

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), dengan pengertian bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari negara berdasarkan hukum pada umumnya, namun disesuaikan dengan keadaan di Indonesia, dengan menggunakan ukuran baik pandangan hidup maupun pandangan bernegara bangsa Indonesia.¹ Hukum dasar suatu negara umumnya disebut sebagai konstitusi, yang berasal dari bahasa Perancis “*constituer*” yang berarti membentuk. Jadi konstitusi mengandung makna awal (permulaan) dari segala peraturan perundang-undangan tentang negara. Belanda menggunakan istilah “*Grondwet*” yang berarti suatu undang-undang yang menjadi dasar (*grond*) dari segala hukum. Indonesia menggunakan istilah *Grondwet* menjadi Undang-undang Dasar.²

¹ Soeprapto, Maria Farida Indrato, *Ilmu Perundang Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998), hlm 57.

² Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1983), hlm 10.

Hampir semua negara di dunia memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar yang pada umumnya mengatur mengenai pembentukan, pembagian wewenang dan cara bekerja berbagai lembaga kenegaraan serta perlindungan hak azasi manusia.³ Negara yang dikategorikan sebagai negara yang tidak memiliki konstitusi tertulis adalah Inggris dan Kanada. Sementara Indonesia adalah salah satu negara yang memiliki konstitusi tertulis, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD Tahun 1945).

Peristiwa lengsernya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 menandai awal dari era reformasi nasional. Era reformasi inilah yang menghantarkan Indonesia pada peluang perubahan mendasar atas Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang pernah memasuki fase sakralisasi selama pemerintahan Orde Baru, yaitu sebuah fase dimana UUD Tahun 1945 tidak diperkenankan untuk direvisi atau diubah. Setelah reformasi, konstitusi Indonesia telah mengalami perubahan dalam satu rangkaian empat tahap, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Salah satu perubahan dari UUD Tahun 1945 adalah dengan telah diadopsi prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan antara lain: prinsip pemisahan kekuasaan dan '*checks and balances*' sebagai pengganti sistem supremasi parlemen.⁴

³ Pandji R. Hadinoto, "*Sejarah Konstitusi Indonesia*", <http://www.jakarta45.wordpress.com>, diakses pada 21 Januari 2012, 10.01 WIB

⁴ Azar, "*Peranan Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga*", <http://jurnalhukum.blogspot.com>, diakses pada 3 November 2011, 11.42 WIB

Tuntutan perubahan terhadap UUD Tahun 1945 pada hakekatnya merupakan tuntutan bagi adanya penataan ulang terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan UUD Tahun 1945 ini merupakan agenda dan/atau produk utama reformasi.⁵ Perubahan konstitusi ini menginginkan pula adanya perubahan sistem dan kondisi negara yang otoritarian menuju kearah sistem yang demokratis dengan relasi lembaga negara yang seimbang. Perubahan atau amandemen konstitusi tersebut tentu membawa dampak signifikan terhadap sistem pemerintahan, kedudukan dan kewenangan lembaga negara, serta hubungan diantara lembaga negara tersebut.

Lembaga negara adalah lembaga pemerintahan (*Civilazated Organisation*) yang dibuat oleh, dari, dan untuk negara. Lembaga negara bertujuan untuk membangun negara itu sendiri. Secara umum tugas lembaga negara antara lain menjaga stabilitas keamanan, politik, hukum, HAM, dan budaya, menjadi bahan penghubung antara negara dan rakyatnya, serta yang paling penting adalah membantu menjalankan roda pemerintahan.⁶

Sejalan dengan perubahan struktur Sistem kelembagaan negara dengan di amandemen UUD Tahun 1945 serta perubahan dinamika perpolitikan yang terus melangkah maju dengan kemudian menata kearah perpolitikan yang sehat dan demokratis, maka pengamatan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR) sebagai salah satu lembaga perwakilan berikut sebagai lembaga politik sangatlah penting dan urgen. Kenyataan yang berkembang menunjukkan

⁵ Mahfud. MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), Cet. IV, hlm 376.

