
Hak Prerogatif Presiden dalam Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945

H. Kaharudin, H.M. Galang Asmara, Minollah dan Haeruman Jayadi

DATA NASKAH

Masuk: 20 Januari 2016

Diterima: 28 Juni 2016

Terbit: 8 Desember 2016

KORESPONDEN PENULIS:

Fakultas Hukum Universitas Mataram

Jl. Majapahit 62 Mataram

kahar.syah@gmail.com

ABSTRACT

The research was intended to determine the prerogative of the President on the Constitution of the Republic of Indonesia 1945, and to know the prerogative of the President in the appointment and dismissal of the Head of the Indonesian National Police, so as to prevent conflicts or potential conflicts between the president and parliament in the appointment and dismissal of the police chief. The research method used is normative law research method with the statute approach and the conceptual approach. Through statute approach, researchers will conduct in-depth study of the article of the Constitution of the Republic of Indonesia 1945, and the Act on the prerogative of the President in the appointment and dismissal of the police chief. While the conceptual approach, researchers will study the concepts of the thinking of experts in Constitutional Law related to the prerogative of the President in the appointment and dismissal of the police chief. The results showed that the prerogative of the President in the appointment and dismissal of the Chief of Police is restricted by the requirement for approval of the House of Representatives as a form of checks and balances between state institutions. This is a form of control of the House of Representatives as a representative of all the people of Indonesia who have sovereignty under the Constitution of 1945.

Key word: Prerogative, Appointment and Dismissal, Police Chief.

ABSTRAK

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui hak prerogatif Presiden berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945, dan untuk mengetahui hak prerogatif Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, sehingga dapat mencegah konflik atau potensi konflik antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Adapun metode penelitian yang dipergunakan adalah metode penelitian hukum normatif dengan mempergunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), peneliti akan melakukan kajian secara mendalam terhadap ketentuan UUD 1945 dan Undang-undang mengenai hak prerogatif Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Sedangkan melalui pendekatan konseptual peneliti akan mengkaji konsep-konsep pemikiran para ahli Hukum Tata Negara terkait dengan hak prerogatif Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hak prerogatif Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dibatasi oleh adanya keharusan mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bentuk proses *check and balances* antar lembaga negara. Hal ini merupakan bentuk pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representasi dari seluruh rakyat Indonesia yang memiliki kedaulatan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

Kata kunci: Hak Prerogatif, Pengangkatan dan pemberhentian, Kapolri.

I. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan (UUD NRI 1945) selanjutnya disebut UUD NRI 1945, menganut asas kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya didasarkan pada Undang-Undang Dasar itu sendiri dan dengan sistem pemerintahan Presidensial. Dalam pemerintahan Presidensial, Presiden diserahi mandat untuk memegang kekuasaan tertinggi pemerintahan. Kekuasaan tertinggi atau kedaulatan merupakan konsep yang biasa dijadikan objek dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan. Didalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan negara (Jimly Asshiddiqie, 2010: 95).

Mengenai kedaulatan rakyat, telah diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan: "kedaulatan

berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Dalam pelaksanaannya kedaulatan ini didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara, yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara RI (POLRI) (H.Marshaal, 2003: 24).

Disamping kedudukan dan tugas sebagai Kepala Negara, Presiden juga adalah Kepala Pemerintahan yang memimpin dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas-tugas eksekutif. Presiden dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan mempunyai kedudukan sebagai Pimpinan Nasional, dan kepemimpinannya mempunyai jalur perwujudan baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.

Dalam kedudukan sebagai Kepala Negara, Presiden mempunyai hak-hak prerogatif selain mempunyai kewenangan ke dalam juga kewenangan dalam hubungan keluar yang terdapat dalam UUD NRI 1945, yang kesemuanya itu harus dalam konteks kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut UUD NRI 1945.

Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi dan dalam menyelenggarakan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggungjawab berada di tangan Presiden. Pemberhentian maupun pengangkatan menteri yang telah terjadi selama ini merupakan salah satu contoh praktek ketatanegaraan yang terkadang menyebabkan timbulnya permasalahan yang berkaitan dengan hak prerogatif. Secara hukum pemberhentian dan penggantian menteri merupakan kewenangan Presiden sebagai pemegang hak prerogatif tersebut. Namun prakteknya, peristiwa ini kemudian memunculkan penilaian, bahwa selama ini hak prerogatif bukan murni dilaksanakan untuk memenuhi tugas kewajiban Konstitusional Presiden, tetapi sering dipergunakan sebagai imbal jasa politik, artinya diberikan sebagai hadiah kepada mereka yang secara politik berjasa kepada Presiden, karena telah memberikan dukungan kuat ketika pencalonan Presiden. Akan tetapi dalam hal pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara berdasarkan UUD NRI 1945 tidak lagi menjadi kewenangan penuh Presiden,

melainkan harus didasarkan pada undang-undang. Hal ini sesuai dengan Pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945, sehingga tidak terjadi lagi pembubaran suatu kementerian negara secara sepihak oleh Presiden.

Demikian juga dengan pengangkatan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (KAPOLRI) merupakan hak prerogatif Presiden, namun dalam pelaksanaannya harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang menyatakan, bahwa "Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Kata Prerogatif itu sendiri sebenarnya berasal dari bahasa latin *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara), *praerogativus* (diminta sebagai yang pertama memberi suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain). Dalam prakteknya kekuasaan Presiden Republik Indonesia sebagai Kepala Negara sering disebut dengan istilah "hak prerogatif Presiden" dan diartikan sebagai kekuasaan mutlak Presiden yang tidak dapat diganggu gugat oleh pihak lain.

