

**PERAN SEKRETARIAT JENDERAL DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA DALAM MEMBERIKAN DUKUNGAN KEAHLIAN
UNTUK PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA PERIODE TAHUN 2004-2009**



TESIS

ARIF USMAN

0906497310



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA**

JULI 2011

**PERAN SEKRETARIAT JENDERAL DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA DALAM MEMBERIKAN DUKUNGAN KEAHLIAN
UNTUK PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA PERIODE TAHUN 2004-2009**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum

ARIF USMAN

0906497310



UNIVERSITAS INDONESIA

FAKULTAS HUKUM

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

KEKHUSUSAN HUKUM TATA NEGARA

JAKARTA

JULI 2011

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Arif Usman

NPM : 0906497310

Tanda Tangan :

Tanggal : 11 Juli 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Arif Usman

NPM : 0906497310

Program Studi : Ilmu Hukum


Judul Tesis : **Peran Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Memberikan Dukungan Keahlian Untuk Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 2004-2009.**

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H. ()

Penguji : Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, S.H. ()

Penguji : Dr. Fatmawati, S.H., M.H. ()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 8 Juli 2011

KATA PENGANTAR

Pertama-tama Penulis memanjatkan puji syukur kepada ALLAH SWT atas segala karunia-NYA, rahmat dan hidayah-Nya sehingga Tesis ini dapat diselesaikan dengan baik dan tepat waktunya.

Tesis ini ditulis dalam rangka memenuhi syarat untuk mencapai gelar Megister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, di Jakarta.

Adapun judul Tesis ini adalah “Peran Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Memberikan Dukungan Keahlian Untuk Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 2004-2009”. Dalam menyelesaikan Tesis ini, Penulis banyak memperoleh bantuan baik berupa pengajaran, bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu Penulis menyampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan setingginya-tingginya kepada yang terhormat pembimbing Prof.DR. Satya Arinanto. S.H, M.H Dimana ditengah-tengah kesibukannya masih tetap meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, petunjuk, dan mendorong semangat Penulis untuk menyelesaikan penulisan Tesis ini.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa Tesis ini masih jauh dari sempurna karena kemampuan Penulis yang sangat terbatas. Untuk itu dengan segenap kerendahan hati, Penulis mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun dari semua pihak untuk penyempurnaannya dikemudian hari.

Penulis juga menyampaikan ucapan terimakasih kepada semua pihak yang membantu dalam proses penyusunan Tesis ini. Terima kasih khusus kepada istriku yang banyak membantu dalam penyelesaian Tesis ini dan kepada anakku tersayang dengan tawa dan tangisnya ikut menyemangati hingga Tesis ini selesai. Semoga ALLAH SWT membalas

jasa, amal dan budi baik tersebut dengan pahala yang berlipat ganda. Akhirnya Penulis berharap semoga Tesis ini dapat memberikan manfaat dan menyampaikan permintaan yang tulus jika dalam penulisan ini terdapat kekurangan dan kekeliruan, Penulis juga menerima kritikan dan saran yang bertujuan serta bersifat membangun untuk menyempurnakan penulisan Tesis ini.

Jakarta, Juli 2011
Penulis,

Arif Usman



HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Arif Usman
NPM : 0906497310
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Peran Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Memberikan Dukungan Keahlian Untuk Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 2004-2009.

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 11 Juli 2011

Yang menyatakan

Arif Usman

ABSTRAK

Nama : Arif Usman
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Peran Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Memberikan Dukungan Keahlian Untuk Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 2004-2009

Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimanakah peran Setjen DPR-RI dalam memberikan dukungan keahlian untuk penguatan fungsi legislasi DPR-RI Periode Tahun 2004-2009, apakah struktur dan sistem Setjen DPR-RI mendukung fungsi legislasi DPR-RI periode tahun 2004-2009 dan apakah kendala yang dihadapi oleh Setjen DPR dalam memberikan dukungan keahlian dalam bidang legislasi pada keanggotaan Dewan periode tahun 2004-2009. Hasil yang diharapkan dari penelitian ini adalah memperoleh gambaran secara menyeluruh mengenai peran Setjen DPR dalam memberikan dukungan keahlian untuk penguatan fungsi legislasi DPR periode tahun 2004-2009 Sebagai hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa tugas dari Setjen DPR adalah menyelenggarakan dukungan keahlian, administratif dan teknis kepada DPR. Dukungan Setjen DPR RI di bidang Legislasi, yang merupakan salah satu fungsi utama Dewan belum dapat menghasilkan produk secara optimal. Hal ini tergambar dalam pelaksanaan tugas DPR RI periode 2004-2009 dari 122 RUU yang telah diselesaikan belum didukung sepenuhnya oleh Naskah Akademik maupun pendampingan dalam pembahasan RUU melalui rapat-rapat di Komisi/Pansus. Salah satu penyebabnya adalah masih terbatasnya sumber daya pendukung keahlian bidang legislasi. Struktur kelembagaan dan pengorganisasian Sekjen DPR masih menjiplak sistem kesekretariatan di departemen-departemen di lembaga eksekutif dan diatur dalam Peraturan Presiden, pengaturan fungsi legislasi dalam Tata Tertib DPR belum rinci dan sistematis terutama pengaturan mengenai pemberian dukungan Setjen DPR. Penulisan tesis ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder atau bahan pustaka dan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*).

Kata kunci: Setjen DPR, Dukungan Keahlian, Legislasi

ABSTRACT

Name : Arif Usman
Study Program : Law
Title : The role of the Secretariat General of the House of Representatives of the Republic of Indonesia in Providing Expertise Support Strengthening Legislation Function Parliament of the Republic of Indonesia Year Period 2004-2009.

Problems in this study is how the role of Secretary General of Parliament in providing expertise to support the strengthening of legislative function of Parliament 2004-2009 period, whether the structure and system of the Parliament Secretariat General support functions legislation Parliament in 2004-2009 period and whether the constraints faced by the Secretariat General of Parliament in support of expertise in the field of legislation on the membership of the period of 2004-2009. The expected outcome of this research is to obtain a thorough picture of the role of the Parliament Secretariat General in providing support expertise for strengthening the function of legislation the House the period of 2004-2009 as the research results can be concluded that the duty of the Secretary General of the House is organizing support expertise, administrative and technical support to the House. Support Secretary General House of Representatives in the field of legislation, which is one of the main functions of the Council have not been able to produce optimally. This is reflected in the implementation of the tasks the Parliament the 2004-2009 period from 122 bill that has been resolved yet fully supported by the Academic Paper and facilitation of the discussion of the bill through meetings at the Commission / committee. One reason is the limited resources of expertise supporting the field of legislation. Institutional structure and organization of the Secretary General of the DPR still plagiarizing secretarial system in the departments in the executive and regulated in Presidential Regulation, setting the legislative function in the Discipline of the House has not been particularly detailed and systematic arrangements for providing support to the Parliament Secretariat General. Writing this thesis using the method of juridical normative research is research done by examining secondary data or library materials and approach used is the approach to legislation (statue approach).

Keywords: Secretary General, Support Expertise, Legislation

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
LEMBAR PENGESAHAN	
KATA PENGANTAR	i
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	iii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR BAGAN	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Permasalahan	1
B. Permasalahan	12
C. Tujuan Penelitian	13
D. Kegunaan Penelitian	13
1. Kegunaan Praktis	13
2. Kegunaan Akademis	13
E. Metode Penelitian	14
1. Tipe Penelitian	14
2. Pendekatan Masalah	14
3. Jenis dan Alat Pengumpul Data	14
4. Analisis Data	15
F. Kerangka Teoritis	16
G. Kerangka Konseptual	27
H. Sistematika Penulisan	30

BAB II PRINSIP TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK (GOOD GEVERNANCE) DALAM ORGANISASI BIROKRASI	31
A. Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik	31
1. Pemerintahan yang Bersih (<i>Clean Governance</i>)	
Dalam Perspektif Hukum	31
2. Pemerintahan Yang Baik (<i>Good Governance</i>)	41
B. Organisasi Birokrasi	58
1. Elemen Pokok Birokrasi	65
2. Visi dan Misi Organisasi Birokrasi	68
3. Personel atau Pejabat Birokrasi	68
4. Fasilitas Pendukung Birokrasi	70
5. Kepemimpinan Birokrasi	70
C. Hubungan Organisasi Birokrasi Dalam Pelaksanaan Prinsip Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (<i>Good Governance</i>)	72
 BAB III PELAKSANAAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK DILINGKUNGAN SETJEN DPR DALAM MEMBERIKAN DUKUNGAN KEAHLIAN UNTUK PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN	 85
A. Fungsi Legislasi DPR	85
B. Proses Legislasi/Pembentukan Undang-Undang	95
1. Asas-asas Hukum Dalam Perundang-Undangan	95
2. Tahap Pembentukan Undang-Undang	102
a. Tahap Perencanaan	102
b. Tahap Persiapan	107
c. Tahap Pembahasan	114
d. Tahap Pengesahan	116
e. Tahap Pengundangan dan Penyebarluasan	118
C. Struktur dan Sumber Daya Manusia (SDM) Setjen DPR Dalam Penguatan Fungsi Legislasi DPR	119
1. Struktur Setjen DPR	122
2. SDM Setjen DPR Dalam Memberikan Dukungan Keahlian	129

BAB IV. PERAN SETJEN DPR DALAM MEMBERIKAN DUKUNGAN KEAHLIAN UNTUK PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DPR PERIODE TAHUN 2004-2009	138
A. Peran Setjen DPR Dalam Memberikan Dukungan Keahlian Untuk Penguatan Fungsi Legislasi	138
1. Dukungan Penyusunan Kajian Untuk Pembentukan RUU Inisiatif DPR Maupun RUU yang Berasal dari Pemerintah	138
2. Dukungan Dalam Penyiapan dan Penyajian Naskah Akademis dan Draf RUU	142
3. Dukungan Dalam Proses Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pematapan Konsep RUU Inisiatif di Baleg	148
4. Dukungan Dalam Penyusunan Keterangan Tertulis DPR dalam Pandangan di Mahkamah Konstitusi	153
5. Dukungan dalam Pembahasan Undang-Undang	155
B. Kinerja Setjen DPR Periode Tahun 2004-2009 Dalam Memberikan Dukungan Keahlian Untuk penguatan Fungsi Legislasi Dewan	158
C. Kendala Yang di Hadapi Setjen DPR Dalam Memberikan Dukungan Keahlian	169
1. Struktur Setjen yang Belum Mendukung Dengan Baik Susunan Alat Kelengkapan Dewan	169
2. Keberadaan SDM Pendukung Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Yang Masih Kurang, Baik Dari Segi Kuantitas Maupun Kualitas, Terutama dalam Hal Penguasaan Fungsi Legislasi	173
a. Anggota DPR RI	173
b. Tenaga Ahli	173
c. Tenaga Perancang Peraturan Perundang-Undangan	175
d. Tenaga Pendukung Keahlian Lainnya yang Mendukung Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR	176
e. Sarana dan Prasarana	179
3. Pembahasan RUU Sangat Lambat dan Tidak Efisien	180
4. Target Jumlah RUU Dalam Polegnas	182
5. Pengaturan Tentang Setjen dalam Tata-Tertib DPR Belum Rinci dan Sistematis	183
D. Upaya/Solusi Untuk Mengatasi Kendala-Kendala	185
1. Reformasi Struktur Setjen DPR	185
2. Penguatan Sistem Pendukung Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi	189

a. Peningkatan Kinerja Anggota DPR dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi	189
b. Penambahan dan Peningkatan Kemampuan Tenaga Ahli dalam Fungsi Legislasi	190
c. Penambahan Tenaga Perancang UU	191
d. Peningkatan Kualitas Tenaga Pendukung Keahlian Lainnya dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR	191
e. Peningkatan Sarana dan Prasarana	192
3. Peninjauan Terhadap Mekanisme dan Tahapan Pembahasan RUU	192
4. Pengoptimalisasian Prolegnas Sebagai Instrumen Perencanaan Penyusunan UU	194
5. Perubahan Tata-Tertib yang Mengatur Setjen	195
BAB V PENUTUP	197
A. Simpulan	197
B. Saran	199
DAFTAR REFERENSI	200
A. Buku	200
B. Disertasi	204
C. Jurnal	205
D. Majalah Ilmiah	205
E. Makalah	205
F. Kamus	207
G. Internet	207
H. Brosur/Leaflet	208
I. Peraturan Perundang-undangan	208
LAMPIRAN	211

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Prinsip <i>Good Governance</i> menurut Bhatta, Gambir, Tahun 1996	54
Tabel 2.2 Prinsip <i>Good Governance</i> menurut UNDP (<i>United Nation Development Programme</i>), Tahun 1997	54
Tabel 2.3 Asas <i>Good Governance</i> menurut Undang-Undang Nomor. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan negara yang Bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme	54
Tabel 2.4 Prinsip <i>Good Governance</i> Menurut Prof.Dr. H. Tjokroamidjojo, Bintoro,MA, tahun 2000	55
Tabel 2.5 Prinsip <i>Good Governance</i> Menurut LAN Tahun 2003	56
Tabel 2.6 Prinsip <i>Good Governance</i> Menurut Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan yang Baik, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Tahun 2005 (hasil revisi)	56
Tabel 3.7 Jumlah SDM Setjen DPR Berdasarkan Klasifikasi Dukungan	131
Tabel 3.8 Jumlah Tenaga Fungsional Sekretariat Jenderal DPR RI	132
Tabel 3.9 Jumlah SDM Sekretariat Jenderal DPR berdasarkan tingkat pendidikan	132
Tabel 4.6 Kinerja Bagian Perancangan Undang-Undang Bidang Polhukham & Kesra	159
Tabel 4.7 Kinerja Bagian Perancangan Undang-Undang Bidang Ekkuindag	159

Tabel 4.8 Persentase realisasi Prolegnas Tahun 2005-2009	161
--	-----

Tabel 4.9 Klasifikasi dan Rincian Jumlah Undang-Undang	162
--	-----

DAFTAR BAGAN

Bagan 2.7 Tingkatan-tingkatan unsure-unsur utama penyusun system birokrasi	65
Bagan 3.1 Skema Penyusunan Prolegnas	106
Bagan 3.2 Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden	109
Bagan 3.3 Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR	112
Bagan 3.4 Proses pembahasan Undang-Undang	116
Bagan 3.5 Proses pengesahan Undang-Undang	117
Bagan 4.1 Proses Dukungan Keahlian Deputi PUU dalam penyusunan kajian	141
Bagan 4.2 Proses Dukungan Dalam Penyusunan Naskah Akademik dan Draft RUU	148
Bagan 4.3 Proses Dukungan Dalam Proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pematapan Konsepsi RUU Usul Inisiatif di Baleg	152
Bagan 4.4 Dukungan dalam Penyusunan Keterangan Tertulis DPR dalam Persidangan di Mahkamah Konstitusi	155
Bagan 4.5 Dukungan dalam Pembahasan Undang-Undang	157

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR PERMASALAHAN

Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah Presiden¹ dan setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)², hal ini menekankan pada *legislative heavy*³ dan DPR sebagai wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat melalui pemilu untuk menjalankan pemerintahan atas nama rakyat, hal tersebut mencerminkan bahwa Negara Indonesia menganut paham demokrasi.

Perubahan tersebut secara khusus telah menempatkan posisi DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, yang sebelumnya kekuasaan tersebut berada di tangan Presiden. Perubahan paradigma pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang pada dasarnya menguatkan posisi DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, meskipun perubahan tersebut tidak menghapus keberadaan Presiden untuk turut membentuk Undang-Undang.⁴

¹ Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen

² Pasal 20 ayat (1) Undang- Undang Dasar Tahun 1945 setelah amandemen

³ Problem paradigma inipun muncul ketika bicara soal lembaga legislatif. Waktu amandemen UUD pertama kali dilakukan pada 1999, muncul keinginan kuat untuk membatasi kekuasaan presiden sebagai akibat dari “trauma” politik kekuasaan presiden yang berlebihan dalam UUD 1945 sebelum diamandemen. Namun alih-alih menciptakan keseimbangan kekuasaan (*checks and balances*), yang dihasilkan justru sebuah konstitusi yang bersifat *legislative heavy*. Ini terlihat dari kekuasaan legislatif yang melingkupi mulai dari pembuatan undang-undang sampai wewenang kontrol yang diterjemahkan sampai pada keharusan bagi setiap duta besar negara lain yang dikirim ke Indonesia.

⁴ Pataniari Siahaan, *Membangun Kerangka Politik Perundang-undangan Yang Jelas dan Terarah Melalui Program Legislasi Nasional, Proceeding Workshop dan FGD Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Hukum Nasional*, (Jakarta: Baleg DPR RI, 21-22 Mei 2008), hal. 71.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*).⁵ Sebagai negara hukum maka Indonesia harus menjunjung tinggi supremasi hukum, mengakui persamaan kedudukan di dalam hukum dan menjadikan hukum sebagai landasan operasional dalam menjalankan sistem penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara⁶

Upaya untuk membangun sistem hukum nasional tidak dapat dilepaskan dari kerangka fungsi legislasi yang telah diatur secara jelas dan tegas dalam konstitusi. Sesuai ketentuan dalam, DPR merupakan pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang. Hal ini merupakan perubahan mendasar, karena menempatkan DPR sebagai pelaku sentral dalam pembentukan undang-undang.⁷

Pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari presiden kepada DPR, merupakan langkah konstitusional, yang berarti meletakkan secara tepat fungsi-fungsi yang ada pada lembaga pemegang kekuasaan negara yang terdiri atas kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Pergeseran kekuasaan membentuk undang tersebut secara langsung meningkatkan beban dan tanggungjawab DPR, serta menunjukkan bahwa peran DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi semakin signifikan dalam upaya menyalurkan aspirasi masyarakat.

Adanya perubahan kekuasaan membentuk undang-undang tersebut, DPR harus mampu berperan aktif dan produktif dibanding sebelum perubahan Undang-Undang Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Itu sebabnya, setelah perubahan pertama UUD NRI Tahun 1945 atau tepatnya tahun

⁵ Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁶ Jika di kaitkan dengan pendapat Jon Elster dan Rune Yang dominan dalam perspektif *Rechtstaat* adalah sudut pandang negatif yaitu proteksi pada warga sendiri terhadap penyalahgunaan kekuasaan dengan negara. Bukan berarti Negara dikelola oleh prinsip-prinsip *rechtstaat*, tetapi sama dan metodenya dikontrol. Lihat Jon Elster and Rune Slagstad, eds, *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge University Press, 1997) at 276 dalam Satya Arinanto, *Politik Hukum 1*, (Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Edisi Pertama Jakarta: 2008), hal. 276.

⁷ Lihat Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2000, disahkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004.⁸

Fungsi DPR dijabarkan dalam dalam konstitusi sebagai berikut:⁹

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak-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.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Undang-Undang.

Dengan demikian UUD 1945 secara konstitusional menetapkan DPR mempunyai 3 (tiga) macam fungsi, yaitu¹⁰:

1. fungsi legislatif atau pembuatan undang-undang (*legislatif of law making function*);
2. fungsi anggaran (*budgeter function*); dan
3. fungsi pengawasan (*control function*).

Fungsi legislasi atau fungsi pembuatan undang-undang yang dimiliki oleh DPR mempunyai kaitan dengan hak-hak yang dimiliki oleh DPR. Adapun hak-hak DPR yang berkaitan dengan fungsi legislasi adalah hak amandemen dan hak inisiatif. Fungsi legislasi DPR juga diperkuat dengan ketentuan Pasal 21 UUD 1945 yang berbunyi: “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan

⁸ yang di dalamnya secara tegas mengatur bahwa dalam rangka terciptanya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan, maka kegiatan pokok pengembangan hukum dilakukan antara lain dengan (1) menyusun undang-undang yang mengatur

tata cara penyusunan peraturan perundang-undangan dengan membuka kemungkinan untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat dengan mengakui dan menghargai hukum agama dan hukum adat; (2)

menyempurnakan mekanisme hubungan antara pemerintah dan DPR dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai konsekuensi perubahan Pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 UUD 1945; dan (3) meningkatkan peran Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

⁹ Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁰ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1994), hal. 5.

usul Rancangan Undang-Undang.”¹¹ Hak inilah yang secara konstitusional lazim disebut hak inisiatif DPR di bidang perundang-undangan. Seperti Presiden yang berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang, anggota DPR-pun secara sendiri-sendiri dapat berinisiatif untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang asalkan memenuhi syarat, yaitu jumlah anggota DPR yang tampil sendiri-sendiri¹² itu mencukupi jumlah persyaratan minimal yang ditentukan oleh Undang-Undang.¹³

Khusus mengenai tugas dan wewenang DPR dipertegas dalam ketentuan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 (Tatib DPR) sebagai berikut:¹⁴

- 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. 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. membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam huruf c bersama Presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- e. 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

¹¹ Lihat Pasal 21 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹²Yang dimaksudkan dengan perkataan”sendiri-sendiri” di sini adalah bahwa ketika menjadi pemrakarsa, setiap anggota DPR itu tidak tergantung kepada fraksinya, melainkan tampil sebagai pribadi anggota DPR secara sendiri-sendiri. Tetapi jumlah mereka diharuskan mencukupi jumlah minimal menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹³Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hal. 137.

¹⁴ Lihat ketentuan Pasal 6 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR/RI/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

- daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- f. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
 - g. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
 - h. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan APBN;
 - i. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD terhadap 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;
 - j. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
 - k. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
 - l. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
 - m. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
 - n. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
 - o. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
 - p. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;
 - q. memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden;
 - r. 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;
 - s. menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
 - t. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam undang-undang.

Di samping itu, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, anggota DPR dibekali dengan hak-hak tertentu yang diatur dalam ketentuan Pasal 13 ayat

(1) Tata Tertib (Tatib) DPR, sebagai berikut:¹⁵

- a. mengajukan usul rancangan undang-undang;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. protokoler; dan
- h. keuangan dan administratif.

Dalam Pasal 13 ayat (2) Tatib DPR juga disebutkan bahwa anggota DPR mempunyai kewajiban sebagai berikut:¹⁶

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- e. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;
- g. menaati tata tertib dan kode etik;
- h. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain;
- i. menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Perubahan dalam sistem ketatanegaraan negara Republik Indonesia tersebut pada dasarnya menguatkan posisi DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat meskipun tidak menghapus keberadaan Presiden untuk turut membentuk

¹⁵ Lihat Pasal 13 ayat (1) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

¹⁶ Lihat Pasal 13 ayat (2) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Undang-Undang.¹⁷ Perubahan tersebut juga membawa konsekuensi bahwa DPR lebih proaktif dalam pembentukan Undang-Undang walaupun dalam prosesnya tetap melibatkan Presiden melalui mekanisme pembahasan untuk mendapatkan persetujuan bersama.¹⁸ Hal ini ditegaskan dalam ketentuan Pasal 71 huruf a Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD¹⁹ yang berbunyi: “DPR mempunyai tugas dan wewenang membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

Walaupun sudah terdapat pergeseran kekuasaan pembentukan Undang-Undang yang saat ini berada di tangan DPR, sebagai lembaga DPR belum banyak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) sebagai perwujudan hak inisiatifnya. Hal ini dapat dilihat dari kinerja DPR masa bakti 2004-2009 dalam bidang legislasi berdasarkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2005-2009. Prolegnas 2005-2009 hanya berhasil mengesahkan 193 dari 269 judul RUU yang telah ditetapkan atau hanya sekitar 71,7 % (tujuh puluh satu koma tujuh persen) saja. Dari 193 judul Undang-Undang yang berhasil disahkan sebenarnya hanya 76 yang benar-benar berada dalam jumlah daftar Prolegnas. Sisanya berasal dari 11 RUU Non-Prolegnas, 58 daftar RUU kumulatif terbuka tentang pembentukan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, 9 daftar RUU kumulatif terbuka tentang pengesahan perjanjian internasional (di luar daftar Prolegnas, 7 daftar RUU kumulatif terbuka akibat Putusan Mahkamah Konstitusi, 16 daftar RUU tentang APBN, 4 daftar RUU tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi, dan 12 daftar RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.²⁰

¹⁷Pataniari Sihaan, *Membangun Kerangka Politik Perundang-Undangan Yang Jelas dan Terarah Melalui Program Legislasi Nasional, Proceeding Workshop dan FGD Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Hukum Nasional*, (Jakarta: Baleg DPR RI, 2008), hal.7.

¹⁸Jimly Ashiddiqie, *Op.Cit.*, hal 72.

¹⁹Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043.

²⁰*Evaluasi Prolegnas 2005-2009*, (Jakarta: Badan Legislasi DPR RI, 2009) hal.62-63.

Ironisnya dari 76 jumlah RUU dalam daftar Prolegnas yang telah disahkan menjadi Undang-Undang, hanya 31 saja yang berasal dari usul inisiatif DPR. Sisanya sebanyak 45 Undang-Undang berasal dari Pemerintah²¹. Beberapa faktor obyektif menjadi penyebabnya, yaitu²²: *Pertama*, bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan lebih mengetahui berbagai hal menyangkut penyelenggaraan pemerintahan itu. *Kedua*, Presiden dilengkapi dengan aparat yang lengkap sedangkan DPR tidak. *Ketiga*, Tata Tertib DPR sendiri menetapkan prosedur yang sangat sulit.

Sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945, diundangkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang ditindaklanjuti dengan ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional serta Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, untuk melaksanakan fungsi dan tugas DPR, ditetapkan Peraturan Tata Tertib DPR. Dalam peraturan tata tertib ini dimuat mekanisme pembentukan undang-undang dan juga ketentuan yang berkaitan dengan Sekretariat Jenderal dan/atau Badan fungsional sebagai unsur pendukung.

Tata cara pembahasan rancangan undang-undang dari periode ke periode DPR khususnya periode 2004-2009 senantiasa diatur dalam undang-undang dan/atau peraturan tata tertib, tetapi dari ketentuan yang ada, belum ditemukan adanya pengaturan yang jelas dan rinci berkaitan dengan sistem pendukung legislasi.

²¹*Ibid.* hal. 65

²²Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, Ed., *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993, hal. 8.

Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Setjen DPR-RI) mempunyai peran strategis dalam mendukung kinerja DPR khususnya dalam bidang legislasi karena Setjen DPR-RI yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mempunyai tugas menyelenggarakan dukungan teknis, administratif, dan keahlian.²³

Dari waktu ke waktu sejak struktur organisasi dibentuk tahun 1984, 1994, 1997, 1999, 2000 sampai dengan 2005 perubahan secara empirik terus dilakukan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI melalui serangkaian penyempurnaan manajemen perubahan struktur organisasi, penataan sumber daya manusia (SDM), penyusunan kerangka kerja dan pedoman operasional manajerial, namun seiring dengan tuntutan masyarakat terhadap kinerja DPR RI, melalui TAP MPR Nomor VIII/MPR/2000 tentang laporan tahunan lembaga tinggi negara merekomendasikan “Perlunya dukungan Tenaga Ahli bagi Anggota dan komisi, peningkatan peran Humas untuk mengkomunikasikan, menginformasikan dan mensosialisasikan seluas-luasnya kegiatan Anggota kepada masyarakat”.²⁴

Secara legal formal, ditentukan bahwa Setjen DPR-RI adalah aparatur pemerintah yang di dalam menjalankan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pimpinan DPR RI.²⁵ Selanjutnya dinyatakan pula, Setjen DPR-RI bertugas menyelenggarakan dukungan teknis, administratif, dan keahlian kepada DPR.²⁶ Dalam menyelenggarakan tugasnya tersebut, Setjen DPR- RI memiliki fungsi:

²³ Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia

²⁴ Lihat TAP MPR Nomor VIII/MPR/2000 Tentang Laporan Tahunan Lembaga Tinggi Negara. Dalam TAP ini menyebutkan perlunya melakukan re-strukturisasi organisasi Sekretariat Jenderal DPR RI dengan membentuk institusi yang mempunyai tugas khusus mendukung fungsi anggaran dan legislasi.

²⁵ Pasal 1 ayat 1 Perpres no. 23 Tahun 2005 jo. pasal 1 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005

²⁶ Pasal 2 dan 3 Perpres Nomor. 23 Tahun 2005 Tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia

- a. koordinasi dan pembinaan terhadap pelaksanaan tugas unit organisasi di lingkungan Setjen DPR
- b. pemberian dukungan teknis, administratif, dan keahlian di bidang perundang-undangan, anggaran, dan pengawasan kepada DPR
- c. pembinaan dan pelaksanaan, perencanaan dan pengendalian, kepegawaian, keuangan, perlengkapan, dan kerumahtanggaan di lingkungan DPR.

Dukungan keahlian di bidang legislasi dilaksanakan oleh Deputi Perundang-undangan (Deputi PUU) yang di bentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Peraturan Setjen DPR-RI Nomor 400/Sekjen/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Setjen DPR-RI

Deputi PUU dibantu oleh 3 (tiga) biro, yaitu:²⁷

1. Biro Perancangan Undang-Undang Bidang Politik Hukum, HAM, dan Kesejahteraan Rakyat (Biro PUU Polhukhamkesra)
2. Biro Perancangan Undang-Undang Bidang Ekonomi, Keuangan, dan Industri Perdagangan (Biro PUU Ekkuindag)
3. Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang (Biro Panlak)

Di setiap Biro PUU terdapat tenaga Perancang Peraturan Perundang-undangan²⁸ (*Legislative Drafter*) yang secara khusus memberikan dukungan keahlian dalam bidang perancangan peraturan perundang-undangan. Di samping itu, untuk memaksimalkan dan memperkuat dukungan kepada DPR dalam

²⁷ Lihat Pasal 4 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

²⁸ Perancang Peraturan Perundang-undangan adalah Pegawai Negeri Sipil yang tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak, secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun rancangan peraturan perundang-undangan dan atau instrumen hukum lainnya pada instansi pemerintah, Pasal 1 angka 1 Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 Tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya

pelaksanaan tugas dan fungsinya di bidang legislasi, Deputy PUU dibantu oleh peneliti,²⁹ pustakawan dan arsiparis,³⁰ pranata komputer,³¹ dan transkriptor.

Perancang Peraturan Perundang-undangan, Peneliti, Pustakawan dan arsiparis, dan pranata komputer merupakan tenaga atau jabatan fungsional³² yang dibentuk oleh Setjen DPR untuk memberikan dukungan keahlian dalam rangka penguatan fungsi legislasi dewan.

Terselenggaranya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem

²⁹ Peneliti adalah jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil yang tugasnya berkaitan dengan penelitian, peningkatan atau pengembangan konsep, teori, dan metode operasional yang berhubungan dengan bidang penelitian dan perekayasaan dan melakukan kegiatan teknis yang berhubungan dengan penelitian dan perekayasaan, Lampiran Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 1999 Tentang Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.

³⁰ Pustakawan termasuk ke dalam rumpun jabatan fungsional Arsiparis, Pustakawan dan yang berkaitan. Yang dimaksud dengan Rumpun Arsiparis, Pustakawan, dan yang berkaitan adalah rumpun jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil yang kegiatannya berhubungan dengan penelitian, peningkatan, atau pengembangan konsep, teori, dan metode operasional serta penerapan ilmu pengetahuan di bidang pengembangan dan pemeliharaan dan pemeliharaan koleksi arsip, perpustakaan, museum, koleksi benda seni dan benda sejenis serta pelaksanaan kegiatan teknis yang berhubungan dengan kearsipan dan kepustakaan, Lampiran Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 1999 Tentang Rumpun Jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil.

³¹ Pranata Komputer termasuk ke dalam rumpun jabatan fungsional kekomputeran. Yang dimaksud dengan pranata komputer adalah rumpun jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil yang kegiatannya berhubungan dengan penelitian, peningkatan atau pengembangan konsep, teori dan metode operasional serta penerapan ilmu pengetahuan di bidang perencanaan, pengembangan, dan peningkatan sistem yang berbasis komputer, pengembangan perangkat lunak, prinsip dan metode operasional, pemeliharaan kamus data dan sistem manajemen database untuk menjamin integritas dan keamanan data;serta membantu pengguna komputer dan perangkat lunak standar, mengontrol dan mengoperasikan komputer dan peralatannya;melaksanakan tugas-tugas pemrograman yang berhubungan dengan pemasangan dan pemeliharaan perangkat keras dan perangkat lunak. Lampiran Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 1999 Tentang Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.

³² Jabatan Fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan/atau ketrampilan tertentu serta bersifat mandiri. Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994 Tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.

pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan *legitimate* sehingga penyelenggara pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasil guna, bersih dan bertanggungjawab, serta bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

Sejalan dengan hal di atas, Ketetapan MPR-RI No XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sebagai tindak lanjut TAP MPR tersebut juga mengamanatkan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan *legitimate* dalam proses penyelenggaraan Negara. Menurut Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, disebutkan bahwa asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.³³

Berdasarkan latar permasalahan di atas, penulis tertarik untuk menulis mengenai : **Peran Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Memberikan Dukungan Keahlian Untuk Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 2004-2009.**

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang tersebut dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peran Setjen DPR-RI dalam memberikan dukungan keahlian untuk penguatan fungsi legislasi DPR-RI Periode Tahun 2004-2009?
2. Apakah struktur dan sistem Setjen DPR-RI mendukung fungsi legislasi DPR-RI periode tahun 2004-2009?

³³ Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

3. Apakah kendala yang dihadapi oleh Setjen DPR dalam memberikan dukungan keahlian dalam bidang legislasi pada keanggotaan Dewan periode tahun 2004-2009 ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan dari penulisan karya ilmiah ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis peran Setjen DPR-RI dalam memberikan dukungan keahlian untuk penguatan fungsi legislasi DPR-RI periode tahun 2004-2009.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis struktur dan sistem Setjen DPR-RI dalam mendukung fungsi legislasi DPR-RI periode tahun 2004-2009.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala yang dihadapi oleh Setjen DPR dalam memberikan dukungan keahlian dalam bidang legislasi pada keanggotaan Dewan periode tahun 2004-2009

D. KEGUNAAN PENELITIAN

Kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Praktis

Bagi Setjen DPR, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi masukan yang berguna untuk meningkatkan kinerja dalam memberikan dukungan keahlian kepada DPR dalam penguatan fungsi legislasi. Bagi penulis, seluruh rangkaian kegiatan dan hasil penelitian diharapkan dapat lebih memantapkan penguasaan fungsi keilmuan yang dipelajari selama mengikuti program perkuliahan Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

2. Kegunaan Akademis

Bagi perguruan tinggi, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi sumbangsih untuk pengembangan hukum tata negara serta dapat dijadikan dokumen akademik yang berguna untuk dijadikan acuan bagi sivitas akademika.

E. METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Penelitian yang dilakukan merupakan penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder atau bahan pustaka, yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif³⁴. Sifat diskriptif ditujukan untuk menggambarkan kebijakan, pengaturan, dan pelaksanaan fungsi keahlian sekretariat jenderal. Sedangkan sifat eksplanatoris ditujukan untuk menjelaskan kebijakan, pengaturan, dan pelaksanaan fungsi keahlian sekretariat jenderal tersebut.

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*)³⁵. Pendekatan tersebut melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pembentukan Undang-Undang, terutama pembentukan Undang-Undang usul inisiatif DPR. Pengkajian juga dilakukan dengan cara mencermati pembentukan Undang-Undang antara DPR dan Pemerintah dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan kedudukan Setjen DPR-RI.

3. Jenis dan Alat Pengumpul Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka³⁶. Data sekunder terdiri dari:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain: Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2004

³⁴Valerine, J.L.K. *Modul Metode Penelitian Hukum Edisi Revisi*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009), hal. 409.

³⁵*Ibid.*

³⁶Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit.*, hal. 13.

tentang Peraturan Tata Tertib, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Republik Indonesia.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Dalam penelitian ini antara lain literatur mengenai proses pembentukan undang-undang, terutama pembentukan Undang-Undang yang berasal dari usul inisiatif DPR dan peraturan-peraturan internal Setjen DPR-RI yang berkaitan dengan dukungan keahlian.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, antara lain kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia dan *Black Law Dictionary*. Data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier tersebut diperoleh melalui studi kepustakaan.

4. Analisis Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian disajikan secara deskriptif analitis. Maksudnya, fakta-fakta yang ada didiskripsikan kemudian dianalisis berdasarkan hukum positif maupun teori-teori yang ada. Analisis deskriptif tertuju pada pemecahan masalah dan pelaksanaan metode deskriptif ini tidak terbatas hanya sampai pada tahap pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu sendiri. Selanjutnya sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari data-data yang terkumpul dipergunakan metode analisis kualitatif³⁷ yang dilakukan dengan menginterpretasikan, menguraikan, menjabarkan, dan menyusun secara sistematis logis sesuai dengan tujuan penelitian.

³⁷*Ibid.*, hal. 32 dan 250.

F. KERANGKA TEORITIS

Kerangka teoretis menguraikan segala sesuatu yang terdapat dalam teori sebagai suatu sistem aneka "theore'ma" atau ajaran. Dalam penelitian, teori-teori yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (*The General Principles of Good Administration*) merupakan suatu bagian pokok bagi pelaksanaan atau realisasi hukum tata pemerintahan/ hukum administrasi negara dan merupakan bagian yang penting sekali bagi perwujudan pemerintahan negara dalam arti luas.³⁸

Pemerintahan yang bersih (*clean government*) adalah bagian integral dari pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih tidak dapat dipisahkan dengan pemerintahan yang baik. Dengan kata lain, bahwa pemerintahan yang bersih adalah sebagian dari pemerintahan yang baik.

Menurut Wiarda, asas-asas umum pemerintahan yang baik itu sebagai tendens-tendens etik, yang menjadi dasar hukum tata usaha negara, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk praktik pemerintahan dan dapatlah diketahui pula asas-asas itu untuk sebagian dapat diturunkan dari hukum praktik, sedangkan untuk sebagian secara eviden langsung mendesak kita³⁹. Wiarda merumuskan lima asas sebagai berikut:

- a. Perlakuan yang adil (*Fair Play*), menurut asas ini diharapkan untuk terbuka dan jujur, Pemerintah harus memberikan kesempatan kepada warga negara untuk mengemukakan pandangan dan pembelaan mereka.
- b. Ketelitian, asas ini menuntut dan perhatian tentang pertimbangan yang layak terhadap berbagai kepentingan.
- c. Kemurnian tujuan, tindakan pemerintah harus ditujukan kepada tujuan yang diberikan oleh pembentuk undang-undang pada saat wewenang tersebut.

³⁸ Kunjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan tentang Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi*, Alumni Bandung, 1985, hal. 28

³⁹ G.A Van Polje, *Algemene in leiding tot de Bestuurkunde: deel VI Handenleerboek der Bestuurwetenschappen*, 1953, hal. 152. (Dalam Pidato Pengukuhan Ateng Syafrudin sebagai Guru Besar pada Fakultas Hukum Unika Parahyangan 11 Mei 1991)

- d. Keseimbangan, Artinya semua kepentingan yang terlibat dalam suatu keputusan harus dipertimbangkan dengan seimbang termasuk dalam pengertian ini adalah kesewenang-wenangan yaitu tidak dipertimbangkannya berbagai kepentingan, atau kurang teliti terhadap perkara yang sama.
- e. Kepastian hukum, Asas ini mengharapkan administrasi negara berpedoman pada peraturan yang dibuatnya, toleransi terhadap penyimpangan dilakukan berdasarkan keadilan khusus.⁴⁰

Good governance sebagai norma pemerintahan adalah suatu sasaran yang akan dituju dan diwujudkan dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik⁴¹ dan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai norma mengikat yang menuntun pemerintah dalam mewujudkan *good governance*. Sinergitas antara *good governance* dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik menciptakan pemerintahan yang bersih (*clean goverment*) dan pemerintahan yang berwibawa.

Konsep pemerintahan yang baik awal mulanya tidak dikenal dalam Hukum Administrasi, maupun dalam Hukum Tata Negara bahkan dalam Ilmu Politik. Konsep tersebut lahir dari lingkungan Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang awal mulanya dari *Organisation For The Economic Cooperation and Development* (OECD). Carolina dalam *Governance Civil Society and Democracy*⁴² merinci komponen *Good Governance* ke dalam:

⁴⁰ A.M.A Maassen, *Der algemenebeginselen van Behoorlijk bestuur*, V. Alphenaan Denrijn: NN, Samsomn tanpa tahun, hal. 26 Dalam Safri Nugraha Dkk, *Hukum Adminitrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hal. 64.

⁴¹ Ardi Partadinata, *Makna Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Jurnal Berdikari Vol. 1 No.6 Juni 2003, hal 50. Sumber daya aparat negara sangat menentukan terwujudnya pemerintahan yang bersih, untuk itu di pundak pemerintah diletakkan *good governance*, oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan harus berdasar atas *visioner, transparan, responsive, akuntabel, professional dan kompeten, efesiensi, dan efektif, desentralisasi, demokrasi, partisipatif, kemitraan, supremasi hokum*, komitmen,pada pengurangan pada kesenjangan, komitmen pada tuntutan pasar dan komitmen pada lingkungan hidup.Keseluruhan inilah yang menjadi prinsip *Good Governance*. Dan prinsip-prinsip tersebut baru bias dapat bersinergi manakala ketiga substruktur *good governance* (swasta. Pemerintah, dan masyarakat) tumbuh berkembang secara serasi, selaras dan seimbang serta check and balances.

⁴² Philipus M. Hadjon, *Good Governance dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* dalam Meritokrasi Vol. 1 No 1, 2002, Hal 9, bahwa komponen *good governance* dikenal mulai akhir perang dingin. Kolapsnya soviet union sebagai symbol Negara totaliter dan system ekonomi yang terencana

1. *Human right observance and democracy*
2. *Market reform*
3. *Bureaucratic reform (corruption and transparency)*
4. *Environmental protection and sustainable development*
5. *Reduction in military and defence expenditures and non-production of weapon of massdestruction.*

Selain OECD, United Nation Development Program (UNDP) sebagai badan dunia juga mengemukakan komponen *good governance* yang meliputi:

1. *participation*
2. *Rule of law*
3. *Transparancy*
4. *Responsiveness*
5. *Consensus orientation*
6. *Equity*
7. *Effectiveness and Effeciency*
8. *Accountability*
9. *Starategic vision*⁴³

Prof. Bintoro Tjokroamidjojo⁴⁴, menyatakan bahwa yang dimaksudkan dengan *good governance* adalah terdapatnya beberapa unsure untuk dapat terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam rangka peningkatan mutu pelayanan masyarakat. Di mana unsur-unsur tersebut harus dapat ditegakkan sehingga akan dapat tercapai sebagaimana yang dimaksudkan, serta diamanahkan dalam UU No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme . Adapun unsur-unsur tersebut antara lain :

1. Akuntabilitas (*accountability*)

Tanggung gugat dari pengurusan /penyelenggaraan, dari governance yang dilakukan. Menurut LAN akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan

secara sentralistik. Kemudian berkembang dengan kemenangan demokrasi liberal dan ekonomi pasar. Yang sasaran utamanya pada *Organization for the Economic Cooperation and Development*.

⁴³ Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang layak dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih*, Penerbit PT. Kreasi Total Media, 2008, hal 89

⁴⁴ Bintoro Tjokroamidjojo, 1995, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, hal. 52

pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seorang pemimpin suatu unit organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggungjawaban. Akuntabilitas ada akuntabilitas politik, keuangan dan hukum.

2. Transparansi (*transparancy*)

Transparansi yaitu dapat diketahuinya oleh banyak pihak (yang berkepentingan mengenai perumusan kebijaksanaan (politik) dari pemerintah, organisasi, badan usaha. Tender pelelangan dan lain-lain dilakukan secara transparan.

3. Keterbukaan (*openes*)

Pemberian informasi secara terbuka, terbuka untuk *open free suggestion*, dan terbuka terhadap *eritic* yang merupakan partisipasi. Keterbukaan bisa meliputi bidang politik dan pemerintahan.

4. Aturan Hukum (*Rule of Law*)

Keputusan, kebijakan pemerintah, organisasi, badan usaha berdasar hukum (peraturan yang sah). Jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh. Juga dalam social economic transaction. *Conflict resolution* berdasar hukum (termasuk arbitrase). Institusi hokum yang bebas, dan kinerjanya yang terhormat (*an independendt judiciary*). Dasar-dasar dan institusi hukum yang baik sebagai infrastuktur *good governance*.

2. TEORI BIROKRASI

Birokrasi dalam literature ilmu administrasi, sering dipergunakan dalam beberapa pengertian. Sekurang-kurangnya terdapat tujuh pengertian yang sering terkandung dalam istilah birokrasi, yaitu : (1) organisasi rasional (*rational organization*); (2) ketidakefisienan organisasi (*organizational inefficiency*); (3) pemerintahan oleh para pejabat (*rule by officials*); (4) administrasi negara (*public administration*); (5) administrasi oleh para pejabat (*administration by officials*); (6) bentuk organsiasi dengan ciri-ciri dan kualitas tertentu seperti hirarki serta

peraturan-peraturan; (7) salah satu ciri masyarakat modern yang mutlak (*an essential quality of modern society*).⁴⁵

Ciri-ciri pokok struktur birokrasi menurut tipe ideal Max Weber adalah berikut :

- 1) Kegiatan sehari-hari yang dibutuhkan didistribusikan melalui cara yang telah ditentukan dan dianggap sebagai tugas resmi. Pembagian tugas secara tegas memungkinkan untuk mempekerjakan hanya ahli-ahli dengan kekhususan tertentu pada jabatan-jabatannya dan membuat mereka bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas masing-masing secara efektif.
- 2) Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hirarkis, yaitu unit lebih rendah dalam sebuah kantor berada di bawah pengawasan dan pembinaan unit lebih tinggi. Setiap pejabat yang berada dalam hirarki administrasi dipercaya oleh para atasannya untuk bertanggung jawab terhadap semua keputusan dan tindakan yang dilakukan oleh bawahannya .
- 3) Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu system peraturan abstrak yang konsisten dan mencakup penerapan aturan-aturan ini dalam kasus-kasus tertentu. Sistem pedoman dirancang untuk menjamin adanya keseragaman dalam pelaksanaan setiap tugas, terlepas dari berapapun banyaknya pegawai yang terlibat di dalamnya serta mengkoordinasikan tugas-tugas yang beraneka ragam.
- 4) Seorang pejabat ideal melaksanakan tugasnya dengan semangat "*sine ira et studio*" (formal dan tidak bersifat pribadi), tanpa perasaan kasih sayang atau antusiasme. Pedoman rasional mempengaruhi jalannya pelaksanaan tugas tanpa dicampuri hal-hal pribadi. Dalam menghadapi para klien, organisasi harus menampilkan pendekatan yang tidak memiliki ikatan.
- 5) Pekerjaan dalam suatu organisasi birokratis didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi dari kemungkinan pemecatan sepihak. Pekerjaan dalam suatu organisasi birokratis mencakup suatu jenjang karier serta terdapat

45 Dikutip dari Syukur Abdullah, "Budaya Birokrasi di Indonesia" dalam alifian dan Nazaruddin Syamsuddin, Profil Budaya Politik Indonesia, Grafiti Press, Jakarta, 1991, hlm.225

system kenaikan pangkat yang di dasarkan baik senioritas, prestasi maupun gabungan antara keduanya.

- 6) Pengalaman universal cenderung mengungkapkan bahwa tipe organisasi administrative murni bersifat birokratis, dan di lihat dari dari sudut pandang teknis mampu mencapai efesiensi tertinggi. Perbedaan antara mekanisme birokratis yang telah berkembang secara berpenuh dengan organisasi-organisasi lainnya adalah ibarat mesin dengan cara-cara produksi non mekanis.⁴⁶

Adapun tipe ideal birokrasi yang digambarkan Weber tersebut dapat dirangkum dalam empat ciri utama yaitu :

1. *A hierarchical structure involving delegation of authority from the top to the bottom of an organization;*
2. *A series of officials positions offices, each having prescribed duties and responsibilities;*
3. *Formal rules, regulations and standards governing operations of the organization and behavior of its members; dan*
4. *Tecnically qualified personel employed on a career basis, with promotion based on qualitifactions and performance.*⁴⁷

Hukum public dan Pemerintahan menyebutkan tiga elemen sebagai “Kewenangan birokrasi, yaitu :

There is the principle fixed and official jurisdictional areas, which are generally ordered by rules, that is, by laws or administrative regulations. 1. The regulation activities required for purposes of the bureaucratically governed structure are distributed in a fixed way as official duties; 2. The authority to give the commands required for the discharge of these duties is distributed in a stable way an is strictly delimited by rules concerning the coercive means, physical sacerdotal, or otherwise, which may be placed at the disposal of officials; 3. Methodical provision is made for the regular and continous fulfillment of these duties an for the execution of the corresponding

⁴⁶ Max Weber, *The Theory of Social and economic Organization*” dalam Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, UI Press, Jakarta, 1987, hlm. 27-34

⁴⁷ Priyo B Santoso, *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural*, Raja Grafindo Persada, 1999, hal. 18

*rights, only persons who have generally regulated qualifications to serve are employed.*⁴⁸

Birokrasi merupakan keseluruhan organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi Pemerintah di bawah Departemen dan Lembaga non Departemen, baik di tingkat pusat maupun daerah, seperti halnya propinsi, kabupaten dan kecamatan, bahkan sampai ke tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan perbedaan tugas pokok atau misi yang mendasari organisasi, sekurang-kurangnya dapat diberikan tiga kategori:

- a. Birokrasi pemerintah umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan dari tingkat pusat sampai daerah (Provinsi, kabupaten, kecamatan dan desa). Tugas-tugas tersebut lebih bersifat “mengatur” (*regulative function*).
- b. Birokrasi pembangunan yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sector khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti halnya pertanian, kesehatan, pendidikan, industry dan lain-lain. Fungsi pokoknya adalah fungsi pembangunan (*development function*) atau fungsi adaptasi (*adaptive function*).
- c. Birokrasi pelayanan, yaitu unit organisasi yang pada hakekatnya merupakan bagian atau langsung berhubungan dengan masyarakat. Dalam kategori ini dapat disebut antara lain : rumah sakit, sekolah (mulai dari SD sampai SLTA), kantor koperasi, bank rakyat tingkat desa, kantor atau unit pelayanan department social, transmigrasi dan berbagai unit organisasi lainnya yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat Fungsi utamanya ialah pelayanan langsung kepada masyarakat dan disebut birokrasi di lapangan. Wajah birokrasi atau pemerintah secara umum di tentukan oleh peranan mereka dalam menjalankan tugasnya.⁴⁹

46. H.H.Garth and C. Wright Mills, From Max Weber: *Essay in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1958, hlm. 196-197

49 Syukur Abdullah, *op cit*, hlm. 229-230

3. Teori Organisasi

Dalam kaitannya dengan peran dan fungsi Setjen DPR dalam memberikan dukungan keahlian di bidang legislasi, dalam penelitian ini juga akan dimasukkan mengenai teori organisasi. Demokratisasi dalam kehidupan organisasional memang merupakan kebutuhan social yang perlu terus dikembangkan karena dengan demikian organisasi akan terus berkembang pula yang pada gilirannya meningkatkan kemampuannya untuk memenuhi tuntutan hidup dan penghidupan modern. Dinamika organisasional itu dapat dan harus terus menerus ditingkatkan dengan semakin menyadari bahwa paling sedikit empat variable organisasional yang saling berinteraksi, yaitu:

1. tugas yang harus dilaksanakan;
2. para actor yang bertanggung jawab untuk melaksanakannya;
3. teknologi yang dapat dan perlu dimanfaatkan;
4. struktur organisasi sebagai pewadah ketiga hal di atas.

Organisasi Sebagai Sistem Yang Rasional. Teori organisasi modern mengajarkan bahwa seirama dengan rasionalitas manusia yang membentuk berbagai jenis organisasi dalam rangka pemuasan kebutuhannya yang semakin kompleks, organisasi merupakan suatu sistem yang rasional pula. Rasional dalam arti bahwa ada dasar-dasar pemikiran ilmiah yang dijadikan landasan dan pertimbangan dalam membentuk organisasi. Rasionalitas yang biasanya dipergunakan dalam menciptakan dan menjalankan roda organisasi adalah:

1. Efektifitas.

Alasan utama mengapa efektifitas menjadi salah satu dasar pembentukan dan penyelenggaraan organisasi adalah oleh karena eksistensi dan pertumbuhan organisasi akan lebih terjamin apabila organisasi yang bersangkutan dapat mengemban misi dan melaksanakan tugasnya dengan tingkat ketangguhan yang tinggi.

2. Efisiensi

Teori organisasi modern selalu menekankan pentingnya orientasi efisiensi dalam menjalankan roda organisasi. Dasar pemikiran utama untuk mendorong peningkatan efisiensi secara terus menerus adalah suasana

kelangkaan yang dihadapi oleh setiap organisasi dalam semua segi sumber daya dan dana.

3. Produktivitas

Dengan penggunaan model "input-transformasi dan output" yang telah disinggung dalam bagian lain, jelas terlihat bahwa meningkatkan efisiensi kerja dalam organisasi bukan sekedar melakukan penghematan dalam penggunaan dan pemanfaatan sumber daya dan daya yang tersedia. Peningkatan efisiensi amat erat hubungannya dengan peningkatan produktivitas kerja, baik ditinjau dari sudut pandang organisasi sebagai keseluruhan, maupun dilihat dari segi prestasi.

