

**TUGAS AKHIR  
LEGAL MEMORANDUM**

**PERAN TENAGA AHLI ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT REPUBLIK INDONESIA DALAM MENDUKUNG  
TUGAS DAN FUNGSI KONSTITUSIONAL  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT**



**OLEH:**

**EVA STEVANY RATABA  
MHK : 81611011210019**

**PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM (S2)  
UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA PAULUS  
MAKASSAR  
2026**

## **PERSETUJUAN PEMBIMBING**

### **PERAN TENAGA AHLI ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA DALAM MENDUKUNG TUGAS DAN FUNGSI KONSTITUSIONAL DEWAN PERWAKILAN RAKYAT**

Disusun dan diajukan oleh :

**EVA STEVANY RATABA**  
**MHK : 81611011210019**

Menyetujui  
Komisi Pembimbing,

Ketua,

Anggota,

**Prof. Dr. Liberthin Palullungan, SH.,MH**   **Dr. Yeheschiel B. Marewa, SH.,MH**

Ketua  
Program Studi Ilmu Hukum

**Prof. Dr. Yotham Th. Timbonga, BTh.,SH.,MH**

## KATA PENGANTAR

Dengan perkenaan Tuhan Yang Maha Esa, Tugas akhir ini ditulis dengan judul ***“Peran Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Mendukung Tugas Dan Fungsi Konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat”***.

Sepatutnyalah bila penulis menyampaikan syukur dan pujian kepada-Nya dalam menerima berkat dan karunia yang besar ini. Seterusnya, penulis menyampaikan bahwa tugas akhir ini dapat diselesaikan seperti ini karena bimbingan, petunjuk, jasa-jasa baik dukungan, sumbangsih, pengorbanan dan partisipasi dari berbagai pihak dalam bentuk materil maupun moril.

Selanjutnya dalam kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu dalam menyelesaikan tugas akhir ini, baik secara moril maupun materiil, dan secara khusus kepada :

1. Prof. Dr. Agus Salim, SH.,MH, selaku Rektor Universitas Kristen Indonesia Paulus yang telah memberikan kesempatan dan fasilitas kepada penulis sehingga dapat mengikuti studi pada Program Pascasarjana Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Kristen Indonesia Paulus.
2. Prof. Dr. Ir. Yoel Pasae, ST.,MT selaku Direktur Program Pascasarjana yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menempuh studi jenjang Program Pascasarjana Strata 2 (dua) Magister Ilmu Hukum

Universitas Kristen Indonesia Paulus.

3. Prof. Dr. Liberthin Palullungan, SH, MH dan Dr. Yeheschiel B. Marewa selaku dosen pembimbing Universitas Kristen Indonesia Paulus yang dalam kesibukannya bersedia meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, dan arahan.
4. Prof. Dr. Yotham Th. Timbonga, BTh.,SH.,MH selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Kristen Indonesia Paulus.
5. Dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum serta seluruh karyawan dilingkungan sekretariat Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Kristen Indonesia Paulus.
6. Teman-teman mahasiswa peserta Program Pascasarjana Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Kristen Indonesia Paulus yang telah memberi dukungan secara moril dan materiil dalam menyelesaikan studi ini.

Harapan penulis semoga tulisan ini dapat berguna bagi semua pihak, secara teoritis maupun praktis oleh para pembacanya, dimana penulis mengakui bahwa tulisan ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, penulis menyampaikan permohonan maaf atas segala kemungkinan terjadi kesalahan dan kekhilafan di dalamnya. Pada akhirnya penulis membuka diri untuk segala bentuk kritik dan masukan demi perbaikan dan penyempurnaannya.

Makassar, Juli 2026

Penulis

## **ABSTRAK**

**EVA STEVANY RATABA**, MHK 81611011210019, Peran Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Mendukung Tugas Dan Fungsi Konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat, dibimbing oleh Liberthin Palullungan dan Yeheschiel B. Marewa.

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui peran Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam mendukung tugas dan fungsi konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat dan untuk mengetahui analisis kinerja Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam meningkatkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif melalui pendekatan studi kasus hukum, diuraikan secara deskriptif hasil data yang tepat dan relevan untuk menjawab permasalahan.

Hasil penelitian adalah Tenaga Ahli Anggota DPR RI berperan sebagai pendukung substansi dan keahlian akademis. Mereka membantu Anggota Dewan merumuskan analisis, kajian serta data yang akurat. Dukungan ini krusial untuk memperkuat tiga fungsi utama DPR yaitu fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan terhadap Pemerintah. Analisis kinerja Tenaga Ahli Anggota DPR RI dalam meningkatkan kinerja DPR sangat penting sebagai supporting system untuk memperkuat fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Kualitas dukungan substansi dari Tenaga Ahli secara langsung berdampak pada produktivitas dan efektivitas Anggota DPR.

## **ABSTRACT**

**EVA STEVANY RATABA**, MHK 81611011210019, *Expert Staff Members of the House of Representatives of the Republic of Indonesia in Supporting the Constitutional Duties and Functions of the House of Representatives*, supervised by Liberthin Palullungan and Yeheschiel B. Marewa.

*The purpose of this research is to determine the role of Expert Staff Members of the House of Representatives of the Republic of Indonesia in supporting the constitutional duties and functions of the House of Representatives and to analyze the performance of Expert Staff Members of the House of Representatives of the Republic of Indonesia in improving the performance of the House of Representatives.*

*This research uses a normative research method through a legal case study approach, descriptively describing the results of appropriate and relevant data to address the problem.*

*The results of this research indicate that Expert Staff Members of the House of Representatives of the Republic of Indonesia play a role in supporting the substance and academic expertise. They assist House Members in formulating analyses, studies, and providing accurate data. This support is crucial for strengthening the three main functions of the House of Representatives: legislation, budgeting, and oversight of the government. Analyzing the performance of Expert Staff Members of the House of Representatives in improving the House's performance is crucial as a supporting system to strengthen the legislative, budgeting, and oversight functions. The quality of substantive support from Expert Staff directly impacts the productivity and effectiveness of House Members.*

## DAFTAR ISI

|                                       | Halaman |
|---------------------------------------|---------|
| HALAMAN JUDUL .....                   | i       |
| HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING.....   | ii      |
| KATA PENGANTAR.....                   | iii     |
| ABSTRAK .....                         | v       |
| ABSTRACT.....                         | vi      |
| DAFTAR ISI .....                      | vii     |
| BAB I PENDAHULUAN .....               | 1       |
| A. Latar Belakang Masalah .....       | 1       |
| B. Rumusan Masalah .....              | 6       |
| C. Tujuan Penelitian.....             | 7       |
| D. Manfaat Penelitian .....           | 7       |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....         | 8       |
| A. Landasan Teori .....               | 8       |
| 1. Teori Negara Hukum.....            | 19      |
| 2. Teori Efektivitas Hukum .....      | 16      |
| B. Tenaga Ahli .....                  | 25      |
| 1. Pengertian Tenaga Ahli DPR .....   | 25      |
| 2. Tugas dan Fungsi Tenaga Ahli ..... | 26      |
| C. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)..... | 29      |
| BAB III METODE PENELITIAN.....        | 49      |
| A. Jenis Penelitian.....              | 49      |
| B. Pendekatan Penelitian .....        | 49      |

|                                                                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| C. Lokasi Penelitian.....                                                                                                                                  | 49 |
| D. Jenis dan Sumber Data.....                                                                                                                              | 50 |
| E. Teknik Pengumpulan Data.....                                                                                                                            | 50 |
| F. Analisis Data.....                                                                                                                                      | 51 |
| BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....                                                                                                                | 52 |
| A. Peran Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat<br>Republik Indonesia Dalam Mendukung Tugas Dan Fungsi<br>Konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat..... | 53 |
| B. Analisis Kinerja Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan<br>Rakyat Republik Indonesia Dalam Meningkatkan Kinerja<br>Dewan Perwakilan Rakyat.....           | 76 |
| BAB V PENUTUP.....                                                                                                                                         | 85 |
| A. Kesimpulan.....                                                                                                                                         | 85 |
| B. Saran.....                                                                                                                                              | 85 |
| DAFTAR PUSTAKA.....                                                                                                                                        | 86 |



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

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.<sup>1</sup> Seperti yang kita ketahui bersama kekuasaan legislatif yang dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Dalam Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum”. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi yang sangat penting dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Hal ini terlihat dalam UUD 1945 Pasal 20A ayat 1 yang menyatakan “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”.

Menurut pandangan para pakar ahli hukum terdapat pandangan tersendiri tentang fungsi DPR, diantaranya Bintan R. Saragih DPR mempunyai 3 fungsi yaitu fungsi perundang-undangan, fungsi pengawasan dan fungsi pendidikan politik. Fungsi perundang-undangan mencakup pembentukan undang-undang seperti Undang-

---

<sup>1</sup> Meksasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Refika Adiatma; Bandung, 2011, hlm. 152

Undang Pemilu, pembentukan Undang-Undang tentang APBN, dan ratifikasi perjanjian-perjanjian dengan negara lain. Fungsi pengawasan dijalankan untuk mengawasi eksekutif agar berfungsi menurut undang-undang yang dibentuk oleh DPR. Fungsi Pendidikan Politik dilakukan melalui pembahasan-pembahasan kebijaksanaan pemerintah di DPR yang kemudian dimuat serta diulas dalam media massa sehingga rakyat dapat mengikutinya dan secara tidak langsung rakyat dididik ke arah warga negara yang sadar akan hak dan kewajibannya.<sup>2</sup>

Sedangkan BN. Marbun menyatakan bahwa DPR mempunyai 5 fungsi yaitu bersama-sama dengan presiden membentuk undang-undang, bersama-sama dengan presiden menetapkan APBN, melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU, APBN dan kebijaksanaan pemerintah, membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh BPK, dan melaksanakan hal-hal yang ditugaskan oleh MPR. Khusus untuk fungsi anggaran, diatur dalam Pasal 23 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>3</sup> Berangkat dari hal diatas, dapat diketahui bahwa Dewan Perwakilan Rakyat tentunya memiliki fungsi yang sangat penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

---

<sup>2</sup> Bintan R. Saragih, *Peranan DPR GR Periode 1965 dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, penerbit Universitas Padjadjaran Bandung; Bandung, 1991, hlm 108

<sup>3</sup> BN.Marbun, *DPR RI Pertumbuhan dan Perkembangan*, PT. Gramedia Pustaka Utama; Jakarta, 1992, hlm. 177.

Amandemen Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan ketentuan yang jelas bahwa DPR memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Hal ini sangatlah berbeda pada saat sebelum amandemen Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang lebih menempatkan peran sentral eksekutif dalam pembentukan undang-undang. Tujuan perubahan UUD 1945 adalah menyempurnakan aturan dasar pemerintahan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas dengan prinsip *check and balance* yang ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman. Pasca reformasi terjadi erosi kewenangan legislasi, yang pada mulanya cenderung berada di Presiden (*executive heavy*) menjadi kewenangan DPR (*legislative heavy*). Kontruksi ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut di atas merupakan hasil amandemen konstitusi yang memperkuat kembali kekuasaan pembentukan undang-undang yang kini berada di DPR sebagai lembaga legislatif yang sesungguhnya.<sup>4</sup> Dengan adanya posisi yang demikian inilah, maka organ pembentuk, tata cara dan proses

---

<sup>4</sup> A.M. Fatwa dalam Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-undang dan Perda*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 96.

pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi titik sentral dari pembangunan sistem hukum nasional.<sup>5</sup>

Berangkat dari itu Dewan Perwakilan Rakyat memiliki tugas dan fungsi yang sangat penting. Selain itu, secara khusus, pembentukan RUU memerlukan keahlian khusus padahal anggota DPR tidak dipersyaratkan memiliki keahlian tersebut. Dalam rangka mendukung tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi konstitusionalnya dipandang perlu adanya dukungan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Dalam memberikan dukungan keahlian, administrasi, atau teknis, baik bagi Anggota, Alat Kelengkapan Dewan, maupun Fraksi dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 417 Tenaga Ahli Alat Kelengkapan DPR, Tenaga Ahli Anggota DPR, dan Tenaga Ahli Fraksi adalah tenaga ahli yang memiliki keahlian tertentu yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi alat kelengkapan DPR, anggota dan fraksi. Perekrutan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota agar diperoleh Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota yang memiliki kompetensi dan integritas dalam memberikan dukungan keahlian, administrasi, atau teknis baik bagi Anggota, Alat Kelengkapan Dewan, maupun Fraksi dalam

---

<sup>5</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2014, hlm. 53.

menjalankan tugas dan fungsinya. Sebagaimana yang telah diatur didalam Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib DPR RI yang tertera pada Pasal 301 Tenaga Ahli dan Peraturan DPR RI Nomor 3 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota DPR RI.