Secara teoritis, hak prerogatif diterjemahkan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak dalam arti tidak dapat digugat oleh lembaga negara yang lain. Dalam sistem pemerintahan negara-negara modern, hak ini dimiliki oleh kepala negara baik raja ataupun Presiden dan kepala pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu yang dinyatakan dalam konstitusi.

Jika dilihat dari pengertian hak prerogatif sebagaimana diuraikan di atas, sayogianya pengangkatan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia selanjutnya disebut Kapolri, tidak perlu lagi dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, karena akan dapat mengurangi arti dari hak prerogatif itu sendiri. Oleh karena itu permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini yaitu mengenai hak prerogatif Presiden sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 dan hak prerogatif Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.

II. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (Philipus M. Hadjon,

1994: 3), yang mengkaji dan menelaah ketentuan-ketentuan hukum positif maupun asas-asas hukum (Soekanto dan Sri Mamudji, 1994:54) yang terkait dengan hak prerogatif Presiden dalam UUD 1945 dan UUD NRI 1945 serta hak prerogatif Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Karenanya pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), akan digunakan untuk mengkaji dan menganalisis secara mendalam ketentuan UUD 1945, UUD NRI 1945 dan Undang-undang yang berkaitan dengan hak prerogatif presiden khususnya dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Sedangkan pendekatan konseptual akan digunakan untuk mengkaji konsep-konsep dan pemikiran para ahli Hukum Tata Negara terkait dengan hak prerogatif presiden khususnya dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Adapun sumber dan jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer berupa UUD 1945, UUD NRI 1945, Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Peraturan perundang-undangan atau perangkat hukum nasional lainnya yang berkaitan dengan hak prerogatif Presiden pada umumnya dan dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri pada khususnya. Bahan Hukum Sekunder seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, jurnal, majalah ilmiah, prosiding lokakarya, media massa, internet, literatur dan atau pandangan para sarjana yang relevan dengan masalah yang dibahas. Bahan hukum Tertier seperti kamus hukum, ensiklopedia, terminologi hukum, dan sebagainya. Untuk mendapatkan suatu penelaahan yang maksimal maka pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui prosedur identifikasi dan inventarisasi untuk dilakukan klasifikasi sesuai dengan permasalahan yang ditelaah. Bahan hukum yang diperoleh melalui kajian kepustakaan kemudian diklasifikasikan, dicari hubungannya satu sama lain dengan menggunakan penalaran deduktif dan induktif untuk menghasilkan proposisi, konsep khususnya konsep hukum mengenai hak prerogatif Presiden. Analisis yang dipergunakan adalah diskriptif-analitik yang dilakukan dengan memaparkan,

menelaah, mensistematisasi, menginterpretasi dan mengevaluasi hukum positif (Sudikno Mertokusumo, 1993:13).

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS MENGENAI HAK PREROGATIF PRESIDEN DALAM PENGANGKATAN DAN PEMBERHENTIAN KEPALA KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA

Hak prerogatif Presiden adalah hak istimewa yang dimiliki oleh Presiden untuk melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan lembaga lain (Moh. Mahfud MD, 1999: 256). Hal ini bertujuan agar fungsi dan peran pemerintahan direntang sedemikian luas sehingga dapat melakukan tindakan-tindakan yang dapat membangun kesejahteraan masyarakat. Tugas pokok pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, bukan hanya melaksanakan undang-undang, akan tetapi banyak hal-hal lain yang harus dilakukan demi tercapainya kesejahteraan masyarakat tersebut. Untuk itulah dalam konsep negara hukum modern sekarang ini terdapat suatu lembaga kewenangan yang disebut dengan *Freises Ermessen*, yaitu suatu kewenangan bagi pemerintah untuk turut campur atau melakukan intervensi di dalam berbagai kegiatan masyarakat guna membangun kesejahteraan masyarakat tersebut.

Freies Ermessen ini muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Bagi Negara yang bersifat *welfare state*, asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat, yang berkembang pesat sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi. Laica Marzuki, menyebutkan bahwa *freies Ermessen* merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan tata usaha Negara terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks. *Freies Ermessen* merupakan hal yang tidak terelakkan dalam tatanan tipe Negara kesejahteraan modern, terutama di kala menjelang akhir abad XX dewasa ini. Era globalisasi sesudah tahun 2000 menjadikan tata usaha Negara semakin memperluas

penggunaan *freies Ermessen* yang melekat pada jabatan publiknya (Laica Marzuki, 1996: 7).

Sebagai implikasi dari adanya asas *freies Ermessen* tersebut maka pemerintah dapat mengambil tindakan-tindakan atas inisiatif sendiri dalam rangka menjalankan pemerintahan demi terciptanya kesejahteraan masyarakat dan pemerintah juga dituntut untuk bersikap aktif mengambil inisiatif dalam setiap kegiatan yang mengarah kepada penciptaan kesejahteraan masyarakat. Karena itulah maka muncul hak prerogatif, sebagai hak istimewa untuk melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan lembaga lain.

Sebelum melanjutkan pembahasan mengenai hak prerogatif presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri, terlebih dahulu akan diuraikan mengenai hak Prerogatif Presiden sebelum dan sesudah Amandemen UUD 1945 secara umum.

3.1. Hak Prerogatif Presiden sebelum dan sesudah Amandemen UUD 1945.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa Hak prerogatif adalah hak istimewa yang dimiliki oleh Presiden atau Kepala Negara untuk melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan lembaga lain. Secara historis, hak prerogatif ini muncul pertama kali di Inggris, yang dimiliki oleh raja/ratu, yang tidak termuat dalam peraturan negara, karena itu hak tersebut dianggap sebagai hak sisa (residu) dari keseluruhan hak-hak yang telah termuat dalam peraturan negara, sehingga hak prerogatif ini biasa disebut sebagai *residual power*. Secara berangsur-angsur kemudian berpindah kepada parlemen sejak penandatanganan Magna Charta (1215) sampai dengan pengundangan Statue of Westwinter 1931.