4. Rasionalitas

Sasaran rasionalitas, terutama apabila ditinjau dari segi pendekatan kesisteman, sesungguhnya mencakup seluruh proses administrasi dan manajemen di samping mencakup pula variabel-variabel organisasional. Dengan perkataan lain, rasionalitas di tujukan kepada:

- a. penentuan tujuan yang hendak dicapai sehingga menjadi realistis sifatnya dengan memperhitungkan faktor kemampuan organisasi, baik untuk masa kini maupun masa yang akan datang.
- b. penentuan strategi organisasi sehingga benar-benar terlihat kaitannya dengan tujuan yang telah ditetapkan.
- c. proses perencanaan agar supaya benar-benar tergambar skala prioritas kegiatan yang hendak dilakukan
- d. penyusunan program kerja, bukan saja untuk menunjukkan secara jelas urutan kegiatan yang akan dilaksanakan, akan tetapi juga menggambarkan hal-hal lain seperti jadwal waktu pelaksanaan dan sumber daya dan dana yang diperlukan.
- e. penyusunan organisasi baik dalam arti wadah untuk menampung kegiatan yang menjadi tanggung jawab organisasi untuk melaksanakannya maupun dalam arti tata kerja serta hubungan kerja antar satuan kerja di dalam organisasi.

- f. sistem dan mekanisme penggerakkan sumber daya insani di dalam organisasi khususnya yang menyangkut sistem penggajian dan pengupahan, sistem jaminan sosial sistem penilaian prestasi kerja, sistem jaminan hari tua dan sistem pengembangan karir,
- g. teknik dan tata cara melakukan pengawasan dan penilaian untuk lebih menjamin pelaksanaan yang sesuai dengan rencana yang telah di tetapkan.

5. Departementalisasi

Kompleksitas organisasi modern serta perkembangan teknologi yang demikian pesat memang menuntut berkembangnya spesialisasi dalam pembagian tugas satuan-satuan kerja dalam organisasi. Berbagai jenis spesialisasi itulah yang memang mengharuskan adanya departementalisasi.

6. Fungsionalisasi

Fungsionalisasi pada hakikatnya berarti bahwa bagaimanapun kompleksnya organisasi, bagaimanapun struktur organisasi disusun, dan bagaimanapun cara yang dilakukan untuk pembagian tugas, selalu ada satu satuan kerja yang secara fungsional paling bertanggung jawab atas terlaksananya kegiatan tertentu dan juga atas terpecahkannya masalah-masalah tertentu yang mungkin dihadapi oleh organisasi.

7. Spesialisasi

Telah disinggung di atas bahwa salah satu akibat logis dari kompleksitas dinamika dan sifat kegiatan organisasi modern, ditambah lagi dengan pesatnya kemajuan di bidang teknologi, adalah lahirnya berbagai jenis spesialisasi yang diperlukan.

8. Hirarki wewenang

Para ahli administrasi dan manajemen sering menekankan betapa pentingnya di jaga kesemibangan antara wewenang dan tanggung jawab seseorang dalam menjalankan tugasnya. Teori ini mempunyai implikasi berperilaku yang amat penting. Implikasi tersebut adalah bahwa apabila wewenang lebih besar dari tanggung jawab kecenderungan untuk seseorang bertindak otoriter menjadi semakin besar. Sebaliknya, apabila tanggung jawab

tidak diimbangi oleh wewenang, tidak mengherankan apabila pemegang tanggung jawab itu sering ragu-ragu dalam melaksanakan tugasnya.

9. Pembagian Tugas

Pembagian tugas dalam satu organisasi didasarkan pada prinsip pemerataan. Artinya adalah ideal sekali apabila tugas-tugas yang harus dilakukan oleh satuan-satuan kerja di dalam organisasi dibagi sedemikian rupa sehingga beban tugas daripada semua satuan kerja merata.

10. Dokumentasi dan Arsip Tertulis

Salah satu truisme dalam kehidupan organisasional adalah bahwa selalu terjadi pergantian manusia di dalam organisasi, baik dalam arti tenaga pimpinan maupun dalam arti operasional, sehingga ketergantungan kepada orang per orang dalam organisasi perlu dihindarkan.

11. Tata cara dan Hubungan kerja

Tata cara dan hubungan kerja berperan selaku peraturan permainan bagi setiap anggota organisasi. Yang diatur terutama berkisar pada siapa bertugas melakukan apa dengan cara bagaimana dan dengan siapa pula ia harus bekerjasama.

12. Koordinasi

Dalam kehidupan organisasional demi pencapaian tujuan dan demi terselenggaranya kegiatan-kegiatan operasional dengan berdaya guna dan berhasil guna sangat diperlukan adanya koordinasi. Masalah koordinasi tidak dapat dilihat hanya sebagai sesuatu yang bersifat teknis, akan tetapi lebih banyak bersifat persepsi, sikap mental, dan berperilaku.⁵⁰

⁵⁰ Sondang P. Siagian. *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 1982. hal 93

G. KERANGKA KONSEPSIONAL

Kerangka konseptual mengungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang akan dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum.⁵¹

Kerangka konseptual dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Dewan adalah majelis atau badan yang terdiri atas beberapa anggota yang pekerjaannya memberi nasihat, memutuskan suatu hal, dan sebagainya dengan jalan berunding.⁵²
2. Dewan Perwakilan Rakyat, selanjutnya disingkat DPR, adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵³
3. Parlemen dalam istilah teknis biasanya disebut dengan istilah *legislature* yang kurang lebih artinya adalah badan pembuat undang-undang (legislator) bekerja.⁵⁴
4. DPR menurut UUD 1945 mempunyai fungsi atau tugas penting dan strategi. Fungsi dan tugas tersebut adalah dalam rangka mencapai tujuan nasional Indonesia.⁵⁵
5. Yang dimaksud dengan "fungsi" yaitu jabatan (pekerjaan) yang dilakukan.⁵⁶ Menurut Purnadi Purbacaraka menegaskan bahwa fungsi sama dengan peranan (*role*). Peranan berupa tugas

⁵¹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1985), hal.

⁵²Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal. 322.

⁵³Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043

⁵⁴Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Era Pemerintah Modern-Industri*. cet. I, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1995), hal. 5

⁵⁵Muchtar Pakpahan, *DPR RI semasa Orde Baru*, cet. I, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994) hal. 215.

⁵⁶ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. *Op. Cit.*, hal. 400.

dan wewenang artinya aktualisasi peranan ada kalanya dalam bentuk wewenang. Selanjutnya istilah tugas (dalam lapangan hukum kenegaraan) sama dengan istilah kewajiban (dalam lapangan hukum perdata), yaitu peranan yang bersifat imperatif. Sebaliknya istilah wewenang (dalam hukum kenegaraan) sama dengan istilah hak (dalam lapangan hukum perdata), yaitu peranan yang bersifat fakultatif.

6. Legislasi adalah:

- a. Legislasi adalah suatu proses pembentukan undang-undang (*lege<lex*), yang dilakukan oleh suatu badan yang dibentuk secara khusus untuk tujuan itu, disebut 'badan legislatif'.⁵⁷
- b. *Legislation*⁵⁸ is the process of making or enacting a positive law in written form, according to some type of formal procedure, by a branch of government constituted to perform this process. – also termed law making; statute making.
 - 1) *the law so enacted.*
 - 2) *the whole body of enacted laws.*
 - 3) *aproposed law being considered by a legislature.*
 - 4) *the field of study concentrating on statutes.*
- c. Kata legislasi (nomina/kata benda) berarti pembuatan undang-undang⁵⁹.
- d. *Legislative, adj. Of or relating to law making or to the power to enact laws.*⁶⁰

⁵⁷Soetandyo Wignyosoebroto, *Program Legislasi Nasional dan Kebutuhan Hukum Rakyat, Proceeding Workshop dan Focus Group Discussion Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Nasional*, Jakarta: Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2008, hal.125).

⁵⁸*Black's Law Dictionary*, Bryan A. Garner Editor in Chief, Minnesota: Thomson West, Eight Edition, 2004, page.918-919).

⁵⁹Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Op.Cit.*, hal. 803.

⁶⁰*Black's Law Dictionary, Op.Cit.*, hal.919.

Konsep *participary governance* juga dapat diterapkan dalam proses legislasi yang aspiratif. Masyarakat tidak semestinya berdiam diri dan mengeluhkan pemerintahan yang tidak peduli pada persoalan masyarakat. Masyarakat punya hak dan kewajiban untuk menyampaikan pesan pada pemerintah tentang kebutuhannya, serta bagaimana pemerintah seharusnya memenuhi kebutuhan mereka tersebut, lewat kebijakan yang diambil. Partisipasi bertujuan memastikan keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan. Meningkatkan partisipasi akan membantu memastikan bahwa kepentingan masyarakat dapat lebih besar terpenuhi. Meningkatkan partisipasi juga dapat menghasilkan titik temu antara kepentingan tersebut dengan solusi yang diambil, yang pada akhirnya meningkatkan kepuasan banyak pihak akan suatu kebijakan.⁶¹

7. Sekretariat Jenderal DPR adalah :

Sekretariat Jenderal DPR RI merupakan unsur penunjang DPR, yang berkedudukan sebagai Kesekretariatan Lembaga Negara yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR. Sekretaris Jenderal dibantu oleh seorang Wakil Sekretaris Jenderal dan beberapa Deputi Sekretaris Jenderal yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Pimpinan DPR. DPR dapat mengangkat sejumlah pakar/ahli sesuai dengan kebutuhan, dan dalam melaksanakan tugasnya Sekretariat Jenderal dapat membentuk Tim Asistensi.

8. Administrasi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, administrasi diartikan sebagai; (1) usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi; (2) usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan serta mencapai tujuan; (3) kegiatan

⁶¹ Derick W. Brinkerhoff dan Benjamin L. Crosby, *Managing Policy Reform, Concepts, and Tools for Decision Makers in Developing and Transitioning Countries*, (California: Kumarian Press Inc., 2002), hal. 55 dalam Bivitri Susanti, Rival Ghulam Ahmad, et.al., *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2006), hal. 59.

yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan; (4) kegiatan kantor dan tata usaha.⁶²

H. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan ini akan disusun dalam sistematika yang terdiri dari 5 (lima) bab, yaitu Bab I Pendahuluan Bab ini berisi latar belakang, pokok permasalahan, tujuan dan kegunaan, metode penelitian, kerangka teoritis, kerangka konseptual, dan sistematika penulisan. Bab II Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dalam sistem birokrasi di Indonesia, bab ini berisikan mengenai prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), sistem birokrasi di Indonesia dan hubungan antara sistem birokrasi dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Bab III Pelaksanaan Tata kelola pemerintahan yang baik di lingkungan Setjen DPR dalam memberikan dukungan keahlian pelaksanaan fungsi legislasi Dewan, bab ini berisi tentang fungsi legislasi DPR dan proses legislasi serta dukungan keahlian Setjen DPR dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Bab IV Peran Setjen DPR dalam memberikan dukungan keahlian untuk penguatan fungsi legislasi dewan, bab ini berisi peran Setjen DPR dalam memberikan dukungan keahlian untuk penguatan fungsi legislasi dewan periode 2004-2009 dan kendala yang dihadapi oleh Sekretariat Jenderal dalam memberikan dukungan keahlian bidang legislasi pada keanggotaan Dewan periode tahun 2004-2009. Bab V Penutup, bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran.

⁶² Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Edisi Kdua, Balai Pustaka, Jakarta, 1994, hlm 8

BAB II

Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) Dalam Organisasi Birokrasi.

A. Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang baik

1. Pemerintahan yang bersih (*Clean Government*) Dalam Perspektif Hukum

Wiarda⁶³ menyatakan, bahwa asas-asas umum pemerintahan yang layak berlaku sebagai tendensi-tendensi etik yang menjadi dasar hukum bagi Tata Usaha Negara, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk praktik Pemerintahan. Sebagian dari asas-asas tersebut dapat diturunkan dari undang-undang dan praktik, dan untuk sebagian secara eviden langsung meningkat.

Menurut Philipus M. Hadjon,⁶⁴ bahwa dalam konsep Hukum Administrasi, pemerintahan yang bersih tidak dirumuskan dalam norma hukum positif. Akan tetapi, dapat disinonimkan dengan pemerintahan yang sesuai dengan hukum. Dapat juga diperlawankan dengan tindakan-tindakan yang bersifat melanggar hukum (*onrechtmatigheid*) sebagai lawan dari *rechtmatige*.

Selanjutnya, ditegaskan, bahwa dalam kacamata Hukum Administrasi, pemerintah dipahami sebagai administrasi yang dalam melaksanakan tugasnya dikendalikan oleh hukum, yaitu Hukum Administrasi sebagai bagian dari Hukum Tata Negara.

Konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah asas tata pemerintahan yang baik, yang pada dasarnya bertumpu pada dua landasan

⁶³ Ateng Syafrudin, *Asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepada Daerah*, Lembaga Pengabdian dan Pengembangan Administrasi Negara, Jakarta 1994, hal.37

⁶⁴ Philipus M.Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Dalam mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Airlangga jakarta, 1994, hal 37

utama: yaitu Hukum Tata Negara dan Hukum administrasi, yaitu negara hukum dan demokrasi.⁶⁵

Pada penyelenggaraan diskusi terbatas oleh Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara pada tanggal 1 Februari 1994 di Lembaga Administrasi Negara yang diikuti unsur pemerintah, 5 unsur perguruan Tinggi dan 4 Unsur badan peradilan, diantara kesimpulannya menyatakan:⁶⁶

1. perumusan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik beserta perincian asas-asasnya secara lengkap memang tidak dikumpulkan dan dituangkan secara konkret dan formal dalam suatu peraturan perundang-undangan khusus tentang Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik. Asas-asas yang bersangkutan justru merupakan kaidah hukum tidak tertulis sebagai pencerminan norma-norma etis berpemerintahan yang wajib diperhatikan dan dipatuhi, di samping mendasarkan pada kaidah-kaidah hukum tertulis namun tidak tertutup bahwa beberapa asas diantaranya dapat disisipkan dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga asas yang bersangkutan dikongkretkan menjadi bentuk kaidah hukum tertulis, misalnya: asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan asas larangan untuk bertindak sewenang-wenang (*willekeur*).
2. Diskusi tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik ini sekalipun difokuskan maksudnya pada pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun

⁶⁵ Periksa lebih jauh Philipus M. Hadjon, *Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Prospektif Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi*, Jurnal Meritokrasi, Volume I, Agustus 2002, hal 11-15. Menurut beliau bahwa *Good governance* saat ini di Indonesia sudah sangat populer dan bagi yang tidak memahaminya dianggap ketinggalan zaman, asas hukum menurutnya adalah perspektif hukum asas negara hukum primadonanya adalah asas legalitas yang berlandaskan wewenang (*specialiteits beginsel*) artinya setiap wewenang mempunyai tujuan tertentu. Dalam kepustakaan Hukum Administrasi dikenal sebagai asas *zuverheid van orgamerk* (asas ketajaman arah dan tujuan). Penyimpangan atas asas ini lahirlah *detournement de-pouvoir*, asas legalitas yang dikenal dalam hukum administrasi sebagai asas *recht staat*. *Asas Rechts Sstaat* menjadikan dasar (Administrasi Negara (*bestuur*) bertindak dengan mengaitkan suatu tujuan. Setiap kewenangan pemerintah (*bestuur bevoegdheid*) diatur oleh Hukum Administrasi (serangkaian peraturan yang berkaitan dengan kepentingan umum tertentu).

⁶⁶ Diskusi Terbatas Tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, diselenggarakan atas kerjasama LPPHAN-LAN, Jakarta 1 Februari 1994

1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara namun hal ini tidaklah berarti asas-asas dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik tersebut hanya diterapkan sebagai tolok ukur terhadap keputusan-keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan sesudah berlakunya undang-undang itu tetapi juga dapat dipakai sebagai ukuran penilaian terhadap keputusan-keputusan tata usaha negara yang diterbitkan sebelumnya, asalkan dan sepanjang Keputusan Tata Usaha Negara itu memang menjadi wewenang pemeriksaan Peradilan Tata Usaha Negara baik ditinjau dari segi tenggang waktu pengajuan gugatan, ataupun dari segi objek substansinya. Bahkan dalam pemeriksaan perkara perdata, Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik sudah sejak lama menjadi tolok ukur juga bagi hakim dalam hal mengadili perkara gugatan terhadap pemerintah mengenai perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Konsep pemerintahan yang baik, dalam makna pemerintahan, akan mengikat pemerintah dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih (*clean government*). Konsep pemerintahan yang bersih bukan konsep normatif tentang suatu pemerintahan yang bersih. Dalam bahasa hukum (normatif), konsep pemerintahan yang bersih sejajar dengan konsep perbuatan pemerintah yang sesuai hukum (*rechtmatigheid van bestuur*).

Dalam konsep hukum positif, belum ada istilah baku untuk *rechtmatigheid van bestuur*. Namun, terdapat beberapa konsep berkenaan dengan asas *rechtmatigheid van bestuur*, seperti melanggar hukum (*onrechtmatig*) sebagai lawan dari sesuai hukum (*rechtmatigheid*).

Mengacu pada hukum positif yang ada, maka secara teknis yuridis dan teknis pemerintahan, *Rechtmatigheid* bermakna keabsahan, sehingga *Onrechtmatigheid* sebagai tindakan yang tidak sah. Oleh karena itu, maka *Rechtmatigheid van Bestuur* adalah asas keabsahan dalam pemerintahan sehingga:

1. asas keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintahan bagi aparat pemerintahan;

2. asas keabsahan berfungsi sebagai landasan mengajukan gugatan kepada pemerintah bagi rakyat yang dirugikan;
3. asas keabsahan berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tindakan pemerintah (administrasi) oleh hakim.⁶⁷

Paparan tersebut di atas menunjukkan bahwa dalam dimensi hukum administrasi, komponen *good governance* menjadi norma pemerintahan yang dapat menjadi indikator terwujudnya pemerintahan yang bersih (*clean government*).

Asas umum pemerintahan yang layak merupakan rambu bagi para penyelenggara Negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakannya tetap sesuai dengan tujuan hukum. Attamimi⁶⁸ mengingatkan pentingnya penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang layak, karena dewasa ini makin banyak ketentuan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah cenderung keluar dari aturan dasarnya.

Wiarda dalam pra-sarannya berjudul *Verenijin voor Administratief Recht* di hadapan persatuan Tata Usaha Negara Belanda Tahun 1952, menyebut lima asas yaitu:

1. asas permainan yang jujur. Dengan asas ini dimaksudkan bahwa di dalam pelaksanaan (penyelenggaraan) fungsi dalam pengambilan keputusan administrasi dituntut agar belaku jujur (*fair play*) melaksanakan (memberikan) penilaian yang objektif tidak untuk golongan tertentu.
2. asas ketelitian, yakni bahwa dalam penyelenggaraan tugas atau dalam pengambilan keputusan, tidak dilakukan secara serampangan tetapi didasari pertimbangan yang matang berdasarkan data yang diperoleh secara cermat dan teliti.

⁶⁷ Philipus M. Hadjon, Fungsi Normatif....Op cit, hal 10

⁶⁸ Attamimi, A.H.S, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV* (Disertasi) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hal 9.

3. asas ketepatan dalam tujuan. Asas ini dimaksudkan agar dicanangkan pada asas pertama dan kedua, di mana administrasi dituntut agar berlaku jujur memberikan penilaiannya yang objektif dan tidak dilakukan secara serampangan tidak berarti kebebasan sepenuhnya. Akan tetapi, bagaimana tujuan yang akan dicapai dan bagaimana kemungkinan akibat lain yang mungkin akan timbul. Dengan demikian, maka administrasi (*bestuur*) harus bertindak secara kasuistis walaupun tetap dijaga keterpaduan atau konsistensinya dan demikian pula dengan peraturan dasarnya.
4. asas keseimbangan hukum, hal ini dimaksudkan agar segala tindakan administrasi selalu terwujud keseimbangan antara tujuan semula dengan tujuan umum lainnya. Keseimbangan antara tujuan umum lain dengan tujuan yang dimaksud peraturan dasarnya.
5. asas kepastian hukum, sebagaimana dimaklumi, bahwa pada suatu negara hukum asas legalitas tidak boleh ditinggalkan meskipun hal ini berlainan secara factual dengan yang telah ada, namun tidak boleh bertentangan.⁶⁹

Rambu-rambu pelaksanaan asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia sesungguhnya terdapat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara 1945. Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan singkat biasa dirumuskan sebagai Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan adil dan beradab.

Makna ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tersebut, mewajibkan pemerintahan untuk memelihara budi pekerti

⁶⁹ Willy Voll, satu dua catatan mengenai beberapa problema *Freies Ermessen* di Indonesia dewasa ini, Pekan Ilmiah dalam rangka Harla XXI Fakultas Hukum dan Pengetahuan masyarakat Universitas Hasanudin, 1972, hal 29, juga dimuat pidato pengukuhan Guru Besar Ateng Syafruddin, Asas-asas umum pemerintahan yang layak bagi pengabdian kepala daerah pada Fakultas Hukum Universitas Katolik, Mei 1991, selanjutnya dimuat juga pada Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara, 1994, hal 106.

kemanusiaan yang luhur sesuai dengan cita-cita moral yang luhur dari rakyat. Asas pemerintahan yang baik menuntut partisipasi, keterbukaan, pertanggungjawaban umum, dan pengawasan kepastian hukum, hal tersebut di Negeri Belanda dimuat di dalam *Wet Open Baar Heid van Bestuur* (WOB) 1078.⁷⁰

Selain terdapat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara 1945, asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme disebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan Negara yaitu sebagai berikut:⁷¹

1. Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. asas tertib penyelenggara Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara Negara.
3. asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.
5. asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara Negara.
6. asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

⁷⁰ Hadjon, Philipus, M, *Algemene...* Op. Cit, hal 59.

⁷¹ Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

7. asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas umum pemerintahan yang layak sebagai penuntun bagi administrasi dalam menerjemahkan kehendak ketentuan peraturan perundang-undangan yang tidak konkret dalam undang-undang, namun tetap dalam koridor hukum menuju terwujudnya fungsi pemerintah. Fungsi-fungsi pemerintah dimaksud adalah memimpin warga masyarakat (*leading*):

- a. mengemudikan Pemerintah (*governing*);
- b. memberi petunjuk (*instructing*);
- c. menghimpun potensi (*gathering*);
- d. menggerakkan potensi (*actuating*);
- e. memberikan arah (*directing*);
- f. mengoordinasi kegiatan (*coordinating*);
- g. memberi kesempatan dan kemudahan (*facilitating*);
- h. memantau dan menilai (*evaluating*);
- i. membina (*developing*);
- j. melindungi (*protecting*);
- k. mengawasi (*controlling*); dan
- l. menunjang atau mendukung (*supporting*).⁷²

Prinsip yang terdapat dalam Asas umum pemerintahan yang layak sebagaimana semula dikemukakan De'Monchy di hadapan parlemen Belanda pada tahun 1950, kemudian oleh komisi Vender Grinten pada tahun 1952 oleh Crince Le Roy menyebut sembilan dan diakomodasikan dalam yurisprudensi Belanda tahun 1975 menjadi 10, selanjutnya oleh Koentjoro Poerbopranoto menyebut 13 (tiga belas).⁷³

⁷² Fahmal,Muin, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. PT. Total Media, 2008, hal 67

⁷³ Koentjoro Poerbopranoto, *Beberapa Catatan tentang Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni Bandung, 1982, hal 35 di jelaskan bahwa ke tiga belas asas tersebut adalah 1) asas kepastian hokum, 2) asas keseimbangan, 3) asas kesamaan, 4) asas bertindak cermat, 5) asas motivasi, 6) asas jangan mencampuradukkan kewenangan, 7) asas "fair play", 8) asas keadilan atau kewajaran, 9) asas menanggapi pengharapan yang wajar, 10) asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal, 11) asas perlindungan atau pandangan hidup, 12) asas kebijaksanaan, 13) asas

Substansi tersebut dijelaskan Laica⁷⁴, sebagaimana dalam lembaga penelitian pengembangan hukum administrasi Negara, yaitu:

1. Prinsip kepastian hukum (*rechtszekerheids-beginsel, principle of legal security*).⁷⁵
2. Prinsip keseimbangan (*evenredigheidsbeginsel, principle of proportionality*).⁷⁶
3. Prinsip kesamaan dalam mengambil keputusan (*gelijkheidsbeginsel, principle of equality*).⁷⁷
4. Prinsip bertindak cermat atau seksama (*zorgvuldigheidsbeginsel, principle of careful-ness*). Dengan prinsip ini, administrasi Negara harus bertindak cermat.
5. Prinsip motivasi untuk setiap keputusan (*motiveringsbeginsel, principle of motivation*).⁷⁸

penyelenggaraan kepentingan umum. Selanjutnya ditegaskan bahwa asaa no 1 s.d 11 adalah terjemahan dari kuliah-kuliah almarhum Prof. R. Crince Le Roi pada penataran lanjutan Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Pemerintahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga pada tahun 1976; asas no 12 dan 13 adalah tambahan dari Prof, Kuntjoro Purbopranoto dengan maksud bahwa kedua asas tersebut adalah khas Indonesia dan uraian Prof. R. Crince Le Roi tersebut berdasarkan Yurisprudensi di Belanda sebelum AROB karena AROB baru mulai diterapkan sejak Tahun 1976.

⁷⁴ Marzuki Laica, Muh, *Otonomi Daerah dan Implikasinya bagi Peradilan Tata Usaha Negara*, dalam Meritokrasi Vol 1 No. 1 2002. Bandingkan pula dengan Koentjoro Poerbopranoto, Beberapa Catatan tentang Hukum Tata..Ibid. hal 35

⁷⁵ Prinsip ini menghendaki bahwa dalam suatu keadaan tindakan tidak boleh berlaku surut. Asas kepastian hukum ini menghendaki dihormatinya hak yang diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan penguasa. Walaupun keputusan itu dikeluarkan secara salah, akan tetapi, karena kesalahan itu berada pada pihak administrasi Negara sehingga mereke diuntungkan ketetapan tersebut tidak dapat dirugikan dengan dalih adanya kesalahan yang bukan karena dilakukan oleh yang dikenai keputusan.

⁷⁶ Artinya, hukuman jabatan yang diberikan kepada seseorang pejabat harus terdapat keseimbangan dengan kesalahan. Sebagai contoh, hendaknya tidak menjatuhkan hukuman jabatan (*a disciplinary correction*) dengan hukuman penurunan pangkat karena yang bersangkutan hanya terlambat masuk kator karena kemacetan lalu lintas.

⁷⁷ Asas ini menghendaki tindakan yang sama terhadap kasus-kasus yang faktanya sama pula.

⁷⁸ Asas ini mempunyai dua aspek: pertama; keputusan administrasi harus beralasan (*must be motivated*). Kedua; motivasinya harus benar dan terang (*just and clear*).

6. Prinsip jangan menyalahgunakan kewenangan (*verbod van detournement de pouvoir, principle of non-misuse of competence*).⁷⁹
7. Prinsip permainan yang jujur (*fair play beginsel*).⁸⁰
8. Prinsip keadilan atau larangan bertindak sewenang-wenang (*redelijkheidsbeginsel of verbod van willekeur, principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*).⁸¹
9. Prinsip pemenuhan pengharapan yang ditimbulkan (*principle van opgewekte verwachtingen, principle of meeting raised expectation*).⁸²
10. Prinsip meniadakan akibat keputusan yang dibatalkan (*herstelbeginsel, the principle of undoing the consequences of annulled decision*).⁸³
11. Prinsip perlindungan cara hidup pribadi (*principle van bescherming van de persoonlijke levenssfeer, the principle of protecting the personal way of life*).⁸⁴

⁷⁹ Asas Detournement de Pouvoir terjadi bilamana suatu alat pemerintahan menggunakan wewenangnya untuk menyelenggarakan suatu kepentingan umum yang lain daripada kepentingan umum yang dimaksud oleh peraturan dasarnya

⁸⁰ Prinsip ini menghendaki bahwa administrasi Negara harus memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada rakyat sebelum mengambil suatu keputusan, yaitu untuk mencari kebenaran dan keadilan. Prinsip ini sangat penting karena bagi administrasi Negara sangat terbuka kemungkinan untuk memberi informasi yang kurang tepat (*unjust information*) atau kurang jelas tentang akibat-akibat dari suatu keputusan administrasi.

⁸¹ Prinsip ini di negeri Belanda secara tegas dilarang dalam undang-undang bidang administrasi untuk bertindak sewenang-wenang (*willekeur*) atau tidak adil (*onredelijk*). Apabilasuatu alat pemerintahan bertentangan dengan prinsip tersebut, maka keputusan administrative itu dapat dibatalkan. Ketentuan yang demikian ini, di dalam ketentuan perundang-undangan di Indonesia belum ditemukan pengaturannya secara tegas, namun prinsip diakui, bahwa hal tersebut dilarang.

⁸² Prinsip ini menghendaki, bahwa apabila administrasi Negara bertindak harus memperhatikan prinsip pemenuhan pengharapan yang ditimbulkan.

⁸³ Prinsip ini menghendaki agar tidak terjadi kerugian akibat dari suatu keputusan administrasi yang menimbulkan kerugian yang sesungguhnya tidak perlu. Sebagai contoh, jika keputusan pemecatan pegawai pegawai dinyatakan batal oleh badan pertimbangan kepegawaian, maka dalam hal demikian administrasi Negara yang memecat pegawai bukan hanya wajib menerima kembali pegawai yang dipecat itu, akan tetapi juga harus membayar segala kerugian karena pemecatan yang tidak berdasarkan undang-undang.

⁸⁴ Prinsip ini oleh Crince Le Roy mengemukakan sebuah contoh di negeri Belanda, bahwa seorang pegawai yang telah berkeluarga mengadakan hubungan kelamin dengan seorang sekretarisnya (*a woman –secretary*). Berdasarkan alasan ini administrasi Negara yang bersangkutan mengambil

Asas-asas umum pemerintahan yang layak, meskipun abstrak, namun dalam banyak hal telah tertuang dalam ketentuan perundang-undangan. Marbun⁸⁵ menyatakan bahwa norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat umumnya diartikan sebagai peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, yang mengatur bagaimana manusia seyogyanya berbuat.

Dari pemaparan di atas, maka tampak kegunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yakni:

1. sebagai nilai-nilai etik dalam lingkungan hukum administrasi.
2. penuntun bagi administrasi (*bestuur*) dalam mewujudkan fungsi pelayanannya kepada masyarakat.
3. Sebagai alat uji bagi hakim tata usaha Negara dalam menilai suatu tindakan administrasi (*bestuur*)
4. sebagai alasan pengajuan gugatan kepada pengadilan tata usaha Negara.
5. sebagai asas, dapat digali dalam masyarakat dan diperlakukan sebagai norma, baik pemerintah maupun hakim dalam menilai tindakan pemerintah.
6. sebagai sarana tambahan dan menentukan karena itu mengikat pemerintah dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).
7. sebagai bahan mewujudkan keadilan yang sesungguhnya, yaitu keadilan yang sesuai perasaan hukum masyarakat.

tindakan disiplin terhadap pegawai tersebut. Keputusan administrasi Negara dengan memberikan tindakan disiplin terhadap pegawai tersebut dibatalkan dengan alasan, bahwa seorang pegawai sipil mempunyai hak untuk hidup sesuai dengan hidup pribadinya. Contoh penerapan asas perlindungan cara hidup sebagai salah satu unsure asas-asas umum pemerintahan yang layak sebagaimana dikemukakan oleh Le Roy di atas, tentunya tidak serta merta dapat diterapkan di Indonesia yang sangat religius, beradab, serta berasaskan Pancasila. Akan tetapi contoh tersebut sangat penting dan bermanfaat terutama bagi para hakim untuk menilai tindakan aparat administrasi perihal apakah sesuatu sesuai atau tidak sesuai dengan prinsip perlindungan hidup yang sesuai tata nilai yang diakui dan diterima oleh masyarakat Indonesia.

⁸⁵ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hal 195

8. sebagai alat bantu bagi hakim menemukan hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.
9. sebagai sarana penunjang kebebasan hakim untuk menemukan keadilan yang sesungguhnya, dan
10. sebagai sarana meningkatkan wibawa pemerintahan atau pun hakim⁸⁶

Pemberlakuan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*) sebagai norma, akan lebih mewujudkan fungsi dan tujuan hukum yang sesungguhnya dan sebagai instrumen bagi hakim dalam mempertimbangkan fungsi administrasi dalam menilai pekerjaan administrasi. Oleh karena itu, penerapan *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* berfungsi sebagai:⁸⁷

- a. sebagai tali pengikat antara berbagai kaidah hukum yang akan menjamin keterpaduan kaidah hukum dalam suatu ikatan sistem;
- b. menjamin kaidah hukum dibentuk dan dilaksanakan sesuai dengan tujuan hukum, misalnya asas kecermatan adalah untuk kepastian hukum;
- c. menjamin keluwesan (fleksibilitas) penerapan kaidah hukum pada suatu situasi konkret; dan
- d. sebagai instrumen untuk mengarahkan penerapan kaidah hukum. Hakim tidak boleh menerapkan suatu kaidah hukum yang akan bertentangan dengan asas hukum umum yang berlaku.

2. Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

Pemerintahan yang bersih (*clean government*) adalah bagian integral dari pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih tidak dapat dipisahkan dengan pemerintahan yang baik. Dengan kata lain, bahwa pemerintahan yang bersih adalah sebagian dari pemerintahan yang baik.

⁸⁶ Fahmal, Muin, *Peran Asas-asas Umum.....Op cit* hal 83

⁸⁷ Sebagaimana terpetik dalam Manan, Bagir, *Teori dan Politik,...Op Cit*, hal 9

Pemerintahan yang baik (*good governance*) mencerminkan kesinergian antara pemerintah, swasta, dan masyarakat, salah satu komponennya adalah pemerintahan yang bersih (*clean government*), yaitu pemerintahan yang didasarkan atas keabsahan bertindak dari pemerintah. Oleh karena itu pembahasan pemerintahan yang bersih (*clean government*) tidak dapat dipisahkan dengan pembahasan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Good governance sebagai norma pemerintahan adalah suatu sasaran yang akan dituju dan diwujudkan dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik⁸⁸ dan asas-asas umum pemerintahan yang layak sebagai norma mengikat yang menuntun pemerintah dalam mewujudkan *good governance*. Sinergitas antara *good governance* dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak menciptakan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang berwibawa. Konsep *good governance* telah menjadi kemauan politik dalam berbagai ketentuan perundang-undangan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) awal mulanya tidak dikenal dalam Hukum Administrasi maupun dalam Hukum Tata Negara bahkan dalam Ilmu Politik. Konsep tersebut lahir dari lingkungan Perserikatan Bangsa-Bangsa yang awal mulanya dari *Organisation For The Economic Cooperation and Development* (OECD). Carolina dalam *Governance Civil Society and Democracy*)⁸⁹ merinci komponen Good Governance ke dalam:

⁸⁸ Ardi Partadinata, *Makna Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Jurnal Berdikari Vol. 1 No 6 juni 2003, hal 50. Sumber daya aparat negara sangat menentukan terwujudnya pemerintahan yang bersih, untuk itu di pundak pemerintah diletakkan *good governance*, oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan harus berdasar atas *visioner, transparan, responsif, desentralisasi, demokrasi, partisipatif, kemitraan, supremasi hukum, komitmen pada pengurangan kesenjangan, komitmen pada tuntutan pasar dan komitmen pada lingkungan hidup*. Keseluruhan inilah yang menjadi prinsip *Good Governance* dan prinsip-prinsip tersebut baru bisa dapat bersinergi manakala ketiga substruktur *good governance* (swasta, pemerintah, dan masyarakat) tumbuh berkembang secara serasi, selaras, dan seimbang serta check and balances.

⁸⁹ Philipus M. Hadjon, *Good Governance dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* dalam Meritokrasi Vol. 1 No 1, 2002, Hal 9, bahwa komponen *good governance* dikenal mulai akhir perang dingin. Kolapsnya soviet union sebagai symbol Negara totaliter dan system ekonomi yang terencana

1. *Human right observance and democracy*
2. *Market reform*
3. *Bureaucratic reform (corruption and transparency)*
4. *Environmental protection and sustainable development*
5. *Reduction in military and defence expenditures and non-production of weapon of massdestruction.*

Selain OECD, United Nation Development Program (UNDP) sebagai badan dunia juga mengemukakan komponen *good governance* yang meliputi:

1. *participation*
2. *Rule of law*
3. *Transparancy*
4. *Responsiveness*
5. *Consensus orientation*
6. *Equity*
7. *Effectiveness and Effeciency*
8. *Accountability*
9. *Startegic vision*⁹⁰

United Nations Development Programme (UNDP) merumuskan istilah *governance* sebagai suatu *exercise* dari kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi untuk menata, mengatur dan mengelola masalah-masalah sosialnya. Istilah *governance* menunjukkan suatu proses di mana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, dan untuk kesejahteraan rakyatnya. Dengan demikian jelas sekali, kemampuan suatu negara mencapai tujuan-tujuan pembangunan itu sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahannya di

secara sentralistik. Kemudian berkembang dengan kemenangan demokrasi liberal dan ekonomi pasar. Yang sasaran utamanya pada *Organization for the Economic Cooperation and Development*.

⁹⁰ Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang layak dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih*, Penerbit PT. Kreasi Total Media, 2008, hal 89

mana pemerintah melakukan interaksi dengan organisasi-organisasi komersial dan *civil society*.

Karim⁹¹ menyatakan ada 5 prinsip *good governance*, yaitu transparansi, kesetaraan, daya tanggap, akuntabilitas, dan pengawasan. Akan tetapi dalam situs <http://www.goodgovernance-orid> disebutkan 8 buah prinsip *good governance* yang akan diuraikan berikut ini:⁹²

1. Partisipasi

Prinsip partisipasi mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Menurut Jewell & Siegall⁹³ partisipasi adalah keterlibatan anggota organisasi di dalam semua kegiatan organisasi. Di lain pihak Handoko⁹⁴ menyatakan partisipasi merupakan tindakan ikut serta dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan di dalam organisasi.

Partisipasi bermaksud untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam rangka mengantisipasi berbagai isu yang ada, Setjen DPR menyediakan saluran komunikasi agar masyarakat dapat mengutarakan pendapatnya. Jalur komunikasi ini meliputi pertemuan umum, temu wicara, konsultasi dan penyampaian pendapat secara tertulis. Bentuk lain untuk merangsang keterlibatan masyarakat adalah melalui perencanaan partisipatif untuk menyiapkan agenda pembangunan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan secara partisipatif dan mekanisme konsultasi untuk menyelesaikan isu sektoral.

⁹¹ Karim (Ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, JIP UGM, Yogyakarta, 2003, hal 45

⁹² <http://www.goodgovernance-orid> diunduh tanggal 28 Desember 2010

⁹³ Jewell, LN & Siegall, *Psikologi Industri Organisasi Modern (edisi kedua)*, Arcan, Jakarta 1998, hal 67

⁹⁴ Handoko, Hani, *Manajemen personalia dan Sumber Daya Manusia*, BPFE, Yogyakarta 1998, hal 31

Instrumen dasar partisipasi adalah peraturan yang menjamin hak untuk menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, sedangkan instrumen-instrumen pendukung adalah pedoman-pedoman pemerintahan partisipatif yang mengakomodasi hak penyampaian pendapat dalam segala proses perumusan kebijakan dan peraturan, proses penyusunan strategi pembangunan, tata-ruang, program pembangunan, penganggaran, pengadaan dan pemantauan.

Menurut Jeff dan Shah⁹⁵ *good governance* digunakan untuk melihat partisipasi melalui tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah, tingkat kuantitas dan kualitas masukan (kritik dan saran) untuk pembangunan daerah dan terjadinya perubahan sikap masyarakat menjadi lebih peduli terhadap setiap langkah pembangunan.

2. Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam interaksi kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subyeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subyek yang luas, yang diartikan sebagai upaya penegakan hukum yang melibatkan semua subyek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subyeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan

⁹⁵ Huther, Jeff dan Anwar Shah, *A simple Measure of Good Governance*, Unpublished Paper, Operations Evaluation Department, World Bank Washington DC, 1998, hal 67.

tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.⁹⁶

Pengertian penegakan hukum itu dapat pula ditinjau dari sudut obyeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pada nilai-nilai keadilan yang terkandung didalam bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja.⁹⁷

Prinsip penegakan hukum mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa kecuali, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Menurut Jeff dan Shah⁹⁸ indikator yang dapat digunakan untuk mengukur penegakan hukum, yaitu Berkurangnya praktek KKN dan pelanggaran hukum, meningkatnya (kecepatan dan kepastian) proses penegakan hukum, berlakunya nilai/norma di masyarakat (*living law*) dan adanya kepercayaan masyarakat pada aparat penegak hukum sebagai pembela kebenaran.

3. Transparansi

Transparansi adalah keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Prinsip transparansi menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.⁹⁹

⁹⁶Raimond Flora Lamandasa dikutip dalam [http://www.scribd.com/doc/2953532/Penegakkan-Hukum tanggal 29 Desember 2010](http://www.scribd.com/doc/2953532/Penegakkan-Hukum-tanggal-29-Desember-2010).

⁹⁷ *Ibid*

⁹⁸ Huther, Jeff dan Anwar Shah, *A simple Measure of Good Governance...*, Op cit hal 68

⁹⁹ Notodiseorjo, R Soegondo, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Cet ke-2 Raja Frafindo, Jakarta 1993, hal 129

Informasi adalah suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang. Berkaitan dengan hal tersebut Setjen DPR perlu proaktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan dan layanan yang disediakannya kepada masyarakat. Setjen DPR perlu mendayagunakan berbagai jalur komunikasi seperti melalui brosur, leaflet, pengumuman melalui koran, radio serta televisi. Setjen DPR perlu menyiapkan kebijakan yang jelas tentang cara mendapatkan informasi. Kebijakan ini akan memperjelas bentuk informasi yang dapat diakses masyarakat ataupun bentuk informasi yang bersifat rahasia, bagaimana cara mendapatkan informasi, lama waktu mendapatkan informasi serta prosedur pengaduan apabila informasi tidak sampai kepada masyarakat.

Instrumen dasar dari transparansi adalah peraturan yang menjamin hak untuk mendapatkan informasi, sedangkan instrumen-instrumen pendukung adalah fasilitas *database* dan sarana informasi dan komunikasi dan petunjuk penyebarluasan produk-produk dan informasi yang ada di penyelenggara pemerintah, maupun prosedur pengaduan.

Menurut Jeff dan Shah¹⁰⁰ indikator yang dapat digunakan untuk mengukur transparansi, yaitu Bertambahnya wawasan dan pengetahuan masyarakat terhadap proses pembentukan undang-undang. Meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan, meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerahnya dan berkurangnya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan.

4. Kesetaraan

Kesetaraan adalah perlakuan yang sama kepada semua unsur tanpa memandang atribut yang menempel pada subyek tersebut. Prinsip kesetaraan menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.

¹⁰⁰ Huther, Jeff dan Anwar Shah, *A simple Measure of Good Governance... Op cit, hal 68*

Informasi adalah suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang. Berkaitan dengan hal tersebut Setjen DPR perlu proaktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan dan layanan yang disediakannya kepada masyarakat. Pemerintah daerah perlu mendayagunakan berbagai jalur komunikasi seperti melalui brosur, *leaflet*, pengumuman melalui koran, radio serta televisi lokal. Pemerintah daerah perlu menyiapkan kebijakan yang jelas tentang cara mendapatkan informasi. Kebijakan ini akan memperjelas bentuk informasi yang dapat diakses masyarakat ataupun bentuk informasi yang bersifat rahasia, bagaimana cara mendapatkan informasi, lama waktu mendapatkan informasi serta prosedur pengaduan apabila informasi tidak sampai kepada masyarakat.

Instrumen dasar dari transparansi adalah peraturan yang menjamin hak untuk mendapatkan informasi, sedangkan instrumen-instrumen pendukung adalah fasilitas *database* dan sarana informasi dan komunikasi dan petunjuk penyebaran produk-produk dan informasi yang ada di penyelenggara pemerintah, maupun prosedur pengaduan.

5. Daya Tanggap

Daya tanggap (*responsiveness*) merupakan kemampuan untuk memberikan reaksi yang cepat dan tepat dalam situasi khusus. Prinsip ini meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat, tanpa kecuali. Pemerintah daerah perlu membangun jalur komunikasi untuk menampung aspirasi masyarakat dalam hal penyusunan kebijakan. Ini dapat berupa forum masyarakat, *talk show*, layanan *hotline*, prosedur komplain. Sebagai fungsi pelayan masyarakat, pemerintah daerah akan mengoptimalkan pendekatan kemasyarakatan dan secara periodik mengumpulkan pendapat masyarakat.

Instrumen dasar daya tanggap adalah komitmen politik untuk menerima aspirasi dan mengakomodasi kepentingan masyarakat, sedangkan instrumen-instrumen pendukungnya adalah penyediaan fasilitas komunikasi,

kotak saran dan layanan *hotline*, prosedur dan fasilitas pengaduan dan prosedur banding pada pengadilan.

6. Wawasan ke Depan

Wawasan merupakan cara pandang yang jauh melebihi jangka waktu sekarang. Dalam kaitan dengan prinsip *good governance* wawasan yang dimaksud adalah wawasan ke depan dari pemerintahan Indonesia. Inti prinsip ini adalah membangun daerah berdasarkan visi dan strategi yang jelas dan mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan, sehingga warga merasa memiliki dan ikut bertanggungjawab terhadap kemajuan daerahnya.

Tujuan penyusunan visi dan strategi adalah untuk memberikan arah pembangunan secara umum sehingga dapat membantu dalam penggunaan sumberdaya secara lebih efektif. Untuk menjadi visi yang dapat diterima secara luas, visi tersebut perlu disusun secara terbuka dan transparan, dengan didukung dengan partisipasi masyarakat, kelompok-kelompok masyarakat yang peduli, serta kalangan dunia usaha.

Instrumen dasarnya adalah komitmen politik pada masa depan Indonesia secara umum dan masa depan daerah secara khusus, sedangkan instrumen-instrumen pendukungnya adalah proses perencanaan partisipatif, peraturan-peraturan yang memberikan kekuatan hukum pada visi, strategi dan rencana pembangunan.

Menurut Jeff dan Shah¹⁰¹ indikator yang dapat digunakan untuk mengukur wawasan ke depan, yaitu adanya visi dan strategi yang jelas dan mapan dengan kekuatan hukum yang sesuai, adanya dukungan dari pelaku dalam pelaksanaan visi dan strategi dan adanya kesesuaian dan konsistensi antara perencanaan dan anggaran.

¹⁰¹ Huther, Jeff dan Anwar Shah, *A simple Measure of Good Governance...Op cit, hal 69.*

7. Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah kemampuan untuk mempertanggungjawabkan semua tindakan dan kebijakan yang telah ditempuh.¹⁰² Prinsip ini mengandung makna meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Seluruh pembuat kebijakan pada semua tingkatan harus memahami kebijakan yang diambil harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Untuk mengukur kinerja secara obyektif perlu adanya indikator yang jelas. Sistem pengawasan perlu diperkuat dan hasil audit harus dipublikasikan, dan apabila terdapat kesalahan harus diberi sanksi.

Instrumen dasar akuntabilitas adalah peraturan perundang-undangan yang ada, dengan komitmen politik akan akuntabilitas maupun mekanisme pertanggungjawaban, sedangkan instrumen-instrumen pendukungnya adalah pedoman tingkah laku dan sistem pemantauan kinerja penyelenggara pemerintahan dan sistem pengawasan dengan sanksi yang jelas dan tegas.

8. Efisiensi dan Efektivitas

Efisiensi berkaitan dengan penghematan keuangan, sedangkan efektivitas berkaitan dengan ketepatan cara yang digunakan untuk menyelesaikan masalah.¹⁰³ Prinsip ini menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggungjawab. Pelayanan masyarakat harus mengutamakan kepuasan masyarakat, dan didukung mekanisme penganggaran serta pengawasan yang rasional dan transparan. Lembaga-lembaga yang bergerak di bidang jasa pelayanan umum harus menginformasikan tentang biaya dan jenis pelayanannya. Untuk menciptakan efisiensi harus digunakan teknik manajemen modern untuk administrasi kecamatan dan perlu ada

¹⁰² Mardiasmo, *Otonomi Daerah berorientasi kepada Kepentingan Publik*, FE UGM, Yogyakarta, 2001, hal 251.

¹⁰³ Handoko, Hani, *Manajemen personalia dan Sumber Daya Manusia*, BPFE, Yogyakarta 1998, hal 23

desentralisasi kewenangan layanan masyarakat sampai tingkat kelurahan/desa.

Instrumen dasar dari efisiensi dan efektivitas adalah komitmen politik sedangkan instrumen pendukungnya adalah struktur pemerintahan yang sesuai kepentingan pelayanan masyarakat, adanya standar-standar dan indikator kinerja untuk menilai efektivitas pelayanan, pembukuan keuangan yang memungkinkan diketahuinya satuan biaya, dan adanya survei-survei kepuasan konsumen.

Menurut Jeff dan Shah¹⁰⁴ indikator yang dapat digunakan untuk mengukur efisiensi dan efektivitas, yaitu

Efisiensi:

Meningkatnya kesejahteraan dan nilai tambah dari pelayanan masyarakat, berkurangnya penyimpangan pembelanjaan, berkurangnya biaya operasional pelayanan dan mendapatkan ISO pelayanan. Dilakukannya swastanisasi dari pelayanan masyarakat.

Efektivitas:

Meningkatnya masukan dari masyarakat terhadap penyimpangan (kebocoran, pemborosan, penyalahgunaan wewenang, dan lain-lain) melalui media massa dan berkurangnya penyimpangan.

Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan suatu konsep yang akhir-akhir ini dipergunakan secara reguler dalam ilmu politik dan hukum administrasi publik. Konsep ini lahir sejalan dengan konsep-konsep dan terminologi demokrasi, masyarakat sipil, partisipasi rakyat, hak asasi manusia, dan pembangunan masyarakat secara berkelanjutan. Pada akhir dasa warsa yang lalu, konsep *good governance* ini lebih dekat dipergunakan dalam reformasi sektor publik. Di dalam disiplin atau profesi manajemen publik konsep ini dipandang sebagai suatu aspek dalam paradigma baru ilmu administrasi publik. Paradigma baru ini menekankan pada peranan manajer publik agar memberikan pelayanan yang berkualitas

¹⁰⁴ Huther, Jeff dan Anwar Shah, *A simple Measure of Good Governance... Op cit, hal 71*

kepada masyarakat, mendorong meningkatkan otonomi manajerial terutama mengurangi campur tangan kontrol yang dilakukan oleh pemerintah pusat, transparansi, akuntabilitas publik, dan menciptakan pengelolaan manajerial yang bersih bebas dari korupsi.¹⁰⁵

Istilah yang sering dipakai adalah *Good Government* yang biasanya dikaitkan dengan pemerintahan yang bersih (*clean government*). Penggunaan istilah *good governance* menggantikan istilah *good government* dimaksudkan untuk lebih memperluas cakupan konsep tersebut. Pertama, perubahan dari *government* menjadi *governance* memperlihatkan bahwa yang memerlukan prinsip ini bukan hanya pemerintahan dalam arti sempit, yaitu eksekutif akan tetapi keseluruhan aspek dan jaringan penyelenggaraan negara bahkan menyangkut pula aktifitas organisasi yang dilakukan oleh masyarakat. Kedua, kata *governance* mewakili keseluruhan proses dalam suatu tatanan, bukan hanya pada kelembagaan yang diwakili kata *government*, maka *good governance* sering diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi tata pemerintahan yang baik, tujuan *good governance* tidak hanya pemerintahan yang bersih, tetapi juga harus memenuhi standar-standar kebaikan tertentu.¹⁰⁶

Dalam sistem negara modern dewasa ini sistem kekuasaan dalam kehidupan bersama biasa dibedakan dalam tiga wilayah atau domain yaitu negara (*state*), Pasar (*market*) dan masyarakat (*civil society*). Ketiga domain kekuasaan tersebut memiliki logika dan hukumnya sendiri. Muncullah paradigma baru pemerintahan yang melakukan penemuan kembali (*reinventing government*) dengan pemilahan tugas-tugas yang lebih tepat ditangani pemerintah dengan tugas-tugas yang sewajarnya diserahkan kepada pasar dan masyarakat sipil. Tujuan dari paradigma tersebut adalah

¹⁰⁵ Miftah Thoha. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Raja Grafindo, Jakarta. 2004,hal 78

¹⁰⁶ Lihat Jimly Ashiddqie, *Etika Birokrasi, Penegakan Hukum, dan Good Governance*, disampaikan dalam seminar Nasional dalam Rangka HUT Ke 31 KORPRI, di Jakarta 4 November 2002, hal.1

(a). Mendudukan peran pemerintah lebih sebagai katalisator, legulator, fasilitator, pengarah, pembina, dan pengawas penyelenggaraan urusan pemerintah, (b) perlindungan HAM dan pelaksanaan demokrasi, (c) pemerataan pendapatan dan penanggulangan kemiskinan, dan (d) penyelenggaraan pemerintahan yang menjamin kepastian hukum, keterbukaan, profesionalitas, dan akuntabilitas.¹⁰⁷

Dari aspek pemerintahan, Good Governance dapat dilihat melalui aspek:

- a. Hukum/kebijakan, ditujukan pada perlindungan kebebasan sosial, politik, dan ekonomi
- b. Kompetensi administrasi dan transparansi, kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien, kemampuan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administratif, keterbukaan informasi.
- c. Desentralisasi, desentralisasi regional dan dekonsentrasi di dalam departemen.
- d. Penciptaan pasar yang kompetitif, penyempurnaan mekanisme pasar, peningkatan peran pengusaha kecil dan segmen lain dalam sektor swasta, deregulasi, dan kemampuan pemerintah dalam mengelola kebijakan makro ekonomi.¹⁰⁸

Wujud *Good Governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid, bertanggung jawab, efektif, dan efisien dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif diantara domain negara, sektor swasta, dan masyarakat. Oleh karena itu *Good Governance* meliputi sistem administrasi negara, maka upaya mewujudkan *Good Governance* juga

¹⁰⁷ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, *Clean Government dan Good Governace untuk Meningkatkan Kinerja Birokrasi dan Pelayanan Publik*, Jakarta 2005, hlm 2

merupakan upaya melakukan penyempurnaan sistem administrasi negara yang berlaku pada suatu negara secara menyeluruh.¹⁰⁹

Untuk lebih jelasnya, berikut ni adalah prinsip/asas Good Governance menurut Peraturan Perundang-undangan, beberapa lembaga dan pakar (berdasarkan urutan waktu)

Tabel 2.1
Prinsip Good Governance menurut Bhatta, Gambir, Tahun 1996

No	Prinsip
1.	Akuntabilitas (<i>Accountability</i>)
2.	Transparansi (<i>Transparency</i>)
3.	Keterbukaan (<i>Openness</i>)
4.	Kepastian Hukum (<i>Rule of Law</i>)
5.	Manajemen Kompetensi (<i>Management od Competency</i>)
6.	Hak Asasi Manusia (<i>Human Rights</i>)

Tabel 2.2
Prinsip Good Governance menurut UNDP (*United Nation Development Programme*), Tahun 1997

No	Prinsip
1.	Partisipasi (<i>Participation</i>)
2.	Kepastian Hukum (<i>Rule of law</i>)
3.	Transparansi (<i>Tranparency</i>)
4.	Tanggung jawab (<i>Responsiveness</i>)
5.	Berorientasi pada kesepakatan (<i>Consensus Orientation</i>)
6.	Keadilan (<i>Equity</i>)
7.	Efektifitas dan Efisiensi (<i>Effectiveness and Efficiency</i>)
8.	Akuntabilitas (<i>Accountability</i>)
9.	Visi Strategik (<i>Strategic Vision</i>)

Tabel 2.3
Asas Good Governance menurut Undang-Undang Nomor. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan negara yang Bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

No	Asas	Penjelasan
1.	Kepastian Hukum	Mengutamakan landasan peraturan

¹⁰⁹ Sedarmayati, *Ibid* hal 283

		perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara
2.	Tertib Penyelenggaraan Negara	Mengutamakan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian dan penyelenggaraan negara
3.	Kepentingan Umum	Mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4.	Keterbukaan	Membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5.	Proposionalitas	Mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara
6.	Profesionalitas	Mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
7.	Akuntabilitas	Setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tabel 2.4

Prinsip Good Governance Menurut Prof.Dr. H. Tjokroamidjojo, Bintoro,MA, tahun 2000

No	Prinsip
1.	Akuntabilitas (<i>Accountability</i>)
2.	Transparansi (<i>Transparency</i>)
3.	Keterbukaan (<i>Openness</i>)
4.	Kepastian hukum (<i>Rule of Law</i>)
5.	Jaminan (<i>Fairness, a level playing field</i>)

Tabel 2.5
Prinsip Good Governance Menurut LAN (Lembaga Administrasi Negara),
Tahun 2003

No	Prinsip
1.	Akuntabilitas
2.	Transparansi
3.	Kesetaraan
4.	Supremasi Hukum
5.	Keadilan
6.	Partisipasi
7.	Desentrallisasi
8.	Kebersamaan
9.	Profesionalitas
10.	Cepat Tanggap
11.	Efektif dan Efisien
12.	Berdaya Saing

Tabel 2.6
Prinsip Good Governance Menurut Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata
Kepemerintahan yang Baik, Kementerian Perencanaan Pembangunan
Nasional/Bappenas, Tahun 2005 (hasil revisi)

No	Prinsip	Indikator Minimal
1.	Wawasan Ke Depan (<i>Visionary</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya visi dan startegi yang jelas dan mapan dengan menjaga kepastian hukum - Adanya kejelasan setiap tujuan kebijakan - Adanya dukungan dari pelaku untuk mewujudkan visi
2.	Keterbukaan dan Transparansi (<i>Openness and Transparency</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Tersedianya informasi yang memadai pada setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan publik - Adanya akses pada informasi yang siap, mudah dijangkau, bebas diperoleh dan tepat waktu.
3.	Partisipasi Masyarakat (<i>Participation</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya pemahaman penyelenggara negara tentang proses/metode partisipatif. - Adanya pengambilan keputusan yang didasarkan atas konsensus bersama.
4.	Tanggung Gugat (<i>Accountability</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan - Adanya sanksi yang ditetapkan pada

		setiap kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kegiatan
5.	Supremasi Hukum (<i>Rule of Law</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya kepastian dan penegakan hukum - Adanya penindakan terhadap setiap pelanggar hukum - Adanya pemahaman mengenai pentingnya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan
6.	Demokrasi (<i>democracy</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya kebebasan dalam menyampaikan aspirasi dan berorganisasi - Adanya kesempatan yang sama bagi anggota masyarakat untuk memilih dan membangun konsensus dalam pengambilan keputusan kebijakan publik
7.	Profesionalisme dan Kompetensi (<i>Professionalism and Competency</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Berkinerja tinggi - Taat Asas - Kreatif dan inovatif - Memiliki kualitas di bidangnya
8.	Daya Tanggap (<i>Responsiveness</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Tersedianya layanan pengaduan dengan prosedur yang mudah dipahami oleh masyarakat - Adanya tindak lanjut yang cepat dari laporan dan pengaduan
9.	Keefisienan dan Keefektifan (<i>Efficiency and Effectiveness</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Terlaksananya administrasi penyelenggara negara yang berkualitas dan tepat sasaran dengan penggunaan sumber daya yang optimal - Adanya perbaikan berkelanjutan - Berkurangnya tumpang tindih penyelenggaraan fungsi organisasi/unit kerja
10.	Desentralisasi (<i>Decentralization</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya kejelasan pembagian tugas dan wewenang dalam berbagai tingkatan jabatan
11.	Kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat (<i>Private Sector and Civil Society Partnership</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya pemahaman aparat pemerintah tentang pola-pola kemitraan - Adanya lingkungan yang kondusif bagi masyarakat kurang mampu untuk berkaraya - Terbukanya kesempatan bagi masyarakat atau dunia usaha swasta untuk turut berperan dalam penyediaan pelayanan umum

		<ul style="list-style-type: none"> - Adanya pemberdayaan institusi ekonomi lokal/usaha mikro, kecil, dan menengah serta koperasi
12.	Komitmen pada Pengurangan kesenjangan (<i>Commitment to Reduce Ibeequity</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya langkah-langkah atau kebijakan yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dasar bagi masyarakat yang kurang mampu - Tersedianya layanan-layanan/fasilitas khusus bagi masyarakat tidak mampu - Adanya kesetaraan dan keadilan gender - Adanya pemberdayaan kawasan tertinggal
13.	Komitmen pada Lingkungan hidup (<i>Commitment to Environmental Protection</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya kesemibangan antara pemanfaatan sumber daya alam dan perlindungannya/konservasinya - Penegakan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan - Rendahnya tingkat pencemaran dan kerusakan lingkungan - Rendahnya tingkat pelanggaran perusakan lingkungan.
14.	Komitmen pada pasar yang fair (<i>Commitment to fair market</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Tidak ada monopoli - Berkembangnya ekonomi masyarakat - Terjaminnya iklim kompetisi yang sehat

B. Organisasi Birokrasi

Birokrasi ialah alat kekuasaan bagi yang menguasainya, di mana para pejabatnya secara bersama-sama berkepentingan dalam kontinuitasnya. Birokrasi merupakan suatu kiasan; penguasaan oleh “biro”, analog dengan aristokrasi; otokrasi; demokrasi; teknokrasi. Mengacu pada struktur bukan pada fungsinya, tetapi terdapat banyak perbedaan mengenai definisi struktur yang dicapai oleh birokrasi; dua dimensi perbedaan variasi, dapat diidentifikasi melalui “*contex*” dan “*content*”.¹¹⁰

Ditinjau dari sudut etimologi, perkataan birokrasi berasal dari kata “*bereau*” dan “*kratia*” (Yunani). Bereau artinya meja, kantor, sementara

¹¹⁰ Bhenyamin Hoessein, Birokrasi dan Pembangunan,” (makalah disampaikan pada penyegaran staf pengajar bagian hukum administrasi negara FH UI, 1982), hal 1.

kratia artinya pemerintahan. Jadi Birokrasi berarti pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dari meja ke meja.¹¹¹

Max Weber memandang birokrasi sebagai suatu istilah kolektif bagi suatu badan yang terdiri atas pejabat-pejabat atau sekelompok yang pasti dan jelas yang pekerjaan serta pengaruhnya dapat dilihat pada semua macam organisasi. Dalam hal ini Weber menekankan ciri-ciri organisasi disebut sebagai konsep umum birokrasi. Namun dalam konsep umum mengenai birokrasi tersebut, Weber tidak hanya mencakup gagasan tentang suatu kelompok, akan tetapi juga bentuk birokrasi yang paling rasional sebagai unsur utama untuk menguasai organisasi sosial. Dengan demikian, Weber memandang birokrasi sebagai arti umum, luas serta merupakan tipe birokrasi yang rasional.¹¹²

Max weber menyatakan, bahwa birokrasi ideal yang rasional itu singkatnya dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut:¹¹³

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individu dalam jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya;
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hirarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada pejabat atasan dan bawahan dan ada pula yang menyanggah lebih besar dan ada yang lebih kecil;
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hirarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya;
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang

¹¹¹ Safri Nugraha, Hukum Administrasi Negara..*Op cit* hal 180

¹¹² Safri Nugarha, Hukum Administrasi Negara, *Ibid* hal 181

¹¹³ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. Raja grafindo Persada, Jakarta, 2003,hal 16-17

menjadi wewenang dan tanggungjawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak;

5. Setiap diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, yang idealnya dilakukan melalui ujian kompetitif;
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk memperoleh pensiun sesuai dengan tingkatan hirarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya dapat diakhiri dalam keadaan tertentu;
7. Terdapat struktur pengembangan karir yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang objektif;
8. Setiap pejabat tidak dibenarkan sama sekali menjalankan jabatannya dan *resources* intensinya untuk kepentingan pribadinya dan keluarganya;
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Dalam pemerintahan, kekuasaan publik dijalankan oleh pejabat pemerintah/para birokrat¹¹⁴ yang melaksanakan tugasnya sesuai dengan peranan dan fungsinya dalam sistem birokrasi negara dan harus mampu mengendalikan orang-orang yang dipimpin. Birokrasi dalam hal ini mempunyai tiga arti, yakni:

1. Sebagai tipe organisasi yang khas;
2. Sebagai suatu sistem (struktur)
3. Sebagai suatu tatanan jiwa tertentu dan alat kerja pada organ negara untuk mencapai tujuannya.¹¹⁵

¹¹⁴ Birokrat adalah orang yang memangku jabatan

¹¹⁵ Fritz Morstein Marx, *The Administration state-An Introduction to Beureucracy*, Chicago & London: The University of Chicago Press, 1957, hal 20-28 dikutip oleh Bintoro Tjokroadmidjojo.

Sebagai organisasi yang khas, birokrasi tidak terlepas dari prinsip-prinsip organisasi.¹¹⁶Istilah organisasi (organization) bersumber pada perkataan latin, yaitu *organizare*, yang berarti “*to form in to a whole consisting of independent or coordinated parts*” (membentuk sebagai atau menjadi keseluruhan dari bagian-bagian yang saling tergantung atau terkoordinasikan). Jadi, secara harfiah organisasi itu berarti paduan dari bagian-bagian yang satu sama lainnya saling tergantung. Mengutip pendapat Evertt M. Rogers dan Rkha Argawala-Rogers, organisasi merupakan “*a Stable sytem of individuals who work together to achieve, through a hierarchy of ranks and division of labour, common goals.*” (suatu sistem yang mapan dari mereka yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama, melalui suatu jenjang kepangkatan dan pembagian tugas)¹¹⁷

Melalui pendapat Evertt M. Rogers dan Rhka Argawala-Rogers dapat ditarik sebuah garis besar bahwasanya organisasi sebagai suatu struktur yang melakukan proses pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Stephen P. Robbins, Organisasi adalah suatu unit sosial yang dikoordinasikan secara sengaja, terdiri dari dua orang atau lebih yang berfungsi pada suatu basis yang relatif bersinambung untuk mencapai tujuan atau serangkaian tujuan.¹¹⁸Dengan membandingkan pendapat S. Bernanrd Rosen Blatt, Robert Bonnington dan Beverd E. Needles Jr yang mendefinisikan bahwa “*organization is the mean by with management coordinates material and human resources throught the desain of aformal structure of tasks and*

¹¹⁶ Prinsip organisasi modern yang terpenting menurut Prajudi Atmosudirdjo adalah 1) prinsip tujuan organisasi yang realistik, 2) prinsip pembagian kerja yang rasional dan logis, 3) prinsip penugasan tiap kerja kepada seseorang yang tepat, 4) prinsip pelimpahan wewenang yang tepat, 5) prinsip hirarki, 6) prinsip tanggung jawab, 6) prinsip tanggung jawab, 7) prinsip rentang kendali (*span of control*), 8) prinsip kesatuan arah, 9) prinsip kesatuan pimpinan (*unity of direction*), 10) prinsip integritas, 11) prinsip disiplin, 12) prinsip stabilitas personel, 13) prinsip kalsifikasi jabatan, dan 14) prinsip keseimbangan antara sentralisasi, dekonsentrasi, dan desentralisasi bagi organisasi pemerintahan

¹¹⁷ Onong Uchjana Efendi, *Ilmu Komunikasi; Teori dan Praktik*, CV. Remaja Karya, Bandung, 1986, hal 143.

¹¹⁸ Stephen P. Robbins, *Perilaku Organisasi; Konsep, Kontroversi, dan Aplikasi*, PT. Prehallindo, Jakarta, 2001, hal 2

authority.” (organisasi adalah sarana di mana manajemen mengkoordinasikan sumber bahan dan sumber daya manusia melalui pola struktur formal dari tugas-tugas dan wewenang)¹¹⁹, maka akan dapat diambil sebuah kesimpulan:

1. Adanya suatu kelompok orang yang dapat dikenal dan saling mengenal
2. Adanya kegiatan yang berbeda-beda tetapi satu sama lain saling berkaitan, yang merupakan satu kesatuan kegiatan
3. Tiap-tiap orang memberikan sumbangan atau kontribusinya berupa;pemikiran, tenaga, dan lain-lain
4. Adanya kewenangan, koordinasi dan pengawasan
5. Adanya tujuan yang ingin dicapai.

Secara lekat bahwa ciri-ciri organisasi di atas akan sama dengan pemaparan Satjipto Rahardjo mengenai pengertian administrasi. Dalam pengertian yang luas, administrasi memang berhubungan langsung dengan objek-objek lain, di mana dapat dikatakan bahwa administrasi adalah organisasi itu sendiri. Menurut Satjipto Rahardjo, ada yang menyebutkan bahwa administrasi adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bentuk kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Sehingga dengan demikian, ilmu administrasi dapat diartikan sebagai suatu ilmu yang mempelajari proses, kegiatan dan dinamika kerjasama manusia. Tiga unsur administrasi, terdiri dari:¹²⁰

1. Kegiatan melibatkan dua orang atau lebih
2. Kegiatan dilakukan secara bersama-sama,dan
3. Adanya tujuan tertentu yang hendak dicapai.

¹¹⁹ Onong, *Op cit*, hal 56

¹²⁰ Sartjito Rahardjo, Pengenalan Hukum Administrasi Negara;
[Http://rahardjo.wordpress.com/2008/05/19/pengenalan-hukum-administrasi-negara/](http://rahardjo.wordpress.com/2008/05/19/pengenalan-hukum-administrasi-negara/)

Organisasi sebagaimana dikemukakan oleh Prajudi Atmosudirdjo merupakan bentuk kerjasama antara sekelompok orang berdasarkan perjanjian untuk bekerja sama guna mencapai suatu tujuan bersama yang tertentu.¹²¹ Dengan demikian, Organisasi merupakan bentuk kerjasama, yang berlangsung secara tertentu berdasarkan aturan dan prinsip yang tertentu pula. Unsur selanjutnya dari organisasi adalah kerjasama dilakukan berdasarkan suatu perjanjian. Perjanjian tersebut dapat dilakukan secara formal dan informal, dapat secara tertulis atau lisan. Berdasarkan perjanjian tersebut, ditentukan pula tujuan bersama yang ingin dicapai oleh kelompok tersebut. Melalui perjanjian tersebut juga, para pihak lalu menjadi anggota organisasi, yang dengan sendirinya diikat dengan syarat-syarat tertentu.

Untuk menjadi sebuah kelompok, para pihak yang bersangkutan harus melakukan interaksi sosial, yang berlangsung secara seimbang dan serasi. Dengan demikian, terjadi pola gerak yang sama yang tertentu, berarti harus ada suatu usaha yang dilakukan dengan bentuk hukum tertentu, serta dalam pelaksanaannya harus diadakan pembagian bidang kegiatan, yang akan melakukan tugas-tugas dan fungsi-fungsi.¹²²

Mengingat organisasi merupakan kegiatan yang dinamis, perkembangan organisasi disesuaikan dengan dinamika masyarakat, bentuk organisasi dapat dilihat dari mekanisme tata hubungan, wewenang dan tanggung jawab dalam organisasi yang bersangkutan. Atas dasar tata hubungan tersebut di dalam praktik terdapat bentuk organisasi sebagai berikut:

1. Organisasi Lini

Organisasi tipe ini paling banyak dipilih. Tipe ini sesuai untuk organisasi kecil yang masih sederhana, tata hubungan antara atasan dan bawahan mengikuti garis komando. Kekuasaan dan tanggung jawab terbesar dan

¹²¹ Prajudi Atmosudirdjo, *Administrasi dan Manajemen Umum*, Cet.9, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987. Hal 77

¹²² Atmosudirdjo, *Teori Organisasi*. cet 2, STIA LAN, Jakarta, 1999, hal 5

tertinggi ada pada top manajer, makin ke bawah kekuasaan dan tanggung jawab makin kecil. Dalam praktek organisasi lini bentuknya tidak murni lagi tetapi dipadukan dengan tipe organisasi lain.

2. Organisasi Staf

Dalam praktik tidak ada tipe organisasi staf yang murni oleh karena di dalam suatu organisasi tidak ada pekerjaan yang bersifat hanya memberikan nasihat, bantuan pemikiran atau bantuan keahlian saja.

3. Organisasi Lini dan Staf

Tipe organisasi lini dan staf dipandang sebagai tipe organisasi yang paling baik karena dalam organisasi tipe ini tata hubungan tidak hanya bersifat mengikuti garis lurus komando dari atas ke bawah tetapi juga mengenal tata hubungan ke samping yang bersifat banyuan nasihat, pemikiran, atau keahlian.

4. Organisasi Fungsional

Organisasi fungsional merupakan organisasi yang di dalamnya tidak terlalu menekankan pada hirarki struktural, tetapi lebih banyak didasarkan kepada sifat dan macam fungsi yang perlu dijalankan. Organisasi disusun berdasarkan jenis pekerjaan atau aktivitas tertentu dengan mempekerjakan para ahli di bidangnya.

5. Organisasi Panitia

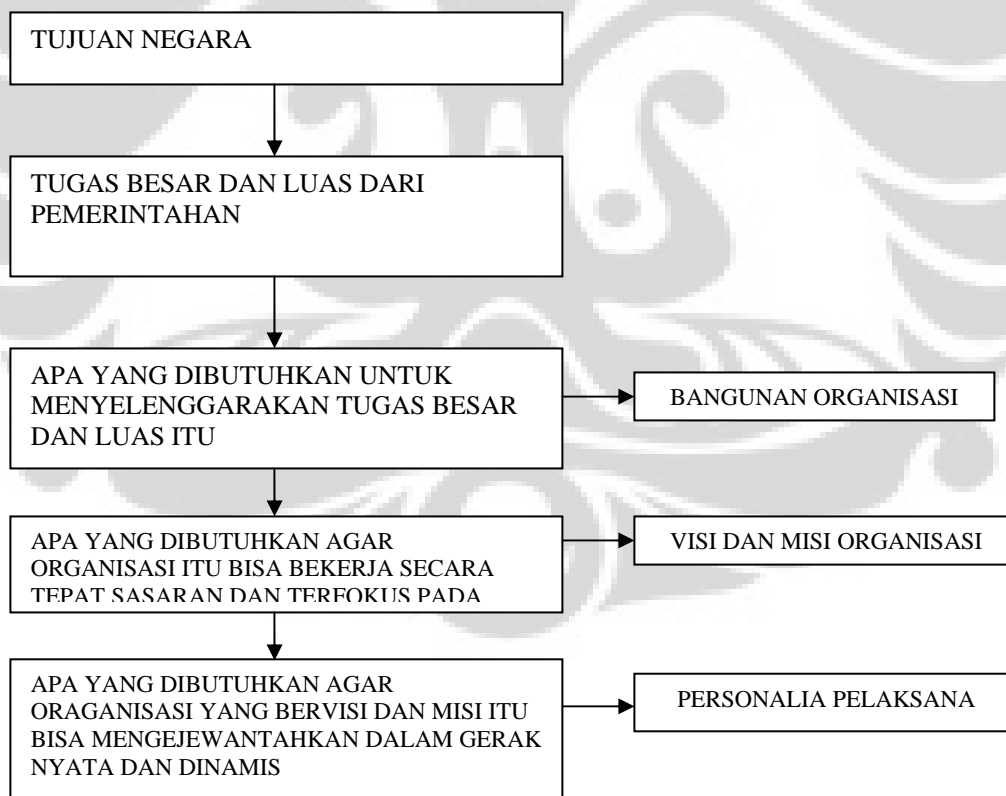
Panitia merupakan kelompok orang yang dipilih untuk melaksanakan tindakan khusus. Ada dua macam panitia yaitu panitia eksekutif dan panitia staf. Panitia sebagai eksekutif adalah panitia yang diberi wewenang untuk mengambil keputusan dan keputusan tersebut mengikat bawahannya. Sementara panitia sebagai staf tidak mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan, panitia hanya bertindak memberikan nasihat saja.¹²³

¹²³ Atmosudirdjo (b), Op Cit, hal 87-110. Baca juga IG. Wurtanto, *Dasar-dasar Ilmu Organisasi*, Cet 2, Andi, Yogyakarta, 2005, hal 81-100.

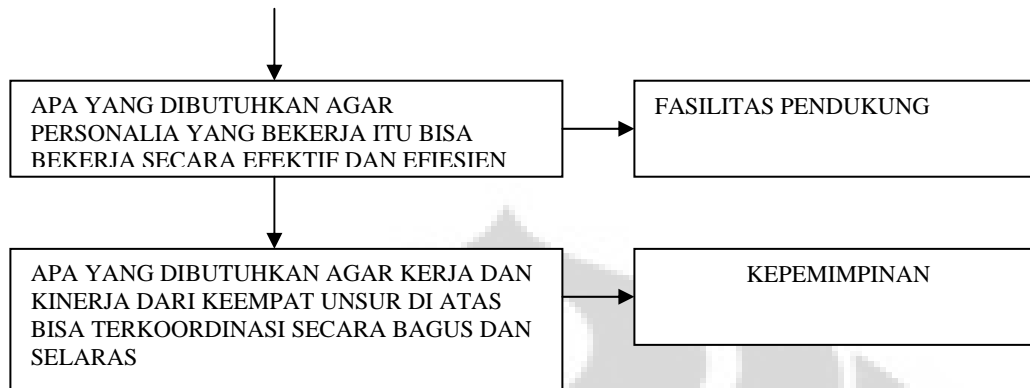
1. Elemen Pokok Birokrasi

Birokrasi tak boleh dibayangkan sebagai satu elemen tunggal. Seperti sepeda motor, birokrasi juga tersusun dari beberapa sistem kecil yang sering berhubungan dan membentuk mata rantai satu sama lain. Hanya saja, jika dalam sepeda motor, sistem-sistem kecil tersebut, seperti misalnya sistem pembakaran, sistem penggerak, sistem rangka, dsb, didasarkan pada urutan proses dinamika sepeda motor yang bisa teramati, maka pembagian birokrasi menjadi sistem-sistem kecilnya tidak di dasarkan pada teramati saja, namun bertingkat.¹²⁴ Berikut gambar anatomi birokrasi:

Bagan 2.7
Tingkatan-tingkatan unsure-unsur utama penyusun system birokrasi (Sumber Rohdewohld, 1995, hal 62)



¹²⁴ M.Mas'ud Said, *Birokrasi di Negara Birokratis cet ke 2*, UMM Press, Malang, 2010, hal 92.



Terdapat 5 (lima) unsur utama dari birokrasi menurut M. Mas'ud Said¹²⁵. 5 (lima) unsur utama itu ialah:

1. Struktur Organisasi birokrasi

Dalam organisasi, pada prinsipnya dikenal sebuah struktur organisasi. Struktur organisasi adalah susunan komponen-komponen (unit-unit kerja) dalam organisasi. Struktur organisasi menunjukkan adanya pembagian kerja dan menunjukkan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan-kegiatan yang berbeda-beda tersebut diintegrasikan (koordinasi). Struktur organisasi juga menunjukkan spesialisasi-spesialisasi pekerjaan saluran perintah dan penyampaian laporan.¹²⁶ Secara lengkap, prinsip-prinsip organisasi dikemukakan oleh AM. Williams yang mengatakan bahwa prinsip-prinsip organisasi meliputi, 1) Organisasi harus mempunyai tujuan yang jelas, 2) prinsip skala hirarki, 3) prinsip kesatuan perintah, 4) prinsip pendelegasian wewenang, 5) prinsip pertanggungjawaban, 6) prinsip pembagian pekerjaan, 7) prinsip rentang pengendalian, 8) prinsip fungsional, 9) prinsip pemisahan, 10) prinsip keseimbangan, 11) prinsip fleksibilitas, 12) prinsip kepemimpinan.¹²⁷

¹²⁵ M. Mas'ud Said, *Birokrasi...Ibid*, hal 96

¹²⁶ Murtir Jeddawi, *Karier PNS di persimpangan Jalan, Galeri Ilmu*, Yogyakarta, 2010, hal 85

¹²⁷ AM. Williams, *Organization of Canadian Government*, Ottawa-Canada, 1965, hal 213

Tjokroamidjojo mengemukakan cirri-ciri utama dari struktur birokrasi di dalam tipe idealnya adalah:¹²⁸

1. prinsip pembagian kerja

kegiatan-kegiatan regular yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi dibagi dalam cara-cara tertentu sebagai tugas-tugas jabatan. Dengan adanya prinsip pembagian kerja yang jelas, dimungkinkan pelaksanaan pekerjaan oleh tenaga-tenaga spesialisasi dalam setiap jabatan,, sehingga pekerjaan akan dapat dilaksanakan dengan tanggung jawab penuh dan efektif

2. struktur hirarkis

Pengorganisasian jabatan-jabatan mengikuti prinsip hirarkis,yaitu jabatan yang lebih rendah berada di bawah pengawasan atau pimpinan dari jabatan yang lebih atas. Pejabat yang lebih rendah kedudukannya harus mempertanggungjawabkan setiap keputusannya kepada pejabat atasannya.

3. aturan dan prosedur

Pelaksanaan kegiatan didasarkan pada suatu system peraturan yang konsisten. Sistem standar tersebut dimaksudkan untuk menjamin adanya keseragaman pelaksanaan setiap tugas dan kegiatan tanpa melihat pada jumlah orang yang terlibat di dalamnya.

4. Prinsip netral tidak memihak

Pejabat yang ideal dalam suatu birokrasi melaksanakan kewajiban di dalam semangat "*formalistic impersonality*" artinya, tanpa perasaan simpati atau tidak simpati. Dalam prinsip ini seorang pejabat di dalam menjalankan tugas jabatannya terlepas dari pertimbangan yang bersifat pribadi. Dengan menghilangkan pertimbangan yang bersifat pribadi di dalam urusan jabatan, berarti suatu prakondisi untuk sikap tidak memihak dan juga efisiensi.

¹²⁸ Miftah Thoha, *Perspektif Perilaku Birokrasi: Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara* Jilid II, Rajawali, Jakarta, hal 144

5. penempatan berdasarkan karier.

Penempatan kerja di dalam organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi terhadap pemberhentian sewenang-wenang. Di dalam suatu organisasi birokrasi, penempatan kerja seorang pegawai didasarkan atas karier.

6. birokrasi murni

Pengalaman menunjukkan bahwa tipe organisasi yang murni dari suatu organisasi administrasi dilihat dari segi teknis akan dapat memenuhi efisiensi tingkat tinggi. Mekanisme birokrasi yang berkembang sepenuhnya akan lebih efisien dari organisasi yang tidak seperti itu atau yang tidak jelas birokrasinya.

2. Visi dan Misi Organisasi Birokrasi

Pemahaman yang kuat akan visi dan misi ini terkait dengan sifat birokrasi yang rasional. Birokrasi rasional mendasarkan gerak langkahnya pada sebuah ide tertentu mengenai masa depan yang akan dituju, dan untuk menuju masa depan itu dibutuhkan pengorganisasian kerja. Pemahaman akan visi merupakan pemahaman akan gambaran masa depan yang ingin dicapai oleh gerak birokrasi sementara pemahaman akan misi akan memberikan pemahaman akan apa yang harus dikerjakan untuk mencapai masa depan tersebut.

3. Personel atau Pejabat Birokrasi

Unsur ketiga dari birokrasi adalah personalia pelaksana. Seperti dikatakan oleh Robert Kreitner dan Angelo Kinicki, "*The human factor is the key to success in organization, people are common denominator of organized endeavor-regardless of the organizations's size or purpose*"¹²⁹(faktor manusia adalah kunci bagi keberhasilan dalam organisasi, orang-oranglah yang menjadi penentu utama dari usaha terorganisir, tak peduli bagaimanapun besar atau tujuan dari organisasi-

¹²⁹ Robert Kreitner dan Angelo Kinicki. *Organizational Behavior*, Irwin 1995, dikutip dari Bintoro Tjokroamidjodjo. *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES 1995, hal 78

organisasi tersebut). Personel atau staf yang akan menggerakkan organisasi birokrasi dalam realitas nyata. Menurut Henry Reining Jr:

*“Most of success of economic and social development in any given country will depend on the quality and effectiveness of its public personnel”*¹³⁰ (sebagian besar dari keberhasilan pembangunan sosial dan ekonomi di negara manapun akan tergantung pada kualitas dan efektifitas dari pegawai negeri sipilnya).

Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah keseluruhan upaya untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian.¹³¹

Penataan personel/sumber daya manusia dilaksanakan dengan memperhatikan:¹³²

1. Penerapan sistem merit¹³³ dalam manajemen kepegawaian
2. Sistem diklat yang efektif
3. Standar dan peningkatan kinerja
4. Pola karier jelas dan terencana
5. Standar kompetensi jabatan
6. Klasifikasi jabatan
7. Tugas, fungsi dan beban tugas proposional
8. Rekrutmen sesuai prosedur
9. Penempatan pegawai sesuai dengan keahlian
10. Renumerasi memadai
11. Perbaikan sistem informasi manajemen kepegawaian

¹³⁰ Henry Reining Jr., *Organization of the Civil Service for Social and Economic Development*, dalam Martin Kriesberg (ed0, *Public Administration in Developing Countries*, The Brookings Institution, Washington DC, 1965, hal 103. Dikutip dalam Bintoro, Ibid hal 122

¹³¹ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

¹³² Sedarmayanti, *Op cit* hal 94

¹³³ Sistem merit dalam manajemen kepegawaian merupakan sistem yang didasarkan pada kinerja

4. Fasilitas Pendukung Birokrasi

Unsur pokok keempat dari birokrasi adalah fasilitas pendukung. Fasilitas ini dibutuhkan dalam rangka agar personel pelaksana bisa menjalankan tugas kerjanya secara optimal. Secara ringkas, fasilitas pendukung itu bisa dibagi menjadi 3 (tiga) bagian yaitu:¹³⁴

- a. Fasilitas pendukung operasional kerja, seperti gedung kantor, peralatan kantor, kendaraan dinas dan sebagainya. Pada intinya, fasilitas ini adalah fasilitas berupa barang atau mesin untuk mendukung operasional kerja sehari-hari dari aparatur birokrasi.
- b. Fasilitas pendukung insentif kerja, seperti gaji, tunjangan, pensiun dan sebagainya. Fasilitas ini adalah fasilitas pendukung yang mendukung semangat dan loyalitas kerja dari aparatur birokrasi. Mengenai gaji, menurut Bintoro berpendapat:

*“secara ideal gaji pegawai dan sistemnya harus memenuhi tiga unsur yaitu adil, cukup dan merangsang, serta berorientasi pada prestasi kerja, karena menjadi pegawai negeri diharapkan merupakan suatu karier dalam hidup, maka perlu kiranya gaji yang wajar dihubungkan dengan beratnya beban, tugas, tanggung jawab, kualifikasi, prestasi kerja, lamanya menjabat, dan tingkat biaya hidup.”*¹³⁵

- c. Fasilitas pendukung administrasi kerja seperti sistem akuntansi, sistem pengawasan, sistem pelaporan dan sebagainya. Pada intinya, fasilitas ini berupa sistem yang bisa menjadi alat ukur dan alat kontrol objektif yang bisa membantu aparatur birokrasi untuk menilai dan mengawasi kerja dan kinerjanya secara keseluruhan sebagai aparatur birokrasi.

5. Kepemimpinan Birokrasi

Untuk menjadi kepemimpinan birokrasi yang professional harus memiliki inspirasi dan energi. Kepemimpinan birokrasi yang professional dalam hal ini cakap dan cerdas mengorganisir dan mengintegrasikan segenap potensi kekuatan daerah, termasuk birokrasi di dalamnya, untuk mencapai pelayanan public yang memuaskan, maka pemimpin birokrasi

¹³⁴ M. Mas'ud Said, *Op. Cit* hal 109

¹³⁵ Bintoro Tjokroamidjoyo, *Op. Cit*, hal 137

harus memiliki kapasitas mental-intelektual yang sungguh hebat sehingga punya focus tujuan dan etos kerja yang tinggi yang darinya terpancar aura yang. Pemimpin birokrasi yang demikian akan mengutamakan kepada tugas kerja yang menjadi tanggungjawabnya ketimbang mencari popularitas atau status diri.¹³⁶

Untuk menjadi pemimpin dalam birokrasi minimal ada tiga hal yang harus dipahami dan dipelajari, yaitu:¹³⁷

1. Memahami dan menghayati filosofi dari birokrasi sehingga visi dan misi birokrasi akan menjadi karakter dirinya. Pegawai akan bergerak manakal mereka dimotivasi dengan sepenuh hati, bukan hanya sekedar diperintah secara lisan atau karena mengikuti peraturan. Agar pemimpin dapat menciptakan birokrasi yang ideal, maka seorang pemimpin harus menginternalisasi esensi filosofis dari birokrasi ke dalam dirinya. Visi dan misi akan menjelma dalam dirinya tidak hanya sekedar menjadi tulisan semata. Ketika visi dan misi menjelma dalam karakter dan gerak langkahnya, maka aparatur yang menjadi bawahannya akan lebih mudah bergerak hatinya ke arah kesadaran bahwa visi dan misi birokrasi itu sungguh merupakan sesuatu yang tumbuh dan berkembang.
2. Pemimpin birokrasi harus mampu membaca situasi dan bertindak sesuai dengannya. Pemimpin birokrasi yang ideal adalah pemimpin yang sanggup membaca apa yang tengah di lingkungan birokrasinya dan kemudian sanggup merumuskan solusinya. Pemimpin birokrasi harus sanggup mengkategorisasikan karakter serta kualifikasi yang mereka miliki. Pemimpin birokrasi juga harus bisa mendeteksi adanya kemungkinan penyimpangan dan kegagalan dalam tubuh birokrasi yang dipimpinnya, dan ini merupakan syarat adanya sikap teliti dan penuh perhatian. Terhadap seluruh proses kerja yang menjadi tanggungjawabnya. Karena penyimpangan dan kegagalan proses kerja

¹³⁶ Harbani Pasolong, *Kepemimpinan Birokrasi*, Penerbit Alfabeta, Bandung, 2008, hal 131

¹³⁷ Ibid, hal 132

yang menjadi tanggungjawabnya akan turut andil dalam tercapai tidaknya tujuan birokrasi.

3. Pemimpin birokrasi harus mempunyai, yaitu (1) pengetahuan dan ketrampilan teknis yang dibutuhkan dalam proses kerja yang menjadi tanggungjawabnya, syarat ini tentu saja sudah jelas dengan sendirinya, (2) pemimpin birokrasi tidak hanya mampu menggerakkan pegawai, namun juga terutama sekali menggerakkan pegawai tersebut agar bekerja efektif dan efisien yang disertai dengan kualitas yang memuaskan, (3) selain itu para pemimpin birokrasi harus memiliki pengetahuan psikologis tentang orang-orang yang dipimpinya, (4) pemimpin birokrasi juga harus memiliki pengetahuan teknologi. Akan menjadi bermasalah jika pemimpin birokrasi mengambil kebijakan yang salah atau membaca situasi secara salah, sehingga pada akhirnya akan berdampak kepada birokrasi yang memiliki kinerja yang rendah. Jadi pengetahuan teknis membantu pemimpin birokrasi dalam memilih kebijakan dan tindakan-tindakan mana yang harus dipilihnya diantara sekian banyak pilihan saat bekerja pada birokrasi yang dipimpinya.

C. Hubungan Organisasi Birokrasi dalam Pelaksanaan Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang baik (*Good Governance*)

Pelaksanaan peran, tugas, dan tanggung jawab pemerintah memerlukan wewenang. Secara teoritik wewenang bersifat netral, tetapi dalam pelaksanaannya sangat potensial untuk dilampaui. Dalam negara hukum modern, pengaturan mengenai penggunaan wewenang merupakan hal yang cukup rumit. Pada umumnya negara hukum modern telah mendorong peran pemerintah menjadi sangat intervensif. Berdalihkan pembangunan kesejahteraan warganya, pembuat undang-undang acapkali memberi wewenang kebijaksanaan bebas kepada pemerintah (*vrijbestuur*). Hal ini berakibat pada terbukanya peluang bagi pemerintah untuk melaksanakan

fungsi pengaturan dengan menerbitkan peraturan kebijakan (*beleidsregel, policy rules*) dalam berbagai bentuk yang semakin sulit diikuti dan diperkirakan.¹³⁸

Di antara sarana yang efektif untuk mengisi kekosongan hukum dalam rangka menjalankan pemerintahan adalah dengan merujuk pada asas-asas umum pemerintahan yang baik, lebih khusus pada asas larangan melampaui wewenang untuk mengontrol tindakan pemerintah dalam menerbitkan berbagai peraturan kebijakan.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik memiliki fungsi sebagai pedoman pelaksanaan kewenangan administrasi negara untuk memberikan dan menentukan batas-batas yang harus diperhatikan oleh suatu jabatan secara yuridis. Orientasinya harus kepada peraturan perundang-undangan dan tatanan hukum, karena berdasarkan kedua hak tersebut maka kepatuhan terhadap batas-batas jabatan umum dapat dipaksakan, bukan bergantung pada kesadaran atau itikad baik pejabat.

Sebagai norma hukum, paling tidak asas-asas umum pemerintahan yang baik berpengaruh pada tiga bidang yaitu:¹³⁹

- d. penafsiran dan penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. pembentukan *beleid* pemerintah di mana organ pemerintah diberi kebebasan kebijaksanaan oleh peraturan perundang-undangan atau tidak terdapat ketentuan yang membatasi kebebasan kebijaksanaan yang akan dilakukan itu;
- f. pelaksanaan kebijakan.

Untuk mendorong terbentuknya suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa maka segenap aparatur pemerintah (birokrat) wajib melaksanakan asas-asas pemerintahan yang baik (*Good Governance*).¹⁴⁰

¹³⁸ A. Hamid S. Attamimi, " *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijaksanaan/ Hukum Tata Pengaturan*, "Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hal 5.

¹³⁹ Indoharto, *Op. cit.*, hal 147

Untuk mewujudkan proses administrasi negara sebagai wahana mencapai tujuan nasional, aparatur administrasi negara (birokrat) memegang peranan yang dominan dalam kehidupan masyarakat. Adapun peranan aparatur administrasi negara (birokrat) tersebut adalah:¹⁴¹

1. Peranan selaku modernisator¹⁴²
2. peranan selaku katalisator¹⁴³
3. peranan selaku dinamisator¹⁴⁴
4. peranan selaku stabilisator¹⁴⁵
5. peranan selaku motivator¹⁴⁶

¹⁴⁰ Girindro Pringgodigdo, "*Hukum dan Pembangunan,*" (Makalah disampaikan pada Program Pendidikan Non degree/Bersertifikat bagi Pemuka Masyarakat sebagai realisasi kerjasama Pusat Pengabdian Masyarakat UI dan Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten, Sukabumi, 28 Oktober 1982), hal 4-18

¹⁴¹ Peter Al Blau & Charles H. Page, *Bureucracy in Modern Society*, Pandone House, New York, 1956, dikutip oleh Tjokroamidjojo, Op. cit., hal 71-75

¹⁴² Dalam pernana selaku modernisator, seorang aparatur administrasi Negara (birokrat) diharapkan memiliki pola pemikiran yang maju dan tidak selalu berpatokan kepada pandangan lama. Seorang aparatur administrasi Negara harus mampu merubah pola pemikiran lama menjadi pola pemikiran modern untuk mencapai suatu tujuan yang dicita-citakan. Peranan selaku modernisator selalu berpatokan atau terarah pada pola piker yang rasional, lugas dan berketepatan waktu yang keseluruhannya ditujukan untuk mencapai tujuan.

¹⁴³ Peranan selaku katalisator dalam hal ini setiap administrasi Negara harus mampu sebagai penghubung atau menjembatani pemerintah dengan masyarakat. Adapun unsure-unsur yang harus ada dalam peranan ini adalah: a) harus bias menyatukan persepsi masyarakat untuk pentingnya pembangunan;2) harus pandai menciptakan nilai social yang efektif dalam masyarakat;3) tidak terlepas dari sumber daya manusia yang bersifat sebagai subjek pembangunan;4) harus pandai memanfaatkan sumber daya alamnya; 5) harus dapat menciptakan rasa aman atau ketentrman dalam masyarakat;6) harus ada perlindungan hokum.

¹⁴⁴ Peranan selaku dinamisator dimaksudkan bahwa setiap birokrat harus berperan sebagai pemandu agar terciptanya suatu konsidi yang dinamis di dalam suatu masyarakat. Misalnya dengan adanya peranan birokrat selaku dinamisator dengan mengadakan penyuluhan-penyuluhan dalam masyarakat guna mengurangi berbagai permasalahan-permasalahan yang sering terjadi di dalam masyarakat.

¹⁴⁵ Peranan selaku stabilisator bahwa setiap aparatur administrasi Negara harus mampu memantapkan stabilitas suatu pemerintahan, di mana di dalamnya terkait unsure kestabilan dalam masyarakat dan juga adanya jaminan keamanan dalam masyarakat, sehingga dapat mencapai tujuan yang dicita-citakan.

¹⁴⁶ Peranan selaku motivator maksudnya adalah aparatur administrasi Negara tidaklah terlepas dari perilaku dan pengetahuannya. Aparatur administrasi Negara harus mampu menjadi teladan di dalam masyarakat. Aparatur administrasi Negara harus memiliki sikap dan perilaku yang berintikan pengabdian, kejujuran, tanggung jawab, disiplin, keadilan dan kewibawaan, sehingga dapat memberikan pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat sesuai dengan hati nurani rakyat.

Selain memiliki peranan di atas, aparatur administrasi negara juga harus memiliki cara-cara yang spesifik agar lebih efektif dan efisien untuk tercapainya *good governance*, cara-cara tersebut adalah sebagai berikut.¹⁴⁷

1. kerja yang ketat pada peraturan (*rule*)
2. tugas yang khusus (spesialisasi)
3. kaku dan sederhana (*zakelijk*)
4. penyelenggaraan yang resmi (formal)
5. pengaturan dari atas ke bawah (hierarkis)
6. berdasarkan logika (rasional)
7. tersentralistik (otoritas)
8. taat dan patuh (*obedience*)
9. tidak melanggar ketentuan (*discipline*)
10. terstruktur (sistematis)
11. tanpa pandang bulu (*impersonal*)

Secara garis besar birokrasi merupakan proses dari bekerjanya dari organisasi agar mencapai tujuannya secara optimal. Birokrasi tidak berbeda dengan organisasi-organisasi lainnya, seperti organisasi perusahaan, organisasi olahraga, organisasi kekuatan sosial politik masyarakat, dan organisasi yang lain. Demikian juga dalam penentuan garis-garis komunikasi, garis-garis kewenangan, dan garis-garis pertanggung jawaban. Apa yang ada dalam birokrasi semua terkandung secara jelas dalam ilmu organisasi. Secara alamiah, organisasi cenderung membengkak. Hal ini menjadi bagian yang terpisahkan dari proses dan dinamika modernisasi, di mana kebutuhan untuk melayani publik semakin meningkat. Logikanya, kebutuhan untuk menambah personel juga semakin nyata. Dengan sendirinya semua bagian dari organisasi ikut membengkak, seperti ruang kerja, perabotan kantor, alat-alat tulis kantor, kendaraan, dan sebagainya. Meski begitu, hal ini bisa menjadi masalah dikemudian hari.

Menurut Rizal Aswam, ada perbedaan antara organisasi sosial dengan organisasi usaha. Organisasi usaha sudah tentu sama dengan organisasi

¹⁴⁷ H. Inu Kencana Syafiie, *Birokrasi Pemerintahan Indonesia*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2004, hal 90

birokrasi, yang memiliki hirarki yang di dalam bagian organisasi berbentuk kerucut itu, memiliki legitimasi yang hampir sama dengan organisasi birokrasi. Organisasi sosial, sekali lagi, memiliki budaya demokrasi utuh yang kebebasan berpendapat dalam bertukar pikiran menjadi landasan dalam proses operasinya. Pimpinan organisasi ibarat seorang seniman, tidak akan pernah merasa tinggi hati dengan jabatan sebagai pemimpin. Segala masukan dan saran yang membangun selalu diterima dan ditampung untuk kemudian dievaluasi tentang bagaimana mengaplikasikannya dan apakah bermanfaat bagi kelancaran pembangunan. Tidak ada yang merasa disalahkan dalam mengemukakan pendapat.¹⁴⁸

Masing-masing individu selalu dihormati atas semua buah pikirannya. Dan yang terpenting adalah menyadari bahwa setiap jiwa dan hati individu mudah terpengaruh oleh faktor-faktor luar sehingga kadang pendapatnya menyebabkan friksi atau gesekan dalam berhubungan. Untuk itu, walaupun secara bersama-sama saling menjaga untuk tidak mengucapkan hal yang menyebabkan ketidak-nyamanan orang lain, tetapi juga untuk berpikiran positif menerima kritik yang terkadang pedas untuk ditelan. Selanjutnya, berpikir positiflah yang harus terus dianut di atas segala-galanya agar gesekan yang menimbulkan hawa panas tidak terus berlanjut kepada konflik dan perpecahan. Suatu yang sulit untuk diimplementasikan dan diciptakan karena dihadapkan dengan budaya berkomunikasi yang berbeda-beda dari masing-masing individu.¹⁴⁹

Di berbagai negara berkembang termasuk indonesia, aktivitas pembangunan menyangkut kepentingan dan kebutuhan masyarakat umum lebih dominan dilaksanakan oleh organisasi pemerintah (organisasi publik). Untuk menjalankan fungsi pelayanan secara baik dan menyentuh

¹⁴⁸ Rizal Aswam, *Rantai Besi Jaringan Persahabatan-Definisi Organisasi Sosial yang Produktif*; <http://www.tandef.net/rantai-besi-jaringan-persahabatan-definisi-organisasi-sosial-yang-produktif>. Diunduh tgl 20 Februari 2011

¹⁴⁹ *Ibid*

pelanggannya, maka diperlukan dukungan berbagai unsur. Unsur-unsur seperti dikemukakan di atas pada semua jenjang organisasi publik atau pemerintahan belum sepenuhnya dimiliki sehingga menjadi penyebab masalah atau kekuatan penghambat masalah utama, diantaranya, adalah:¹⁵⁰

1. kurang baiknya perilaku manusia atau aparat dalam organisasi publik
2. lemahnya pengaturan dan mekanisme kerja
3. kurang memadainya sarana pelayanan pada organisasi publik
4. kualitas aparat yang belum memadai
5. kurangnya pimpinan terhadap bawahan

Peranan birokrasi terasa lebih penting di negara-negara sedang berkembang. Menurut Palmer, ada tiga sebab mengapa peranan di negara-negara sedang berkembang itu lebih sulit dan penting yaitu:¹⁵¹

1. berbeda di negara-negara yang sudah maju yang infrastruktur sosial ekonominya sudah tersedia dalam jumlah yang cukup, dengan demikian birokrasinya hanya bertanggung jawab memelihara infrastruktur itu. Birokrasi di negara berkembang justru bertanggung jawab menyediakan dan memeliharanya. Peranan mereka memang penting, tetapi juga sulit, karena harus merencanakan, melaksanakan, dan memelihara pembangunan ekonomi.
2. Birokrasi di negara sedang berkembang memperoleh sedikit sekali bantuan dari sektor swasta dalam mengejar tujuan-tujuan pembangunan ekonomi dan sosialnya. Hal ini disebabkan karena memang sektor swasta di negara sedang berkembang masih dalam tahap membangun dirinya sendiri. Dalam banyak hal, justru sektor swasta memperoleh bantuan dari pemerintah agar usaha mereka bisa berkembang. Jadi, keadaan di negara berkembang sangat berbeda di negara maju yang ekonominya telah berkembang lebih dulu dalam era ekspansi kapitalisme. Sektor swasta di

¹⁵⁰ Miftah Thoha, *Kepemimpinan Dalam Manajemen; Suatu Pendekatan Perilaku*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hal 34-35

¹⁵¹ Syaukani, Affan Ghaffar, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hal 47

negara berkembang memainkan peranan yang sangat kecil dalam membantu pemerintah membangun infrastruktur sosial dan ekonomi bagi kepentingan umum. Akibatnya, birokrasi di negara sedang berkembang harus bekerja keras untuk mendorong agar sektor swasta mau melakukan investasi dan ikut memajukan perekonomian negara. Dengan kata lain, merekalah yang justru menetapkan prioritas ekonomi yang harus diikuti dalam upaya pengembangan sektor swasta.

3. Birokrasi di negara sedang berkembang juga berperan memobilisasi massa agar mau mengambil bagian dari proses politik, sosial, dan ekonomi. Masih lemahnya berbagai institusi politik, sosial, dan ekonomi di negara berkembang menyebabkan birokrasi harus mengambil bagian dari peranan mereka demi memacu gerak pembangunan.

Banyaknya permasalahan birokrasi belum sepenuhnya teratasi, baik dari sisi internal maupun eksternal. Dari sisi internal, berbagai faktor seperti demokrasi, desentralisasi, dan internal birokrasi, masih berdampak pada tingkat kompleksitas permasalahan dan upaya mencari solusi lima tahun ke depan. Dari sisi eksternal, faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi juga akan kuat berpengaruh terhadap pencarian alternatif kebijakan dalam bidang aparatur negara.

Dari sisi internal, faktor demokratisasi dan desentralisasi telah membawa dampak pada proses pengambilan keputusan publik. Dampak tersebut terkait dengan makin meningkatnya tuntutan akan partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik; meningkatnya tuntutan akan partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik; meningkatnya tuntutan penerapan prinsip tata pemerintahan yang baik;¹⁵² meningkatnya tuntutan dalam pelimpahan tanggung jawab, kewenangan dan pengambilan keputusan.¹⁵³

¹⁵² Tata Pemerintahan yang baik (*good governance*) seperti yang telah diuraikan di awal bab ini, yaitu antara lain transparansi, akuntabilitas, dan kualitas kinerja publik serta taat hukum.

