

**PERAN DPR DALAM KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG
PENGANGKATAN DUTA BESAR SETELAH PERUBAHAN
UNDANG UNDANG DASAR 1945**

Humiati, Universitas Merdeka Pasuruan, email : humiatiariyono@gmail.com

Abstrak : 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 sebagai 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. Hasil dari pembahasan ini adalah peran DPR dalam kebijakan pemerintah dalam mengangkat DUBES RI setelah perubahan UUD 1945, sangat 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 NRI 1945.

Kata Kunci : Ketatanegaraan, Demokratis, Rakyat.

Abstract : The nuances of democratic life are increasingly felt when the political elites return to their respective roles and functions. The centralization of power that has accumulated in the executive branch in the past has turned into an even distribution of power with mutual control between each state institution. This also restores the role of representative institutions. An institution that is a symbol of the nobility of democracy in which there are elected people who are representatives of the people who have integrity, responsibility, ethics and honor, which can then be expected to be a balancing and controlling device for executive power as the driving force of the government. For countries that adhere to popular sovereignty, the existence of representative institutions is a necessity. It is impossible to imagine the realization of a government that upholds democracy without the presence of these institutions. Because through this institution the interests of the people are accommodated and then contained in various general policies that are in accordance with the aspirations of the people. For this reason, according to the prevalence of constitutional theories, in which case this institution generally functions in three areas, namely, First, the area of legislation or legislation making,

Second, the area of budget preparation. and Third, the area of supervision over the running of the government. The result of this discussion is the role of the DPR in government policy in appointing the Indonesian Ambassador after the amendment to the 1945 Constitution, it is very visible and has an impact on the powers and roles of the DPR in terms of the implementation of the supervisory function of the government. The invitations included the Rules of Procedure of the DPR RI No. 16/DPR-RI/1999-2000, Law no. 4 of 1999, as well as the results of the amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

Keywords : *Constitutional, Democratic, People.*

PENDAHULUAN

Suasana perpolitikan nasional pasca tumbangannya rezim orde baru Suharto, disambut oleh semua kalangan sebagai masa kebebasan dan berekpresi. Keadaan ini semakin bertambah seiring dengan dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut dengan 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 sebagai 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 Pasal 1 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945), pengaturan terhadap lembaga perwakilan di Indonesia ini dapat kita lihat dimana Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disingkat MPR) terdiri dari Dewan

Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disingkat DPD).¹

Sedangkan pada Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945, DPR sendiri memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Selanjutnya dalam melaksanakan fungsinya. sebagai mana dijelaskan pada Pasal 20A ayat (2) UUD NRI 1945, 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.² Sedangkan kedudukan DPR sangat kuat, karena presiden tidak dapat membekukan ataupun membubarkan DPR sebagai mana tertera pada Pasal 7C UUD NRI 1945.

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 (selanjutnya disebut UU) 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 diamandemen UUD 1945, 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 dilakukan 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 sebagi lembaga penentu kata-

¹ Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Pasal 20 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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 besar (selanjutnya disebut DUBES), 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.

Dalam pada itu kekuasaan DPR pada fungsi pengawasan terlihat pula dalam pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia (RI). Pasal 13 ayat (2) UUD NRI 1945, menyebutkan “Dalam hal pengangkatan duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR”. Menurut ketentuan yang baru tersebut diisyaratkan bahwa dalam pengangkatan 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. 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. Dibagian lain sebaliknya bahwa dalam pemantauan Kompas ada 37 pos perwakilan RI yang kosong, tanpa kepala perwakilan atau duta besar.³ 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

³ Koran Harian Kompas, 18 Juni 2002

(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 Asshiddiqy 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.⁴

METODE

Prespektif pendekatan Penelitian yang dipakai dalam Penelitian ini adalah jenis Penelitian yuridis normatif. Untuk memperoleh penelitian yang sesuai dengan tujuan, kegunaan dan menghindari pembahasan yang melebar, maka penelitian ini difokuskan pada peran DPR dalam Kebijakan Pemerintah tentang pengangkatan Duta Besar setelah perubahan Undang undang Dasar 1945. Dalam penelitian ini, untuk menunjang materi didalam penelitian ini, Peneliti menggunakan :