Keberadaan Tenaga Ahli DPR ini hadir untuk membantu Anggota DPR dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Seperti yang diketahui bahwa kompetensi anggota DPR masih belum memadai, apalagi dalam keterampilan pembuatan legal drafting yang membutuhkan keterampilan khusus. Berdasarkan kepada kebutuhan yang dirasakan sangat mendesak untuk meningkatkan kinerja DPR RI, maka Sekretariat Jenderal DPR sejak Tahun 2007 telah melakukan rekrutmen Tenaga Ahli untuk memberikan dukungan keahlian kepada DPR RI, tenaga ahli tersebut terdiri dari (a) Tenaga Ahli Alat Kelengkapan Dewan (Pimpinan Dewan, Komisi-Komisi, dan Badan-Badan), (b) Tenaga Ahli Fraksi, dan (c) Tenaga Ahli Anggota DPR RI.

Tenaga ahli yang diangkat ini adalah tenaga non Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan sifatnya tidak tetap, memiliki kompetensi yang sesuai dengan disiplin ilmu yang dibutuhkan oleh Lembaga DPR RI, serta diharapkan berpengalaman dibidangnya, sehingga dapat memberikan dukungan keahlian pada tugas-tugas Anggota Dewan, Alat Kelengkapan Dewan, dan fraksi-fraksi. Tenaga ahli diangkat dan

diberhentikan oleh Sekretaris Jenderal DPR RI dalam suatu periode waktu tertentu, dan pada saat ini pengangkatan Tenaga Ahli yang cukup besar, telah dimulai sejak DPR RI Periode 2004-2009 dimana Tenaga Ahli diangkat dengan masa tugas setiap 1 (satu) tahun dan dapat diangkat kembali, dan sejak periode DPR-RI 2014-2019 sampai saat ini Tenaga Ahli diangkat untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.

Berdasarkan uraian di atas penulis kemudian ingin mengangkat sebuah penelitian berjudul **“Peran Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Mendukung Tugas Dan Fungsi Konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah peran Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam mendukung tugas dan fungsi konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat ?
2. Bagaimanakah analisis kinerja Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam meningkatkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat ?

**C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui peran Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam mendukung tugas dan fungsi konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Untuk mengetahui analisis kinerja Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam meningkatkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat.

**D. Kegunaan Penelitian**

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan mampu memperluas dan memperdalam ilmu hukum administrasi negara yang berkaitan dengan pelaksanaan wewenang dalam menganalisis mengenai permasalahan hukum di Indonesia terutama menyangkut peran Tenaga Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam mendukung tugas dan fungsi konstitusional,
2. Secara Praktis, yaitu penelitian ini berguna dalam memberikan masukan bagi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia khususnya kepada Tenaga Ahli Anggota dalam melaksanakan mendukung tugas dan fungsi konstitusional.

## BAB II

### LANDASAN TEORI DAN LANDASAN KONSEP

#### A. Landasan Teori

##### 1. Teori Negara Hukum

###### a) Konsep Negara Hukum

Secara embrionik, gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia menulis *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang di buat di usia tuanya. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika di dukung oleh muridnya, Aristoteles, yang menuliskannya dalam buku *Politica*. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang di perintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>6</sup>

Gagasan negara hukum tersebut masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang sangat panjang. Kemudian muncul kembali secara lebih eksplisit pada abad ke-19, yaitu dengan munculnya konsep *rechtsstaat* dari Freidrich Julius Stahl, yang diilhami oleh pemikiran Immanuel Kant.

Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah sebagai berikut :

---

<sup>6</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada; Jakarta, 2013, hlm. 2



- 1) Perlindungan hak asasi manusia
- 2) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak- hak itu.
- 3) Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- 4) Peradilan administrasi dalam perselisihan.<sup>7</sup>

Berbeda dengan konsep *rechtsstaat*, konsep *The Rule of Law* mempunyai tolak ukur/unsur-unsur sebagai berikut :

- 1) Supremasi hukum atau *supremacy of law*.
- 2) Persamaan di depan hukum atau *equality before the law*.
- 3) Konstitusi yang di dasarkan atas hak-hak perseorangan atau *constitution based on individual right*.
- 4) Peradilan administrasi dalam perselisihan.<sup>8</sup>

Munculnya “unsur peradilan administrasi dalam perselisihan” pada konsep *rechtsstaat* menunjukkan adanya hubungan histories antara Negara Hukum Eropa Kontinental dengan Hukum Romawi. “Konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum continental yangdisebut “*civil law*” atau “*modern roman law*”.

Dalam perkembangannya konsepsi Negara hukum tersebut kemudian mengalami penyempurnaan diantaranya :

1. Sistem pemerintahan negara yang di dasarkan atas kedaulatanrakyat.

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 3

<sup>8</sup> Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang Undangan Di Indonesia*, Mahakarya Rangkang Offset Yogyakarta; Yogyakarta, 2013, hlm. 21

2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang undangan.
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif.
6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.<sup>9</sup>

Perumusan unsur-unsur negara hukum ini tidak terlepas dari falsafah dan sosio-politik yang melatar belakangnya, terutama pengaruh falsafah Individualisme, yang menempatkan individu atau warga negara sebagai *primus inter pares* dalam kehidupan bernegara. Oleh karena itu, unsur pembatasan kekuasaan negara untuk melindungi hak-hak individu menempati posisi yang signifikan. Semangat

---

<sup>9</sup> Ridwan HR, *Loc.cit.* hlm. 4-5

membatasi kekuasaan negara ini semakin kental segera setelah lahirnya adagium yang begitu populer dan *Lord Acton*, yaitu “*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*” (Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas (absolut) pasti akan disalahgunakan).<sup>10</sup>

Model negara hukum seperti ini berdasarkan catatan sejarah disebut dengan demokrasi konstitusional, dengan ciri pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Dengan kata lain, esensi dari negara berkonstitusi adalah perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Atas dasar itu keberadaan konstitusi dalam suatu Negara merupakan *conditions sine quanon* negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya, bila negara hukum diidentikan dengan keberadaan konstitusi dalam suatu negara dalam abad ke-20 ini hampir tidak suatu Negara pun yang menganggap suatu negara modern tanpa menyebutkan dirinnya “negara berdasar atas hukum” Negara hukum identik dengan Negara yang berkonstitusi atau Negara yang

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 5

menjadikan konstitusi sebagai aturan main kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.<sup>11</sup>

Negara hukum demokratis merupakan Negara hukum bertumpu pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan, dengan kedaulatan rakyat, yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum. Dengan demikian Negara hukum yang bertopeng pada sistem demokrasi dapat disebut sebagai Negara hukum demokratis.<sup>12</sup>

Dalam negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main sebagai dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintah, dan kemasyarakatan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain: (diletakkan untuk menata masyarakat yang damai ,adil dan bermakna) artinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan pemerintahan dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Dalam negara hukum,

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 6

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 8

eksistensi hukum dijadikan sebagai instrumen dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan.<sup>13</sup>

#### **b) Tipe Negara Hukum**

Pemikiran negara hukum timbul sebagai reaksi atas konsep negara polisi (*polizei staat*). Dengan mengikuti Hans Nawiasky, *polizei* terdiri atas dual hal, yaitu *sicherheit polizei* dan *verwaltung polizei*, *sicherheit polizei* yang berfungsi sebagai penjaga tata tertib dan keamanan, *verwaltung polizei* yang berfungsi sebagai penyelenggara perekonomian atau penyelenggara semua kebutuhan hidup warga negara. Oleh karena itu, negara polisi artinya negara yang menyelenggarakan ketertiban dan keamanan serta menyelenggarakan semua kebutuhan hidup warga negaranya. Andaikata kedua fungsi itu diselenggarakan dengan baik, artinya benar-benar memperhatikan kebutuhan warga negaranya, maka hal itu tidak akan menimbulkan permasalahan, seperti di sebutkan oleh R. Von Mohl sebagai polisi yang baik dan melaksanakan fungsinya berdasar atas hukum serta memperhatikan kepentingan masyarakat.<sup>14</sup>

Tetapi yang terbanyak adalah polisi yang tidak baik, yang bertindak secara sewenang-wenang, dan bukan saja mengabaikan kepentingan masyarakat, tetapi juga

---

<sup>13</sup> *Ibid.* 22

<sup>14</sup> Romi Librayanto, 2009, *Ilmu Negara*, Pustaka Refleksi; Makassar, hlm. 153

menyalahgunakan wewenangnya untuk kepentingannya sendiri ataupun untuk kelompoknya saja. Praktek kekuasaan sewenang-wenang dapat di lihat pada pemerintahan Louis XIV dari Prancis yang membawa akibat timbulnya Revolusi Prancis pada tahun 1789. Sejarah negara hukum di Prancis dapat di anggap mulai sejak revolusi 4 Juli 1789 tersebut.<sup>15</sup>

Teori negara berdasarkan hukum (negara hukum) secara esensi bermakna bahwa hukum adalah “supreme” dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*), semuanya berada di bawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini, tidak boleh ada kekuasaan sewenang- wenang atau penyalahgunaan kekuasaan.<sup>16</sup>

### c) Negara Hukum Formal

Kalau pada masa sebelumnya yang berperan dalam kegiatan kenegaraan bersama raja adalah hanya kaum bangsawan dan para pendeta saja, maka sejak saat itu kaum borjuis mulai memegang peranan dalam kegiatan kehidupan bernegara, dan semakin lama peran kaum borjuis ini semakin besar, terutama ketika raja memerlukan dana yang semakin besar untuk membiayai peperangan. Raja membutuhkan bantuan dana yang cukup besar dari kaum borjuis, akibatnya

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 154

<sup>16</sup> *Ibid*.

peranan kaum borjuis dalam mengatur negara pun semakin besar. Sebab, apabila raja tidak memperhatikan usulan kepentingan kaum borjuis ini, maka tentulah raja tidak akan mendapatkan bantuan dana tersebut. Kehadiran golongan borjuis yang turut berperan dalam pemerintahan telah memberikan pengaruh yang cukup besar bagi lahirnya negara hukum di Prancis maupun di Jerman.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa pihak yang bereaksi terhadap negara polisi adalah orang-orang kaya dan pandai, yang di sebut sebagai kaum borjuis liberal. Oleh karena itu, konsep negara hukum hasil pemikirannya pun dinamakan Negara Hukum Liberal.<sup>17</sup>

Tipe negara hukum liberal ini menghendaki agar supaya negara berstatus pasif. Artinya, negara harus tunduk pada peraturan peraturan negara. Penguasa dalam bertindak harus sesuai dengan hukum. Di sini, kaum liberal menghendaki agar antara penguasa dan yang dikuasai ada suatu persetujuan dalam bentuk hukum, serta persetujuan yang menguasai penguasa.<sup>18</sup>

Menurut Kant, kaum borjuis menginginkan agar hak-hak dan kebebasan pribadi masing-masing tidak diganggu. Mereka tidak ingin dirugikan. Yang mereka inginkan ialah agar

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 154

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 154

penyelenggaraan perekonomian diserahkan kepada mereka dan negara jangan turut campur dalam penyelenggara perekonomian tersebut. Jadi, hanya *Wohlfart Polizei*. Sedangkan *Secherheit polizei*, yaitu penjaga tata tertib dan keamanan tetap diselenggarakan oleh negara. Jadi, fungsi negara dalam negara hukum liberal ini hanyalah menjaga tata tertib dan keamanan, atau dikenal dengan istilah “negara sebagai penjaga malam”.<sup>19</sup>

Penyelenggaraan perekonomian dalam negara hukum liberal berasaskan persaingan bebas, siapa yang kuat dia yang menang. Kepentingan masyarakat tidak usah diperhatikan. Yang penting adalah kaum liberal mendapatkan keuntungan yang sebesar besarnya. Dengan demikian, penyelenggaraan perekonomian yang di serahkan penuh kepada swasta, tanpa pemerintah atau negara campur tangan, tidak mendatangkan kemakmuran bagi rakyat banyak. Yang makmur hanyalah konglomeratkaum liberal saja.<sup>20</sup>

Konsep negara hukum liberal dari Kant tersebut biasa juga dikatakan sebagai Negara Hukum Formal. Dalam khasanah pemikiran hukum klasik, konsepsi negara hukum merupakan terjemahan dari *rechtstaat* yang berkembang di eropa kontinental. Salah satu ciri penting dari konsep negara hukum

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 16

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 155



formal ini adalah sifat pemerintahan yang pasif, artinya pemerintah sekedar berperan sebagai wasit atau pelaksanaan dari berbagai keinginan rakyat yang dipresentasikan oleh anggota parlemen. Negara baru bergerak dalam urusan privat, apabila masyarakat yang bercorak pluralis liberal tersebut menghendakinya. Sementara itu, tugas pokok pemerintah yang paling utama adalah menjamin dan melindungi kedudukan ekonomi golongan *rulling class*.<sup>21</sup>

#### **d) Negara Hukum Materil**

Menjelang pertengahan abad XX, tepatnya setelah Perang Dunia I, konsep negara hukum formal mulai mendapat gugatan karena ternyata telah menimbulkan kesenjangan sosial dan ekonomi di tengah-tengah masyarakat. Para pemilik modal dalam lembaga perwakilan dengan kekayaan yang dimiliki, mereka dapat merekayasa pemilu untuk mengisi parlemen. Sehingga wakil-wakil yang terpilih dari kalangan mereka. Parlemen yang di dominasi oleh kaum pemilik modal ini kemudian membuat produk hukum yang menguntungkan kaum kapitalis sehingga eksploitasi dari kaum kaya kepada kaum tak punya mendapatkan landasan hukum.

