

BAB III

PROSEDUR DAN PELAKSANAAN PENGANGKATAN DUTA BESAR REPUBLIK INDONESIA

A. Prosedur Pengangkatan Duta Besar

Prosedur pengangkatan duta besar oleh presiden selaku kepala negara yang akan ditempatkan di negara sahabat, ternyata di era reformasi presiden terlebih dahulu mendengarkan pertimbangan DPR. Hal ini sesuai atas Pasal 13 ayat (2) perubahan UUD 45. Ini memungkinkan partisipasi DPR dalam pengangkatan duta besar, sehingga kekuasaan untuk mengangkat duta besar tidak semata-mata hak prerogatif Presiden, namun juga merupakan hak DPR dalam fungsi pengawasan untuk mempertimbangkan setiap duta besar yang akan ditempatkan di negara sahabat yang tentunya akan membawa kepentingan negara berarti juga kepentingan masyarakat Indonesia secara keseluruhan.

Kesepakatan antara kedua belah pihak yang akan mengadakan pertukaran diplomatik maupun konsuler, berdasarkan Pasal 2 Konvensi Wina 1961 yang di tuangkan dalam bentuk persetujuan bersama (*joint agreement*) dan komunikasi bersama (*joint declaration*), mematuhi prinsip – prinsip hukum internasional yang berlaku, yaitu setiap negara dapat melakukan hubungan atau pertukaran perwakilan diplomatik dan konsuler berdasarkan atas prinsip-prinsip hubungan yang berlaku dan prinsip timbal balik (*reciprocity*).

Kedua belah pihak saling menukar informasi tentang akan dibukanya perwakilan (biasanya di urus oleh Departemen Luar Negeri masing-masing) mendapat persetujuan (*demende, aggreration*) dari negara yang menerima. Diplomat yang akan di tempatkan menerima surat kepercayaan (*lettre de credance*) yang di tandatangi oleh kepala negara pengirim. Surat kepercayaan diserahkan kepada kepala negara penerima (*lettre de rapple*) dalam suatu upacara dimana seorang diplomat tersebut berpidato.

Peraturan yang membahas tentang pengangkatan calon duta besar sepenuhnya diatur dalam Kepres RI Bab V No.108 Tahun 2003 Tentang Kepegawaian, Pengangkatan, Pemberhentian, dan Pendidikan. Bab ini terdiri dari Pasal 12 sampai dengan Pasal 17.

Adapun mekanisme pembahasan calon Duta Besar Republik Indonesia untuk negara sahabat diatur dalam Pasal 203 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib sebagai berikut :

1. Surat mengenai pencalonan Duta Besar Republik Indonesia untuk negaranegara sahabat yang disampaikan oleh Presiden, setelah diterima oleh pimpinan dewan, segera diberitahukan atau diumumkan dalam Rapat Paripurna tanpa menyebutkan nama negara penerima atau pengirim.
2. Hasil Pembahasan Komisi I dilaporkan kepada pimpinan dewan untuk selanjutnya disampaikan kepada Presiden secara rahasia.

Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) pada bab IV mengenai arah kebijakan hubungan luar negeri. Pada huruf C menyebutkan “Meningkatkan kualitas dan kinerja aparatur luar negeri agar mampu melakukan diplomasi proaktif dalam segala bidang untuk membangun citra positif Indonesia di dunia

Internasional, memberikan perlindungan dan pembelaan terhadap warga negara dan kepentingan Indonesia, serta memanfaatkan setiap peluang positif bagi kepentingan nasional”. Sedangkan dalam huruf D disebutkan bahwa “Meningkatkan kualitas Diplomasi guna mempercepat pemulihan ekonomi dan pembangunan nasional, melalui kerja sama ekonomi regional maupun Internasional dalam rangka stabilitas, kerja sama, dan pembangunan kawasan”.

