

**SKRIPSI**

**KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PENGANGKATAN DUTA BESAR  
REPUBLIK INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

*Diajukan sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan  
program Srata-I Pada Jurusan Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Andalas*

**OLEH :**

**ABDUL AZIZ**

**07.940.186**

**PROGRAM KEKHUSUSAN: HUKUM TATA NEGARA (HTN)**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ANDALAS  
PADANG**

**2013**

**LEMBAR PENGESAHAN**  
**NO.REG 28/PKVI/VII/2013**

**KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PENGANGKATAN DUTA BESAR  
REPUBLIK INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Disusun Oleh :

**Abdul Aziz**  
**BP. 07940186**


**Program Kekhususan : Hukum Tata Negara (PK VI)**

**Dekan Fakultas Hukum**



**Prof. Dr. Yuliandri, SH, MH**  
**NIP. 196207181988101001**

**Wakil Dekan I**



**Yoserwan, SH, MH**  
**NIP. 196212311989011002**

**Pembimbing I**



**Arfiani, SH, MH**  
**NIP. 196307231990032001**

**Pembimbing II**



**Andi Nova, SH, MH**  
**NIP. 197503182006041002**

**Penguji**



**Alsvam, SH, MH**  
**NIP. 196211251990031003**

**Penguji**



**Yunita Sofyan, SH, MH**  
**NIP. 196106251686032002**

**KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PENGANGKATAN DUTA BESAR REPUBLIK  
INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK  
INDONESIA TAHUN 1945**

(Abdul Aziz, 07940186, Fakultas Hukum Universitas Andalas, 63 halaman, 2013)

**ABSTRAK**

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. Pada bidang hubungan internasional, Indonesia sebagai negara yang berdaulat melaksanakan hubungan dengan berbagai negara di dunia ini. Salah satu contoh dari kemampuan untuk melakukan hubungan dengan negara lain ini adalah dengan menjalin hubungan diplomasi dengan negara-negara lain. Hubungan diplomasi atau yang biasanya disebut dengan hubungan diplomatik ini dapat berupa saling mengirim duta besar masing-masing negara. Duta besar merupakan perwakilan suatu negara terhadap negara lainnya. Di Indonesia, duta besar merupakan pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku Kepala Negara. Tapi berdasarkan Pasal 13 ayat 2 UUD 1945 dinyatakan bahwa dalam hal pengangkatan duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini kemudian menjadikan hubungan antara Presiden dan DPR berkaitan dengan pencalonan dubes mulai dipersoalkan oleh sekian banyak kalangan, ketika keputusan DPR yang memperlakukan calon-calon dubes yang diajukan oleh pemerintah. Sehubungan dengan hal tersebut timbul beberapa permasalahan: (1) Bagaimana kewenangan Presiden dalam pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945? (2) Bagaimana konsekuensi hukum apabila pertimbangan DPR diabaikan oleh Presiden?. Untuk menjawab permasalahan tersebut, penulis melakukan penelitian yuridis normatif, yakni penulisan karya ilmiah yang didasarkan pada studi-studi kepustakaan dan mencari konsep-konsep, pendapat-pendapat ataupun penemuan yang berhubungan dengan permasalahan. Hasil pembahasannya yang didapat apabila pertimbangan DPR diabaikan oleh Presiden berupa dengan pertimbangan yang diberikan DPR apakah dapat menimbulkan akibat hukum tertentu apabila tidak dilaksanakan oleh Presiden. Dari sudut pandang yuridis sebuah pertimbangan tidaklah mengikat, artinya bisa saja Presiden setelah memperhatikan pertimbangan tersebut kemudian membuat pertimbangan sendiri. Lebih lanjut, tidak ada kewajiban mentaati yang ditimbulkan dari sebuah pertimbangan. Kecuali itu memang pada setiap hasil dari pertimbangan DPR tersebut selalu diperhatikan kemudian dilaksanakan oleh Presiden secara berulang-ulang sehingga telah menjadi konvensi (kebiasaan) ketatanegaraan di Indonesia. Kewenangan Presiden dalam pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 13 UUD 1945 yang menjadi dasar kekuasaan Presiden dalam mengangkat duta dan konsul serta menerima duta dan konsul dari negara lain sedikit mengalami perubahan. Sebelum amandemen UUD 1945, kewenangan tersebut dilakukan sepenuhnya oleh Presiden tanpa ada pertimbangan dari lembaga negara lain. Hal tersebut berbeda setelah diadakannya amandemen UUD 1945, yang mengharuskan adanya pertimbangan DPR dalam mengangkat dan menerima Duta dan Konsul. Alasan terlibatnya DPR dalam mengangkat serta menerima Duta dan Konsul adalah untuk menjaga obyektifitas terhadap kemampuan dan kecakapan seseorang pada jabatan tersebut.

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis aturkan kepada Allah SWT, karena hanya atas limpahan Rahmat dan Karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan tulisan ini. Selanjutnya salawat beriring salam penulis panjatkan kepada Nabi Besar Muhammad SAW sebagai pengemban risalah Islam dengan mewariskan ilmu kepada umatnya yang tersebar di seluruh pelosok dunia.

Adapun judul yang penulis angkat dalam penulisan skripsi ini adalah **KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PENGANGKATAN DUTA BESAR REPUBLIK INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**". Penulis menyadari dalam penyelesaian skripsi ini, selain kerja keras penulis juga tidak lepas dari bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak. Terutama sekali penulis mengucapkan terima kasih banyak kepada kedua orang tua penulis Ayah (Bujang Suma) dan Ibu (Jawanis) atas seluruh do'a, kasih sayang dan semangat yang tiada henti diucapkan untuk keberhasilan penulis dan seluruh keluarga yang ikut memberi motivasi, dorongan dan semangat dalam penyelesaian skripsi ini.

Pada kesempatan ini penulis sangat mengucapkan rasa sayang dan terimakasih kepada kedua saudara seperut sekandung penulis yang mendukung secara motivasi dan materi kepada penulis dalam semasa studi sampai penyelesaian skripsi ini.

Penulis juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Ibu Arfiani, SH. MH sebagai Pembimbing I dan Bapak Andi Nova, SH. MH sebagai

Pembimbing II yang telah memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam penyelesaian skripsi ini. Selain itu, penulis juga mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. H. Yuliandri, SH. MH selaku dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
2. Bapak Yoserwan SH. MH,LLM selaku Wakil Dekan I, Bapak Frenadin Adegustara SH,MS selaku Wakil Dekan II dan Bapak Dr. Kurnia warman, SH. MHum selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Andalas.
3. Bapak Apriwal Gusti SH selaku Ketua Program Reguler Mandiri Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Arfiani SH. MH selaku Sekretaris Program Reguler Mandiri Fakultas Hukum Universitas Andalas.
4. Bapak Dian Bakti Setiawan, SH. MH selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara dan ibu Delfina Gusman,SH. MH selaku Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara
5. Bapak-bapak dan ibu-ibu dosen yang tidak dapat disebutkan satu persatu atas ilmu yang berharga yang telah diberikan kepada penulis.
6. Seluruh staf biro dan karyawan-karyawati Fakultas Hukum Universitas Andalas atas bantuan yang telah diberikan kepada penulis selama menjadi mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Andalas.
7. Sahabat-sahabatku, teman-temanku angkatan 2007, senior-senior dan adik-adik di FHUA Program Reguler Mandiri dan pihak-pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu yang telah memberikan semangat, dorongan

dan perhatian kepada penulis selama berada di FHUA Reguler Mandiri Universitas Andalas dalam menyelesaikan tulisan ini.


Dengan segala keterbatasan, penulis menyadari bahwa skripsi yang penulis tulis tidak luput dari segala kekurangan dan kesalahan. Atas segala kekurangan dan kesalahan dalam penulisan ini penulis mohon maaf. Penulis menerima masukan, kritikan maupun saran yang sifatnya membangun demi kesempurnaan karya tulis ini di masa mendatang. Penulis berharap semoga skripsi ini dapat memberi manfaat terutama untuk penulis dan pihak-pihak lain yang memerlukannya.

Akhir kata, penulis mengucapkan terima kasih. Semoga Allah SWT berkenan menerima karya ini sebagai amal ibadah bagi kita semua khususnya bagi penulis sendiri. Amin yaa Robbal Alamiin.

*Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Padang, Januari 2013

Penulis



Abdul Aziz  
07.940.186

## DAFTAR ISI

Abstrak .....	i
Kata Pengantar .....	ii
Daftar Isi .....	v

### **BAB I    PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Manfaat Penelitian .....	8
E. Metode Penelitian .....	10

### **BAB II    TINJAUAN PUSTAKA**

A. Tinjauan Umum Tentang Presiden.....	15
B. Tinjauan Umum Tentang DPR .....	22
C. Tinjauan Umum Tentang Duta Besar .....	34

### **BAB III    PEMBAHASAN**

A. Kewenangan Presiden dalam pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun .....	40
---	----

B. Konsekuensi hukum apabila pertimbangan DPR diabaikan oleh Presiden .....	46
--	----

**BAB IV PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	59
B. Saran .....	60

<b>Daftar Pustaka .....</b>	<b>61</b>
-----------------------------	-----------



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam proses reformasi hukum dewasa ini, berbagai kajian ilmiah tentang UUD 1945, banyak yang melontarkan ide untuk melakukan amandemen terhadap UUD 1945. Memang amandemen tidak dimaksudkan untuk mengganti sama sekali UUD 1945, akan tetapi merupakan suatu prosedur penyempurnaan terhadap UUD 1945 tanpa harus langsung mengubah UUD-nya itu sendiri, amandemen lebih merupakan pelengkap dan rincian yang dijadikan lampiran otentik bagi UUD tersebut. Dengan sendirinya amandemen dilakukan dengan melakukan berbagai perubahan pada pasal-pasal maupun memberikan tambahan-tambahan.<sup>1</sup>

Amandemen terhadap UUD 1945 dilakukan oleh bangsa Indonesia sejak tahun 1999, di mana amandemen pertama dilakukan dengan memberikan tambahan dan perubahan terhadap 9 pasal UUD 1945. Kemudian amandemen kedua dilakukan pada tahun 2000, amandemen ketiga dilakukan pada tahun 2001, dan amandemen terakhir dilakukan pada tahun 2002 dan disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002.<sup>2</sup>

Gagasan perubahan UUD 1945 menjadi tuntutan yang tidak dapat dielakkan lagi. Berbagai alasan dapat dikemukakan mengapa perubahan itu penting dan harus dilakukan. Secara yuridis, para perumus UUD 1945 sudah

---

<sup>1</sup> Kailan, "*Pendidikan Pancasila*", Paradigma, Yogyakarta, 2004, hlm. 177.

