

TESIS

**FUNGSI TENAGA AHLI ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

***FUNCTIONS OF EXPERT STAFF OF MEMBERS OF THE HOUSE OF
PEOPLE'S REPRESENTATIVE OF THE REPUBLIC OF INDONESIA***



OLEH

**MUHAMMAD ABDILLAH ABIDIN
B012171035**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

HALAMAN JUDUL

**FUNGSI TENAGA AHLI ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh

MUHAMMAD ABDILLAH ABIDIN
NIM. B012171035

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

TESIS

FUNGSI TENAGA AHLI ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

FUNCTIONS OF EXPERT STAFF OF MEMBERS OF THE HOUSE OF PEOPLE'S REPRESENTATIVE OF THE REPUBLIC OF INDONESIA

disusun dan diajukan oleh:

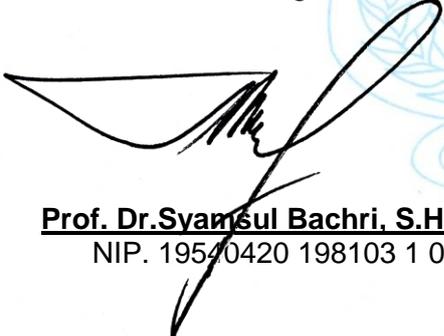
MUHAMMAD ABDILLAH ABIDIN
NIM. B012171035

Telah Dipertahankan di Hadapan Panitia Ujian yang Dibentuk
dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Magister
Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin
pada tanggal **23 Juni 2021**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui
Komisi Penasehat

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.
NIP. 19540420 198103 1 003

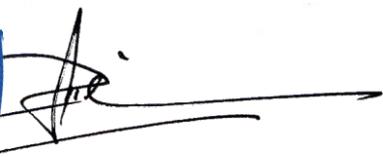

Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.
NIP. 19810418 200212 1 004

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin


Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 19700708 199412 1 002




Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Muhammad Abdillah Abidin
N I M : B012171035
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul Fungsi Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalah benar-benar karya saya sendiri adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 1 Juni 2021
Yang membuat pernyataan,



Muhammad Abdillah Abidin
NIM. B012171035

ABSTRAK

Muhammad Abdillah Abidin (B012171035). *Fungsi Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Dibimbing oleh Syamsul Bachri dan Muh. Hasrul

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis rekrutmen Tenaga ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan pelaksanaan fungsi Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Penelitian ini bersifat empiris. Pengumpulan data dilakukan dengan melakukan observasi langsung kepada Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia di kantor Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Data dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa rekrutmen Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia belum berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Padahal Tenaga Ahli diproyeksikan sebagai sistem pendukung Dewan Perwakilan Rakyat sehingga seharusnya diisi oleh Tenaga Ahli dengan kualifikasi kompetensi yang sesuai dengan dibuktikan rekam jejak yang relevan, hal tersebut disebabkan dari penentuan dalam proses seleksi Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia masih berada pada Anggota Dewan Perwakilan Rakyat walaupun penilaian kompetensi dilakukan oleh Sekretariat Jenderal. Selanjutnya, pelaksanaan fungsi Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia masih belum optimal hal tersebut disebabkan ketidakjelasan aturan kerja dari Tenaga Ahli Anggota. Aturan tentang keberadaan dan fungsi Tenaga Ahli Anggota perlu diperinci dan dipertegas. Standar kinerja yang dibuat oleh Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia juga masih belum bisa memaksimalkan peran dari masing-masing Tenaga Ahli Anggota.

Kata kunci : Fungsi, Tenaga Ahli, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

ABSTRACT

Muhammad Abdillah Abidin (B012171035). *Functions of Experts for Members of the House of Representatives of the Republic of Indonesia*. Supervised by Syamsul Bachri and Muh. Hasrul

This study aimed to determine and analyze the appointment of Expert Staff of the Members of the House of People's Representative of the Republic of Indonesia and the implementation of the functions of Experts Staff of the Members of the House of People's Representative of the Republic of Indonesia.

This research is empirical. Data collection was carried out by making direct observation to the Expert Staff of the Members of the House of People's Representative of the Republic of Indonesia and the Secretariat General of the House of People's Representatives of the Republic of Indonesia at the office of the House of Representatives of the Republic of Indonesia. Data were analyzed using qualitative analysis.

The results of this study indicate that the recruitment of Expert Staff of the Members of the House of People's Representative of the Republic of Indonesia has not proceeded as expected. Whereas Experts are projected as a support system for the House of People's Representatives so that they should be filled by Experts with appropriate competency qualifications as evidenced by a relevant track record, this is due to the determination in the selection process Expert Staff of the Members of the House of People's Representative of the Republic of Indonesia who are still members of the House of Representatives. the people even though the competency assessment is carried out by the Secretariat General. Furthermore, the implementation of the functions of the Expert Staff of the Members of the House of Representatives of the Republic of Indonesia is still not optimal, this is due to the unclear working rules of the Member Experts. Rules regarding the existence and function of Member Experts need to be detailed and clarified. The performance standards made by the Secretariat General of the House of People's Representatives of the Republic of Indonesia are still not able to maximize the role of each Member Expert.

Keywords : Function, Experts Staff, House of People's Representatives of the Republic of Indonesia

Ucapan Terima Kasih

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

“Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh”

Tiada kata yang paling indah kita ucapkan selain *Alhamdulillah rabbil'alamin* atas segala nikmat iman, Islam, kesempatan, serta kekuatan yang telah diberikan Allah *Subhanahuwata'ala* sehingga Penulis dapat menyelesaikan tesis ini. *Shalawat* serta salam untuk tuntunan dan suri tauladan Rasulullah *Shallallahu'alaihiwasallam* beserta keluarga dan sahabat beliau yang senantiasa menjunjung tinggi nilai-nilai Islam yang sampai saat ini dapat dinikmati oleh seluruh manusia di penjuru dunia.

Tesis ini dibuat sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Magister Hukum dari Program Pascasarjana Ilmu Hukum Tata Negara Universitas Hasanuddin. Judul Tesis ini adalah “*Fungsi Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*”.

Dengan segala kerendahan hati, Penulis sangatlah menyadari bahwa di dalam penyusunan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, baik dari segi teknik penulisan maupun dari segi isinya. Oleh karena itu, penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya dan tetap mengharapkan saran ataupun kritikan yang sifatnya membangun demi penyempurnaan berikutnya.

Dalam proses penulisan tesis ini, penulis banyak menerima bantuan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu penulis tak lupa mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada mereka yang telah memberikan bantuan dan dorongan serta petunjuk-petunjuk sejak awal sampai akhir penyusunan tesis ini. Pada kesempatan baik ini pula, penulis tak lupa menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Kedua Orang Tuaku yang tercinta, Ibundaku Hapsah Nani dan Ayahanda Abidin Achmad. Yang telah mencurahkan kasih sayangnya, doa, tenaga, dan pengorbanan yang tiada henti dalam membesarkan Penulis, sehingga Penulis mampu menyelesaikan pendidikan selama ini. Semoga selalu dilimpahkan rahmat dan karunia serta selalu dalam lindungan Allah SWT.
2. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu M.A., selaku Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan studi Strata Dua (S2) di kampus terbesar di Indonesia Timur ini, Universitas Hasanuddin.
3. Ibu Prof. Dr. A. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Bapak Dr. Hasbir, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta seluruh Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membimbing dan mengarahkan penulis selama menjalani proses perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin hingga penulis dapat menyelesaikan studinya.
5. Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H.,M.S. selaku pembimbing I dan Bapak Dr.Muh. Hasrul, S.H., M.H. selaku pembimbing II yang telah mencurahkan waktu, tenaga, dan pikiran yang telah diberikan dalam membimbing dan mengarahkan penulis hingga penyelesaian tesis ini.

6. Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H., Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., dan Bapak Prof. Dr. Marten Arie, S.H., M.H. selaku dewan penguji yang telah memberikan masukan dan saran-sarannya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
7. Seluruh Staf Pengajar, Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tak kenal lelah mendidik dan mencurahkan waktu, tenaga, serta ilmu pengetahuan yang bermanfaat bagi penulis.
8. Staf Sekretariat Jenderal DPR RI dan Tenaga Ahli Anggota DPR RI. Terima kasih atas informasi dan pengetahuan yang telah disampaikan kepada penulis yang menjadi data penting dalam penulisan isi tesis penulis.
9. Saudaraku Rahmat Ramadhan. Terima kasih atas dorongan moril dan materi, serta senantiasa menemani dan memberi masukan kepada penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.
10. Kepada direktur, manager dan supervisi JSI (Jaringan Suara Indonesia). Pak Popon, Pak Arif Saleh, Pak Sufri, Pak Cokka, Pak Fadel dan Pak Ichwan serta Tim Suara Sulsel, Tim Suara Gowa memberi ilmu dan masukan yang bermanfaat kepada penulis
11. Sahabat-sahabat penulis : Andhika Adhyaksa, SH., MH., Andi Arhami Hamzah, SH., MH., Ahmad P Ashari, SH.,MH., Elvira Wulandari,SH.,MH yang telah memberikan bantuan berupa masukan serta dorongan kepada penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.
12. Kepada Ibu Dian Utami Mas Bakar, SH.,MH., Bapak Fajrulrahman Jurdi,SH.,MH., Bapak Djaelani Prasetya, SH.,MH. Terima kasih telah memberikan bantuan dan masukan kepada penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.
13. Keluarga Besar Pascasarjana Ilmu Hukum Unhas Angkatan 2017, Kak Ipe, Mujiburrahman, Aqra, Hakqul, Indah, Kifadan semuanya Pascasarjana Ilmu Hukum Unhas Angkatan 2017 kelas D yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu, Penulis Haturkan Terima Kasih yang sebesar-besarnya.

14. Tak lupa Penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh keluarga, rekan, sahabat, dan handai taulan yang kesemuanya tak bisa disebutkan satu persatu, yang telah banyak membantu dalam penyelesaian studi penulis. Semoga segala bantuan dan dukungannya mendapatkan ridha dari Allah SWT. Penulis Juga mengharapkan semoga Tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua, terutama bagi diri penulis.

Dan akhirnya penulis hanya bisa mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas bantuan dan sumbangsi yang telah kalian berikan, semoga Allah SWT membalas budi baik kalian.

Makassar, 11 Januari 2021

Muhammad Abdillah Abidin, S.H.