1. Bahan hukum primer yang meliputi :
 - a. Pasal 13 (ayat 2) UUD NRI 1945.
 - b. Pasal 6 UU Nomor 37 tahun 1999 tentang Duta Besar RI.
2. Bahan hukum sekunder yang berupa pendapat para pakar hukum tentang peran dan kekuasaan DPR dalam Kebijakan Pemerintah tentang pengangkatan Duta Besar setelah perubahan Undang undang Dasar 1945 dan tentang pengaturan kebijakan pemerintah tentang tata cara pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia
3. Bahan hukum tersier yaitu kamus bahasa Indonesia dan kamus hukum.

Dalam penelitian ini, Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), Dimaksudkan disini merupakan suatu studi untuk mencari landasan teoritis dari permasalahan penelitian, sehingga

⁴ Sumali, Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu), (Malang : UMM Pres,2002), Hal. 48

penelitian yang dilakukan bukanlah aktivitas yang bersifat "*trial and error*".⁵ Untuk menganalisis bahan hukum yang telah terkumpul, dalam penelitian ini menggunakan metode analisis data kualitatif normatif yang disajikan secara deskriptif, yakni dengan menggambarkan suatu tentang peran dan kekuasaan DPR dalam Kebijakan Pemerintah tentang pengangkatan Duta Besar setelah perubahan Undang undang Dasar 1945 dan tentang pengaturan kebijakan pemerintah tentang tata cara pengangkatan Duta Besar Republik Indonesia.

Setelah analisis data penelitian, fase selanjutnya yaitu proses penarikan kesimpulan. Dalam penelitian ini, penarikan kesimpulan dilakukan dengan metode deduktif, yaitu metode penarikan kesimpulan dengan mengungkapkan dan menjelaskan hal-hal yang bersifat umum untuk ditarik kesimpulan yang bersifat khusus.

PEMBAHASAN

Kekuasaan mempunyai peran yang amat penting dan dapat menentukan berjuta-juta umat manusia. Oleh karena itu, kekuasaan (*power*) sangat menarik perhatian para ahli ilmu sosial, politik, serta ahli hukum tata negara. Mengenai pengertian kekuasaan sendiri sampai saat ini belum ada definisi yang seragam di antara para ahli. Kekuasaan merupakan kemampuan seseorang atau kelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah lakunya seseorang atau kelompok lain seseorang sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu.⁶

Sedangkan menurut Max Weber mengatakan, kekuasaan adalah kesempatan seseorang atau sekelompok orang untuk menyadarkan masyarakat akan kemauan-kemauan sendiri, dengan sekaligus menerapkannya terhadap tindakan-tindakan perlakuan dari orang-orang atau golongan tertentu. Kekuasaan mempunyai aneka macam bentuk, dan bermacam-macam sumber. Hak milik kebendaan dan kedudukan adalah sumber dari kekuasaan.⁷ Dari sekian banyak bentuk kekuasaan yang ada, maka kekuasaan politik mempunyai arti dan kedudukan sangat penting. Karena penting dan strategisnya kekuasaan politik, maka kekuasaan itu harus diintergrasikan, dan intergrasi kekuasaan

⁵ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2016), Hal. 112

⁶ Mariam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1993), Hal. 35

⁷ Sarjono Sukanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2000), Hal. 296-297

politik itu diwujudkan dalam bentuk negara. Oleh karena negara merupakan sesuatu yang bersifat abstrak, maka dalam kenyataannya tindakan negara itu dilakukan oleh kelompok orang dari kekuatan kelompok tertentu yang terdapat dalam masyarakat negara melalui cara-cara tertentu. Pada hakekatnya kelompok atau kekuatan politik yang sedang memegang kekuasaan negara inilah yang membuat keputusan-keputusan atas nama negara kemudian melaksanakannya. Oleh kamanya bukan tidak mungkin bahwa kekuatan politik tertentu yang sedang memegang kekuasaan dalam negara dapat menyalahgunakan kekuasaan.⁸

