

**PRESIDEN DALAM PENGANGKATAN DUTA BESAR REPUBLIK
INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945 SETELAH
PERUBAHAN**

**Oleh
Suroto
Fakultas Hukum UNTAG Semarang**

ABSTRAK

Fungsi DPR adalah pengawasan legislasi anggaran menjadikan setiap kebijakan pemerintah yang akan dibuat maupun dilaksanakan harus mendapat persetujuannya. Hak prerogatif presiden semakin sempit karena DPR memampatkan diri lembaga penentu kata 'memutuskan', sehingga rumusan masalah sebagai berikut Presiden dan peran DPR dalam pengangkatan duta besar Republik Indonesia. Metode penelitiannya diskriptif, dengan data sekunder dan hasil penelitiannya disusun secara sistematis dan integrasikan dalam hukum tala negara, dilunjukkan dalam pasal 13 ayat (2). "Dalam hal mengangkat duta besar Presiden memperhatikan pertimbangan DPR". Peran DPR disini yaitu sebagai lembaga penentu tidak hanya hak prerogatif presiden, namun juga melibatkan peran DPR untuk memberikan pertimbangan.

Kata Kunci : *Presiden, DPR, Duta Besar, UUD NRI Tahun 1945*

ABSTRACT

The function of the People's Representative Council (DPR) in the legislative supervision of budget makes any government policy that will be created and implemented should obtain their consent. The prerogative rights of the President are increasingly narrow because the People's Representative Council (DPR) put themselves as a decisive institution for the word "decide" so that the formulation of the problem is as follows: the President and the role of the People's Representative Council (DPR) in the appointment of the ambassador of the Republic of Indonesia. The research method was descriptive study using the secondary data and the research results were arranged systematically and integrated in constitutional law. It is showed in article 13 paragraph (2). "in terms of the appointment of the ambassador, the President takes into the consideration of the People's Representative Council (DPR)". The appointment of ambassador is not only the prerogative right of the President, but it also involves the role of the People's Representative Council (DPR) to give consideration.

Keywords: *President, DPR, Ambassadors, the 1945 Constitution*

A. Pendahuluan

Persoalan peran DPR terlebih dalam fungsi pengawasan Anggaran legislasi mengalami perubahan yang mendasar setelah diadakan perubahan UUD 1945

yang dilakukan sejak sidang umum MPR tahun 1999. Dengan melaksanakan fungsi legislasi menjadikan setiap kebijakan pemerintah yang akan dibuat maupun akan dilaksanakan harus

terlebih dahulu mendapat persetujuannya. Dengan hak-hak progresif yang dimiliki presiden semakin sempit karena di sisi lain DPR menempatkan diri sebagai lembaga penenta dengan kata “memutuskan” dalam bentuk persetujuan dan beberapa pertimbangan agenda pemerintah.

Dalam persoalan presiden dalam pengangkatan Duta Besar RI harus mengikut sertakan DPR yang peran dan fungsi pengawasan sebagaimana tertuang dalam Pasal 13 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: “Dalam hal mengangkat Duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR”. Menurut ketentuan-ketentuan disyaratkan bahwa dalam pengangkatan duta tidak hanya merupakan hak progresif Presiden, namun juga melibatkan peran DPR untuk memberikan persetujuan dan pertimbangan. Hal ini dituangkan di dalam Pasal 12 Kepres RI Nomor : 108 Tahun 2003 tentang Kepegawaian Pengangkatan, Pemberhentian dan Pendidikan yang berbunyi “Fomasi kepegawaian pada perwakilan ditetapkan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku”.
Pasal 13 berbunyi:

“Duta Besar luar biasa dalam

berkuasa penuh dan wakil tetap RI pada perwakilan diplomatik dan Konsul Jenderal dan Konsul pada perwakilan Konsulat diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku”.

Adapun ketentuan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana dimaksud adalah UU No. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Peran DPR ditegaskan kembali didalam perundang-undangan ini dalam Pasal 6 ayat (1) berbunyi:

Kewenangan penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri pemerintah RI berada ditangan Presiden. Sedangkan dalam hal menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain diperlukan persetujuan DPR”. Dalam perundang-undangan yang berlaku adalah UUD 1945 setelah perubahan yaitu Pasal 13 ayat (2) dan pada UU No. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri menjelaskan peran DPR RI yaitu pada Pasal 6 ayat (1) yang merupakan dasar pengaturan dimaksud didalam Pasal 12 dan 13 Kepres No. 108 tahun 2003 tentang Kepegawaian, Pengangkatan, Pemberhentian dan Pendidikan sebagaimana yang sudah dijabarkan

diatas.¹

Sehingga peran DPR RI sangat diperlukan dalam hal pengangkatan Duta Besar RI. Duta yang akan ditempatkan disalah satu negara oleh pemerintah harus terlebih dahulu melalui tahapan dengan pendapat yang dilakukan DPR. Hal ini kemudian menjadikan hubungan antara Presiden dan DPR berkaitan dengan pencalonan duta melalui dipersoalkan oleh sekian banyak kalangan, ketika keputusan DPR yang mempersoalkan calon-calon duta yang diajukan pemerintah.

