

Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Sistem Presidensial di Indonesia

*Muklis, Muhammad Kholis Mujaiyyin Ahda

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan Indonesia

Jl. Kapten Muchtar Basri No.3, Glugur Darat II, Kec. Medan Timur, Kota Medan, Sumatera Utara 20238

*Correspondence email : muklis@umsu.ac.id

Abstrak. Negara Republik Indonesia menerapkan sistem pemerintahan Presidensial. Dalam Pasal 4 ayat (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Untuk dapat mengangkat dan memberhentikan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia seorang Presiden harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari DPR. Institusi Kepolisian merupakan salah satu institusi yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia serta mengetahui pengaruh persetujuan DPR atas pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dalam perspektif konstitusi dan mengetahui akibat hukum pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dalam sistem Presidensial. Jenis penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian yuridis normatif. Sifat penelitian yang digunakan dalam menyelesaikan penelitian ini yaitu penelitian deskriptif. Sumber data yang digunakan dalam mengumpulkan data pada penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder seperti buku, jurnal dan tulisan ilmiah yang berkaitan dengan judul penelitian ini dan bahan hukum tersier. Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa pelaksanaan pengangkatan dan pemberhentian Kapolri harus melalui mekanisme fit and proper test di DPR. Dimulai dengan Presiden mengusulkan nama calon Kapolri kepada DPR kemudian DPR dimintai keterangan atas persetujuannya dan jika disetujui barulah Presiden berhak untuk melantiknya. Atas keberadaan Undang-Undang Kepolisian No.2 Tahun 2002 ini membuat pengaruh yang cukup besar terkait hak prerogatif Presiden yang tidak terlaksana secara utuh dan penuh karena dalam sistem pemerintahan Presidensial dikenal bahwa Presiden memiliki hak istimewa atau hak prerogatif. Pengaruh tersebut memiliki dampak hukum secara fundamental perihail melemahnya sistem Presidensial. Adapun atas kejadian ini membuat dasar sistem pemerintahan di Indonesia yang awalnya dianggap sebagai executive heavy bergeser menjadi ke legislative heavy. Mahkamah konstitusi dalam putusannya mengatakan bahwa keterlibatan DPR bukanlah suatu penyimpangan dari sistem Presidensial tetapi salah satu tindakan atas terwujudnya mekanisme check and balances antar lembaga.

Kata Kunci: Presidensial, Kapolri, Hak Prerogatif.

Abstract. The Republic of Indonesia implements a presidential system of government. In Article 4 paragraph (1) the President of the Republic of Indonesia holds governmental power according to the Constitution. To be able to appoint and dismiss the Head of the National Police of the Republic of Indonesia, a President must first obtain approval from the DPR. The Police Institution is one of the institutions under and directly responsible to the President. The purpose of this study is to determine the implementation of the appointment and dismissal of the National Police Chief in the Indonesian constitutional system and to determine the effect of the DPR's approval on the appointment and dismissal of the National Police Chief in the constitutional perspective and to find out the legal consequences of the appointment and dismissal of the National Police Chief in the presidential system. This type of research uses a normative juridical research approach. The nature of the research used in completing this research is descriptive research. Sources of data used in collecting data in this study are primary data and secondary data consisting of primary legal materials, secondary legal materials such as books, journals and scientific writings related to the title of this research and tertiary legal materials. The results of this study explain that the implementation of the appointment and dismissal of the National Police Chief must go through a fit and proper test mechanism in the DPR. Starting with the President proposing the name of the National Police Chief candidate to the DPR, then the DPR is asked for information on its approval and if it is approved then the President has the right to inaugurate him. The existence of the Police Law No. 2 of 2002 has made a considerable impact on the prerogative rights of the President which are not fully and fully implemented because in the presidential government system it is known that the President has special rights or prerogatives. This influence has a fundamental legal impact on the weakening of the Presidential system. As for this incident, the basis of the government system in Indonesia, which was initially considered an executive heavy, shifted to a legislative heavy. The Constitutional Court in its decision said that the involvement of the DPR is not a deviation from the Presidential system but is an act of realizing the mechanism of checks and balances between institutions.

Keywords: Presidential, Chief of Police, Prerogative.

PENDAHULUAN

Sistem pemerintahan yang digunakan Negara Republik Indonesia yang tertuang dalam konstitusi UUD NRI 1945 jelas secara eksplisit ditulis bahwa Negara Republik Indonesia menerapkan sistem pemerintahan Presidensial. Dalam pasal

4 ayat (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.¹ Untuk dapat memilih atau mengangkat pejabat Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Presiden harus melewati mekanisme persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dimana yang tertuang secara eksplisit pada Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia khususnya Pasal 2 ayat (1) “Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan Persetujuan DPR”. Konstitusi secara umum diartikan sebagai aturan-aturan dasar yang mengatur organisasi negara dengan segala seluk beluknya sebagaimana dijelaskan oleh Horowitz. Hal-hal yang diatur dalam konstitusi atau undang-undang dasar dikenal sebagai “materi muatan” yang dapat dikelompokkan ke dalam beberapa jenis, misalnya, perlindungan hak asasi manusia dan hak-hak warga negara; susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental; serta pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.² Sebagai aturan hukum, umumnya konstitusi diletakkan sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi di suatu negara (*the supreme of the land*). Hal ini dapat dilihat, misalnya di Indonesia, Amerika Serikat, Australia, Filipina, dan lain-lain. Konsekuensinya, untuk menjamin dan melindungi kedudukan ini, maka dikenal adanya mekanisme pengujian untuk memastikan peraturan perundang-undangan di bawahnya tidak bertentangan dengan konstitusi, baik bertentangan dalam hal norma materi muatan maupun bertentangan dengan asas-asas yang ada dalam konstitusi yang bersangkutan. Hukum adalah tata aturan (*order*) sebagai suatu sistem aturan-aturan (*rules*) tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menunjuk pada satu aturan tunggal (*rule*), tetapi seperangkat aturan (*rules*) yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem.³

Menurut Montesquieu dalam bukunya “*L’esprit des Lois*” (1778) yang mengikuti jalan pikiran John Locke, membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang yaitu kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, kekuasaan eksekutif sebagai yang melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan untuk menghakimi bagi pelanggar undang-undang atau disebut yudikatif. Dari klasifikasi Montesquieu inilah dikenal pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga fungsi yaitu legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*) dan yudisial (*the judicial function*).⁴

Secara tradisional, konstitusi negara-negara modern mengatur tiga cabang kekuasaan, meliputi cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Namun, dalam perkembangan beberapa dekade terakhir, muncul berbagai lembaga yang mempunyai fungsi dan karakter yang berbeda dengan ketiga cabang kekuasaan tradisional. Selain dipengaruhi oleh gerakan demokratisasi, munculnya beragam lembaga baru disebabkan perubahan paradigma tata pemerintahan atau *governance* yang terjadi pada akhir tahun 1990-an. Dalam sistem pemerintahan presidensial tidak hanya meletakkan Presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif, tetapi juga kekuasaan negara. Artinya Presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*), tetapi juga sebagai kepala negara (*chief of state*). Sebagaimana dikatakan Rett R. Ludwikowsk “*The President, as the sole executive, is elected as head of state and head of the government*”.⁵ Kedudukan Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 tidak dipisahkan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, dalam artian kedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan melekat di satu tangan seorang Presiden. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang berisi “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Maksud dari kekuasaan pemerintahan menurut ketentuan tersebut adalah kekuasaan eksekutif.⁶ Dengan demikian, Presiden memegang dua kekuasaan sekaligus yaitu kekuasaan kepala negara sekaligus kekuasaan kepala pemerintahan.

