



Volume 30 No 1, Januari 2015  
DOI : 10.20473/ydk.v30i1.4905

Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Jalan Dharmawangsa Dalam Selatan  
Surabaya, 60286 Indonesia, +6231-5023151/5023252  
Fax +6231-5020454, E-mail: yuridika@fh.unair.ac.id

Yuridika (ISSN: 0215-840X | e-ISSN: 2528-3103)  
by <http://e-journal.unair.ac.id/index.php/YDK/index> under a Creative  
Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0  
International License.



FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA

Article history: Submitted 23 October 2014; Accepted 08 January 2015; Available Online 31 January 2015

## PENGANGKATAN DAN PEMBERHENTIAN KAPOLRI OLEH PRESIDEN

**Rizky Putra Zulkarnain**

[zulkarnainokky@yahoo.com](mailto:zulkarnainokky@yahoo.com)

Kantor Hukum Abdul Salam & Associate

### **Abstract**

*The 1945 Constitution of Indonesia as the constitutional authority of the President shall arrange everything as the highest authority of the executive. Such arrangements must be made clear boundaries so that later the president does not exceed its authority itself and cause a totalitarian power. Prerogative is one authority regulated implicitly by the constitution and gave full power to the President to implement this right, such as the appointment and dismissal of the Chief of Police. The Presidential System positions the President as Head of State and Head of Government. As the head of government President leads and takes responsibility for execution of duties in the executive field. While in the position as head of state a President exercises all authority related to domestic affairs as well as abroad as determined in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. In addition, the President as the holder of supreme authority in the executive field has authority that is not clear the boundaries, causing misunderstanding in understanding the rights What is attached to a President.*

**Keywords:** Power of the President; Prerogative; the Chief of Police.

### **Abstrak**

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi wajib mengatur segala kewenangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi eksekutif. Pengaturan tersebut harus dibuat batasan yang jelas agar kelak Presiden tidak melampaui kewenangannya sendiri dan menimbulkan kekuasaan yang totaliter. Hak prerogatif merupakan salah satu kewenangan yang diatur secara implisit oleh konstitusi dan memberikan kekuasaan penuh kepada Presiden untuk melaksanakan hak tersebut, seperti dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Sistem Presidensiil memposisikan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Sebagai kepala pemerintahan Presiden memimpin dan bertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dalam bidang pemerintahan atau eksekutif. Sedangkan dalam posisi sebagai kepala negara seorang Presiden melaksanakan segala kewenangan yang terkait dengan urusan dalam maupun luar negeri sebagaimana telah ditentukan dalam UUD NRI 1945. Selain itu Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di bidang eksekutif memiliki kewenangan yang tidak jelas batasannya sehingga menimbulkan salah pengertian dalam memahami hak-hak apa saja yang melekat pada diri seorang Presiden.

**Kata Kunci:** Kekuasaan Presiden; Hak Prerogatif; Kapolri.

### **Pendahuluan**

Reformasi pada tahun 1998 terjadi karena tekanan dari rakyat Indonesia yang sudah lelah dengan kekuasaan pemerintahan Orde Baru. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) perubahan

merupakan hasil dari konstelasi politik dan hukum pemerintahan yang tidak stabil pada tahun tersebut. Reformasi adalah buah perjuangan dari rakyat Indonesia yang kala itu terbangun dari tidur selama 32 tahun Orde Baru berkuasa di negeri ini. Jauh sebelum dilakukan perubahan terhadap dasar konstitusi kita, Presiden memiliki banyak kekuasaan yang dilakukan secara mutlak tanpa dapat diganggu gugat oleh lembaga negara lain, sekalipun pada waktu itu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) masih menjadi lembaga tertinggi negara yang notabene adalah lembaga yang berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden.<sup>1</sup>

Sistem presidensiil memposisikan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Sebagai kepala pemerintahan presiden memimpin dan bertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dalam bidang eksekutif. Sedangkan dalam posisi sebagai kepala negara seorang Presiden melaksanakan segala kewenangan yang terkait dengan urusan dalam maupun luar negeri sebagaimana telah ditentukan dalam UUD NRI 1945. Selain itu presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di bidang eksekutif memiliki kewenangan yang tidak jelas batasannya sehingga menimbulkan salah pengertian dalam memahami hak-hak apa saja yang melekat pada diri seorang Presiden. Hak yang sering diperdebatkan tersebut adalah hak prerogatif. Hak prerogatif merupakan suatu hak istimewa yang dimiliki oleh Presiden sebagai lembaga negara yang mandiri dan bersifat mutlak tanpa bisa diintervensi oleh lembaga negara lainnya. Persoalan ini dapat menimbulkan pemerintahan yang otoriter karena keabsolutan kekuasaan Presiden tersebut. Hal ini senada dengan pendapat Mahfud MD bahwa dalam periode-periode berlakunya UUD NRI 1945 selalu muncul pemerintahan yang otoriter karena setiap penguasa menggunakan celah-celah yang terkandung di dalam UUD NRI 1945 itu sendiri.<sup>2</sup>

Tidaklah salah jika supremasi kekuasaan orde baru begitu kokohnya kala itu,

---

<sup>1</sup> Naskah Asli Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada Pasal 6 ayat 2 menentukan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak".

