



**Implikasi Yuridis Pertimbangan Dewan Perwakilan
Rakyat (DPR) Dalam Pengangkatan Duta Dan Konsul
Oleh Presiden**

**Juridical Implications of Consideration of the House of
Representatives (DPR) in the Appointment of
Ambassadors and Consuls by the President**

Lanang Sakti*

Email Korespondensi: sakti@universitasbumigora.ac.id

Univeritas Bumigora, Indonesia.

Received: 31th January 2022, Revised: 10th February 2022, Accepted: 30th March 2022

The constitutional system after the amendment to the 1945 Constitution (UUD 1945), actually contains a very broad dimension, which is not only related to constitutional law, but also other legal fields such as administrative law, human rights and others. This dimension of change also touches on the order of political life in the country, and has implications for quite large changes in the social, political, economic, defense, and international relations fields. This research is a normative legal research using a statutory approach, a conceptual approach, and a comparative approach to the primary and secondary legal materials used. From the results of the study, it can be concluded that the basic considerations in the appointment of ambassadors before the amendment to the 1945 Constitution were carried out in full by the president first asking the DPR for consideration because it is the prerogative of the president. After the amendment, the president's full authority in determining his ambassadors is limited by the authority of the DPR in giving consideration to the President to appoint ambassadors in accordance with the provisions of Article 13 of the 1945 Constitution and Law No. 37 of 1999. not binding, however, the president should still pay attention to the results of the DPR's deliberations, this is because the authority of the DPR that has been attributable to the constitution means the implementation of the DPR's (legislative) oversight function over the president (executive).

Keyword: Role of DPR, Appointment of Ambassadors and Consuls

Sistem ketatanegaraan pasca amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945), sesungguhnya mengandung dimensi yang sangat luas,

yang tidak hanya berkaitan dengan hukum tata negara, tetapi juga bidang-bidang hukum yang lain seperti hukum administrasi, hak asasi manusia dan lain-lain. Dimensi perubahan itu juga menyentuh tatanan kehidupan politik di tanah air, Serta membawa implikasi perubahan yang cukup besar di bidang sosial, politik, ekonomi, pertahanan, dan hubungan internasional. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konsep (conceptual approach), dan pendekatan perbandingan (comparative approach) terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang digunakan. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa dasar pertimbangan dalam pengangkatan duta besar sebelum amandemen UUD 1945, dilakukan secara penuh oleh presiden terlebih dahulu meminta pertimbangan DPR karena merupakan hak prerogatif presiden. Setelah amandemen, kewenangan penuh presiden dalam menentukan duta Besar nya dibatasi oleh kewenangan DPR dalam memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat Duta Besar sesuai dengan ketentuan Pasal 13 UUD 1945 dan UU No 37 Tahun 1999. Akan tetapi, kewenangan DPR dalam memberikan pertimbangan apabila ditinjau secara yuridis tidaklah mengikat, namun demikian hendaknya presiden tetap memperhatikan hasil pertimbangan DPR tersebut, hal ini dikarenakan kewenangan DPR yang telah diatribusikan oleh konstitusi itu bermakna sebagai implementasi fungsi pengawasan DPR (legislatif) terhadap presiden (eksekutif).

Kata Kunci: Peran DPR, Pengangkatan Duta dan Konsul

PENDAHULUAN

Agenda pertama reformasi adalah mengadakan perubahan (amandemen) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945, yang pada era orde baru dikeramatkan karena dianggap turut melindungi kekuasaan otoriter tersebut selama hampir 32 tahun semenjak pemerintahan Presiden Republik Indonesia Soeharto yang kerap melahirkan kekuasaan tanpa batas. Amandemen sudah berlangsung 4 (empat) kali sejak 1999 sampai dengan 2002. Perubahan hanya menyangkut pasal-pasal nya (batang tubuhnya) saja. Pembukaan UUD 1945 disepakati tidak diubah karena bersifat fundamental dan eksistensial bagi keberadaan NKRI.

Sistem ketatanegaraan pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945

(UUD), sesungguhnya mengandung dimensi yang sangat luas, yang tidak saja berkaitan dengan hukum tata negara, tetapi juga bidang-bidang hukum yang lain seperti hukum administrasi, hak asasi manusia dan lain-lain. Dimensi perubahan itu juga menyentuh tatanan kehidupan politik di tanah air, Serta membawa implikasi perubahan yang cukup besar di bidang sosial, politik, ekonomi, pertahanan, dan hubungan internasional.¹

Setelah perubahan UUD 1945 yang merupakan titik awal dimulainya masa reformasi, tampak ampak jelas bahwa kehidupan demokrasi tumbuh semakin baik. Sentralisasi kekuasaan yang menumpuk pada lembaga eksekutif pada masa lalu, berubah menjadi pemerataan kekuasaan dengan saling kontrol di antara tiap lembaga negara.