Untuk dapat memilih atau mengangkat pejabat Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia seorang Presiden jika dikaji dari sistem pemerintahan yang dianut oleh Negara Republik Indonesia dalam hal ini adalah sistem pemerintahan Presidensiil maka seorang Presiden mutlak dan berhak memiliki hak Prerogatif dalam mengangkat seorang Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia. Namun yang terjadi pada saat sekarang ini atau pada saat penelitian ini diteliti oleh penulis seorang Presiden harus rela hak prerogatifnya dikikis sedikit demi sedikit oleh

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Susi Dwi Harijanti, "Sistem Ketatanegaraan Berdasarkan UUD 1945". Makalah. Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. p5.

³ Jimmly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. P. 13.

⁴ Rahmat Robuwan. (2018). “Redistribusi Kekuasaan Negara Dan Hubungan Antar Lembaga Negara di Indonesia”. *dalam Jurnal Hukum Progresif*. Vol. XII. No. 1. p. 2057.

⁵ Sudirman. (2014). “Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Telaah Terhadap Kedudukan dan Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara yang Lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945)”. *dalam Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum*. Vol. 1. No. 1. p 5.

⁶ Sudirman. “Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Telaah Terhadap Kedudukan dan Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara yang Lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945)”. *dalam Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum*. Vol. 1. No. 1. 2014. halaman 5.

lembaga lain in casu Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya disebut DPR. DPR bisa mengintervensi kepentingan presiden dalam mengangkat orang nomor 1 dalam instansi kepolisian tersebut karena telah lahirnya Pasal 11 ayat (1) & (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia. Pasca lahirnya Pasal tersebut secara teoritis melanggar skema sistem dasar hukum pemerintahan Negara Republik Indonesia atau bisa dikatakan sebagai pertentangan antara Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya yaitu UUD NRI 1945. Presiden sebagai kepala pemerintahan dan juga sebagai kepala negara dapat menentukan sendiri soal mengangkat dan memberhentikan pejabat yang ditunjuknya dalam penelitian ini adalah seorang Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia. Namun sejak terjadinya konflik hukum yang hebat yang terjadi ditengah air ini khususnya pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Gusdur) ditahun 2000an ia memberhentikan seorang Kapolri yang bernama Suroyo Bimantoro dan menggantikannya dengan Kapolri yang baru yaitu Chairuddin Ismail sebagai pejabat sementara. Tindakan Presiden Abdurrahman Wahid tersebut mendapat banyak pertentangan dari kalangan parlemen khususnya anggota DPR. Berita ini menarik atensi publik lantaran maraknya berita saat kepemimpinan Gus Dur sedang menghadapi tekanan serius dari DPR. Sejak awal 2001 posisi politik Presiden Gus Dur berada di ujung tanduk karena dikaitkan dengan dua skandal: yaitu tuduhan terlibat dalam penyelewengan dana Bulog (Bulog Gate) dan bantuan Kerajaan Brunei untuk Aceh (Brunei Gate). Dua skandal ini amat merusak reputasinya, kendati banyak orang tak percaya Presiden Gus Dur korupsi. Sejak atas kejadian itulah lahirnya Undang-Undang Kepolisian yang baru sebagai bentuk tindak lanjut dari TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 untuk memasukan muatan pasal bahwa DPR dilibatkan dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.⁷

Hak prerogatif Presiden yaitu hak istimewa yang dimiliki oleh Presiden untuk melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan lembaga lain.⁸ Hak ini bertujuan agar seorang presiden dalam menjalankan tugasnya dapat bertindak sesuai dengan ketatanegaraan yang diatur oleh konstitusi agar menjamin keberlangsungan pemerintahan yang dipimpinnya.

Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Dengan dianutnya sistem pemerintahan presidensial tersebut maka, Presiden diberikan hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan personil pemerintahannya, tanpa harus meminta persetujuan cabang kekuasaan lainnya. Konsekuensi yuridis yang termasuk dalam Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 adalah bahwa dalam melaksanakan tugas pemerintahannya maka Presiden diberikan sebuah kewenangan tanpa harus melalui cabang kekuasaan lain. Mengingat Institusi Kepolisian merupakan institusi yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.⁹

Pemimpin adalah kunci utama untuk memperbaiki atau memperburuk sistem pemerintahan. Perilaku pemimpin menjadi madzhab yang akan diikuti oleh seluruh anggota masyarakat serta patuh terhadap perintahnya. Pegawai yang buruk yang dipimpin oleh pemimpin yang baik, akan menjadikan pegawai itu menjadi lebih baik dan organisasi yang dipimpinnya jauh lebih baik. Begitu juga sebaliknya. Pemimpin itu yang dapat memoles mau dibawa kemana organisasinya dan mau dibentuk seperti apa. Pemimpin sejatinya adalah cerminan dari anggota masyarakat dan organisasinya.¹⁰ Dalam hal ini seorang kapolri yang memimpin instansi kepolisian tentu harus memiliki jiwa kepemimpinan yang baik agar kepolisian dinegara ini akan semakin disenangi oleh masyarakat untuk itu seyogianya pengangkatan kapolri merupakan hak mutlak presiden jika dikaji dari sisi sistem presidensial karena jika pemilihan kapolri diintervensi oleh pihak lain akan dikhawatirkan ada lobby-lobby politik antara DPR dengan calon kapolri tersebut. Sehingga apabila hal ini dibiarkan tentu muncul ketakutan Calon Kapolri yang terpilih nanti tidak tunduk dengan Presiden melainkan tunduk kepada kekuasaan legislatif. Sudah seharusnya Kepolisian Republik Indonesia dijauhkan dari forum pengambilan keputusan yang bersifat politik mengingat lembaga Kepolisian Republik Indonesia merupakan lembaga yang Independen yang hanya tunduk kepada pemegang kekuasaan eksekutif yaitu Presiden sebagai Kepala Negara dan juga sebagai Kepala Pemerintahan.

Terkait keterlibatan DPR dalam pengangkatan Kapolri juga pernah dilakukan *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015 Menurut mahkamah adanya permintaan persetujuan oleh presiden kepada DPR dalam hal pengangkatan Kapolri dan Panlgima TNI sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002, Undang-undang Nomor 3 Tahun 2002 dan Undang-undang Nomor 34 Tahun

⁷ Tirto.id, Perseteruan Gus Dur dengan Kapolri Bimantoro Berujung Pelengseran. Melalui <https://tirto.id/fK4q>. Diakses pada tanggal 11 April 2022 Pukul 14:45 Wib.

⁸ Johansyah, (2018). "Hak Prerogatif Presiden Menurut UUD 1945". *dalam Jurnal Fakultas Hukum Universitas Palembang*. Vol. 16. No. 2. P.197.