<sup>2</sup> Maksud celah-celah itu adalah: *system executive heavy, pasal-pasal yang berwayuh arti, atribusi kewenanganyang terlalu besar, dan kepercayaan pada semangat orang*, Lihat: Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Rajawali Pers 2010).[27].

dijadikan dasar perjuangan reformasi untuk merubah kehidupan rakyat Indonesia di masa yang akan datang. UUD NRI 1945 sebelum perubahan menganut asas kedaulatan rakyat yang pada kenyataannya tidak dilakukan oleh rakyat. Pasal 1 ayat 2 UUD NRI 1945 menentukan “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Ni'matul Huda berpendapat bahwa ketentuan tersebut justru mereduksi paham kedaulatan rakyat itu menjadi kedaulatan negara.<sup>3</sup> Pemerintahan orde baru kala itu begitu superior dalam menjalankan pemerintahannya, tidak boleh ada kritik dari masyarakat, negara harus dipatuhi oleh masyarakat, siapa saja yang menolak akan langsung ditindak tanpa adanya perlindungan dari hukum, bahkan pada masa itu konsep yang dicetuskan oleh Louis XIV dari Perancis tentang “*L'Etat c'est moi*” bahwa negara adalah saya<sup>4</sup> sedang berjalan dengan masif. Tidak ada suasana demokrasi yang dimiliki oleh setiap rakyat Indonesia pada masa itu, padahal pada naskah asli UUD NRI 1945 Pasal 28 melindungi setiap warga negara dalam “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Demokrasi yang terjadi saat itu hanya sebatas prosedur tanpa aplikasi yang baik di masyarakat.

Setahun sejak reformasi dikumandangkan di Indonesia, sejalan dengan bergantinya era pemerintahan dari Presiden Soeharto kepada Presiden Habibie, UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara kita mulai dilakukan perubahan. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa perlunya perubahan UUD NRI 1945 telah ada karena melihat sejumlah kelemahan yang dapat menimbulkan pemerintahan tidak demokratis.<sup>5</sup> Mengutip pendapat Mahfud MD bahwa kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam UUD NRI 1945 antara lain UUD NRI 1945 membangun sistem politik yang *executive heavy* dengan memberi porsi yang sangat besar kepada kekuasaan Presiden tanpa adanya mekanisme *checks and balances* yang memadai. UUD NRI 1945 terlalu banyak memberi atribusi dan delegasi kewenangan kepada

---

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara* (Rajawali Pers 2009).[88].

<sup>4</sup> Margarito Kamis, *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*, (Setara Press 2014).[116].

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Implikasi Perubahan UUD NRI 1945 Terhadap Pembangunan Nasional* (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2005).[5].

Presiden untuk mengatur lagi hal-hal penting dengan undang-undang maupun dengan peraturan pemerintah. UUD NRI 1945 memuat beberapa pasal yang ambigu atau multi tafsir sehingga bisa ditafsirkan dengan bermacam-macam tafsir, tetapi tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang dibuat oleh Presiden. UUD NRI 1945 lebih mengutamakan semangat penyelenggara negara dari pada sistemnya.<sup>6</sup>

