

**KEWENANGAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA  
BERDASARKAN PASAL 13 AYAT (2) AMANDEMEN  
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK  
INDONESIA TAHUN 1945**

**SKRIPSI**

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna menempuh sidang ujian  
Sarjana dan meraih gelar Sarjana Hukum

Oleh :

SANDHI APRIYANTO

41151010120063

Program Kekhususan : Hukum Tata Negara

Pembimbing :

AEP SULAEMAN, S.H, Sp.1.



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA  
BANDUNG  
2017**

## ABSTRAK

Kewenangan Presiden dalam pengangkatan Duta Besar dan alasan penambahan substansi pada pasal 13 UUD Tahun 1945 yang mengakibatkan pembatasan hak prerogatif presiden dan untuk mengetahui peran DPR dalam pengangkatan Duta Besar sebelum dan setelah amandemen UUD Tahun 1945. DPR sebagai lembaga perwakilan dilibatkan dalam proses pengangkatan duta besar, walaupun dalam hal ini DPR hanya memberikan suatu pertimbangan tetapi presiden dianjurkan untuk memperhatikannya secara baik-baik. Pasal 13 UUD 1945 sebelum amandemen, ketentuan mengenai pengangkatan duta besar merupakan hak prerogatif presiden yang mandiri. Dalam hal ini presiden mengangkat duta besar tanpa perlu memperhatikan pertimbangan dari DPR selaku kepala lembaga legislatif. Ini merupakan konsekuensi dari kedudukan presiden kedudukan presiden sebagai kepala negara

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam skripsi ini adalah penelitian deskriptif analitis/yuridis normatif dengan tipe penelitian yang bersifat studi pustaka, Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan hukum normatif, Jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data sekunder, Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah teknik dokumentasi.

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 telah mengubah struktur ketatanegaraan secara mendasar, Alasan pembatasan hak prerogatif presiden khususnya dalam hal pengangkatan duta besar beralasan dikarenakan kekuasaan yang begitu besar yang dimiliki oleh presiden dinilai oleh banyak kalangan sebagai penyebab, ternyata pemerintahan yang otoriter, dan korup. Dalam hal pengangkatan Duta Besar kewenangan mutlak di tangan Presiden. Pertimbangan DPR adalah resiko politik yang harus ditanggung, karena apabila Presiden tidak mempertimbangkan DPR tersebut dan sewaktu-waktu Duta Besar tersebut melakukan kesalahan, maka DPR dapat mengajukan hak interpelasi. Pembatasan hak prerogatif Presiden dalam hal pengangkatan Duta Besar untuk mereduksi terjadinya otoriter seperti pada pemerintahan orde baru bukanlah suatu alasan yang benar, sistem ketatanegaraan haruslah ditata ulang. Kesalahan akibat proses amandemen UUD 45 harus diperbaiki dan di revisi. DPR tidak perlu ikut memilih pejabat dilingkungan eksekutif di bawah kekuasaan presiden karena bisa mempolitisasi fungsi lembaga tersebut.

## KATA PENGANTAR

*Bissmillahirrahmanirrahim, Assalamu'alaikum wr. wb.*

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena berkat rahmat, hidayah dan karunia-Nya maka penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul : “Kewenangan Presiden Republik Indonesia Selaku Kepala Negara di Hubungkan Dengan Peran DPR Dalam Pengangkatan Duta Besar Berdasarkan Pasal 13 Ayat (2) Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Tugas akhir ini disusun sebagai persyaratan kelulusan gelar sarjana Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana

Penulis menyadari dalam penulisan skripsi ini penulis banyak mendapat saran, dorongan, bimbingan serta keterangan-keterangan dari berbagai pihak yang merupakan pengalaman yang tidak dapat diukur secara materi, namun dapat membukakan mata penulis bahwa sesungguhnya pengalaman dan pengetahuan tersebut adalah guru yang terbaik bagi penulis, dan dalam kesempatan kali ini penulis menyampaikan rasa terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Bapak Aep Sulaeman S.H, Sp.1 selaku dosen pembimbing tugas akhir penulisan skripsi ini dengan ketulusan dan kesabaran telah bersedia meluangkan waktu, tenaga dan pikiran dalam memberikan saran dan masukan selama proses bimbingan hingga selesai.

Penulis juga menyampaikan ucapan terimakasih kepada:

1. Bapak Dr..H.R. Herri Anwar, S.H, M.H selaku Rektor Universitas Langlangbuana.
2. Bapak Dr. H. Kuntana Magnar, S.H, M.H selaku Dekan 1 Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
3. Ibu Meima S.H, M.H selaku Wakil Dekan 1 yang juga merangkap sebagai ketua bagian dari HTN
4. Ibu Dewi Rohayati S.H, M.H selaku Wakil Dekan 2
5. Bapak Atang Hidayat selaku Wakil Dekan 3.
6. Ibu Eni Dasuki S.H, M.H selaku Dosen Wali, yang telah menjadi orangtua wali semasa kuliah.
7. Teman seperjuangan kuliahku, Adi nugraha, Agung Santana, Indra Krestianto, Randi “bungsu”, Jordan, Hendrik, Samuel, Panusunan, Asep, Bayu, beserta yang lainnya.
8. Teman bermain semasa kecilku, Alex, reki, Rizal yang sampai sekarang tetap *Solid*.

Tak lupa penulis berterimakasih kepada kedua orangtua, Mamah dan Papah tercinta yang selalu memberikan kasih sayang, doa serta dorongan moril maupun materil yang tak terhingga, serta Kakak-kakakku Tandang Primadi S.H dan Citra Gundari atas semua dukungannya.

Akhir kata penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak dan semoga amal baik yang telah diberikan kepada penulis mendapat balasan dari Allah SWT.

Bandung, 3 April 2017

Penulis

## DAFTAR ISI

LEMBAR PERNYATAAN .....	i
ABSTRAK .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
DAFTAR ISI .....	iv

### BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Identifikasi masalah .....	7
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Kegunaan Penelitian .....	8
E. Kerangka Pemikiran .....	9
F. Metode Penelitian .....	20
G. Sistematika Penulisan .....	22

### BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG KEWENANGAN PRESIDEN SELAKU KEPALA NEGARA DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

A. Sistem Pemerintahan Presidensial dan Parlementer .....	24
B. Kewenangan Presiden Selaku Kepala Negara .....	28
C. Kewenangan DPR sebelum dan sesudah perubahan	

UUD 1945 .....	29
D. Prinsip <i>Check and Balance</i> .....	37
E. Pengertian Perwakilan Diplomatik .....	39
F. Perwakilan Diplomatik Dalam Konvensi Wina 1961 .....	42

### **BAB III. PROSEDUR DAN PELAKSANAAN PENGANGKATAN DUTA BESAR REPUBLIK INDONESIA**

A. Prosedur Pengangkatan Duta Besar .....	48
B. Pengangkatan Duta Besar Sebelum Perubahan UUD Tahun 1945 .....	53
C. Kedudukan Perwakilan Diplomatik Dalam Struktur Pemerintahan RI .....	57

### **BAB IV. KEWENANGAN DAN PROSEDUR PRESIDEN DALAM PENGANGKATAN DUTA BESAR DAN ALASAN PEMBATAHAN HAK PREROGATIF PRESIDEN DALAM PENGANGKATAN DUTA BESAR**

A. Kewenangan dan prosedur presiden selaku kepala negara dalam pengangkatan duta besar .....	64
B. Alasan pembatasan hak prerogatif presiden dalam pengangkatan duta besar .....	66

### **BAB V. PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	69
B. Saran .....	70

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

**RIWAYAT HIDUP**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Era Reformasi yang dimulai sejak tahun 1998 banyak mempengaruhi dan membawa perubahan yang mendasar dalam segi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu perubahan mendasar yang terjadi dalam ketatanegaraan adalah perubahan konstitusi dengan dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 45) baru sampai empat kali, mulai tahun 1999 sampai 2002. Amandemen terhadap UUD 45 tersebut telah merubah struktur ketatanegaraan Republik Indonesia dengan adanya perubahan lembaga-lembaga tinggi negara.

Kelemahan fundamental dalam sistem politik orde baru adalah kecenderungan adanya dominasi dan konsentrasi kekuasaan pada salah satu cabang penyelenggaraan pemerintah tertentu, yakni pada lembaga eksekutif, bahkan dalam penjelasan UUD 45 hasil amandemen secara eksplisit dinyatakan bahwa “dalam menjalankan pemerintah negara, kekuasaan dan tanggung jawab ada di tangan presiden”.

Nuansa kehidupan demokratis semakin terasa ketika para elit politik kembali melakukan peran dan fungsinya masing-masing, sentralisasi kekuasaan yang menumpuk pada lembaga eksekutif dimasa lalu berubah menjadi pemerataan kekuasaan dengan saling kontrol antara lembaga negara. Hal ini pula yang memulihkan kembali peran lembaga

perwakilan, lembaga yang merupakan simbol dari keluhuran demokrasi dimana didalamnya terdapat orang-orang pilihan yang dijadikan wakil rakyat yang memiliki integritas, tanggung jawab, etika kehormatan yang kemudian dapat diharapkan menjadi perangkat penyeimbang dan pengontrol terhadap kekuasaan eksekutif sebagai penggerak roda pemerintahan.