Bertitik tolak pada Tap MPR No. IV/MPR/1999, peningkatan kualitas kinerja aparatur luar negeri dalam hal calon duta besar Republik Indonesia untuk ditempatkan di suatu negara sangatlah perlu dan penting, guna mampu melakukan diplomasi proaktif dalam segala bidang untuk mengangkat dan membangun citra Indonesia di dunia internasional. Calon duta besar juga harus memiliki kualitas diplomasi, baik pemahaman maupun pengalaman dalam bidang diplomasi, hal ini bertujuan untuk mempercepat pemulihan ekonomi dan pembangunan nasional serta berbagai krisis yang dihadapi. Menurut Haslim Djalal sebagai mantan duta besar Republik Indonesia berpendapat bahwa Tap MPR NO. IV/MPR/1999 tentang Garis Besar Haluan Negara (GBHN) mengenai arah kebijakan hubungan luar negeri dapat dijadikan visi dan misi diplomasi Indonesia.

Prosedur penunjukan dan penerimaan perwakilan diplomatik antara lain sebagai berikut :

1. Menteri luar negeri menunjuk seseorang yang memenuhi persyaratan sebagai duta atau duta besar untuk diajukan kepada presiden untuk mendapatkan persetujuan.
2. Setelah presiden mendapatkan daftar calon duta besar, daftar para calon disampaikan ke DPR untuk di pertimbangkan dalam sidang paripurna.
3. Para calon duta besar di pertimbangkan sesuai 7 kriteria dan dasar pertimbangan di siapkan oleh komisi 1
4. Apabila presiden menyetujui, kemudian putusan disampaikan kembali kepada menteri luar negeri.
5. Menteri luar negeri memberitahukan kepada negara yang akan menerima untuk mendapatkan persetujuan dari negara penerima.
6. Negara penerima memberikan persetujuan atau tidak berdasarkan pada riwayat hidup calon dan pertimbangan lainnya yang dipandang perlu.
7. Setelah mendapatkan persetujuan, calon kemudian dilantik oleh presiden dan diberi surat kepercayaan.
8. Surat kepercayaan diserahkan kepada kepala negara penerima.
9. Penerima negara tersebut adalah perwakilan diplomatik.

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 Hak Asasi Manusia (KOMNASHAM) 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 sifat dari persetujuan adalah mengikat.

Terdapat tujuh kriteria dan dasar pertimbangan yang disiapkan oleh Komisi I untuk memberikan pertimbangan kepada presiden, kriteria tersebut antara lain :

- a. Memiliki kemampuan diplomasi yang mencakup komunikasi, konseptual, dan kemampuan argumentasi
- b. Memiliki kemampuan bahasa asing, minimal bahasa Inggris dan atau bahasa setempat
- c. Memiliki latar belakang pendidikan minimal S1 (strata satu)
- d. Memiliki kemampuan professional dan manajerial
- e. Tidak cacat moral dan tidak ada indikasi korupsi, kolusi, dan nepotisme
- f. Memiliki integritas dan loyalitas tinggi terhadap bangsa dan negara
- g. Memiliki pengalaman yang panjang terhadap profesi dalam bidangnya

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 pembahasan di DPR itu tentunya tidak bersifat mengikat bagi Presiden. Presiden dapat saja memperhatikan pertimbangan tersebut, ataupun dengan berbagai perhitungannya Presiden dapat saja mengabaikan hasil pertimbangan yang diberikan oleh DPR. Menurut kebiasaan diplomatik, setelah mendapat hasil keputusan pertimbangan oleh DPR, kemudian Presiden melalui Kementerian Luar Negeri RI mengajukan nama calon duta besar kepada negara penerima untuk meminta persetujuan (*agreement*). Dalam kurun waktu yang tidak lama, tentunya melalui proses verifikasi, negara penerima menyampaikan persetujuan untuk menerima atau tidak menerima nama calon duta besar yang akan ditempatkan.