Teori tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) maupun pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang menjadi salah satu muatan konstitusi sebagai pijakan dalam penyelenggaraan negara sering disebut Sistem penyelenggaraan negara. Gagasan pemisahan kekuasaan maupun pembagian kekuasaan mempunyai keterkaitan yang sangat erat dengan doktrin *trias politica*. *Trias politica* adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan, yaitu : Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat Undang-Undang (*rule making function*). Kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan Undang-Undang (*rule application*). Ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran Undang-Undang (*rule judication function*). *Trias politica* merupakan suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan.⁹

Baik teori pemisahan kekuasaan maupun teori pembagian kekuasaan yang telah dijelaskan di muka, ternyata erat kaitanya dengan bangunan sistem pemerintahan presidensial. Hal ini terlihat dari pada adanya pemisahan secara tegas antara badan legislatif (parlemen) dengan eksekutif (pemerintah) dalam sistem pemerintahan persidensial. Lebih lanjut dalam Sistem ini menentukan presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan, kemudian presiden dan parlemen dipilih oleh rakyat secara langsung, sehingga presiden dan parlemen memperoleh mandat dari rakyat secara sendiri-sendiri dan keduanya terbuka untuk di nilai oleh rakyat, serta eksekutif tidak bertanggung jawab kepada parlemen.

Hal diatas didasarkan oleh pandangan John Locke dan Montesquieu yang telah diuraikan sebelumnya John Locke menegaskan bahwa konflik panjang

⁸ Dahlan Thaib, Pancasila Yuridis Ketatanegaraan, (Yogyakarta : UUP AMP YKPN, 1990), Hal. `8

⁹ Miriam Budiarmo, Op. Cit. 151

antara raja Inggris dan badan parlemen dipecahkan dengan baik melalui pemisahan raja Inggris sebagai eksekutif dari badan parlemen sebagai legislatif. dipecahkan, dan masing-masing mempunyai kekuasaan sendiri. Sedangkan Montesquieu yang mengamati keadaan politik Inggris, menyatakan dukungannya kepada sistem pemerintahan Inggris yang telah mewujudkan pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif yang berbeda dengan despotisme Bourbons, namun demikian pada akhirnya Inggris lebih memilih bentuk pemerintahannya dengan menggunakan Sistem parlementer. Secara historis. yang diuraikan amat rinci oleh Locke dan Montesquieu sangat besar pengaruhnya terhadap terbentuknya konstitusi Amerika Serikat, yang mengatur secara jelas pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif, yudikatif dengan menggunakan bangunan Sistem pemerintahan presidensial.

Dengan bertitik tolak dari pemikiran pemisahan kekuasaan yang ditawarkan Montesquieu yang mengarah pada keharusan menciptakan struktur kekuasaan pemerintah di mana tugas dan fungsi masing-masing terpisah satu sama lain. Sebagai langkah untuk menciptakan pemerintahan yang tidak korup, maka layak kiranya di simak pendapat yang cukup moderat tentang penapsiran pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan itu dapat dilihat dari dua sisi yaitu, pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan pemisahan kekuasaan dalam arti formil. Pemisahan dalam arti materiil berarti bahwa pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas ketatanegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian: legislatif, eksekutif, yudikatif.¹⁰ Hal ini dikatakan sebagai Pelaksanaan dari teori trias politica Montesquieu secara konsekwen dan pembagian seperti itu dapat di sebut sebagai pemisahan kekuasaan. Sebaliknya apabila pembagian kekuasaan tidak dipertahankan secara tegas, maka dibuat pemisahan kekuasaan dalam arti formil.