¹⁵³ Sedarmayanti, *Op.cit*, hal 310

Secara khusus dari sisi internal birokrasi, berbagai permasalahan masih banyak yang dihadapi, antara lain: pelanggaran disiplin, penyelenggaraan kewenangan dan banyaknya praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN); rendahnya kinerja sumber daya manusia dan kelembagaan aparatur; sistem kelembagaan (organisasi) dan ketatalaksanaan (manajemen) pemerintahan yang belum memadai; rendahnya kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil (PNS); dan banyaknya peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan tuntutan pembangunan.¹⁵⁴

Prinsip pemerintahan yang baik tidak hanya terbatas pada penggunaan peraturan perundang-undangan yang berlaku, melainkan dikembangkan dengan menerapkan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang tidak hanya melibatkan pemerintah/Negara saja, tetapi melibatkan internal birokrasi dan eksternal birokrasi. Dari aspek pemerintahan, *Good Governance* dapat dilihat melalui aspek:

- a. hukum/kebijakan, ditujukan pada perlindungan kebebasan social, politik dan ekonomi.
- b. Kompetensi administrasi dan transparansi, kemampuan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administratif, keterbukaan informas.
- c. Desentralisasi, desentralisasi dan dekonsentrasi di dalam departemen.
- d. Penciptaan pasar yang kompetitif, penyempurnaan mekanisme pasar, peningkatan peran pengusaha kecil dan segmen lain dalam sektor swasta, deregulasi, dan kemampuan pemerintah dalam mengelola kebijakan makro ekonomi.

Menurut Miyasto, ada beberapa kendala bagi terselenggaranya *Good Governance*, **Pertama**, terlalu dominannya pemerintah dalam perencanaan dan penyelenggaraan pembangunan. Dominasi pemerintah yang besar dalam pembangunan yang terlalu sentralistik, stereotip, mengabaikan heterogenitas

¹⁵⁴ *Ibid*, hal 311

masyarakat dan wilayah yang dihadapi, **Kedua**, tidak berfungsinya fungsi kontrol. Secara formal DPR adalah lembaga yang ditugasi melakukan kontrol terhadap eksekutif. Pengalaman menunjukkan DPR tidak mampu melakukan pengawasan efektif. Beberapa lembaga kontrol lain yang bertugas memberi koreksi terhadap deviasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan misalnya BPK, BPKP, Parpol dan pers ternyata juga tidak berhasil menjalankan fungsinya secara baik. **Ketiga**, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang tidak transparan di samping menyebabkan tidak berjalannya mekanisme *check and balance* juga turunya kredibilitas pemerintah.¹⁵⁵

Menurut penilaian Asian Development Bank (ADB), seperti yang dikutip oleh Miftah Thoha¹⁵⁶, penyelenggaraan pemerintah Indonesia mengandung kelemahan-kelemahan sebagai berikut:

1. Manajemen perencanaan dalam pemerintahan negara belum diselenggarakan secara terpadu dan terintegrasi. Perencanaan operasional, perencanaan sumber daya manusia, perencanaan pembangunan, dan perencanaan anggaran menyebabkan rendahnya efisiensi dan produktivitas administrasi negara.
2. Peranan lembaga pusat sistem administrasi negara. Lembaga pusat seperti Kantor Menpan, LAN, dan BKN dalam melaksanakan tugasnya dan fungsinya lembaga pusat lebih mengutamakan taat aturan daripada kinerja yang lebih baik.
3. Kinerja kepegawaian negara. Sistem pengembangan karir PNS kurang mengharagai profesionalisme dan kinerja.
4. Klasifikasi jabatan .Birokrasi publik belum menerapkan sistem klasifikasi jabatan yang disusun secara profesional. Pemegang suatu jabatan tidak diharuskan memiliki ketrampilan yang diperlukan untuk jabatan tersebut.

¹⁵⁵ Sedarmayanti, *Ibid* hal 312

¹⁵⁶ Miftah Thoha, *Reformasi Aparatur Negara Pasca Amandemen Konstitusi* makalah, 2007

Penempatan seorang pada status jabatan lebih didasarkan pada sistem karir buka sistem jabatan.

5. *Gender mainstreaming*. Perempuan kurang terwakili dalam jabatan pimpinan pada semua sektor, kecuali pendidikan dan kesehatan.
6. Asosiasi profesional PNS. Hingga sekarang, asosiasi profesional PNS masih amat terbatas
7. Desentralisasi. Daerah telah mendapatkan otonomi lebih luas, tetapi pilihan terbatas hanya pada satu model otonomi.
8. Mobilitas PNS daerah. Mobilitas PNS antar daerah amat terbatas, karena tidak adanya mekanisme pemindahan pegawai antar daerah.
9. Sistem data kepegawaian. Pada transfer pegawai dijumpai banyak kegagalan data.
10. Program diklat pegawai kurang mengutamakan pelatihan teknis fungsional.
11. Sistem penggajian amat rumit, tidak memotivasi profesionalisme dan tanggung jawab dan kurang transparan.
12. Praktek KKN dalam penerimaan PNS, penempatan dan promosi pejabat sudah hampir di semua jabatan dan sektor.

Birokrasi di Indonesia menurut Karl. D. Jackson merupakan *bureaucratic polity*. Model ini merupakan birokrasi di mana negara menjadi akumulasi dari kekuasaan dan menyingkirkan peran masyarakat dari politik dan pemerintahan. Ada pula pandangan bahwa birokrasi di Indonesia merupakan birokrasi Parkinson dan Orwel. Hal tersebut dikemukakan oleh Hans Dieter Evers. Birokrasi Parkinson, merujuk pada pertumbuhan jumlah anggota serta pemekaran struktural dalam birokrasi yang tidak terkendali. Birokrasi Orwel merujuk pada pola birokratisasi yang merupakan proses perluasan kekuasaan pemerintah yang dimaksudkan sebagai pengontrol kegiatan ekonomi, politik dan sosial dengan menggunakan regulasi. Dari model tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa birokrasi yang berkembang di

Indonesia adalah birokrasi yang berbelit-belit, tidak efisien dan mempunyai pegawai yang makin bengkak.¹⁵⁷

Dalam posisi dan perannya yang demikian penting dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik, birokrasi sangat menentukan efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Reformasi birokrasi yang terjadi di Indonesia pada dasarnya dirancang sebagai birokrasi yang rasional dengan pendekatan struktural-hirarkikal (tradisi weberian). Pendekatan weberian dalam penataan kelembagaan yang berlangsung dalam pendayagunaan aparatur negara hingga dewasa ini, secara klasikal menegaskan pentingnya rasionalisasi birokrasi yang menciptakan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas melalui pembagian kerja hirarkikal dan horisontal yang seimbang, diukur dengan rasio antara volume atau beban tugas dengan jumlah sumber daya, disertai tata kerja yang formalistik dan pengawasan yang ketat.¹⁵⁸

Mengutip pendapat Miftah Thoha, ada tiga hal yang perlu dilakukan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia dengan mewujudkan perpaduan tiga unsur pokok, di mana dari ketiga hal tersebut, ternyata pada saat ini masih kurang adanya perhatian yang serius untuk memperbaikinya. Hal-hal tersebut, yaitu:¹⁵⁹

- a. Kelembagaan, dalam hal ini perlu adanya pengaturan kelembagaan (*structural setting*) dalam birokrasi di Indonesia. Perencanaan kelembagaan birokrasi Indonesia perlu ditata dan diperbaiki, terutama terkait dengan jumlah lembaga dan jumlah pegawai sesuai dengan kebutuhannya. Di samping itu, perlu telaahan terhadap kelembagaan agar

¹⁵⁷ <http://robeeon.net/politik/birokrasi>, 2009

¹⁵⁸ Prof. Dr. Mustopadidjaja AR, *Reformasi Sebagai Syarat Pemberantasan KKN*, Makalah disampaikan dalam seminar Pembangunan Nasional VIII dengan tema; Penagakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, Denpasar Juli 2002.

¹⁵⁹ Muhlis Irfan, *Menggagas Eksistensi dan Peran Badan Kepegawaian Negara (BKN)*, Jurnal Kepegawaian Negara, Badan Kepegawaian Negara, Jakarta, 2009

tidak terjadi tumpang tindih (*overlapping*) diantara lembaga-lembaga yang dibentuk.

- b. Sistem, yakni sistem yang digunakan dalam menjalankan fungsi-fungsi lembaga-lembaga pemerintahan.
- c. Sumber daya manusia atau aparatur pemerintah, dalam hal ini adalah kualitas aparturnya dan juga perekrutan aparatur yang harus mendasarkan pada standar kebutuhan pegawai.

Untuk mengimplementasikan manajemen sumber daya pemerintahan yang ideal, secara makro perlu dilakukan:¹⁶⁰

1. Restrukturisasi PNS, yaitu menyerasikan komposisi pegawai tetap dan pegawai tidak tetap, komposisi golongan, dan komposisi tingkat pendidikan;
2. Redistribusi PNS antar instansi pusat dan antar instansi daerah;
3. Penerapan sistem kepegawaian yang berorientasi pada kinerja (merit system) dan bersifat nasional.

Reformasi aparatur negara yang diperlukan untuk menciptakan sistem administrasi yang berkemampuan untuk melaksanakan pemerintahan demokratis dan globalisasi perdagangan tidak bisa tidak harus bersifat komprehensif dan mencakup antara lain, penetapan peraturan dasar tentang sistem pemerintahan negara yang sesuai dengan kemajuan bangsa Indonesia, peningkatan kemampuan birokrasi pemerinta khususnya peningkatan birokrasi pemerintahan khususnya psistem kepegawaian, desentralisasi pemerintahan dan upaya pemberantasan korupsi.¹⁶¹

Dengan demikian, maka dalam merumuskan dan mempersiapkan perencanaan strategi, organisasi birokrasi harus memperhatikan beberapa hal berikut ini:

¹⁶⁰ Restrukturisasi Ketenagakerjaan Di Indonesia:
[http://guruhprast.wordpress.com/2008/04/13/restrukturisasi-ketenagakerjaan-di-indonesia//](http://guruhprast.wordpress.com/2008/04/13/restrukturisasi-ketenagakerjaan-di-indonesia/)

¹⁶¹ Sofian Effendi, *Reformasi Aparatur Negara Untuk Melaksanakan Tata Pemerintahan yang Baik*,
http://usupress.usu.ac.id/files/Reformasi%20Birokrasi%20dan%20Korupsi%20di%20Indonesia_Final_no_rmal_bab%201.pdf

1. Menentukan visi, misi, tujuan dan sasaran yang akan dicapai dan perencanaan strategi merupakan keputusan mendasar yang dinyatakan secara garis besar sebagai acuan operasional kegiatan terutama dalam pencapaian tujuan akhir organisasi.
2. Mengenal lingkungan di mana organisasi mengimplemtasikan interaksinya terutama suasana pelayanan yang wajib diselenggarakan oleh organisasi kepada masyarakat.
3. melakukan berbagai analisis yang bermanfaat dalam positioning organisasi dalam percaturan memperebutkan kepercayaan pelanggan.
4. Mempersiapkan semua faktor penunjang yang diperlukan terutama dalam mencapai keberhasilan operasional organisasi.¹⁶²

¹⁶² Sedarmayati, *Op. cit*, hal 318

BAB III

Pelaksanaan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik di Lingkungan Setjen DPR Dalam Memberikan Dukungan Keahlian Untuk Penguatan Fungsi Legislasi Dewan

A. Fungsi Legislasi DPR

Menurut Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit de Louis* seperti dikutip oleh Ashary bahwa fungsi negara hukum harus dipisahkan dalam tiga kekuasaan lembaga negara, yaitu:¹⁶³

1. Kekuasaan Legislatif yang membentuk undang-undang;
2. Kekuasaan Yudikatif, yang menjatuhkan hukuman atas kejahatan dan yang memberikan putusan apabila terjadi perselisihan antara para warga;
3. Kekuasaan Eksekutif, yang melaksanakan undang-undang, memaklumkan perang, mengadakan perdamaian dengan negara-negara lain, menjaga tata tertib, menindas pemberontakan dan lain-lain.

Berawal dari pemisahan kekuasaan dalam negara menurut Montesquieu inilah kemudian berkembang pemikiran mengenai adanya kekuasaan legislatif dalam suatu negara yang dipegang oleh Badan Perwakilan atau Lembaga Perwakilan yang dalam hal ini maksudnya adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Adanya pemisahan kekuasaan dalam negara ini bertujuan untuk menjamin kebebasan warga negara dan mencegah kekuasaan yang absolut.

Muchtar Pakpahan membagi fungsi DPR secara garis besar kedalam tiga fungsi yaitu, *legislative function* (fungsi legislatif), *controlling function* (fungsi pengawasan) dan *budgeting function* (fungsi budget atau anggaran).¹⁶⁴

Ali Moertopo juga mengemukakan hal yang sama bahwa tugas pokok DPR adalah a. dibidang legislatif, bersama-sama dengan pemerintah menentukan pokok-pokok kebijakan pemerintahan melalui perundang-undangan, b. bidang anggaran, menentukan anggaran belanja dan penerimaan negara bersama dengan

¹⁶³ Ashary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta: UI Press, 1995, hal. 28.

¹⁶⁴ Muchtar Pakpahan, *DPR RI Semasa Orde Baru*,: Pustaka Sinar Harapan Jakarta, 1994, hal. 18

pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan yang disetujui bersama, c. bidang pengawasan, melalui komisi-komisi pengawasan terhadap pemerintah dengan mempunyai hak bertanya, angket dan lain-lain.¹⁶⁵

Sementara menurut B.N Marbun, ada empat fungsi utama yang dimiliki oleh DPR, pertama fungsi legislasi atau pembuat undang-undang, kedua fungsi kontrol atau pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan ketiga fungsi budget atau persetujuan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta keempat penampung dan penyalur aspirasi masyarakat.¹⁶⁶

Fungsi pokok DPR adalah membuat undang-undang yang berarti menjadi landasan hukum bagi pemerintah dalam membuat kebijakan publik. Menurut Miriam Budiardjo bahwa “lembaga legislatif adalah lembaga yang “*legislate*” atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat.”¹⁶⁷ sedangkan menurut David E. After bahwa badan legislatif terdiri dari wakil-wakil rakyat dan semua penetapan undang-undang harus disetujui oleh legislatif.¹⁶⁸

Selain itu, fungsi legislatif juga menyangkut empat bentuk kegiatan , yaitu:¹⁶⁹

1. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiative*)
2. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*)
3. Persetujuan atau pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*)
4. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat

¹⁶⁵ Ali Moertopo, *Strategi Politik Nasional*, Jakarta : CSIS, 1974, hal.18-19

¹⁶⁶B.N. Marbun, *Op.Cit.*,hal. 1 : Lihat juga Max Boboy yang mengatakan fungsi parlemen atau lembaga perwakilan ,yaitu : a. fungsi perundang-undangan, b. fungsi pengawasan, c. sarana pendidikan dalam Max Boboy, *Op.Cit.*, Hal. 28-29.

¹⁶⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, : PT Gramedia, Jakarta 1989, hal.173.

¹⁶⁸ David E. Apter, *Pengantar Analisa Politik*,: CV Rajawali, Jakarta, 1985, hal. 230-234.

¹⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*,Rajawali Pers, Jakarta, hal 300.

lainnya (*binding decision making an international agreement and traeties or other legal binding document*).

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 tugas parlemen adalah menjalankan fungsi: *pertama*, fungsi membuat undang-undang (disebut fungsi legislasi); *kedua*, fungsi melakukan pengawasan (disebut fungsi pengawasan); dan *ketiga*, fungsi anggaran. Walaupun konstitusi telah menetapkan sejumlah fungsi tersebut, tetapi dalam perjalanan sejarah, tetap saja terjadi perdebatan tentang apa yang menjadi tugas DPR. Jadi, tidak terbatas kepada tiga fungsi tersebut, tetapi fungsi-fungsi tersebut bisa diperluas.¹⁷⁰

Salah satu keputusan dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tahun 1999 adalah diadakannya perubahan atas Undang-Undang Dasar 1945, kemudian berlanjut sampai pada amandemen Undang-Undang Dasar 1945 tahap keempat. Ada beberapa permasalahan yang timbul berkaitan dengan Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945, yaitu:¹⁷¹

1. Walaupun perubahan tersebut diarahkan untuk menghapus Penjelasan UUD 1945, tapi hal ini tidak pernah secara jelas dinyatakan. Oleh karenanya dapat dikatakan bahwa secara yuridis penjelasan UUD 1945 masih berlaku, termasuk penjelasan Pasal 5 Ayat (1);
2. Dari segi perumusan bunyi undang-undang, Perubahan Pertama UUD 1945 seharusnya berimplikasi pada perumusan bunyi bagian awal suatu undang-

¹⁷⁰ Ada beberapa pendapat para ahli soal fungsi parlemen, yang intinya adalah sama. Menurut Prof. Miriam Budiardjo, ada 2 fungsi yang dimiliki DPR, 1) Fungsi menentukan policy (kebijaksanaan) dan membuat undang-undang, 2) fungsi mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Menurut Prof. Bintan Saragih, ada 3 fungsi yang dimiliki DPR, 1) fungsi membentuk undang-undang bersama presiden, 2) fungsi membentuk undang-undang tentang APBN bersama presiden, 3) fungsi mengawasi pemerintah. Sedangkan menurut Alfian ada 4 fungsi yang dimiliki DPR, 1) fungsi legislatif, 2) fungsi pengawasan atau kontrol sosial, 3) fungsi wakil rakyat/penyalur aspirasi dan kepentingan masyarakat, dan 4) fungsi lain-lain, antara lain yang menyangkut hal yang berkaitan dengan hubungan kerjasama internasional.

¹⁷¹ Satya Arinanto, “ DPR-RI dan Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dalam Periode 1999-2002: Jenis dan Karakter Riset yang dibutuhkan untuk Melaksanakan Fungsi Legislasi.” Makalah disampaikan dalam workshop tentang Pelayanan Riset Terhadap Eksistensi Legislatif Dalam Penyusunan Produk Perundang-undangan, Komisi Hukum Nasional dan FH Universitas Andalas dan Law Office Hermayulis & Partner, Jakarta 31 Juli 2002, hal.3.

undang, yang semula menyatakan, “ *Dengan Rakhmat Tuhan Yang Maha Esa*”, “*Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*”. Namun implikasi dari perubahan ini tidaklah sederhana. Kesepakatan MPR untuk mempertahankan Sistem Pemerintahan (kuasi) Presidensil akan mengalami permasalahan apabila rumusan yang kedua diterapkan karena jika undang-undang dibentuk oleh parlemen, maka secara teoritis hal ini akan berkaitan dengan penerapan sistem parlementer;

3. Secara sosiologis harus diadakan intropeksi tentang kesiapan DPR untuk berperan sebagai lembaga pembentuk undang-undang.

Konsekuensi politis atas imbas kekuasaan ini sejalan dengan tugas pokok lembaga parlemen, yaitu:¹⁷²

1. Mengambil inisiatif atas upaya pembentukan undang-undang;
2. Mengubah atau melakukan amandemen terhadap berbagai peraturan perundang-undangan;
3. Mengadakan perdebatan atas kebijakan umum;
4. Mengawasi pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembelanjaan negara.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen, baik lembaga negara yang kewenangannya diberikan langsung oleh konstitusi maupun lembaga negara yang kewenangannya diberikan secara langsung oleh undang-undang. Jimly Asshiddiqie menyebutkan terdapat lebih dari 30 lembaga negara yang disebut secara langsung maupun tidak langsung.¹⁷³Ke-30 lembaga negara

¹⁷² Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Parlemen dan Pemerintah Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, 1996, hal 94.

¹⁷³ 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat; 2) Presiden; 3) Wakil Presiden; 4) Menteri dan Kementerian Negara; 5) Dewan Pertimbangan Presiden; 6) Duta; 7) Konsul; 8) Pemerintahan Daerah Provinsi; 9) Gubernur; 10) DPRD Provinsi; 11) Pemerintahan Daerah Kota; 12) Walikota; 13) DPRD Kota; 14) Pemerintahan Daerah Kabupaten; 15) Bupati; 16) DPRD Kabupaten; 17) DPR; 18) DPD; 19) KPU; 20) Bank Sentral; 21) BPK; 22) MA; 23) MK; 24) KY; 25) TNI; 26) Kepolisian RI; 27) Angkatan Darat; 28) Angkatan Laut; 29) Angkatan Udara; 30) Satuan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus dan istimewa; 31) Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman; 32) Kesatuan Masyarakat Adat. Jimly Asshiddiqie, *Membangun Sistem dan Kelembagaan Pasca Perubahan UUD 1945*, Makalah disampaikan pada acara Simposium Nasional “Mewujudkan Cita-Cita Bangsa: Mengatasi Transisi yang tak kunjung pasti, Diselenggarakan oleh The Habibie Center di Universitas Muhammadiyah Malang, 1 Desember 2005, hal 11-12.

tersebut dapat dibedakan dari dua segi, yaitu dari segi fungsinya dan dari segi hierarkinya. Hieraraki antar lembaga negara itu penting untuk ditentukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara itu. Mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah perlu dipastikan untuk menentukan pengaturan subjek hukum dari masing-masing lembaga negara dalam mengeluarkan produk kebijakan hukum.

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandeman, lembaga DPR sudah mulai memunculkan peranannya dalam bidang legislasi, anggaran maupun pengawasan.¹⁷⁴ Karena ketiga hal tersebut inilah DPR akan menjalankan kewenangannya sebagai lembaga legislatif untuk selalu melakukan tugas dan tanggung jawabnya. Dalam menjalankan fungsi legislasi DPR berkewajiban untuk menciptakan suatu produk politik hukum yang berupa undang-undang sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.¹⁷⁵

Oleh sebab itu, peranan DPR setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen oleh MPR sejak tahun 1999-2002 sangat menentukan konstelasi ketatanegaraan dalam menciptakan produk-produk politik hukum yang berupa undang-undang. Yang sebelumnya produk politik hukum (yang berupa peraturan perundang-undangan) hampir secara keseluruhan dikeluarkan dan diciptakan oleh kekuasaan eksekutif (Presiden).

Dengan adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 terutama Pasal 5 ayat (1) dan diikuti dengan perubahan Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 ini berdampak pada penguatan posisi DPR dalam proses legislasi. Hal ini telah menggeser praktek yang selama ini.¹⁷⁶ Di mana setiap produk peraturan

¹⁷⁴ Lihat Pasal 20A UUD 1945 Perubahan kedua.

¹⁷⁵ DPR Memegang kekuasaan membentuk undang-undang, Pasal 5 ayat (1) Perubahan Pertama UUD 1945.

¹⁷⁶ Saldi Isra, *Amandemen Lembaga Legislatif dan Eksekutif: Prospek dan Tantangan*, Jurnal Unisia No.49/XXVI/III, Yogyakarta, 2003, hal 224

perundang-undangan selalu dari Presiden dan DPR hanya tukang stempel pemerintah dalam membuat undang-undang.

Perubahan terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang menegaskan bahwa DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Demikian pula Pasal 5 ayat (1) telah diubah pada perubahan pertama menjadi *Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR*.¹⁷⁷ Ketentuan ini menunjukkan bahwa meskipun ada perubahan, tidak berarti ada pemisahan kekuasaan (*seperation of power*) antara DPR dan Presiden dalam membentuk undang-undang. Menurut Bagir Manan yang ada adalah pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan mencerminkan pula kekuasaan membentuk undang-undang dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.¹⁷⁸ Sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu juga, setiap anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. Kewenangan ini berkaitan erat dengan ketentuan yang ada di dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 20A ayat (1) UUD (amandemen kedua) memberi landasan konstitusional bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Berdasarkan ketiga fungsi tersebut, kepada anggota DPR secara kolektif diberikan hak-hak berupa hak interpelasi¹⁷⁹, hak angket¹⁸⁰, dan hak menyatakan pendapat¹⁸¹ (Pasal 20A ayat (2) UUD). Adapun secara individual,

¹⁷⁷ Lihat Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁷⁸ Bagir Manan. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 baru*, FH UII, Yogyakarta, 2003, hal 24

¹⁷⁹ Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara (Lihat Penjelasan Pasal 27 huruf a UU No. 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Susduk)).

¹⁸⁰ Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (Lihat Penjelasan Pasal 27 huruf b UU Susduk).

¹⁸¹ Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia internasional disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut

Pasal 20A ayat (3) UUD memberi hak kepada anggota DPR berupa hak mengajukan pertanyaan¹⁸², hak menyampaikan usul dan pendapat¹⁸³, serta hak imunitas¹⁸⁴.

Pasal 20 UUD secara khusus mengatur soal fungsi legislasi yang diemban DPR. Bahwa DPR-lah yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang, bahwa pembahasan undang-undang dilakukan bersama presiden, bahwa undang-undang harus mendapatkan ‘persetujuan bersama’ DPR dan presiden, hingga mekanisme konstitusional mengenai pengesahan undang-undang.

Sebagai tambahan pengaturan atas fungsi legislasi DPR, terutama ketika dikaitkan dengan hak konstitusional anggota DPR, Pasal 21 ayat (1) UUD (amandemen pertama) menyatakan bahwa anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang (RUU). Mekanisme pengesahan RUU usul inisiatif tersebut pun sedikit diatur dalam ayat (2) pasal yang sama. Termasuk dalam fungsi legislasi DPR, adalah kewenangan untuk menyetujui atau menolak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)¹⁸⁵ yang dibentuk presiden, yang apabila ditolak dinyatakan harus dicabut¹⁸⁶.

pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket atau terhadap dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden (Lihat Penjelasan Pasal 27 huruf c UU Susduk).

¹⁸² Hak mengajukan pertanyaan adalah hak anggota DPR untuk menyampaikan pertanyaan baik secara lisan maupun tertulis kepada pemerintah bertalian dengan tugas dan wewenang DPR (Lihat Penjelasan Pasal 28 huruf b UU Susduk).

¹⁸³ Hak menyampaikan usul dan pendapat adalah hak anggota DPR untuk menyampaikan usul dan pendapat secara leluasa baik kepada pemerintah maupun kepada DPR sendiri (Lihat Penjelasan Pasal 28 huruf c UU Susduk). Oleh penjelasan tersebut dinyatakan pula bahwa hak menyampaikan usul dan pendapat ditujukan untuk memberi jaminan kemandirian kepada anggota DPR sesuai hati nurani dan kredibilitasnya. Menurut penjelasan tersebut pula, setiap anggota DPR tidak dapat diarahkan oleh siapa pun dalam proses pengambilan keputusan, meski tatacara penyampaian usul dan pendapat tetap memperhatikan tata krama, etika, moral, sopan santun, dan kepatutan sebagai wakil rakyat.

¹⁸⁴ Hak imunitas adalah hak untuk tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPR dengan pemerintah dan rapat-rapat DPR lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Lihat Penjelasan Pasal 28 huruf f UU Susduk).

¹⁸⁵ Perpu adalah peraturan pemerintah yang memiliki kekuatan hukum dan mengandung materimuatan setara dengan UU, yang dapat dibentuk oleh Presiden dalam keadaan genting yang memaksa (Pasal 22

Masuk pula dalam fungsi legislasi DPR, kewenangan untuk memberikan persetujuan bagi presiden guna membuat perjanjian internasional dengan negara lain, terutama yang mensyaratkan perubahan atau pembentukan undang-undang (Pasal 11 ayat (2) amandemen ketiga UUD RI).¹⁸⁷ Juga kewajiban menerima dan membahas usulan RUU tertentu¹⁸⁸ yang diajukan oleh DPD, mengundang DPD untuk melakukan pembahasan RUU tersebut, serta memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tertentu¹⁸⁹ baik yang diajukan DPR maupun diajukan pemerintah ((Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD, amandemen ketiga). Oleh Pasal 43 dan Penjelasan Pasal 42 ayat (3) UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Susduk) kewajiban untuk mengundang serta memperhatikan pertimbangan DPD dalam pembahasan RUU dipersempit lagi menjadi hanya di awal pembicaraan tingkat I.¹⁹⁰

Dari hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945 soal fungsi legislasi DPR tersebut, dapat dikatakan bahwa pendulum kekuasaan pembentukan undang-undang ini ada di parlemen. Tentu saja hal ini menimbulkan konsekuensi yuridis bagi DPR, antara lain:

ayat (1) UUD RI). Lihat juga Pasal 1 ayat (4) dan Pasal 9 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁸⁶ Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁸⁷ Meski tidak dinyatakan secara tegas, kewenangan DPR untuk membuat persetujuan mengenai perang, perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain yang dinyatakan Presiden (Pasal 11 ayat (1) UUD RI), juga masuk dalam fungsi legislasi.

¹⁸⁸ Yaitu RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta RUU yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22 D ayat (1) amandemen ketiga UUD RI).

¹⁸⁹ Yaitu RUU yang berkaitan dengan pajak, agama, dan pendidikan (Pasal 22D ayat (2) amandemen ketiga UUD RI) serta RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (2) amandemen ketiga UUD RI.

¹⁹⁰ Tingkat-tingkat pembicaraan dalam pembahasan RUU oleh Pasal 32 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2004 dinyatakan diatur dengan Peraturan Tata Tertib DPR. Dan berdasarkan Pasal 137 Peraturan Tata Tertib DPR, yang dimaksud dengan awal pembicaraan tingkat I pembahasan RUU adalah proses penyampaian pandangan, tanggapan, dan pembahasan berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), di luar proses pengambilan keputusan.

1. DPR wajib menyusun prioritas rancangan undang-undang yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat pada umumnya;¹⁹¹
2. DPR dapat menerima masukan atau usulan dari masyarakat/lembaga swadaya masyarakat;¹⁹²
3. DPR dapat membuat sendiri draft Rancangan Undang-Undang;¹⁹³
4. DPR dapat melakukan kerja sama dalam hal penyusunan draft Rancangan Undang-Undang;¹⁹⁴
5. DPR wajib melakukan pengawasan terhadap undang-undang yang telah berlaku;¹⁹⁵
6. DPR wajib melakukan inventarisasi dan evaluasi masalah terhadap undang-undang yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini.¹⁹⁶

Selain itu, Tugas dan wewenang DPR adalah sebagai berikut:¹⁹⁷

¹⁹¹ Hal ini telah dilakukan Badan Legislatif (Baleg) dengan membentuk Tim Kerja Penyusunan Prioritas Rancangan Undang-Undang untuk tahun 2000-2004.

¹⁹² Sejak tahun 2000, DPR telah menerima sejumlah draft RUU yang berasal dari masyarakat/LSM. Salah satu di antaranya draft RUU tentang Kebebasan Untuk Mendapatkan Informasi, yang berasal dari The Indonesia Center for Environmental Law (ICEL), draft RUU tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya (PKB) dari UGM, draft RUU tentang Perubahan UU Nomor 1/1974 tentang Perkawinan Umat Islam dari KOWANI. Usul KOWANI ini banyak menimbulkan reaksi khususnya dari kalangan umat Islam sendiri ketika Baleg menyosialisasikan ke daerah-daerah karena ada beberapa pasal dianggap bertentangan dengan Al-quran dan Sunnah Nabi.

¹⁹³ Pada umumnya draft RUU yang dibuat oleh DPR dipersiapkan oleh Tim Asistensi RUU Setjen DPR dan setiap draft RUU itu dibuat dalam bentuk Naskah Akademik dan draft.

¹⁹⁴ Ada juga draft RUU yang dibuat melalui kerja sama dengan perguruan tinggi, antara lain draft RUU tentang Rahasia Negara.

¹⁹⁵ Pada umumnya pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dilakukan DPR melalui fungsi pengawasan yang dilakukan melalui Komisi atau Sub Komisi yang ada di DPR serta melalui kunjungan kerja ke daerah yang dilakukan DPR pada masa reses. Selain itu Setjen DPR juga memiliki bagian khusus yang melaksanakan pemantauan dan pelaksanaan undang-undang (Bagian Panlak) yang berada di bawah Biro Hukum.

¹⁹⁶ Peran serta DPR dalam menyikapi evaluasi peraturan perundang-undangan dilakukan melalui serangkaian rapat, baik Rapat Kerja (Raker), Rapat Dengar Pendapat (RDP) dan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) ataupun dalam kunjungan kerja yang dilakukan oleh anggota DPR di masa reses. Dari kegiatan yang dilakukan di dalam ataupun di luar gedung DPR, DPR dapat memantau segala bentuk peraturan perundang-undangan yang ada selama ini dan dapat diketahui peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat ataupun yang sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan atau perkembangan zaman.

1. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang;
2. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR, Presiden, atau DPD;
3. Rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD;
4. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah;
5. Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud di atas, diajukan beserta penjelasan, keterangan, dan/atau naskah akademis.

Secara keseluruhan kewenangan yang dimiliki oleh DPR, yang menyangkut perihal peraturan perundang-undangan sebagai lembaga legislatif adalah:¹⁹⁸

- a. DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang;¹⁹⁹ dan setiap anggota DPR berhak mengajukan rancangan undang-undang;²⁰⁰
- b. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;²⁰¹
- c. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu;²⁰²

¹⁹⁷ Pasal 121 Surat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia No. 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia.

¹⁹⁸ *Ibid*, hal 24.

¹⁹⁹ Lihat Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 Perubahan Pertama.

²⁰⁰ Lihat Pasal 21 UUD 1945 Perubahan Pertama. Berdasarkan Pasal 28 huruf a Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD.

²⁰¹ Lihat Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 Perubahan Pertama.

²⁰² Lihat Pasal 20 ayat (3) UUD 1945 Perubahan Pertama.

- d. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang;²⁰³
- e. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari sejak rancangan undang-undang itu disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.²⁰⁴

B. Proses Legislasi/Pembentukan Undang-Undang

1. Asas-asas Hukum Dalam Perundang-undangan

Kata legislasi berasal dari kata *legislation*, yang mempunyai dua makna: pertama, *The enactment of the statues by legislature*; dan kedua, *a statue or body if statues or proposed*. Dalam perkembangan selanjutnya, kata legislasi diartikan sebagai hal pembentukan undang-undang oleh para pembuatnya.²⁰⁵

Menurut Kohler²⁰⁶ hukum dapat dipandang dari tiga sudut:

“...as to the past as product of civilization, as to the present as a means of maintaining of civilization, as to the future as a means of furthering civilization...”

Berdasarkan pernyataan tersebut, hukum mula-mula sebagai *social contract*, selanjutnya diterapkan dan ditegakkan *rule of laws*-nya sebagai suatu *social control* (saling kontrol antara pemerintah dan warganya), dan kemudian berfungsinya sebagai *social engineering* sebagai suatu *legal development* dalam

²⁰³ Lihat Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 Perubahan Pertama.

²⁰⁴ Lihat Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 Perubahan Pertama.

²⁰⁵ A.M. Fatwa, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi; Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hal 95

²⁰⁶ Bambang Prabowo Soedarso, “Kedudukan PP No. 51 Tahun 1993 tentang AMDAL setelah Perubahan UULH”, makalah disampaikan pada Seminar Sehari Tentang Mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai Peluang dan Tantangan Dalam Menghadapi Era Globalisasi, Dekornas GMPLH-Kantor Meneg. LH, Jakarta 17 Februari 1998, hal.2 mengutip Kohler dalam Roscoe Pound, *Interpretation of Legal Hystory*, (Holmes Florida, USA: WM. W. Gaunt&Sons, Inc., 1986), page. 143.

mengantisipasi perkembangan dan pertumbuhan masyarakat dalam berbagai kepentingan.²⁰⁷

Jika dikaitkan dengan fungsi hukum yang terakhir, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan upaya merealisasikan tujuan tertentu (keadilan, ketertiban, dan kepastian hukum), dalam arti mengarahkan, mempengaruhi, pengaturan perilaku dalam konteks kemasyarakatan yang dilakukan melalui dan dengan bersaranakan kaidah-kaidah hukum yang diarahkan kepada perilaku warga masyarakat atau badan pemerintahan.²⁰⁸

Untuk mengetahui ada tidaknya keharmonisan antara pengaturan hukum dalam hal ini adalah fungsi legislasi, perlu dilakukan analisis terhadap norma atau kaidah hukum, mengingat substansi (*legal substance*) merupakan salah satu dari tiga unsur penting dalam hukum.²⁰⁹

Hans Kelsen mengemukakan teori hierarki norma hukum yang dikenal dengan istilah *Stufenbauwtheorie*, sebagai berikut:

*“...the creation of one norm-the lower one-is determined by another-the higher-the creation of which is determined by a still higher norm, and that is regressus is determined by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity...”*²¹⁰

²⁰⁷*Ibid*, hal. 4.

²⁰⁸Arif Sidharta, et. al., *Keterampilan Perancangan Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997), hal. 2. Menurut Soerjono Soekanto, Chalomah Suyanto, dan Hartono Widodo, secara sosiologis, perundang-undangan mempunyai dua fungsi utama, yaitu legalisasi dan legislasi. Legalisasi berarti mengesahkan gejala-gejala yang sudah ada dalam masyarakat, sehingga perundang-undangan merupakan sarana untuk mengadakan pengendalian social (*“social-control”*) dan memperlancar interaksi social (*“social interaction”*). Sedangkan legislasi merupakan proses mengadakan pembaharuan, sehingga perundang-undangan merupakan sarana untuk menciptakan yang baru (*social engineering*). Lihat Soerjono Soekanto, Chalimah Suyanto, dan Hartono Widodo, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, (Jakarta: Bina Aksara, 1998), hal. 76.

²⁰⁹Kedua unsur lainnya adalah struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*). Lihat Lawrence M . Friedman, *American Law*, (London: W.W. Norton & Company, 1984), hal 5-7, dalam Satya Arinanto, Politik Hukum 3, (Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Edisi Pertama Jakarta: 2008), hal. 340.

²¹⁰Hans Kelsen, *Op. Cit.*, hal. 23.

Menurut Kelsen²¹¹ tata kaidah hukum suatu negara merupakan suatu sistem kaidah-kaidah hukum yang hierarkis, yang dalam bentuknya yang sangat sederhana dari tingkat terbawah ke atas sebagai berikut:

1. *kaidah-kaidah individual dari badan-badan pelaksana hukum, terutama pengadilan;*
2. *kaidah-kaidah umum di dalam undang-undang atau hukm kebiasaan; dan*
3. *kaidah-kaidah konstitusi.*

Ketiga macam kaidah tersebut dinamakan kaidah positif. Di atas konstitusi merupakan tempat kaidah dasar hipotesis yang lebih tinggi dan bukan merupakan kaidah positif, akan tetapi merupakan kaidah yang dihasilkan oleh pemikiran yuridis. Sahnya kaidah-kaidah hukum dari golongan tingkat yang lebih rendah tergantung atau ditentukan oleh kaidah-kaidah golongan tingkat yang lebih tinggi.²¹²

Dari sudut pandang teoritis, suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi 4 (empat) unsur sebagai berikut:²¹³

1. Unsur yuridis;²¹⁴
2. Unsur sosiologis;²¹⁵
3. Unsur filosofis;²¹⁶
4. Unsur teknik perancangan.²¹⁷

²¹¹Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hal. 30.

²¹²*Ibid.* hal. 31.

²¹³Dahlan Thaib, *Membangun Kualitas Produk Legislasi Nasional dan Daerah, Proceeding Workshop dan FGD Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Hukum Nasional*, (Jakarta: Baleg DPR RI, 21-22 Mei 2008), hal. 5.

²¹⁴ artinya bahwa suatu perundang-undangan harus jelas kewenangannya, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan keharusan mengikuti tata cara tertentu.

²¹⁵ artinya bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat materi muatannya akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.

²¹⁶ artinya bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus memperhatikan nilai-nilai yang baik dan ideal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, seperti tentang keadilan, kebenaran, kesejahteraan, dan sebagainya.

²¹⁷ artinya bahwa dalam menyusun peraturan perundang-undangan bahasa hukumnya harus dirumuskan secara jelas, tegas, dan tepat. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan tidak boleh

Selain unsur di atas, suatu peraturan perundang-undangan juga harus terkandung asas hukum. Asas hukum merupakan tiang utama bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Di mana asas adalah suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum sebagai *basic truth*, sebab melalui asas hukum pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk ke dalam hukum dan menjadi sumber menghidupi nilai-nilai etis, moral, dan sosial masyarakatnya.²¹⁸

Dalam pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain, asas hukum adalah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Sudikno Mertokusumo mengatakan bahwa asas hukum bukan merupakan hukum konkret melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan hukum positif.²¹⁹

Atas dasar itu, kemudian menurut A. Hamid S. Attamimi yang pandangannya mendasarkan pada asas-asas hukum yang telah dikembangkan oleh Van der Vlies yang membagi asa-asas hukum itu menjadi dua yaitu asas hukum formal dan asas hukum material.²²⁰ Yang menyangkut tentang asas hukum formal, Beliau menyebutkan bahwa adanya asas formal yang berhubungan dengan “bagaimana” statu peraturan, sedangkan yang menyangkut tentang asas hukum materalim, Beliau menyebutkan bahwa adanya asas material yang berhubungan dengan “apanya” statu peraturan.²²¹ Hal ini didasarkan pada

menggunakan rumusan yang tidak jelas, sehingga rumusannya dapat ditafsirkan dalam berbagai arti atau sistematika yang tidak baik, bahasa yang berbelit-belit, dan lain-lain. Khusus berkaitan dengan unsur teknik perancangan Undang-Undang harus berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dalam bagian Lampiran mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dan bahasa perundang-undangan.

²¹⁸ Tim Lab. FH Universitas Muhammadiyah Malang, *Praktek Ilmu Perundang-undangan*, UMM Press, Malang, 2006, hal. 13.

²¹⁹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1991, Hal. 5.

²²⁰ A. Hamid S. Attamimim, *Peranan...Loc cit*, hal 335

²²¹ *Ibid* hal 335-336

pandangan Van de Vlies yang mengikuti Konijnenbelt, di mana dalam membicarakan penetapan (*beschikking*) pada hukum administrasi negara, Konijnenbelt membagi asas-asas yang bersangkutan ke dalam yang formal dan yang material. Termasuk ke dalam yang formal adalah asas yang berhubungan dengan persiapan dan pembentukan keputusan serta berhubungan dengan motivasi dan susunan keputusan dan termasuk ke dalam yang material adalah asas yang berhubungan dengan isi keputusan.²²²

Atas dasar pendapat Konijnenbelt di bidang hukum administrasi negara tentang asas-asas formal dan material tersebut di atas, maka Van der Vlies mengemukakan saran asas-asas formal dan material bagi pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:²²³

1. asas tujuan yang jelas;²²⁴
2. asas organ/lembaga yang tepat;²²⁵
3. asas perlunya pengaturan;²²⁶
4. asas dapat dilaksanakan;²²⁷ dan
5. asas konsensus.²²⁸

²²² *Ibid.*, hal 336

²²³ I.C.Van der Vlies, *Hanboek Wetgeving*: Tjeenk Willink, 1978, hal. 180.

²²⁴ Asas ini mencakup tiga hal, yaitu mengenai ketetapan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk dan tujuan dari bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut. *Ibid.*, hal 186.

²²⁵ Asas ini memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. *Ibid.*, hal 191.

²²⁶ Asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternative atau alternative-alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. *Ibid.*, hal 195

²²⁷ Mengenai asas ini orang melihatnya sebagai usaha untuk dapat ditegakkannya peraturan perundang-undangan bersangkutan. Sebab tidak ada gunanya suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan. *Ibid.*, hal 197.

²²⁸ Asas ini menunjukkan adanya kesepakatan rakyat dengan pemerintah untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. *Ibid.*, hal 200.

Sedangkan asas-asas material dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;²²⁹
2. asas tentang dapat dikenali;²³⁰
3. asas perlakuan yang sama dalam hukum;²³¹
4. asas kepastian hukum;²³²
5. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.²³³

Dari asas-asas hukum (umum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik yang formal maupun yang material sebagaimana disebutkan oleh Van der Vlies, maka asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah disebutkan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu meliputi:

- a. asas kejelasan tujuan;²³⁴
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;²³⁵
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;²³⁶

²²⁹ Asas ini ialah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya. *Ibid.*, hal 205.

²³⁰ Asas ini yang dapat dikemukakan ialah apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, lebih-lebih oleh yang berkepentingan, maka akan kehilangan tujuan sebagai peraturan.. *Ibid.*, hal 207.

²³¹ Asas ini menunjukkan pada tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat. *Ibid.*, hal 209.

²³² Asas ini merupakan salah satu sendi asas umum negara atas hukum. *Ibid.*, hal 212.

²³³ Asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum juga bagi masalah-masalah khusus. *Ibid.*, hal. 206.

²³⁴ Bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Penjelasan Pasal 5 huruf a UU No. 10 Tahun 2004.

²³⁵ Bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang. Penjelasan Pasal 5 huruf b UU No. 10 Tahun 2004.

²³⁶ Bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan. Penjelasan Pasal 5 huruf c UU No. 10 Tahun 2004.

- d. dapat dilaksanakan;²³⁷
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;²³⁸
- f. kejelasan rumusan;²³⁹
- g. keterbukaan.²⁴⁰

Sementara untuk materi muatan peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu meliputi:²⁴¹

- a. pengayoman;²⁴²
- b. kemanusiaan;²⁴³
- c. kebangsaan;²⁴⁴
- d. kekeluargaan;²⁴⁵

²³⁷ Bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis. Penjelasan Pasal 5 huruf d UU No. 10 Tahun 2004.

²³⁸ Bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Penjelasan Pasal 5 huruf e UU No. 10 Tahun 2004.

²³⁹ Bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpelasi dalam pelaksanaannya. Penjelasan Pasal 5 huruf f UU No. 10 Tahun 2004.

²⁴⁰ Bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Penjelasan Pasal 5 huruf g UU. No. 10 Tahun 2004.

²⁴¹ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

²⁴² Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap peraturan perundang -undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat. Penjelasan Pasal 6 huruf a UU No. 10 Tahun 2004.

²⁴³ Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional. Penjelasan Pasal 6 huruf b UU No. 10 Tahun 2004.

²⁴⁴ Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Penjelasan Pasal 6 huruf c UU No. 10 Tahun 2004.

- e. kenusantaraan;²⁴⁶
- f. bhineka tunggal ika;²⁴⁷
- g. keadilan;²⁴⁸
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;²⁴⁹
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/ atau²⁵⁰
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.²⁵¹

2. Tahap Pembentukan Undang-Undang

a. Tahap Perencanaan

Proses atau tata cara pembentukan undang-undang merupakan suatu tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan untuk membentuk undang-undang. Proses ini diawali dari terbentuknya suatu ide atau gagasan

²⁴⁵ Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan. Penjelasan Pasal 6 huruf d UU No. 10 Tahun 2004.

²⁴⁶ Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Penjelasan Pasal 6 huruf e UU No. 10 Tahun 2004.

²⁴⁷ Yang dimaksud dengan “asas bhineka tunggal ika” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Penjelasan Pasal 6 huruf f UU No. 10 Tahun 2004.

²⁴⁸ Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali. Penjelasan Pasal 6 huruf g UU No. 10 Tahun 2004.

²⁴⁹ Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial. Penjelasan Pasal 6 huruf h UU No. 10 Tahun 2004.

²⁵⁰ Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum. Penjelasan Pasal 6 huruf i UU No. 10 Tahun 2004.

²⁵¹ Yang dimaksud dengan asas sesuai dengan bidang hukum masing-masing antara lain. dalam Hukum Pidana misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas p raduga tak bersalah; b. dalam Hukum Perdata misalnya dalam hukum perjanjian antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan iktikad baik. Penjelasan Pasal 6 huruf j UU No. 10 Tahun 2004.

tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang kemudian dilanjutkan dengan kegiatan mempersiapkan rancangan undang-undang baik oleh DPR, DPD, maupun oleh Pemerintah, kemudian pembahasan rancangan undang-undang di DPR untuk mendapatkan persetujuan bersama, dilanjutkan dengan pengesahan dan diakhiri dengan pengundangan.²⁵²

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.²⁵³

Dalam tahap perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan inilah pada awalnya tertuang suatu program perencanaan di bidang perundang-undangan secara nasional. Pengertian Program Legislasi Nasional (Prolegnas) menurut UU Nomor 10 tahun 2004 adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.²⁵⁴ Pengertian ini menunjukkan bahwa prolegnas merupakan instrumen mekanisme perencanaan hukum, yakni para pembentuk undang-undang (DPR dan Pemerintah) merencanakan pembangunan materi hukum melalui perundang-undangan melalui suatu program yang terencana, terpadu dan tersistematis.

Secara garis besar prolegnas merupakan bagian dari sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional terdiri atas 4 (empat) sub-sistem atau unsur, yaitu budaya atau kesadaran hukum (*legal culture*), materi hukum (*legal substance*), aparat hukum (*legal apparatus*) dan sarana prasarana hukum (*legal structure*).²⁵⁵ Pendekatan kesisteman (*system approach*) inilah yang digunakan

²⁵² Maria Farida Indarti S. *Ilmu Perundang-undangan 2;Proses dan teknik pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal 9.

²⁵³ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

²⁵⁴ Pasal 1 angka 9 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁵⁵ Sistem hukum ini lazimnya merujuk pada pemikiran Lawrence M. Friedman yang mensarikan 3 unsur sistem hukum dalam a. *structure* (tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga); b. *substance*

dalam politik hukum nasional sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM).²⁵⁶ Menurut pendekatan ini, yang dimaksud hukum adalah Undang-Undang itu sendiri dan berada dalam sub-sistem materi hukum (*legal substance*).

Secara teknis, prolegnas memuat daftar rancangan undang-undang yang akan dibentuk dalam suatu periode tertentu berdasarkan metode dan parameter tertentu.²⁵⁷ Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, penyusunan Prolegnas di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh Departemen Hukum dan HAM, yaitu oleh BPHN. Sedangkan di DPR, Badan Legislasi (Baleg)²⁵⁸ bertugas untuk mengkoordinasikan penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR serta penyusunan Prolegnas antara Pemerintah dan DPR.

Salah satu tugas Baleg sebagai suatu alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap adalah menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk satau masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD. Terkait dengan tugas tersebut, Baleg juga bertugas mengkoordinasikan penyusunan prolegnas antara DPR dan Pemerintah.²⁵⁹

(materi hukum); dan c. *legal culture* (budaya hukum). Lihat Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction*, New York: W.W. Norton and Company, 1984.

²⁵⁶ Lihat Dokumen RPJM 2004-2009 Bab 9 Pembentukan Sistem dan Politik Hukum sebagai lampiran dari Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang RPJM 2004-2009.

²⁵⁷ Ditegaskan dalam penjelasan Pasal 15 UU Nomor 10 tahun 2004 bahwa dalam prolegnas tersebut ditetapkan skala prioritas sesuai perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut maka prolegnas memuat program legislasi jangka panjang, menengah atau tahunan seiring dengan program atau rencana pembangunan nasional guna mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945. Karenanya arah kebijakan dalam prolegnas disesuaikan agar sejalan dengan arah kebijakan pembangunan nasional yang dilakukan dalam periode yang sama.

²⁵⁸ Baleg berkedudukan sebagai pusat pembentukan undang-undang/hukum nasional yang dibentuk oleh DPR sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.

²⁵⁹ Pasal 60 huruf a dan huruf b Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib

Dalam proses penyusunan prolegnas di DPR, Baleg mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, DPD dan/atau masyarakat.²⁶⁰ Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Perpres Nomor 61 Tahun 2005 bahwa dalam menjalankan fungsi koordinator dalam penyusunan prolegnas tersebut Baleg, selain memperhatikan usulan dari internal DPR yang berasal dari fraksi-fraksi dan/atau komisi, dapat meminta atau memperoleh bahan dan/atau masukan dari Dewan Perwakilan Daerah dan/atau masyarakat. Dalam teknis pelaksanaannya, Baleg meminta usulan dari fraksi, komisi, atau DPD paling lambat 1 (satu) masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas. Usulan dimaksud disampaikan oleh fraksi, komisi, atau DPD paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja dalam masa sidang²⁶¹ sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas. Usulan dari fraksi atau komisi disampaikan oleh pimpinan fraksi atau pimpinan komisi kepada pimpinan Baleg. Sedangkan usulan dari DPD disampaikan oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan oleh pimpinan DPR disampaikan kepada Badan Legislasi.²⁶² Keterlibatan pimpinan fraksi dan komisi serta pimpinan DPD serta masyarakat tidak hanya dalam hal penyampaian usulan. Badan Legislasi dapat mengundang pula pimpinan fraksi, pimpinan komisi, pimpinan alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi, dan/atau masyarakat dalam penyusunan prolegnas dimaksud.²⁶³

Usulan yang disampaikan baik oleh fraksi, komisi, DPD dan/atau masyarakat disampaikan secara tertulis dengan menyebutkan judul rancangan undang-undang yang diusulkan dengan menyertakan beberapa alasan dan atau latar belakang dari usulan tersebut yang memuat:

- a. urgensi dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;

²⁶⁰ Pasal 104 Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib

²⁶¹ Pembagian masa kerja DPR dalam satu tahun sidang. Satu Tahun Sidang terdiri dari empat masa persidangan. Masa persidangan meliputi masa sidang dan masa reses.