Salah satu contohnya, pada saat melakukan uji visi dan misi terhadap calon- calon duta yang masih hangat-hangatnya dalam perubahan UUD 1945 yang ke 4 tepatnya tanggal 27 Juni 2002 pada Komisi I DPR yang membidangi hubungan Luar Negeri tidak meloloskan sebagian dari calon duta yang diajukan oleh menteri Luar Negeri. Di bagian lain sebaliknya bahwa dalam media ada 37 lowongan perwakilan RI yang kosong, tanpa kepala perwakilan/ Duta. Yang menjadi

persoalan itu terjadi dapat mengganggu hubungan luar negeri, dimana pada saat itu bangsa kita sedang menyakinkan pihak-pihak luar negeri untuk memberikan pengakuan terhadap ancaman-ancaman disintegrasi bangsa, memberikan kepercayaan untuk menanamkan investasi serta dapat menjalin hubungan politik, ekonomi, sosial, budaya dan hankam terhadap bangsa yang selama ini sedang mengalami krisis multi dimensi.²

Secara kedinasan diasumsikan jika wewenang dan kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga permusyawaratan lebih besar, maka kemampuan untuk melakukan pengawasan otomatis akan menjadi lebih besar pula. Namun apakah hal demikian tidak mempengaruhi gerak langkah presiden sebagai yang bersentuhan langsung dengan rakyat lewat kebijakan-kebijakannya.

Menurut pendapat Prof Jimly Asshiddiqie gejala penambahan kewenangan/ penempatan kekuasaan pada DPR di satu segi baik dan positif, tetap di pihak lain dapat pula menimbulkan keraguan, apalagi dikaitkan dengan aura *emphoria* dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR cenderung meluas seperti tidak

¹ Kepres RI No. 108 tahun 2003 tentang *Kepegawaian Pengangkatan, Pemberhentian dan Pendidikan (Pasal 12 dan 13) UU No. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan UUD NRI tahun 1945.*

²Harian Kompas, Tanggal 26 Juni 2009

dapat dikendalikan dan belum tentu sehat.³

B. Permasalahan

1. Bagaimana Presiden dalam pengangkatan Duta Besar RI setelah perubahan UUD 1945?
2. Peran DPR dalam pengangkatan Duta Besar RI berdasarkan UUD 1945 setelah perubahan?

C. Pembahasan

1. Asas Kedaulatan, Negara Hnkum dan Demokrasi

Kedaulatan rakyat berasal dari kata Kedaulatan dan Rakyat, kedaulatan berarti kekuasaan/ wewenang yang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara. Sementara rakyat adalah kumpulan orang-orang yang berada dalam suatu wilayah. Jadi pengertian kedaulatan rakyat adalah rakyatlah yang mempunyai wewenang tertinggi dalam menentukan segala wewenang yang ada dalam negara.⁴

Menurut Jean Bodin Bahwa kedaulatan adalah kekuasaan yang

mengatasi Warga Negara dan anak buah, malahan mengatasi UU/ kedaulatan adalah kekuasaan yang penuh dan langgeng milik suatu Republik.⁵ Jadi kedaulatan itu tidak dipecah-pecah karena dalam suatu negara hanya ada satu kekuasaan.

Menurut JJ. Rosseau, seorang pencetus asas kedaulatan rakyat yang berdaulat itu hanya merupakan suatu fiksi saja, karena dapat mewakili kepada seorang/ beberapa orang. Kedaulatan dalam realita sebenarnya tidak terlepas lagi pada masyarakat oleh karena itu telah diserahkan kepada seseorang atau badan yang nyata-nyata menjalankan kekhususan.

Ajaran kedaulatan rakyat berpangkal tolak kepada hasil penemuannya bahwa tanpa tata tertib dan kekuasaan, manusia akan hidup tidak aman dan tidak tentram, karena tanpa tata tertib manusia hidup layaknya seperti binatang buas yang akan saling memakan (homo komuni lupus) suatu negara yang menganut asas kedaulatan rakyat disebut juga sebagai negara demokrasi, karena dalam pengertian mumi dari kedaulatan rakyat, bahwa

³ Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstituante Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan PSHTN FH RI. 2002.hal.52

⁴Moh Kusnadi, et.al, *Pengantar HTN Indonesia*, Jakarta: PSHK Tata Negara Fakultas Hukum UI & CV. Sinar Bhakti Indonesia. 1980.hal.130

⁵ Moh Mahfiid MD, *Dasar dan Struktur ketatanegaraan*, Yogyakarta: cet. UII Press. 1993.hal.116-117.

rakyat secara keseluruhan ikut menentukan jalannya pemerintahan dan yang demikian itu disebut dengan demokrasi yang langsung. Dalam masyarakat modern sekarang ini dimana wilayah negara sudah begitu luas dan tingkat kehidupan sangat kompleks yang menimbulkan berbagai macam spesialisasi maka sukar untuk membayangkan demokrasi langsung dapat dipraktikkan sehingga sudah menjadi keharusan untuk tidak melaksanakan demokrasi langsung.