<sup>2</sup> Ibid.

menunjukkan kearifan bahwa apa yang mereka lakukan ketika UUD 1945 disusun tentu akan berbeda kondisinya di masa yang akan datang dan mungkin suatu saat akan mengalami perubahan.<sup>3</sup> Baik dilihat dari sejarah penyusunan maupun sebagai produk hukum yang mencerminkan pikiran dan kepentingan yang ada pada saat itu, UUD 1945 akan hangus dimakan masa apabila tidak diadakan pembaharuan sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara di bidang politik, ekonomi, sosial maupun budaya.<sup>4</sup>

Sistem ketatanegaraan kita 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.<sup>5</sup>

Pada bidang hubungan internasional, Indonesia sebagai negara yang berdaulat melaksanakan hubungan dengan berbagai negara di dunia ini. Karena berdasarkan Pasal 1 Konvensi Montevideo 1933 menyatakan bahwa karakteristik negara adalah sebagai berikut:<sup>6</sup>

1. Memiliki *a defined territory* (Wilayah Teritorial)

---

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, "*Politik Ketatanegaraan Inonesia (Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945)*", UI Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 4-5.

<sup>4</sup> Bagir Manan, "*Teori dan Politik Konstitusi*", UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 10.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, "*Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*", UI-Press, Jakarta, 2003, hal 185.

<sup>6</sup> Sefriani "*Hukum Internasional Suatu Pengantar*", PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 103.

2. Memiliki *a permanent population* (Masyarakat)
3. Memiliki pemerintahan (*government*)
4. Memiliki kemampuan untuk melakukan hubungan internasional dengan negara lain (*capacity to enter into relations with other states*)

Kemampuan untuk melakukan hubungan dengan negara lain merupakan manifestasi dari kedaulatan. Suatu Negara yang merdeka, tidak di bawah kedaulatan negara lain akan mampu melakukan hubungan dengan negara lain. Suatu Negara dikatakan merdeka (*legal independence*) jika wilayahnya tidak berada di bawah otoritas berdaulat dari Negara lain.<sup>7</sup>

Kemampuan untuk melakukan hubungan dengan negara lain adalah kemampuan dalam pengertian yuridis baik berdasarkan hukum nasional maupun internasional, bukan kemampuan secara fisik.<sup>8</sup> Salah satu contoh dari kemampuan untuk melakukan hubungan dengan negara lain ini adalah dengan menjalin hubungan diplomasi dengan negara-negara lain.

Hubungan diplomasi antarnegara-negara di dunia ini diatur dalam Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik (*1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations*), 18 April 1961 merupakan yang terpenting. Hal ini dikarenakan konvensi Wina merupakan konvensi yang mengatu utama yang mengatur tentang hubungan diplomatik antarnegara di dunia. Konvensi Wina tentang Hubungan Diplomatik sekarang ini telah menjadi konvensi universal karena hampir seluruh Negara di dunia telah

---

<sup>7</sup> Ibid, hlm. 106.

<sup>8</sup> I Wayan Parthiana, "Pengantar Hukum Internasional", Bandung, CV. Mandar Maju, 1990, hlm. 65.

menjadi pihak pada instrument yuridik tersebut. Banyak kasus dimana peradilan nasional mendasarakan hampir seluruh keputusan-keputusannya atas ketentuan-ketentuan konvensi walaupun salah satu Negara yang bertikai belum menjadi pihak. Barangkali yang merupakan kekuatan utama konvensi adalah diterimanya prinsip resiprositas yang telah merupakan sanksi efektif dan tetap atas ketaatan terhadap ketentuan-ketentuan konvensi.<sup>9</sup>

Menurut Sumaryo Suryokusumo, diplomasi adalah kegiatan politik dan merupakan bagian dari kegiatan internasional yang saling berpengaruh dan kompleks, dengan melibatkan pemerintah dan organisasi internasional untuk mencapai tujuan-tujuannya, melalui perwakilan diplomatik atau organ-organ lainnya.<sup>10</sup> Diplomasi berbicara tentang sejarah, sistem dan filsafat politik, kebudayaan, kepentingan ekonomi, dan nilai-nilai etis dari anggota masyarakat dunia.<sup>11</sup> Hubungan diplomasi antarsuatu negara dengan negara lainnya merupakan suatu hubungan yang sangat penting dilakukan karena dapat menyangkut banyak aspek kehidupan masyarakat. Hubungan diplomasi atau yang biasaya disebut dengan hubungan diplomatik ini dapat berupa saling mengirim duta besar masing-masing negara. Duta besar merupakan perwakilan suatu negara terhadap negara lainnya. Di Indonesia, duta besar merupakan pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku Kepala Negara.<sup>12</sup> Tapi berdasarkan Pasal 13 ayat 2 UUD

---

<sup>9</sup> Boer Mauna, *"Hukum Internasional Pengertian Peranan Dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global"* Edisi ke-2, Alumni, Bandung, 2005, hlm. 514.

<sup>10</sup> Sumaryo Suryokusumo, *"Praktik Diplomasi"*, BP.IBLAM, Bandung, 2004, hlm. 54.

<sup>11</sup> Syahmin AK, *"Hukum Diplomatik"*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 6.

<sup>12</sup> Pasal 13 ayat 1 UUD 1945 dan lihat juga pasal 29 ayat 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

1945 dinyatakan bahwa dalam hal pengangkatan duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 29 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri menyatakan bahwa (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 Republik Indonesia di suatu negara atau pada suatu organisasi internasional. Selain itu, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2003 Tentang Organisasi Perwakilan Republik Indonesia Di Luar Negeri Pasal 13 menyatakan bahwa Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh dan Wakil Tetap Republik Indonesia pada Perwakilan Diplomatik dan Konsul Jenderal dan Konsul pada Perwakilan Konsuler diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam hal pengangkatan duta, Presiden harus terlebih dahulu memperhatikan pertimbangan DPR, kemudian Presiden menerima penempatan duta dari negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR pula. Selain itu, DPR juga telah memiliki peranan yang lebih besar dalam pengangkatan Direktur Bank Indonesia dan dalam pengangkatan Ketua Mahkamah Agung. Wewenang dan kekuasaan yang lebih besar juga diindikasikan oleh frekuensi pemanggilan menteri yang menjadi lebih sering.

dan melalui pembentukan panitia khusus untuk melakukan investigasi terhadap dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh eksekutif.

Kekuasaan DPR pada fungsi pengawasan terlihat pula dalam pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia seperti yang telah disebutkan dalam Pasal 13 ayat 2 UUD 1945 di atas. Menurut ketentuan yang baru tersebut, diisyaratkan bahwa dalam pengangkatan duta besar (dubes) tidak hanya merupakan hak prerogratif 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 pada tanggal 27 Juni 2002 yang mempermasalahkan calon-calon dubes yang diajukan oleh pemerintah.

Pada waktu melakukan uji visi dan misi terhadap 27 calon dubes tanggal 27 Juni 2002 Komisi I DPR yang mengurus hubungan luar negeri, tidak meloloskan tujuh calon dubes yang diajukan oleh Menteri Luar Negeri (Menlu).<sup>13</sup> Pada tanggal 22-24 Agustus 2011 saja, Komisi I DPR yang membidangi urusan luar negeri melakukan *fit and proper test* terhadap 33 calon duta besar.<sup>14</sup> Sedangkan di lain pihak adanya pos-pos diplomatik yang kosong atau dengan kata lain tidak adanya duta besar di Negara penerima.

---

<sup>13</sup> [www.kompas.com](http://www.kompas.com), diakses tanggal 25 September 2012.

<sup>14</sup> <http://news.okezone.com/read/2011/08/22/339/494861/dpr-uji-33-calon-duta-besar-secara-marathon>, diakses tanggal 25 September 2012.

Seperti, Kosongnya posisi duta besar (Dubes) seperti di negara Belanda dan Swedia bisa menghambat hubungan diplomatik Indonesia.

Menurut pengamat Hubungan Internasional dari Universitas Indonesia, Haryadi Wirawan, Penyebabnya bukan karena kurangnya figur seorang diplomat, tapi disebabkan benturan kepentingan. "Pemilihan Dubes sering kali menjadi ajang pertarungan kepentingan profesional diplomatik dan politisi. Banyak politisi yang menginginkan jabatan Dubes luar negeri. Meski pemilihan Dubes merupakan hak prerogatif Menteri Luar Negeri, Beliau mengungkapkan pemilihan Dubes tersebut terkesan bertele-tele karena adanya campur tangan kalangan parlemen yang melakukan "*fit and propert test*". "*Fit and propert test*" juga sarat dengan kepentingan politik, ini yang membuat prosedur pemilihannya terkesan lamban, sehingga menimbulkan kecurigaan negara lain bahwa Indonesia tidak serius memilih Dubes dan menjalin hubungan diplomasi.<sup>15</sup>

Berdasarkan hal tersebut, penulis ingin membahas mengenai sejauh manakah kewenangan Presiden dalam pengangkatan Duta Besar karena setiap Duta Besar yang dicalonkan oleh Presiden harus melalui pertimbangan DPR terlebih dahulu. Dan apabila DPR tidak setuju dengan pilihan Presiden maka Duta Besar yang dicalonkan oleh Presiden gagal untuk menjabat sebagai Duta Besar. Berdasarkan latar belakang yang penulis kemukakan di atas, maka penulis tertarik untuk mengangkat judul **Kewenangan Presiden Dalam Pengangkatan Duta Besar Republik**

---

<sup>15</sup> <http://www.rmol.co/read/2011/05/25/28140/Woro-woro,-20-Dubes-Bakal-Pensiun-Tahun-Ini->, diakses tanggal 26 September 2012.

**Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

**B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang penulis kemukakan di atas, ada beberapa permasalahan yang menarik perhatian penulis untuk mencari jawabannya. Permasalahan-permasalahan tersebut, antara lain:

1. Bagaimana kewenangan Presiden dalam pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
2. Bagaimana konsekuensi hukum apabila pertimbangan DPR diabaikan oleh Presiden?

**C. Tujuan Penelitian**

Penulis mencoba mencari tahu tentang hal-hal yang telah dirumuskan pada rumusan masalah yang dituangkan dalam tujuan penelitian, yaitu:

1. Untuk mengetahui bagaimana kewenangan Presiden dalam pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Untuk mengetahui bagaimana proses pengangkatan duta besar Republik Indonesia.

**D. Manfaat Penelitian**



Melalui penelitian yang dilakukan, penulis berharap bisa bermanfaat serta memiliki pandangan baru bagi kita semua mengenai kewenangan Presiden dalam pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun manfaat yang diharapkan berupa:

1. Manfaat Teoretis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi kajian ilmu pengetahuan hukum khususnya pada program kekhususan Hukum Tata Negara dan dapat menambah literatur terutama yang berkaitan dengan kewenangan Presiden dalam pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Melatih dan mempertajam daya analisis terhadap persoalan dinamika hukum yang terus berkembang seiring dengan perkembangan zaman dan teknologi terutama dalam hal kewenangan Presiden dalam pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Manfaat Praktis

- a. Penulis mengharapkan agar dapat memberikan sumbangan pemikiran mengenai aspek Hukum Tata Negara khususnya mengenai kewenangan Presiden dalam pengangkatan Duta Besar

Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- b. Agar hasil penelitian ini menjadi perhatian dan dapat digunakan oleh semua pihak baik bagi pemerintah, masyarakat umum maupun setiap pihak yang bekerja pada bidang hukum, khususnya Hukum Tata Negara.

