

Bidang Ilmu: Ilmu Hukum

**LAPORAN PENELITIAN  
INTERNAL DOSEN FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH JAKARTA**



**PENGANGKATAN KEPALA KEPOLISIAN REPUBLIK  
INDONESIA DALAM KONSEP NEGARA HUKUM  
INDONESIA**

Oleh:

**Dr. Sodikin, S.H., M.H., M.Si**  
NIDN: 0310056801

Dibiayai Oleh Fakultas Hukum  
Universitas Muhammadiyah Jakarta

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH JAKARTA  
JULI 2021**



UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH JAKARTA  
**FAKULTAS HUKUM**  
Terakreditasi A

**SURAT TUGAS**

Nomor: 6a /F.2-UMJ/IV/2021

Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta dengan ini menugaskan kepada:

N a m a : Dr. Sodikin, SH, MH., M.Si.

Jabatan : Dosen Fakultas Hukum UMJ

Pangkat Akademik : IVA/Lektor Kepala

NIDN : 0310056801

Keperluan : Membuat karya ilmiah berupa penelitian dengan judul:  
"Pangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia dalam  
Konsep Negara Hukum Indonesia"

Demikian Surat Tugas ini dibuat untuk dipergunakan sebagaimana mestinya dan menyampaikan laporannya.

Jakarta, 05 April 2021

Dekan,



Dr. Dwi Putri Cahyawati, S.H., M.H.

20411



UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH JAKARTA  
**FAKULTAS HUKUM**  
Terakreditasi A

**SURAT KETERANGAN**

Nomor: 03a/F.2-UMJ/VII/2021

Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta dengan ini menerangkan bahwa:

N a m a : Dr. Sodikin, SH, MH., M.Si.  
Jabatan : Dosen Fakultas Hukum UMJ  
Pangkat Akademik : IVA/Lektor Kepala  
NIDN : 0310056801

Bahwa yang bersangkutan telah melakukan penelitian dengan judul: **“Pengangkatan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Konsep Negara Hukum”**, mulai April 2021 sampai dengan Juli 2021. Adapun bukti hasil penelitian disimpan di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta.

Demikian surat keterangan ini dibuat untuk dipergunakan sebagaimana mestinya,

Jakarta, 02 Juli 2021

Dekan,



*[Handwritten Signature]*  
Dr. Dwi Putri Cahyawati, S.H., M.H.

20411

**HALAMAN PENGESAHAN PENELITIAN INTERNAL  
DOSEN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS  
MUHAMMADIYAH JAKARTA**

---

---

Judul Penelitian : Pengangkatan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia  
Dalam Konsep Negara Hukum Indonesia

Peneliti,  
Ketua:

- a. Nama Lengkap : Dr. Sodikin, S.H., M.H., M.Si.
- b. NID/NIDN : 20.421/0310056801
- c. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala/IVA
- d. Jabatan Struktural : Dosen
- e. Program Studi : Ilmu Hukum/S1
- f. Nomor HP : 081313799927
- g. Email : [sodikin.fh@umj.ac.id](mailto:sodikin.fh@umj.ac.id)
- h. Alamat Rumah : Jl. Tumenggung Wiradireja No. 37 Rt 03/06 Kamp. Kb. Awi  
Kelurahan Cimahpar, Kecamatan Bogor Utara, Kota  
Bogor 16155.

Jakarta, Juli 2021

Mengetahui,

Dekan,



Peneliti,

(Dr. Sodikin, S.H., M.H., M.Si.)  
NID: 20.421

## **KATA PENGANTAR**

*Bismillahirrahmanirrahim*

*Assalamu alaikum wr. wb.*

Penelitian dengan judul "Pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia dalam Konsep Negara Hukum Indonesia" merupakan salah satu penelitian mandiri yang dilakukan oleh seorang dosen, selain penelitian kolaborasi antara dosen dengan mahasiswa. Sebagai seorang dosen tentu saja harus melakukan pengembangan ilmu pengetahuan melalui penelitian. Hasil penelitian ini sesuai dengan kaidah-kaidah yang ada di perguruan tinggi Universitas Muhammadiyah Jakarta khususnya dan aturan petunjuk penelitian yang sesuai dengan ketentuan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia pada umumnya.

Selain itu, penelitian ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu kewajiban penulis sebagai tenaga pengajar di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, sebagaimana dimaksudkan dalam Tri Dharma Perguruan Tinggi, yaitu di bidang penelitian tahun akademik semester genap 2020 – 2021.

Peneliti berharap bahwa hasil laporan penelitian ini dapat bermanfaat, terutama dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Hukum. Semoga mendapat manfaat dari apa yang dilakukan. Amiin.

*Wassalamu alaikum wr. wb.*

Jakarta, Juli 2021  
Peneliti,

## **ABSTRAK**

Adanya permintaan persetujuan Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pengangkatan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan perintah dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Permasalahan adalah bagaimana konsep negara hukum dalam hal adanya persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan bagaimana seharusnya Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif yaitu merupakan penelitian yang ditujukan untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum melalui analisis terhadap pokok permasalahan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa konsep negara hukum ditunjukkan dalam hal persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia. Hal ini karena Presiden dalam pengangkatan Kepala Kepolisian harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dikarenakan sebagai negara yang mendasarkan pada hukum atau negara hukum maka perlunya lembaga perwakilan dalam hal pengangkatan seorang Kepala Kepolisian. Presiden tidak bisa dengan sendirinya mengangkat seorang Kepala Kepolisian, karena ada lembaga lain yang mengawasinya yaitu DPR. Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat menolak tidaknya atau menyetujuinya calon yang diusulkan oleh Presiden tetapi hanya memintai penjelasan kinerja apa yang akan dilakukan sebagai seorang Kepala Kepolisian.

**Kata Kunci:** Negara Hukum, Kepolisian, DPR

## DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN .....	i
SURAT TUGAS.....	ii
SURAT KETERANGAN.....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
ABSTRAK .....	v
DAFTAR ISI.....	vi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Pembatasan Masalah .....	8
C. Perumusan Masalah.....	8
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Teori Negara Hukum.....	9
B. Pengertian Kedaulatan Rakyat.....	15
C. Sistem <i>Check and Balance</i> .....	17
D. Uji Kepatutan dan Kelayakan ( <i>Fit and Proper Test</i> ).....	22
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Tujuan Penelitian.....	26
B. Manfaat Penelitian .....	26
C. Metode Pendekatan .....	26
D. Teknik Pengumpulan Data.....	27
E. Teknik Analisis Data.....	27
F. Anggaran Penelitian.....	28
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN</b>	
A. Lembaga Kepolisian Negara Republik Indonesia.....	29
B. Mekanisme Pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Dalam Peraturan Perundang-undangan.....	37
C. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia.....	40
D. Dampak Adanya Peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam Hal Pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia.....	45

BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	51
B. Saran.....	51
DAFTAR PUSTAKA .....	52

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah Negara hukum yang dalam sistem pemerintahannya menggunakan sistem Presidensial. Negara Republik Indonesia adalah negara yang memiliki suku, ras, budaya yang tersebar di Indonesia. Kedaulatan yang di anut dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah kedaulatan Rakyat sekaligus kedaulatan Hukum.<sup>1</sup> Negara adalah alat (*agency*) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat.<sup>2</sup>

Di Indonesia menganut sistem Presidensial Presiden sebagai Kepala pemerintahan sekaligus Kepala Negara. Presiden sebagai Kepala pemerintahan memiliki kewenangan mutlak (prerogatif) untuk mengangkat dan memberhentikan Kepala lembaga dibawah kekuasaannya. Hak prerogatif Presiden dalam ketatanegaraan Indonesia seiring dengan perjalann waktu tergerus oleh kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat

---

<sup>1</sup> Janedra M Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktek Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012) hlm 7.

<sup>2</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta (PT. Gramedia Pustaka Utama, 1977), Hlm 47.

(DPR) yang semakin menguat atau Legislatif *Heavy*. Roger H. Soltau: "Negara adalah agen (*agency*) atau kewenangan (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat (*The state is an agency or authority managing or controlling these (common) affairs on behalf of and in the name of the community*).<sup>3</sup>

Dengan demikian negara dapat mengintegrasikan dan membimbing kegiatan-kegiatan sosial dari penduduknya ke arah tujuan bersama. Dalam rangka ini boleh dikatakan bahwa negara mempunyai dua tugas :<sup>4</sup>

1. Mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang asosial, yakni yang bertentangan satu sama lain, supaya tidak menjadi antagonis yang membahayakan;
2. Mengorganisir dan mengintegrasikan tujuan-tujuan dari masyarakat seluruhnya. Negara menentukan bagaimana kegiatan-kegiatan asosiasi kemasyarakatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan kepada tujuan nasional.

Sejalan dengan hal tersebut, Soerjono Soekanto berpendapat bahwa: "hukum dan penegak hukum merupakan sebagian faktor penegakan hukum yang tidak bisa diabaikan, jika diabaikan akan menyebabkan tidak tercapainya penegakan hukum yang diharapkan".<sup>5</sup>

Penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan dalam hukum agar menjadi kewajiban dan ditaati oleh masyarakat.<sup>6</sup> W.J.S. Poerwadarminta, memberikan arti pada kata polisi

---

<sup>3</sup> Miriam Budiardjo, *Op. Cit.* Hlm 48.

<sup>4</sup> Miriam Budiardjo, *Op. Cit.* Hlm 48.

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta, Cet Kelima, Rajawali, 2004, Hlm 5.

<sup>6</sup> Baringbing Simpul, RE, *Mewujudkan Supremasi Hukum*, (Jakarta. Pusat Kegiatan Reformasi, 2001), Hlm., 55.

sebagai badan pemerintahan yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum seperti menangkap orang yang melanggar undang-undang atau pegawai negara yang bertugas menjaga keamanan.<sup>7</sup>

Menurut Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik tidaknya suatu peraturan undang-undang dan membuat undang-undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu yang terpenting adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikap yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.<sup>8</sup>

Negara Republik Indonesia mengenal adanya lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan melaksanakan pembagian kekuasaan (*distribution of power*) antara lembaga-lembaga negara. Kekuasaan lembaga-lembaga negara tidaklah diadakan pemisahan yang kaku dan tajam, tetapi ada koordinasikan yang satu dengan yang lainnya. Sebagai negara demokrasi, pemerintahan Indonesia menerapkan teori *trias politica*.