⁹ Arie Elcaputera. (2015). "Hak Prerogatif Presiden Dalam Mengangkat Kapolri Ditinjau Dari Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *dalam Jurnal Hukum Sehasen*. Vol.1. No.1. p.157.

¹⁰ Andryan. 2021. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Medan: Pustaka Prima. P. 5.

2004 bukanlah suatu penyimpangan dari sistem pemerintahan presidensial, hal tersebut justru menggambarkan telah berjalannya mekanisme checks and balances sebagaimana tersirat dalam UUD 1945.¹¹

Berdasarkan latar belakang tersebut penulis tertarik untuk meneliti tentang kewenangan Presiden dalam memilih dan mengangkat Kapolri dengan persetujuan DPR menurut sistem pemerintahan presidensial.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah normatif dengan menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif.¹² Pendekatan yuridis normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal, dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis pada peraturan perundang-undangan, dan penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan pada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis. Sumber data yang digunakan dalam mengumpulkan data pada penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang terdiri dari Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, risalah resmi, putusan pengadilan dan dokumen resmi Negara.¹³ Bahan Hukum Sekunder, bahan hukum yang terdiri atas; buku hukum, jurnal hukum yang berisi prinsip-prinsip dasar (asas hukum), pandangan para ahli hukum (doktrin), hasil penelitian hukum, kamus hukum, ensiklopedia hukum.¹⁴ Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia atau kamus bahasa Indonesia untuk menjelaskan maksud dan pengertian istilah-istilah yang sulit diartikan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan Pengangkatan dan Pemberhentian Kapolri Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, untuk selanjutnya disingkat Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal tersebut tertuang dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia tepatnya pada pasal 11 dijelaskan mekanisme pengangkatan dan pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia. Merujuk Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, ada beberapa tahapan atau tata cara proses pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.

1. Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR.

Bahwa mekanisme pengangkatan dan pemberhentian Kapolri yang menghendaki persetujuan DPR adalah dalam rangka mekanisme *check and balances*, sehingga kekuasaan eksekutif dan legislatif dapat saling mengawasi.¹⁵ Yang dimaksud dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat adalah setelah mendapat persetujuan dan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat seorang Kapolri dengan melewati beberapa mekanisme seperti *fit & proper test* yang dilakukan oleh komisi III DPR yang membidangi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Keamanan selanjutnya akan dilantik oleh Presiden untuk ditetapkan secara sah sebagai Kapolri.

2. Usul pengangkatan dan pemberhentian Kapolri diajukan oleh Presiden kepada DPR disertai dengan alasannya.

Adapun mekanisme pelaksanaan pengangkatan Kapolri dimulai dari seorang Presiden yang meminta saran dari Kompolnas untuk dapat menyortir pejabat perwira tinggi polisi aktif dengan ketentuan minimum pangkat bintang 3 atau Komisaris Jenderal Polisi untuk dinilai dan dievaluasi berdasarkan prestasi dan kinerja yang menjadi dasar pertimbangan dan kemudian nama-nama tersebut diajukan oleh Kompolnas kepada Presiden dan biasanya Presiden hanya menyampaikan 1 nama saja kepada DPR untuk dimintai pertimbangan hingga persetujuan yang dilakukan oleh komisi yang bersangkutan yakni komisi III DPR RI.

3. Persetujuan atau penolakan DPR terhadap usul Presiden harus diberikan dalam jangka waktu paling lambat 20 hari terhitung sejak tanggal surat Presiden diterima oleh DPR.

Mekanisme yang menghendaki persetujuan DPR dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri menjadikan penentuan siapa calon Kapolri tidak mutlak menjadi kewenangan Presiden, sebagaimana yang dilakukan di masa sebelum era reformasi. Dengan demikian, Presiden tidak dapat menentukan calon Kapolri menurut kepentingan kekuasaannya sendiri, melainkan harus memintakan dukungan dari kekuasaan legislatif. Hal ini merupakan salah

¹¹ Pertimbangan Hukum. Kewenangan Mahkamah. Dalam Persidangan di Mahkamah Konstitusi Pada Putusan Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015. p 74.

¹² Muhaimin. 2020. Metode Penelitian Hukum. Mataram: Mataram University Press. p 55.

¹³ *Ibid.*, halaman 59.

¹⁴ *Ibid.*, halaman 60.

¹⁵ Keterangan Presiden. Dalam Persidangan di Mahkamah Konstitusi Pada Putusan Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015. halaman 43.

satu bentuk perwujudan dari fungsi pengawasan kekuasaan legislatif kepada Presiden sesuai dengan amanat Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.¹⁶ Oleh karenanya DPR harus secepatnya melakukan proses *fit & proper test* terhadap calon yang diusulkan oleh Presiden mengingat waktu yang ditentukan hanya sebatas 20 hari.

4. Dalam hal DPR tidak memberikan jawaban dalam waktu tersebut, calon yang diajukan oleh Presiden dianggap disetujui oleh DPR.

Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, khususnya mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan DPR kepada kekuasaan eksekutif. Salah satu bentuk pengawasan DPR kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri adalah adanya persetujuan DPR atas calon yang diajukan oleh Presiden. Hal ini bermakna DPR mempunyai kewenangan konstitusional untuk dapat memberikan persetujuan atau tidak dapat memberikan persetujuan terhadap calon Kapolri yang diusulkan oleh Presiden. Oleh karenanya, terhadap calon yang diusulkan oleh Presiden tidak serta-merta harus disetujui oleh DPR.

5. Dalam keadaan mendesak, Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksana tugas (Plt) Kapolri dan selanjutnya dimintakan persetujuan DPR.

DPR dalam hal ini berperan dalam memberikan persetujuan atau penolakan calon Kapolri yang diajukan oleh Presiden. Dalam Undang-Undang DPR, tidak memiliki kewenangan untuk mengadakan pemilihan Kapolri¹⁷ untuk itu jika dalam keadaan mendesak Presiden berhak mengganti Kapolri sebelumnya namun diwaktu kedepannya tetap harus meminta persetujuan dari DPR.

6. Calon Kapolri adalah Perwira Tinggi Kepolisian Negara Republik Indonesia yang masih aktif dengan memperhatikan jenjang kepangkatan dan karier. Lebih teknis, tata cara pengusulan pengangkatan dan pemberhentian Kapolri diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Tahapan karier organisasi Polri adalah tahapan pembinaan anggota Polri untuk membentuk alur promosi karier dan menunjukkan hubungan dan kecocokan dari setelah melaksanakan pendidikan pembentukan, jabatan, pangkat, sampai dengan memasuki tahapan pensiun. Berdasarkan peraturan Kapolri No. 9 Tahun 2016 ini diatur bahwa perwira yang sudah memenuhi persyaratan untuk di berikan jabatan. Jabatan yang berkaitan dengan kepemimpinan dan manajerial merupakan jabatan yang seharusnya ditempati oleh perwira Polri yang memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam peraturan tersebut.¹⁸ Untuk itu orang yang akan menjabat sebagai pimpinan dalam institusi Polri nantinya harus memperhatikan jenjang kepangkatan dan karir sebagai salah satu syarat untuk menjadi Kapolri.