Menurut ketentuan UUD 1945 sebelum diamandemen, keseluruhan aspek kekuasaan negara di anggap terjelma secara penuh dalam Majelis Permusyawaratan rakyat. Sumbernya berasal dari rakyat yang berdaulat. Dari majelis inilah kekuasaan rakyat itu dibagikan secara vertikal kedalam fungsi-fungsi 5 lembaga Tinggi Negara, yaitu lembaga kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Dalam pembagian fungsi legislatif, eksekutif, yudikatif tersebut, sebelum diadakannya perubahan terhadap UUD 1945 bisa dipahami bahwa fungsi

¹⁰ Ramdion Naning, *Aneka Asas Ilmu Negara*, (Surabaya : Bina Ilmu, 1982), Hal. 14

kekuasaan yudikatiflah yang tegas ditentukan bersifat mandiri dan tidak dicampuri cabang kekuasaan lain. Sedangkan presiden meskipun merupakan lembaga eksekutif, juga ditentukan memiliki kekuasaan membuat undang-undang, sehingga dapat dikatakan memiliki fungsi legislatif dan sekaligus fungsi eksekutif. Kenyataan inilah yang menyebabkan munculnya kesimpulan bahwa UUD 1945 tidak dapat disebut menganut ajaran pemisahan kekuasaan.

Walaupun Rousseau, menginginkan tetap berlangsung demokrasi langsung seperti pada jaman Yunani Kuno, tetapi karena luasnya wilayah suatu negara, bertambahnya jumlah penduduk dan bertambah rumitnya permasalahan-permasalahan kenegaraan maka keinginan Rousseau tersebut tidak mungkin terealisasi, maka munculah sebagai gantinya demokrasi tidak langsung melalui lembaga perwakilan", yang sebutannya serta jenisnya tidak sama di semua negara, dan sering di sebut "parlemen" atau kadang-kadang disebut Dewan Perwakilan Rakyat" (**Wahyono,56**)

Dalam pemahaman demokrasi ada yang dilaksanakan secara langsung (*direct democracy*) dan ada juga demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Namun dengan melihat pertumbuhan masyarakat dengan segala perkembangannya serta pemerintahan dalam suatu wilayah tidak lagi seperti polis-polis di jaman Yunani kuno, tapi sudah berkembang menjadi negara yang luas berbentuk kesatuan ataupun federal yang terdiri dari negara bagian-bagian. Bahkan pada jaman pasca kolonial ini banyak negara-negara bekas jajahan yang merdeka membentuk negara bangsa (*nation state*). Maka kecuali Swiss yang menerapkan *direct democracy*, keinginan untuk menerapkan demokrasi secara langsung sepertinya akan sulit diterapkan bahkan dapat dikatakan mustahil.

Sedangkan yang dimaksud dengan *indirect democracy* adalah suatu demokrasi di mana kedaulatan rakyat itu tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian *indirect democracy* adalah demokrasi dengan sistem perwakilan, artinya rakyat memilih seseorang yang dipercaya untuk mewakili.¹¹

Pada dasa warsa yang lalu, praktek 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. Pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan

¹¹ Sri Sumantri, Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1993), Hal. 27

pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Begitu pula kalau dilihat penjelasan umum angka IV ditegaskan bahwa " Dibawah 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*).¹²

Kemudian Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur tentang Presiden membentuk undang-undang bersama DPR, Presiden juga dapat menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang. Menurut pasal 10 UUD NRI 1945, Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Pasal 11 UUD NRI 1945, Presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, dengan persetujuan DPR. Sedangkan Pasal 12 UUD NRI 1945, disebutkan Presiden dapat menyatakan keadaan bahaya menurut syarat-syarat yang ditetapkan undang-undang. Pasal 13 UUD NRI 1945, Presiden mengangkat duta dan konsul, serta pada Pasal 14 UUD NRI 1945, Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi. Dan Pasal 15 UUD NRI 1945, diatur bahwa Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain.¹³ **(Sunny, 1977:199-200).**

Dominasi kekuasaan eksekutif semakin bertambah ketika dengan kekuasaannya melakukan monopoli penapsiran terhadap Pasal 7 UUD NRI 1945. Penapsiran ini menimbulkan implikasi yang sangat luas karna Presiden dapat dipilih kembali untuk masa yang tidak terbatas. 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) UUD NRI 1945 menyebutkan "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Sedangkan Presiden hanya mempunyai hak mengajukan rancangan undang-undang saja.