## **E. Metode Penelitian**

Dalam mencapai tujuan dari penelitian hukum ini maka penulis menggunakan metode-metode penelitian guna mendapatkan suatu jawaban atas rumusan masalah seperti yang telah diuraikan di atas. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>16</sup> Adapun metode penelitian yang digunakan oleh penulis adalah:

### **1. Pendekatan Masalah**

Pada penelitian ini, pendekatan masalah dilakukan secara yuridis normatif, yakni penulisan karya ilmiah yang didasarkan pada studi-studi kepustakaan dan mencari konsep-konsep, pendapat-pendapat ataupun penemuan yang berhubungan dengan permasalahan.<sup>17</sup> Dengan mengkaji prosedural hukum berdasarkan bahan hukum yang dilakukan dengan pengumpulan bahan hukum secara studi kepustakaan.

---

<sup>16</sup> Peter Mahmud Marzuki, "*Penelitian Hukum*", Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2010, hlm. 35.

<sup>17</sup> Bambang Sunggono, "*Metode Penelitian Hukum*", Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 81.

Pendekatan tersebut dimaksudkan untuk menelaah, mengkritisi serta diharapkan dapat memberikan solusi khususnya yang berkaitan dengan kewenangan Presiden dalam pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## 2. Jenis dan Sumber Data

Berkaitan dengan perumusan masalah dalam penulisan ini, maka jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder, yaitu data-data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka.<sup>18</sup> Data sekunder yang penulis gunakan terutama yang bersumber dari bahan hukum. Data sekunder ini mencakup:<sup>19</sup>

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari:
  1. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri.
  3. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2003 Tentang Organisasi Perwakilan Republik Indonesia Di Luar Negeri.

---

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Madmudji, *“Penelitian hukum Normatif Sebagai Tinjauan Singkat”*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 12.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 13.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian (hukum), hasil karya (ilmiah) dari kalangan hukum, dan sebagainya.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, website, dan sebagainya.

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam hal ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan data berupa studi dokumen atau bahan pustaka. Studi dokumen merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis<sup>20</sup> dengan mempelajari literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas. Data-data tersebut diperoleh dari:

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- b. Perpustakaan Universitas Andalas.
- c. Perpustakaan Daerah Sumatera Barat.

### **4. Pengolahan dan Analisis Data**

#### **a. Pengolahan Data**

Dalam hal ini data-data yang penulis diperoleh dari studi kepustakaan. Pengolahan data sebagai kegiatan mengolah dan

---

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, "*Pengantar Penelitian Hukum*", UI-PRESS, Jakarta, 1986, hlm. 22.

merapikan data yang telah terkumpul, meliputi kegiatan-kegiatan *editing, koding, dan tabulasi*.<sup>21</sup>

b. Analisis Data

Analisis data merupakan tindak lanjut proses pengolahan data dengan membaca data yang telah terkumpul dan melalui proses pengolahan, peneliti menentukan analisis yang diterapkan.<sup>22</sup> Analisis bahan hukum yang akan peneliti gunakan adalah analisis kualitatif, yaitu prosedur penelitian yang menghasilkan data yang deskriptif, yang bersumber dari tulisan atau ungkapan dari tingkah laku manusia yang dapat diobservasi oleh manusia.<sup>23</sup> Peneliti menganalisa bahan-bahan yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga data yang diperoleh tersebut menjadi relevan dan dapat mengubah keadaan dan menawarkan penyelesaian terhadap masalah-masalah hukum dalam kehidupan bermasyarakat yang bersifat konkrit.

**F. Sistematika Penulisan**

Untuk menjelaskan arah penulisan ini, perlu kiranya dikemukakan sistematika penulisan proposal ini secara keseluruhan:

BAB I : Merupakan pendahuluan yang mana pada bab ini akan dibahas mengenai latar belakang masalah, perumusan

---

<sup>21</sup> Bambang Waluyo, "*Penelitian Hukum Dalam Praktek*", Sinar Grafika, Jakarta, Cetakan Ketiga, 2002, hlm. 72.

<sup>22</sup> Ibid, hlm. 77.

<sup>23</sup> Zainuddin Ali, "*Metode Penelitian Hukum*", Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 15.

masalah, tujuan penelitian, mamfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

- BAB II : Pada bab ini akan dibahas mengenai tinjauan umum tentang DPR dan tinjauan umum tentang duta besar di Indonesia.
- BAB III : Pada bab ini akan dibahas mengenai bagaimana kewenangan Presiden dalam pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan bagaimana konsekuensi hukum apabila pertimbangan DPR diabaikan oleh Presiden
- BAB IV : Bab terakhir ini sebagai penutup yang memuat kesimpulan dan saran

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Presiden

UUD 1945 adalah sebagian dari hukum dasar Negara Republik Indonesia sedang di sampingnya berlaku hukum dasar tidak tertulis, yang biasa disebut konvensi. Konvensi ini tidak dapat bertentangan dengan ketentuan-ketentuan apalagi jiwa UUD 1945, konvensi hanya berfungsi sebagai pelengkap atau mengisi kekosongan yang timbul dalam praktek penyelenggaraan negara.<sup>24</sup>

Pasal 1 ayat 1 UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Berdasarkan bentuk pemerintahannya yang berbentuk Republik, maka Republik Indonesia dipimpin oleh seorang presiden. Presiden Indonesia (nama jabatan resmi: Presiden Republik Indonesia) adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan Indonesia. Sebagai kepala negara, Presiden adalah simbol resmi negara Indonesia di dunia. Sebagai kepala pemerintahan,<sup>25</sup> Presiden dibantu oleh wakil presiden dan menteri-menteri dalam kabinet, memegang kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah sehari-hari.

---

<sup>24</sup> Andi Mustari Pide, *"Pengantar Hukum Tata Negara"*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1999, hlm. 65.

<sup>25</sup> Hal tersebut didasarkan pada Pasal 4 ayat 1 yang berbunyi, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar".

Presiden (dan Wakil Presiden) menjabat selama 5 tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama untuk satu kali masa jabatan.<sup>26</sup> Di dalam UUD 1945, Presiden sebagai kepala negara mempunyai wewenang yang dapat dilihat pada pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan 15, yaitu:

1. Memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945
2. Memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara
3. Mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Presiden melakukan pembahasan dan pemberian persetujuan atas RUU bersama DPR serta mengesahkan RUU menjadi UU.
4. Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (dalam kepentingan memaksa)
5. Menetapkan Peraturan Pemerintah
6. Mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri
7. Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR
8. Membuat perjanjian internasional lainnya dengan persetujuan DPR
9. Menyatakan keadaan bahaya
10. Mengangkat duta dan konsul. Dalam mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR

---

<sup>26</sup> [Http://id.wikipedia.org/wiki/Presiden\\_Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Presiden_Indonesia)., diakses tanggal 9 Desember 2012.



11. Menerima penempatan duta Negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR
12. Memberi grasi, rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung
13. Memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR
14. Memberi gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lainnya yang diatur dengan UU
15. Meresmikan anggota Badan Pemeriksa Keuangan yang dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah
16. Menetapkan Hakim Agung dari calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial dan disetujui DPR
17. Menetapkan Hakim Konstitusi dari calon yang diusulkan Presiden, DPR, dan Mahkamah Agung
18. Mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR

Presiden yang ditunjuk atau dipilih bukanlah orang sembarangan. Ada berbagai syarat yang harus dipenuhi apabila seorang warga Negara Republik Indonesia ingin mencalonkan diri sebagai kandidat Presiden. Syarat Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebagai berikut:

1. Percaya satu-satunya kepada Allah
2. Warga negara Indonesia sejak kelahirannya yang tidak pernah menjadi warga negara di negara lain
3. Belum mengkhianati bangsa, dan tidak terlibat dalam korupsi atau pidana lainnya
4. Secara fisik dan mental mampu melaksanakan tugas
5. Penduduk tetap di wilayah Negara Republik Indonesia
6. Telah melaporkan kekayaannya ke Komisi Pemberantasan Korupsi
7. Tidak memiliki utang baik secara pribadi maupun kelompok dapat membuat negara memiliki kerugian
8. Tidak dinyatakan pailit oleh keputusan pengadilan
9. Tidak pernah terlibat dalam perbuatan tercela
10. Terdaftar sebagai pemilih
11. Terdaftar sebagai Wajib Pajak dan sudah membayar pajak untuk setidaknya selama lima tahun terakhir
12. Tidak pernah bertugas di kantor sebagai Presiden/Wakil Presiden selama lebih dari dua periode sebelumnya
13. Setia kepada Pancasila, UUD 1945, dan visi dari Deklarasi Kemerdekaan Indonesia
14. Tidak pernah dihukum penjara selama lebih dari lima tahun
15. Minimal 35 tahun
16. Minimal pendidikan SMA

17. Tidak pernah menjadi anggota Partai Komunis Indonesia atau organisasi massa partai itu
18. Memiliki visi, misi, dan program untuk melaksanakan tugas sebagai Presiden/Wakil Presiden

Menurut Perubahan Ketiga UUD 1945 Pasal 6A, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres). Sebelumnya, Presiden (dan Wakil Presiden) dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan adanya Perubahan UUD 1945, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, dan kedudukan antara Presiden dan MPR adalah setara.

Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelumnya. Pilpres pertama kali di Indonesia diselenggarakan pada tahun 2004. Jika dalam Pilpres didapat suara >50% jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya 20% di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari separuh jumlah provinsi Indonesia, maka dinyatakan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Jika tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, maka pasangan yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam Pilpres mengikuti Pilpres Putaran Kedua. Pasangan yang memperoleh suara terbanyak dalam Pilpres Putaran Kedua dinyatakan sebagai Presiden dan Wakil Presiden Terpilih.

Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, Presiden mengajukan 2 calon Wapres kepada MPR. Selambat-lambatnya, dalam waktu 60 hari MPR menyelenggarakan Sidang MPR untuk memilih Wapres. Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden keduanya berhalangan tetap secara bersamaan, maka partai politik (atau gabungan partai politik) yang pasangan Calon Presiden/Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam Pilpres sebelumnya, mengusulkan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden kepada MPR. Selambat-lambatnya dalam waktu 30 hari, MPR menyelenggarakan Sidang MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Sesuai dengan Pasal 9 UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden terpilih bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat. Jika MPR atau DPR tidak bisa mengadakan sidang, maka Presiden dan Wakil Presiden terpilih bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

*"Demi Allah saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa."*

Janji Presiden (Wakil Presiden):

*"Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa."*

Apabila DPR berpendapat bahwa Presiden/Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden/Wakil Presiden (dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR), DPR dapat mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi, jika mendapat dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota.