Di dalam demokrasi tidak langsung/demokrasi perwakilan rakyat tidak ikut secara langsung dalam menentukan jalannya pemerintahan tetapi melalui wakil-wakilnya dalam badan perwakilan rakyat. Jadi rakyat mewakilkan kepada wakil-wakilnya untuk menentukan pemerintahan.

Semua negara mengklaim dirinya sebagai negara demokratis seperti halnya di Indonesia yaitu menganut Demokrasi Pancasila, akan tetapi dalam kenyataannya selama orde baru hanya satu partai politik yang berkuasa, yang artinya secara esensial hanya sekelompok kecil golongan elite yang menguasai partai betul-betul menikmati kekuasaan, sementara mayoritas masyarakat banyak tidak dapat memiliki

hak-hak dasar mereka, termasuk hak untuk berpendapat, beristirahat, berkumpul, menikmati persoalan yang bebas dan mandiri.

Kekuasaan berdasarkan UUD 1945 perubahan keempat di rasionalisasikan ke dalam lembaga-lembaga negara yaitu kekuasaan presiden, legislatif (DPR dan Presiden) yudikatif (MA dan MK) serta komisi yudisial dan sebagian diserahkan kepada Presiden bersama dengan DPR serta kekuasaan inspektif kepada BPK, sedangkan kekuasaan konsultatif (DPA) dalam UUD 1945 hasil perubahan keempat ditiadakan. Berikutnya terjadi pembengkaan kewenangan yang sebelumnya merupakan kewenangan Presiden yaitu kewenangan DPR sebagai lembaga pemberi persetujuan terhadap agenda kenegaraan/ dengan kata lain sebagai upaya intervensi terhadap kekuasaan presiden sebagai kepala negara, diantaranya adalah:

1. Dalam menyatakan perang dan membuat perdamaian serta mengadakan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 ayat (1))
2. Presiden dalam perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat (Pasal 11 ayat (2))
3. Hak Inisiatif Presiden dalam

penetapan peraturan perundang-undangan harus mendapat persetujuan DPR dalam sidang. (Pasal 22 ayat (3) Pengangkatan Hakim Agung.

4. Pengangkatan dan pemberhentian anggota komisi yudisial selain itu masih ada agenda lain yang memerlukan pertimbangan DPR antara lain pengangkatan duta dan konsul. Pasal 13 ayat (2,) (b) menerima penempatan duta negara lain (Pasal 13 ayat (3) pemberian amnesti dan dan abolisi (Pasal 14 ayat (2)).

Disamping hal tersebut semakin absolutnya DPR dapat dilihat dengan adanya kewenangan untuk mengisi beberapa jabatan strategis kenegaraan misalnya menentukan tiga dari sembilan hakim MK dan memiliki anggota BPK selain itu DPR juga menjadi lembaga non state lain (auxiliary bodies) seperti Komnas Ham, Komisi Pemilu. Hal yang tidak tertinggal adalah adanya keharusan meminta pertimbangan DPR dalam pengisian jabatan Panglima TNI, kepala Kepolisian Negara. Dengan demikian begitu besarnya kekuasaan DPR diberikan oleh konstitusi semakin memperkokoh logika parlemen dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

Sehingga perubahan yang paling mendasar dalam UUD 1943 hanya berkisar pada penindakan konsentrasi kekuasaan dari eksekutif kepada legislatif, besar kemungkinan munculnya konsentrasi kekuasaan pada DPR tidak lain dengan apa yang terjadi dengan konsentrasi kekuasaan pada Presiden.⁶

Pengertian dasar negara hukum menurut M. Yamin terdapat dalam pembukaan UUD 1945 alinea IV yang berbunyi “Maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Negara Indonesia.

Dalam prakteknya, negara hukum modern seyogyanya harus menempatkan diri sebagai negara yang harus merealisasikan keadaan dalam masyarakat dengan menggunakan nilai-nilai dasar hukum yaitu kesamaan, kebebasan, solidaritas dijadikan sebagai pedoman ketika merumuskan hukum dalam bahasa performatif.⁷

Dari nilai tersebut akan berkembang elemen lain dan konsep negara hukum Pancasila yaitu terjadinya

⁶M. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Jembatan. 1954.hal.68.

⁷Franz Magnis Suseno, *Etika Politik*, Jakarta: PT. Granidia Pustaka Utama.2001,hal.346

hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan- kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir dan tentang Ham tidak lah hanya menekankan hak dan kewajiban tetapi terjadinya suatu keseimbangan antara' hak dan kewajiban.

Secara riil prinsip negara hukum mengandung unsur-unsur yang sangat penting yaitu:

1. Pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan kewajiban harus berdasar pada hukum/ perundang-undangan (asas legalitas)
2. Adanya jaminan terhadap Ham
3. Adanya pembagian kekuasaan oleh negara
4. Adanya pengawasan dari badan peradilan

Dalam keempat unsur tersebut nampak jelas bahwa negara hukum Indonesia menganut paham negara hukum dengan rumusan *rechtstaat* dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya yang disesuaikan dalam keadaan Indonesia. Konsep dari negara hukum Indonesia tidak akan terlepas dari perbuatan/ kewenangan dari

aparatur negara yang dalam HAM disebutkan administrasi negara yang secara langsung sebagai pihak yang menentukan kebijakan.