Indonesia adalah negara yang menganut sistem presidensil, hal ini terlihat dari jabatan Presiden yang mempunyai kapasitas sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Sebelum amandemen, UUD 45 menganut sistem pemerintahan presidensial, ini dapat terlihat pada Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 UUD 45, dimana Presiden menjadi kepala eksekutif (pemerintah) mengangkat serta memberhentikan para menteri yang bertanggungjawab kepadanya, namun pada saat itu Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disingkat MPR) berstatus sebagai lembaga tertinggi yaitu tempat dimana Presiden tunduk dan bertanggung jawab, akan tetapi setelah perubahan UUD 45, sistem pemerintahan Presidensil di Indonesia ini semakin dipertegas, terlihat bahwa Presiden tidak lagi bertanggungjawab pada parlemen dalam hal ini MPR, serta Presiden dan Wakil Presiden kini dipilih oleh Rakyat Indonesia secara langsung melalui pemilu.

Presiden melaksanakan Garis-garis Besar Haluan Negara (selanjutnya disingkat GBHN) yang dibuat oleh MPR. Dalam penjelasan UUD 45 menerangkan bahwa Presiden merupakan 'mandataris" MPR,

sehingga kedudukan Presiden dapat dikatakan dibawah MPR karena Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR, namun setelah amandemen, Presiden, bertanggungjawab langsung kepada rakyat karena MPR tidak lagi sebagai yang memegang kekuasaan tertinggi (lembaga tertinggi negara). GBHN sebagai acuan kerja pemerintah tidak diperlukan lagi, karena haluan kerja pemerintahan justru ditetapkan sendiri oleh presiden yang berhasil memenangkan pemilu. Didalam UUD 45 di jelaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden melaksanakan tugas dan kewajibannya sesuai dengan program kerja yang telah disampaikan kepada rakyat, dengan demikian seorang Presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat atas tugas dan kewajibannya, oleh karenanya rakyat dapat secara langsung menilai berhasil atau tidak seorang Presiden berdasarkan hasil kerjanya.

Kedaulatan rakyat bagi negara, keberadaan lembaga perwakilan hadir sebagai suatu keniscayaan jika pemerintah yang menjunjung demokrasi tanpa kehadiran lembaga wakil rakyat, karena melalui lembaga ini kepentingan rakyat tertampung kemudian tertuang dalam berbagai kebijakan umum yang sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Menurut kelaziman teori-teori ketatanegaraan, lembaga ini berfungsi dalam tiga wilayah, yaitu wilayah legislasi atau pembuat peraturan perundang-undangan, wilayah penyusunan anggaran, serta

wilayah pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.<sup>1)</sup> Dalam UUD 45 setelah perubahan, pengaturan, terhadap lembaga perwakilan di Indonesia ini dapat di lihat pada Pasal 1 ayat (2) UUD 45 dimana Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).<sup>2)</sup>

Pasal 20A ayat (1) UUD 45, DPR sendiri memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Selanjutnya dalam melaksanakan fungsinya, sebagaimana dijelaskan pada Pasal 20A ayat (2), DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selain itu setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, hak menyatakan usul dan berpendapat sekaligus hak imunitas. Kedudukan DPR sendiri sangat kuat, karena presiden tidak dapat membekukan ataupun membubarkan DPR sebagaimana tertera pada Pasal 7c UUD 45.

Keberadaan lembaga perwakilan tersebut belum dapat berfungsi penuh sebagaimana mestinya, karena masih perlu di tindaklanjuti dengan kesepakatan undang-undang yang akan menjadi payung hukum lembaga tersebut. Sejalan dengan perubahan struktur sistem kelembagaan negara dengan di amandemennya UUD 45 serta perubahan dinamika perpolitikan yang terus melangkah maju dengan kemudian menata kearah politik yang sehat dan demokratis, maka pengamatan terhadap DPR sebagai salah

---

<sup>1)</sup> C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Bumi Aksara, Cetakan kedelapan, 1995, hlm.213.

<sup>2)</sup> Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan pemilihan umum di Indonesia*, Jakarta, gaya media pratama, 1998, hlm.115.

satu lembaga perwakilan dan sebagai lembaga politik sangat penting. Kenyataan yang berkembang menunjukkan adanya fenomena baru terhadap peran lembaga perwakilan tersebut. Peran DPR seakan di sulap dari yang tak berdaya tatkala berhadapan dengan pemerintah, mengalami perubahan menjadi lembaga yang kuat terutama dalam fungsinya mengawasi lembaga eksekutif.

Peran DPR secara legal formal dalam fungsi pengawasan mengalami perubahan besar setelah dilakukan amandemen terhadap UUD 45 yang dilakukan sejak sidang umum MPR 1999. Dengan fungsi pengawasan yang dimiliki legislatif misalnya, menjadikan setiap kebijakan pemerintah yang akan di buat maupun akan dilaksanakan harus terlebih dahulu mendapat persetujuannya. Hak prerogative yang dimiliki presiden semakin sempit, karena di sisi lain DPR menempatkan diri sebagai lembaga penentu dalam bentuk memberi persetujuan dan beberapa pertimbangan terhadap agenda-agenda pemerintah.<sup>3)</sup> Dalam pembuatan undang-undang presiden kini hanya memiliki kekuasaan mengusulkan Rancangan Undang-Undang (selanjutnya disingkat RUU).

Kekuasaan untuk menetapkan suatu RUU menjadi undang-undang ada di tangan DPR. Terkait hal pengangkatan duta besar negara, presiden harus terlebih dahulu memperhatikan pertimbangan DPR. Dalam Undang-Undang no.37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri (selanjutnya disingkat UU Hubungan Luar Negeri), terdapat beberapa hak

---

<sup>3)</sup> Ismail Suny, *Pergeseran kekuasaan Eksekutif*, Jakarta, Aksara Baru, 1977, hlm.45.

prerogatif presiden yang harus melibatkan persetujuan atau pertimbangan dari DPR. Pasal 6 UU Hubungan Luar Negeri menyatakan bahwa kewenangan penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri pemerintah Republik Indonesia berada di tangan presiden, sedangkan dalam hal menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain diperlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Fungsi pengawasan DPR terlihat pula dalam pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia.<sup>4)</sup> Pasal 13 ayat (2) UUD 45 setelah amandemen, menyebut “Dalam hal pengangkatan duta besar, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR”. Menurut ketentuan yang baru tersebut menunjukkan bahwa dalam pengangkatan Duta Besar (selanjutnya disingkat Dubes) tidak hanya merupakan hak prerogatif Presiden namun juga melibatkan peran DPR untuk memberikan pertimbangan.<sup>5)</sup>

Pasal 13 UUD 45 sebelum amandemen, ketentuan mengenai pengangkatan dubes merupakan hak prerogatif presiden yang mandiri. Dalam hal ini presiden mengangkat dubes tanpa perlu memperhatikan pertimbangan dari DPR selaku lembaga legislatif. Ini merupakan konsekuensi dari kedudukan presiden sebagai kepala Negara.

Latar belakang yang telah dipaparkan, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih dalam mengenai hal ini, sekaligus juga untuk

---

<sup>4)</sup> Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 2000, hlm.57.

<sup>5)</sup> Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 45*, Bandung, Fokus Media, 2007, hlm.85.

memenuhi tugas akhir guna memperoleh gelar sarjana strata satu (S1) dengan mengangkat judul skripsi “Kewenangan Presiden Republik Indonesia selaku Kepala Negara Di Hubungkan Dengan Peran DPR Dalam Pengangkatan Duta Besar Berdasarkan Pasal 13 Ayat (2) Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

### **B. Identifikasi Masalah**

1. Bagaimana kewenangan Presiden selaku kepala negara dalam prosedur pengangkatan duta besar ?
2. Mengapa hak prerogatif presiden selaku kepala negara dalam mengangkat duta besar harus mendapat persetujuan dari DPR ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisa kewenangan Presiden selaku kepala negara dalam pengangkatan duta besar dan sistem pemerintahan negara Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa alasan DPR selaku badan legislatif membatasi hak prerogatif dari presiden.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat memberikan manfaat dari segi teoritis dan praktis yaitu:

1. Secara teoritis: dapat menjadi aspek pendukung dalam hal ilmu hukum kelembagaan Negara, agar penelitian ini dapat menjadi bahan

untuk menambah referensi dan peningkatan wawasan akademis di bidang hukum, khususnya mengenai pengangkatan duta besar.

2. Secara praktis: memberikan informasi bagi para akademis dan masyarakat luas mengenai peran DPR dalam memberikan pertimbangan kepada presiden dalam hal pengangkatan duta besar sebelum dan sesudah amandemen undang-undang dasar 1945.

### **E. Kerangka Pemikiran**

Negara merupakan lembaga yang memiliki kekuasaan yang sangat besar di dalam sebuah masyarakat dan dapat memaksakan kehendaknya kepada warga negara atau kelompok yang ada di masyarakat. Kekuasaan negara yang besar ini diperoleh karena negara merupakan pelembagaan dari kepentingan umum.

Larson menyatakan bahwa negara adalah “sebuah konsep inklusif yang meliputi semua aspek pembuatan kebijakan dan pelaksanaan sanksi hukumnya”. Sementara Calvert menyatakan negara adalah “komunitas yang diorganisir untuk suatu tujuan politik”.<sup>6)</sup>

Membahas permasalahan dalam penelitian ini, penulis mempergunakan teori negara hukum sebagai teori dasarnya. Pertimbangannya selain negara Indonesia adalah negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 45), juga teori ini menjunjung tinggi adanya sistem hukum yang menjamin kepastian hukum dan melindungi terhadap hak-hak warga negara.

---

<sup>6)</sup> Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 1996, hlm.3.

Tujuan yang hendak dicapai oleh negara Indonesia sebagai negara hukum adalah terwujudnya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Penerapan konsep negara hukum yang diterapkan di Indonesia disesuaikan dengan kondisi bangsa Indonesia dan Pancasila merupakan tolak ukurnya, dengan demikian negara Indonesia adalah negara hukum berlandaskan Pancasila.