Penulis mengambil kasus pembukaan kantor kedutaan besar di Sarajevo, Bosnia Herzegovia pada tanggal 22 Juli 2010. Menteri dari negara Bosnia, Alkalaj merasa puas dengan kerjasama antara Bosnia dan Indonesia di kawasan internasional. Pemerintah Bosnia berterimakasih atas dukungan Indonesia untuk pencalonan keanggotaan Bosnia di Dewan Keamanan PBB untuk periode 2010 sampai 2011, dan Indonesia merupakan partner bicara mengenai informasi metode dan prinsip-prinsip Bosnia dalam tubuh PBB.

Pemerintah Bosnia menyambut baik keputusan pemerintah Indonesia yang membuka kantor kedutaan besar di Bosnia, dan memandang hubungan diplomatik ini akan menguatkan kerjasama pada bidang ekonomi dan kesepakatan saling melindungi investasi dan penghindaran pajak berganda, juga memulai membentuk komisi perdagangan bersama melalui perjanjian kerjasama perdagangan.

Dalam Keputusan Presiden 7p Tahun 2016, Presiden Joko Widodo melantik 13 Dubes, yang di antaranya Amelia Achmad Yani sebagai Dubes Luar Biasa dan Berkuasa Penuh (LBBP) di Bosnia Herzegovina yang berkedudukan di Sarajevo.

Tidak ada prosedur baku dalam pengangkatan duta besar, karena pengangkatan duta besar merupakan hak prerogatif Presiden. Hanya saja dalam hal mengangkat duta besar & menerima penempatan duta negara lain, Presiden harus terlebih dahulu memperhatikan pertimbangan DPR.

B. Pengangkatan Duta Besar Sebelum Perubahan UUD Tahun 1945

Pasal 13 UUD 45 sebelum perubahan telah menyebutkan bahwa kekuasaan mengangkat duta besar adalah kekuasaan Presiden yang mandiri. Dimasa orde baru, pengisian jabatan duta besar pada waktu itu dilakukan secara tertutup oleh Presiden dan tidak melibatkan sama sekali peran DPR. Padahal kedudukan duta besar merupakan kedudukan yang sangat penting dan memerlukan seleksi ketat secara terbuka dan didasarkan pada kriteria standar yang diatur dengan jelas oleh peraturan perundangundangan. Didalam proses pelaksanaan pengangkatan duta besar yang dilakukan secara tertutup itu diduga oleh banyak pihak sarat dengan kepentingan politik dari eksekutif.

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

Pada bagian ini penulis akan memaparkan kasus pencalonan LetJen. Herman Bernhard Leopold Mantiri mantan calon duta besar Republik Indonesia untuk Australia. Sekitar bulan Maret tahun 1995 Pemerintah Indonesia telah mencalonkan LetJen HBL Mantiri untuk menjadi duta besar Republik Indonesia untuk Australia dan untuk itu telah dimintakan persetujuan dari pemerintah Australia. Atas permintaan ini

pemerintah Australia pada tanggal 31 Mei telah memberikan persetujuannya kepada Letnan Jenderal Mantiri. Persetujuan pemerintah Australia itu telah dipertegas lagi pada tanggal 29 Juni 1995 oleh Perdana Menteri Australia Paul Keating dengan menegaskan bahwa pemerintahannya tidak melihat situasi apapun dimana harus menolak pencalonan LetJen HBL Mantiri.

Sebaliknya di Parlemen Australia yang terdiri dari tujuh belas anggota yang mewakili baik golongan pemerintah maupun golongan oposisi telah menyatakan keberatan atas pencalonan Letnan Jenderal HBL Mantiri tersebut sebagai duta besar baru Indonesia di Canberra untuk menggantikan yang lama. Dasar penolakan mereka karena keterlibatan Letnan Jenderal HBL Mantiri pada peristiwa Dili 12 November 1991 yang mengakibatkan sejumlah korban meninggal dalam peristiwa itu, yang diperkirakan berjumlah sekitar 50 sampai dengan 100 korban meninggal. Seperti diketahui Letnan Jenderal HBL Mantiri adalah bekas Panglima Daerah Militer yang meliputi pula Propinsi Timor-Timur. Walaupun sebenarnya secara pribadi ia tidak terlibat secara langsung dalam peristiwa tersebut, Jenderal HBL Mantiri sebagai Panglima Militer tetap dianggap bertanggung jawab untuk wilayah Timor-Timur, yang pada waktu itu oleh kelompok-kelompok hak azasi manusia memang dianggap bertanggung jawab terhadap pembunuhan yang terjadi di Dili pada tahun 1991.