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

¹² Dahlan Thaib, Op. Cit, Hal. 36

¹³ Ismail Sunny, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, (Jakarta : Aksara Baru, 1977), Hal. 199-200

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 penyimpangan penggunaan dana-dana yang digunakan oleh Presiden.

Kekuasaan merupakan konsep hubungan sosial yang terdapat baik dalam kehidupan komunitas, masyarakat, negara dan umat manusia. Konsep hubungan sosial itu meliputi hubungan personal di antara dua manusia yang berinteraksi, hubungan institusional yang bersifat hierarkis, dan hubungan subyek dengan obyek yang dikuasai.¹⁴ Sedangkan konsep kekuasaan dalam sebuah negara pada umumnya bersifat hierarkis dan berjenjang, melalui kekuasaan yang tertinggi sampai kekuasaan yang terendah. Kekuasaan tertinggi dalam struktur negara adalah kedaulatan. Kedaulatan sendiri merupakan hak kekuasaan yang mutlak, tertinggi, tak terbatas, tak tergantung, dan tak terkecuali.

Kecenderungan negara demokrasi modern dalam merefleksi kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan, artinya rakyat memilih seseorang yang dipercaya untuk mewakili dirinya. Pemerintahan rakyat dalam skala besar (negara bangsa) hanya dapat dibentuk dengan sistem perwakilan sebagai bentuk pemerintahan yang demokratis, pemerintahan yang berkedaulatan rakyat.¹⁵ Dalam konteks yang sama berpendapat bahwa, dengan masih menganut paham kedaulatan rakyat harus dicari suatu sistem yang sesuai untuk membicarakan masalah kenegaraan dan kemudian mengambil keputusan bagi negara yang memiliki jumlah rakyat warga negaranya besar seperti Indonesia. Adapun sistem yang dianut di negara Republik Indonesia ialah yang diatur dalam UUD NRI 1945.

Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan oleh MPR bermakna besar dan meluas bagi penyelenggaraan tatanan kehidupan bernegara secara beradab dan demokratis. Penyempurnaan arti pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*distribution of power*) sebagai pijakan

¹⁴ Luthan, DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, (Yogyakarta : Liberty, 2000), Hal. 85-86

¹⁵ Dahlan Thaib, Op. Cit, Hal. 10

penyelenggaraan negara, pengembalian makna kedaulatan kepada rakyat sepenuhnya, serta pengaturan secara lengkap terhadap hak asasi manusia dalam UUD, telah menjadikan identitas bangsa Indonesia sebagai negara hukum, negara konstitusional, dan negara yang berkedaulatan rakyat atau negara demokrasi. Di dalam negara yang menganut sistem demokrasi keberadaan lembaga perwakilan hadir sebagai suatu keniscayaan. Keberadaan DPR sebagai salah satu lembaga perwakilan di Indonesia merupakan komponen pokok dalam politik dan kekuasaan yang hadir sebagai bentuk kristalisasi dari kehendak rakyat serta penyalur aspirasi rakyat, dengan memiliki fungsi dalam tiga wilayah yakni; fungsi legislasi atau pembuatan Undang-Undang, fungsi penyusunan anggaran, dan fungsi pengawasan jalannya pemerintahan.

Dalam UUD 1945 setelah perubahan fungsi DPR tersebut semakin dipertegas dengan lebih menguatkan peran DPR dalam fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Kenyataan ini terlihat dari keberadaan Presiden yang tidak lagi memegang kekuasaan dalam membuat Undang-Undang melainkan sudah berpindah tangan menjadi kekuasaan DPR. Presiden hanya mempunyai hak saja untuk mengajukan rancangan Undang-Undang. Akan tetapi apabila mengkaji perubahan itu dengan teori trias politica dari Montesquieu dimana lembaga legislatif merupakan pemegang kekuasaan dalam bidang legislasi, maka perubahan UUD 1945 kecil artinya.