Di Indonesia hak prerogatif tersebut tidak diatur secara tegas dalam konstitusi, namun dalam prakteknya hak prerogatif tersebut seolah-olah dianggap ada terutama pada UUD 1945 (sebelum amandemen). Untuk itu berikut ini akan diuraikan beberapa pasal yang dapat dianggap sebagai ketentuan yang memberikan hak prerogatif kepada Presiden.

3.1.1. Hak Prerogatif Presiden Dalam UUD 1945 (sebelum amandemen)

Dalam batang tubuh UUD 1945 (sebelum amandemen) terdapat pasal-pasal yang mengatur tentang hak prerogatif atau setidaknya dapat dianggap sebagai pasal-pasal yang

memberikan hak prerogatif kepada Presiden, yaitu:

1. Pasal 5 ayat (2) UUD 1945: Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
2. Pasal 10 UUD 1945: Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.
Menurut penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen), kekuasaan yang dimaksud dalam Pasal 10 UUD 1945 tersebut termasuk konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara.
3. Pasal 12 UUD 1945: Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dalam undang-undang.
Yang diatur dalam Pasal 12 UUD 1945 di atas pada pokoknya adalah bahwa yang berwenang menyatakan keadaan bahaya adalah Presiden, melalui suatu keputusan Presiden. Adapun akibat dan syarat-syarat dari keadaan bahaya tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan.
5. Pasal 13 UUD 1945: (1) Presiden mengangkat duta dan konsul; dan ayat (2) Presiden menerima duta negara lain.
Pengangkatan duta dan konsul oleh Presiden ini berarti bahwa duta dan konsul merupakan pegawai negeri istimewa, yang pengangkatannya tidak diserahkan kepada seorang menteri. Pengangkatan ini dapat dimengerti oleh karena mereka mewakili negara secara resmi dalam hubungan internasional dengan pemerintah negara asing dimana mereka ditempatkan.
6. Pasal 14 UUD 1945: Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.
Grasi adalah hak Kepala Negara untuk menghapuskan hukuman keseluruhannya ataupun sebagian yang dijatuhkan oleh hakim dengan keputusan yang tidak dapat diubah lagi kepada seseorang ataupun menukar hukuman itu dengan yang lebih ringan menurut urutan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Amnesti adalah hak Kepala Negara untuk meniadakan akibat hukum yang mengancam terhadap suatu perbuatan atau kejahatan. Abolisi adalah hak Kepala Negara untuk menggugurkan hak penuntutan umum buat menuntut seseorang. Abolisi

berlaku dalam hal kejahatan politik seperti amnesti dan abolisi diberikan secara massal ataupun satu orang pada saat sebelum adanya penuntutan. Rehabilitasi adalah hak Kepala Negara untuk mengembalikan seseorang kepada kedudukan dan nama baiknya yang semula tercemar oleh karena suatu keputusan hakim yang tidak benar.

7. Pasal 15 UUD 1945: Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan.
Pemberian gelar dan tanda jasa ini tidak hanya diberikan kepada warga negara Indonesia, melainkan juga kepada pejabat-pejabat dari negara asing yang dianggap oleh Indonesia telah berjasa.
8. Pasal 17 ayat (2) UUD 1945: Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
Menteri-menteri ini adalah sebagai pembantu Presiden, diangkat oleh Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden bukan kepada DPR atau MPR. Presidenlah yang mempertanggungjawabkan segala tindakan pemerintah kepada MPR. Presiden berhak penuh mengangkat, memberhentikan, menggantikan menteri dan tidak lagi diperlukan adanya badan sebagai formatur yang berhak menyusun komposisi dan personalia kabinet, berpedoman kepada efisiensi kerja.
9. Pasal 22 ayat (1) UUD 1945: Dalam hal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
Pasal ini memberikan hak kepada pemerintah (Presiden) untuk membuat peraturan darurat atas inisiatif sendiri. Kekuasaan undang-undang atas inisiatif sendiri itu, hanya diberikan kepada pemerintah dalam hal adanya keadaan yang memaksa atau mendesak, yaitu pemerintah harus bertindak cepat dan tegas yang penyelenggaraannya tidak dapat ditunda lagi dan tidak dapat ditunggu lagi tersusunnya suatu undang-undang sebagai hasil kompromi antara DPR dan pemerintah. Dalam pembuatan Perpu, memang hak inisiatif diberikan sepenuhnya di tangan pemerintah yang diberikan oleh UUD(M. Solly Lubis, 1993: 192).

3.1.2. Hak Prerogatif Presiden Setelah Amandemen UUD 1945.

Setelah melalui perjuangan panjang, akhirnya sejak tahun 1999, bangsa Indonesia dapat melakukan perubahan (istilah

populernya adalah amandemen) atas UUD 1945. Kemajuan besar dalam sistem ketatanegaraan telah dapat dilihat dari hasil perubahan tersebut, terutama dengan menguatnya format dan mekanisme *checks and balances* dan pengaturan secara lebih rinci tentang perlindungan Hak Asasi Manusia.