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

Penolakan terhadap seorang calon duta besar dapat terjadi karena persoalan kondisi-kondisi politik disuatu negara seperti kondisi hak asasi manusia, kondisi lingkungan, dan kondisi demokrasi disuatu negara dapat pula menjadi pertimbangan untuk penolakan seorang calon duta besar disuatu negara. Selain itu negara penerima juga berhak melakukan penolakan terhadap seorang calon duta besar berdasarkan penilaian perilaku maupun kebijakan profesionalnya di masa lalu. Penolakan juga dapat terjadi apabila seorang calon duta besar mempunyai sikap dan pandangan yang tidak bersahabat terhadap negara penerima. Demikian pula jika calon duta besar tersebut terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang anti negara setempat. Hal ini terjadi pada kasus pencalonan Letnan Jenderal HBL Mantiri duta besar Republik Indonesia untuk Australia , dimana pada waktu itu dia telah mendapatkan persetujuan (*agreement*) dari pemerintah Australia, tetapi ditengah proses tersebut Parlemen

Australia melakukan peninjauan kembali terhadap persetujuan (*agreement*) yang telah diberikan kepada Letnan Jenderal HBL Mantiri. Kemudian Parlemen Australia menolak terhadap persetujuan (*agreement*) yang telah diberikan kepada Letnan Jenderal HBL Mantiri dengan alasan latar belakang Letnan Jenderal HBL Mantiri yang dianggap bertanggung jawab atas peristiwa di Dili pada 12 November tahun 1991 dimana terjadi pembunuhan yang memakan korban sekitar 50 sampai 100 jiwa.

C. Kedudukan Perwakilan Diplomatik Dalam Struktur Pemerintahan Republik Indonesia

Penyelenggaraan hubungan luar negeri, pelaksanaan politik luar negeri serta peranan diplomasi akan terlihat semakin jelas di masa yang akan datang. Oleh karena itu, dunia diplomasi Indonesia tidak hanya membutuhkan pengelolaan dan kordinasi antar berbagai *stake actors* melainkan juga dukungan dari semua pihak pelaku hubungan internasional. Dalam hubungan ini, Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, telah menegaskan kedudukan Kementerian Luar Negeri untuk memainkan peranan utama dalam membantu tugas-tugas Presiden menyelenggarakan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri.

Kedudukan ini menjadi penting mengingat tantangan pelaksanaan politik luar negeri dan diplomasi Indonesia saat ini sangat kompleks dengan segala bentuk perubahan dalam dinamika hubungan internasional. Karena itu, Kementerian Luar negeri menyadari pentingnya

memfokuskan kebijakan politik luar negeri pada langkah-langkah yang mampu mewujudkan kepentingan nasional yang diperjuangkan secara bersama. Upaya tersebut hanya dapat dilakukan secara optimal dan efektif jika didukung oleh kemampuan dan kualifikasi sumber daya manusia yang dibutuhkan sesuai dengan strategi kebijakan yang dilaksanakan.

Kementerian Luar Negeri terus melanjutkan proses benah diri yang juga mencakup pengembangan kualitas sumber daya manusia sebagai penyelenggara diplomasi utama yang handal dan profesional. Terkait proses benah diri yang dilakukan oleh Kementerian Luar Negeri, sejak tahun 2002 pimpinan Kementerian Luar Negeri telah melancarkan kebijakan “benah diri” dengan melakukan 3 (tiga) hal yaitu Restrukturisasi Kementerian Luar Negeri, Restrukturisasi Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri dan Pembinaan Profesi Diplomat. Walaupun ketiga komponen tersebut saling terkait, pengembangan sumber daya manusia dan pembinaan karir diplomat merupakan hal-hal yang perlu memperoleh perhatian dan dukungan besar dan dilaksanakan dengan sungguh-sungguh, serta diperlukan langkah-langkah pengembangan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia secara terusmenerus dan komprehensif.

