

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lembaga negara secara sederhana dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non-pemerintahan yang dalam Bahasa Inggris disebut *non-Government Organization* atau *non Governmental Organization* (NGO'S).¹ Oleh sebab itu, lembaga yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga negara, lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.² Ajaran mengenai pemisahan kekuasaan ini dapat kita telusuri akar kemunculan dari pemikiran dari filsuf Inggris, yaitu John Locke dan filsuf Perancis Baron de Montesquie.³

John Locke berpendapat bahwa kekuasaan dapat dipisahkan dalam tiga lembaga kekuasaan: kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan federatif.⁴ Kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan yang melaksanakan undang undang, kekuasaan legislatif ialah kekuasaan yang melaksanakan untuk membuat atau merumuskan undang-undang, kekuasaan federatif ialah kekuasaan yang berkaitan dengan masalah hubungan luar negeri. Dari ketiga kekuasaan tersebut, kekuasaan legislatif adalah kekuasaan tertinggi.⁵

Pemikiran Locke kemudian dikembangkan oleh Montesquieu yang akhirnya melahirkan konsep *Trias Politica*, kekuasaan negara menurut Montesquieu dapat dibagi

¹Jimlly Asshiddiqie *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012).. hlm. 27

²*Ibid.* hlm. 27

³Belly Isnaeni, Trias Politica dan Implikasinya dalam Struktur Kelembagaan Negara Dalam UUD 1945 Pasca Amandemen, *Jurnal Magister Ilmu Hukum*, No.2 & vol. 6, Juli Tahun, 2021. <http://dx.doi.org/10.36722/jmih.v6i2.839>. hlm. 83

⁴*Ibid.*

⁵*Ibid.*

menjadi 3 cabang, yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif.⁶ Kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan yang memiliki fungsi menjalankan atau mengeksekusi setiap amanat rakyat yang diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan yang menjalankan fungsinya sebagai lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan, fungsi ini sering dijalankan oleh sebuah lembaga yang sering disebut parlemen yang disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan kekuasaan yudikatif yaitu kekuasaan yang berfungsi menegakkan supremasi hukum.⁷

Semenjak konstitusi Republik Indonesia mengalami amandemen, banyak perdebatan ketatanegaraan yang muncul ke permukaan dengan tanpa malu-malu lagi seperti zaman orde baru, perdebatan-perdebatan itu bergerak begitu saja dan sulit untuk dikendalikan, situasi itu menjadi salah satu tanda lahirnya era baru demokrasi di Indonesia. Sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum diamendemen, posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan lembaga tertinggi negara dan ada lima lembaga berada di bawahnya, termasuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).⁸

Perubahan pertama terhadap Undang-Undang Dasar 1945 selengkapya disebut UUD 1945 terjadi pada 19 Oktober 1999. Dengan materi perubahan di antaranya terkait dengan kekuasaan pembentukan Undang-Undang. Sebelumnya Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, namun setelah perubahan, ketentuan ini diubah menjadi Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang, sementara kekuasaan untuk

⁶Belly Isnaeni. *Op.Cit.* hlm. 83

⁷*Ibid.* hlm. 84

⁸Deddy Abusama, Optimalisasi Fungsi DPR dalam Melakukan Pengawasan untuk Mewujudkan Pemerintahan Bersih Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, *Jurnal Hukum Janabadra*. Vol. 3 (1), Mei 2019, hlm. 505

membentuk Undang-Undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat selengkapnya disebut DPR.⁹

Setelah amandemen, fungsi legislasi yang sebelumnya berada di tangan Presiden, berpindah ke tangan DPR, pergeseran kekuasaan ini membuat kedudukan DPR dari keadaan lemah (*powerless*) menjadi sangat kuat (*powerfull*).¹⁰ Reformasi ketatanegaraan melalui perubahan UUD 1945 telah membawa implikasi yang luas penyelenggaraan pemerintahan terutama terhadap lembaga-lembaga negara khususnya DPR.¹¹