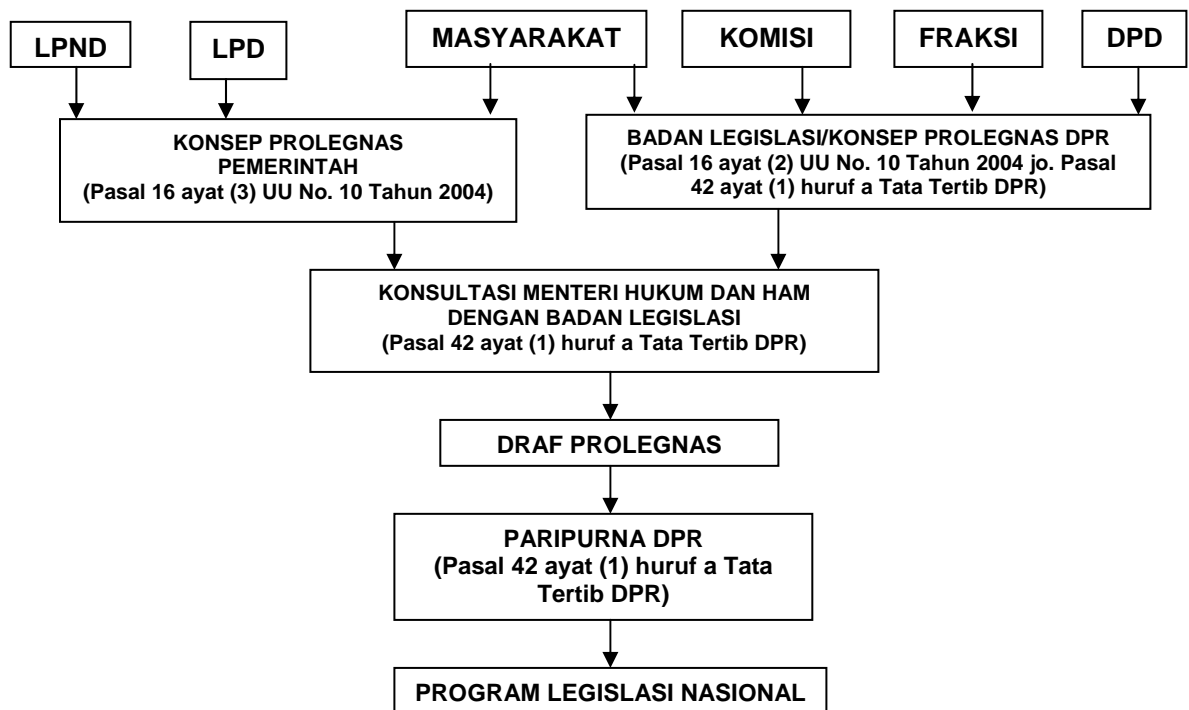
²⁶² Pasal 8 Perpres Nomor 61 Tahun 2005 tentang tata cara penyusunan dan pengelolaan prolegnas

²⁶³ Pasal 105 Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib

- c. pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur; dan
 d. jangkauan serta arah pengaturan.²⁶⁴

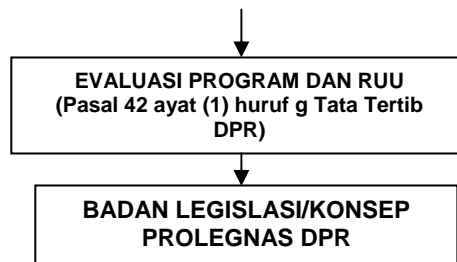
Hal ini berarti suatu usulan rancangan undang-undang yang diajukan dalam prolegnas harus memiliki kejelasan mengenai konsepsi rancangan undang-undang dengan penjelasan yang lengkap tentang pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Selanjutnya judul rancangan undang-undang yang berasal dari masukan dan usulan beberapa pihak diatas diinventarisasi oleh Sekretariat Baleg untuk dibahas dan ditetapkan oleh Baleg, sebagai bahan dalam rapat koordinasi dengan menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.²⁶⁵ Untuk lebih jelasnya penyusunan Prolegnas dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan 3.1
Skema Penyusunan Prolegnas.
 Sumber: Deputi Bidang Persidangan dan KSAP tahun 2006



²⁶⁴ Pasal 104 ayat (8) Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib, lihat juga Pasal 4 ayat (2) Perpres Nomor 61 Tahun 2005

²⁶⁵ Pasal 104 ayat (9) Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib



b. Tahap Persiapan

(1). Rancangan Undang-Undang dari Presiden

Rancangan undang-undang baik yang berasal dari DPR, Presiden, maupun dari DPD disusun berdasarkan Prolegnas.²⁶⁶ Khusus mengenai rancangan undang-undang yang berasal dari DPD adalah rancangan undang-undang 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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.²⁶⁷

Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.²⁶⁸ Dalam tahap persiapan ini juga dikenal adanya proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi.²⁶⁹ Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi

²⁶⁶ Lihat Pasal 17 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁶⁷ Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁶⁸ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁶⁹ Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian hukum tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis. Dalam pelaksanaannya kegiatan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi adalah pengkajian yang komprehensif terhadap suatu rancangan undang-undang dengan tujuan untuk mengetahui apakah rancangan tersebut dalam berbagai aspek telah mencerminkan keselarasan dan kesesuaian dengan pedoman perundang-undangan nasional lain, dengan hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat atau konvensi dan perjanjian internasional yang telah diratifikasi

rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.²⁷⁰

Proses harmonisasi harus dimulai dari naskah akademis. Menurut Harry Alexander yang dimaksud dengan naskah akademis adalah naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu. Bentuk dan isi naskah akademis memuat gagasan pengaturan suatu materi hukum bidang tertentu yang telah ditinjau secara “*holistik-futuristik*” dan dari berbagai aspek ilmu, dilengkapi dengan referensi yang memuat urgensi, konsepsi, landasan, alas hukum, prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan ke dalam bentuk uraian yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum dan sesuai dengan politik hukum yang telah digariskan.²⁷¹

Rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh Presiden diajukan dengan surat Presiden²⁷² kepada Pimpinan DPR.²⁷³ DPR mulai membahas rancangan undang-undang dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak surat Presiden diterima.²⁷⁴ Berikut adalah gambar rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden:

oleh pemerintah RI, Moh. Hasanwagakusuma, *Perumusan Harmonisasi Hukum Tentang Metodologi Harmonisasi Hukum*, Jakarta, BPHN, 1996/1997, hal 37.

²⁷⁰ Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

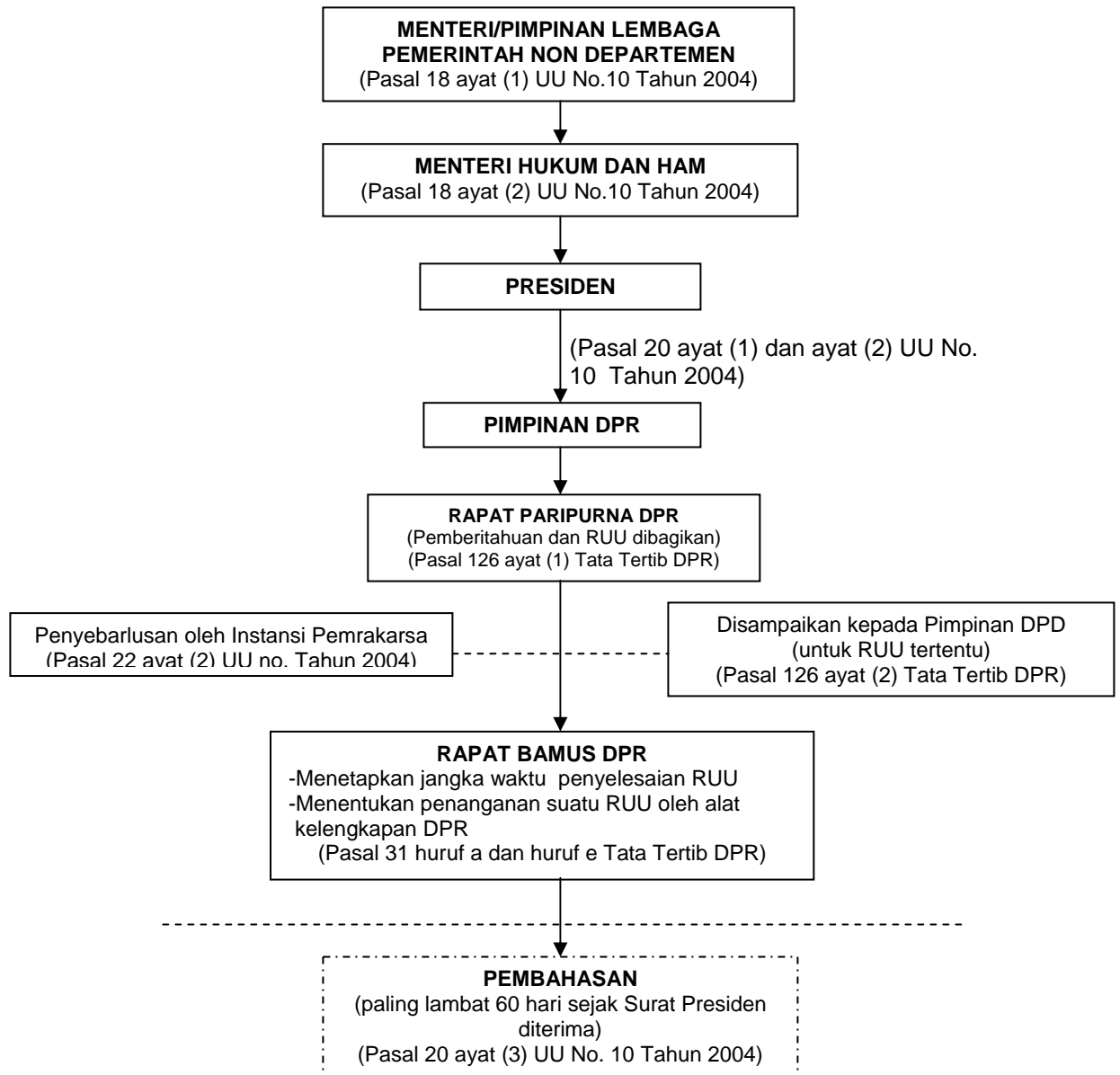
²⁷¹ Harry Alexander, *Panduan Perancangan Undang-Undang di Indonesia*, Solusindo, Jakarta, 2004, hal. 120.

²⁷² Surat Presiden sekurang-kurangnya memuat: a) menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden dalam pembahasan, b) sifat penyelesaian rancangan undang-undang yang dikehendaki dan c) cara penanganan atau pembahasannya, Pasal 26 ayat (2) Peraturan Presiden nomor 68 Tahun 2005 Tentang Tata cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, , Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

²⁷³ Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁷⁴ Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Bagan 3.2
Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden
Sumber: Deputi Bidang Persidangan dan KSAP tahun 2006



(2). Rancangan Undang-Undang dari DPR

Rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden.²⁷⁵ Sekurang-kurangnya 13 (tiga belas) orang Anggota dapat mengajukan usul inisiatif RUU²⁷⁶ dan dapat juga diajukan oleh Komisi, Gabungan Komisi, atau Baleg.²⁷⁷ Usul rancangan undang-undang beserta penjelasan keterangan dan/atau naskah akademis disampaikan secara tertulis oleh Anggota atau pimpinan komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, atau Pimpinan Baleg kepada Pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama fraksinya setelah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi.²⁷⁸

Dalam rapat paripurna berikutnya setelah usul inisiatif rancangan undang-undang diterima oleh Pimpinan DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada Anggota tentang masuknya usul inisiatif rancangan undang-undang tersebut kemudian dibagikan kepada seluruh anggota,²⁷⁹ rapat paripurna juga memutuskan apakah usul rancangan undang-undang tersebut secara prinsip dapat diterima menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR atau tidak.

Keputusan rapat paripurna diambil setelah diberikan kesempatan kepada Fraksi untuk memberikan pendapatnya.²⁸⁰ Keputusan tersebut dapat berupa persetujuan tanpa perubahan, persetujuan dengan perubahan atau

²⁷⁵ Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁷⁶ Pasal 130 ayat (1) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

²⁷⁷ Lihat Pasal 130 ayat (2) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

²⁷⁸ Pasal 130 ayat (3) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

²⁷⁹ Pasal 130 ayat (4) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

²⁸⁰ Pasal 130 ayat (6) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

penolakan.²⁸¹ Jika persetujuan dengan perubahan, DPR menugaskan kepada komisi, Gabungan Komisi, Baleg, atau Panitia Khusus (Pansus)²⁸² untuk menyempurnakan rancangan undang-undang tersebut.²⁸³ Jika rancangan undang-undang yang telah disetujui tanpa perubahan atau yang telah disempurnakan disampaikan kepada Presiden oleh Pimpinan DPR dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang tersebut bersama-sama dengan DPR.²⁸⁴

Dalam waktu 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterimanya surat tentang penyampaian rancangan undang-undang dari DPR, Presiden menunjuk Menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan.²⁸⁵ Pengusul berhak mengajukan perubahan selama usul rancangan undang-undang belum dibicarakan dalam Badan Musyawarah (Bamus)²⁸⁶ yang membahas penentuan waktu pembicaraan dalam Rapat Paripurna usul rancangan undang-undang tersebut.²⁸⁷ Pengusul juga berhak menarik usulnya kembali, selama usul rancangan undang-undang belum diputuskan menjadi rancangan undang-undang oleh Rapat Paripurna.²⁸⁸

²⁸¹ Pasal 130 ayat (7) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

²⁸² DPR, apabila memandang perlu, dapat membentuk Pansus yang bersifat sementara. Susunan dan keanggotaan Pansus ditetapkan oleh rapat paripurna berdasarkan pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi.

²⁸³ Lihat Pasal 130 ayat (8) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

²⁸⁴ Lihat Pasal 130 ayat (10) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

²⁸⁵ Pasal 130 ayat (11) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

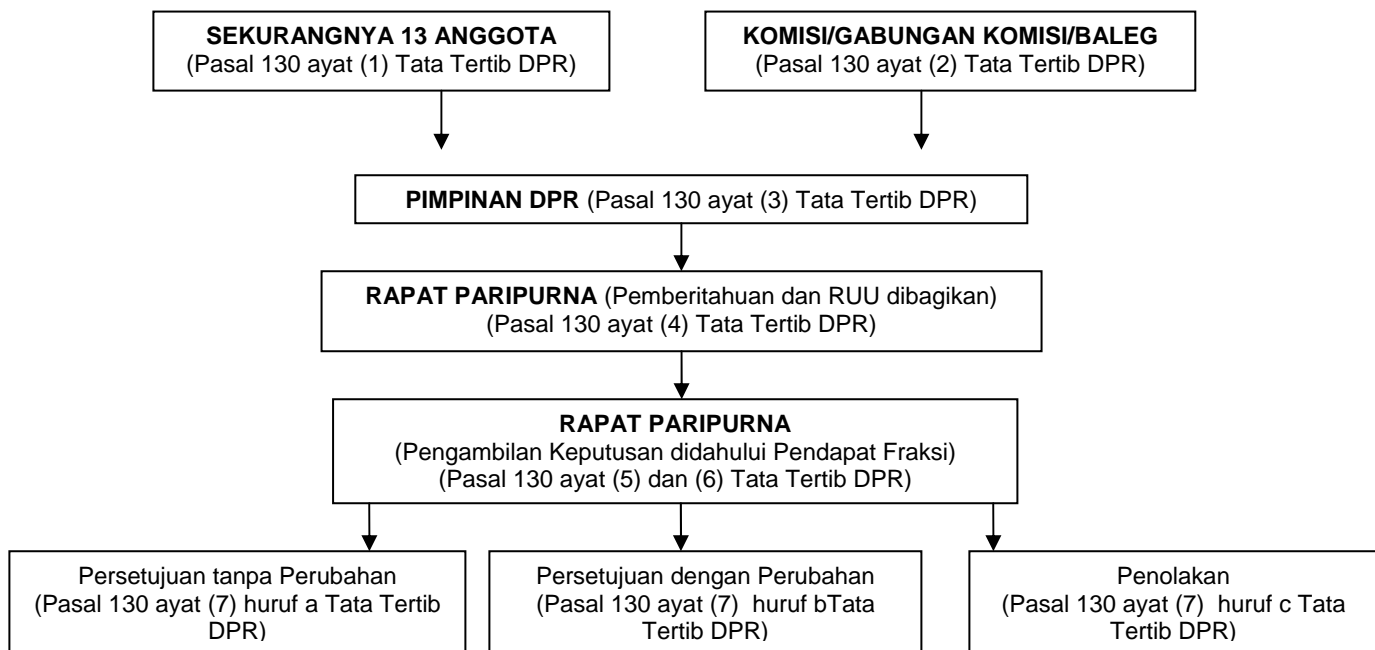
²⁸⁶ Bamus dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.

²⁸⁷ Pasal 131 ayat (1) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

²⁸⁸ Pasal 131 ayat (2) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Pemberitahuan tentang perubahan atau penarikan kembali usul harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota.²⁸⁹ Apabila sebelum pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna jumlah penandatanganan usul rancangan undang-undang menjadi kurang dari 13 (tiga belas) orang Anggota, maka harus diadakan penambahan penandatanganan sehingga jumlahnya menjadi sekurang-kurangnya 13 (tiga belas) orang Anggota.²⁹⁰ Apabila sampai 2 (dua) kali masa persidangan jumlah penandatanganan tidak terpenuhi maka usul tersebut menjadi gugur dan diberitahukan dalam Rapat Paripurna.²⁹¹ Rancangan undang-undang yang berasal dari DPR dapat digambarkan sebagai berikut:

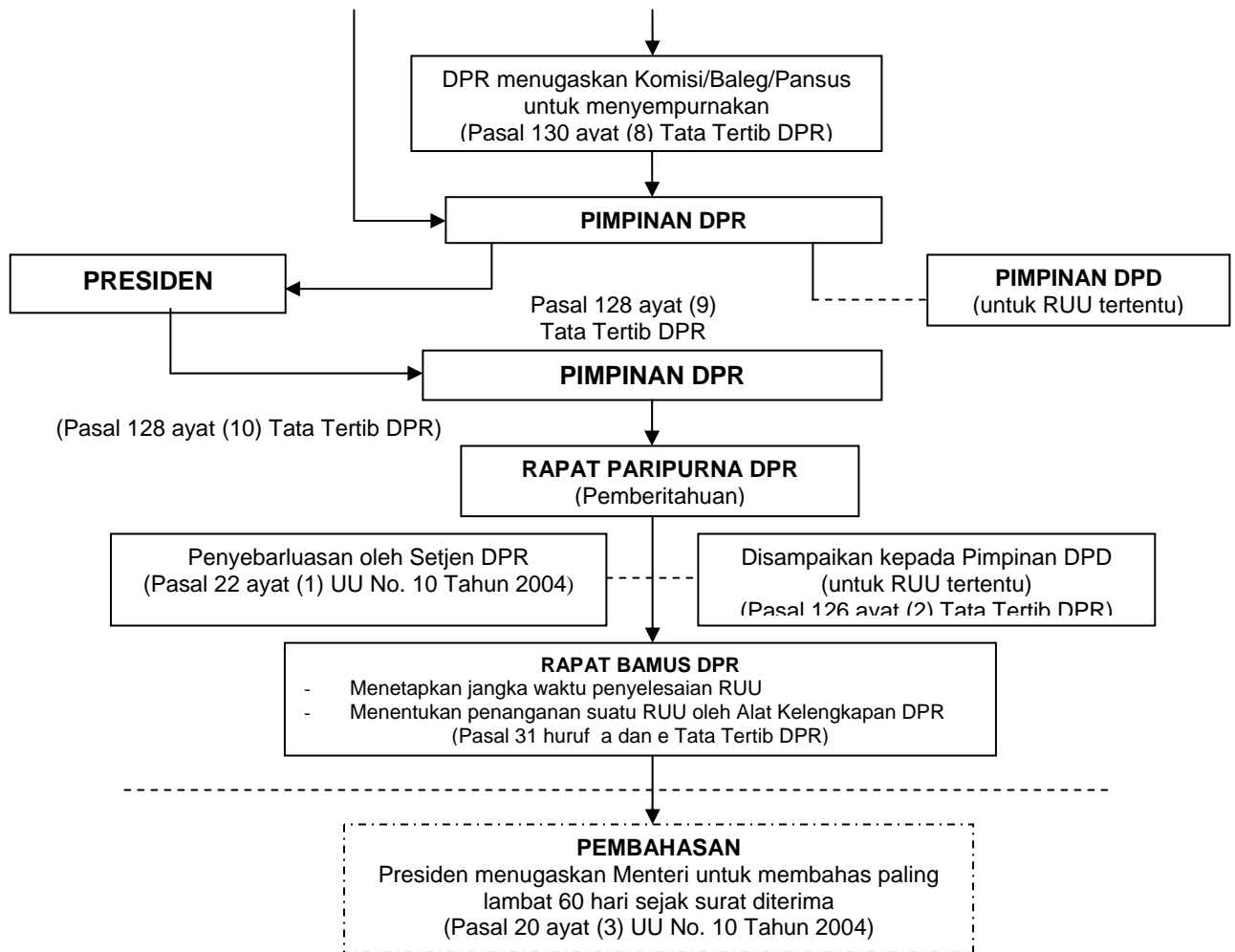
Bagan 3.3
Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR
Sumber: Deputi Bidang Persidangan dan KSAP tahun 2006



²⁸⁹ Pasal 131 ayat (3) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

²⁹⁰ Lihat Pasal 132 ayat (1) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

²⁹¹ Pasal 132 ayat (2) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.



c. Tahap Pembahasan

Pembahasan rancangan undang-undang di DPR dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.²⁹² Pembahasan tersebut dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan,²⁹³ yang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan²⁹⁴ yaitu:

- a. Tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat panitia anggaran, atau rapat panitia khusus.
- b. Tingkat II dalam rapat paripurna.²⁹⁵

Pembicaraan tingkat I dilakukan berdasarkan urutan kegiatan berikut:²⁹⁶

- a. Pandangan dan pendapat fraksi-fraksi atau pandangan dan pendapat fraksi-fraksi dan DPD apabila rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD²⁹⁷ untuk rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden atau pandangan dan pendapat Presiden atau pandangan dan pendapat Presiden beserta DPD.
- b. Tanggapan Presiden atas pandangan dan pendapat sebagaimana dimaksud pada huruf a.

²⁹² Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁹³ Pasal 32 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁹⁴ Lihat Pasal 136 ayat (1) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

²⁹⁵ Lihat Pasal 136 ayat (2) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

²⁹⁶ Pasal 137 ayat (1) Lihat Pasal 136 ayat (1) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

²⁹⁷ DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Lihat Pasal 121 ayat (4) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

- c. Pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR dan Presiden berdasarkan Daftar Inventaris Masalah (DIM).

Dalam pembicaraan tingkat I dapat dilakukan hal-hal sebagai berikut:²⁹⁸

- a. Diadakan rapat dengar pendapat atau rapat dengar pendapat umum;
- b. Diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain apabila materi rancangan undang-undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain;
- c. Rapat intern;
- d. Didampingi oleh tim asistensi/tim pendamping.

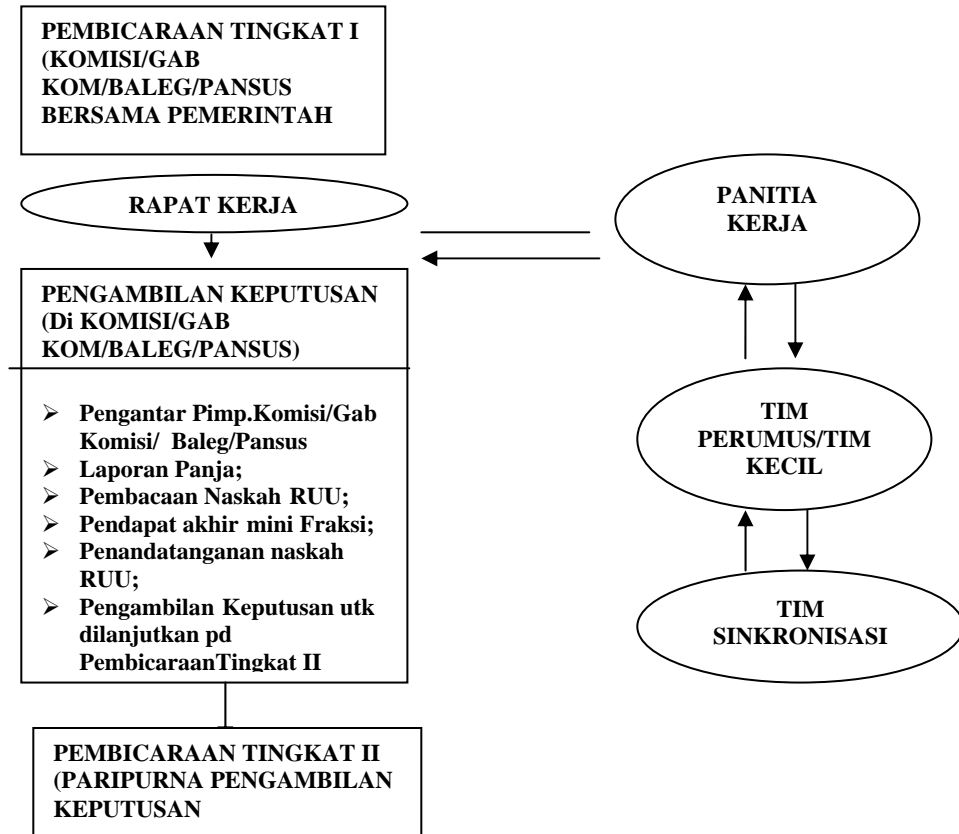
Pembicaraan tingkat II meliputi pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului oleh laporan hasil pembicaraan tingkat I, pendapat akhir fraksi yang disampaikan oleh anggotanya dan apabila dipandang perlu dapat pula disertai dengan catatan tentang sikap fraksinya dan pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakili.²⁹⁹ Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.³⁰⁰ Secara lengkap proses pembahasan undang-undang dapat digambarkan sebagai berikut:

²⁹⁸ Lihat Pasal 137 ayat (2) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

²⁹⁹ Lihat Pasal 138 ayat (1) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³⁰⁰ Lihat Pasal 138 ayat (2) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Bagan 3.4
Proses pembahasan Undang-Undang
Sumber Deputi Perundang-undangan Setjen DPR (Tanpa tahun)



d. Tahap Pengesahan

Rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.³⁰¹ Penyampaian rancangan undang-undang tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.³⁰² Presiden mengesahkan rancangan undang-undang dengan

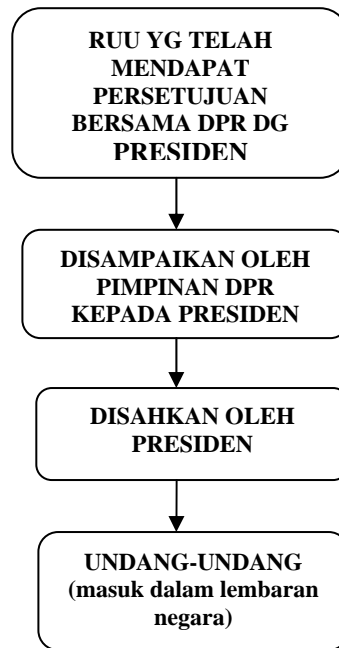
³⁰¹ Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁰² Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.³⁰³

Jika Presiden tidak menandatangani rancangan undang-undang dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.³⁰⁴ Berikut gambar proses pengesahan rancangan undang-undang:

Bagan 3.5
Proses pengesahan Undang-Undang
Sumber Deputi Perundang-undangan Setjen DPR (Tanpa tahun)



³⁰³ Lihat Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁰⁴ Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

e. Tahap Pengundangan dan Penyebarluasan

(1). Pengundangan

Tahap terakhir dari proses pembentukan undang-undang adalah tahap pengundangan dan penyebarluasan. Agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkan dalam lembaran Negara Republik Indonesia, berita Negara Republik Indonesia, lembaran daerah atau berita daerah.³⁰⁵ Peraturan perundang-undangan yang wajib diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia adalah:³⁰⁶

- a. Peraturan Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen;
- b. Peraturan perundang-undangan lain;

Menteri atau Pimpinan lembaga tersebut menyampaikan naskah peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan dan telah diberi nomor dan tahun di sekretariat kementerian/lembaga pemerintah dimaksud kepada menteri untuk diundangkan.³⁰⁷ Menteri menandatangani pengundangan peraturan perundang-undangan dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah peraturan perundang-undangan tersebut.³⁰⁸

Naskah peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia disampaikan oleh menteri kepada kementerian/pimpinan lembaga yang bersangkutan untuk disimpan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁰⁹

³⁰⁵ Pasal 45 ayat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁰⁶ Pasal 25 Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

³⁰⁷ Pasal 26 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

³⁰⁸ Lihat Pasal 28 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

³⁰⁹ Pasal 28 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

(2). Penyebarluasan

Pemerintah wajib menyebarluaskan peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Berita Negara Republik Indonesia.³¹⁰ Pemerintah dalam hal ini adalah Menteri, Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet, Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang memprakarsai rancangan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan atau disahkan oleh Presiden dan menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen/Pimpinan Lembaga Pemerintah.³¹¹

Penyebarluasan peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar masyarakat mengerti dan memahami maksud-maksud yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan tersebut sehingga dapat melaksanakan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut.³¹² Penyebarluasan peraturan perundang-undangan dilakukan melalui media cetak, media elektronik dan cara lainnya.³¹³ Khusus di lingkungan DPR, penyebarluasan peraturan perundang-undangan yang telah disetujui oleh Presiden dan DPR dilakukan oleh Setjen DPR.³¹⁴

C. Struktur Setjen DPR dan Sumber Daya Manusia (SDM) Dalam Penguatan Fungsi Legislasi DPR

Dalam organisasi, pada prinsipnya dikenal sebuah struktur organisasi.

Struktur organisasi adalah komponen-komponen dalam organisasi. Struktur

³¹⁰ Pasal 29 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

³¹¹ Lihat Pasal 29 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

³¹² Lihat Pasal 29 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

³¹³ Pasal 29 ayat (6) Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

³¹⁴ Lihat Pasal 135 ayat (1) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

organisasi menunjukkan adanya pembagian kerja dan menunjukkan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan-kegiatan yang berbeda-beda tersebut diintegrasikan (koordinasi). Struktur organisasi juga menunjukkan spesialisasi-spesialisai pekerjaan, saluran perintah dan penyampaian laporan. Secara lengkap, prinsip-prinsip organisasi dikemukakan oleh A.M. Williams yang mengatakan bahwa prinsip-prinsip organisasi meliputi:³¹⁵

1. Organisasi harus mempunyai tujuan yang jelas

Organisasi dibentuk atas dasar adanya tujuan yang ingin dicapai, dengan demikian tidak mungkin suatu organisasi tanpa tujuan.

2. Prinsip skala hirarki

Dalam suatu organisasi harus ada garis kewenangan yang jelas dari pimpinan, pembantu pimpinan sampai pelaksana, sehingga dapat mempertegas dalam pendelegasian wewenang dan pertanggungjawaban dan akan menunjang efektifitas jalannya organisasi secara keseluruhan.

3. Prinsip kesatuan perintah

Dalam hal ini, seseorang hanya menerima perintah atau bertanggung jawab kepada seorang atasan saja.

4. Prinsip pendelegasian wewenang

Seorang pemimpin mempunyai kemampuan terbatas dalam menjalankan pekerjaannya, sehingga perlu dilakukan pendelegasian wewenang kepada bawahannya. Pejabat yang diberi wewenang harus dapat menjamin tercapainya hasil yang diharapkan. Dalam pendelegasian, wewenang yang dilimpahkan meliputi kewenangan dalam pengambilan keputusan, melakukan hubungan dengan orang lain dan mengadakan tindakan tanpa minta persetujuan lebih dahulu kepada atasannya lagi.

5. Prinsip pertanggungjawaban

Dalam menjalankan tugasnya setiap pegawai harus bertanggung jawab sepenuhnya kepada atasan.

³¹⁵ AM. Williams, *Organization of Canadian Government Administration*, Ottawa-Canada, 1965, hal 213.

6. Prinsip pembagian pekerjaan

Suatu organisasi untuk mencapai tujuannya, melakukan berbagai aktivitas atau kegiatan. Agar kegiatan tersebut dapat berjalan optimal maka dilakukan pembagian tugas atau pekerjaan yang didasarkan kepada kemampuan dan keahlian dari masing-masing pegawai. Adanya kejelasan dalam pembagian tugas akan memperjelas dalam pendelegasian wewenang, pertanggung jawaban, serta menunjang efektifitas jalannya organisasi.

7. Prinsip rentang pengendalian

Artinya, bahwa jumlah bawahan atau staf yang harus dikendalikan oleh seorang atasan perlu dibatasi secara rasional. Rentang kendali ini sesuai dengan bentuk dan tipe organisasi, semakin besar suatu organisasi dengan pegawai yang cukup banyak, semakin kompleks rentang pengendaliannya.

8. Prinsip fungsional

Bahwa seorang pegawai dalam suatu organisasi secara fungsional harus jelas tugas dan wewenangnya, kegiatannya, hubungan kerja, serta tanggung jawab dari pekerjaannya.

9. Prinsip pemisahan

Bahwa beban pekerjaan seseorang tidak dapat dibebankan tanggung jawabnya kepada orang lain.

10. Prinsip keseimbangan

Keseimbangan antara struktur organisasi yang efektif dengan tujuan organisasi. Dalam hal ini, penyusunan struktur organisasi harus sesuai dengan tujuan dari organisasi tersebut. Tujuan organisasi tersebut akan diwujudkan melalui aktivitas atau kegiatan yang akan dilakukan.

11. Prinsip fleksibilitas

Organisasi harus senantiasa melakukan pertumbuhan dan perkembangan sesuai dengan dinamika organisasi sendiri dan juga karena adanya pengaruh di luar organisasi, sehingga organisasi mampu menjalankan fungsi dalam mencapai tujuannya.

12. Prinsip kepemimpinan

Dalam organisasi apapun bentuknya diperlukan adanya kepemimpinan atau dengan kata lain organisasi mampu menjalankan aktivitasnya karena adanya proses kepemimpinan yang digerakan oleh pemimpin organisasi tersebut.

1. Struktur Setjen DPR

Secara legal formal, ditentukan bahwa Sekretariat Jenderal (Setjen) DPR adalah aparatur pemerintah yang di dalam menjalankan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pimpinan DPR RI.³¹⁶ Selanjutnya dinyatakan pula, Setjen bertugas menyelenggarakan dukungan teknis, administratif, dan keahlian kepada DPR.³¹⁷ Dalam menyelenggarakan tugasnya tersebut, Setjen DPR memiliki fungsi:³¹⁸

- a. koordinasi dan pembinaan terhadap pelaksanaan tugas unit organisasi di lingkungan Setjen DPR.
- b. pemberian dukungan teknis, administratif, dan keahlian di bidang perundang-undangan, anggaran, dan pengawasan kepada DPR.
- c. pembinaan dan pelaksanaan, perencanaan dan pengendalian, kepegawaian, keuangan, perlengkapan, dan kerumahtanggaan di lingkungan DPR.

Pembentukan Setjen DPR diatur dalam Pasal 99 UU Susduk. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa Setjen dibentuk dengan Keputusan Presiden (Keppres) untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas DPR. Sejak berlakunya UU 10/2004 pada tanggal 1 November 2004 yang salah satu ketentuannya menghapus adanya Keputusan Presiden (Keppres) dan

³¹⁶ Pasal 1 ayat 1 Perpres No. 23 tahun 2005 jo. pasal 1 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³¹⁷ Pasal 2 dan 3 Perpres no. 23 tahun 2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³¹⁸ Lihat Pasal 2 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

mengubahnya Peraturan Presiden (Perpres) maka ketentuan Pasal 99 UU Susduk tersebut ikut mengalami perubahan. Saat ini, dengan perubahan terakhir, struktur Setjen diatur lebih lanjut dalam Perpres No. 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal DPR. Ada beberapa perbedaan signifikan yang menarik untuk disimak dari kedua peraturan yang mengatur mengenai Setjen DPR terutama mengenai fungsi dan tugas DPR serta struktur organisasi DPR. Meski dalam Perpres penjabaran tugas dan fungsi DPR dinyatakan dengan lebih ringkas namun secara esensi tidak berbeda dengan tugas dan fungsi yang sebelumnya diatur dalam Keppres. Hanya, ada penekanan lebih kuat dari Perpres mengenai tugas Setjen dalam melayani DPR dalam hal dukungan teknis, administratif, dan keahlian.

Dalam struktur yang lama, Sekretaris Jenderal (Sekjen) DPR dibantu oleh seorang Wakil Sekjen dan dua orang asisten yaitu:³¹⁹

- a. Asisten Sekjen (Ases I) bidang Perundang-undangan
- b. Asisten Sekjen (Ases II) bidang Pengawasan

Selanjutnya Setjen dibagi menjadi sembilan biro dan satu lembaga kajian, yaitu:

- a. Biro Persidangan
- b. Biro Kesekretariatan Pimpinan
- c. Biro Hubungan masyarakat dan Hukum
- d. Biro Administrasi dan kepegawaian
- e. Biro Kerjasama antar Parlemen
- f. Biro Perencanaan dan Pengendalian
- g. Biro Pemeliharaan Bangunan dan Instalasi
- h. Biro Keuangan
- i. Biro Umum
- j. Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi

Berdasarkan Perpres No. 23 Tahun 2005 yang menetapkan organisasi dan tata kerja Sekretariat Jenderal DPR RI baru, Sekjen dibantu oleh satu orang Wakil Sekjen dan empat deputi, yaitu:³²⁰

³¹⁹ Lihat Keppres No. 13 Tahun 1994 jo SK Sekjen No. 175/Sekjen/1994 Tentang Struktur Sekretariat Jenderal DPR RI

- a. deputi bidang perundang-undangan
- b. deputi bidang anggaran dan pengawasan
- c. deputi bidang persidangan dan kerjasama antar parlemen
- d. deputi bidang administrasi

Deputi Bidang Perundang-undangan mempunyai tugas memberikan dukungan teknis, administratif dan keahlian di bidang perundang-undangan untuk memperkuat pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI di bidang legislasi.³²¹

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut , Deputi Bidang Perundang-undangan mempunyai fungsi :³²²

- a. pemberian dukungan teknis, administratif, dan keahlian di bidang perundang-undangan kepada alat kelengkapan DPR RI yang bertanggungjawab di bidang legislasi;
- b. pemberian saran dan pertimbangan teknis, administratif, dan keahlian di bidang perundang-undangan kepada alat kelengkapan DPR RI yang bertanggungjawab di bidang legislasi.

Deputi Bidang Perundang-undangan terdiri dari :³²³

- a. Biro Perancangan Undang-undang Bidang Politik, Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Kesejahteraan Rakyat;
- b. Biro Perancangan Undang-undang Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri dan Perdagangan;
- c. Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-undang;

Biro Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, Hak Asasi Manusia dan Kesejahteraan Rakyat mempunyai tugas menyelenggarakan

³²⁰ Pasal 4 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³²¹ Pasal 5 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³²² Pasal 6 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³²³ Pasal 7 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

analisis mengenai penyiapan dan penyajian rancangan undang-undang bidang Politik, Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Kesejahteraan Rakyat.³²⁴

Biro Perancangan Undang-undang Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri dan Perdagangan mempunyai tugas menyelenggarakan analisis mengenai penyiapan dan penyajian rancangan undang-undang bidang ekonomi, keuangan, industri dan perdagangan dan kegiatan di bidang legislasi.³²⁵

Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-undang mempunyai tugas menyelenggarakan pemberian bantuan hukum dan pemantauan, analisis dan evaluasi terhadap pelaksanaan undang-undang bidang politik, hukum, hak asasi manusia, kesejahteraan rakyat, dan ekonomi, keuangan, industri dan perdagangan.³²⁶

Deputi Bidang Anggaran dan Pengawasan mempunyai tugas memberikan dukungan teknis, administratif dan keahlian di bidang anggaran dan pengawasan untuk memperkuat pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI di bidang anggaran dan pengawasan.³²⁷ Deputi Bidang Anggaran dan Pengawasan mempunyai fungsi:

- a. pemberian dukungan teknis, administratif, dan keahlian di bidang anggaran dan pengawasan kepada DPR RI;
- b. pemberian saran dan pertimbangan teknis, administratif, dan keahlian di bidang anggaran dan pengawasan kepada DPR RI.³²⁸

Deputi Bidang Anggaran dan Pengawasan terdiri dari :³²⁹

³²⁴ Pasal 8 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³²⁵ Pasal 19 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³²⁶ Pasal 34 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³²⁷ Pasal 45 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³²⁸ Pasal 46 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

- a. Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. Biro Pengawasan Legislatif;
- c. Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi.

Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara mempunyai tugas menyelenggarakan analisis penyiapan dan penyajian rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, dan administrasi panitia anggaran.³³⁰

Biro Pengawasan Legislatif mempunyai tugas menyelenggarakan analisis surat pengaduan masyarakat, permasalahan yang disampaikan kepada DPR RI, dan administrasi Badan Kehormatan.³³¹

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi mempunyai tugas menyelenggarakan pengkajian, pengolahan data dan informasi perkembangan DPR RI.³³² Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi mempunyai fungsi :³³³

- a. penyelenggaraan pengkajian dan analisis situasi dan perkembangan ke depannya;
- b. penyelenggaraan pengolahan data dan sarana informasi;
- c. penyelenggaraan kearsipan dan dokumentasi;
- d. penyelenggaraan dan pengelolaan perpustakaan.

Deputi Bidang Persidangan dan Kerjasama Antar Parlemen mempunyai tugas membina dan melaksanakan dukungan teknis dan administratif di bidang

³²⁹ Pasal 47 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³³⁰ Pasal 48 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³³¹ Pasal 63 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³³² Pasal 74 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³³³ Pasal 75 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

persidangan dan kerjasama antar parlemen.³³⁴ Deputi Bidang Persidangan dan Kerjasama Antar Parlemen mempunyai fungsi :³³⁵

- a. penyiapan bahan-bahan persidangan dan kerjasama antar parlemen;
- b. pelaksanaan pelayanan persidangan DPR RI;
- c. pelaksanaan pelayanan kerjasama antar parlemen;
- d. pelaksanaan hubungan masyarakat dan pemberitaan;
- e. pelaksanaan pelayanan Pimpinan DPR RI.

Deputi Bidang Persidangan dan Kerjasama Antar Parlemen terdiri dari:³³⁶

- a. Biro Persidangan;
- b. Biro Kesekretariatan Pimpinan;
- c. Biro Kerjasama Antar Parlemen;
- d. Biro Hubungan Masyarakat dan Pemberitaan.

Biro Persidangan mempunyai tugas menyelenggarakan pelayanan persidangan paripurna, komisi, panitia khusus dan pelaksanaan transkripsi.³³⁷

Biro Kesekretariatan Pimpinan mempunyai tugas menyelenggarakan pelayanan kesekretariatan Pimpinan Dewan dan Pimpinan Sekretariat Jenderal.³³⁸ Biro Kerjasama Antar Parlemen mempunyai tugas menyelenggarakan analisis terhadap isu-isu internasional, regional, dan bilateral serta kesekretariatan kerjasama antar parlemen.³³⁹

Sebagai peraturan pelaksana dari Perpres tersebut, Sekjen DPR mengeluarkan Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI No. 400/SEKJEN/2005

³³⁴ Pasal 86 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³³⁵ Pasal 87 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³³⁶ Pasal 88 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³³⁷ Pasal 89 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³³⁸ Pasal 148 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³³⁹ Pasal 179 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal yang sebelumnya sudah mendapat persetujuan dari Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) lewat suratnya nomor B/791/M.PAN/4/2005 tanggal 29 April 2005. Akibat dari perubahan tersebut, terhitung tanggal 3 Mei 2005, Sekjen DPR untuk kesekian kalinya mengalami perubahan struktur.

Sebelumnya struktur organisasi Setjen DPR diatur dalam Keppres No. 13 Tahun 1994 dan diatur lebih lanjut dengan SK Sekjen No. 175/Sekjen/1994. Kemudian terjadi beberapa kali perubahan Organisasi Setjen yang merevisi SK Sekjen tersebut, yaitu pada tahun 1997, 1999, dan terakhir diubah dengan SK Sekjen No. 340/Sekjen/2000, sebelum kemudian diubah kembali lewat Persekjen DPR RI No. 400/SEKJEN/2005.

Perubahan struktur Perpres 23/2005 yang baru menyebabkan terjadinya perluasan terhadap jumlah biro yang sudah ada sebelumnya. Ada lima biro tambahan dalam struktur yang baru yaitu:

1. biro perancangan undang-undang bidang politik, hukum, hak asasi manusia, dan kesejahteraan rakyat
2. biro perancangan undang-undang bidang ekonomi, keuangan, industri dan perdagangan
3. biro hukum dan pemantauan pelaksanaan undang-undang
4. biro analisa anggaran dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara
5. biro pengawasan legislatif

Kelima biro tambahan ini sesungguhnya mengadopsi struktur organisasi Setjen lama yang memiliki perangkat Asses. Misalnya saja biro perancangan undang-undang bidang politik, hukum, hak asasi manusia, dan kesejahteraan rakyat, biro perancangan undang-undang bidang ekonomi, keuangan, industri dan perdagangan serta biro hukum dan pemantauan pelaksanaan undang-undang dan biro analisa anggaran dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, sesungguhnya merupakan bentuk lain dari ruang lingkup kerja Asses I dalam struktur yang lama.

Lingkup kerja ini terkait dengan perancangan dan pemantauan pelaksanaan undang-undang. Begitu pula dengan biro lainnya yaitu biro pengawasan legislatif yang merupakan bagian dari kerja Asses II di struktur yang lama.

Ada satu perbedaan yang menarik untuk dicermati yaitu dibentuknya biro khusus untuk analisis anggaran dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara. Dengan adanya biro khusus yang akan mengkaji dan melakukan pengawasan terhadap APBN dapat diasumsikan bahwa DPR memutuskan untuk memaksimalkan perannya dalam isu ini.

2. Sumber Daya Manusia (SDM) Setjen DPR dalam Memberikan Dukungan Keahlian

Werther dan Davis menyatakan bahwa SDM adalah pegawai yang siap, mampu, dan siaga dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi.³⁴⁰ Dimensi pokok sisi SDM adalah kontribusinya terhadap organisasi, sedangkan dimensi pokok manusia adalah perlakuan kontribusi terhadapnya yang pada gilirannya akan menentukan kualitas dan kapabilitas hidupnya.

Sebagai sebuah organisasi, Setjen DPR mempunyai potensi yang cukup kuat untuk berkembang dan optimal dalam memberikan dukungan pada pelaksanaan tugas-tugas Dewan. Setiap SDM di Setjen DPR memiliki kapabilitas untuk memberikan kontribusi yang produktif bagi organisasi, dan merupakan faktor penentu utama bagi keberhasilan pelaksanaan tugas.

Administrasi kepegawaian merupakan unsur penting dalam pencapaian tujuan negara sebagai suatu organisasi. Menurut Thomas G. Spates,

“Personnel administration is a code of ways of organizing and treating individuals at work so that they will each get the greatest possible realization of their intrinsic abilities, thus attaining maximum efficiency for themselves and their group, and thereby giving to the

³⁴⁰ Edy Sutrisno, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, PT. Kencana Prenada Group, Jakarta, 2009. hal 1

enterprise of which they are a part its determining competitive advantage and its optimum results.”³⁴¹

Administrasi kepegawaian merupakan fungsi dasar manajemen yang menembus semua tingkatan dalam suatu organisasi, setiap orang dalam suatu organisasi bertanggungjawab atas tercapainya tujuan organisasi. Administrasi kepegawaian dapat diartikan sebagai:

1. Suatu proses memilih pegawai baru, mempergunakan dan mempekerjakan pegawai lama;
2. Segala kegiatan yang berkaitan dengan pegawai, mulai dari penerimaan sampai dengan pemberhentian pegawai;
3. Perencanaan dan pengendalian semua kegiatan untuk mendapatkan, memelihara, mengembangkan dan menggunakan pegawai sesuai dengan beban kerja dan tujuan organisasi. Dalam hal ini yang dimaksud dengan organisasi adalah instansi di mana seorang pegawai bekerja.³⁴²

Jumlah SDM Setjen DPR berdasarkan data per 1 juli 2010 berjumlah 1.432 orang³⁴³ dengan komposisi terbesar adalah tenaga administratif sebanyak 39,52 % sedangkan tenaga teknis adalah 32,47%. Berdasarkan klasifikasi dukungan yang diberikan, maka komposisi SDM di Setjen DPR adalah sebagai berikut:

³⁴¹ Safri nugraha Dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Depok: *Center of Law And Good Governance Studies*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hal 288

³⁴² *Ibid*, hal 289

³⁴³ Data diperoleh dari Biro Administrasi dan Kepegawaian Setjen DPR, Jumlah SDM tersebut masih kecil menurut standar dunia, sebagai perbandingan Parlemen Australia memiliki hampir 1500 staff untuk mendukung parlemen yang terdiri dari 226 Anggota. Angka perbandingan lainnya adalah 600 staf untuk 120 Anggota di New Zaeland dan 4000 staf untuk 727 Anggota di Jepang.

Tabel 3. 7
Jumlah SDM Setjen DPR Berdasarkan Klasifikasi Dukungan
Sumber: Rencana Strategis Setjen DPR Tahun 2010-2014

Klasifikasi	Jumlah	Persentase (%)
Manajerial	210	14,66
Keahlian	89	6,23
Dukungan Keahlian	102	7,12
Administratif	566	39,52
Teknis	465	32,47
Jumlah	1.432	100

SDM manajerial merupakan SDM yang menduduki jabatan struktural. Dalam klasifikasi SDM manajerial ini terdiri dari pejabat eselon 4,3,2, dan 1. SDM keahlian adalah SDM yang tugas dan fungsinya memberikan dukungan pada substansi bagi pelaksanaan dan fungsi DPR. Dalam klasifikasi ini adalah tenaga fungsional peneliti dan perancang undang-undang (*Legislative Drafter*), serta jabatan fungsional umum penganalisis anggaran dan penganalisis hasil pemeriksaan BPK dan hasil pengawasan DPD. SDM dukungan keahlian adalah SDM yang tugas dan fungsinya bersifat fungsional tetapi tidak terkait langsung dengan substansi. Dalam klasifikasi ini adalah tenaga fungsional pustakawan,arsiparis, medis dan paramedis.

Berdasarkan data per 1 Juli 2010, komposisi terbesar dukungan diberikan oleh tenaga administrasi sebesar 39,2 persen dan tenaga teknis sebesar 32,47 persen, sedangkan total persentase untuk manajerial dan keahlian sebesar 28,01 persen. Berikut tabel jumlah tenaga fungsional Setjen DPR

Tabel 3.8
Jumlah Tenaga Fungsional Sekretariat Jenderal DPR RI
Sumber: Rencana Strategis Setjen DPR Tahun 2010-2014

No	Penugasan	Jumlah (orang)
1.	Medis dan Paramedis	33
2.	Arsiparis	19
3.	Pustakawan	7
4.	Pranata Komputer	18
5.	Peneliti	81
6.	Calon Perancang Undang-Undang	27
	Jumlah	185

Sementara dari sisi akademis, tingkat pendidikan terbesar SDM dengan ijazah SLTA adalah 44,48 persen dan S1/DIV adalah 32,75 persen. Dari data tersebut, bisa dipastikan bahwa tenaga administratif dan teknis sangat mendominasi pemberian dukungan kepada Dewan. Sementara itu dukungan keahlian dan manajerial yang seharusnya dimiliki oleh Setjen DPR jumlahnya masih belum memenuhi harapan.

Tabel 3.9
Jumlah SDM Sekretariat Jenderal DPR berdasarkan tingkat pendidikan
Sumber: Rencana Strategis Setjen DPR Tahun 2010-2014

Jenis	Jumlah	Presentase (%)
S3	5	0,35
S2	188	13,13
S1/DIV	469	32,75
DIII	44	3,07
DII	2	0,13

SLTA	637	44,48
SLTP	48	3,35
SD	39	2,72
Jumlah	1.432	100,00

Agar pembinaan pegawai dalam suatu instansi dapat berjalan dengan baik pimpinan instansi perlu memperhatikan dan berpedoman pada prinsip-prinsip administrasi kepegawaian. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

1. Prinsip kemanusiaan

Dalam melaksanakan pekerjaannya, pegawai harus diperlakukan sebagai manusia yang mempunyai perasaan, harga diri, dan keinginan. Oleh karena itu, mereka harus dihargai hak-haknya dan diperlakukan secara manusiawi.

2. Prinsip demokrasi

Antara pimpinan dan pegawai bawahannya harus saling menghormati dan saling menghargai. Dalam memberikan tugas kepada bawahan pimpinan harus menghindari cara-cara yang bersifat memaksa.

3. *Prinsip the right man in the right place*

Dalam hal penempatan pegawai, harus disesuaikan dengan latar belakang pendidikan, kemampuan, dan keahlian yang bersangkutan sehingga tujuan profesionalisme sumber daya manusia dapat terwujud.

4. *Prinsip equal pay for equal work*

Pemberian imbalan atau gaji harus didasarkan pada kemampuan dan prestasi kerja yang ditunjukkan oleh pegawai.

5. Prinsip kesatuan arah

Melaksanakan tugas-tugasnya harus memiliki kesatuan arah agar tercipta kesatuan bahasa agar tujuan organisasi dapat tercapai.

6. Prinsip kesatuan tujuan

Seiring dengan prinsip kesatuan arah, prinsip kesatuan tujuan ini dapat mempersatukan tujuan orang-orang yang bekerja di suatu organisasi, sehingga mempunyai misi yang sama dengan misi organisasi.

7. Prinsip kesatuan komando

Prinsip ini bertujuan agar tidak terjadi kesimpangsiuran perintah. Adanya lebih dari satu orang atasan dapat menimbulkan perintah atau komando yang berbeda-beda. Oleh karena itu kesimpangsiuran dapat dihindari dengan menciptakan kesatuan komando.