Dengan memahami konsep/ teori tersebut maka Hukum harus menjangkau seluruh lapisan masyarakat termasuk administrasi negara, dan hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Artinya harus memperhatikan nilai- nilai yang mewarnai dalam sebuah struktur masyarakat, jadi bukan hanya sebatas untuk menjaga kepentingan segelintir orang, karena beberapa kepentingan baik itu kepentingan politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Karena bukan rahasia lagi justru sikap dan tindakan administrasi negara terkadang menimbulkan kerugian terhadap masyarakat, jadi fungsi hukum itu sendiri sebagai suatu mekanisme pengendalian sosial (*social control*) mekanisme pengendalian sosial berupa suatu proses yang direncanakan yang bertujuan untuk menganjurkan, mengajak menyuruh bahkan memaksa anggota masyarakat agar menentukan norma-norma hukum/ tertib hukum sedang berlaku.⁸

⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Permasalahan*

Mengenai apa yang baik tersebut, sebelumnya pernah dikemukakan oleh Cicero, pandangan Cicero diklaim sebagai pandangan yang menandai sifat teori hukum Cicero yang bersifat universal dan kekal.⁹

Salah satu ciri negara hukum adalah asas legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya. Hal ini dimaksudkan bahwa untuk segala tindakan seluruh warga negara, baik rakyat maupun penguasa haruslah dibenarkan oleh hukum. Di Indonesia berbagai peraturan untuk segala tindakan sudah ada ketentuannya, sehingga untuk setiap tindakan itu harus sah menurut aturan hukum yang telah ada. Untuk mengamankan ketentuan tersebut maka di Indonesia telah dibentuk berbagai peradilan untuk memberi pemusatan terhadap hal-hal yang dianggap melakukan hak-hak yang tidak dibenarkan oleh hukum.¹⁰

Disamping hal diatas, salah satu cirri eksis/ tidaknya negara hukum dapat dilihat dari bagaimana peran dan posisi

kekuasaan kehakiman. Dapatkah indeveden dan merdeka (bebas dari intervensi dari pihak lain) secara konstitusional Pasal 24 ayat (1) perubahan ketiga UUD 1945 memberikan jaminan tentang kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan kekuasaan kehakiman tidak hanya sebagai corong dari peraturan tetapi bagaimana dalam implementasinya kekuasaan kehakiman mencerminkan keadilan bagi masyarakat. Adanya asas legalitas sebagai komponen penting dalam konsep negara hukum menjadikan adanya perlindungan hukum pada warga masyarakat dan bagi administrasi negara dapat menjauhkan diri dari segala bentuk penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) ketidakadilan dan ketidak jujuran (*unfair ness*). Seperti yang telah ditentukan UUD 1945 dalam upayamencapai tujuan negara yang dirumuskan dalam alinea IV pembukaan UUD 1945 adalah dibentuk alat-alat perlengkapan negara seperti MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK dalam menjalankan tugas dan kewajibannya lembaga-lembaga negara tersebut harus selalu berpijak pada UUD 1945 dan UU organik.

Demokrasi berasal dari kata Demos yang berarti rakyat dan Cratain

Hukum di Dalam Masyarakat, Alumni Bandung, 1984. hal.35

⁹Pro. Dr. Teguh Prasetyo, SH., M.Si., *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Bandung: Nusa Media. 2013. hal.142

¹⁰ Moh Mahfud MD, *Dasar dan Struktur ketatanegaraan*, Yogyakarta: cet. UII Press. 1993. hal.97.

yang berarti pemerintahan/ kekuasaan. Dalam kamus bahasa Indonesia demokrasi diartikan sebagai pemerintahan rakyat (bentuk pemerintahan negara yang segenap rakyat serta memerintahkan dengan peranan wakil-wakilnya.¹¹

Demokrasi sebagaimana yang lazim diartikan dalam pemerintahannya dilaksanakan oleh rakyat (demos) sebagai lawan dan pemerintah oleh satu orang (monarki) ataupun pemerintahan oleh sekelompok orang (oligarchi). Namun paham klasik ini semakin lama banyak ditinggalkan orang sebagai analisis berpikir tentang konsep demokrasi. Sejak revolusi Perancis sekitar Perang Dunia II mulai dilahirkan kembali mengenai konsep demokrasi sebagai suatu bentuk organisasi bemegara yang mengutamakan kepentingan rakyat, daripada kepentingan yang merupakan lawan dari segala bentuk praktek diktator. Demokrasi adalah suatu tata cara hidup berkelompok, baik didalam hal berbangsa, bermasyarakat maupun bemegara, yang sesuai dengan pandangan hidup bangsa/ yang diinginkan oleh masnuai yang hidup

berkelompok tersebut.

