

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia menerapkan teori *Trias Politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu,<sup>1</sup> di mana adanya kekuasaan yang harus dipisahkan dan dibedakan secara struktural dalam organ-organ negara yang tidak saling mencampuri urusan organ negara satu dan lainnya.<sup>2</sup> Teori *Trias Politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu, membagi kekuasaan negara dalam 3 cabang, diantaranya:<sup>3</sup>

- a. kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (*rule making function*);
- b. kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*);
- c. kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*).

Dari pemisahan kekuasaan ini terdapat sebuah pengawasan, yang merupakan bentuk hubungan dalam konsep *checks and balances*, sebagai sebuah konsep pengawasan antar lembaga negara.<sup>4</sup> Urgensi implementasi *checks and balances* demikian dapat dipahami dengan beranjak pada pandangan Lord Acton sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo yang menyatakan bahwa *power tends to corrupt, absolute power tends to corrupt*

---

<sup>1</sup> Antari, Putu Eva Ditayani, 2020, "Implementasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Upaya Memperkuat Sistem Presidensial Di Indonesia." *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 4.2, hlm. 218.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo, hlm. 15.

<sup>3</sup> Isnaeni, B. (2021). "Trias Politica dan Implikasinya dalam Struktur Kelembagaan Negara dalam UUD 1945 Pasca Amandemen". *Jurnal Magister Ilmu Hukum*, 6(2), hlm. 83-84.

<sup>4</sup> Sunardi, S. 2018, "Fungsi Pengawasan DPR terhadap Pemerintah dalam Mewujudkan *Good Governance* dan *Clean Government* ditinjau dari Perspektif Politik Hukum". *Jurnal Meta Yuridis*, 1, hlm. 28.

*absolutely*.<sup>5</sup> kalimat yang diungkapkan Lord Acton ini berarti bahwa kekuasaan itu memiliki kecenderungan untuk disalahgunakan dan kekuasaan yang absolut sudah sangat pasti akan disalahgunakan, maka suatu pengawasan sangat penting dilaksanakan dalam penerapan negara demokrasi.

Dalam menjalankan kekuasaan legislatif, Indonesia memiliki 2 lembaga perwakilan, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPR adalah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat dan memegang kekuasaan membentuk undang-undang.<sup>6</sup> Susunan dan kedudukan DPR ini diatur pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana yang telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Mengenai wewenang yang dimiliki DPR, dalam Pasal 71 UU MD3 Tentang MPR, DPR, dan DPD, mengatur:

- a. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- c. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan

---

<sup>5</sup> Miriam Budiardjo, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (ed. 6, Gramedia Pustaka Utama 2009), hlm.52.

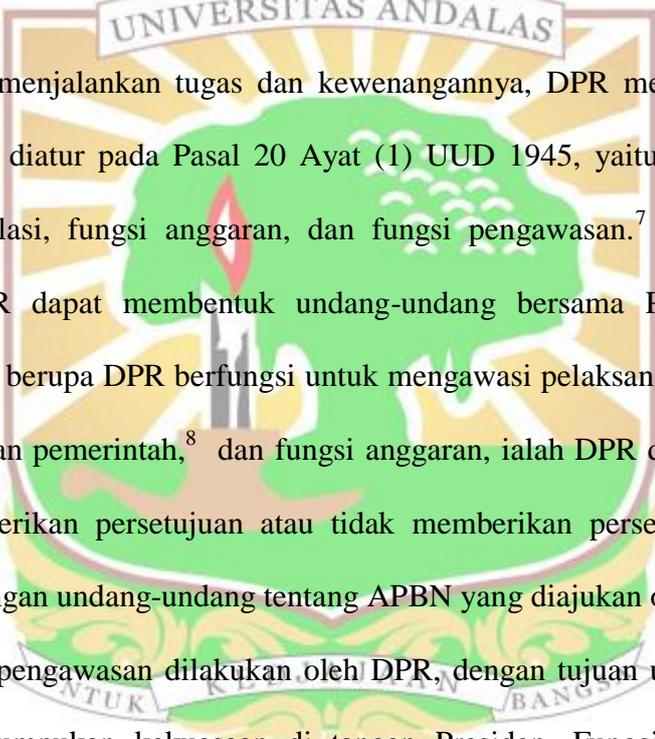
<sup>6</sup> A. Ubaedillah, 2017, "*Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) Pancasila, Demokrasi Dan pencegahan Korupsi*", Kencana, Jakarta, hlm. 121.

- mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan presiden;
- d. Memperhatikan APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
  - e. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh presiden;
  - f. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang 154 Hukum Tata Negara Indonesia mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
  - g. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
  - h. Memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
  - i. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
  - j. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
  - k. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
  - l. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial; dan
  - m. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
  - n. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan Keputusan Presiden.

Selain itu DPR juga memiliki tugas sebagai perwujudan politik representasi yang diatur pada Pasal 72 UU MD3 yang menerangkan bahwa tugas DPR mencakup:

- a. Menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
- b. Menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;
- c. Menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,

- serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- d. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
  - e. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
  - f. Memberikan persetujuan terhadap pemindah tanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
  - g. Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
  - h. Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.



Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, DPR memiliki 3 fungsi pokok yang diatur pada Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945, yaitu DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.<sup>7</sup> fungsi legislasi berupa DPR dapat membentuk undang-undang bersama Presiden, fungsi pengawasan berupa DPR berfungsi untuk mengawasi pelaksanaan UU, APBN, dan kebijakan pemerintah,<sup>8</sup> dan fungsi anggaran, ialah DPR dapat membahas serta memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap suatu rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.<sup>9</sup>

Fungsi pengawasan dilakukan oleh DPR, dengan tujuan untuk mencegah adanya penumpukan kekuasaan di tangan Presiden. Fungsi ini dijalankan melalui berbagai alat kelengkapan DPR,<sup>10</sup> yang mana alat kelengkapan DPR ini sebagai penunjang pelaksanaan tugas dan wewenang DPR serta wewenang

---

<sup>7</sup> Sujana, I. G., 2024, “ Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Perubahan UUD 1945”. *Ijolares: Indonesian Journal Of Law Research*, 2(1), hlm. 9.

<sup>8</sup> Kartika, Y., 2024, *Lembaga Legislatif Republik Indonesia Dalam Perspektif Siyasah Dusturiyyah (Analisis terhadap Fungsi Legislasi, Pengawasan, dan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)*, hlm. 23.

<sup>9</sup> Muchlisin, M., 2019, Kedudukan Serta Fungsi DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia. *Mimbar yustitia: Jurnal Hukum dan Hak Asasi Manusia*, 3(2), hlm.129.

<sup>10</sup> Maulana, M. J. (2017). “Efektivitas Fungsi Pengawasan DPR RI Terhadap Pemerintah” (*Doctoral dissertation, Universitas Negeri Jakarta*). hlm. 7-8.

DPR dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Adapun yang menjadi alat kelengkapan DPR berupa Pimpinan DPR, Bamus, Komisi 1-11, Badan Anggaran, Badan Legislasi, Badan Akuntabilitas Keuangan Negara, Mahkamah Kehormatan Dewan, Panitia Khusus, dan Fraksi. Mekanisme DPR dalam melakukan fungsi pengawasan dilakukan melalui rapat dengar pendapat yang dilakukan secara berkala dan insidental yang dilakukan oleh suatu komisi dengan kementerian atau *stakeholder* lainnya yang berkaitan dengan bidang yang diurus oleh suatu komisi di DPR RI, bisa juga dengar pendapat langsung dilakukan saat reses Anggota Dewan yang kembali ke daerah pemilihannya, dan lain-lain.

Roshidy berpendapat, pengawasan dilakukan untuk mengetahui sudah sampai di mana rencana dilaksanakan, bagaimana tindak lanjut keputusan yang telah di ambil, adakah kemajuan dalam pelaksanaan program, bila ada kemacetan sampai di mana macetnya dan apa sebabnya, apakah target sudah dicapai dan sebagainya.<sup>11</sup> Dalam lingkup pemerintahan, Syafie mendefinisikan pengawasan sebagai salah satu fungsi dalam manajemen pemerintahan untuk menjamin agar pelaksanaan program kerja pemerintah dengan standar yang telah direncanakan. Pengawasan merupakan upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang ditetapkan. Jadi pengawasan merupakan suatu kegiatan atau proses yang mengikuti perkembangan kegiatan untuk menjamin (*ensure*) jalannya program (*accomplished*).<sup>12</sup>

Fungsi pengawasan DPR sebagai lembaga perwakilan dalam kekuasaan legislatif adalah untuk mengontrol kebijakan pemerintah. Hal itu bisa dilihat

---

<sup>11</sup> Ero Ha. Roshidy, *Organisasi dan Manajemen*, (Bandung: Alumni, 1984), hlm. 126.