Terkait dengan pendapat Mahfud MD pada poin pertama, bahwa pemberian kekuasaan Presiden sebagai eksekutif begitu luasnya sehingga *check and balances* oleh legislatif tidak dapat terwujud dengan baik. Perubahan UUD NRI 1945 yang sempurna pada tahun 2002 membawa banyak perubahan dalam sistem hukum di Indonesia. Salah satunya perubahan terhadap kekuasaan seorang Presiden. Kekuasaan presiden pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 mulai dibatasi dengan pembagian tugas yang melibatkan lembaga negara lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hingga Mahkamah Agung (MA). Bagir Manan dalam bukunya mengemukakan bahwa pembatasan-pembatasan berlanjut dalam undang-undang, seperti pengangkatan Panglima TNI, Kapolri dan lain-lain yang semula semata-mata merupakan kekuasaan eksekutif, berubah menjadi kekuasaan bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).<sup>7</sup> Satu contoh mengenai pengangkatan dan pemberhentian Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri). Sebelum reformasi, pengangkatan dan pemberhentian Kapolri mutlak sebagai hak prerogatif yang dilakukan oleh presiden. Namun dalam perubahan undang-undang Kepolisian yang baru, kewenangan presiden dalam mengangkat dan memberhentikan Kapolri harus dengan persetujuan bersama DPR. Rencana proses pergantian Kapolri dari Sutarmanto kepada Budi Gunawan cukup menyita perhatian masyarakat. Sebatas rencana karena hal tersebut hanya sampai pada sebuah keputusan untuk mengangkat Plt. Kapolri karena Budi Gunawan terkena status tersangka “rekening gendut” oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (walaupun status Budi Gunawan sebagai tersangka telah dibatalkan melalui putusan praperadilan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor: 04/Pid.Prap/2015/PN.Jkt.Sel). Proses pengangkatan dan pemberhentian

---

<sup>6</sup> *ibid.*[6].

<sup>7</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi Makna Dan Aktualisasi* (Rajawali Pers 2014).[89].

Kapolri ini banyak menimbulkan perdebatan apakah termasuk kewenangan hak prerogatif Presiden atau tidak.

Artikel ini akan membahas tentang hak prerogatif presiden dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Artikel ini merupakan hasil penelitian yuridis normatif yang menggunakan beberapa metode pendekatan yaitu *statue approach* (pendekatan undang-undang) dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>8</sup> Serta dengan *conceptual approach* (pendekatan konseptual) yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.<sup>9</sup>

### **Kekuasaan Presiden**

Untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahannya, Presiden perlu diberikan suatu kekuasaan yang dilindungi oleh konstitusi. Bagir Manan, mengatakan bahwa konstitusi adalah kumpulan asas dan kaidah (hukum), yang mengatur mengenai organisasi yang meliputi susunan organisasi, bentuk organisasi, jabatan-jabatan dalam organisasi, pejabat-pejabat dalam organisasi, kekuasaan organisasi, tugas dan wewenang pejabat-pejabat organisasi, cara-cara mengisi jabatan organisasi, hubungan antar organisasi jabatan, batas-batas wewenang pejabat dan batas kekuasaan organisasi, dan lain-lain hal yang berkaitan dengan seluk beluk organisasi.<sup>10</sup> Itu berarti, UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara kita harus mengatur dan membatasi segala kewenangan kekuasaan seorang presiden. Berdasarkan UUD NRI 1945, Pasal 4 Ayat 1 menentukan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Nasional Republik Indonesia”. Jimly Asshidiqqie dalam bukunya mengomentari bahwa Pasal 4 Ayat 1 inilah yang dinamakan prinsip *constitutional government* atau *constitutional state*, yang sepadan dengan perkataan *rechtsstaat* dan *the rule of law*. *Rechtsstaat* maupun *the rule of law* merupakan tipe negara yang keduanya sama-sama memiliki ciri melindungi rakyatnya dari tindakan sewenang-wenang

---

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (kencana 2010).[93].

<sup>9</sup> *ibid.*[95].

<sup>10</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti.*Op.Cit.*[145].

pemerintah.<sup>11</sup> Menurut Hassel dan Hofmanski sebagaimana dikutip oleh I Dewa Gede Atmadja bahwa tipe *rechtsstaat* melindungi warga negara dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang dengan prinsip demokrasi dimana ide dan kehendak rakyat dapat mempengaruhi pemerintah. Selain itu, R.M.A.B. Kusuma mengutip pidato Supomo tanggal 15 Juli 1945 yang menyatakan bahwa aliran pikiran dalam UUD NRI 1945 ini (dengan sendirinya) menghendaki supremasi daripada hukum, artinya menghendaki negara yang berdasar atas *recht* (*Rechtsstaat*), tidak menghendaki negara yang berdasar atas *Machtsstaat* (kekuasaan).<sup>12</sup> Sedangkan the *rule of law* sebagaimana dikemukakan oleh A.V. Dicey bahwa rule of law bertentangan dengan system pemerintahan manapun yang didasarkan pada pelaksanaan kekuasaan menindas yang begitu luas, sewenang-wenang, atau tanpa batas oleh orang-orang yang berkuasa.<sup>13</sup> Secara tidak langsung pendapat A.V. Dicey tersebut menegaskan bahwa konsep negara *rule of law* melindungi warga negaranya dari tindakan sewenang-wenang penguasa.

