

Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Panglima TNI Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil

Dewi Retno Sari¹,
Universitas Trunojoyo Madura
170111100082@student.trunojoyo.ac.id

Yudi Widagdo Harimurti²
Universitas Trunojoyo Madura
wiedharimurti@gmail.com

ABSTRAK

Perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945, kembali menempatkan negara Indonesia kearah sistem pemerintahan Presidensial, yang didalamnya Presiden memiliki jabatan sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan, sehingga Presiden memiliki kedudukan yang sangat kuat. Sebagaimana amanat dalam Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945 bahwa Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara sehingga Presiden memiliki kekuasaan penuh atau Hak Prerogatif dalam menjalankan kewenangannya dibidang pertahanan dan keamanan Nasional, termasuk dalam hal pengangkatan jabatan Panglima TNI, mengingat Panglima TNI bertanggung jawab kepada Presiden. Namun adanya ketentuan peraturan dibawah UUD NRI Tahun 1945 yakni dalam Pasal 13 ayat (2) Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI dan Pasal 17 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara telah memperlemah kewenangan Presiden melaksanakan Hak Prerogatifnya dalam hal pengangkatan Panglima TNI yang mengharuskan adanya persetujuan DPR. Penelitian ini merupakan penelitian normatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) serta analisis menggunakan metode deduktif. Hasil penelitian ini seharusnya dengan dianutnya sistem pemerintahan presidensial oleh Negara Indonesia, maka Presiden memiliki hak Prerogatif khususnya dalam Pengangkatan Panglima TNI sebagai amanat Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945.

Kata Kunci: Hak Prerogatif Presiden, Pengangkatan Panglima TNI, Sistem Pemerintahan Presidensial.

ABSTRACT

The fourth amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD NRI 1945) re-established the Indonesian government system in the form of a presidential system. This means that the President has the position of Head of State as well as Head of Government. Hence, the President has a very strong position. Article 10 of the UUD NRI 1945 states that the President is the highest authority in the Army, Navy, and Air Force. This means that the President has full power or prerogative rights in carrying out his authority in the field of national defense and security, including the appointment of the Indonesian National Armed Forces (TNI) Commander, because the TNI Commander is responsible to the President. However, the provisions of the regulations under the UUD NRI 1945 namely Article 13 paragraph (2) of Law Number 34 of 2004 concerning the Indonesian National Armed Forces and Article 17 of Law Number 3 of 2002 concerning National Defense, have weakened the President's authority to exercise his prerogative rights in terms of appointments TNI Commander. Because the regulation requires the approval of The House of Representatives (DPR). This research is normative and uses a statutory approach and a conceptual approach. In addition, this study also analyzes using a deductive method. The results of this research show that Indonesia must fully implement its government system, namely the presidential system. This means that the President has prerogative rights, especially in the Appointment of the TNI Commander by Article 10 of the UUD NRI 1945.

Keywords: President Prerogative Rights, Appointment of TNI Commander, Presidential Government System.

PENDAHULUAN

Konstitusi pada umumnya dijadikan sebagai pedoman dalam mengatur dan membatasi suatu kekuasaan negara dalam menjalankan ketatanegaraan. Kekuasaan tersebut berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden. Kekuasaan seorang Presiden dalam suatu negara memiliki posisi yang sangat penting, sehingga kekuasaan tersebut harus diatur serta terakomodir secara jelas dalam konstitusi dan suatu perundang-undangan dibawahnya. Besar atau tidaknya Presiden dalam menjalankan kekuasaannya tergantung kepada tugas, wewenang, dan kedudukan Presiden yang diberikan oleh konstitusi kepadanya.¹

Perubahan UUD NRI Tahun 1945, kembali menempatkan negara Indonesia kearah sistem pemerintahan Presidensial. Dari beberapa pandangan tentang sistem Presidensial dikenal lebih menekankan adanya pemisahan kekuasaan (*separation of power*).

Adapun ciri-ciri utama sistem pemerintahan Presidensial yang dikemukakan oleh Arend Lijphart, yakni adanya pemisahan cabang kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, yang kekuasaan eksekutif berada di

luar kekuasaan legislatif.² Dengan adanya pemisahan yang tegas antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislative merupakan titik penting guna menjalankan suatu kekuasaan dalam sistem pemerintahan Presidensial.

Sebagaimana amanat “Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945” telah mengamanatkan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar.” Artinya, dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan tanggung jawab dan kekuasaan berada pada tangan satu orang yakni dipegang oleh Presiden. Pasal ini dimaksudkan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dalam pengertian Presiden menurut sistem pemerintahan Presidensial.³ Dianutnya sistem pemerintahan Presidensial oleh Indonesia, menjadi kosekuensi bahwa sistem pemerintahan terpusat kepada seorang Presiden yang kedudukannya sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara.