Hal ini pula yang memulihkan kembali peran lembaga perwakilan. Lembaga yang merupakan simbol dari keluhuran demokrasi di mana didalamnya terdapat orang-orang pilihan yang dijadikan wakil rakyat yang memiliki integritas, tanggung jawab, etika serta kehormatan, yang kemudian dapat diharapkan menjadi perangkat penyeimbang dan pengontrol terhadap kekuasaan eksekutif sebagai penggerak roda pemerintahan.

Setelah terjadinya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang, memiliki fungsi politik yang sangat strategis yaitu sebagai lembaga penentu arah kebijakan ketatanegaraan Republik Negara

¹Jimly Asshiddiqie, 2003, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*, UI-Press, Jakarta, hal 185

Indonesia. Kenyataan yang berkembang menunjukkan adanya fenomena baru terhadap peran lembaga perwakilan tersebut. Peran DPR seakan disulap dari yang tak berdaya tatkala berhadapan dengan pemerintah, tiba-tiba berubah menjadi lembaga yang kuat terutama dalam fungsinya mengawasi gerak-gerik keberadaan lembaga eksekutif

Secara legal formal, peran DPR terlebih dalam fungsi pengawasan mengalami Perubahan besar setelah dilakukan amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan sejak Sidang Umum MPR 1999. 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 dimiliki presiden semakin sempit karena di sisi lain DPR menempatkan diri sebagai lembaga, penentu kata-putus dalam memberi persetujuan dan beberapa pertimbangan terhadap agenda-agenda pemerintah.

Dalam hal itu kekuasaan DPR pada fungsi pengawasan terlihat pula dalam pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia (RI). Pasal 13 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan, menyebutkan "Dalam hat pengangkatan duta dan konsul, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR. Menurut ketentuan yang baru tersebut diisyaratkan bahwa dalam pengangkatan duta besar (dubes) dan konsul tidak hanya merupakan hak prerogatif Presiden namun juga melibatkan peran DPR untuk memberikan pertimbangan Dubes yang akan ditempatkan di suatu negara oleh pemerintah, harus terlebih dahulu melalui dengar pendapat yang dilakukan DPR. Hal ini kemudian menjadikan hubungan antara Presiden

dan DPR berkaitan dengan pencalonan dubes mulai dipersoalkan oleh sekian banyak kalangan, ketika keputusan DPR yang mempermasalahkan calon-calon dubes yang diajukan oleh pemerintah.

Pada waktu melakukan uji visi dan misi terhadap 27 calon dubes tanggal 27 Juni 2003 Komisi I DPR yang mengurus hubungan luar negeri, tidak meloloskan tujuh calon dubes yang diajukan oleh Menteri Luar Negeri (Menlu)². Dibagian lain sebaliknya ada 37 pos perwakilan RI yang kosong, tanpa kepala perwakilan atau duta besar³. Permasalahan demikian dapat mengganggu hubungan luar negeri Indonesia, di mana pada saat ini bangsa Indonesia sedang meyakinkan pihak luar untuk memberikan pengakuan terhadap acaman disintegrasi, memberikan kepercayaan untuk menanamkan investasi serta dapat menjalin hubungan (politik, ekonomi, sosial, budaya) terhadap bangsa yang selama ini sedang mengalami krisis multidimensi.

Dalam pemahaman *legal formal* diasumsikan jika wewenang dan kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga perwakilan lebih besar, maka kemampuannya untuk melakukan pengawasan otomatis akan menjadi lebih besar pula. Hal demikian apakah tidak mempengaruhi gerak langkah eksekutif sebagai lembaga yang bersentuhan langsung dengan rakyat lewat kebijakan-kebijakannya. Menurut Jimly Asshiddiqie, Gejala penambahan kewenangan atau penumpukan kekuasaan pada DPR di satu segi baik dan positif, tetapi di pihak lain dapat pula menimbulkan kekhawatiran tersendiri. Apalagi dikaitkan

²[Http: www. kompas.com](http://www.kompas.com), diakses tanggal 8 Oktober 2012

³*Ibid*

dengan aura euphoria dalam Pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR cenderung meluap-luap seperti tidak dapat dikendalikan dan belum tentu sehat⁴.

