

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara timbul dan berasal dari tujuan para pendiri bangsa itu sendiri. Negara Indonesia memiliki tujuan dan cita-cita negaranya yang dicantumkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu tujuan dan cita-cita negara yang terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tersebut telah dirumuskan adalah Negara yang berdaulat, dan kedaulatan tersebut diimplementasikan kedalam bentuk demokrasi. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan dan kedaulatan rakyat.¹

Konstitusi merupakan hukum dasar yang dijadikan landasan dalam penyelenggaraan suatu negara. Sebagai hukum dasar, konstitusi suatu negara dapat berbentuk tertulis dan tidak tertulis. Konstitusi yang tertulis lazim disebut Undang-Undang Dasar. Undang-Undang dasar 1945 sebagai sebuah konstitusi, ditetapkan oleh para pendiri Negara Republik Indonesia, pada tanggal 18 Agustus 1945. Undang-Undang Dasar 1945 bukan hanya merupakan dokumen hukum tetapi juga mengandung aspek pandangan hidup, cita-cita, dan falsafah yang merupakan nilai-nilai luhur bangsa dan menjadi landasan dalam penyelenggaraan negara.

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Radjawali pers, 2012) hlm. 267

Sebelum dilakukan perubahan, kedudukan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber hukum tertinggi memiliki sifat yang elastis karena hanya memuat hal-hal pokok yang pengaturan lebih terincinya diserahkan kepada Undang-Undang dengan mengedepankan semangat penyelenggaraan negara dan para pemimpin pemerintahan yang baik dalam praktiknya. Akibatnya, sifat Undang-Undang Dasar 1945 yang elastis tersebut, dalam praktik menimbulkan berbagai penafsiran terhadap rumusan pasal-pasal yang dimuatnya.²

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah mewujudkan konstitusi Indonesia yang memungkinkan terlaksananya penyelenggaraan negara yang modern dan demokratis. Semngat yang diemban dalam perubahan tersebut adalah supremasi hukum, keharusan dan pentingnya pembatasan kekuasaan, pengaturan hubungan dan kekuasaan antar cabang kekuasaan negara secara lebih tegas, penguatan sistem *checks and balances* antar cabang kekuasaan , penguatan perlindungan dan penjaminan hak asasi manusia, dan pengaturan hal-hal yang mendasar di berbagai bidang kehidupan. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, dilakukan untuk menyempurnakan Undang-Undang Dasar 1945, dan bukan untuk mengganti Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, jenis perubahan tersebut adalah mengubah, membuat rumusan baru, menghapus atau menghilangkan, serta memindahkan tempat pasal atau ayat sekaligus mengubah penomoran pasal atau ayat. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan berdasarkan lima kesepakatan dasar, yaitu

²https://www.bphn.go.id/data/documents/struktur_ketatanegaraan_pasca_amandemen.pdf.

tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial, meniadakan penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, hal-hal yang normatif dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 di masukkan ke dalam pasal-pasal, serta melakukan perubahan dengan cara *addendum*.³

Dalam sebuah negara demokrasi terdapat lembaga negara yang mengatur serta pemimpin dari negara tersebut. Konsepsi lembaga negara dalam bahasa Belanda biasa disebut *staat-sorgaan*. Dalam bahasa Inggris, lembaga Negara digunakan istilah *Political Institution*. Dalam bahasa Indonesia, hal ini identik dengan lembaga negara, badan negara, atau organ negara.⁴

Dari berbagai definisi yang dirumuskan berbagai pihak, pakar hukum tata negara H.A.S Natabaya menyimpulkan bahwa istilah “badan negara”, “organ negara”, “lembaga negara” mempunyai makna yang esensinya kurang lebih sama. Dapat saja ketiganya digunakan untuk menyebutkan suatu organisasi yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan pemerintahan negara, sehingga tinggal pilih apakah menggunakan istilah “badan negara”, “organ negara”, atau “lembaga negara”, yang penting ada konsistensi penggunaannya.⁵

³ *Ibid.*

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi) hlm.27

⁵ Patrialis Akbar, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD NRI 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015) hlm. 5.