Menghadapi keadaan yang seperti itu, pemerintah tidak dapat berbuat apa-apa karena menurut prinsip negara hukum

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 155-156

formal, pemerintah hanya bertugas sebagai pelaksana undang-undang tanpa boleh turut campur terhadap apa yang dilakukan oleh masyarakat, sejauh tidak bertentangan dengan undang-undang. Keadaan seperti inilah yang kemudian menimbulkan ketidakpuasan, dan memunculkan negara hukum materil (negara kesejahteraan/*welfare state*).<sup>22</sup>

Gagasan negara hukum formal, bahwa pemerintah dilarang turut campur dalam kegiatan masyarakat, bergeser ke arah paham baru, bahwa pemerintah harus bertanggung jawab atas kesejahteraan masyarakatnya, dan tidak boleh bersikap pasif. Dalam bidang ekonomi, harus di ambil sistem yang dapat menguasai kekuatan-kekuatan ekonomi dan mampu memperkecil perbedaan sosial dan ekonomi, terutama harus mampu mengatasi ketidakmerataan distribusi kekayaan dikalangan rakyat. Untuk itu, pemerintah diberi kewenangan yang luas dengan *freies ermessen*, yakni kewenangan untuk turut campur tangan dalam berbagai kegiatan masyarakat dengan cara-cara pengaturan, penetapan dan *material daad*.

Perumusan ciri negara hukum dari konsep *rechtsstaat* yang di kemukakan oleh F.J. Stahl dan *the rule of law* yang di kemukakan oleh A.V. Dicey diintegrasikan pada pencirian baru

---

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 156

yang lebih memungkinkan pemerintah bersikap aktif dalam melaksanakan tugas tugasnya.<sup>23</sup>

## 2. Teori Efektivitas Hukum

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.

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.<sup>23</sup>

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 dan R. S. Munnres yang berpendapat bahwa seyogianya yang kita kaji, bukan ketaatan terhadap hukum pada umumnya, melainkan ketaatan terhadap aturan hukum tertentu saja.

Achmad Ali,<sup>24</sup> sendiri berpendapat bahwa kajian kita tetap dapat dilakukan terhadap keduanya.

- 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 efektivitasnya

---

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

<sup>24</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Kencana; Jakarta, 2009, hlm. 375

suatu perundang-undangan, banyak tergantung pada beberapa faktor, antara lain:<sup>25</sup>

1. Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan.
2. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut.
3. Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan didalam masyarakatnya.
4. 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.<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup> Ketika kita mengatakan bahwa suatu aturan hukum sudah efektif, berarti hukum itu berfungsi dalam masyarakat.

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 376

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 378

<sup>27</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada; Jakarta, 2005, hlm. 9

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi hukum itu berfungsi dalam masyarakat, yaitu:<sup>28</sup>

a) Kaidah Hukum

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

- 1) Kaidah hukum berlaku secara yuridis, apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya atau terbentuk atas dasar yang telah ditetapkan.
- 2) 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.
- 3) Kaidah hukum berlaku secara filsufis, yaitu sesuai dengan cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.<sup>29</sup>

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 memaksa; (3)

---

<sup>28</sup>. Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika; Jakarta, 2005, hlm. 62-65

<sup>29</sup> Zainuddin Ali, 2005. *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika; Jakarta, hlm. 62-65

apabila hanya berlaku secara filosofis, kemungkinannya kaidah itu hanya merupakan hukum yang dicita-citakan (*ius contituendum*). 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.

b) 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.

c) 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 :

- 1) Apa yang sudah ada, dipelihara terus agar setiap saat berfungsi.
- 2) Apa yang belum ada, perlu diadakan dengan memperhitungkan jangka waktu pengadaannya;
- 3) Apa yang kurang, perlu dilengkapi;
- 4) Apa yang telah rusak, diperbaiki atau diganti;
- 5) Apa yang macet dilancarkan;
- 6) Apa yang telah mundur, ditingkatkan.

d) 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 berfungsinyahukum yang bersangkutan.

## **B. Tenaga Ahli**

### **1. Pengertian Tenaga Ahli DPR**

Berdasarkan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 81/PIMP/I/2009-2010 tentang Pedoman Umum Rekrutmen Tenaga Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Pengertian Tenaga Ahli :

#### **a) Tenaga Ahli Anggota Dewan**

Tenaga Ahli Anggota Dewan 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 pelaksana tugas-tugas Anggota Dewan.

#### **b) Tenaga Ahli Kelengkapan Dewan**

Tenaga Ahli Kelengkapan Dewan 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 pelaksana tugas-tugas Alat kelengkapan Dewan.

#### **c) Tenaga Ahli Fraksi**

Tenaga Ahli Fraksi 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 pelaksana tugas-tugas Fraksi.

## **2. Tugas dan Fungsi Tenaga Ahli**

Berdasarkan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia:

- a) Dalam Pasal 29 diatur bahwa Tenaga Ahli Anggota bertugas:
  - 1) mendampingi Anggota dalam rapat komisi atau Alat Kelengkapan Dewan dengan mitra kerja, kecuali dinyatakan tertutup;
  - 2) menyusun telaah, kajian, analisis bagi Anggota terkait isu yang berkembang di daerah pemilihan Anggota;
  - 3) menyusun telaah dan analisis berkaitan dengan fungsi DPR di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan;
  - 4) menyiapkan bahan untuk keperluan kunjungan kerja Anggota;
  - 5) mendampingi Anggota dalam melaksanakan kunjungan kerjake daerah pemilihan;

- 6) membuat laporan hasil kunjungan kerja dan laporan pertanggungjawaban keuangan kunjungan kerja;
  - 7) menghimpun aspirasi masyarakat untuk disampaikan kepada Anggota;
  - 8) mengikuti perkembangan isu strategis yang dapat mempengaruhi kinerja DPR;
  - 9) memberikan masukan kepada Anggota; dan
  - 10) melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Anggota secara berkala.
- b) Dalam Pasal 30 diatur bahwa Tenaga Ahli Alat Kelengkapan Dewan bertugas mendukung pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas Alat Kelengkapan Dewan yang bersangkutan antara lain:
- 1) mendampingi rapat Alat Kelengkapan Dewan;
  - 2) menyusun telaah dan analisis berkaitan dengan fungsi DPR di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan;
  - 3) menyiapkan bahan untuk keperluan Alat Kelengkapan Dewan;
  - 4) membantu menyiapkan simpulan rapat Alat Kelengkapan Dewan;
  - 5) membantu melakukan verifikasi sesuai dengan tugas Alat Kelengkapan Dewan;

- 6) mendampingi Alat Kelengkapan Dewan dalam melaksanakan kunjungan kerja dan membuat laporan hasil kunjungan kerja;
  - 7) menghimpun aspirasi masyarakat untuk disampaikan kepada Alat Kelengkapan Dewan;
  - 8) mengikuti perkembangan isu strategis yang dapat mempengaruhi kinerja DPR;
  - 9) memberikan masukan kepada pimpinan Alat Kelengkapan Dewan; dan
  - 10) melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Alat Kelengkapan Dewan secara berkala.
- c) Dalam Pasal 31 diatur bahwa Tenaga Ahli pada Fraksi DPR bertugas:
- 1) mendampingi rapat Fraksi;
  - 2) menyusun telaah dan analisis berkaitan dengan fungsi DPR di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan;
  - 3) menyiapkan bahan untuk keperluan Fraksi;
  - 4) membantu menyiapkan simpulan rapat Fraksi;
  - 5) menghimpun aspirasi masyarakat untuk disampaikan kepada Fraksi;
  - 6) mengikuti perkembangan isu strategis yang dapat mempengaruhi kinerja DPR;
  - 7) menyusun laporan hasil pelaksanaan tugas Fraksi;

- 8) membuat daftar inventarisasi masalah pembahasan rancangan undang-undang;
- 9) memberikan masukan kepada pimpinan Fraksi;
- 10) membantu pelaksanaan seminar atau lokakarya (workshop) yang diselenggarakan oleh Fraksi;
- 11) melaporkan hasil tugasnya secara tertulis kepada Fraksi; dan
- 12) melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada pimpinan Fraksi secara berkala.

Tugas dan fungsi tenaga ahli juga diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat pada Pasal 303 ayat (1) dan ayat (2).

## **C. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)**

### **1. Susunan Dewan Perwakilan Rakyat**

Praktek-praktek selama masa pemerintahan Presiden Soekarno dan presiden Soeharto tidak sesuai dengan kehendak UUD 1945. Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan tidak mengatur mengenai susunan dan keanggotaan DPR. Walaupun demikian, para penyusun UUD 1945 menghendaki susunan dan

kedudukan DPR hanya terdiri dari wakil-wakil partai politik dan diisi melalui pemilihan umum.<sup>30</sup>

Adanya ketentuan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dimaksudkan untuk mewujudkan asas kedaulatan rakyat yang secara implisit menjiwai pembukaan UUD 1945, dimana seluruh anggota DPR dipilih oleh rakyat melalui pemilu. Hal ini sesuai faham demokrasi perwakilan yang mendasarkan keberadaannya pada prinsip perwakilan atas dasar pemilihan (*representation by election*). Dengan dipilihnya anggota DPR melalui pemilihan umum, maka demokrasi semakin berkembang dan sebelum diadakan perubahan UUD 1945, ketentuan mengenai keanggotaan, susunan dan waktu sidang MPR diatur dalam satu Pasal yaitu Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2). Setelah diadakan perubahan, ketentuan Pasal 19 menjadi tiga ayat. Dalam rumusan baru, Pasal 19 ayat (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum, ayat (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang, ayat (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.<sup>31</sup>

## **2. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat**

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 menurut Sri Soemantri Mortosoewignjo, dimaksud sebagai upaya untuk

---

<sup>30</sup> Arsyad Mawardi, *Pengawasan dan Keseimbangan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Rasail Media Group; Semarang, 2013, hlm. 191.

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 192

menghindari manipulasi kekuasaan seperti yang pernah terjadi pada masa pemerintahan Presiden Soeharto. Disamping itu, perubahan itu untuk menyeimbangkan kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif yang dianggap *executive heavy* sehingga tercipta *checks and balances system*.

Pada perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945, substansi yang diubah menyangkut 2 hal, pertama memberdayakan Dewan perwakilan rakyat, sedangkan kedua membatasi kekuasaan Presiden. Semula presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, maka perubahan pertama ini terjadi kebalikannya. Artinya Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) perubahan pertama yang menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang, sedangkan Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang bersesuaian dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) perubahan pertama.

Pasal 20 ayat (2) menyatakan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Dalam ayat (3) dinyatakan jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh

diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat pada masa itu. Ayat (4) menyatakan Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.

Perubahan Pasal 20 UUD 1945 dimaksudkan untuk memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif yang mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. Perubahan Pasal ini merubah peranan Dewan Perwakilan Rakyat yang sebelumnya hanya bertugas membahas dan memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang dibuat oleh Presiden, sekarang anggota- anggotanya berhak mengajukan rancangan undang-undang.

Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari sebelumnya ditangan presiden dialihkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara, sesuai bidang tugasnya masing-masing yakni Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif).

Namun demikian, Undang-Undang Dasar 1945 juga mengatur kekuasaan Presiden dibidang legislatif, antara lain ketentuan bahwa pembahasan setiap rancangan undang-undang oleh Dewan



Perwakilan Rakyat dilakukan secara bersama-sama dengan Presiden.