---

<sup>7</sup> W.J.S.Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta, PN Balai Pustaka, 1985), Hlm,763.

<sup>8</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Bakti, 1988), Hlm, 154.

Jimly Asshiddiqie mengemukakan sembilan karakter pemerintahan presidensial sebagai berikut :<sup>9</sup>

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif Presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil Presiden saja.
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan.
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
7. Berlaku prinsip supremasi konstitusi, karena itu pemerintah eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.
8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat.

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa "ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah" (*the rule and the ruled*).<sup>10</sup>

Teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Buana Ilmu, 2007), Hlm. 316.

<sup>10</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), Hlm. 35-36.

dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi:<sup>11</sup>

1. atribusi;
2. delegasi; dan
3. mandat

Teori kekuasaan menurut Max Weber mendefinisikan kekuasaan sebagai kemungkinan bagi seseorang untuk memaksakan orang-orang lain berperilaku sesuai dengan kehendaknya.<sup>12</sup> Seperti Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya. Dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat adalah suatu struktur legislatif yang punya kewenangan membentuk undang-undang. Dewan Perwakilan Rakyat terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Dewan Perwakilan Rakyat harus melakukan pembahasan serta persetujuan bersama Presiden, maupun mengangkat Kepala Kepolisian Republik Indonesia.

Dalam mengangkat dan memberhentikan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (KAPOLRI) landasan Yuridisnya adalah Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang No 2 Tahun 2002 tentang Polisi Republik Indonesia, yang

---

<sup>11</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 104.

<sup>12</sup> Rafael Raga Maran, *Pengantar Sosiologi Politik* (Jakarta : Rieneka Cipta, 2001) Hlm, 190.

berbunyi: Kepala Kepolisian Republik Indonesia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Adanya frasa dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat didalam Undang-Undang diatas menjadikan terbatasnya kewenangan Presiden. Penelitian ini untuk menggali lebih jauh tentang hak prerogatif Presiden dalam ketatanegaraan Indonesia. Yaitu untuk mengetahui bagaimana hak prerogatif Presiden sebelum dan setelah amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 serta untuk mengetahui apakah pengangkatan dan pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri) sudah sesuai dengan sistem Presidensial dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Indonesia selain menggunakan konsep *trias politica* juga mengenal dengan adanya teori sistem pemerintahan yaitu sistem Presidensial yang termaktub dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang berbunyi "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang*". Jadi Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas roda pemerintahan suatu Negara, oleh karena itu Presiden berhak atas hak prerogatifnya mengangkat jajaran pemerintahannya tanpa terpengaruh oleh lembaga lain, dalam hal ini pengangkatan calon Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (KAPOLRI). Lembaga kepolisian merupakan lembaga independen dibawah ranah eksekutif yang bertugas mengawal negara Indonesia dalam menjaga kestabilan dari segi internal.

Polisi Republik Indonesia dalam menjalankan tugasnya berperan ganda baik sebagai penegak hukum maupun sebagai pekerja sosial (*sosial worker*) pada

aspek sosial dan kemasyarakatan (pelayanan dan pengabdian).<sup>13</sup> Dengan demikian dapat dihindari penyalahgunaan kekuasaan oleh cabang-cabang kekuasaan Negara. Peraturan pengangkatan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia ini diatur didalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 11 ayat (1) yaitu: Kepala Kepolisian Republik Indonesia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Adanya permintaan persetujuan Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pengangkatan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pengangkatan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia ini termasuk kedalam mekanisme *checks and balance*. Sistem *checks and balances* dibutuhkan untuk mewujudkan tatanan penyelenggaraan negara yang memberi kewenangan antar cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif dan yudikatif) untuk saling mengontrol dan menyeimbangkan pelaksanaan kekuasaannya masing-masing.

Diketahui bahwa Hak Prerogatif adalah hak khusus atau istimewa yang diberikan kepada pemerintah atau penguasa suatu negara dan diberikan kepada seorang atau sekelompok orang yang terpisah dari hak-hak masyarakat menurut hukum yang berlaku. Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia seperti halnya di atur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia "Kepala

---

<sup>13</sup> Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2005, Hlm., 5.

Kepolisian Republik Indonesia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

## **B. Pembatasan Masalah**

Permasalahan ini dibatasi dalam kenyataan saat ini di Indonesia yaitu Dewan Perwakilan Rakyat ikut serta dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia bersama Presiden padahal sistem pemerintahan di Indonesia menganut sistem Presidensial kewenangan pengangkatan Kepala Kepolisian Indonesia harusnya utuh berada di tangan Presiden karena Presiden memiliki hak prerogatif dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia. Oleh karena konsep negara hukum Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 memberikan makna bahwa pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

## **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan pembatasan masalah tersebut, maka dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah konsep negara hukum dalam hal adanya persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia?
2. Bagaimana seharusnya Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Teori Negara Hukum**

Negara hukum (bahasa Belanda: *rechtsstaat*) adalah sebuah teori hukum yang berasal dari tradisi hukum Eropa yang dipengaruhi oleh Romawi. Teori ini menjadi dasar dari hukum yang berlaku pada negara-negara seperti Indonesia. Lawan dari teori ini adalah *Rule Of Law* yang dikenal pada tradisi hukum Inggris (*Anglo-Saxon*). Pengertian negara hukum belum terdapat kesamaan pendapat antara sarjana hukum sampai adanya perumusan gagasan yuridis tentang gagasan konstitualisme dicapai pada abad ke- 19 dan ke-20 yang ditandai dengan istilah *rechstaat* dan *rule of law* tersebut, pada masa ini disebut negara hukum klasik atau dengan cirinya masing-masing.<sup>14</sup>

Negara hukum berdasarkan pada supremasi hukum, sehingga yang seharusnya menjadi tolak ukur "Supremasi Hukum" tujuannya yaitu mewujudkan sistem pemerintahan yang menjunjung tinggi hak asasi manusia dan menjamin segala warga negaranya bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, serta wajib menjunjung tinggi asas peradilan yang bebas, dalam arti tidak tunduk pada kekuasaan yang lain;

---

<sup>14</sup> Moh Mahfud Md, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, (PT Rineka Cipta, Jakarta, 2000), Hlm 27.

dan legalitas dalam arti semua aspek kehidupan kenegaraan yang meliputi aspek alami dan sosial (*asta gatra*).<sup>15</sup>

Suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum apabila memenuhi unsur-unsur negara hukum. Friedrich Julius Stahl mengemukakan ciri-ciri suatu negara hukum sebagai berikut:

1. Adanya pengakuan atas hak-hak dasar manusia;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan; dan
4. Adanya Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>16</sup>

Negara hukum menurut Djokosutomo "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Konstitusi yang telah kita pelajari sejauh menjelaskan bahwa hukum negara adalah aturan hukum. Menyatakan dirinya sebagai subjek hukum juga dapat dituntut untuk melanggar hukum".<sup>17</sup>

Pemikiran Negara hukum sudah ada jauh sebelum terjadinya revolusi di Inggris pada Tahun 1668, tetapi baru muncul kembali pada abad XVII dan mulai populer pada abad XIX. Negara hukum pertama sekali dikemukakan oleh Plato lalu kemudian dipertegas oleh Aristoteles. Menurut Plato penyelenggaraan pemerintah yang baik adalah yang diatur oleh

---

<sup>15</sup> Aswanto. *Hukum dan Kekuasaan, Relasi Hukum, Politik dan Pemil*. Yogyakarta 2012. Rangka Education. Hlm 3.

<sup>16</sup> Oemar Seno Adji, *Prasarana Dalam Indonesia Negara Hukum*, Simposium UI Jakarta, 1966, hlm. 24.

<sup>17</sup> <https://www.gurupendidikan.co.id/negara-hukum/>

hukum. Selanjutnya konsep tersebut dipertegas oleh Aristoteles dengan menyatakan bahwa Negara yang baik adalah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum<sup>18</sup>, dalam perkembangannya Negara hukum dibagi kedalam empat bagian yaitu Negara *Polis/polizei Staat*, Negara hukum liberal, Negara hukum formal dan Negara hukum materiil.

Teori merupakan pengetahuan ilmiah yang mencakup penjelasan mengenai suatu faktor dari sebuah disiplin ilmiah. Dalam dunia ilmu, teori menempati kedudukan penting, karena teori memberikan sarana untuk dapat merangkum serta memahami masalah yang dibicarakan secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri dapat disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara lebih bermakna.

W. Friedman mengungkapkan dasar-dasar esensial dari teori hukum menurut Hans Kelsen, yaitu:<sup>19</sup>

1. Tujuan teori hukum, seperti setiap ilmu pengetahuan adalah untuk mengurangi kekacauan dan kemajemukan menjadi kesatuan;
2. Teori hukum adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum yang berlaku, bukan mengenai hukum yang sebenarnya;
3. Hukum adalah ilmu pengetahuan normatif, bukan ilmu alam;
4. Teori hukum sebagai teori norma-norma tidak ada hubungannya dengan daya kerja norma-norma hukum; dan
5. Teori hukum adalah formal, suatu teori cara menata, mengubah isi dengan cara khusus. Hubungan antara teori hukum dan sistem yang khas dari hukum positif ialah hubungan apa yang mungkin dengan hukum yang nyata.

---

<sup>18</sup> Nirmatul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, UII Press Yogyakarta, 2005, hlm 1-8.

<sup>19</sup> Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia Pustaka Utama, hlm. 21.

Konsep negara hukum merupakan salah satu objek studi yang selalu aktual untuk dapat dikaji lebih dalam. Pengertian negara hukum terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Oleh karena itu, dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum, perlu diketahui terlebih dahulu gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum.<sup>20</sup>

Awal mula gagasan negara hukum sudah berkembang sejak 1800 SM.<sup>21</sup> Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani Kuno yang dikemukakan oleh Plato, ketika memperkenalkan *nomoi*.<sup>22</sup> Menurut Plato penyelenggara negara yang baik harus didasarkan pada hukum yang baik, yaitu negara yang berkonstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>23</sup> Terdapat tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu suatu pemerintahan yang dilaksanakan:

1. Untuk kepentingan umum;
2. Menurut hukum berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi; dan

---

<sup>20</sup> Jazim Hamidi, dkk. *Teori Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Salemba Humanika, 2012), hlm. 143.

<sup>21</sup> J.J Von Schmid, *Pemikiran Tentang Negara dan Hukum*, (Jakarta: Pembangunan, 1988), hlm. 7.

