

Pendahuluan Peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dalam Pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia Setelah Amandemen UUD 1945

Anton Hutomo Sugiarto
Fakultas Hukum Universitas Yos Soedarso
e-mail : antonhutomo@gmail.com

ABSTRAK

Pasal 13 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan, menyebutkan “Dalam hal pengangkatan duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR”. 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 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). Dibagian lain sebaliknya bahwa dalam pemantauan Kompas ada 37 pos perwakilan RI yang kosong, tanpa kepala perwakilan atau duta besar. Permasalahan demikian dapat mengganggu hubungan luar negeri Indonesia, di mana pada saat ini bangsa kita sedang meyakinkan pihak luar untuk memberikan pengakuan terhadap acuan disintegrasi, memberikan kepercayaan untuk menanamkan investasi serta dapat menjalin hubungan (politik, ekonomi, sosial, budaya) terhadap bangsa yang selama ini sedang mengalami krisis multidimensi.

Kata Kunci : DPR RI, Duta Besar, UUD 1945

PENDAHULUAN

Suasana perpolitikan nasional pasca tumbangya rezim orde baru Suharto, disambut oleh semua kalangan sebagai masa kebebasan dan berekpresi. Keadaan ini semakin bertambah seiring dengan dilakuakannya perubahan terhadap UUD 1945 yang di anggap turut melindungi kekuasaan otoriter tersebut selama 32 tahun dan kerap melahirkan kekuasaan tanpa batas.

Nuansa kehidupan demokratis semakin terasa ketika para elit politik kembali melakukan peran dan fungsi masing-masing. Sentralisasi kekuasaan yang menumpuk pada lembaga eksekutif pada masa lalu, berubah menjadi pemerataan kekuasaan dengan saling kontrol di antara tiap lembaga negara.

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

Bagi negara yang menganut kedaulatan rakyat keberadaan lembaga perwakilan hadir sebagai suatu keniscayaan. Adalah tidak mungkin membayangkan terwujudnya suatu pemerintah yang menjunjung demokrasi tanpa kehadiran institusi tersebut. Karna lewat lembaga inilah kepentingan rakyat tertampung kemudian tertuang dalam berbagai kebijakan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.

Untuk itu menurut kelaziman teori-teori ketatanegaraan dalam hal mana pada umumnya lembaga ini berfungsi dalam tiga wilayah, yaitu, Pertama, wilayah legislasi atau pembuat aturan Perundang-undangan, Kedua, wilayah penyusunan anggaran. dan Ketiga, wilayah pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.

Dalam UUU 1945 setelah perubahan pengaturan terhadap lembaga perwakilan di Indonesia ini dapat kita lihat pada Pasal 1 ayat (2) dimana Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri dari Dewan Perwakilan

Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sedangkan pada Pasal 20A ayat (1), DPR sendiri memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Selanjutnya dalam melaksanakan fungsinya. sebagai mana dijelaskan pada Pasal 20A ayat (2), DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Serta setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, hak menyatakan usul dan berpendapat sekaligus hak imunitas. Sedangkan kedudukan DPR sangat kuat, karena presiden tidak dapat membekukan ataupun membubarkan DPR sebagai mana tertera pada Pasal 7C.

Namun demikian keberadaan lembaga perwakilan yang baru tersebut belum dapat berfungsi penuh sebagai mana mestinya, karna masih perlu di tindak lanjuti dengan kesepakatan Undang-Undang yang akan menjadi aturan main terbentuknya lembaga itu. Dan ini diharapkan tuntas setelah pemilu 2004 yang akan datang, di mana akan diadakan pemilihan langsung terhadap DPR dan DPD serta Presiden dengan Wakil Presiden.

Sejalan dengan perubahan struktur Sistem kelembagaan negara dengan di amandemen UUD 1945 serta perubahan dinamika perpolitikan yang terus melangkah maju dengan kemudian menata kearah perpolitikan yang sehat dan demokratis, maka pengamatan terhadap DPR sebagai salah satu lembaga perwakilan berikut sebagai lembaga politik sangatlah penting dan urgen. Kenyataan yang berkembang menunjukkan adanya fenomena baru terhadap peran lembaga perwakilan tersebut. Peran DPR seakan di sulap dari yang tak berdaya tatkala berhadapan dengan pemerintah, tiba-tiba berubah menjadi lembaga yang kuat terutama dalam fungsinya mengawasi gerak-gerik keberadaan lembaga eksekutif.