Kranenburg menjabarkan trias politika dalam dua arti yaitu : *functie* (fungsi) dan orgaan (badan atau lembaga). Berdasarkan pendapat itu maka, yang bergeser adalah *functie-nya.*, sedangkan orgaan pembantuk Undang-Undang tetap sama yaitu, DPR dan Presiden.¹⁶ Sedangkan dalam fungsi pengawasan perubahan kekuasaan itu semakin nampak dengan diberikan hak-hak kepada DPR guna menjalankan fungsi pengawasannya, hak-hak tersebut yaitu; hak angket, hak interpelasi, dan hak menyatakan pendapat. Kemudian bagi anggota DPR diberikan hak mengajukan pertanyaan, hak menyatakan usul dan berpendapat serta sekaligus hak imunitas. Pengawasan DPR juga terlihat dari berbagai kebijakan dan agenda-agenda pemerintah yang terkait dengan peran dan fungsi DPR. Ada yang melalui persetujuan, pertimbangan serta adapula yang pelaksanaannya ditentukan dengan dibuatnya Undang-Undang yang tentunya melibatkan peran DPR.

¹⁶ A. Hamid S. Attamimi, Peran Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara - Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV, Disertasi Doktor, (Jakarta : Universitas Indonesia, 1990), Hal. 166

Pengawasan DPR juga dilakukan melalui keterlibatan DPR dalam proses pemilihan dan pengangkatan pejabat-pejabat publik yang ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan perubahan UUD 1945 dan undang-undang lainnya. Dalam pengangkatan duta dan penempatan duta negara sahabat, pengangkatan Gubernur BI, pengangkatan dan pemberhentian panglima TNI serta pengangkatan dan pemberhentian Kapolri harus terlebih dahulu melalui pertimbangan dan persetujuan DPR.

Untuk pengangkatan duta yang akan ditempatkan pada negara sahabat Presiden terlebih dahulu meminta pertimbangan DPR. Ketentuan demikian adalah isyarat dari pasal 13 ayat 2 perubahan UUD 1945, dimana dalam pengangkatan duta besar tidak lagi hak prerogratif Presiden sepenuhnya tetapi juga hak dari DPR untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan kontrolnya terhadap pemerintah untuk selanjutnya memberikan pertimbangan kepada setiap calon duta besar yang diajukan oleh pemerintah. Duta besar sebagai wakil negara guna melakukan tugas hubungan dan politik luar negeri dengan membawa serta kepentingan bangsa yang juga kepentingan rakyat secara keseluruhan. Adapun DPR sebagai lembaga perwakilan yang dijadikan tempat untuk menyalurkan setiap kepentingan rakyat, dianggap penting agar memberikan pertimbangan terhadap DUBES yang akan bertugas untuk menjalin hubungan dan kerjasama di negara sahabat.

Kiranya dengan kenyataan diatas dapat dikatakan perubahan UUD 1945 telah memberikan kekuasaan yang besar kepada DPR sebagai lembaga perwakilan, terutama dalam fungsi pengawasannya. Kemudian perubahan juga telah menggeser paradigma dari *executive heavy* menjadi *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. Pertimbangan DPR dalam Pengangkatan Duta besar RI Sebagai Pelaksanan Fungsi Pengawasan terhadap Presiden (Pemerintah) adalah sebagai berikut :

1. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR.

Kalau kita kaji secara seksama pasal-pasal dalam perubahan UUD NRI 1945 yang mengatur fungsi DPR dapat dikatakan bahwa, DPR mempunyai tugas yang penting di bidang Ketatanegaraan Indonesia. Secara implisit telah tercantumkan adanya 3 (tiga) fungsi yang dimiliki oleh DPR. Fungsi yang diamanatkan dalam konstitusi Indonesia itu antara iain; fungsi membentuk Undang-Undang, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. (Sunny 1987:27-28). Membagi pengawasan dalam tiga bentuk, yaitu; *control of executive, control of expenditure, control of taxation*.

