

Politik Hukum Kewenangan Evaluatif terhadap Pejabat Negara melalui Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat

Risky Arum Sejati¹, Rosmini², Herdiansyah Hamzah³

¹²³Program Studi Hukum, Universitas Mularman, Samarinda, Indonesia
riskyfhunmul@gmail.com¹

ABSTRACT

The People's Representative Council of the Republic of Indonesia (DPR RI) is a state institution that holds legislative, budgetary, and oversight functions. In its development, the DPR RI enacted DPR RI Regulation Number 1 of 2025 concerning the Rules of Procedure, which contains provisions regarding evaluative authority over state officials. This authority has sparked constitutional debate, as it was established through an internal institutional regulation and is not explicitly mandated by statute or the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. This study aims to examine and analyze the legal politics behind the formation of the DPR RI's evaluative authority over state officials through the DPR RI. The research method employed is normative legal research, utilizing statutory, conceptual, and historical approaches. The findings indicate that the evaluative authority embedded in the DPR RI Rules of Procedure constitutes a form of legislative authority expansion that lacks constitutional attribution or statutory delegation. From a legal-political standpoint, such regulation reflects a tendency toward the institutional strengthening of the DPR RI that potentially exceeds the boundaries of the oversight function as stipulated in the constitution.

Keywords: *house of representatives, evaluative authority, rules of procedure of the DPR, checks and balances*

ABSTRAK

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) merupakan lembaga negara yang memegang fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam perkembangannya, DPR RI menetapkan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2025 tentang Tata Tertib yang memuat pengaturan mengenai kewenangan evaluatif terhadap pejabat negara. Kewenangan tersebut menimbulkan perdebatan konstitusional karena dibentuk melalui peraturan internal lembaga dan tidak secara eksplisit diperintahkan oleh Undang-Undang dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis politik hukum pembentukan kewenangan evaluatif DPR RI terhadap pejabat negara melalui Tata Tertib DPR RI. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan historis. Hasil penelitian dan pembahasan menunjukkan bahwa kewenangan evaluatif dalam Tata Tertib DPR RI merupakan bentuk perluasan kewenangan legislatif yang tidak didasarkan pada atribusi konstitusional maupun delegasi undang-undang. Secara politik hukum, pengaturan tersebut mencerminkan kecenderungan penguatan posisi kelembagaan DPR RI yang berpotensi melampaui batas fungsi pengawasan yang diatur dalam konstitusi.

Kata kunci: *dewan perwakilan rakyat, kewenangan evaluatif, tata tertib DPR, checks and balances*

PENDAHULUAN

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) memiliki tiga fungsi utama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam menjalankan fungsinya, DPR RI memiliki sejumlah instrumen formal seperti hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat (Sunardi, 2018). Kewenangan tersebut diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

DPR RI memiliki kewenangan membentuk peraturan tata tertib sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 234 UU MD3 dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Pada ayat selanjutnya menegaskan bahwa ruang lingkup peraturan tata tertib berlaku di internal DPR RI. Namun demikian, kegaduhan terjadi akhir-akhir ini dikarenakan DPR RI membentuk kewenangan baru dalam perubahan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib yang disahkan menjadi Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2025 tentang Tata Tertib pada 4 Februari 2025. Perubahan ini memuat kewenangan evaluatif, yaitu DPR RI berhak melakukan evaluasi secara berkala terhadap calon yang ditetapkan dalam rapat paripurna DPR RI dan memiliki hasil rekomendasi yang bersifat mengikat. Ketentuan ini menimbulkan pertanyaan yuridis mengenai sejauh mana batas kewenangan pengawasan DPR RI terhadap lembaga negara lain, terutama dalam koridor sistem *checks and balances*.

Kewenangan evaluatif DPR RI menimbulkan permasalahan konstitusional karena frasa "evaluasi berkala" yang ditujukan kepada pejabat negara di lembaga negara lain tidak ditemukan dalam Undang-Undang maupun UUD NRI 1945. Lebih lanjut, kewenangan tersebut dimuat dalam peraturan yang sifatnya internal (*internal regeling*), seharusnya hanya mengikat subjek hukum di lingkungan internal DPR RI, tanpa memuat kewajiban mengikat bagi pejabat di lembaga negara lain. Pandangan selaras dikemukakan oleh I Dewa Gede Palguna, bahwa peraturan DPR RI tidak dapat serta merta mengikat lembaga negara lain karena dapat mengganggu prinsip *saparation of power* dan *checks and balances*. Akan tetapi, peraturan DPR RI tersebut justru mencakup pejabat negara dalam cabang kekuasaan yudikatif seperti hakim Mahkamah Konstitusi (MK) dan hakim Mahkamah Agung (MA), hingga lembaga independen seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Pelaksanaan fungsi pengawasan yang dijadikan dasar pembentukan kewenangan ini memunculkan kekhawatiran akan potensi intervensi terhadap lembaga negara lain serta pelanggaran terhadap prinsip hierarki peraturan perundang-undangan. Menurut pakar Hukum Tata Negara Bivitri Susanti, pengawasan DPR RI seharusnya diarahkan pada lembaganya, bukan terhadap individu yang sedang menjabat di lembaga tersebut, hal ini guna menghindari terbukanya ruang bagi penyalahgunaan kekuasaan politik (Justitia, . Lebih lanjut,

kewenangan yang tidak didasarkan pada atribusi yang jelas, berpotensi melampaui kewenangan (*ultra vires*) konstitusional DPR RI.