Dengan pergeseran kewenangan membentuk undang-undang ini, maka sesungguhnya ditinggalkan pula teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dengan prinsip supremasi MPR menjadi pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip *checks and balances* sebagai ciri melekatnya, yang sekaligus merupakan penjabaran lebih jauh dari kesepakatan untuk memperkuat sistem presidensiil.<sup>32</sup>

Selanjutnya salam perubahan kedua UUD 1945 mengenai ketentuan rancangan undang-undang yang disetujui bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden tetapi tidak disahkan oleh Presiden, diatur didalamnya Pasal 20 ayat (5) yang melengkapi ketentuan Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4). Rumusan Pasal 20 ayat (5) adalah sebagai berikut: dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Ketentuan ini dirumuskan karena adanya kebutuhan untuk mencari solusi konstitusional apabila tidak dilakukan pengesahan

---

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 193

oleh Presiden atas sebuah RUU yang telah disetujui bersama antara DPR dan Presiden sehingga tidak menentukan pengundangan RUU tersebut. Selain itu, belajar dari praktek ketatanegaraan dimasa lalu dimana terdapat suatu RUU yang telah mendapat persetujuan bersama DPR dan Presiden, tetapi ternyata tidak disahkan oleh Presiden. Hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kesimpangsiuran hukum yang akan mendapatkan dampak negatif dalam kehidupan kenegaraan.

Dengan adanya ketentuan tersebut, ditandatangani atau tidak ditandatangani suatu RUU yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden oleh Presiden, RUU itu secara serta-merta (otomatis) secara resmi menjadi undang-undang yang sah menurut hukum dan menjadi hukum yang berlaku setelah lewatkan waktu tiga puluh hari sejak RUU itu disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.<sup>33</sup>

Rumusan ini merupakan salah satu wujud dari pelaksanaan kekuasaan membentuk undang-undang yang ada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu, ketentuan Pasal 20 ayat (5) ini terkait dengan Pasal 22 ayat (1) yang mengatur kekuasaan Presiden dalam hal ini ikhwal kegentingan yang memaksa, berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Dengan dan melalui perubahan tersebut, maka kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat menjadi kuat, tidak hanya terbatas pada

---

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm. 34

penetapan undang-undang akan tetapi juga berperan terhadap pengangkatan para pejabat Negara,<sup>34</sup> sebelumnya adanya perubahan UUD 1945, Presiden sebagai kepala negara mempunyai wewenang untuk menentukan sendiri duta dan konsul serta menerima duta negara lain. Duta besar yang diangkat oleh Presiden merupakan wakil Negara Indonesia, di negara dimana ia ditempatkan. Kedudukan itu menyebabkan Duta besar mempunyai peranan penting dan berpengaruh dalam menjalankan tugas-tugas kenegaraan yang menjadi wewenangnya. Mengingat pentingnya hal tersebut, maka Presiden dalam mengangkat dan menerima duta besar sebaiknya diberikan pertimbangan oleh DPR. Pertimbangan DPR mengikat secara yuridis formal tetapi perlu diperhatikan secara sosial politis. Selain itu, pertimbangan DPR dalam menerima Duta asing juga dimaksud agar pemerintah apabila menolak Duta asing yang diajukan oleh Negara lain karena telah ada pertimbangan DPR. Adanya pertimbangan DPR tersebut agar terjalin *checks and balances* antar Presiden dan DPR dimana mereka saling mengawasi dan saling mengimbangi dalam hal pelaksanaan tugas-tugas kenegaraan. Begitu pula dalam pemberian amnesti dan abolisi.<sup>35</sup>

Dalam hal ini diperlukan adanya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat karena didasarkan pada pertimbangan politik.

---

<sup>34</sup> *Ibid.* hlm. 194-195

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 195

Karena itu, DPR sebagai lembaga perwakilan/lembaga politik kenegaraan adalah lembaga negara paling tepat memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai pemberian amnesti dan abolisi. Selain itu dimaksud agar terjalin *checks and balances* antar Presiden dan DPR.

Dalam usaha memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat, maka pada perubahan kedua UUD 1945 ditentukan bahwa DPR memiliki fungsi pengawasan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 20A ayat (1) yang menyatakan “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislatif, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.” Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional, yang semula diatur dalam peraturan yang lebih rendah dari UUD 1945, bahkan ada yang diatur dalam peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>36</sup>

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 mempunyai arti yang sangat penting karena akhirnya Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengusulkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan terlebih dulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat, bahwa Presiden dan Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana ketentuan Pasal 7A

---

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 196

UUD 1945 yang dapat berakibat Presiden dan Wakil Presiden diberhentikan.<sup>41</sup>

Selain fungsi-fungsi pengawasan sebagaimana tersebut diatas, Dewan Perwakilan Rakyat juga mempunyai hak-hak sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (2) sampai (4):

- a. Ayat (2) “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.”
- b. Ayat (3) “Selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
- c. Ayat (4) “Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang”.

Ketentuan ini dimaksud untuk menjadikan Dewan Perwakilan rakyat berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkuat pelaksanaan *checks and balances* Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam ketentuan itu dipertegas fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi legislasi mempertegas kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif yang menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang. Fungsi

anggaran mempertegas kedudukan DPR untuk membahas (termasuk mengubah) RAPBN dan menetapkan APBN yang ditujukan bagi kesejahteraan rakyat. Kedudukan DPR dalam hal APBN ini lebih menonjol dibandingkan Presiden, karena apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan Presiden, maka pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu. Sedangkan fungsi pengawasan adalah kedudukan DPR dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan dan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan oleh Presiden. Penegasan fungsi dan hak DPR serta hak anggota DPR dalam ketentuan ini akan sangat mendukung pelaksanaan tugas DPR dalam ketentuan ini akan sangat mendukung pelaksanaan tugas DPR sehingga semakin berfungsi sesuai harapan dan tuntutan rakyat.

### **3. Hak-Hak Dewan Perwakilan Rakyat**

Selain tugas dan wewenang sebagaimana tersebut diatas, DPR juga mempunyai hak sebagaimana yang diatur dalam Pasal 27 Undang-Undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 2013 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menyatakan DPR mempunyai hak sebagai berikut :<sup>37</sup>

#### **a. Hak Mengajukan Pertanyaan**

---

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm. 38

Hak mengajukan pertanyaan dapat dilakukan secara tertulis atau secara lisan. Hak mengajukan pertanyaan ini diatur didalam Pasal 192 sampai dengan Pasal 194 Peraturan Tata Tertib DPR RI No.08/DPR RI/I/2005-2006 tertanggal 27 September tahun 2005.<sup>38</sup>

b. Hak Interpelasi/Meminta Keterangan

Berdasarkan tata tertib DPR Pasal 174 ayat (1), undangan menjawab pertanyaan DPR memang ditujukan kepada Presiden. Ayat (2) kemudian menyebut, terhadap keterangan Presiden, anggota DPR dapat mengajukan pendapat. Lalu, berdasarkan ayat (3), Presiden memberikan jawaban. Perbedaan pendapat terjadi pada ayat (4). Ayat tersebut menyatakan keterangan dan jawaban Presiden dapat diwakilkan kepada menteri. Sebagian anggota DPR menyatakan bahwa ayat itu hanya berlaku untuk keterangan Presiden saat menjawab pertanyaan dari anggota DPR, artinya saat sidang memasuki sesi tanya jawab. Sedangkan untuk keterangan awal atau pertama atas interpelasi harus disampaikan langsung oleh Presiden. Sementara sebagian anggota DPR lainnya, berpendapat bahwa keterangan dan jawaban pada ayat (4) berlaku untuk semua tahap interpelasi.

---

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm. 39

Dalam tahap Ilmu Politik dan Ilmu Hukum Tata Negara, hak meminta keterangan kepada Presiden disebut hak interpelasi dewan, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk meminta keterangan kepada Presiden tentang suatu kebijakan (*policy*) pemerintahan.<sup>39</sup>

c. Hak Angket/Mengadakan Penyelidikan

Hak angket lazimnya disandingkan dengan hak penyelidikan. Pemakaian istilah hak penyelidikan sebaiknya dihindarkan. Meskipun hak angket berasal dari bahasa asing, tetapi telah diterima sebagai istilah ketatanegaraan didalam Bahasa Indonesia. Penggunaan istilah penyelidikan dapat menimbulkan salah pengertian. Istilah penyelidikan merupakan proses awal dalam mengungkapkan dugaan telah terjadinya perbuatan pidana, sebagai terjemahan dari *opsporing* (Belanda). Hak angket dapat digunakan untuk suatu *fact finding* atau untuk merumuskan suatu kebijakan. Hak Angket atau hak Mengadakan Penyelidikan diatur di dalam Pasal 176 sampai dengan Pasal 183, Peraturan Tata Tertib DPR RI No.08/DPR RI/II/2005.2006, tertanggal 27 September 2005.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm. 202

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm. 203



d. Hak Menyatakan Pendapat

Hak menyatakan pendapat atau lazim disebut Resolusi Parlemen. Dalam sistem parlementer, pernyataan pendapat dapat sebagai langkah awal menuju interpelasi dan seterusnya. Pernyataan pendapat dapat juga berupa dukungan politik terhadap suatu yang dilakukan atau mesti dilakukan pemerintah. Hak menyatakan pendapat diatur di dalam Pasal 184 sampai dengan Pasal 190, Peraturan Tata Tertib DPR RI No.08/DPR RI/II/2005.2006 tertanggal 27 September 2005. Hak menyampaikan pendapat perlu dibedakan antara menyampaikan atau menyatakan pendapat sebagai hak DPR dan Hak anggota DPR. Hak anggota menyampaikan pendapat serupa dengan Hak mengajukan pertanyaan dan hak menyampaikan usul. Menyampaikan pendapat dapat diajukan secara lisan atau tertulis dan tidak harus kepada Presiden, melainkan dapat diajukan kepada menteri atau pejabat pemerintah lainnya.

e. Hak Menyampaikan Usul

Hak menyampaikan usul adalah Usul mengenai orang untuk mengisi jabatan kenegaraan yang memerlukan persetujuan atau pertimbangan DPR. Dalam prakteknya hal ini jarang terjadi karena usul semacam itu dilakukan melalui fraksi. Suatu perbuatan dapat diartikan

sebagai usul, apabila dilakukan melalui tatacara tertentu sesuai dengan peraturan yang berlaku (antara lain Peraturan Tata Tertib DPR). Mengusulkan sesuatu melalui keterangan pers, di seminar atau pertemuan lainnya, tidak termasuk dalam hak menyampaikan usul.

Hak menyampaikan pendapat diatur didalam Pasal 184 sampai dengan Pasal 195, Peraturan Tata Tertib DPR RI No.08/DPR-RI/II/2005.2006 tertanggal 27 September 2005. Sejauh mana hak-hak tersebut lebih lanjut dapat dipergunakan atau dilaksanakan oleh DPR dalam rangka pengawasan, tentu sangat tergantung pada sistem politik yang berlaku, disamping kualitas DPR itu sendiri dan juga partisipasi masyarakat. Hal penting yang perlu diingat ialah, bahwa suatu negara hukum (*Rechtsstaat*) yang bertujuan hendak mewujudkan suatu kehidupan negara kemakmuran, dan karenanya sistem pemerintahan negara dijalankan dengan pembagian kekuasaan yang memberikan eksekutif berperan besar sekali, jelas membutuhkan konsep yang kuat dalam bidang pengawasan oleh DPR.

Sedangkan hak anggota DPR RI sebagaimana yang tersebut dalam ketentuan Pasal 28 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah:

- a) Mengajukan rancangan undang-undang
- b) Mengajukan pertanyaan.
- c) Menyampaikan usul dan pendapat.
- d) Memilih dan dipilih.
- e) Membela diri.
- f) Imunitas.
- g) Protokoler.
- h) Keuangan dan administratif.

#### **4. Tata Tertib DPR**

Bahwa dalam rangka melaksanakan kehidupan kenegaraan yang demokratis konstitusional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia memandang perlu memiliki Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Tata Tertib yang mengatur susunan dan kedudukan, hak dan kewajiban, serta pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia beserta alat kelengkapannya, sesuai dengan ketentuan Undang-undang nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah, perlu membentuk Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Tata Tertib.

#### 1. Fungsi DPR

Berdasarkan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 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. Wewenang DPR

Berdasarkan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib dimana wewenang DPR diatur pada Pasal :

### 1. Pasal 6

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

mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

- d) memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- e) membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.
- f) membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
- g) memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain.
- h) memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan

beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang.

