



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**PERAN SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI  
KEPADA DPR RI DALAM PENGUJIAN UNDANG UNDANG  
TERHADAP UUD 1945**

**TESIS**

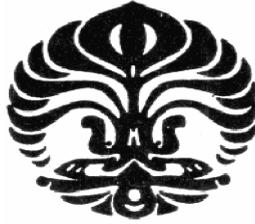
**RUSMANTO**

**NPM. 0906497033**

**FAKULTAS HUKUM PROGRAM PASCASARJANA**

**JAKARTA**

**2012**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**PERAN SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI  
KEPADA DPR RI DALAM PENGUJIAN UNDANG UNDANG  
TERHADAP UUD 1945**

**TESIS**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat  
Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum**

**RUSMANTO**

**NPM. 0906497033**

**FAKULTAS HUKUM PROGRAM PASCASARJANA**

**JAKARTA**

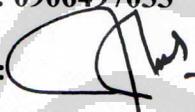
**2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

**Nama : Rusmanto**

**NPM : 0906497033**

**Tanda Tangan :** 

**Tanggal : 19 Januari 2012**

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Rusmanto  
NPM : 0906497033  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Tesis : Peran Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Pengujian Undang Undang Terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

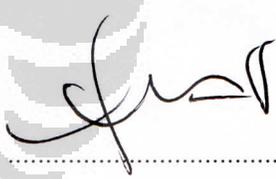
Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

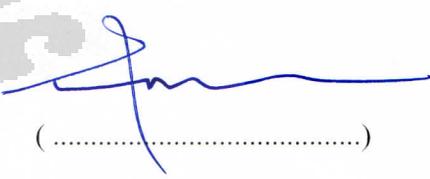
Pembimbing : Dr. Tri Hayati, S.H., M.H.

()

Penguji : Dr. Andhika Danesjvara, S.H, M.Si

()

Penguji : Dr. Harsanto Nursadi, S.H, M.Si

()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 19 Januari 2012

## 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 Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Pengujian Undang Undang Terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945”. Dalam menyelesaikan tesis ini, Penulis banyak memperoleh bantuan baik berupa pengajaran, bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu Penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada yang terhormat pembimbing Dr. Tri Hayati, 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 penyempurnaan dikemudian hari.

Penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang membantu dalam proses penyusunan tesis ini. Terima kasih khusus kepada istriku dan anak-anakku tersayang yang selalu memberikan semangat dalam penyelesaian tesis ini. Semoga ALLAH SWT membalas jasa, amal dan budi baik mereka dengan pahala yang berlipat ganda. Akhirnya Penulis berharap semoga tesis ini dapat memberikan manfaat dan menyampaikan permintaan maaf 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, 19 Januari 2012

Penulis,

Rusmanto

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

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

Nama : Rusmanto  
NPM : 0906497033  
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 Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Pengujian Undang Undang Terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*data base*), 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 : 19 Januari 2012

Yang menyatakan

  
Rusmanto

## ABSTRAK

Perubahan konstitusi yang menekankan pada *legislative heavy* berada ditangan DPR RI menempatkan posisi DPR RI sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, yang sebelumnya berada di tangan Presiden. Perubahan tersebut juga di imbangi dengan perubahan stuktur organ kenegaraan (lemabaga negara) Republik Indonesia pada lembaga yudikatif yaitu dengan dibentuknya lembaga baru Mahkamah Konstitusi yang mempunyai fungsi control terhadap DPR RI dalam menjalankan kekuasaan legislatifnya