Selain pada aspek konstitusionalitas, penulis juga akan mengarahkan analisis pada aspek politik hukumnya, yaitu untuk mengetahui motif dan tujuan di balik pembentukan peraturan tersebut. Oleh karena itu, penulis menggunakan pendekatan politik hukum karena politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan diberlakukan (Setiawan, 2025). Dengan demikian, penelitian ini memungkinkan penilaian terhadap apakah perubahan peraturan tersebut telah selaras dengan prinsip-prinsip ketatanegaraan dan cita-cita konstitusional negara.

Sebagaimana telah disampaikan pada uraian di atas, penelitian ini akan diarahkan untuk menjawab rumusan masalah mengenai bagaimana konstruksi politik hukum kewenangan evaluatif terhadap pejabat negara dalam peraturan Tata Tertib DPR RI.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian doktrinal dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan historis. Sebagaimana ditegaskan Soetandyo Wignjosoebroto, penelitian doktrinal bertujuan untuk menilai apakah suatu norma selaras dengan sistem hukum yang berlaku dan prinsip konstitusional yang lebih tinggi (Komar dan Farah, 2020). Fokusnya adalah menguji kesesuaian norma internal DPR RI tersebut dengan prinsip-prinsip hukum tata negara, terutama mengenai batas kewenangan pengawasan legislatif, pemisahan kekuasaan, serta check and balances antar lembaga negara.

Dalam penelitian ini digunakan tiga macam pendekatan; pertama, pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Tata Tertib DPR RI (Marzuki, 2010). Kedua, pendekatan konseptual (*conseptual approach*) digunakan untuk mencermati dan melakukan kajian konsep hukum tentang pengaturan kewenangan evaluatif DPR RI. Ketiga, pendekatan historis (*historical approach*) untuk mengetahui dan menganalisis original ide di balik lahirnya pengaturan evaluatif DPR RI dalam meningkatkan fungsi pengawasan terhadap pejabat negara di lembaga negara lain.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konstruksi Politik Hukum Kewenangan Evaluatif Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Pejabat Negara

A. Kedudukan Tata Tertib DPR RI dalam Hierarki Norma

Konsekuensi negara yang menganut sistem hukum, baik itu *rechtsstaat* sebutan di Eropa Kontinental maupun *The Rule of Law* oleh A.V. Dicey di Anglo Amerika (Odi et al., 2024), segala aspek kehidupan dan jalannya pemerintahan harus berlandaskan oleh hukum yang dapat di lihat dalam berbagai bentuk peraturan negara (Sherley dan Chrissonia, 2025). Peraturan negara (*staatsregelings*) adalah peraturan yang disusun dan ditetapkan oleh negara

melalui organ-organnya (*staatsorgan*). *Staatsregelings* terbagi atas tiga jenis diantaranya *wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), *beleidsregels* (peraturan kebijakan) dan *beschikking* (penetapan/keputusan) (Anggono, 2018). Dengan demikian, setiap peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara dapat diidentifikasi keabsahannya berdasarkan jenis dan kedudukan peraturannya.

Menganalisis kedudukan Tata Tertib DPR dalam hierarki norma, dimulai dari menguraikan konsep hierarki norma dalam sistem hukum di Indonesia. Selanjutnya, menganalisis jenis peraturan Tata Tertib DPR sebagai peraturan internal (*internal regeling*) sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 234 UU MD3, serta menganalisis keterikatan peraturan tata tertib terhadap hierarki peraturan perundang-undangan sebagai konklusi.

Jenis dan hierarki norma dalam sistem hukum di Indonesia sebenarnya telah dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) dan perubahannya yang dikenal sebagai hierarki peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan hierarki peraturan tersebut, dapat disimpulkan bahwa hukum itu berjenjang atau berlapis-lapis (Maria, 2020).

Tata Tertib DPR RI tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan Pasal 7 UU P3, tetapi dapat dikategorikan dalam Pasal 8 UU P3 yang memberikan prasyarat yaitu: (1) diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi, atau (2) dibentuk berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga pembentuknya. Dalam Tata Tertib DPR RI Nomor 1 tahun 2025, dasar hukum mengingat memuat dua peraturan perundang-undangan, yaitu UU MD3 dan UU P3. Dalam ilmu peraturan perundang-undangan, menurut Maria Farida, dasar hukum pada bagian "mengingat" adalah landasan yuridis Untuk mengetahui pemenuhan syarat yang menjadi dasar landasan pembentukan suatu peraturan (Maria, 2020). Dengan demikian, langkah analitis berikutnya diarahkan untuk menganalisis kedua peraturan tersebut.

1. Landasan Pembentukan Tata Tertib DPR RI

Pasal 234 ayat (1) UU MD3 memberikan kewenangan kepada DPR RI untuk membentuk peraturan tata tertib, namun keberlakuannya secara tegas dibatasi pada lingkungan internal DPR. Meskipun Pasal 69 UU MD3 mengakui tiga fungsi DPR yakni legislasi, anggaran, dan pengawasan, keberadaan frasa "meningkatkan fungsi pengawasan" dalam Tata Tertib DPR tidak dapat dijadikan landasan bagi kewenangan evaluatif terhadap pejabat di lembaga negara lain.