- i) memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi.
- j) memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain
- k) memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
- l) memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial.
- m) memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.
- n) memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

### 3. Tugas DPR

Berdasarkan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib dimana tugas DPR diatur pada Pasal 7, yaitu :

- 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.



### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

##### **A. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian adalah jenis penelitian kualitatif, dengan tipe penelitian normatif yaitu penelitian bersifat deskriptif dan menggunakan analisis sesuai dengan data. Dalam pelaksanaannya metode kualitatif ini sifatnya subjektif dimana proses penelitian lebih diperlihatkan dan cenderung lebih fokus pada teori.

##### **B. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian adalah keseluruhan cara atau kegiatan dalam penelitian ini yang dimulai dari perumusan masalah, berlanjut ke pengumpulan data, analisis data dan berakhir di kesimpulan. Pendekatan kualitatif merupakan pendekatan yang menciptakan gambaran kejadian yang diteliti secara deskriptif dan naratif untuk mencapai tujuan penelitian dan menentukan jawaban atas masalah yang diajukan.

##### **C. Lokasi Penelitian**

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam penelitian ini, penulis melakukan penelitian di kantor DPR RI, khususnya di Badan legislatif DPR RI dengan pertimbangan bahwa terdapat data yang penulis butuhkan yang berhubungan dengan penelitian ini.

#### **D. Jenis dan Sumber Data**

Adapun jenis dan sumber data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah data *primer* dan data *sekunder*.

1. Data *primer*, yaitu data yang terdiri dari hasil laporan wawancara mendalam dengan informan terpilih yang diperoleh dengan metode *Fokus Group Discussion*, dan peraturan perundang-undangan, catatan resmi.
2. Data *sekunder*, yaitu data yang diperoleh dengan melakukan wawancara langsung dengan responden yang dapat mewakili beberapa sumber dalam hal ini adalah Tenaga Ahli Anggota DPR RI dan beberapa pakar hukum.

#### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Studi kepustakaan adalah mengumpulkan data yang dilakukan dengan cara membaca, mengutip, mencatat dan memahami berbagai literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
2. Studi Lapangan, adalah mengumpulkan data yang dilakukan dengan mengadakan *Fokus Group Discussion* dengan informan terpilih, yaitu Tenaga Ahli Anggota, Tenaga Ahli Fraksi, dan Tenaga Ahli Alat Kelengkapan Dewan.

**F. Analisis Data**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini, baik data primer maupun data sekunder dianalisis secara kualitatif, kemudian diuraikan secara deskriptif hasil penelitian yang relevan untuk menjawab permasalahan.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Peran Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Mendukung Tugas Dan Fungsi Konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat**

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR) sebagai lembaga perwakilan yang menampung dan mewujudkan aspirasi rakyat mempunyai tugas dan fungsi yang sangat strategis karena memiliki tiga fungsi yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan. Dengan adanya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, tugas DPR dalam melaksanakan fungsi legislasi bukan hanya membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) yang disampaikan oleh pemerintah tetapi DPR diberi kekuasaan untuk membentuk undang-undang berupa RUU inisiatif DPR. Dalam melaksanakan fungsi anggaran, DPR tidak hanya menyetujui usulan anggaran negara yang diajukan pemerintah tetapi turut membahas dan bahkan dapat menolak usulan anggaran yang diajukan.

Untuk mendukung tugas dan fungsi konstitusional tersebut diperlukan sistem pendukung (*supporting system*) yang akan memberikan dukungan keahlian, teknis dan administrasi. Ketiga dukungan tersebut telah dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI, namun karena beban dan volume pekerjaan DPR secara

lembaga maupun Anggota DPR secara individu semakin meningkat seiring dengan amandemen UUD 1945 dan dinamika tuntutan peningkatan kinerja maka untuk memaksimalkan dukungan tersebut DPR RI sesuai dengan Pasal 83 ayat (3) UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 13 Tahun 2019 dapat merekrut tenaga administrasi dan tenaga ahli yang bertugas memberikan dukungan bagi DPR dalam upaya meningkatkan kinerja.

Ketentuan dalam Pasal 83 ayat (3) UU MD3 ini selanjutnya diatur lebih lanjut dalam Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2019, disebutkan bahwa tenaga ahli DPR adalah bagian dari sistem pendukung dengan keahlian tertentu yang direkrut secara khusus oleh anggota, pimpinan alat kelengkapan atau pimpinan fraksi untuk memberikan dukungan keahlian atau substansi. Dengan demikian tenaga ahli DPR RI dapat dibagi menjadi: tenaga ahli anggota, tenaga ahli alat kelengkapan Dewan dan tenaga ahli fraksi sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2019.

Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (2) a, tenaga ahli anggota berjumlah paling sedikit lima orang untuk setiap anggota DPR, sesuai dengan ruang lingkup tugas DPR. Adapun tugas dari

tenaga ahli anggota adalah:

1. Mendampingi anggota dalam rapat komisi atau Alat Kelengkapan Dewan dengan mitra kerja, kecuali dinyatakan tertutup;
2. Menyusun telaah, kajian, analisis bagi anggota terkait isu yang berkembang di daerah pemilihan anggota;
3. Menyusun telaah dan analisis berkaitan dengan fungsi DPR di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan;
4. Menyiapkan bahan untuk keperluan kunjungan kerja anggota;
5. Mendampingi anggota dalam melaksanakan kunjungan kerja ke daerah pemilihan;
6. Membuat laporan hasil kunjungan kerja dan laporan pertanggungjawaban keuangan kunjungan kerja;
7. Menghimpun aspirasi masyarakat untuk disampaikan kepada anggota;
8. Mengikuti perkembangan isu strategis yang dapat mempengaruhi kinerja DPR;
9. Memberikan masukan kepada anggota; dan
10. Melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada anggota secara berkala.

Seorang anggota DPR RI dalam menjalankan tugas dan fungsi konstitusionalnya yang meliputi fungsi pengawasan, legislasi dan anggaran. Dalam realitanya, implementasi ketiga fungsi tersebut di masing-masing komisi dibagi lagi menjadi tiga

jenis rapat/sidang, yaitu: Rapat Kerja (rapat dengan Menteri), Rapat Dengar Pendapat (rapat dengan tingkat eselon 1, Kepala Suatu Lembaga, dan Direktur Utama), dan Rapat Dengar Pendapat Umum (rapat dengan asosiasi atau elemen masyarakat umum). Rapat-rapat termasuk belum termasuk Rapat Paripurna, Rapat Panitia Kerja (Panja), dan Rapat Panitia Khusus (Pansus). Selain itu, seorang anggota DPR tidak hanya menjabat di komisi saja, tetapi juga di alat Kelengkapan Dewan (Badan Anggaran, Badan Kerjasama Antar Parlemen, Badan Legislasi, dan lainnya) serta juga di fraksinya masing-masing, di mana masing-masing memiliki agendanya tersendiri. Sebagai sistem pendukung, maka menjadi tugas dari tenaga ahli anggota untuk mempersiapkan berbagai bahan dan dokumen untuk rapat-rapat tersebut.

Selain itu juga, tenaga ahli anggota juga harus mengurus Daerah Pemilihan (Dapil) dari anggota DPR, yaitu harus mendampingi dan menyiapkan bahan-bahan pertemuan saat anggota melakukan kunjungan kerja. Tidak jarang juga tenaga ahli berfungsi untuk menyiapkan bahan bagi anggota yang mengadakan konferensi pers atau membuat pernyataan di media massa.

Pengangkatan tenaga ahli anggota merupakan otoritas dari anggota DPR terkait sesuai dengan kebutuhan. Sejumlah partai menafsirkan sendiri sendiri bagaimana sistem rekrutmen itu didesain dan dilaksanakan. Sekretariat Jenderal DPR hanya

mengurusi persyaratan administrasi dari para kandidat tenaga ahli anggota yang mendaftar. Rekrutmenpun menjadi arena yang seringkali 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 UU MD3 maupun Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2019.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) merupakan salah satu lembaga tinggi negara yang sangat penting di Indonesia, di samping perangkat kenegaraan lain yang melaksanakan publik demokrasi. 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 dan sekaligus 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 kebijaksanaan tersebut.



Berdasarkan Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 (UU MD3) ditegaskan 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” sendiri 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.”

Menurut Pasal 4 ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019, Tenaga Ahli terdiri atas: a. Tenaga Ahli Anggota; b. Tenaga Ahli Alat Kelengkapan Dewan; dan c. Tenaga Ahli Fraksi. Kemudian dalam Pasal 4 ayat (2) ditegaskan bahwa:

1. Tenaga Ahli Anggota berjumlah paling sedikit 5 (lima) orang untuk setiap anggota sesuai dengan ruang lingkup tugas DPR;
2. 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

3. Tenaga Ahli Fraksi pada setiap Fraksi berjumlah paling sedikit sejumlah Alat Kelengkapan Dewan dan mendapat tambahan secara proporsional berdasarkan jumlah anggota pada setiap Fraksi.

Dalam Pasal 29 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019 diatur bahwa Tenaga Ahli Anggota DPR RI bertugas:

1. Mendampingi Anggota dalam rapat komisi atau Alat Kelengkapan Dewan dengan mitra kerja, kecuali dinyatakan tertutup;
2. Menyusun telaah, kajian, analisis bagi Anggota terkait isu yang berkembang di daerah pemilihan Anggota;
3. Menyusun telaah dan analisis berkaitan dengan fungsi DPR di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan;
4. Menyiapkan bahan untuk keperluan kunjungan kerja Anggota;
5. Mendampingi Anggota dalam melaksanakan kunjungan kerja ke daerah pemilihan;
6. Membuat laporan hasil kunjungan kerja dan laporan pertanggungjawaban keuangan kunjungan kerja;
7. Menghimpun aspirasi masyarakat untuk disampaikan kepada Anggota;
8. Mengikuti perkembangan isu strategis yang dapat mempengaruhi kinerja DPR;
9. Memberikan masukan kepada Anggota; dan

10. Melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Anggota secara berkala.

Selain itu juga, berdasarkan Pasal 45 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019, Tenaga Ahli memiliki kewajiban:

1. Melaksanakan tugas;
2. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Menaati kode etik;
4. Bekerja dengan penuh pengabdian, jujur, tertib, serta memiliki tanggung jawab yang besar;
5. Berkoordinasi dengan Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR dalam melaksanakan tugas;
6. Menjauhi dan menghindarkan diri dari hal dan perbuatan yang dapat menurunkan derajat dan martabat Tenaga Ahli atau Staf Administrasi Anggota sebagai salah satu unsur pendukung tugas dan fungsi DPR;
7. Berbagi data, metode, dan gagasan yang lain, kecuali data yang dapat dilindungi sebagai hak kekayaan intelektual; dan
8. Melapor kepada Sekretariat Jenderal dalam hal berhenti sebagai Tenaga Ahli atau Staf Administrasi Anggota.

Sebelum berlakunya Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2019, masing masing partai mempunyai mekanismenya sendiri dalam mengangkat tenaga ahli anggota Hal ini disebabkan aturan tentang rekrutmen tenaga ahli di Tata

Tertib DPR sebagai perangkat operasional belum mengatur secara jelas dan rinci tentang mekanisme perekrutan tersebut. Pengangkatan tenaga ahli anggota DPR RI merupakan otoritas dari anggota 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 anggota. Kemudian praktik ketidaktepatan rekrutmen ini tidak bisa dikenai sanksi karena memang tidak ada klausul yang mengatur hal itu. Satu satunya pertimbangan yang disebutkan dalam aturan tersebut adalah sesuai kebutuhan anggota.