<sup>22</sup> Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2007), hlm. 3

<sup>23</sup> Jazim Hamidi, *Teori Negara Hukum*, hlm. 3.

3. Atas kehendak rakyat, bukan karena paksaan atau tekanan yang dilaksanakan oleh pemerintah despotik.

Pada perkembangannya, Immanuel Kant memberikan gambaran tentang negara hukum Liberal, yaitu negara hukum dalam arti sempit yang menempatkan fungsi *recht* pada *staat*, sehingga negara berfungsi sebagai penjaga malam. Artinya, tugas-tugas negara hanya menjaga hak-hak rakyat, jangan diganggu atau dilanggar, mengenai kemakmuran rakyat tidak boleh ada campur tangan pemerintah yang sewenang-wenang.

Dalam konsep negara hukum selanjutnya muncul istilah *rechstaat* yang banyak dianut di negara-negara Eropa Kontinental yang bertumpu pada sistem *civil law*. Konsep *rechstaat* ini dikemukakan oleh Frederick Julius Stahl yang menyatakan bahwa dalam negara hukum terdapat beberapa unsur utama secara formal, yaitu sebagai berikut:<sup>24</sup>

1. Pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia;
2. Penyelenggara negara harus berdasarkan teori Trias Politika;
3. Pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan Undang-Undang; dan
4. Adanya pengadilan administrasi jika pemerintah melanggar Hak Asasi Manusia dalam menjalankan tugasnya.

Berbeda dengan Eropa Kontinental, negara-negara *Anglo Saxon* menyebutnya sebagai *the rule of law* yang diperoleh oleh A. V. Dicey. Menurut Dicey konsep *the rule of law* menekankan pada tiga tolak

---

<sup>24</sup> Moh. Mahfud.M.D. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1992), hlm 127.

ukur yang meliputi supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*), dan konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan (*the constitutional based on individual rights*). *Rechtsstaat* banyak dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental yang bertumpu pada sistem *civil law*, sedangkan *the rule of law* banyak dikembangkan di negara-negara dengan tradisi *Anglo Saxon* yang bertumpu pada sistem *common law*. Perbedaan dua konsep tersebut adalah pada konsep *civil law* lebih menitikberatkan pada administrasi, sedangkan pada konsep *common law* menitikberatkan pada yudisial.<sup>25</sup>

Istilah negara hukum dalam berbagai fungsi literatur tidak bermakna tunggal, tetapi dimaknai berbeda dalam waktu dan tempat yang berbeda sangat tergantung pada ideologi dan sistem politik suatu negara. Setiap tindakan penguasa ataupun rakyatnya harus didasarkan pada hukum dan sekaligus dicantumkan dalam tujuan negara hukum, yaitu menjamin hak-hak asasi rakyat. Menurut Tahir Azhary<sup>26</sup> dalam penelitiannya sampai kesimpulan bahwa istilah negara hukum adalah suatu *genus bergip* yang terdiri atas lima konsep, sebagai berikut:

1. Konsep negara hukum menurut Al Quran dan sunnah yang diistilahkannya dengan nomokrasi Islam;
2. Konsep *rechtsaat*;
3. Konsep *rule of law*;
4. Konsep *sociality legality*; dan

---

<sup>25</sup> Titik Triwulan Tutik, *Eksistensi, Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial Sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2007). Hlm.30.

<sup>26</sup> M. Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, cet, III (Jakarta: Kencana Prenada Pancasila Media Group, 2007), hlm. 83-84.

## 5. Konsep negara hukum pancasila

Konsep *rule of law* merupakan pengembangan semata dari konsep *rechstaat*. Sementara itu, antara konsep *rule of law* dengan *sociality legality* mengalami pengembangan sejarah dan ideologi yang berbeda dimana *rechstaat* dan *rule of law* berkembang di Inggris, Eropa Kontinental, dan Amerika Serikat, sedangkan *sociality legality* berkembang di negara-negara komunis dan sosialis seperti Rusia, Korea Utara, China. Namun sebenarnya ketiga konsep tersebut lahir dari akar yang sama yaitu manusia sebagai titik fokus yang menempatkan nasionalisme, humanisme, dan sekularisme sebagai nilai dasar yang menjadi sumber nilai.

Pada sisi yang lain konsep nomokrasi Islam dan konsep negara hukum Pancasila menempatkan nilai-nilai yang sudah terumuskan sebagai nilai standar atau ukuran nilai.<sup>27</sup> Konsep nomokrasi Islam berdasarkan pada nilai-nilai yang terkandung pada Al Quran dan sunnah, sedangkan konsep negara hukum Pancasila menjadi nilai-nilai hukum Pancasila sebagai standar atau ukuran nilai, sehingga kedua konsep ini memiliki kesamaan yang berpadu pada perlakuan adanya nilai standar yang sudah terumuskan dalam naskah tertulis. Selain itu, kedua konsep ini menempatkan Tuhan, manusia, agama dan negara dalam hubungan yang tidak dapat dipisahkan.

## **B. Pengertian Kedaulatan Rakyat**

---

<sup>27</sup> Jazim Hamidi, dkk. *Teori Hukum Negara*. Hlm. 145.

Kedaulatan atau "*sovereignty*" adalah konsepsi mengenai kekuasaan tertinggi (*supreme authority*). Ide mengenai kedaulatan telah dikenal sejak zaman Yunani kuno. Aristoteles, misalnya, pada saat melakukan studi atas berbagai konstitusi sempat menyinggung adanya sesuatu yang "superior" dalam suatu unit politik, apakah itu satu, beberapa atau banyak<sup>28</sup>. Adapun kedaulatan rakyat di Indonesia karena tradisi bangsa Indonesia sejak dahulu. Tradisi ini dapat dipastikan tumbuh seiring dengan pembentukan semangat kebangsaan yang berkembang selama masa pergerakan kemerdekaan. Tradisi pada dasarnya telah melekat dalam masyarakat pendukung budaya tertentu. Hal ini merupakan suatu mekanisme defensif yang dimiliki oleh suatu masyarakat. Misalnya, dapat dilihat dari proses akulturasi yang menyertai proses masuknya agama Hindu, Budha dan Islam ke Indonesia. Para peneliti menyebutkan adanya suatu bentuk sinkretisme yang berkembang dalam kebudayaan masyarakat di Indonesia. Sinkretisme ini dapat dipandang sebagai suatu *local genius* masyarakat Indonesia terhadap budaya asing. Di Jawa, misalnya, hal ini terlihat dari penggunaan medium wayang yang merefleksikan kreatifitas budaya Jawa yang memadukan unsur-unsur tradisi asli Jawa, Hindu Budha, dan Islam<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Andrew Vincent, *Theories of The State*, Brasiri Blackwell, Oxford, 1987, hlm. 32.

<sup>29</sup> Koentjaraningrat, *Berbagai Istilah Jawa untuk Tuhan dan Makhluk-Makhluk Halus serta Paham tentang Kekuasaan dalam Ahmad Ibrahim, Islam di Asia Tenggara Perkembangan Kontemporer*, (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm. 334-335.

Istilah kedaulatan rakyat merupakan perpaduan antara dua kata “kedaulatan” dan kata “rakyat”, dan masing-masing kata memiliki arti yang berbeda. Kata “kedaulatan” merupakan terjemahan dari *sovereignty* (bahasa Inggris), *souverainete* (bahasa Prancis), *sovranus* (bahasa Italia), *souvereiniteit* (bahasa Belanda), *superanus* (bahasa Latin), yang berarti supremasi = di atas dan menguasai segala-galanya.<sup>30</sup> Secara etimologi, kata “kedaulatan” berarti superioritas belaka, tetapi ketika ditetapkan kepada negara, kata tersebut berarti superioritas dalam arti khusus, yaitu superioritas yang mengisyaratkan adanya kekuasaan untuk membuat hukum (*law-making power*). Paling ekstrem dalam perkembangan historis kedaulatan ini adalah di mana dimaksudkan secara sederhana untuk menunjuk kepada suatu “kekuasaan tertinggi”.

Kamus besar bahasa Indonesia dan juga kamus Hukum yang ditulis oleh Sudarsono mengartikan kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, daerah dan sebagainya. Sedangkan Jimly Assididqi mendefinisikan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi mengenai negara dari uraian di atas, terang bahwa kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara dan menjadi atribut bagi negara sebagai organisasi masyarakat paling besar. Apabila dikaitkan dengan kata “rakyat” maka rakyat merupakan tempat yang melahirkan kekuasaan tertinggi.

---

<sup>30</sup> Khairul Ilmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), h.17-22

Dengan demikian kedaulatan rakyat dapat di definisikan sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara yang dipegang atau terletak di tangan rakyat. Pada tataran pelaksanaan, kedaulatan rakyat merupakan gabungan keseluruhan dari kemauan masing-masing pribadi, yang jumlahnya dalam masyarakat tersebut ditentukan oleh suara terbanyak.

Kedaulatan rakyat juga diidentikkan dengan istilah "demokrasi" (*demos*= rakyat = *people*; *kratos* = *kratein* = pemerintahan/ kekuasaan = *rule* ). Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yang terdiri atas dua perkataan, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratein* yang berarti pemerintah. Secara sederhana, demokrasi didefinisikan sebagai sistem pemerintahan dengan mengikutsertakan rakyat, di mana setiap warga negara mempunyai suara dalam pelaksanaan kekuasaan dan ikut ambil bagian secara nyata. Lebih jauh dari itu, demokrasi dikatakan sebagai sepirit (*ide*) dan institusionalisasi dari prinsip-prinsip kebebasan dan kesamaan dengan segala derivatifnya menuju persetujuan politik melalui kedaulatan suara mayoritas yang di masukan dalam kerangka yuridis.