Bagir Manan mengemukakan bahwa ciri minimal dari negara yang berdasarkan atas hukum yaitu:<sup>7)</sup>

- a. Semua tindakan harus berdasarkan atas hukum
- b. Ada ketentuan yang menjamin hak-hak dasar dan hak-hak lainnya
- c. Adanya kelembagaan yang bebas menilai perbuatan penguasa terhadap masyarakat
- d. Ada pembagian kekuasaan

Sri Soemantri Martosoeignjo menjelaskan bahwa 4 (empat) unsur dari negara hukum adalah:<sup>8)</sup>

- a. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan
- b. Adanya jaminan atas hak-hak asasi manusia
- c. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara
- d. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan

Negara Republik Indonesia yang terdiri atas beberapa pulau dan berbagai macam suku bangsa ini menyebabkan diberlakukannya asas desentralisasi. Hal ini berdampak juga dalam pengambilan suatu kebijakan dengan sistem desentralisasi ini menyebabkan kewenangan

---

<sup>7)</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UUD 45*, Makalah Univ.Padjadjaran, Bandung: 1994, hlm.19.

<sup>8)</sup> Sri Soemantri Martosoeignjo, *Bunga Rampai Hukum Tatanegara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung: 1992, hlm.29.

pemerintahan pusat menjadi berkurang dan memberi peluang sebesar-besarnya kepada pemerintahan provinsi, kabupaten atau kota untuk mampu mengembangkan diri dalam segi pemerintahan sehingga mampu bersaing dengan yang lain. Menurut Amrah Muslimin, asas desentralisasi ini dikenal juga dengan istilah desentralisasi teritorial atau pola pembagian kewenangan secara vertikal dalam negara kesatuan.<sup>9)</sup>

Negara hukum menjadikan hukum sebagai kekuasaan tertinggi (supremasi hukum). Konsekuensinya adalah bahwa setiap sikap, kebijakan dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasarkan dan sesuai hukum bukan semata-mata atas kekuasaan belaka (*machstaat*). Hal ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduknya.

Kekuasaan mempunyai peran penting, oleh karena itu kekuasaan menarik para ahli ilmu social serta ahli hukum tata negara. Pengertian kekuasaan sendiri sampai saat ini belum ada yang seragam diantara para ahli. menurut Mariam Budiharjo, kekuasaan merupakan kemampuan seseorang untuk mempengaruhi tingkahlakunya itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu.<sup>10)</sup>

Max Webber mengatakan bahwa, kekuasaan itu adalah kesempatan seseorang atau sekelompok orang untuk menyadarkan masyarakat akan

---

<sup>9)</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Jakarta: 1978, hlm.15.

<sup>10)</sup> Mariam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993, hlm.16.

kemauan-kemauan sendiri, dengan sekaligus menerapkan terhadap tindakan perlakuan dari orang-orang atau golongan tertentu.<sup>11)</sup> Kekuasaan mempunyai aneka macam bentuk, dan bermacam-macam sumber. Hak milik kebendaan dan kedudukan adalah sumber dari kekuasaan.

Kekuasaan itu pada umumnya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada suatu pihak memerintahkan dan ada pihak yang diperintah (*the rule and the ruled*) satu pihak yang memberi perintah satu pihak yang mematuhi perintah. Selain itu sebagaimana dikemukakan Robert M. Maclver bahwa kekuasaan dalam suatu masyarakat selalu berbentuk pyramid. Ini terjadi karena kenyataan bahwa kekuasaan yang satu membuktikan dirinya lebih unggul dari pada lainnya, hal mana berarti bahwa yang satu itu lebih kuat dengan jalan mensubordinasikan kekuasaan lainnya itu.<sup>12)</sup>

Bentuk kekuasaan umum dari sekian yang ada, maka kekuasaan politik mempunyai arti dan kedudukan sangat penting. Sehubungan penting dan strategisnya kekuasaan politik, maka kekuasaan itu harus diintegrasikan, dan integrasi kekuasaan politik itu diwujudkan dalam bentuk negara, oleh karena negara merupakan sesuatu yang bersifat abstrak, maka dalam kenyataannya tindakan negara itu dilakukan oleh

---

<sup>11)</sup>Pengertian Pakar, Pengertian Kekuasaan Menurut Para Pakar, <http://www.pengertianpakar.com/> di unduh pada 28 Juli 2016 pukul 16:05.

<sup>12)</sup>Pengertian Pakar, Pengertian Kekuasaan Menurut Para Pakar, <http://www.pengertianpakar.com/> di unduh pada 28 Juli 2016 pukul 16:06.

kelompok orang dari kekuatan kelompok tertentu yang terdapat dalam masyarakat negara melalui cara-cara tertentu. Pada hakikatnya kelompok atau kekuatan politik yang sedang memegang kekuasaan negara ini yang membuat keputusan-keputusan atas nama negara kemudian melaksanakannya, oleh karenanya bukan tidak mungkin bahwa kekuatan politik tertentu yang sedang memegang kekuasaan dalam negara dapat menyalahgunakan kekuasaan.

Kecenderungan otoriter adalah kodrat yang melekat pada kekuasaan. Kekuasaan yang otoriter akhirnya melahirkan sistem bernegara yang korup. *Power tend to corrupt, absolute power land to corrupt absolutely*,<sup>13</sup> oleh karena itu pembatasan kekuasaan dari sejak dulu telah diperbincangkan oleh para ahli politik maupun ahli hukum tatanegara. Mereka sependapat, agar supaya kekuasaan tidak disalahgunakan maka kekuasaan itu perlu dibatasi dan dipisahkan, kemudian lalu diatur pada seperangkat kaidah hukum yang tertuang dalam konstitusi.

Teori tentang pemisahan kekuasaan (*separation power*) maupun pembagian kekuasaan (*distribution power*) yang menjadi salah satu muatan konstitusi sebagai pijakan dalam penyelenggaraan negara sering disebut system penyelenggaraan negara. Gagasan pemisahan kekuasaan

---

<sup>13</sup>)Korupsi dan ketahanan negara/<http://gebriellucifer.blogspot.co.id/2011/08/korupsi-dan-ketahanan-negara.html>. diunduh pada 28 Juli 2016 pukul 16.20

maupun pembagian kekuasaan mempunyai keterkaitan yang sangat erat dengan doktrin *trias politica*.

*Trias politica* adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (*rule making function*), kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application*), kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule judgement function*). *Trias politica* merupakan suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan.<sup>14)</sup>

Gagasan *trias politica* pertama kali dikemukakan oleh John Locke dan ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan dalam bukunya yang berjudul "*two treatises on civil government*" (1690) menurutnya kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan masing-masing terpisah satu sama lain.

Gagasan *separation of power* pada tahun 1798 yang dikemukakan oleh John Locke dikembangkan kemudian oleh seorang filsuf perancis yaitu Montesquieu dalam bukunya berjudul "*L'esprit Des Lois*" (*the spirit of law*). Menurut Montesquieu kekuasaan pemerintah dibagi dalam tiga jabatan, yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Ketiga kekuasaan itu menurutnya harus terpisah, baik mengenai

---

<sup>14)</sup> Mariam Budiharjo, *Op.Cit* hlm.151.

tugasnya maupun alat perlengkapan penyelenggaraannya.<sup>15)</sup> Montesquieu menekankan kebebasan yang sungguh-sungguh (kemandirian) bagi kekuasaan yudikatif, oleh kekuasaan inilah yang menjadi tulang punggung kemerekaan individu dan sebagai tonggak penentu dalam memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi.

Penegasan tentang pemisahan kekuasaan maupun pembagian kekuasaan tersebut, pada kenyataannya ternyata menunjukkan bahwa cara pembagian kekuasaan yang dilakukan oleh Montesquieu yang lebih diterima.<sup>16)</sup> Hal ini lebih disebabkan karena kekuasaan federative diberbagai negara sekarang ini. Dilakukan oleh eksekutif melalui departemen luar negerinya masing-masing.

Konsep *trias politica* Montesquieu sangat populer, namun tidak dipraktikkan secara murni karena tidak sesuai dengan kenyataan. Berbagai kritik telah dilontarkan terhadap konsep tersebut, diantaranya yang di ungkapkan oleh E.Utrecht,<sup>17)</sup> ia tidak sejalan dengan pemisahan kekuasaan yang dilakukan oleh Montesquieu dengan mengajukan dua keberatan:

- a. Pemisahan mutlak seperti yang dikemukakan oleh Charles Montesquieu, mengakibatkan adanya badan kenegaraan yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan suatu badan Negara lain. Tidak ada pengawasan itu berarti kemungkinan bagi suatu badan kenegaraan untuk melampaui batas kekuasaannya dan oleh sebab itu kerja sama antara masing-masing badan

---

<sup>15)</sup> Jimly Ashiddiqe, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Konpres, 2007, hlm.283.

<sup>16)</sup> *Ibid*, hlm.283.

<sup>17)</sup> Seta Basri, *Trias Politica Pemisahan Kekuasaan*, <http://setabasri.blogspot.co.id/>. Diunduh pada tanggal 28 Juli 2016 pukul 22.06.

kenegaraan dipersulit. Oleh karena itu tiap-tiap badan diberikan kesempatan untuk saling mengawasi.

- b. Dalam Negara modern lapangan tugas pemerintahan bertambah luas untuk mewujudkan berbagai kepentingan masyarakat. Dalam hal demikian, tidak mungkin diterima asas pemisahan tegas bahwa tiga fungsi tersebut masing-masingnya hanya diserahkan kepada suatu badan kenegaraan tertentu.