Berdasarkan latar belakang di atas, dengan adanya kekaburan norma (*Obscure of Norm*) di dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta UU Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri terkait dengan pertimbangan DPR dalam pengangkatan Duta dan Konsul serta menerima Duta Negara lain, maka permasalahan akan di kaji dalam tulisan ini adalah Apakah yang menjadi dasar pertimbangan pengangkatan Duta dan Konsul serta menerima Duta dari Negara lain harus mendapatkan pertimbangan dari DPR dan Bagaimanakah Implikasi Yuridis DPR Dalam Pengangkatan Duta dan Konsul Serta Menerima Duta Negara lain.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian Normatif atau disebut juga penelitian doctrinal dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang digunakan dan diolah dengan metode studi kepustakaan, serta dinalisis secara kualitatif.

PEMBAHASAN

A. Alasan Pertimbangan Pengangkatan Duta Dan Konsul Serta Menerima Duta Negara Lain Harus Mendapat Pertimbangan Dari DPR

1. Kewenangan Pengangkatan Duta Dan Konsul Seta Menerima Duta Negara Lain Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar Negara

⁴Jimly Asshiddiqie, 2002, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, UMM Press, Malang, hal 48

Republik Indonesia Tahun 1945

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, 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.

Berdasarkan Undang-undang dasar 1945, lembaga DPR memiliki tiga fungsi utama yakni, fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.⁵ 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.

Mengenai proses pengangkatan duta besar sebelum amandemen sama sekali tidak melibatkan peran DPR selaku lembaga legislatif. Pasal 13 UUD 1945 Ayat (1) menentukan bahwa Presiden mengangkat duta dan konsul, lebih lanjut Ayat (2) menentukan Presiden menerima duta negara lain.

Pada masa itu pengangkatan duta besar merupakan hak prerogatif

⁵Sri Soemantri, 1993, *"Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945"*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 27

presiden yang mandiri. Sebagaimana yang termaktub juga pada Pasal 29 ayat (1) Undang-undang No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri “Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh adalah pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku Kepala Negara”

2. Kewenangan Pengangkatan Duta Dan Konsul Seta Menerima Duta Negara Lain Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif tidaklah dinyatakan secara tegas, hanya disebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang (Pasal 20 Ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Pertama), kemudian dalam pasal 20A Ayat (1) muncul ketentuan mengenai fungsi-fungsi anggaran dan kontrol 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.⁶ Pengertian (*begrib*) legislasi lebih luas dari pengertian Undang-undang, kekuasaan membentuk Undang-undang adalah satu-satunya fungsi DPR.

Perkembangan setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, DPR sebagai lembaga legislatif, tetapi bisa juga disebut sebagai penasehat Presiden. Dewan Perwakilan Rakyat dapat dikatakan sebagai penasehat

⁶Bagir Manan, 2003, “ *DPD, DPR, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*”, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 33

Presiden, oleh karena Presiden dapat meminta pertimbangan DPR dalam hal-hal tertentu, seperti berikut:

- a. Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 Ayat (2) UUD 1945 Perubahan Pertama), pada penggunaan istilah “memperhatikan pertimbangan”.
- b. Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat (3) UUD 1945 Perubahan Pertama), pada penggunaan istilah “memperhatikan pertimbangan”.
- c. Presiden memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 ayat (2) UUD 1945 Perubahan Pertama), pada penggunaan istilah “memperhatikan pertimbangan”.

Tidaklah berlebihan, apabila rakyat Indonesia di semua tingkatan memprediksikan potret DPR di era saat ini mengalami perubahan yang sangat signifikan. Perubahan Undang-undang Dasar Tahun 1945 telah menggeser paradigma *executive heavy* menjadi *legislative heavy*.

Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 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.

Terkait dengan kewenangan dalam Pengangkatan Duta dan Konsul, perubahan UUD 1945 menyebabkan terjadinya pergeseran hak prerogatif presiden pengangkatan duta dan konsul, dimana pada Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 terdapat keikutsertaan DPR dengan memberikan pertimbangannya terhadap pengangkatan duta dan penerimaan penempatan duta negara lain. Dengan adanya peran DPR dalam memberikan pertimbangan berupa pendapat tertentu baik atau buruk walaupun keputusan yang diutarakan

sebagai nasehat kepada Presiden. Walaupun demikian keputusan akhir tahap pengangkatan duta dan penerimaan penempatan duta negara lain tetap berada di pihak Presiden.