Pengaruh Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Atas Pengangkatan dan Pemberhentian Kapolri Dalam Perspektif Konstitusi

Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Dengan dianutnya sistem pemerintahan presidensial tersebut maka, Presiden diberikan hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan personil pemerintahannya, tanpa harus meminta persetujuan cabang kekuasaan lainnya. Sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-undang Dasar". Konsekuensi yuridis yang termasuk dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 adalah bahwa dalam melaksanakan tugas pemerintahannya maka Presiden diberikan sebuah kewenangan tanpa harus melalui cabang kekuasaan lain. Hak prerogatif Presiden yaitu hak istimewa yang dimiliki oleh Presiden untuk melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan lembaga lain.¹⁹ Menurut Mahfud MD (yang dikutip Ni'matul Huda dalam bukunya yang berjudul Politik Ketatanegaraan Indonesia), ada atau tidaknya hak prerogatif dalam konstitusi tidak menjadi masalah, tergantung bagaimana memaknai hak prerogatif itu. Hak prerogatif itu ada jika Presiden berhak melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan orang atau lembaga lain.²⁰ Selain itu, ada juga penegasan yang dikatakan oleh Bagir Manan (dalam tulisannya di *Republika*), bahwa salah satu karakter dari kekuasaan prerogatif itu adalah tidak ada dalam hukum tertulis.²¹

¹⁶ Keterangan Polri. Dalam Persidangan di Mahkamah Konstitusi Pada Putusan Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015. halaman 60.

¹⁷ *Ibid.*, halaman 59.

¹⁸ *Ibid.*, halaman 29.

¹⁹ Fadhil Mardiansyah, Sufyan. (2017). "Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015 Mengenai Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945 Terkait Pengangkatan Kapolri dan Panglima TNI". *dalam Jurnal Ilmiah Mahasiswa Bidang Hukum Kenegaraan*. Vol. 1. No. 1. P.145.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

Untuk itu setelah penulis memaparkan makna dari hak prerogatif seorang Presiden dapat disimpulkan atas keterkaitan pengaruh persetujuan DPR terhadap pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dalam perspektif konstitusi. Agar lebih jelas penulis kutip secara utuh bunyi ayat satu-persatu pada Pasal 11 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002:

1. Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR.

Pengangkatan dan Pemberhentian Kapolri melalui persetujuan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 potensial menjadikan pimpinan lembaga itu sulit terlepas dari pengaruh DPR. Akibatnya Kepala Polri sulit untuk benar-benar independen dan profesional dalam menjamin adanya suatu kepastian hukum yang adil di seluruh wilayah NKRI, karena kebijakan-kebijakan dan keputusannya dipengaruhi oleh cabang kekuasaan lain yang ikut membantu mendudukkannya sebagai pimpinan Polri.²²

2. Usul pengangkatan dan pemberhentian Kapolri diajukan oleh Presiden kepada DPR disertai dengan alasannya.

Secara struktural, sesungguhnya institusi Polri berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Namun dalam proses pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia atau Kapolri, justru Presiden harus berbagi kewenangan dengan DPR. Sebab dalam pengangkatan Kapolri, Undang-Undang Kepolisian mempersyaratkan adanya persetujuan DPR terhadap calon Kapolri yang diajukan oleh Presiden. Dalam hal ini, adanya keharusan mendapat persetujuan DPR telah mereduksi kekuasaan atau prerogatif Presiden dalam pengangkatan Kapolri.²³

3. Persetujuan atau penolakan DPR terhadap usul Presiden sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) harus diberikan dalam jangka waktu paling lambat 20 (dua puluh) hari terhitung sejak tanggal surat Presiden diterima oleh DPR

4. Dalam hal DPR tidak memberikan jawaban dalam waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), calon yang diajukan oleh Presiden dianggap disetujui oleh DPR

Dalam ayat (3) dan (4) diatas merupakan teknis yang bersifat formalitas saja karena dalam sejarahnya DPR juga belum pernah menggunakan kewenangannya untuk menolak atas usulan calon Kapolri yang diajukan oleh Presiden dan hampir rata-rata calon Kapolri yang diajukan oleh Presiden kepada DPR disetujui semua.

Prof. Saldi Isra (dalam persidangan Judicial Review Perkara No.22/PUU-XIII/2015 sebagai ahli) berpendapat bahwa ada dua alasan pokok mengapa DPR tetap harus diminta keterlibatannya, tapi bukan dalam bentuk persetujuan. Pertama, kalau Presiden akan menentukan atau memilih calon Kapolri, kemudian itu tidak ada ruang atau ranah lain untuk mengecek wewenang yang dimiliki Presiden, sangat mungkin nanti Presiden mencari orang yang bisa bermasalah. Begitu dia disampaikan kalau kewenangan persetujuan itu diganti dengan pertimbangan, jadi ada otoritas juga dan Presiden menyampaikan kepada pihak lain. Penyampaian kepada DPR sebagai wakil rakyat bisa memberikan catatan-catatan kepada Presiden ihwal nama yang disampaikan oleh Presiden. Jadi, ahli tidak pada posisi menghapus sama sekali peran DPR, tetapi mau menggesemnya dari persetujuan menjadi pertimbangan DPR. Jadi, kalau kita baca Undang-Undang Kepolisian, batas waktu 20 hari itu hanya mengganti kata persetujuan menjadi pertimbangan, tapi batas waktunya tetap harus diperlukan. Ini soal adanya unsur kedaulatan rakyat juga yang dipegang oleh DPR. Yang kedua, alasan ahli adalah kalau Presiden menyampaikan namanya kepada DPR, itu kemudian nama yang disampaikan untuk dimintakan pertimbangan itu akan diketahui oleh publik. Publik pun bisa berperan serta di sini, memberikan catatan-catatan, termasuk catatan keberatan terhadap nama yang diajukan oleh Presiden. Jadi, inilah konteks *check and balance* sebetulnya yang dibangun. Presiden punya otoritas, lalu kemudian harus mendapat pertimbangan DPR, dan publik punya ranah untuk bernego sebetulnya dengan Presiden dalam soal pengisian Kapolri.²⁴

5. Dalam keadaan mendesak, Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksana tugas Kapolri dan selanjutnya dimintakan persetujuan DPR

Adapun penjelasan terkait ayat (5) ini adalah 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.

Unsur "kegentingan yang memaksa" harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu: (1) Ada krisis (*crisis*), dan (2) Kemendesakan (*emergency*). Suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunse*). Kemendesakan (*emergency*), apabila terjadi berbagai keadaan

²² *Ibid.*, halaman 12-13.

²³ Keterangan Ahli Saldi Isra Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015, p. 23.

