

Interpretasi Yuridis Atas Pe-nonaktifan

Kapolri dan Pengangkatan Wakapolri

Oleh Dr. Samsul Wahidin, S.H., M.H. *)

Pendahuluan

Tarik ulur mengenai pe-nonaktifan Kapolri Suroyo Bimantoro secara praktis telah selesai dan bahkan dapat disebut tuntas dengan terbentuknya pemerintahan baru dibawah Megawati Soekarno Putri dan Hamzah Haz. Namun secara konseptual dan institusional menyisakan permasalahan seperti politisasi pada institusi Polri, upaya untuk mengkondisikan lembaga pada kubu yang bersifat pro dan kontra dan masalah lain yang kiranya cukup mendasar bagi perkembangan korps penegak hukum ini.

Di dalam perspektif hukum, permasalahan yang kiranya relevan adalah berkisar pada penafsiran (interpretasi) terhadap ketentuan yang ada di dalam ketetapan MPR. Masalah yang kurang lebih satu tema dengan ini bukan untuk pertama kali di dalam pemerintahan presiden Wahid. Beberapa waktu lalu, kewenangan presiden dalam hal penetapan ketua MA pun demikian.¹⁾ Sebelumnya pemberhentian dan pengangkatan menteri, hubungan antara presiden dan DPR dan terakhir soal pemberhentian dan pengangkatan Wakapolri beserta per-kembangannya menjadi wacana penting untuk dikembangkan baik dalam perspektif hukum ketatanegaraan maupun dalam hukum administrasi. Bukan mustahil hal yang sama akan terulang dimasa-masa yang akan datang dari muatan politis yang senantiasa ada di dalam tiap kebijakan yang diambil oleh kepala pemerintah. Untuk itu, khususnya dalam pespektif hukum sudah seharusnya dijernihkan permasalahannya

sesuai dengan prinsip-prinsip yuridis yang didasarkan pada asas dan norma hukum yang benar.

Soal Penafsiran

Secara yuridis sumber dari terjadinya masalah ini adalah pada kurang tegasnya klausula di dalam Tap MPR yang bisa dinilai mengandung poliinterpretasi (penafsiran ganda). Hal itu mengakibatkan munculnya masalah berikutnya yaitu bahwa di dalam klausulanya sendiri mengandung kontradiksi pemahaman (*contradictio in determinism*). Akibatnya, berbagai klausula yang mengharuskan dituangkan dalam bentuk produk hukum lebih bawah (khususnya undang-undang) pun akan mengalami hal yang sama.²⁾ Klausula dimaksud adalah sebagaimana diatur di dalam pasal 7 ayat (3) Tap No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dinyatakan bahwa Kepolisian Negara Indonesia dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara RI yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Sementara itu di dalam pasal 11 (bagian penutup) Tap yang sama dinyatakan bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud di dalam Ketetapan ini diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang. Tidak jelas benar, apa maksud klausula ini - apakah merujuk pada seluruh pasal atautkah hanya pasal-pasal tertentu. Kalau seluruh pasal, lalu apa artinya ketentuan yang dibuat sedemikian jelas. Kalau hanya pasal tertentu, mengapa tidak disebut pasal mana yang dimaksudkan.

Pada satu sisi terjadinya kontradiksi itu

*) Penulis adalah Ketua Program Magister Hukum, Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin

secara positif dikarenakan keinginan MPR untuk membuat Ketetapan agar bersifat luwes. Kebijakan dasar yang dibuat dijadikan sebagai semacam jembatan antara UUD sebagai landasan konstitusional dan UU yang secara fungsional menjabarkan berbagai kebijakan negara pada level menengah. Disebut menengah sebab Undang-Undang harus pula dijabarkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan produk hukum yang tingkatannya lebih rendah lainnya. Demikian pula Undang-Undang secara struktur juga mencerminkan kehendak anggota parlemen yang merupakan representasi dari rakyat Indonesia yang harus senantiasa merujuk pada peraturan perundangan lebih tinggi, dalam hal ini adalah Tap MPR dan Undang-Undang Dasar 1945.³⁾