Dalam proses penanganan pengujian undang undang, peran Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai unsur pendukung keahlian dan administrasi terhadap Dewan, yang juga merupakan aparatur pemerintah menjadi sangat penting dan sebagai bagian dari aparatur pemerintah wajib mewujudkan *good governance* dalam memberikan pelayanan terhadap dewan yang merupakan cerminan dari rakyat Indonesia.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana peran Sekretariat Jenderal DPR RI dalam memberikan dukungan kepada DPR RI dalam pengujian Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Apakah kendala-kendala yang dihadapi dalam pengujian Undang Undang terhadap UUD 1945. Hasil yang diharapkan dari penelitian ini adalah memperoleh gambaran secara menyeluruh mengenai peran Sekretariat Jenderal DPR RI dalam memberikan dukungan kepada DPR RI khususnya dalam penanganan pengujian undang undang terhadap UUD 1945. Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa tugas dari Sekretariat Jenderal DPR RI dalam menyelenggarakan dukungan administratif dan keahlian kepada DPR RI dalam penanganan perkara pengujian undang terhadap UUD 1945 belum dapat dilaksanakan secara optimal. Hal ini tergambar dalam pelaksanaan tugas penyiapan keterangan DPR RI yang dilakukan oleh Bagian Hukum. Salah satu penyebabnya adalah beban tugas unit kerja Bagian Hukum terlalu banyak, sumber daya manusia sebagai pendukung administratif dan keahlian sangat terbatas. Tim Asistensi dan tim pengolah data yang bersifat ad hoc yang dibentuk untuk menangani penyiapan keterangan DPR RI tidak optimal karena, belum ada mekanisme kerja yang jelas. 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: Sekretariat Jenderal DPR RI, Dukungan kepada Dewan

## ABSTRACT

The 1945 constitution's reform emphasizes the heavy of legislative power and function in the hands of the Parliament as the law maker. Such power and function had previously been in the hands of the Government. The constitution reform contributes to the changes in the structure of the state organs of the Republic of Indonesia on the judiciary power by the creation of new institution, as called the Constitutional Court which has the function to control the House of Representatives in carrying out its legislative power.

The role of the Secretariat General of the House of Representatives as an element of expertise and administrative support to the Council, which is also the government apparatus becomes very important as part of government officials in providing a good governance basis in giving supports and services toward the council which is a reflection of the people of Indonesia .

Problem in this study is to what extend the role of the Secretariat General of the House of Representatives in providing support to the House of Representatives in the judicial review process. What are the constraints faced in the judicial review process. The expected outcome of this research is to obtain a thorough picture of the role of the Secretariat General of the House of Representatives in providing support to the Parliament, especially in the handling of the judicial review process in the Constitutional Court. The results can be concluded that the task of the Secretariat General of the House of Representatives in carrying out administrative support and expertise to the House of Representatives in judicial review process cannot be implemented optimally. The study shows that the Secretariat General Organs, as called the legal division, cannot work optimally in preparing the DPR's statement. The reason is that the legal division has too much tasks to do while the human resources and administrative support is very limited. The supporting team that temporarily formed as an "ad hoc" team dealing with the preparation of testimony for the House of Representatives was not working optimally either; due to unclear mechanisms and lack of standard of operational procedure in supporting the Parliament task in front of the Constitutional Court. The thesis uses the method of juridical normative research. The research is done by examining secondary data or library materials and analyzing in term of the legislative approach (statue approach).

Key words: the Secretariat General of the House of Representatives, support to the Parliament

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL		
LEMBAR PENGESAHAN		
KATA PENGANTAR	i	
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	ii	
ABSTRAK	iii	
ABSTRACT	iv	
DAFTAR ISI	v	
DAFTAR TABEL	viii	
DAFTAR BAGAN	ix	
<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b>	
	A. Latar Belakang .....	1
	B. Permasalahan .....	9
	C. Tujuan Penelitian .....	9
	D. Kegunaan Penelitian .....	9
	E. Metode Penelitian .....	10
	F. Kerangka Teori .....	12
	1. Teori Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik .....	12
	2. Teori Birokrasi .....	14
	3. Teori Organisasi .....	16
	G. Kerangka Konseptual .....	20
	H. Sistematika Penulisan .....	22
<b>BAB II</b>	<b>TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK</b>	23
	A. Organisasi Pemerintah .....	23
	B. Asas Asas Pemerintah Yang Baik .....	28
	C. Birokrasi .....	42
	D. Hubungan Organisasi Birokrasi Dalam Pelaksanaan Tata Pemerintahan Yang Baik .....	49
<b>BAB III</b>	<b>DUKUNGAN SEKJEN DPR RI KEPADA DPR RI DALAM PEMBUATAN UNDANG UNDANG NDAN PENGUJIAN UNDANG UNDANG TRHADAP UUD 1945</b>	49