Oleh karena itu sebagai pembantu-pembantu Presiden, mereka bertanggungjawab atas pekerjaannya kepada Presiden seperti menteri-menteri lainnya. Sudah semestinya pengangkatan duta itu merupakan kewenangan Presiden. Di dalam hukum internasional, Kepala Negara itu dianggap sebagai lambang negara dengan segala kehormatan dan kewibawaan negara, sehingga dengan sendirinya sudah seharusnya kalau soal pengangkatan duta dan penerimaan penempatan duta konsul adalah menjadi kewenangan Presiden sebagai konsekuensi dari kedudukannya sebagai Kepala Negara.

3. Alasan Pertimbangan Pengangkatan Duta Dan Konsul Serta Menerima Duta Negara Lain Oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Perubahan Undang-undang Dasar Tahun 1945 telah memberikan kedudukan yang cukup kuat kepada Dewan Perwakilan Rakyat, hal ini sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 7C Undang-undang Dasar tahun 1945 setelah perubahan yang menyebutkan “Presiden tidak dapat membekukan dan atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”. Hal ini sesuai dengan prinsip presidensial sebagai sistem pemerintahan Indonesia yang dipertahankan dan lebih disempurnakan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan. Presiden dan DPR dipilih langsung oleh rakyat, sehingga keduanya memiliki legitimasi yang sama dan kuat serta masing-masing tidak bisa saling menjatuhkan.

Selain ditentukan dalam Undang-undang Dasar Tahun 1945, ketentuan fungsi dan wewenang DPR juga diatur dalam Peraturan DPR No 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib dalam Pasal 4 ayat (1), disebutkan bahwa DPR memiliki fungsi; Legislasi; Anggaran; dan Pengawasan.

Setelah amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pemerintah Indonesia menganut prinsip *check and balance*. Prinsip *check and balance* relatif masih baru diadopsi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, utamanya setelah amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 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 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada Pasal 5 ayat (1), Pasal 22 ayat (1), dan Pasal 23 ayat (2). Selanjutnya, mekanisme *check and balance* antara Presiden dan DPR dalam bidang pengawasan, diatur dalam beberapa pasal pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yakni Pasal 7A, Pasal 11 ayat (1), dan Pasal 13 ayat (2).

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

B. Implikasi Yuridis Pengangkatan Duta Dan Konsul Serta Menerima Duta Dari Negara Lain Harus Mendapatkan Pertimbangan DPR

1. Implikasi Yuridis Pengangkatan Duta dan Konsul Serta Menerima Duta Negara Lain Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 13 Undang-undang Dasar Tahun 1945 sebelum perubahan telah menyebutkan bahwa kekuasaan mengangkat duta besar adalah kekuasaan Presiden yang mandiri. Dimasa orde baru, pengisian jabatan duta besar pada waktu itu dilakukan secara tertutup oleh Presiden dan tidak melibatkan sama sekali peran DPR. Padahal kedudukan duta besar merupakan kedudukan yang sangat penting dan memerlukan seleksi ketat secara terbuka dan didasarkan pada kriteria standar yang diatur dengan jelas oleh peraturan perundang-undangan.

Di dalam proses pelaksanaan pengangkatan duta besar yang dilakukan

secara tertutup itu diduga oleh banyak pihak sarat dengan kepentingan politik dari eksekutif. Jabatan duta besar terkadang di identikkan dengan penyingkiran seorang tokoh politik dalam pentas politik nasional, karena beberapa kali terjadi tokoh-tokoh politik yang “Vokal” dikirim ke luar negeri untuk dijadikan duta besar. Di satu sisi pengangkatan duta besar pada masa orde baru diberikan kepada tokoh politik yang pada waktu itu “*pro*” pada pemerintahan namun tidak tertampung di dalam kabinet sehingga ia diberikan “*Reward*” menjadi seorang duta besar untuk Republik Indonesia.

Penolakan seorang calon duta besar di suatu Negara memang banyak kasusnya. Penolakan itu dapat dinyatakan bukan saja sebelum memperoleh persetujuan (*agreement*) tetapi dapat pula terjadi setelah memperoleh persetujuan (*agreement*) dari negara penerima. Bahkan calon duta besar yang telah memperoleh persetujuan (*agreement*) dan telah sampai dinegara penerima dan telah siap untuk menyerahkan surat-surat kepercayaannya dapat pula mengalami kegagalan karena adanya peninjauan kembali atau pertimbangan kembali terhadap persetujuan (*agreement*) yang telah diberikan oleh negara penerima.