DAFTAR ISI

| | |
|---|-----------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| HALAMAN PERSETUJUAN | ii |
| PERNYATAAN KEASLIAN | iii |
| ABSTRAK | iv |
| ABSTRACT | v |
| KATA PENGANTAR | vi |
| DAFTAR ISI | x |
| | |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 10 |
| C. Tujuan Penelitian | 10 |
| D. Manfaat Penelitian | 10 |
| | |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | 11 |
| A. Landasan Teori | 11 |
| 1. Teori Negara Hukum | 11 |
| 2. Teori Fungsi Hukum | 16 |
| 3. TriasPolitica | 19 |
| 4. Teori Kelembagaan | 24 |
| 5. Teori Efektivitas | 32 |
| 6. Teori Pertanggungjawaban | 37 |
| B. Dewan Perwakilan Rakyat | 40 |
| C. Tenaga Ahli | 46 |
| 1. Pengertian Tenaga Ahli | 46 |
| 2. Formasi Tenaga Ahli DPR RI | 47 |
| 3. Tugas Tenaga Ahli DPR RI | 48 |
| 4. Hak dan Kewajiban Tenaga Ahli DPR RI | 51 |
| D. Kerangka Berpikir | 55 |

| | |
|--|------------|
| E. Bagan Kerangka Pikir | 56 |
| F. Definisi Operasional | 57 |
| BAB III METODE PENELITIAN | 59 |
| A. Jenis Penelitian | 59 |
| B. Tempat dan Lokasi Penelitian | 59 |
| C. Jenis dan Sumber Data | 59 |
| D. Populasi dan Sampel | 60 |
| E. Teknik Pengumpulan Data | 60 |
| 1. Wawancara | 60 |
| 2. Observasi | 61 |
| 3. Dokumentasi | 61 |
| F. Analisis Data | 61 |
| BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN | 63 |
| A. Rekrutmen Tenaga Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia | 63 |
| 1. Dasar Hukum Tenaga Ahli DPR RI | 64 |
| 2. Persyaratan Tenaga Ahli DPR RI | 69 |
| B. Pelaksanaan Fungsi Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia | 74 |
| 1. Tugas Tenaga Ahli Anggota DPR RI | 77 |
| 2. Kinerja Tenaga Ahli Anggota DPR RI | 86 |
| 3. Kendala Tenaga Ahli DPR RI | 95 |
| BAB V PENUTUP | 100 |
| A. Kesimpulan | 100 |
| B. Saran | 101 |

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada prinsipnya di dalam suatu negara terdapat tiga jenis kekuasaan, yakni kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif adalah untuk menjalankan atau melaksanakan undang-undang. Kekuasaan legislatif adalah untuk membuat undang-undang. Sedangkan, kekuasaan yudikatif adalah untuk mengontrol apakah undang-undang dijalankan secara benar atau tidak.¹ Seperti yang kita ketahui bersama kekuasaan legislatif yang dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia disingkat DPR RI. Dalam Pasal 19 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disingkat UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum". DPR RI memiliki fungsi yang sangat penting dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Hal ini terlihat dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 20A ayat 1 yang menyatakan "DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan".

Reformasi ketatanegaraan lewat empat kali perubahan UUD NRI Tahun 1945 selama ini antara lain diwujudkan dengan penguatan kedudukan dan fungsi DPR RI. Penguatan kedudukan dan fungsi DPR RI antara lain tampak dari ketentuan Pasal 20 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945

¹ Mexasai Indra, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RefikaAdiatma; Bandung, hal. 152.

yang menegaskan bahwa DPR RI memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Sebelum terjadi perubahan UUD NRI 1945, Pasal 5 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa kekuasaan membentuk Undang-Undang berada pada Presiden. Kini, setelah perubahan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Presiden hanya berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR RI.

Bahkan muncul penilaian ekstrim dari Bagir Manan, bahwa Pasal 5 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 lama, bukan saja membingungkan, tetapi juga mengandung anomali. Bukankah menjadi sesuatu yang diterima umum bahwa kekuasaan membentuk undang-undang tetap berada pada badan perwakilan rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif.²

Penguatan kedudukan dan fungsi DPR RI lewat perubahan Pasal 20 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945, sesungguhnya bertolak dari fakta empirik masa lalu mengenai ketidakberdayaan DPR RI. Sebagaimana diketahui, bahwa pada era pemerintahan Orde Baru, DPR RI tampak tidak berdaya dalam melaksanakan fungsi legislasi dan pengawasan. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, DPR RI hanya sekedar sebagai tukang stempel.³ Setiap Rancangan Undang-Undang yang diajukan atas inisiatif pemerintah dengan mudah mendapatkan persetujuan oleh DPR RI. Demikian pula dalam pelaksanaan fungsi pengawasan (kontrol), anggota DPR RI tidak mampu mengembangkan sikap kritis dalam setiap persidangan di DPR RI, termasuk dalam menilai setiap kebijakan yang

² Bagir Manan, 2003. *DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 20.

³ Ni'matul Huda, 2003. *Politik Ketatanegaraan Indonesia (Kajian Terhadap Perubahan UUD. 1945)*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 19.

ditempuh pemerintah. DPR RI tidak mampu menjadi lembaga penyeimbang dan kontrol terhadap kekuasaan pemerintah. Bahkan kehadiran DPR RI hanya sekedar sebagai penguat legitimasi setiap kebijakan yang ditempuh oleh Presiden.

Pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 terjadi perubahan ekstrim terhadap fungsi legislasi DPR RI. Jika sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, DPR RI berdasarkan rumusan Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) hanya mempunyai fungsi legislasi yang lemah dalam proses pembentukan Undang-Undang. Namun, pasca amandemen pertama UUD NRI Tahun 1945, rumusan yang terdapat dalam Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) mengalami perubahan yang sangat signifikan sehingga berimplikasi pada menempatkan DPR RI sebagai lembaga utama pemegang kekuasaan pembuatan Undang-Undang. Selain kedua pasal tersebut, dominasi DPR RI dalam proses legislasi diperkuat dengan Pasal 20 Ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan DPR terkait dengan fungsi legislasi tercantum dalam Pasal 20 Ayat (1) sampai dengan Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yaitu: (1) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang; (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR RI dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR RI masa itu. Pada Pasal 20A DPR RI memiliki fungsi yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi mempertegas kedudukan DPR RI sebagai lembaga legislatif yang

menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang. Penegasan fungsi DPR RI dalam UUD NRI1945 itu akan sangat mendukung pelaksanaan tugas DPR sehingga DPR RI makin berfungsi sesuai dengan harapan dan tuntutan rakyat.

Lembaga legislatif adalah parlemen yang merupakan pembuat undang-undang sesuai dengan kehendak rakyat. Didalam negara demokrasi, rakyatlah yang menentukan hukum melalui wakil-wakilnya di parlemen yang dipilih langsung oleh rakyat sendiri. Kehendak mayoritas rakyat di dalam negara demokrasi menjadi kehendak negara, bahkan bisa menjadi hukum negara tanpa harus dipersoalkan baik buruknya.⁴

Lahirnya Tenaga Ahli DPR RI yang merupakan amanat Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 merupakan terobosan baru karena dalam Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 sebelumnya belum ada *supporting system* khusus yang memiliki fungsi penting untuk mendukung tugas-tugas DPR RI. Dalam Undang-Undang sebelumnya hanya ada Sekretariat Jenderal DPR RI selaku satu-satunya *supporting system* yang mendukung DPR RI dalam pelaksanaan tugasnya. Fungsi legislasi DPR RI selama ini selalu mendapatkan rapor merahdimata publik baik dari sisi kualitas begitu pula sisi kuantitas. Begitu juga Badan Legislasi DPRRI adalah alat kelengkapan DPR RI dan bukan suatu badan tertentu yang khusus yang fungsinya pula dapat menyusun

⁴ MohMahfud MD., Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, Ed. I, Cet. 2, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 271.

suatu undang-undang, sehingga seringkali tumpang tindih dengan fungsi pada Komisi-Komisi yang ada di DPR RI.

Dalam Pasal 413 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD ketentuan mengenai sistem pendukung diatur dalam Bab VII. Ditetapkan bahwa organisasi sistem pendukung di DPR RI yaitu Sekretariat Jenderal DPR RI dan Badan Keahlian DPR RI. Pasal 415 juga menetapkan bahwa pegawai Sekretariat Jenderal DPR RI dan Badan Keahlian DPR RI terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pegawai tidak tetap. Tidak berhenti sampai di sini, pengaturan mengenai sistem pendukung juga mengatur kelompok pakar atau tim ahli di dalam Pasal 416 dan Tenaga Ahli di dalam Paragraf 5 Pasal 417 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

Dalam Pasal 417 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 ditetapkan bahwa Tenaga Ahli alat kelengkapan DPR, Tenaga Ahli anggota DPR, dan Tenaga Ahli fraksi adalah tenaga yang memiliki keahlian tertentu yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi alat kelengkapan DPR, anggota dan fraksi. Rekrutmen Tenaga Ahli dilakukan oleh alat kelengkapan DPR, anggota, dan fraksi yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh Sekretaris Jenderal DPR. Agar diperoleh Tenaga Ahli yang memiliki kompetensi dan integritas dalam memberikan dukungan keahlian, administrasi, atau teknis baik bagi Anggota, Alat Kelengkapan Dewan, maupun Fraksi dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Sebagaimana yang telah diatur didalam Peraturan DPR RI

Nomor 1 tahun 2019 Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota DPR RI.

Pengangkatan tenaga ahli anggota merupakan otoritas dari legislator terkait sesuai dengan kebutuhan sejumlah partai menafsirkan sendiri-sendiri bagaimana sistem rekrutmen itu didesain dan dilaksanakan. Sekretariat Jenderal DPR hanya mengurus persyaratan administrasi dari para kandidat tenaga ahli anggota yang mendaftar. Rekrutmen pun menjadi arena yang tertutup karena preferensi personal menjadi faktor penting. Kedekatan personal sering kali menjadi pertimbangan utama dibandingkan kompetensi. Akibatnya banyak tenaga ahli yang diangkat tidak memiliki kompetensi yang menunjang kerja legislator terkait. Kemudian praktik ketidaktepatan rekrutmen ini tidak bisa dikenai sanksi karena memang tidak ada klausul yang mengatur hal itu dalam aturan tentang tenaga ahli baik di Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 maupun Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2019.

Praktek perekrutan untuk Tenaga Ahli yang berkualitas dan bisa bekerja dengan efisien dan memenuhi syarat serta transparan belum diterapkan. Perekrutan Tenaga Ahli belum sepenuhnya dilakukan secara terbuka bagi semua pelamar yang memenuhi syarat, bahkan lebih banyak yang berasal dari para aktivis partai. Prinsip profesionalitas sangat jauh diterapkan.