Jika terbukti menurut UUD 1945 pasal 7A maka DPR dapat mengajukan tuntutan *impeachment* tersebut kepada Mahkamah Konstitusi RI kemudian setelah menjalankan persidangan dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi RI dapat menyatakan membenarkan pendapat DPR atau menyatakan menolak pendapat DPR<sup>27</sup> dan MPR-RI kemudian akan bersidang untuk melaksanakan keputusan Mahkamah Konstitusi RI tersebut. Berikut ini adalah daftar nama presiden dan wakil presiden:<sup>28</sup>

No.	Presiden	Wakil Presiden	Periode Presiden
1.	Ir. Soekarno	Dr. Mohammad Hatta	1945-1966
2.	Soeharto	Sri S. Hamengkubuwono	1973-1978

<sup>27</sup> Pasal 83 ayat 2 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.

<sup>28</sup> [Http://setyobudi-pengetahuan.blogspot.com/2011/05/daftar-nama-nama-presiden-dan-wakil.html](http://setyobudi-pengetahuan.blogspot.com/2011/05/daftar-nama-nama-presiden-dan-wakil.html), diakses tanggal 10 Desember 2012.

		IX	
		H. Adam Malik	1978-1983
		Jend. Purn. Umar	1983-1988
		Wirahadi K	
		Sudharmono	1988-1993
		Tri Sutrisno	1993-1998
		Prof. Dr. Ing. BJ Habibie	1998
3.	Prof. Dr. Ing. BJ Habibie	-	1998-1999
4.	Abdurrahman Wahid	Megawati Soekarno Putri	1999-2001
5.	Megawati Soekarno Putri	Dr. (HC) Hamzah Haz	2001-2004
6.	Susilo Bambang Yudhoyono	Yusuf Kalla	2004-2009
		Dr. Boediono	2009-2014

*Sumber data: [Http://setyobudi-pengetahuan.blogspot.com](http://setyobudi-pengetahuan.blogspot.com)*

## B. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Di dalam perubahan UUD 1945 pengaturan tegas mengenai Dewan Perwakilan Rakyat dapat dilihat dalam Bab VII. Perubahan mendasar terjadi pada kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat terutama dalam bidang legislasi dan bidang pengawasan. Lebih lanjut mengenai pengaturan terhadap lembaga perwakilan tersebut dapat dilihat dalam pasal-pasal sebagai berikut:

Pasal 19 :

- (1) Anggota Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan Undang-Undang.
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Pasal 20 :

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan Undang-Undang dibahas Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan Undang-Undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan Undang-Undang tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan Undang-Undang tersebut disetujui, rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

Pasal 20A :

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Pasal 21 :

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan Undang-Undang.

Pasal 22 :

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang”.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”.

Pasal 22A :

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang.

Pasal 22B :

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam Undang-Undang.

Selain pada Bab VII pengaturan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat juga terdapat pada Pasal 23 perubahan UUD 1945 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Pasal 23 :

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.<sup>29</sup>

Dari beberapa ketentuan tentang Dewan Perwakilan Rakyat sebagai mana dirumuskan dalam perubahan UUD 1945, dapat di simpulkan bahwa perumusam UUD 1945 setelah perubahan banyak memberi peluang kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang memungkinkan Dewan Perwakilan Rakyat untuk melaksanakan apa yang diharapkan dari pembuatnya juga dari rakyat, untuk berperan lebih besar di parlemen. Tentang harapan itu tentunya agar Dewan Perwakilan Rakyat lebih mandiri, lebih berani, dan lebih dapat memanfaatkan fungsi dan hak-hak konstitusionalnya.

---

<sup>29</sup> UUD 1945 setelah perubahan.



Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kuat, ini ditegaskan dalam perubahan UUD 1945 tercantum dalam Pasal 7C 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 perubahan UUD 1945. 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 UUD 1945 dan perubahannya, ketentuan fungsi dan wewenang DPR juga diatur dalam Tata Tertib DPR Nomor 16/DPR RI/1/1999-2000 dalam Pasal 4, disebutkan Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap:<sup>30</sup>

1. Pelaksanaan UU
2. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
3. Kebijakan pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan ketetapan MPR

Kemudian untuk melaksanakan tugas dan wewenang tersebut sebagai mana di maksud dalam pasal 4 ayat (1), DPR dalam pasal 10 Tata Tertib DPR mempunyai beberapa hak, yaitu :

- a. Meminta keterangan kepada presiden
- b. Mengadakan penyelidikan

---

<sup>30</sup> Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 1999-2000.

- c. Mengadakan perubahan terhadap rancangan Undang-Undang
- d. Mengajukan pernyataan pendapat
- e. Mengajukan rancangan Undang-Undang
- f. Mengajukan mengajukan seseorang untuk jabatan tertentu jika ditentukan oleh suatu peraturan Perundang-undangan
- g. Menentukan anggaran DPR
- h. Memanggil seseorang

Selain dari Tata Tertib DPR Nomor 16/DPR RI/1/1999-2000 yang lebih lanjut mengatur tugas dan wewenang DPR, serta hak-hak yang dimiliki oleh DPR, hal serupa juga terdapat dalam UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, yang dapat dilihat pada Pasal 33 ayat (2), yakni sebagai berikut :<sup>31</sup>

- a. Bersama-sama dengan presiden membuat UU
- b. Bersama-sama dengan presiden menetapkan APBN
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap:
  - 1. Pelaksanaan undang-undang
  - 2. Pelaksanaan APBN
  - 3. Kebijakan pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan ketetapan MPR
- d. Membahas hasil pemeriksaan atas pertanggung jawaban keuangan negara yang diberitahukan Badan Pemeriksa Keuangan, yang

---

<sup>31</sup> Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD.

disampaikan dalam rapat paripurna DPR, untuk dipergunakan sebagai pengawasan

- e. Membahas untuk meratifikasi dan/atau memberi persetujuan atas pernyataan perang serta pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh presiden
- f. Menampung dan menindak lanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat
- g. Melaksanakan hal-hal yang ditegaskan oleh ketetapan MPR dan/atau undang-undang kepada DPR

Kemudian dalam ayat (3) pada Pasal yang sama dan Undang-Undang yang sama menyebutkan, bahwa untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagaimana dimaksud dalam ayat (20), DPR mempunyai beberapa hak :

- a. Meminta keterangan kepada presiden
- b. Mengadakan penyelidikan
- c. Mengadakan perubahan atas Rancangan Undang-Undang
- d. Mengajukan pernyataan pendapat
- e. Mengajukan Rancangan Undang-Undang
- f. Mengajukan/menganjurkan seseorang untuk jabatan tertentu jika ditentukan oleh suatu peraturan Perundang-undangan
- g. Menentukan anggota DPR

Dengan fungsi, tugas dan wewenang serta hak yang dimiliki oleh DPR sebagai mana diatur dalam Pasal 20A UUD 1945, Pasal 4 dan 10

peraturan Tata Tertib DPR Nomor 16/DPR RI/1/1999-2000 dan pasal 33 ayat (2) dan (3) UU Nomor 4 Tahun 1999, maka sebagai bentuk tanggung jawab sebagai wakil rakyat, DPR senantiasa dapat melakukan atau selalu mengawasi penyelenggaraan pemerintah.

Kemudian apabila kita analisis dari sekian banyak pasal-pasal dalam UUD setelah perubahan yang menyangkut mengenai tugas pokok dari Dewan Perwakilan Rakyat, juga dalam UU No.4 Tahun 1999 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPRD, dipertegas lagi oleh Tata Tertib DPR Nomor 16/DPR/RI/1999-2000. Dari wewenang dan tugas DPR diatas maka dapat dirumuskan bahwa DPR mempunyai tugas pokok sebagai berikut.

1. Fungsi di bidang pembuatan Undang-Undang (legislasi).

Salah satu pilar pemerintah yang demokratis adalah menjunjung tinggi supermasi hukum. Supermasi hukum dapat terwujud apabila didukung oleh perangkat peraturan Perundang-undangan yang dihasilkan melalui proses legislasi. Oleh karena itu, fungsi legislasi DPR dalam proses demokrasi sangatlah penting.

Menurut ketentuan konstitusi rancangan Undang-Undang (RUU) yang akan dibahas di DPR dapat berasal dari pemerintah dan dapat pula berasal dari DPR sebagai RUU usul inisiatif. Untuk masa yang akan datang jumlah RUU yang berasal dari inisiatif DPR diharapkan akan semakin banyak. Hal ini merupakan bagian penting dari komitmen reformasi hukum nasional dan pemberian peran yang

lebih besar kepada DPR secara konstitusional dalam pembuatan undang-undang.

Peningkatan peran tersebut merupakan hasil dari perubahan UUD 1945. dalam naskah asli UUD 1945 hak membuat undang-undang berada pada Presiden "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang" (Pasal 5 ayat 1). Dari hasil perubahan hak tersebut bergeser dari Presiden kepada DPR dan rumusan tersebut dituangkan dalam perubahan UUD 1945 dalam Pasal 20 ayat (1) menyebutkan "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang".

Namun demikian, kinerja dan produktifitas DPR dalam pembuatan undang-undang dirasakan masih kurang. Tercatat rancangan undang-undang yang dibahas di DPR, Sebagian besar berasal dari pemerintah, sedangkan RUU usul inisiatif DPR sangat lah minim sekali. Oleh karena itu untuk meningkatkan kinerja dalam bidang legislasi sebaiknya DPR tidak terjebak pada fungsi pengawasan saja yang pada akhirnya menelantarkan fungsi legislasi.

## 2. Fungsi di bidang anggaran (bageter).

Untuk menjalankan fungsi pokok Dewan Perwakilan Rakyat di bidang anggaran diatur dalam Pasal 23 perubahan UUD 1945. Ditegaskan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang. Kedudukan DPR dalam APBN sangatlah kuat, karena apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak

menyetujui anggaran yang diusulkan oleh pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu.<sup>32</sup>

### 3. Fungsi di bidang pengawasan.

Tidaklah berlebihan, apabila rakyat Indonesia di semua tingkatan memprediksikan potret DPR di era reformasi ini mengalami perubahan yang sangat signifikan. Perubahan UUD 1945 telah menggeser paradigma dari *exsecutive heavy* menjadi *legislative heavy*.

Pada dasawarsa yang lalu, peraktek ketatanegaraan lebih di dominasi oleh peran eksekutif atau pemerintah. Terlebih dominasi kekuasaan eksekutif pada waktu itu mendapat legitimasi secara konstitusional, hal ini terlihat pada pasal-pasal dalam UUD 1945 sebelum diadakan perubahan.<sup>33</sup>

Pada Pasal 4 ayat (1) naskah asli UUD 1945 menyatakan "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Begitu pula kalau dilihat penjelasan umum angka IV ditegaskan bahwa "Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat Presiden ialah penyelenggara pemerintahan tertinggi. Dalam menjalankan Pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah ditangan Presiden (*comentration of power and responsibility upon the president*).<sup>34</sup>

Kemudian Pasal 5 ayat (1) Presiden membentuk undang-undang bersama

---

<sup>32</sup> Dahlan Tahib, "*DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*", Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm 96.