Penolakan terhadap seorang calon duta besar dapat terjadi karena persoalan kondisi-kondisi politik disuatu negara seperti kondisi hak azasi manusia, kondisi lingkungan, dan kondisi demokrasi disuatu negara dapat pula menjadi pertimbangan untuk penolakan seorang calon duta besar disuatu negara.⁷Selain itu negara penerima juga berhak melakukan penolakan terhadap

⁷J. G. Starke, 2007, *Pengantar Hukum Internasional* Vol. 2, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.

seorang calon duta besar berdasarkan penilaian perilaku maupun kebijakan profesionalnya di masa lalu. Penolakan juga dapat terjadi apabila seorang calon duta besar mempunyai sikap dan pandangan yang tidak bersahabat terhadap negara penerima. Demikian pula jika calon duta besar tersebut terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang anti negara setempat.

Hal ini terjadi pada kasus pencalonan Letnan Jenderal HBL Mantiri duta besar Republik Indonesia untuk Australia, dimana pada waktu itu dia telah mendapatkan persetujuan (*agreement*) dari pemerintah Australia, tetapi ditengah proses tersebut Parlemen Australia melakukan peninjauan kembali terhadap persetujuan (*agreement*) yang telah diberikan kepada Letnan Jenderal HBL Mantiri. Kemudian Parlemen Australia menolak terhadap persetujuan (*agreement*) yang telah diberikan kepada Letnan Jenderal HBL Mantiri dengan alasan latar belakang Letnan Jenderal HBL Mantiri yang dianggap bertanggung jawab atas peristiwa di Dili pada 12 November tahun 1991 dimana terjadi pembunuhan yang memakan korban sekitar 50 sampai 100 jiwa.

2. Implikasi Yuridis Pertimbangan Pengangkatan Duta dan Konsul Serta Menerima Duta Negara Lain Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sebelum melihat lebih jauh mengenai peran DPR dalam memberikan pertimbangan, terlebih dahulu melihat dari berbagai sudut pandang yang berbeda namun satu sama lain dapat saling berhubungan sehingga dapat menjelaskan maksud dari kewenangan DPR tersebut, yaitu; dari sudut politik,

sudut historis, dan sudut hukum.

a. Dari sudut politik

kedudukan DPR sebagai lembaga representasi rakyat merupakan komponen utama politik dan kekuasaan, disisi lain dubes yang bertugas untuk melaksanakan hubungan dan kerjasama dengan negara lain sebagai wakil bangsa dan negara Republik Indonesia yang berarti juga membawa serta seluruh kepentingan rakyat. Maka guna mendapatkan duta yang dapat mewakili dan mampu memperhatikan serta memperjuangkan kepentingan rakyat secara sungguh-sungguh maka terhadap calon dubes yang akan ditempatkan paling tidak dilakukan *hearing* terlebih dahulu dengan DPR supaya duta-duta tersebut mengerti dan menangkap semua pesan-pesan politik rakyat yang selanjutnya akan memperjuangkan demi meningkatkan kesejahteraan rakyat.

b. Dari sudut historis

Pada masa lalu pengangkatan duta besar merupakan ajang menyingkirkan dan pembuangan lawan politik dari pemerintah, sehingga pada waktu itu ada istilah "di-dubes-kan".Pengangkatan duta terkesan merupakan pos akomodasi orang-orang tertentu sehingga aspek kualitas dan kepentingan diplomasi itu sangat terabaikan. Begitu pentingnya arti duta besar bagi sebuah negara untuk kepentingan diplomasi bangsa dan agar tidak terulang lagi pengangkatan dubes sebagai tempat buangan lawan politik, pensiunan, dan militer yang menjadikan tidak berbuat banyak dalam menjalankan tugasnya, maka telah terjadi kesepakatan

bersama dikalangan wakil-wakil politik di MPR, bahwa demi meningkatkan kualitas dubes Indonesia hendaknya setiap calon dubes yang diajukan Presiden melibatkan juga peran DPR untuk membahas bersama melalui proses pertimbangan. Hal ini dilakukan agar tidak lagi ada istilah "di-dubes-kan".

c. Dari sudut hukum

Peran DPR dalam memberikan pertimbangan kepada setiap calon dubes adalah hak yang diberikan oleh konstitusi sebagai bagian dari tugas DPR dalam fungsi pengawasan terhadap setiap kebijakan dan agenda-agenda pemerintah yang akan dijalankan. Di negara Amerika Serikat yang menganut sistem presidensial secara murni sekalipun dalam hal pengangkatan dubes harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari parlemen. Untuk itu kiranya tepat bagi konstitusi Indonesia untuk melibatkan peran DPR dalam pengangkatan dubes sebelum ditempatkan di negara-negara sahabat. Dengan adanya mekanisme, pengangkatan dubes melalui pertimbangan DPR, diharapkan di masa datang sosok duta besar RI adalah benar-benar orang yang memiliki kemampuan menjalankan tugas dan perannya secara maksimal sebagai wakil bangsa di negara lain untuk memajukan hubungan dan kerjasama antara kedua negara.