Reformasi yang terjadi di Indonesia menghendaki adanya perubahan di segala bidang, dan salah satu perubahan yang terpenting dalam bidang ketatanegaraan adalah dengan melakukan perubahan dalam bidang konstitusi. Karena itu perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara Republik Indonesia adalah menjadi sebuah keharusan. Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar mempunyai banyak arti. Dalam konteks itu, Sri Soemantri mengatakan, bahwa amandemen tidak saja memiliki arti menjadi lain isi serta bunyi ketentuan dalam Undang-Undang Dasar tetapi juga mengandung sesuatu yang merupakan tambahan pada ketentuan dalam Undang-Undang Dasar yang sebelumnya tidak terdapat di dalamnya (Sri Soemantri, 1984: 33).

Perubahan UUD 1945 meliputi sistem pelembagaan dan hubungan tiga cabang kekuasaan negara yang utama (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), sistem pemerintahan lokal, pengaturan jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) yang lebih rinci, dan berbagai sistem dalam penyelenggaraan negara (pemilihan umum, pendidikan dan kebudayaan, perekonomian dan kesejahteraan sosial, pertahanan dan keamanan) dan lain-lain.

Pembahasan menyangkut presiden dan wakil presiden mendapat sorotan tajam dari para anggota panitia *ad hoc* III Badan Pekerja (BP MPR). Mulai dari hak-hak presiden, masa jabatan presiden, sistem pengisian jabatan presiden/wakil presiden, sampai dengan masalah pertanggungjawaban presiden merupakan perdebatan yang cukup panjang. Jika ditelaah lagi, tidak jelasnya batas kewenangan presiden dalam menjalankan fungsinya juga mengakibatkan adanya salah pengertian dalam mengenali hak-hak tertentu yang dimiliki oleh presiden berdasarkan UUD 1945, karena adanya fungsi presiden sebagai kepala negara (Suhariyanto dan Firdaus Arifin, 2007: 103). Hak-hak tersebut sering disalahpahami oleh banyak pihak sebagai hak prerogatif presiden, yang berarti hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak, dalam arti tidak dapat

digugat oleh lembaga negara yang lain.

Dalam hal hak prerogatif, sebenarnya UUD NRI 1945 tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai hak prerogatif. Akan tetapi, dalam praktiknya hal ini dikenal luas dan bahkan menjadi argumentasi utama dalam membenarkan penggunaan hak-hak tertentu oleh Presiden secara mandiri (tanpa adanya mekanisme pengawasan dari lembaga lainnya).

Dalam UUD NRI 1945 tersebut terdapat beberapa pasal yang berkaitan dengan hak prerogatif Presiden, antara lain yaitu:

1. Pasal 11 ayat (2): Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR.
2. Pasal 13 ayat (2):
 - 2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
 - 3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR.
3. Pasal 14:
 - 1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
 - 2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.
4. Pasal 15: Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.
5. Pasal 17 ayat (2): Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
6. Pasal 23F ayat (1): Anggota badan pemeriksa keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.
7. Pasal 24A ayat (3): Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden.
8. Pasal 24B ayat (3): Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan

Dewan Perwakilan Rakyat.

9. Pasal 24C ayat (3): Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan anggota Hakim Konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan tiga orang oleh Presiden.

Sebelum amandemen UUD 1945, beberapa di antara kewenangan presiden yang diatur dalam pasal-pasal tersebut di atas merupakan hak prerogatif presiden, yang dapat dilaksanakan sendiri oleh presiden tanpa harus meminta persetujuan atau pertimbangan dari lembaga lain. Namun setelah dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, hampir tidak ada kewenangan presiden yang dapat dilakukan sendiri tanpa meminta persetujuan atau pertimbangan dari lembaga lain, kecuali pengangkatan menteri-menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945. Namun itupun dalam prakteknya masih sangat terikat dengan partai-partai pendukung atau pihak lain yang telah membuat komitmen politik dengan presiden ketika suksesi pemilihan presiden dan wakil presiden berlangsung. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa saat ini di dalam UUD NRI 1945 tidak ada lagi yang benar-benar menjadi hak prerogatif presiden yang dapat dilakukan tanpa mendapat persetujuan atau pertimbangan dari lembaga lain, terutama Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan/atau lembaga lainnya.

3.2. Hak Prerogatif Presiden dalam Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Kepolisian Republik Indonesia.

Kepolisian merupakan salah satu institusi yang diberikan tugas untuk menyelenggarakan salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, dan kedudukannya berada di bawah Presiden. Oleh karena itu, maka Kepala Kepolisian memiliki posisi yang sangat penting dan strategis dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang menjadi tugas dan fungsi kepolisian. Tidak hanya sebagai orang nomor satu di lembaga tersebut, akan tetapi juga karena kepolisian berada langsung di bawah Presiden,

maka Kepala Kepolisian juga akan menjadi orang yang akan sangat dekat dengan Presiden dan akan berada langsung di bawah Presiden. Dengan demikian, maka sangat beralasan secara hukum jika pengangkatan Kapolri menjadi hak dan wewenang Presiden, karena dalam sistem pemerintahan Presidensial, Presiden sebagai Pimpinan (eksekutif) tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Demikian juga menjadi sangat wajar dan beralasan hukum jika dalam pelaksanaan tugasnya Kapolri bertanggung jawab kepada Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.

Dalam pengangkatan Kapolri, Presiden memiliki hak dan kewenangan yang sangat besar terutama dalam pemilihan dan penetapannya. Hak Presiden dalam pemilihan Kapolri terlihat dari kewenangannya untuk menentukan calon yang akan diajukan ke DPR, dan juga terlihat pada kewenangannya dalam menentukan dan memutuskan tata cara pengusulan atas pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dengan Keputusan Presiden. Demikian juga dengan penetapan atas pengangkatan dan pemberhentian Kapolri berada di tangan Presiden. Namun hak dan kewenangan Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri saat ini berbeda dengan hak dan kewenangannya sebelum amandemen UUD 1945. Sebelum amandemen UUD 1945, Presiden memiliki kewenangan penuh terhadap pengangkatan dan pemberhentian Kapolri tanpa persetujuan dari lembaga lain, kewenangan seperti inilah yang sering disebut dengan istilah hak prerogatif (Moh. Mahfud MD, 1999:256). Pengertian hak prerogatif seperti inilah yang juga merupakan konsep murni dari sistem pemerintahan presidensial (Denny Indrayana dkk., www.detik.com, diunduh 22 Januari 2015). Akan tetapi setelah reformasi, dengan dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, kewenangan Presiden mulai dibatasi, termasuk dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.