Merujuk pada Pasal 71 UU MD3, kewenangan DPR terkait pejabat negara hanya sebatas pengajuan, pertimbangan, atau persetujuan atas calon pejabat tertentu. Norma ini tidak memberikan ruang bagi DPR untuk melakukan penilaian, evaluasi berkala, apalagi mengeluarkan rekomendasi mengikat yang berpotensi menciptakan hak recall. Menjadikan fungsi pengawasan sebagai fondasi kewenangan evaluatif merupakan kekeliruan dalam memahami batas pelaksanaan fungsi tersebut.

Pasal 79 ayat (1) UU MD3 mengatur tiga instrumen pengawasan DPR yakni hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat yang secara normatif hanya diarahkan kepada "pemerintah", yakni Presiden beserta kementeriannya dalam kerangka sistem presidensial (Basri et.al., 2024). Dengan demikian, objek pengawasan DPR secara konstitusional terbatas pada kebijakan eksekutif, bukan pada pejabat seperti hakim konstitusi, hakim agung, atau pimpinan lembaga negara independen.

Dari perspektif UU P3, peraturan tata tertib sebagai produk hukum DPR harus memenuhi syarat legitimasi yang diatur dalam Pasal 8 ayat (2). Meskipun DPR memiliki atribusi kewenangan untuk membentuk tata tertib, tidak terdapat norma dalam UU MD3 maupun peraturan yang lebih tinggi yang secara eksplisit membolehkan tata tertib memuat kewenangan evaluasi berkala terhadap pejabat di lembaga negara lain. Hal ini menunjukkan adanya pelampauan kewenangan dalam pembentukan Pasal 228A Tata Tertib DPR.

Secara yuridis dapat disimpulkan bahwa landasan pembentukan Tata Tertib DPR RI terkait pengaturan kewenangan evaluatif dalam Pasal 228A, menunjukkan ketidaksesuaian dengan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan dan atribusi kewenangan sebagaimana diatur dalam UU P3 dan UU MD3 yang dijadikan rujukan dasar hukum pembentukannya.

2. Tata Tertib DPR RI sebagai *Internal Regelings*

Tata Tertib DPR RI secara normatif berada dalam kategori internal regeling, yaitu peraturan yang dibentuk suatu lembaga negara untuk mengatur mekanisme internal seperti tata kerja dan hubungan kelembagaan di lingkungan lembaga tersebut. Sebagaimana ditegaskan oleh Maria Farida, bahwa peraturan internal lembaga negara tidak boleh melampaui fungsi pengaturan internalnya dan apalagi menciptakan akibat hukum terhadap lembaga lain (Maria, 2020).

Paham prinsip *sapARATION OF POWER* memandang hubungan antar lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan adalah bersifat horizontal dan sederajat (Subandi, 2023). Tidak terdapat hubungan hierarkis antara DPR RI dengan MK, MA, maupun lembaga negara independen. Oleh karena itu, penggunaan Tata Tertib DPR RI untuk mengevaluasi pejabat negara di Lembaga negara lain dan dilakukan secara berkala, tidak hanya melampaui sifat internal peraturan tersebut, melainkan bertentangan pula dengan prinsip *sapARATION OF POWER* yang menuntut adanya pembatasan kekuasaan, bukan dominasi satu lembaga atas lembaga lain.

3. Keterikatan Tata Tertib DPR RI pada Hierarki Norma

Hierarki norma oleh Hans Kelsen dijelaskan sebagai sistem hukum yang penyusunannya berjenjang atau bertingkat seperti anak tangga (Mahardika, 2019). Hubungan diantara norma tersebut adalah pengaturan pembuatan norma lainnya dan subordinasi pada konteks yang spasial (Aditya dan M. Reza, 2018). Artinya, setiap norma memperoleh validitasnya bukan dari kehendak pembentuknya semata, melainkan dari norma yang berada

diatasnya. Dengan demikian, tidak ada norma hukum yang berdiri sendiri, melainkan selalu terikat dalam suatu struktur normatif yang berjenjang dan saling mengait.

Pemikiran kelsen yang dikembangkan oleh Hans Nawiasky dalam *Algemeine Rechtlehre* yang membagi norma ke dalam beberapa lapisan, mulai dari *staatsfundamentalnorn*, *staatsgrudgesetz*, *formel gesetz*, hingga *verordnung* dan *autonome satzung* (Asshiddiqie & Ali, 2021). Dalam konstruksi ini, peraturan yang bersifat internal dan otonom seperti peraturan tata tertib lembaga negara ditempatkan pada lapisan norma yang paling bawah, sehingga ruang geraknya dibatasi ketat oleh norma diatasnya, baik konstitusi maupun undang-undang atau disebut peraturan otonom dari kewenangan atribusinya (Susanti. 2017). Dalam kerangka *stufenbau des recht*, norma yang berada di lapisan bawah tidak dibenarkan mengoreksi, mengubah, atau bahkan menafsirkan ulang norma yang berada di atasnya. Setiap upaya pelebaran fungsi melalui peraturan internal berpotensi menimbulkan disharmoni dalam sistem hukum.