Dengan demikian dapat kita pahami adanya demokrasi komunis, demokrasi liberal, demokrasi Pancasila yang merupakan asas pokok yang erat terkait pada pandangan hidup bangsa masing-masing yang mempakan hasil dari gesekan-gesekan interaksi praktek penyelenggaraan negara pada suatu wilayah tertentu sehingga lahirnya suatu asas dalam mencapai suatu tujuan bemegara yang merupakan landasan berpijak praktek pemerintahan

Menurut Kattsoft bahwa esensi demokrasi dapat kita baca dalam *declaration of independence* yang secara sebagian menggunakan pendapat John Loche yaitu:

Bahwa semua orang diciptakan sama, bahwa oleh penciptanya mereka dikaruniai dengan hak-hak tertentu yang tidak terpisah dari mereka, bahwa diantara hak-hak itu adalah hak hidup, kebebasan, dan hak untuk mengejar kebahagiaan. Bahwa untuk menjamin hak-hak itu maka dibutuhkan pemerintahan diantara manusia yang mendapatkan kekuasaannya yang sah karena mendapat persetujuan dari mereka di pemerintah.¹²

¹¹WJS Purwodarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka. 1996.

¹²Sukartoyo Haijosatoto, *Perwujudan Demokrasi di dalam Sistem UUD 1945*, Liberty,

Demikian halnya dengan sejak demokrasi pancasila tanggal 18 Agustus 1945 dikukuhkan sekaligus sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia (*way of life*) falsafah bangsa dan ideologi negara yang semuanya itu dicerminkan dalam rumusan- rumusan UUD 1945, hal ini bukan merupakan ideologi yang dilakukan oleh marxisme liberalisme melainkan ideologi yang merupakan hasil konsensus bangsa.

Dengan demikian, maka menurut Darmo Sugondo, Pancasila sebagai dasar falsafah negara yang memenuhi 4 (empat) syarat yaitu:¹³

1. Dapat mempersatukan seluruh bangsa dan rakyat Indonesia yang susunan masyarakatnya majemuk;
2. Bahwa dasar falsafah negara itu diterima dan disetujui oleh seluruh bangsa dan rakyat Indonesia;
3. Bahwa dasar falsafah negara telah berakar dalam hati bangsa dan rakyat Indonesia;
4. Bahwa dasar falsafah negara itu mampu memberikan pengarah, tujuan, sehingga dapat dijadikan pedoman bagi perjalanan hidup

bangsa kita kemudian hari.

Demokrasi pancasila merupakan tata cara hidup berkelompok bangsa Indonesia dalam hal berbangsa, bermasyarakat dan bernegara yang didasarkan dan ditujukan untuk merealisasi pandangan hidup, falsafah bangsa dan ideologi negara yang telah dikonsensuskan pada tanggal 18 Agustus 1945.¹⁴

Demokrasi pancasila mempunyai asas/ prinsip-prinsip tersendiri yang dirumuskan dalam sistem pemerintahan negara yang dikenal dengan tujuh kunci pokok, khususnya kunci pokok ketiga sampai dengan kunci pokok ke tujuh. Juga dapat ditambahkan dalam perkembangan demokrasi Indonesia dapat dibagi dalam 3 masa yaitu:

1. Masa RI I yaitu masa demokrasi (konstitusional) yang menonjolkan peran parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan dengan demokrasi parlemen.
2. Masa RI II yaitu masa demokrasi terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi

Yogyakarta, 1985. hal.3

¹³ Prof. Dr. Teguh Prasetyo, SH., M.Si., *Hukum dan Sistem Hukum Berdasar Pancasila*, Yogyakarta: Media Perkasa. 2013. hal.58

¹⁴ Sri Sumantri, M dan Buintan R. Saragih, *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993. hal.100

konstitusional yang secara formil merupakan landasannya dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat.

3. Masa RI III yang masa demokrasi pancasila merupakan demokrasi konstitusional yang menonjol sistem presidensiil.

Tujuan demokrasi pancasila sebagai tujuan nasional di dalam alinea ke-4 pembukaan UUD 1945 dan tujuan nasional ini jelas sesuatu yang dinamis dan inilah yang ingin dicapai dengan demokrasi pancasila, tujuan ini merupakan petunjuk- petunjuk yang lebih konkrit dari tidak sekedar berhenti pada 4 dinamika tersebut diatas.

2. Pelaksanaan Sistem Presidensiil dan Parleментар

Sistem Presidensiil/ sistem kongresional merupakan sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia dimana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasaan legislatif. Kabinet presidensiil yaitu kabinet yang menteri-menteri bertanggung jawab kepada presiden agar para menteri tidak berlindung dibawah kekuasaan Presiden apabila melakukan kesalahan, maka antara badan legislatif dengan badan eksekutif harus saling mengawasi secara

ketat (*checking power with power*)¹⁵

Menurut Rod Haque pemerintahan presidensiil terdiri dari 3 unsur yaitu:¹⁶

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

Dalam sistem presidensiil, Presiden memiliki posisi yang relatif kuat dan tidak masih ada mekanisme untuk mengontrol presiden. Jika presiden melakukan pelanggaran konstitusi pengkhianatan terhadap negara dan terlibat masalah kriminal, posisi presiden bisa dijatuhkan bila ia diberhentikan karena pelanggaran-pelanggaran tertentu biasanya seorang wakil presiden akan menggantikan posisinya. Model ini dianut oleh Amerika Serikat, Filipina, Indonesia dan sebagian besar negara-negara Amerika Latin, Amerika Tengah. Adapun ciri-ciri