8. Prinsip efisiensi dan produktivitas kerja

Efisiensi dan produktivitas kerja merupakan unsur penting dalam menjalankan kegiatan organisasi sehingga apa yang ingin dicapai oleh organisasi tersebut dapat tercapai.

9. Prinsip disiplin

Disiplin berkaitan erat dengan produktivitas kerja karena tingkat kedisiplinan seorang pegawai akan mempengaruhi prestasi kerjanya.

10. Prinsip wewenang dan tanggung jawab

Seorang pimpinan tidak harus mengerjakan sendiri semua pekerjaan. Pimpinan tersebut dapat melimpahkan wewenangnya kepada orang-orang tertentu, dan pelimpahan wewenang tersebut harus diikuti dengan tanggung jawab orang yang disertai wewenang.³⁴⁴

Mengingat Anggota DPR hasil Pemilu tahun 2004 berjumlah 550 orang dengan beban tugas yang berat, dibutuhkan dukungan substansi yang begitu besar. Kesibukan Anggota setiap harinya dengan jadwal rapat yang demikian padat, baik di Komisi, Alat Kelengkapan Dewan³⁴⁵, maupun Panitia

³⁴⁴ *Ibid*, hal 289-290.

³⁴⁵ DPR terdiri dari Alat Kelengkapan Dewan yang meliputi 1) Pimpinan DPR, 2) Badan Musyawarah, 3) Komisi, 4) Badan Legislasi, 5) Panitia Anggaran, 6) Badan Urusan Rumah Tangga, 7) Badan Kerja Sama Antar Parlemen, 8) Badan Kehormatan, dan 9) Panitia Khusus, Lihat Pasal 3 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Khusus³⁴⁶/Panitia Kerja³⁴⁷ yang dibentuk untuk membahas RUU atau masalah-masalah tertentu, tidak memungkinkan Anggota menyiapkan substansi sendiri. Oleh karena itu yang dibutuhkan anggota adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS)³⁴⁸ Setjen yang tidak hanya melayani secara administratif tetapi mempunyai wawasan yang luas.

Dalam teori hukum kepegawaian, untuk menentukan status seseorang sebagai pegawai negeri digunakan dua macam kriteria, yaitu berdasarkan adanya hubungan dinas publik, yaitu manakala seseorang mengikatkan diri untuk tunduk pada pemerintah dan melaksanakan tugas tertentu berdasarkan pengangkatan (*aanstelling*) yaitu diangkat melalui suatu surat keputusan (*beschikking*) guna ditetapkan secara sah sebagai pegawai negeri. Adanya hubungan dinas publik dari terbitnya keputusan pengangkatan sebagai pegawai negeri, muncul tatkala seseorang mengikatkan dirinya untuk tunduk pada perintah melakukan sesuatu atau jabatan tertentu.³⁴⁹

Formasi kebutuhan masing-masing satuan organisasi negara disusun berdasarkan analisis kebutuhan dan penyediaan pegawai sesuai dengan jabatan yang tersedia, dengan memperhatikan norma standar, dan prosedur

³⁴⁶ Lihat Pasal 64-68 yang mengatur Panitia Khusus dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³⁴⁷ Lihat Pasal 69-72 yang mengatur Panitia Kerja dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³⁴⁸ Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

³⁴⁹ Murtir Jeddawi, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah (analisis kewenangan, kelembagaan, manajemen kepegawaian dan peraturan daerah)* Total Media, Jogjakarta, 2008, hal 90.

yang ditetapkan oleh pemerintah. Analisis kebutuhan tersebut dilakukan berdasarkan:³⁵⁰

a. Jenis pekerjaan

Jenis pekerjaan adalah macam-macam pekerjaan yang harus dilakukan oleh suatu satuan organisasi dalam melaksanakan tugas pokoknya, misalnya pengerjaan pengetikan, penelitian, pengarsipan, dan lain-lain.

b. Sifat pekerjaan

Sifat pekerjaan adalah pekerjaan yang berpengaruh dalam penetapan formasi, yaitu sifat pekerjaan yang ditinjau dari sudut waktu melaksanakan pekerjaan itu.

c. Analisis beban kerja dan perkiraan kapasitas seseorang PNS dalam jangka waktu tertentu

Adalah frekuensi rata-rata masing-masing jenis pekerjaan dalam jangka waktu tertentu. Memperkirakan beban kerja dari masing-masing satuan organisasi dapat dilakukan berdasarkan perhitungan atau berdasarkan pengalaman.

d. Prinsip pelaksanaan pekerjaan

Prinsip pelaksanaan pekerjaan sangat besar pengaruhnya dalam menentukan formasi, misalnya apabila ditentukan bahwa membersihkan ruangan dan merawat pekarangan harus dikerjakan sendiri oleh satuan organisasi yang bersangkutan, harus diangkat pegawai untuk membersihkan ruangan dan merawat pekarangan. Tetapi sebaliknya apabila ditentukan bahwa pembersihan ruangan dan perawatan ruangan diborongkan kepada pihak ketiga, tidak perlu diangkat pegawai untuk pekerjaan itu.

³⁵⁰ Deddy Supriady Bratakusuma dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hal 120.

e. Peralatan yang tersedia

Peralatan yang tersedia atau diperkirakan akan tersedia dalam melaksanakan pekerjaan sesuai dengan tugas pokok akan mempengaruhi penentuan jumlah pegawai yang diperlukan.

Bab IV
Peran Setjen DPR Dalam Memberikan Dukungan Keahlian Untuk Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Periode Tahun 2004-2009

A. Peran Setjen DPR Dalam Memberikan Dukungan Keahlian Untuk Penguatan Fungsi Legislasi

Sekretariat Jenderal DPR sebagai *supporting system*, dalam mendukung tugas dan fungsi legislasi DPR menyelenggarakan dukungan teknis, administratif, dan keahlian. Dukungan teknis, administratif, dan keahlian di bidang perundang-undangan dilaksanakan oleh Deputi Bidang Perundang-Undangan (Deputi PUU) yang dibentuk berdasarkan Perpres Nomor 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal DPR RI dan Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI Nomor 400/Sekjen/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal DPR RI dan dibantu oleh Peneliti yang berada dibawah Deputi Bidang Anggaran dan Pengawasan. Peneliti ini berada dibawah Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi.

1. Dukungan Penyusunan Kajian untuk Pembentukan RUU inisiatif DPR maupun RUU yang berasal dari Pemerintah

Dukungan penyusunan kajian pembentukan RUU inisiatif DPR maupun RUU yang berasal dari Pemerintah dimulai dari tahap persiapan. Berikut akan dijelaskan mengenai tahapan-tahapan yang dilakukan oleh Setjen DPR dalam memberikan dukungan keahlian untuk penyusunan kajian yang diambil contoh dari kajian mengenai RUU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Hal-hal yang dilakukan pada tahap persiapan antara lain adalah sebagai berikut.³⁵¹

³⁵¹ Keputusan Sekjen DPR RI Nomor 911/Sekjen/2010 tentang Penetapan Standar Operasional Prosedur (*Standard Operating Procedures*) di Lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI

- **Menyusun Kerangka Pemikiran (TOR) kajian**

Kegiatan yang dilakukan pada tahap ini adalah penyusunan kerangka pemikiran kajian sebagai contoh kajian mengenai RUU Pajak Daerah dan Retribusi daerah. Kerangka pemikiran mengenai RUU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dibuat oleh Tim yang terdiri dari Perancang Peraturan Perundang-Undangan, Peneliti, dan dibantu oleh sekretariat untuk hal-hal yang bersifat teknis. Kerangka pemikiran ini berfungsi antara lain memberikan informasi mengenai arah, tujuan, dan sasaran kegiatan dalam penyusunan kajian RUU, sebagai bahan pendukung untuk menyusun proposal penelitian, memberikan informasi adanya masalah mengenai pajak daerah dan retribusi daerah, dan memberikan informasi mengenai prosedur pelaksanaan kegiatan.

- **Merumuskan dan meng-inventarisasi permasalahan**

Setelah kerangka pemikiran dibuat tahap selanjutnya adalah merumuskan dan meng-inventarisasi permasalahan. Tim merumuskan bersama mengenai permasalahan-permasalahan yang berhubungan dengan pajak daerah dan retribusi daerah. Permasalahan-permasalahan tersebut diperoleh melalui data sekunder misalnya dari internet, koran,dll.

- **Mengumpulkan data primer dan/atau sekunder**

Pada tahap ini Tim melakukan pencarian data primer. Data primer diperoleh melalui kunjungan ke lapangan. Biasanya pemilihan lapangan untuk memperoleh data primer didasarkan pada seberapa kompleks permasalahan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah dilapangan tersebut. Pemilihan daerah untuk memperoleh data primer juga didasarkan atas pertimbangan geografis Indonesia, jadi biasanya daerah tersebut diambil berdasarkan perwakilan misalnya untuk daerah Indonesia barat diwakili oleh Kota Medan, untuk wilayah Indonesia tengah diwakili oleh Kota Surabaya dan untuk wilayah Indonesia timur diwakili oleh Kota Makasar.

- **Melakukan diskusi dengan pakar untuk mendapatkan masukan dan pemahaman**

Pada tahap ini hal yang dilakukan adalah berdiskusi dengan pakar atau ahli bidang pajak daerah dan retribusi daerah. Tujuan dari diskusi dengan pakar atau ahli ini adalah agar tiap anggota tim memperoleh gambaran dan pemahaman yang komprehensif mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.

- **Menyusun Laporan pengumpulan data**

Setelah semua tahapan di atas telah dilakukan, proses terakhir dalam tahap pertama adalah menyusun laporan pengumpulan data. Laporan pengumpulan data ini dijadikan bahan atau dasar dalam penyusunan kajian serta dijadikan dasar untuk menganalisa dalam tahap kedua.

Tahap kedua yaitu tahap pelaksanaan, pada tahap ini kegiatan yang dilakukan adalah sebagai berikut:

- **Mengolah dan menganalisa hasil pengumpulan data**

Proses pertama dalam tahap kedua yang dilakukan oleh tim adalah mengolah dan menganalisis hasil pengumpulan data yang diperoleh dalam tahap pertama di atas. Analisis ini untuk menjawab atau memecahkan masalah penelitian atau membuktikan kebenaran hipotesis yang telah ditetapkan. Tahapan analisis digunakan dengan terlebih dulu mendahulukan pengolahan data, karena data tersebut belum teratur, belum diklasifikasikan, atau belum dikategorikan sehingga belum siap dianalisis.

- **Melakukan diskusi dengan pakar dalam rangka menguji hasil analisa**

Setelah data diolah dan dianalisis kemudian tahapan yang dilakukan adalah kembali melakukan diskusi dengan pakar dalam rangka menguji analisa. Hal ini dilakukan untuk penyempurnaan hasil analisis.

- **Merumuskan dan Menyusun kajian**

Langkah terakhir dalam tahap kedua adalah merumuskan dan menyusun kajian secara lengkap. Bagian akhir dari penyusunan kajian memuat Bab I Pendahuluan yang berisikan latar belakang masalah, perumusan masalah,

tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teori atau kerangka konseptual, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematika, Bab II Tinjauan Pustaka yang berisi tinjauan literature dan tinjauan dokumen atau peraturan perundang-undangan, Bab III Temuan lapangan berisikan penjelasan/analisis temuan penelitian, data primer atau sekunder yang digunakan untuk mendukung argument, teknik analisis yang digunakan untuk meringkas data dan menguji hipotesa, Bab IV Pembahasan penelitian berisikan penjelasan arti dan temuan lapangan, penjelasan data yang dihimpun dapat menjawab pertanyaan penelitian, pendeskripsian temuan penelitian dan pensinkronan dengan seluruh ketentuan-ketentuan hukum positif. Bab V adalah Kesimpulan.

Tahap ketiga yaitu tahap finalisasi, kegiatan yang dilakukan adalah menyempurnakan kajian dan terakhir adalah akuntabilitas yaitu menyampaikan hasil penyusunan kajian kepada anggota DPR dan alat kelengkapan dewan yang terkait. Alur penyusunan kajian dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan 4.1
Proses Dukungan Keahlian Deputy POU dalam penyusunan kajian
Sumber: Leaflet Deputy Perundang-undangan tahun 2009



2. Dukungan Dalam Penyiapan dan Penyajian Naskah Akademis dan Draft RUU

Keberadaan dan wacana tentang Naskah Akademis (NA) telah muncul sejak era 1970-an. Hal ini terlihat dari beberapa penelitian yang dibuat oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Namun penyusunan NA lebih sering digunakan dalam teks hukum di sekitar era 2000-an.³⁵² Setelah itu NA lazim dipakai baik dalam khasanah akademis maupun praktis, khususnya bagi kalangan penyusun peraturan perundang-undangan.

Istilah NA terdiri atas 2 (dua) kata, yaitu naskah dan akademik. Naskah adalah rancangan³⁵³ dan akademik adalah bersifat akademis, sedangkan akademis mempunyai arti bersifat ilmu pengetahuan.³⁵⁴ Dari pengertian kedua kata tersebut, NA dapat diartikan sebagai naskah yang memuat gagasan mengenai materi peraturan perundang-undangan yang telah dikaji secara sistemik holistik dan futuristik.

Merujuk pada hukum di Indonesia beberapa pengertian NA dapat ditemukan dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. NA didefinisikan sebagai naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup jangkauan, objek atau arah pengaturan Undang-Undang.³⁵⁵

³⁵² Mahliar Madjid DKK, *Modul II Penyusunan Perancangan Undang-Undang*, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, hal 5

³⁵³ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1990, hal 610

³⁵⁴ *Ibid.*, hal 13

³⁵⁵ Lihat Pasal 1 angka 7 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Menurut Jimly Asshidiqie, suatu NA merupakan rancangan yang bersifat akademis yang setidaknya memenuhi tiga hal sebagai berikut:³⁵⁶

- a. Disusun sebagai hasil kegiatan penelitian yang bersifat akademis sesuai dengan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan yang rasional, kritis, objektif, dan impersonal;
- b. Berisi ide-ide normatif yang mengandung kebenaran ilmiah dan diharapkan terbebas dari kepentingan-kepentingan yang bersifat pribadi atau kelompok, kepentingan politik golongan, kepentingan politik kepartaian, dsb; dan
- c. Menawarkan alternatif rumusan normatif yang mungkin dipilih oleh pemegang otoritas politik atas suatu RUU.

Dalam Keputusan DPR-RI Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI memuat ketentuan tentang NA sebagai berikut:

- a. Rancangan Undang-Undang diajukan beserta penjelasan, keterangan, dan/atau naskah akademis;³⁵⁷
- b. Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan, keterangan, dan/atau naskah akademis yang berasal dari Presiden disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPR dengan surat pengantar Presiden;³⁵⁸
- c. Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan, keterangan dan/ atau naskah akademis yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.³⁵⁹

Keberadaan NA diperlukan untuk menjelaskan kepada pembentuk peraturan perundang-undangan mengenai materi muatan pengaturan, termasuk

³⁵⁶ Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Cet. Ke-1 Jakarta, 2006, hal 320-321

³⁵⁷ Lihat Pasal 121 ayat (5) Keputusan DPR-RI Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI

³⁵⁸ Lihat Pasal 125 ayat (1) Keputusan DPR-RI Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI

³⁵⁹ Lihat Pasal 134 ayat (1) Keputusan DPR-RI Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI

kerangka pikir serta tujuan adanya aturan hukum tersebut. NA juga membantu orang yang berkemampuan untuk memahami suatu ketentuan dalam pasal yang pada awalnya dinilai tidak jelas maknanya.

Naskah akademik juga akan berguna dalam sengketa norma uji materiil suatu undang-undang yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK). Pengadilan MK lazim menggunakan model penafsiran terhadap penerapan hukum. Oleh karena itu dari penafsiran kalimat sampai dengan teleologis membutuhkan dokumentasi yang lengkap mengenai pembahasan hukum.³⁶⁰

Dukungan keahlian yang diberikan oleh Deputi Perundang-undangan dalam penyusunan NA dan draft RUU dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut.³⁶¹

a. **Tahap persiapan, yaitu:**

- Sekjen menerima surat permintaan dari Alat Kelengkapan Dewan (AKD)/kelompok/ perorangan Anggota DPR untuk melakukan penyusunan konsep Naskah Akademik (NA) dan draft awal Rancangan Undang-Undang (RUU).
- Sekjen mendisposisikan surat permintaan tersebut kepada Deputi PUU.
- Deputi PUU mengadakan rapat koordinasi dengan para Kepala Biro untuk memerintahkan pelaksanaan permintaan tersebut.
- Kepala Biro membentuk Tim Asistensi Penyusunan konsep NA dan draft awal RUU.
- Tim Asistensi terdiri dari: Kepala Biro sebagai koordinator, Kepala Bagian sebagai Ketua Tim, pejabat struktural, perancang, peneliti, tenaga ahli AKD, dan sekretariat.

Dalam tahap persiapan, Biro yang melaksanakan tugas disesuaikan dengan NA dan Draft RUU yang diminta oleh AKD, misal Komisi XI meminta bantuan kepada Sekjen untuk dibuatkan konsep NA dan RUU tentang Kawasan Ekonomi Khusus, maka Biro yang ditugaskan adalah Biro

³⁶⁰ Bivitri Susanti, “Naskah Akademik, Dokumen Kebijakan, dan Pemangku Kepentingan”, Makalah disampaikan dalam Pengantar Diskusi dalam Lokakarya Penetapan Naskah Akademik sebagai Prasyarat Penyusunan RUU dan Raperda, diselenggarakan oleh Bappenas, Jakarta, 19 Desember 2007, <http://perancangprogresif.blogspot.com/2007/12/naskah-akademik-dokumen-kebijakan-dan.html>, diunduh 5 September 2008

³⁶¹ Keputusan Sekjen DPR RI Nomor 911/Sekjen/2010 tentang Penetapan Standar Operasional Prosedur (*Standard Operating Procedures*) di Lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI. SOP.001/PU.00/2010

Perancangan undang-undang bidang Ekonomi, Keuangan, Industri dan perdagangan atau Komisi III meminta bantuan untuk dipersiapkan konsep NA dan Draft RUU tentang Partai Politik maka biro di lingkungan Deputi PUU yang ditugaskan adalah Biro Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan HAM.

b. Tahap Pelaksanaan, yaitu:

- Tim Asistensi mengadakan rapat membahas: rencana kegiatan, jadwal pelaksanaan, dan kebutuhan lainnya.
- Rencana kegiatan meliputi:
 - a. merumuskan dan menginventarisasi masalah;
 - b. pengumpulan data sekunder melalui internet, koran, dan buku-buku yang mendukung melalui unit terkait;
 - c. konsultasi dengan Pimpinan dan/atau anggota AKD untuk mendapatkan arah mengenai pokok-pokok pikiran materi NA dan RUU;
 - d. pembuatan proposal kegiatan sesuai dengan arahan dari Pimpinan dan/atau anggota AKD.
 - e. pengumpulan data primer dari instansi dan/atau nara sumber terkait di dalam kota;
 - f. pertemuan dan diskusi dengan instansi/nara sumber terkait dengan substansi NA;
 - g. mengadakan rapat-rapat Tim Asistensi untuk menganalisis data dan informasi yang diperoleh serta menyamakan persepsi;
 - h. membuat TOR pengumpulan data dan informasi ke daerah;
 - i. mengadakan rapat-rapat Tim Asistensi untuk menyusun pokok-pokok pikiran dan daftar pertanyaan bagi *stakeholders*;
 - j. melakukan pengumpulan data dan informasi ke daerah melalui pertemuan, wawancara dan diskusi dengan para *stakeholders*;
 - k. Tim asistensi mengadakan rapat membahas hasil pengumpulan data ke daerah dan menyamakan persepsi;
 - l. membuat laporan hasil pengumpulan data;
 - m. menganalisis hasil pengumpulan data;
 - n. rapat-rapat menyusun garis-garis besar (*outline*) dan sistematika NA serta konsep awal NA berdasarkan kerangka konsep yang sudah disetujui Tim;
 - o. melakukan diskusi dengan pakar dalam rangka menguji hasil analisis;
 - p. merumuskan dan menyusun konsep awal NA;
 - q. mengundang pakar untuk uji konsep awal NA;
 - r. finalisasi penyusunan NA;

- s. melakukan rapat-rapat membuat pokok-pokok pikiran dalam penyusunan kerangka dan struktur draft awal RUU;
- t. tim asistensi mengadakan rapat-rapat dan diskusi dengan pakar-pakar guna mendapatkan masukan tentang norma-norma yang akan diatur dalam RUU; dan
- u. mengadakan rapat-rapat untuk merumuskan dan menyusun draft awal RUU.

c. Tahap Pematangan Konsep, yaitu:

- Melakukan uji konsep NA dan draft awal RUU dengan Pakar.
- Finalisasi NA dan Draft awal RUU

d. Tahap akhir (Akuntabilitas), yaitu:

- Penyampaian Konsep NA dan draft awal RUU dari Ketua Tim asistensi kepada Kepala Biro sebagai Koordinator.
- Konsep NA dan draft awal RUU oleh Kepala Biro disampaikan kepada Deputi PUU dan diteruskan kepada Sekjen.
- Sekjen menyampaikan konsep NA dan draft awal RUU kepada AKD/kelompok/perorangan Anggota DPR.
- Sekjen yang diwakili oleh Deputi PUU mempresentasikan konsep NA dan draft awal RUU kepada AKD/kelompok/ perorangan Anggota DPR.
- Tim asistensi melakukan penyempurnaan berdasarkan masukan dari AKD/kelompok/ perorangan Anggota DPR.

Suatu NA selayaknya dihasilkan melalui penyusunan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Proses awal dapat dilakukan melalui penelitian RUU, pengkajian dan penganalisaan isu hukum tertentu yang akan disusun dalam suatu NA. Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode penelitian yang ditekankan kepada penelitian hukum, baik jenis penelitian hukum normatif ataupun jenis penelitian hukum empirik (sosiologis).

Suatu NA harus dapat benar-benar menjembatani pemangku kepentingan (*stakeholders*) dengan perancang dan pembentuk kebijakan. Pemangku kepentingan adalah kelompok-kelompok tertentu di masyarakat yang akan terkena dampak langsung dari suatu kebijakan. Pemangku kepentingan bisa berbeda-beda, tergantung pada kebijakan yang diambil. Misalnya, pemangku kepentingan dalam Undang-Undang tentang Kewarganegaraan, antara lain

adalah mereka yang melakukan perkawinan campuran, yakni antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing dan anak-anak hasil perkawinan campuran. Terlibatnya (baik langsung maupun tidak langsung) pemangku kepentingan sebagai pihak dalam pembentukan kebijakan sangat penting karena sesungguhnya pemangku kepentinganlah yang bisa membantu pembentuk kebijakan dan perancang untuk memutuskan apakah memang suatu peraturan itu dapat dilaksanakan (*applicable*) atau tepat sasaran.³⁶²

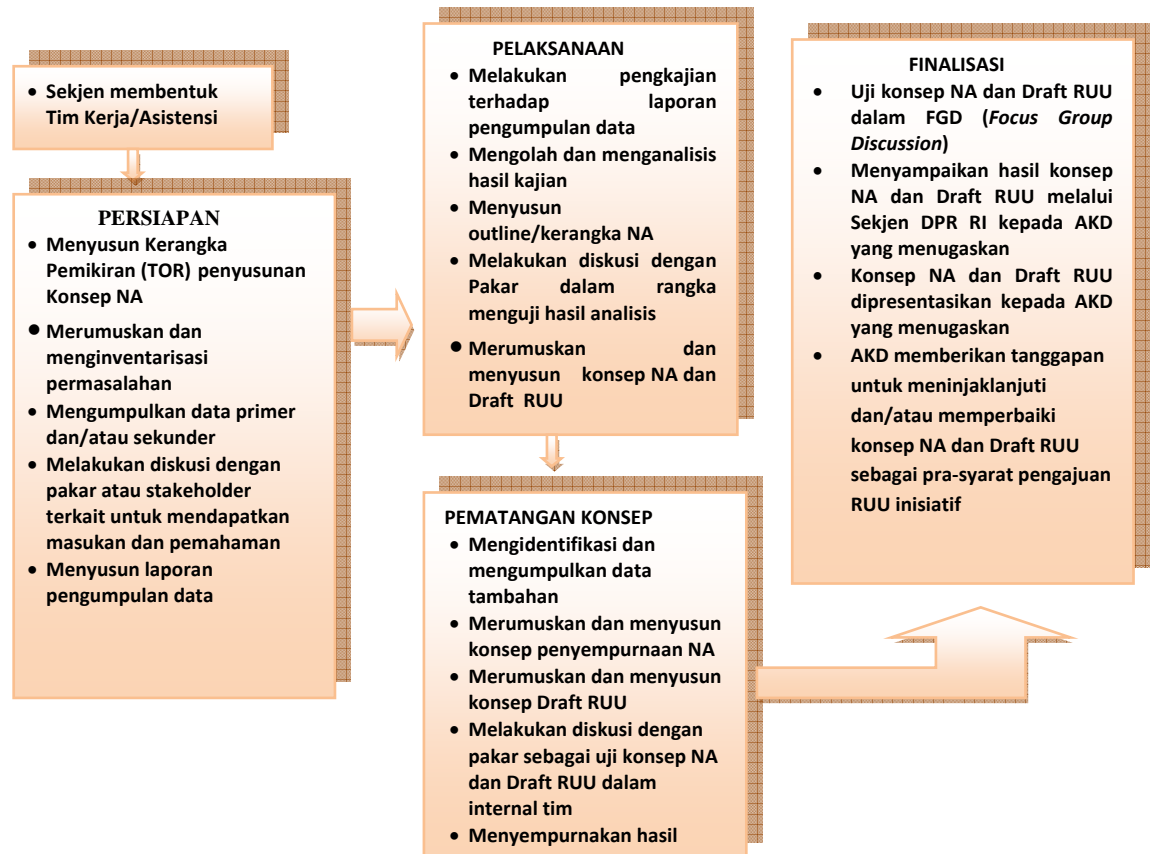
Selain itu ada alasan ideologis yang mendudukkan pentingnya posisi stakeholder dalam proses penyusunan suatu NA. Dilihat dari suatu cara pandang, hukum dinilai sebagai sesuatu yang tidak mungkin netral. Bias dalam pembentukannya merupakan hal yang tidak dapat dielakkan. Hal ini mungkin terjadi karena kepentingan langsung berupa perhitungan kerugian dan keuntungan pribadi atau kelompok ataupun karena adanya asumsi kuat mengenai kesamaan semua orang tanpa memperhatikan adanya kekhususan kondisi kelompok tertentu yang disebabkan oleh kondisi struktural. Cara pandang yang melihat hukum sebagai sesuatu yang netral menimbulkan konsekuensi dalam pembentukan hukum. Hukum harus dibentuk dengan memperhatikan konteks yang melingkupi masyarakat yang hendak diaturnya. Sebab akan selalu ada kelompok yang mendominasi karena kekuatan politik dan ekonomi.

Bedanya dengan akademisi, pakar, ataupun tokoh mereka diundang untuk memberikan masukan berdasarkan keahlian dan pengamatan serta ketokohnya. Sebaliknya para pemangku kepentingan ini berbicara dalam bahasa penuturan dan yang tak tergantikan adalah pengalaman yang dialami langsung. Pengalaman terhadap sesuatu yang dialami dan dirasakan, tentunya tidak bisa diceritakan oleh seseorang yang tidak mengalaminya.

³⁶² Bivitri Susanti, “ Naskah Akademis, Dokumen Kebijakan dan Pemangku Kepentingan”, (Makalah disampaikan dalam Pengantar Diskusi dalam Lokakarya Penetapan Naskah Akademis sebagai Prasyarat Penyusunan RUU dan Raperda, diselenggarakan oleh Bappenas, Jakarta, 19 Desember 2007), <http://perancangprogresif.blogspot.com/2007/12/naskah-akademis-dokumen-kebijakan-dan.html>, diunduh 12 Desember 2010.

Proses pemberian dukungan Deputi Peraturan Perundang-undangan dalam penyusunan NA dan draft RUU dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan 4.2
Proses Dukungan Dalam Penyusunan Naskah Akademik dan Draft RUU
 Sumber: Leaflet Deputi Perundang-undangan tahun 2009



3. Dukungan dalam Proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pematapan Konsepsi RUU Usul Inisiatif di Baleg .

Perkembangan harmonisasi hukum sesungguhnya telah ada dalam ilmu hukum dan praktik hukum di Belanda setelah Perang Dunia II dan lebih berkembang sejak tahun 1970-an. Bahkan di Jerman, pengembangan harmonisasi hukum telah ada sejak tahun 1902.³⁶³ Harmonisasi hukum yang berkembang dalam ilmu hukum di Belanda digunakan untuk menunjukan

³⁶³ Ahmad M. Ramli, *Majalah Hukum Nasional; Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, BPHN, No. 2 Tahun 2008, hlm. 5.

bahwa dalam dunia hukum, kebijakan pemerintah dan hubungan di antara keduanya terdapat perbedaan yang mengakibatkan disharmonis.

Di Indonesia masalah harmonisasi hukum juga telah mulai digagas oleh Soepomo, ahli hukum adat Indonesia yang mempunyai peran besar dalam merumuskan Undang-Undang Dasar 1945. Soepomo mengemukakan bagaimana menghubungkan sistem hukum Indonesia dengan gagasan hukum yang berasal dari sistem hukum barat, sebagai berikut:³⁶⁴

“... inti soal sekarang ialah, bagaimana mempersatukan tjita-tjita Timur dengan tjita-tjita dan kebutuhan modern yang berasal dari Barat supaya menjadi suatu harmoni. Djawaban satu-satunya yang efektif rupa-rupanya ialah: asimilasi pengertian-pengertian Barat dalam bentuk yang sesuai dengan strukturnya masyarakat Indonesia sendiri.”

Gagasan di atas menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia memikirkan masalah harmonisasi dengan hukum modern melalui metode asimilasi pengertian konsep hukum barat yang sesuai dengan struktur masyarakat Indonesia sendiri. Pemikiran tentang keharmonisan hukum dengan pola asimilasi itu tersirat dalam ketentuan peralihan UUD 1945, tidak hanya bermakna bahwa hukum peninggalan Belanda hanya untuk sekedar mengisi kekosongan hukum yang terjadi karena kemerdekaan Republik Indonesia.

Dengan berlakunya Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1997 tentang Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia sudah tidak berlaku lagi. Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 sebagai penyempurna dari Inpres No. 15 Tahun 2007 menghendaki perlunya harmonisasi peraturan perundang-undangan. Keppres No. 188 Tahun 1998 lahir sebelum dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, sehingga perlu dilakukan penyempurnaan atau perubahan. Hal tersebut berkaitan dengan terjadinya

³⁶⁴ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, Jakarta, BPHN, 2008, hal. 162.

perubahan dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan.

Ketentuan yang mengatur mengenai harmonisasi dalam pembentukan undang-undang di dalam Keppres No. 188 Tahun 1998, diatur dalam Pasal 2 yang menyatakan bahwa:

“Dalam rangka pengharmonisasi, pembulatan dan pematapan konsepsi yang akan dituangkan dalam Rancangan Undang-undang, Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa penyusunan Rancangan Undang-undang wajib mengkonsultasikan terlebih dahulu konsepsi tersebut dengan Menteri Kehakiman serta Pimpinan Lembaga lainnya yang terkait.”³⁶⁵

Proses harmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi yang akan dituangkan dalam RUU dikonsultasikan terlebih dahulu dengan Menteri Kehakiman serta Pimpinan Lembaga lainnya yang terkait dengan RUU tersebut.

Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 sudah secara tegas dan jelas dalam mengatur proses pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan dalam pembentukan undang-undang. Setelah adanya perubahan terhadap UUD 1945, maka dilakukanlah penyempurnaan terhadap Keppres No. 188 Tahun 1998. Hal ini dikarenakan adanya perubahan yang berkaitan dengan lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hal tersebut, dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Pengharmonisasian RUU diatur di dalam Pasal 18 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, dikatakan bahwa “*Pengharmonisasian, pembulatan, dan penetapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan*”.³⁶⁶ Kemudian hal itu diatur lebih lanjut di

³⁶⁵ Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang

³⁶⁶ Lihat Pasal 18 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

dalam Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional dan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden.

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004.³⁶⁷ Terdapat 3 (tiga) alasan perlu dilakukan pengharmonisasian RUU sebagaimana diatur berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, yaitu:³⁶⁸

1. Undang-undang sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang merupakan subsistem dari sistem hukum nasional. Peraturan perundang-undangan harus saling keterkaitan dan berhubungan serta suatu kesatuan yang utuh dengan subsistem lainnya;
2. Undang-undang dapat diuji (*judicial review*) baik secara material maupun formal oleh Mahkamah Konstitusi (MK)³⁶⁹, berdasarkan hal tersebut maka pengharmonisasian peraturan perundang-undangan sangat penting dilakukan sebagai langkah pencegahan (*preventif*) untuk mencegah diajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 oleh MK;
3. Menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 merupakan pedoman sebagai cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang

³⁶⁷ Lihat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

³⁶⁸ <http://adhonknow.wordpress.com/2010/08/12/pengharmonisasian-pembulatan-dan-pemantapan-konsepsi-rancangan-undang-undang/> diunduh tanggal 21 Maret 2011

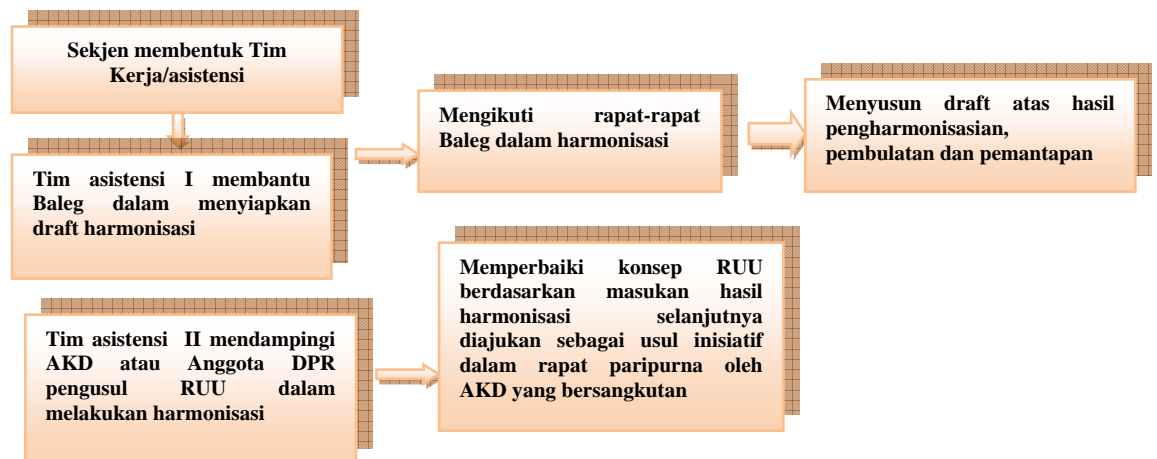
³⁶⁹ Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

berwenang membuat peraturan perundang-undangan.³⁷⁰ Dukungan keahlian yang dilakukan oleh Setjen DPR yang dilakukan oleh Deputy Perundang-undangan dalam hal pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

- Tim asistensi I membantu Baleg dalam menyiapkan draft harmonisasi kemudian Mengikuti rapat-rapat Baleg dalam harmonisasi dan Menyusun draft atas hasil pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan.
- Tim asistensi II mendampingi AKD atau Anggota DPR pengusul RUU dalam melakukan harmonisasi dan Memperbaiki konsep RUU berdasarkan masukan hasil harmonisasi selanjutnya diajukan sebagai usul inisiatif dalam rapat paripurna oleh AKD yang bersangkutan

Dukungan keahlian tersebut di atas dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan 4.3
Proses Dukungan Dalam Proses Pengharmonisasian, Pembulatan,
dan Pemantapan Konsepsi RUU Usul Inisiatif di Baleg
Sumber: Leaflet Deputy Perundang-undangan tahun 2009



³⁷⁰ Lihat huruf a konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

4. Dukungan dalam Penyusunan Keterangan Tertulis DPR dalam Persidangan di Mahkamah Konstitusi

Pembentukan mahkamah konstitusi sebagai lembaga yang tersendiri karena kebutuhan adanya suatu pengadilan yang secara khusus melakukan pengujian terhadap produk undang-undang (dalam istilah Hans Kelsen, *statute and customary law*) yang bertentangan dengan konstitusi (undang-undang dasar). Ide ini, bermula dari Prof. Hans Kelsen, guru besar kenamaan dari Universitas Wina (Vienna) yang mengusulkan dibentuknya suatu lembaga yang diberi nama ‘*Verfassungsgerichtshoft*’ atau Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*). Gagasan Kelsen ini, kemudian diterima dengan bulat dan diadopsikan ke dalam naskah Undang-undang Dasar Tahun 1920 yang disahkan dalam Konvensi Konstitusi pada tanggal 1 Oktober 1920 sebagai Konstitusi Federal Austria.³⁷¹ Menurut Hans Kelsen³⁷² kemungkinan muncul persoalan konflik antara norma yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah, bukan saja berkaitan antara undang-undang (*statute*) dan putusan pengadilan, tetapi juga berkaitan dengan hubungan antara konstitusi dan undang-undang. Ini adalah problem inkonstitusionalitas dari undang-undang. Suatu undang-undang (*statute*) hanya berlaku dan dapat diberlakukan jika sesuai dengan konstitusi, dan tidak berlaku jika bertentangan dengan konstitusi. Suatu undang-undang hanya sah jika dibuat berdasarkan ketentuan-ketentuan konstitusi. Karena itu diperlukan suatu badan atau pengadilan yang secara khusus untuk menyatakan inkonstitusionalitas dari suatu undang-undang yang sedang berlaku. Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan:³⁷³

“There may be a special organ established for this purpose, for instance, a special court, as so-called “constitutional court” or the control of the constitutionality of statutes, the so called “judicial

³⁷¹ Jimly Asshiddiqy, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Cetakan Pertama, Jakarta: Konsatitusi Press, 2005, hlm. 33

³⁷² Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, New York: Russell & Russell, 1961, hlm. 156.

³⁷³ *Ibid.*, hlm. 157

review” may be conferred upon the ordinary court, and especially upon the supreme court.”

Putusan pembentuk undang-undang yang berupa undang-undang (di Indonesia adalah DPR dan Presiden), dapat saja bertentangan dengan ketentuan konstitusi, karena lembaga DPR dan Presiden adalah lembaga politik, baik karena kekeliruan dalam mengimplementasikan ketentuan konstitusi (undang-undang dasar) maupun karena kesengajaan untuk membentuk undang-undang bagi kepentingan melanggengkan kekuasaan politik, dapat diminta untuk ditinjau kembali dan diuji oleh mahkamah konstitusi apakah sesuai atau bertentangan dengan konstitusi. Jika bertentangan dengan konstitusi, undang-undang tersebut dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum oleh mahkamah konstitusi. Demikian juga halnya yang berkembang dari prinsip pembagian kekuasaan antar lembaga negara yang mungkin timbul sengketa perebutan kewenangan antar lembaga negara, dibutuhkan suatu mahkamah yang independen untuk mengadili dan memutuskannya yang sengaja diberi kewenangan oleh konstitusi untuk itu.

Mahkamah Konstitusi diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi. Tugas dan wewenang MK adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final untuk:³⁷⁴

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. memutus pembubaran partai politik; dan
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Dalam memberikan dukungan keahlian pemberian konsep keterangan tertulis DPR, Deputi PUU melakukan hal-hal sebagai berikut:

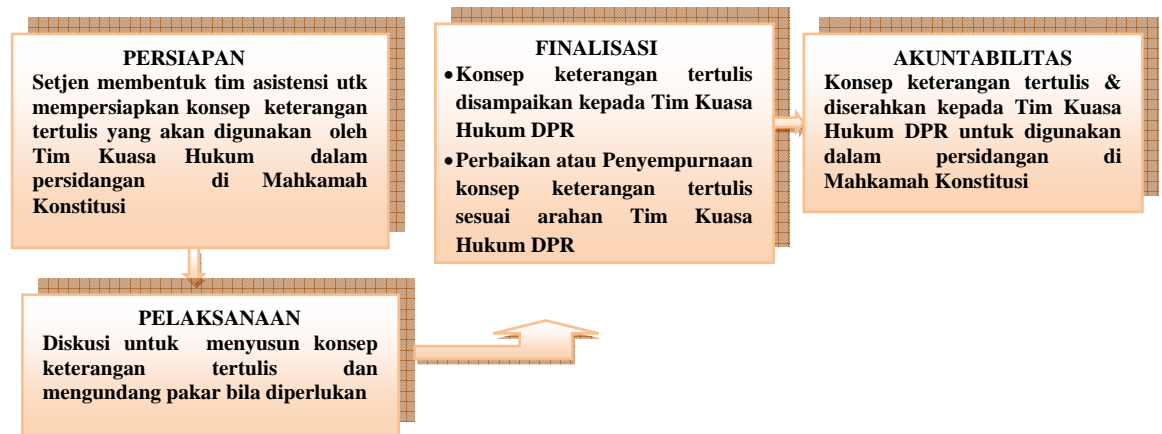
1. tahap persiapan, Setjen memberikan tugas kepada Deputi PUU dengan membentuk tim asistensi untuk memberikan konsep keterangan tertulis yang

³⁷⁴ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Konstitusi

- akan digunakan oleh Tim kuasa hukum dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi.
2. tahap pelaksanaan, tim asistensi mengadakan diskusi secara intensif untuk menyusun konsep keterangan tertulis dan mengundang pakar sesuai dengan materi yang diperkarakan
 3. tahap finalisasi, yaitu konsep keterangan tertulis disampaikan kepada tim kuasa hukum DPR dan melakukan perbaikan atau penyempurnaan konsep keterangan tertulis sesuai arahan tim kuasa hukum DPR
 4. tahap akuntabilitas, yaitu menyerahkan hasil kerja (konsep keterangan tertulis) kepada tim kuasa hukum DPR untuk digunakan dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi.

Dukungan Deputi PUU dalam pembuatan konsep keterangan tertulis yang digunakan untuk di persidangan MK dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan 4.4
Dukungan dalam Penyusunan Keterangan Tertulis DPR dalam Persidangan
di Mahkamah Konstitusi
 Sumber: Leaflet Deputi PUU tahun 2009



5. Dukungan Dalam Pembahasan Undang-Undang

Tahapan dalam memberikan dukungan pembahasan undang-undang adalah Setjen membentuk tim kerja/asistensi jika ada RUU baik yang berasal dari Pemerintah ataupun RUU yang berasal dari DPR, kemudian tim kerja/asistensi beserta Sekretariat AKD melakukan pendampingan dan

memberikan dukungan keahlian di setiap tahapan dalam pembahasan RUU (Rapat Kerja,³⁷⁵ Rapat Dengar Pendapat³⁷⁶ atau Rapat Dengar Pendapat Umum,³⁷⁷ Rapat Panitia Kerja,³⁷⁸ Rapat Tim Perumus, Rapat Tim Sinkronisasi).

Dukungan dalam pembahasan undang-undang yang banyak berperan adalah tenaga perancang undang-undang. Peran tenaga perancang undang-undang dalam pembahasan undang-undang adalah:

- a. tenaga fungsional yang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan.
- b. menentukan pilihan-pilihan (alternatif) yang dikehendaki oleh penentu kebijakan;
- c. merumuskan substansi secara konsistens atau taat asas;
- d. merumuskan substansi yang tidak menimbulkan penafsiran (ambigu);
- e. merumuskan substansi yang adil, sepadan, atau tidak diskriminatif;

³⁷⁵ Rapat kerja adalah rapat antara Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi, Panitia Anggaran, Panitia Khusus dengan Pemerintah, dalam hal ini Presiden atau Menteri/Pimpinan Lembaga setingkat Menetri yang ditunjuk untuk mewakilinya atau dengan alat kelengkapan Dewan Perwakilan Daerah atas undangan Pimpinan DPR yang dipimpin oleh Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, Pimpinan Baleg, Pimpinan Panitia Anggaran, atau Pimpinan Panitia Khusus. Pasal 92 ayat (1) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³⁷⁶ Rapat Dengar Pendapat adalah rapat antara Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi, Panitia Anggaran, Panitia Khusus dengan pejabat Pemerintah yang mewakili instansinya baik atas undangan Pimpinan DPR maupun atas permintaan pejabat Pemerintah yang bersangkutan yang dipimpin oleh Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, Pimpinan Baleg, Pimpinan Panitia Anggaran, atau Pimpinan Panitia Khusus. Pasal 93 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³⁷⁷ Rapat Dengar Pendapat Umum adalah rapat antara Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi, Panitia Anggaran, Panitia Khusus dengan perseorangan, kelompok, organisasi atau badan swasta, baik atas undangan Pimpinan DPR maupun atas permintaan yang bersangkutan yang dipimpin oleh Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, Pimpinan Baleg, Pimpinan Panitia Anggaran, atau Pimpinan Panitia Khusus. Pasal 94 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

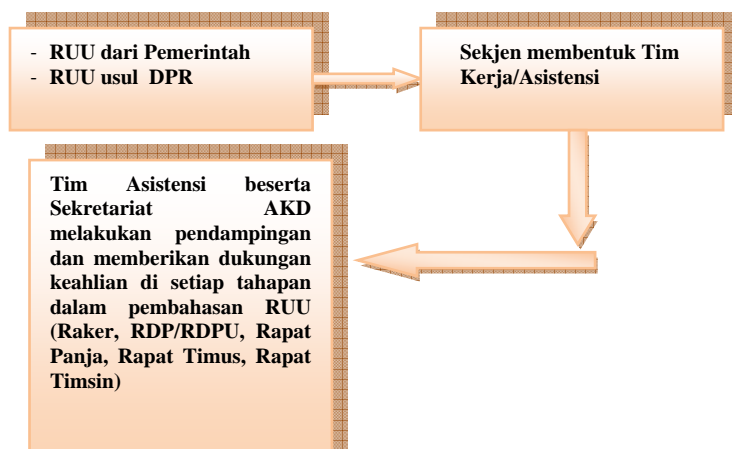
³⁷⁸ Rapat Panitia Kerja adalah atau Tim adalah rapat anggota Panitia Kerja atau Tim yang dipimpin oleh Pimpinan Panitia Kerja atau Tim. Pasal 91 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

- f. menjamin bahwa peraturan yang dirancang dapat dilaksanakan dengan mudah oleh pelaksana;
- g. menjamin bahwa peraturan yang dirancang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya atau melanggar kepentingan umum;
- h. menjamin bahwa peraturan yang dirancang dapat memecahkan masalah yang dihadapi oleh penentu kebijakan;
- i. menjadi penengah dalam penyelesaian tumpang tindih kewenangan dan pengaturan dalam pembahasan di tingkat antardepartemen atau antarlembaga;
- j. melakukan negosiasi atau pendekatan-pendekatan psikologis terhadap penentu kebijakan demi tercapainya tujuan yang diinginkan.

Selain tenaga perancang undang-undang, dukungan keahlian dalam pembahasan undang-undang juga diberikan oleh peneliti dan tenaga ahli. Hal yang dilakukan oleh peneliti dalam pembahasan undang-undang adalah mengkaji dan menganalisis tiap-tiap pasal sesuai dengan bidang keilmuannya serta memberikan masukan yang bersifat substansi kepada pimpinan atau anggota dewan, sementara tenaga ahli tidak jauh berbeda peran dan fungsinya dengan peneliti.

Dukungan dalam pembahasan Undang-Undang dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan 4.5
Dukungan dalam Pembahasan Undang-Undang
Sumber: Leaflet Deputi PUU tahun 2009



Setiap dukungan keahlian di atas dilakukan oleh Perancang, Peneliti, dan Sekretariat dengan komposisi setiap dukungan keahlian masing-masing 2 (dua) orang untuk perancang, 1 (satu) orang Peneliti, dan dibantu oleh tenaga teknis. Akibat tidak adanya standar dan prosedur kerja yang jelas terhadap pemberian dukungan keahlian tersebut, ditemukan dalam surat keputusan dengan komposisi yang berbeda beda. (Lihat lampiran)

B. Kinerja Setjen DPR Periode Tahun 2004-2009 Dalam Memberikan Dukungan Keahlian Untuk Penguatan Fungsi Legislasi Dewan

Suatu organisasi dibentuk untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Tujuan adalah sesuatu yang diharapkan organisasi untuk dicapai. Pencapaian tujuan organisasi menunjukkan sebagai kinerja atau performa organisasi.

Kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen, dan memberikan kontribusi pada ekonomi.³⁷⁹ Kinerja merupakan seperangkat hasil yang dicapai dan merujuk pada tindakan pencapaian serta pelaksanaan sesuatu pekerjaan yang diminta.³⁸⁰ Kinerja artinya sesuatu yang dicapai, prestasi yang diperlihatkan, kinerja organisasi adalah sesuatu gambaran berkaitan dengan unjuk kerja mencapai tujuan dan hasil yang diinginkan.³⁸¹

Berdasarkan pengertian kinerja tersebut maka kinerja Setjen DPR dapat diartikan sebagai berikut yaitu keberhasilan Setjen DPR dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan mekanisme kerjanya pada kurun waktu tertentu. Penilaian kinerja Setjen DPR merupakan proses kegiatan yang dilakukan untuk mengevaluasi tingkat pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga.

³⁷⁹ Armstrong, Michael dan Angela Baron. *Performance Management*, Institute of Personnel and Development. London. 1998 Hal 15

³⁸⁰ Veithal Rivai Ahmad Fawzi MB, "Performance Appraisal", Rajagrafindo Persada dalam KINERJA: APA ITU? Mei 29th, 2007 by sjafri mangkuprawira <http://ronawajah.wordpress.com/2007/05/29/kinerja-apa-itu/>

³⁸¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua, Depatemen Pendidikan dan Kebudayaan, Penerbit Balai Pustaka.

Kinerja Setjen DPR dalam memberikan dukungan keahlian yang dilakukan oleh Deputi Perundang-undangan bidang Politik, Hukum, HAM, dan Kesejahteraan periode tahun 2004-2009 dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 4.6
Kinerja Bagian Perancangan Undang-Undang Bidang Polhukham & Kesra
Sumber: Rencana Strategis Setjen Tahun 2010-2014.

No	Jenis/Output	2006	2007	2008	2009
1.	Naskah Akademis dan Draft RUU*	4	4	4	3
2.	Kajian RUU	10	8	8	8
3.	Perbantuan dan Pendampingan RUU	2	10	10	15

*Untuk RUU usul inisiatif DPR

Sementara kinerja Setjen DPR dalam memberikan dukungan keahlian yang dilakukan oleh Deputi Perundang-undangan bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Perdagangan dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 4.7
Kinerja Bagian Perancangan Undang-Undang Bidang Ekkuindag
Sumber: Rencana Strategis Setjen Tahun 2010-2014.

No	Jenis/Output	2006	2007	2008	2009
1.	Naskah Akademis dan Draft RUU*	4	4	4	3
2.	Kajian RUU	10	8	8	6
3.	Perbantuan dan Pendampingan RUU	3	10	10	16

*Untuk RUU usul inisiatif DPR

Kinerja Setjen DPR di atas jika dibandingkan dengan kinerja DPR masih belum optimal. Dalam fungsi legislasi, untuk pertama kalinya pada awal bulan Februari 2005 ditetapkan Prolegnas jangka menengah untuk periode 2005-2009.³⁸² Dalam Prolegnas jangka menengah ini telah ditetapkan sebanyak 284 (dua ratus delapan puluh empat) judul Rancangan Undang-Undang yang direncanakan akan disusun dan dibahas dalam jangka waktu 5 (lima) tahun. Namun dalam perjalanan DPR, khusus di bidang Legislasi, banyak terjadi ketidakonsistenan dan kelemahan karena DPR RI belum dapat menghasilkan produk hukum yang sesuai dengan perencanaan. Terjadi ketidakkonsistenan DPR RI pada periode ini karena pada kurun waktu lima tahun (2005-2009) ini DPR RI dan Pemerintah telah mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar dari Daftar Rancangan Undang-Undang Prolegnas 2005-2009 sebanyak 27 (dua puluh tujuh) Rancangan Undang-Undang.³⁸³

Dengan demikian, sebenarnya terdapat 311 (tiga ratus sebelas) judul Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam Prolegnas untuk diselesaikan selama 5 (lima) tahun. Masuknya 27 (dua puluh tujuh) Rancangan Undang-Undang Non-Prolegnas tersebut dimungkinkan karena telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 bahwa dalam keadaan tertentu³⁸⁴, pemrakarsa dapat menyusun Rancangan Undang-Undang di luar prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan izin prakarsa kepada Presiden, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan Rancangan Undang-Undang.

³⁸²Dasar penetapan Prolegnas jangka menengah diatur dalam Keputusan DPR RI Nomor 01/DPR/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Prolegnas Tahun 2005-2009.

³⁸³Ahmad Yani, *Pasang Surut Kinerja Legislasi*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011), hal. 102.

³⁸⁴ Yang dimaksud dengan keadaan tertentu adalah: a. untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; b. untuk meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional; c. untuk melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi; d. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; atau keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh Badan legislasi DPR RI dan Menteri Hukum dan HAM.