Terlepas dari apakah konsep *trias politica* itu dapat dilaksanakan secara murni atau tidak, yang jelas pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk menjamin kemerdekaan dan menghindari penumpukan kekuasaan negara pada pihak tertentu, serta melindungi rakyat dari keserakahan penguasa. Untuk itu, dalam mengupas konsep pemisahan kekuasaan tidak dapat ditafsirkan secara harafiah, tetapi disesuaikan dengan ide demokrasi.

Menurut UUD 45 sebelum amandemen mengatur tentang keseluruhan aspek kekuasaan negara dianggap terjelma secara penuh dalam MPR. Sumbernya berasal dari rakyat yang berdaulat. Dari majelis ini kekuasaan rakyat itu dibagikan secara vertikal kedalam fungsi-fungsi 5 lembaga tinggi negara, yaitu lembaga kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Pembagian fungsi dari legislatif, eksekutif, yudikatif tersebut, sebelum diadakannya perubahan terhadap UUD 45 bisa dipahami bahwa fungsi kekuasaan yudikatif yang tegas ditentukan bersifat mandiri dan tidak dicampuri cabang kekuasaan lain, sedangkan presiden meskipun merupakan lembaga eksekutif, juga ditentukan memiliki fungsi legislatif dan sekaligus fungsi eksekutif. Kenyataan ini yang menyebabkan

munculnya kesimpulan bahwa UUD 45 tidak dapat disebut menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) seperti yang diajarkan oleh Montesquieu, oleh karena itu, dimasa reformasi ini, berkembang aspirasi untuk lebih membatasi kekuasaan presiden dengan menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif itu.

Teori pemisahan kekuasaan maupun teori pembagian kekuasaan yang telah dijelaskan dimuka, ternyata erat kaitannya dengan bangunan sistem pemerintahan presidensial. Hal ini terlihat dari pada adanya pemisahan secara tegas antara badan legislatif (parlemen) dengan eksekutif (pemerintah) dalam sistem pemerintahan presidensial. Lebih lanjut dalam sistem ini menentukan presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan, kemudian presiden dan parlemen dipilih oleh rakyat secara langsung, sehingga presiden dan parlemen memperoleh mandat dari rakyat secara sendiri-sendiri dan keduanya terbuka untuk dinilai oleh rakyat, serta eksekutif tidak bertanggung jawab kepada parlemen.

Pemikiran diatas didasarkan oleh pandangan John Locke dan Montesquieu yang telah diuraikan sebelumnya John Locke menegaskan bahwa konflik panjang antara dan badan parlemen dipecahkan dengan baik melalui pemisahan raja Inggris sebagai eksekutif dari badan parlemen sebagai legislatif. Dipecahkan dan masing-masing mempunyai kekuasaan sendiri. Sedangkan Montesquieu yang mengamati keadaan

politik Inggris, menyatakan dukungannya kepada sistem pemerintahan Inggris yang telah mewujudkan pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif yang berbeda dengan *Despotism Bourbons*, namun demikian pada akhirnya Inggris lebih memilih bentuk pemerintahannya dengan sistem parlementer.

Menurut pendapat S.L Whitman,<sup>18)</sup> yang menjadi ciri dalam pemerintahan presidensial adalah :

1. Didasarkan atas pemisahan kekuasaan
2. Eksekutif tidak mempunyai kekuasaan membubarkan badan legislatif dan eksekutif tidak harus meletakkan jabatannya apabila tidak mendapatkan dukungan mayoritas anggota badan legislatif.
3. Tidak ada pertanggung jawaban bersama kepada parlemen, antara presiden dengan anggota-anggota cabinet yang terlahir bertanggung jawab sepenuhnya kepada presiden sebagai kepala pemerintahan.
4. Eksekutif (presiden dipilih melalui badan perwakilan.

Pemisahan kekuasaan pada bagian 1 (satu) serta presiden dipilih melalui lembaga pemilihan bagian 4 (empat) untuk mendapat legitimasi yang setara dengan parlemen, maka presiden harus dipilih secara langsung oleh rakyat. Keberadaan lembaga perwakilan sebagai Badan Pemilih yang telah dikemukakan di atas oleh S.L. Whitman hanya bertugas menetapkan saja presiden yang sudah terpilih oleh rakyat, hal ini di praktekan oleh Amerika Serikat (AS) sebagai negara penganut murni sistem presidensial, oleh karena itu presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka memaksa hubungan kelembagaan secara horizontal dijalankan dengan semangat pengawasan dan perimbangan.

---

<sup>18)</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan*, Jakarta, Gramedia, 1997, hlm.21.

Rousseau menginginkan tetap berlangsung demokrasi secara langsung seperti pada jaman Yunani Kuno, tetapi karena luasnya wilayah suatu negara, bertambahnya jumlah penduduk dan bertambah rumitnya permasalahan-permasalahan kenegaraan maka keinginan Rousseau tersebut tidak mungkin terealisasi, maka muncul gantinya demokrasi tidak langsung melalui lembaga perwakilan", yang sebutannya serta jenisnya tidak sama di semua negara, dan sering di sebut "parlemen" atau kadang-kadang disebut Dewan Perwakilan Rakyat".<sup>19)</sup>

Parlemen berasal dari bahasa Prancis "parler" yang artinya berbicara. Sebelum tahun 1789 di Perancis yang dinamakan parlemen itu adalah Mahkamah Agung. Dewasa ini yang di maksud dengan parlemen adalah Lembaga Perwakilan Rakyat, yaitu tempat rakyat memperdengarkan suaranya dalam pemerintah. Parlemen merupakan badan perwakilan yang tertinggi dalam negara, yang susunanannya ditetapkan dengan undang-undang.

Ketetapan MPR atau yang disingkat TAP MPR, merupakan salah satu wujud peraturan perundang-undangan yang sah dan legitimate berlaku di negara Indonesia, bahkan didalam hierarki peraturan perundang-undangan, TAP MPR memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan UU, Perpu, PP, Perpres dan Perda. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang

---

<sup>19)</sup> Padmo Wahyono sebagaimana dikutip Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Yogyakarta, Kanisius, 1988, hlm.56.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan bahwa, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka TAP MPR dapat dikatakan sebagai salah satu sumber hukum. Meskipun dalam undang-undang sebelumnya, yakni UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, TAP MPR tidak dimasukkan dalam hierarki perundang-undang, bukan berarti keberadaan TAP MPR tidak diakui. Akan tetapi norma yang diatur dalam setiap TAP MPR sejak tahun 1966 hingga tahun 2002 tetap diakui sebagai sebuah produk hukum yang berlaku sepanjang tidak digantikannya undang-undang formal yang ditetapkan setelahnya.

TAP MPR dimasukan kembali dalam tata urutan perundang-undangan berdasarkan apa yang tertuang dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hanya merupakan bentuk penegasan saja bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan TAP MPR, masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Namun demikian, dimasukkannya kembali TAP MPR dalam tata urutan perundang-undangan tersebut, tentu

saja membawa implikasi atau akibat hukum yang membutuhkan penjelasan rasional, agar tidak menimbulkan tafsir hukum yang berbeda-beda.

UUD Republik Indonesia 1945 menjelaskan bahwa Indonesia menganut sistem Presidensial, akan tetapi dalam praktiknya banyak elemen-elemen sistem pemerintahan parlementer, jadi dapat dikatakan sistem pemerintahan Indonesia adalah perpaduan antara presidensial dan parlementer.

Sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial, tetapi dalam prakteknya, sistem tersebut masih belum diimplementasikan secara murni dan konsekuen bahwa Indonesia benar-benar menerapkan sistem pemerintahan presidensial dengan presiden sebagai kepala negara dan juga sekaligus kepala pemerintahan (dalam sistem parlementer, kepala pemerintahan dipegang oleh perdana menteri (PM)

Sistem presidensial Indonesia masih belum bisa membuat pembatas yang jelas antara posisi kewenangan eksekutif dan legislatif. Dalam konstitusi kita, dalam hal ini UUD 45, redaksional tentang apa-apa yang menjadi kewenangan presiden, masih sering tidak sehaluan dengan kekuasaan yang dimiliki oleh DPR.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian

hukum kepustakaan.<sup>20)</sup> Penelitian hukum normatif didefinisikan sebagai penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, disebut juga penelitian hukum *doctrinal* yaitu penelitian hukum yang mempergunakan data sekunder.<sup>21)</sup> Alat pengumpulan data dalam penelitian ini adalah melalui penelitian kepustakaan untuk mendapatkan konsepsi teori atau doktrin, pendapat atau pemikiran konseptual dan penelitian terdahulu yang berhubungan dengan objek telaahan penelitian ini yang dapat berupa peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah lainnya.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis dalam artian tidak bertujuan untuk menguji hipotesa penelitian tetapi memberikan gambaran realitas mengenai aturan-aturan yang berhubungan dengan kewenangan presiden dalam pengangkatan duta besar. Penelitian ini juga berupaya melakukan pencarian terhadap fakta dengan memberikan interpretasi yang tepat terhadap data dengan tujuan untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis dan fakta-fakta mengenai persoalan yang penulis teliti.

Metode deskriptif analisis dimaksudkan untuk melukiskan keadaan objek semata-mata apa adanya. Langkah ini diambil sebagai awal yang

---

<sup>20)</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1995, hlm.23.

<sup>21)</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1998, hlm.10.

penting karena menjadi dasar bagi metode pembahasan selanjutnya. Mengingat bahwa pemikiran senantiasa dipengaruhi oleh kondisi setempat, adalah perlu bagi kami untuk menggambarkan latar belakang sosial yang relevan dengan judul di atas.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah study dokumen. Pada tahap dokumentasi, penulis mengumpulkan buku-buku, artikel, dan lain-lain untuk memudahkan penulis dalam mencari teori-teori yang berkaitan dengan judul skripsi.