¹⁵Prof. Dr. H. Inu Kencana Syafie, *Ilmu Negara (Kajian ilmiah kajian keagamaan)*, Bandung: Pustaka Reka Cipta.2013.hal.162

¹⁶Masehab, 1983. *Kekuasaan Ekskutif di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.hal.21

pemerintahan presidensiil:¹⁷

1. Dikepalai oleh seorang Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara.
2. Kekuasaan eksekutif Presiden diangkat berdasarkan demokrasi rakyat dan dipilih langsung oleh mereka melalui badan perwakilan rakyat
3. Presiden memiliki hak prerogratif untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri yang memimpin departemen dan non departemen.
4. Presiden tidak bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif.

Sistem parlementer sebagaimana diterapkan di Inggris tidak mengena, pemisahan kekuasaan antara cabang eksekutif dan legislatif. Pada abad XVI sebagai reaksi terhadap kekuasaan Raja James I yang hampir absolut terbentuklah pemerintahan parlementer diawali dengan berdirinya lembaga perwakilan rakyat (*assembly*) yang secara bertahap mengambil alih kekuasaan legislatif dari tangan Raja. Tetapi, kekuasaan eksekutif tetap berada pada Raja. Dalam perkembangan selanjutnya, kekuasaan eksekutif Raja

mulai diserahkan kepada menteri-menteri yang diangkat dari antara anggota-anggota badan perwakilan. Karena para menteri harus bertanggung jawab kepada badan perwakilan, lambat laun kekuasaan badan perwakilan bertambah besar dan ditetapkan sebagai pemegang kedaulatan negara. Para menteri secara kolektif atau Kabinet, harus bertanggung jawab kepada badan legislatif dan adalah bagian dari badan tersebut. Karena itu dalam sistem parlementer tidak ada *separation of power*, tetapi yang ada adalah *fusion of power* antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Dengan kata lain, sistem parlementer adalah sistem politik yang menggabungkan kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif dalam suatu lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang bernama Parlemen.¹⁸

Pada sistem parlementer cabang eksekutif dipimpin oleh Kepala Negara, seorang Raja dalam negara monarki konstitusional atau seorang Presiden dalam republik, dan Perdana Menteri sebagai Kepala Pemerintahan. Kepala Pemerintahan ditunjuk oleh Kepala Negara dan para menteri diangkat oleh

¹⁷Idem,hal.39

¹⁸Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Edisi Revisi), Jakarta: Bumi Aksara,2005.hal.34

Kepala Negara atas usul Kepala Pemerintahan, Kabinet, yang terdiri dari Perdana Menteri dan para menteri, adalah lembaga eksekutif, karena perdana menteri adalah orang yang pertama dari sesama (*primus inter pares*) sehingga tidak dapat memberhentikan seorang menteri. Tapi dalam kenyataannya perdana menteri selalu memiliki kekuasaan yang lebih besar dari para menteri. Perdana menteri dan para menteri biasanya adalah anggota parlemen dan secara kolektif bertanggung jawab kepada badan legislatif. Pemerintah atau kabinet secara politis bertanggung jawab kepada parlemen. Untuk menghindarkan kekuasaan legislatif yang terlalu besar atau diktatorial partai karena mayoritas partai yang terlalu besar, kepala pemerintahan dapat mengajukan usul kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen.¹⁹

Salah satu karakteristik utama sistem parlemen yang tidak dimiliki oleh sistem presiden adalah kedudukan parlemen sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas badan perwakilan dan pemerintahan (*supremacy of parliament*). Dalam sistem parlementer

pemerintah tidak berada di atas badan perwakilan, dan sebaliknya badan perwakilan tidak lebih tinggi dari pemerintah. Karena perdana menteri dan para anggota kabinet tidak dipilih langsung oleh rakyat, pemerintah parlementer hanya bertanggung jawab secara tidak langsung kepada pemilih. Karena itu, dalam pemerintahan parlementer tidak dikenal hubungan langsung antara rakyat dengan pemerintah. Hubungan itu hanya dilakukan melalui wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat. Parlemen sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang merupakan pusat kekuasaan dalam sistem politik harus selalu mengusahakan agar tercapai dinamika hubungan politik yang seimbang antara badan legislatif dan badan eksekutif. Dalam parlemen inilah kader-kader pimpinan bangsa ditata/ dibentuk sebelum suatu hari mendapat kesempatan menjadi pemimpin Negara.

3. Presiden dalam pengangkatan duta besar Republik Indonesia berdasar Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum dan sesudah perubahan

1. Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Di Indonesia dikenal adanya tiga lembaga yang menjalankan kekuasaan

¹⁹Idem, hal.37

yang berbeda yakni kekuasaan eksekutif-legislatif, yudikatif. Hal ini dipengaruhi oleh teori pemisahan kekuasaan yang diajukan pertama kali oleh Montesquieu di dalam karyanya berjudul "Esprit des lois" yang diterbitkan pada tahun 1748 pemerintahan menjalankan, kekuasaan eksekutif, legislatif, badan perwakilan menjalankan kekuasaan legislatif dan badan yudisial menjalankan kekuasaan yudikatif.