Dengan demikian Tap MPR tidak selayaknya menggariskan kebijakan pada level teknis sebab hal ini menjadi kewenangan undang-undang dan peraturan lain yang mempunyai tingkatan lebih rendah. Tap MPR berdasarkan tata urutan peraturan perundangan itu berada pada level tinggi atau setingkat di bawah Undang-Undang Dasar. Kendatipun keberadaannya sebagai produk dari para wakil yang notabene adalah pengejawantahan seluruh rakyat tetapi produk yang dikeluarkan harus senantiasa merujuk pada ketentuan Undang-Undang Dasar, atau paling tidak walaupun motivasinya merubah Undang-Undang dasar dilaksanakan berdasarkan mekanisme yang sesuai yaitu lewat amandemen. Sesuai dengan muatannya, Tap MPR merupakan keputusan MPR sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan di dalam sidang-sidang MPR.⁴⁾ Untuk pengaturan selanjutnya diserahkan kepada institusi teknis, termasuk presiden bersama DPR.

Ada bias negatif dari posisi kebijakan tertulis yang berada pada level tinggi tersebut. Adanya keluwesan itu justru menjadi masalah baru ketika lembaga yang disebut, khususnya

pemerintah (dalam hal ini presiden) "beritikad tidak baik" dengan memanfaatkan celah yang memang senantiasa ada untuk memberikan interpretasi sesuai dengan kepentingannya. Celah dimaksud secara sederhana dengan berargumentasi bahwa berhubung hal itu harus diatur dalam undang-undang, sementara UU-nya sendiri belum ada berarti bahwa ketentuan di dalam Tap MPR itu sifatnya belum final, paling tidak menunggu Undang-Undang. (vide pasal 11 Tap No. VII/MPR/2000).

Di dalam kedudukannya sebagai kepala eksekutif presiden memang mempunyai kekuasaan yang besar untuk menggariskan kebijakan dalam penyelenggaraan negara sehari-hari. Namun seperti dikemukakan di dalam UUD 1945 kekuasaan itu bukannya tidak terbatas. Kekuasaan presiden jelas sekali terbatas yang secara normatif di bawah kontrol DPR yang dapat (secara tidak langsung) menjatuhkan presiden jika melanggar konstitusi. Ketentuan di dalam ketetapan MPR No. V/MPR/1973 jo Tap MPR No: III/MPR mengatur bagaimana mekanisme pengawasan terhadap presiden jika ternyata presiden dianggap melanggar haluan negara. Bahkan pengawasan tersebut bisa menyebabkan jatuhnya presiden.⁵⁾

Interpretasi Undang-Undang

Di dalam hal penonaktifan Kapolri, dan pengangkatan Wakapolri, satu hal sudah benar bahwa kebijakan tersebut dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden, instrumen kebijakan yang legal menurut hukum (vide pasal Tap No : III/MPR/2000). Materi Kepres adalah bersifat mengatur, dibuat oleh presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintah. Lebih jelas di dalam lampiran Tap No: XX/MPRS/1966 bahwa Kepres berisi keputusan yang bersifat khusus (*einmalig*) adalah untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar yang bersangkutan, Ketetapan MPR dalam bidang eksekutif atau Peraturan

Pemerintah.⁶⁾ Kelembagaan Polri, termasuk di dalamnya pengangkatan Kapolri dan Wakapolri telah dituangkan dalam Kepres tersebut. Hal ini secara sederhana dapat dikatakan bahwa sebenarnya kewenangan itu merupakan salah satu fungsi eksekutif di dalam melaksanakan pemerintahan sehari-hari. Keberadaan lembaga lain (misalnya eksekutif) di dalam memberikan persetujuan harus diartikan secara administratif dan tidak boleh menyimpang dari fungsi yang ada pada kekuasaan aksekutif.