Menurut Mahfud MD bahwa dalam konsep menjalankan sistem pemerintahan Presidensial, Presiden memiliki hak dan kewenangan penuh dalam menjalankan

¹ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, “Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia”, 2010, Bandung, hlm.73. Yang dikutip dari Bachtiar Baital, “Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden Di Bidang Yudikatif Dalam Menjamin Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman”, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 2 Nomor 1, 2014, hlm. 19.

² Pendapat Arend Lijphart dari *Jurnal Laode Harjudin*, “Ambivalensi Kekuasaan Prerogatif Presiden Pasca Amandemen Konstitusi”. *Jurnal Ilmu Sosial Indoensia*, Vol. 1 Nomor 1, Juni 2020, hlm. 29.

³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, hlm. 127.

kekuasaannya⁴, yang dalam hal tersebut Presiden diberikan Hak Prerogatif untuk menjalankan kewenangannya dalam mengangkat atau memberhentikan personilnya tanpa adanya keharusan mendapatkan persetujuan dari kekuasaan lembaga lain yakni Dewan Perwakilan Rakyat yang kemudian disebut (DPR).

Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia, sebelum adanya amandemen “UUD NRI Tahun 1945”, terdapat beberapa pengaturan yang mengatur terkait dengan Hak Prerogatif Presiden yang dalam penyelenggaraannya dapat menjadi kewenangan sendiri Presiden tanpa keikutsertaan dalam hal pertimbangan atau persetujuan dari suatu lembaga lain contohnya DPR. Namun, ketentuan yang mengatur terkait dengan kewenangan Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaannya secara sendiri oleh Presiden tanpa keikutsertaan pertimbangan dan persetujuan dari lembaga lain yakni DPR nyaris tidak ada lagi sesudah amandemen UUD NRI Tahun 1945, selain dalam ketentuan “Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945” mengenai “proses pengangkatan dan pemberhentian menteri negara”. Sehingga dalam hal ini pengaturan terkait Hak Prerogatif Presiden yang dilakukan tanpa adanya persetujuan DPR tidak ada lagi.

Lebih lanjut, berkaitan dengan keikutsertaan DPR dalam pengisian jabatan lembaga negara, salah satunya yakni

⁴ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Gama Media, 1999, hlm. 256.

pemberian persetujuan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Panglima Tentara Nasional Indonesia yang selanjutnya disebut (TNI). Hal ini bermula adanya “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015 tentang pengujian Undang-Undang Kepolisi-an, Undang-Undang Pertahanan dan Undang-Undang TNI terhadap Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengenai persoalan pengisian jabatan Kapolri dan Panglima TNI” yang mengharuskan adanya persetujuan DPR.

Denny Indrayani dkk yang melakukan pengujian Undang-Undang tersebut menganggap bahwa dengan adanya persetujuan DPR telah mengganggu Hak Prerogatif Presiden dan dirugikan secara konstitusional karena dapat berpotensi dijadikan alat bargaining politik serta kesulitan untuk menjelaskan sistem Presidensial dalam Ketatanegaraan Republik Indonesia.⁵

Secara eksplisit, Tentara Negara Indonesia memiliki fungsi utama diatur dalam “Pasal 30 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945”.⁶ Artinya TNI merupakan alat negara untuk melindungi, memelihara kedaulatan yang dipimpin oleh Panglima TNI. Berkaitan dengan penerahan serta penggunaan kekuatan

⁵ Lihat Putusan Nomor 22/PUU-XIII/2015.

⁶ Lihat Pasal 30 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi : Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara sebagai alat Negara yang bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan Negara.

militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden⁷, hal tersebut sesuai dengan “Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945” yang mengatur: “Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara”. Yang dengan ini menjadi konsekuensi yuridis bahwa TNI dalam menjalankan tugasnya dibidang pertahanan maupun keamanan negara bertanggung jawab kepada Presiden hal ini sejalan dengan sistem Pemerintahan Presidensial yang dianut oleh Indonesia bahwa Presiden seharusnya memiliki kewenangan mutlak (Hak Prerogatif) dalam hal tersebut termasuk dalam pengangkatan Panglima TNI.

