

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945).¹ Indonesia merupakan negara yang menganut tradisi hukum Eropa kontinental yang sering disebut sebagai *civil law*.² *Civil law* dicirikan dengan sistem hukum tertulis, yang menjadi syarat utama bagi beroperasinya suatu negara. Hukum dan peraturan tertulis sangatlah penting dan mempunyai prioritas daripada putusan hakim dan/atau yurisprudensi.³

Sistem hukum *civil law* memiliki 3 (tiga) karakteristik yaitu keberadaan kodifikasi, fakta bahwa Undang-Undang merupakan sumber hukum utama karena tidak terikat oleh preseden, dan sifat sistem peradilan yang bersifat inkuisitorial (peran hakim). Sumber hukum utama dalam sistem *civil law* ini adalah Undang-Undang, yang merupakan serangkaian ketentuan yang sistematis dan saling terkait yang disusun berdasarkan pokok bahasan dan yang menjelaskan prinsip hukum, hak, kewajiban dan mekanisme hukum dasar. Undang-Undang biasanya ditetapkan oleh badan legislatif.⁴

Umumnya, penyelenggaraan sistem hukum ditujukan untuk menyelesaikan konflik-konflik yang timbul di kehidupan bermasyarakat. Oleh karena itu, eksistensi suatu masyarakat erat kaitannya dengan sistem hukum dan peradilan yang menyelesaikan konflik-konflik yang timbul dalam masyarakat. Maka, hukum dan segala sesuatu yang melingkupinya menjadi salah satu faktor penentu dalam menciptakan kehidupan yang aman dan bahagia dalam masyarakat.

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Jimly Asshidiqie, Perihal Undang-Undang, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), hlm. v

³ Choky R. Ramadhan, “Konvergensi *Civil Law* dan *Common Law* di Indonesia dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum” *Jurnal MIMBAR HUKUM*, 2018, 30 (2): 214 diakses pada tanggal 06 Januari 2023

⁴ Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, (Jakarta : Kencana, 2008), hal. 294.

Kedaulatan tertinggi bangsa Indonesia berada di tangan rakyat, ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Artinya, rakyat memiliki kedaulatan atas unsur-unsur kekuasaan negara dan konstitusi memberikan legitimasi kepada lembaga-lembaga negara, yang anggotanya dipilih secara demokratis oleh rakyat.⁵

Suatu negara memerlukan kekuasaan sebagai sarana untuk mencapai tujuan nasional. Menurut Miriam Budiardjo, kekuasaan adalah kemampuan individu atau kelompok untuk memengaruhi perilaku sesuai dengan keinginan dan tujuan orang yang memegang kekuasaan tersebut. Dari perspektif kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya disusun melalui 2 (dua) cara yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution/division of power*).⁶

Teori pemisahan kekuasaan merupakan teori yang bertujuan untuk membatasi pemusatan kekuasaan negara pada satu pihak atau pihak lainnya. *John Locke*, yang kemudian dikembangkan oleh *Montesquieu* dan diberi nama "*Trias Politica*" oleh *Immanuel Kant* yang membagi kekuasaan negara terdiri dari 3 (tiga) jenis kekuasaan. Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat Undang-Undang. Kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan menegakkan dan melaksanakan Undang-Undang. Ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili pelanggaran terhadap Undang-Undang.⁷

Menurut *Montesquieu* sebagaimana dikutip oleh Fitra Arsil, bahwa dalam suatu sistem pemerintahan negara ketiga macam kekuasaan itu haruslah terpisah, baik dilihat dari segi fungsinya (tugas) maupun aparatur (lembaga) yang menjalankannya. Independensi hanya dapat dijamin apabila ketiga fungsi kekuasaan itu tidak dipegang oleh satu orang atau badan, melainkan oleh tiga orang atau badan yang terpisah.⁸

⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁶ Rimdan, Kekuasaan Kehakiman Pasca-Amendemen Konstitusi, (Jakarta: Kencana, 2012), hal. 64.

⁷ Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Cet.Ke-1, Edisi Revisi, (Jakarta: Gramedia, 2008), hal. 282.

⁸ Fitra Arsil, Teori Sistem Pemerintahan Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara, (Depok : Raja Grafindo Persada, 2017), hal. 7.