Permasalahan yang menunjukkan kekurangtegasan adalah pada klausula bahwa Polri berada di bawah presiden (sebagai Kepala pemerintah). Berdasarkan interpretasi teleologis (*teleologische interpretatie*)⁷⁾ maka kewenangan untuk mengangkat, memberhentikan dan untuk berapa saja terhadap Polri (seharusnya) menjadi kewenangan presiden. Dalam bahasa lebih sederhana, Polri adalah bawahan presiden karena presiden adalah kepala eksekutif dan Polri termasuk di dalam jajaran eksekutif. Paling tidak bukan aparat yudikatif apa lagi organ legislatif. Secara institusional menjadi janggal, kalau kedudukan Polri yang berada di bawah presiden (selaku Kepala pemerintah) namun presiden ternyata tidak punya kewenangan penuh terhadap bawahannya tersebut.

Kejanggalan itu semakin jelas ketika dihadapkan pada ketentuan pasal 7 ayat (3) yang mengisyaratkan bahwa Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan persetujuan DPR sebagaimana dinyatakan di atas. Permasalahan yang secara praktis muncul adalah apa sebenarnya sifat persetujuan dari DPR. Mengikatkah persetujuan itu atau hanya bersifat komplementer?. Demikian pula sebagai konsekuensinya, bagaimana jika DPR tidak menyetujui usulan presiden itu dan dari segi waktu, berapa lama presiden mesti menunggu persetujuan DPR?. Akankah belarut-larut

seperti dalam kasus penetapan ketua MA namun bedanya kali ini ada pada DPR?.

Benar bahwa dengan senantiasa melibatkan DPR di dalam penetapan kebijakan yang dinilai mendasar itu menjadi satu platform dari sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*)⁸⁾ sekaligus untuk lebih mengawasi jalannya pemerintahan melalui institusi kepresidenan. Ini termasuk dalam fungsi kontrol dari DPR. Namun permasalahan seperti itu tidak selayaknya ada. Mengapa tidak disederhanakan saja, misalnya pengangkatan dan pemberhentian tidak perlu minta persetujuan DPR cukup oleh presiden saja dengan mengandalkan moral *fatsoen* presiden?. Sementara sesuai dengan fungsi kontrolnya, DPR mengawasi pelaksanaan kebijakan itu dengan memberikan catatan-catatan yang akan dipergunakan sebagai bahan untuk tindak lanjut sesuai peraturan perundangan.

Kalau yang selama ini dijadikan sebagai angle (titik perhatian) bahwa presiden mengambil tindakan itu karena belum ada Lembaga Kepolisian Nasional karena mengharuskan diatur dengan UU dan UU-nya sendiri belum ada (pasal 8 ayat 2 dan 3) itu sebenarnya tidak prinsipil, baik dari segi substansi maupun kelembagaannya. Dari segi substansi, Lembaga Kepolisian Nasional "hanya" satu badan yang kinerjanya berada pada satu sistem di dalam Kepolisian RI. Untuk kepolisiannya sendiri sudah diatur dengan UU, jadi janggal jika lembaga yang notabene bisa disebut kecil itu harus diatur dengan UU lagi. Secara kelembagaan, pengaturan di dalam UU, apa lagi dengan menyebutkan secara khusus di dalam Tap MPR memberikan interpretasi bahwa lembaga itu sejajar dengan Kepolisian sebagai satu institusi. Akan lebih mengena, jika lembaga yang masih dalam satu sistem dengan kinerja Polri itu tidak diatur dalam produk hukum selevel undang-undang tetapi

pada level di bawahnya seperti Peraturan Pemerintah.