A.	Pembentukan Undang Undang .....	54
1.	Asas-asas Hukum Dalam Pembentukan Undang Undang .....	54
2.	Tahap Pembentukan Undang Undang .....	56
B.	DPR RI Dalam Pengujian Undang Undang Terhadap UUD 1945 .....	63
1.	Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia .....	63
2.	Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pengujian Undang Undang .....	65
3.	Proses Penanganan Pengujian Undang Undang .....	58
C.	Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia .....	73
1.	Tugas dan Fungsi Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia .....	74
2.	Struktur Organisasi Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia .....	75
3.	Sumber Daya Manusia Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia .....	79
D.	Mekanisme Kerja Sekretariat Jenderal DPR RI Dalam Memberikan Dukungan Kepada Dewan terhadap Pengujian Undang Undang terhadap UUD 1945 .....	84
BAB IV	PERANAN SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI UNTUK MEMBERIKAN DUKUNGAN KEPADA DPR RI DALAM PENANGANAN PENGUJIAN UNDANG UNDANG .....	89
A.	Dukungan Sekretariat Jenderal DPR RI Dalam Penanganan Pengujian Undang Undang .....	89
1.	Peranan Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang Undang Sekretariat Jenderal DPR RI .....	89
2.	Struktur Organisasi dan Fungsi Sekretariat Jenderal DPR RI .....	98
B.	Kendala Dalam Pelaksanaan Dukungan Sekretariat Jenderal DPR RI dalam Penanganan Pengujian Undang Undang .....	102
1.	Struktur Organisasi .....	102

2.	Keadaan Sumber Daya Manusia .....	104
C.	Upaya Untuk Mengatasi Kendala yang Dihadapi Dalam Penanganan Pengujian Undang Undang Terhadap UUD 1945 oleh Sekretariat Jenderal DPR RI .....	106
1.	Perubahan Struktur Sekretariat Jenderal DPR RI .....	106
2.	Peningkatan Kuantitas dan kualitas Sumber Daya Manusia .....	108
BAB V	PENUTUP .....	110
A.	Kesimpulan .....	110
B.	Saran .....	110
	DAFTAR PUSTAKA .....	