Rekrutmen yang dilakukan sejauh ini, tidak sesuai dengan standar rekrutmen dan seleksi, sehingga tidak menghasilkan tenaga ahli yang berkualitas. Jika kualitas para tenaga ahli ini jauh di bawah para Anggota

DPR RI, baik tingkat pengetahuan ataupun pendidikannya, maka kehadiran para tenaga ahli tidak akan dianggap penting. Namun sebaliknya, jika tenaga ahli tersebut memiliki pengetahuan dan kualitas pendidikan yang tinggi, maka mereka akan sangat dibutuhkan oleh para Anggota DPR RI untuk membantu tugas-tugasnya. Kompetensi tenaga ahli yang telah diteliti masih belum memadai, karena sebagian tenaga ahli masih berpendidikan sarjana strata satu (S1) dan masih banyak yang tidak mempunyai kompetensi yang sesuai dengan kebutuhan Anggota DPRRI. Di samping itu, komunikasi organisasi tenaga ahli dengan anggota masih belum berjalan dengan baik, karena sebagian Anggota DPR RI menganggap bahwa Tenaga Ahli memiliki kedudukan yang lebih rendah. Sehingga, masukan berupa pendapat maupun saran yang diberikan oleh tenaga ahli kepada anggota sering diabaikan atau tidak dimanfaatkan secara maksimal.⁵

Pengamat politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) Siti Zuhro menilai, keberadaan tenaga ahli belum membawa dampak positif bagi kinerja parlemen. Ribuan tenaga ahli yang bekerja di Senayan kualitasnya masih di bawah standar.

“Kinerja dewan karena kualitas tenaga ahli juga masih kurang,” katanya.

Zuhromensinalir, kurang efektifnya kinerja tenaga ahli dalam menunjang kinerja DPR RI disebabkan kesalahan dalam proses

⁵ *Ridwan, Rusdi.* 2016. Kinerja Tenaga Ahli dalam Mendukung Tugas dan Fungsi Konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia: Studi Kasus Tenaga Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia Periode 2009-2014. Disertasi. Program Studi Manajemen Sumber Daya Manusia Program Pascasarjana. Universitas Negeri Jakarta.

rekrutmen. Selama ini rekrutmen tenaga ahli tidak independen, karena melibatkan campur tangan anggota.

“Akibatnya kualitas mereka tidak sesuai, karena rekrutnya juga tidak menegakan standarisasi,” ujarnya.

Zuhro menyarankan, rekrutmen tenaga ahli tidak lagi dilakukan oleh pihak sekretariat dan anggota dewan. Sebaiknya, usul dia, rekrutmen dilakukan pihak ketiga dengan melibatkan kampus. “Pihak ketiga saja yang melakukan seleksi. Agar kualitas tenaga ahli benar-benar sesuai standar,” sarannya. Selain itu Ketua Forum Masyarakat Pemantau Parlemen Indonesia (Formappi) ini menilai, rekrutmen Tenaga Ahli oleh anggota DPR belum profesional. Rekrutmen Tenaga Ahli kerap subjektif dan berbau nepotisme.

“Tenaga Ahli banyak yang jarang masuk, ada juga yang cuma dipekerjakan karena hubungan kekerabatan. Model begini harus dihilangkan. Rekrutmen Tenaga Ahli harus sesuai kapasitas dan kompetensi, katanya”.⁶

Rusdi Ridwan menambahkan bahwa rekrutmen yang dilakukan sejauh ini, tidak sesuai dengan standar rekrutmen dan seleksi, sehingga tidak menghasilkan tenaga ahli yang berkualitas. Jika kualitas para tenaga ahli ini jauh dibawah para Anggota DPR, baik tingkat pengetahuan ataupun pendidikannya, maka kehadiran para tenaga ahli tidak akan dianggap penting. Namun sebaliknya, jika tenaga ahli tersebut memiliki pengetahuan dan kualitas pendidikan yang tinggi, maka mereka akan sangat dibutuhkan oleh para Anggota DPR RI untuk membantu tugas-

⁶ <http://news.metrotvnews.com/read/2016/02/05/480174/formappi-ragukan-kualitas-tenaga-ahli-anggota-dpr>, diakses pada tanggal 1 Agustus 2019 pukul 20.00

tugasnya. Kompetensi tenaga ahli yang telah diteliti masih belum memadai, karena sebagian tenaga ahli masih berpendidikan sarjana strata satu (S1) dan masih banyak yang tidak mempunyai kompetensi yang sesuai dengan kebutuhan Anggota DPR. Disamping itu, komunikasi organisasi tenaga ahli dengan anggota masih belum berjalan dengan baik, karena sebagian Anggota DPR RI menganggap bahwa tenaga ahli memiliki kedudukan yang lebih rendah. Sehingga, masukan berupa pendapat maupun saran yang diberikan oleh tenaga ahli kepada anggota sering diabaikan atau tidak dimanfaatkan secara maksimal.⁷

⁷ *Opcit.* Ridwan Rusdi

B. Rumusan Masalah :

Berdasarkan uraian dan latar belakang masalah diatas maka rumusan masalah adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Prosedur Rekrutmen Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia?
2. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis Prosedur Rekrutmen Tenaga Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
2. Untuk menganalisis pelaksanaan fungsi terkait kinerja Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

D. Kegunaan Penelitian

1. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memperluas dan memperdalam ilmu hukum tata negara yang berkaitan dengan pelaksanaan dalam menganalisis mengenai permasalahan hukum di Indonesia terutama menyangkut Fungsi Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
2. Penelitian ini berguna dalam memberikan masukan bagi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia khususnya kepada Tenaga Ahli Anggota dalam melaksanakan peran dan fungsinya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Negara Hukum

Konsepsi Negara hukum lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan yang seirama dengan perkembangan kehidupan manusia, karena itu meskipun konsep negara hukum dianggap universal, pada tataran implementasi ternyata memiliki karakteristik yang beragam yang dipengaruhi oleh situasi kesejarahan, falsafah bangsa, ideologi negara dan lain-lain. Dengan dasar ini secara historis dan praktis, konsep negara hukum tumbuh dalam berbagai model, seperti negara hukum berdasar Al-Qur'an dan Sunnah atau nomokrasi islam, negara hukum berdasarkan konsep Eropa Kontinental yang dikenal dengan "*rechtsstaat*", negara hukum yang berdasar konsep Anglo Saxon yang dikenal dengan "*rule of law*", konsep negara hukum "*socialist legality*", dan konsep negara hukum Pancasila.⁸

Sejarah pertumbuhan negara hukum lahir dan tumbuh dari perkembangan dan pemikiran umat manusia yang sejalan dengan perkembangan kesejahteraan umat manusia itu sendiri, karena itu asumsi dan berkembangnya suatu negara hukum didasarkan pada tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Konsep negara hukum berlaku secara universal, karena disesuaikan dengan kondisi kesejahteraan

⁸ Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada. Jakarta Hlm. 1-2

masyarakat yang akhirnya konsep dan persepsi negara hukum muncul dengan berbagai model dan tipologinya⁹

Dalam Kepustakaan berbahasa Indonesia sudah sangat populer dengan menggunakan istilah negara hukum, namun seringkali menjadi permasalahan, apakah sebenarnya konsep negara hukum itu. Apakah konsep negara hukum itu sama dengan konsep *Rechtsstaat* dan apakah negara hukum itu sama dengan konsep *The Rule of Law*, ataukah sama dengan konsep *Socialist Legality*, sehingga dalam memperlakukan Indonesia sebagai negara hukum seringkali pula mengaitkan pada kriteria *Rechtsstaat* atau kriteria *The Rule of Law* dengan begitu saja.¹⁰

Pasal 1 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan, bahwa “Negara Indonesia Negara Hukum”. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supremasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.¹¹

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, selalu berlakunya tiga prinsip dasar, yakni supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).

Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before*

⁹ Marwati Riza. 2009. *Perlindungan Hukum Pekerja Migran Indonesia Di Luar Negeri*. As Publishing. Makassar. Hlm. 33-34

¹⁰ Achmad Ruslan. 2013. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Rangkang Education. Yogyakarta. Hlm 19

¹¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2010. *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai Dengan Urutan Bab, Pasal Dan Ayat)*. Sekertaris Jendral MPR RI, Jakarta. hlm. 46.

the law). Perbedaan perlakuan hukum hanya boleh jika ada alasan yang khusus, misalnya, anak-anak yang di bawah umur 17 tahun mempunyai hak yang berbeda dengan anak-anak yang di atas 17 tahun. Perbedaan ini ada alasan yang rasional, tetapi perbedaan perlakuan tidak dibolehkan jika tanpa alasan yang logis, misalnya karena perbedaan warna kulit, gender agama dan kepercayaan, sekte tertentu dalam agama, atau perbedaan status seperti antara tuan tanah dan petani miskin. Meskipun demikian, perbedaan perlakuan tanpa alasan yang logis seperti ini sampai saat ini masih banyak terjadi di berbagai negara, termasuk di negara yang hukumnya sudah maju sekalipun.¹²

Menurut Dicey, Bahwa berlakunya Konsep kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*), di mana semua orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorang pun berada di atas hukum (*above the law*).¹³

Istilah *due process of law* mempunyai konotasi bahwa segala sesuatu harus dilakukan secara adil. Konsep *due process of law* sebenarnya terdapat dalam konsep hak-hak fundamental (*fundamental rights*) dan konsep kemerdekaan atau kebebasan yang tertib (*ordered liberty*).¹⁴

Konsep *due process of law* yang prosedural pada dasarnya didasari atas konsep hukum tentang “keadilan yang fundamental” (*fundamental fairness*). Perkembangan *due process of law* yang

¹² MunirFuady.2009. *Teori Negara Hukum Modern*.RefikaAditama. Bandung. hlm.207.