John Locke dan *Montesquieu* memiliki konsep yang berbeda terkait pembagian kekuasaan tersebut. *John Locke* mengategorikan bahwa kekuasaan eksekutif juga mencakup yudikatif sebab mengadili juga berarti melaksanakan Undang-Undang. Sedangkan hubungan luar negeri (federatif) merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri. *Montesquieu* mengategorikan bahwa kekuasaan eksekutif juga mencakup kekuasaan federatif karena melakukan hubungan luar negeri itu termasuk kekuasaan eksekutif. Sedangkan yudikatif harus berdiri sendiri dan terpisah dari eksekutif.⁹

Di Indonesia, sistem penyelenggaraan negara sebelum amandemen UUD 1945 dilakukan dengan sistem pembagian kekuasaan. Akan tetapi, pasca amandemen UUD 1945 beralih dari pembagian kekuasaan menjadi pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan dibedakan menjadi 2 (dua) bagian yaitu pemisahan dalam arti material dan formal. Dalam arti material dibagi menjadi 3 (tiga) cabang yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif yang artinya tugasnya harus benar-benar terpisah atau terlepas antara cabang yang satu dengan cabang lainnya. Tidak ada hubungan kerjasama yang dapat menimbulkan penyimpangan pelaksanaan kekuasaan yang menjadi tanggungjawabnya. Misalnya sebelum amandemen UUD 1945 kedudukan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan dalam hubungannya dengan pembuatan Undang-Undang bahwa dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Pasca reformasi bergulir, setelah adanya perubahan UUD 1945 dilakukan amandemen untuk membagi kedaulatan negara secara horizontal di antara kekuasaan dan fungsi lembaga-lembaga negara yang ditetapkan dalam pemisahan kekuasaan, yang masing-masing sederajat dan bertanggung jawab untuk saling mengawasi dan menyeimbangkan atau dikenal sebagai prinsip (*checks and balances*). Artinya, kekuasaan legislatif untuk membuat Undang-Undang dialihkan dari kekuasaan Presiden kepada

⁹ Moh. Mahfud MD, Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2001), hal. 73.

kewenangan DPR. Sehingga Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 berubah menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada DPR.

Jelaslah bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi UUD 1945 menganut sistem pemisahan kekuasaan atau yang lebih dikenal dengan istilah “*separation of powers*”, bukan sistem “*distribution of power*” yang artinya kekuasaan dibagi-bagi. Sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan dan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga negara sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945, kekuasaan legislasi dipegang oleh DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan tata kelola pemerintahan. DPR memiliki kewenangan untuk membuat Undang-Undang, tetapi semua Rancangan Undang-Undang (RUU) harus dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden untuk memastikan keseimbangan. Sementara itu, DPD hanya dapat mengajukan RUU yang kaitannya dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pemekaran daerah dan pengelolaan sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya.

Sejalan dengan tugasnya DPR sebagai badan legislasi yang bertugas untuk membentuk dan membuat Undang-Undang, bukan berarti kewenangan tersebut dapat digunakan dengan sewenang-wenang. Artinya segala peraturan yang dibentuk dan dibuat tidak boleh mencederai tujuan hukum dan harus mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Dalam hal peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan dibuat itu dapat mendukung tegaknya prinsip negara hukum, sekurang-kurangnya diperlukan 2 (dua) tata tertib, yaitu tata tertib pokok/dasar peraturan perundang-undangan dan tata tertib pembentukan peraturan perundang-undangan. Tata tertib pokok peraturan perundang-undangan menyangkut asas, jenis, hierarki dan materi muatan. Sedangkan tata tertib pembentukan peraturan perundang-undangan menyangkut perencanaan, penyusunan,

pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangannya.¹⁰

Umumnya, permasalahan tatanan dasar peraturan perundang-undangan disebabkan oleh banyak faktor, misalnya belum memadainya penguasaan jenis peraturan perundang-undangan yang dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan, belum dapat dipastikannya isi peraturan perundang-undangan dan belum jelasnya hierarki peraturan perundang-undangan yang menyebabkan sulitnya pengujian peraturan perundang-undangan tersebut.