Lembaga kepresidenan sebelum perubahan UUD Tahun 1945 yaitu periode konstitusi RIS, UUDS, bahwa presiden ialah pengelenggaraan pemerintahan negara yang tertinggi di bawah Majelis, kekuasaan dan tanggung jawab adalah Presiden (concentration of power and responsibility upon the president) Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, demikian pula dengan menteri negara sebagai pembantu presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR. Presiden wajib memberikan pertanggungjawaban di hadapan sidang istimewa Majelis yang khusus diadakan untuk meminta pertanggung jawaban presiden dalam pelaksanaan haluan negara yang ditetapkan UUD/ Majelis.

Dengan demikian adalah logis jika

presiden dapat diberhentikan oleh MPR meskipun masa jabatannya belum berakhir, hal ini disebabkan MPR sebagai penunjang kedaulatan rakyat dan sebagai lembaga tertinggi. Dalam hal pengangkatan duta besar dalam UUD Tahun 1945 sebelum perubahan pada Pasal 13 berbunyi "Presiden mengangkat duta dan konsul-konsul", makna dari pasal tersebut berarti kewenangan pemerintah dalam hal ini Presiden sebagai kepala negara adalah mengangkat, termasuk memberhentikan duta besar dan konsul. Menerima surat kepercayaan duta besar negara sahabat yang ditempatkan di Indonesia, dalam pada itu kekuasaan mengangkat duta besar dan konsul adalah sepenuhnya kewenangan pemerintah dan merupakan hak prerogatif pemerintah dalam hal ini Presiden.

DPR pada waktu itu tidak memiliki kewenangan/ diajak berkonsultasi untuk memberikan masukan tentang siapa yang akan diangkat menjadi duta besar dimana yang bersangkutan akan ditempatkan, sepenuhnya adalah kewenangan Presiden. Dalam sistem presidensial, kabinet tidak bertanggung jawab secara kolektif, tetapi menteri bertanggung jawab individual kepada Presiden.

Anggota badan legislatif tidak boleh merangkap jabatan eksekutif dan sebaliknya, dalam sistem parlementer lainnya memerlukan satu kali pemilihan untuk menentukan elit di pusat, baik legislatif/ eksekutif dipilih oleh dan dari anggota legislatif.²⁰ Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Pengangkatan duta besar Republik Indonesia Pasal 13 ayat (2) UUD Tahun 1945 setelah perubahan, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR, Dubes yang akan ditempatkan terlebih dahulu melalui dengan pendapat yang dilakukan DPR. Di titik inilah masalah yang terjadi karena konstitusi hasil perubahan tidak sekedar mengadopsi sistem presidensiil yang mendekati “murni” tetapi juga memberikan ruang bagi sistem parlementer untuk memperkai otoritas DPR dengan masukan wilayah ruang gerak otoritas Presiden. Hak prerogratif dan otoritas yang seharusnya melekat pada Presiden dalam sistem presidensial menjadi peluang bagi DPR melembagakan “gangguan” Presiden. Karena itu sistem presidensiil yang saat ini masih memberikan ruang sistem parlemen, perlu diformat kembali untuk menjamin

jalannya pemerintahan yang efektif tanpa terganggu konflik politik Presiden dan DPR. Berdasarkan Kepres No. 108/tahun 2003 tentang organisasi perwakilan RI menjelaskan:

“Duta besar luar biasa dan berkuasa penuh dan wakil tetap RI pada perwakilan diplomatik dan konsul Jenderal dan konsul pada perwakilan konsuler diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Berdasar Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri pada Pasal 24 adalah:

1. Duta besar luar biasa dan berkuasa penuh adalah pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku kepala negara.
2. Duta besar luar biasa dan berkuasa penuh mewakili negara dan bangsa Indonesia dan menjadi wakil pribadi Presiden RI di suatu negara/ pada suatu organisasi internasional.
3. Duta besar luar biasa dan berkuasa penuh yang telah menyelesaikan masa tugasnya mendapatkan hak keuangan dan administrasi yang diatur dengan peratuma pemerintah.