B. Politik Hukum Perubahan Tata Tertib DPR RI

1. Arah Politik Hukum DPR RI dalam Perubahan Tata Tertib

Menurut Delia Noer, politik identik dengan aktivitas atau sikap yang berhubungan dengan kekuasaan untuk mempengaruhi atau mempertahankan suatu susunan masyarakat (Nugraha & Miftahul, 2023) Dapat diartikan, Delia memandang bahwa politik mengarah pada perilaku ataupun bentuk suatu aktivitas yang memiliki tujuan untuk mempertahankan tatanan kelompok masyarakat dengan menggunakan kekuasaan. Proses politik dalam merumuskan kebijakan disebut "politik hukum". Dalam arti politik hukum, politik dapat disebut policy dari pemangku kebijakan. Sejalan dengan pendapat tersebut, Mahfud menyebut politik hukum sebagai *legal policy* dari hukum yang akan diberlakukan. Menurut Padmo Wahjono, politik hukum berkaitan dengan arah kebijakan yang menentukan tujuan hukum yang akan ditetapkan.

Secara konstitusional, kewenangan DPR RI dalam menyusun dan mengubah peraturan tata tertib sebagai pedoman kerja internal lembaga perlu diperhatikan dengan seksama. Karena setiap perubahan terhadap peraturan tata tertib tetap merupakan produk *legal policy* DPR RI, didalamnya termuat norma-norma yang berpotensi memengaruhi tidak hanya pada internal, tetapi juga relasi DPR RI dengan lembaga dan pejabat negara lainnya. Dalam hal ini, perubahan tata tertib yang memasukkan kewenangan evaluatif terhadap pejabat negara menunjukkan adanya pergeseran orientasi pengaturan dari sekedar pengelolaan internal menuju penguatan peran DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan.

Secara normatif, fungsi pengawasan dimaksudkan sebagai mekanisme *checks and balances* terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara agar tetap berjalan sesuai dengan prinsip konstitusional dan tujuan negara. Dalam kerangka ini, penambahan kewenangan evaluatif tersebut dapat dilihat sebagai

upaya untuk memperkuat fungsi pengawasan melalui instrumen yang lebih aktif dan substantif. Evaluasi terhadap pejabat negara diposisikan sebagai sarana untuk menilai kinerja, akuntabilitas, dan kepatuhan pejabat negara terhadap kebijakan dan kepentingan publik yang diwakili oleh DPR RI.

Arah politik hukum perubahan Tata Tertib DPR RI tidak sepenuhnya dapat dipahami hanya sebagai penguatan fungsi pengawasan dalam arti klasik. Kewenangan evaluatif sebagaimana tertuang dalam tata tertib tersebut menunjukkan adanya kecenderungan perluasan peran kelembagaan DPR RI yang melampaui pengawasan prosedural atau politik semata. Evaluasi tidak berhenti pada fungsi kontrol melalui rapat kerja, hak interpelasi, atau hak angket, tetapi bergerak menuju penilaian substantif terhadap pejabat negara. Arah politik hukum DPR RI dalam perubahan peraturan tata tertib yang memuat kewenangan evaluatif terhadap pejabat negara menunjukkan ambivalensi kebijakan. Di satu sisi, perubahan tersebut merefleksikan kehendak untuk memperkuat fungsi pengawasan DPR RI sebagai representasi rakyat. Namun di sisi lain, perubahan tersebut juga mengindikasikan kecenderungan perluasan pengaruh kelembagaan DPR RI dalam relasi antar lembaga negara melalui instrumen norma internal.

2. Pertimbangan dan Motif Kelembagaan Kewenangan Evaluatif DPR RI

Untuk memahami motif kelembagaan secara mendalam, analisis terhadap dinamika pembahasan internal DPR RI menjadi krusial. Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 3 Februari 2025 yang membahas perubahan Tata Tertib DPR RI menghadirkan perdebatan substantif terkait penambahan Pasal 228A. Rapat tersebut berlangsung selama kurang lebih 4 jam dan melibatkan seluruh fraksi di DPR RI, dengan agenda meliputi: pengantar ketua rapat, presentasi Badan Keahlian DPR, tanggapan dan pembahasan anggota, pandangan mini fraksi, hingga pengambilan keputusan.

Ketua BKD, Inosentius Samsul, dalam paparannya menyampaikan bahwa usulan MKD didasarkan pada pertimbangan faktual:

"Sehubungan dengan peristiwa hukum yang melibatkan beberapa pejabat negara hasil uji kelayakan di DPR RI... situasi ini cukup mengganggu DPR... maka MKD berpendapat bahwa perlu penambahan pasal dalam Tatib dalam rangka menjaga marwah dan kehormatan DPR yang telah memilih pejabat-pejabat ini, maka DPR pun diberi ruang untuk mengevaluasi."