DPR merupakan salah satu lembaga tinggi negara menurut UUD 1945. Kedudukan DPR sebagai lembaga negara di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), tetapi semua anggota DPR juga menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), menurut Pasal 19 UUD 1945 susunan DPR diatur dengan undang-undang yang mengaturnya. Keanggotaan DPR dapat disusun berdasarkan pemilihan, pengangkatan, dan dapat pula sebagian dipilih dan sebagian di angkat, dengan ketentuan semuanya itu diatur dengan undang-undang, tetapi harus diingat dan di pertimbangkan bahwa UUD 1945 menganut asas kedaulatan rakyat dan DPR adalah lembaga perwakilan rakyat yang didalamnya duduk wakil-wakil rakyat yang mewakili rakyat dan aspirasi rakyat.¹² Dalam pelaksanaan undang-undang dan garis-garis besar daripada haluan negara, DPR mengambil posisi sebagai pihak pengawas terhadap pemerintah.

DPR memiliki tiga fungsi utama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang diatur dalam Pasal 20A UUD 1945, yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi

⁹Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2019). hlm 174-175

¹⁰Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Pertama, 2009). hlm. 48

¹¹Abusama, Deddy Kurniawan *Op.cit.* hlm. 505

¹²Yudi Suparyanto, *Mengenal Lembaga Negara Indonesia*, (Klaten: Saka Mitra Kompetensi, 2018).. hlm. 7

legislasi yaitu fungsi yang dilaksanakan sebagai pewujudan kewenangan DPR selaku lembaga negara yang memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang, sebagaimana diamanatkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Fungsi anggaran yaitu fungsi yang dilaksanakan DPR bertujuan untuk membahas serta menetapkan persetujuan atau penolakan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diajukan oleh Presiden, sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Fungsi pengawasan yaitu fungsi yang dilaksanakan DPR dilakukan melalui pengawasan terhadap implementasi undang-undang dan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sebagai bentuk kontrol konstitusional terhadap jalannya pemerintahan dalam kerangka sistem *Checks and balances*.¹³

Pengaturan mengenai fungsi DPR tidak hanya diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, tetapi juga diperjelas dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang telah mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang secara umum dikenal sebagai Undang-Undang MD3.

Secara garis besar, kewenangan yang dimiliki oleh DPR mencakup tiga hal utama. Pertama, DPR memiliki kewenangan untuk membentuk undang-undang bersama pemerintah. Kedua, DPR berperan dalam menyusun dan menetapkan anggaran negara. Dan ketiga, DPR juga memiliki fungsi penting dalam mengawasi jalannya pemerintahan agar tetap berjalan sesuai dengan aturan dan kepentingan rakyat.¹⁴ Dalam pelaksanaan undang-

¹³I Dewa Gede Atmaja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum* (Malang: Setara Press, 2015).hlm. 5

¹⁴ K Anisa, Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, *Limbago: Journal of Constitutional Law* 1, no. 1 2021, <https://doi.org/10.22437/limbago.v1i1.8442>. hlm. 96

undang dan garis-garis besar daripada haluan negara, DPR mengambil posisi sebagai pihak pengawas terhadap pemerintah.

Fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR bertujuan untuk memastikan bahwa setiap langkah dan kebijakan pemerintah tetap sesuai dengan hukum serta berpihak pada kepentingan masyarakat. Karena itulah, seberapa efektif DPR menjalankan fungsi ini menjadi hal yang sangat penting dalam menjaga kualitas demokrasi yang sehat dan bertanggung jawab.¹⁵ Seiring berjalannya waktu, tantangan yang dihadapi DPR dalam menjalankan tugasnya menjadi semakin beragam dan kompleks. Isu-isu di bidang politik, ekonomi, dan sosial menuntut DPR untuk terus beradaptasi serta memperkuat fungsi pengawasannya, agar mampu merespons dinamika yang ada dengan lebih cepat dan tetap menjaga akuntabilitas di mata publik.