Presiden Indonesia sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi, menjalankan beberapa kekuasaan berdasarkan amanat dari UUD NRI 1945. Philipus M. Hadjon menuturkan bahwa ada tiga kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden berdasarkan UUD NRI 1945, yaitu kekuasaan dalam bidang pemerintahan (eksekutif), kekuasaan presiden dibidang perundang-undangan, Kekuasaan dibidang Kekuasaan Kehakiman.<sup>14</sup> Kekuasaan dalam bidang pemerintahan (eksekutif), dimana presiden merupakan pemegang kekuasaan tertinggi eksekutif. Pada teori pembagian kekuasaan disebutkan bahwa kekuasaan pemerintahan merupakan kekuasaan eksekutif yang menjalankan pemerintahan itu sendiri. Penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari mencakup semua lapangan administrasi negara, baik yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, ketentuan-ketentuan

---

<sup>11</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi Dan Konsep Negara Hukum* (Setara Press 2015). [134].

<sup>12</sup> R.M.A.B. Kusuma, '*Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*' (2010) 1 Jurnal Konstitusi Universitas Indonesia 7.[15].

<sup>13</sup> Nurhadi M.A., A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* Diterjemahkan Dalam Nurhadi M.A., Pengantar Studi Hukum Konstitusi (Nusamedia 2014).[254-255].

<sup>14</sup> Philipus M. Hadjon, [et., al.], *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Gadjah Mada University Press 2005).[85-89].

tak tertulis maupun berdasarkan kebebasan bertindak untuk mencapai tujuan pembentukan pemerintahan seperti diamanatkan oleh Pembukaan UUD NRI 1945. Kebebasan bertindak yang dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut dalam hukum administrasi disebut *freis ermessen*. Selanjutnya, kekuasaan presiden dibidang perundang-undangan, Ketentuan Pasal 5 ayat 1 menyebutkan Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Pada ayat 2 menentukan “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” Perubahan terhadap UUD NRI 1945 telah menggeser kewenangan presiden untuk membentuk undang-undang sebagaimana hal tersebut pernah diatur dalam UUD NRI 1945 sebelum perubahan. Pasal 5 ayat 1 UUD NRI 1945 sebelum perubahan menjelaskan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden yang sebelumnya memiliki kekuasaan penuh dalam membentuk undang-undang, setelah perubahan UUD NRI 1945 hanya menjadi seorang inisiator. Kekuasaan membentuk undang-undang bergeser kepada DPR. Namun hal tersebut tetap tidak menghilangkan sepenuhnya kekuasaan presiden dalam bidang legislatif dimana presiden masih berwenang untuk menetapkan peraturan pemerintah dalam menjalankan undang-undang. Terakhir adalah kekuasaan dibidang kekuasaan kehakiman, Kekuasaan ini berkaitan dengan persoalan hukum, Pasal 14 ayat 1 menentukan bahwa Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Pasal 4 ayat 2 menyebutkan bahwa Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Jimly Asshiddiqie<sup>15</sup> menambahkan bahwa setidaknya ada lima kewenangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi yang diatur dalam UUD NRI 1945, antara lain: pertama, kewenangan yang bersifat eksekutif atau *to govern based on the constitution* (menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar). Bahkan, dalam sistem yang lebih ketat, semua

---

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia* (Sinar Grafika 2011). [175-176].

kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh presiden haruslah didasarkan atas perintah konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga kecenderungan yang biasa terjadi dengan apa yang disebut dengan *discretionary power*, dibatasi sesempit mungkin wilayahnya. Kedua, kewenangan yang bersifat legislatif atau *to regulate public affairs based on the law and the constitution* (untuk mengatur kepentingan umum atau publik). Pada *separation of power* (sistem pemisahan kekuasaan), kewenangan untuk mengatur tersebut dianggap ada di tangan lembaga perwakilan, bukan di tangan eksekutif. Jika lembaga eksekutif merasa perlu mengatur maka kewenangan mengatur di tangan eksekutif itu bersifat derivatif dari kewenangan legislatif. Artinya, Presiden tidak boleh menetapkan suatu, misalnya, keputusan Presiden tidak boleh lagi bersifat mengatur secara mandiri seperti dipahami selama ini. Ketiga, kewenangan yang bersifat judicial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan. Pada sistem parlementer yang mempunyai kepala negara, ini biasanya mudah dipahami karena adanya peran simbolik yang berada di tangan kepala negara. Tetapi dalam sistem presidensiil, kewenangan untuk memberikan grasi, abolisi dan amnesti itu ditentukan berada di tangan presiden. Keempat, kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subjek hukum Internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai. Presiden adalah pucuk pimpinan negara, dan karena itu dialah yang menjadi simbol kedaulatan politik suatu negara dalam berhadapan dengan negara lain. Melalui persetujuan parlemen, dia jugalah yang memiliki kewenangan politik untuk menyatakan perang dan berdamai dengan negara lain. Kelima, kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara. Presiden juga merupakan kepala eksekutif maka sudah semestinya dia berhak untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan pemerintahan atau jabatan administrasi negara.