Kementerian Luar Negeri sebagai bagian dari perangkat pemerintah yang menjalankan sebagian tugas pokok pemerintah, bertugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan hubungan luar

negeri dan melaksanakan politik luar negeri. Agar mampu melaksanakan tugas sesuai dengan kompetensinya, dan mencapai hasil sebagaimana diharapkan serta bersikap transparan dan akuntabel dalam pelaksanaan tugas tersebut, Kementerian Luar Negeri merumuskan kebijakan dan strategi pencapaian tujuan dan sasarannya setelah melakukan penilaian terhadap lingkungan *strategic domestic* (nasional) dan lingkungan *strategic* eksternal (regional dan global).

Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri ditetapkan bahwa Menteri Luar Negeri menyelenggarakan sebagian tugas umum pemerintah dan pembangunan dalam bidang Hubungan Luar Negeri dan Politik Luar Negeri. Hal yang sama juga ditegaskan dalam pasal 31 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, bahwa Kementerian Luar Negeri memiliki tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan di bidang politik dan hubungan luar negeri.

Kementerian Luar Negeri dalam hal ini memberikan nasehat kepada Presiden dan memiliki tanggung jawab secara keseluruhan untuk memformulasikan dan melaksanakan politik luar negeri Indonesia. Kementerian Luar Negeri merancang kepentingan-kepentingan luar negeri Indonesia, membuat rekomendasi atas kebijakan atau politik dan tindakan di masa mendatang, serta mengambil langkah-langkah yang diperlukan

untuk melaksanakan kebijakan atau politik tersebut. Kementerian Luar Negeri juga bertugas mempertahankan kontak dan hubungan antara Indonesia dengan negara-negara lain, memberi nasehat pada Presiden atas pengakuan negara baru dan pemerintahan baru, menegosiasikan perjanjian-perjanjian serta kesepakatan dengan negara asing, dan berbicara atas nama Indonesia di Perserikatan Bangsa-Bangsa dan organisasi internasional utama lainnya. Selain itu, juga bertugas mempertahankan lebih dari 119 pos diplomatic dan konsulat diseluruh dunia.

Program-program operasional Kementerian Luar Negeri salah satunya dalam kategori pemantapan organisasi Kementerian Luar Negeri dan Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri. Kemudian, peningkatan koordinasi antara Kementerian Luar Negeri dan instansi pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri.

Pemantapan organisasi Perwakilan Republik Indonesia terutama Perwakilan Diplomatik Republik Indonesia dan peningkatan koordinasi antar departemen dan instansi pemerintah adalah sangat menentukan dan mempengaruhi kedudukan Perwakilan Diplomatik Republik Indonesia dalam struktur pemerintahan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kedudukan Perwakilan Diplomatik Republik Indonesia secara resmi tertera di dalam Keputusan Presiden Nomor 108 Tahun 2003. Pada pasal 1 nomor (1) menyatakan :

“Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri, yang selanjutnya disebut Perwakilan adalah Perwakilan Diplomatik dan Perwakilan Konsuler Republik Indonesia yang secara resmi mewakili dan memperjuangkan kepentingan Bangsa, Negara, dan Pemerintah Republik Indonesia secara keseluruhan di Negara penerima atau pada Organisasi Internasional”.

Sedangkan nomor (4) menyatakan bahwa :

“Perwakilan Diplomatik adalah Kedutaan Besar Republik Indonesia dan Perurusan Tetap Republik Indonesia yang melakukan kegiatan diplomatik di seluruh wilayah Negara penerima atau pada Organisasi Internasional untuk mewakili dan memperjuangkan kepentingan Bangsa, Negara, dan Pemerintah Republik Indonesia”.