Dengan ditetapkannya Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2019, perekrutan tenaga ahli diperjelas baik mengenai persyaratan menjadi tenaga ahli maupun mekanisme perekrutan, seleksi dan pengangkatan. Secara umum, persyaratan bagi tenaga ahli diatur dalam Pasal 7 ayat (2), yaitu:

1. Warga Negara Indonesia yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, setia dan taat kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta Negara Kesatuan Republik Indonesia;

2. Berkelakuan baik yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian;
3. Tidak pernah diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil/ anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, atau diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai swasta;
4. Sehat jasmani dan rohani serta bebas dari narkoba yang dibuktikan dengan surat keterangan dari dokter rumah sakit;
5. Bersedia diberhentikan jika melakukan pelanggaran tata tertib yang dibuktikan dengan surat pernyataan yang telah ditandatangani;
6. Bersedia diberhentikan sewaktu-waktu apabila terjadi pergantian antarwaktu Anggota, atau Anggota meninggal dunia, atau atas permintaan Anggota yang bersangkutan yang dibuktikan dengan surat pernyataan yang telah ditandatangani, bagi Tenaga Ahli Anggota dan Staf Administrasi Anggota;
7. Bersedia diberhentikan sewaktu-waktu atas permintaan pimpinan Alat Kelengkapan Dewan yang dibuktikan dengan surat pernyataan yang telah ditandatangani, bagi Tenaga Ahli Alat Kelengkapan Dewan;
8. Bersedia diberhentikan sewaktu-waktu atas permintaan pimpinan Fraksi yang dibuktikan dengan surat pernyataan yang telah ditandatangani, bagi Tenaga Ahli Fraksi;
9. Tidak merangkap pekerjaan pada instansi/lembaga lain yang dibuktikan dengan surat pernyataan yang telah ditandatangani;

dan

10. Menandatangani pakta integritas.

Adapun persyaratan khusus bagi Tenaga Ahli anggota DPR diatur dalam Pasal 7 ayat (3), yaitu:

1. Berpendidikan strata dua (S2) dengan Indeks Prestasi Kumulatif paling rendah 3.00 (tiga koma nol nol) dari perguruan tinggi negeri, perguruan tinggi swasta, atau perguruan tinggi luar negeri yang terakreditasi oleh badan yang melakukan akreditasi perguruan tinggi secara nasional atau paling rendah strata satu (S1) dengan pengalaman kerja paling sedikit 5 (lima) tahun;
2. Berusia paling tinggi 62 (enam puluh dua) tahun; dan
3. Dapat mengoperasikan komputer, baik aplikasi maupun internet.

Perekrutan bagi tenaga ahli anggota DPR RI dilakukan oleh anggota yang bersangkutan dengan mekanisme sebagaimana diatur dalam Pasal 9, yaitu:

1. Pemberitahuan kepada Anggota, Alat Kelengkapan Dewan, dan Fraksi oleh Sekretariat Jenderal;
2. Pengumuman pengadaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota oleh Sekretariat Jenderal;
3. Seleksi administrasi;
4. Penilaian (*assesment*) bagi Tenaga Ahli Alat Kelengkapan Dewan;
5. Wawancara; dan
6. Hasil perekrutan oleh Anggota, pimpinan Alat Kelengkapan Dewan, dan pimpinan Fraksi direkomendasikan untuk ditetapkan

oleh Sekretaris Jenderal.

Calon Tenaga Ahli dan calon Staf Administrasi Anggota yang telah memenuhi proses seleksi administrasi, penilaian (*assessment*), dan/atau wawancara dan dinyatakan diterima oleh Anggota, pimpinan Alat Kelengkapan Dewan, atau pimpinan Fraksi direkomendasikan untuk diangkat menjadi Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota yang ditetapkan melalui keputusan Sekretaris Jenderal dan harus melakukan pendaftaran ulang.

Hingga awal tahun 2023, terdapat 4409 orang tenaga ahli di DPR RI dan 3987 orang di antaranya merupakan tenaga ahli pada anggota DPR RI. Hal ini berarti secara rata-rata setiap anggota DPR RI periode 2019-2024 yang berjumlah 575 orang masing-masing dibantu dengan sekitar 7 orang tenaga ahli. Realitanya tentu jumlah ini bervariasi pada masing-masing anggota DPR RI karena dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a hanya mengatur bahwa; “Tenaga Ahli Anggota berjumlah paling sedikit 5 (lima) orang untuk setiap Anggota sesuai dengan ruang lingkup tugas DPR.”

Terkait dengan pelaksanaan fungsi konstitusional anggota DPR RI, maka tugas pokok tenaga ahli anggota adalah memberikan telaahan keahlian mengenai masalah tertentu dalam bentuk kajian dan analisa sesuai dengan fungsi Dewan di bidang legislasi, anggaran dan pengawasan, yaitu:

1. Bidang legislasi adalah memberikan telaahan keahlian mengenai masalah tertentu sesuai dengan fungsi Dewan di bidang legislasi, terutama yang berkaitan dengan perumusan Rancangan Undang-

Undang serta naskah akademisnya dan pembahasan Rancangan Undang-Undang bersama pemerintah;

2. Bidang anggaran adalah memberikan telaahan mengenai masalah tertentu sesuai dengan fungsi Dewan di bidang anggaran terutama berkaitan dengan makro ekonomi, kebijakan defisit anggaran, pendapatan negeri, pengeluaran pemerintah pusat, dana perimbangan, dan pembiayaan;
3. Bidang pengawasan adalah memberikan telaahan keahlian mengenai masalah tertentu sesuai dengan fungsi Dewan di bidang pengawasan, terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, APBN pelaksanaan RPJM dan kebijakan pemerintah lainnya.

Keberadaan tenaga ahli sebagai sistem pendukung bagi kinerja anggota DPR amat penting untuk peningkatan kinerja parlemen. Anggota dewan seharusnya mempunyai cukup dukungan analitis dan informasi terkait dengan tanggung jawab pekerjaannya. Seringkali anggota duduk di dalam komisi yang pekerjaannya berbeda dengan latar belakang profesi keilmuan dan keahlian. Hal itu menyebabkan mereka membutuhkan tenaga ahli yang kompeten di bidangnya untuk mengisi kekurangan tersebut tenaga ahli yang cakap dan berkemampuan baik akan sangat menunjang kerja para anggota dalam merumuskan kebijakan.



## **Kendala-Kendala Tenaga Ahli Anggota DPR RI dalam Mendukung Tugas dan Fungsi Konstitusional DPR RI**

Sistem rekrutmen tenaga ahli dan pengetahuan terhadap efektifitas pelaksanaan tugas dan fungsi tenaga ahli anggota DPR RI ternyata didapatkan permasalahan dalam sistem rekrutmen yang dinyatakan berdasarkan sistem kedekatan, belum adanya kompetensi yang jelas dalam pengangkatan tenaga ahli tersebut dan ini berdampak kepada pelaksanaan tugas dan fungsi dari tenaga ahli itu sendiri. Dikarenakan kualitas dari tenaga ahli itu belum mampu mengimbangi tugas dan fungsi mereka yang sangat kompleks. Tenaga ahli juga dipekerjakan bukan berdasarkan keahlian mereka, namun berdasarkan kebutuhan anggota DPR, hal ini tentunya bertentangan dengan tugas dan fungsi tenaga ahli itu sendiri. Tentunya hal ini terjadi karena sistem rekrutmen yang tidak jelas, ini mengakibatkan peranan tenaga ahli itu tidak jalan dan hanya bekerja sesuai kebutuhan anggota DPR dan bukan sesuai tugas dan fungsi yang telah ditetapkan.

Meskipun melalui Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2019, perekrutan tenaga ahli diperjelas baik mengenai persyaratan menjadi tenaga ahli maupun mekanisme perekrutan, seleksi dan pengangkatan, namun tetap saja bahwa pelaksanaan sistem rekrutmen tenaga ahli dalam internal DPR, masing masing partai mempunyai mekanismenya sendiri dalam mengangkat tenaga ahli anggota. Hal ini karena dalam Peraturan

Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2019 tersebut, 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. Demikian pula dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib sebagai perangkat operasional belum mengatur secara jelas dan rinci tentang mekanisme perekrutan tersebut.

Rekrutmenpun 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 dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2019 maupun dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020.

Problematika rekrutmen tenaga ahli anggota lainnya adalah distribusi atau penempatan tenaga ahli anggota. Para legislator kebanyakan tidak memiliki latar belakang keilmuan atau pengalaman yang sesuai dengan komisi dimana ia ditempatkan. Hal ini diperparah dengan pengangkatan tenaga ahli anggota yang latar belakang

kemampuannya tidak sesuai dengan komisi saat legislator tersebut bertugas.

Manajerial dari kerja para tenaga ahli anggota amat beragam dimana legislator atau partai memiliki otoritas dalam menentukan peran kerjanya masing masing, longgarnya aturan tentang peran tenaga ahli anggota menyebabkan masing masing pemangku kepentingan baik legislator maupun partai yang terkait memiliki penafsiran masing masing bagaimana tenaga ahli anggota seharusnya bekerja Ada yang disertakan bukan hanya untuk membantu tugas tugas keparlemen namun juga untuk membantu tugas-tugas kepartaian Bahkan tidak jarang yang dipekerjakan untuk membantu pekerjaan di luar tugas partai atau parlemen yakni melayani kepentingan pribadi.

Tidak rincinya aturan tentang tenaga ahli anggota juga memunculkan problematika tentang siapa yang seharusnya mengisi pos tersebut. Tiap partai memiliki penafsirannya sendiri. Ada yang mengharuskan bahwa tenaga ahli anggota harus diisi oleh kader partai dan ada juga yang lebih cenderung memakai jasa para profesional.

Pengisian pos tenaga ahli anggota oleh kader partai atau profesional cukup menciptakan suatu dilema tersendiri. Anggota dewan membutuhkan tenaga ahli yang berkompeten sehingga acap kali memilih para profesional yang sudah berpengalaman di bidangnya.

Namun ciri ciri dari profesional adalah otonomi dan mobilitas. Mereka tidak mudah untuk didikte oleh *user* karena mereka memiliki otonomi yang membedakannya dengan birokrat. Mereka sudah mempunyai orientasi nilai dan tujuan berkarir yang tidak mudah untuk diubah oleh *user*. Mereka memiliki standar keahlian dan otonomi sehingga para profesional relatif mempunyai kebebasan dalam memilih pekerjaan sehingga derajat mobilitasnya cukup tinggi. Dapat diartikan juga bahwa mereka memiliki jarak dengan ideologi atau nilai partai terkait karena sebelumnya telah memiliki prinsip nilainya sendiri. Hal ini membuat ikatan antara mereka dengan anggota dewan hanya sebatas kontraktual dan transaksional. Kerja mereka dimaknai sebagai kerja mekanis dan tidak berkaitan dengan nilai ideologis partai. Anggota dewan pun tidak bisa mempersalahkan atau mencampuri orientasi ideologi atau politik yang menjadi pilihan tenaga ahli profesional. Tenaga ahli profesional pun tidak memiliki rasa kepemilikan dan ikatan emosional dengan partai. Mereka hanya bertugas melayani anggota dewan yang membayarnya.

Salah satu indikator untuk menilai apakah legislator telah melaksanakan tugas dan fungsi konstitusionalnya adalah berkaitan dengan kualitas legislasi. Kualitas legislasi merupakan konsep yang luas dalam kajian teori perundang-undangan. Pencapaian kualitas legislasi dapat dilakukan jika perancang undang-undang berpegang pada keutamaan (*virtues*) dalam perancangan undang-undang. Keutamaan tersebut antara lain:

1. Kemampuan undang-undang untuk mencapai hasil yang diinginkan (*efficacy*);
2. Kesesuaian perilaku dengan norma hukum dalam undang-undang (*effectiveness*);
3. Efisiensi, yaitu mencakup kejelasan (*clarity*), ketelitian (*precision*), dan tidak ambigu;

Kesederhanaan bahasa dan tidak bias gender (*plain and gender-neutral language*). Kemampuan undang-undang untuk mencapai hasil yang diinginkan (*efficacy*) sangat dipengaruhi oleh riset yang dilaksanakan sebelum RUU dibahas di parlemen. Riset tersebut dapat menjelaskan analisis peraturan perundangan kapasitas sumber daya yang dimiliki pemerintah maupun kondisi masyarakat secara faktual ketika undang-undang tersebut nantinya diimplementasikan. Riset tersebut dalam konteks Indonesia diwajibkan dalam penyusunan RUU dengan naskah akademik. Naskah akademik menjadi satu kesatuan yang tidak dapat terpisahkan dalam proses penyusunan rancangan undang-undang. Pasal 43 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa RUU inisiatif Pemerintah, DPR maupun DPD harus disertakan dengan naskah akademik. Naskah akademik dapat menunjukkam bahwa suatu RUU yang bersangkutan tidaklah disusun karena kepentingan sesaat, kebutuhan mendadak, atau karena pemikiran yang tidak mendalam.

Sebuah hasil penelitian terkait kinerja legislasi di Indonesia menemukan kelemahan terkait dukungan tenaga ahli di DPR RI dalam perancangan undang-undang dan hubungannya dengan anggota parlemen. Kelemahan tersebut terkait kelambanan proses legislasi yang disebabkan oleh kurang optimalnya dukungan tenaga ahli. Kapasitas tenaga ahli relatif minim dalam metode perancangan undang-undang. Padahal, keberadaan tenaga ahli dengan kemampuan perancangan undang-undang yang mumpuni merupakan syarat penting untuk mempercepat akselerasi pembahasan dan pembentukan undang-undang. Selain itu, kualitas tenaga ahli menjadi faktor penting dalam meningkatkan kualitas legislasi karena mereka berperan sebagai aktor internal dalam merumuskan legitimasi ilmiah berbasis riset bagi setiap rancangan undang-undang yang disusunnya.

