

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara konstusional atau *constitutional state*, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi.¹ Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia menurut Undang-undang Dasar 1945, menganut suatu sistem khas menurut kepribadian bangsa Indonesia yakni ajaran *Trias Politica Montesquieu*. Ajaran itu terdiri dari Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Legislatif yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki Fungsi yakni Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan.

Eksekutif yang terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden beserta Menteri-menteri yang membantunya berwenang dalam memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar 1945, Menetapkan peraturan Pemerintah, dan mengangkat serta memberhentikan menteri-menteri. Yudikatif yang terdiri dari Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY) berfungsi sebagai lembaga pengawal serta pemantau jalannya roda pemerintahan dengan menjadikan hukum sebagai acuan.

Kekuasaan eksekutif adalah untuk menjalankan atau melaksanakan Undang-undang. Kekuasaan legislatif adalah untuk membuat Undang-undang. Sedangkan, kekuasaan yudikatif adalah untuk mengontrol apakah Undang-undang dijalankan secara benar atau tidak.

¹ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.281.

Menurut Undang-undang Dasar 1945 Pasal 20A Ayat (1) menyatakan “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”. Secara konseptual ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka Transparansi, Teknologi Informasi, dan representatif rakyat, dimana Setiap Anggota DPR wajib mengutamakan kepentingan rakyat yang diwakilinya (konstituen) sehingga menjadikan mereka “Wakil Rakyat”. DPR sebagaimana telah disebutkan tentang tugas dan kewenangannya dalam Undang-undang Dasar 1945 dalam rangka membatasi kekuasaan agar tidak bertindak sewenang-wenang, rakyat kemudian memilih perwakilannya untuk duduk dalam pemerintahan. Dengan kata lain, DPR dapat menjalankan fungsi dengan menggunakan kewenangan yang dimilikinya, di dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan tentang tugas-tugas DPR, yaitu mengawasi jalannya kinerja pemerintahan menggunakan hak maupun kewajibannya.

Pada periode 2014–2019 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berjumlah 560 (lima ratus enam puluh) orang dari 77 (tujuh puluh tujuh) Daerah Pemilihan (DAPIL), Sumatera Barat terdiri dari 2 DAPIL dengan 17 (tujuh belas) orang jumlah Anggota DPR-RI.

Daerah Pemilihan Sumatera Barat 1 terdiri dari Kabupaten dan Kota yaitu:

- 1) Kabupaten Dharmasraya
- 2) Kabupaten Kepulauan Mentawai
- 3) Kabupaten Pesisir Selatan
- 4) Kabupaten Sijunjung
- 5) Kabupaten Solok Selatan
- 6) Kabupaten Tanah Datar
- 7) Kota Padang

- 8) Kota Padang Panjang
- 9) Kota Sawahlunto
- 10) Kabupaten Solok
- 11) Kota Solok

Daerah Pemilihan Sumatera Barat II terdiri dari Kabupaten dan Kota yaitu:

- 1) Kabupaten Agam
- 2) Kabupaten Lima Puluh Kota
- 3) Kabupaten Padang Pariaman
- 4) Kabupaten Pasaman
- 5) Kabupaten Pasaman Barat
- 6) Kota Bukittinggi
- 7) Kota Payakumbuh
- 8) Kota Pariaman

Adapun tiga jenis tugas komisi dalam menjalankan roda pemerintahan; dalam bidang legislasi yaitu mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan Rancangan Undang-undang yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya, dalam bidang anggaran antara lain mengadakan pembicaraan pendahuluan, pembahasan, dan mengajukan usul penyempurnaan mengenai penyusunan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan pemerintah, dan dalam bidang pengawasan yakni:²

- 1) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, APBN dan kebijakan pemerintah

² Sekretariat Jenderal DPR RI, *Tugas dan Wewenang*, <http://www.dpr.go.id/tentang/tugas-wewenang>, diakses pada tanggal 14 November 2018 pukul 12.02 WIB

- 2) Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD (terkait pelaksanaan Undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan SDE lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama)

Dalam melaksanakan tugasnya Komisi dapat mengadakan Rapat Kerja dengan Presiden, yang dapat diwakili oleh Menteri, mengadakan Rapat Dengar Pendapat dengan pejabat pemerintah yang mewakili instansinya, mengadakan Rapat Dengar Pendapat Umum, mengadakan kunjungan kerja dalam Masa Reses. Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat Komisi IX (sembilan) yang memiliki ruang lingkup Kesehatan dan Ketenagakerjaan dengan mitra kerja yakni:³

1. Kementerian Kesehatan
2. Kementerian Ketenagakerjaan
3. Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
4. Badan Pengawas Obat dan Makanan
5. Badan Nasional Penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
6. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
7. Bidang Kesehatan dan Bidang Ketenagakerjaan.

Tenaga Ahli menjadi perpanjangan tangan antara DPR RI dengan mitra kerja dalam melaksanakan Tugas dan Fungsi DPR RI. Untuk itu dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya maka di perlukan dukungan oleh Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Setiap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Dalam Memberikan dukungan keahlian, administrasi, teknis, baik bagi

³ Sekretariat Jenderal DPR RI, *Tentang Komisi IX*. <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Komisi-IX> diakses pada tanggal 14 November 2018 pukul 14.12 WIB

anggota, dan Alat kelengkapan Dewan beserta Fraksi dalam menjalankan fungsinya.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 417 menyatakan “Tenaga Ahli Alat Kelengkapan DPR, Tenaga Ahli Anggota DPR, dan Tenaga Ahli Fraksi”. Dalam hal ini, Perekrutan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi harus memiliki kompetensi dan integritas dalam memberikan dukungan keahlian, administrasi, atau teknis baik bagi anggota DPR, Alat Kelengkapan Dewan, maupun Fraksi dalam menjalankan 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.