Namun, setelah reformasi pasca pemberlakuan “Tap MPR No VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri”, “Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI”, “Undang-undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara” telah memperlemah kewenangan Presiden. Sehingga pada sistem ketatanegaraan Indonesia yang baru, dapat dikatakan telah terjadi pergeseran kekuasaan yang cukup besar. Yang bermaksud terjadi pergeseran kekuasaan ini adalah kekuasaan dari Presiden ke tangan DPR, sehingga dikatakan bahwa sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 bercorak *executive heavy*, maka sesudah amandemen UUD NRI Tahun 1945 telah berkembang menjadi *legislative heavy* yang semua dalam tindakan Presiden harus adanya

⁷ Lihat Pasal 3 ayat (1) UU TNI.

keikutsertaan lembaga lain didalamnya.⁸

Sebagai bentuk bahan pendukung terdapat peraturan terkait dengan pengangkatan Panglima TNI yang diatur dalam hukum atau konstitusi negara lain. Yakni di Negara Rusia, Dalam “*The Constitution of the Russian Federation of 25.12.1993 with amends of 30.12.2008*” yang selanjutnya disebut Konstitusi Federal Rusia. Dalam konstitusi Rusia Presiden memiliki kekuasaan yang luas dalam menjalankan kekuasaan legislative dan eksekutif. Salah satu kewenangan tersebut yakni dalam mengangkat jabatan negara khususnya dalam Sistem Keamanan Nasional, Presiden Federasi Rusia memiliki peranan yang penting.

Berkaitan dengan pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI, Konstitusi Federal Rusia telah mengatur terkait dengan kewenangan yang menjadi Hak Independent Presiden dalam khususnya dalam pengangkatan dan pemberhentian Angkatan Bersenjata Federal Rusia. Yakni dalam “*Article 82 letter (k)*” “*The President of the Russian Federation shall: appoint and dismiss the supreme command of the Armed Forces of the Russian Federation*”⁹. Yang dalam arti diatur dalam Pasal 82 huruf (k) Konstitusi Federal Rusia, Presiden mempunyai Hak Prerogatif untuk mengangkat dan

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2010, hlm.189.

⁹ Lihat *The Constitution of the Russian Federation of 25.12.1993 with amends of 30.12.2008* yang selanjutnya disebut Konstitusi Federal Rusia.

memberhentikan Komando Tertinggi Angkatan Bersenjata Rusia Federasi tanpa adanya ikut serta lembaga lain.

Hal ini yang kemudian dapat menjadi pembahasan dan berdasarkan pemaparan latar belakang diatas dapat ditarik rumusan masalah yakni Pertama, bagaimanakah konsep Hak Prerogatif Presiden dalam pengangkatan Panglima TNI. Kedua, bagaimana implementasi konsep Hak Prerogatif Presiden dalam pengangkatan Panglima TNI berdasarkan UU TNI dalam sistem pemerintahan Presidensial yang dengan tujuan untuk dapat mengetahui konsep Hak Prerogatif Presiden dan sejauh mana Hak tersebut dalam pengangkatan jabatan Panglima TNI dan dari penelitian ini penulis berharap dapat memberikan pemahaman mendasar terkait dengan Hak Prerogatif yang dimiliki Presiden khususnya dalam negara yang menganut adanya sistem pemerintahan Presidensial.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan penelitian Yuridis normative. Yakni penelitian yang berpedoman pada ketentuan hukum positif yang menggunakan cara meneliti bahan pustaka. Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian hukum ini ialah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konspetual. Sumber dari bahan hukum yang dipakai oleh penelitian ini dibagi menjadi dua yakni bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, risalah serta putusan hakim sedangkan bahan sekunder terdiri dari kumpulan dari karya tulis

dan literatur yang terkait dengan permasalahan yang dikaji yaitu Hak Prerogatif Presiden dalam hal pengangkatan Panglima TNI. Teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui studi kepustakaan yang terdiri dari peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berkaitan dengan hak prerogatif presiden dalam pengangkatan Panglima TNI.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Panglima Tentara Nasional Indonesia.

Menjalankan penyelenggaraan pemerintahan Presiden memiliki kewenangan yang diperoleh secara atributif, yang pemberiannya kewenangan tersebut menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, yang timbul dari keadaan yang belum ada hingga ada. Kekuasaan yang berasal dari atributif bersifat asli (*oorspronkelijk*) dan menimbulkan adanya kekuasaan baru. Kekuasaan atributif diberikan melalui “UUD NRI Tahun 1945” yang dimiliki oleh Presiden sebagai kepala negara dan juga kepala pemerintahan.

Sebagaimana amanat “Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945” mengatur bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar” sehingga kekuasaan yang dilakukan oleh Presiden begitu besar, dan dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan Presiden diberikan kewenangan tanpa melalui lembaga lain yang sesuai dengan



konstitusi yang mengatur. Hal ini berkaitan dengan jabatan Panglima TNI yang diberikan kepada Presiden sesuai dengan kosekuensi amanat “Pasal 30 ayat (3) dan Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945” Tentara Nasional Indonesia dikatakan suatu organ negara yang dibawah dan bertanggung jawab kepada seorang Presiden.

Kekuasaan Presiden sebagai kekuasaan tertinggi Panglima TNI, telah secara jelas diatur tegas dalam UUD NRI Tahun 1945 yang diberikan secara atributif, yakni dalam “Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur: *“Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara”*.