Konsep hierarki peraturan perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dari teori *Hans Kelsen* dan *Hans Nawiasky*. Berdasarkan kedua teori sebagaimana dikutip oleh Nisrina Irbah Sati bahwa menurut *Hans Kelsen*, pada hakikatnya terdapat dua kelompok norma dalam hukum, yaitu norma yang lebih rendah dan norma yang lebih tinggi. Terkait dengan kedua norma tersebut, keabsahan norma yang lebih rendah dapat diuji dengan membandingkannya dengan norma yang lebih tinggi secara hierarki. Selanjutnya *Hans Nawiasky* menguraikan bahwa struktur norma hukum tersusun dalam struktur hukum stupa (*stufenformig*) yang terdiri dari bagian-bagian tertentu (*zwischenstufe*).¹¹

Sehubungan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (selanjutnya disebut UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang) mengatur bahwa :

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹²

¹⁰ Bayu Dwi Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undang: Permasalahan dan Solusinya", Masalah - Masalah Hukum, Jilid 47 No. 1, Januari 2018, Halaman 1-9, hal. 1.

¹¹ Nisrina Irbah Sat, "Ketetapan MPR dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", Jurnal Hukum & Pembangunan Vol. 49 No. 4, 2019, hal. 837-838.

¹² Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

Berdasarkan ketetapan hierarki peraturan perundang-undangan di atas, sejatinya peraturan DPR tidak memiliki definisi yang spesifik dalam hierarki peraturan perundang-undangan. akan tetapi penyebutannya merujuk dari Pasal 8 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan disebut sebanyak 41 kali dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut dengan UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3).

Pembentukan peraturan DPR merupakan amanat UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3 dan dituangkan secara tertulis dalam bentuk Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib (selanjutnya disebut Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2020 Tentang Tatib). Secara teori peraturan DPR bersifat internal, namun dalam praktiknya peraturan ini mengatur hal-hal yang bersifat eksternal. Peraturan DPR dapat memenuhi kriteria peraturan perundang-undangan, kecuali sifat mengikatnya secara umum. Secara teori, peraturan DPR tidak dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan, karena sifatnya hanya mengikat pembuatnya. Namun, secara substansi dan praktiknya peraturan DPR juga berlaku bagi subjek hukum yang berada di luar lingkup DPR misalnya dalam Pasal 365 Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2020 Tentang Tatib.¹³

Asas *checks and balances* penting dalam menjaga keseimbangan kekuasaan dalam pemerintahan yang sah dan demokratis. Namun, rancangan perubahan Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2020 Tentang Tatib yang dilakukan DPR ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum yang membahayakan. Adapun revisi tata tertib DPR ini mengatur bahwa DPR akan memiliki kewenangan baru untuk menilai bahkan memberhentikan pimpinan lembaga yang sebelumnya telah menjalani uji kelayakan di DPR. Adapun

¹³ Aditya Rahmadhony dkk, "Peraturan MPR, DPR dan DPD: Internal Regulation Atau Peraturan Perundang-Undangan", Vol. 19, Jurnal Legislasi Indonesia (2022), hal. 442.

lembaga yang terancam oleh aturan baru ini antara lain lembaga strategis seperti Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Padahal, kewenangan ini tidak secara tegas diberikan dalam Undang-Undang yang mengatur lembaga-lembaga tersebut.

Hierarkinya, peraturan tata tertib DPR hanyalah peraturan internal yang mengatur mekanisme kerja DPR sendiri, bukan peraturan lembaga negara lainnya. Apabila peraturan internal tersebut melanggar atau bertentangan dengan Undang-Undang lain, dapat menimbulkan kerancuan hukum dan penalaran yang sewenang-wenang. Misalnya, pemberhentian Pimpinan KPK diatur dalam Undang-Undang KPK yang secara jelas mengatur mekanisme dan alasan pemberhentian, seperti terlibat dalam tindak pidana atau pelanggaran etik yang berat. Begitu pula dengan Polri dan TNI yang tata cara pengangkatan dan pemberhentiannya diatur dalam Undang-Undang Polri dan Undang-Undang TNI. Adanya revisi terhadap peraturan DPR yang baru, terdapat risiko adanya campur tangan politik yang dapat merusak independensi lembaga tersebut.