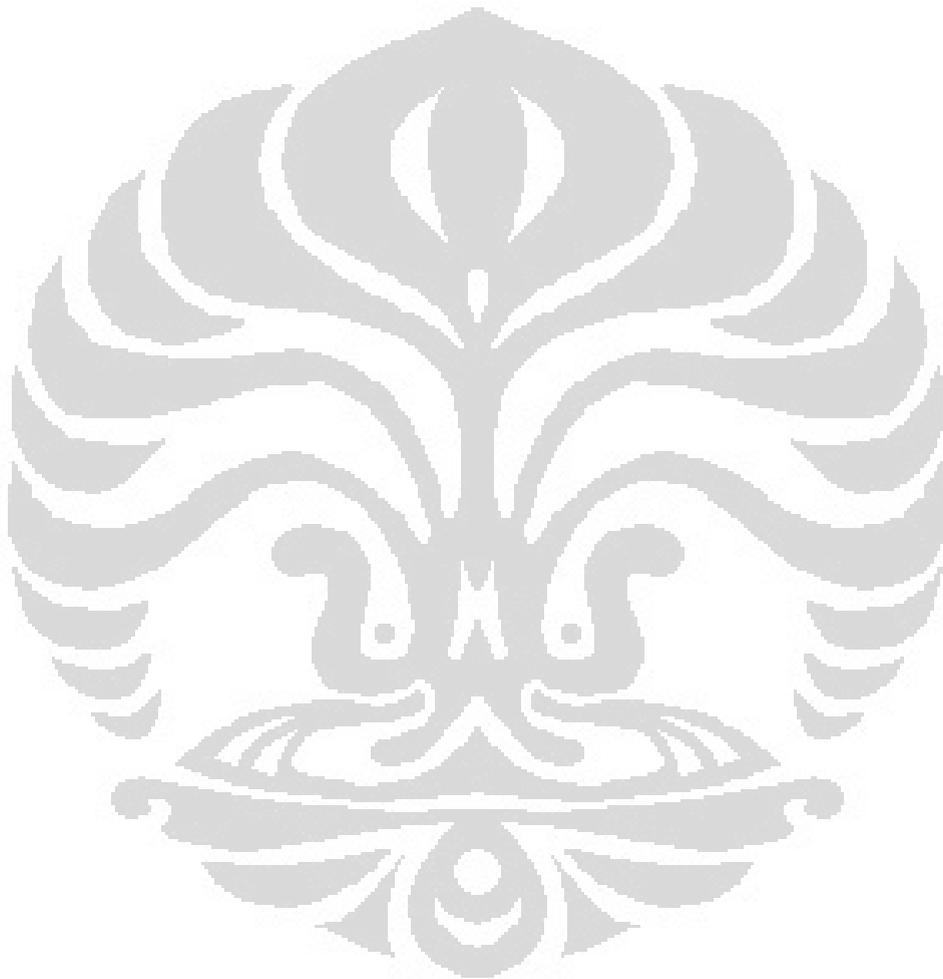


## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1.	Prinsip <i>Good Governance</i> menurut Bhatta, Gambir Tahun 1996 .....	36
Tabel 2.2.	Prinsip <i>Good Governance</i> menurut UNDP, Tahun 1997.....	36
Tabel 2.3.	Asas <i>Good Governance</i> Menurut Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 .....	37
Tabel 2.4.	Prinsip <i>Good Governance</i> menurut Prof. Dr. H. Tjokroamidjojo, Bintoro, MA, Tahun 2000 .....	38
Tabel 2.5.	Prinsip <i>Good Governance</i> Menurut LAN, Tahun 2003 .....	38
Tabel 2.6.	Prinsip <i>Good Governance</i> menurut Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan Yang Baik, Bapenas, Tahun 2005 .....	39
Tabel 3.2.	Jumlah Pegawai Tetap Sekretariat Jenderal DPR RI .....	80
Tabel 3.3.	Jumlah Pegawai Tetap Fungsional Sekretariat Jenderal DPR RI .....	81
Tabel 3.4.	Jumlah Pegawai Tetap Sekretariat Jenderal DPR RI Berdasarkan Tingkat Pendidikan .....	82
Tabel 3.5.	Daftar Kelompok Pakar/Ahli .....	83
Tabel 4.2.	Inventarisasi Perkara Pengujian Undang Undang Terhadap UUD 1945.....	97
Tabel 4.3.	Daftar Pegawai Bagian Hukum Sekretariat Jenderal DPR RI .....	104

## DAFTAR GAMBAR

Tabel 3.1.	Gambar Struktur Sekretariat Jenderal DPR RI .....	79
Tabel 3.6.	Bagan Proses Penyusunan Keterangan Tertulis DPR RI .....	85
Tabel 4.1.	Struktur Biro Hukum Dan Pemantauan Pelaksanaan Undang Undang .....	92



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam kedudukannya sebagai lembaga kesekretariatan Lembaga Negara adalah salah satu unsur pemerintahan ( *government* ) yang mempunyai peran sangat penting dan strategis dalam memberikan pelayanan kepada rakyat Indonesia yang secara konstitusional diwakili oleh 560 orang yang duduk di Lembaga Negara yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Prinsip *good governance* menjadi suatu hal yang sangat penting untuk diterapkan guna memaksimalkan dukungan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia ( DPR RI ) dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangannya.

Terselenggaranya tata pemerintahan yang baik merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban 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, hal tersebut sejalan dengan :

1. Ketetapan MPR-RI No XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Sebagai tindak lanjut, TAP MPR mengamanatkan 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.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>. Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Sebagaimana dikemukakan Ford Foundation proses penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan menghendaki akuntabilitas, transparansi, terbuka, dan bertanggungjawab. Pemerintah yang efektif tergantung pada legitimasi yang diperoleh dari partisipasi yang berbasis luas, keadilan dan akuntabilitas. *Good governance* mengandung makna suatu cara dan pelaksanaan *government* yang baik, baik dalam arti tindakan atau perilaku, para *stakeholder* dalam menjalankan pemerintahan (*government*) berlandaskan pada etika atau moral.

*Governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service*.<sup>2</sup> Pinto mengartikan *governance* sebagai praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya<sup>3</sup>, dan Ganie Rochman mengartikan *governance* adalah, mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangannya mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ( MPR RI ) memberikan jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia, secara lebih rinci melalui perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Perubahan atas sistem penyelenggaraan kekuasaan yang dilakukan melalui perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ( UUD 1945 ), adalah upaya untuk menutupi berbagai kelemahan yang terkandung dalam UUD 1945 dalam praktek ketatanegaraan selama ini. Perubahan yang dilakukan adalah mempertegas beberapa prinsip penyelenggaraan kekuasaan Negara. Perubahan dilakukan dengan menata kembali lembaga-lembaga negara yang ada dan membentuk beberapa lembaga negara yang baru agar sesuai dengan sistem konstitusional dan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum.

---

<sup>2</sup>. Lembaga Administrasi Negara Dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Akuntabilitas dan *Good Governance*, Jakarta, 2000, hal. 1

<sup>3</sup>. Pinto dalam Nisjar S.Karhi, Beberapa Catatan Tentang "*Good Governance*", Dan Pembangunan, Vol. 1 No. 2, 1997,hal. 119 dalam Joko Widodo, *Good Governance*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hal. 18

Perubahan UUD 1945 dilakukan secara bertahap sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 dalam sidang-sidang MPR RI<sup>4</sup>. Perubahan pertama dalam sidang tahunan MPR RI Tahun 1999 tanggal 19 Oktober 1999, dengan perubahan membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai Lembaga Legislatif. Perubahan kedua dalam sidang tahunan MPR RI Tahun 2000 tanggal 18 Agustus 2000, meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempurnakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR RI dan ketentuan-ketentuan terperinci tentang Hak Asasi Manusia. Perubahan ketiga dalam sidang tahunan MPR RI Tahun 2001 tanggal 9 Nopember 2001, meliputi ketentuan asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara, hubungan antar lembaga negara dan ketentuan-ketentuan tentang pemilihan umum. Perubahan keempat dalam sidang tahunan MPR RI Tahun 2002 tanggal 10 Agustus 2002, meliputi kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), ketentuan tentang pendidikan dan kebudayaan, ketentuan perekonomian dan kesejahteraan sosial dan aturan peralihan serta aturan tambahan.

Pemegang kekuasaan legislatif sebelum perubahan, berada ditangan Presiden<sup>5</sup> sedangkan setelah perubahan pemegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia<sup>6</sup>. Hal ini menekankan pada *legislative heavy* berada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dimana hal tersebut mencerminkan bahwa Negara Indonesia menganut paham demokrasi. Perubahan tersebut secara khusus telah menempatkan posisi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, yang sebelumnya berada di tangan Presiden. Perubahan paradigma pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang pada dasarnya menguatkan posisi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai lembaga perwakilan

---

4. Sidang Tahunan MPR RI baru dikenal pada masa reformasi berdasarkan Pasal 49 dan Pasal 50 Ketetapan MPR No.II/MPR/1999 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik

<sup>5</sup>. Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum perubahan

<sup>6</sup>. Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 setelah perubahan

rakyat, meskipun perubahan tersebut tidak menghapus keberadaan Presiden untuk turut membentuk Undang-Undang.<sup>7</sup>

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang undang dijabarkan dalam dalam UUD 1945 sebagai berikut:<sup>8</sup>

- (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.

Pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR RI, merupakan langkah konstitusional yang meletakkan secara tepat fungsi-fungsi yang ada pada lembaga pemegang kekuasaan negara. Pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang tersebut secara langsung meningkatkan tugas dan tanggung jawab DPR RI, serta menunjukkan bahwa peran DPR RI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi semakin signifikan dalam upaya menyalurkan aspirasi masyarakat.