Dalam perkembangannya dari masa ke masa DPR RI terlihat adanya tuntutan kebutuhan dukungan keahlian dalam melaksanakan tugas konstitusionalnya. Dalam perjalanan panjang DPR-RI, tuntutan akan dibutuhkannya dukungan keahlian kembali hadir dengan diaturnya mengenai keberadaan Tenaga Ahli (TA). Dahulunya di peruntukkan untuk alat kelengkapan dan fraksi kemudian berkembang menjadi kebutuhan anggota DPR RI. Semula berjumlah 1 (satu) orang bertambah menjadi 2 (dua) dan pada periode 2014-2019 menjadi 5 (lima) orang per anggota DPR RI dengan tugas seperti : mendampingi anggota DPR dalam rapat komisi, menyusun materi dan pertanyaan yang akan di ajukan oleh anggota, menemani dan menyusun program di Dapil, melakukan diskusi dengan aparat pemerintah mitra kerja, serta mengatur jadwal dan

pertemuan dengan petinggi dan *public figure* di Indonesia. Seiring perkembangan waktu, beberapa masalah muncul terkait dengan keberadaan TA yaitu masalah disiplin kerja, dan mekanisme kerja antara TA dengan sistem pendukung di Setjen DPR-RI.

Menurut Riris Katharina menjelaskan ada beberapa problematika terkait dengan keberadaan Tenaga Ahli DPR-RI, yaitu:⁴

- 1) Alokasi Tenaga Ahli
- 2) Rekrutmen
- 3) Manajemen kerja
- 4) Kapasitas

Pertama, alokasi Tenaga Ahli yang dibutuhkan belum mencapai kata cukup karena berdasarkan beban kerja setiap Tenaga Ahli itu berbeda-beda. Namun, belum ada kejelasan untuk jumlah Tenaga ahli yang tersedia. Kedua, praktek perekrutan Tenaga Ahli yang berkualitas dan bisa bekerja secara efisien belum diterapkan sehingga lebih banyak berasal dari aktivis partai. Ketiga, manajemen kerja pada saat ini belum terbentuk struktur organisasi yang jelas untuk pengelompokan Tenaga Ahli tersebut sehingga sering menimbulkan kesalahan pahaman antara Anggota DPR-RI dengan Tenaga Ahli. Terakhir, kapasitas setiap Tenaga Ahli dianggap kurang baik karena tidak adanya perencanaan pelatihan pengembangan keahlian oleh pihak Sekretariat Jenderal DPR-RI.

⁴ Riris Katharina, *Problematika Tenaga Ahli Di DPR RI* http://berkas.dpr.go.id/puslit/Files/info_singkat/Info%20Singkat-VI-22-II-P3DI-November-2014-13.pdf diakses pada tanggal 14 November 2018 Pukul 10.33 WIB

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis melakukan penelitian yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah yang berjudul “**PERANAN TENAGA AHLI ANGGOTA DPR-RI KOMISI IX DAERAH PEMILIHAN SUMATERA BARAT DALAM MELAKSANAKAN FUNGSI LEGISLASI, PENGAWASAN, DAN PENGANGGARAN**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana peranan Tenaga Ahli anggota DPR-RI Komisi IX Daerah Pemilihan Sumatera Barat dalam melaksanakan fungsi legislasi, pengawasan, dan penganggaran ?
2. Apakah kendala-kendala yang dihadapi terhadap Tenaga Ahli dalam melaksanakan fungsi Legislasi, pengawasan, dan penganggaran ?
3. Apakah upaya yang dilakukan Tenaga Ahli dalam meningkatkan kinerja Fungsi DPR RI ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui peranan Tenaga Ahli Anggota DPR-RI Komisi IX pada Daerah Pemilihan Sumatera Barat dalam melaksanakan fungsi legislasi, pengawasan, dan penganggaran.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi oleh Tenaga Ahli dalam melaksanakan fungsi legislasi, pengawasan, dan penganggaran.

3. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan Tenaga Ahli dalam meningkatkan kinerja fungsi DPR RI.

D. Metode Penelitian

Berdasarkan bentuk penelitian di atas maka metode yang dipakai sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam penelitian hukum, sehingga tulisan ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah oleh penulis.

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum Yuridis Sosiologis yaitu Suatu penelitian yang berupa empiris guna mengetahui dan menemukan fakta-fakta yang dibutuhkan, kemudian mengarah kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah. Khususnya tentang peran Tenaga Ahli dalam melaksanakan fungsi DPR-RI

2. Sumber Data

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang di dapatkan secara langsung dari narasumbernya oleh peneliti melalui wawancara. Wawancara yang dilakukan adalah wawancara semi struktur untuk mendapatkan informasi langsung dari narasumber Ibu Fitrah Harnela selaku Tenaga Ahli Anggota DPR-RI Komisi IX

b. Data Sekunder

Data Sekunder adalah suatu data yang di dapat melalui penelitian perpustakaan.

3. Alat Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara adalah suatu percakapan tanya jawab lisan antara dua orang atau lebih yang duduk berhadapan secara fisik dan diarahkan pada suatu masalah tertentu. Dalam proses penelitian kali ini akan menggunakan wawancara semi struktur, agar bertujuan permasalahan yang di bahas lebih terbuka dan pihak yang diwawancarai dapat diminta pendapat dan ide-idenya.

b. Studi Dokumen

Dalam hal ini penulis mempelajari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder beserta dokumen-dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian.⁵

4. Analisa Data

Analisis data yang digunakan adalah pendekatan secara kualitatif yaitu penelitian dengan menggunakan kata-kata atau kalimat untuk mengetahui dampak dan upaya.

⁵ Sarjono Soekamto, 1989, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta. hlm 23.