Sebagaimana ahli hukum tata negara berpandangan bahwa Pasal tersebut merupakan pasal yang dianggap oleh masyarakat sebagai Hak Prerogatif Presiden.¹⁰ Kekuasaan tersebut dapat dipahami kekuasaan Presiden sebagai kepala negara bukan kepala pemerintahan.¹¹ Selain itu dalam frasa Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945 jelas tidak adanya lembaga persetujuan didalamnya, sehingga mestinya Presiden memiliki Hak Prerogatif khususnya dalam Pengangkatan Panglima TNI.

Sebagaimana karakteristik dalam

sistem pemerintahan Presidensial antara lain¹²:

- a) Bahwa Presiden merupakan kepala eksekutif yang memiliki kekuasaan memimpin kabinet dan diangkat oleh kabinet dan bertanggung jawab kepadanya. Presiden merupakan kepala negara yang masa jabatannya ditentukan oleh konstitusi;
- b) Presiden tidak dipilih oleh legislatif, sehingga Presiden bukan bagian dari legislative;
- c) Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh lembaga legislatif dan tidak bertanggung jawab pula pada lembaga legislative; dan
- d) Dan Presiden tidak dapat membubarkan lembaga legislatif.

Dari beberapa karakteristik sistem Pemerintahan Presidensial, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, istilah Hak Prerogatif tidak dicantumkan sama sekali dalam “UUD NRI Tahun 1945” atau dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya, kecuali Hak Prerogatif dalam Konstitusi dari beberapa pandangan yakni secara ekplisit hanya diatur dalam “Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945”, dan secara nyata Hak Prerogatif tersebut dipraktikan yakni dalam “pengangkatan menteri” sebagai pembantu Presiden, hak ini dipadankan terhadap istilah presiden sebagai kepala pemerintahan dalam pengangkatan jabatan negara.

Dilihat dalam konteks Sistem Pemerintahan Presidensial, dimana Presiden

¹⁰ Ni'matul Huda. “Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia”. *Jurnal Hukum*. Volume 8 Nomer 18 2001, hlm. 02.

¹¹ Jimly Asshiddiqie. *“Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah”*, Jakarta, UI Press, 1996, hlm. 78.

¹² C.F. Strong, *“Konstitusi-Konstitusi Politik Modern”*, Nuansa Nusa Media, Bandng, 2004, hlm. 381.

mempunyai kewenangan yang tak terbatas atau biasa disebut dengan (*executive heavy*) dibandingkan dengan cabang kekuasaan lainnya, dan hal ini apabila kewenangan Presiden selalu ada keikutsertaan lembaga lain “Persetujuan DPR”, maka lebih mengarah kepada kekuasaan legislatif (*legislative heavy*).

Salah satu hal yang menjadi tolak ukur kuatnya (*legislative heavy*) dalam menjalankan roda pemerintahan yakni ada pada Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 yang mengartikan secara tegas bahwa DPR memiliki kekuasaan yang sangat kuat, terutama dalam hal pembuatan Undang-undang. Sehingga Pergeseran kewenangan kearah legislative ini yang kemudian tidak sesuai dan tidak mencerminkan pelaksanaan sistem Pemerintahan Presidensial.

Sama halnya dengan Pengangkatan Panglima TNI yang mengharuskan adanya “Persetujuan DPR” sebagaimana diatur dalam UU Pertahanan Negara dan UU TNI hal ini kembali memperkuat adanya kekuasaan DPR. Panglima Tentara Nasional Indonesia merupakan instansi yang diberikan kewenangan oleh negara dalam menjalankan fungsi roda pemerintahan dalam bidang keamanan, pertahanan negara, perlindungan, serta pengayoman yang kedudukannya berada dibawah Presiden. Oleh karena itu Presiden diberikan wewenang tertinggi yang sangat penting dalam memimpin serta dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang menjadi tugas dari TNI sebagai amanat dari konstitusi “Pasal 10 dan 30 ayat (3) UUD

NRI Tahun 1945”. Pelaksanaan fungsi dan tugas TNI, Presiden dibantu oleh seorang Panglima TNI, Panglima TNI bertanggung jawab terhadap Presiden. Dengan demikian, menjadi kosekuensi secara hukum dapat dikatakan Presiden memiliki Hak Prerogatif dalam menjalankan kewenangannya dalam bidang pertahanan dan keamanan negara dalam lingkup TNI.

Sehingga dalam proses pengangkatan Panglima TNI, Presiden memiliki kewenangan besar didalamnya baik terkait dengan pengusulan calon Panglima TNI maupun penetapannya calon Panglima TNI yang dirasa sesuai dalam aspek moral dan kepribadian berdasarkan rekam jejak. Yang kemudian maksud disini Presiden memiliki Hak Prorogatif untuk mengusulkan calon Panglima TNI kepada DPR.