Sebagaimana diketahui konsep trias politika yang dikenalkan oleh Montesqueieu membagi kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan, yakni kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif mempunyai tugas membentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif melaksanakan undang-undang, dan yudikatif mengadili pelanggaran atas undang-undang. Ketiga cabang kekuasaan negara ini dipisah satu sama lain. Sebagai wujud dari pemisahan antar cabang kekuasaan tersebut, dibentuklah lembaga-lembaga negara yang memiliki kekuasaan berbeda-beda, ada lembaga negara dalam cabang kekuasaan legislatif, ada pula lembaga negara dalam cabang kekuasaan eksekutif, dan terdapat lembaga negara dalam cabang kekuasaan yudikatif.

Kemudian selanjutnya salah satu lembaga negara di Indonesia yaitu Presiden yang dipilih melalui pemilihan umum. Presiden di Indonesia bukan hanya sebagai kepala negara tetapi juga sebagai kepala pemerintahan. Masa jabatan Presiden yaitu selama 5 (lima) tahun dan selama 2 (dua) periode apabila terpilih kembali dalam pemilihan umum, apabila telah 2 (dua) periode menjabat Presiden tidak dapat lagi mencalonkan diri untuk periode selanjutnya. Ada beberapa perubahan konstitusi penting yang terkait dengan Presiden yang salah satunya yaitu keterlibatan lembaga negara lain dalam pelaksanaan kewenangan Presiden, yakni memperhatikan pertimbangan DPR dalam pengangkatan duta besar dan penerimaan duta besar negara lain sesuai dengan Pasal 13 UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 hasil perubahan. Alasan perlu adanya pertimbangan DPR tersebut adalah agar jangan sampai Presiden

menggunakan kewenangannya itu untuk “menyingkirkan” lawan atau saingan politiknya ke luar negeri. Atau sebaliknya Presiden menjadikan orang yang kurang tepat atau kurang mampu sebagai duta besar negara yang bersangkutan semula adalah tim sukses pemilihan presiden (pilpres) sementara untuk menjadi duta besar tentu harus memenuhi kualifikasi tertentu mengingat kedudukannya sebagai wakil tertinggi negara di luar negeri.⁶ Adanya pasal ini menyebabkan Presiden tidak lagi dapat leluasa dalam menentukan duta besar Indonesia untuk negara lain dan menerima duta besar negara lain karena semuanya harus memperhatikan pertimbangan DPR.

Pada Pasal 20A ayat (1), 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. Secara legal formal peran DPR terlebih dalam fungsi pengawasan mengalami perubahan besar setelah dilakukan amandemen terhadap UUD 1945. Dengan fungsi pengawasan yang dimiliki legislatif misalnya, menjadikan setiap kebijakan pemerintah yang akan dibuat maupun akan dilaksanakan harus terlebih dahulu mendapat persetujuannya. Hak prerogatif yang

⁶ *Ibid* hlm. 153.

dimiliki Presiden semakin sempit, karena di sisi lain DPR menempatkan diri sebagai lembaga penentu kata putus dalam bentuk memberi persetujuan dan beberapa pertimbangan terhadap agenda-agenda pemerintah.⁷

Mengenai fungsi pengawasan DPR terlihat pula dalam pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia. Pasal 13 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan, menyebutkan “Dalam hal pengangkatan duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR”. Menurut ketentuan yang baru tersebut menunjukkan bahwa dalam pengangkatan Duta Besar tidak hanya merupakan hak prerogatif Presiden namun juga melibatkan peran DPR untuk memberikan pertimbangan.⁸ Hal ini bertujuan supaya DPR sebagai lembaga perwakilan dilibatkan dalam proses pengangkatan duta besar. Ini merupakan cerminan daripada fungsi pengawasan DPR kepada Presiden, walaupun dalam hal ini DPR hanya memberikan suatu bentuk pertimbangan, tetapi disini Presiden sangat dianjurkan untuk memperhatikannya secara seksama. Tujuan dari pertimbangan yang diberikan DPR ini memiliki fungsi yang cukup penting, supaya duta besar yang terpilih benar-benar mampu untuk membawa kepentingan Indonesia di dunia Internasional.