Tabel 4.8
Persentase realisasi Prolegnas Tahun 2005-2009
sumber: Rencana Strategis DPR 2010-2014

Tahun	Prioritas RUU Kumulatif Terbuka	Disetujui	Persentase
2005	55	14	25,45%
2006	45	39	86,66%
2007	80	40	50,00%
2008	79	61	77,21%
2009	79	39*	51,31%
TOTAL	335	193	57,61%

* per 30 September 2009

Dalam perjalanannya, ternyata DPR tidak dapat menyelesaikan target penyelesaian Prolegnas. Kelemahan DPR sangat jelas tergambar dari tahun keempat pelaksanaan tugas DPR RI periode 2004-2009, yang baru dapat menyelesaikan 166 (seratus enam puluh enam) Undang-Undang³⁸⁵ atau hanya sekitar 58,5% (lima puluh delapan koma lima per seratus) dari 284 (dua ratus delapan puluh empat) Rancangan Undang-Undang yang telah ditetapkan dalam Prolegnas. Di samping itu, beberapa produk Undang-Undang yang dihasilkan dinilai belum aplikatif serta belum secara signifikan berpihak pada kelompok rentan dalam masyarakat.³⁸⁶

Berdasarkan evaluasi Baleg DPR RI, dari tahun 2005 hingga 2008 terdapat 50 (lima puluh) Rancangan Undang-Undang usul inisiatif DPR dan 54 (lima puluh empat) Rancangan Undang-Undang usul Pemerintah, Dari jumlah tersebut DPR baru menuntaskan 104 (seratus empat) Rancangan Undang-Undang, 30 (tiga puluh) diantaranya adalah Rancangan Undang-Undang mengenai pembentukan daerah otonom, 4 (empat) Rancangan Undang-Undang mengenai pembentukan pengadilan tinggi, dan 14 (empat belas) Rancangan Undang-Undang mengenai ratifikasi perjanjian internasional.³⁸⁷

³⁸⁵Disampaikan dalam Pidato Laporan Ketua DPR RI pada Penutupan Masa Sidang IV Tahun 2008-2009, tanggal 3 Juli 2009.

³⁸⁶Lihat Rencana Strategis Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 2010-2014, hal. 8.

³⁸⁷Badan Legislasi DPR RI, *Evaluasi Prolegnas 2005-2009*, hal 35.

Akhirnya selama 5 (lima) tahun berjalannya fungsi legislasi, dengan segala dinamika politik yang tarik menarik, akhirnya DPR RI Masa Bakti 2004-2009 telah mengesahkan 193 (seratus sembilan puluh tiga) Undang-Undang dari 284 (dua ratus delapan puluh empat) Rancangan Undang-Undang yang berada dalam daftar Prolegnas. Dilihat dari substansi 193 (seratus sembilan puluh tiga) Undang-Undang yang telah disahkan tersebut, terdapat 5 (lima) klasifikasi Undang-Undang, yaitu:

- a. 65 (enam puluh lima) Undang-Undang yang digolongkan pengaturan wilayah;
- b. 18 (sembilan belas) Undang-Undang yang mengatur pemerintahan;
- c. 17 (tujuh belas) Undang-Undang yang mengatur hukum;
- d. 16 (enam belas) Undang-Undang yang mengatur APBN; dan
- e. 14 (empat belas) Undang-Undang yang mengatur bidang sosial³⁸⁸.

Selengkapnya klasifikasi 193 (seratus Sembilan puluh tiga) Undang-Undang yang telah disahkan tersebut dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 4.9
Klasifikasi dan Rincian Jumlah Undang-Undang
Sumber: PSHK, 2010

No.	Klasifikasi	Jumlah Undang-Undang
1.	APBN	16
2.	Badan Usaha dan perdagangan	7
3.	Bea dan pajak	7
4.	Bidang social	14
5.	Hukum	17
6.	Informasi dan teknologi	3
7.	Kelembagaan Negara	6
8.	Kesehatan	3
9.	Ketenagakerjaan	2
10..	Keuangan dan perbankan	4
11.	Pangan dan pertanian	4
12.	Pembentukan pengadilan//Badan Peradilan	8
13.	Pemerintahan	19
14.	Pengaturan wilayah	65
15.	Perempuan	1
16.	Pertahanan dan kemananan	8

³⁸⁸Siti Maryam Roja, Aria Suyudi, *Op.Cit.*, hal. 75.

No.	Klasifikasi	Jumlah Undang-Undang
17.	Sumber Daya Alam	19
18.	Trasnportasi	
Jumlah Undang-Undang dihasilkan oleh DPR Masa Bakti 2004-2009		193

Dari kualifikasi itu dapat terlihat arah legislasi 2004-2009 yang bersemangat tinggi untuk mengesahkan Undang-Undang pengaturan wilayah, padahal Undang-Undang itu relatif mudah jika dilihat dari tingkat kesulitannya, tetapi tinggi nilai politisnya. Undang-Undang pengaturan wilayah hampir semuanya berupa Undang-Undang pembentukan daerah baru (pemekaran). Hanya sebagian kecil saja dari Undang-Undang tersebut. merupakan konsekuensi dari pemekaran wilayah, seperti pembentukan pengadilan Negeri di daerah yang baru saja dibentuk.

Besarnya jumlah Undang-Undang pemekaran tersebut juga menjadi penyumbang terbesar dari segi kuantitas terhadap capaian Undang-Undang dan usul inisiatif DPR dalam pembentukan Undang-Undang. Laporan evaluasi Badan Legislatif DPR RI menyebutkan bahwa DPR dan Pemerintah hampir memiliki prosentase yang sama dalam hal pengusulan Undang-Undang. Dari total 193 (seratus Sembilan puluh tiga) Undang-Undang yang dihasilkan, sebanyak 96 (Sembilan puluh enam) diantaranya adalah usul DPR, sedangkan 97 (sembilan puluh tujuh) adalah usul Presiden.³⁸⁹ Data tersebut menunjukkan porsi pengusulan Rancangan Undang-Undang dari DPR dan Pemerintah hampir seimbang atau hanya selisish satu Undang-Undang. Namun, dari 96 (sembilan puluh enam) Undang-Undang yang diusulkan oleh DPR, sebanyak 54 (lima puluh empat) atau lebih dari 50% (lima puluh per seratus) diantaranya merupakan Rancangan Undang-Undang Pemekaran Wilayah. Dengan demikian, sebenarnya perbandingan kerja legislasi antara Pemerintah dan DPR yang hampir berimbang itu sangat kabur.³⁹⁰

³⁸⁹Badan Legislasi DPR RI, *Op.Cit.*, hal. 65.

³⁹⁰Siti Maryam Roja, Aria Suyudi, *Op.Cit.*, hal. 76.

Beberapa pendapat menyatakan, terlalu banyaknya jumlah Rancangan Undang-Undang yang ditetapkan dalam Prolegnas, sangat jauh melebihi kapasitas DPR, baik dari segi waktu dan daya dukung untuk diselesaikan dalam satu periode. Ini berarti proses penyusunan Prolegnas belum secara cermat mempertimbangkan aspek ketersediaan kapasitas dimaksud. Di samping itu, penentuan jumlah Rancangan Undang-Undang sebanyak 284 (dua ratus delapan puluh empat) Rancangan Undang-Undang, ditambah dengan pengajuan 27 (dua puluh tujuh) Rancangan Undang-Undang baru di luar Prolegnas belum sepenuhnya menggunakan kriteria yang jelas dan tepat, dikaitkan dengan kebutuhan hukum yang ada. Bahkan, penentuan daftar judul Rancangan Undang-Undang yang masuk tidak disertai ketersediaan kelengkapan pendukung seperti Naskah Akademik dan naskah Rancangan Undang-Undang.

Hal lain yang juga perlu menjadi perhatian adalah adanya 150 (seratus lima puluh) judul Rancangan Undang-Undang dalam Prolegnas 2005-2009 yang tidak pernah diajukan menjadi prioritas tahunan, baik oleh Pemerintah maupun oleh DPR. Beberapa kemungkinan yang menjadi penyebab terjadinya hal tersebut adalah:

- a. kesamaan materi muatan dalam Rancangan Undang-Undang tersebut dengan Rancangan Undang-Undang yang sudah disahkan sehingga tidak lagi diperlukan;
- b. ketidaksiapan Naskah Akademik dan draf Rancangan Undang-Undang pada saat pembaghasan prioritas; dan
- c. substansi materi muatan Rancangan Undang-Undang tersebut ternyata tidak sesuai dengan arah kebijakan Prolegnas tahunan.³⁹¹

Selain itu, dalam Prolegnas 2005-2009 juga ditentukan 4 (empat) judul Rancangan Undang-Undang yang merupakan duplikasi karena memiliki judul yang sama. Hal ini menunjukkan proses penyusunan Prolegnas masih membuka peluang terjadinya ketidakteelitian. Karena itu, menjadi sangat penting apabila Prolegnas yang akan datang tidak hanya memuat daftar judul Rancangan Undang-Undang, tetapi juga mencantumkan ringkasan *need analysis* atau

³⁹¹ Ahmad Yani, *Op Cit.*, hal. 105.

justifikasi kebutuhan Rancangan Undang-Undang dalam Prolegnas dapat diketahui dan duplikasi dapat dihindarkan.³⁹²

Pelaksanaan fungsi legislasi DPR juga dapat diukur dengan banyaknya pengujian suatu Undang-Undang ke Mahkamah Konstitusi. Beberapa kalangan berpendapat bahwa pengujian Undang-Undang ke Mahkamah Konstitusi menunjukkan adanya kualitas pelaksanaan fungsi legislasi yang buruk. Namun, sebagian kalangan berpendapat pengujian tersebut belum tentu menunjukkan adanya kualitas pelaksanaan fungsi legislasi yang buruk. Untuk menjawab hal tersebut terdapat dua pandangan. *Pertama*, perlu dipahami bahwa belum tentu permohonan uji materiil yang diajukan akan dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Jadi, belum tentu ada kesalahan pembuat Undang-Undang dalam merancangnya. Kemungkinan bahwa praktik perancangan Undang-Undang selama ini tidak mengindahkan materi konstitusi, hal ini berdasarkan adanya fakta bahwa banyak pihak merasa dirugikan dengan ketentuan Undang-Undang yang tidak konstitusional. *Kedua*, inkonstitusionalnya suatu produk legislasi tidak selalu disebabkan oleh kelalaian pembuat Undang-Undang, untuk menguji peraturan yang dibuatnya dengan materi yang terdapat dalam konstitusi. Jika berangkat dari mekanisme uji materiil yang diatur dalam Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, dasar permohonan uji materiil adalah hak konstitusional warga negara yang dilanggar.³⁹³ Dengan demikian, kemungkinan inkonstitusionalnya suatu produk legislasi bukan hanya disebabkan oleh tidak adanya pengujian oleh pembuat Undang-Undang sebelum disahkan. Namun, hal itu dapat pula disebabkan oleh adanya akibat penerapan suatu ketentuan Undang-Undang yang sebelumnya tidak terpikirkan oleh pembuat Undang-Undang tersebut.³⁹⁴

³⁹²Ahmad Yani, *Op Cit.*, hal. 104.

³⁹³Siti Maryam Roja, Aria Suyudi, *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2009: Legislasi Tak Tuntas di Akhir Masa Bakti*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2010), hal. 29.

³⁹⁴*Ibid.* hal 30.

Begitu besarnya pengakuan atas hak konstitusional warga dan kesempatan untuk mengoreksi Undang-Undang memberikan pengaruh besar terhadap pembentukan Undang-Undang. Untuk menghilangkan konflik yang akan mengakibatkan pembatalan Undang-Undang, tentu diperlukan langkah-langkah yang bersifat pencegahan agar menjadi beban lebih kepada DPR sebagai pembentuk Undang-Undang. Kedudukan DPR sebagai lembaga pemegang kekuasaan pembentuk Undang-Undang dalam hubungannya dengan Mahkamah Konstitusi, yaitu Mahkamah Konstitusi dapat meminta kepada DPR mengenai keterangan dan/atau risalah rapat pembahasan Rancangan Undang-Undang terkait dengan Undang-Undang-Undang yang sedang diuji.³⁹⁵ Keterangan DPR dapat berupa keterangan lisan dan keterangan tertulis yang memuat aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis mengenai latar belakang perumusan suatu ayat, pasal, dan/atau bagian tertentu Undang-Undang yang sedang diuji serta latar belakang proses pembahasan Rancangan Undang-Undang yang dimuat dalam risalah rapat pembahasan.³⁹⁶

Akibat hukum putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dapat berupa:

- a. terhadap ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 berakibat hukum tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; atau
- b. materi muatan Undang-Undang tetap berlaku.³⁹⁷

Kualitas pelaksanaan fungsi legislasi yang buruk juga disebabkan oleh relasi *check and balances* antara DPR dan Presiden yang kurang harmonis, namun hal ini hanya terjadi pada saat pembahasan Peraturan Pemerintah

³⁹⁵Febrian, *Buku Panduan tentang Proses Legislasi Untuk Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Jakarta: UNDP, 2010), hal. 38.

³⁹⁶Keterangan yang demikian penting untuk disampaikan karena proses pembentukan Undang-Undang itu sendiri melalui tahapan panjang yang memiliki kekhasan masing-masing norma yang diatur. Oleh karena itu, ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang dalam proses pembahasan pada umumnya dimasukkan di dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), dan biasanya mencakup mengenai aspek filosofi, sosiologis, dan yuridis, dari suatu norma tertentu di dalam pembahasan DIM tersebut.

³⁹⁷Lihat ketentuan mengenai putusan Mahkamah Konstitusi yang terdapat dalam Pasal 45 sampai dengan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Pengganti Undang-Undang (Perpu). Dari 14 (empat belas) Perpu yang diajukan Pemerintah untuk disahkan oleh DPR, hanya 1 (satu) yang ditolak, yaitu Perpu tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK). Pada akhirnya Perpu JPSK tersebut memang ternyata menimbulkan masalah.³⁹⁸ Faktor lain yang menyebabkan kualitas fungsi legislasi yang buruk yaitu Rancangan Undang-Undang yang dihasilkan oleh DPR proses pembentukannya kurang aspiratif dan partisipatif. Salah satu indikatornya dengan masih banyaknya Undang-Undang yang di *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan data Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2003 sampai 27 Agustus 2008, terdapat 150 (seratus lima puluh) putusan Mahkamah Konstitusi atas 73 (tujuh puluh tiga) Undang-Undang yang diajukan *judicial review*. Dari jumlah putusan tersebut, 40 (empat puluh) putusan diantaranya dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dari data-data di atas dapat dikatakan bahwa dukungan keahlian yang diberikan oleh Setjen DPR terhadap fungsi legislasi dewan masih sangat kurang, hal ini dikarenakan salah satunya adalah tidak adanya standar kinerja. Walaupun dirasa penting dan bermanfaat, pada dasarnya standar kinerja minimal bagi sekretariat belum pernah atau belum secara mapan dikembangkan, baik atas permintaan Dewan atau pun atas inisiatif Setjen DPR sendiri.³⁹⁹ Sebab, Setjen seringkali dinilai tidak melaksanakan fungsi dan tugas yang diberikan, tetapi tidak ada tolok ukur yang jelas dalam penilaian seperti itu. Setjen cenderung menerima apa saja penilaian yang diberikan oleh Dewan, walaupun seringkali tidak setuju dengan muatannya.

Standar kinerja tersebut dirasa penting karena kejelasan indikator kinerja akan dapat mengurangi konflik dan perpecahan di antara unit-unit pelayanan dan memungkinkan standardisasi⁴⁰⁰ dari pelaksanaan berbagai tugas. Indikator

³⁹⁸ *Ibid*, hal, 17.

³⁹⁹ Agung Djojosoekarto, *Dinamika dan Kapasitas DPRD Dalam Tata Pemerintahan Demokratis*, Yayasan Konrad Adenauer, Jakarta, 2004, hal 255

⁴⁰⁰ Ralph C. Chandler dan Jack C. Plano, *The Public Administration Dictionary*, Santa Barbara: ABC-CLIO, 1998, hal 163

kinerja yang jelas juga dapat melindungi Setjen terhadap intervensi politik yang berlebihan oleh kalangan tertentu dalam Dewan.

Dari berbagai kajian dan pengamatan dapat dipelajari bahwa penetapan standar kinerja pelayanan oleh Setjen dinilai sangat sulit, sebab masing-masing unit pelayanan mempunyai karakteristik tugas dan pekerjaan yang berbeda-beda.⁴⁰¹ Setjen membutuhkan referensi dasar yang dapat membentuk mereka mengembangkan setidaknya standar kinerja internal. Standar kinerja dapat dikembangkan berdasarkan pada indikator-indikator yang bersifat umum, seperti akuntabilitas, ketanggapan, orientasi pelayanan, dan efesiensi.⁴⁰² Indikator tersebut memang masih bersifat umum, sehingga upaya lanjutan diperlukan untuk menjabarkannya ke dalam ukuran-ukuran yang mudah untuk diberikan penilaian.

Pengembangan standar kinerja juga dapat mengacu pada dimensi-dimensi kinerja yang dirumuskan oleh Campbell, McCloy, Oppler dan Sager, menurut mereka dimensi kinerja terdiri dari:⁴⁰³

- a. kemahiran tugas untuk pekerjaan khusus atau *job specific task proficiency*,
- b. kemahiran yang diperlukan secara luas atau *proficiency in task that are required in wide of jobs*,
- c. komunikasi lisan dan tertulis atau *written and oral communication*,
- d. upaya untuk memperlihatkan atau *demonstrating efforts*,
- e. pemeliharaan disiplin diri atau *maintaining personal discipline*
- f. fasilitas kinerja sejawat dan tim atau *facilitating peer and team performance*,
- g. pengawasan dan kepemimpinan atau *supervision and leadership*, dan
- h. manajemen dan administrasi atau *management and administration*.

Dimensi-dimensi indikatif tersebut lebih mudah untuk dioperasionalisasikan dalam proses perumusan standar kinerja Setjen, karena sifatnya internal, maka Setjen dapat merumuskan rincian ukuran sesuai dengan kebutuhan dan penguasaan masing-masing. Dalam mengembangkan standar

⁴⁰¹ Agung Djojosoekarto, *Op Cit*

⁴⁰² CPPS Gadjah Mada University, *Policy Brief on Public Service Performance*, No. 01/PB-E/200

⁴⁰³ Lihat dalam Kevin R. Murphy and Jeanette N. Cleveland, *Understanding Performance Appraisal Social, Organizational and Goal Based Perspectives*, Thousand Oaks: SAGE Publication, 1995, hal 115-116

kinerja, Kevin R. Murphy dan Jeanette N. Cleveland merumuskan tiga faktor yang berpengaruh, yaitu *external standars, personal beliefs and values serta individual theories of the job*⁴⁰⁴

Tidak adanya standar kinerja membuat penilaian terhadap Setjen DPR mendapatkan predikat kurang baik⁴⁰⁵. Penilaian tersebut dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja, pengukuran, pelaporan, evaluasi, dan capaian kinerja. Selain berdasarkan evaluasi, penilaian juga dilihat dari kinerja di lapangan.

C. Kendala Yang Dihadapi Setjen DPR Dalam Memberikan Dukungan Keahlian

1. Struktur Setjen yang belum mendukung dengan baik susunan alat kelengkapan Dewan

Perubahan struktur organisasi Sekjen yang baru banyak menyimpan ketidakjelasan. Sebagai contoh, dua unit pendukung utama DPR dalam bidang legislasi yaitu Sekretariat Baleg dan P3DI. Dalam struktur yang lama Sekretariat Baleg berada di bawah Biro Sekretariat Pimpinan, sedang dalam struktur yang baru Sekretariat Baleg berada di bawah deputi bidang perundang-undangan biro perancangan undang-undang bidang ekonomi, keuangan, industri dan perdagangan (ekkuindag). Sebuah keputusan yang sulit ditarik dasarnya karena kerja Baleg sendiri tidak hanya terikat pada RUU yang terkait dengan isu

⁴⁰⁴ *Ibid*, hal 158

⁴⁰⁵ Evaluasi kinerja lembaga pemerintah yang dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Pemerintah tahun 2009 yang berpredikat baik, yakni Kementerian Pendidikan Nasional, Kementerian Energi dan Sumber Daya Manusia, Kementerian Budaya dan Pariwisata, Kementerian Keuangan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), KPK dan Kementerian Pekerjaan Umum. Lalu, 29 Instansi yang mendapat predikat Cukup Baik. Di antaranya, Sekretariat Negara (Setneg), Sekertaris Kabinet (Seskab), Kementerian Perdagangan, hingga Mahkamah Konstitusi (MK). Sedangkan, 33 Instansi berpredikat Agak Kurang, di antaranya Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat, Kementerian Perhubungan, Badan Narkotika Nasional (BNN), Kejaksaan Agung, Sekretariat Jenderal KPU, Kepolisian RI hingga Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Untuk tiga instansi yang mendapat predikat Kurang Baik, yakni Setjen DPR, Setjen DPD dan Lembaga Sandi Negara. Ketiga lembaga tersebut dinilai masih perlu banyak perbaikan dan perubahan sangat mendasar.

ekkuindag. Sekretariat Baleg disini terkesan hanya sebagai ‘cantolan’ tanpa relasi kerja yang jelas dengan deputy di mana ia melekat. P3I dalam struktur yang lama menjadi satu unit tersendiri yang sejajar dengan biro biro yang ada dalam struktur. Namun dengan perubahan struktur yang ada, P3I yang berganti nama menjadi Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) berada di bawah deputy bidang anggaran dan pengawasan. Letak P3I yang berada di bawah deputy bidang anggaran dan pengawasan lagi-lagi juga terlihat kurang kuat alasannya. P3DI seharusnya merupakan lembaga penelitian yang memberikan dukungan terdepan bagi DPR dalam hal kajian-kajian ilmiah. Dengan meletakkannya di bawah deputy anggaran dan pengawasan seolah-olah membatasi lingkup kerjanya hanya pada kedua isu tersebut.

Selain posisi baru Sekretariat Baleg dan P3DI yang tidak mempunyai dasar argumentasi kuat sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya, beberapa biro dalam struktur yang baru pun besar kemungkinan akan tumpang tindih dalam pelaksanaannya. Misalnya saja Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-undang yang berada di bawah Deputy Bidang Perundang-undangan dengan Biro Pengawasan Legislatif yang berada di bawah Deputy Bidang Anggaran dan Pengawasan

Satu lagi contoh tidak terstruktur organisasi Sekjen yang baru yaitu diletakkannya Bagian Protokol di bawah Biro Hubungan Masyarakat dan Pemberitaan. Beberapa contoh mengenai masih terlalu besarnya organisasi Setjen dan besarnya kemungkinan tumpang tindih kerja antar unit-unit yang ada didalamnya menunjukkan bahwa struktur yang ada saat ini masih belum efisien dan terlalu gemuk yang berbalik menyulitkan koordinasi di internal lembaga itu sendiri. Perubahan struktur dengan tujuan utama efisiensi lembaga agar mampu menopang dan melayani kerja-kerja anggota DPR dapat tercapai.

Buruknya struktur yang ada ditambah lagi dengan tidaknya tolak ukur yang jelas terhadap apa yang harus dicapai oleh tiap-tiap unit pendukung di dalam organisasi Setjen menyebabkan kerja-kerja mereka menjadi tidak maksimal. Hal ini dapat dilihat dalam Peraturan Sekjen No. 400/Sekjen/2005

tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekjen DPR yang sama sekali tidak memberikan penjelasan secara rinci mengenai pekerjaan apa yang harus dilakukan dan capaian-capaian yang harus diraih oleh tiap-tiap unit.

Pembagian Setjen menjadi beberapa Deputi menggambarkan pembagian yang diarahkan pada dukungan substansi terhadap ketiga fungsi dewan. Namun kenyataannya pembagian tersebut masih belum sepenuhnya efektif dalam memberikan dukungan kepada Dewan.⁴⁰⁶ Hal ini disebabkan antara lain karena posisi para Peneliti di Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) yang kurang tepat yaitu ditempatkan di bawah Deputi Anggaran dan Pengawasan. Penempatan ini seolah-olah membatasi lingkup kerjanya yang hanya mendukung kedua fungsi tersebut, padahal kadangkala peneliti P3DI diminta untuk mendampingi Pansus RUU atau non RUU. Di samping itu, posisi Legislative Drafter terbagi bagi dalam 2 (dua) biro yang berbeda ruang lingkungannya, yaitu Biro Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, HAM, dan Kesejahteraan Rakyat dan Biro Perancangan Undang-Undang Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Perdagangan. Dengan posisi demikian, para perancang menjadi terpecah-pecah dan beban kerja pada masing-masing perancang tidak merata.⁴⁰⁷

Menurut Ronald Rofiandri Restrukturisasi Setjen DPR yang terakhir kali dilakukan pada 2005 melalui Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2005 memunculkan beberapa persoalan seperti:⁴⁰⁸

1. Posisi para peneliti di Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) yang kurang tepat yaitu ditempatkan di bawah Deputi Anggaran dan Pengawasan. Penempatan ini seolah-olah membatasi ruang lingkup kerjanya yang hanya mendukung kedua fungsi DPR tersebut. Padahal

⁴⁰⁶ Ronny S.H. Bako, dkk *Kajian Terhadap Peraturan Tata Tertib DPR RI*, Pusat Pengkajian Pengelolaan Data dan Informasi Setjen DPR RI, Jakarta, 2008. Hal 137.

⁴⁰⁷ Laporan Hasil Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI, 2006. Hal 72

⁴⁰⁸ Ronald Rofiandri dalam <http://ahok.org/berita/mempertanyakan-konsep-perombakan-setjen-dpr/> Diunduh tgl 14 April 2011.

kadangkala peneliti P3DI diminta untuk mendampingi suatu alat kelengkapan untuk mempersiapkan penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang.

2. Adanya beban kerja yang tidak merata antara Biro Perancangan Undang-Undang bidang Politik, Hukum, HAM, dan Kesejahteraan Rakyat dengan Biro Perancangan Undang-Undang Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Perdagangan.
3. Adanya batasan normatif dalam peraturan perundang-undangan untuk pengembangan struktur menjadi kendala dalam upaya restrukturisasi Setjen DPR.
4. Ketidakseimbangan jumlah dan komposisi staf administratif dibandingkan staf fungsional.
5. Potensi tumpang tindih antara Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang dengan Biro Pengawasan Legislatif.
6. Keberadaan Sekretariat Badan Legislasi (Baleg) yang berada di bawah Deputi Perundang-undangan Biro Perancangan Undang-Undang Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Perdagangan (ekkuindag) merupakan suatu penempatan yang sulit ditarik dasarnya karena kerja Baleg sendiri tidak hanya terikat pada rancangan undang-undang yang terkait dengan isu ekkuindag. Sekretariat Baleg di sini terkesan hanya sebagai “cantolan” tanpa relasi kerja yang jelas dengan deputi dimana ia melekat.

Restrukturisasi Setjen DPR mengurangi sebagian kerumitan jalur kewenangan di dalam administrasi parlemen, tetapi restrukturisasi ini secara umum merupakan masih merupakan restrukturisasi ulang dari unit-unit yang sudah ada. Yang lebih krusial tidak ada pemikiran ulang tentang prosedur kerja, kerjasama internal dan aliran informasi di antara berbagai biro dan bagian. Sekretariat masih tetap dijalankan berdasarkan garis hirarki yang kaku seperti halnya di dalam kantor pegawai negeri lainnya di Indonesia.⁴⁰⁹

⁴⁰⁹ Stephen Sherlock, *Parlemen Indonesia Setelah Dua Pemilu*, Friedrich Naumann Stiftung, Jakarta, 2007, hal 65

Besaran organisasi mempengaruhi titik optimalitas dari hubungan antara birokratisasi dan kinerja birokrasi. Birokrasi yang berukuran besar, memiliki kegiatan yang bervariasi dan kompleks, memiliki cakupan wilayah kerja yang luas dan jumlah anggota yang banyak tentu memerlukan birokratisasi yang tinggi. Untuk dapat mengendalikan kegiatan yang kompleks dan melibatkan banyak orang maka birokrasi memerlukan struktur yang memungkinkan supervisi dan kontrol dapat dilakukan secara lebih efektif.⁴¹⁰

2. keberadaan SDM pendukung dalam pelaksanaan fungsi legislasi yang masih kurang, baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya, terutama dalam hal penguasaan fungsi legislasi.

SDM pendukung tersebut terdiri dari:⁴¹¹

a. anggota DPR RI

Anggota DPR RI yang berjumlah 550 (lima ratus lima puluh) orang berasal dari latar belakang status sosial dan bidang keilmuan yang berbeda-beda. Namun, kualitas mereka kurang berbobot karena banyak yang tidak mempunyai wawasan kebangsaan dan pengetahuan ketatanegaraan yang cukup, terutama dalam berbagai hal, seperti wawasan keparlemenan, penguasaan bidang legislasi, pengawasan, dan anggaran. Hal tersebut menjadi salah satu kendala karena anggota DPR akan bertindak untuk mewakili dan mewujudkan keinginan rakyat Indonesia dalam sebuah lembaga yang memiliki kearifan dan mampu menggalang keahlian, terutama dalam bidang legislasi.

b. tenaga ahli

Selain staf fungsional yang ada di bawah struktur Sekjen, DPR juga mengenal staf pendukung lainnya untuk substansi yang dilekatkan pada

⁴¹⁰ Agus Dwiyanto, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, PT. Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 2011. Hal 54.

⁴¹¹ Riris Khatarina, *Op.Cit.*, hal. 7.

beberapa alat kelengkapan dan fraksi-fraksi DPR yang berjumlah sebanyak 119 orang.⁴¹² Jumlah ini kemungkinan besar akan kembali mengalami perubahan setelah DPR menyetujui perubahan Tata Tertib terakhir pada Rapat Paripurna tanggal 27 September 2005. dalam Tata tertib tersebut, diatur bahwa Bamus, BURT, dan Badan Kehormatan tidak memiliki staf ahli. Sedangkan ada penambahan jumlah staf ahli untuk Baleg sebanyak 15 orang dari sebelumnya enam orang staf ahli. Staf ahli yang berada di luar struktur Setjen ini juga menerima gaji dari anggaran DPR.⁴¹³ Seratus sembilan belas orang staf ahli belum merupakan angka yang memadai mengingat metode sebaran staf ahli yang saat ini dilakukan. Misalnya, hanya ada tiga orang staf ahli untuk satu komisi yang biasanya terdiri dari sekitar 50 orang anggota. Bandingkan misalnya dengan satu orang anggota DPR Amerika Serikat yang rata-rata memiliki 14 orang staf.⁴¹⁴ Belum lagi jika mengingat bahwa dari tiga orang staf ahli komisi tersebut, tidak semuanya bekerja secara maksimal. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa banyak dari staf ahli tersebut yang kemudian tidak aktif bekerja sebagai pendukung kinerja anggota DPR. Tidak maksimalnya kerja para staf ahli ini dikarenakan tidak adanya *output* kerja dan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas atas hasil kerja mereka, hal ini terjadi terutama untuk staf ahli yang melekat pada alat kelengkapan DPR.⁴¹⁵

Tenaga ahli yang dimiliki oleh Anggota DPR masih terbatas kuantitasnya dan memiliki keterbatasan terkait dengan penguasaan dalam bidang legislasi.⁴¹⁶ Hal ini sangat penting mengingat tenaga ahli mempunyai peran

⁴¹² Surat Keputusan Sekretariat Jenderal DPR RI No. 07A/Sekjen/2005 tentang Penetapan Tenaga Ahli DPR RI Tahun Anggaran 2005.

⁴¹³ Berdasarkan surat keputusan Sekretariat Jenderal DPR RI, No. 070/Sekjen/2005 tentang Penetapan Tenaga Ahli DPR RI tahun Anggaran 2005.

⁴¹⁴ NDI, *loc. cit.*

⁴¹⁵ Hasil Wawancara PSHK dalam, PSHK, *loc. cit.*

⁴¹⁶ *Op. Cit., Laporan Lima Tahun DPR RI ...* hal. 105

yang sangat besar dan strategis untuk membantu anggota DPR, khususnya dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Di samping itu, banyak terdapat tenaga ahli yang sistem perekrutannya belum dilakukan dengan berdasarkan uji kepatutan dan kelayakan, melainkan hanya berdasarkan hubungan kekerabatan.⁴¹⁷

c. tenaga perancang peraturan perundang-undangan

Untuk menunjang pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan peran tenaga perancang peraturan perundang-undangan. Perancang adalah PNS yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun rancangan peraturan perundang-undangan dan atau instrumen hukum lainnya pada instansi pemerintah.⁴¹⁸ Namun, kuantitas tenaga perancang di DPR masih kurang dan belum sebanding dengan banyaknya jumlah Rancangan Undang-Undang yang diusulkan dalam Prolegnas. Saat ini jumlah tenaga perancang yang ada hanya berjumlah 27 (dua puluh tujuh) orang, itupun hanya 9 (sembilan) orang yang sudah berstatus sebagai perancang Undang-Undang, sisanya masih berkategori calon perancang.⁴¹⁹ Bandingkan dengan jumlah Rancangan Undang-Undang prioritas Prolegnas yang rata-rata berjumlah hampir mencapai 70 (tujuh puluh) Undang-Undang setiap tahunnya.

Dengan jumlah yang tidak berimbang tersebut menyebabkan seorang perancang ikut terlibat dalam beberapa Rancangan Undang-Undang sekaligus, baik dalam tahapan penyusunan, perumusan, maupun pembahasan sehingga menyebabkan perancang menjadi tidak fokus. Hal ini tentu saja menyebabkan

⁴¹⁷ Sistem rekrutmen yang masih berbau KKN dan tidak transparan, serta tidak akuntabel jugamempengaruhi kinerja para staf pendukung. Masing-masing komisi memiliki cara sendiri dalam melakukan rekrutmen, misalnya Komisi X membuat iklan rekrutmen tenaga ahli di media massa dan melakukan *fit and proper test*. Sementara Komisi VII mensyaratkan pengajuan visi dan misi oleh tenaga ahli yang telah terpilih.

⁴¹⁸ Kepmenpan Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000.

⁴¹⁹ Data sampai dengan April 2011.

kinerja perancang tidak optimal dalam membantu fungsi legislasi anggota Dewan karena selain melakukan tugas perancangan, seorang perancang dituntut untuk ikut menguasai materi muatan Rancangan Undang-Undang tersebut.

d. Tenaga pendukung keahlian lainnya yang mendukung pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI.

PNS di Sekretariat Jenderal DPR RI yang ada pada saat ini berjumlah 1.443 (seribu empat ratus empat puluh tiga) orang⁴²⁰ dan bertugas serta berkewajiban memberikan dukungan keahlian, teknis, dan administratif kepada anggota dewan. PNS memiliki kemampuan dan pengalaman yang beragam yang dibutuhkan dalam rangka pengaturan, pengurusan kepegawaian, dan kelembagaan. Khusus untuk fungsi legislasi DPR, saat ini dukungan keahlian yang berasal dari PNS di Sekretariat Jenderal DPR RI hanya dititikberatkan pada tenaga perancang Undang-Undang dan peneliti dari Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Di samping itu, juga terdapat tenaga ahli yang melekat pada AKD yang juga terlibat dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPR.

Selain tenaga perancang Undang-Undang dan peneliti, untuk menunjang pelaksanaan fungsi legislasi yang berkualitas juga diperlukan tenaga pendukung keahlian lainnya, seperti: peneliti, transkriptor, arsiparis, dan sekretariat. Untuk peneliti, transkriptor dan arsiparis berada dalam rumpun jabatan fungsional. Yang dimaksud dengan tenaga fungsional adalah Pegawai Negeri Sipil yang memunyai kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, dan hak seorang PNS dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan/atau ketrampilan tertentu serta bersifat mandiri.⁴²¹

⁴²⁰Data dari Bagian Kepegawaian Sekretariat Jenderal DPR RI per 1 Februari Tahun 2011 yang dimuat dalam Rencana Strategis Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 2010-2014 hal. 26.

⁴²¹Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 1999 Tentang Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.

Yang menjadi kendalanya adalah belum ada suatu sistem yang terorganisir untuk mendukung pelaksanaan fungsi legislasi, masing-masing tenaga pendukung keahlian bekerja sendiri-sendiri, tidak terorganisir dengan baik, sehingga menyebabkan tenaga pendukung keahlian lainnya tidak dapat mendukung pelaksanaan fungsi legislasi yang optimal.⁴²²

Kendala dalam dukungan keahlian kepada Anggota DPR antara lain beberapa jabatan fungsional yang berada di Setjen DPR tergantung pada institusi lain, misal para peneliti di Pusat Pengkajian, Pengelolaan Data dan Informasi untuk peningkatan karirnya tergantung pada karya-karya tulis ilmiah yang dinilai oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Padahal ada perbedaan antara tuntutan tugas dengan persyaratan kenaikan jabatan fungsional peneliti. Karya-karya tulis yang dapat dinilai oleh LIPI berupa kajian-kajian ilmiah dan hasil penelitian yang sangat teoritis, sementara tuntutan tugas sebagai dukungan kepada Dewan lebih bersifat praktis dan tidak terlalu teoritis yang tidak dapat dinilai oleh LIPI. Nilai positif yang dapat diambil oleh para peneliti dari sisi penilaian yang dilakukan oleh LIPI adalah peneliti dituntut untuk terus meningkatkan kemampuan dalam menganalisis serta dalam membuat karya ilmiah sesuai dengan standar ilmiah LIPI.

Perancang undang-undang (*Legislative Drafter*) yang peningkatan karirnya bergantung pada penilaian Kementerian Hukum dan HAM. Demikian pula dengan tenaga fungsional lainnya seperti pranata komputer,

⁴²² Keberadaan kapasitas pendukung tersebut juga menuntut sinergi dan koordinasi. Hal ini juga dimandatkan dengan jelas dalam Peraturan Tatib DPR RI dan Peraturan Presiden mengenai Sekjen DPR RI. Sebagai contoh, kapasitas dan pelayanan perpustakaan parlemen akan lebih efektif jika disinergikan dengan sumber daya di unit pengkajian dan analisis, biro persidangan, dan perundang-undangan dalam kerja-kerja komisi. Pustakawan dapat memberikan informasi yang dibutuhkan. Bahkan jika pustakawan memiliki spesialisasi dalam bidang-bidang tertentu, maka mereka dapat diberdayakan secara optimal dalam kerja tim asistensi, bersama dengan para peneliti dan perancang undang-undang. Sementara itu, biro persidangan dapat membantu sinergi dan koordinasi ini melalui informasi yang akurat tentang kegiatan-kegiatan di DPR. Dengan demikian, DPR, khususnya Sekjen dapat memberikan insentif dan motivasi kepada SDM yang berada dalam jajarannya untuk bekerja lebih optimal untuk mendukung tugas-tugas kedewanan. Di sisi lain, para anggota pun dapat memanfaatkan fasilitas pendukung yang tersedia di DPR dan Sekjen secara optimal dan efektif.

pustakawan, dan arsiparis, penilaian untuk angka kredit dilakukan oleh Biro Pusat Statistik (BPS), perpustakaan nasional, dan arsip nasional.

Staf Setjen yang berada di bawah lembaga legislatif menjadi suatu persoalan tersendiri. Setidaknya ada dua persoalan mendasar disini. *Pertama*, birokratisasi serta jenjang struktural yang memiliki kultur feodal yang melekat dan mendarah daging dalam cara kerja para pegawai pemerintah memberikan hambatan tersendiri dalam pola kerja lembaga secara keseluruhan. *Kedua*, status sebagai pegawai eksekutif/pemerintah tentu saja memberikan rasa kesetiaan yang berbeda karena diharuskan melayani lembaga yang berbeda dari mana ia berasal. Kedua hal ini menyebabkan minimnya profesionalitas para staf dalam melaksanakan tugasnya.⁴²³

Sebagai perbandingan, di parlemen Inggris (*House of Commons*) misalnya, Sekjen dan seluruh staf kesekretariatan parlemen bukan merupakan pegawai negeri dan tidak pula dipilih secara politis. Sekjen ditunjuk oleh pihak kerajaan berdasarkan pengalaman kerja yang dimilikinya⁴²⁴. Hal yang sama juga terjadi di parlemen Amerika Serikat dan Australia.

Secara umum masih ada beberapa kekurangan dalam hal SDM pendukung legislasi di DPR. *Pertama*, belum ada perencanaan ataupun konsep yang menyeluruh dalam pembangunan SDM pendukung legislasi di DPR. Dari segi pembentukan ataupun hubungan kerja antar unit masih sporadis tanpa adanya strategi menyeluruh untuk saling bersinergi. Masih belum jelas sebetulnya alur kerja dan hubungan kerja sama antara Perancang, Peneliti P3DI dan Staf Ahli Komisi/Baleg/Fraksi sehingga sering terjadi tumpang tindih ataupun ketidakefektifan.

Dalam hal rekrutmen masih ada ketidakjelasan standar kriteria. Rekrutmen staf ahli merupakan hal yang paling mencolok dalam konteks ini.

⁴²³ Bivitri Susanti, Makalah *Struktur DPR Yang Merespon Peran dan Fungsi Lembaga Perwakilan*, diunduh dari www.perlemen.net tanggal 1 Mei 2011.

⁴²⁴ National Democratic Institute for International Affairs (NDI), "Menuju DPR yang Lebih Efektif: Pilihan-pilihan untuk Perubahan Positif Menurut Anggota Dewan", (Jakarta: *National Democratic Institute for International Affairs*, 2005).

Sekretariat Jenderal dalam hal ini sangat minim keterlibatannya karena sepenuhnya diserahkan kepada alat kelengkapan yang membutuhkan. Hal ini mengakibatkan terjadinya variasi standar kualifikasi untuk rekrutmen tenaga-tenaga ahli ini. Perbedaan kualifikasi yang akhirnya mengakibatkan perbedaan renumerasi tersebut bisa mengakibatkan kesenjangan sosial yang dapat mempengaruhi kerja sama (*teamwork*) antar-SDM pendukung legislasi ini (Perancang, Peneliti P3DI, dan Staf Ahli). Pengawasan untuk Staf Ahli juga di luar kendali Deputy Administrasi dan diserahkan sepenuhnya kepada alat kelengkapan masing-masing.

Kedua, belum ada analisis beban kerja dan mekanisme promosi yang jelas ataupun sesuai pada masing-masing unit kerja. Sangat mungkin terjadi adanya unit yang mempekerjakan banyak orang padahal beban kerjanya ringan, sementara adanya unit dengan sedikit orang padahal beban kerjanya berat. Dalam hal promosi, masih adanya ketidaksesuaian antara pekerjaan Perancang atau Peneliti P3DI dengan standar yang ditentukan institusi pembina-nya (Perancang merujuk kepada Departemen Hukum dan HAM, sementara Peneliti P3DI merujuk kepada LIPI).⁴²⁵

e. sarana dan prasarana

sarana dan prasarana untuk mendukung pelaksanaan fungsi legislasi DPR masih sangat minim sehingga turut menyebabkan kinerja anggota dewan dalam pelaksanaan fungsi legislasi belum optimal. Berbagai kendala terkait sarana dan prasarana dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPR sebagai berikut:

1. pelaksanaan fungsi legislasi DPR belum ditunjang oleh penyediaan teknologi yang memadai. Teknologi yang memadai diperlukan untuk membangun sistem informasi legislasi yang akan membantu koordinasi dan kelancaran proses penyusunan, perumusan, dan pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR.

⁴²⁵ Bivitri Susanti, Problem Kelembagaan Dalam Proses Legisasi, Dalam www.parlemen.net. Diunduh tgl 12 Juni 2011.

2. koleksi perpustakaan DPR yang hanya tercatat ribuan,⁴²⁶ jika dibandingkan dengan koleksi perpustakaan parlemen Korea Selatan yang memiliki 4 (empat) juta judul.⁴²⁷

3. pembahasan Rancangan Undang-Undang sangat lambat dan tidak efisien

DPR RI di Indonesia berevolusi, terutama semenjak demokratisasi di Indonesia 1998, ke arah lembaga negara yang semakin berperan penting dalam mewujudkan *checks and balances* dan semakin kuatnya legitimasi politiknya.⁴²⁸ Demokratisasi yang diwujudkan dalam sejumlah perubahan dalam konstitusi Indonesia telah membentuk anggota DPR RI yang sepenuhnya berasal dari warga negara yang dipilih oleh rakyat dalam Pemilu. Kewenangannyapun mengarah pada kewenangan legislasi, anggaran, dan pengawasan, serta tugas dan hak konstitusional lainnya, yang umumnya dimiliki oleh lembaga-lembaga perwakilan pada demokrasi-demokrasi di dunia⁴²⁹.

Khusus perubahan dalam fungsi legislasi DPR telah terjadi melalui amandemen terhadap UUD 1945 sebanyak 4 (empat) kali yang memberikan

⁴²⁶ Per Desember 2010, koleksi perpustakaan DPR berjumlah 16.800 judul, 115 terbitan berseri dalam dan luar negeri, 112.000 kliping dan artikel, koleksi audio visual, koleksi undang-undang dan RUU. Perpustakaan DPR juga dilengkapi situs mediatrac, Hukum online, dan Kompas Online. Pengadaan koleksi perpustakaan diperoleh melalui pembelian, hadiah, dan hibah dari Bank Dunia sebanyak 122 Judul buku dan audio visual; dan Asia Foundation tahun 2008 sebanyak 831 judul. Sejak awal tahun 2007, perpustakaan DPR merintis perpustakaan berbasis web dan saat ini pengguna perpustakaan bisa mengunjungi situs internet perpustakaan DPR dengan alamat <http://perpustakaan.dpr.go.id>, yang memuat seluruh data dan informasi koleksi perpustakaan DPR yang meliputi buku dan undang-undang dari tahun 2000 hingga 2009. Rencana Strategis Sekretariat Jenderal DPR RI Tahun 2010-2014, Setjen DPR RI, Jakarta. Hal 11

⁴²⁷ Ahmad Yani, *Op.Cit.*, hal. 124.

⁴²⁸ Amandemen UUD 1945 telah memberikan ruang dan wewenang yang lebih besar kepada DPR dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Persetujuan DPR dan pembahasan kebijakan antara pemerintah dengan DPR merupakan beberapa contoh signifikan dan krusialnya peran DPR, terutama dalam hubungannya dengan Eksekutif. Amanat UUD 1945 telah mengharuskan dan menuntut DPR untuk menjadi lembaga perwakilan yang kritis dan lebih peka akan fungsi perwakilannya dalam menjalankan pengawasan terhadap Eksekutif.

⁴²⁹ Lihat Rencana Strategis Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 20010-2014, hal. 7.

dampak sangat besar dalam sistem ketatanegaraan negara Republik Indonesia. Perubahan tersebut secara khusus telah menempatkan posisi DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang⁴³⁰, yang sebelumnya kekuasaan tersebut berada di tangan Presiden⁴³¹. Perubahan tersebut seharusnya membawa konsekuensi agar DPR lebih dapat proaktif dalam pembentukan Undang-Undang walaupun dalam prosesnya tetap melibatkan Presiden melalui mekanisme pembahasan untuk mendapatkan persetujuan bersama.⁴³² Namun, sebagai sebuah lembaga DPR belum banyak mengajukan Rancangan Undang-Undang sebagai perwujudan hak inisiatifnya. DPR menganggap hal tersebut sangat wajar mengingat keterbatasan waktu dan padatnya jadwal anggota DPR, yang tidak hanya di bidang legislasi, namun juga di bidang pengawasan dan anggaran.⁴³³

Di samping itu, jumlah hari legislasi yang hanya ditentukan 4 (empat) hari dalam satu minggu seringkali tidak mencukupi dan batasan jangka waktu pembahasan Rancangan Undang-Undang sering tidak jelas, sehingga penyelesaian Rancangan Undang-Undang tidak ada kepastian jangka waktunya. Pembahasan Rancangan Undang-Undang berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) juga menyebabkan proses pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang ditempuh dengan jangka waktu yang panjang.⁴³⁴ kendala teknis juga banyak ditemukan seperti mekanisme kerja yang kaku, waktu legislasi yang terbatas, serta tata hubungan dengan alat kelengkapan

⁴³⁰ Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴³¹ Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴³² Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal 72.

⁴³³ *Laporan Lima Tahun DPR RI 2004-2009 Mengemban Amanat dan Aspirasi Rakyat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI dan UNDP, 2010), hal. 2.

⁴³⁴ Ahmad Yani, *Op Cit.*, hal. 112.

lain yang kurang maksimal, sehingga dapat mengganggu berlarut-larutnya proses penyusunan Rancangan Undang-Undang dan peraturan DPR.⁴³⁵

4. Target jumlah RUU dalam Prolegnas

Dari 284 (dua ratus delapan puluh empat) Rancangan Undang-Undang yang terdapat dalam daftar Prolegnas, hanya 193 (seratus sembilan puluh tiga) Rancangan Undang-Undang yang telah disahkan menjadi Undang-Undang. Hal tersebut menunjukkan tingginya penargetan jumlah Rancangan Undang-Undang yang belum terpenuhi sehingga menyebabkan pelaksanaan fungsi legislasi menjadi kurang optimal. Di samping itu, belum semua judul Rancangan Undang-Undang yang terdapat dalam daftar Prolegnas dilengkapi dengan draf Rancangan Undang-Undang dan Naskah Akademik, sehingga proses pembahasan di DPR menjadi terkendala karena antara DPR dan Pemerintah mempunyai sudut pandang yang berbeda. Di lain pihak juga terdapat pengajuan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas yang sering kali dianggap penting sehingga harus dilakukan pembahasan dengan cepat dengan mengesampingkan daftar urutan Rancangan Undang-Undang yang telah terdapat dalam Prolegnas.

Kendala lainnya berasal dari Alat Kelengkapan Dewan yang terkait dengan fungsi legislasi yaitu komisi. Komisi di DPR yang berjumlah 11 (sebelas) komisi menjadi forum perdebatan kebijakan publik pada tataran nasional karena masih mengalami kendala dari sisi jumlah yang belum sebanding kuantitas dengan lembaga-lembaga negara maupun lembaga Pemerintah yang menjadi *counterpart*-nya masing-masing. Penargetan jumlah Rancangan Undang-Undang juga tidak merata, hal ini terlihat dengan terjadinya penumpukan beban kerja pembahasan Rancangan Undang-Undang pada beberapa komisi tertentu karena tidak ada pembatasan yang tegas jumlah maksimal pembahasan Rancangan Undang-Undang yang dibebankan pada komisi. Lemahnya koordinasi internal di DPR dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang juga menyebabkan pembahasan Rancangan Undang-Undang

⁴³⁵Ahmad Yani, *Op.Cit*, hal. 113.

tidak berjalan dengan lancar.⁴³⁶ Di samping itu, jumlah keanggotaan panitia khusus (pansus) atau komisi yang membahas Rancangan Undang-Undang dalam prakteknya seringkali menyulitkan tercapainya kuorum sehingga menunda pembahasan.

5. Pengaturan Tentang Setjen dalam Tatib DPR RI belum rinci dan sistematis.

DPR RI mempunyai kewenangan untuk membentuk Peraturan Tata Tertib DPR RI yang akan menjadi pedoman dalam melaksanakan tugas konstitusional dalam mengatur serta mengurus lembaga DPR RI. UUD 1945 telah menetapkan bahwa anggota DPR mempunyai hak memajukan RUU yang disebut dengan hak inisiatif. Tata cara para anggota DPR melaksanakan atau menjalankan hak inisiatif tersebut diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR. Peraturan Tata Tertib DPR sangat penting, sedemikian pentingnya sehingga dalam setiap awal persidangan DPR, agenda pertama yang dilakukan setelah terbentuknya pimpinan sementara adalah menetapkan Tata Tertib DPR.

Tata Tertib DPR merupakan aturan yang berlaku dan mengikat di lingkungan internal DPR. Dengan demikian, tidak hanya DPR sebagai suatu lembaga saja yang terikat oleh ketentuan-ketentuan dalam peraturan Tata Tertib DPR, tetapi juga semua anggotanya. Meskipun berlaku di lingkungan internal, Tata Tertib DPR mempunyai relevansi dengan pihak-pihak di luar DPR, misalnya dalam tata hubungan dengan DPD mengenai proses penyusunan Undang-Undang dan dalam hal meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat Pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan penjelasan mengenai sesuatu hal yang perlu ditangani untuk kepentingan bangsa dan negara.⁴³⁷

⁴³⁶Ahmad Yani, *Op Cit.*, hal. 112.

⁴³⁷Muchammad Zaidun, Nurul Barizah, dan Radian Salman, *Buku Panduan tentang Tata Tertib dan Etika Parlemen*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR, 2010), hal. 2.

Tata Tertib DPR merupakan salah satu pilar penting dalam upaya meningkatkan kinerja DPR yang mempunyai peran sentral dalam melingkupi proses kelembagaan untuk optimalisasi fungsi kedewanan. Materi yang diatur dalam Tata Tertib DPR sejalan berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan tidak boleh bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang yang mengatur mengenai DPR tersebut. Mengingat hal-hal yang diatur dalam Tata Tertib merupakan hal-hal yang bersifat prosedural menyangkut tata cara, maka peraturan DPR tidak perlu mengulang ketentuan yang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.