pada upaya memperkuat peran pengawasannya terhadap pemerintah, DPR melakukan revisi terhadap Pasal 228 dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib DPR. Sebelum di revisi oleh DPR, Pasal 228 berbunyi:

Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan menentukan agar DPR memberikan pertimbangan atau konsultasi, Pimpinan DPR memberikan pertimbangan atau konsultasi tersebut bersama pimpinan komisi terkait dan pimpinan Fraksi, kecuali Badan Musyawarah menentukan lain.

Setelah Pasal 228 di revisi oleh DPR, perubahan signifikan yang dihasilkan adalah penambahan di antara Pasal 228 dan Pasal 229 disisipkan 1 Pasal, yaitu Pasal 228A sehingga berbunyi

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

¹⁵ Hasmiyati et al. Op. cit hlm. 2

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

Dengan adanya revisi terhadap Pasal 228 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib yang dilakukan oleh DPR, sebenarnya menimbulkan persoalan tersendiri. Langkah yang di ambil DPR dinilai bertentangan dengan ketentuan dalam UU MD3 karena dalam Pasal 74 Ayat 4 UU MD3, jelas menentukan:

bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya dapat meminta Presiden untuk memberikan sanksi administratif kepada pejabat negara yang berada dalam lingkup kekuasaan Presiden atau pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan atau mengabaikan rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Hal di atas menunjukkan bahwa secara tidak langsung DPR tengah melakukan diversifikasi kewenangan, yang dalam praktiknya dapat diartikan sebagai bentuk pengambilalihan sebagian kewenangan yang secara konstitusional merupakan hak prerogatif Presiden. Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketidakseimbangan dalam sistem ketatanegaraan yang menganut prinsip pemisahan kekuasaan.¹⁶ I Dewa Gede Palguna berpendapat “DPR seharusnya memahami bahwa aturan internal mereka tidak bisa serta merta mengikat lembaga lain dan aturan ini bertentangan dengan prinsip kekuasaan (*checks and balances*)”¹⁷

Pada Pasal 4 UUD 1945, menyatakan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar. Dalam melakukan kewajibannya presiden

¹⁶Nicholas Martua Siagian, Revisi Kilat Tata Tertib DPR_ Diversifikasi Kewenangan Hingga Distorsi Ketatanegaraan, *Hukum online*. 2025 hlm 1

¹⁷ Kompas DPR Revisi Tata Tertib_ Apa Artinya Untuk Pejabat Publik_, <https://www.kompas.com/skola/read/2025/02/05/200000269/dpr-revisi-tata-tertib--apa-artinya-untuk-pejabat-publik-> hlm. 2

dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.”

Pasal 4 UUD 1945 secara jelas menunjukkan bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem ini, Presiden bukan hanya menjadi kepala negara, tetapi juga pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi. Artinya, Presiden memiliki wewenang untuk membentuk kabinet, menyusun struktur pemerintahan, serta mengangkat dan memberhentikan pejabat publik. Seluruh kewenangan ini dilaksanakan berdasarkan ketentuan yang telah diatur dalam konstitusi.¹⁸

Tata Tertib DPR mulai dirumuskan tak lama setelah Indonesia merdeka, bersama dengan terbentuknya lembaga perwakilan rakyat sebagai dari sistem pemerintahan yang baru. Seiring berjalannya waktu dari Orde Lama hingga masa Reformasi Tata Tertib DPR mengalami berbagai perubahan, perubahan ini mencerminkan upaya untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan politik nasional serta dinamika ketatanegaraan, agar fungsi dan peran DPR sebagai wakil rakyat dapat dijalankan secara lebih efektif dan demokratis.¹⁹

Tata tertib DPR harus diadakan karena beberapa alasan:

- a. Mengatur mekanisme Kerja DPR: Tata Tertib DPR diperlukan untuk menciptakan tata kerja yang terstruktur dan sistematis dalam menjalankan fungsi-fungsi konstitusional DPR.
- b. Menjamin Akuntabilitas dan Transparansi: Dengan adanya Tata Tertib, proses pengambilan keputusan di DPR dapat dilakukan secara transparan dan akuntabel, sehingga meminimalisir praktik-praktik yang tidak sesuai dengan prinsip demokrasi.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Syahrul Ibad, Politik Hukum Tata Negara Dalam Konfigurasi Politik dan Produk Hukum di Indonesia, *Hukmy : Jurnal Hukum* 4 (May 12, 2024): 604–20, <https://doi.org/10.35316/hukmy.2024.v4i1.604-620>.

- c. Menjaga Keseimbangan Kekuasaan: Tata Tertib DPR juga berfungsi untuk memastikan bahwa DPR menjalankan kewenangannya tanpa melanggar independensi lembaga lain, sesuai dengan prinsip *check and balance*.²⁰

Penambahan Pasal 228A dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata tertib menimbulkan berbagai perdebatan, terutama terkait substansi dan dampaknya terhadap mekanisme pengawasan. Dalam Pasal ini, DPR diberikan kewenangan untuk melakukan evaluasi secara berkala terhadap pejabat negara yang sebelumnya telah lolos melalui proses uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*).²¹ Secara teoritis, ketentuan ini bertujuan untuk memperkuat fungsi pengawasan DPR. Namun, di sisi lain muncul kekhawatiran mengenai potensi tumpang tindih kewenangan dengan lembaga lain serta kemungkinan gangguan terhadap independensi pejabat yang telah di lantik.

Pada praktiknya, penerapan Pasal 228A Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 menimbulkan sejumlah konflik yang cukup serius, terutama dalam kaitannya dengan fungsi pengawasan DPR dan kewenangan konstitusional yang dimilikinya. Beberapa isu utama yang muncul yaitu:²²

1. Intervensi terhadap Independensi Lembaga Negara
2. Pelanggaran terhadap prinsip *Due of Law*
3. Potensi *Abuse of Power*
4. Hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Penambahan Pasal 228A dalam Tata Tertib DPR memunculkan persoalan hukum yang cukup krusial. Pasal ini dinilai berpotensi melanggar prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, karena memuat ketentuan yang bisa dianggap mengatur bahkan mengintervensi kewenangan lembaga negara lain yang secara konstitusional berada di luar jangkauan

²⁰Lukman Ansar *Op.Cit. hlm. 4*

²¹Revisi kilat Tatib DPR. *Op.Cit. hlm. 2*

²²Hasmiyati. *Op.Cit. hlm. 6*

kewenangan DPR. Hal ini menimbulkan bahwa DPR telah melampaui batas peran yang semestinya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang dan dapat menciptakan konflik norma (*Norm Conflict*), karena keberadaan Pasal tersebut tidak memiliki dasar hukum yang jelas pada undang-undang dan berpotensi bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi.

Secara teori hukum tata negara, setiap lembaga Negara wajib tunduk pada prinsip pembagian kekuasaan dan prinsip *check and balance*. Intervensi antar lembaga yang tidak diatur secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan dapat mengganggu keseimbangan kekuasaan serta menciptakan ketidakpastian hukum. Urgensi kajian ini terletak pada pentingnya menyesuaikan norma-norma yang ada agar sejalan dengan prinsip negara hukum (*Rechtsstaat*). Dalam konteks ini, setiap tindakan lembaga negara harus didasarkan pada aturan hukum yang jelas dan sah, serta tidak melampaui batasan kewenangan yang telah ditentukan oleh konstitusi maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis tertarik untuk mengkaji mengenai “Eksistensi Pasal 228A Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Perubahan Atas Peraturan Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat ”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dipaparkan oleh penulis, adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana eksistensi Pasal 228A dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dalam Peraturan Perundang-Undangan Indonesia ?
2. Apakah Pasal 228A dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat masih relevan dan perlu dipertahankan untuk diterapkan di masa mendatang ?

C. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis kesesuaian Pasal 228A dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dengan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia
2. Mengevaluasi relevansi Pasal 228A dalam konteks dinamika ketatanegaraan dan kebutuhan tata kelola lembaga legislatif saat ini

D. Manfaat Penelitian

- a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan bisa menjadi sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum tata negara. Dengan mengulas secara mendalam tentang Pasal 228A Tata Tertib DPR, penelitian ini dapat memperkaya pemahaman kita mengenai bagaimana seharusnya batas kewenangan lembaga legislatif dijalankan agar tetap selaras dengan prinsip pembagian kekuasaan dan tidak tumpang tindih dengan kewenangan lembaga negara lain.
- b. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi acuan dan masukan bagi pembuat kebijakan, khususnya DPR dan lembaga terkait, dalam meninjau ulang ketentuan Pasal 228A tentang Tata Tertib DPR, penelitian ini juga diharapkan dapat membantu mencegah potensi penumpukan kekuasaan di satu lembaga (*super power*), serta menjaga keseimbangan dan keharmonisan relasi antar lembaga negara sesuai dengan prinsip konstitusional.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual bertujuan untuk memberikan penjelasan dalam penulisan penelitian ini. Terdapat beberapa istilah dasar dan definisi khusus yang digunakan, dan mungkin perlu dikiranya ada batasan definisi sebagai berikut:

1. Eksistensi

Berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) Eksistensi menunjukan kepada padanan kata keberadaan. Eksistensi berakar dari kata Latin *existere*, yang bermakna muncul, ada, timbul, atau memiliki keberadaan nyata. Istilah *existere* sendiri terbentuk dari kata *ex* yang berarti keluar dan *sistere* yang berarti tampil atau menampakkan diri.²³ Dalam ranah hukum, eksistensi tidak hanya berkaitan dengan keberadaan formal suatu norma, melainkan juga bagaimana norma tersebut hadir dan berperan sebagai aturan yang hidup, berlaku, serta memberikan makna dalam sistem ketatanegaraan. Oleh karena itu, keberadaan Pasal 228A Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2025 perlu dipahami bukan sekadar sebagai teks dalam dokumen peraturan, tetapi juga sebagai ketentuan yang tampil, berfungsi, dan menegaskan posisinya dalam konteks kewenangan DPR, mekanisme *check and balances*, serta tata urutan norma hukum.

2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Berdasarkan Pasal 20A Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPRD, DPD, mengatur bahwa DPR merupakan dewan perwakilan rakyat yang memiliki 3 fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. DPR adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat, DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.²⁴

²³Oktaviani Katuuk, Nourma Mewengkang, dan Edmon R Kalesaran, "Peran Komunikasi Organisasi Dalam Meningkatkan Eksistensi Sanggar Seni Vox Angelica," *Acta Diurna* 5, no. 5 (2016): hlm. 6, <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/actadiurnakomunikasi/article/view/13546>.

²⁴Rinaldi L. Abislom, Kedudukan dan Fungsi Badan Legislatif Pasca Amandemen UUD 1945, *Lex Administratum* 1, no. 3 (2019). hlm. 25

3. Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 adalah aturan yang mengatur tata tertib kerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Peraturan ini disahkan pada 2 April 2020 dan mulai berlaku sejak 26 Juni 2020. Tujuannya yaitu untuk mendukung jalanya pemerintahan yang demokratis dan sesuai dengan Pancasila serta Undang-Undang Dasar 1945.