¹³ *Ibid*

¹⁴ *Ibid*

prosedural merupakan suatu proses atau prosedur formal yang adil, logis dan layak, yang harus dijalankan oleh yang berwenang, misalnya dengan kewajiban membawa surat perintah yang sah, memberikan pemberitahuan yang pantas, kesempatan yang layak untuk membela diri termasuk memakai tenaga ahli seperti pengacara bila diperlukan, menghadirkan saksi-saksi yang cukup, memberikan ganti rugi yang layak dengan proses negosiasi atau musyawarah yang pantas, yang harus dilakukan manakala berhadapan dengan hal-hal yang dapat mengakibatkan pelanggaran terhadap hak-hak dasar manusia, seperti hak untuk hidup, hak untuk kemerdekaan atau kebebasan, hak atas kepemilikan benda, hak mengeluarkan pendapat, hak untuk beragama, hak untuk bekerja dan mencari penghidupan yang layak, hak pilih, hak untuk berpergian kemana dia suka, hak atas privasi, hak atas perlakuan yang sama (equal protection) dan hak-hak fundamental lainnya.¹⁵Selanjutnya yang dimaksud dengan *due process of law* yang substansif adalah suatu persyaratan yuridis yang menyatakan bahwa pembuatan suatu peraturan hukum tidak boleh berisikan hal-hal yang dapat mengakibatkan perlakuan manusia secara tidak adil, tidak logis dan sewenang-wenang.¹⁶

Masyarakat menginginkan agar bentuk Negara Hukum Indonesia seyogyanya ideal. Negara hukum ideal tersebut adalah Negara hukum material. Negara hukum material atau Negara hukum kesejahteraan juga disebut negara hukum sosial (*social service state*). Negara hukum material disebut juga dengan istilah *welvaarstaats* yang kemudian dikenal

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*

dengan nama *verzorgingsstaats*. Dalam konteks Negara hukum Indonesia, para pelaksana hukum diingatkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya agar mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.¹⁷

Di dalam Pasal 1 ayat (1) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya akan di singkat UUD 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah kesatuan yang berbentuk republik” dimana dalam negara unitaris (kesatuan) tidak ada satupun negara lain di dalam negara, yang berarti tidak ada kedaulatan lain dalam wilayah negara Indonesia selain dari pada kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia itu sendiri. Indonesia merupakan “union state” yang warganya cenderung bersatu, yang mengatasi segala paham perseorangan ataupun golongan yang menjamin seluruh warga negaranya sama dihadapan hukum dan pemerintahan tanpa terkecuali, dengan tidak memandang suku, kultur, ras, agama ataupun mendiskriminasikan masyarakat dalam wilayah tertentu, hal ini tercermin dalam semboyan “Bhineka Tunggal Ika” (berbeda-beda tetapi tetap satu juga).

Indonesia mencatatkan dirinya sebagai Negara Hukum, seperti yang tertulis dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan “Negara Indonesia adalah negara hukum“. Konsep negara hukum di Indonesia, bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan

¹⁷ MuhHasrul dan Syafaat Anugrah Pradana. 2019. *Kedudukan dan Tugas Staf Ahli dalam Struktur Pemerintahan Daerah*. Jurnal AmannaGappa, Volume 27 Nomor 1. hlm. 23.

kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial yang berdasarkan ketuhanan yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁸

2. Teori Fungsi Hukum

Berbicara mengenai cita-cita hukum, tidak dapat dipungkiri bahwa pemikiran dari seorang ahli hukum, filsuf hukum dan sekaligus juga seorang birokrat dan politisi Jerman dari mazhab *Relativisme* yaitu Gustav Radbruch sangat berpengaruh di dunia hukum. Menurut Radbruch, hukum sebagai gagasan kultural tidak bisa formal, tetapi harus diarahkan kepada cita-cita hukum yaitu keadilan, untuk mengisi cita keadilan itu, kita harus menoleh kepada kegunaannya sebagai unsur kedua dari cita hukum.

Pengertian kegunaan hanya dapat dijawab dengan menunjukkan pada konsepsi-konsepsi yang berbeda tentang negara dan hukum. Untuk melengkapi formalitas keadilan dan relativitas kegunaan, keamanan dimasukkan sebagai unsur ketiga dari cita hukum. Kegunaan menuntut kepastian hukum, hukum harus pasti. Tuntutan akan keadilan dan kepastian merupakan bagian-bagian yang tetap dari cita hukum, dan ada di luar pertentangan-pertentangan bagi pendapat politik. Kegunaan memberi unsur relativitas. Tetapi tidak hanya kegunaan sendiri yang relatif, hubungan antara tiga unsur dari cita hukum itu juga relatif.

¹⁸Anwar C, 2008. Teori Dan Hukum Konstitusi, Rajawali, Malang, hlm. 48.

Seberapa jauh kegunaan lebih kuat dari keadilan atau keamanan lebih penting dari kegunaan, merupakan masalah yang harus diputuskan oleh sistem politik.

Kehadiran hukum dalam masyarakat di antaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa bertubrukan satu sama lain itu oleh hukum diintegrasikan sedemikian rupa sehingga tubrukan-tubrukan itu bisa ditekan sekecil-kecilnya. Pengorganisasian kepentingan-kepentingan itu dilakukan dengan membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut. Memang, dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi kepentingan di lain pihak.¹⁹

Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti ditentukan keluasan dan kedalamannya. Kekuasaan yang demikian itulah yang disebut hak. Dengan demikian setiap kekuasaan dalam masyarakat itu bisa disebut sebagai hak, melainkan hanya kekuasaan tertentu saja, yaitu yang diberikan oleh hukum kepada seseorang.²⁰

Hukum harus dikembalikan lagi berdasarkan fungsinya yaitu untuk mencapai suatu tujuan, sebagaimana permasalahan sosial yang timbul dimasyarakat harus dibendung oleh suatu aturan yang mengikat

¹⁹Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, PT. Cipta Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 53

²⁰*Ibid*

masyarakat secara luas. Fungsi hukum dapat dibedakan beberapa macam, adapun fungsi hukum menurut Achmad Ali yaitu:²¹

1. Fungsi hukum sebagai a tool of social control;
2. Fungsi hukum sebagai a tool of social engineering;
3. Fungsi hukum sebagai simbol;
4. Fungsi hukum sebagai political instrument; dan
5. Fungsi hukum sebagai integrator

Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan kesamaan kedudukan warganegara di dalam hukum dan pemerintahan dan berkewajiban menjunjung hukum dan pemerintahan dengan tidak ada kecualinya. Hal ini menunjukkan adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban, dan tidak ada diskriminasi di antara warganegara baik mengenai hak maupun mengenai kewajibannya.

Menurut Gustav Radbruch, keadilan, kemanfaatan hukum, dan kepastian hukum adalah tiga terminologi yang sering dilantunkan di ruang-ruang kuliah dan kamar-kamar peradilan, namun belum tentu dipahami hakikatnya atau disepakati maknanya. Keadilan dan kepastian hukum, misalnya, sekilas kedua terma itu berseberangan, tetapi boleh jadi juga tidak demikian. Kata keadilan dapat menjadi terma analog, sehingga tersaji istilah keadilan prosedural, keadilan legalis, keadilan komutatif, keadilan distributif, keadilan vindikatif, keadilan kreatif, keadilan substantif, dan sebagainya. Keadilan prosedural, sebagaimana diistilahkan oleh Nonet dan Selznick untuk menyebut salah satu indikator dari tipe hukum otonom,

²¹ Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Kencana, Jakarta hlm. 70

misalnya, ternyata setelah dicermati bermuara pada kepastian hukum demi tegaknya *the rule of law*. Jadi, pada konteks ini keadilan dan kepastian hukum tidak berseberangan, melainkan justru bersandingan.²²

Keadilan dan kepastian adalah dua nilai aksiologis di dalam hukum. Wacana filsafat hukum sering mempersoalkan kedua nilai ini seolah-olah keduanya merupakan antinomi, sehingga filsafat hukum dimaknai sebagai pencarian atas keadilan yang berkepastian atau kepastian yang berkeadilan.²³

3. *TriasPolitica*

Pada prinsipnya, konstitusi atau Undang-Undang Dasar suatu negara antara lain merupakan pencatatan pembagian kekuasaan di dalam suatu negara. Pembagian kekuasaan menurut fungsinya menunjukkan perbedaan antara fungsifungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai *TriasPolitica*.²⁴

TriasPolitika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: *Pertama*, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat Undang-Undang (*rule making function*), *kedua*, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan Undang-Undang (*rule application function*); *ketiga* kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran Undang-Undang (*rule adjudication function*).

²² Sidharta. 2010. *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara, Bunga Rampai Komisi Yudisial, Putusan Hakim: Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan, Komisi Yudisial Republik Indonesia*, Jakarta. hlm. 3

²³ *Ibid*

²⁴ Miriam Budiardjo. 2005. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 152.

Triaspolitika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.²⁵

Dalam rangka pembatasan kekuasaan, dikembangkan teori pemisahan kekuasaan yang pertama sekali dikenalkan oleh Jhon Locke. Menurut Jhon Locke, kemungkinan munculnya negara dengan konfigurasi politik totaliter dapat dihindari dengan adanya pembatasan kekuasaan negara. Kekuasaan negara harus dibatasi dengan cara mencegah sentralisasi kekuasaan ke dalam satu orang atau satu lembaga. Hal ini dilakukan dengan (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*).²⁶

Teori pemisahan kekuasaan ini dikemukakan oleh Montesquieu dalam bukunya "*L'esprit de loi*" (jiwa perundang-undangan), oleh Immanuel Kant teori ini disebut sebagai doktrin *TriasPolitica*.²⁷ Alasan Montesquieu mengembangkan konsep TriasPolitika didasarkan pada sifat despotis raja-raja Bourbon, ia ingin menyusun suatu sistem pemerintahan dimana warga negaranya merasa lebih terjamin haknya. Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Menurutny ketiga jenis kekuasaan ini haruslah terpisah satu samalain, baik mengenai tugas

²⁵ *Ibid*

²⁶ Hamdan Zoelva, 2011. Pemakzulan Presiden di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta. hlm. 61.

²⁷ Susilo Suharto, 2006. *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Dalam Periode Berlakunya UUD 1945*, Graha Ilmu. Yogyakarta. hlm. 41.

(fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Terutama adanya kebebasan badan yudikatif yang ditekankan oleh Montesquieu yang mempunyai latar belakang sebagai hakim, karena disinilah letaknya kemerdekaan individu dan hak asasi manusia perlu dijamin dan dipertaruhkan. Kekuasaan legislatif menurutnya adalah kekuasaan untuk membuat Undang-Undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan Undang-Undang (diutamakan tindakan politik luar negeri), sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran Undang-Undang.²⁸

Teori pemisahan kekuasaan Montesquieu mengalami perkembangan dan mendapat kritikan. Pemisahan kegiatan eksekutif, legislatif, dan yudikatif tidak dapat dipisahkan secara tajam satu dengan yang lain. Miriam Budiardjo menyatakan pada abad ke-20 dalam negara yang sedang berkembang dimana kehidupan ekonomi dan sosial telah menjadi demikian kompleksnya serta badan eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, *Trias Politic* dalam arti "pemisahan kekuasaan" tidak dapat dipertahankan lagi.²⁹ Selain itu, dewasa ini hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya. Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut berjalan fungsi secara tepat, cepat, dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada. Dengan kata lain persoalan yang dihadapi oleh negara semakin kompleks dan rumit sehingga penanganannya tidak dapat dimonopoli dan diselesaikan secara otonom oleh negara tertentu

²⁸ *Ibid*

²⁹ Miriam Budiardjo, ... *Op.Cit*, Hlm. 282.