Implementasi Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Panglima Tentara Nasional Indonesia Dilakukan

Sebagaimana amanat dalam “Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945” mengatur bahwa “Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara”. Yang mana hal tersebut merupakan kekuasaan tertinggi yang dimiliki Presiden dalam tiga angkatan bersenjata. Kekuasaan Presiden disini memiliki arti bahwa Presiden merupakan Panglima tertinggi angkatan bersenjata dan dalam menjalankan kekuasaan angkatan bersenjata tersebut dipimpin dan dibawah kendali oleh Panglima

TNI, oleh karena itu harus diangkat oleh seorang Presiden semata.

Dalam “Pasal 17 UU Pertahanan” mengatur terkait dengan proses pengangkatan Panglima TNI sebagai berikut:

- (1) *Presiden mengangkat dan memberhentikan Panglima setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*
- (2) *Pengangkatan Panglima, sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diangkat dari perwira tinggi Tentara Nasional Indonesia yang sedang atau pernah menjabat sebagai Kepala Staf Angkatan.*
- (3) *Presiden mengangkat dan memberhentikan Kepala Staf Angkatan atas usul Panglima.*
- (4) *Tata cara pengangkatan dan pemberhentian Panglima dan Kepala Staf Angkatan, sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (3), diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.*

Dalam pengaturan diatas mengatur bahwa Panglima TNI berasal dari perwira tinggi yang sedang atau pernah menjabat sebagai Kepala Staf Angkatan dan dalam pengangkatan Panglima harus mendapatkan persetujuan DPR. Yang kemudian adanya frasa “persetujuan DPR” ini menimbulkan pro maupun kontra, pada posisi kontra dengan adanya persetujuan DPR tersebut dapat mengakibatkan Panglima TNI sulit untuk terlepas dari pengaruh DPR dan tentu hal ini membuat Panglima TNI dalam menjalankan tugasnya untuk mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia kurang independen dan professional¹³, kemudian dari

¹³ Lihat Putusan Nomor 22/PUU-XIII/2015.

sisi pro dalam sistem pemerintahan presidensial tentu Presiden memiliki kekuasaan yang kuat¹⁴, agar tidak adanya diktatorisme, maka diperlukan mekanisme *checks and balances*, antara lembaga tinggi negara yang biasanya disebut sebagai *checking power wit power*¹⁵.

Selain dalam UU Pertahanan, pengangkatan Panglima TNI juga diatur dalam “Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI)”. Penganturan terkait dengan proses pengangkatan Panglima TNI diatur dalam “Pasal 13 UU TNI” antara lain sebagai berikut:

- (1) *TNI dipimpin oleh seorang Panglima.*
- (2) *Panglima sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*
- (3) *Pengangkatan dan pemberhentian Panglima dilakukan berdasarkan kepentingan organisasi TNI.*
- (4) *Jabatan Panglima sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dijabat secara bergantian oleh Perwira Tinggi aktif dari tiap-tiap Angkatan*

¹⁴ Titik Triwulan Tutik, “*Pokok-pokok Hukum Tata Negara*”, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2006, hlm. 146. Tugas dan tanggungjawab sebagai kepala negara meliputi hal-hal yang seremonial dan protokoler kenegaraan, jadi mirip dengan kewenangan kaisar atau raja/ratu, tetapi tidak berkenaan dengan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan. Wewenang dan kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan adalah karena fungsinya sebagai penyelenggara tugas legislatif.

¹⁵ Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia* (Edisi Revisi), Jakarta, Rineka Cipta, 2002, hlm. 14.

yang sedang atau pernah menjabat sebagai Kepala Staf Angkatan.

- (5) Untuk mengangkat Panglima sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Presiden mengusulkan satu orang calon Panglima untuk mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (6) Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap calon Panglima yang dipilih oleh Presiden, disampaikan paling lambat 20 (dua puluh) hari tidak termasuk masa reses, terhitung sejak permohonan persetujuan calon Panglima diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
- (7) Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui calon Panglima yang diusulkan oleh Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (6), Presiden mengusulkan satu orang calon lain sebagai pengganti.
- (8) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui calon Panglima yang diusulkan oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat memberikan alasan tertulis yang menjelaskan ketidaksetujuannya.
- (9) Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat tidak memberikan jawaban sebagaimana dimaksud pada ayat (7), dianggap telah menyetujui, selanjutnya Presiden berwenang mengangkat Panglima baru dan memberhentikan Panglima lama.
- (10) Tata cara pengangkatan dan pemberhentian Panglima sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), ayat (8), dan ayat (9), diatur lebih lanjut dengan keputusan Presiden”.

