

**IMPLIKASI HUKUM PEMBERIAN PERTIMBANGAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PENGANGKATAN DUTA BESAR
SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

SKRIPSI

*Diajukan ke Fakultas Hukum Universitas Andalas
sebagai pemenuhan salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum*

OLEH:

VIONA AMELIA RESTY

05 140 117

PROGRAM KEKHUSUSAN HUKUM TATA NEGARA



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG
2009**

**IMPLIKASI HUKUM PEMBERIAN PERTIMBANGAN DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DALAM PENGANGKATAN DUTA BESAR
SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

ABSTRAK

(Nama: Viona Amelia Resty, Nomor Buku Pokok: 05140117, Fakultas Hukum
Universitas Andalas, 57 Halaman, Tahun 2009)

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan sebuah lembaga negara yang menjadi representasi dari rakyat Indonesia. Mewadahi serta menyuarakan aspirasi rakyat merupakan tanggung jawab dari anggota DPR ini. Sebagai lembaga yang mewakili kepentingan rakyat, keberadaan DPR menjadi sangat berperan dalam kehidupan berbangsa dan bertanah air. Tidak hanya urusan dalam negeri yang menjadi tujuan pokok dari DPR, hubungan dengan negara sahabat juga menjadi perhatian bagi DPR. Pengangkatan duta besar serta penerimaan duta besar negara sahabat merupakan salah satu bentuk dari fungsi pengawasan DPR terhadap hubungan luar negeri Indonesia. Fungsi pengawasan dalam hal pengangkatan duta besar ini dimiliki DPR setelah terjadinya perubahan terhadap UUD 1945. Pengaturan mengenai fungsi DPR dalam pengangkatan duta besar ini terdapat dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR. Namun pengaturan tentang pengangkatan duta besar ini dirasa kurang tepat. Sehingga, tidak jarang terjadi proses yang lama pada tahap pertimbangan oleh DPR yang menyebabkan terhambatnya kegiatan luar negeri Indonesia. Di samping itu, implikasi hukum pemberian pertimbangan DPR dalam pengangkatan duta besar setelah perubahan UUD 1945 adalah tidak terpenuhinya amanat untuk menjadikan sistem presidensial sebagai sistem pemerintahan yang berlaku di negara ini. Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian normatif dengan menggunakan studi kepustakaan guna memperoleh bahan-bahan hukum yang diperlukan dalam membahas permasalahan yang ada. Hasil dari penelitian yaitu pengaturan mengenai pengangkatan duta besar setelah perubahan UUD 1945 menimbulkan polemik dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Fungsi DPR dalam memberikan pertimbangan tentang pengangkatan duta besar membuat kewenangan DPR menjadi semakin besar sehingga *checks and balances* yang menjadi inti dari pemerintahan presidensial tidak dapat terwujud. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan yang lebih jelas dan tegas terhadap pelaksanaan ketentuan pasal 13 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 agar sistem *checks and balances* dapat terwujud.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dinamika kehidupan ketatanegaraan di Indonesia semakin berkembang seiring dengan dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Perubahan UUD 1945 yang dilakukan secara bertahap sebanyak empat kali, terakhir pada tahun 2002, telah menghasilkan struktur kelembagaan negara yang berbeda dengan struktur kelembagaan negara sebelumnya. Perubahan struktur kelembagaan negara tersebut juga diiringi dengan redefinisi fungsi dari masing-masing lembaga negara.¹

Terdapat beberapa alasan yang melatarbelakangi pemikiran mengapa MPR hasil Pemilu 1999 melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, alasan tersebut antara lain:²

- 1) Bahwa praktek ketatanegaraan selama ini penuh dengan rekayasa dan usaha-usaha lain serta belum mampu menciptakan pemerintahan yang stabil dan demokratis. Hal itu disebabkan karena banyaknya kelemahan pada UUD 1945.
- 2) Bahwa sesuai UUD 1945, MPR merupakan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat dengan kekuasaan tidak terbatas. Akibatnya rakyat sendiri kehilangan kedaulatannya.

¹ Riris Katharina, dkk, *Reformulasi Peraturan Tata Tertib DPR RI sebagai Upaya Memperkuat Peran Lembaga Perwakilan Rakyat (Penelitian terhadap Peraturan Tata Tertib DPR RI Tahun 2005)*, Sekretariat Jenderal DPR RI Bekerjasama dengan PROPER – UNDP, Jakarta, 2008. Hlm. 1.

² The Habibie Center, *Sumbang Saran tentang Perubahan UUD 1945*. Hlm. 3-4.

- 3) Bahwa Pancasila merupakan norma dasar (*fundamental norm*) yang tidak langsung bersifat operasional. Karena itu harus dijabarkan dalam pasal-pasal sesuai dengan perkembangan zaman.
- 4) Bahwa UUD 1945 masih bersifat "sementara". Hal ini didasarkan pada Pidato Presiden Soekarno pada Rapat Penutupan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945.
- 5) Bahwa UUD 1945 dipandang terlalu sumir, ringkas serta bersifat "*executive heavy*". Selain itu, masih belum lengkapnya pengaturan tentang hak asasi manusia, lemahnya pembatasan kekuasaan dan tidak memadainya sistem "*checks and balances*".