saja, melainkan perlu adanya kerjasama antar lembaga negara yang ada.³⁰

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Menurut Jimly Asshiddiqie, hal ini disebabkan tuntutan keadaan dan kebutuhan nyata, baik faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks menyebabkan variasi struktur dan fungsi organisasi serta institusi kenegaraan berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya.³¹ Negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien sehingga pelayanan umum (*public services*) dapat benar-benar terjamin. Kelembagaan tersebut disebut dengan istilah dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).³²

Sebagai akibat tuntutan perkembangan yang semakin kompleks dan rumit, organisasi-organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistis, dan terkonsentrasi tidak deregulasi, tidak dapat lagi diandalkan. Oleh karena itu, muncul gelombang debirokratisasi, privatisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi. Salah satu akibatnya, fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat dalam fungsi-fungsi lembaga-lembaga eksekutif,

³⁰ Juanda, 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD Dan Kepala Daerah*, Alumni, Jakarta, Hlm. 74

³¹ Jimly Asshiddiqie, 2010. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 1

³² *Ibid*

legislatif, dan bahkan yudikatif dialihkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Sehingga dimungkinkan adanya suatu lembaga negara baru yang menjalankan fungsi yang bersifat campuran, dan masing-masing bersifat independen.³³

Terdapat beberapa ahli yang mengelompokkan *independent agencies* (lembaga independen) semacam ini dalam domain atau ranah kekuasaan eksekutif. Ada pula sarjana yang mengelompokkannya secara tersendiri sebagai *the fourth branch of the government*, seperti yang dikatakan oleh Yves Meny dan Adrew Knapp.³⁴

Menurut Crinice le Roy, terdapat kekuasaan lain di samping tiga kekuasaan negara menurut Montesquieu yaitu sering disebut kekuasaan ke-empat, tetapi para ahli sering tidak memberikan tempat bagi kekuasaan yang ditemukan itu di dalam pola kekuasaan Undang-Undang Dasar. Akibatnya terjadi ketegangan antar hukum tertulis di satu pihak dengan kenyataan dalam masyarakat di pihak yang lainnya. Meneliti hukum tata negara Belanda, kekuasaan tersebut diberi istilah *De Vierde Macht*. Kekuasaan lainnya yakni komisi-komisi independent, pers, aparat kepegawaian, kekuasaan, kekuasaan pengawasan, komisi-komisi pelayanan masyarakat, rakyat yang mempunyai hak pilih, kelompok-kelompok penekan dan partai-partai politik. Badan-badan atau lembaga-lembaga independen yang menjalankan fungsi regulasi dan pemantauan

³³ *Ibid*

³⁴ *Ibid*

di Amerika Serikat disebut juga *the headless fourth branch of the government*.³⁵

Konsep *Trias Politica* yang disampaikan Montesquieu tidak relevan lagi saat ini, mengingat tidak mungkin mempertahankan ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.³⁶

4. Teori Kelembagaan

Menurut Pratama, kelembagaan atau institusi pada umumnya lebih diarahkan kepada organisasi, wadah atau pranata. Organisasi berfungsi sebagai wadah atau tempat, sedangkan pengertian lembaga mencakup juga aturan main, etika, kode etik, sikap dan tingkah laku seseorang atau suatu organisasi atau suatu sistem.³⁷

Kelembagaan berasal dari kata lembaga, yang berarti aturan dalam organisasi atau kelompok masyarakat untuk membantu anggotanya agar dapat berinteraksi satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selain itu, lembaga juga dapat diartikan sebagai aturan dalam

³⁵ *Ibid*

³⁶ *Ibid*

³⁷ Pranata. 2012. *Pengembangan Kelembagaan*. LP3ES. Jakarta. Hlm. 26.

sebuah kelompok sosial yang sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial, politik dan ekonomi.³⁸

Untuk memahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih mendalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the state organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”.³⁹ Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.⁴⁰

Artinya organ Negara itu tidak selalu berbentuk organik. Disamping itu organ yang berbentuk organik. Disamping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).

Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga Negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga peradilan, adalah juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu

³⁸ *Ibid*

³⁹ Jimly Asshiddiqie, 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Cet. Ke 2. Konstitusi Press, Jakarta. Hlm 36.

⁴⁰ *Ibid*

dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan public atau jabatan umum dan pejabat publik atau pejabat umum.⁴¹ Lebih lanjut dikatakan kualitas individu itu sebagai organ negara ditentukan oleh fungsinya. Individu tersebut dapat disebut sebagai organ negara, karena ia menjalankan fungsi untuk menciptakan hukum (*law-creating function*) atau fungsi yang menerapkan hukum (*law- applying function*).

Setiap negara dijalankan oleh organ negara yang diatur dalam konstitusi. Pengaturan kewenangan organ negara dalam konstitusi dimaksud agar tercipta keseimbangan antara organ negara yang satu dengan lainnya (*check and balances*).

Secara umum, konstitusi dapat dikatakan demokratis mengandung prinsip dalam kehidupan bernegara yaitu salah satunya adanya pembagian kekuasaan berdasarkan *triaspolitica* dan adanya kontrol serta keseimbangan lembaga-lembaga pemerintah.

Pemahaman mengenai organ negara dikenal dengan *triaspolitica*, yang berarti bahwa kekuasaan negara dilaksanakan oleh cabang kekuasaan yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Ketiga cabang kekuasaan tersebut diatur dan ditentukan kewenagannya oleh konstitusi.

Secara definitif alat-alat kelengkapan negara atau lazim disebut lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara. Sebagaimana pengertian diatas maka

⁴¹ *Ibid*

dalam penerapan sistem ketatanegaraan Indonesia menganut pemisahan kekuasaan.

Isitlah pemisahan kekuasaan dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan dari konsep *separation of power* berdasarkan teori triaspolitica menurut pandangan Montesque, harus dipisahkan dan dibedakan secara structural dalam organ-organ negara yang tidak saling mencampuri dan urusan organ negara lainnya.⁴²

Selain konsep pemisahan kekuasaan juga dikenal dengan konsep pembagian kekuasaan. Arthur Mass membagi pengertian pembagian kekuasaan dalam 2 (dua) pengertian yaitu:

- a. *Capital division of power*, yang bersifat fungsional, dan
- b. *Territorial division of power*, yang bersifat kewilayahan.⁴³

Hal ini dapat dibedakan penggunaan istilah pembagian dan pemisahan kekuasaan itu dalam konteks yang berbeda, yaitu konteks hubungan kekuasaan secara *vertical* dan secara *horizontal*. Dalam konteks *vertical*, pembagian dan pemisahan kekuasaan dimaksud untuk membedakan pemerintah atasan dan pemerintah bawahan, seperti halnya negara federal atau antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bagi negara kesatuan.

Proses penyelenggaraan negara menurut UUD NRI Tahun 1945, maka harus dipahami tentang prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan dan perlu dicermati karena sangat mempengaruhi hubungan

⁴² JimlyAsshiddiqie. 2006. Pengantar Ilmu Hukum Tata Nefara, Jilid II. Sekertariat Jenderal dan Kepeniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta hlm 15.

⁴³ *Ibid.* hlm. 18.

dan mekanisme kelembagaan antar lembaga negara. Dengan penegasan prinsip tersebut, sekaligus untuk menunjukkan ciri konstitualisme yang berlaku dengan maksud untuk menghindari adanya kesewenang-wenangan kekuasaan.

Konsep pembagian kekuasaan menurut UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen yaitu bahwa kedaulatan tertinggi ada ditangan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Sistem pembagian kekuasaan menurut UUD 1945 sistem yang dianut adalah sistem pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *check and balances*.⁴⁴

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang telah dilakukan sebanyak 4 (empat) kali maka lembaga negara yang dapat merumuskan politik hukum nasional ada 2 (dua) lembaga negara yaitu MPR dan DPR. MPR dapat merumuskan politik hukum dalam bentuk UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa kata mengubah dan menetapkan merupakan kegiatan tersebut tidak dapat dipisahkan dengan kegiatan mengubah.

Pemahaman kekuasaan negara juga tidak lepas dari konsep organ negara selaku lembaga pelaksana kekuasaan negara. Setiap organ negara mempunyai kewenangan yang diatur dalam konstitusi. Mengenai keberadaan organ negara ada 2 (dua) unsur pokok yang saling berkaitan yaitu organ dan *functie*. Organ adalah bentuk atau

⁴⁴ Dahlan Thalib. 2001. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Rajawali Press. Jakarta. Hlm 29

wadah, sedangkan *functie* adalah gerakan suatu wadah yang sesuai dengan maksud pembentukannya.⁴⁵

Organ atau lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam konstitusi dapat menjalankan fungsinya sebagaimana kewenangan yang melekat pada organ tersebut. Sehingga organ yang satu tidak dapat menjalankan kewenangan organ yang lainnya dan dapat mencegah terjadinya sengeketakewenangan antar organ negara.

Dalam UUD NRI Tahun 1945, tiap organ ada yang namanya disebut secara eksplisit dan ada pula yang disebutkan secara eksplisit hanya fungsinya. Selain itu, ada juga lembaga atau organ yang disebutkan baik nama maupun fungsinya yang kemudian diatur dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.⁴⁶

Sistem kelembagaan negara dengan mekanisme *check and balances* menjadikan kelembagaan negara terpisah antara kekuasaan yang satu dengan kekuasaan yang lainnya. Pengaturan lembaga negara diatur dalam konstitusi sebagaimana bentuk dan fungsinya lembaga tersebut. Konstitusi merupakan dasar hukum peraturan perundang-undangan tertinggi.

Sesuai dengan prinsip bahwa negara Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan, dengan sistem pemisahan kekuasaan ini lembaga negara menjadi kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie. 2006. *Sengketa Konstitusional Lembaga Negara*. Konstitusi Press. Jakarta. Hlm. 45

⁴⁶ *Ibid*

samalain.⁴⁷Maka lembaga negara mempunyai kewenangan yang terpisahkan dari lembaga negara lainnya. Hal ini dimaksudkan agar tidak adanya monopoli kekuasaan terhadap kewenangan lembaga negara lain, sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Dalam UUD NRI Tahun 1945 setidaknya terdapat beberapa lembaga negara yang disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, diantaranya yaitu Presiden dan Wakil Presiden, DPR, MPR, DPD, MK, MA, BPK, Menteri dan kementerian negara, TNI, POLRI, KY, KPU, Dewan Pertimbangan Presiden, Pemerintah Daerah Provinsi, Gubernur Kepala Pemerintahan Daerah, DPRD, Pemerintahan Daerah Kota, Walikota Kepala Pemerintahan Kota, DPRD Kota, dan Satuan Pemda Khusus/Istimewa.