Perdebatan terhadap perubahan UUD 1945 menjadi sangat serius antara yang setuju melakukan perubahan dan yang tidak setuju melakukan perubahan. Kekuasaan Presiden yang diperdebatkan meliputi antara lain: masa jabatan Presiden, kekuasaan Presiden membuat perjanjian, kekuasaan Presiden mengangkat dan menerima duta, kekuasaan Presiden memberi pengampunan, kekuasaan Presiden memberi gelar, dan kekuasaan Presiden mengangkat menteri,

membentuk, mengubah serta membubarkan departemen (Margarito Kamis, 2014: 35-110). Sedangkan pengangkatan dan pemberhentian Kapolri menjadi bagian dari ruang lingkup perdebatan tentang kekuasaan mengangkat menteri, karena Kapolri dan Panglima TNI dianggap memiliki posisi yang setara dengan menteri, walaupun berbeda dalam banyak hal.

Sebelum amandemen UUD 1945, beberapa di antara kewenangan Presiden yang diatur dalam pasal-pasal tersebut di atas merupakan hak prerogatif Presiden, yang dapat dilaksanakan sendiri oleh Presiden tanpa harus meminta persetujuan atau pertimbangan dari lembaga lain. Namun setelah dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, hampir tidak ada kewenangan Presiden yang dapat dilakukan sendiri tanpa meminta persetujuan atau pertimbangan dari lembaga lain, kecuali pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945. Namun itupun dalam prakteknya masih sangat dipengaruhi oleh partai-partai pendukung atau pihak lain yang telah membuat komitmen politik dengan Presiden ketika suksesi pemilihan Presiden dan wakil Presiden berlangsung. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa saat ini di dalam UUD NRI 1945 tidak ada lagi yang benar-benar menjadi hak prerogatif Presiden yang dapat dilakukan tanpa persetujuan atau pertimbangan dari lembaga lain, terutama Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan/atau lembaga lainnya, termasuk pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.

Dalam UUD NRI 1945 tidak diatur secara tegas tentang pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Pengaturan tentang Kepolisian hanya dapat dilihat dalam Pasal 30 ayat (4) UUD NRI 1945 yang berkaitan dengan tugas dan fungsi kepolisian. Kemudian di dalam Pasal 30 ayat (5) UUD NRI 1945 yang berkaitan dengan susunan dan kedudukan serta hubungan kewenangan Kepolisian yang diperintahkan untuk diatur dengan undang-undang. Sebagai tindak lanjut dari ketentuan tersebut, maka pengangkatan dan pemberhentian Kapolri, telah diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dinyatakan, bahwa pengangkatan dan pemberhentian Kapolri diatur dengan tata

cara sebagai berikut:

- 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.
- 7) Tata cara pengusulan atas pengangkatan dan pemberhentian Kapolri sebagaimana dimaksud pada 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.

Dari ketentuan di atas, jelaslah bahwa pengangkatan dan pemberhentian Kapolri harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini dimaksudkan sebagai upaya kontrol terhadap kebijakan yang diambil oleh pemerintah agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam pengambilan keputusan. Jika dilihat dari ketentuan tersebut, maka Presiden dalam hal ini posisinya hanya mengajukan calon Kapolri kepada DPR, namun jika dalam waktu sebagaimana telah ditentukan dalam Undang-undang, yaitu 20 (dua puluh hari) sejak diterimanya surat dari Presiden, DPR tidak juga memberikan jawaban atas surat Presiden, maka calon Kapolri yang diajukan oleh Presiden dianggap telah disetujui oleh DPR.

Selain itu, pengangkatan dan pemberhentian Kapolri juga melibatkan lembaga lain yaitu Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas). Dalam Pasal 4 huruf b Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2011 Tentang Komisi Kepolisian Nasional, dinyatakan bahwa salah satu tugas Kopolnas adalah “memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri”. Lembaga ini dilibatkan karena secara fungsional Kopolnas berfungsi untuk melakukan pengawasan fungsional terhadap kinerja Polri untuk menjamin profesionalisme dan kemandirian Polri. Pelaksanaan fungsi pengawasan fungsional tersebut dilakukan melalui kegiatan pemantauan dan penilaian terhadap kinerja dan integritas anggota dan pejabat Polri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, maka Kopolnas memiliki peran yang sangat penting dalam melihat dan menilai kinerja calon Kapolri untuk dapat diajukan kepada Presiden.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka prosedur pengangkatan dan pemberhentian Kapolri jika disistematisasikan, ditemukan urutan proses sebagai berikut:

1. Calon Kapolri diinventarisir dan diverifikasi oleh Kopolnas;
2. Kopolnas mengajukan nama-nama calon Kapolri kepada Presiden;
3. Presiden memilih satu atau lebih nama-nama yang diajukan oleh Kopolnas tersebut untuk diajukan sebagai calon Kapolri kepada DPR RI untuk mendapatkan persetujuan;
4. Dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya surat Presiden DPR harus memberikan jawaban terhadap usulan Presiden.
5. Calon Kapolri yang telah disetujui oleh DPR ditetapkan menjadi Kapolri oleh Presiden.