Sebelum diamandemennya Pasal 13 UUD 1945 ketentuan mengenai pengangkatan duta besar merupakan hak prerogatif Presiden

⁷ Hary Restu Himawan, Skripsi: *Peran DPR dalam hal Pengangkatan Duta Besar Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar NRI 1945*, (Jakarta: 2015), hlm. 3

⁸ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Bandung, Fokus Media, 2007, hlm. 85.

yang mandiri. Dalam hal ini Presiden mengangkat duta besar tanpa perlu memperhatikan pertimbangan dari DPR selaku lembaga legislatif. Ini merupakan konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai kepala negara.⁹

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang lebih mendalam berkenaan dengan hal ini, oleh karena itu penulis terdorong untuk mengkaji dan mengangkat judul sebagai berikut: **TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PEMBAGIAN KEWENANGAN PRESIDEN DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM HAL PENGANGKATAN DAN PENERIMAAN DUTA DAN KONSUL.** Untuk dapat melihat dan mengetahui mekanisme dan persinggungan kewenangan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pengangkatan dan penerimaan duta dan konsul yang diatur di dalam Peraturan Perundang-Undangan.

B. Rumusan Masalah

Untuk memberikan batasan pada penelitian ini, maka peneliti membuat Rumusan Masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pengangkatan dan penerimaan duta dan konsul oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur di dalam Peraturan Perundang-Undangan ?
2. Bagaimana persinggungan kewenangan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pengangkatan dan penerimaan duta dan konsul ?

C. Tujuan Penelitian

⁹ *Ibid* hlm. 5

Adapun tujuan yang hendak dicapai dengan melakukan penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui mekanisme pengangkatan dan penerimaan duta dan konsul oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur di dalam Peraturan Perundang-Undangan.
2. Untuk mengetahui persinggungan kewenangan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pengangkatan dan penerimaan duta dan konsul.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Menambah pengetahuan dan khasanah karya-karya ilmiah di bidang Hukum, khususnya Hukum Tata Negara.
 - b. Diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan dijadikan sebagai referensi bagi semua pihak yang berkepentingan dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan secara umum dan khususnya pada pengembangan hukum ketatanegaraan dalam hal ini menyangkut tentang mekanisme dan persinggungan kewenangan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pengangkatan dan penerimaan duta dan konsul yang diatur di dalam Peraturan Perundang-Undangan.

- c. Hasil penelitian ini dapat menjadi sumbangan pemikiran dan menjadi pustaka di bidang hukum.
- d. Menambah pembendaharaan literatur yang ada mengenai perkembangan ilmu pengetahuan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang terkait dalam penelitian ini, diantaranya bagi penulis diharapkan penelitian ini dapat menambah wawasan dan membantu penulis serta berbagai pihak yang membutuhkan dan sebagai suatu cara mengamalkan ilmu pada waktu kuliah dengan melakukan penelitian dan menyelesaikan pendidikan serta memberikan pengetahuan kepada peneliti mengenai mekanisme dan persinggungan kewenangan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pengangkatan dan penerimaan duta dan konsul yang diatur di dalam Peraturan Perundang-Undangan.

E. Metode Penelitian

Penelitian secara harfiah didefinisikan sebagai tahap untuk mencari kembali sebuah kebenaran. Penelitian merupakan suatu proses, yaitu suatu rangkaian langkah yang dilakukan secara terencana dan sistematis untuk memperoleh pemecahan masalah atau jawaban terhadap pertanyaan tertentu.¹⁰

1. Jenis Penelitian

¹⁰ Beni Ahmad Saebani, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: CV. Pustaka Cevia, 2009) hlm. 18

Penelitian ini menggunakan Metode Yuridis Normatif yang menekankan pada penelitian kepustakaan. Artinya penelitian ini dilakukan dengan cara memperhatikan aturan perundang-undangan yang berlaku, dan pendapat para ahli. Hal penting dalam metode penelitian normatif ini adalah memerlukan banyaknya referensi buku untuk dapat menemukan bahan-bahan materi yang berhubungan dengan mekanisme dan persinggungan kewenangan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pengangkatan dan penerimaan duta dan konsul yang diatur di dalam Peraturan Perundang-Undangan.

2. Sifat Penelitian

Penelitian bersifat Deskriptif, yaitu memaparkan gambaran umum tentang mekanisme dan persinggungan kewenangan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pengangkatan dan penerimaan duta dan konsul yang diatur di dalam Peraturan Perundang-Undangan.