### 4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis Data yang penulis gunakan adalah teknik analisis data kualitatif. Menurut Sugiyono metode penelitian kualitatif adalah suatu metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat positivisme, yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah, yang dimana peneliti merupakan sebagai instrumen kunci, dari pengambilan sampel sumber data yang dilakukan dengan cara *purposive* dan *snowbaal*, teknik pengumpulan triangulasi.

Dalam melakukan teknik analisis data kualitatif penelitian yang didapatkan dari berbagai sumber dan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam (triangulasi), dan juga dilakukan secara terus menerus,

## **G. Sistematika Penulisan**

Buku pedoman yang digunakan dalam penulisan karya tulis ini adalah buku pedoman skripsi Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

Untuk mempermudah pemahaman dan memperoleh gambaran yang jelas mengenai keseluruhan dari penulisan skripsi ini, berikut sistematikannya:

- BAB I** Berisikan pendahuluan dengan uraian mengungkapkan latar belakang masalah kajian skripsi ini, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.
- BAB II** menjelaskan tinjauan umum tentang DPR sebagai lembaga perwakilan di Indonesia. Pada bab ini penulis memaparkan mengenai tinjauan umum tentang kewenangan presiden selaku kepala negara dan DPR sebagai lembaga perwakilan.
- BAB III** menjelaskan mengenai prosedur dan pelaksanaan pengangkatan duta besar republik Indonesia serta kedudukan seorang duta besar dalam struktur pemerintahan republik Indonesia.
- BAB IV** merupakan bab pembahasan, pada bab ini penulis akan menguraikan penjelasan mengenai dasar hukum sistem pemerintahan negara Indonesia dan alasan pembatasan dari

hak prerogatif presiden, khususnya dalam pengangkatan  
duta besar.

**BAB V** bab ini merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan  
dan saran dari penulis.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG KEWENANGAN PRESIDEN SELAKU KEPALA NEGARA DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

#### A. Sistem Pemerintahan Presidensial dan Parlemerter

##### 1. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem presidensial adalah sistem atau keseluruhan prinsip penataan hubungan kerja antar lembaga negara melalui pemisahan kekuasaan negara, dimana presiden memainkan peran kunci dalam pengelolaan kekuasaan eksekutif.<sup>23)</sup>

Sistem pemerintahan ini dikenal juga sebagai sistem pemerintahan kongresional, yaitu sistem pemerintahan negara republik di mana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasaan legislatif. Dalam sistem ini, presiden memiliki posisi yang relatif kuat dan tidak dapat dijatuhkan karena rendah subjektif seperti rendahnya dukungan politik. Namun masih ada mekanisme untuk mengontrol presiden. Jika presiden melakukan pelanggaran konstitusi, pengkhianatan terhadap negara, dan terlibat masalah kriminal, posisi presiden bisa dijatuhkan. Bila diberhentikan karena pelanggaran-pelanggaran tertentu, biasanya seorang wakil presiden akan menggantikan posisinya. Dalam sistem pemerintahan presidensial kedudukan eksekutif tak tergantung pada badan perwakilan rakyat. Dasar hukum dari kekuasaan eksekutif

---

<sup>23)</sup> Wikipedia, Sistem Pemerintahan Presidensial, [https://id.wikipedia.org/wiki/Sistem\\_presidensial](https://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_presidensial), diunduh pada 8 September 2016 pukul 9:50.

dikembalikan kepada pemilihan rakyat. Para menteri bertanggung jawab pada presiden dan tidak bertanggung jawab kepada parlemen, serta tidak dapat diberhentikan oleh parlemen.

Sistem pemerintahan presidensial, kedudukan eksekutif seorang presiden menunjuk pembantu-pembantunya yang akan memimpin departemennya dan mereka itu bertanggung jawab kepada presiden. Pelaksana kekuasaan kehakiman menjadi tanggung jawab MA dan kekuasaan legislatif berada ditangan DPR. Contohnya adalah Amerika Serikat dengan *check and balance*. Sedangkan Indonesia adalah pembagian kekuasaan (*distribution of power*).

Pelaksanaan kekuasaan kehakiman menjadi tanggung jawab *Supreme Court* (Mahkamah Agung), dan kekuasaan legislatif berada di tangan DPR atau Kongres (Senat dan Parlemen di Amerika). Dalam Praktiknya, sistem presidensial menerapkan teori *Trias Politica* Montesquieu secara murni melalui pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*). Menurut Rod Hague pemerintahan presidensial terdiri dari 3 unsur yaitu :<sup>24)</sup>

1. Presiden yang dipilih rakyat memimpin pemerintahan dan mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait.
2. Presiden dengan dewan perwakilan memiliki masa jabatan yang tetap, tidak bisa saling menjatuhkan.
3. Tidak ada status yang tumpang tindih antara badan eksekutif dan badan legislatif.

## 2. Sistem Pemerintahan Parlementer

---

<sup>24)</sup> Wikia, Presidensial, <http://kedaulatan.wikia.com/wiki/Presidensial>, diunggah pada 8 September 2016 pukul 10:40.

Sistem parlementer adalah sebuah sistem pemerintahan yang parlemennya memiliki peranan penting dalam pemerintahan.<sup>25)</sup> Dalam hal ini parlemen memiliki wewenang dalam mengangkat perdana menteri dan parlemen dapat menjatuhkan pemerintahan, yaitu dengan cara mengeluarkan semacam mosi tidak percaya. Berbeda dengan sistem presidensial, sistem parlemen dapat memiliki seorang presiden dan seorang perdana menteri, yang berwenang terhadap jalannya pemerintahan. Dalam sistem presidensial, presiden berwenang terhadap jalannya pemerintahan, namun dalam sistem parlementer presiden hanya menjadi simbol kepala negara.

Sistem parlementer dibedakan oleh cabang eksekutif pemerintah tergantung dari dukungan secara langsung atau tidak langsung cabang legislatif, atau parlemen, sering dikemukakan melalui sebuah veto keyakinan oleh karena itu, tidak ada pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang eksekutif dan cabang legislatif, menuju kritikan dari beberapa yang merasa kurangnya pemeriksaan dan keseimbangan yang ditemukan dalam sebuah republik kepresidenan.<sup>26)</sup>

Sistem pemerintahan parlementer terbentuk karena pergeseran sejarah hegemonia kerajaan. Pergeseran tersebut seringkali dijelaskan kedalam tiga fase peralihan, meskipun perubahan dari fase ke fase yang lain tidak selalu tampak jelas. Pertama, pada mulanya pemerintahan dipimpin oleh seorang raja yang bertanggung jawab atas seluruh sistem

---

<sup>25)</sup>Wikipedia,SistemParlementer, [https://id.wikipedia.org/wiki/Sistem\\_parlementer](https://id.wikipedia.org/wiki/Sistem_parlementer), di unggah pada 8 September 2016 Pukul 11:33.

<sup>26)</sup> *Ibid.*

politik atau sistem ketatanegaraan. Kedua, Kemudian muncul sebuah majelis dengan anggota yang menentang hegemoni raja. Ketiga, mejalis mengambil ahli tanggung jawab atas pemerintahan dengan bertindak sebagai parlemen maka raja kehilangan sebagian besar kekuasaan tradisionalnya Oleh sebab itu keberadaan sistem parlementer tidaklah lepas dari perkembangan sejarah negara kerajaan seperti Inggris, Belgia dan sewedia.

Pemerintahan Inggris, yang dimana seorang raja tak dapat diganggu gugat, maka jika terjadi perselisihan antara raja dengan rakyat, menterilah yang bertanggung jawab terhadap segala tindakan raja. Sebagai catatan, dalam pemerintahan kabinet parlementer, perlu dicapai adanya keseimbangan melalui mayoritas partai untuk membentuk kabinet atas kekuatan sendiri. Kalau tidak, dibentuk suatu kabinet koalisi berdasarkan kerja sama antar beberapa partai.

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa dalam sistem parlementer dapat dikemukakan enam ciri, yaitu :<sup>27)</sup>

1. Kabinet dibentuk dan bertanggung jawab kepada parlement.
2. Kabinet dibentuk sebagai satu kesatuan dengan tanggung jawab kolektif dibawah Perdana Menteri.
3. Kabinet mempunyai hak konstitusional untuk membubarkan parlemen sebelum periode bekerjanya berakhir.
4. Setiap anggota kabinet adalah anggota parlement yang terpilih.
5. Kepala pemerintahan (Perdana Menteri) tidak dipilih langsung oleh rakyat, melainkan hanya dipilih menjadi salah seorang anggota parlement.

---

<sup>27)</sup> Zempat Blogspot, Sistem Pemerintahan Parlementer, <http://zempat.blogspot.co.id/2013/01/Sistem-Pemerintahan-Parlementer-by-fhawzhand.html>, diunggah pada tanggal 8 September 2016 pukul 11:39.

6. Adanya pemisahan yang tegas antara kepala negara dengan kepala pemerintahan.

## **B. Kewenangan Presiden Selaku Kepala Negara**

Sistem pemerintahan yang dianut Indonesia jabatan kepala negara dan kepala pemerintahannya dijabat oleh satu orang yang sama yaitu Presiden. Di dalam suatu negara pada umumnya kepala negara adalah simbol dari suatu negara, sedangkan kepala pemerintahan yang menjalankan kekuasaan eksekutif. Berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) UUD 45, Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Berdasarkan hal itu dapat disimpulkan bahwa bentuk negara Indonesia adalah kesatuan, sedangkan bentuk pemerintahannya adalah republik. Selain bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Hal itu didasarkan pada Pasal 4 Ayat (1) yang berbunyi, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Secara umum kewenangan Presiden berdasarkan UUD 45 terbagi atas beberapa kewenangan seperti:

1. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar.
2. Kewenangan yang bersifat legislatif atau kewenangan untuk mengatur kepentingan umum atau publik.
3. Kewenangan yang bersifat judicial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi masa hukuman, pengampunan ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait dengan kewenangan pengadilan.