Dari ketentuan tersebut di atas, maka pertanyaan yang muncul adalah dimana letak hak prerogatif Presiden. Untuk menjawabnya, perlu dilakukan pengkajian lebih mendalam terhadap ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai ketentuan yang mengatur tentang pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Jika dilihat dari pengaturan atau norma yang diatur dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indone-

sia, maka dapat dipahami bahwa Presiden memiliki hak dan kewenangan penuh dalam hal-hal sebagai berikut:

1. Menentukan calon Kapolri yang akan diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat; dalam hal ini Presiden memiliki kewenangan yang penuh untuk menentukan calon Kapolri yang akan diajukan ke DPR. Calon-calon tersebut berdasarkan Pasal 4 ayat 4 huruf b Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2011 Tentang Komisi Kepolisian Nasional, biasanya diinventarisir oleh Kopolnas kemudian diajukan ke Presiden; selanjutnya Presiden dapat memilih satu atau lebih nama-nama yang diajukan oleh Kopolnas tersebut untuk diajukan sebagai calon Kapolri kepada DPR RI untuk mendapatkan persetujuan. Namun dalam prakteknya calon kapolri yang diajukan oleh kopolnas tersebut tidak selalu dijadikan sebagai dasar dalam penentuan calon yang diajukan ke DPR oleh Presiden. Dalam konteks ini Presiden dapat saja berpendapat lain dengan mengajukan calon lain yang tidak diajukan oleh Kopolnas dengan pertimbangan tersendiri. (sebagaimana terlihat dalam proses pengajuan Komjen Tito Karnavian).
2. Menentukan dan memutuskan tata cara pengusulan atas pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dengan Keputusan Presiden, dalam hal ini undang-undang telah memberikan kewenangan delegatif kepada Presiden untuk menentukan sendiri tata cara dan prosedur pengusulan atas pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dengan Keputusan Presiden. Artinya Presiden memiliki kewenangan yang luas berdasarkan keyakinan dan kemampuan ikhtiarnya untuk menentukan tata cara dan prosedur pengusulan atas pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.
3. Memberikan penetapan atas pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Dalam hal ini Presiden juga memiliki kewenangan penuh untuk memberikan penetapan atau tidak memberikan penetapan terhadap calon Kapolri, walaupun calon tersebut telah disetujui oleh DPR RI (sebagaimana terlihat dalam kasus Komjen Budi Gunawan). Dalam kasus Komjen Budi Gunawan, DPR RI telah menyetujui pengangkatan dirinya sebagai calon tunggal Kapolri melalui sidang paripurna DPR, kemudian persetujuan tersebut diberikan kepada Presiden

untuk ditetapkan sebagai Kapolri. Namun Presiden tidak mau menetapkan Komjen Budi Gunawan sebagai Kapolri, karena alasan dijadikan sebagai tersangka oleh KPK, walaupun status tersangkanya tersebut kemudian telah dibatalkan oleh Pengadilan. Dalam hal ini DPR merasa seolah-olah telah dilecehkan keputusannya oleh Presiden dan meminta Presiden untuk menetapkan Budi Gunawan sebagai Kapolri, namun Presiden tetap bersikukuh dan tidak mau menetapkan dan melantik Budi Gunawan sebagai Kapolri, dan kemudian menggantinya dengan mengajukan calon Kapolri Baru kepada DPR yaitu (Komjen Badrudin Haiti) untuk mendapatkan persetujuan dari DPR. Berdasarkan hal tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan antara lain:

- a. Telah terjadi konflik atau setidaknya telah terdapat potensi konflik antara DPR dengan Presiden dalam hal pengangkatan Kapolri.
 - b. Presiden telah menunjukkan hak prerogatifnya dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri walaupun dengan alasan-alasan tertentu.
4. Dalam keadaan mendesak, Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksana tugas Kapolri. Dalam konteks ini juga terlihat dengan jelas kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, yang dapat memberhentikan dan mengangkat pelaksana tugas Kapolri dengan alasan keadaan mendesak, jika dianggap perlu dalam rangka menunjang pelaksanaan fungsi pemerintahan yang dipimpinnya.

Dari uraian di atas, dapat dipahami bahwa hak prerogatif Presiden terhadap pengangkatan dan pemberhentian Kapolri masih ada dan dijamin oleh undang-undang, walaupun tidak mutlak sebagaimana halnya sebelum amandemen terhadap UUD 1945.

Pemaknaan hak prerogatif Presiden sebagaimana dilakukan pada masa sebelum amandemen terhadap UUD 1945, nampaknya menimbulkan kekhawatiran dari beberapa kalangan, jika diserahkan sepenuhnya kepada Presiden, maka terdapat kemungkinan terjadinya kesewenang-wenangan yang dapat dilakukan oleh Presiden karena tidak adanya lembaga negara yang dapat melakukan kontrol terhadap pelaksanaan hak prerogatif tersebut. Oleh karena itu, untuk menutup kemungkinan terjadinya tindakan sewenang-

wenang dari Presiden dalam pengangkatan Kapolri, maka hal tersebut kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Hal ini senada dengan pendapat I Gde Pantja Astawa ketika memberikan keterangan Ahli dari Presiden, dalam uji materi atas gugatan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian (UU Kepolisian) dan Undang-Undang Nomor 34 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI), yang mengatakan bahwa "Hak prerogatif Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan Kapolri tidak bersifat absolut". Sebab hak tersebut diberikan secara atributif oleh UUD 1945 pada Presiden sebagai kekuasaan konstitusional. Sehingga penggunaan hak prerogatif tetap harus dibatasi melalui *check and balances* dari lembaga lain. Selanjutnya I Gde Pantja Astawa mengatakan, bahwa hak prerogatif berasal dari sistem ketatanegaraan Inggris. Hak prerogatif ini disebut residu karena hak ini merupakan sisa dari seluruh kekuasaan mutlak yang semula milik raja, kini beralih ke tangan rakyat atau parlemen. Hak prerogatif mulai beralih ke tangan rakyat karena dipandang sebagai *undemocratic and potentially dangerous*. Untuk mengurangi sifat tidak demokratis dan potensi bahaya dari hak prerogatif tersebut maka penggunaannya dibatasi dengan cara dialihkan ke undang-undang (UU), kemungkinannya diuji melalui pengadilan, dan sebelum dilaksanakan harus terlebih dahulu mendengar pendapat atau pertimbangan menteri.