Meskipun DPR memiliki fungsi pengawasan terhadap lembaga eksekutif, namun mekanisme yang diatur dalam berbagai instrumen operasional seperti komisi dan alat kelengkapan dewan sudah memadai untuk menjalankan fungsinya. Jika DPR ingin mengevaluasi kinerja pimpinan lembaga, mekanisme dengar pendapat atau pembentukan panitia khusus dapat menjadi solusi yang lebih konstitusional tanpa harus membuat aturan yang dapat melampaui kewenangan DPR. Upaya DPR untuk memperluas kewenangannya melalui peraturan internal menuai resistensi dari berbagai pemangku kepentingan, baik dari masyarakat maupun lembaga yang terkait langsung. Keputusan sepihak ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan potensi konflik antarlembaga negara, sehingga mengancam stabilitas pemerintahan.

Dalam sistem hukum Indonesia, semua peraturan perundang-undangan harus

mengikuti hierarki norma hukum yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945. Tata tertib DPR sebagai aturan internal, jelas tidak dapat bertentangan dengan Undang-Undang yang lebih tinggi, apalagi bertentangan dengan konstitusi. Jika DPR ingin memperluas kewenangannya untuk menilai pimpinan lembaga negara, DPR harus mengubah Undang-Undang melalui proses legislasi yang transparan dan partisipatif, bukan melalui revisi aturan internal secara sepihak. Pada akhirnya, sebagai lembaga legislatif, DPR harus memahami bahwa kepercayaan publik terhadap lembaga negara sangat bergantung pada kepastian hukum. Ketika peraturan yang ditetapkan melanggar batasan konstitusional dan bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi, hasilnya bukan sistem pemerintahan yang menguat, melainkan kekacauan hukum yang merugikan semua pihak. Oleh karena itu, DPR harus kembali pada prinsip konstitusionalisme dan memastikan bahwa semua peraturan yang ditetapkan tetap berada dalam kerangka hukum yang tepat.

Sehubungan dengan uraian dalam latar belakang masalah di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih detail lagi terkait rancangan tata tertib DPR terbaru yang sedang menjadi isu fenomenal di awal tahun 2025 ini dalam bentuk skripsi dengan judul **“ANALISA YURIDIS TENTANG KEDUDUKAN HUKUM TATA TERTIB DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.”**

B. Rumusan Masalah

Sebagaimana uraian latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan hukum tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam hierarki peraturan perundang-undangan?
2. Apakah Mahkamah Agung berwenang melakukan *judicial review* terhadap tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan adanya penelitian skripsi ini yaitu :

1. Mengetahui kedudukan hukum tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam hierarki peraturan perundang-undangan.
2. Mengetahui apakah Mahkamah Agung berwenang melakukan *judicial review* terhadap tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian dalam skripsi ini yaitu :

1. Akademis

Secara teoritis, skripsi ini diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmiah bagi ilmu hukum dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya pemahaman teoritis mengenai kedudukan hukum tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dalam hierarki peraturan perundang undangan. Selanjutnya penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang jelas dan bermanfaat bagi para akademisi hukum, praktisi hukum dan mahasiswa hukum dalam mengembangkan dan menambah wawasan ilmu pengetahuan dan memberikan sumbangan pemikiran, serta memberikan tambahan dokumentasi karya tulis, literatur dan bahan-bahan informasi ilmiah dan lain sebagainya.

2. Kelembagaan

Skripsi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi penambahan ilmu pengetahuan serta sebagai pedoman dan bahan rujukan bagi birokrat pemerintah, terutama bagi DPR untuk mengetahui kedudukan hukum tata tertib DPR dalam hierarki peraturan perundang undangan agar tidak bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya dan/atau mencederai tujuan hukum. Penelitian ini diharapkan untuk dijadikan sebagai bahan/masukan bagi DPR dalam menjalankan tugas dan wewenang serta kewenangannya sebagai lembaga legislasi yang hubungannya

berkaitan dengan regulasi yang dibuatnya.

3. Sosial/Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan bagi masyarakat bahwa DPR sebagai badan legislatif yang kewenangannya adalah menyusun dan membentuk Undang-Undang, peraturan hukum dan sejenisnya juga mempunyai batasan dalam kewenangannya tersebut agar sesuai dengan ketentuan dalam konstitusi dan tidak boleh bertentangan. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumbangan pemikiran bagi masyarakat terkait pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses pengawalan dan ikut serta dalam hal pengawasan terhadap langkah-langkah DPR dalam membentuk, menyusun serta merancang Undang-Undang, peraturan dan sejenisnya agar sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan tidak dilakukan secara sewenang-wenang.