Perubahan terhadap UUD NRI 1945 membawa dampak yang cukup

penting berkaitan dengan kekuasaan Presiden. Terdapat pergeseran beberapa kekuasaan Presiden dalam bidang eksekutif. Oksep Adhayanto dalam tulisannya mengemukakan bahwa pergeseran tersebut antara lain meliputi: (a) 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 1, memberikan persetujuan bersama dengan DPR dan mengesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang Pasal 20 ayat 2 dan ayat 4, (b) Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR, melainkan dipilih oleh rakyat secara langsung secara berpasangan dari calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik Pasal 6 A, (c) masa jabatan Presiden selama 5 (lima) tahun secara tegas dibatasi untuk dua periode Pasal 7, (d) ditentukannya syarat-syarat yang lebih rinci untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden Pasal 6, (e) ditentukannya mekanisme impeachment terhadap Presiden dan atau Wakil Presiden yang melibatkan DPR, Mahkamah Konstitusi, dan MPR Pasal 7 A dan 7 B, (f) penegasan bahwa Presiden tidak dapat membubarkan DPR Pasal 7C Eksistensi Hak prerogatif Presiden pasca amandemen UUD NRI 1945 158, (g) pelaksanaan hak-hak prerogatif Presiden sebagai kepala negara harus dengan persetujuan atau Pertimbangan DPR, (g) pengangkatan pejabat-pejabat publik, seperti anggota BPK Pasal 23F, Hakim Agung Pasal 24 A ayat 3, anggota Komisi Yudisial Pasal 24B ayat 3 harus dengan persetujuan DPR, (h) Presiden berwenang membentuk dewan pertimbangan Pasal 16 sebagai pengganti DPA yang dihapuskan, (i) dalam pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian harus diatur dengan UUD NRI 1945 Pasal 17 ayat 4, tidak bebas seperti sebelumnya.<sup>16</sup>

Disamping kekuasaan Presiden yang telah dijelaskan sebelumnya, UUD NRI 1945 perubahan juga mengatur beberapa kewenangan kekuasaan Presiden lainnya, antara lain: (a) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI 1945. Pasal 4 Ayat 1, (b) Presiden berhak mengajukan rancangan

---

<sup>16</sup> Oksep Adhayanto, 'Eksistensi Hak Prerogatif Presiden Pasca Amandemen UUD NRI 1945' (2011) 2 Jurnal FISIP UMRAH.[156-159].

undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 5, (c) Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Pasal 10, (d) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain Pasal 11, (e) Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 12, (f) Presiden mengangkat duta dan konsul. Pasal 13, (g) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung dan memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 14 ayat 1 dan 2, (h) Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. Pasal 15, (i) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. (Pasal 17 ayat 2, (j) anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. Pasal 23 F ayat 1, (k) calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. (Pasal 24 A ayat 3, (l) Anggota Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 24 B ayat 3, (m) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. Pasal 24 C ayat 3.

### **Hak Prerogatif**

Secara bahasa, istilah prerogatif berasal dari bahasa Latin yaitu *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara), *praerogativus* (diminta sebagai yang pertama memberikan suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain).<sup>17</sup> Hak prerogatif muncul pada zaman Kerajaan Inggris sebagai suatu sisa

---

<sup>17</sup> Lihat: Riri Nazriyah, 'Pemberhentian Jaksa Agung Dan Hak Prerogatif Presiden', (2010) 7 Jurnal Konstitusi.[13-21], Lihat Juga: Bagir Manan, 'UUD NRI 1945 Tak Mengetahui Hak Prerogatif 27 Mei 2000', [2000] Republika.[8].

atau *residual power* (residu kekuasaan) seorang raja karena pembagian kekuasaan dengan badan perwakilan rakyat atau parlemen kala itu. A.V. Dicey dalam bukunya sebagaimana diterjemahkan oleh Nurhadi M.A. bahwa Hak prerogatif merupakan nama bagi sebagian kewenangan asli Raja yang tersisa, dengan demikian, sebagaimana telah dikemukakan, akan menjadi nama bagi residu kekuasaan bebas yang pada saat kapan pun tetap ada di tangan Raja Apakah kekuasaan tersebut dalam kenyataannya dijalankan oleh Raja itu sendiri atau oleh Menteri-Menterinya.