<sup>33</sup> Y. Hartono, Artikel, SI: Dari Supermasi Eksekutif ke Supermasi Legislatif ?, [www. google. Com.](http://www.google.com)

<sup>34</sup> Dahlan Thaib, "*Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*", UUP AMP YKPN, Yogyakarta, 1990, hlm 79.

DPR, Presiden juga dapat menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang (Pasal 5 ayat 2).

Menurut pasal 10, Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Pasal 11 Presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, dengan persetujuan DPR. Sedangkan Pasal 12 disebutkan Presiden dapat menyatakan keadaan bahaya menurut syarat-syarat yang ditetapkan undang-undang.

Pasal 13 Presiden mengangkat duta dan konsul, serta pada Pasal 14 Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi. Dan Pasal 15 disebutkan Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain.<sup>35</sup> Dominasi kekuasaan eksekutif semakin bertambah ketika dengan kekuasaannya melakukan monopoli penapsiran terhadap Pasal 7. Penapsiran ini menimbulkan implikasi yang sangat luas karna Presiden dapat dipilih kembali untuk masa yang tidak terbatas.<sup>36</sup>

Dengan diadakan perubahan terhadap UUD 1945 kini peran itu mulai bergeser dan berubah. Meskipun Presiden masih memegang kekuasaan pemerintah, tetapi dengan adanya pergeseran ini, Presiden tidak lagi mempunyai kekuasaan di bidang legislasi, sebab kekuasaan tersebut sekarang ada pada tangan DPR. Pasal 20 ayat (1) menyebutkan "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang".

---

<sup>35</sup> Ismail Suny, "*Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*", Aksara Baru", Jakarta, 1977, hlm 199-200.

<sup>36</sup> Y.Hartono, *op. cit.*

Sedangkan Presiden hanya mempunyai hak mengajukan rancangan undang-undang saja.

Dalam konteks pengawasan, perubahan dan pergeseran tersebut terlihat dengan dicantumkannya fungsi pengawasan sebagai the original power DPR dalam perubahan UUD 1945 dan melalui berbagai perturan Perundang-undangan yang dihasilkan. Pasal 20A ayat (1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Kemudian untuk melaksanakan fungsinya, sebagaimana dijelaskan pada Pasal 20A ayat (2), DPR memiliki hak angket, hak interpelasi, dan hak menyatakan pendapat. Serta pada ayat (3) pasal yang sama setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, hak menyatakan usul dan berpendapat sekaligus hak imunitas.

Perubahan UUD 1945 telah memberikan peran yang kuat kepada DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan. Pengawasan yang dilakukan DPR dalam menjalankan pemerintahan, merupakan bagian dari sistem dalam kehidupan ketatanegaraan dan kebangsaan yang mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi. Disaat yang bersamaan situasi masyarakat yang berkembang demikian cepat dan kepercayaan yang demikian besar untuk menggantungkan harapan serta kepentingan-kepentingannya kepada lembaga perwakilan, kemudian gejala demikian disambut oleh DPR sebagai salah satu lembaga perwakilan dengan meningkatkan kinerjanya dalam pelaksanaan fungsi kontrol atau pengawasan kepada pemerintah.



Pelaksanaan fungsi pengawasan dilakukan melalui mekanisme penggunaan beberapa hak yang pada sebelumnya tidak digunakan seperti hak interpelasi ataupun hak angket. Melalui hak interpelasi, Presiden diminta untuk memberikan keterangan atau klarifikasi atas kebijakannya. Sedangkan melalui hak angket, DPR melakukan penyelidikan terhadap penyeimpangan penggunaan dana-dana yang digunakan oleh Presiden.

Pengawasan DPR juga dilakukan melalui keterlibatan DPR dalam proses pemilihan pejabat-pejabat publik yang ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan Perubahan UUD 1945 dan Undang-Undang lainnya. Dalam hal pengangkatan duta, penempatan duta negara lain, pemberian amnesti, abolisi, Presiden harus mendengarkan pertimbangan DPR. Kemudian dalam hal pengangkatan Dewan Gubernur Bank Indonesia (UU No. 23 Tahun 1999), pengangkatan dan pemberhentian panglima TNI (Tap MPR No. IV/MPR/2000), pengangkatan dan pemberhentian Kapolri (Tap MPR No. IV/MPR/2000).

Selanjutnya tugas DPR dalam fungsi pengawasan lainnya adalah menindak lanjuti hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 23E). Tugas ini merupakan suatu bentuk sikap pro-aktif DPR untuk mendorong penyelesaian kasus-kasus penyalahgunaan keuangan negara. Pada akhirnya peningkatan peran DPR dalam bidang pengawasan bagian dari upaya untuk menerapkan mekanisme *checks and balances* untuk menuju pemerintahan yang demokratis. Hal ini mengharuskan DPR untuk bekerja optimal demi

melaksanakan fungsi-fungsi konstitusionalnya, dengan memanfaatkan hak-haknya secara maksimal.

### C. Tinjauan Umum Tentang Duta Besar

Jikalau menelisik mengenai wewenang dari Presiden berdasarkan pasal 13 (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden mengangkat Duta dan Konsul. Hal tersebut merupakan hal penting bagi kelangsungan hubungan baik Indonesia dengan negara-negara lainnya yang menyangkut hubungan dalam berbagai bidang baik itu dari segi ekonomi, sosial, budaya, hukum internasional maupun politik luar negeri.

Politik luar negeri ditujukan untuk memajukan dan melindungi kepentingan Negara, sedangkan fungsi utama diplomasi adalah melindungi dan memajukan kepentingan nasional. Untuk itu, setiap bangsa harus menentukan sendiri sikapnya terhadap bangsa lain, dan juga harus menentukan arah tindakan yang akan diambil dan dicapai dalam urusan internasional. Sesuai dengan fungsi utama dari politik luar negeri, yaitu mengambil keputusan mengenai hubungan luar negeri, maka tugas utama diplomasi adalah melaksanakannya dengan tepat dan efektif.<sup>37</sup>

Salah satu pelaku yang melaksanakan diplomasi adalah diplomat. Fungsi utama diplomat adalah mewakili negara pengirim di negara penerima, dalam organisasi-organisasi dunia dan forum-forum internasional. Para diplomat dengan daya tarik dan keahliannya dalam melakukan

---

<sup>37</sup> Syahmin AK, *op. cit.*, hlm. 6.

advokasi guna memengaruhi para pengambilan keputusan di negara penerima, dan terhadap diplomat lainnya sehingga pendekatan dapat dicapai guna membantu peningkatan hubungan antarnegara pengirim dan Negara penerima.<sup>38</sup>

Tugas utama seorang diplomat juga untuk mendapatkan data dan melaporkan informasinya ke negara pengirim. Para diplomat mengirimkan informasi tentang gambaran situasi (sikap negara tuan rumah, kekuatan, kelemahan, aspirasi, dan lain-lain) yang dijadikan dasar bagi para eksekutif negara tuan rumah untuk membuat kebijakan hubungan luar negerinya. Dengan seleksi dan evaluasi data dan informasi yang diperoleh secara sah sesuai dengan hukum dan kebiasaan internasional dilaporkan kepada pemerintahnya, maka akan menjadi masukan sebagai bahan pertimbangan para pembuat keputusan agar lebih efektif dalam menyusun kebijakan-kebijakan nasional.<sup>39</sup>

Sebelumnya secara umum diakui bahwa setiap Negara yang berdeka dan berdaulat mempunyai *right of legislation*. Hak legislasi ini ada yang aktif yaitu hak suatu Negara untuk mengakreditasikan wakilnya ke Negara lain dan hak legislasi pasif yaitu kewajiban untuk menerima wakil-wakil negara asing. Hukum internasional tidak mengharuskan suatu Negara membubarkan hubungan diplomatik dengan negara lain, seperti juga tidak ada keharusan untuk menerima misi diplomatik asing di suatu Negara.

---

<sup>38</sup> Ibid., hlm. 7

<sup>39</sup> Pasal 3 (1) Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik.

Demikian juga suatu Negara tidak mempunyai hak meminta Negara lain untuk menerima wakil-wakilnya.<sup>40</sup>

Namun, seperti ditegaskan oleh Pasal 2 Konvensi Wina 1961 disebutkan bahwa pembukaan hubungan diplomatik antara Negara-negara dan pembukaan perwakilan tetap diplomatik dilakukan atas dasar saling kesepakatan. Kesepakatan ini biasanya diumumkan dalam bentuk resmi seperti komunike bersama, perjanjian persahabatan, dan lain-lain. Kata kunci pasal 2 ini adalah kesepakatan bersama. Harus ada kesepakatan untuk membuka hubungan diplomatik dan selanjutnya kesepakatan untuk membuka perwakilan tetap.<sup>41</sup>

Bila dua Negara telah mencapai kesepakatan untuk membuka perwakilan diplomatik maka harus ditentukan selanjutnya ialah tingkat perwakilan yang dibuka masing-masing Negara. Sesuai praktik yang berlaku biasanya kepala perwakilan yang dipertukarkan adalah pada tingkat yang sama. Pasal 14 Konvensi Wina 1961 menetapkan tingkat-tingkat kepala perwakilan, sebagai berikut:

1. Para duta besar atau *nuncios* yang diakreditasikan kepada kepala Negara dan para pakar perwakilan lain yang sama pangkatnya.
2. Para utusan, duta dan internuncios yang diakreditasikan kepada kepala Negara.
3. Para kuasa usaha yang diakreditasikan kepada menteri luar negeri.

---

<sup>40</sup> Huala Adolf, *op. cit*, hlm. 520.

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 521.

Selanjutnya, walaupun tidak terdapat dalam Konvensi Wina, praktik sehari-hari telah mengembangkan klasifikasi pejabat diplomatik yang dikenal dengan gelar/kepangkatan dengan urutan sebagai urutan, sebagai berikut:

1. Duta besar
2. *Minister*
3. *Minister counselor*
4. *Counselor*
5. Sekretaris pertama
6. Sekretaris kedua
7. Sekretaris ketiga
8. Atase

Seseorang diplomat bisa saja berasal dari instansi di luar kementerian luar negeri (contoh atase militer, atase pendidikan, atase perdagangan, dll), tapi ia berada di bawah koordinasi dan otorisasi kementerian luar negeri. Sebaliknya ada juga pegawai kementerian luar negeri yang bekerja di luar negeri tapi ia bukan diplomat, contohnya staf lokal, pegawai administrasi dan komunikasi. Singkatnya, diplomat adalah suatu profesi yang spesifik dengan karakter dan fungsi tertentu. Secara konseptual diplomat memiliki empat fungsi utama, yaitu (1) mewakili (*representing*) pemerintah negaranya di negara tempat ia ditugaskan (negara akreditasi); (2) mengembangkan (*promoting*) hubungan baik antara

negaranya dengan negara akreditasi; (3) melindungi (*protecting*) warga negaranya atau kepentingan negaranya di negara akreditasi; (4) merundingkan (*negotiating*) berbagai hal terkait dengan hubungan negaranya dengan negara akreditasi; dan (5) mendapatkan (*ascertaining*) informasi terkait dengan perkembangan negara akreditasi kemudian melaporkannya kepada pemerintah negaranya. Konkritnya seorang diplomat mengerjakan hampir semua hal yang terkait dengan hubungan negaranya dengan negara lain.