<sup>12</sup> Inu Kencana Syafie, 1982, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, (Bandung: PT Eresco, 1982), hlm. 60.

dari Pasal 20 A ayat (1) UUD NRI 1945 yang menjelaskan lebih lanjut bahwa fungsi pengawasan dilaksanakan dengan melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU dan APBN, yang mana pengawasan ini secara inheren mencakup pengawasan terhadap kebijakan pemerintah yang mendasarinya.

Asshiddiqie menilai fungsi-fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat dibedakan sebagai berikut:<sup>13</sup>

1. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*);
2. pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);
3. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*);
4. pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*);
5. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*); dan
6. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.

Dalam melakukan fungsi pengawasan, DPR memiliki 3 hak utama untuk menjalankan serta mendukung terlaksananya fungsi pengawasan. DPR mempunyai wewenang untuk melakukan hak Interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat sebagai pengawasan terhadap eksekutif yaitu pemerintah dalam menjalankan undang-undang dan APBN. Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.<sup>14</sup> Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau

---

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, *op.cit.* hlm. 302.

<sup>14</sup> Pasal 79 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.<sup>15</sup> Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional, tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket, dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>16</sup>

Sebagai instrumen krusial dalam fungsi pengawasan, hak angket ibarat ‘senjata’ DPR untuk benar-benar mengawasi jalannya pemerintahan. ketika ada suatu kebijakan penting atau cara pemerintah menerapkan aturan yang teridentifikasi janggal, mencurigakan, atau bahkan melanggar hukum, DPR bisa memakai hak ini untuk menyelidikinya secara mendalam. Efek utama dari dilakukannya hak ini agar pemerintah lebih terbuka dan bertanggungjawab pada masyarakat. Melalui angket fakta-fakta yang sebenarnya terjadi di lapangan bisa terungkap, potensi masalah dan masalah bisa diketahui, serta memberikan tekanan politik yang signifikan yang dapat bermuara pada rekomendasi perbaikan kebijakan, penyesuaian tindakan pemerintah, atau bahkan menjadi dasar bagi proses hukum atau politik lebih lanjut.

---

<sup>15</sup> Pasal 79 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Daerah.

<sup>16</sup> Pasal 79 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Daerah.

Terkait dengan pemberhentian jabatan, DPR memiliki kewenangan konstitusional untuk mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), namun hanya setelah melalui proses hukum di Mahkamah Konstitusi (MK), hal ini diatur pada Pasal 7 A dan 7 B UUD 1945. Usulan ini dapat diajukan jika Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berat seperti pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, maupun jika terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. DPR tidak memiliki kewenangan untuk memberhentikan secara langsung menteri atau pejabat setingkat menteri, karena mereka diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Namun, melalui fungsi pengawasan (termasuk hak angket), DPR dapat memberikan tekanan politik atau rekomendasi yang dapat mempengaruhi keputusan Presiden terkait pemberhentian pejabat di bawahnya.

Pada tanggal 4 Februari tahun 2025 DPR telah mengesahkan revisi Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib yang telah diubah dengan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2025 dalam rapat paripurna di gedung parlemen, Senayan, Jakarta Pusat. Revisi tata tertib DPR diajukan oleh Badan Legislasi dengan penambahan Pasal 228A di antara Pasal 228 dan Pasal 229 di dalam peraturan tersebut. Yang mana Pasal 228A ayat (1) dan (2) ini berbunyi;

- (1) Dalam rangka meningkatkan fungsi pengawasan dan menjaga kehormatan DPR terhadap hasil pembahasan komisi sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 227 ayat (2), DPR dapat melakukan evaluasi secara berkala terhadap calon yang telah ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.