Pernyataan ini mengindikasikan bahwa motif kelembagaan utama adalah menjaga kredibilitas dan kehormatan DPR RI sebagai lembaga yang melakukan fungsi fit and propert test terhadap pejabat-pejabat negara. Ketika pejabat yang telah lolos uji kelayakan di DPR RI kemudian terlibat masalah hukum atau etika, hal tersebut dianggap dapat merusak reputasi dan martabat DPR RI sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Pembahasan Pasal 228A memunculkan perdebatan substantif di kalangan anggota Baleg, terutama terkait tiga isu krusial:

Pertama, ruang lingkup kewenangan evaluatif. Anggota Baleg dari Fraksi PDIP, Benny K. Harman, mempertanyakan batasan pejabat yang dapat

dievaluasi: "Apakah yang dimaksudkan itu semua yang calon-calon yang ditetapkan oleh DPR itu Hakim Agung, Komisioner Komisi Yudisial, BPK, KPK, Kapolri, Panglima TNI... Hakim MK, KPU, Bawaslu?" Kekhawatiran ini menunjukkan bahwa anggota DPR menyadari potensi luasnya implikasi pasal tersebut terhadap berbagai pejabat negara.

Kedua, dasar konstitusional kewenangan. Benny K. Harman juga menegaskan pentingnya landasan hukum yang jelas dalam UU MD3: "Di dalam sistem ketatanegaraan kita hanya satu kewenangan eksklusif DPR... yaitu tiga Hakim Mahkamah Konstitusi... maka dalam kaitan dengan ini ada dua sikap, DPR bisa mengevaluasi dan bisa me-recall." Pandangan ini menyoroti ketiadaan dasar yuridis eksplisit dalam UU MD3 untuk kewenangan evaluatif yang diusulkan.

Ketiga, mekanisme dan implikasi evaluasi. Anggota Baleg dari Fraksi PKS, Reni Astuti, mempertanyakan batasan dan konsekuensi evaluasi: "Apakah selama ini dengan tidak dilakukan evaluasi secara berkala... marwah DPR ini tidak terjaga?... Tolong dijelaskan... contoh case-nya apa yang membuat kemudian marwah DPR tidak terjaga dengan tidak adanya pasal ini."

Dari dinamika pembahasan ini, dapat diidentifikasi bahwa motif kelembagaan di balik kewenangan evaluatif meliputi: (1) menjaga kredibilitas DPR sebagai lembaga yang melakukan *fit and proper test*; (2) memperkuat fungsi pengawasan terhadap pejabat-pejabat hasil rekomendasi DPR; dan (3) menciptakan mekanisme akuntabilitas pasca-penetapan pejabat. Namun, perdebatan yang terjadi juga mengungkapkan kekhawatiran mendasar terkait ketiadaan landasan konstitusional yang eksplisit, potensi tumpang tindih dengan fungsi pengawasan komisi yang sudah ada, serta ketidakjelasan batasan dan mekanisme pelaksanaan kewenangan evaluatif tersebut.

Motif kelembagaan lain yang dapat diidentifikasi adalah keinginan DPR RI untuk meningkatkan daya tawar politiknya (*bargaining power*) terhadap pejabat negara yang berada di luar struktur internal DPR. Melalui mekanisme evaluatif, DPR tidak hanya menjalankan fungsi pengawasan secara pasif, tetapi juga berpotensi membangun posisi sebagai aktor yang memiliki otoritas normatif untuk menilai kinerja pejabat negara. Kewenangan evaluatif memiliki dimensi ganda. Secara simbolik, ia menegaskan supremasi lembaga perwakilan rakyat. Secara praktis, ia memperkuat posisi tawar dalam sistem ketatanegaraan.

3. Kewenangan Evaluatif DPR RI dalam Sistem Ketatanegaraan

Penempatan kewenangan evaluatif DPR RI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia perlu ditelaah dalam kerangka desain konstitusional yang mengatur relasi antarcabang kekuasaan. Sistem ketatanegaraan Indonesia menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang bersifat fungsional, di mana setiap lembaga negara memiliki kewenangan yang dibatasi dan saling mengimbangi dalam kerangka *checks and balances*. Pasca-amandemen UUD NRI 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia tidak lagi menganut *distribution of power* melainkan *separation of power* dengan mekanisme *checks and balances* yang lebih tegas (Sadono, et.al., 2017).

Dalam ketatanegaraan Indonesia, pasca-reformasi mekanisme pengawasan ditentukan yakni melekat pada DPR RI sebagai lembaga legislatif (Buana, 2023). Fungsi pengawasan inilah yang dimaksudkan sebagai mekanisme kontrol terhadap pelaksanaan kekuasaan eksekutif dan penyelenggaraan pemerintahan secara umum. Namun demikian, konstitusi tidak secara eksplisit mengatur kewenangan DPR RI untuk dapat melakukan evaluasi terhadap pejabat negara di luar konteks pengawasan politik yang bersifat umum.

Dari perspektif sistem ketatanegaraan, kewenangan evaluatif yang memiliki implikasi terhadap keberlanjutan jabatan atau legitimasi pejabat negara berpotensi mengubah relasi antar lembaga negara. DPR RI, secara konstitusional tidak memiliki kewenangan eksekutorial maupun yudisial, dapat ditempatkan pada posisi yang melampaui fungsi pengawasan apabila kewenangan evaluatif tersebut menghasilkan konsekuensi normatif atau politik yang mengikat pihak di luar DPR.