Deplu sangat mendorong para diplomat untuk menempuh pendidikan setinggi-tingginya. Setelah sekitar tiga tahun di dalam negeri, para diplomat muda ditempatkan ke perwakilan-perwakilan RI di luar negeri selama tiga tahun. Setelah itu mereka harus kembali ke tanah air selama dua sampai tiga tahun, dan kemudian ditempatkan lagi di luar negeri. Demikian seterusnya hingga pensiun. Dalam perjalanan karier seorang diplomat, ia akan mendapat ranking diplomatik secara berjenjang. Dari mulai terendah sampai tertinggi adalah: *attaché, third secretary, second secretary, counselor, minister counselor, minister, dan ambassador*. Duta besar adalah karier puncak seorang diplomat, meskipun tidak semua diplomat bisa mencapai karier puncak tersebut.

Seorang duta besar hanya dapat melaksanakan fungsinya setelah mendapat persetujuan sebelumnya dari negara penerima. Persetujuan ini yang disebut *agreement*. Sebelum memulai jabatannya secara efektif, seorang duta besar harus menyerahkan surat-surat kepercayaan (*credentials*)

kepada kepala Negara setempat. Seperti juga halnya dengan Negara-negara lain dan sesuai pasal 35 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999, surat kepercayaan tersebut diberikan oleh Presiden kepada Duta Besarnya untuk diserahkan kepada kepala Negara setempat. Demikian juga presiden menerima surat kepercayaan dari kepala Negara asing bagi pengangkatan duta besar di Indonesia. Menurut pasal 13 Konvensi Wina, seorang kepala perwakilan dianggap telah memulai tugasnya di Negara akreditasi setelah penyerahan surat-surat kepercayaan atau setelah memberitahukan kedatangannya dan menyerahkan copy surat-surat kepercayaannya kepada Kementerian Luar Negeri negara penerima.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Ibid, hlm. 554.

### **BAB III**

#### **PEMBAHASAN**

#### **A. Kewenangan Presiden Dalam Pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Kewenangan Presiden Dalam Pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 13 UUD 1945 berbunyi:

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul
- (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat
- (3) Presiden menerima penempatan duta Negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 13 UUD 1945 yang menjadi dasar kekuasaan Presiden dalam mengangkat duta dan konsul serta menerima duta dan konsul dari negara lain sedikit mengalami perubahan. Sebelum amandemen UUD 1945, kewenangan tersebut dilakukan sepenuhnya oleh Presiden tanpa ada pertimbangan dari lembaga negara lain. Hal tersebut berbeda setelah diadakannya amandemen UUD 1945, yang mengharuskan adanya pertimbangan DPR dalam mengangkat dan menerima Duta dan Konsul.

Alasan terlibatnya DPR dalam mengangkat serta menerima Duta dan Konsul adalah untuk menjaga obyektivitas terhadap kemampuan dan kecakapan seseorang pada jabatan tersebut. Karena pada zaman Orde Baru



terkesan Duta dan Konsul merupakan pos akomodasi orang-orang tertentu yang “berjasa” pada pemerintahan atau sebagai pembuangan bagi orang-orang yang “kurang” loyal pada pemerintah. Sementara itu, mengenai perlunya pertimbangan DPR dalam menerima duta negara asing merupakan ketentuan yang berlebihan. “Menurut Bagir Manan, mengenai hal tersebut adalah wewenang mutlak dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan untuk menghormati kedaulatan negara asing”.<sup>43</sup>

Pendapat lainnya dari para praktisi luar negeri Indonesia menyatakan pendapat mereka tentang proses pengangkatan duta besar Indonesia. Sejumlah diplomat dan pejabat Deplu RI sangat menyayangkan keterlambatan pengangkatan Dubes-Dubes RI akibat keharusan konsultasi calon Dubes dengan DPR yang memerlukan waktu tunggu panjang. “Hambatan ini harus dicarikan jalan keluar sehingga tidak sampai mengganggu pelaksanaan politik luar negeri Indonesia. Pos-pos Kedubes RI di luar negeri yang lowong perlu segera diisi.”<sup>44</sup>

Amandemen Pasal 13 ayat a UUD 1945 mengharuskan Presiden memperhatikan pandangan DPR dalam pengangkatan Dubes RI. Adanya ketentuan baru itu membuat Presiden yang punya hak prerogatif untuk mengangkat Duta Besar menjadi tidak bisa lagi seenaknya melakukan pilihan. Meskipun dinilai positif untuk menghasilkan Duta Besar yang

---

<sup>43</sup> [Http://khibran.wordpress.com/2011/06/09/perbandingan-kekuasaan-presiden-ri-paska-amandemen-uud-1945-dg-presiden-usa-dalam-hubungan-luar-negeri/](http://khibran.wordpress.com/2011/06/09/perbandingan-kekuasaan-presiden-ri-paska-amandemen-uud-1945-dg-presiden-usa-dalam-hubungan-luar-negeri/), diakses tanggal 20 Desember 2012.

<sup>44</sup> DPR Hambat Pengangkatan Duta Besar, New York, 18 Januari 2001, <http://arsip.gatra.com/artikel.php?id=3086>., diakses tanggal 20 Desember 2012.

betul-betul mampu dan berkualitas, namun adanya konsultasi dengan DPR itu terkadang menghambat pengangkatan para Dubes.

“Pos Wakil Tetap RI untuk PBB misalnya, sudah beberapa bulan kosong. Dubes Makarim Wibisono sudah lama dilantik menjadi Dirjen Hubungan Ekonomi Luar Negeri (HELN) Deplu, namun penggantinya di PBB belum ada. Tidak kurang dari Konsul Jenderal RI New York, I Gusti Ngurah Swetja dan Kepala Bidang Politik PTRI New York Hazairin Pohan mempertanyakan soal keharusan konsultasi dalam pengangkatan Dubes RI itu kepada anggota BP MPR Ny. Aisyah Aminy ketika yang bersangkutan melakukan sosialisasi perubahan UUD 1945 di New York”. Sementara itu, seorang pejabat Deplu menyesalkan DPR yang menghambat proses pengangkatan Dubes itu dengan tidak menyediakan waktu yang cukup dan cepat dalam memproses keharusan "konsultasi" itu”.

Pada prinsipnya, pejabat Deplu, sangat mendukung amandemen Pasal 13 ayat a UUD 1945 yang mengharuskan Presiden memperhatikan pandangan DPR dalam pengangkatan Dubes RI. Dilihat dari segi hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif, amandemen itu memberikan peran yang lebih berimbang di antara kedua lembaga tinggi negara itu dalam masalah-masalah kenegaraan yang penting. "Proses itu diharapkan dapat memperkecil kemungkinan diangkatnya seorang Dubes yang tidak memiliki kualifikasi yang baik dalam jabatannya. Seperti terjadi di negara-negara lain, jabatan Dubes adalah jabatan politik yang merupakan kewenangan presiden, sehingga seringkali digunakan untuk memberikan balas jasa

kepada orang-orang yang telah memberikan bantuan kepada presiden, parpol, atau kroninya.<sup>45</sup>

"Keterlibatan DPR dalam proses ini membawa keterbukaan dan transparansi yang lebih besar dalam proses penunjukan Dubes itu, sehingga dapat meminimalisir kemungkinan diangkatnya Dubes yang tidak memenuhi persyaratan. Hal yang positif itu, lanjutnya, tidak dibarengi dengan kecepatan proses konsultasi tersebut sehingga menimbulkan kesan DPR menghambat pengangkatan Dubes-Dubes.

Namun demikian, pejabat Deplu melihat persoalan itu tidak terpisah dari masalah struktural dalam sistem kerja DPR dan MPR sekarang ini. Berbeda dengan Pemerintah sebagai lembaga eksekutif yang dilengkapi dengan SDM yang memadai, DPR dan MPR sebagai lembaga legislatif tidak memiliki SDM yang cukup dalam membantu pelaksanaan tugasnya. Hal ini bukan saja dapat mempengaruhi kinerja para anggota dan lembaga itu secara keseluruhan, namun juga dapat mempengaruhi demokratisasi dan reformasi di Indonesia. "Tanpa dukungan staf yang memadai dari segi kuantitas dan kualitas, maka kita tidak dapat berharap terlalu banyak DPR/MPR dapat menjalankan tugas dan tanggungjawab yang semakin besar dengan efektif, termasuk dalam pemrosesan calon Duta Besar itu," lanjutnya.<sup>46</sup>

Kekurangan staf profesional di DPR/MPR memaksa para anggota untuk bergantung kepada SDM dan `resources` lain yang dimiliki Parpol.

---

<sup>45</sup> *ibid*

<sup>46</sup> *ibid*

Hal ini dianggap kurang baik, karena tujuan parpol yang utama adalah memenangkan kursi yang lebih banyak dalam pemilihan umum. Padahal tugas dan tanggungjawab anggota DPR dan MPR yang telah terpilih adalah lebih banyak kepada mencapai kepentingan konstituennya, yang tidak selalu sama dengan tujuan dari Parpolnya tersebut.

Kekuasaan ini merupakan salah satu wujud kekuasaan presiden sebagai kepala negara. Dasar hukum kekuasaan ini adalah Pasal 13 UUD 1945 dan Keppres No. 51/1976 tentang Pokok-pokok Organisasi Perwakilan RI di Luar Negeri. Duta dan Konsul merupakan pejabat-pejabat negara yang mewakili negara dan kepala negara di suatu negara tertentu, mereka bertanggung jawab kepada Presiden RI melalui Menteri Luar Negeri. Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri menyatakan bahwa:

- (1) Kewenangan penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri pemerintah Republik Indonesia berada di tangan Presiden. Sedangkan dalam hal menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan Negara lain diperlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Presiden dapat melimpahkan kewenangan penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) kepada menteri.

Di masa orde baru, pengisian jabatan ini dilakukan secara mandiri dan tertutup oleh presiden. Padahal, kedudukan yang sangat penting tersebut memerlukan seleksi yang ketat dan terbuka dengan didasarkan pada kriteria standar yang diatur dengan jelas oleh peraturan perundang-undangan. Pengangkatan yang mandiri tersebut dalam pelaksanaannya selama masa

orde baru, diduga oleh banyak pihak sarat dengan kepentingan politik dari eksekutif. Jabatan Duta Besar dan Konsul terkadang diidentikkan 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.

Dengan mengesampingkan dugaan di atas, kajian ini mengusulkan suatu mekanisme pembukaan kantor diplomatik dan konsuler dan pengangkatan Duta Besar dan Konsul yang transparan serta dapat dipertanggungjawabkan di masa mendatang. Mekanisme yang dianggap paling baik adalah dengan mengadakan *hearing* terlebih dulu di DPR sebelum dilakukan penetapan pembukaan dan penutupan kantor diplomatik dan konsuler di suatu negara. Hal yang sama dilakukan juga terhadap pengangkatan pejabat-pejabat yang akan mengisi jabatan tersebut. Dengan pemberlakuan mekanisme ini, diharapkan penyimpangan terhadap kekuasaan ini dapat dihindarkan.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> [Http://jhansem.wordpress.com/2009/03/10/analisis-terhadap-mekanisme-pelaksanaan-kekuasaan-presiden-ri-dalam-hukum-positif-indonesia/](http://jhansem.wordpress.com/2009/03/10/analisis-terhadap-mekanisme-pelaksanaan-kekuasaan-presiden-ri-dalam-hukum-positif-indonesia/)., diakses tanggal 20 Desember 2012.