Dalam sistem politik demokrasi kedaulatan rakyat diakui. Sehingga tidak salah bila dikatakan sistem politik demokrasi adalah sistem di mana semua orang berkuasa atau berdaulat. Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa kedaulatan rakyat merupakan istilah falsafati, sedangkan demokrasi merupakan istilah bagi salah satu sistem politik yang jiwanya adalah kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, apabila berbicara tentang

kedaulatan rakyat, maka demokrasi termasuk di dalamnya. Begitu juga sebaliknya, menggunakan istilah demokrasi maka secara bersamaan juga memperbincangkan kedaulatan rakyat. Dua istilah itu tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

Kedaulatan rakyat merupakan kedaulatan yang menggambarkan suatu sistem kekuasaan dalam sebuah negara yang menghendaki kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat. Kedaulatan rakyat merupakan cara untuk memecahkan masalah berdasarkan sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum yang tidak hanya ditunjukkan kepada hal terkait penyelenggaraan kekuasaan pemerintah dan peradilan, tetapi juga kekuasaan dalam pembentukan peraturan.<sup>31</sup>

Kemudian dalam Pasal 1 ayat (2) Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa: "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat*". Dari dua dasar konstitusional dan fundamental tersebut, dapat disimpulkan bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi yang tidak dapat dibantah. Kata "*Kerakyatan*" dan "*Kedaulatan di tangan rakyat*" itulah yang menunjukkan asas demokrasi, artinya kekuasaan sepenuhnya ada pada rakyat. Sekalipun kedaulatan rakyat berarti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, bukan berarti setiap rakyat berhak turut andil dalam pemerintahan, peradilan dan bahkan pembentukan peraturan, melainkan kedaulatan

---

<sup>31</sup> Mohamad Faisal Ridho, "Kedaulatan Rakyat Sebagai Perwujudan Demokrasi Indonesia" *ADALAH, Buletin Hukum dan Keadilan*, Vol. 1, No. 8e, 2017. h.79

rakyat yang menghendaki agar setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan kemauan rakyat.<sup>32</sup> Kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. dalam hal siapa yang berdaulat maka dikenal lima teori atau ajaran yang dikenal dalam ilmu hukum, yaitu : teori kedaulatan Tuhan, teori kedaulatan raja, teori kedaulatan negara dan teori kedaulatan rakyat. pada konteks Indonesia sebagai penjelmaan dari pada republik, maka kedaulatan tertinggi adalah ada di tangan rakyat. sehingga rakyatlah sebagai pemilik kedaulatan tertinggi dan kedaulatan tersebut di wakili oleh legislatif. Maka pada kesimpulannya bahwa "kedaulatan tertinggi adalah ada di tangan legislatif, sebagai penjelmaan dari rakyat secara umum ". Dalam fenomena ketata negaraan Indonesia justru bukan kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat, namun kedaulatan tertinggi ada di tangan Partai Politik. Dalilnya bahwa, hampir semua kebijakan pemerintahan di tentukan oleh kekuatan partai politik yang berkuasa dalam pemerintahan, dan nyaris kepentingan tersebut tidak bermuara untuk kepentingan rakyat secara umum.<sup>33</sup>

### **C. Sistem *Check and Balance***

Sistem *check and balance* pertama kali dimunculkan oleh Montesquie pada abad pertengahan atau ajaran klasik tentang pemisahan kekuasaan

---

<sup>32</sup> Mohamad Faisal Ridho, "Kedaulatan Rakyat Sebagai Perwujudan Demokrasi Indonesia". h.80

<sup>33</sup> Patawari 'Hakikat Kedaulatan Rakyat Dalam Pemilihan Umum Legislatif di Indonesia "Vol. 9, 2014, h.8

dan pertama kali diadopsi kedalam konstitusi oleh negara Amerika Serikat. Negara yang menganut demokrasi terkenal dengan ajaran trias politika yaitu pembagian kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sebagai akibat pembagian kekuasaan kenegaraan ini munculah lembaga-lembaga kenegaraan yang masing-masing diserahi dalam melakukan bidang kekuasaannya.<sup>34</sup> Masing-masing lembaga tersebut harus mempunyai kekuasaan yang terpisah dan mampu berjalan sendiri tanpa saling mempengaruhi dan terpengaruh, serta tidak saling mencampuri satu sama lain, baik mengenai tugas maupun mengenai perlengkapan yang melakukannya.

Selanjutnya, bahwa didalam ajaran trias politika terdapat suasana "*check and balance*" dimana didalam hubungan antar lembaga negara tersebut saling menguji karena masing-masing lembaga tidak boleh melampaui batas kekuasaan yang sudah ditentukan dan masing-masing lembaga tidak mau dicampuri kekuasaannya sehingga antar lembaga-lembaga itu terdapat suatu pertimbangan kekuasaan.<sup>35</sup> Ketiga lembaga negara tersebut harus berjalan sesuai mekanisme *check and balance*, saling mengontrol/mengawasi dan menyeimbangkan.

Dalam konstitusi Indonesia, fungsi kontrol Legislatif terhadap Eksekutif meliputi terhadap kekuasaan Presiden untuk menyatakan perang,

---

<sup>34</sup> Mr. Kuntjoro Purbopranoto, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, cet. III (Jakarta-Bandung: PT Erosco, 1960), hlm. 29.

<sup>35</sup> Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Undang-Undang Dasar Negara 1945*. (Jakarta: PT Gramedia, 1989) hlm. 31.

membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain; *review* terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) yang dibuat oleh Presiden, pembahasan Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) bersama Presiden. Selain fungsi kontrol tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat juga mengajukan usul kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk memberhentikan Presiden karena melakukan pengkhianatan terhadap negara, korupsi penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela ataupun bila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.

#### **D. Uji Kepatutan dan Kelayakan (*Fit and Proper Test*)**

Lembaga Perwakilan Rakyat mempunyai peranan yang sangat penting menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Seiring dengan perkembangan zaman, Hukum Tata Negara di Indonesia mulai perlahan menguatkan basis aparatur di pemerintahan, dalam hal penguatan aparatur Negara yang merupakan semangat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang

Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotalisme.<sup>36</sup> Di dalamnya terdapat asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu harus memiliki:

1. Asas kepastian hukum yaitu asas dalam negara yang mengutamakan landasan perauran perundang-undangan, kepatuhan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara;
2. Asas tertib penyelenggaraan Negara yaitu menjadi landasan kesejahteraan, keserasian, keseimbangan dalam pengabdian penyelenggaraan negara;
3. Asas kepentingan umum yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif dan kolektif;
4. Asas keterbukaan yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara;
5. Asas proporsionalitas yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara;
6. Asas profesionalitas yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
7. Asas akuntabilitas yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
8. Indonesia mengenal mekanisme uji kepatutan dan kelayakan yang dilakukan oleh suatu lembaga dalam rangka menyeleksi calon pemimpin suatu lembaga tersebut, dalam fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat selaku lembaga Legislatif adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang kemudian berkaitan dengan proses seleksi pejabat publik yang dikenal dengan istilah *Fit and Proper Test*. Secara substantif pada fungsi pengawasan, Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia melakukan *Fit and Proper Test* melalui rapat kerja, rapat dengan pendapat dan rapat dengan pendapat umum.

---

<sup>36</sup> Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang *Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme*.

Banyak permasalahan yang berkembang dalam pelaksanaan fungsi pengawasan.<sup>37</sup>

*Fit and Proper Test* dipemerintahkan sudah digunakan sejak pemerintahan orde baru namun hanya pembaharuan istilah dan baru di atur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08 Dewan Perwakilan Rakyat RI/I/2005-2006 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasal 154 yang berbunyi:

1. Apabila suatu peraturan perundang-undangan menentukan agar Dewan Perwakilan Rakyat melakukan/menganjurkan atau memberikan persetujuan atas calon untuk mengisi suatu jabatan, rapat paripurna menugaskan kepada Badan Musyawarah untuk menjadwalkan dan menegaskan pembahasan kepada komisi terkait.
2. Tata cara pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh komisi yang bersangkutan meliputi:
  - a. Penelitian administrasi;
  - b. Penyampaian visi dan misi;
  - c. Uji kelayakan (*Fit and Proper Test*); dan
  - d. Penentuan urutan calon.

Tuntutan undang-undang untuk memberikan predikat *good governance* kepada Negara dengan amanat Undang-undang Nomor 28

---

<sup>37</sup> Kep. DPR RI No. 8/DPR RI/I/2005-2006 Tentang *Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia*.

Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan Bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme yang dibebankan kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan, Majelis Pemusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Maka untuk memaksimalkan sebuah cita-cita tersebut, dibutuhkan para pejabat publik yang memiliki tingkat profesionalitas yang tinggi yang mana seorang pejabat publik harus di uji sebelum menjelaskan tugasnya yaitu *Fit and Proper Test* yang sesuai dengan penjelasan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Pasal 4 yang berbunyi, "*Untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme, dalam undang-undang ini ditetapkan asas-asas umum, asas keterbukaan, asas proporsional, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas*".<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Pasal 4 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang *Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme*

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Ingin mengetahui bagaimanakah konsep negara hukum dalam hal adanya persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia.
2. Ingin mengetahui bagaimana seharusnya Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

#### **B. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian yang diperoleh adalah:

1. Sebagai bahan masukan pemerintah pusat bersama Dewan Perwakilan Rakyat dalam membuat Undang-undang yang berkaitan dengan pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia, karena ini merupakan hak prerogatif Presiden.
2. Sebagai bahan pengembangan ilmu pengetahuan terutama ilmu pengetahuan hukum, khususnya hukum tata negara.

#### **C. Metode Penelitian**

Sesuai dengan tujuan penelitian, maka metode pendekatan ini adalah penelitian deskriptif-normatif. Penelitian deskriptif normatif atau dapat juga dikatakan penelitian yuridis normatif ini merupakan penelitian yang ditujukan untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum melalui analisis terhadap pokok permasalahan. Pokok permasalahan yang ada dalam penelitian ini adalah mengenai konsep negara hukum dalam pengangkatan seorang Kepala Kepolisian Republik Indonesia yang merupakan hak prerogatif Presiden. Dalam pendekatan hukum normatif, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam perundang-undangan (*law in book*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang pantas.

#### **D. Teknik Pengumpulan Data**

Data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian kepustakaan (*library research*) dilakukan dengan mencari, menemukan dan mempelajarinya dari buku, artikel, peraturan perundang-undangan, internet dan hasil-hasil penelitian.

#### **E. Teknik Pengolahan Data/Analisis Data**

Data yang sudah terkumpul kemudian dianalisis, dan teknik analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif, karena data yang sudah terkumpul bukan data yang berupa angka-angka yang bersifat kualitatif,

maka data yang sudah terkumpul itu langsung dianalisis, sehingga akan dapat diambil suatu kesimpulan berdasarkan analisis tersebut.