4. Kewenangan bersifat diplomatik yaitu kewenangan dalam menjalin hubungan dengan negara lain atau subjek hukum internasional yang lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang atau damai.
5. Kewenangan bersifat administratif.

Kepala negara mempunyai tanggung jawab dan hak politis yang ditetapkan sesuai dengan konstitusi sebuah negara. Oleh karena itu, pada dasarnya kepala negara dapat dibedakan melalui konstitusi berbeda pada negara tertentu di dunia. Di dalam UUD 45, Presiden sebagai kepala negara mempunyai wewenang, wewenang itu termuat dalam Pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan 15.

### **C. Kewenangan DPR Sebelum Dan Sesudah Amandemen UUD 45**

#### **1. Kewenangan DPR Sebelum Perubahan UUD 45**

Menurut UUD 45 sebelum amandemen, peran dan fungsi DPR hanya terbatas pada hak mengajukan rancangan undang-undang. Peran DPR selama 32 tahun tidak lebih sebagai alat legitimasi dan sebagai corong eksekutif khususnya dalam setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah. Pengalaman DPR selama orde baru menunjukkan bahwa eksekutif begitu dominan terhadap legislatif, sehingga DPR mandul dan tidak berdaya, selain itu Presiden di anggap sebagai mandataris MPR, artinya kekuasaan MPR diberikan kepada Presiden.

UUD 45, lembaga DPR memiliki tiga fungsi utama yakni, fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.<sup>28)</sup> Pelaksanaan ketiga fungsi ini mengalami proses pasang surut sesuai dengan sistem dan situasi politik secara nasional. Pada masa Presiden Soekarno misalnya konstituante dibubarkan karena dinilai tidak mampu menyusun Undang-Undang Dasar, Sedangkan pada era pemerintahan Presiden Soeharto, DPR berada dibawah dominasi eksekutif sehingga ketiga fungsinya tidak dapat berjalan secara efektif.

Berikut ini diuraikan dinamika peran dan fungsi DPR sebelum amandemen UUD 45 :

#### **a. Fungsi Legislasi**

Sebelum amandemen UUD 45, rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 45 dan penjelasannya tentang kekuasaan untuk membentuk undang-undang, telah menimbulkan persoalan mengenai siapakah sebenarnya yang memegang kekuasaan menyusun dan menetapkan undang-undang. Ketentuan pasal tersebut bukan saja membingungkan tetapi juga menyimpang. Presiden adalah pemegang dan pelaksana kekuasaan eksekutif. Dalam sistem ketatanegaraan demokratis umumnya kekuasaan menetapkan Undang-undang berada pada badan perwakilan rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif.<sup>29)</sup>

---

<sup>28)</sup> Sri Soemantri, "Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 45", Bandung, Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 27.

<sup>29)</sup> T.A. Legowo, M. Djadijono, Dkk , "Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 45", Jakarta, 2005, hlm. 81.

Selama periode orde baru, fungsi legislasi dipegang oleh Presiden sementara DPR hanya memberikan persetujuan. Dalam hal ini A. Hamid S. Attamimi berpendapat, apabila ditafsirkan secara harfiah, ketentuan pasal 5 ayat (1) yang menyatakan bahwa "*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*", Presiden yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang, sedangkan DPR memberi (atau tidak memberi) persetujuan terhadap pelaksanaan kekuasaan yang berada pada presiden tersebut.<sup>30)</sup>

A. Hamid S. Attamimi dalam teorinya menambahkan, "memegang kekuasaan" dalam ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UUD 45 harus diartikan "memegang kewenangan", karena suatu kekuasaan, dalam hal ini kekuasaan membentuk undang-undang, memang mengandung kewenangan membentuk undang-undang.<sup>31)</sup> A. Hamid S. Attamimi menafsirkan "bersama-sama" dalam melaksanakan *legislative power*, Presiden melaksanakan kekuasaan pembentukannya dan DPR melaksanakan persetujuan dengan berbarengan, serentak, bersama.<sup>32)</sup> Dengan demikian kewenangan pembentukan undang-undang tetap pada Presiden, dan kewenangan memberikan persetujuan tetap pada DPR.

---

<sup>30)</sup> A. Hamid S. Attamimi, "*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*", Disertasi, Jakarta, 1990, hlm. 146.

<sup>31)</sup> *Ibid.* hlm. 151

<sup>32)</sup> *Ibid.* hlm. 153

Agar undang-undang dapat terbentuk, kedua kewenangan tersebut dilaksanakan secara berbarengan.<sup>33)</sup>

#### **b. Fungsi Pengawasan**

Fungsi pengawasan DPR selama orde baru dapat dilihat melalui tiga memorandum. Ketiga memorandum itu mencakup tentang masalah Taman Mini Indonesia Indah dan hari depan generasi muda Indonesia, Penetapan harga gula hasil panen pada tahun 1972 dan rencana ekspor gula pada tahun 1974, serta memorandum tentang masalah beras.<sup>34)</sup>

Sempat muncul hak interpelasi DPR tentang penerapan Normalisasi Kehidupan Kampus (NKK) oleh pemerintah dan hak angket mengenai kasus korupsi di Pertamina, meskipun hak angket ini ditolak oleh Fraksi Karya Pembangunan dan Fraksi ABRI. Hanya sebatas itu lah potret fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPR terhadap pemerintahan orde baru.

Proses pengangkatan duta besar sebelum amandemen sama sekali tidak melibatkan peran DPR selaku lembaga legislatif. Pada masa itu pengangkatan duta besar merupakan hak prerogatif presiden yang mandiri. Sebagaimana yang termaktub pada Pasal 29 ayat (1) UU Hubungan Luar Negeri “Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh adalah pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku Kepala Negara”.

---

<sup>33)</sup> *Ibid.*

<sup>34)</sup> Opini@Net, *Kumpulan Aspirasi Masyarakat*, yang disampaikan melalui [www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id), diakses pada tanggal 9 September 2016.

## 2. Kewenangan DPR Sesudah Perubahan UUD 45

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif tidak dinyatakan secara tegas, hanya disebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 Ayat (1) UUD 45 Perubahan Pertama)<sup>35)</sup>, kemudian dalam Pasal 20A Ayat (1) muncul ketentuan mengenai fungsi-fungsi anggaran dan control disamping fungsi legislasi. Sehubungan dengan hal ini Bagir Manan berpendapat bahwa ketentuan Pasal 20A Ayat (1) ini bukan saja *overlapping* tetapi juga menimbulkan kerancuan, dalam hal penyebutan legislasi tidak konsisten dengan kekuasaan membentuk undang-undang.<sup>36)</sup> Pengertian (*begrib*) legislasi lebih luas dari pengertian undang-undang, kekuasaan membentuk Undang-undang adalah satu-satunya fungsi DPR.

Setelah Perubahan UUD 45 DPR sebagai lembaga legislatif tetapi bisa juga disebut sebagai penasehat Presiden. DPR dapat dikatakan sebagai penasehat Presiden, oleh karena Presiden dapat meminta pertimbangan DPR dalam hal-hal tertentu, seperti berikut :

- 1) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 Ayat (2) UUD 45 Perubahan Pertama), pada penggunaan istilah “memperhatikan pertimbangan”.
- 2) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat (3) UUD 45 Perubahan Pertama), pada penggunaan istilah “memperhatikan pertimbangan”.
- 3) Presiden memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 ayat (2) UUD 45

---

<sup>35)</sup> Indonesia, “*UUD 45 Perubahan Pertama*”, Pasal 20 ayat 1

<sup>36)</sup> Bagir Manan, “*DPD, DPR, dan MPR Dalam UUD 45 Baru*” (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 33

Perubahan Pertama), pada penggunaan istilah “memperhatikan pertimbangan”.

#### **a. Fungsi Legislasi**

Salah satu pilar pemerintah yang demokratis adalah menjunjung tinggi supremasi hukum. Supremasi hukum dapat terwujud apabila didukung oleh perangkat peraturan yang dihasilkan melalui proses legislasi, oleh karena itu fungsi legislasi DPR dalam demokrasi sangat penting.

Menurut ketentuan konstitusi, Rancangan Undang-Undang selanjutnya disingkat (RUU) yang akan dibahas di DPR dapat berasal dari pemerintah dan dapat pula berasal dari DPR sebagai RUU usul inisiatif. Untuk masa yang akan datang jumlah RUU yang berasal dari inisiatif DPR diharapkan semakin banyak. Hal ini merupakan bagian penting dari komitmen reformasi hukum nasional dan pemberian peran yang lebih besar kepada DPR secara konstitusional dalam pembuatan undang-undang.

Peningkatan peran tersebut merupakan hasil dari perubahan UUD 45. Naskah UUD 45 sebelum perubahan hak membuat undang-undang berada pada tangan Presiden, “Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang ” (Pasal 5 ayat 1). Setelah perubahan UUD 45 hak itu bergeser dari Presiden kepada DPR. Rumusan tersebut dituangkan dalam Pasal 20 ayat (1) yang menyebutkan “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.

#### **b. Fungsi Pengawasan**

Rakyat Indonesia di semua tingkatan memprediksikan potret DPR di era saat ini mengalami perubahan yang sangat signifikan. Perubahan UUD 45 telah menggeser paradigma *executive heavy* menjadi *legislative heavy*.