F. Landasan Teoritis

1. Teori Lembaga Negara

Lembaga negara merupakan salah satu tonggak dan penopang untuk bangunan yang biasa disebut dengan negara yang sangat dibutuhkan agar tercapainya kemaslahatan dan tujuan dibentuknya negara tersebut, keberadaan mengenai kelembagaan negara.²⁵ Lembaga negara mempunyai makna yang esensinya kurang lebih sama. Dapat saja ketiganya digunakan untuk menyebutkan sesuatu organisasi yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan pemerintah negara, sehingga tinggal pilih apakah menggunakan istilah “badan negara”, “organ negara”, atau “lembaga negara”, yang penting ada konsistensi penggunaannya.²⁶ Patrialis Akbar menyatakan bahwa :

Guna melaksanakan fungsi negara, maka dibentuk alat perlengkapan negara atau dalam bahasa lain disebut sebagai lembaga-lembaga negara, dalam hal ini Ahmad Sukardja menyatakan bahwa alat perlengkapan negara itu sama dengan lembaga-lembaga negara, hanya saja berbeda pada penyebutannya saja, beliau meneruskan setiap lembaga negara memiliki kedudukan dan fungsi yang berbeda-beda, meskipun dalam perkembangannya terjadi dinamika yang signifikan dalam struktur kenegaraan. Organisasi negara pada prinsipnya terdiri dari tiga kekuasaan penting yaitu, kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat Undang-Undang, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk menjalankan Undang-Undang, kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk

hlm. 1 ²⁵Patrialis, Akbar, *Lembaga Negara Menurut UU NRI Tahun 1945* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).

²⁶*Ibid.* hlm. 5

mempertahankan Undang-Undang. Dalam praktiknya, tiga cabang kekuasaan ini terwujud dalam bentuk-bentuk lembaga negara.²⁷

2. Teori Peraturan Perundang – Undangan

Bagir Manan berpendapat yang mengutip pendapat P.J.P tentang *wet in materiele zin* melukiskan pengertian perundang-undangan dalam arti materil yang esensinya antara lain sebagai berikut.²⁸

- a. Peraturan perundang-undangan merupakan keputusan hukum yang dibuat secara tertulis. Karena sifatnya tertulis, peraturan ini termasuk dalam kategori hukum tertulis (*geschreven recht* atau *written law*).
- b. Peraturan perundang-undangan disusun oleh pejabat atau lembaga yang memiliki kewenangan resmi untuk membuat aturan yang bersifat mengikat secara umum (*algemeen*).
- c. Meskipun peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, bukan berarti harus berlaku untuk semua orang secara mutlak. Yang dimaksud dengan "mengikat umum" adalah bahwa aturan ini tidak ditujukan untuk peristiwa atau individu tertentu, melainkan berlaku secara luas dalam konteks umum.

3. Teori Kewenangan

Pada literatur politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang, kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).²⁹

Kewenangan sering di seajajarkan dengan istilah wewenang, istilah kewenangan digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum belanda. Phillipus M. Hadjon berpendapat, jika

²⁷*Ibid.* hlm. 7

²⁸Mahendra Kurniawan, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif* (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007).hlm. 5

²⁹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998). hlm. 35

dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya, “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat, dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.³⁰

G. Orisinalitas Penelitian

1.1 Tabel Orisinalitas Penelitian

No.	Nama/Judul	Universitas	Permasalahan	Hasil Perbedaan
1.	Penelitian Hasmiyati, Lukman Ansar, Tarmizi, A. Sultan Sulfian dengan judul “ Analisis Revisi Pasal 28A Peraturan DPR No.1 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib DPR”.	Universitas Andi Sudirman	Penelitian ini mengkaji mengenai revisi dari Pasal 228A tentang Tata Tertib DPR. Dari hasil pengkajian, maka dengan adanya penambahan atau penyisipan Pasal 228A Peraturan DPR No.1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib DPR banyak menimbulkan sejumlah masalah yang berpotensi mengintervensi independensi	Perbedaan dari penelitian diatas dengan penelitian ini terletak pada bagian pembahasan, dimana pembahasan dalam penelitian diatas adalah menganalisis revisi Pasal 228A Peraturan DPR No.1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib DPR, Sedangkan dalam penelitian ini membahas tentang terciptanya