Secara legal formal peran DPR terlebih dalam fungsi pengawasan mengalami Perubahan besar setelah di lakukan amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan sejak Sidang Umum MPR 1999. Dengan fungsi pengawasan yang dimiliki legislatif misalnya, menjadikan setiap kebijakan pemerintah yang akan di buat maupun akan dilaksanakan harus terlebih dahulu mendapat persetujuannya. Hak prerogatif yang dimiliki presiden semakin

sempit karna di sisi lain DPR menempatkan diri sebagai lembaga penentu kata-putus dalam betuk memberi persetujuan dan beberapa pertimbangan terhadap agenda-agenda pemerintah. Dalam pembuatan undang - undang presiden kini hanya memiliki kekuasaan mengusulkan rancangan Undang-Undang (RUU). Sedangkan kekuasaan untuk menetapkan suatu RUU menjadi Undang-Undang ada di tangan DPR. Dalam hal pengangkatan duta, Peresiden 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.

Dalam pada itu kekuasaan DPR pada fungsi pengawasan terlihat pula dalam pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia (RI). Pasal 13 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan, menyebutkan “Dalam hal pengangkatan duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR”. Menurut ketentuan yang baru tersebut diisyaratkan bahwa dalam pengangkata 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 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 Mentri Luar Negeri

(Menlu)¹. Dibagian lain sebaliknya bahwa dalam pemantauan kompas ada 37 pos perwakilan RI yang kosong, tanpa kepala perwakilan atau duta besar². Permasalahan demikian dapat mengganggu hubungan luar negeri Indonesia, di mana pada saat ini bangsa kita sedang meyakinkan pihak luar untuk memberikan pengakuan terhadap acaman disintegrasi, memberikan kepercayaan untuk menanamkan investasi serta dapat menjalin hubungan (politik, ekonomi, sosial, budaya) terhadap bangsa yang selama ini sedang mengalami krisis multidimensi.

Dalam pemahaman legal formal diasumsikan jika wewenang dan kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga perwakilan lebih besar, maka kemampuannya untuk melakukan pengawasan otomatis akan menjadi lebih besar pula. Hal demikian apakah tidak mempengaruhi gerak langkah eksekutif sebagai lembaga yang bersentuhan langsung dengan rakyat lewat kebijakan-kebijakannya. Menurut Jimly Asshiddiqy,³ gejala penambahan kewenangan atau penumpukan kekuasaan pada DPR di satu segi baik dan positif, tetapi di pihak lain dapat pula menimbulkan kekhawatiran tersendiri. Apalagi dikaitkan dengan aura euphoria dalam Pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR cenderung meluap-luap seperti tidak dapat dikendalikan dan belum tentu sehat.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakan diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagai manakah pengaturan tentang tata cara pengangkatan duta besar RI?
2. Bagaimanakah peran dan kekuasaan DPR dalam pengangkatan Duta Besar RI setelah perubahan UUD 1945 ?

¹ Kompas, 18 Juni 2002

² Kompas, 23 September 2002

³ Jimly Asshiddiqy sebagaimana di kutip Sumali, Reduksi Kekusaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu), UMM Press, Malang, 2002, hlm 48.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan untuk penelitian ini adalah metode normatif. Dari fakta-fakta dilapangan akan dicari permasalahan yang muncul. Kemudian permasalahan tersebut akan dielaborasi dengan beberapa sumber hukum diantaranya perturan perundang-undangan; dogmatika hukum; teori hukum; dan doktrin mengenai hukum. Dengan begitu akan ditemukan sebuah solusi yang tepat untuk menyelesaikan permasalahan mengenai tindak pidana kealpaan pengemudi truk yang menyebabkan orang lain meninggal dunia.

Metode penelitian yang digunakan pada saat ini mengacu pada argumentasi Philipus M. Hadjon. Dimana Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa harus adanya keselarasan antara hukum yang tertulis (*Law in the book*) dengan hukum yang ada dilapangan (*Law in the action*).⁴ Dengan begitu dalam pembahasan yang ada dalam ini pada awalnya akan membahas mengenai hukum yang tertulis yang diambil dari beberapa sumber hukum. Selanjutnya penelitian ini akan membahas mengenai hukum yang berlaku dilapangan. Ketika ditemukan ketidak selarasan antara hukum yang tertulis dengan hukum yang ada dilapangan maka hal tersebut menjadi titik permasalahan.

Permasalahan yang ada kemudian akan dibahas dengan beberapa sumber hukum yang terkait dengan penelitian ini. Dengan demikian dapat ditemukan beberapa solusi yang tidak bertentangan dengan hukum yang ada. Hal ini dikarenakan ketika sebuah solusi masih bertentangan dengan hukum maka akan menimbulkan sebuah permasalahan yang baru.

PEMBAHASAN

⁴ Philipus. M Hadjon dan Tatiek Sri, 2005, ARGUMENTASI HUKUM, Yogyakarta:UGM pers, Hal. 3

1. Pengaturan Tentang Tata Cara Pengangkatan Duta Besar RI

Perubahan UUD 1945 Pasal 13 ayat (1) dan (2) berbunyi sebagai berikut :

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul.
- (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dari ketentuan di ataslah yang 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.