²⁴ Keterangan Ahli Saldi Isra Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015, halaman 27.

yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*) apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.²⁵

Pengangkatan dan Pemberhentian Kapolri melalui persetujuan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 potensial menjadikan pimpinan lembaga itu sulit terlepas dari pengaruh DPR. Akibatnya Kapolri sulit untuk benar-benar independen dan profesional dalam menjamin adanya suatu kepastian hukum yang adil di seluruh wilayah NKRI, karena kebijakan-kebijakan dan keputusannya dipengaruhi oleh cabang kekuasaan lain yang ikut membantu mendudukkannya sebagai pimpinan Polri.²⁶ Namun demikian, dengan pertimbangan bahwa kedudukan Polri dalam kegiatan politik memiliki nilai yang sangat penting dan strategis seperti halnya pengamanan pemilihan umum, pemilihan presiden, wakil presiden dan pemilihan kepala daerah, sehingga dikhawatirkan akan memunculkan kooptasi kepada Polri untuk kepentingan politik, baik oleh kekuasaan eksekutif maupun oleh legislatif. Dengan pertimbangan nilai strategis tersebut, diperlukan adanya *check and balances*, sehingga kekuasaan eksekutif dan legislatif bisa saling melakukan pengawasan terhadap kekhawatiran pengaruh politik yang akan mengganggu independensi Polri.²⁷ Keberadaan Pasal-pasal dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dinilai menyebabkan proses politik dalam pemberian persetujuan atas pemberhentian Kapolri sekaligus pengangkatan Calon Kapolri selain menyimpangi proses ketatanegaraan dalam sistem pemerintahan Presidensial, juga menimbulkan transaksi politik termasuk korupsi yang terjadi akibat peluang norma yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002.²⁸

Akibat Hukum Pengangkatan dan Pemberhentian Kapolri Dalam Sistem Presidensial

Persoalan mengenai akibat hukum dari keterlibatan DPR atas pengangkatan Kapolri juga menyinggung terkait batas kekuasaan eksekutif Presiden dalam sistem ketatanegaraan. Pada mulanya kuasa Presiden kuat, karena merupakan kewenangan mutlak (hak Prerogatif) Presiden. Namun, pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 makin lemah dan berkurangnya kewenangan Presiden, dapat dikatakan bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memang telah terjadi pergeseran kekuasaan yang sangat mendasar. Bahkan, sekarang ini telah terjadi pergeseran kekuasaan yang besar dari Presiden ke tangan DPR, sehingga dikatakan bahwa jika dahulu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bercorak *executive heavy*, maka Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasca amandemen telah berkembang menjadi *legislative heavy*.²⁹

Pelemahan Sistem Presidensial

Sebelum adanya perubahan UUD NRI 1945, praktik yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia lebih cenderung pada peran *executive heavy*. Meskipun UUD NRI 1945 sebelum perubahan tidak memberikan kewenangan lebih kepada kekuasaan eksekutif, setelah perubahan dianut *checks and balances* (saling kontrol dan saling mengimbangi) antar lembaga negara. Perubahan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan dianutnya sistem pemerintahan presidensial dengan mempertegas kedudukan Presiden sebagai kepala Negara (*head of state*) sekaligus sebagai kepala Pemerintahan (*head of government*).³⁰ Perubahan-perubahan baru dalam sistem pemerintahan Indonesia tidak lain diperuntukan dalam memperbaiki sistem presidensial lama. Perubahan baru tersebut, antara lain adanya pemilihan secara langsung, sistem bikameral, mekanisme *check and balance*, dan pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada parlemen untuk melakukan pengawasan dan fungsi anggaran.³¹ Secara umum, sistem pemerintahan presidensial adalah sistem yang memisahkan antara pemegang kekuasaan legislatif dengan pemegang kekuasaan eksekutif. Alan R. Ball dan B. Guy Peters dalam buku "*Modern Politics and Government*" menyatakan bahwa *president is not part of the legislature*. Artinya, bila dilihat dalam relasi antar-lembaga negara, eksekutif (lembaga kepresidenan) dan lembaga legislatif merupakan dua lembaga negara yang paralel (*the presidency and the legislature as two parallel structures*). Karena posisi paralel seperti itu, untuk menjadi presiden tidak tergantung dari dukungan politik lembaga legislatif. Posisi hubungan demikian dapat dilacak dengan

²⁵ Ni'matul Huda. (2010). "Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi". *dalam Jurnal Konstitusi*. Vol. 7. No. 5. P. 76.

²⁶ Kerugian Konstitusional Pemohon Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015. P. 13.

²⁷ Keterangan Polri Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015. p 58.

²⁸ Pemohon IV Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015. P. 8.

²⁹ Mezi Nikmat, Ade Kosasih, Masril. (2021). "Analisis Yuridis Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Polisi Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia Dan Siyash Dusturiyah". *dalam Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*. Vol. 6. No. 2. p 229.

³⁰ Pertimbangan Mahkamah Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015. halaman 73.

³¹ Andryan. 2020. *Lembaga Kepresidenan Sejarah dan Dinamika Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Malang: Setara Press. P. 15.

adanya pemilihan umum yang terpisah untuk memilih presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dengan pemilihan anggota lembaga legislatif. Menurut Stefan dan Skach, sistem presidensial murni (*pure presidentialism*) merupakan sistem yang *mutual independence* disebabkan pemegang kekuasaan legislatif dan pemegang kekuasaan eksekutif mendapat mandat langsung dari pemilih.³²

Model pengangkatan dan pemberhentian Kapolri di Indonesia ini justru mengikuti model sistem pemerintahan Parlementer, bukan sistem pemerintahan presidensiil. Mengingat tugas, fungsi dan kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang tunduk pada kekuasaan Presiden selaku pimpinan lembaga eksekutif, sebagaimana terdapat dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia yang tertulis bahwa pada Ayat satu (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden.

Ayat dua (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia dipimpin oleh Kapolri yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³³

Jika kita lihat secara normatif sudah jelas bahwa pengangkatan dan pemberhentian Kapolri itu dilakukan oleh Presiden dengan memperhatikan pertimbangan hingga persetujuan dari DPR, akan tetapi jika kita lihat dari teoritis pengangkatan dan pemberhentian seorang Kapolri merupakan hak dan wewenang dari Presiden secara mutlak dan tidak bisa diintervensi oleh lembaga lainnya dalam hal ini lembaga legislatif.

Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia dipimpin oleh seorang Presiden dan karena itu semua institusi berada dalam jangkauan koordinasi Presiden, bahkan dalam lingkup eksekutif semua berada di bawah kekuasaan Presiden secara subordinatif. Polri termasuk cabang kekuasaan eksekutif dan karenanya berada di bawah Presiden.³⁴

Namun Demikian, meskipun Kepolisian Republik Indonesia Berada di bawah Presiden kekuasaan eksekutif dan dipimpin oleh Presiden sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan, Polri menurut Pasal 30 UUD 1945 adalah alat Negara, bukan alat Pemerintahan seperti yang dipersepsikan dalam sistem pemerintahan pra demokrasi. Ketentuan UUD 1945 dalam Pasal 30 Ayat (4) untuk Polri sangat jelas menegaskan hal itu. Secara konstitusional, Polri dewasa ini, adalah alat negara, sehingga kedudukannya sebagai bawahan Presiden, terkait dengan pengertian Presiden sebagai kepala Negara, bukan dalam konteks kepala dan fungsi pemerintahan dalam arti teknis.³⁵

Seharusnya pembuat Undang-undang (*Law Maker*) konsisten dengan sistem Presidensial yang dianut, Presiden diberikan hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan personil dalam pemerintahannya, tanpa harus mendapatkan persetujuan dari cabang kekuasaan yang lain karena dalam hal ini persetujuan DPR sudah terlalu jauh melampaui kewenangannya karena telah mengurangi dari hak prerogatif seorang Presiden.