- (2) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bersifat mengikat dan disampaikan oleh komisi yang melakukan evaluasi kepada pimpinan DPR RI untuk ditindaklanjuti sesuai dengan mekanisme yang berlaku.

Pada kata “calon” ini dijelaskan pada Pasal 226 ayat (1) yang menyatakan bahwa DPR mengajukan, memberikan persetujuan, atau memberikan pertimbangan atas calon untuk mengisi suatu jabatan, yang mana jabatan itu adalah Pimpinan KPK, Hakim MK, Panglima TNI, Kapolri, dan lain sebagainya. Dengan Tata Tertib DPR ini, kekuasaan yudikatif bisa terancam runtuh dengan masuknya intervensi DPR menggantikan hakim-hakim di MK dan MA dengan dalih menjalankan fungsi pengawasan DPR. Di sisi lain masuknya intervensi DPR terhadap pejabat yang dipilih DPR melalui rapat paripurna di DPR terasa aroma politis dibanding meningkatkan kinerja mitra kerja DPR. Faktanya, intervensi DPR sudah pernah terjadi saat pencopotan hakim konstitusi Aswanto secara ilegal pada akhir September 2022, yang mana dari pencopotan Aswanto ini sebagai Hakim MK dikemukakan oleh DPR dengan alasan pada saat Aswanto menjadi Hakim MK, ia seringkali membatalkan produk hukum yang dibuat oleh DPR. Apalagi setelah direvisikannya tatib ini, DPR tampak tilas seolah-olah ingin menjadikan Pasal 228 A sebagai landasan hukum untuk menghalalkan prilakunya dalam mengintervensi pejabat lembaga negara.

Penambahan Pasal ini menuai polemik karena DPR dapat mencopot pejabat seperti Ketua Mahkamah Konstitusi, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, dan lain sebagainya. Menurut Palguna, ia menilai tata tertib DPR tidak bisa mengikat ke luar lembaga. Dalam keterangannya kepada Tempo pada Kamis, 6 Februari 2025, Palguna

menjelaskan bahwa tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) seharusnya hanya mengatur urusan internal lembaga, seperti prosedur pengambilan keputusan, pemilihan pimpinan, dan mekanisme sanksi bagi anggota. Beliau menepis anggapan bahwa tata tertib DPR berfungsi sebagai instrumen pengawasan legislatif terhadap lembaga di luar DPR. Menurutnya, konsep *checks and balances* antar lembaga negara diwujudkan melalui undang-undang dan fungsi penganggaran, bukan melalui aturan internal DPR. Palguna secara tegas menyatakan, tidak logisnya jika pemberhentian seorang hakim konstitusi didasarkan pada rekomendasi dari DPR, mempertanyakan dasar hukum dan nalar di balik tindakan tersebut.<sup>17</sup>

Dalam ilmu perundang-undangan, dikenal dua sifat peraturan utama yaitu *regeling* dan *beschikking*. *Regeling* adalah peraturan yang bersifat umum dan abstrak, berlaku untuk khalayak luas yang tidak terbatas atau untuk situasi yang tidak ditentukan secara spesifik, serta bertujuan menciptakan norma, hak, dan kewajiban yang berlaku secara umum, seperti undang-undang atau peraturan pemerintah. Sebaliknya, *beschikking* adalah penetapan tertulis yang bersifat individual dan konkret, hanya berlaku untuk satu atau beberapa orang atau suatu keadaan tertentu yang spesifik, berfungsi untuk menimbulkan, mengubah, atau meniadakan suatu hubungan hukum bagi individu atau situasi yang dituju.