Dalam sistem presidensial Amerika Serikat, misalnya, Kongres (congress yang terdiri dari *House of Representative* dan Senat) memang memiliki kewenangan pengawasan (*oversight power*) yang luas terhadap cabang eksekutif, termasuk melalui mekanisme hearing, investigasi, dan pemanggilan pejabat publik (Purnama et al., 2022). Namun, seluruh kewenangan tersebut bersumber dari Konstitusi Amerika Serikat dan undang-undang federal, serta dilaksanakan melalui prosedur formal yang jelas, bukan melalui *internal rules of Congress* yang berdampak langsung terhadap keberlanjutan jabatan pejabat eksekutif.

Hal serupa juga ditemukan dalam praktik ketatanegaraan di Inggris yang menganut sistem parlementer. Parlemen Inggris menjalankan fungsi pengawasan melalui *parliamentary questions*, *select committees*, dan laporan pengawasan, tetapi mekanisme tersebut tidak pernah dimaksudkan sebagai instrumen evaluatif personal yang bersifat mengikat terhadap individu pejabat negara, apalagi dibentuk melalui *standing orders* atau aturan internal parlemen. Evaluasi kinerja pejabat publik dalam sistem ini lebih banyak ditempatkan dalam kerangka akuntabilitas politik kepada Perdana Menteri atau mekanisme administratif internal pemerintah, bukan sebagai kewenangan langsung parlemen terhadap individu pejabat (Ridlwan dan Zainal, 2019).

Perbandingan ini menunjukkan bahwa pengawasan parlemen dalam sistem ketatanegaraan modern pada dasarnya bersifat institusional, prosedural, dan normatif terbatas, serta selalu diletakkan dalam kerangka konstitusi dan undang-undang. Oleh karena itu, penempatan kewenangan evaluatif DPR RI terhadap pejabat negara melalui peraturan tata tertib yang secara hierarkis merupakan peraturan internal merupakan fenomena yang tidak lazim dalam praktik ketatanegaraan.

C. Konstruksi Yuridis Kewenangan Evaluatif dalam Pasal 228A

1. Ruang Lingkup dan Substansi Pasal 228A

Secara yuridis, terdapat beberapa frasa yang membuka ruang tafsir yang luas terhadap cakupan kewenangan DPR RI. Pertama, pada frasa “dapat melakukan evaluasi secara berkala”, merupakan frasa yang bersifat terbuka dan tidak disertai bentuk, paramter, jangka waktu, maupun alasan dilakukannya evaluasi tersebut. Ketidadaan batasan normatif ini yang menimbulkan ketidakjelasan mengenai standar evaluasi yang digunakan oleh DPR RI, serta menempatkan kewenangan evaluatif dalam ruang diskresi yang sangat luas. Selain itu, norma tersebut juga tidak memberikan penjelasan mengenai kondisi objektif yang dapat menjadi dasar dilakukannya evaluasi. Tidak terdapat kriteria mengenai apakah evaluasi dilakukan berdasarkan pelanggaran etik, ketidakmampuan kinerja, atau alasan lain yang bersifat administratif maupun konstitusional.

Pasal 228A ayat (1) juga secara tegas menentukan objek dari kewenangan evaluatif DPR RI, yaitu “calon yang ditetapkan dalam rapat paripurna DPR RI”. Dalam praktiknya, calon yang ditetapkan dalam rapat paripurna merupakan calon pejabat di suatu lembaga negara tertentu yang pengangkatannya melibatkan DPR RI melalui mekanisme persetujuan atau pemilihan. Untuk memahami ruang lingkup kewenangan evaluatif DPR RI sebagaimana diatur dalam Pasal 228A, berikut disajikan pemetaan objek evaluasi kewenangan tersebut.

Tabel 1. Objek Kewenangan Evaluatif DPR RI

Sumber: Analisis penulis dari berbagai peraturan perundang-undangan

No	Objek Evaluasi	Mekanisme DPR	Status Pejabat	Dasar Hukum
1	Hakim MK	Mengajukan	Pejabat Negara	UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 18 ayat (1) & Pasal 5.
2	Hakim MA	Menyetujui	Pejabat Negara	UU No.3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Pasal 8 ayat (1) & Pasal 6 ayat (1).
3	Anggota KY	Memilih	Pejabat Negara	UU Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Pasal 28 ayat (5) & Pasal 6 ayat (2).

4	Anggota BPK	Memilih	Pejabat Negara	UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Pasal 14.
5	Pimpinan KPK	Memilih	Pejabat Negara	UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Pasal 30 ayat (1) & Pasal 21 ayat (3).
6	Panglima TNI	Menyetujui	Pejabat Negara	UU Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan Atas UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 13.
7	Kapolri	Menyetujui	Pejabat Negara	UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 11 ayat (1).
8	Bawaslu	Memilih	Pejabat Negara	UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 121 ayat 2.
9	KPU	Memilih	Pejabat Negara	UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 25 ayat (2).
10	DKPP	Mengajukan	Pejabat Negara	UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 155 ayat (5).
11.	Komisioner OJK	Memilih	Pejabat Negara	UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Pasal 11 ayat (1).
12	Gubernur BI	Menyetujui	Pejabat Negara	UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Pasal 41 ayat (1).
13	Komisioner LPS	Memilih	Pejabat Negara	UU Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, Pasal 65 ayat (3).