Dalam ketentuan proses pengangkatan Panglima TNI diatas, sama halnya pengaturan yang diatur dalam UU Pertahanan yang dalam hal pengangkatan Panglima TNI harus adanya “persetujuan DPR”, sehingga pengaturan terkait dengan pengangkatan Panglima TNI tidak lagi sepenuhnya menjadi Hak Prerogatif

Presiden, hal ini bermaksud sebagai bentuk mekanisme *check and balances* agar adanya saling kontrol antara lembaga lainnya. Dan jika melihat ketentuan peraturan diatas bahwa Presiden mengusulkan calon Panglima TNI untuk mendapatkan persetujuan DPR, dalam waktu 20 (dua puluh hari) sejak diterimanya surat pengusulan calon, dan apabila dalam waktu tersebut DPR tidak memberikan persetujuan maka dianggap telah menyetujui terhadap calon yang diusulkan oleh Presiden.

Sehingga dari beberapa ketentuan diatas yang kemudian penulis analisis lebih dalam terkait dengan dimana letak Hak Prerogatif Presiden dalam Pengangkatan Panglima TNI, sehingga untuk mencari hal tersebut dilakukan analisis terhadap ketentuan yang telah mengatur terkait dengan mekanisme pengangkatan Panglima TNI sebagaimana dalam “Pasal 13 UU TNI”, jika melihat ketentuan peraturan Pengangkatan Panglima TNI, Presiden memiliki Hak Prerogatif didalamnya antara lain dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Dalam menentukan calon Panglima TNI Presiden memiliki hak penuh atau Hak Prerogatif untuk menentukan calon Panglima TNI yang akan diajukan kepada DPR, yang mana calon Panglima TNI tersebut menurutnya baik dan tepat untuk mendapatkan persetujuan DPR, dan apabila DPR tidak menyetujui akan calon yang diajukan, maka Presiden dapat mengusulkan kembali calon baru kepada DPR.

- 2) Dalam hal apabila DPR tidak menyetujui calon Panglima TNI yang telah diusulkan oleh Presiden, dengan tidak memberikan jawaban alasan tertulis sesuai dengan jangka waktu yang ditentukan yakni 20 hari, maka Presiden mempunyai hak mutlak untuk mengangkat Panglima TNI yang baru dan menghentikan Panglima TNI yang lama.
- 3) Dalam hal ketentuan tata cara pengangkatan Panglima TNI dapat diatur lebih lanjut dengan keputusan Presiden sehingga dalam hal ini Undang-Undang telah memberikan kewenangan delegatif kepada seorang Presiden agar dapat menentukan sendiri terkait dengan tata cara pengangkatan Panglima TNI. Hal ini berarti bahwa Presiden memiliki kewenangan yang penuh atau Hak Prerogatif dalam kekuasaannya untuk menentukan tata cara pengangkatan Panglima TNI.

Selain dalam hal pengangkatan Panglima TNI, Presiden juga dapat melaksanakan Hak Prerogatifnya dalam menggerakkan langsung kekuatan TNI, yang sebagaimana diatur dalam “Pasal 18 ayat (1) UU TNI” yang substansilnya *“Dalam keadaan memaksa untuk menghadapi ancaman militer dan/atau ancaman bersenjata, Presiden dapat langsung mengerahkan kekuatan TNI”*. Namun dalam pengerahannya tetap harus adanya persetujuan DPR “Pasal 18 ayat (3) UU TNI”

Keikutsertaan adanya persetujuan DPR dalam Pengangkatan Panglima TNI sebagai mana diatur dalam UU Petahanan dan UU TNI

sebenarnya dapat mengakibatkan munculnya celah politik, yang mana Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara tidak dapat menggunakan Hak Prerogatifnya secara penuh, mengingat terdapat ketentuan dengan adanya persetujuan DPR hal ini tentunya akan muncul didalamnya praktik politik belum lagi adanya kepentingan dari beberapa anggota DPR yang berbeda yang akan mempengaruhi terhadap proses pengangkatan Panglima TNI.

Jika melihat dari konteks Hak Prerogatif yang dimana hak tersebut tidak dapat dibatasi karena merupakan hak istimewa dan dalam konteks Presiden sebagai Panglima Tertinggi yang harus memilih seseorang yang bertanggung jawab kepadanya (Presiden), sehingga seharusnya Pengangkatan Panglima TNI dapat menjadi Hak Prerogatif Presiden.

“Frasa Persetujuan DPR” yang telah mencampuri Hak Prerogatif Presiden dalam Pengangkatan Panglima TNI.

Pada masa reformasi, pemerintah melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 perubahan tersebut menempatkan penyelenggaraan pemerintahan dalam konsep *checks and balances* yang mana perubahan dari *eksekutif heavy* ke arah *legislative heavy*, yang dalam hal ini menimbulkan polemik karena kekuasaan Presiden dilemahkan oleh adanya sistem politik yang akibatnya dalam menjalankan kekuasaan Presiden diharuskan melakukan hubungan-hubungan politik terhadap DPR, sehingga hak ini kemudian menimbulkan sistem pemerintahan terjadi tarik-menarik kepentingan antara Presiden

dengan DPR (Parlemen) dalam berbagai kepentingan khususnya dalam hal pengambilan keputusan.