Selain itu, terdapat sifat peraturan *beleidsregel*. Philipus M. Hadjon telah mengemukakan bahwa peraturan kebijakan, *beleidsregel* atau *policy rule*

---

<sup>17</sup> Nabiila Azzahra, Eka Yudha Saputra, dan Antara. Ramai Kritik terhadap Revisi Peraturan tentang Tata Tertib DPR. <https://www.tempo.co/politik/ramai-kritik-terhadap-revisi-peraturan-tentang-tata-tertib-dpr-1203995> diakses pada tanggal 4 Maret 2025, Pukul 16:10

diciptakan oleh pejabat administrasi negara untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah. Eksistensi peraturan kebijakan tersebut merupakan konsekuensi atas negara hukum kesejahteraan yang membebaskan tugas yang sangat luas, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan rakyat (*welfare state*) kepada pemerintah. Tugas-tugas pemerintahan dapat diselenggarakan jika pemerintah diberi kebebasan untuk mengambil kebijakan sesuai dengan situasi kondisi faktual. Kebijakan-kebijakan pejabat administrasi negara itu kemudian dituangkan dalam bentuk peraturan-peraturan kebijakan.<sup>18</sup>

Tata tertib, seperti tata tertib DPR, pada dasarnya memiliki sifat sebagai *beledregels*. Hal ini karena tata tertib tersebut merupakan seperangkat aturan yang berlaku secara internal dan spesifik hanya bagi anggota dan organ di dalam lembaga DPR itu sendiri. Tata tertib mengatur prosedur kerja internal, hak dan kewajiban anggota DPR, tata cara pengambilan keputusan dalam rapat, pemilihan pimpinan alat kelengkapan Dewan, hingga mekanisme penjatuhan sanksi yang ditujukan khusus kepada anggota DPR jika melanggar aturan internal mereka, bukan menciptakan norma hukum yang berlaku umum untuk masyarakat luas.

Dari hal ini revisi tata tertib yang dilakukan DPR dengan menambahkan Pasal 228 A sudah melenceng dari peraturan perundang-undangan dan tidak sesuai dengan fungsi pengawasan yang sebenarnya. Hakikat dari peraturan inkonstitusional itu hanya mengikat ke dalam bukan ke luar, Karena tata tertib sesungguhnya hanya merupakan pengaturan teknis internal lembaga parlemen yang bersumber pada UU MD3 sebagai satu-satunya rujukan. Selain itu

---

<sup>18</sup> Hotma P. Sibuea, 2010, Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik, Erlangga: Jakarta, hlm 101.

menurut penulis Pasal 228 A secara substantif bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dari segi fungsi pengawasan yang dimiliki DPR itu sendiri adalah mengawasi organ pemerintahan lain dalam menjalankan undang-undang, bukan sebuah kinerja personal seorang pejabat yang menimbulkan konflik kepentingan. Maka dengan latar belakang yang telah dipaparkan, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“KONSTITUSINALITAS FUNGSI**

**PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT MELALUI INSTRUMEN HUKUM TATA TERTIB DEWAN PERWAKILAN RAKYAT”**

## **B. Perumusan Masalah**

Agar tercapainya tujuan dari penulisan maka dalam penelitian ini penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Jangkauan Norma Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Sebagai Produk Hukum Lembaga?
2. Apakah ketentuan Pasal 228 A Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dapat digolongkan sebagai fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan permasalahan yang penulis kemukakan diatas yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Jangkauan norma Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat sebagai produk hukum lembaga.

2. Untuk mengetahui konstusionalitas pengaturan Pasal 228 A sebagai instrumen pengawasan DPR-RI

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penulisan hukum ini diharapkan dapat menjadi masukan yang bermanfaat bagi semua pihak. Oleh karena itu manfaat ini dikelompokkan menjadi dua, yaitu:

1. Manfaat Teoritis.

Penelitian ini merupakan upaya pemberian sumbangan ilmiah terhadap kepustakaan Hukum Tata Negara Khususnya yang berkaitan dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Penelitian ini juga sebagai bentuk implikasi ilmu akademik yang penulis dapatkan selama perkuliahan, sekaligus sebagai sarana untuk memahami tindakan DPR dalam mengesahkan revisi tata tertib DPR dengan menambahkan Pasal 228A terkait dengan DPR dapat mengevaluasi pejabat negara, serta menambah pengetahuan dan pemahaman penulis mengenai Hukum Tata Negara.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini memiliki manfaat sebagai berikut:

- a) Bagi penulis sebagai tambahan ilmu pengetahuan dan wawasan, serta untuk memenuhi sebagian persyaratan dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum.
- b) Bagi Universitas Andalas Sebagai Tambahan referensi kepustakaan dan penelitian terkhusus di jurusan ilmu hukum dengan program kekhususan hukum tata negara.