Solusi

Solusi yang paling tepat untuk menyelesaikan kemelut ini, terutama untuk masa-masa yang akan datang agar tidak terjadi silang selisih adalah, pertama-tama dengan memperbaiki klausula dalam Tap MPR, berdasarkan konstruksi hukum yang benar dalam arti bisa dioperasionalkan. Ada kesan bahwa dibuatnya Tap MPR tersebut lebih menitikberatkan pada paradigma "ketakutan" akan sewenang-wenangnya pemerintah (khususnya presiden) dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari. Pengalaman pada pemerintah rezim sebelumnya menunjukkan adanya trauma demikian sehingga untuk itu kemudian dipandang perlu mengurangi kewenangan tersebut dengan cara senantiasa mengikutsertakan DPR dalam kebijakan yang di nilai penting. Padahal dari sisi administrasi hal itu tidak tepat. Perbaikan yang ideal dilakukan adalah dengan memaknai secara ekstensif ketentuan bahwa Polri di bawah presiden. Mengacu pula pada pasal tentang kedudukan presiden sebagai pemimpin tertinggi angkatan perang, maka kewenangan sepenuhnya untuk mengelola institusi itu diserahkan kepada presiden. Kepercayaan sepenuhnya diberikan kepada presiden atas dasar moral fatsoen bahwa presiden akan dapat melaksanakan tugas serta fungsinya dengan penuh rasa tanggung jawab. Toh DPR dengan salah satu fungsinya, yaitu fungsi kontrol dapat senantiasa melakukan pengawasan serta tindakan konstitusional yang diperlukan jika memang presiden melanggar konstitusi dan atau kebijakan yang dibuat oleh para wakil rakyat.

Khusus dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kapolri, kiranya tidak perlu dengan persetujuan DPR. Sebab sebagaimana dikemukakan di atas, hal itu hanya mengundang permasalahan baru dan secara

teleologis tidak sesuai dengan prinsip administrasi. Paling jauh, keterlibatan DPR dalam pengangkatan dan pemberhentian itu kiranya sampai pada tahap "pemberitahuan" atau *clearens* yang tidak membawa konsekuensi hukum. Hal itu secara objektif akan berfungsi sebagai catatan dari DPR untuk memberikan penilaian terhadap presiden dan tidak harus menjadi bahan untuk menjatuhkan presiden atau menghambat kinerja pemerintah.

Kedua, sesuai dengan asas hukum bahwa sebelum diadakan peraturan yang baru maka peraturan yang lama yang dijadikan sebagai dasar hukum⁹⁾, kebijakan presiden untuk menonaktifkan, memberhentikan atau apapun istilahnya terhadap Kapolri kiranya merupakan tindakan yang bisa dimengerti. Bahwa hal itu diterjemahkan secara politis adalah soal lain yang berada di luar penafsiran yuridis. Kita berpegang pada ketentuan dasar bahwa kewenangan untuk itu menjadi prerogatif presiden (*vide* pasal 10 UUD) yang secara tegas tidak menyebut bahwa hal itu harus diatur dengan UU. Untuk kewenangan demikian, UUD seperti disebut dalam Penjelasan mematoknya sebagai kewenangan di dalam kedudukan presiden sebagai Kepala Negara. Jadi tidak boleh dicampurtangani. Kecuali, tentu saja atas dasar Amandemen UUD. Seperti diketahui, sampai dengan amandemen ke-2 terhadap UUD 1945, ketentuan pasal 10 itu tidak diamandemen sehingga klausula yang ada itu untuk sementara harus dijadikan sebagai pegangan di dalam membuat kebijakan.

Berdasarkan kewenangan MPR yang mempunyai otoritas penuh untuk bertindak selaku pemegang kedaulatan rakyat, memang bisa berbuat apa saja dengan membuat ketetapan sebagai penjabaran dari Undang Undang Dasar. Namun penjabaran yang nantinya akan dijadikan sebagai kebijakan nasional itu hendaknya tetap di dalam koridor konstitusi. Sebuah Tap MPR harus senantiasa