Kelemahan kompetensi tenaga ahli sebenarnya telah diidentifikasi oleh parlemen dalam laporan kinerja yang dirilis setiap 5 tahun. Parlemen dalam laporannya menyadari kurangnya kualitas tenaga ahli, dan jika kompetensi tenaga ahli tidak ditingkatkan, maka dikhawatirkan akan berdampak secara langsung pada kualitas legislasi karena rendahnya kualitas dukungan yang bersifat keahlian.

Peran penting dari tenaga ahli dengan keahlian khusus dapat dilihat pada praktik legislasi di Finlandia. Pemerintah Finlandia dalam mekanisme penyusunan rancangan undang-undang terlebih dulu

membentuk tim/kelompok kerja penyiapan rancangan undang-undang yang terdiri dari aparatur sipil negara lintas departemen/lembaga negara. Tim tersebut kemudian melakukan analisis dampak dari rancangan undang-undang yang akan diajukan. Setelah analisis dampak dilakukan dan rancangan undang-undang disusun, maka pemeriksaan kualitas legislasi dilakukan oleh satuan kerja pada *Ministry of Justice*. Pemeriksaan kualitas legislasi dilakukan dengan memperhatikan struktur rancangan undang-undang, konsistensi dan kesesuaian dengan asas-asas hukum maupun undang-undang lainnya.

Selain itu kualitas legislasi di Finlandia dicapai dengan menguatkan diskursus antara parlemen dengan aparatur sipil negara yang berperan dalam penyusunan rancangan undang-undang. Penguatan diskursus tersebut juga ditunjang dengan kualitas aparatur sipil negara di Finlandia secara teoretis dan teknis di bidang perancangan undang-undang. Kualitas aparatur sipil negara menjadi faktor penting bagi Finlandia dalam meningkatkan kualitas legislasi. Kepakaran aparatur sipil negara dalam bidang legislasi menjadi nilai penting karena mereka berperan sebagai aktor internal dalam proses di legislatif. Saat pembahasan rancangan undang-undang, parlemen menempatkan perancang undang-undang dari aparatur sipil negara yang terkait sebagai mitra pembahasan yang setara. DPR selaku lembaga legislatif merupakan institusi kunci (*key institution*) dalam perkembangan politik negara-negara modern.

Dalam posisi lembaga legislatif sebagai pembuat norma umum yang utama, kewenangan untuk mengatur dan membuat aturan (*regeling*) pada dasarnya merupakan domain kewenangan lembaga legislatif yang berdasarkan prinsip kedaulatan, merupakan kewenangan eksklusif wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan sesuatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap individu warga negara (*presumption of liberty of the sovereign people*).

Sejalan dengan perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945, maka dapat diketahui bahwa perlu adanya perbaikan agar negara dapat wujudkan *justice for piece* melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Untuk mewujudkan legislasi yang lebih baik ini pula, sesuai dengan amanat Pasal 98 dan Pasal 99 UU No. 12 Tahun 2011, dikatakan bahwa dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-Undangan, peneliti, dan tenaga ahli. Jika hal ini dikaitkan dengan problematika minimnya kualitas dan kuantitas undang-undang yang dihasilkan, maka dapat diambil kesimpulan bahwa kinerja legislasi DPR ditentukan juga dari kinerja dari faktor-faktor pendukungnya. Jika dibandingkan dengan kondisi di negara lain, maka bisa dijadikan salah satu kendala adalah minimnya kontribusi tenaga keahlian untuk mendukung fungsi DPR tersebut.



Adapun sebagai kondisi yang ada di DPR saat ini dari sisi organ pendukung, sejak tahun 2003 memang terjadi perubahan baik itu instrumen pendukung, anggota, alat kelengkapan, dan fraksi dapat mengangkat asisten dan tenaga keahlian dengan jumlah yang sangat terbatas, untuk anggota tidak lebih dari satu, dan untuk alat kelengkapan semula hanya 3 orang tetapi terakhir terjadi penambahan sampai 10 orang. Sistem rekrutmen dilakukan berdasarkan usul anggota, alat kelengkapan, atau fraksi, sehingga tidak ada kriteria dan standar keahlian dan dalam kenyataan tidak sedikit anggota yang mengangkat orang tertentu bukan karena dasar keahlian tetapi karena kekeluargaan.

Terkait dengan ketidakmaksimalan peran tenaga ahli DPR, maka upaya optimalisasi dapat dimulai dengan melakukan seleksi secara profesional, selain itu juga dilakukan *up grading* bagi tenaga ahli dalam bidang *legislative drafting*. Dengan demikian kehadiran tenaga ahli dalam membantu kerja anggota DPR dapat berjalan lebih efektif. Selain itu, penilaian legislasi DPR dari segi kualitas di atas dianggap lebih tepat karena bisa menggambarkan kesungguhan, keseriusan, dan tingkat kedalaman penyerapan aspirasi yang dilakukan oleh DPR. Sebaliknya, penilaian legislasi DPR dari segi kuantitatif dianggap kurang tepat, karena DPR tidak mendapatkan dukungan anggaran, tim ahli dan dukungan teknis lainnya, secara memadai untuk menghasilkan UU sebanyak mungkin.

Kualitas teknis anggota DPR kita, secara formal memang mengalami peningkatan. Namun anehnya, mereka justru tidak dapat berbuat banyak. Di sini persoalannya adalah berasal dari tekad dan mental anggota DPR untuk benar-benar mewakili rakyat. Sebagai alat kelengkapan DPR, untuk tujuan agar kinerja Badan Legislasi (Baleg) dapat berjalan maksimal perlu juga dipikirkan cara agar anggota-anggota Baleg terdiri dari mereka yang bukan anggota suatu komisi. Dengan demikian mereka memiliki cukup banyak waktu dan tenaga untuk merampungkan beban kerja di Baleg. Salah satu cara itu adalah Baleg ditempati oleh para ahli hukum di bidang perundang-undangan dan tenaga-tenaga ahli, bukan anggota-anggota DPR. Jika Baleg tidak ditempati para ahli hukum di bidang perundang-undangan dan tenaga-tenaga ahli, maka dapat dipastikan tidak akan ada perubahan signifikan dalam kinerja legislasi DPR.

Sebagai perbandingan, di Kongres Amerika Serikat dukungan keahlian di bidang legislasi ditopang oleh dua institusi, yaitu *Office of the Legislative Counsel* dan *Congressional Research Service*. *Office of the Legislative Counsel* terdiri dari para ahli hukum dan perancang UU yang secara permanen bekerja di Kongres Amerika Serikat. Sedangkan *Congressional Research Service* menyediakan data informasi dalam rangka pembahasan RUU. Mereka terdiri dari para peneliti bergelar doktor yang telah memiliki pengalaman bekerja di Kongres Amerika Serikat selama puluhan tahun. Begitu pula halnya

dengan parlemen Australia yang memiliki Office of Parliamentary Counsel. Badan seperti ini diperlukan DPR untuk menyiapkan rancangan undang-undang dan membantu DPR ketika membahas rancangan undang-undang bersama dengan Pemerintah. Badan ini tidak bersifat temporer tetapi permanen dan didukung oleh tenaga profesional memahami teori dan teknik perundang-undangan dengan baik. Susunan, organisasi, dan tugas badan ini diatur dengan peraturan DPR.

Dengan demikian, pendirian *law center* ini dapat dijadikan bagian dari program revitalisasi DPR. Revitalisasi DPR ini mencakup bagaimana membentuk struktur DPR yang sesuai untuk mengefektifkan anggota DPR dalam menjalani ketiga fungsi DPR tanpa harus mengorbankan salah satu atau sebagian dari fungsi-fungsi mereka tersebut.

Adanya perubahan orientasi kerja dalam DPR yang disebabkan oleh proses pematangan sistem pemilihan umum dan sistem kepartaian, maka niscaya makin lama peranan DPR pun makin dirasakan pembelaannya terhadap masyarakat. Salah satu cara tentang retrospeksi untuk dijadikan anjakan di masa mendatang, diantaranya adalah upaya untuk memfungsikan badan legislatif melalui usaha penyempurnaan sistem Pemilu yang merupakan titik anjaknya.

## **B. Analisis Kinerja Tenaga Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat**

Dalam organisasi seperti DPR RI, kinerja tenaga ahli dapat diukur melalui produktivitas mereka dalam mendukung anggota dewan. Hal ini meliputi kontribusi terhadap legislasi, analisis kebijakan publik yang mendalam, serta dukungan dalam fungsi pengawasan dan pengelolaan anggaran negara. Kinerja individu atau organisasi mencerminkan kemampuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien. Produktivitas menjadi salah satu indikator penting yang menunjukkan sejauh mana sumber daya dimanfaatkan secara optimal untuk menghasilkan hasil yang berkualitas.

Produktivitas tidak hanya mencakup kuantitas *output*, tetapi juga kualitasnya. Dalam konteks organisasi pemerintah, seperti DPR RI, produktivitas dapat dilihat dari jumlah dan kualitas legislasi yang dihasilkan, efektivitas pengawasan, serta efisiensi pengelolaan anggaran. Contoh konkret adalah ketika tenaga ahli DPR mampu menyusun analisis berbasis data yang komprehensif untuk mendukung pembuatan kebijakan. Hal ini mencerminkan kinerja yang baik sekaligus meningkatkan produktivitas lembaga secara keseluruhan.

Sebagai lembaga legislatif yang memiliki peran utama dalam pembuatan undang-undang, pengawasan terhadap pemerintah, dan

pengelolaan anggaran negara, DPR RI membutuhkan dukungan dari berbagai pihak yang berkompeten, salah satunya adalah tenaga ahli. Tenaga ahli di DPR RI memiliki peran strategis untuk memberikan dukungan teknis dan analitis kepada anggota dewan. Tugas mereka meliputi penyusunan rancangan undang-undang, analisis kebijakan publik, pelaksanaan penelitian, serta memberikan masukan dan konsultasi ahli kepada anggota DPR. Dengan bantuan tenaga ahli, diharapkan anggota dewan dapat menjalankan tugas mereka secara lebih efektif dan produktif, sehingga kinerja DPR secara keseluruhan pun meningkat.

Tenaga ahli yang direkrut DPR berfungsi sebagai bagian dari sistem pendukung yang membantu anggota dewan dalam melaksanakan tugas-tugas mereka. Menurut UU No. 17 Tahun 2014 (Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD (UU MD3), 2014), tenaga ahli ditempatkan di luar struktur Sekretariat Jenderal DPR RI dan Badan Keahlian DPR. Mereka termasuk dalam kelompok pegawai non-pegawai negeri sipil (non-PNS) yang bersifat sementara, namun memiliki tanggung jawab besar dalam memberikan dukungan teknis dan keahlian kepada anggota dewan, alat kelengkapan dewan, dan fraksi-fraksi di DPR. Dalam peraturan yang lebih rinci, seperti yang tertuang dalam Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2019. Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota DPR RI, tenaga ahli memiliki peran khusus dalam mendukung pelaksanaan tugas legislasi, pengawasan, dan pengelolaan anggaran.

Di Indonesia, tenaga ahli DPR RI memainkan peran serupa dengan *legislative assistants* di negara lain. Mereka mendukung anggota dewan dalam menjalankan tugas legislatif, baik itu perumusan undang-undang, analisis kebijakan, maupun pengawasan terhadap eksekutif. Dalam Manajemen Kinerja peran seperti ini sangat vital karena menyangkut efektivitas dan efisiensi dalam mendukung kinerja organisasi publik.

Kinerja tenaga ahli di DPR RI yang berjumlah 1.776 orang dalam mendukung tugas anggota DPR masih dinilai belum optimal. Salah satu alasan utamanya adalah ketidakcocokan antara latar belakang keilmuan tenaga ahli dan bidang komisi tempat Anggota DPR yang mereka dukung berada. Hal ini berdampak pada kurangnya kontribusi tenaga ahli dalam memberikan masukan yang relevan dan mendalam kepada Anggota DPR, terutama dalam rapat-rapat komisi dan alat kelengkapan dewan. Sering kali, masukan yang diberikan oleh tenaga ahli tidak diteruskan atau dimanfaatkan oleh Anggota DPR dalam pengambilan Keputusan.