Perubahan Undang Undang Dasar 1945 dalam kekuasaan yudikatif antara lain pada Pasal 24 UUD 1945 mengamanatkan lahirnya lembaga baru yaitu Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman<sup>9</sup>, Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata

---

<sup>7</sup>. 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.

<sup>8</sup>. *Ibid.* Pasal 20A

<sup>9</sup>. UUD 1945, *Op. Cit.* Pasal 24 Ayat (1)

usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi<sup>10</sup>. Dalam kedudukan yang demikian, Mahkamah Konstitusi terikat pada prinsip umum penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lembaga lain dalam menegakan hukum dan keadilan.

Sistem ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD 1945 telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar. Perubahan-perubahan tersebut mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ Negara Republik Indonesia. Juga mengakibatkan adanya perubahan kedudukan hubungan beberapa lembaga negara, penghapusan lembaga negara tertentu dan pembentukan lembaga-lembaga negara baru.

Lembaga-lembaga negara tersebut memiliki *organ* dan *functie*. *Organ* adalah status bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isi atau gerakan wadah tersebut. Organ legislatif adalah lembaga parlemen, organ eksekutif adalah birokrasi pemerintahan dan organ yudikatif adalah birokrasi aparaturnya penegakan hukum. Semua organ harus dihubungkan dengan hirarkinya masing-masing mulai dari yang tertinggi hingga yang terendah yang terkait dengan aparaturnya tingkat pusat dan tingkat daerah. Keseluruhan komponen, hirarki dan aspek-aspek yang bersifat sistematis dan saling berkaitan satu sama lain itu harus dikembangkan dalam kerangka Negara Hukum Indonesia berdasarkan UUD 1945. Perubahan sistem ketatanegaraan khususnya dengan terbentuknya Mahkamah Konstitusi<sup>11</sup> membuka ruang yang cukup luas bagi warga negara baik perorangan maupun kelompok untuk berperan aktif dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 di Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan 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 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia ditetapkan Peraturan Tata Tertib DPR RI. Dalam peraturan Tata Tertib tersebut terdapat ketentuan yang berkaitan dengan Sekretariat Jenderal sebagai unsur pendukung.

---

<sup>10</sup> UUD 1945, *Op. Cit.* Pasal 24 Ayat (2)

<sup>11</sup> Pasal 1, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara 4358.

Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia adalah Aparatur Pemerintah yang berbentuk Badan Kesekretariatan Lembaga Negara yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Tugas Sekretariat Jenderal adalah menyelenggarakan dukungan teknis, administratif dan keahlian kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, serta menyelenggarakan pembinaan dan pelayanan teknis dan administratif terhadap seluruh unsur di lingkungan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Seiring dengan perubahan UUD 1945, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai unsur pendukung terhadap tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, telah melakukan penyempurnaan tugas-tugas yang disesuaikan dengan perkembangan ketatanegaraan sesuai perubahan UUD 1945. Hasil penyempurnaan tersebut adalah keberadaan Asisten Sekretaris Jenderal Bidang Perundang Undangan<sup>12</sup>, Asisten Sekretaris Jenderal Bidang Pengawasan<sup>13</sup>, dan Biro Hubungan Masyarakat dan Hukum<sup>14</sup>. Selain perubahan tersebut berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Peraturan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 400/SEKJEN/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, telah ditetapkan Deputy Bidang Perundang Undangan<sup>15</sup> sebagai penyempurnaan fungsi dan tugas Asisten Sekretaris Jenderal Bidang Pengawasan.

---

<sup>12</sup>. Pasal 1 ayat (3) huruf a Keputusan Sekretaris Jenderal DPR RI nomor 175/SEKJEN/1994 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

<sup>13</sup>. *Ibid*, Pasal 1 ayat (3) huruf b

<sup>14</sup>. *Op. Cit* Pasal 1 ayat (3) huruf e

<sup>15</sup>. Pasal 6 Peraturan Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2005 tentang *Organisasi Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*.

Deputi Bidang Perundang Undangan terdiri dari 3 (tiga) biro, yaitu:<sup>16</sup>

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).

Berdasarkan Peraturan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 400/SEKJEN/2005, ditetapkan bahwa 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<sup>17</sup>.