³⁰Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang, *Universitas Airlangga*, (2019), n.d. hlm. 20

No.	Nama/Judul	Universitas	Permasalahan	Hasil Perbedaan
			lembaga negara.	konflik yang bertentangan dengan Undang-Undang MD3
2.	Penelitian Windy Rizky Putri dan M Sadam Husin dengan judul “ Impilikasi Yuridis Kewenangan DPR dalam Mencopot Hakim Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung terhadap Independensi Kekuasaan Kehakiman	Universitas Sriwijaya	Penelitian ini membahas kewenangan DPR mencopot hakim mahkamah konstitusi dan Mahkamah Agung dalam peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib DPR.	Dalam penelitian ini mengkaji tentang terciptanya suatu konflik terhadap penambahan Pasal 228 A yang bertentangan dengan Undang-Undang MD3
3.	Penelitian Dwiky Ramanda Putra dengan judul “Analisis Kewenangan Badan Legilasi Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Penyusunan Undang-Undang yang Baik”.	Universitas Sebelas Maret	Penelitian ini mengkaji tentang bagaimana tanggung jawab badan legislasi DPR untuk menyusun undang-undang sehingga pembahasan rancangan undang-undang tidak terhambat	Perbedaan dari penelitian diatas dengan penelitian penulis terletak pada bagian pembahasan, dimana pembahasan penelitian diatas ialah mengenai pelaksanaan peran serta tanggung jawab Badan Legilasi DPR dalam penyusunan undang-undang. Sedangkan, dalam penelitian ini

No.	Nama/Judul	Universitas	Permasalahan	Hasil Perbedaan
				membahas adanya isu hukum dari penambahan Pasal 228 A Tata Tertib DPR.

Perbedaan dari penelitian di atas dengan penelitian penulis terletak pada bagian pembahasan, di mana pembahasan penelitian diatas ialah mengenai pelaksanaan peran serta tanggung jawab Badan Legilasi DPR dalam penyusunan undang-undang. Sedangkan, dalam penelitian ini membahas adanya isu hukum dari penambahan Pasal 228A Tata Tertib DPR.

Perbedaan antara ketiga penelitian terdahulu dengan penelitian ini terletak pada pembahasan, di mana pembahasan dari penelitian terdahulu adalah membahas revisi dari penambahan Pasal 228A, sedangkan dalam penelitian ini membahas bagaimana keberadaan Pasal tersebut dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian membahas tentang kewenangan di mana penelitian terdahulu hanya fokus membahas kewenangan DPR, sedangkan dalam penelitian ini fokus kepada terciptanya konflik norma terhadap penambahan Pasal 228A.

H. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif (*normative legal research*) merupakan penelitian terhadap suatu norma yang ada dalam buku positif.

Bahder Johan Nasution berpendapat bahwa:

Penelitian yuridis adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.³¹

Penelitian yuridis normatif digunakan untuk mengkaji penambahan Pasal 228A Ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib DPR.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian merupakan sebuah rancangan yang akan digunakan dalam penelitian. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian yaitu:

- a. Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*Normative Approach*) yaitu dengan cara melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang dengan tujuan penelitian. Pada hal ini peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang MD3
- b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) yaitu dengan memaparkan konsep-konsep yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Pendekatan konsep ini digunakan untuk mengkaji konsep-konsep hukum seperti pemisahan kekuasaan, independensi lembaga negara, dan prinsip *due process of law*, yang menjadi dasar untuk menilai apakah penambahan Pasal 228A Tata Tertib DPR bertentangan dengan prinsip dasar sistem ketatanegaraan Indonesia.
- c. Pendekatan sejarah (*Historical Approach*) pendekatan historis ini dilaksanakan dengan menelaah latar belakang dari hal yang sedang dipelajari, serta melihat bagaimana pengaturannya berkembang dari waktu ke waktu. Menelaah ini