## **B. Konsekuensi Hukum Apabila Pertimbangan DPR Diabaikan Oleh Presiden**

Pada Pasal 13 UUD 1945 Pasal 13 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa (1) Presiden mengangkat duta dan konsul dan (2) dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan tersebut menjadi dasar bagi DPR untuk berperan dalam hal pengangkatan duta besar berupa pemberian pertimbangan terhadap calon duta besar yang diajukan oleh Presiden. Kemudian DPR lewat pimpinan dewan melimpahkan kekuasaan tersebut kepada komisi, dalam hal ini komisi yang membidangi masalah yang bersangkutan.

Komisi I sebagai alat kelengkapan DPR yang membidangi hubungan luar negeri, yang selanjutnya komisi ini menentukan agenda rapat kemudian memanggil calon duta untuk melakukan pembahasan dengan melakukan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Pada Pasal 86 Tata Tertib DPR RI disebutkan "Rapat Dengar Pendapat Umum ialah rapat antara Komisi, beberapa Komisi dalam Rapat Gabungan Komisi, atau Panitia Khusus dengan perseorangan, kelompok, organisasi atau badan swasta, baik atas undangan Pimpinan DPR ataupun atas permintaan yang bersangkutan, yang dipimpin oleh Pimpinan Komisi, Pimpinan Rapat Gabungan Komisi, atau Pimpinan Panitia Khusus". Dalam Rapat Dengar Pendapat Umum itulah dilakukan *clarification hearing*, dengar pendapat ataupun pembahasan

bersama antara DPR dengan calon Duta Besar RI sebelum dilakukan pertimbangan oleh DPR.

Dalam hal Pelaksanaannya, Komisi I juga mengacu pada Pasal 30 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>48</sup> Peraturan Tata Tertib DPR RI No.16/DPR RI/1999-2000 Pasal 171 sebagi mana disebutkan: "DPR dalam melaksanakan fungsinya dapat meminta pejabat negara, pejabat pemerintahan, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan, dan Pembangunan sebagi dimaksud dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPR, DPRD.

Dalam prakteknya berdasarkan UUD 1945, didahului oleh Presiden mengajukan surat pencalonan duta besar kepada DPR untuk mendengarkan pertimbangan DPR. Surat mengenai pencalonan Duta Besar RI untuk negara-negara sahabat yang disampaikan oleh Presiden, setelah diterima

---

<sup>48</sup> Pasal 30 :

- 1) DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.
- (2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan panggilan paksa sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (4) Dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama lima belas hari sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (5) Dalam hal pejabat yang disandera sebagaimana dimaksud pada ayat (4) habis masa jabatannya atau berhenti dari jabatannya, yang bersangkutan dilepas dari penyanderaan demi hukum.

oleh Pimpinan Dewan, segera diberitahukan/diumumkan dalam Rapat Paripurna terdekat tanpa menyebut nama dari negara penerima. Rapat paripurna tersebut langsung menugaskan kepada Komisi I untuk membahasnya secara rahasia. Dalam pembahasan tersebut atau dalam melakukan dengar pendapat dengan calon dubes tersebut, Komisi I satu wajib memberi saran, masukan terhadap prioritas yang harus dikerjakan, pesan titipan yang perlu diperhatikan, catatan atau keberatan, tetapi bukan penolakan. Setelah itu Komisi I melakukan diskusi internal untuk membenarkan penilaian untuk dijadikan pertimbangan terhadap calon dubes yang diajukan oleh Presiden.

Ada tujuh kriteria dan dasar pertimbangan yang disiapkan Komisi I untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden. Pertama, memiliki kemampuan diplomasi yang mencakup komunikasi, konseptual, dan kemampuan berargumentasi. Kedua, memiliki kemampuan bahasa minimal bahasa Inggris dan/atau bahasa setempat. Ketiga, memiliki latar pendidikan minimal strata satu (S1). Keempat, memiliki kemampuan profesional dan menajerial. Kelima, tidak cacat moral dan tidak ada indikasi korupsi, kolusi dan nepotisme. Keenam, memiliki integritas dan loyalitas tinggi terhadap bangsa dan negara, ketujuh, memiliki pengalaman panjang terhadap profesi dalam bidangnya.

Adapun Kemudian seluruh hasil dari diskusi internal Komisi I berikut dengan pertimbangannya tersebut dibawa ke Rapat Paripurna untuk pengesahan. Mengingat seluruh fraksi terwakili di Komisi I, maka logikanya



Rapat Paripurna hanya merupakan tempat pengesahan. Setelah disahkan, lewat Pimpinan Dewan untuk selanjutnya disampaikan kepada Presiden secara rahasia.

Apapun hasil dari pembahasan di DPR itu tentunya tidak mengikat bagi Presiden. Presiden dapat saja memperhatikan pertimbangan tersebut, ataupun dengan berbagai perhitungannya Presiden dapat saja mengabaikan hasil pertimbangan DPR itu. Menurut kebiasaan diplomatik pada umumnya, setelah mendapat hasil keputusan pertimbangan DPR, segera Presiden lewat Departemen Luar Negeri RI mengajukan nama calon dubes kepada negara penerima untuk meminta persetujuan (*agreement*). Dalam ukuran waktu yang tidak lama, tentunya melalui proses verifikasi, negara penerima menyampaikan persetujuan untuk menerima atau tidak menerima nama calon yang akan ditempatkan.

Dengan mendapat persetujuan dari negara penerima, maka calon dubes yang telah melewati prosedur yang telah dijelaskan diatas, sudah dapat ditempatkan, dan dapat langsung menjalankan tugasnya secara maksimal untuk menjalin hubungan dan kerjasama dengan negara penerima, yang tentunya membawa misi bangsa dan negara serta pesan seluruh rakyat Indonesia.

UUD 1945 Pasal 13 ayat (1) menyebutkan "Presiden mengangkat duta dan konsul". Untuk itu pada masa lalu pengangkatan duta merupakan hak prerogatif Presiden sepenuhnya, dimana duta merupakan wakil dari Presiden, diangkat dan diberhentikan Presiden serta merupakan bagian dari

pemerintah berada dibawah Departemen Luar Negeri untuk melaksanakan politik dan hubungan luar negeri sebagai wakil bangsa dan negara Republik Indonesia.

Perubahan UUD 1945 pada Pasal 13 ayat (2) menyebutkan "Dalam hal pengangkatan duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat". Makna dari pasal tersebut berarti telah memberikan kewenangan kepada DPR untuk terlibat dalam pengangkatan duta yang semula adalah hak prerogratif Presiden. Keterlibatan peran DPR sebagai mana dikemukakan dalam pasal diatas adalah kewenangan memberikan pertimbangan terhadap calon duta besar (dubes) yang telah diajukan Presiden sebelum penempatannya di negara sahabat. Sedangkan kewenangannya tersebut merupakan bagian dari Pelaksanaan fungsi pengawasan dalam hal agenda pengangkatan pejabat-pejabat negara yang memerlukan pembahasan bersama antara Presiden dengan DPR

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

1. Dari aspek 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.

2. Dari aspek 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. Padahal duta merupakan alat negara untuk menjalin hubungan dan kerjasama dengan negara penerima baik dibidang politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain. 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".

3. Dari aspek hukum, Peran DPR dalam memberikan pertimbangan kepada setiap calon dubes adalah hak yang diberikan oleh konstitusi. Hak ini diberikan 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 peningkatan 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 kita 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 di bawah UUD harus mengacu pada UUD. Kedudukan UUD sebagai hukum fundamental (*grundnorm*) 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 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Di mana dikatakan kewenangan penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan Pelaksanaan Politik Luar Negeri berada ditangan Presiden. Presiden dapat melimpahkan kewenangan tersebut kepada Menteri. Sedang Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh di angkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan merupakan wakil negara dan bangsa serta menjadi wakil pribadi Presiden Republik Indonesia.

Sesuai dengan ketentuan konstitusi peran DPR dalam pengangkatan dubes adalah memberikan pertimbangan. Dimulai dengan dipanggilnya calon duta untuk dilakukan dengar pendapat yang sepenuhnya dilakukan oleh Komisi I. Melalui Rapat Dengar Pendapat Umum sebagai mana diatur dalam Tatib DPR RI Pasal 86, Komisi I melakukan *clarification hearing* bersama calon duta besar dengan memberikan saran, masukan terhadap prioritas yang harus dikerjakan, titipan pesan yang perlu diperhatikan, catatan serta keberatan tapi bukan penolakan.

Berbeda dengan persetujuan, dalam hal pertimbangan yang dilakukan oleh Komisi I ini tidak perlu dilakukan *fit and proper test* terhadap calon yang akan ditempatkan dalam suatu jabatan. *Fit and proper*

*test* sendiri adalah uji kelayakan ataupun kepatutan misalnya pada calon Hakim Agung atau anggota Komisi Nasional (Komnas) Hak Asasi Manusia (HAM) mengenai data pribadi, penjabaran terhadap visi dan misi kerja serta pengalaman dalam berkarir. Hasil uji kelayakan itu sangat menentukan bagi lulus atau tidaknya terhadap calon yang melakukan uji tersebut dan sifatnya mengikat.

Setelah dilakukan dengar pendapat yang dilakukan oleh Komisi I terhadap calon dubes, maka dilakukan diskusi intern di Komisi I untuk membahas hasil dari dengar pendapat untuk memberikan penilaian terhadap apa yang akan dijadikan pertimbangan. Kemudian hasil pertimbangannya dilaporkan kepada Pimpinan Dewan untuk selanjutnya disampaikan kepada Presiden secara rahasia. Adapun kemudian untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden, Komisi I membuat kriteria dan dasar pertimbangan yaitu;

1. Memiliki kemampuan diplomasi yang mencakup komunikasi, konseptual, dan kemampuan berargumentasi.
2. Memiliki kemampuan bahasa minimal bahasa Inggris dan/atau bahasa setempat.
3. Memiliki latar pendidikan minimal strata satu (S1).
4. Memiliki kemampuan profesional dan manajerial.
5. Tidak cacat moral dan tidak ada indikasi korupsi, kolusi dan nepotisme.
6. Memiliki integritas dan loyalitas tinggi terhadap bangsa dan negara.
7. Memiliki pengalaman panjang terhadap profesi dalam bidangnya.