Dari beberapa lembaga negara tersebut setidaknya ada beberapa lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD NRI Tahun 1945, yaitu Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MA, MK, KY, BPK dan KPU. Selebihnya adalah lembaga negara yang ada disebutkan dalam UUD dan kewenangannya diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang seperti KPI dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2002, Bank Sentral dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1999, KKPU dengan Undang-Undang No.15 Tahun 1999, Komisi Nasional HAM, dan lain sebagainya.⁴⁸

Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, banyak sekali pengertian lembaga negara yang kita temukan didalamnya. Baik dalam

⁴⁷ JimlyAsshidqie. *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*. Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Hlm 58

⁴⁸ Maruarar Siahaan. 2005. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Konstitusi Press. Jakarta. Hlm. 37.

UUD NRI Tahun 1945 maupun Undang-Undang 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi tidak memaparkan dengan jelas apa/siapa yang dimaksud dengan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD hingga menimbulkan multitafsir, yaitu:

- a. Penafsiran luas yaitu mencakup semua lembaga negara yang namanya tercantum dalam dan kewenangannya diberikan kepada UUD 1945 yaitu, MPR, Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD, BPK, KPU, MA, KY, MK, Gubernur, DPRD Provinsi, Bupati/Walikota, DPRD Kabupaten/Kota, TNI dan Polri
- b. Penafsiran moderat yaitu mencakup semua lembaga negara sebagaimana disebut dalam penafsiran luas dikurangi TNI dan Polri.
- c. Penafsiran sempit yakni lembaga negara yang dikenal sebagai lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara ditambah DPD, MK dan KY.⁴⁹

Ada pula kelompok lembaga-lembaga yang memang murni ciptaan Undang-Undang yang tidak memiliki apa yang disebut diatas sebagai "*constitutional importance*". Misalnya, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang juga dibentuk berdasarkan Undang-Undang, tetapi agak jauh untuk mengaitkannya dengan prinsip "*constitutional importance*". Disamping itu, ada pula lembaga-lembaga negara lainnya yang dibentuk berdasarkan peraturan yang lebih rendah daripada Undang-Undang, seperti misalnya Komisi Nasional Ombudsman (KNO), yang

⁴⁹ A. Mukti Fajar. 2008. Sang Pengembala, Perjalanan Hidup Dan Pemikiran Hukum A. MuktiFadjar (Hakim Konstitusi Periode 2003-2008). Sekertaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Jakarta. Hlm. 12.

baru dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden (sekarang baca: Peraturan Presiden). Dalam prakteknya ada pula beberapa lembaga daerah yang dapat pula disebut sebagai varian lain dari lembaga negara yang dibentuk berdasarkan peraturan daerah. Semua itu dapat disebut sebagai lembaga negara, tetapi bukan lembaga yang memiliki “*constitutional importance*”, sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang bersifat konstitusional dalam arti luas.⁵⁰

5. Teori Efektivitas

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Pada dasarnya efektivitas merupakan tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuan. Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Dalam sosiologi hukum, hukum memiliki fungsi sebagai *a tool of social control* yaitu upaya untuk mewujudkan kondisi seimbang di dalam masyarakat, yang bertujuan terciptanya suatu keadaan yang serasi antara stabilitas dan perubahan di dalam masyarakat. Selain itu hukum juga memiliki fungsi lain yaitu sebagai *a tool of social engineering* yang maksudnya adalah sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat. Hukum dapat berperan dalam mengubah pola pemikiran masyarakat dari pola pemikiran yang tradisional ke dalam pola pemikiran yang rasional atau modern. Efektivikasi hukum merupakan proses yang bertujuan agar supaya hukum berlaku efektif.

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie.2005.Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi. Konstitusi Press. Jakarta. Hlm. 33.

Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.⁵¹

Sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya, bahwa kepentingan itu ada bermacam-macam, di antaranya yang bersifat compliance, identification, internalization. Berbeda dengan pendapat dari C.G. Howard & R. S. Mumns yang berpendapat bahwa seyogianya yang kita kaji, bukan ketaatan terhadap hukum pada umumnya, melainkan ketaatan terhadap aturan hukum tertentu saja. Achmad Ali sendiri berpendapat bahwa kajian kita tetap dapat dilakukan terhadap keduanya.⁵²

- a. Bagaimana ketaatan terhadap hukum secara umum dan faktor-faktor apa yang mempengaruhinya
- b. Bagaimana ketaatan terhadap suatu aturan hukum tertentu dan faktor-faktor apa yang mempengaruhinya.

Jika yang akan kita kaji adalah efektivitas perundang-undangan, maka kita dapat mengatakan bahwa tentang efektifnya suatu perundang-undangan, banyak tergantung pada beberapa faktor, antara lain :⁵³

- a. Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan.

⁵¹ Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Kencana; Jakarta hlm. 375.

⁵² *Ibid*

⁵³ *Ibid*

- b. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut.
- c. Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan didalam masyarakatnya.
- d. Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan, yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan instan (sesaat), yang diistilahkan oleh Gunnar Myrdall sebagai sweep legislation (undang-undang sapu), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Jadi, Achmad Ali berpendapat bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam penjelasan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam penegakan perundang-undangan tersebut.⁵⁴

Sedangkan Soerjono Soekanto menggunakan tolak ukur efektivitas dalam penegakan hukum pada lima hal yakni, faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat dan faktor kebudayaan.⁵⁵

Ketika kita mengatakan bahwa suatu aturan hukum sudah efektif, berarti hukum itu berfungsi dalam masyarakat. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi hukum itu berfungsi dalam masyarakat, yaitu:

1. Kaidah Hukum Di dalam teori-teori hukum, dapat dibedakan tiga macam hal mengenai berlakunya hukum sebagai kaidah. Hal itu diungkapkan sebagai berikut :

⁵⁴*Ibid*

⁵⁵Soerjono Soekanto, 2005, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada; Jakarta, hlm. 9.

- a. Kaidah hukum berlaku secara yuridis, apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya atau terbentuk atas dasar yang telah ditetapkan.
- b. Kaidah hukum berlaku secara sosiologis, apabila kaidah tersebut efektif. Artinya, kaidah dimaksud dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak terima oleh warga masyarakat (teori kekuasaan) atau kaidah itu berlaku karena adanya pengakuan dari masyarakat.
- c. Kaidah hukum berlaku secara filsufis, yaitu sesuai dengan cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Kalau dikaji secara mendalam, agar hukum itu berfungsi maka setiap kaidah hukum harus memenuhi ketiga macam unsur di atas, sebab :

- 1) bila kaidah hukum hanya berlaku secara yuridis, ada kemungkinan kaidah itu merupakan kaidah mati;
- 2) kalau hanya berlaku secara sosiologis dalam arti teori kekuasaan, maka kaidah itu menjadi aturan pemaksa;
- 3) apabila hanya berlaku secara filosofis, kemungkinannya kaidah itu hanya merupakan hukum yang dicita-citakan.

Berdasarkan penjelasan diatas, tampak betapa rumitnya persoalan efektivitas hukum di Indonesia. Oleh karena itu, agar suatu kaidah hukum atau peraturan tertulis benar-benar berfungsi, senantiasa dapat dikembalikan kepada empat faktor yang telah disebutkan.

2. Penegak Hukum

Penegak hukum atau orang yang bertugas menerapkan hukum mencakup ruang lingkup yang sangat luas, sebab menyangkut petugas pada strata atas, menengah, dan bawah. Artinya, di dalam melaksanakan tugas-tugas penerapan hukum, petugas seyogianya harus memiliki suatu pedoman,

diantaranya peraturan tertulis tertentu yang mencakup ruang lingkup tugas-tugasnya.

3. Sarana/Fasilitas

Fasilitas atau sarana amat penting untuk mengefektifkan suatu aturan tertentu. Ruang lingkup sarana dimaksud yaitu sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Misalnya, bila tidak ada kertas dan karbon yang cukup serta mesin ketik yang cukup baik, bagaimana petugas dapat membuat berita acara mengenai suatu kejahatan. Bagaimana polisi dapat bekerja dengan baik apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat komunikasi yang proporsional. Kalau peralatan dimaksud sudah ada, faktor-faktor pemeliharannya juga memegang peran yang sangat penting. Memang sering terjadi bahwa suatu peraturan sudah difungsikan, padahal fasilitasnya belum tersedia lengkap. Peraturan yang semula bertujuan untuk memperlancar proses, malahan mengakibatkan terjadinya kemacetan. Mungkin ada baiknya, ketika hendak menerapkan suatu peraturan secara resmi ataupun memberikan tugas kepada petugas, dipikirkan mengenai fasilitas-fasilitas yang berpatokan kepada :

- a. Apa yang sudah ada, dipelihara terus agar setiap saat berfungsi.
- b. Apa yang belum ada, perlu diadakan dengan memperhitungkan jangka waktu pengadaannya;
- c. Apa yang kurang, perlu dilengkapi;
- d. Apa yang telah rusak, diperbaiki atau diganti;
- e. Apa yang macet dilancarkan;
- f. Apa yang telah mundur, ditingkatkan.

4. Warga Masyarakat

Salah satu faktor yang mengefektifkan suatu peraturan adalah warga masyarakat. Yang dimaksud disini adalah kesadarannya untuk mematuhi suatu

peraturan perundang-undangan, yang kerap disebut derajat kepatuhan. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa derajat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.⁵⁶

6. Teori Pertanggungjawaban

Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.⁵⁷ Menurut hukum tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.

Selanjutnya menurut Titik Triwulan pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk memberi pertanggungjawabannya.⁵⁸ Menurut hukum perdata dasar pertanggungjawaban dibagi menjadi dua macam, yaitu kesalahan dan risiko.

Dengan demikian dikenal dengan pertanggungjawaban atas dasar kesalahan (*liability without based on fault*) dan pertanggungjawaban tanpa kesalahan yang dikenal (*liability without fault*) yang dikenal dengan tanggung jawab risiko atau tanggung jawab mutlak (*strictliability*).⁵⁹ Prinsip

⁵⁶ Zainuddin Ali, 2005. *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika; Jakarta, hlm. 62-65.

⁵⁷ Andi Hamzah, 2005. *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia. Jakarta. hlm

⁵⁸ Soekidjo Notoatmojo, 2010. *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 48

⁵⁹ *Ibid*

dasar pertanggung jawaban atas dasar kesalahan mengandung arti bahwa seseorang harus bertanggung jawab karena ia melakukan kesalahan karena merugikan orang lain. Sebaliknya prinsip tanggung jawab risiko adalah bahwa konsumen penggugat tidak diwajibkan lagi melainkan produsen tergugat langsung bertanggung jawab sebagai risiko usahanya.

Teori Tanggung Jawab Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa: “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa:⁶⁰

“Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (negligence); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (culpa), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.”