Pada era orde baru yang lalu, praktek ketatanegaraan lebih didominasi oleh peran eksekutif atau pemerintah. Terlebih dominasi eksekutif pada waktu itu mendapatkan legitimasi secara konstitusional, hal ini terlihat pada pasal-pasal dalam Undang-undang Dasar Tahun 1945 sebelum perubahan.

Pasal 4 ayat (1) naskah asli UUD 45 menyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Kemudian pasal 5 ayat (1) Presiden membentuk Undang-undang bersama DPR, Presiden juga dapat menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang (Pasal 5 ayat 2). Menurut Pasal 10 Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Pasal 11 Presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, dengan persetujuan DPR. Pasal 12 menyebutkan bahwa Presiden dapat menyatakan keadaan bahaya menurut syarat-syarat yang ditetapkan oleh undang-undang.

Dominasi kekuasaan eksekutif semakin bertambah ketika dengan kekuasaannya melakukan monopoli penafsiran pada Pasal 7 UUD 45 sebelum amandemen. Penafsiran ini menimbulkan implikasi yang sangat

luas karena Presiden dapat dipilih kembali untuk masa yang tidak terbatas.<sup>37)</sup> Dengan diadakannya amandemen terhadap UUD 45 kini peran itu mulai bergeser dan berubah, meskipun Presiden masih memegang kekuasaan pemerintah tetapi dengan adanya pergeseran ini Presiden tidak lagi mempunyai kekuasaan dibidang legislasi, sebab kekuasaan tersebut sekarang berada pada tangan DPR. Pasal 20 ayat (1) menyebutkan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang”, Sedangkan Presiden hanya memiliki hak mengajukan rancangan Undang-Undang saja.

Bidang konteks pengawasan, perubahan UUD 45 telah memberikan kewenangan yang cukup besar kepada DPR untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Pelaksanaan fungsi pengawasan DPR dilakukan melalui mekanisme penggunaan beberapa hak yang sebelumnya tidak digunakan, seperti hak interpelasi dan hak angket. Melalui hak interpelasi, Presiden diminta untuk memberikan keterangan atau klarifikasi atas kebijakan yang telah diambilnya. Sedangkan melalui hak angket, DPR melakukan penyelidikan terhadap penyimpangan penggunaan anggaran negara yang digunakan oleh Presiden.

Fungsi pengawasan DPR juga dilakukan melalui keterlibatan DPR dalam proses pemilihan pejabat-pejabat publik yang ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan UUD 45 dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam hal pengangkatan duta, penempatan duta Negara

---

<sup>37)</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta, Aksara Baru, 1977, hlm. 199-200.

sahabat, pemberian amnesti, abolisi, Presiden harus mendengarkan pertimbangan dari DPR. Selanjutnya tugas DPR dalam fungsi pengawasan lainnya adalah menindak lanjuti hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan. Tugas ini merupakan suatu bentuk sikap pro-aktif DPR untuk mendorong penyelesaian kasus-kasus penyalahgunaan keuangan negara.

Peningkatan peran DPR dalam bidang pengawasan bagian dari upaya untuk menerapkan mekanisme checks and balance demi terciptanya pemerintahan yang demokratis. Hal ini mengharuskan DPR untuk bekerja secara optimal demi melaksanakan fungsi-fungsi konstitusionalnya, dengan menggunakan hak-hak nya secara maksimal.

#### **D. Prinsip *Check and Balance***

Prinsip *check and balance* sebagai sebuah sistem aturan yang menegaskan adanya mekanisme saling mengawasi diantara cabang kekuasaan baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Menurut Hamdan Zoelva, pengertian sistem *check and balance* yaitu sistem yang saling mengimbangi antara lembaga-lembaga kekuasaan negara. Sistem ini memberikan pembatasan kekuasaan setiap lembaga negara sesuai dengan UUD 45, tidak ada yang tertinggi dan tidak ada yang terendah, semuanya sama diatur dalam fungsinya masing-masing.<sup>38)</sup>

UUD 45 setelah di amandemen pemerintah Indonesia menganut prinsip check and balance. Prinsip check and balance relatif masih baru

---

<sup>38)</sup> <http://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/28/sitem-perwakilan-rakyat-diindonesia/diakses-pada-tanggal-9-September-2016>.

diadopsi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, utamanya setelah amandemen UUD 45 sehingga dalam praktiknya masih sering timbul “konflik kewenangan” antar lembaga negara ataupun dengan komisi negara yang ada. Mekanisme *check and balance* merupakan tuntutan reformasi. Salah satu tujuan utama mekanisme ini adalah untuk menghindari pemusatan kekuasaan pada suatu lembaga saja.

Mekanisme ini cocok diterapkan di Indonesia, karena di Indonesia memiliki tiga cabang kekuasaan yakni, eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Mekanisme *check and balance* antara Presiden dan DPR terdapat dalam berbagai bidang, yaitu bidang legislasi, bidang anggaran, dan bidang pengawasan. Dalam bidang pengawasan yakni terhadap jalannya pemerintahan, pemberian persetujuan dan keputusan terhadap agenda kenegaraan, pemberian pertimbangan pada agenda kenegaraan, serta dalam pengisian dan pemilihan beberapa jabatan strategis kenegaraan oleh DPR terhadap Presiden. Mekanisme pengawasan dan perimbangan terhadap kekuasaan dan kewenangan antara Presiden dan DPR dalam bidang legislasi dan anggaran diatur dalam beberapa pasal pada UUD 45, sebagai berikut :

1. Pasal 5 ayat (1) “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”
2. Pasal 22 ayat (1) “ Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”
3. Pasal 23 ayat (2) “Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah”

Mekanisme *check and balance* antara Presiden dan DPR dalam bidang pengawasan, diatur dalam beberapa pasal pada UUD 45, yakni:

1. Pasal 7A “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”
2. Pasal 11 ayat (1) “Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain”
3. Pasal 13 ayat (2) “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”

Dengan demikian terlihat jelas bagaimana mekanisme *check and balance* atau mekanisme pengawasan dan perimbangan terhadap kekuasaan dan kewenangan yang erat antara Presiden dan DPR dalam sistem pemerintahan di Indonesia ini.

## **E. Pengertian Perwakilan Diplomatik**

Pengertian perwakilan diplomatik menurut bahasa berasal dari kata “*Diplomatic Mission*” yang dikenal secara luas di dalam hubungan antar negara. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1982 tentang pengesahan Konvensi Wina 1961 dan Konvensi Wina 1963 menerjemahkan kata *diplomatic mission* dan *diplomatic relations* menjadi perwakilan diplomatik dan hubungan diplomatik. Perwakilan diplomatik pada umumnya diartikan sebagai Kedutaan atau Kedutaan Besar suatu negara di negara lain yang berfungsi mewakili kepentingan negara pengirimnya dan kepentingan hubungan negaranya dengan negara tempatnya diakreditasi.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2003 tentang Organisasi Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri menyatakan bahwa perwakilan diplomatik Republik Indonesia adalah salah satu dari jenis atau bentuk perwakilan Republik Indonesia di luar negeri. perwakilan diplomatik republik indonesia terdiri dari kedutaan besar Republik Indonesia dan perurusan tetap Republik Indonesia.

Kedutaan Besar Republik Indonesia mempunyai tugas pokok mewakili dan memperjuangkan kepentingan bangsa, negara, dan pemerintah Republik Indonesia serta melindungi warga negara Indonesia, badan hukum Indonesia di negara penerima atau organisasi internasional, melalui pelaksanaan hubungan diplomatik dengan negara penerima atau organisasi internasional, sesuai dengan kebijakan politik dan hubungan luar negeri pemerintah Republik Indonesia, peraturan perundang-undangan nasional, hukum internasional, dan kebiasaan internasional. Pengertian tersebut adalah sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 1 tahun 1982 atau pengertian "*Diplomatic Mission*" dalam Konvensi Wina tahun 1961, sedangkan dalam hubungan antara Indonesia dengan negara lain pengertiannya adalah Kedutaan Besar Republik Indonesia yang ditempatkan atau diakreditasi pada suatu negara.

#### **F. Perwakilan Diplomatik Dalam Konvensi Wina 1961**

Pedoman dan landasan bagi hubungan diplomatik yang selama ini dianut dan telah digunakan oleh Pemerintah Republik Indonesia adalah Konvensi Wina tahun 1961 yang terdiri dari 53 pasal. Konvensi ini meliputi

hampir semua aspek penting dari hubungan diplomatik secara permanen antar negara. Konvensi Wina tentang hubungan diplomatik memuat ketentuan mengenai perwakilan diplomatik secara garis besar, yaitu:

## **1. Berlakunya Hubungan Diplomatik**

### **a. Pembukaan dan Perwakilan Diplomatik**

Negara yang merdeka dan diakui berdaulat berhak penuh untuk mengirimkan perwakilan diplomatik (*the right of legation*) atau wakil-wakil konsuler ke negara lain dan berkewajiban pula untuk menerima perwakilan Diplomatik dan konsuler negara lain. Pembukaan hubungan diplomatik sebagai tanda adanya hubungan diplomatik harus dilakukan dengan persetujuan bersama atau kesepakatan sebagaimana yang dinyatakan secara tegas dalam pasal 2 Konvensi Wina yang berbunyi:

*“the establishment of diplomatic relations between states, and of permanent diplomatic mission take place by mutual consent”*

Hukum internasional tidak mengharuskan suatu Negara membuka hubungan diplomatik dengan negara lain, seperti juga tidak ada keharusan untuk menerima misi diplomatik asing di suatu negara. Demikian juga suatu negara tidak mempunyai hak untuk meminta negara lain untuk menerima wakil-wakilnya.