Dalam KBBi Pejabat memiliki arti seseorang yang memegang jabatan penting. Sementara pejabat negara dalam undang-undang adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945 dan Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang. Dalam undang-undang lain dijelaskan bahwa pejabat negara adalah pimpinan dan

anggota lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945 dan pejabat negara yang secara tegas ditentukan dalam undang-undang. Adapun pengertian lain dalam Perpres Nomor 82 tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan, bahwa pejabat negara adalah pimpinan dan anggota lembaga negara. Sedikit gambaran mengenai kategori pejabat negara dapat dilihat dalam Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan berbagai definisi tersebut, maka pejabat yang termasuk dalam objek evaluasi DPR RI sebagaimana terlampir dalam tabel di atas dapat dikategorikan sebagai pejabat negara. Keterlibatan DPR RI dalam proses seleksi dan persetujuan pejabat negara tersebut pada dasarnya merupakan pelaksanaan fungsi pengawasan dan fungsi representatif DPR RI sebagaimana diatur dalam undang-undang. Namun demikian, keterlibatan tersebut secara yuridis bersifat *ex ante*, yakni sebelum pejabat tersebut secara resmi menjalankan jabatannya.

Berdasarkan analisis tersebut, secara substansial Pasal 228A tidak hanya mengatur mekanisme internal DPR RI, tetapi juga memuat norma yang berimplikasi pada relasi antar lembaga negara. Ruang lingkup kewenangan evaluatif yang dirumuskan secara terbuka, objek evaluasi yang mencakup pejabat negara di luar DPR RI, serta sifat mengikat dari hasil evaluasi menunjukkan adanya potensi perluasan fungsi DPR RI.

2. Kewenangan Evaluatif DPR RI dalam Perspektif Teori Kewenangan

Negara hukum adalah negara yang mengedepankan prinsip asas legalitas (*legaliteitbeginsei*) atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur* (Qamar & Farah, 2023). Setiap produk hukum yang dihasilkan harus didasarkan pada kewenangan yang sah, yang dibatasi oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan (Manan, 2009). Dalam konteks ini, Konstitusi secara sempit dapat dipahami sebagai UUD NRI 1945, sementara peraturan perundang-undangan merupakan norma tertulis yang bersifat mengikat dan dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat berwenang (Zaelani, 2012).

Secara terminologis, kewenangan dalam hukum tata negara sering kali diartikan sebagai kekuasaan hukum (*rectsmacht*) (Susanto, 2020). Menurut Soejono Soekanto, kekuasaan berkaitan dengan kemampuan seseorang atau kelompok untuk mempengaruhi orang atau kelompok lain, sedangkan wewenang berkaitan dengan kekuasaan yang mendapat legitimasi dari masyarakat serta sistem hukum (Anwary, 2017). Dengan demikian, tidak setiap kekuasaan dapat disebut sebagai kewenangan, tetapi kewenangan selalu mengandung unsur kekuasaan.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, tidak ditemukan perolehan kewenangan, baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat yang memberikan hak kepada DPR RI untuk melakukan evaluasi terhadap individu pejabat negara. Oleh karena itu, muatan Pasal 228A dalam Tata Tertib DPR RI berpotensi dikategorikan sebagai *ultra vires* apabila dibentuk atau dijalankan di luar kewenangan yang diberikan oleh norma yang lebih tinggi (Wahjuningati, 2024). Doktrin *ultra vires* menekankan bahwa suatu otoritas hanya dapat menjalankan kekuasaannya berdasarkan yang diberikan oleh hukum. Adapun konsekuensi

dari norma yang dikategorikan sebagai *ultra vires* adalah substansi norma tersebut tidak dapat mempengaruhi hak dan kewajiban seseorang. Dapat diartikan, jika Pasal 228A telah terbukti secara sah dan meyakinkan termasuk norma *ultra vires*, maka tidak ada kewajiban bagi pejabat negara yang dimaksud dalam objek kewenangan tersebut untuk mematuhi.

3. Potensi Pelebaran Fungsi Pengawasan menjadi Intervensi Politik

Dalam hukum tata negara, pembentukan kewenangan lembaga negara harus bersumber pada atribusi konstitusi atau delegasi undang-undang. Maria Farida menegaskan bahwa kewenangan yang tidak bersumber dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi merupakan bentuk pelampauan kewenangan (*detournement de pouvoir*) (Maria, 2020). Oleh karena itu penting untuk memahami potensi pelebaran fungsi pengawasan DPR RI menjadi intervensi politik bagi pejabat negara yang ditetapkan dalam rapat paripurna.

Fungsi pengawasan parlemen pada dasarnya bersifat politik (*political oversight*), bukan eksekutorial (Widodo, 2019). Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa fungsi pengawasan DPR RI merupakan pengawasan politik yang bertujuan untuk memastikan jalannya pemerintahan sesuai dengan kebijakan dan peraturan perundang-undangan, bukan untuk mengambil alih kewenangan lembaga lain atau melakukan penilaian yang bersifat mengikat secara hukum. Pengawasan DPR RI seharusnya berakhir pada rekomendasi politik, bukan pada tindakan yang berimplikasi langsung pada kedudukan hukum pejabat negara.

