

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Analisis mengenai Hak Prerogatif Presiden dalam penetapan Kapolri menurut ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Hak prerogatif Presiden adalah hak istimewa yang dimiliki oleh Presiden untuk melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan lembaga lain.¹ 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. *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 semakin kompleks. *Freies Ermessen* merupakan hal yang tidak terelakkan dalam tatanan tipe Negara kesejahteraan modern,

¹ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm 256.

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.²

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.

B. Peran dan Wewenang POLRI

Kepolisian Negara Republik Indonesia atau yang sering disingkat dengan Polri dalam kaitannya dengan Pemerintahan adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, yang bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak azasi manusia.

Dalam kaitannya dengan kehidupan bernegara, Polri merupakan alat Negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri. agar dalam

² SF Marbun, dkk, *Dimensi-Dimensi pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 205.

melaksanakan fungsi dan perannya di seluruh wilayah negara Republik Indonesia atau yang dianggap sebagai wilayah negara republik Indonesia tersebut dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Oleh karena itu wilayah negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah hukum menurut kepentingan pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagaimana yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah wilayah kepolisian dibagi secara berjenjang mulai tingkat pusat yang biasa disebut dengan Markas Besar Polri yang wilayah kerjanya meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia yang dipimpin oleh seorang Kapolri yang bertanggung jawab kepada Presiden, kemudian wilayah di tingkat Provinsi disebut dengan Kepolisian Daerah yang lazim disebut dengan Polda yang dipimpin oleh seorang Kapolda yang bertanggung jawab kepada Kapolri, di tingkat Kabupaten disebut dengan Kepolisian Resort atau disebut juga Polres yang dipimpin oleh seorang Kapolres yang bertanggungjawab kepada Kapolda, dan di tingkat Kecamatan ada Kepolisian Sektor yang biasa disebut dengan Polsek dengan pimpinan seorang Kapolsek yang bertanggungjawab kepada Kapolres, dan di tingkat Desa atau Kelurahan ada Pos Polisi yang dipimpin oleh seorang Brigadir Polisi atau sesuai kebutuhan menurut situasi dan kondisi daerahnya.³

C. Mekanisme 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

³ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit*, hlm. 256.

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.⁴ Pengertian hak prerogatif seperti inilah yang juga merupakan konsep murni dari sistem pemerintahan presidensial.⁵ Akan tetapi setelah reformasi, dengan dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, kewenangan Presiden mulai dibatasi, termasuk dalam hal pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.

⁴ Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm 256.

⁵ Deny Indrayana, dkk., Detik.com, Kamis 22 Januari 2015.

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.⁶ 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

⁶ Kamis, Margarito, *Pembatasan Kekuasaan Presiden, Pergeseran Kekuasaan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*, (Malang: Setara Press, 2014), hlm 35-110.

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 berbunyi “Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.” 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:

- a. Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. Usul pengangkatan dan pemberhentian Kapolri diajukan oleh Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat disertai dengan alasannya.
- c. 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.

- d. 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.
- e. Dalam keadaan mendesak, Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksana tugas Kapolri dan selanjutnya dimintakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- f. Calon Kapolri adalah Perwira Tinggi Kepolisian Negara Republik Indonesia yang masih aktif dengan memperhatikan jenjang kepangkatan dan karier.
- g. Tata cara pengusulan atas pengangkatan dan pemberhentian Kapolri sebagaimana dimaksud pada ayat (1), (2), dan (6) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.
- h. Ketentuan mengenai pengangkatan dan pemberhentian dalam jabatan selain yang dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kapolri.

Dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia berdasarkan UUD 1945, Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan sebagai “*single executive*”. Pada pokoknya semua kekuasaan yang berasal dari rakyat dimandatkan dan didelegasikan kepada Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan itu. Hanya saja kepentingan *checks and balances* sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi, kekuasaan rakyat yang tercermin dalam jabatan Presiden itu dibatasi secara konstitusional dengan cara menyerahkan sebagian urusan kepada cabang-cabang kekuasaan dan institusi-institusi lainnya, seperti MPR, DPR, MK, MA, BPK, dan lembaga-lembaga atau komisi-komisi negara yang bersifat independen, termasuk POLRI dalam menjalankan tugas konstitusionalnya masing-masing.