³¹ Bahder Johan Nasution, Metode Penelitian Hukum (Bandung: CV. Mandar Maju, 2008). hlm. 14

penting terutama ketika peneliti ingin memahami dasar filosofis dan pola pikir yang melatarbelakangi munculnya isu tersebut.³²

- d. Pendekatan kasus (*Case Approach*) dalam penelitian normatif bertujuan untuk memahami bagaimana norma atau kaidah hukum diterapkan dalam praktik. Dalam pelaksanaannya, pendekatan ini bisa dikombinasikan, sehingga sebuah penelitian hukum normatif memungkinkan menggunakan dua pendekatan atau lebih yang dianggap relevan.

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sumber-sumber yang digunakan sebagai dasar analisis dan berkaitan langsung dengan permasalahan yang sedang diteliti.³³ Adapun jenis-jenis bahan hukum tersebut antara lain sebagai berikut:

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah semua sumber hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara yuridis. Jenis bahan hukum ini mencakup peraturan perundang-undangan yang relevan dengan topik atau permasalahan yang sedang dibahas terkait dengan penelitian.³⁴ Bahan terdiri dari peraturan Perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas, seperti:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Peraturan Perundang-Undangan Nomor 12 Tahun 2011, tentang perubahan pertama Nomor 15 Tahun 2019, dan perubahan kedua Nomor 13 Tahun 2022
- c. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD

³² Irwansyah, *Penelitian Hukum* (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2021.). hlm. 141

³³ *Ibid*, hlm. 98

³⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2008). hlm. 29

d. Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib DPR

e. Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2025 tentang Tata Tertib DPR

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah sumber-sumber yang membantu menjelaskan atau mendukung pemahaman terhadap bahan hukum primer. Contohnya meliputi pendapat para ahli hukum yang dituangkan dalam buku, jurnal, artikel di internet, maupun makalah.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah sumber yang memberikan petunjuk atau penjelasan tambahan bahan hukum primer dan sekunder. Contohnya termasuk Kamus Hukum maupun Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini bertujuan untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Proses analisis dimulai dengan menginventarisasi data, yaitu mencatat dan mengumpulkan bahan-bahan yang relevan melalui kutipan yang tertata rapi. Tahap berikutnya adalah melakukan interpretasi terhadap data untuk memahami makna setiap subaspek dan bagaimana keterkaitannya satu sama lainnya. Terakhir, dilakukan analisis menyeluruh terhadap semua aspek untuk menangkap makna hubungan antar bagian secara keseluruhan.³⁵ Tujuan dari analisa data ini adalah mengungkap sebuah keadaan dan fenomena yang menjadi pokok permasalahan tentang penambahan Pasal 228A tentang Tata Tertib DPR.

³⁵Bahder Johan Nasution, *Op. Cit.* hlm. 174

I. Sitematika Penulisan

Sistematika penulisan merupakan susunan dari pokok-pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini. Adapun sistematika dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis menjelaskan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan masalah, tujuan penelitian, manfaat teoritis dan praktis, kerangka konseptual, landasan teori, metode penelitian, dan diakhir Bab ini dengan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini penulis akan menguraikan tinjauan umum tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Kewenaganya

BAB III PEMBAHASAN

Pada bab ini membahas tentang penerapan Pasal 228A Ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2020 tentang Tata Tertib DPR untuk menciptakan super power lembaga negara, dan bagaimana akibat hukum dari penyisipan Pasal 228A Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 terhadap lembaga negara lainnya.

BAB IV PENUTUP

Pada bab ini penulis akan mengemukakan kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilaksanakan dan yang telah dibahas pada bab sebelumnya dan saran-saran terhadap hasil penelitian.