Tetapi dari kriteria tersebut tidak bisa dijadikan acuan bagi lulus atau tidaknya calon Dubes yang diajukan oleh Presiden. Kewenangan DPR hanya memberikan masukan sebaiknya seorang calon dubes bisa diangkat atau tidak diangkat dengan aneka alasan dan argumentasi. 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,<sup>49</sup> 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. Kecuali itu memang pada setiap hasil 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. Sedangkan K.C. Wheare

---

<sup>49</sup> [Http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CEkQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.endaesjudha.com%2Ffeibrary%2Fdownload.php%3Fdown%26id%3D300&ei=VgXMUIS-EITMrQeM6IGgAg&usg=AFQjCNGwQHg\\_-DVH8ss0FtaYBAQDaFMNnA&sig2=tYZRwVh7uAtfme0BpGclAA&bvm=bv.1355325884,d.bmk.](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CEkQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.endaesjudha.com%2Ffeibrary%2Fdownload.php%3Fdown%26id%3D300&ei=VgXMUIS-EITMrQeM6IGgAg&usg=AFQjCNGwQHg_-DVH8ss0FtaYBAQDaFMNnA&sig2=tYZRwVh7uAtfme0BpGclAA&bvm=bv.1355325884,d.bmk.), diakses tanggal 15 Desember 2012. Dikutip dari Satya Arinanto, DPR Seharusnya Hanya Beri Pertimbangan, Kompas, 19 Juni 2002.



berpendapat bahwa konvensi merupakan suatu praktek tertentu berjalan untuk jangka waktu yang lama bersifat persuasif, kemudian diterima sebagai suatu hal yang wajib.<sup>50</sup> Dengan demikian, suatu praktek ketataneraan yang berulang ualang 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 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 iterpelasi Presiden misalnya.

---

<sup>50</sup> Ni'matul Huda, *"Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia"*, PSH. FH. UII, Yogyakarta, 1999, hlm 180-182.

Presiden sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintah yang sebenarnya lebih menentukan dalam hal pengangkatan duta besar, ini lebih dikarenakan diplomasi merupakan wilayah eksekutif. Dan juga Presiden-lah dengan Menteri Luar Negeri sebagai pembantu Presiden serta lewat Departemen Luar Negeri-nya yang dianggap paling mengetahui dan mengerti tentang politik dan hubungan luar negeri suatu bangsa.

Akan tetapi, diberbagai negara seperti Amerika Serikat dalam hal pengangkatan dubes turut juga melibatkan peran parlemen. Bagi setiap calon dubes yang akan ditempatkan terlebih dahulu dilakukan hearing ataupun dengar pendapat dengan parlemen, walaupun peran parlemen sebatas *exchange of views* tentang prioritas yang harus dijalankan dan diperhatikan oleh setiap calon duta besar.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Kewenangan Presiden dalam pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 13 UUD 1945 yang menjadi dasar kekuasaan Presiden dalam mengangkat duta dan konsul serta menerima duta dan konsul dari negara lain sedikit mengalami perubahan. Sebelum amandemen UUD 1945, kewenangan tersebut dilakukan sepenuhnya oleh Presiden tanpa ada pertimbangan dari lembaga negara lain. Hal tersebut berbeda setelah diadakannya perubahan UUD 1945, yang mengharuskan adanya pertimbangan DPR dalam mengangkat dan menerima Duta dan Konsul. Alasan terlibatnya DPR dalam mengangkat serta menerima Duta dan Konsul adalah untuk menjaga obyektivitas terhadap kemampuan dan kecakapan seseorang pada jabatan tersebut.
2. Mengenai bentuk pertimbangan itu apakah sifatnya mengikat (Imperatif) ataukah sekedar Sukarela (Fakultatif) Menurut Satya Arinanto bahwasanya konsekuensi hukum apabila pertimbangan DPR diabaikan oleh Presiden berupa dengan pertimbangan yang diberikan DPR apakah dapat menimbulkan akibat hukum tertentu apabila tidak dilaksanakan oleh Presiden. Dari sudut pandang yuridis sebuah pertimbangan tidaklah mengikat, artinya bisa saja Presiden setelah

memperhatikan pertimbangan tersebut kemudian membuat pertimbangan sendiri. Lebih lanjut, tidak ada kewajiban mentaati yang ditimbulkan dari sebuah pertimbangan. Kecuali itu memang pada setiap hasil dari pertimbangan DPR tersebut selalu diperhatikan kemudian dilaksanakan oleh Presiden secara berulang-ulang sehingga telah menjadi konvensi (kebiasaan) ketatanegaraan di Indonesia.

## **B. Saran**

1. Pengangkatan duta besar Republik Indonesia dengan memperoleh pertimbangan dari DPR terlebih dahulu dinilai positif karena dapat meningkatkan kualitas dari Duta Besar itu sendiri sebagai wakil bangsa di Negara penerima. Tetapi sayangnya dengan adanya pertimbangan dari DPR tersebut membutuhkan waktu yang lama dikarenakan dengan ketiadaan waktu yang dimiliki oleh DPR sehingga banyak pos-pos diplomatik Indonesia di luar negeri yang kosong. Dalam hal ini diharapkan adanya profesionalitas dari DPR, apabila ada rapat pertimbangan pemilihan duta besar dapat diadakan dengan segera. Karena keberadaan duta besar di Negara penerima juga merupakan permasalahan yang penting bagi Indonesia.
2. Hubungan luar negeri merupakan hubungan yang sangat penting dalam suatu negara karena dalam hubungan tersebut dapat terjalin berbagai hubungan pemerintahan mulai dari aspek ekonomi, politik maupun sosial budaya. Jadi, dalam hal ini pemilihan duta besar sebagai wakil bangsa

harus dilakukan dengan seksama bukanlah berdasarkan kepentingan beberapa pihak saja. Agar terciptanya perwakilan yang memiliki integritas terhadap kepentingan Negara dan bangsa.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Andi Mustari Pide, "*Pengantar Hukum Tata Negara*", Gaya Media Pratama, Jakarta, 1999.
- Bagir Manan, "*Teori dan Politik Konstitusi*", UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Bambang Sunggono, "*Metode Penelitian Hukum*", Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Bambang Waluyo, "*Penelitian Hukum Dalam Praktek*", Sinar Grafika, Jakarta, Cetakan Ketiga, 2002.
- Boer Mauna, "*Hukum Internasional Pengertian Peranan Dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*" Edisi ke-2, Alumni, Bandung, 2005.
- Dahlan Tahib, "*DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*", Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Dahlan Thaib, "*Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*", UUP AMP YKPN, Yogyakarta, 1990.
- I Wayan Parthiana, "*Pengantar Hukum Internasional*", Bandung, CV. Mandar Maju, 1990.
- Ismail Suny, "*Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*", Aksara Baru", Jakarta, 1977.
- Jimly Asshiddiqie, "*Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*", UI-Press, Jakarta, 2003.
- Kaelan, "*Pendidikan Pancasila*", Paradigma, Yogyakarta, 2004.
- Ni'matul Huda, "*Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*", PSH. FH. UII, Yogyakarta, 1999.

Ni'matul Huda, "*Politik Ketatanegaraan Inonesia (Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945)*", UUI Press, Yogyakarta, 2001.

Peter Mahmud Marzuki, "*Penelitian Hukum*", Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2010.

Sefriani "*Hukum Internasional Suatu Pengantar*", PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.

Soerjono Soekanto, "*Pengantar Penelitian Hukum*", UI-PRESS, Jakarta, 1986.

Soerjono Soekanto dan Sri Madmudji, "*Penelitian hukum Normatif Sebagai Tinjauan Singkat*", Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.

Sumaryo Suryokusumo, "*Praktik Diplomasi*", BP.IBLAM, Bandung, 2004.

Syahmin AK, "*Hukum Diplomatik*", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.

Zainuddin Ali, "*Metode Penelitian Hukum*", Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

## **B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD.

Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 1999-2000.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2003 Tentang Organisasi Perwakilan Republik Indonesia Di Luar Negeri.

Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik.

Konvensi Montevideo 1933.

## **C. WEBSITE**

[Http://news.okezone.com/read/2011/08/22/339/494861/dpr-uji-33-calon-duta-besar-secara-marathon.](http://news.okezone.com/read/2011/08/22/339/494861/dpr-uji-33-calon-duta-besar-secara-marathon.), diakses tanggal 25 September 2012.

[Http://www.rmol.co/read/2011/05/25/28140/Woro-woro,-20-Dubes-Bakal-Pensiun-Tahun-Ini-](http://www.rmol.co/read/2011/05/25/28140/Woro-woro,-20-Dubes-Bakal-Pensiun-Tahun-Ini-), diakses tanggal 26 September 2012.

[Http://id.wikipedia.org/wiki/Presiden\\_Indonesia.](http://id.wikipedia.org/wiki/Presiden_Indonesia.), diakses tanggal 9 Desember 2012.

[Http://setyobudi-pengetahuan.blogspot.com/2011/05/daftar-nama-nama-presiden-dan-wakil.html.](http://setyobudi-pengetahuan.blogspot.com/2011/05/daftar-nama-nama-presiden-dan-wakil.html.), diakses tanggal 10 Desember 2012.

[Http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CEkQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.endaesyudha.com%2Flibrary%2Fdownload.php%3Fdown%26id%3D300&ei=VgXMUIS-EITMrQeM6IGgAg&usg=AFQjCNGwQHg\\_DVH8ss0FtaYBAQDaFMNnA&sig2=tYZRwVh7uAtfme0BpGclAA&bvm=bv.1355325884,d.bmk.](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CEkQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.endaesyudha.com%2Flibrary%2Fdownload.php%3Fdown%26id%3D300&ei=VgXMUIS-EITMrQeM6IGgAg&usg=AFQjCNGwQHg_DVH8ss0FtaYBAQDaFMNnA&sig2=tYZRwVh7uAtfme0BpGclAA&bvm=bv.1355325884,d.bmk.), diakses tanggal 15 Desember 2012. Dikutip dari Satya Arinanto, DPR Seharusnya Hanya Beri Pertimbangan, Kompas, 19 Juni 2002.

[Http://khibran.wordpress.com/2011/06/09/perbandingan-kekuasaan-presiden-ri-paska-amandemen-uud-1945-dg-presiden-usa-dalam-hubungan-luar-negeri/.](http://khibran.wordpress.com/2011/06/09/perbandingan-kekuasaan-presiden-ri-paska-amandemen-uud-1945-dg-presiden-usa-dalam-hubungan-luar-negeri/), diakses tanggal 20 Desember 2012.

DPR Hambat Pengangkatan Duta Besar, New York, 18 Januari 2001, <http://arsip.gatra.com/artikel.php?id=3086.>, diakses tanggal 20 Desember 2012.

[Http://jhansem.wordpress.com/2009/03/10/analisis-terhadap-mekanisme-pelaksanaan-kekuasaan-presiden-ri-dalam-hukum-positif-indonesia/.](http://jhansem.wordpress.com/2009/03/10/analisis-terhadap-mekanisme-pelaksanaan-kekuasaan-presiden-ri-dalam-hukum-positif-indonesia/), diakses tanggal 20 Desember 2012.

[Www.KompasHarian .co.id.](http://www.kompas.com), diakses tanggal 25 September 2012.

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