### **b. Pengangkatan dan Penerimaan Perwakilan Diplomatik**

Setiap negara menentukan sendiri persyaratan dan cara pengangkatan serta penerimaan perwakilan diplomatik dan konvensi tidak

menentukan hal itu. Negara pengirim harus mengusahakan persetujuan dalam bentuk tertulis atau lisan kepada negara penerima untuk seorang yang dicalonkan untuk menjadi kepala perwakilan diplomatik. Dalam hal negara penerima menolak untuk memberikan persetujuan, Negara penerima tidak diwajibkan mengemukakan alasan penolakan tersebut. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) Konvensi Wina tahun 1961.

Negara penerima apabila menyatakan persetujuannya, maka Duta Besar membawa surat kepercayaan yang telah ditanda tangani oleh kepala negaranya. Surat kepercayaan tersebut juga dapat disertai dokumen-dokumen penting lainnya dan penyerahan surat kepercayaan ini dilakukan dalam suatu upacara kenegaraan resmi. Ketentuan mengenai penerimaan perwakilan diplomatik dan surat kepercayaan ini dimuat dalam pasal 5, pasal 6, dan pasal 7 Konvensi Wina tahun 1961.

c. Mulai Berlakunya Fungsi Perwakilan Diplomatik

Ketentuan Pasal 13 Konvensi Wina mengatur mengenai mulai berlakunya fungsi perwakilan diplomatik yaitu baik pada saat wakil tersebut menyerahkan surat kepercayaannya maupun pada saat ia memberitahukan kedatangannya dan menyerahkan sebuah salinan asli dari surat tersebut kepada Menteri Luar Negeri penerima atau menteri lainnya yang ditunjuk sesuai dengan praktek kebiasaan yang berlaku dinegara penerima yang harus diterapkan secara seragam.

Tugas resmi perwakilan diplomatik dalam mengenai hubungan negara pengirim dan negara penerima, maka harus dilakukan dengan melalui Kementerian Luar Negeri negara penerima atau Kementerian yang disetujui. Pasal 10 Konvensi Wina menyebutkan bahwa Negara penerima harus diberitahukan mengenai orang-orang tertentu dari misi yaitu :

- 1) Anggota-anggota misi atau perwakilan diplomatik yang mengenai pengangkatannya dan keberangkatannya terakhir atau berakhirnya fungsi-fungsi mereka di dalam misi.
- 2) Orang-orang yang termasuk keluarga dari seorang anggota misi yang mengenai kedatangannya dan keberangkatannya terakhir meliputi juga hal kenyataan bahwa seorang menjadi berakhir sebagai anggota keluarga dari seorang anggota misi.
- 3) Pelayan pribadi yang bekerja pada anggota misi, mengenai kedatangannya dan keberangkatannya yang terakhir dan juga kenyataan bahwa mereka lepas dari pekerjaan pada orang-orang tersebut.
- 4) Orang-orang yang berdiam di negara penerima sebagai anggota misi atau pelayan pribadi yang berhak akan hak-hak istimewa dan kekebalan hukum mengenai penugasan dan pemberhentian mereka.

## **2. Tugas dan Fungsi Perwakilan Diplomatik**

Tugas dan fungsi perwakilan diplomatik disebutkan di dalam pasal 3 ayat (1) Konvensi Wina adalah:<sup>39)</sup>

- a. Mewakili negara pengirim di negara penerima;
- b. Melindungi kepentingan negara pengirim dan kepentingan warga negaranya di negara penerima dalam batas-batas yang diperbolehkan oleh hukum internasional;
- c. Melakukan perundingan dengan pemerintah negara penerima;
- d. Memperoleh kepastian dengan semua cara yang sah tentang keadaan dan perkembangan negara penerima dan melaporkannya kepada pemerintah Negara pengirim;

---

<sup>39)</sup> Boer Mauna, Hukum Internasional, *Pengertian Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Edisi ke-2, Penerbit PT Alumni, Jakarta, Tahun 2005, h.544.

- e. Meningkatkan hubungan persahabatan antara negara pengirim dan Negara penerima serta mengembangkan hubungan ekonomi, kebudayaan dan ilmu pengetahuan.

Tugas para pejabat atau agen diplomatik bukan saja terbatas pada pengamatan terhadap masalah-masalah politik, ekonomi, dan keamanan negara akreditasi, mengembangkan hubungan ekonomi, kebudayaan dan ilmu pengetahuan, tetapi juga dengan negara setempat ikut berusaha menangani masalah-masalah yang bersifat regional maupun internasional.<sup>40)</sup>

Era globalisasi yang dialami dunia dimana banyak dan meningkatnya masalah yang telah melewati tapal batas negara seperti pemberantasan obat terlarang, penanganan masalah-masalah lingkungan hidup dan perlindungan hak-hak asasi, tugas para diplomat tidak lagi terbatas pada masalah-masalah bilateral tetapi dengan negara setempat dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk memecahkan masalah-masalah global yang menyangkut kepentingan bersama.<sup>41)</sup>

Perwakilan diplomatik membawa sifat organ komunikasi utama antara pemerintahan-pemerintahan negara dan menyebabkan kesulitan dalam membatasi tugas dan fungsi perwakilan diplomatik dengan seksama dan lebih rinci. Salah satu fungsi penting perwakilan diplomatik adalah fungsi mewakili negara pengirim. Istilah fungsi ini tidak hanya digunakan dalam pengertian hukum yang terbatas tetapi dimaksudkan

---

<sup>40)</sup> *Ibid.*

<sup>41)</sup> *Ibid.*

sebagai keberadaan suatu negara.. Fungsi ini hanya dapat dilaksanakan oleh suatu organ negara yang dinamakan kedutaan besar, karena tanpa organ tersebut maka negara tidak dapat dinyatakan ada.

Pemerintah Republik Indonesia memberikan batasan tentang tugas dan fungsi mewakili negara tersebut yaitu, mewakili negara Republik Indonesia secara keseluruhan di negara penerima seperti dinyatakan dalam Keputusan Presiden Nomor 108 Tahun 2003 tentang Organisasi Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri.

Fungsi perlindungan selain merupakan tugas perwakilan diplomatik negara pengirim di negara penerima juga negara penerima harus memberikan perlindungan kepada pejabat diplomatik negara pengirim terutama jika mereka *in transit* di negara tersebut sebagaimana ketentuan yang disebutkan pada pasal 40 Konvensi Wina.

Fungsi ketiga yaitu berunding dengan pemerintah negara penerima atau fungsi negosiasi yang sudah lazim didalam hubungan internasional. Perundingan-perundingan dapat diadakan antara dua negara atau lebih. Fungsi perwakilan diplomatik sebagai utusan dalam perundingan yang mewakili negaranya dengan negara penerima ditentukan dalam pasal 3 ayat (1 C) Konvensi Wina, namun sering terjadi perundingan mengenai masalah tertentu dilakukan oleh utusan-utusan khusus terutama jika hal tersebut mengenai masalah teknis.

Fungsi pelaporan sebagaimana yang dimaksud dalam Konvensi Wina merupakan suatu tugas yang sangat berperan secara aktif bagi

perwakilan diplomatik, termasuk didalamnya tugas observasi dengan seksama atas segala peristiwa yang terjadi di negara penerima. Fungsi ini bermanfaat selain untuk menyampaikan pesan atau data yang diterima dari negara penerima, tetapi juga untuk mengumpulkan informasi dari sumber yang berbeda, menganalisis dan meneruskannya ke negara penerima atau kepentingan negaranya.

Fungsi yang terakhir disebutkan dalam Konvensi Wina adalah meningkatkan hubungan persahabatan antar negara yang merupakan fungsi yang paling penting dalam hubungan internasional antar negara, berupa kewajiban perwakilan diplomatik untuk selalu berusaha dalam menjaga hubungan antar negara pengirim dan penerima serta meningkatkannya dengan usaha-usaha dan cara-cara diplomasi. Cara-cara diplomasi Indonesia dalam mengembangkan hubungan dengan negara lain adalah melalui diplomasi politik, diplomasi ekonomi, diplomasi social budaya dan penerangan, serta diplomasi hankam.

Perwakilan diplomatik dapat juga menjalankan tugas dan fungsi konsuler, seperti pencatatan tentang kelahiran, perkawinan, perceraian, dan pencatatan kematian serta mengenai masalah harta waris dari semua warga negaranya yang berada di negara penerima. Fungsi konsuler ini dapat ditemukan dalam pasal 5 Konvensi Wina tahun 1963 tentang hubungan konsuler.

## **G. Berakhirnya Fungsi Perwakilan Diplomatik**

Fungsi perwakilan diplomatik berakhir apabila tugas yang diberikan kepadanya telah diakhiri, atau yang bersangkutan ditarik kembali oleh Negara pengirimnya. Dalam Konvensi Wina berakhirnya fungsi perwakilan diplomatik disebutkan dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2). Secara lebih tegas lagi ditentukan didalam Pasal 43, bahwa berakhirnya misi diplomatik seorang staf perwakilan diplomatik apabila:

1. Adanya pemberitahuan dari negara pengirim kepada negara penerima bahwa tugas dari pejabat diplomatik itu telah berakhir.
2. Adanya pemberitahuan dari negara penerima kepada negara pengirim

Menurut Pasal 9 ayat (2), negara tersebut menolak untuk mengakui seorang pejabat diplomatik sebagai anggota perwakilan. Begitu pula apabila negara penerima atau negara pengirim telah berhenti sebagai subjek hukum internasional, tugas dari seorang anggota perwakilan diplomatik atau misi dapat berakhir.