Bagian Hukum mempunyai tugas melaksanakan pemberian urusan pertimbangan dan bantuan hukum dan administrasi perundang-undangan<sup>18</sup>. Untuk melaksanakan tugas tersebut, Bagian Hukum mempunyai fungsi<sup>19</sup> memberi pertimbangan dan bantuan hukum bagi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Sekretariat Jenderal DPR RI, serta pelaksanaan kegiatan administrasi perundang-undangan. Pelaksanaan tugas pemberian pertimbangan dan bantuan hukum bagi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tersebut, antara lain memberikan dukungan administrasi, teknis dan keahlian terhadap DPR RI dalam pengujian undang undang terhadap UUD 1945.

Biro Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, Hak Asasi Manusia dan Kesejahteraan Rakyat mempunyai tugas menyelenggarakan analisis mengenai penyiapan dan penyajian rancangan undang-undang bidang Politik, Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Kesejahteraan Rakyat. Sedangkan Biro Perancangan Undang-undang Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri dan Perdagangan mempunyai tugas

---

<sup>16</sup>. *Ibid*, Pasal 7

<sup>17</sup>. Pasal 34 Peraturan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 400/SEKJEN/2005 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*.

<sup>18</sup> *Ibid*, Pasal 37

<sup>19</sup>. *Op. Cit*, Pasal 38

menyelenggarakan analisis mengenai penyiapan dan penyajian rancangan undang-undang bidang ekonomi, keuangan, industri dan perdagangan dan kegiatan di bidang legislasi.

Tugas pokok Sekretariat Jenderal DPR RI adalah memberikan bantuan teknis, administratif dan keahlian kepada DPR RI. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Sekretariat Jenderal DPR RI harus dapat mengiringi setiap gerak dan langkah serta irama kerja DPR RI ditengah derasnya tuntutan peran dan fungsi DPR RI yang menghadapi permasalahan semakin kompleks, serta perubahan yang setiap saat bisa terjadi. Sukses tidaknya pelaksanaan tugas yang diemban DPR RI tergantung pada *supporting system*-nya. Untuk itu, agar dapat meningkatkan dukungan dan pelayanannya, Sekretariat Jenderal DPR harus menjadi organisasi yang tangguh, handal, profesional dan menjadi organisasi yang mampu secara cepat beradaptasi dengan perubahan kondisi lingkungan eksternal maupun internal yang dari waktu ke waktu selalu terjadi dengan cepat.

Perubahan konstitusi yang menekankan pada *legislative heavy* berada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana diuraikan pada paragraf sebelumnya telah menempatkan posisi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, yang sebelumnya berada di tangan Presiden. Perubahan tersebut juga di imbangi dengan perubahan stuktur organ kenegaraan (lembaga negara) Republik Indonesia pada lembaga yudikatif yaitu dengan dibentuknya lembaga baru Mahkamah Konstitusi yang mempunyai fungsi control terhadap DPR RI dalam menjalankan kekuasaan legislatifnya yaitu melakukan yudisial review terhadap Undang Undang dimana DPR RI berkewajiban mempertanggungjawabkan hasil produk legislasinya dihadapan Majelis Mahkamah Konstitusi.

Dalam proses pembuatan undang undang dan penanganan pengujian undang undang di Mahkamah Konstitusi, peran Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai unsur pendukung administrasi, tehnis dan keahlian terhadap Dewan, yang juga merupakan aparatur pemerintah menjadi sangat penting dan sebagai bagian dari aparatur pemerintah wajib mewujudkan *good governance*

dalam memberikan pelayanan terhadap Dewan yang merupakan cerminan dari rakyat Indonesia.

Berdasarkan latar belakang tersebut penulis tertarik untuk menulis mengenai “Peran Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pengujian Undang-Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

## B. PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang tersebut dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana peran Sekretariat Jenderal DPR RI dalam memberikan dukungan kepada DPR RI dalam pengujian Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945?
2. Apakah kendala-kendala yang dihadapi Sekretariat Jenderal DPR RI dalam pengujian Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945?