Dari ketiga sudut pandang tersebut peran DPR dalam memberikan pertimbangan terhadap calon dubes ternyata sangatlah perlu dan penting serta dijamin secara konstitusional. Hal ini guna meningkatkan peran duta besar

sendiri dimata internasional dimana bangsa Indonesia sedang mengalami krisis identitas, pengakuan serta kepercayaan dari negara-negara asing. Serta sesuai dengan apa yang telah diamanatkan dalam TAP MPR No.IV/MPR/1999 tentang GBHN mengenai Arah Kebijakan Hubungan Luar Negeri, dimana perlunya meningkatkan kualitas dan kinerja aparatur luar negeri serta meningkatkan kualitas diplomasi agar mampu melakukan diplomasi pro aktif di segala bidang agar membangun citra positif Indonesia di dunia internasional, yang pada akhirnya dapat mempercepat pemulihan krisis ekonomi dan Pembangunan nasional.

Diplomasi sendiri merupakan usaha meyakinkan pihak/negara lain untuk dapat memahami, membenarkan, mendukung pandangan dan kepentingan nasional dengan membutuhkan pengetahuan dan profesionalisme tanpa perlu menggunakan kekerasan.

Dengan memperhatikan asas hukum, *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*, maka dapat diketahui bahwa semua peraturan Perundang-undangan dibawah UUD harus mengacu, pada UUD. Kedudukan UUD sebagai hukum fundamental (*Groundnorm*) untuk dijadikan hukum dasar bagi pengaturan sebuah negara, maka dalam pelaksanaan pengangkatan Duta Besar RI pun harus merujuk pada hukum dasarnya, yaitu UUD 1945.

Materi perubahan UUD 1945 pada Pasal 13 ayat (2) yang berkaitan dengan pengangkatan duta, Presiden haruslah terlebih dahulu memperhatikan pertimbangan DPR. Pada masa lalu pengangkatan duta merupakan hak prerogatif Presiden yang tidak dapat dikontrol dan diawasi sehingga dalam

pengangkatan duta telah mengabaikan unsur profesional dan tidak memperhatikan makna pentingnya duta di negara sahabat. Oleh sebab itu, kekuasaan Presiden yang mutlak itu telah direduksi dengan mengamanatkan perlunya memperhatikan pertimbangan DPR dalam pengangkatan duta.

Sedangkan pada tingkatan Undang-Undang hal mengenai pengangkatan duta merupakan sepenuhnya hak prerogatif Presiden, ini dapat kita lihat dalam UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Dimana dikatakan kewenangan penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan Pelaksanaan Politik Luar Negeri berada ditangan Presiden. Presiden dapat melimpahkan kewenangan tersebut kepada Menteri. Sedangkan Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan merupakan wakil negara dan bangsa serta menjadi wakil pribadi Presiden Republik Indonesia.

Lebih jauh mengenai bentuk pertimbangan itu apakah sifatnya mengikat (*imperatif*), ataukah sekedar sukarela (*fakultatif*). Dengan pertimbangan yang diberikan DPR apakah dapat menimbulkan akibat hukum tertentu apabila tidak dilaksanakan oleh Presiden.

Menurut Satya Arinanto, dari sudut pandang yuridis sebuah pertimbangan tidaklah mengikat, artinya bisa saja Presiden setelah memperhatikan pertimbangan tersebut kemudian membuat pertimbangan sendiri. Lebih lanjut Satya mengatakan tidak ada kewajiban mentaati yang ditimbulkan dari sebuah pertimbangan.⁸ Kecuali itu memang pada setiap hasil

⁸Satya Arinanto, 2002, "DPR Seharusnya Hanya Beri Pertimbangan", *Kompas*, 19 Juni

dari pertimbangan DPR tersebut selalu diperhatikan kemudian dilaksanakan oleh Presiden secara berulang-ulang sehingga telah menjadi konvensi (kebiasaan) ketatanegaraan di Indonesia.