⁶ <http://www.wikipedia.com>, diakses pada 3 November 2011, 13.11 WIB.

adanya fenomena baru terhadap peran lembaga perwakilan tersebut. Peran DPR berubah sangat signifikan dari yang tak berdaya pada saat berhadapan dengan pemerintah (eksekutif), tiba-tiba berubah menjadi lembaga yang sejajar dengan lembaga eksekutif, dan berfungsi untuk mengawasi gerak-gerik keberadaan lembaga eksekutif (Pasal 20A Ayat (1) UUD Tahun 1945), dan juga kedudukan DPR sangat kuat karena presiden (eksekutif) tidak dapat membekukan ataupun membubarkan DPR (legislatif) sebagaimana tertera pada Pasal 7C UUD Tahun 1945.

Peran DPR dalam fungsi pengawasan mengalami perubahan besar setelah dilakukan amandemen terhadap UUD Tahun 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 karena di sisi lain DPR menempatkan diri sebagai lembaga penentu dalam bentuk 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.⁷ Selain itu, DPR juga telah memiliki peranan yang lebih besar dalam

⁷ Pasal 20 Ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen

pengangkatan Komisi Yudisial,⁸ pengangkatan Ketua Mahkamah Agung,⁹ dan pengangkatan Duta Besar.¹⁰

Sebelum Amandemen Pasal 13 UUD Tahun 1945, Duta Besar Republik Indonesia diangkat oleh presiden yang mempunyai hak prerogatif dalam hal pengangkatan Duta Besar tersebut. Duta Besar merupakan orang yang diberi tugas untuk mewakili suatu negara ke negara tertentu. Salah satu tugas duta besar adalah membangun relasi antar negara agar semakin baik dan terlebih menjaga citra negara yang mengirim.

Setelah Amandemen UUD Tahun 1945, pengaturan tentang Duta Besar tertuang pada Pasal 13 Ayat (2), “Dalam hal pengangkatan duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR”. Menurut ketentuan yang baru tersebut dinyatakan bahwa dalam pengangkatan Duta besar (selanjutnya disingkat Dubes), tidak hanya merupakan hak prerogatif Presiden namun juga melibatkan peran DPR untuk memberikan pertimbangan. Dubes yang akan ditempatkan di suatu negara oleh pemerintah, harus terlebih dahulu melalui dengar pendapat yang dilakukan DPR.

Misalnya pada saat melakukan uji visi dan misi terhadap 33 calon Dubes, Komisi I DPR meloloskan 22 calon Dubes RI yang akan ditempatkan di kawasan Amerika Selatan, beberapa negara Asia, dan kawasan timur tengah. Dari 22 kandidat yang lolos, dua kandidat mendapat penilaian memuaskan, dan sisanya dianggap bisa

⁸ Pasal 24B Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen

⁹ Pasal 24A Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen

¹⁰ Pasal 13 Ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen

diterima. Selebihnya, belum dikembalikan kepada pemerintah, namun akan dibahas kembali.¹¹

Penambahan pengaturan tentang Dubes setelah amandemen UUD Tahun 1945 ini tentunya akan menimbulkan pertanyaan, mengapa pengangkatan Dubes harus mendengarkan pertimbangan dari DPR, padahal Dubes sendiri adalah sebuah perwakilan yang akan bertanggung jawab kepada presiden. Berdasarkan uraian latar belakang yang telah disampaikan, penulis merasa penting melakukan analisa mendalam dengan judul “**Peran Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pengangkatan Duta Besar Menurut Pasal 13 UUD Tahun 1945 Pasca Amandemen**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah alasan tentang penambahan pengaturan pengangkatan Duta Besar pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sesudah amandemen?
2. Bagaimana Peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia menurut Pasal 13 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sesudah amandemen?

¹¹ <http://beritahukum.com>, diakses pada 2 November 2011, 12.11 WIB

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui alasan penambahan pengaturan tentang pengangkatan Duta Besar pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sesudah amandemen;
2. Untuk mengetahui Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dalam memberikan pertimbangan kepada Presiden terkait pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia sesuai Pasal 13 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sesudah Amandemen.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun praktis, yaitu:

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Sebagai upaya pengembangan ilmu hukum, pengembangan pengetahuan hukum pada umumnya dan pengembangan Ilmu Hukum Tata Negara pada khususnya.
 - b. Sebagai upaya pelatihan dan pengembangan wawasan keilmuan penulis.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Sebagai bahan kajian agar dapat memberikan manfaat kepada masyarakat untuk memperluas pengetahuan dan wawasan di bidang Hukum Tata Negara mengenai peran DPR dalam pengangkatan Duta Besar RI.
 - b. Sebagai salah satu syarat akademik penulis dalam menyelesaikan pendidikan pada Fakultas Hukum Universitas Lampung.