Peraturan Tata Tertib seharusnya digunakan untuk mempercepat laju kerja Anggota DPR dan staf. Akan tetapi, banyak anggota yang menyatakan bahwa sejumlah prosedur kerja DPR RI tidak jelas, membingungkan, dan tidak informatif. Idealnya peraturan Tata Tertib mengatur para anggota menjalankan fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran secara efektif.⁴³⁸ Selain alasan kaidah teknis perancangan peraturan, pengulangan pengaturan dalam Tata Tertib dikhawatirkan justru memperlemah dan memperluas ketentuan yang sudah diatur dalam Undang-Undang mengenai DPR tersebut. Jadi, yang diatur dalam Tata Tertib hanyalah yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau apabila memang Undang-Undang tidak mengaturnya.

Terkait dengan tugas dan fungsi Setjen DPR dalam memberikan dukungan keahlian, dalam Tata Tertib tidak diatur secara jelas dan sistematis. Dalam Tata Tertib menyatakan bahwa DPR dapat mengangkat sejumlah pakar/ahli sesuai dengan kebutuhan yang bertugas membantu kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi DPR.⁴³⁹ Para pakar/ahli tersebut merupakan kelompok pakar/ahli dibawah koordinasi Setjen⁴⁴⁰ dan untuk membantu

⁴³⁸Riris Katharina, Prayudi, Lidya Suryani, *et.al.*, *Kajian Terhadap Peraturan Tata Tertib DPR RI* (Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data Dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hal. 7.

⁴³⁹ Lihat Pasal 217 ayat (1)Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

⁴⁴⁰ Lihat Pasal 217 ayat (2)Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

pelaksanaan tugas alat kelengkapan DPR, Setjen dapat membentuk Tim Asistensi yang diatur lebih lanjut oleh Sekretaris Jenderal.⁴⁴¹

Dari hal tersebut di atas terlihat bahwa keberadaan Setjen dalam memberikan dukungan keahlian untuk penguatan fungsi legislasi masih sangat dipandang sebelah mata oleh Dewan.

D. Upaya/Solusi Untuk Mengatasi Kendala-Kendala Yang Dihadapi Setjen Dalam Penguatan Fungsi Legislasi DPR RI Masa Bakti 2004-2009.

Solusi yang dapat dilakukan untuk menjadikan pelaksanaan fungsi legislasi menjadi lebih baik sebagai berikut:

1. Reformasi Struktur Setjen DPR

Pelaksanaan tugas dan fungsi DPR sebagai lembaga legislatif tidak akan berjalan optimal tanpa adanya dukungan dari berbagai pihak, khususnya Setjen DPR RI. Menyikapi perubahan dan tuntutan lingkungan strategis, Setjen sebagai *supporting system* Dewan perlu melakukan re-orientasi dukungan sejalan dengan pergesaran paradigma kekuasaan dari eksekutif ke legislatif. Setjen DPR perlu melakukan pembaharuan dan perubahan secara mendasar terhadap system dukungan kepada Dewan atau Reformasi Setjen DPR.

Reformasi Setjen DPR pada hakekatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan dukungan Setjen DPR sebagai *supporting system* DPR RI yang menyangkut aspek Kelembagaan (Organisasi), Ketatalaksanaan (*business process*), dan Sumber Daya Manusia.⁴⁴²

Reformasi kelembagaan legislatif juga terkait dengan konsep ekologi tata pemerintahan yang mengacu kepada tiga prinsip mendasar tata pemerintahan, seperti akuntabilitas (perimbangan kekuasaan yang sehat antara negara, LSM,

⁴⁴¹ Lihat Pasal 217 ayat (3) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

⁴⁴² Reformasi Birokrasi Sekretariat Jenderal DPR RI tahun 2009.

dan pasar); transparansi (informasi tata pemerintahan yang terbuka untuk umum dan dialog publik yang terbuka dan berkelanjutan); dan partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan. Ketiga prinsip ini mencerminkan suatu ekologi tata pemerintahan yang seimbang.⁴⁴³ Berkaitan dengan itu, agenda reformasi kelembagaan Setjen DPR diarahkan untuk mewujudkan suatu tata pemerintahan yang berperikemanusiaan (*humane governance*). Laporan Bank Dunia tentang Pembangunan Dunia tahun 2000 mendeskripsikan *humane governance* sebagai “tata pemerintahan yang transparan dan bertanggung jawab kepada seluruh pemilihnya, dan mendukung untuk membangun sebuah masyarakat yang mempercayai bahwa mereka diperlakukan dengan adil dan layak”. Akuntabilitas parlemen sendiri harus tercermin dalam kemampuannya untuk menjembatani negara dan masyarakat.⁴⁴⁴

Setjen DPR sebagai salah satu unsur aparatur pemerintah berkewajiban menyusun rencana strategis sebagai bagian dari reformasi Setjen DPR sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah.⁴⁴⁵

Rencana strategis Sekretariat Jenderal DPR RI disusun pertama kali setelah keluarnya Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999.⁴⁴⁶ Rencana tersebut

⁴⁴³ Robert Miller, “*The Ecology of Governance and Parliamentary Accountability*” dalam *Parliamentary Centre dan The World Bank Institute, Parliamentary Accountability and Good Governance: A Parliamentarian’s Handbook* (<http://www.parlcent.ca/publications/pdf/sourcebooktext.pdf>), hal. 11.

⁴⁴⁴ Ibid, hal 9-10

⁴⁴⁵ Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah yang mengamanatkan setiap Kementerian/Lembaga menyusun Rencana Strategis sebagai penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional.

⁴⁴⁶ Inpres Nomor 7 Tahun 1999 menyebutkan bahwa Perencanaan Strategis merupakan suatu proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai selama kurun waktu 1 (satu) sampai dengan 5 (lima) tahun dengan memperhitungkan potensi, peluang, dan kendala yang ada atau yang mungkin timbul. Rencana Strategis ini berisi rumusan tentang visi, misi, tujuan organisasi sasaran, program, dan kegiatan pokok dari unit-unit kerja di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI yang meliputi program kerja Deputy Bidang Perundang-undangan, Deputy Bidang Anggaran dan Pengawasan, Deputy Bidang

merupakan *entry point* pola kerja Sekretariat Jenderal DPR RI dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai unsur pendukung kepada DPR diharapkan dapat memberikan pelayanan secara prima.

Berbagai hambatan dan permasalahan yang mengakibatkan tidak optimalnya dukungan Sekretariat Jenderal kepada DPR harus diperbaharui dan dilakukan penataan ulang. Reformasi Sekretariat Jenderal adalah langkah strategis untuk membangun *kesekjenan* agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban dukungan terhadap peningkatan kinerja lembaga legislatif.⁴⁴⁷

Di sisi lain pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi informasi dan komunikasi serta perubahan dan tuntutan lingkungan strategis mengharuskan Sekretariat Jenderal untuk melakukan reformasi yang disesuaikan dengan perkembangan serta dinamika politik Dewan. Oleh karena itu perlu diambil langkah-langkah yang bersifat mendasar, komprehensif, dan sistemik sehingga tujuan reformasi Sekretariat Jenderal dapat dicapai dengan efektif dan efisien, serta tidak menimbulkan gejolak.

Dari waktu ke waktu sejak struktur organisasi dibentuk tahun 1984, 1994, 1997, 1999, 2000 sampai dengan 2005 perubahan secara empirik terus dilakukan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI melalui serangkaian penyempurnaan manajemen perubahan struktur organisasi, penataan sumber daya manusia (SDM), penyusunan kerangka kerja dan pedoman operasional manajerial,⁴⁴⁸ namun seiring dengan tuntutan masyarakat terhadap kinerja DPR RI, melalui TAP MPR Nomor VIII/MPR/2000 tentang laporan tahunan lembaga tinggi negara merekomendasikan “Perlunya dukungan Tenaga Ahli bagi Anggota dan komisi, peningkatan peran Humas untuk

Persidangan dan Kerjasama Antar Parlemen, dan Deputi Bidang Administrasi, yang dijabarkan oleh Biro-Biro dan Pusat secara berjenjang.

⁴⁴⁷ Reformasi Birokrasi Sekretariat Jenderal DPR RI Tahun 2009 hal. 1

⁴⁴⁸ Reformasi Birokrasi Sekretariat Jenderal DPR RI Tahun 2009 hal. 2

mengkomunikasikan, menginformasikan dan mensosialisasikan seluas-luasnya kegiatan Anggota kepada masyarakat”.⁴⁴⁹

Salah satu yang sangat mendesak untuk dilakukan dalam reformasi Setjen adalah mengkaji kembali struktur yang sekarang ini sangat hierarkis, panjang dan kompleks. Struktur ini dicurigai menjadi salah satu sumber dari berbagai masalah dalam birokrasi selama ini. Struktur yang panjang membuat proses kerja bukan hanya sangat lamban, tetapi sering menjadi sumber distorsi informasi yang mengakibatkan birokrasi gagal merespons masalah publik secara cepat dan tepat. Situasinya menjadi semakin buruk karena struktur yang hierarkis berinteraksi dengan budaya paternalistik yang sangat kuat sehingga memunculkan banyak penyakit birokrasi.⁴⁵⁰

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD juga mengatur mengenai sistem pendukung. Dalam UU MD3 dinyatakan bahwa untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang MPR, DPR, dan DPD dibentuk sekretariat masing-masing yang susunan organisasi dan tata kerjanya diatur dengan peraturan presiden atas usul lembaga masing-masing.⁴⁵¹

⁴⁴⁹ Lihat TAP MPR Nomor VIII/MPR/2000 tentang laporan tahunan lembaga tinggi negara. TAP MPR VI/MPR/2002 menyebutkan perlunya melakukan re-strukturisasi organisasi Sekretariat Jenderal DPR RI dengan membentuk institusi yang mempunyai tugas khusus mendukung fungsi anggaran dan legislasi.

⁴⁵⁰ Salah satu penyakit birokrasi yang muncul dari interaksi antara struktur hierarkis dan budaya paternalistik adalah kecenderungan menempatkan atasan sebagai sentral dalam kehidupan birokrasi. Perilaku asal bapak senang sangat mudah dijumpai dalam birokrasi pemerintah. Pengawasan melekat (waskat) adalah produk dari birokrasi paternalistik, yang menjadikan pengawasan sebagai fungsi elitis karena tidak memberikan kesempatan pada semua pihak, yaitu atasan dan bawahan untuk saling mengawasi. Waskat tidak memberikan kesempatan bagi bawahan untuk ikut mengawasi atasannya sebagaimana atasannya wajib mengawasi bawahannya. Dalam Agus Dwiyanto, *Mengembalikan....Loc Cit*, hal 176.

⁴⁵¹ Lihat Pasal 392 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Khusus untuk DPR UU MD3 mengamanatkan bahwa untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPR dibentuk badan fungsional/keahlian yang ditetapkan dengan peraturan DPR setelah dikonsultasikan dengan Pemerintah.⁴⁵² Pembentukan badan fungsional/keahlian ini merupakan bagian dari reformasi struktur Setjen DPR dalam memberikan dukungan keahlian. Badan fungsional/keahlian nantinya secara fungsional bertanggung jawab kepada DPR dan secara administratif berada di bawah Setjen DPR.⁴⁵³

2. Penguatan sistem pendukung dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPR

Sejalan dengan tuntutan peningkatan kinerja fungsi legislasi DPR, sistem pendukungnya juga perlu mengalami reformasi secara menyeluruh, dari individu Dewan, kelembagaan, maupun sistem pendukung lainnya, baik yang melekat kepada Dewan langsung maupun yang berada di sekretariat jenderal DPR. Jika hal ini dapat diwujudkan, akan terbentuk suatu sistem dukungan yang sesuai dengan keperluan DPR RI di bidang legislasi.

a. peningkatan kinerja anggota DPR dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

Peningkatan kinerja untuk anggota dewan bertujuan untuk meningkatkan kemampuan kolektif dari anggota dalam fungsi legislasi sehingga dapat mencapai target legislasi dalam Prolegnas. Perekrutan anggota DPR RI harus dimulai dari diseleksi dengan ketat oleh Dewan Pimpinan Pusat (DPP) masing-masing partai. Anggota DPR juga harus dibekali dengan berbagai hal, seperti wawasan keparlemenan, penguasaan bidang legislasi, pengawasan, dan anggaran, karena akan bertindak untuk mewakili dan mewujudkan keinginan rakyat Indonesia dalam sebuah lembaga yang memiliki kearifan dan mampu menggalang keahlian sehingga mempunyai kompetensi yang memadai dalam menjalankan tugas-tugas konstitusionalnya.

⁴⁵² Lihat Pasal 392 ayat (2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁴⁵³ Lihat Pasal 392 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b. penambahan dan peningkatan kemampuan tenaga ahli dalam fungsi legislasi.

Jumlah tenaga ahli yang melekat pada anggota dewan dan yang bertugas pada alat kelengkapan dewan, terutama di Baleg dan komisi harus ditambah sebab jumlahnya masih sangat terbatas jika dibandingkan dengan tugas penyusunan Rancangan Undang-Undang yang ada.

Jumlah tenaga ahli di DPR RI saat ini berjumlah 760 (tujuh ratus enam puluh) orang yang tersebar di AKD untuk para anggota DPR yang berjumlah 560 (lima ratus enam puluh) orang. Pada saat ini sistem rekrutmen yang dijalankan masih dalam tahap percobaan dan masih perlu ditingkatkan terutama untuk mengurangi berbagai pengaruh tidak layak (*underinfluence*) Langkah ini merupakan tahap awal dari suatu pengembangan sistem kepegawaian yang khas untuk DPR RI, dimana keahlian-keahlian yang diperlukan oleh anggota dewan dapat tersedia secara sistematis dan dengan suatu standar jaminan kompetensi dan kualifikasi

Tenaga ahli yang dibutuhkan adalah tenaga ahli yang memahami fungsi legislasi karena keberadaan mereka akan dilibatkan secara langsung maupun tidak langsung dalam proses penyusunan dan pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang. Artinya kelancaran pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang juga ditentukan oleh kesiapan anggota dewan untuk mengikuti pembahasan yang ditentukan oleh dukungan keahlian bagi anggota dewan tersebut.⁴⁵⁴

Sebagai pembanding, di Amerika Serikat setiap anggota parlemen didukung oleh setidaknya 16 (enambelas) orang staf ahli dan tenaga pembanding lainnya. Di Korea Selatan setiap anggota dewan didukung oleh 9 (Sembilan) staf ahli dan staf pendukung lainnya.⁴⁵⁵

⁴⁵⁴ Ahmad Yani, *Op.Cit.*, hal. 124.

⁴⁵⁵ *Ibid.*

c. penambahan tenaga perancang yang ada di Sekretariat Jenderal DPR RI.

Penambahan jumlah tenaga perancang yang ada di Deputy Perundang-undangan Sekretariat Jenderal DPR RI mutlak diperlukan karena jumlahnya yang hanya 27 (dua puluh tujuh) orang dan hanya 9 (Sembilan) orang yang sudah diangkat sebagai pejabat fungsional perancang, sangat tidak sebanding dengan jumlah Rancangan Undang-Undang yang ada dalam daftar Prolegnas. Idealnya seorang perancang hanya terlibat dalam satu atau dua Rancangan Undang-Undang, karena dalam penyusunan, perumusan, dan pembahasan, karena perancang bukan hanya menguasai bidang perancangan saja, tetapi juga dituntut untuk ikut menguasai materi muatan Rancangan Undang-Undang tersebut. Terbatasnya jumlah Rancangan Undang-Undang sangat diperlukan untuk menjaga profesionalitas perancang. Kriteria yang harus dipenuhi oleh seorang PNS untuk diangkat dalam jabatan Perancang adalah sebagai berikut:⁴⁵⁶

- a. berijazah serendah-rendahnya Sarjana Hukum atau Sarjana lain di bidang hukum;
 - b. pangkat serendah-rendahnya Penata Muda, golongan ruang III/a;
 - c. telah mengikuti dan lulus pendidikan pelatihan fungsional di bidang perancangan peraturan perundang-undangan, dan
 - d. setiap unsur penilaian pelaksanaan pekerjaan dalam DP-3 sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 1 (satu) tahun terakhir.
- d. Peningkatan kualitas tenaga pendukung keahlian lainnya dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPR.**

Solusi yang dapat diberikan untuk peningkatan tenaga pendukung keahlian lainnya dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPR adalah dengan menciptakan suatu sistem yang terorganisir, dimana masing-masing tenaga pendukung bekerja secara bersama-sama, terorganisir dengan baik, sehingga menyebabkan tenaga pendukung keahlian lainnya dapat mendukung pelaksanaan fungsi legislasi secara optimal.

⁴⁵⁶Pasal 23 Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/Kep/M.PAN/12/2000 Tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya.

e. Peningkatan sarana dan prasarana

Solusi konkrit yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan fungsi legislasi DPR menjadi optimal yaitu:

1. mengembangkan sistem teknologi yang memadai yang diperlukan untuk membangun sistem informasi legislasi sehingga akan membantu koordinasi dan kelancaran proses penyusunan, perumusan, dan pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, seperti:
 - a) menyediakan sistem arsip digital di bidang legislasi;
 - b) mengembangkan sistem penyediaan data, informasi, dan hasil penelitian yang terkait dengan materi muatan dan draf Rancangan Undang-Undang; dan
 - c) mengembangkan *data base* peraturan perundang-undangan.
2. menambah koleksi perpustakaan DPR dengan topik yang beragam sebagai bahan referensi bagi pihak-pihak terkait dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPR.⁴⁵⁷

3. Peninjauan terhadap mekanisme dan tahapan pembahasan Rancangan Undang-Undang.

Mekanisme dan tahapan pembahasan Rancangan Undang-Undang yang memerlukan waktu yang sangat lama, terkesan sangat panjang, dan berbeli-belit harus dapat dipersingkat agar kualitas Undang-Undang yang dihasilkan menjadi lebih baik sehingga kinerja Dewan dalam fungsi legislasi semakin meningkat. Untuk mempercepat penyelesaian mekanisme dan tahapan pembahasan Rancangan Undang-Undang dapat dilakukan dengan cara⁴⁵⁸:

⁴⁵⁷ Usaha menuju ke perpustakaan yang digital dengan website perpustakaan parlemen yang terpisah masih sangat kuat, namun masih sulit diwujudkan. Beberapa faktor penghambat yang muncul adalah: keterbatasan sumber daya manusia untuk mengoperasikan komputer, begitu juga dengan keberadaan perangkat komputernya; masalah keuangan; panjangnya sistem birokrasi lembaga; serta kenyataan bahwa sebagian pegawai perpustakaan tidak terbiasa menggunakan sistem komputer (lihat Rosanti dan Sitompul *The Indonesian Parliamentary Library Towards Digital Library*. Makalah yang disampaikan dalam Konferensi Dua Tahunan Ke-7 APLAP. Turki. 9-14 September 2002).

⁴⁵⁸ Lihat Rencana Strategis DPR 2010-2014, hal. 50-51.

1. mempersingkat tahapan pembahasan Undang-Undang langsung pada tahapan pembicaraan tingkat II (dua) karena pada dasarnya Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD sudah melalui tahapan sesuai dengan mekanisme dan tahapan pembahasan di internal institusi masing-masing, sehingga tahapan pembicaraan tingkat I (satu) tidak perlu lagi dilakukan, kecuali untuk Rancangan Undang-Undang tertentu yang kontroversi dan menyita perhatian publik.
2. meniadakan kunjungan kerja dalam negeri atau studi banding keluar negeri karena sesungguhnya penyusunan dan perumusan suatu Rancangan Undang-Undang diawali dengan pengumpulan data, penyusunan kajian, rapat dengan pendapat umum dengan *stakeholder*, dan penyerapan aspirasi ke daerah-daerah yang ada di dalam negeri. Sedangkan studi banding dapat dilakukan melalui internet atau dengan menghubungi perwakilan negara yang akan dituju, melalui kedutaan besarnya yg berada di Jakarta.
3. mempersingkat proses penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang yang semula berlangsung tiga tahapan -yaitu tahapan penyusunan yang dapat berlangsung lebih dari 2 (dua) kali masa sidang serta tahapan pembahasan tingkat I dan tahapan pembahasan tingkat II- menjadi 2 (dua) kali tahapan, yaitu tahapan penyusunan dan pembahasan.
4. meningkatkan sosialisasi tentang mekanisme dan proses penyusunan Undang-Undang,⁴⁵⁹ dengan cara membuka peluang partisipasi publik secara luas dalam proses penyusunan Rancangan Undang-Undang.
5. meningkatkan penyampaian dan ketersediaan akses informasi kepada masyarakat dalam pelaksanaan fungsi legislasi,⁴⁶⁰ terutama peningkatan

⁴⁵⁹Lihat

<http://www.parlemen.net/site/ldetalis/php?guid=cc45daf511doc14066e2551a3f60c7f7&docid=kpshk..>, diunduh tanggal 28 Maret 2011.

⁴⁶⁰Lihat Rencana Strategis Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2010-2014, hal. 36.

kerja sama dengan institusi perguruan tinggi, lembaga penelitian, lembaga swadaya masyarakat, dan pakar.

4. pengoptimalisasian Prolegnas sebagai instrumen perencanaan penyusunan Undang-Undang.

Agar Prolegnas sebagai instrumen perencanaan penyusunan Undang-Undang menjadi optimal dapat dilakukan dengan cara:

1. penyusunan Prolegnas harus didasarkan pada visi pembangunan nasional, yaitu terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan bangsa di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia⁴⁶¹
2. Prolegnas harus disusun dengan tolak ukur kebutuhan riil masyarakat dan harus sungguh-sungguh memihak kepada kepentingan rakyat pada umumnya. DPR dan Pemerintah harus mempunyai jangkauan ke depan (visioner) dalam pembuatan RUU, maksudnya RUU yang disusun sedapat mungkin akan mengimplementasikan nilai-nilai atau norma-norma yang hidup di dalam masyarakat serta mengakomodir permasalahan di masyarakat⁴⁶².
3. koordinasi antara DPR dan Pemerintah dalam penyusunan dan penetapan Prolegnas mutlak diperlukan, khususnya dalam penentuan RUU skala prioritas. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi tumpang tindih dalam pengaturan materi muatan dari judul-judul RUU yang sudah diajukan dalam Prolegnas. Penyusunan Prolegnas oleh DPR dan Pemerintah harus

⁴⁶¹A.A. Oka Mahendra, *Program Legislasi Nasional Instrumen Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia: Program Legislasi Nasional*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI.), Vol. 2, Nomor. 1-Maret 2005, hal. 1

⁴⁶²Chairijah, *Peran Program Legislasi Nasional Dalam Pembangunan Hukum Nasional*, Disampaikan pada Diklat Penyusunan dan Perancangan Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta: Mei 2008.

dilaksanakan secara berencana, terpadu, dan sistematis yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh DPR melalui Baleg sehingga Prolegnas dapat berfungsi optimal sebagai instrumen perencanaan pembentukan Undang-Undang.⁴⁶³

5. Perubahan Tata Tertib yang mengatur mengenai Setjen.

Mengingat situasi reformasi saat ini yang sangat menuntut peranan politik konstruktif bagi DPR dalam sistem politik, maka jelas diperlukan suatu konstruksi pengaturan Tata Tertib yang benar-benar kondusif bagi pelaksanaan fungsi-fungsi DPR, terutama yang mengatur mengenai peran Setjen dalam memberikan dukungan keahlian untuk penguatan fungsi legislasi Dewan.

Perlu pengaturan secara rinci, sistematis dan jelas mengenai keberadaan Setjen untuk memberikan dukungan keahlian dalam rangka penguatan fungsi legislasi, karena pengaturan yang ada menunjukkan bahwa Dewan belum memperhitungkan keberadaan Setjen terkait masalah dukungan keahlian, padahal dengan perubahan konstitusi terkait kewenangan DPR dalam bidang legislasi yang semakin kuat dibutuhkan dukungan keahlian yang kuat pula. Pada prinsipnya perubahan Tata Tertib dilakukan apabila:

1. terdapat perubahan dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai DPR.

Tata Tertib diatur berdasarkan ketentuan peraturan yang lebih tinggi, seperti UUD 1945 dan Undang-Undang yang mengenai DPR.⁴⁶⁴ Dengan kata lain, produk hukum yang menjadi sumber utama dan dasar bagi pengaturan Tata Tertib DPR adalah UUD 1945 dan Undang-Undang mengenai DPR. Dalam banyak hal, Undang-Undang mengenai DPR memerintahkan penetapan mengenai mekanisme kerja kedewanan dalam Peraturan Tata Tertib DPR, terutama yang mengatur mengenai fungsi legislasi DPR.

⁴⁶³Muhammad A.S Hikam, *Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Program legislasi Nasional*, dalam Jurnal Legislasi Indonesia: Program Legislasi Nasional, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI.), Vol. 2, Nomor. 1-Maret 2005, hal. 28.

⁴⁶⁴Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2. berdasarkan hasil evaluasi perlu dilakukan perubahan terhadap Tata Tertib.⁴⁶⁵

Tata tertib disusun untuk menjabarkan ketentuan lebih lanjut pelaksanaan fungsi legislasi yang bersifat prosedural, melalui tahapan penyusunan dan pembahasan RU menjadi Undang-Undang. Untuk itu pengaturan fungsi legislasi yang terdapat dalam Tata Tertib DPR tidak boleh tumpang tindih dengan pengaturan dalam Undang-Undang. Melalui pengaturan dalam Tata Tertib diharapkan akan mampu menjawab kondisi dan kebutuhan bagi pelaksanaan fungsi-fungsi DPR secara optimal.

3. penyusunan secara rinci hal-hal yang terkait dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang dalam Tata Tertib DPR, seperti mekanisme kerja, waktu legislasi yang dibutuhkan, dan tata hubungan kerja dengan alat kelengkapan DPR lainnya.
4. mengingat hal-hal yang diatur dalam Tata Tertib merupakan hal-hal yang bersifat prosedural menyangkut tata cara, maka peraturan DPR tidak perlu mengulang ketentuan yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya, misalnya: Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.

⁴⁶⁵*Ibid*, hal. 5

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan analisis pada bab-bab sebelumnya, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Pelaksanaan tugas dan fungsi DPR sebagai Lembaga Legislatif tidak akan dapat berjalan optimal tanpa adanya dukungan berbagai pihak, khususnya Sekretariat Jenderal sebagaimana yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia adalah aparatur negara yang di dalam tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pimpinan DPR-RI. Adapun tugas dari Setjen DPR adalah menyelenggarakan dukungan keahlian, administratif dan teknis kepada DPR. Peran Setjen DPR RI dalam memberikan dukungan keahlian untuk penguatan fungsi legislasi adalah:
 - a. Dukungan penyusunan kajian untuk pembentukan RUU Inisiatif DPR maupun RUU yang berasal dari Pemerintah.
 - b. Dukungan dalam penyiapan dan penyajian naskah akademis dan draft RUU.
 - c. Dukungan dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsep RUU inisiatif di Badan Legislasi.
 - d. Dukungan dalam penyusunan keterangan tertulis DPR dalam pandangan di Mahkamah Konstitusi.
 - e. Dukungan dalam pembahasan undang-undang.
2. Struktur kelembagaan dan pengorganisasian Sekjen DPR masih menjiplak sistem kesekretariatan di departemen-departemen di lembaga eksekutif dan diatur dalam Peraturan Presiden, dimana unsur-unsur pimpinan Sekjen, seperti Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Pimpinan DPR. Selain itu, Deputi diangkat dan

diberhentikan oleh Presiden atas usul Sekjen DPR RI. Sementara itu, Sekjen DPR RI memiliki wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan Kepala Biro, Kepala Pusat, Kepala Bagian, Kepala Bidang, Kepala Subbidang, dan Kepala Subbagian. Dengan demikian, agak sulit membayangkan DPR yang mandiri jika tugas, fungsi, susunan organisasi, tata kerja Sekjen DPR RI sendiri pun masih dipengaruhi oleh campur tangan eksekutif, meskipun dalam pelaksanaan tugasnya Sekjen bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR.

Tidak terstruktur organisasi Sekjen yaitu diletakkannya Bagian Protokol di bawah Biro Hubungan Masyarakat dan Pemberitaan. Beberapa contoh mengenai masih terlalu besarnya organisasi Setjen dan besarnya kemungkinan tumpang tindih kerja antar unit-unit yang ada didalamnya menunjukkan bahwa struktur yang ada saat ini masih belum efisien dan terlalu gemuk yang berbalik menyulitkan koordinasi di internal lembaga itu sendiri. Perubahan struktur dengan tujuan utama efisiensi lembaga agar mampu menopang dan melayani kerja-kerja anggota DPR dapat tercapai.

Buruknya struktur yang ada ditambah lagi dengan tidaknya tolak ukur yang jelas terhadap apa yang harus dicapai oleh tiap-tiap unit pendukung di dalam organisasi Setjen menyebabkan kerja-kerja mereka menjadi tidak maksimal. Hal ini dapat dilihat dalam Peraturan Sekjen No. 400/Sekjen/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekjen DPR yang sama sekali tidak memberikan penjelasan secara rinci mengenai pekerjaan apa yang harus dilakukan dan capaian-capaian yang harus diraih oleh tiap-tiap unit

2. Kendala yang dihadapi Setjen DPR dalam memberikan dukungan keahlian pada keanggotaan Dewan periode tahun 2004-2009 adalah sebagai berikut:
 - a. Struktur Setjen DPR yang belum mendukung susunan dan alat kelengkapan Dewan;
 - b. Keberadaan SDM pendukung keahlian dalam pelaksanaan fungsi legislasi yang masih kurang baik dari segi kualitas maupun kuantitas terutama dalam hal penguasaan fungsi legislasi;
 - c. Pembahasan RUU sangat lambat dan tidak efisien;

- d. Target jumlah RUU dalam Prolegnas;
- e. Pengaturan fungsi legislasi dalam Tata Tertib DPR belum rinci dan sistematis terutama pengaturan mengenai pemberian dukungan Setjen DPR.

B. Saran

Perlu adanya pengaturan yang sistematis dan komprehensif mengenai dukungan keahlian yang diberikan oleh Setjen dalam peraturan tata tertib dewan. Untuk Setjen DPR, perlu perubahan atau reformasi struktur yang sekarang terlalu panjang dan hierarkis disesuaikan dengan fungsi Dewan serta dukungan SDM yang perlu ditingkatkan dalam hal ini dibutuhkan SDM yang terlibat langsung dalam pemberian dukungan keahlian untuk penguatan fungsi legislasi dewan. Selain itu dibutuhkan adanya standar baku dalam pemberian dukungan keahlian.

DAFTAR REFERENSI

A. BUKU

Alexander, Harry, *Panduan Perancangan Undang-Undang di Indonesia*, Solusindo, Jakarta, 2004.

Alfian, dan Nazaruddin Syamsuddin, *Profil Budaya Politik Indonesia*, Grafiti Press, Jakarta, 1991.

Apter, David E., *Pengantar Analisa Politik*,: CV Rajawali, Jakarta, 1985.

Arinanto, Satya, *Politik Hukum 1*, (Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Edisi Pertama Jakarta: 2008

-----, *Politik Hukum 3*, Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Edisi Pertama Jakarta: 2008

Ashary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta: UI Press, 1995

Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

-----, *Pergumulan Peran Parlemen dan Pemerintah Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, 1996.

-----, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Cet. Ke-1 Jakarta, 2006.

-----, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Cetakan Pertama, Jakarta: Konstitusi Press, 2005

Atmosudirdjo, Prajudi, *Administrasi dan Manajemen Umum*, Cet.9, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987.

Bako, Ronny S.H., dkk *Kajian Terhadap Peraturan Tata Tertib DPR RI*, Pusat Pengkajian Pengelolaan Data dan Informasi Setjen DPR RI, Jakarta, 2008.

Budiardjo, Miriam dan Ibrahim Ambong, Ed., *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993.

-----, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, : PT Gramedia, Jakarta 1989.

- Cipto, Bambang, *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Era Pemerintah Modern-Industri*. cet. I, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1995.
- Deddy, Supriady Bratakusuma dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.
- Djojosoekarto, Agung, *Dinamika dan Kapasitas DPRD Dalam Tata Pemerintahan Demokratis*, Yayasan Konrad Adenauer, Jakarta, 2004.
- Dwiyanto, Agus, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, PT. Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 2011
- Efendi, Onong Uchjana, *Ilmu Komunikasi; Teori dan Praktik*, CV. Remaja Karya, Bandung, 1986.
- Evaluasi Prolegnas 2005-2009*, Jakarta: Badan Legislasi DPR RI, 2009.
- Fahmal, Muin, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang layak dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih*, Penerbit PT. Kreasi Total Media, 2008.
- Fatwa, A.M., *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi; Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004.
- Fritz, Morstein Marx, *The Administration state-An Introduction to Beureucracy*, Chicago & London: The University of Chicago Press, 1957.
- G.A Van Polje, *Algemene in leiding tot de Bestuurkunde: deel VI Handenleerbook der Bestuurwetenschappen*, 1953
- Hadjon, Philipus M., et. Al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993.
- _____, *Fungsi Normatif Hukum Dalam mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Airlangga jakarta, 1994.
- Handoko, Hani, *Manajemen personalia dan Sumber Daya Manusia*, BPF, Yogyakarta 1998.
- Huther, Jeff dan Anwar Shah, *A simple Measure of Good Governance*, Unpublished Paper, Operations Evaluation Department, World Bank Wahington DC, 1998
- H.H.Garth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essay in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1958.

- Indarti, S Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan 2;Proses dan teknik pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Jeddawi Murtir,*Karier PNS di persimpangan Jalan, Galeri Ilmu*, Yogyakarta, 2010.
- Jewell, LN & Siegall, *Psikologi Industri Organisasi Modern (edisi kedua)*, Arcan , Jakarta 1998
- Karim (Ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, JIP UGM, Yogyakarta, 2003.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, *Clean Government dan Good Governace untuk Meningkatkan Kinerja Birokrasi dan Pelayanan Publik*, Jakarta 2005.
- Laporan Lima Tahun DPR RI 2004-2009 Mengemban Amanat dan Aspirasi Rakyat,:* Sekretariat Jenderal DPR RI dan UNDP Jakarta, 2010.
- Madjid, Mahliar DKK, *Modul II Penyusunan Perancangan Undang-Undang*, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008
- Manan, Bagir. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 baru*, FH UII, Yogyakarta, 2003
- Marbun, SF. Dan Moh Mahfud. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty, 1987.
- Mardiasmo, *Otonomi Daerah berorientasi kepada Kepentingan Publik*, FE UGM, Yogyakarta, 2001.
- Moertopo, Ali, *Strategi Politik Nasional*, Jakarta : CSIS, 1974.
- Notodiseorjo, R Soegondo, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Cet ke-2 Raja Frafindo, Jakarta 1993.
- Nugraha, Safri Dkk, *Hukum Administrasi Negara (edisi revisi)*, Jakarta: Center for Law and *Good Governance Studies*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- Pakpahan, Muchtar, *DPR RI semasa Orde Baru*, cet. I, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Pasolong, Harbani, *Kepemimpinan Birokrasi*, Penerbit Alfabeta, Bandung, 2008.

- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Purbopranoto, Kunjoro, *Beberapa Catatan tentang Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi*, Alumni Bandung, 1985
- Ridwan, HR. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- Robbins, Stephen P., *Perilaku Organisasi; Konsep, Kontroversi, dan Aplikasi*, PT. Prehallindo, Jakarta, 2001.
- Roja, Maryam Siti, Aria Suyudi, *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2009: Legislasi Tak Tuntas di Akhir Masa Bakti*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Jakarta: 2010.
- Said, M Mas'ud, *Birokrasi di Negara Birokratis cet ke 2*, UMM Press, Malang, 2010.
- Santoso, B Priyo *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural*, Raja Grafindo Persada, 1999.
- Sherlock, Stephen, *Parlemen Indonesia Setelah Dua Pemilu*, Friedrich Naumann Stiftung, Jakarta, 2007.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1985.
- Siagian, Sondang P. *Organisasi, Kepeimpinan dan Perilaku Administrasi*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 1982.
- Sidharta, Arif, et. al., *Keterampilan Perancangan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung: 1997.
- Susanti, Bivitri, Rival Ghulam Ahmad, et.al., *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2006.
- Sutrisno, Edy, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, PT. Kencana Prenada Group, Jakarta, 2009.
- Syafrudin, Ateng, *Asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepada Daerah*, Lembaga Pengabdian dan Pengembangan Administrasi Negara, Jakarta 1994.
- Syafiie, Inu Kencana, *Birokrasi Pemerintahan Indonesia*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2004.

- Syaukani, Affan Ghaffar, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Thaib, Dahlan, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Yogyakarta: Liberty, 1994.
- Thoah, Miftah. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Raja Grafindo, Jakarta. 2004.
- _____ *Kepemimpinan Dalam Manajemen; Suatu Pendekatan Perilaku*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, , *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1995.
- Valerine, J.L.K. *Modul Metode Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009.
- Weber, Max, *The Theory of Social and economic Organization*” dalam Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, UI Press, Jakarta, 1987.
- Williams, AM, *Organization of Canadian Government*, Ottawa-Canada, 1965
- Wurtanto, IG., *Dasar-dasar Ilmu Organisasi*, Cet 2, Andi, Yogyakarta, 2005.
- Yani, Ahmad, *Pasang Surut Kinerja Legislasi*, Rajagrafindo Persada Jakarta: 2011.

B. DISERTASI

- Attamimi, A.H.S, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV* , Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Syafruddin, Ateng, *Asas-asas umum pemerintahan yang layak bagi pengabdian kepala daerah pada Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahiyangan*, Bandung Mei 1991

C. JURNAL

A.A. Oka Mahendra, *Program Legislasi Nasional Instrumen Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, dalam Jurnal Legislasi Indonesia: Program Legislasi Nasional, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Vol. 2, Nomor. 1-Maret 2005

Ardi, Partadinata, *Makna Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Jurnal Berdikari Vol. 1 No.6 Juni 2003.

Hikam, Muhammad A.S, *Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Program legislasi Nasional*, dalam Jurnal Legislasi Indonesia: Program Legislasi Nasional, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Vol. 2, Nomor. 1-Maret 2005

Isra, Saldi, *Amandemen Lembaga Legislatif dan Eksekutif: Prospek dan Tantangan*, Jurnal Unisia No.49/XXVI/III, Yogyakarta, 2003.

Philipus ,M. Hadjon, *Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Prospektif Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi*, Jurnal Meritokrasi, Volume I, Agustus 2002.

Marzuki, Laica, Muh, *Otonomi Daerah dan Implikasinya bagi Peradilan Tata Usaha Negara*, dalam Meritokrasi Vol 1 No. 1 2002.

Muhlis, Irfan, *Menggagas Eksistensi dan Peran Badan Kepegawaian Negara (BKN)*, Jurnal Kepegawaian Negara, Badan Kepegawaian Negara, Jakarta, 2009.

D. MAJALAH ILMIAH

Ahmad, M. Ramli, *Majalah Hukum Nasional; Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, BPHN, No. 2 Tahun 2008.

E. MAKALAH

Arinanto, Satya, “ DPR-RI dan Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dalam Periode 1999-2002: Jenis dan Karakter Riset yang dibutuhkan untuk Melaksanakan Fungsi Legislasi.” Makalah disampaikan dalam workshop tentang Pelayanan Riset Terhadap Eksistensi Legislatif Dalam Penyusunan Produk Perundang-

undangan, Komisi Hukum Nasional dan FH Universitas Andalas dan Law Office Hermayulis & Partner, Jakarta 31 Juli 2002

Ashiddiqie, Jimly, *Etika Birokrasi, Penegakan Hukum, dan Good Governance*, disampaikan dalam seminar Nasional dalam Rangka HUT Ke 31 KORPRI, di Jakarta 4 November 2002.

Bambang, Prabowo Soedarso, “Kedudukan PP No. 51 Tahun 1993 tentang AMDAL setelah Perubahan UULH”, makalah disampaikan pada Seminar Sehari Tentang Mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai Peluang dan Tantangan Dalam Menghadapi Era Globalisasi, Dekornas GMPLH-Kantor Meneg. LH, Jakarta 17 Februari 1998.

Chairijah, *Peran Program Legislasi Nasional Dalam Pembangunan Hukum Nasional*, Disampaikan pada Diklat Penyusunan dan Perancangan Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta: Mei 2008.

Hoessein Bhenyamin, *Birokrasi dan Pembangunan*,” (makalah disampaikan pada penyegaran staf pengajar bagian hukum administrasi negara FH UI, 1982.

Girindro Pringgodigdo, “*Hukum dan Pembangunan*,” Makalah disampaikan pada Program Pendidikan Non degree/Bersertifikat bagi Pemuka Masyarakat sebagai realisasi kerjasama Pusat Pengabdian Masyarakat UI dan Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten, Sukabumi, 28 Oktober 1982.

Pataniari Siahaan, *Membangun Kerangka Politik Perundang-undangan Yang Jelas dan Terarah Melalui Program Legislasi Nasional, Proceeding Workshop dan FGD Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Jakarta: Baleg DPR RI, 21-22 Mei 2008.

Prof. Dr. Mustopadidjaja AR, *Reformasi Sebagai Syarat Pemberantasan KKN*, Makalah disampaikan dalam seminar Pembangunan Nasional VIII dengan tema; Penagakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, Denpasar Juli 2002.

Rosanti dan Sitompul *The Indonesian Parliamentary Library Towards Digital Library*. Makalah yang disampaikan dalam Konferensi Dua Tahunan Ke-7 APLAP. Turki. 9-14 September 2002.

Thaib Dahlan, *Membangun Kualitas Produk Legislasi Nasional dan Daerah, Proceeding Workshop dan FGD Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Jakarta: Baleg DPR RI, 21-22 Mei 2008.

Tim Lab. FH Universitas Muhammadiyah Malang, *Praktek Ilmu Perundang-undangan*, UMM Press, Malang, 2006.

Wignyosoebroto Soetandyo, *Program Legislasi Nasional dan Kebutuhan Hukum Rakyat, Proceeding Workshop dan Focus Group Discussion Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Nasional*, Jakarta: Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2008.

F. KAMUS

Black's Law Dictionary, Bryan A. Garner Editor in Chief, Minnesota: Thomson West, Eight Edition, 2004

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.

G. INTERNET

Aswam Rizal, *Rantai Besi Jaringan Persahabatan-Definisi Organisasi Sosial yang Produktif*; <http://www.tandef.net/rantai-besi-jaringan-persahabatan-definisi-organisasi-sosial-yang-produktif>. Diunduh tgl 20 Februari 2011.

Miller Robert, "The Ecology of Governance and Parliamentary Accountability" dalam Parliamentary Centre dan The World Bank Insitute, *Parliamentary Accountability and Good Governance: A Parliamentarian's Handbook* (<http://www.parlcent.ca/publications/pdf/sourcebooktext.pdf>) Diunduh tgl 12 Mei 2011.

Raimond Flora Lamandasa dikutip dalam <http://www.scribd.com/doc/2953532/Penegakkan-Hukum> tanggal 29 Desember 2010.

Rahardjo Sartjito, *Pengenalan Hukum Administrasi Negara*; [Http://rahardjo.wordpress.com/2008/05/19/pengenalan-hukum-administrasi-negara/](http://rahardjo.wordpress.com/2008/05/19/pengenalan-hukum-administrasi-negara/).

Rofiandri Ronald dalam <http://ahok.org/berita/mempertanyakan-konsep-perombakan-setjen-dpr/> Diunduh tgl 14 April 2011.

Sofian Effendi, *Reformasi Aparatur Negara Untuk Melaksanakan Tata Pemerintahan yang Baik*,

http://usupress.usu.ac.id/files/Reformasi%20Birokrasi%20dan%20Korupsi%20di%20Indonesia_Final_normal_bab%201.pdf. Diunduh tgl 10 Mei 2011

Susanti Bivitri, Makalah Struktur DPR Yang Merespon Peran dan Fungsi Lembaga Perwakilan, diunduh dari www.perlemen.net tanggal 1 Mei 2011.

_____, “Naskah Akademik, Dokumen Kebijakan, dan Pemangku Kepentingan”, Makalah disampaikan dalam Pengantar Diskusi dalam Lokakarya Penetapan Naskah Akademik sebagai Prasyarat Penyusunan RUU dan Raperda, diselenggarakan oleh Bappenas, Jakarta, 19 Desember 2007, <http://perancangprogresif.blogspot.com/2007/12/naskah-akademik-dokumen-kebijakan-dan.html>, diunduh 5 September 2008.

Veithal Rivai Ahmad Fawzi MB, “*Performance Appraisal*”, Rajagrafindo Persada dalam KINERJA: APA ITU? Mei 29th, 2007 by sjafri mangkuprawira <http://ronawajah.wordpress.com/2007/05/29/kinerja-apa-itu/>

<http://adhonknow.wordpress.com/2010/08/12/pengharmonisasian-pembulatan-dan-pemantapan-konsepsi-rancangan-undang-undang/> diunduh tanggal 21 Maret 2011.

<http://www.parlemen.net/site/ldetalis/php?guid=cc45daf511doc14066e2551a3f60c7f7&docid=kpshk.>, diunduh tanggal 28 Maret 2011.

H. BROSUR/LEAFLET

Dukungan Deputi Perundang-Undangan, 2009.

I. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen

Republik Indonesia, Undang- Undang Dasar Tahun 1945 setelah amandemen

Republik Indonesia, TAP MPR Nomor VIII/MPR/2000 Tentang Laporan Tahunan Lembaga Tinggi Negara.

Republik Indonesia, TAP MPR-RI No XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043).

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890)

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851)

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1994 Tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia.

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 1999 Tentang Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 Tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 01/DPR RI/I/2009 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Keputusan Sekjen DPR RI Nomor 911/Sekjen/2010 tentang Penetapan Standar Operasional Prosedur (*Standard Operating Procedures*) di Lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI.

Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

LAMPIRAN



**SEKRETARIAT JENDERAL
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
Jalan Jenderal Gatot Subroto Jakarta 10270**

**SURAT TUGAS
NOMOR: 02E/DEPUTI PUU/IV/2008**

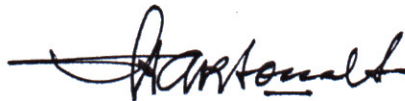
- Menimbang :
- a. bahwa dalam rangka memberikan dukungan keahlian kepada Alat Kelengkapan Dewan (Komisi/Gabungan Komisi/Badan Legislasi) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Tentang Pembangunan Perdesaan, dipandang perlu menugaskan pejabat dan pegawai Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
 - b. bahwa untuk penugasan sebagaimana dimaksud huruf a, perlu diterbitkan Surat Tugas Tim Pendukung Pembentukan Rancangan Undang-Undang usul Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Pembangunan Perdesaan, yang ditetapkan oleh pejabat berdasarkan lingkup tugas, wewenang dan tanggung jawab.
- Dasar :
1. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
 2. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 8/DPR RI/II/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
 3. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 02/DPR RI/II/2007-2008 tentang Rancangan Undang-Undang Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2008;
 4. Peraturan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 400/Sekjen/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
 5. Keputusan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 37 I/SEKJEN/2008 tentang Pembentukan Tim Pendukung Dalam Pembentukan Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif dan Pembahasan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang.

MENUGASKAN

Kepada :	1	Rahaju Setya Wardani, SH., MM	NIP.210001318	Koordinator Tim
	2	Drs. August Siahaan., MM	NIP. 210000881	KetuaTim
	3	Bambang Irianto, S.Sos.,M.Pd	NIP 210001206	Wakil Ketua Tim
	4	DR. Ujianto Singgih P., M.Si	NIP. 210001400	Peneliti
	5	Rohani Budi P., S.Ag., M.Si	NIP. 210001729	Peneliti
	6	Achmad Sani Al Husain, SE., MM	NIP. 210001828	Peneliti
	7	Akhmad Aulawi, SH., MH	NIP. 210001910	Tenaga Perancang Undang-Undang
	8	Atisa Prahari, SH., MH	NIP. 210001905	Tenaga Perancang Undang-Undang
	9	Eka Martiana Wulansari,SH., MH	NIP. 210001906	Tenaga Perancang Undang-Undang
	10	Arif Usman, SH	NIP. 210001912	Tenaga Perancang Undang-Undang

- Untuk : Memberikan dukungan keahlian pada Alat Kelengkapan Dewan (Komisi/ Gabungan Komisi/Badan Legislasi) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif DPR RI tentang Pembangunan Perdesaan dengan rincian tugas sebagai berikut :
1. Membantu dalam penyempurnaan Rumusan Rancangan Undang-Undang tentang Pembangunan Perdesaan, berdasarkan penyerapan aspirasi dalam Rapat Panitia Kerja Badan Legislasi
 2. membantu menyempurnakan rumusan Rancangan Undang-Undang tentang Pembangunan Perdesaan, berdasarkan penyerapan aspirasi dalam Rapat Tim Perumus Badan Legislasi
 3. membantu penyempurnaan Rancangan Undang-Undang tentang Pembangunan Perdesaan sesuai perubahan yang diamanatkan dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
 4. membantu pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pembangunan Perdesaan dalam Rapat Panitia Kerja Alat Kelengkapan Dewan
 5. membantu kegiatan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pembangunan Perdesaan dalam Rapat Tim Perumus Alat Kelengkapan Dewan

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal, 4 Januari 2008
Deputi Bidang Perundang-Undangan,



H.R. SARTONO, SH, M.Si
NIP. 210000634



SEKRETARIAT JENDERAL
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
JL. Jenderal Gatot Subroto, Jakarta 10270

SURAT TUGAS
NOMOR : 131 /DEPUTI PUU/VIII/2006

Sehubungan dengan memo Lakhar Kepala Biro Persidangan mengenai permintaan Tim Pendamping dari legal drafter untuk Pansus RUU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dengan ini Deputi Bidang Perundang-Undangan menugaskan :

NO	NAMA	NIP	JABATAN
1	Akhmad Aulawi, SH, MH	210001910	Legal Drafter
2.	Chairul Umam, SH	210001900	Legal Drafter
3.	Arief Usman, SH	210001912	Legal Drafter
4.	Wiwin Sri Rahyani, SH	210001907	Legal Drafter

Untuk menjadi tim pendamping Pansus RUU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah selama berlangsungnya kegiatan Pansus tersebut.

Demikian surat tugas ini agar dapat dipergunakan sebagai mana mestinya dan kepada pegawai yang namanya tersebut diatas dapat melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya.

Jakarta, 31 Agustus 2006
DEPUTI BIDANG
PERUNDANG-UNDANGAN

H.R. SARTONO, SH, M.Si
NIP. 210000634

Tembusan Yth.:

1. Deputi Persidangan dan KSAP
2. Karo PUU Bid. Ekkuindag
3. Karo Persidangan
4. Sekretaris Pansus RUU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah



**SEKRETARIAT JENDERAL
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**
Jalan Jenderal Gatot Subroto - Jakarta 10270

**SURAT TUGAS
TIM ASISTENSI
NOMOR : 16 /2-PUU-VI/2008**

- Menimbang :**
- a. bahwa untuk penanganan perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi, berdasarkan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 19/PIMP/III/2006-2007 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 26/PIMP/I/2007-2008, telah ditetapkan Kuasa Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
 - b. bahwa untuk memberikan dukungan keahlian terhadap pelaksanaan tugas Tim Kuasa Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam menangani perkara pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dengan registrasi perkara Nomor 2/PUU-VI/2008, perlu menugaskan Pejabat dan Pegawai Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai Tim Asistensi Kuasa Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

- Mengingat :**
1. Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 19/PIMP/III/2006-2007 tentang Penugasan Anggota Komisi III Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai Tim Kuasa Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk mewakili Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Menghadapi Sidang-sidang di Mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 26/PIMP/I/2007-2008;
 2. Peraturan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 400/SEKJEN/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
 3. Keputusan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2A/SEKJEN/2008 tentang Pembentukan Tim Pendukung Kuasa Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Penanganan Perkara Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

MENUGASKAN :

- Kepada :**
1. Rudi Rochmansyah, S.H., M.H. / Kepala Bagian Hukum
 2. Dwi Frihartomo, S.H., M.H. / Kasubag. Pertimbangan dan Bantuan Hukum
 3. Arif Usman, S.H. / Perancang Undang-Undang
 4. Zaqiu Rahman, S.H. / Perancang Undang-Undang
 5. Agus Trimarawulan, S.H./ Staf Pertimbangan dan Bantuan Hukum


Untuk :

Memberikan dukungan keahlian terhadap pelaksanaan tugas Tim Kuasa Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam menangani perkara pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, dengan rincian tugas sebagai berikut:

1. Melakukan penelusuran dan pengolahan data yang berkaitan dengan pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
2. Melakukan kajian dan analisa terhadap Permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
3. Melakukan diskusi dengan mengundang Pakar dalam penyusunan konsep Keterangan Tertulis Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk menanggapi Permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
4. Membuat Konsep Keterangan Tertulis Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk menanggapi Permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
5. Menghadiri dan mengikuti persidangan di Mahkamah Konstitusi untuk mendampingi Kuasa Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Anggota Komisi III DPR RI) dalam menyampaikan keterangan dipersidangan Mahkamah Konstitusi ;
6. Melaporkan hasil kegiatan Tim kepada Deputi Bidang Perundang-undangan melalui Kepala Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal, 29 Pebruari 2008

DEPUTI BIDANG PUU,



H.R. SARTONO, SH., M.Si.
NIP. 210000634