Terkait dengan tarik-menarik kepentingan dibagi menjadi 2 point yang pertama, yakni kompromi internal dan kedua, kompromi eksternal, yang dalam hal ini posisi Presiden yang mengakomodatif dan partai politik di parlemen yang intervensif mengakibatkan kewenangan yang seyogyanya dimiliki Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensial telah dicampuri oleh lembaga lain, sehingga hal ini dapat menimbulkan hal negative dalam struktur politik dan menimbulkan beragaman ancaman dalam berbagai kebijakan dari Presiden kepada parlemen¹⁶. Sebagai mana yang dikatakan oleh Lord Acton "*Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*" yang bermaksud kekuasaan yang besar akan cenderung disalahgunakan oleh penguasa dan kekuasaan mutlak akan disalahgunakan secara mutlak.

Sistem Presidensial dikenal lebih menekankan adanya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan dengan adanya keikutsertaan DPR dalam pengangkatan Panglima TNI melalui undang-undang telah melanggar prinsip *separation of powers*. Hal tersebut dikarenakan tidak adanya ketentuan dalam teks konstitusi yang mengatur bahwa Presiden harus mendapatkan persetujuan DPR pada saat akan mengangkat

Panglima TNI dan tidak ditemukannya pembahasan mengenai hal tersebut pada saat perumusan UUD 1945. Hal ini dengan adanya pembatasan tersebut secara nyata merupakan bentuk intervensi lembaga legislatif terhadap kekuasaan eksekutif sekaligus akan sangat mengganggu presiden untuk menjalankan fungsi eksekutifnya.

Saldi Isra selaku pakar hukum tata Negara, berpendapat bahwa rekomendasi dari DPR tidaklah mempunyai akibat hukum apapun dalam prespektif Hukum Tata Negara apabila Presiden mengabaikannya kecuali dalam Undang-undang yang berlaku yang dalam tindakan Presiden yang menimbulkan akibat hukum diatur dalam "Pasal 7 A UUD NRI Tahun 1945". Sehingga alangkah baiknya dalam Pengangkatan Panglima TNI tidak perlu adanya persetujuan DPR hal ini mengakibatkan tidak baik pada hubungan keduanya.

Dalam menjalankan praktek ketatanegaraan pada negara modern, Hak Prerogatif Presiden tidaklah bersifat mandiri dan mutlak, kecuali dalam hal pengambilan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Bahkan hak istimewa telah mengalami penyempitan, karena hak tersebut hanya diberikan terhadap hal-hal yang terbatas, kepada kekuasaan tertentu saja, yakni seorang raja. Sistem pemerintahan pada negara modern menempatkan segala model kekuasaan dalam maksud sebagai pertanggungjawaban publik, sehingga dalam suatu kekuasaan tidak dapat digugat, dipertanggungjawabkan, dikontrol dan sulit untuk mendapatkan tempat pada

¹⁶ Ni Luh Gede Astariyani, Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensial, *Makalah*, 2017, hlm. 8.

praktik ketatanegaraan¹⁷.

Dalam pengaturan Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa Presiden sebagai kekuasaan tertinggi dalam AD, AL, dan AU sehingga dalam kosekungsi yuridis Presiden diberikan Hak Prerogatif dalam kekuasaan militer, dan dalam menjalankan kekuasaan dibidang pertahanan TNI bertanggung jawab kepada Presiden, Namun dalam Pasal 13 UU TNI dann Pasal 17 UU Pertahanan, dalam Pengangkatan Panglima TNI mengharuskan adanya persetujuan DPR, hal ini yang kemudian bukan lagi dikatakan sebagai Hak Prerogatif Presiden, mengingatkan pengertian dari Hak Prerogatif adalah hak istimewa yang diberikan kepada Presiden tanpa ada ikut campur tangan lembaga lain.

Sehingga ketentuan sebagai mana diatur dalam Pasal 17 UU Pertahanan dan Pasal 13 UU TNI yang didalamnya terdapat frasa “setelah mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)” secara kostitusional telah melanggar ketentuan dalam “Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945 dan dapat dikatakan telah mencampuri adanya Hak Prerogatif yang seharusnya dimiliki oleh Presiden.