Dalam konteks Indonesia, penggunaan hak prerogatif tidak mengandung karakter residu. Tapi hak prerogatif bersumber dan diciptakan secara hukum oleh UUD 1945. Sehingga hak ini merupakan kekuasaan konstitusional (*constitutional power*) dengan prinsip pembatasan kekuasaan (*limited government*), dengan tujuan agar kekuasaan konstitusional dapat digunakan dengan benar, wajar dan pantas secara hukum. Instrumen yang digunakan adalah melalui *check and balances*.

Pertanyaan yang muncul kemudian dari pendapat di atas adalah apakah sistem presidensial tidak kehilangan maknanya kalau tidak ada lagi hak prerogatif. Dalam konteks ini I Gde Pantja Astawa menyatakan, bahwa ketika hak prerogatif sudah diatur dalam UUD NRI 1945 tidak lagi disebut sebagai hak prerogatif tapi kekuasaan konstitusional. Sehingga UUD

NRI 1945 memberikan kekuasaan atributif pada institusi negara yang namanya Presiden sebagai kepala pemerintahan. Hak tersebut diberikan pada Presiden karena dalam sistem presidensial, Presiden adalah primadonanya.

Selanjutnya I Gde Pantja Astawa menyatakan, UUD NRI 1945 telah memberikan kewenangan yang sangat besar terhadap Presiden untuk mendapatkan hak prerogatif. Tapi hak tersebut bukan berarti bersifat absolut. Karena itu *founding father* Indonesia membuat sistem *check and balances* untuk mengimbangi kekuasaan yang besar untuk Presiden agar tidak sewenang-wenang. Sehingga sistem presidensial tetap tidak terlepas dari kontrol lembaga-lembaga lainnya agar pemerintahan berjalan stabil.

Asumsi *check and balances* ini juga menjadi pembahasan yang sangat dominan pada pembahasan tentang perubahan UUD 1945 sejalan dengan upaya memberikan pembatasan terhadap kekuasaan Presiden (Margarito Kamis, 2014: 3-11). Usulan tentang sistem dan mekanisme *check and balances* ini merupakan salah satu gagasan perubahan yang ditawarkan dalam sistem politik ketatanegaraan Indonesia (Moh Mahfud MD., 2010: 67). Usulan ini penting artinya karena selama era dua orde sebelumnya dapat dikatakan bahwa *check and balances* itu tidak ada. Dalam pembuatan undang-undang misalnya, hampir seluruhnya didominasi oleh eksekutif, baik proses inisiatifnya maupun pengesahannya. Selama era orde baru tidak pernah ada RUU datang dari inisiatif DPR. Bahkan RUU yang semula berasal dari Presiden pun pernah ditolak untuk disahkan oleh Presiden sendiri setelah disetujui oleh DPR melalui pembahasan bersama pemerintah selama tidak kurang dari 8 bulan. Hal ini terjadi ketika era Presiden Soeharto dimana menjelang pemilu 1997, pemerintah dan DPR menyetujui RUU Penyiaran untuk diundangkan, tetapi begitu pemilu 1997 selesai Presiden Soeharto memberhentikan menteri penerangan Harmoko dan menggantinya dengan Hartono. Harmoko diangkat menjadi menteri urusan khusus, sedangkan menteri penerangan baru Hartono ditugaskan untuk mengajak DPR merevisi sebagian isi RUU yang sudah disepakati bersama itu.

Dominasi eksekutif dalam membuat, melaksanakan, dan menafsirkan undang-undang menjadi begitu kuat dalam sistem politik yang *executive heavy* karena tidak ada lembaga yang dapat membatalkan undang-undang. Waktu

itu tidak ada peluang pengujian atas undang-undang oleh lembaga yudisial dalam apa yang dikenal sebagai *judicial review* atau *constitutional review* seperti sekarang. *Review* atas undang-undang hanya dapat dilakukan oleh lembaga legislatif melalui *legislative Review* atau *political review*, padahal lembaga tersebut didominasi oleh Presiden.

Itulah sebabnya ketika reformasi membuka pintu bagi dilakukannya amandemen atas UUD 1945, maka yang cukup menonjol disuarakan adalah memasukkan sistem *check and balances* antara lembaga legislatif, lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif. Dalam hal hubungan antara Presiden dan DPR, maka dominasi Presiden dalam proses legislasi digeser ke DPR (Pasal 20 ayat 1 UUD NRI 1945). Jika dalam waktu 30 hari sejak disahkan oleh DPR, sebuah RUU belum ditandatangani (disahkan) oleh Presiden, maka RUU tersebut sah sebagai undang-undang dan wajib diundangkan tanpa harus ditandatangani oleh Presiden (Pasal 20 ayat 5 UUD NRI 1945). Dalam hal hubungan antara yudikatif dan legislatif, maka gagasan *check and balances* mengumandangkan usul agar lembaga yudisial diberi wewenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Inipun kemudian diterima dan dituangkan di dalam Pasal 24 yang mengatur bukan pengujian isi (uji materi) saja, tetapi juga pengujian prosedur (uji formal). Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, sedangkan Mahkamah Agung (MA) menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang di atasnya.