Pasal-pasal tersebut telah memberikan penjelasan dan uraian mengenai Perwakilan Diplomatik dan kedudukannya. Pasal-pasal Keputusan Presiden tersebut memberikan pula penjelasan yang berhubungan dengan kedudukan Perwakilan Diplomatik dalam hubungan antara dua negara atau bilateral. Pasal 3 ayat (1) menyatakan:

“Perwakilan Diplomatik berkedudukan di Ibu kota negara Penerima atau ditempat kedudukan Organisasi Internasional, dipimpin oleh seorang Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh yang bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Luar Negeri”.

Pasal 3 ayat (4) menyatakan:

“Pembinaan dan pengawasan terhadap perwakilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) secara operasional dan administrative dilaksanakan oleh dan menjadi tanggung jawab menteri luar negeri”.

Pasal 23 yang menyatakan :

“Penetapan susunan organisasi dan tata kerja masing-masing Perwakilan ditetapkan oleh Menteri Luar Negeri setelah mendapat persetujuan tertulis

dari Menteri yang bertanggung jawab dibidang pendayagunaan aparatur negara berdasarkan kepentingan nasional, bobot misi, kegiatan, intensitas, dan derajat hubungan Indonesia dengan negara penerima”.

Pasal 24 ayat (1) menyatakan :

“Pengawasan dan pengendalian terhadap tugas dan fungsi Perwakilan serta hal-hal yang menyangkut penerimaan dan pengeluaran keuangan di Perwakilan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku”.

Ayat (2) menyatakan pula :

“Kepala Perwakilan wajib melakukan pengawasan dan pengendalian internal untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja Perwakilan”.

Dari pasal-pasal yang disebutkan diatas, maka dapat dikemukakan bahwa:

- 1) Perwakilan Diplomatik adalah salah satu Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang merupakan aparatur negara yang mewakili kepentingan negara Republik Indonesia secara keseluruhan di negara lain dan organisasi internasional.
- 2) Perwakilan Diplomatik Republik Indonesia yang kegiatannya meliputi semua kepentingan negara Indonesia dan yang wilayah kerjanya meliputi seluruh wilayah negara penerima adalah Kedutaan Besar Republik Indonesia yang dipimpin oleh seorang Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh yang bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Luar Negeri.
- 3) Kedudukan Perwakilan Diplomatik dalam Struktur Organisasi Pemerintahan menurut tugas dan fungsi pemerintahan Departemen adalah dibawah pembinaan, pengawasan, serta tanggung jawab Menteri Luar Negeri, yang merumuskan tugas, fungsi, jenjang, susunan organisasi dan tata kerja masing-masing perwakilan setelah mendapatkan persetujuan dari Menteri yang bertanggung jawab dalam bidang penertiban dan penyempurnaan aparatur negara.

Dari Keputusan Presiden Nomor 108 Tahun 2003 dan Keputusan Menteri Luar Negeri Nomor SK.06/A/OT/VI/2004/01 merupakan tindak lanjut dari pengaturan Perwakilan Diplomatik Republik Indonesia serta

Perwakilan Republik Indonesia lainnya dapat diketahui bahwa kedudukan Perwakilan Diplomatik Republik Indonesia adalah sebagai suatu organisasi perwakilan pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya dirumuskan oleh Menteri Luar Negeri yaitu melalui pelaksanaan hubungan diplomatik, mewakili, dan memperjuangkan kepentingan Bangsa, Negara, dan Pemerintah Republik Indonesia serta melindungi segenap Warga Negara Indonesia, Badan Hukum Indonesia di negara penerima atau di organisasi internasional, sesuai dengan kebijakan politik dan hubungan luar negeri Pemerintah Republik Indonesia, peraturan perundang-undangan nasional, hukum internasional, dan kebiasaan internasional.