Persyaratan yang harus dipenuhi dalam pembukaan/ pertukaran

²⁰Jimly Asshiddiqie, *Sistem Politik Jakarta, Konstitusi Pres.* 1996

perwakilan diplomatik maupun konsuler dengan negara lain adalah sebagai berikut:

1. Harus ada kesepakatan antar kedua belah pihak kesepakatan tersebut berdasarkan Pasal 2 konvensi Wina tahun 1961 dituangkan dalam bentuk persetujuan bersama dan komunikasi bersama.
2. Prinsip-prinsip hukum internasional yaitu setiap negara dapat melakukan hubungan/ pertukaran perwakilan diplomatik melalui prinsip timbal balik.
3. Pemerintahan mengajukan duta besar kepada negara tujuan melalui menteri luar negeri kepada kepala pemerintahan negara tujuan.
4. Pemerintah negara tujuan menerima, jika sudah tercapai kata sepakat, maka duta besar RI dilantik dan diambil sumpahnya oleh Presiden dan kemudian bertugas dengan terlebih dahulu menyerahkan surat kepercayaan dari Presiden RI.²¹

4. Peran DPR dalam Pengangkatan Duta Besar RI Berdasar UUD Tahun 1945 Setelah Perubahan

Kewenangan Presiden dalam

pengangkatan duta besar dan konsul tidak lagi prerogatif presiden semata. Karena harus memperhatikan pertimbangan DPR Pasal 13 Ayat (1) Presiden mengangkat duta dan konsul. Pasal 13 ayat (2) Presiden menerima duta negara lain dengan demikian telah membatasi kewenangan Presiden, salah satu diantaranya adalah dalam pengangkatan duta dan konsul dengan mendengarkan pertimbangan DPR artinya bila hal tersebut tidak dilakukan, Presiden telah melanggar konstitusi. Jika hal tersebut terjadi, maka hak DPR secara konstitusional seperti hak angket, interpelasi dapat digunakan untuk mengontrol tindakan presiden dilihat dari hubungan antara eksekutif dan legislatif ia memberi peran yang berimbang dalam masalah kenegaraan yang penting Presiden ini diharapkan dapat memperkecil kemungkinan dispromosi sesuai Pasal 13 ayat (2), maka hubungan antara DPR dan Presiden dalam hal pengangkatan duta besar dapat dikontrol. Hak prerogatif Presiden yang sudah melekat dapat dipertanggung jawabkan di DPR dalam pengajuan calon duta besar harus menjalani uji kelayakan dan kepatuhan (fit and propertest) di hadapan DPR dalam hal ini komisi I yang membidangi

²¹Setneg RI Tahun 1999, Pengangkatan Duta Besar RI

masalah pertahanan dan luar negeri.

D. Penutup

Kesimpulan

1. Presiden dalam pengangkat duta besar RI menurut UUD Tahun 1945 setelah perubahan yang diatur dalam Pasal 13 ayat (2) secara hukum ketatanegaraan posisi antara legislatif dalam hal ini DPR dan eksekutif mempunyai kedudukan yang setara, namun pada kenyataan kekuasaan eksekutif nyaris mengalahkan peran legislatif yang sebagian besar orang menganggap DPR hanya sebagai stempel Presiden. Dalam hal ini Presiden harus mengikutkan DPR sebagai memberi persetujuan pertimbangan agenda pemerintah.
2. Peran DPR dalam hal tersebut diatas dalam hal pengangkatan duta besar, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR, disini yaitu sebagai lembaga penentu kata memutuskan dalam bentuk memberi persetujuan dan beberapa pertimbangan agenda pemilih. Jadi dalam pengangkatan duta besar tidak hanya merupakan hak prerogatif presiden, namun juga melibatkan peran DPR untuk memberi pertimbangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, 2011. *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*. Malang: Intrans Publishing.
- Asshiddiqie Jimly, 2002. *Konstitusi dan Konstituante Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan PSHTN FH RI.
- _____. 2006. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekjendan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- _____. 1996. *Sistem Politik*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Franz Magnis Suseno, 200. *Etika Politik*, Jakarta: PT. Granidia Pustaka Utama.
- Moh Kusnadi, et.al, 1980. *Pengantar HTN Indonesia*, Jakarta: PSHK Tata Negara Fakultas Hukum UI & CV. Sinar Bhakti Indonesia.
- Moh Mahfiid MD, 1993. *Dasar dan*

- Struktur ketatanegaraan*, Yogyakarta: cet. UII Press.
- M. Yamin, 1954. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Jembatan.
- Teguh Prasetyo, 2013. *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Bandung: Nusa Media.
- Teguh Prasetyo, 2013. *Hukum dan Sistem Hukum Berdasar Pancasila*, Yogyakarta: Media Perkasa.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1984. *Permasalahan Hukum di Dalam Masyarakat*, Alumni Bandung.
- Sukartoyo Haijosatoto, 1985. *Perwujudan Demokrasi di dalam Sistem UUD 1945*, Yogyakarta: Liberty.
- Sri Sumantri, M dan Buintan R. Saragih, 1993. *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sri Soemantri, 2014. *Hukum Tata Negara Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya Offset.
- H. Inu Kencana Syafie, 2013. *Ilmu Negara (Kajian ilmiah kajian keagamaan)*, Bandung: Pustaka Reka Cipta.
- Masehab, 1983. *Kekuasaan Eksekutif di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Kansil, 2005. *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Edisi Revisi), Jakarta: Bumi Aksara.
- WJS Purwodarminto, 1996. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Kepres RI No. 108 tahun 2003 tentang *Kepegawaian Pengangkatan, Pemberhentian dan Pendidikan (Pasal 12 dan 13) UU No. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan UUD NRI tahun 1945*.
- Setneg RI Tahun 1999, *Pengangkatan Duta Besar RI*