Demikian juga dengan kewenangan Presiden yang lainnya, seperti Pengangkatan pejabat-pejabat publik, seperti anggota BPK (Pasal 23F UUD NRI 1945), Hakim Agung [Pasal 24A ayat (3) UUD NRI 1945], anggota Komisi Yudisial [Pasal 24B ayat (3) UUD NRI 1945] harus dengan persetujuan DPR. Dalam pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian harus diatur dengan undang-undang [Pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945]. Dalam hal mengangkat dan menerima duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat (2) UUD NRI 1945). Dalam memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan dalam memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 UUD

NRI 1945). Dalam memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang (Pasal 15 UUD NRI 1945). Sedangkan untuk pengangkatan Hakim Konstitusi ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan tiga orang oleh Presiden (Pasal 24C ayat (3) UUD NRI 1945). Dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR (Pasal 11 ayat (2) UUD NRI 1945).

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa keberadaan hak prerogatif Presiden termasuk dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 telah diatur kembali dengan memasukkan sistem *check and balances*. Dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kapolri harus mendapat persetujuan DPR RI sebagai proses *check and balances*nya. Dengan demikian, maka di samping adanya kewenangan Presiden juga ada control dari lembaga DPR RI sebagai representasi dari seluruh rakyat Indonesia yang memiliki kedaulatan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana dikehendaki sebagai amanah reformasi.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

4.1. Simpulan

Berdasarkan pada hasil penelitian dan pembahasan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa sebelum amandemen UUD 1945, Presiden memiliki hak dan kewenangan yang sangat besar yang sering disebut sebagai hak prerogatif. Hak tersebut dapat dijalankan sendiri oleh Presiden tanpa meminta atau mendapat persetujuan dari lembaga lain. Namun setelah dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 hak-hak prerogatif tersebut mulai dikurangi atau dibatasi. Demikian halnya dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri, juga telah diatur kembali dengan keharusan mendapat persetujuan dari DPR RI sebagai representasi dari seluruh rakyat Indonesia yang memiliki kedaulatan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sehingga dapat dicegah terjadinya penyalahgunaan alat kelengkapan negara oleh Presiden sebagai kepala

pemerintahan.

4.2. Saran

Dari uraian dalam pembahasan dan simpulan di atas, maka dapat disarankan bahwa perlu ada pengaturan yang jelas, mengenai penetapan atas pengangkatan Kapolri, setelah mendapat persetujuan dari DPR RI, karena pada posisi itu Presiden memiliki hak yang masih sangat luas, untuk menetapkan atau tidak menetapkan calon Kapolri yang telah disetujui oleh DPR RI. Hal ini bisa membawa dampak yang kurang bagus baik secara politik maupun secara hukum.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Bruggink, JJ., 1996, *Refleksi Ilmu Hukum*, dialih bahasakan Arief Sidharta, Citra AdityaBakti, Bandung.
- H.Marshaal, 2003, *Amandemen UUD 1945 Dalam Sorotan*, UMP, Palembang.
- Indroharto, 2004, *Usaha memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Kaharudin, 2013, *Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*, Arti Bumi Intaran, Yogyakarta.
- Kamis, Margarito, 2014, *Pembatasan Kekuasaan Presiden, Pergeseran Kekuasaan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*, Setara Press, Malang.
- Lubis, Solly, 1993, *Ketatanegaraan RI*, Mandar Maju, Bandung.
- Mahfud MD, Moh., 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta.
- , 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 1998, *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar*, Liberty Yogyakarta.
- dan A. Pitlo, 1993, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra AdityaBakti, Jakarta.
- Mulyosudarmo, Soewoto, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Assosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-Trans, Malang.

- Pringgodigdo, 1981, *Tiga Undang-Undang Dasar*, Pembangunan, Jakarta.
- Ridwan, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Pres, Yogyakarta.
- Soehardjo, 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Negara, Pertumbuhan dan Perkembangannya*, Bagian Penerbitan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.
- Soekanto, Soerjonodan Sri Mamudji, 1994, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press, Jakarta.
- Soemantri, Sri, 1984, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung.
- Suhari dan Firdaus Arifin, 2007, *Refleksi Reformasi Konstitusi 1998-2002, Beberapa Gagasan Menuju Amandemen Kelima UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

B. Artikel

- Danendra, Ida Bagus Kade, *Kedudukan Dan Fungsi Kepolisian Dalam Struktur Organisasi Negara Republik Indonesia*, Artikel, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado.
- Hadjon, Philipus M., *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Artikel dalam Majalah Yuridika, Nomor 6 Tahun I X Nopember -Desember 1994.

C. Makalah

- Marzuki, Laica, *Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Hakikat serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan*, Makalah pada Penataran Nasional "Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara", oleh Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Ujung Pandang: 26-31 Agustus 1996.

D. Peraturan perundang-undangan

- Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Indonesia, Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang peradilan tata usaha

- negara
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2011 Tentang Komisi Kepolisian Nasional
- Indonesia, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 89 Tahun 2000 Tentang Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia

D. Sumber lain-lain

- Astawa, I Gde Pantja, keterangan Ahli dari Presiden, dalam uji materi atas gugatan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian (UU Kepolisian) dan Undang-Undang Nomor 34 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI).
- Indrayana, Deny, dkk., *Detik.com*, Kamis 22 Januari 2015.