Kedudukan Perwakilan Diplomatik atau Kedutaan Besar Republik Indonesia di dalam pemerintahan Kementerian sebagai lembaga eksekutif dalam sistem pemerintahan negara akan berkaitan dengan tugas, fungsi, dan kedudukan kementerian luar negeri Republik Indonesia sebagai bagian dari pemerintah negara Republik Indonesia yang bertugas menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan di bidang politik dan hubungan luar negeri. Semua tugas, fungsi, dan kedudukan Perwakilan Diplomatik secara administrative dan teknis operasional dirumuskan oleh Menteri Luar Negeri sebagai Pembina, pengawas, dan penanggung jawab langsung Perwakilan Diplomatik kepada Presiden.

BAB IV

ANALISIS TERHADAP KEBERADAAN PRESIDEN SELAKU KEPALA NEGARA DALAM MENGGANGKAT DUTA BESAR REPUBLIK INDONESIA DAN PERAN DPR DALAM PENGANGKATAN DUTA BESAR SESUDAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

A. Kewenangan Presiden Selaku Kepala Negara Dalam Prosedur Pengangkatan Duta Besar

Kewenangan dalam pengangkatan duta besar termasuk untuk pengangkatan konsulernya adalah mutlak dimiliki oleh Presiden, kewenangan ini diatur dalam Pasal 13 Ayat (1) UUD 45. Pengangkatan duta besar adalah salah satu dari 11 hak prerogatif Presiden, namun setelah di amendemennya UUD 45, dalam pengangkatan duta besar Presiden harus sebelumnya memperhatikan pertimbangan dari DPR, ketentuan ini diatur dalam Pasal 13 Ayat (2) UUD 45 “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Terlepas dari hal itu ketentuan Pasal 13 ayat (2) UUD 45 tersebut menimbulkan polemik dalam tingkat penafsiran. Bagi DPR Pasal ini dijadikan dasar untuk melakukan dengar pendapat melalui penilaian uji visi dan misi kepada calon duta besar (dubes) yang dipilih Presiden. Namun kemudian DPR lewat Komisi I membuat kriteria untuk memperitimbangkan keabsahan seorang calon dubes.

Pengaturan lain tentang Duta Besar RI bisa dilihat dalam UU Hubungan Luar Negeri. Pasal 6 menyebutkan kewenangan

penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan Pelaksanaan Politik Luar Negeri berada ditangan Presiden. Presiden dapat melimpahkan kewenangan tersebut kepada Menteri. Sedangkan dalam Pasal 29 dalam Undang-Undang yang sama menyebutkan 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.

Pada tingkatan Undang-Undang hal mengenai pengangkatan duta besar merupakan sepenuhnya hak prerogatif Presiden, sebagaimana yang termaktub pada Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri. Dalam Undang-Undang tersebut dikatakan bahwa kewenangan penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan Politik Luar Negeri berada ditangan Presiden. Presiden dapat melimpahkan kewenangan tersebut kepada Menteri. Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, serta merupakan wakil negara dan bangsa dan menjadi wakil pribadi Presiden Negara Republik Indonesia. Lebih jauh mengenai bentuk pertimbangan itu apakah sifatnya mengikat (*Imperatif*), atau sekedar sukarela (*Fakultatif*). 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. Tidak ada kewajiban mentaati yang ditimbulkan dari sebuah pertimbangan.

Presiden sebagai kepala negara yang sebenarnya lebih menentukan dalam hal pengangkatan duta besar, ini lebih dikarenakan diplomasi merupakan wilayah eksekutif. Presiden bersama dengan Menteri Luar Negeri yang dianggap paling mengetahui dan mengerti tentang politik dan hubungan luar negeri suatu bangsa.

Amandemen UUD 45 khususnya perubahan pada Pasal 13 UUD 45 melemahkan hak prerogatif Presiden terutama dalam hal pengangkatan duta besar dan konsul, UU no.37 Tahun 1999 telah menjelaskan bahwa Presiden mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengangkat dan juga memberhentikan Duta Besar dan konsul, meskipun tidak ada dampak hukum yang di timbulkan jika Presiden tidak mendengarkan Pertimbangan dari DPR seperti yang di jelaskan dalam Pasal 13 ayat (2) UUD 45.