<sup>18</sup> Melalui sisa kekuasaan itulah hak prerogatif muncul sebagai suatu hak istimewa yang melekat pada diri seorang raja. Keistimewaan ini terletak pada kemandirian seorang Raja untuk memutuskan sesuatu tanpa ada intervensi dari lembaga-lembaga lain. Pada zaman modern saat ini, hak prerogatif mulai dibatasi pelaksanaannya karena hal tersebut dikhawatirkan akan membuat Raja atau Presiden melakukan penyalahgunaan wewenang berdasarkan hak prerogatifnya tersebut. Selain itu, jika hak yang istimewa ini tetap berjalan penuh, maka konsep kedaulatan rakyat dan demokrasi tidak akan dapat diimplementasikan karena kekuasaan Presiden atau Raja yang bebas. Pada Negara Indonesia Indonesia hak prerogatif telah diatur dalam UUD NRI 1945 dan berhubungan erat dengan kekuasaan seorang Presiden. Saat UUD NRI 1945 belum dilakukan perubahan, kemudian dilakukan pergantian konsitusi kepada Konstitusi RIS 1949 yang dilanjutkan ke UUDS 1950 dan kembali lagi kepada UUD 1945, eksistensi hak prerogatif Presiden tidak memiliki batasan. Pada UUD NRI 1945, salah satu contoh hak prerogatif Presiden yang tidak mengalami perubahan adalah Pasal 17 ayat 2 bahwa “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”.

Perubahan terhadap UUD NRI 1945 menggeser beberapa hak prerogatif yang dahulu mutlak milik Presiden. Semisal Pasal 13 sebelum perubahan yang menyatakan bahwa “Presiden mengangkat duta dan konsul”. Setelah perubahan terdapat penambahan yang menggeser hak prerogatif Presiden yang tercantum dalam ayat 2 bahwa “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)”. Selain itu, pergeseran juga

---

<sup>18</sup> Nurhadi M.A. *Op. Cit.* [455].

tampak pada Pasal 14 yang sebelum perubahan berbunyi “Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi”. Perubahan membawa Presiden harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (MA) dalam pemberian grasi dan rehabilitasi serta memperhatikan pertimbangan DPR dalam memberikan amnesti serta abolisi. Hak yang tidak mandiri dan telah diintervensi oleh lembaga negara lain tidak dapat dikatakan sebuah hak prerogatif. Mengingat sifat hak prerogatif yang khas yaitu bersifat mandiri, mutlak tanpa intervensi lembaga lain, maka pasca perubahan UUD NRI 1945, beberapa hak prerogatif yang melekat pada diri seorang Presiden semakin dibatasi eksistensinya. Alhasil, hak prerogatif Presiden tersebut berubah menjadi hak bersama dengan lembaga negara lain semisal DPR atau MA.

### **Pengangkatan dan Pemberhentian Kapolri**

Kapolri yang dahulu disebut Kepala Djawatan Kepolisian Nasional pertama kali diangkat oleh Soekarno melalui Maklumat Pemerintah tanggal 29 September 1945. Kala itu, sesaat setelah kemerdekaan Indonesia, pengaturan mengenai tata cara pengangkatan dan pemberhentian seorang Kepala Djawatan Kepolisian Nasional belum dirumuskan. Pada tahun 1950, saat Konstitusi RIS 1949 berlaku sebagai konstitusi sementara di Indonesia, melalui Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Serikat Nomor 25 Tahun 1950 Tentang Hak Pengangkatan dan Pemberhentian Pegawai-Pegawai Republik Indonesia Serikat. Pada undang-undang ini, diatur tentang perihal pengangkatan dan pemberhentian Kepala Djawatan Kepolisian Nasional yaitu pada Pasal 2 ayat 1 sub a yang berbunyi “Kecuali jika telah atau akan ditentukan dengan undang-undang dan dengan tidak mengurangi kecualian-kecualian yang ditentukan dalam undang-undang Darurat ini, maka pegawai-pegawai sipil Republik Indonesia Serikat, dengan mengindahkan peraturan-peraturan yang berlaku tentang hal itu, dipekerjakan untuk sementara, diangkat dalam jabatan tetap Republik Indonesia Serikat, diangkat untuk sementara atau tetap dalam jabatan-jabatannya, diperhentikan dari pekerjaannya sementara, diperhentikan dari jabatannya dan diperhentikan dari jabatan negeri oleh Presiden yang mengenai pegawai-pegawai yang menjabat pangkat-pangkat sebagai berikut