Pelaksanaan Check and Balances Yang Melampaui Batas

Dalam penyelenggaraan negara, kekuasaan-kekuasaan negara terbagi menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, sebagaimana menurut pandangan Montesquieu, pembagian kekuasaan tersebut dimaksudkan agar tidak terjadi absolutisme kekuasaan yang dilakukan oleh negara. Limitasi kekuasaan sangat erat kaitannya dengan tori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan pembagian kekuasaan (*division of powers*). Meskipun banyak varian penggunaan istilah, semisal *division of powers*, *separation of powers*, *distribution of powers*, dan *allocation of powers*, namun Jimly Asshiddiqie (2009) dalam Buku Zainal Arifin Mochtar mengatakan dengan melihat pada penggunaan istilah oleh M.C.J. Vile, Colin Munro, Artur Mass, maupun O. Hood Philips menyatakan bahwa pada dasarnya istilah-istilah tersebut memiliki arti yang sama saja, dan sangat bergantung pada konteks pengertian yang dianut. Jimly memisalkan dalam konstitusi Amerika Serikat, yang menggunakan kedua istilah yang jika dikaitkan dengan pengertian oleh Arthus Mass perihal *territorial division of powers* yang bersifat pemerintah pusat ke negara bagian (vertikal), dan *capital division of powers* yang bersifat pemisahan kekuasaan antar legislatif, eksekutif dan yudikatif di tingkat pemerintah federal (horizontal).³⁶ Secara teoritik kewenangan mengawasi yang dimiliki oleh DPR, setidaknya dapat dirinci menjadi enam hal, yang meliputi: (i) pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*); (ii) pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*); (iii) pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*); (iv) pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*); (v) pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*); dan (vi) pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*), dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian

³² Saldi Isra. 2018. *Pergeseran Fungsi Legislasi Edisi Kedua*. Depok: Rajawali Pers. P. 56.

³³ Mezi Nikmat, Ade Kosasih, Masril. *Op.Cit.*, p. 220.

³⁴ Arie Elcaputera. (2015). "Hak Prerogatif Presiden Dalam Mengangkat Kapolri Ditinjau Dari Sistem Ketatanegaraan Indonesia". dalam *Jurnal Hukum Sehasen*. Vol.1. No.1. p. 166.

³⁵ *Ibid.*, p. 166-167.

³⁶ Zainal Arifin Mochtar. 2016. *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press. P. 18.

pertimbangan oleh DPR.³⁷ Parahnya, sering kali DPR menggunakan pengawasan itu sebagai alat sandera atas lembaga-lembaga yang lainnya, seperti Kepolisian. Seyogianya DPR hanya bisa melakukan pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik hanya kepada lembaga Negara Independen atau lembaga yang lainnya namun harus dijelaskan secara tegas melalui konstitusi bukan melalui produk Undang-undang. Berbeda dengan cara pengangkatan menteri yang sepenuhnya menjadi hak prerogatif Presiden, pengangkatan Kapolri disertai juga dengan hak konfirmatif dari DPR karena sebelum Presiden mengangkat pejabat tersebut haruslah meminta pertimbangan DPR lebih dulu.³⁸

Dinamika hubungan antar cabang kekuasaan yang dijadikan sebagai alat ukur yang menentukan batas kekuasaan pengangkatan dan pemberhentian pejabat negara, bahkan telah berkembang begitu pesat yang tidak hanya diterapkan pada pejabat eksekutif namun juga bagi pejabat lembaga independen maupun pejabat yang memegang fungsi yang bersifat quasi-yudisial. Misalnya pada tahun 1935, Mahkamah Agung Amerika Serikat menyatakan bahwa presiden berwenang untuk memberhentikan pejabat yang bersifat murni eksekutif, namun harus memperoleh persetujuan kongres untuk pejabat yang bersifat quasi-legislatif dan quasi-judisial seperti anggota komisi perdagangan federal.³⁹ Jika di Indonesia dalam hal pemaknaan Pasal 24 Ayat (3) UUD NRI 1945 terkait lembaga quasi yudisial dapat dilihat dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 menentukan status kelembagaan KPPU sebagai lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah serta pihak lain. Berdasarkan Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mekanisme pengisian jabatan komisioner KPPU dilakukan melalui mekanisme pengangkatan oleh Presiden atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Mekanisme demikian memungkinkan terjadinya *check and balances* antara pemerintah dan DPR dalam mengangkat komisioner KPPU. Menurut penulis itu merupakan langkah yang tepat karena status KKPU adalah suatu lembaga yang bersifat independen dalam menjalankan fungsinya dan karena ke-independennya tersebut dan bukan milik antara Eksekutif dan Legislatif tepatlah jika pemilihan komisionernya melibatkan dua lembaga yaitu Eksekutif dan Legislatif agar terjadinya keseimbangan atau disebut *check and balances* tetapi jika mekanisme *check and balances* ini diimplementasikan kepada institusi kepolisian bukanlah langkah yang tepat karena kepolisian merupakan alat negara yang murni milik pemerintah. Dianutnya sistem pemerintahan presidensial maka, Presiden diberikan hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan personil pemerintahannya, tanpa harus meminta persetujuan cabang kekuasaan lainnya. Sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-undang dasar". Konsekuensi yuridis yang termasuk dalam Pasal 4 ayat 1 UUD 1945 adalah bahwa dalam melaksanakan tugas pemerintahannya maka Presiden diberikan sebuah kewenangan tanpa harus melalui cabang kekuasaan lain. Mengingat Institusi Kepolisian merupakan institusi yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Kekuasaan Presiden Dipersempit

Secara ringkas, K.C. Where dalam bukunya *Modern Constitutions* memandang fungsi konstitusi adalah mendeskripsikan seluruh sistem pemerintahan suatu negara (*a constitution is used to describe the whole system of government*). Ini berarti bahwa konstitusi berfungsi melukiskan lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam konstitusi atau suatu undang-undang dasar.⁴⁰ Hubungan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat dilihat sebagai hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif. Hubungan antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat ini terkait dengan kekuasaan pembentukan undang-undang.⁴¹

Kekuasaan Presiden dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu : kekuasaan yang diperoleh secara atributif dan kekuasaan yang diperoleh secara derivatif. Perolehan kekuasaan secara atributif menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara atributif bersifat asli (*oorspronkelijk*) dan pembentukan kekuasaan secara atributif menyebabkan adanya kekuasaan baru. Sedangkan kekuasaan secara derivatif disebut pelimpahan kuasa, karena dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada pihak lain dan sifatnya derivatif (*afgeleid*). Kekuasaan yang *afgeleid* adalah kekuasaan yang diturunkan atau diderivasikan kepada pihak lain.⁴² Perdebatan ketatanegaraan kontemporer misalnya mengarah pada sejauh mana masing-masing cabang kekuasaan tersebut dapat melakukan *check* terhadap cabang kekuasaan lainnya dalam rangka menciptakan *balancing* kekuasaan. Dalam hal permasalahan yang lebih relevan misalnya adalah sejauh mana presiden dapat menjalankan kekuasaan eksekutifnya dan seberapa kuat lembaga lain diperbolehkan untuk

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Moh. Mahfud MD. 2013. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konsituti*. Jakarta: Rajawali Pers. P. 91.

³⁹ Hendra Wahanu Prabandani. (2015). "Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden". *dalam Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 12. No. 3. P. 22.