Intervensi politik dapat dipahami sebagai tindakan suatu lembaga lain secara tidak proporsional, sehingga mengganggu independensi dan otonomi kelembagaan. Montesquieu sejak awal telah mengingatkan bahwa pemusatan atau pencampuran kekuasaan dalam satu tangan akan melahirkan tirani. Prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang ia gagas tidak dimaksudkan untuk memisahkan kekuasaan secara absolut, melainkan untuk mencegah dominasi satu cabang kekuasaan atas cabang lainnya.

Pasal 228A Tata Tertib DPR memperkenalkan mekanisme evaluasi yang memiliki tiga karakteristik kunci: (1) dilakukan secara berkala; (2) menghasilkan keputusan yang bersifat mengikat; dan (3) ditindaklanjuti sesuai mekanisme yang berlaku. Ketiga karakteristik ini menandai pergeseran fundamental dari fungsi pengawasan tradisional menuju bentuk kewenangan yang lebih intervensi. Ketidakjelasan ini membuka ruang bagi penggunaan mekanisme evaluasi sebagai alat tekanan politik berkelanjutan. Tanpa batasan temporal yang tegas, DPR dapat melakukan evaluasi kapan saja, yang dalam praktiknya dapat digunakan sebagai instrumen untuk menekan pejabat negara yang kebijakannya tidak sejalan dengan kepentingan politik mayoritas DPR.

Karakter "mengikat" dari hasil evaluasi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 228A ayat (2) Tata Tertib DPR merupakan indikator selanjutnya dalam pelebaran fungsi pengawasan. Dalam konstruksi hukum tata negara Indonesia, keputusan yang bersifat mengikat umumnya merupakan produk dari lembaga yang memiliki kewenangan konstitusional atau legislatif yang tegas. Ketika hasil

evaluasi politik dinyatakan mengikat, muncul pertanyaan: mengikat bagi siapa dan dengan konsekuensi hukum apa?.

Analisis terhadap Pasal 228A Tata Tertib DPR dan dinamika pembahasannya mengungkapkan indikasi kuat terjadinya pelebaran fungsi pengawasan DPR menjadi intervensi politik. Pelebaran ini ditandai oleh beberapa karakteristik: (1) pergeseran dari pengawasan yang menghasilkan rekomendasi politik menjadi evaluasi yang bersifat mengikat; (2) ketiadaan batasan temporal yang membuka ruang bagi evaluasi berkelanjutan tanpa batas; (3) ambiguitas objek evaluasi yang tidak membedakan tingkat independensi konstitusional pejabat; dan (4) ketiadaan parameter objektif yang membuka pintu politisasi.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Konstruksi politik hukum kewenangan evaluatif DPR RI terhadap pejabat negara merupakan perluasan kewenangan tanpa landasan atribusi konsittusioal maupun delegasi undang-undang. Sebagai *internal regeling*, Tata Tertib seharusnya hanya mengikat internal DPR RI, namun kewenangan evaluatif justru berdampak eksternal terhadap pejabat negara di lembaga lain. Ketiadaan parameter yang jelas menunjukkan pelebaran fungsi pengawasan menjadi intervensi politik yang melampaui batas konstitusional dan bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

Saran

DPR RI sebaiknya melakukan peninjauan kembali terhadap pengaturan kewenangan evaluatif dalam Pasal 228A Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2025 tentang Tata Tertib. Peninjauan tersebut guna memastikan bahwa materi muatan tata tertib tetap berada dalam koridor internal regeling dan tidak melampaui kewenangan konstitusional DPR. Apabila DPR memandang perlu adanya penguatan fungsi pengawasan, maka penguatan tersebut seharusnya ditempuh melalui mekanisme yang diatur secara eksplisit dalam undang-undang, bukan melalui peraturan internal yang berimplikasi eksternal.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggono, B. D. (2018). *Perkembangan pembentukan undang-undang di Indonesia*. Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J., & Ali, M. (2021). *Teori hukum tata negara*. Rajawali Pers.
- I, Indra Farida. (2020). *Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses dan Teknik Penyusunan*. Kanisius.
- Manan, B. (2009). *Teori dan politik konstitusi*. FH UII Press.
- Marzuki, P. M. (2010). *Penelitian hukum*. Kencana Prenada Media Group.
- Nugraha, X., & Miftahul, M. (2023). Politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. *Jurnal Hukum*, 5(1), xx-xx.
- Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2025 tentang Tata Tertib DPR RI.

- Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan.
- Purnama, R., et al. (2022). Fungsi pengawasan parlemen dalam sistem presidensial. *Jurnal Ketatanegaraan*, 4(2).
- Ridlwani, Z., & Zainal, M. (2019). Sistem pengawasan parlemen dalam negara parlementer. *Jurnal Konstitusi*, 16(2).
- Susanto, A. (2020). Konsep kewenangan dalam hukum administrasi negara. *Jurnal Hukum*, 7(1).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Widodo, J. (2019). Fungsi pengawasan DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Hukum Tata Negara*, 3(1).
- Zaelani, M. (2012). *Hukum tata negara Indonesia*. RajaGrafindo Persada.