Maka dari berbagai alasan dilakukannya amendemen terhadap UUD 1945, pada poin terakhir tersebut yang lebih melatarbelakangi pengaturan terhadap fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang lebih tegas dari pengaturan sebelumnya. Lemahnya pengaturan tentang pembatasan kekuasaan antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam UUD 1945 menyebabkan tidak terciptanya sistem "*checks and balances*" yang diharapkan dapat diterapkan dalam sistem ketatanegaraan di negara kita ini, sehingga UUD 1945 pun akhirnya dianggap bersifat "*executive heavy*".

UUD 1945 sebelum perubahan tidak menyebutkan fungsi DPR secara tegas. Akan tetapi pada perubahan kedua UUD 1945 pada Pasal 20A ayat (1) dinyatakan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Penguatan terhadap fungsi dan kelembagaan DPR makin nyata dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal

25 undang-undang tersebut bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Dalam hal fungsi pengawasan DPR, menurut Penjelasan Pasal 25 huruf c UU Susduk³ adalah "*fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya*". Fungsi pengawasan ini secara tersirat disebutkan dalam UUD 1945 setelah perubahan, yaitu dengan adanya keharusan persetujuan dan pertimbangan DPR terhadap hal yang akan dilakukan oleh Presiden. Salah satu bentuk dari pertimbangan DPR dapat dilihat sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan yaitu "*Dalam hal mengangkat Duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*"

Peningkatan fungsi DPR secara substantif dalam kehidupan kenegaraan yang tertuang di dalam perubahan UUD 1945 diharapkan dapat mengubah citra DPR di mata masyarakat dibandingkan dengan DPR periode sebelumnya. Namun apa yang diharapkan masyarakat sepertinya belum dapat terwujud. Kritik yang ditujukan masyarakat kepada DPR saat ini menunjukkan adanya ketidakpuasan terhadap pelaksanaan fungsi konstitusional DPR, baik secara kelembagaan maupun individu. Misalnya, pada fungsi legislasi, kinerja DPR disorot terkait dengan rendahnya kualitas dan kuantitas undang-undang yang dihasilkan, di dalam fungsi anggaran, APBN belum dapat menjawab kebutuhan masyarakat, sementara pada fungsi

³ Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. LN-RI Tahun 2003 Nomor 92, TLN RI Nomor 4310.

'pengawasan, DPR belum efektif menjalankan tugas dan fungsi *the checks and balances*. Rendahnya apresiasi masyarakat terhadap DPR selama ini memperlihatkan bahwa citra DPR di hadapan masyarakat masih menunjukkan indikator yang negatif, meskipun pelecchan yang menyatakan bahwa DPR selama ini hanya menjadi 'stempel pemerintah' tidak lagi terjadi sebagaimana pernah dilekatkan pada saat sebelumnya.⁴

Di tengah tingginya artikulasi politik para politisi partai terhadap berbagai kebijakan pemerintah pada khususnya dan terhadap situasi kehidupan bangsa atau bahkan hingga peristiwa internasional yang penting untuk dicermati pada umumnya, ternyata kesan publik tentang posisi serta peranan DPR yang dianggap terlampau memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompoknya sangat mudah dijumpai di tengah masyarakat.

Meskipun di sisi lain diakui bahwa, gagasan untuk mencermati setiap langkah atau peristiwa yang dianggap strategis menurut kalangan politisi di parlemen adalah berperan penting dalam penciptaan mekanisme politik *the checks and balances*. Dimana, ada keterkaitan antara DPR dengan lembaga-lembaga lain dalam hal menjalankan fungsi-fungsinya (misalnya dengan lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif, Dewan Perwakilan Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial). Sebaliknya kritik lain juga menuduh berbagai peranan DPR yang terlampau reaktif dalam proses pembahasan dan penyusunan agenda politik telah

⁴ Riris Katharina, dkk, *Op. Cit* Hlm, 4.

menyebabkan sistem pemerintahan menjadi tidak efektif dan tidak lagi mencerminkan sifat presidensial sebagaimana diamanatkan konstitusi.