B. Alasan Pembatasan Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Duta Besar

Dalam hal pengangkatan duta atau konsul, Presiden memiliki kewenangan penuh sebagaimana dijelaskan di dalam pasal 178 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat yang menyatakan bahwa Presiden mengangkat wakil-wakil Republik Indonesia Serikat pada negara-negara lain dan menerima wakil negara-negara lain pada Republik Indonesia Serikat. Tidak dijelaskan di dalam pasal ini Presiden harus memperoleh persetujuan dari tiga pembentuk kabinet sebelumnya

maupun lembaga legislatif yang ada. Artinya mutlak. kekuasaan tersebut dimiliki oleh Presiden.

Kekuasaan Presiden dalam mengangkat duta dan konsul yang diatur di dalam UUD 45 setelah amandemen mengalami pergeseran yang cukup bermakna dari sebelumnya. Ini menunjukkan indikasi menguatnya parlemen di dalam menjalankan roda pemerintahan, sehingga kekuasaan-kekuasaan Presiden yang sebelumnya dimiliki secara konstitusional oleh Presiden harus “berbagi” dengan legislatif atau parlemen. Akan tetapi patut dicatat juga, makna kalimat “memperhatikan pertimbangan DPR” ini tidak jelas. Bagaimana caranya menilai atau apa yang menjadi ukuran bahwa Presiden telah sungguh-sungguh memperhatikan pertimbangan DPR. Lalu apa konsekuensinya jika Presiden tidak secara sungguh-sungguh memperhatikan pertimbangan yang diberikan oleh DPR, juga tidak jelas. Hal itu kiranya akan lebih jelas dan pasti jika kalimat itu diganti “harus mendapat persetujuan DPR”.

Alasan pembatasan hak prerogatif presiden khususnya dalam hal pengangkatan duta besar dikarenakan kekuasaan yang begitu besar yang dimiliki oleh presiden dinilai oleh banyak kalangan sebagai penyebab, ternyata pemerintahan yang otoriter, dan korup.

Untuk menjadi pejabat-pejabat negara saat ini seperti Hakim Agung, Hakim Konstitusi, anggota BPK, komisioner KPU, Komisioner Yudisial, Gubernur Bank Indonesia, deputi gubernur Bank Indonesia, penentuan duta besar dan lainlain harus dilakukan melalui persetujuan

atau pertimbangan dari DPR . Pemberian wewenang kepada DPR untuk ikut menentukan pejabat-pejabat publik dilatarbelakangi oleh upaya pembalikan terhadap sistem yang dilakukan oleh Orde Baru di bawah Presiden Soeharto.

Pejabat publik saat era orde baru sepenuhnya ditentukan secara sepihak oleh Presiden Soeharto sehingga semua “bisa jadi” asal diinginkan, disetujui, atau mau manut pada Presiden Soeharto. Yang tidak diinginkan dan dianggap berpotensi tidak manut pada Presiden Soeharto bias tersingkir dari pemerintahan. Dalam hal diplomatik misalnya, di era Orde Baru sering kali terasa dijadikan hadiah atau isolasi politik oleh Soeharto, orang-orang yang berjasa pada Soeharto tetapi tidak tertampung lagi di kabinet bisa di jadikan duta besar, sebaliknya orang yang dirasa berpotensi mengancam kekuasaan Soeharto karena sikap kritis dan langkah-langkahnya dalam negeri bisa di buang menjadi duta besar. Pada zaman Orde Baru sangat populer istilah “didubeskan”. Itulah sebabnya pada era reformasi hak-hak prerogatif dari presiden dikurangi, presiden tidak lagi di beri wewenang penuh untuk mengangkat pejabat publik dengan di lakukannya pertimbangan dan persetujuan DPR terlebih dahulu.