⁴⁰ Eka Nam Sihombing. 2019. *Pengantar Hukum Konstitusi*. Malang: Setara Press. P. 16.

⁴¹ Eka Nam Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Medan: Ruas Media. P. 132.

⁴² Arie Elcaputera. *Op. Cit.* P. 162.

membatasi penggunaan kekuasaan tersebut. Hal ini tidak menjadi persoalan misalnya pada saat Presiden mengangkat Menteri yang secara tegas telah diatur dalam UUD 1945 sebagai kewenangan Presiden, atau pada saat mengangkat Duta dan Konsul yang harus dilakukan dengan persetujuan DPR. Namun bagaimana halnya pada saat DPR membuat undang-undang yang mewajibkan Presiden untuk mendapat persetujuan DPR pada saat mengangkat pejabat eksekutif seperti Kapolri.⁴³ Terkait dengan hal tersebut, terdapat dua pandangan mengenai derajat deviasi dalam implementasi doktrin *separation of powers* yaitu pendekatan *formalist* dan pendekatan *functionalist*. *Functionalism* menekankan pada standard, sedangkan *formalism* mengutamakan aturan. *Functionalism* mengutamakan pada pencapaian tujuan dari konstitusi, sedangkan *formalism* fokus pada teks konstitusi dan maksud para pendiri bangsa saat menyusun konstitusi (*original understanding*).⁴⁴ Kedua pendekatan tersebut sama-sama memiliki kelebihan dan kekurangan. Formalis seringkali mengkritik fungsionalis sebagai pihak yang tidak konsisten dengan struktur teks maupun dengan maksud dari para perumus konstitusi. Selain hal tersebut, formalis menganggap pendekatan fungsionalis bersifat terlalu ad hoc dan tidak konsisten dengan prinsip negara hukum. Sebaliknya, para penganut paham fungsionalis beranggapan bahwa pendekatan formalis bersifat anti-historis, kaku dan sudah tidak cocok lagi diterapkan di era negara modern.⁴⁵ Apabila kedua teori tersebut diaplikasikan pada kasus yang pernah terjadi yaitu ketentuan tentang persetujuan DPR dalam pemilihan Kepala Kepolisian RI yang berada di wilayah kekuasaan eksekutif maka akan dapat diprediksi hasil analisisnya. Analisis dengan menggunakan pendekatan formalis akan menyimpulkan bahwa batasan yang dibuat oleh DPR melalui undang-undang melanggar prinsip *separation of powers* oleh kekuasaan legislatif terhadap eksekutif. Hal tersebut dikarenakan tidak adanya ketentuan dalam teks konstitusi yang mengatur bahwa Presiden harus mendapatkan persetujuan DPR pada saat akan mengangkat Kapolri dan tidak ditemukannya pembahasan mengenai hal tersebut pada saat perumusan UUD 1945. Pandangan ini juga didukung oleh the *unitary executive doctrine* yang menyatakan bahwa presiden adalah satu-satunya pemegang kekuasaan eksekutif termasuk kekuasaan dalam mengangkat dan memberhentikan pejabat eksekutif yang berada dibawahnya.⁴⁶ Sebaliknya, analisis fungsionalis akan menyampaikan pendapat yang berbeda dan menyatakan batasan terhadap kekuasaan presiden tersebut adalah konstitusional. Pandangan fungsionalis berpendapat bahwa selama kualifikasi tersebut tidak memberikan dampak yang mendasar terhadap presiden untuk menjalankan kekuasaan eksekutifnya maka pengaruh DPR kepada presiden tersebut diijinkan secara konstitusi. Batasan kewenangan presiden tersebut mungkin juga dapat dianggap sebagai bentuk *check and balances* diantara lembaga negara.

Tentu saja ada kemungkinan dimana pendekatan formalis dan fungsionalis akan membawa hasil yang sama, terutama pada area dimana jabatan tersebut sangat penting bagi pelaksanaan fungsi kepresidenan atau eksekutif. Misalnya saat ini dikenal adanya jabatan kepala kantor kepresidenan. Apabila DPR mewajibkan presiden untuk mendapatkan persetujuan DPR pada saat akan mengangkat pejabat tersebut, maka hal tersebut jelas melanggar prinsip *separation of powers* baik dari pendekatan formalis maupun fungsionalis. Hal ini dikarenakan pembatasan tersebut secara nyata merupakan bentuk intervensi lembaga legislatif terhadap kekuasaan eksekutif sekaligus akan sangat mengganggu presiden untuk menjalankan fungsi eksekutifnya.⁴⁷

Berujung Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi

Keterlibatan DPR dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia pernah digugat ke Mahkamah Konstitusi pada tahun 2015. Para pemohon yang mengajukan permohonan adalah Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Denny Indrayana sebagai pemohon I, Peneliti Pusat Studi Konstitusi Universitas Andalas Feri Amsari sebagai Pemohon II, Peneliti Pusat Kajian Antikorupsi UGM Hifdzil Alim sebagai Pemohon III dan Ade Irawan selaku koordinator Indonesia Corruption Watch ICW sebagai Pemohon IV. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015 mengenai adanya permintaan persetujuan oleh Presiden kepada DPR dalam hal pengangkatan Kapolri bukanlah suatu penyimpangan dari sistem pemerintahan Presidensial. Hal tersebut justru menggambarkan telah berjalannya mekanisme *checks and balances* sebagaimana tersirat dalam UUD 1945. Mahkamah Konstitusi berpendapat, proses pemilihan pejabat publik bertujuan untuk melindungi hak dan kepentingan publik yang dapat dicapai melalui suatu prosedur pemilihan yang transparan, akuntabel, dan partisipatif. Adanya permintaan persetujuan kepada DPR juga merupakan upaya untuk menciptakan dan menghasilkan tata kelola

⁴³ Hendra Wahanu Prabandani, *Op. Cit.* p. 18-19.

⁴⁴ Hendra Wahanu Prabandani. (2015). "Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden". *Dalam Jurnal Legislasi Indonesia*". Vol. 12. Nomor 3. P. 19.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Jesse H. Choper et al, *Ibid*, Halaman 234. *The Unitary Executive Doctrine* dipopulerkan oleh Antonin Scalia, salah seorang hakim agung yang ternama di US Supreme Court. Justice Scalia dikenal sangat kuat dalam menggunakan analisis formalist textualnya dalam berbagai kasus-kasus penting di Amerika Serikat. Dikutip dari dari Hendra Wahanu Prabandani, "Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden", *Jurnal Legislasi Indonesia*", Vol. 12, Nomor 3, Tahun 2015, p. 20-21.

⁴⁷ Hendra Wahanu Prabandani, *Op. Cit.*, p. 21.

pemerintahan yang baik (*good governance*). Sehingga dapat terpilih sosok pejabat yang betul-betul memiliki integritas, kapabilitas, dan leadership, serta akseptabilitas dalam rangka membantu Presiden untuk menjalankan Pemerintahan. Meskipun Mahkamah Konstitusi telah memutuskan bahwa permohonan para Pemohon tidak beralasan hukum, tetapi dilihat dari sisi lain pendapat Pemohon yang menganggap bahwa dengan keterlibatan DPR dalam pengangkatan Kapolri sangat berpotensi disimpangi dan dijadikan alat bargaining politik serta dapat menimbulkan praktik politik uang (*money politic*). Seperti yang disampaikan oleh saksi ahli Prof. Saldi Isra yang berpendapat bahwa tidaklah tepat memberikan kewenangan DPR terkait pengangkatan Kapolri dan Panglima TNI dalam bentuk persetujuan, memberikan kewenangan kepada DPR dalam bentuk pertimbangan jauh lebih adil dari pada memberikan persetujuan.