Kemudian fungsi-fungsi yang dimiliki DPR sebagai mana diamanatkan dalam UUD NRI 1945, diimplementasikan dalam sejumlah peraturan Perundang-undangan lainnya dan dalam tatib DPR-RI yang ketiga fungsi DPR tersebut dengan tugas dan wewenang DPR.

Dalam hal fungsi pengawasan yang dilakukan DPR dilakukan berdasarkan ketentuan dalam UUD NRI 1945, Undang-Undang No. 4 Tahun 1999, dan Tatib DPR. Dalam dasar hukum tersebut disebutkan, fungsi utama pengawasan yang dilakukan DPR adalah, pengawasan terhadap jalannya pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden. Selain itu fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPR adalah menindak lanjuti laporan dan/atau pengaduan dari perseorangan atau masyarakat atau kelompok tertentu.

Setelah adanya perubahan terhadap UUD 1945, fungsi pengawasan DPR dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada DPR untuk membatasi beberapa hak prerogatif Presiden. Sebelumnya hak prerogatif Presiden tidak pernah melibatkan DPR, dan sekarang harus melibatkan DPR misalnya, harus konsultasikan terlebih dahulu atau mendapat persetujuan atau pertimbangan dari DPR. Perubahan mendasar yang diberikan hasil perubahan UUD NRI 1945 dibidang pengawasan antara lain;

1. Dalam hal pengangkatan Duta.
2. Dalam hal menerima penempatan duta negara lain, dan
3. Dalam memberi amnesti dan abolisi.

Perubahan penting lainnya ditindaklanjuti dengan memberikan hak sub poena kepada DPR dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susduk MPR, DPR, DPRD. Penerapan sub poena ini sangat efektif untuk melengkapi fungsi pengawasan yang diatur dalam Tatib DPR. Fungsi pengawasan ini dapat dirinci lagi atas;

1. Pengawasan terhadap Pelaksanaan undang-undang.
2. Pengawasan terhadap Pelaksanaan APBN, dan
3. Pengawasan terhadap segala kebijakan pemerintah sesuai dengan jiwa UUD NRI 1945 dan TAP MPR-RI.

Kemudian untuk menjalankan melakukan fungsi pengawasan sebagaimana disebutkan diatas, dilakukan oleh DPR melalui serangkaian rapat dan pengawasan di lapangan dalam bentuk kunjungan kerja ketika Masa Reses DPR. Masa Reses ialah kegiatan DPR di luar masa sidang, yang dilakukan oleh anggota secara perorangan atau kelompok, terutama diluar Gedung DPR untuk melaksanakan kunjungan kerja.

Adapun rapat yang digunakan DPR dalam melakukan pengawasan melalui Rapat Kerja (Raker), Rapat Dengar Pendapat (RDP), dan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Serangkaian rapat tersebut dilakukan oleh DPR melalui alat kelengkapan Dewan, seperti Komisi-komisi dan Subkomisi yang ada di DPR dan Pansus yang dibentuk oleh DPR. Fungsi pengawasan dilakukan oleh masing-masing Komisi dan Subkomisi dengan patner kerja dari pemerintah.

Keberadaan Jumlah Komisi dan Subkomisi sendiri berikut nama dan ruang lingkupnya tidak dimasukkan secara eksplisit di dalam peraturan batang tubuh Tatib DPR-RI, namun diatur dalam Keputusan tersendiri, sehingga apabila dikemudian hari Dewan berkehendak untuk mengembangkan Komisi maupun Subkomisi, maka penyesuaiannya dapat dilakukan tanpa harus merubah Peraturan Tata Tertib. Dalam hal pembentukan Komisi dan Subkomisi tersebut, tidak menggunakan acuan Departemen yang ada di lingkungan pemerintah, mitra kerja, melainkan pula pada pendekatan isu atau masalah-masalah penting yang menjadi perhatian nasional.