Sebagaimana pendapat hakim Mahkamah Konstitusi Hardjono, bahwa setiap hak yang dimiliki secara konstitusional oleh Presiden merupakan hak eksekutif yang juga adalah Hak Prerogatif itu sendiri, yang saat ini memang belum ada mengenai penjelasan apa

17 Bachtiar Baital, Pertanggungjawaban *op.cit* .hlm 21.

itu Hak Prerogatif Presiden¹⁸. Dan sebagaimana Clement Fatovic terdapat perbedaan atas hak eksekutif dengan hak prerogatif. Hak eksekutif merupakan yang telah diatur secara hukum, sedangkan hak prerogatif dapat dijalankan meskipun tidak diatur secara tekstual oleh undang-undang.

Namun dapat dijadikan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) apabila Pengangkatan Panglima TNI tidak ada keikutsertaan politik, mengingat Panglima TNI yang memiliki tugas menjalankan kebijakan pertahanan negara yang berimplikasi terhadap keamanan negara yang hanya tunduk dan bertanggung jawab kepada Presiden sebagai kepala negara sebagaimana amanat dalam Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945 yang didalamnya Presiden menjalankan kekuasaannya tidak adanya ketentuan yang mengharuskan adanya persetujuan lembaga lain atau yang dimaksud dengan Hak Prerogatif Presiden.

Sehingga adanya UU Pertahanan Negara dan UU TNI dalam hal pengangkatan Panglima TNI seharusnya mempertahankan Hak Prerogatif Presiden sebagai amanat Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945 sehingga Presiden dalam menjalankan kekuasaannya dapat selaras dengan sistem Pemerintahan Presidensial yang dianut oleh Indonesia.

18 Pendapat ahli Hardjono dalam risalah sidang Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XII/2015 perihal Pengujian UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian RI dan UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, tanggal 15 April 2015, hlm 19.

SIMPULAN

Dari analisis penelitian diatas dapat ditarik beberapa kesimpulan, antara lain:

Dengan dianutnya sistem Pemerintahan Presidensial oleh Negara Indonesia, Presiden mempunyai peranan yang sangat penting mengingat peran presiden sebagai pemimpin utama jalannya roda pemerintahan. Berkaitan dalam hal ini Presiden menjalankan kekuasaannya sebagai Panglima Tertinggi TNI sebagaimana amanat dari Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945 dan didalam menjalannya kewenangannya dalam bidang pertahanan dan keamanan negara Presiden diberikan Hak Prerogatif mengingat ketentuan pasal tersebut tidak adanya keikutsertaan lembaga lain, yang mencakup kewenangan Presiden dalam mengangkat personilnya yakni Pengangkatan Panglima TNI.

Dalam pelaksanaan mekanisme Pengangkatan Panglima TNI sebagaimana diatur dalam Pasal 13 UU UNI Presiden memiliki Hak Prerogatif didalamnya yang berkaitan dengan mengusulkan calon maupun penetapan tata cara pengangkatan Panglima TNI. Namun adanya frasa “persetujuan DPR” dalam Pengangkatan Panglima TNI sebagai mana diatur dalam UU Petahanan dan UU TNI telah mencampuri Hak Prerogatif yang seharusnya menjadi kewenangan mutlak Presiden, dan hal ini dapat mengakibatkan munculnya celah politik, yang mana Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara tidak dapat menggunakan Hak Prerogatifnya secara penuh. Seharusnya memang dalam pengambilan kebijakan tidak

adanya forum pengambilan keputusan yang bersifat politik mengingat jabatan Panglima TNI merupakan lembaga yang harus tunduk dan bertanggung jawab terhadap Presiden sebagai mana amanat Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945.

Dari hasil penelitian ini yakni sebagai bentuk wujud hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*), yang semata-mata sebagai kepentingan publik maka dengan ini dapat dilakukannya revisi terhadap “UU Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara” dan “UU Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia” dengan mempertahankan Hak Prerogatif Presiden sebagai amanat Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945 dan memperjelas adanya posisi Presiden dalam sistem Pemerintahan Presidensial.



DAFTAR PUSTAKA**Buku**

- C.F. Strong. (2004) *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*. Bandung : Nuansa Nusa Media
- Inu Kencana Syafii. (2002) *Sistem Pemerintahan Indonesia (Edisi Revisi)*. Jakarta : Rineka Cipta
- Jimly Asshiddiqie. (2006) *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta : Konstitusi Press.
- Jimly Asshiddiqie. (2010) *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Jimly Asshiddiqie. (1996) *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*. Jakarta : UI Press.
- Moh. Mahfud MD. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta : Gama Media, 1999.
- Ronny Hanitjo Soemitro. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1992.
- Titik Triwulan Tutik. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*. Jakarta : Prestasi Pustaka, 2006.

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara.
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia.
- The Constitution of the Russian Federation of 25.12.1993 with amends of 30.12.2008.*

Jurnal

- Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi. (2010) *Hukum Lembaga*

Kepresidenan Indonesia". Yang dikutip dari Bachtiar Baital (2014). "Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden Di Bidang Yudikatif