Penulis kurang sependapat dengan putusan hakim MK karena pengaruh atas keterlibatan DPR dalam proses persetujuan Kapolri tidak diatur secara tegas didalam konstitusi. Apabila DPR tetap ingin terlibat dalam proses pemilihan Kapolri seyogianya haruslah tegas diatur didalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain menyimpangi konstitusi DPR juga telah melangkahkan kakinya terlalu jauh atau offside untuk masuk lebih jauh terkait kepemilikan wewenang mutlak Presiden atau biasa disebut hak prerogatif Presiden. Akibatnya dari segi politik pengaruh DPR cukup kuat karena beberapa anggota parlemen yang pada dasarnya memiliki kepentingan yang berbeda karena berbeda partai pula maka akan menjadikan Kapolri tidak fokus terhadap visi misinya sebagaimanapun visi misi Presiden yang tidak bisa dipisahkan. Oleh karena itu pengaruh ini memberikan efek yang cukup signifikan terhadap konstitusi yang secara implisit tidak disebutkan peran DPR dan hanya bermodalkan Undang-Undang parlemen bisa masuk atau mampu membatasi hak prerogatif Presiden tanpa dilandaskan oleh hukum yang tertinggi secara hierarki yaitu UUD NRI 1945 dan atas kejadian ini menimbulkan akibat hukum yang cukup serius dimana Presiden mampu dikendalikan dengan hanya bermodalkan sebuah produk Undang-Undang sementara institusi Kepolitan merupakan murni alat Negara dan dibawah Presiden langsung.

SIMPULAN

Merujuk Pasal 11 UU No. 2 Tahun 2002, ada beberapa tahapan atau tata cara proses pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Pertama, Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Kedua, usul pengangkatan dan pemberhentian Kapolri diajukan oleh Presiden kepada DPR disertai dengan alasannya. Ketiga, persetujuan atau penolakan DPR terhadap usul Presiden harus diberikan dalam jangka waktu paling lambat 20 hari terhitung sejak tanggal surat Presiden diterima oleh DPR. Keempat, dalam hal DPR tidak memberikan jawaban dalam waktu tersebut, calon yang diajukan oleh Presiden dianggap disetujui oleh DPR. Kelima, dalam keadaan mendesak, Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksana tugas (Plt) Kapolri dan selanjutnya dimintakan persetujuan DPR. Dengan dianutnya sistem pemerintahan presidensial maka Presiden diberikan hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan personal pemerintahannya, tanpa harus meminta persetujuan cabang kekuasaan lainnya. Walaupun Undang-Undang Kepolisian menyatakan dengan tegas bahwa pengangkatan Kapolri melalui Presiden dengan persetujuan DPR akan tetapi akibatnya muncul celah Politik dalam undang-undang tersebut dimana Presiden sebagai Kepala Negara dan sekaligus Kepala Pemerintahan tidak bisa menggunakan Hak Prerogatifnya secara penuh. Pengangkatan dan Pemberhentian Kapolri melalui persetujuan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 potensial menjadikan pimpinan lembaga itu sulit terlepas dari pengaruh DPR. Akibatnya Kepala Polri sulit untuk benar-benar independen dan profesional dalam menjamin adanya suatu kepastian hukum yang adil di seluruh wilayah NKRI, karena kebijakan-kebijakan dan keputusan dipengaruhi oleh cabang kekuasaan lain yang ikut membantu mendudukkannya sebagai pimpinan Polri. Sistem Presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Dalam sistem ini, badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Model pengangkatan dan pemberhentian Kapolri di Indonesia ini justru mengikuti model sistem pemerintahan Parlementer, bukan sistem pemerintahan presidensiil. Mengingat tugas, fungsi dan kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang tunduk pada kekuasaan Presiden selaku pimpinan lembaga eksekutif. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa terjadinya pelemahan sistem Presidensiil akibat dari peran DPR dalam memberikan persetujuan terkait pengangkatan dan pemberhentian jabatan Kapolri.

DAFTAR PUSTAKA

- Andryan. 2020. Lembaga Kepresidenan Sejarah dan Dinamika Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Malang: Setara Press.
- Andryan. 2021. Hukum dan Kebijakan Publik. Medan: Pustaka Prima.
- Eka Nam Sihombing. 2018. Hukum Kelembagaan Negara. Medan: Ruas Media.
- Eka Nam Sihombing. 2019. Pengantar Hukum Konstitusi. Malang: Setara Press.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

- Jimmy Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at. 2006. Teori Hans Kelsen Tentang Hukum. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Moh. Mahfud MD. 2013. Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konsitusi. Jakarta: Rajawali Pers.
- Muhaimin. 2020. Metode Penelitian Hukum. Mataram: Mataram University Press.
- Saldi Isra. 2018. Pergeseran Fungsi Legislasi Edisi Kedua. Depok: Rajawali Pers.
- Zainal Arifin Mochtar. 2016. Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi. Jakarta: Rajawali Press.
- Rett R. Ludwikowski. Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot. Boston University International Law Journal .Vol. 2: 29. Dikutip dari Sudirman, "Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Telaah Terhadap Kedudukan dan Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara yang Lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945)". dalam Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum. Vol. 1. No. 1. 2014.
- Sudirman. "Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Telaah Terhadap Kedudukan dan Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara yang Lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945)". dalam Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum. Vol. 1. No. 1. 2014.
- Johansyah, "Hak Prerogatif Presiden Menurut UUD 1945". dalam Jurnal Fakultas Hukum Universitas Palembang. Vol. 16. No. 2. Mei 2018.
- Arie Elcaputera. "Hak Prerogatif Presiden Dalam Mengangkat Kapolri Ditinjau Dari Sistem Ketatanegaraan Indonesia". dalam Jurnal Hukum Sehasen. Vol.1. No.1. Tahun 2015.
- Tirto.id, Perseteruan Gus Dur dengan Kapolri Bimantoro Berujung Pelengseran. Melalui <https://tirto.id/fK4q>. Diakses pada tanggal 11 April 2022 Pukul 14:45 Wib.
- Fadhil Mardiansyah, Sufyan. "Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015 Mengenai Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945 Terkait Pengangkatan Kapolri dan Panglima TNI". dalam Jurnal Ilmiah Mahasiswa Bidang Hukum Kenegaraan. Vol. 1. No. 1. Agustus 2017.
- Ni'matul Huda. "Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi". dalam Jurnal Konstitusi. Vol. 7. No. 5. Oktober 2010.
- John F. Manning. "Separation Of Powers As Ordinary Interpretation, Harvard Law Review". Vol 124 No. 1939, 2011.
- Wahanu Prabandani, "Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden", Jurnal Legislasi Indonesia", Vol. 12, Nomor 3.
- Susi Dwi Harijanti, "Sistem Ketatanegaraan Berdasarkan UUD 1945". Makalah. Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Putusan Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015.