Fungsi pengawasan yang dilakukan baik secara aktif sebagai mana hak-hak yang dimiliki diatas ataupun melaksanakan pengawasan karena adanya laporan dari masyarakat tentang kasus-kasus tertentu. Biasanya komisi-komisi yang ada di DPR meninindak lanjuti laporan dan/atau pengaduan dari delegasi masyarakat terhadap kasus-kasus tertentu terhadap yang merugikan masyarakat. Adanya pengaduan dari masyarakat ke DPR, sesungguhnya merupakan partisipasi aktif masyarakat terhadap proses pembangunan demokrasi di Indonesia.

Dari berbagai uraian diatas, terlihat adanya peningkatan fungsi pengawasan yang diberikan oleh sejumlah peraturan perundang-undang, khususnya perubahan UUD NRI 1945, hal ini secara langsung ataupun tidak langsung telah meningkatkan peran dan fungsi serta tanggung jawab DPR. Perubahan UUD NRI 1945 juga telah menjadikan DPR kuat dan sejajar dengan segala kewenagannya untuk berhadapan dengan Presiden. Hal demikian wajar karena tugas DPR sebagi lembaga perwakilan menjadi alat kontrol bagi Presiden sebagi penggerak roda pemerintahan. Kekuasaan yang dimiliki DPR telah dicantumkan dalam UUD NRI 1945 yang merupakan the supprime law of the land. Artinya, apa yang dilakukan oleh DPR telah mempunyai legitimasi konstitusional. Hal ini seharusnya menjadikan DPR lebih berani dalam melaksanakan apa yang menjadi tugasnya.

KESIMPULAN

Peran DPR dalam kebijakan pemerintah dalam mengangkat DUBES RI setelah perubahan UUD 1945, sangat nampak dan berdampak pada kekuasaan dan peran DPR 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 NRI 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. Pengawasan DPR juga terlihat dari berbagai kebijakan dan agenda-agenda pemerintah yang terkait dengan peran dan fungsi DPR. Ada yang melalui persetujuan, pertimbangan serta adapula yang pelaksanaannya dibuatkan Undang-Undang terlebih dahulu yang tentunya melibatkan peran DPR. Perubahan UUD 1945 juga telah memberikan kewenangan kepada DPR untuk menjalankan fungsi pengawasannya dengan menambati beberapa hak prerogratif Presiden. Dimana pada sebelumnya hak prerogratif Presiden ini tidak pernah melibatkan peran DPR, dan sekarang harus melibatkan DPR, salah satu misalnya dapat dilihat dalam hal pengangkatan Duta Besar RI yang akan ditempatkan di negara sahabat.

SARAN

DPR sebagai lembaga representasi rakyat dan merupakan komponen utama politik dan kekuasaan seharusnya ditempati oleh orang-orang yang memiliki integritas, tanggung jawab dan kehormatan yang baik sehingga benar-benar mampu mewakili, menyalurkan aspirasi serta memperjuangkan kepentingan-kepentingan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peran Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara - Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV*, Desertasi Doktor, Universitas Indonesia, Jakarta.

- Bambang Sunggono, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Bintan.R. Saragih, 1988, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta
- Dahlan Thaib, 1990, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan, UUP AMP YKPN*, Yogyakarta
- Luthan, 2000, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta
- Ismail Suny, 1977, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta
- Mariam Budiharjo, 1993, *Dasar-Dasar ilmu politik*, Gramedia pustaka utama, Jakarta
- Ramdlion Naning, 1982, *Aneka Asas Ilmu Negara*, Bina Ilmu, Surabaya
- Sarjono Sukanto, 2000, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sumali, 2002, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, UMM Press, Malang
- Sri Sumantri, 1993, *Tentang Lembaga-Lembaga negara menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang Undang Dasar 1945 (Pasca Amandemen)

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