Sistem Presidensial yang berlaku di Indonesia saat ini dinilai oleh banyak pihak telah tercampur oleh sistem pemerintahan lainnya. Hal ini bisa kita lihat di konstitusi UUD 1945 setelah perubahan, yang ternyata terdapat pencampuran sistem hukum di dalamnya, misalnya dalam hal pemberian pertimbangan DPR pada saat pengangkatan duta besar. Konsepsi pemberian pertimbangan parlemen terhadap pengangkatan duta besar hanya dilakukan di beberapa negara yang menganut sistem Anglo Saxon, seperti di negara-negara yang berbasis kepada sistem parlementer.⁵

Di samping itu, beberapa masalah pun terjadi saat DPR menjalankan fungsinya dalam proses pengangkatan duta besar. Salah satu contohnya pada waktu melakukan uji visi dan misi terhadap 27 calon duta besar tanggal 27 Juni 2002. Komisi I DPR yang mengurus hubungan luar negeri, tidak meloloskan tujuh calon dubes yang diajukan oleh Menteri Luar Negeri. Padahal dari hasil faktanya di lapangan ditemukan terdapat 37 pos perwakilan RI yang kosong, tanpa kepala perwakilan atau duta besar.⁶ Permasalahan demikian dapat mengganggu hubungan luar negeri Indonesia, dimana pada saat ini bangsa kita sedang meyakinkan pihak luar untuk menanamkan investasi di negara kita ini serta dapat menjalin hubungan di berbagai bidang, baik di bidang ekonomi, pendidikan, politik, sosial, dan budaya. Semua ini dilakukan pemerintah agar Indonesia dapat segera keluar dari krisis

⁵ Riris Khatarina, dkk. *Ibid.*

⁶ <http://www.kaltimpost.web.id/palinganyar.htm> diakses tanggal 9 Januari 2009.

BAB IV

PENUTUP

Berdasarkan analisa dan uraian yang dipaparkan dalam pembahasan, maka di bawah ini akan dikemukakan beberapa kesimpulan mengenai pengaturan mengenai fungsi DPR dalam pengangkatan duta besar setelah perubahan UUD 1945 serta dapat mengetahui implikasi hukum pemberian pertimbangan DPR dalam pengangkatan duta besar setelah perubahan UUD 1945. Di samping itu dikemukakan juga saran mengenai pengaturan yang ideal tentang pengangkatan duta besar.

4.1. Kesimpulan

Dari uraian yang ada, maka dapat disimpulkan beberapa hal pokok dalam tulisan ini, yaitu:

1. Pengaturan tentang pengangkatan duta besar setelah perubahan UUD 1945 diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam ayat (1) dinyatakan bahwa presiden mengangkat duta dan konsul. Dalam hal mengangkat duta, presiden memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat (2)), dan pada ayat (3) dinyatakan bahwa Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Di sini ini sangat terlihat penguatan fungsi DPR yang terjadi setelah perubahan UUD 1945, khususnya dalam hal fungsi pengawasan DPR. Sebelum adanya perubahan UUD 1945, pengangkatan duta besar dilakukan oleh presiden dengan hak prerogatif yang dimilikinya tanpa intervensi dari lembaga negara lainnya. Setelah perubahan

UUD 1945, hak prerogatif ini dikurangi dengan adanya kewajiban presiden untuk meminta pertimbangan DPR dalam hal pengangkatan dan penerimaan duta besar.

2. Implikasi hukum pemberian pertimbangan DPR dalam pengangkatan duta besar setelah perubahan UUD 1945 adalah tidak terpenuhinya amanat untuk menjadikan sistem presidensial sebagai sistem pemerintahan yang berlaku di negara ini. Pengangkatan duta besar pada saat sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945 merupakan hak prerogatif presiden, sekarang setelah dilakukannya perubahan UUD 1945 fungsi pengawasan DPR memasuki ranah kekuasaan presiden dalam pengangkatan dan penerimaan duta besar. Hal ini menggambarkan bahwa sistem pemerintahan yang dianut negara kita adalah sistem presidensial yang mengarah kepada sistem parlementer. Di samping itu, terjadi pemerintahan yang mengarah kepada *legislative heavy* yang mengakibatkan tidak terwujudnya *checks and balances* dalam hubungan antarlembaga negara. Dan makna kata 'pertimbangan' yang diamanatkan pada pasal 13 UUD 1945 setelah perubahan menjadi multi tafsir oleh berbagai pihak terutama DPR karena tidak adanya pengaturan yang lebih jelas tentang hal tersebut. Fungsi pengawasan ini dinilai berlebihan karena dalam hal pengangkatan duta besar, DPR melakukan serangkaian prosedur yang dinilai memperlambat proses diplomasi. Di samping itu, dalam penerimaan duta besar negara lain, sesuai dengan kebiasaan internasional, hal ini murni menjadi hak prerogatif presiden.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku:

- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1997.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003.
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003.
- Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta, 2006,
- _____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta, 2007.
- Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) Bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta, 2005.
- Markus Gunawan, *Buku Pintar Calon Anggota & Anggota Legislatif (DPR, DPD, & DPRD)*, Visimedia, Jakarta, 2008
- Moh. Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.
- Saldi Isra, dkk (Editor), *Konstitusi Baru melalui Komisi Konstitusi Independen*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002.
- Soerjono Soekanto dan Otje Salman, *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, Rajawali Pers, Jakarta, 1987