Presiden-Direktur Bank Sirkulasi, Jaksa Agung, Direktur Kabinet Presiden R.I.S., Sekretaris Jenderal, Thesaurier-Jenderal, Direktur-Jenderal, Kepala Jawatan Kepolisian Negara, Kepala Jawatan Urusan Umum Pegawai dan pangkat-pangkat lain yang gaji tertingginya sedikit-dikitnya sama dengan gaji tertinggi pangkat-pangkat yang tersebut di atas;

Penjelasan mengenai Pasal 2 ayat 1 sub a dijabarkan bahwa dalam pasal ini kekuasaan mengangkat dan memberhentikan pegawai pertama-tama diletakkan dalam tangan Presiden semata-mata mengenai pangkat-pangkat yang tersebut dalam ayat 1 sub a pasal ini.” Melalui penjelasan yang telah ditentukan oleh undang-undang darurat ini, maka pengangkatan dan pemberhentian Kepala Djawatan Kepolisian Nasional saat itu mutlak menjadi hak prerogatif Presiden. Dalam perjalanan waktu, pada tanggal 13 Juli 1959 dengan Keppres No. 154/1959 Kepala Djawatan Polisi Nasional juga merangkap jabatan sebagai Menteri Muda Kepolisian dan Menteri Muda Veteran. Pada tanggal 26 Agustus 1959 dengan Surat Edaran Menteri Pertama No. 1/MP/RI1959, ditetapkan sebutan Kepala Kepolisian Negara diubah menjadi Menteri Muda Kepolisian yang memimpin Departemen Kepolisian (sebagai ganti dari Djawatan Kepolisian Negara).

Dua tahun kemudian, pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara (selanjutnya UU 13/1961) sebagai perwujudan amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor I/MPRS/1960 dan Nomor II/MPRS/1960. Saat UU 13/1961 berlaku, jabatan Kepala Djawatan Polisi Nasional sudah berubah menjadi Menteri Muda Kepolisian dan mekanisme mengenai pengangkatan serta pemberhentian Menteri Muda Kepolisian tidak diatur. Namun secara tidak langsung, persoalan tersebut menjadi hak prerogatif Presiden. Pasal 6 berbunyi “Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara” dan dalam penjelasannya dijabarkan bahwa “Pemimpin tertinggi dari Kepolisian Negara ialah Presiden, karena menurut UUD NRI 1945 Presiden adalah kepala pemerintahan dan menteri-menteri adalah pembantu-pembantunya, yang masing-masing langsung bertanggung jawab kepada Presiden. Pasal ini harus dihubungkan pula dengan ketentuan dan penjelasan Pasal

3”.

Penjelasan Pasal 6 menuntun kita untuk mengkorelasikan dengan Pasal 3 yang berbunyi “Kepolisian Negara adalah Angkatan Bersenjata” dan penjelasan Pasal 3 menentukan “Ketentuan dalam ayat ini adalah sesuai dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor II/MPRS/1960”. Ketetapan Majelis inilah yang menandakan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Menteri Muda Kepolisian dilalukan secara prerogatif oleh Presiden. Hal tersebut terbukti karena dalam Pasal 10 Ketetapan Majelis menentukan “memberikan kekuasaan penuh kepada Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang/Pemimpin Besar Revolusi Indonesia untuk melaksanakan putusan-putusan ini”. Secara khusus berarti, bahwa segala sesuatu yang berhubungan dengan persoalan Menteri Muda Kepolisian diserahkan sepenuhnya kepada Presiden.

Seiring UU 13/1961 yang sudah tidak relevan lagi dengan pertumbuhan dan perkembangan hukum serta ketatanegaraan di Indonesia, maka pada tahun 1997 UU 13/1961 diganti melalui Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU 28/1997). Berlakunya undang-undang kepolisian yang baru ini ternyata tidak menghilangkan eksistensi hak prerogatif presiden yang memang kala itu pemerintahan masih dipimpin oleh rezim orde baru. Prosedur pengangkatan dan pemberhentian Kapolri diatur dalam Pasal 11 ayat 1 yang berbunyi “Kepala Kepolisian Republik Indonesia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.” Efek dari perubahan terhadap UUD NRI 1945 ternyata juga berdampak pada mekanisme pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Bagir Manan berpendapat bahwa pembatasan kekuasaan Presiden selain memindahkan kekuasaan membentuk undang-undang menjadi kekuasaan DPR (Pasal 20A) dan mengubah kekuasaan Presiden menjadi kekuasaan bersama (Pasal 13 dan Pasal 14) juga berlanjut dalam undang-undang, seperti pengangkatan Panglima TNI, Kapolri, dan lain-lain yang semula semata-mata merupakan kekuasaan eksekutif, berubah menjadi kekuasaan bersama dengan DPR.<sup>19</sup> Mengikuti perubahan UUD NRI 1945, maka diberlakukanlah undang-undang kepolisian yang baru yaitu Undang-Undang

---

<sup>19</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti. *Op. Cit.*[89].

Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU 2/2002).

Sebagaimana telah diutarakan oleh Bagir Manan sebelumnya bahwa telah terjadi pergeseran kekuasaan, maka bukti yang paling konkret terdapat dalam Pasal 11 UU 2/2002 yaitu:

- 1) Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
- 2) Usul pengangkatan dan pemberhentian Kapolri diajukan oleh Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat disertai dengan alasannya.

Penjelasan Pasal 11 ayat 1 dan ayat 2 kemudian menjabarkan bahwa: pada ayat 1 Yang dimaksud “dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat” adalah setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pada ayat 2 Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia terhadap usul pemberhentian dan pengangkatan Kapolri dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat. Usul pemberhentian Kapolri disampaikan oleh Presiden dengan disertai alasan yang sah, antara lain masa jabatan Kapolri yang bersangkutan telah berakhir, atas permintaan sendiri, memasuki usia pensiun, berhalangan tetap, dijatuhi pidana yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menolak usul pemberhentian Kapolri, maka Presiden menarik kembali usulannya, dan dapat mengajukan kembali permintaan persetujuan pemberhentian Kapolri pada masa persidangan berikutnya.

Ketentuan Pasal 11 ayat 1 dan ayat 2 UU 2/2002 Tentang mekanisme pengangkatan dan pemberhentian Kapolri yang disertai dengan penjelasannya, menandakan bahwa kekuasaan prerogatif yang dahulu mutlak milik seorang Presiden telah bergeser kepada kekuasaan bersama, yang bertujuan agar *checks and balances* antara eksekutif dengan legislatif dapat terwujud dengan baik, dan dapat untuk mencegah eksekutif melakukan tindakan sewenang-wenang. Sehingga, jaminan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis berdasarkan asas kedaulatan rakyat dapat berjalan sebagaimana baiknya demi tujuan dan cita-cita bersama rakyat Indonesia.

## Kesimpulan

Mekanisme pengangkatan dan pemberhentian Kapolri yang telah lama dilakukan oleh Presiden pasca perubahan UUD NRI 1945 telah bergeser dari kekuasaan prerogatif Presiden menjadi kekuasaan bersama yang ditandai dengan adanya persetujuan dari DPR terlebih dahulu. Sifat hak prerogatif akan menghilang dengan sendirinya apabila hak tersebut sudah tidak lagi mandiri dan ada intervensi dari lembaga negara lain. Oleh karena dalam ketentuan Pasal 11 UU 2/2012 mengatur bahwa pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan DPR terlebih dahulu, maka dengan demikian Presiden tidak lagi memiliki kekuasaan hak prerogatif dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.

## Daftar Bacaan

### Buku

Bagir Manan, 'UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif 27 Mei 2000', [2000] Republika.

Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi Makna Dan Aktualisasi* (Rajawali Pers 2014).

I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi Dan Konsep Negara Hukum* (Setara Press 2015).

Jimly Asshiddiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Nasional* (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2005).

—, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia* (Sinar Grafika 2011).

Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Rajawali Pers 2010).

Margarito Kamis, *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*, (Setara Press 2014).

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara* (Rajawali Pers 2009).

Nurhadi M.A., A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* Diterjemahkan Dalam Nurhadi M.A., Pengantar Studi Hukum Konstitusi (Nusamedia 2014).

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (kencana 2010).

Philipus M. Hadjon,[*et.,al.*], *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Gadjah Mada University Press 2005).

### **Jurnal**

Oksep Adhayanto, 'Eksistensi Hak Prerogatif Presiden Pasca Amandemen UUD 1945' (2011) 2 Jurnal FISIP UMRAH.

R.M.A.B. Kusuma, 'Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945' (2010) 1 Jurnal Konstitusi Universitas Indonesia.

Riri Nazriyah, 'Pemberhentian Jaksa Agung Dan Hak Prerogatif Presiden', (2010) 7 Jurnal Konstitusi.

### **Perundang-undangan**

Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Serikat Nomor 25 Tahun 1950 Tentang Hak Pengangkatan dan Pemberhentian Pegawai-Pegawai Republik Indonesia Serikat.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 288, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2324).

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 81, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3710).

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4168).

**HOW TO CITE:** Rizky Putra Zulkarnain, 'Pengangkatan dan Pemberhentian Kapolri Oleh Presiden' (2015) 30 Yuridika.