Kesimpulannya, walaupun mengangkat dan memberhentikan Kapolri adalah hal khusus Presiden namun hal tersebut juga harus mendapatkan persetujuan dari DPR RI hal ini untuk mengontrol kerja pemerintah agar tidak semena-mena, kecuali dalam keadaan mendesak, Presiden boleh memberhentikan sementara Kapolri dengan mengangkat pelaksana tugas baru kemudian mendapatkan persetujuan dari DPR.

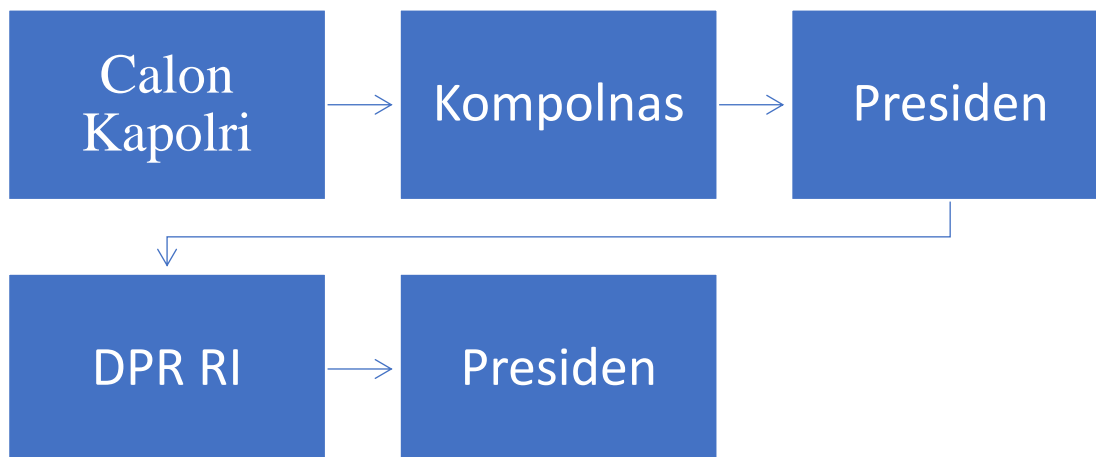
Dari ketentuan di atas, jelaslah bahwa pengangkatan dan pemberhentian Kapolri harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini dimaksudkan sebagai upaya kontrol terhadap kebijakan yang diambil oleh pemerintah agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam pengambilan keputusan. Jika 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 Kompolnas 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 disistematikkan, ditemukan urutan proses sebagai berikut:

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



Menurut ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, 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, maka dapat dipahami bahwa Presiden memiliki hak dan kewenangan penuh dalam hal-hal sebagai berikut:

- a) 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 Kompolnas kemudian diajukan ke Presiden; selanjutnya Presiden dapat memilih satu atau lebih nama-nama yang diajukan oleh Kompolnas tersebut

untuk diajukan sebagai calon Kapolri kepada DPR RI untuk mendapatkan persetujuan. Namun dalam prakteknya calon kapolri yang diajukan oleh kompolnas 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 Kompolnas dengan pertimbangan tersendiri. (sebagaimana terlihat dalam proses pengajuan Komjen Tito Karnavian).

- b) 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.
- c) 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.
- c. 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.

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 *checks 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 *checks and balances*.

Kemudian Pertanyaan yang muncul 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. Oleh karena itu, sistem presidensial tetap tidak terlepas dari kontrol lembaga-lembaga lainnya agar pemerintahan berjalan stabil.

Asumsi *checks and balances* ini juga menjadi pembahasan yang sangat dominan pada pembahasan tentang perubahan UUD 1945 sejalan dengan upaya memberikan pembatasan terhadap kekuasaan Presiden.⁷ Usulan tentang sistem dan mekanisme *checks and balances* ini merupakan salah satu gagasan perubahan yang ditawarkan dalam sistem politik ketatanegaraan Indonesia.⁸ Usulan ini penting artinya karena selama era dua orde sebelumnya dapat dikatakan bahwa *checks 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.

⁷*Ibid*, hlm 3-11.

⁸ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 67.

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