3. Pendekatan Penelitian

Adapun dalam metode penelitian ini menggunakan beberapa Pendekatan Penelitian yaitu antara lain :

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan mekanisme dan persinggungan kewenangan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pengangkatan dan

penerimaan duta dan konsul yang diatur di dalam Peraturan Perundang-Undangan.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, serta rumusan yang tertuang dalam UUD 1945 dan Undang-Undang yang berhubungan dengan mekanisme dan persinggungan kewenangan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pengangkatan dan penerimaan duta dan konsul yang diatur di dalam Peraturan Perundang-Undangan.

c. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Pendekatan sejarah adalah suatu metode yang mengadakan penyelidikan suatu objek penelitian melalui sejarah perkembangannya. Menurut I Made Pasek Diantha, pendekatan sejarah dilakukan dengan menelusuri aturan hukum yang dibuat pada masa lampau, baik berupa aturan hukum tertulis maupun tidak tertulis, yang masih ada relevansinya dengan masa kini, serta melihat perkembangan-perkembangan hukum yang terjadi dari masa lampau sampai dengan masa sekarang ini.

4. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

Dalam penelitian ini sumber data yang digunakan adalah :

1) Data Kepustakaan

Data yang diperoleh peneliti dalam penelitian dengan membaca Peraturan Perundang-Undangan, karya buku, jurnal-jurnal, serta media-media yang terkait dengan persoalan yang akan dikaji, kemudian mencatat bagian yang memuat kajian tentang penelitian.

b. Jenis Data

Sama halnya seperti penelitian yang lain, penelitian normatif juga mengenal penggunaan data untuk mendukung keberhasilan penelitian yang dilakukan. Penelitian hukum normatif menggunakan data sekunder sebagai sumber data utamanya, berbeda dengan penelitian hukum sosiologis yang sumber data utamanya adalah data primer.

Data sekunder merupakan data yang umumnya telah dalam keadaan siap terbuat (*ready made*). Adapun sumber data berupa data sekunder yang biasa digunakan dalam penelitian hukum normatif terbagi menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹¹

a. Bahan Hukum Primer

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1986, hlm.52

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif berupa peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang memiliki kaitan dengan penelitian yang dilakukan.

Bahan hukum primer yang berkaitan dengan penelitian ini yaitu antara lain:

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri

3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang dapat memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer yang

memberikan penjelasan terhadap penelitian ini. Adapun bahan sekunder yang digunakan penulis adalah buku-buku bacaan, keterangan para pakar, hasil penelitian yang dipublikasikan, jurnal hukum, makalah, dan lain sebagainya.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia, surat kabar, dan internet. Bahan hukum yang dipergunakan oleh penulis adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.¹²

Pada dasarnya mencakup :

- 1) Bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum. Contohnya : abstrak perundang-undangan, biografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedi hukum, indeks majalah hukum.
- 2) Bahan-bahan primer, sekunder dan penunjang (tersier) di bidang hukum, misalnya yang berasal dari ilmu politik, ekonomi dan lainnya,

¹² [Http://lawmetha.wordpress.com/2011/05/19/metode-penelitian-hukum-normatif/](http://lawmetha.wordpress.com/2011/05/19/metode-penelitian-hukum-normatif/) diakses pada tanggal 25 Januari, pukul 21:50 wib

yang oleh para peneliti hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah penelitian dengan cara mempelajari bahan- bahan yang ada kaitannya dengan permasalahan yang diteliti. Studi Dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun sosiologis). Untuk itu dipelajari buku-buku, jurnal, dan dokumen-dokumen serta artikel yang dapat mendukung permasalahan yang dibahas.

6. Pengolahan Data

Yang akan digunakan adalah editing data yaitu suatu proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, dan informasi yang dikumpulkan, serta memeriksa dan memperbaiki jika terdapat kesalahan dalam memilah data yang dianggap perlu untuk menjawab permasalahan dalam penelitian.

7. Analisis Data

Dari data yang didapatkan untuk selanjutnya dilakukan analisis data. Analisis data yang digunakan adalah analisis data

kualitatif yaitu data yang berupa huruf atau kata-kata yang dinilai berdasarkan logika dan diuraikan dalam bentuk kalimat-kalimat yang kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan, pendapat para sarjana, pendapat pihak terkait dan analisis (penalaran hukum) dari penulis yang nantinya dapat dijadikan sebuah karya ilmiah untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan juga untuk penambah ilmu pengetahuan masyarakat.