Menurut Ismail Suny, konvensi ketatanegaraan dapat diartikan sebagai perbuatan ketatanegaraan yang dilakukan berulang-ulang sehingga dapat diterima dan ditaati dalam praktek ketatanegaraan suatu negara, walaupun perbuatan tersebut bukan hukum.⁹ Sedangkan K.C. Wheare berpendapat bahwa konvensi merupakan suatu praktek tertentu berjalan untuk jangka waktu yang lama bersifat prinsipil, kemudian diterima sebagai suatu hal yang wajib.¹⁰ Dengan demikian, suatu praktek ketatanegaraan yang berulang ulang dapat menjadi suatu yang wajib dan kemudian ditaati oleh penyelenggara negara sebagai bentuk perkembangan penyelenggaraan negara.

Namun demikian karena kewenangan DPR untuk memberikan pertimbangan telah diatribusikan oleh konstitusi, dan hal itu bermakna sebagai implementasi dari fungsi pengawasan DPR terhadap Presiden. Kemudian pelaku perubahan konstitusi kita telah melihat bahwa hak prerogatif Presiden dalam pengangkatan duta tanpa adanya kontrol dan pengawasan telah mengabaikan profesionalitas dan pentingnya diplomasi pada suatu negara. Untuk itu maka sebaiknya Presiden tetap memperhatikan pertimbangan DPR tersebut. Dalam hal lain yang perlu diperhatikan Presiden mengenai resiko politik yang harus ditanggung, apabila misalnya calon dubes yang oleh DPR

⁹Ismail Suny, 1977, *“Pergeseran Kekuasaan Eksekutif”*, Aksara Baru, Jakarta, hlm. 56

¹⁰Ni'matul Huda, 1999, *“Hukum Tata Negara ; Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia”* PSH. Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm. 180

disarankan tidak diangkat, tetapi dengan pertimbangannya Presiden tetap mengangkat dubes tersebut. Hal ini seandainya di tengah-tengah tugasnya dubes tersebut melakukan kesalahan, tindakan lain yang merugikan bangsa dan negara atau telah gagal menjalankan amanat negara, maka Presiden dapat dipertanyakan dalam hal itu, bahkan DPR bisa saja menggunakan salah satu haknya, yaitu mengajukan hak interpelasi Presiden misalnya.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Dasar pertimbangan dalam pengangkatan Duta Besar sebelum amandemen UUD 1945, dilakukan secara penuh oleh Presiden tanpa meminta pertimbangan DPR RI karena merupakan hak prerogatif Presiden, ketentuan demikian adalah isyarat dari ketentuan dari Pasal 13 ayat (2) perubahan UUD 1945, dan sementara tugas dan wewenang DPR hanya mengesahkan Duta Besar yang diangkat atau dipilih oleh Presiden, DPR tidak mempunyai peranan penuh dalam pengangkatan Duta Besar, Namun setelah amandemen, kewenangan penuh Presiden dalam menentukan Duta Besarnya dibatasi oleh kewenangan DPR dalam memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat Duta Besar sesuai dengan ketentuan Pasal 13 UUD 1945 dan UU No 37 Tahun 1999. DPR yang semula tidak memiliki peranan penuh dalam pengangkatan Duta Besar
2. Untuk memberikan pertimbangan terhadap calon duta dan konsul sebagai mana tercantum dalam Pasal 13 ayat (2) perubahan UUD 1945 adalah merupakan hak daripada DPR. Akan tetapi kewenangan DPR dalam memberikan pertimbangan apabila ditinjau secara yuridis tidaklah mengikat, artinya bisa saja setelah memperhatikan pertimbangan tersebut,

kemudian Presiden membuat pertimbangan DPR hanya memberikan masukan sebaiknya seorang calon dubes bisa diangkat atau tidak diangkat dengan aneka alasan dan argumentasi. Namun demikian hendaknya Presiden tetap memperhatikan hasil pertimbangan DPR tersebut. Hal ini dikarenakan kewenangan DPR yang telah diatribusikan oleh konstitusi itu bermakna sebagai implementasi fungsi pengawasan DPR terhadap Presiden (Pemerintah). Dan juga bertitik tolak dalam sejarah pengangkatan duta besar pada masa lalu dimana tidak adanya pengawasan dari DPR, Presiden telah mengabaikan aspek kualitas, profesionalisme, dan kepentingan diplomasi. Hal inipun sesuai dengan apa yang telah diamanatkan dalam Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN mengenai Arah Kebijakan Hubungan Luar Negeri.