Adalah 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 Pelaksanaan di atas Komisi I juga mengacu pada Pasal 35 Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPRD. Dan juga Peraturan Tata Tertib DPR RI No.16/DPR RI/1999-2000 Pasal 171 sebagai 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 sebagai dimaksud dalam Pasal 35 Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, 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 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 mem bahas nya 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 membenkan 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 manajerial. 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.

2. Peran Dan Kekuasaan DPR Dalam Pengangkatan Duta Besar RI Setelah Perubahan UUD 1945

Pada naskah asli 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 prerogatif 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 sudut politik, sudut historis, dan sudut hukum.

1. Dari sudut politik, kedudukan DPR sebagai lembaga representasi rakyat merupakan komponen utama politik dan kekuasaan, disisi lain dubes yang bertugas untuk melaksanakan hubungan dan kerjasama dengan negara lain sebagai wakil bangsa dan negara Republik Indonesia yang berarti juga membawa serta seluruh kepentingan rakyat. Maka guna mendapatkan duta yang dapat mewakili dan mampu memperhatikan serta memperjuangkan kepentingan rakyat secara sungguh-sungguh maka terhadap calon dubes yang akan ditempatkan paling tidak dilakukan hearing terlebih dahulu dengan DPR. Supaya duta-duta tersebut mengerti dan menangkap Semua pesan-pesan politik rakyat yang selanjutnya akan memperjuangkan demi meningkatkan kesejahteraan rakyat.
2. Dari sudut historis, Pada masa lalu pengangkatan duta besar merupakan ajang menyingkirkan dan pembuangan lawan politik dari pemerintah, sehingga pada waktu itu ada istilah "di-dubes-kan". Pengangkatan duta terkesan merupakan pos akomodasi orang-orang tertentu sehingga aspek kualitas dan kepentingan diplomasi itu sangat

terabaikan. 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 sudut 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 dibawah UUD harus mengacu pada UUD. Kedudukan UUD sebagai hukum fundamental (*grundnorm*) untuk dijadikan hukum dasar bagi pengaturaan sebuah negara, maka dalam Pelaksanaan pengangkatan Duta Besar RI pun harus merujuk pada hukum dasarnya, yaitu UUD 1945.

Materi perubahan UUD 1945 pada Pasal 13 ayat (2) yang berkaitan dengan pengangkatan duta, Presiden haruslah terlebih dahulu memperhatikan pertimbangan DPR. Pada masa lalu pengangkatan duta merupakan hak prerogatif Presiden yang tidak dapat dikontrol dan diawasi sehingga dalam pengangkatan duta telah mengabaikan unsur profesional dan tidak memperhatikan makna pentingnya duta di negara sahabat. Oleh sebab itu, kekuasaan Presiden yang mutlak itu telah direduksi dengan mengamanatkan perlunya memperhatikan pertimbangan DPR dalam pengangkatan duta.

Sedangkan pada tingkatan Undang-Undang hal mengenai pengangkatan duta merupakan sepenuhnya hak prerogatif Presiden, ini dapat kita lihat dalam UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar

Negeri. Dimana dikatakan kewenangan penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan Pelaksanaan Politik Luar Negeri berada ditangan Presiden. Presiden dapat melimpahkan kewenangan tersebut kepada Menteri. 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 kreteria

dan dasar pertimbangan yaitu; 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. 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,⁵ 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 berpendapat bahwa konvensi merupakan

⁵ Satya Arinanto, DPR Seharusnya Hanya Beri Pertimbangan, Kompas, 19 Juni 2002

suatu praktek tertentu berjalan untuk jangka waktu yang lama bersifat persuasif, kemudian diterima sebagai suatu hal yang wajib.⁶ Dengan demikian, suatu praktek ketataneraan yang berulang ulang dapat menjadi suatu yang wajib dan kemudian ditaati oleh penyelenggara negara sebagai bentuk perkembangan penyelenggaraan negara.

Namun demikian karena kewenangan DPR untuk memberikan pertimbangan telah diatribusikan oleh konstitusi, dan hal itu bermakna sebagai implementasi dari fungsi pengawasan DPR terhadap Presiden. Kemudian pelaku perubahan konstitusi kita telah melihat bahwa hak prerogatif Presiden dalam pengangkatan duta tanpa adanya kontrol dan pengawasan telah mengabaikan profesionalitas dan pentingnya diplomasi pada suatu negara. Untuk itu maka sebaiknya Presiden tetap memperhatikan pertimbangan DPR tersebut. Dalam hal lain yang perlu diperhatikan Presiden mengenai resiko politik yang harus ditanggung, apabila misalnya calon dubes yang oleh DPR disarankan tidak diangkat, tetapi dengan pertimbangannya Presiden tetap mengangkat dubes tersebut. Hal ini seandainya di tengah-tengah tugasnya dubes tersebut melakukan kesalahan, tindakan lain yang merugikan bangsa dan negara atau telah gagal menjalankan amanat negara, maka Presiden dapat dipertanyakan dalam hal itu, bahkan DPR bisa saja menggunakan salah satu haknya, yaitu mengajukan hak interpelasi Presiden misalnya.