Hans Kelsen selanjutnya membagi mengenai tanggungjawab terdiri dari:⁶¹

1. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;

⁶⁰ Somardi, *General Theory Of law and State , Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, BEE Media Indonesia, Jakarta, hlm. 81

⁶¹ Raisul Mutaqien.2006*Teori Hukum Murni Nuansa & Nusa Media*, Bandung, hlm. 140.

2. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
3. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
4. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Tanggung jawab dalam kamus hukum dapat diistilahkan sebagai *liability* dan *responsibility*, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung jawab akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.⁶²Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari ketentuan Peraturan Perundang-Undangan sehingga teori tanggungjawab dimaknai dalam arti *liability*,⁶³ sebagai suatu konsep yang terkait dengan kewajiban hukum seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan dengan hukum.

⁶² HR. Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 337

⁶³ Busyra Azheri, 2011, *Corporate Social Responsibility dari Voluntary menjadi Mandotary*, Raja Grafindo Perss, Jakarta, hlm. 54.

Dalam penyelenggaraan suatu Negara dan pemerintahan, pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan yang juga telah dilekati dengan kewenangan, dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban, sejalan dengan prinsip umum tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban.⁶⁴

B. Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia merupakan salah satu lembaga tinggi Negara yang sangat penting di Indonesia, di samping perangkat kenegaraan lain yang melaksanakan publik demokrasi.⁶⁵Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang kemudian disingkat DPR RI dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan bahwa: "DPR RI terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum", selanjutnya Pasal 68 menyatakan bahwa: "DPR RI merupakan Lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai Lembaga Negara".

DPR RI merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai salah satu lembaga negara yang berasal dari partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum yang melaksanakan sistem demokrasi.

⁶⁴*Ibid*

⁶⁵Ratnia solihah dan Siti Witianti "Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya", COSMOGOV, Vol.2 No.2, 2016. hlm. 294.

DPR RI merupakan lembaga perwakilan rakyat yang kedudukan dan perannya sangat penting dalam negara demokrasi, DPR RI merupakan salah satu manifestasi dari prinsip kedaulatan rakyat. Rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga ini membuat hukum dan kebijaksanaan oleh pemerintah sebagai pelaksanaan kekuasaan eksekutif. Melalui DPR RI juga wakil-wakil rakyat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan hukum dan kebijakan tersebut. DPR RI agar dapat menjalankan peran dan fungsinya dengan baik, harus memiliki tugas dan wewenang tertentu agar dapat menjalankan amanah sebagai wakil rakyat, serta menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat, serta menjalin hubungan dengan cabang kekuasaan lainnya berdasarkan checks and balances. Jika lembaga tersebut tidak memiliki tugas dan wewenang yang seimbang dengan kekuasaan lain, akan cenderung terjadi penyalahgunaan kekuasaan karena hukum dan kebijakan tidak dibuat demi kepentingan rakyat.⁶⁶

UUD NRI Tahun 1945 mengatakan bahwa DPR RI merupakan lembaga negara, lembaga negara hanya terbatas pada organ negara yang menjadi unsur organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara. Lembaga negara sendiri terdapat beberapa organ penyelenggara negara lainnya dalam UUD NRI Tahun 1945, organ dimaksud ada yang disebut secara eksplisit namanya dan ada pula yang disebut secara eksplisit hanya fungsinya. Ada pula organ baik nama maupun fungsinya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.

⁶⁶ F.X, Soekarno, 2009, *Badan Legilasi DPR RI*, Badan Legilasi DPR RI, Jakarta, hlm. 1.

Sebenarnya yang disebut-sebut dalam UUD 1945, terdapat lebih dari 34 buah organ, jabatan, atau lembaga.

Lembaga yang diartikan ialah organisasi yang bertujuan melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan pola perilaku manusia yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur disuatu kerangka nilai yang relevan. Perlengkapan Negara yang mempunyai tugas dan fungsi tertentu dalam suatu Negara.

Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan Lembaga legislatif yang artinya lembaga yang memegang kekuasaan membuat undang-undang sebagai sistem lembaga perwakilan rakyat. Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat.⁶⁷ Dewan ini harus memberi persetujuannya kepada tiap-tiap rancangan undang-undang dari pemerintahan. Dewan punya hak inisiatif untuk menetapkan undang-undang.⁶⁸

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wakil dari rakyat haruslah membela kepentingan rakyat yang dapat memberikan atau membuka peluang kesejahteraan bagi rakyat bukan berjuang untuk diri sendiri atau keluarga, atau bahkan golongan tertentu saja karena anggota Dewan Perwakilan Rakyat berasal dari rakyat juga, ini selaras dengan pernyataan dari Jimly Asshiddiqie bahwa kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat dan persekutuan tertinggi Negara memiliki ujuan paling hidup

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 299.

⁶⁸ Patrialis akbar, 2013, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 41.

paling tinggi, mulia, dan luhur, legislatif bentuk persekutuan hidup keluarga dan desa.⁶⁹

Dengan melihat beberapa realitas konstitusi yang ada dengan adanya pergeseran fungsi dan tugas parlemen serta bertambahnya Dewan Perwakilan Daerah, kita bisa mengatakan bahwa konsep pemisahan kekuasaan itu berjalan secara efektif dalam ketatanegaraan kita. Tetapi masih banyak norma-norma konstitusi yang memuat adanya kecenderungan kompromi di antara parlemen dan eksekutif sehingga tidak memisahkan kekuasaan secara tajam, tetapi pemisahan kekuasaan itu dengan tetap menggunakan sistem *check and balances*.⁷⁰

Untuk menjadi acuan dan tujuan terrealisasinya fungsi, tugas, wewenang dan tujuan dari penyelenggara Negara termasuk Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu dalam setiap tugas dan wewenangnya Dewan Perwakilan Rakyat haruslah berjuang demi rakyat telah diartikan bahwa perlengkapan Negara yang mempunyai tugas dan fungsi tertentu dalam suatu Negara.

⁶⁹ Rapar, 2001, *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli*, Jakarta, Raja Grafindo Perkasa, hlm. 171.

⁷⁰ Fajrurahman Jurdi. 2016. *Eksistensi Parlemen Indonesia Setelah Amandemen Konstitusi*. Jurnal Hukum Staatsrechts, Volume 2 Nomor 1. hlm. 13

1. Fungsi DPR

Berdasarkan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib dimana fungsi DPR diatur pada pasal :

a) Pasal 4

1. DPR mempunyai fungsi:

a. legislasi;

b. anggaran; dan

c. pengawasan.

2. Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat dan juga untuk mendukung upaya Pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b) Pasal 5

1. Fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.

2. Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh presiden

3. Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

2. Tugas DPR

Berdasarkan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib dimana tugas DPR diatur pada pasal :

1. Pasal 7

- a. menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan prolegnas.
- 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 pemindahtanganan 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.

h. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.

C. Tenaga Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

1. Pengertian Tenaga Ahli DPR

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 41 ayat (1) telah ditegaskan didalamnya bahwa :

“Tenaga ahli alat kelengkapan DPR, tenaga ahli anggota DPR, dan tenaga ahli fraksi adalah tenaga yang memiliki keahlian tertentu yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi alat kelengkapan DPR, anggota dan fraksi.”

Pengertian Tenaga Ahli telah dijelaskan dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, bahwa :

“Tenaga Ahli DPR yang selanjutnya disebut Tenaga Ahli adalah bagian dari sistem pendukung DPR dengan keahlian tertentu yang direkrut secara khusus oleh Anggota, Pimpinan Alat Kelengkapan Dewan, atau pimpinan Fraksi untuk memberikan dukungan keahlian atau substansi [pada Anggota, Alat Kelengkapan Dewan, atau Fraksi di DPR yang secara administrasi ditetapkan dengan keputusan Sekretaris Jenderal”

2. Formasi Tenaga Ahli DPR RI

Menurut Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019 Pasal 4 ayat (1) Tenaga Ahli terdiri atas:

- a. Tenaga Ahli Anggota;
- b. Tenaga Ahli Alat Kelengkapan Dewan; dan
- c. Tenaga Ahli Fraksi.

Dalam ayat (2) Formasi Tenaga Ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan rincian sebagai berikut:

- a. Tenaga Ahli Anggota berjumlah paling sedikit 5 (lima) orang untuk setiap Anggota sesuai dengan ruang lingkup tugas DPR;
- b. Tenaga Ahli Alat Kelengkapan Dewan berjumlah paling sedikit 10 (sepuluh) orang untuk setiap Alat Kelengkapan Dewan kecuali Badan Legislasi paling sedikit 15 (lima belas) orang; dan
- c. Tenaga Ahli Fraksi pada setiap Fraksi berjumlah paling sedikit sejumlah Alat Kelengkapan Dewan dan mendapat tambahan secara proporsional berdasarkan jumlah Anggota pada setiap Fraksi.

Pasal 6 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019 menetapkan :

“Sebagian Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a dapat ditugaskan di daerah pemilihan Anggota yang bersangkutan.”

3. Tugas Tenaga Ahli

Berdasarkan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia:

- 1) Dalam Pasal 29 diatur bahwa Tenaga Ahli Anggota bertugas:
 - a. mendampingi Anggota dalam rapat komisi atau Alat Kelengkapan Dewan dengan mitra kerja, kecuali dinyatakan tertutup;
 - b. menyusun telaah, kajian, analisis bagi Anggota terkait isu yang berkembang di daerah pemilihan Anggota;
 - c. menyusun telaah dan analisis berkaitan dengan fungsi DPR di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan;
 - d. menyiapkan bahan untuk keperluan kunjungan kerja Anggota;
 - e. mendampingi Anggota dalam melaksanakan kunjungan kerja ke daerah pemilihan;
 - f. membuat laporan hasil kunjungan kerja dan laporan pertanggungjawaban keuangan kunjungan kerja;
 - g. menghimpun aspirasi masyarakat untuk disampaikan kepada Anggota;
 - h. mengikuti perkembangan isu strategis yang dapat mempengaruhi kinerja DPR;
 - i. memberikan masukan kepada Anggota; dan
 - j. melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Anggota

secara berkala.

- 2) Dalam Pasal 30 diatur bahwa Tenaga Ahli Alat Kelengkapan Dewan bertugas mendukung pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas Alat Kelengkapan Dewan yang bersangkutan antara lain:
 - a. mendampingi rapat Alat Kelengkapan Dewan;
 - b. menyusun telaah dan analisis berkaitan dengan fungsi DPR di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan;
 - c. menyiapkan bahan untuk keperluan Alat Kelengkapan Dewan;
 - d. membantu menyiapkan simpulan rapat Alat Kelengkapan Dewan;
 - e. membantu melakukan verifikasi sesuai dengan tugas Alat Kelengkapan Dewan;
 - f. mendampingi Alat Kelengkapan Dewan dalam melaksanakan kunjungan kerja dan membuat laporan hasil kunjungan kerja;
 - g. menghimpun aspirasi masyarakat untuk disampaikan kepada Alat Kelengkapan Dewan;
 - h. mengikuti perkembangan isu strategis yang dapat mempengaruhi kinerja DPR;
 - i. memberikan masukan kepada pimpinan Alat Kelengkapan Dewan; dan
 - j. melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Alat

Kelengkapan Dewan secara berkala.