#### **F. Anggaran Penelitian**

Biaya penelitian ini adalah sebesar Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah) yang dibebankan sepenuhnya dari anggaran Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta tahun anggaran semester genap 2020 – 2021. Rincian pembiayaan penelitian ini dari mulai pengumpulan data sampai pengumpulan atau penjiwaan semuanya sudah dianggarkan sedemikian sesuai dengan anggaran yang tersedia.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN**

#### **A. Lembaga Kepolisian Negara Republik Indonesia**

Kepolisian berasal dari istilah polisi yang beragam penyebutannya di setiap negara. Istilah polisi pertama kali berasal dari Yunani yakni *politeia* dari tokoh Plato yang berlatar belakang pemikiran bahwa suatu negara yang ideal sekali sesuai dengan cita-citanya, suatu negara yang bebas dari pemimpin negara yang rakus dan jahat, tempat keadilan dijunjung tinggi.<sup>39</sup> Keragaman istilah lain dapat dilihat di Inggris dengan *Police*, Jerman *Polizei*, dan Belanda dengan *Politie*.<sup>40</sup>

Pada zaman Kerajaan Maha patih Gajah Mada membentuk pasukan pengamanan yang disebut dengan Bhayangkara yang bertugas melindungi raja dan kerajaan.<sup>41</sup> Pada masa kolonial Belanda awalnya kepolisian hanya terdiri dari orang kulit putih saja. Sehingga pada masa pemerintahan Deandels, kepolisian pada waktu itu terbagi menjadi dua yaitu kepolisian bersenjata yang diisi oleh orang-orang Belanda dan kepolisian pamong praja yang diisi oleh orang pribumi dan tidak diperbolehkan memegang senjata. Selain kedua bentuk tersebut, dibentuk satuan yang bernama

---

<sup>39</sup> Azhari, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Terhadap Unsur-Unsurnya*, (Jakarta, UI Press, 1995), hlm 19.

<sup>40</sup> Sadjijono, *Memahami Hukum Kepolisian*, (Yogyakarta : Laks Bang PRESS Sindo, 2010), hlm 1.

<sup>41</sup> Markus Gunawan dkk, *Buku Pintar Calon Anggota dan Anggota POLRI*. (Jakarta: visi media 2009). Hlm 5.

*gewarpende politie* yang kemudian berubah menjadi *veld politie* merupakan bagian dari inti pemadam pemberontakan pada waktu itu.

Polisi sebagai bagian dari organ pemerintah dapat dikatakan secara jelas bahwa polisi adalah organisasi dan alat pemerintah. Selain itu, polisi adalah birokrasi tanpa loket dan sekat yang memisahkannya dengan masyarakat, hubungan polisi dengan masyarakat itu bagai air dengan ikan di dalamnya. Tidak ada masyarakat tanpa polisi (*ubi society ubi politie*).<sup>42</sup>

Sejarah pembentukan pasukan kewananan diawali oleh pembentukan pasukan-pasukan juga yang diambil dari orang-orang pribumi untuk menjaga aset dan kekayaan orang-orang Eropa di Hindia Belanda pada waktu itu. Pada tahun 1867 sejumlah warga Eropa di kota Semarang, merekrut 78 orang pribumi untuk menjaga kewananan mereka.<sup>43</sup> Wewenang operasional kepolisian ada pada residen yang dibantu asisten residen. *Recht Politie* dipertanggungjawabkan pada *procurer general* (jaksa agung). Pada masa Hindia Belanda terdapat bermacam-macam bentuk kepolisian, seperti *veld politie* (polisi lapangan), *bestuurs politie* (polisi pamong praja), dan lain-lain.

Sejalan dengan administrasi negara waktu itu, kepolisian juga diterapkan pembedaan jabatan bagi bangsa Belanda dan pribumi. Pada dasarnya pribumi tidak diperkenankan menjabat *hood agent* (bintara),

---

<sup>42</sup> Ismantoro Dwi Yuwono, *Memahami Berbagai Etika Profesi & Pekerjaan*, Pustaka Yustisia, (Yogyakarta, 2011), hlm. 64.

<sup>43</sup> Marieke Blombergen, *Polisi Zaman Hindia Belanda dari Kepedulian dan Ketakutan*. (Jakarta: Kompas 2011) hlm. 27.

inspektur *van politie*, dan *commisaris van politie*. Untuk pribumi selama menjadi agen polisi diciptakan sebagai jabatan mantri polisi, asisten wedana, dan wedana polisi, orang pribumi tidak diberikan jabatan yang tinggi dikarenakan pada waktu itu Belanda waspada kepada rakyat Indonesia melakukan perlawanan balik untuk mengusir Belanda. Kepolisian modern Hindia Belanda yang dibentuk antara tahun 1897-1920 adalah merupakan cikal bakal dari terbentuknya Kepolisian Negara Republik Indonesia saat ini.<sup>44</sup>

Pada waktu itu sebelum kemerdekaan Indonesia pada zaman pemerintahan Ir. H. Soekarno dan Mohammad Hatta memproklamasikan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus Tahun 1945. Secara resmi kepolisian menjadi Kepolisian Indonesia yang merdeka. Lahir tumbuh dan berkembangnya kepolisian Indonesia tidak lepas dari sejarah perjuangan kemerdekaan Republik Indonesia sejak proklamasi.

Sejarah perjalanan Kepolisian Republik Indonesia khususnya yang berkenaan dengan kedudukan struktural organisasi kepolisian, beberapa mengalami perubahan.<sup>45</sup> Setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 19 Agustus 1945 menetapkan bahwa polisi dimasukkan kedalam lingkungan Departemen Dalam Negeri. Pada tanggal 22 Agustus 1945, dideklarasikan

---

<sup>44</sup> *Ibid.* Hlm.65.

<sup>45</sup> Bibit S. Rianto, *Reformasi POLRI Suatu Pemikiran ke Arah Kemandirian Dalam Rangka Menegakkan Supremasi Hukum*, (Jakarta: ghalia, 1999) hlm. 29.

kelahiran Polisi Nasional Indonesia. Pada tanggal 1 Oktober 1945, pemerintah mengeluarkan maklumat pemerintah yang ditandatangani oleh Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman, dan Jaksa Agung, yang menyatakan bahwa semua kantor Kejaksaan masuk ke dalam lingkungan Departemen Kehakiman, sedangkan semua kantor badan Kepolisian masuk ke dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri.<sup>46</sup>

Dalam rangka melakukan pembenahan organisasi kepolisian, dua bulan kemudian Presiden Ir. H. Soekarno menunjuk Raden Said Soekarno sebagai kepala polisi pertama. Setelah beberapa waktu berjalan kedudukan kepolisian yang berada dibawah Departemen Dalam Negeri dirasakan menyulitkan peran Kepolisian maka diterbitkanlah Peraturan Perundang-undangan Nomor 11 Tahun 1946 pada tanggal 1 Juli Tahun 1946, yang mengeluarkan jawaban Kepolisian Negara dari Departemen Dalam Negeri dan menjadikannya sebagai institusi yang mandiri, berdiri sendiri langsung dibawah perdana menteri.<sup>47</sup> Pada tanggal ini pula ditetapkan hari kelahiran Polisi Republik Indonesia (Hari Raya Bhayangkara).

Perkembangan selanjutnya Kepolisian kemudian disatukan dengan Tentara Nasional Indonesia (TNI) melalui Undang-Undang Nomor 13 tahun 1961 yang bersisi "Polri berada dibawah Departemen Pertahanan dan Keamanan Kepolisian yang sebelumnya berada dibawah Angkatan

---

<sup>46</sup> Mabes POLRI. *Derap Langkah Polri di Tengah Dinamika Bangsa*, (Jakarta: Mabes POLRI. 2008). Hlm. 81.

<sup>47</sup> *Ibid. Hlm. 83.*

Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) maka melalui Instruksi Presiden Nomor 2 tahun 1999 kemudian lahir pula Tap Majelis Permusyawaratan Rakyat nomor VI dan VII tahun 2002 tentang peran Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia ditetapkanlah pemisahan Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) dari tubuh Tentara Nasional Indonesia (TNI).

Pemisahan tersebut dipertegas dengan diubahnya Undang-Undang Nomor 27 tahun 1997 menjadi Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pada masa kabinet presidensial, pada tanggal 4 Februari 1948 dikeluarkan Tap Pemerintah Nomor 1 tahun 1948 yang menetapkan bahwa Kepolisian Republik Indonesia dipimpin langsung oleh Presiden/Wakil Presiden dalam kedudukan sebagai perdana menteri/wakil perdana menteri.

Kedudukan, tugas, fungsi, organisasi, hubungan dan tata cara kerja kepolisian digunakan untuk kepentingan pemerintah Hindia Belanda. Saat itu polisi bertugas untuk menerima perkara, kewajibannya melaksanakan Surat Instruksi Raja dan membuat keadaan tenteram pemerintahan/Kerajaan/ Negara,<sup>48</sup> serta sebagai pihak yang menampilkan wajah negara kolonial sekaligus mengemban tugas mengerjakan dan membereskan pekerjaan yang tidak tuntas dari negara kolonial.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Anonimous, *Administrasi Pemerintahan Zaman Mangkunagoro IV*, Rekso Pustako, Solo,1971, hlm. 11.

<sup>49</sup> <https://media.neliti.com/media/publications/12790-ID-sistem-pertanggungjawaban-hukum-kepolisian-negara-republik-indonesia-secara-orga.pdf>

Berpijak pada teori pembagian kekuasaan dan sistem pemerintahan presidensial, fungsi pemerintahan diselenggarakan oleh lembaga eksekutif yang dipimpin oleh Presiden, sehingga Presiden bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu mengkaji tentang kedudukan kepolisian yang didasarkan pada fungsi utamanya, tidak dapat dipisahkan dengan fungsi utama pemerintah yang dipimpin oleh Presiden.

Setiap lembaga Negara harus menjalankan wewenangnya berdasarkan undang-undang dalam arti materiil, hal tersebut sebagai konsekuensi logis dari negara hukum, supremasi hukum dan pemerintahan yang menganut sistem presidensial yang harus menempatkan semua lembaga kenegaraan berada di bawah Undang-Undang Dasar Tahun 1945, seperti dikemukakan oleh Soewoto Mulyosudarmo, bahwa konsekuensi dari sistem presidensial, yaitu sebagai sistem yang menempatkan semua lembaga kenegaraan berada di bawah Undang-Undang Dasar Tahun 1945.<sup>50</sup> Selain itu dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden bertanggungjawab atas penyelenggaraan keamanan, ketentraman dan ketertiban umum.