Saran

Beberapa saran yang dapat diberikan dengan melihat uraian dari skripsi ini adalah:

1. Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah memberikan kekuasaan yang cukup besar kepada DPR terutama dalam fungsi pengawasannya. Kekuasaan yang dimiliki oleh DPR telah tercantum dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang merupakan *The Supreme Law of The Land*. Artinya, apa yang dilakukan oleh DPR telah memiliki legitimasi secara konstitusional. Dengan demikian perlu adanya optimalisasi kinerja dari DPR serta menjadikannya lebih berani dalam menjalankan hak-hak konstitusionalnya.
2. Kewenangan DPR sesuai dengan Pasal 13 ayat (2) perubahan UUD 1945 dalam hal memberikan pertimbangan kepada Presiden pada pengangkatan duta besar harus disambut dengan baik dan positif. Pada masa lalu pengangkatan duta merupakan hak prerogatif Presiden yang tidak dapat

dikontrol dan diawasi sehingga aspek kualitas dan kepentingan diplomasi sangat terabaikan. Dengan ketentuan yang baru tersebut diupayakan dapat terjalin kerjasama yang baik antara Presiden dan DPR dalam pengangkatan duta besar sehingga dapat meningkatkan profesionalisme, kualitas, dan netralitas kinerja dari Duta Besar RI.

DAFTAR FUSTAKA

A. Undang-Undang

Undang Undang Dasar 1945 (Pasca Amandemen)

Undang-Undang No.37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR DPD dan DPRD.

Peraturan Tata Tertib DPR Republik Indonesia No. 1 Tahun 2014

B. Buku

Ammiruddin & Zainal Asikin, 2008, Pengantar Metode Penelitian Hukum, (Raja Grafindo, Jakarta)

Asshiddiqie Jimly, 2003, Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, UI-Press : Jakarta.

-----, 2002, *Reduksi Kekusaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, UMM Press, Malang.

Budiardjo Mariam, 1993, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, cet. Kelima belas: Jakarta.

Busroh Daud Abu, 1990, Ilmu Negara, Bumi Aksara: Jakarta.

Edy Suryono Dkk, 1986, Hukum Diplomatik, Angkasa: Bandung.

Hadari Nawawi, 1993, Metodologi Penelitian Bidang sosial, Bumi Aksara: Jakarta.

Huda Ni'matul, 1999, Hukum Tata Negara ;Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia, PSH. Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.

- Manan Bagir, 2003, *DPD, DPR, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Musanep, 1985, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Gunung Agung: Jakarta.
- Manulang M. J. , 1981, *Dasar-dasar Manajemen*, Gramedia : Jakarta.
- Muchsan, 2000, *Sistem Pengawasan Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty: Yogyakarta.
- Perwadarminta W.J.S, 1976, *Kamus Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka: Jakarta.
- Syahmin AK, 1998, *Suatu Pengantar Hukum diplomatik*, PT.Armico Bandung.
- Saragih R Bintan, 1988, *Lembaga perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama: Jakarta.
- Soekanto Soejono, 2000, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sri Soemantri, 1993, “*Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*”, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Starke J. G., 2007, *Pengantar Hukum Internasional Vol. 2*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Suny Ismail, 1977, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta.
- Sujamto, 1990, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika: Jakarta.
- Tasrief M., 1988, *Hukum Diplomatik Teori dan Prakteknya*, CV Al Ihsan, Surabaya.
- T.A. Legowo, M. Djadijono, Dkk, 2005, “*Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*”, FORMAPPI, Jakarta.
- Thaib Dahlan, 1993, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty: Yogyakarta.
- , 2000, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty : Yogyakarta.
- Utrecht E, 1982, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Emas: Jakarta.
- Viktor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, 1998, *Aspek Hukum Pengawasan melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, (Rineka Cipta,

Cetakan II): Jakarta.

C. Disertasi

A. Hamid S. Attamimi, 1990, “*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*”, Fakultas Pascasarjana UI, Jakarta.

D. Lain-Lain

Arinanto Satya, 2002, “DPR Seharusnya Hanya Beri Pertimbangan”, *Kompas*, 19 Juni

Chakim M. Lutfi, *Kekuasaan Hubungan Luar Negeri Presiden, (Foreign Power of The President)*, hal. 2 [http: www. kompas.com](http://www.kompas.com)

Hartono Y., Artikel, SI: Dari Supermasi Eksekutif ke Supermasi Legislatif? [www. google. com](http://www.google.com)

Herman Bernhard Leopold Mantiri, 1995, “Hukum Diplomatik Kasus Pencalonan LetJen”, *Jakarta Post.*, Tanggal 3 Juli

Opini@Net, *Kumpulan Aspirasi Masyarakat*, yang disampaikan melalui www.mpr.go.id, diakses pada tanggal 18 Agustus 2014.