3) Dalam pasal 31 diatur bahwa Tenaga Ahli pada Fraksi DPR bertugas:

- a. mendampingi rapat Fraksi;
- b. menyusun telaah dan analisis berkaitan dengan fungsi DPR di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan;
- c. menyiapkan bahan untuk keperluan Fraksi;
- d. membantu menyiapkan simpulan rapat Fraksi;
- e. menghimpun aspirasi masyarakat untuk disampaikan kepada Fraksi;
- f. mengikuti perkembangan isu strategis yang dapat mempengaruhi kinerja DPR;
- g. menyusun laporan hasil pelaksanaan tugas Fraksi;
- h. membuat daftar inventarisasi masalah pembahasan rancangan undang-undang;
- i. memberikan masukan kepada pimpinan Fraksi;
- j. membantu pelaksanaan seminar atau lokakarya (workshop) yang diselenggarakan oleh Fraksi;
- k. melaporkan hasil tugasnya secara tertulis kepada Fraksi;
dan
- l. melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada pimpinan Fraksi secara berkala.

4. Hak dan Kewajiban Tenaga Ahli DPR RI

Hak Tenaga Ahli telah diatur dalam Pasal 41 Peraturan DPR RI Nomor 1 Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan staf Administrasi :

(1) Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota mempunyai hak keuangan berupa honorarium dan perjalanan disesuaikan dengan standar biaya keluaran yang ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

(2) Hak keuangan berupa honorarium sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan kepada Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota yang telah melaksanakan tugas dan kewajibannya.

(3) Selain honorarium sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota diberikan tunjangan masa kerja berdasarkan masa kerjanya DPR sebagai berikut:

- a. masa kerja 0 (nol) sampai dengan 5 (lima) tahun;
- b. masa kerja 5 (lima) tahun sampai dengan 10 (sepuluh) tahun;
- c. lebih dari 10 (sepuluh) tahun masa kerja.

(4) Pada awal periode keanggotaan, hak keuangan berupa honorarium sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan terhitung sejak:

- a. dilantikannya Anggota bagi Tenaga Ahli Anggota dan Staf Administrasi Anggota;
- b. terbentuknya Alat Kelengkapan Dewan bagi Tenaga Ahli Alat Kelengkapan Dewan; atau
- c. terbentuknya Fraksi bagi Tenaga Ahli Fraksi.

(5) Dalam hal Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota direkrut tidak pada awal periode keanggotaan, diangkat dalam proses penggantian antarwaktu, dan proses penggantian di tengah periode, hak keuangan berupa honorarium sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan terhitung sejak diterimanya rekomendasi dari Anggota, pimpinan Alat Kelengkapan Dewan, atau pimpinan Fraksi yang bersangkutan oleh Sekretariat Jenderal.

(6) Hak keuangan berupa honorarium sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan Sekretaris Jenderal sesuai dengan tahun anggaran.

(7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tunjangan masa kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan oleh Badan Urusan Rumah Tangga.

Hak Tenaga Ahli selain keuangan juga diatur pada pasal 42 yang menyatakan bahwa :

(1) Selain hak keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota dapat diberi hak cuti berupa:

a. cuti untuk jangka waktu paling lama 12 (dua belas) hari kerja dalam hal telah bekerja paling singkat 1 (satu) tahun

secara terus menerus; dan

b. cuti melahirkan selama 3 (tiga) bulan.

(2) Cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disampaikan secara tertulis kepada Anggota, pimpinan

Alat Kelengkapan Dewan, atau pimpinan Fraksi untuk mendapatkan persetujuan.

Selain Hak Tenaga Ahli, diatur juga kewajiban Tenaga Ahli yang terdapat pada Pasal 45 Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi, yang menyatakan :

(1) Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota wajib:

- a. melaksanakan tugas;
- b. menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. menaati kode etik;
- d. bekerja dengan penuh pengabdian, jujur, tertib, sertamemiliki tanggung jawab yang besar;
- e. berkoordinasi dengan Sekretariat Jenderal dan BadanKeahlian DPR dalam melaksanakan tugas;
- f. menjauhi dan menghindarkan diri dari hal danperbuatan yang dapat menurunkan derajat danmartabat Tenaga Ahli atau Staf Administrasi Anggotasebagai salah satu unsur pendukung tugas dan fungsi DPR;
- g. berbagi data, metode, dan gagasan yang lain, kecualidata yang dapat dilindungi sebagai hak kekayaanintelektual; dan
- h. melapor kepada Sekretariat Jenderal dalam halberhenti sebagai Tenaga Ahli atau Staf AdministrasiAnggota.

(2) Dalam hal Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota tidak melapor sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

huruf h, Tenaga Ahli atau Staf Administrasi Anggota
wajib mengembalikan honorarium yang telah diterima
melewati batas waktu pemberhentian.

D. Kerangka Berpikir

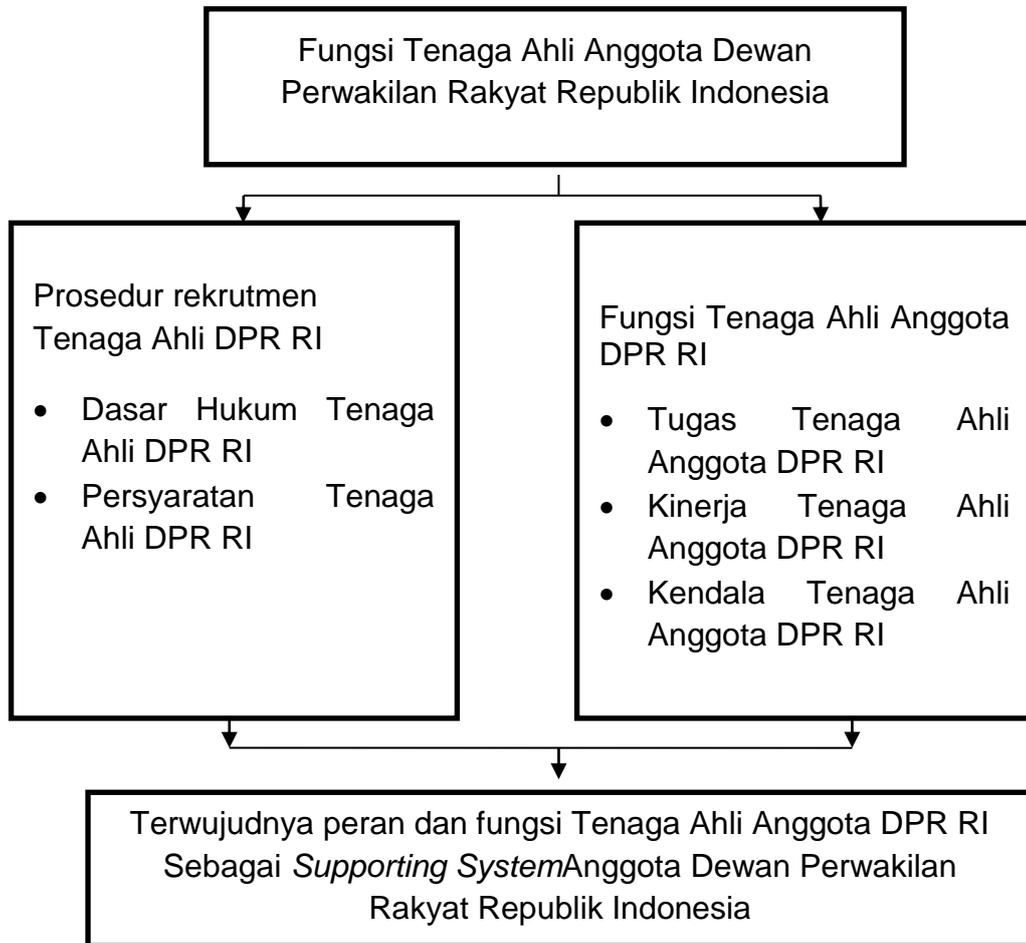
Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan sebagai kaidah/norma hukum mengikat dalam mengkaji dan menganalisis secara normative empiris. Fungsi Tenaga Ahli Anggota DPR RI adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
3. Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Dalam melakukan Pelaksanaan fungsi Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, ada beberapa indikator yang mempengaruhi, yaitu :

1. Dasar Hukum Tenaga Ahli DPR RI
2. Persyaratan Tenaga Ahli DPR RI
3. Tugas Dan Tenaga Ahli Anggota DPR RI
4. Kinerja Tenaga Ahli Anggota DPR RI
5. Kendala Tenaga Ahli Anggota DPR RI

E. Bagan Kerangka Berpikir



F. Definisi Operasional

Untuk memberikan gambaran yang jelas tentang permasalahan yang terkandung di dalam penelitian, dengan ini penulis merasa perlu memberikan batasan istilah sebagai berikut :

1. DPR RI adalah satu lembaga tinggi Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat. DPR RI terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.
2. Tenaga Ahli DPR RI adalah bagian dari sistem pendukung Dewan Perwakilan Rakyat yang direkrut secara khusus oleh Anggota, pimpinan Alat Kelengkapan Dewan, atau pimpinan Fraksi untuk memberikan dukungan keahlian atau substansi pada Anggota, Alat Kelengkapan Dewan, atau Fraksi di DPR RI yang secara administratif ditetapkan dengan keputusan Sekretaris Jenderal DPR RI.
3. Dasar Hukum adalah norma hukum yang menjadi landasan bagi setiap tindakan hukum oleh subyek hukum baik orang perorangan ataupun yang berbentuk badan hukum.
4. Rekrutmen Tenaga Ahli Anggota adalah tenaga non Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang sifatnya tidak tetap, memiliki kompetensi yang sesuai dengan disiplin ilmunya serta pengalaman dibidangnya guna memberikan dukungan keahlian pada pelaksanaan tugas-tugas Anggota Dewan.

5. Tugas adalah sesuatu yang wajib dikerjakan atau sesuatu perintah yang telah ditentukan untuk dilakukan, pekerjaan yang menjadi tanggung jawab seseorang, Pekerjaan yang dibebankan, dan dijalankan sesuai dengan fungsi masing-masing.
6. Fungsi adalah merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan.
7. Kendala adalah halangan rintangan dengan keadaan yang membatasi, menghalangi atau mencegah pencapaian sasaran.
8. Kinerja adalah hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu di dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil kerja, target atau sasaran atau kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan telah disepakati bersama.