Pada teori ketatanegaraan, bagi negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial negara dipimpin oleh seorang Presiden dalam jabatannya selaku kepala negara dan kepala pemerintahan dikaitkan

---

<sup>50</sup> Soewoto Mutyosudarno, "*Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*": (Prosiding workshop: Asosiasi Pengajar HTN DAN HAN Jawa Timur dan In-Trans). (Malang, 2004), Hlm 7.

dengan makna kepolisian sebagai “alat negara” sebagaimana disebutkan dalam Pasal 30 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, berarti kepolisian dalam menjalankan wewenangnya berada di bawah Presiden selaku Kepala Negara.

Di segi lain fungsi kepolisian yang mengemban salah satu “fungsi pemerintahan” mengandung makna bahwa pemerintahan yang diselenggarakan oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada lembaga kepolisian, terutama tugas dan wewenang di bidang keamanan dan ketertiban. Sebagaimana dikaitkan oleh Bagir Manan, bahwa “*Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi Negara*”. Penyelenggaraan administrasi negara meliputi ruang lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi yang dikelompokkan ke dalam:

1. Tugas dan wewenang administrasi di bidang kewananan dan ketertiban umum;
2. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain;
3. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan; dan
4. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta:Gama Media – Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1999), hlm. 122-123.

Kedudukan lembaga kepolisian tidak diatur secara jelas dan tegas dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, lain bahwa dengan Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara yang diatur secara tegas dalam Pasal 10 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yakni "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara". Akan tetapi ketentuan dalam Pasal 30 ayat (5) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mensyaratkan adanya tindak lanjut pembentuk undang-undang yang mengatur tentang susunan dan kedudukan, hubungan kewenangan Polisi Republik Indonesia dalam menjalankan tugasnya. Sehingga konsekuensinya logis dari ketentuan Pasal 30 ayat (5) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 terbentuklah Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Kepolisian, dimana didalam Undang-undang dimaksud lembaga kepolisian diposisikan dibawah Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden.

Di samping itu adanya beberapa instrumen hukum yang sebelum lahirnya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 telah mengatur tentang kedudukan lembaga kepolisian di bawah Presiden, seperti Presiden di dalam undang-undang Nomor 89 Tahun 2000 dan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Polisi Republik Indonesia.

## **B. Mekanisme Pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Dalam Peraturan Perundang-undangan**

Sampai saat ini belum ada satupun keputusan Presiden yang mengatur mengenai tata cara pengangkatan kepala kepolisian Republik Indonesia, yang adanya hanyalah peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2010 yang hanya mencantumkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Kepolisian Republik Indonesia dilakukan oleh Presiden, sebenarnya pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia terdapat di dalam Undang-undang Nomor 2 tahun 2002 yang terdapat di dalam Pasal 11 yang berisi:<sup>52</sup>

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.
3. Persetujuan atau penolakan Dewan Perwakilan Rakyat 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 Dewan Perwakilan Rakyat.
4. Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat tidak memberikan jawaban dalam waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), calon yang diajukan oleh Presiden dianggap disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
5. Dalam keadaan mendesak, Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksana tugas Kapolri dan selanjutnya dimintakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
6. Calon Kapolri adalah Perwira Tinggi Kepolisian Negara Republik Indonesia yang masih aktif dengan memperhatikan jenjang kepangkatan dan karier.

---

<sup>52</sup> Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.

7. Tata cara pengusulan atas pengangkatan dan pemberhentian Kapolri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), (2), dan (6) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.
8. Ketentuan mengenai pengangkatan dan pemberhentian dalam jabatan selain yang dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kapolri.

Ketertiban Komisi Kepolisian Nasional (KOMPOLNAS) dalam pengusulan Kepala Kepolisian Republik Indonesia oleh Presiden memang secara tegas diatur dalam Pasal 38 ayat 1 huruf (b) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian yang mana Ketertiban Komisi Kepolisian Nasional bertugas memberikan pertimbangan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kepala Kepolisian Republik Indonesia. Lembaga Komisi Kepolisian Nasional dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional.

Susunan keanggotaan Komisi Kepolisian Nasional dari unsur pemerintah tiga orang, pakar kepolisian tiga orang dan tokoh masyarakat tiga orang. Berdasarkan Pasal 16 ayat 1 Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011, ketua dan wakil ketua Komisi Kepolisian Nasional dipilih dan ditetapkan Presiden.<sup>53</sup> Komisi Kepolisian Nasional lembaga struktural dan bertanggung jawab kepada Presiden. Komisi Kepolisian Nasional memberikan evaluasi terhadap kinerja Kepala Kepolisian Republik Indonesia dalam rangka pemberhentian. Tentunya Komisi Kepolisian Nasional

---

<sup>53</sup> Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Negara.

merupakan penasehat Presiden terhadap kinerja seorang Kepala Kepolisian Republik Indonesia apakah mau diusulkan atau diberhentikan.

Komisi Jenderal (purn) Oegroseno pernah menjelaskan mekanisme pencalonan Kepala Kepolisian Republik Indonesia seharusnya melalui sidang Dewan Kebijakan Pangkat dan Karier Tertinggi Polisi Republik Indonesia. Dalam sidang tersebut, seorang Kepala Kepolisian Republik Indonesia yang masih menjabat bisa ikut mengusulkan nama-nama calon yang dianggap memenuhi syarat sebagai Kepala Kepolisian. Syarat kelayakan untuk menjadi Kepala Kepolisian Republik Indonesia juga sangat dipertimbangkan. Setelah Dewan memutuskan, sebut nama calon kepala kepolisian akan diserahkan Kepala Komisi Kepolisian Nasional (KOMPOLNAS) untuk mendapatkan pertimbangan. Setelah itu, Komisi Kepolisian Nasional akan menyerahkan nama tersebut kepada Presiden.

Seorang calon Kepala Kepolisian Republik Indonesia tidak dapat berasal dari eksternal lembaga kepolisian dan kader partai politik tertentu. Karena berdasarkan Pasal 11 ayat 6 Undang-undang Nomor Tahun 2002 tentang kepolisian bahwa "*Calon Kapolri adalah Perwira Tinggi Kepolisian Negara Republik Indonesia yang masih aktif dengan memperhatikan jenjang kepangkatan dan karier*".<sup>54</sup> Sebab itu, jabatan seorang kepala kepolisian bebas dari unsur pihak eksternal kepolisian.

---

<sup>54</sup> Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia.

### **C. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia**

Peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia termaktub didalam undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian pada Pasal 11 ayat (1) yang berbunyi "*Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*".

Didalam isi ayat tersebut berisi frasa atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, adanya frasa tersebut karena sejauh pengetahuan penulis bahwa Negara Indonesia menganut sistem presidensial yang seharusnya pengangkatan calon kepala kepolisian Republik Indonesia menjadi hak prerogatif Presiden tanpa pengaruh Dewan Perwakilan Rakyat. Lembaga kepolisian merupakan lembaga yang berada dibawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Seperti yang dikemukakan oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial, kedudukan eksekutif tidak bergantung pada badan perwakilan rakyat. Adapun dasar hukum dari kekuasaan eksekutif dikembalikan kepada pemilihan rakyat<sup>55</sup>. Artinya dalam sistem pemerintahan presidensial kedudukan Presiden tidak dipengaruhi oleh dukungan parlemen atau badan perwakilan. Sehingga aturan mengenai pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia cukup Presiden saja tanpa melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Aturan mengenai pengangkatan dan pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Panglima Tentara Nasional Indonesia telah diajukan ke Mahkamah Konstitusi Perkara dengan Nomor 22/PUU-XIII/2015 oleh Denny Indrayana dan kawan-kawan, Heru Widodo selaku kuasa hukum dari permohonan berpendapat:

---

<sup>55</sup> Kusnardi, Moh. Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Hlm. 176.

“Bahwa seharusnya Yang Mulia, konsisten dengan sistem presidensial itu, Presiden diberikn hak prerogatifnya untuk mengangkat dan memberhentikan personil pemerintahannya, tanpa harus mendapatkan persetujuan dari cabang kekuasaan lainnya, atau dalam uji materiil ini adalah persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat,” papar Heru, yang menajdi juru bicara kuasa hukum Pemohon. Lebih lanjut Heru menyatakan bahwa adanya pembatasan terhadap hak prerogatifnya Presiden bertentangan dengan sistem presidensial. Jika terdapat pembatasan, maka harus diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Maka pembatasan itu hanya dapat dilakukan jika secara tegas diatur di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945”.<sup>56</sup>

Penulis setuju bahwa dalam menjalankan sistem suatu pemerintahan harus konsisten, karena sistem pemerintahan menganut sistem presidensial yang tertuang didalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yaitu: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Oleh karena itu Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi berhak memilih dan mengangkat jajaran pemerintahannya yaitu menteri, duta konsul, panglima Tentara Nasional Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Sehingga seharusnya, istilah mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses pengisian Kepala Kepolisian Republik Indonesia tidaklah tepat karena negara Indonesia menganut sistem presidensial.

Apabila membutuhkan peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia itu sebaliknya hanya sebatas memberikan pertimbangan saja, karena dalam suatu pemerintahan yang baik dikenal

---

<sup>56</sup> Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pengangkatan dan Pemberhentian KAPOLRI DAN Panglima TNI Dianggap Membatasi Hak Prerogatif Presiden.  
<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=10585#.VhGdTMiqpHw>

dengan sistem *check and balance*, Indonesia menganut sistem presidensial juga mengenal adanya sistem *check and balance* karena keterlibatan lembaga lain dalam bentuk mengawasi itu diperlukan untuk menciptakan roda pemerintahan yang bersinergi dan dapat menjalankan tugas serta fungsinya lebih baik. Disisi lain Harjono berpendapat sebagai ahli tata negara yang dihadirkan Denny Indrayana dan kawan-kawan dalam sidang Mahkamah Konstitusi, menyampaikan pendapatnya:<sup>57</sup>

“Pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan panglima Tentara Nasional Indonesia sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dan kemamanan negara. Lebih lanjut Harjono mengatakan bahwa tidak tepat ketika menganggap keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan panglima Tentara Nasional Indonesia sebagai *check and balance*,. Hal ini dikarenakan *check and balance* antara lembaga negara tempatnya di konstitusi dan menjadi kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, bukan merupakan kewenangan pembentuk undang-undang”.