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

⁶ Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia, PSH. FH. UII, Yogyakarta, 1999, hlm 180 & 182

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.

KESIMPULAN

Bertitik tolak dari kesimpulan di atas, berikut ini dikemukakan beberapa saran yang mungkin dapat bermanfaat bagi semua pihak :

- a. Sebagaimana telah diketahui, perubahan UUD 1945 telah mengubah struktur Ketatanegaraan secara mendasar. Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial merupakan lembaga-lembaga baru yang telah diintrodusir dalam perubahan tersebut. Sedangkan Dewan Pertimbangan Agung, Utusan Golongan, dan peran Fraksi TNI/Polri adalah lembaga yang dianggap tidak relevan dengan tuntutan jaman dan kebutuhan demokrasi sekarang ini, sehingga keberadaan lembaga tersebut di hapus dari struktur ketatanegaraan Indonesia. Kekuasaan dalam negara-pun telah bergeser dari executive heavy kepada legislative heavy, hal ini dapat diperhatikan dari reduksi kekuasaan dalam ketentuan pasal-pasal mengenai Presiden. Sebaliknya terjadi penguatan kekuasaan dalam ketentuan pasal-pasal mengenai DPR. Dalam pembuatan Undang-Undang Presiden tidak lagi memegang kekuasaan, melainkan sudah berpindah tangan kepada DPR. Presiden hanya memiliki hak untuk mengajukan rancangan Undang-Undang saja. Sedangkan perubahan yang nampak dan berdampak pada kekuasaan dan peran DPR adalah dalam hal Pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pemerintah, telah diberikan serangkaian hak kepada DPR yang diberikan oleh sejumlah Peraturan Perundang-undangan diantaranya Tata Tertib DPR RI No.16/DPR-RI/1999-2000, Undang-Undang No. 4 Tahun 1999, serta hasil dari perubahan UUD 1945. Adapun hak yang dimiliki oleh DPR

yaitu; (i) hak meminta keterangan kepada Presiden (interpelasi), (ii) hak mengajukan pernyataan pendapat, (iii) hak mengadakan penyelidikan (angket), (iv) hak untuk menghadirkan seseorang untuk diminta keterangan, (v) hak untuk memberikan pertimbangan dalam pengangkatan Duta Besar dan penerimaan Duta negara sahabat, (vi) hak untuk memberikan pertimbangan amnesti dan abolisi, dan (vii) hak untuk menganjurkan seseorang berdasarkan perintah Undang-Undang.

- b. Kerjasama antara dua lembaga DPR dengan Presiden dalam pengangkatan Duta Besar RI merupakan amanat dari konstitusi. Presiden mengangkat duta dan konsul, namun dalam hal pengangkatan duta, Presiden memperhatikan pertimbangan dari DPR. Dengan adanya ketentuan tersebut diharapkan pengangkatan dubes tidak lagi sebagai tempat buangan politik, pensiunan pejabat, dan militer yang selanjutnya menghilangkan pandangan terhadap istilah "di-dubes-kan". Dimasa datang sosok Duta Besar RI adalah benar-benar orang yang memiliki kemampuan untuk menjalankan tugas dan peranannya secara maksimal sebagai wakil bangsa di negara lain untuk selanjutnya memajukan hubungan dan kerjasama antara kedua negara.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Jimly Asshiddiqy sebagaimana di kutip Sumali, Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu), UMM Press, Malang, 2002, hlm 48.

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

Philipus. M Hadjon dan Tatiek Sri, 2005, ARGUMENTASI HUKUM, Yogyakarta:UGM pers.

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

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang Undang Dasar 1945 (Pasca Amandemen)

Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara 1999-
2004.

Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR,
dan DPRD.

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

Peraturan Tata Tertib DPR Republik Indonesia No. 16/DPR RI/1999-2000

Keputusan Rapat Badan Musyawarah (Bamus) DPR RI Tanggal 23 Mei & 29
Agustus 2002, mengenai Penyempurnaan Mekanisme Pemberian
Pertimbangan DPR RI terhadap Pencalonan Duta Besar Negara-negara
Sahabat untuk Republik Indonesia dan Duta Besar Republik Indonesia untuk
Negara-negara Sahabat.