Proses rekrutmen tenaga ahli DPR RI juga menjadi salah satu hambatan signifikan. Perekrutan tenaga ahli sepenuhnya diserahkan kepada masing-masing anggota DPR RI tanpa melalui seleksi yang ketat, seperti *assessment* atau psikotes. Akibatnya, banyak tenaga ahli yang dipilih berdasarkan kedekatan pribadi atau rekomendasi, bukan berdasarkan kompetensi dan kebutuhan pekerjaan. Hal ini mengakibatkan tidak adanya standar konsisten terkait kinerja

dan pemanfaatan tenaga ahli di lingkungan DPR RI .

Banyak faktor yang dapat memengaruhi kinerja mereka, baik faktor internal maupun eksternal. Faktor internal dapat mencakup kompetensi, motivasi, serta ketersediaan sumber daya yang memadai. Sedangkan faktor eksternal meliputi dinamika politik, regulasi, dan kebijakan organisasi. Tantangan-tantangan ini seringkali menjadi hambatan bagi tenaga ahli dalam menjalankan tugas mereka secara optimal. Misalnya, beban kerja yang tinggi dan tekanan waktu yang ketat sering kali menjadi kendala, begitu juga dengan kebutuhan untuk selalu memperbarui pengetahuan dan keterampilan yang relevan dengan tugas mereka.

Ada beberapa hal yang penulis akan analisis, yaitu :

1. Kualitas Kerja. Kualitas kerja tenaga ahli DPR RI tercermin dari ketepatan, kerapian, dan kelengkapan produk kerja yang dihasilkan, seperti bahan rapat, pidato, maupun analisis kebijakan. Para tenaga ahli menunjukkan komitmen tinggi dalam menjaga mutu hasil kerja, termasuk melalui proses validasi internal sebelum dokumen diserahkan kepada anggota dewan. Mereka menekankan pentingnya akurasi data, penggunaan bahasa formal, serta kesesuaian format dengan standar kelembagaan DPR RI. Dari hasil observasi, terlihat bahwa motivasi menjaga kualitas kerja didorong oleh tanggung jawab profesional terhadap pimpinan dan anggota dewan. Kualitas kerja berdasarkan ketepatan, kesesuaian standar, serta kemampuan menyelesaikan pekerjaan secara tuntas.

Selain itu, melakukan langkah peningkatan mutu dengan mendorong tenaga ahli untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang S2, agar memenuhi standar kompetensi analisis dan penyusunan kebijakan yang lebih tinggi. Penulis menilai bahwa dimensi kualitas kerja tenaga ahli telah terpenuhi secara substantif, meskipun masih terdapat potensi peningkatan pada aspek inovasi dan pemanfaatan teknologi informasi untuk mempercepat proses penyusunan dokumen kebijakan.

2. Kuantitas Kerja. Tenaga ahli menunjukkan kedisiplinan tinggi dalam menyelesaikan pekerjaan tepat waktu. Mereka menyadari bahwa keterlambatan bahan kerja dapat berdampak langsung terhadap performa anggota dewan dalam rapat resmi. Oleh karena itu, sebagian besar tenaga ahli bersikap proaktif dalam menyiapkan dokumen sebelum diminta. Meski demikian, beban kerja mendadak dan jadwal rapat yang padat masih menjadi kendala yang memerlukan strategi manajemen waktu yang lebih baik. Untuk menjaga konsistensi, penggunaan sistem digitalisasi penjadwalan dan pelaporan kinerja direkomendasikan agar efektivitas waktu dapat semakin optimal. Penulis berpendapat bahwa langkah ini merupakan bentuk manajemen kinerja yang efektif karena memberi kejelasan terhadap konsekuensi disiplin kerja, meskipun ke depan masih perlu ditunjang dengan sistem pembagian beban kerja yang lebih proporsional agar tidak menimbulkan tekanan psikologis berlebih pada tenaga ahli.
3. Ketepatan Waktu. Sebagian besar tugas dan pekerjaan yang menjadi tanggung jawab tenaga ahli dikerjakan secara tepat waktu. Hal ini



didorong oleh kesadaran bahwa keterlambatan dalam penyusunan bahan paparan, analisis, atau naskah pidato dapat memengaruhi kinerja anggota dewan dalam forum resmi seperti rapat kerja, rapat komisi, atau sidang paripurna. Ketepatan waktu menjadi salah satu hal yang paling diperhatikan. Tenaga ahli dituntut untuk proaktif dan mampu mengantisipasi kebutuhan kerja agar tidak menunggu instruksi mendadak. Mereka diharapkan sudah menyiapkan bahan terlebih dahulu sebelum diminta, sehingga anggota dewan dapat bekerja secara lebih efisien dan efektif. Dalam praktiknya, ini berarti tenaga ahli harus memiliki kemampuan manajemen waktu yang baik dan disiplin tinggi dalam menjalankan tugasnya. Walaupun secara umum pekerjaan diselesaikan tepat waktu, beberapa tenaga ahli menyatakan bahwa hambatan seperti tumpukan pekerjaan yang datang bersamaan atau permintaan mendadak dari pimpinan terkadang menjadi tantangan tersendiri. Untuk mengatasi hal ini, mereka biasanya menyiasatinya dengan bekerja di luar jam kantor atau memprioritaskan tugas-tugas yang bersifat mendesak.

4. Efisiensi Biaya. Adanya kebijakan efisiensi dari DPR RI berdampak langsung pada pengurangan kegiatan di daerah pemilihan (dapil). Hal ini menuntut tenaga ahli untuk lebih selektif dan strategis dalam mengalokasikan anggaran dan mendukung kegiatan anggota dewan, baik di dalam gedung DPR maupun saat kunjungan ke konstituen. Pengurangan anggaran justru mendorong tenaga ahli menjadi lebih kreatif dan adaptif dalam mengatur agenda serta memaksimalkan

penggunaan dana yang tersedia. Selain itu, para tenaga ahli juga mengakui pentingnya efisiensi dalam penggunaan waktu dan tenaga kerja. Banyak dari mereka yang telah terbiasa menyusun bahan rapat, kajian, maupun laporan secara mandiri tanpa perlu arahan teknis berulang dari pimpinan, sehingga mampu mempercepat alur kerja. Efisiensi biaya tidak hanya tercermin dari penghematan anggaran, tetapi juga dari kemampuan untuk bekerja cepat, tepat, dan hemat tenaga.

Dari perspektif anggota dewan, efisiensi yang dilakukan tenaga ahli sangat membantu dalam menyederhanakan proses kerja politik, terutama di tengah padatnya agenda legislatif. Dengan dukungan tenaga ahli yang efisien, anggota dewan dapat lebih fokus pada fungsi pengawasan dan legislasi, tanpa harus terlalu terbebani oleh aspek teknis atau administratif. Tenaga ahli mampu menyesuaikan diri dengan keterbatasan anggaran tanpa menurunkan kualitas kerja, sekaligus menunjukkan fleksibilitas dan kemampuan manajerial yang baik dalam menghadapi perubahan kebijakan anggaran.

5. Kemandirian Kerja. Dalam kesehariannya, mereka cenderung tidak menunggu instruksi langsung dalam menyelesaikan tugas, terutama dalam aspek teknis dan administratif. Banyak di antara mereka yang sudah memahami pola kerja dan kebutuhan DPR sehingga mampu langsung bergerak menyiapkan bahan rapat, draf dokumen, atau analisis tanpa harus diminta terlebih dahulu. Kemandirian ini juga mencerminkan tingkat inisiatif dan kepercayaan diri yang baik dalam

mengambil keputusan awal sebelum proses koordinasi lanjutan dilakukan.

Dari sudut pandang anggota dewan, kemandirian tenaga ahli dinilai sebagai bentuk profesionalisme yang sangat membantu. Seorang tenaga ahli yang mampu bekerja secara mandiri dipandang lebih efisien, terlebih dalam menghadapi kondisi mendesak atau saat anggota memiliki jadwal padat. Dengan adanya tenaga ahli yang tidak perlu diawasi secara terus-menerus, pekerjaan dapat berjalan lebih cepat dan tepat sasaran.

Kesimpulannya, kemandirian kerja telah menjadi bagian dari budaya kerja di lingkungan DPR. Tenaga ahli tidak hanya menjalankan tugas administratif, tetapi juga menunjukkan peran sebagai mitra kerja yang kompeten dan proaktif. Tingkat kemandirian ini berkontribusi positif terhadap pencapaian kinerja dan produktivitas lembaga secara keseluruhan. Menurut penulis, perubahan ini menunjukkan komitmen organisasi terhadap *merit system* dan profesionalisme birokrasi. Namun, koordinasi antarbidang perlu diperkuat agar tingkat kemandirian yang tinggi tidak justru menimbulkan perbedaan arah atau ketidaksinergisan dalam pelaksanaan tugas DPR.

6. Dampak Antar Pribadi. tenaga ahli pada umumnya memiliki kesadaran yang tinggi akan pentingnya membangun hubungan kerja yang profesional namun tetap bersifat terbuka dan komunikatif. Mereka mampu menjalin komunikasi yang lancar, tidak hanya dengan anggota dewan, tetapi juga dengan rekan sejawat dan unit kerja lainnya. Sikap

saling menghargai, menghindari ego, dan terbuka terhadap perbedaan pendapat menjadi prinsip utama dalam menjaga dinamika tim.

Dari sudut pandang anggota dewan, tenaga ahli yang mampu menjaga komunikasi dan membangun hubungan kerja yang baik dianggap lebih cepat dipercaya dan lebih efektif dalam mendukung tugas-tugas kedewanan. Bahkan dalam situasi ketika terjadi konflik atau perbedaan pandangan, pendekatan yang digunakan umumnya berupa diskusi informal yang terbuka dan solutif. Hal ini menunjukkan bahwa tenaga ahli tidak hanya fokus pada aspek teknis pekerjaan, tetapi juga menunjukkan kematangan emosional dan kemampuan adaptasi dalam konteks sosial kerja.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dampak antar pribadi dari tenaga ahli memiliki kontribusi besar terhadap suasana kerja yang kondusif. Hubungan kerja yang sehat dan komunikasi yang baik turut mendorong efisiensi kinerja, mempercepat proses penyelesaian tugas, serta memperkuat kepercayaan antara tenaga ahli dan pihak-pihak yang mereka dukung.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Tenaga Ahli Anggota DPR RI berperan sebagai pendukung substansi dan keahlian akademis. Mereka membantu Anggota Dewan merumuskan analisis, kajian serta data yang akurat. Dukungan ini krusial untuk memperkuat tiga fungsi utama DPR yaitu fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan terhadap Pemerintah.
2. Analisis kinerja Tenaga Ahli Anggota DPR RI dalam meningkatkan kinerja DPR sangat penting sebagai supporting system untuk memperkuat fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Kualitas dukungan substansi dari Tenaga Ahli secara langsung berdampak pada produktivitas dan efektivitas Anggota DPR.

#### **B. Saran**

1. Disarankan agar Tenaga Ahli Anggota DPR Ri yang mendukung tugas dan fungsi konstitusional DPR benar-benar dapat menjalankan fungsinya, sebaiknya rekrutmen Tenaga Ahli tersebut dilakukan secara trnasparan dan berbasis kompetensi profesional.
2. Disarankan agar Tenaga Ahli Anggota DPR diberikan pelatihan berkala untuk meningkatkan kemampuan analisis kebijakan dalam mendukung tugas dan fungsi konstitusional DPR.

## DAFTAR PUSTAKA

A. M. Fatwa dalam Ahmad Yani, 2011, *Pembentukan Undang-undang dan Perda*, Rajawali Pers; Jakarta

Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Kencana; Jakarta

Achmad Ruslan, 2013, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang Undangan Di Indonesia*, Mahakarya Rangkang Offset Yogyakarta; Yogyakarta.

Arsyad Mawardi, 2013, *Pengawasan dan Keseimbangan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Rasail Media Group; Semarang.

B. Hestu Cipto Handoyo, 2014, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Cahaya Atma Pustaka; Yogyakarta.

Bintan R. Saragih, 1991, *Peranan DPR GR Periode 1965 dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Universitas Padjadjaran Bandung; Bandung.

BN. Marbun, 1992, *DPR RI Pertumbuhan dan Perkembangan*, PT. Gramedia Pustaka Utama; Jakarta.

Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia; Jakarta

Maria Farida Indrati Soeprapto, 2010, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Kanisius, Yogyakarta.

Mexasai Indra, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Refika Adiatma; Bandung.

Peter Mahmud Marzuki, 2015, *Penelitian Hukum*, Prenada Media group; Jakarta.

Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Romi Librayanto, 2009, *Ilmu Negara*, Pustaka Refleksi; Makassar.

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

Yuliandri, 2013, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan)*, Rajawali Pers; Jakarta.

Zainuddin Ali, 2005, *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika; Jakarta.

\_\_\_\_\_, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika; Jakarta.