Untuk itu Harjono berpendapat bahwa penunjukan Kepala Kepolisian dan panglima Tentara Nasional Indonesia adalah kewenangan Presiden,

“Sehingga apabila pembentuk undang-undang ingin mengatur keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan panglima Tentara Nasional Indonesia, maka hak yang dapat diberikan oleh undang-undang adalah hak untuk memberikan pertimbangan. Apabila ketentuan undang-undang akan mengatur keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pemilihan Kepala Kepolisian Republik Indonesia, hak yang dapat diberikan oleh undang-undang maksimal adalah hak untuk memberikan pertimbangan saja bukan persetujuan”.<sup>58</sup>

Khusus dalam bingkai demokrasi yang dijalani bangsa saat ini, sangat sulit untuk dapat menjalankan sistem presidensial secara murni karena terkait mental bangsa Indonesia serta pola pikir masyarakat yang begitu majemuk. Disisi lain pemerintah harus dapat diawasi dalam setiap keputusannya. Saldi Isra selaku pakar hukum tata negara Universitas Andalas berpendapat dalam keterangannya sebagai saksi ahli yang dihadirkan oleh Denny Indrayana dan kawan-kawan dalam sidang Mahkamah Konstitusi:

---

<sup>57</sup> Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Memberi Pertimbangan Calon KAPOLRI dan Panglima TNI, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=10763#.VhGgG8iqpHw>

<sup>58</sup> *Ibid*

".....hampir semua proses pengangkatan jabatan publik melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat, seperti proses pengangkatan hakim agung, hakim konstitusi, komisioner Komisi Yudisial-Komisi Pemberantasan Korupsi, Badan Pemeriksa Keuangan. Karena itu, dia mengusulkan agar peran Dewan Perwakilan Rakyat cukup memberikan "pertimbangan" dalam proses pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan panglima Tentara Nasional Indonesia yang diusulkan Presiden"

Lanjut, beliau berpendapat lagi bahwa:

"posisi Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan panglima Tentara Nasional Indonesia agak berbeda dengan menteri, sehingga proses pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan panglima Tentara Nasional Indonesia tetap dibutuhkan keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengecek otoritas Presiden. Kalaupun nantinya persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dihapus sama sekali dikawatirkan Presiden mengajukan calon Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan panglima Tentara Nasional Indonesia yang bermasalah dan potensial kedua lembaga saling menyandra".<sup>59</sup>

Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengecek otoritas Presiden memang diperlukan, karena negara Indonesia menganut sistem *check and balance* yaitu saling mengawasi antar lembaga negara. Dalam hal pengangkatan calon Kepala Kepolisian Republik Indonesia. Senada dengan pendapat dari Saldi Isra bahwa Dewan Perwakilan Rakyat cukup memberi pertimbangan saja tidak perlu atas persetujuan, karena didalam pertimbangan tersebut Dewan Perwakilan Rakyat dapat memberikan catatan-catatan khusus tentang calon diusulkan Presiden sehingga menjadi bahan pertimbangan. Apabila anggota Dewan Perwakilan Rakyat melihat ada catatan buruk terhadap calon kepala kepolisian tersebut maka Presiden dapat mencari calon lain yang kriteria serta *track record* nya lebih baik. Saldi Isra berpendapat lagi bahwa:

"....kalaupun ada catatan-catatan keberatan dari Dewan Perwakilan Rakyat seharusnya dimaknai ada penolakan. Lalu, Presiden bisa mencari dan mengusulkan calon lain demi mengatasi pola hubungan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat agar lebih baik yang sering 'dibumbui' kepentingan politik, tetapi kalau 'pertimbangan' ini kan ada modal relasi positif menjaga hubungan kedua lembaga".<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Ahli: Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Tetapi, hanya memberikan pertimbangan, bukan persetujuan.  
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt552e73bee0622/ahli-keterlibatan-dpr-dibutuhkan-dalam-pengangkatan-kapolri>

<sup>60</sup> *Ibid*

Harjono berpendapat :"*...Terlebih, dalam praktiknya "persetujuan" Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan panglima Tentara Nasional Indonesia ini rentan dipolitasi. Meski begitu, apabila persetujuan diubah menjadi pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat pun dia sepakat. Sebab, persoalan politik Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat mengenai proses pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia dan panglima Tentara Nasional Indonesia belum ada norma ketatanegaraan yang mengaturnya secara jelas*".

Penulis tidak menampik memang kepentingan politik itu ada, akibatnya Kekuasaan itu tidak bekerja karena tidak mampu melaksanakan apa yang dikatakan, merealisasikan apa yang dijanjikan atau mencapai apa yang telah direncanakan, yang terjadi hanyalah krisis kekuasaan dan dapat terjadi krisis kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Krisis kekuasaan dapat terjadi karena kekuasaan yang ada tak mampu menunjukkan legitimasinya yaitu kapasitas dalam menjalankan fungsinya sesuai harapan rakyat. Presiden Jokowi sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara sejauh pengamatan penulis belum mampu menunjukkan kapasitasnya sebagai negara dalam hal ini pengangkatan calon kepala kepolisian yang berjalan alot dan saran akan kepentingannya.

Presiden Jokowi masih mudah terpengaruh oleh tekanan politik, ibarat "Kekuasaan tanpa kuasa" tentu sebuah ironi. Bagaikan sebuah kata tapi tidak bermakna atau konsep tanpa realitas. Namun, justru "ironi kekuasaan" itu yang kini dialami yaitu ketika rezim kekuasaan tak mampu menunjukkan kekuatannya dalam memecahkan persoalan yang ada hanya ketidak berdayaannya dalam menghadapi berbagai macam tekanan- Sosial, Politik, Ekonomi dan Hukum, salah satu penyebab ironi kekuasaan karena kentalnya pertarungan kepentingan didalam tubuh pemerintahan itu sendiri dan kemudian terabaikannya lah kepentingan bangsa yang lebih besar.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Yasraf Amir Pilliang, 2015 "kekuasaan tanpa kuasa"Kompas.

Kekuasaan tidak bekerja ketika ia tidak mampu mengarahkan elemen bangsa menuju perbaikan atau perubahan. Kekuasaan adalah kemampuan untuk mendapatkan apa yang diinginkan untuk mencapai sebuah tujuan secara singkatnya yaitu kemampuan melakukan perubahan. Kekuasaan juga kemampuan untuk mengawasi, mengecek, mengendalikan, menciptakan kepatuhan, membuat ketegasan. Nyatanya semua kemampuan tersebut belum mampu ditunjuakn secara maksimal oleh Presiden Jokowi sebagai Kepala Negara. "Revolusi Mental" merupakan sebuah konsep yang dicadangkan oleh Presiden Jokowi untuk perubahan mental bangsa, sampai saat ini belum mampu terealisasikan secara nyata untuk perubahan bangsa yang lebih baik, Jokowi juga pernah berjanji bahwa beliau sangat mendukung penegakan Hak Asasi Manusia dan pemberantasan korupsi.

#### **D. Dampak Adanya Peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam Hal Pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia**

Peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia sebagai lembaga yang mewakili suara rakyat menurut penulis memiliki dampak negatif apabila Negara ini tetap berpedoman pada Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian yang menyatakan bahwa "*Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*". Apabila masih berpedoman pada Pasal diatas yaitu pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (KAPOLRI) "dengan persetujuan" Dewan Perwakilan Rakyat maka yang terjadi dampak negatifnya adalah:

1. Pergeseran kekuasaan Presiden sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan dalam sistem Presidensial.

Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab selain berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif dan biasanya melekat pada jabatan kepala negara (*head of state*).<sup>62</sup> Dalam sistem presidensial dikenal dengan adanya hak prerogatif Presiden yaitu hak yang dimiliki Presiden dalam hal mengangkat jajaran pemerintahannya tanpa intervensi dari lembaga lain, dalam hal pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia. Ada pergeseran kekuasaan Presiden dalam menggunakan hak prerogatifnya karena dibatasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden selaku kepala Negara sulit untuk memutuskan pilihan karena harus melewati Dewan Perwakilan Rakyat dulu yang banyak diwarnai kepentingan politik.

Dilihat dari kasus Komandan Jenderal Budi Gunawan bahwa Presiden merasa kesulitan untuk segera menentukan pilihannya antara mengangkat Komandan Jenderal Budi Gunawan atau tidak, secara undang-undang memang harusnya Presiden segera mengangkat Komandan Jenderal Budi Gunawan karena telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi secara moral Presiden akan ditanyakan integritas oleh masyarakat luas karena mengangkat calon Kepala Kepolisian Republik Indonesia yang bermasalah dan dapat menjadi masalah yang lebih serius lagi apabila Presiden mengangkat tersangka korupsi menjadi Kepala Kepolisian Republik Indonesia, dan ini sangat berdampak bagi roda pemerintahan Presiden Jokowi.

2. Presiden bukanlah pemegang otoritas tunggal dalam memilih Kepala Kepolisian Republik Indonesia.

Secara tidak langsung pembatasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan ikut memilih Kepala Kepolisian Republik Indonesia telah mereduksi hak prerogatifnya Presiden, dengan begitu jelas bahwa Dewan Perwakilan Rakyat telah

---

<sup>62</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, hlm. 49-49.

melampaui kewenangannya, karena Presiden berhak memilih dan mengangkat jajaran pemerintahannya berlaku atas sistem presidensial.

### 3. Sistem Presidensial tidak Berjalan Secara Konsisten

Dipilihnya Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat serta kedudukan Presiden yang tidak dapat dijatuhkan oleh Majelis Permusyawaratan rakyat kecuali seperti diatur dalam Pasal 7A Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menghilangkan segi-segi parlementer dalam sistem pemerintahan Indonesia. Seperti yang dikatakan oleh Bagir Manan bahwa: "*....sistem (pemerintahan) Indonesia secara hakiki adalah sistem presidensial bukan dimaksudkan sebagai suatu bentuk campuran. Karena di masa depan Presiden di satu pihak dipilih langsung, dan di pihak lain tidak bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka sistem presidensial menjadi lebih murni (tidak ada lagi unsur campuran)*".

Berbicara mengenai kedaulatan rakyat atau demokrasi, maka badan perwakilan rakyat merupakan elemen kepanjangan tangan rakyat dalam demokrasi perwakilan. Setiap fungsi, tugas dan kekuasaan yang dimiliki oleh badan perwakilan rakyat bermakna kedaulatan rakyat. Didalam negara yang menganut demokrasi, maka tidak ada satu penyelenggaraan negara yang tidak mengatasnamakan rakyat. Dengan demikian, maka kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara juga memiliki makna filosofis kedaulatan rakyat.