- c) Bagi Pembaca dan Peneliti selanjutnya sebagai tambahan informasi wawasan dan ilmu pengetahuan, serta sebagai referensi untuk mendukung penelitian selanjutnya.

## E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, oleh karena itu penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten dengan mengandalkan analisa dan konstruksi.<sup>19</sup>

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian ini juga biasa disebut dengan istilah penelitian hukum doktrinal. Disebut dengan penelitian doktrinal karena dalam penelitian ini akan dilakukan atau ditujukan hanya kepada peraturan tertulis atau bahan-bahan hukum saja.<sup>20</sup> Maka dalam penelitian ini hanya menggunakan data sekunder yaitu bahan hukum dalam melakukan penelitian ini.

### 2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif. Pendekatan penelitian hukum normatif yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

- a) Pendekatan Undang-Undang (*statute aproach*)

---

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, "Penelitian Hukum Suatu Tinjauan Singkat", Jakarta: Raja Grafindo Press, hlm. 1.

<sup>20</sup> Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm. 45-46.

Pendekatan undang-undang adalah peneliti bertujuan menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai pijakan awal dalam melakukan analisis.<sup>21</sup> Maka dalam penelitian ini akan mengkaji Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib sebagaimana diubah dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2025 tentang Tata Tertib.

b) Pendekatan Kasus (*case approach*)

Pendekatan kasus adalah pendekatan dengan menelaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu dalam penelitian ini.<sup>22</sup> Adapun isu yang berkaitan dengan Pasal 228 A Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2025 tentang Tata Tertib yang dibuat sebagai fungsi pengawasan DPR.

c) Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konsep ini berasal dari berbagai pandangan yang telah berkembang dalam ilmu hukum. Selain itu, doktrin-doktrin yang ada juga menjadi landasan penting dalam analisis hukum.<sup>23</sup>

### 3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

---

<sup>21</sup> Sigit Sapto Nugroho, Anik Tri Hanyani & Farkhani, Metodologi Riset Hukum, Oase Pustaka, Sukoharjo, hlm. 95.

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 97.

<sup>23</sup> *Ibid*.

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdiri dari norma dasar dan peraturan perundang-undangan yang mengikat bagi individu maupun masyarakat yang dapat membantu penulisan dan peraturan-peraturan lainnya yang terkait dengan dokumen Negara Hukum Demokrasi, yaitu :

i. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945

ii. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun

2014 sebagaimana yang telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

iii. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun

2020 Tentang Tata Tertib sebagaimana yang telah diubah melalui Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Tata Tertib.



b) Bahan hukum sekunder

Yaitu bahan hukum yang terkait dengan buku-buku hukum yang termasuk di dalamnya skripsi, tesis, disertasi hukum, dan jurnal-jurnal hukum.<sup>24</sup>

c) Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan hukum yang juga dikenal sebagai bahan non hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.<sup>25</sup>

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum, teknik pengumpulan bahan yang akan digunakan tergantung dari jenis penelitian karena jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian hukum normatif, maka penulis akan memfokuskan pada penelitian kepustakaan (*liberary reaserch*).<sup>26</sup>

5. Pengolahan Bahan Hukum

Terhadap bahan-bahan hukum yang dikumpulkan. Dilakukan rekonstruksi, pencatatan dan klasifikasi berdasarkan relevansinya terhadap bahan-bahan hukum seperti perundang-undangan, buku-buku, majalah, surat kabar, situs internet, maupun bahan bacaan lainnya yang berkaitan dengan penulisan skripsi ini.

6. Analisis Bahan Hukum

---

<sup>24</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Prenamedia group, Jakarta, hlm.195-196.

<sup>25</sup> Ishaq, 2020, *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, Bandung, Alfabeta, hlm. 68.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 24

Data-data yang diperoleh penulis dalam penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif, yaitu penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.<sup>27</sup> Sehingga hasil akhirnya akan bersifat deskriptif analitis yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian serta dapat menjawab permasalahan yang dikaji.



---

<sup>27</sup> Zainuddin Ali, 2010, *“Metode Penelitian Hukum”*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 105.