S, *Pengantar Hukum Indonesia*, Ctk. Ke-2, Setara Press, Malang, 2011.

Untung S. Rajab, *Kedudukan dan Fungsi Polisi Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan (Berdasarkan UUD 1945)*, CV. Utomo, Bandung, 2003.

Warsito Hadi Utomo, *Hukum Kepolisian di Indonesia*, LPIP Pers, Yogyakarta, 2002.

Karya Ilmiah :

Oksep Adhayanto, *Eksistensi Hak Prerogatif Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*, <http://riset.umrah.ac.id/wp-content/uploads/2013/10/EKSISTENSI-HAK-PREROGATIF-PRESIDEN-PASCA-AMANDEMEN.pdf>, di download pada tanggal 24 april 2015, pukul 14:31.

Peraturan Perundang – undangan :

Undang – Undang Dasar 1945.

Undang – Undang No. 28 Tahun 1997 Tentang Kepolisian Republik Indonesia.

Undang – Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia.

Ketetapan MPR No. VI/ MPR/ 2000 Tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Ketetapan MPR No. VII/ MPR/ 2000 Tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Sumber Media Online :

http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=11981&coid=3&caid=31&gid=3, diakses pada 28 Mei 2015, pukul 13:54.

<http://www.museum.polri.go.id/Kapolri17-dai-bachtiar.html>, diakses pada 29 Mei 2015, pukul 18:50.

<http://www.rappler.com/world/regions/asia-pacific/indonesia/81560-perbedaan-Susilo-Bambang-Yudhoyono-jokowi-seleksi-Kapolri>, diakses pada 29 Mei 2015, pukul 18:59.

<http://obsessionnews.com/pengangkatan-Kapolri-sering-alami-kegaduhan/>, diakses pada 30 Mei 2015, pukul 14:11.

<http://hukum.kompasiana.com/2010/10/07/inilah-faktor-x-mengapa-presiden-pilih-timur-pradopo-281051.html>, diakses pada 30 Mei 2015, pukul 18:37.

<http://www.peradi.or.id/index.php/berita/detail/logika-hukum-dan-tekanan-politik-dalam-pemilihan-Kapolri>, diakses pada 30 Mei 2015, pukul 00:47.

<http://www.merdeka.com/peristiwa/kisah-Kapolri-hoegeng-dicopot-karena-tegas-dan-jujur.html>, diakses pada 31 Mei 2015, pukul 19:00.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54be131bf0b60/yusril--pengangkatan-plt-Kapolri-keputusan-keliru>, diakses pada 13 Juni 2015, pukul 17:05.