Jimly Asshiddiqie menyebut kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara merupakan salah satu tugas DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan, yakni pengawasan dalam pengisian pejabat publik (*control of political appointment of public official*)<sup>63</sup> yang artinya pengisian pejabat publik tidak boleh lepas dari pengawasan dan

---

<sup>63</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi:2008, hlm. 163.

kontrol publik yang terjemakan dalam lembaga perwakilan rakyat. Bahkan Bagir Manan menyebut keterlibatan badan perwakilan memiliki dampak positif antara lain:

1. Terciptanya mekanisme *checks* dari badan perwakilan rakyat (sebagai pelaksana kedaulatan rakyat) terhadap Presiden. Dengan demikian dapat dicegah kemungkinan terjadi *spoil system* dalam mengisi jabatan negara atau pemerintahan atau masuknya orang-orang yang tidak pantas atau yang tidak dikehendaki politik dalam pemerintahan;
2. Presiden "dibantu" oleh badan perwakilan untuk mendapatkan orang yang bermutu dan handal dalam hal ideologi, kecakapan, integritas dan lain sebagainya.
3. Mereka yang hendak menjadi menteri atau menduduki jabatan lain yang memerlukan konfirmasi tidak semata-mata "mengusahakan" dukungan Presiden, tetapi dukungan masyarakat yang tercermin pada dukungan badan perwakilan. Dengan demikian, sebagai orang yang akan diserahi tanggung jawab memimpin dan menyelenggarakan urusan pemerintahan akan "dipaksa" berorientasi ke bawah, tidak hanya ke atas. Secara sosiologis seorang pemimpin akan tumbuh dari masyarakat, bukan sekedar diciptakan oleh pemimpin atau pemegang kekuasaan negara atau pemerintahan. Seseorang akan menjadi pejabat bukan karena perkenan pemimpin, tetapi perkenan yang dipimpin.
4. Sistem Konfirmasi ini menunjukkan pertanggungjawaban dalam pengisian jabatan kepada rakyat (melalui badan perwakilan) sebagai yang berdaulat dan tempat setiap pejabat bertanggungjawab.<sup>64</sup>

Pandangan Bagir Manan tersebut menegaskan bahwa keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengisian pejabat negara dilihat dari sudut pandang kedaulatan rakyat adalah tepat. Oleh karenanya penulis sepandangan terhadap hal tersebut, sebab dalam negara hukum yang demokratis tidak boleh ada jabatan yang tidak dapat diawasi dan dipertanggungjawabkan.<sup>65</sup> Salah satu bentuk pengawasan dan pertanggungjawaban terhadap rakyat yang berdaulat (baik langsung maupun tidak langsung) adalah dimulai semenjak proses pengangkatannya. Selain bermakna kedaulatan rakyat, kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara juga mencerminkan prinsip *checks and balances* yang memiliki kaitan erat dengan ajaran pemisahan kekuasaan. Dalam ajaran pemisahan

---

<sup>64</sup> Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH Press UII:2006, hlm. 47-48.

<sup>65</sup> Bagir Manan, *Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat*, FH UII Press:2003, hlm. 67.

kekuasaan tetap diperlukan suatu mekanisme saling mengawasi antara cabang-cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain.<sup>66</sup> Pemikiran mengenai mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi ini lahir dari modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan yaitu teori pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) yang menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan, bukan pada pemisahan organ, dan teori *checks and balances*.

Sistem pemerintahan presidensial dapat dikatakan sebagai subsistem pemerintahan republik, karena hanya dijalankan dalam negara yang berbentuk republik salah satu Negara itu adalah Negara Indonesia. Ciri-ciri model sistem presidensial Amerika Serikat yang disebut sebagai pencerminan sistem pemerintahan presidensial murni, menurut Bagir Manan bahwa "*Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal*". Karena lembaga Kepolisian merupakan bagian dari eksekutif maka Presiden selaku pemegang eksekutif tunggal berhak memilih dan mengangkat Kepala Kepolisian Republik Indonesia tanpa melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Negara Indonesia sistem pemerintahannya menganut sistem presidensial tetapi tidak dijalankan secara konsisten karena hak prerogatif Presiden terbatas oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut penulis Negara Indonesia menganut sistem yang disebut dengan presidensial tidak murni karena Dewan Perwakilan Rakyat hampir setiap proses pengangkatan jabatan publik melibatkan peran Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat dalam ketatanegaraan menjalankan fungsi pengawasan terhadap Presiden yang terdapat Pasal 11 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 dengan cara ikut menyetujui pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia, menurut penulis kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pengangkatan Kepala Kepolisian

---

<sup>66</sup> Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, hlm. 8.

Republik Indonesia memang telah membatasi hak prerogatif Presiden. Pembatasan itu ada baiknya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengawasi Presiden sebagai bentuk relasi positif menjalankan sistem *check and balance* tetapi cukup dengan memberi pertimbangan saja.

## **BAB V**

# **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Sebagai akhir dari penelitian ini, maka dapat disimpulkan beberapa hal yaitu:

1. Konsep negara hukum ditunjukkan dalam hal persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia. Hal ini karena Presiden dalam pengangkatan Kepala Kepolisian harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dikarenakan sebagai negara yang mendasarkan pada hukum atau negara hukum maka perlunya lembaga perwakilan dalam hal pengangkatan seorang Kepala Kepolisian. Presiden tidak bisa dengan sendirinya mengangkat seorang Kepala Kepolisian, karena ada lembaga lain yang mengawasinya yaitu DPR.
2. Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat menolak tidaknya atau menyetujuinya calon yang diusulkan oleh Presiden tetapi hanya memintai penjelasan kinerja apa yang akan dilakukan sebagai seorang Kepala Kepolisian.

### **B. Saran-saran**

Sebagai saran pengusulan pengangkatan seorang Kepala Kepolisian tidak hanya sekadar fit and profer test atau tes kelayakan dan kepatutan saja, tetapi juga perlu diketahui secara detail rekan jejak seorang Kepala Kepolisian Republik Indonesia sehingga akan memudahkan untuk meminta pertanggungjawabannya nanti setelah selesainya menjabat.

## DAFTAR PUSTA

### Buku

Andrew Vincent, *Theories of The State*, Brasiri Blackwell, Oxford, 1987.

Anonimous, *Administrasi Pemerintahan Zaman Mangkunagoro IV*, Rekso Pustako, Solo, 1971.

Aswanto. *Hukum dan Kekuasaan, Relasi Hukum, Politik dan Pemil*. Yogyakarta 2012. Rangka Education.

Azhari, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Terhadap Unsur-Unsurnya*, Jakarta, UI Press, 1995.

Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH Press UII:2006.

....., *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Gama Media – Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1999.

....., *Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat*, FH UII Press:2003.

Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2005.

Baringbing Simpul, RE, *Mewujudkan Supremasi Hukum*, Jakarta. Pusat Kegiatan Reformasi, 2001.

Bibit S. Rianto, *Reformasi POLRI Suatu Pemikiran ke Arah Kemandirian Dalam Rangka Menegakkan Supremasi Hukum*, Jakarta: ghalia, 1999.

Ismantoro Dwi Yuwono, *Memahami Berbagai Etika Profesi & Pekerjaan, Pustaka Yustisia*, Yogyakarta, 2011.

.J Von Schmid, *Pemikiran Tentang Negara dan Hukum*, Jakarta: Pembangunan, 1988.

Jazim Hamidi, dkk. *Teori Hukum Tata Negara*, Jakarta: Salemba Humanika, 2012.

Janedra M Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktek Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012.

Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi:2008.

....., *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Buana Ilmu, 2007.

- Khairul Ilmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Koentjaraningrat, *Berbagai Istilah Jawa untuk Tuhan dan Makhluk-Makhluk Halus serta Paham tentang Kekuasaan dalam Ahmad Ibrahim, Islam di Asia Tenggara Perkembangan Kontemporer*, Jakarta: LP3ES, 1990.
- Kuntjoro Purbopranoto, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, cet. III (Jakarta-Bandung: PT Erosco, 1960.
- Mabes POLRI. *Derap Langkah Polri di Tengah Dinamika Bangsa*, Jakarta: Mabes POLRI. 2008.
- Marieke Blombergen, *Polisi Zaman Hindia Belanda dari Kepedulian dan Ketakutan*. Jakarta: Kompas 2011.
- Markus Gunawan dkk, *Buku Pintar Calon Anggota dan Anggota POLRI*. Jakarta: visi media 2009.
- Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 1977.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Sinar Bakti, 1988.
- Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Undang-Undang Dasar Negara 1945*. Jakarta: PT Gramedia, 1989.
- Moh Mahfud Md, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- ....., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1992.
- M. Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, cet, III, Jakarta: Kencana Prenada Pancasila Media Group, 2007.
- Nirmatul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, UII Press Yogyakarta, 2005.
- Oemar Seno Adji, *Prasarana Dalam Indonesia Negara Hukum*, Simposium UI Jakarta, 1966.
- Rafael Raga Maran, *Pengantar Sosiologi Politik*, Jakarta: Rineka Cipta, 2001.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.

Sadjijono, *Memahami Hukum Kepolisian*, Yogyakarta : Laks Bang PRESS Sindo, 2010.

Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Cet Kelima, Rajawali, 2004.

Titik Triwulan Tutik, *Eksistensi, Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial Sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2007.

W.J.S.Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, PN Balai Pustaka, 1985.

### **Makalah/Hasil Penelitian/ Website**

<https://www.gurupendidikan.co.id/negara-hukum/>

<https://media.neliti.com/media/publications/12790-ID-sistem-pertanggungjawaban-hukum-kepolisian-negara-republik-indonesia-secara-orga.pdf>.

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=10585#.VhGdT8iqpHw>.

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=10763#.VhGgG8iqpHw>.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt552e73bee0622/ahli—keterlibatan-dpr-dibutuhkan-dalam-pengangkatan-kapolri>.

Mohamad Faisal Ridho, "Kedaulatan Rakyat Sebagai Perwujudan Demokrasi Indonesia" *ADALAH, Buletin Hukum dan Keadilan*, Vol. 1, No. 8e, 2017.

Mohamad Faisal Ridho, "Kedaulatan Rakyat Sebagai Perwujudan Demokrasi Indonesia".

Patawari "Hakikat Kedaulatan Rakyat Dalam Pemilihan Umum Legislatif di Indonesia " Vol. 9, 2014.

Soewoto Mutyosudorno, "*Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*": (Prosding workshop: Asosiasi Pengajar HTN DAN HAN Jawa Timur dan In-Trans), Malang, 2004.

Yasraf Amir Pilliang, "kekuasaan tanpa kuasa"Kompas, 2015.