## C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah:

- a. Untuk mengetahui peran Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam memberikan dukungan kepada DPR RI dalam pengujian undang-undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- b. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam memberikan dukungan kepada DPR RI dalam pengujian undang-undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

## D. KEGUNAAN PENELITIAN

Kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Kegunaan Praktis, bagi Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi masukan

yang berguna untuk meningkatkan kinerja dalam memberikan dukungan kepada DPR RI dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Bagi penulis, seluruh rangkaian kegiatan dan hasil penelitian diharapkan dapat lebih menambah penguasaan fungsi keilmuan yang dipelajari selama mengikuti program perkuliahan Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

- b. Kegunaan Akademis, bagi perguruan tinggi, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi 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 positif<sup>20</sup>. Sifat deskriptif ditujukan untuk menggambarkan peran Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai pendukung Dewan. Sedangkan sifat eksplanatoris ditujukan untuk menjelaskan kebijakan, pengaturan, dan pelaksanaan Sekretariat Jenderal terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

### 2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*)<sup>21</sup>. Pendekatan tersebut melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan peran Sekretariat Jenderal DPR RI dalam memberikan dukungan kepada DPR RI dalam pembuatan undang undang dan pengujian undang undang terhadap UUD 1945.

---

<sup>20</sup>. Valerine, J.L.K. *Modul Metode Penelitian Hukum Edisi Revisi*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009), hal. 409.

<sup>21</sup>. *Ibid.*

### 3. Jenis dan Alat Pengumpul Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka<sup>22</sup>. 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 Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Republik Indonesia, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01/DPR RI/2009-2010 tentang Tata Tertib, serta Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI Nomor 400/SEKJEN/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja 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 penanganan perkara di lembaga peradilan

#### 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.

---

<sup>22</sup>. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit.*, hal. 13.

#### 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 kualitatif<sup>23</sup> yang dilakukan dengan menginterpretasikan menguraikan, menjabarkan, dan menyusun secara sistematis logis sesuai dengan tujuan penelitian.

#### F. KERANGKA TEORI

Kerangka teori menguraikan segala sesuatu yang terdapat dalam teori. Dalam penelitian ini teori-teori yang digunakan adalah sebagai berikut:

##### 1. Teori 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 untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih<sup>24</sup>. 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.

*Good governance* sebagai norma pemerintahan adalah suatu sasaran yang akan dituju dan diwujudkan dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik<sup>25</sup> dan asas-asas umum pemerintahan yang baik

---

<sup>23</sup>. *Ibid.*, hal. 32 dan 250.

<sup>24</sup>. Kunjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan tentang Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi*, Alumni Bandung, 1985, hal. 28

<sup>25</sup>. 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, profesional dan kompeten, efisiensi, dan efektif*,

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 government*) dan pemerintahan yang berwibawa.

Prof. Bintoro Tjokroamidjojo<sup>26</sup>, menyatakan bahwa yang dimaksudkan dengan *good governance* adalah terdapatnya beberapa unsur 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 diamanatkan dalam Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Adapun unsur-unsur tersebut antara lain :

1). Akuntabilitas (*accountability*)

Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan 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<sup>27</sup>.

2). Transparansi (*transparancy*)

Transparansi yaitu dapat diketahuinya oleh banyak pihak (yang berkepentingan mengenai perumusan kebijaksanaan (politik) dari pemerintah, organisasi, badan usaha.

3). Keterbukaan (*openes*)

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

---

*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.*

<sup>26</sup>. Bintoro Tjokroamidjojo, 1995, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, hal. 52

<sup>27</sup>. Menurut Lembaga Administrasi Negara

#### 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. Dasar-dasar dan institusi hukum yang baik sebagai infrastuktur *good governance*.

## 2. Teori Birokrasi

Birokrasi dalam literatur 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 organisasi 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*).<sup>28</sup>

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

- 1) Kegiatan sehari-hari yang dibutuhkan di distribusikan 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

---

<sup>28</sup>. Dikutip dari Syukur Abdullah, "Budaya Birokrasi di Indonesia" dalam alifian dan Nazaruddin Syamsuddin, Profil Budaya Politik Indonesia, Grafiti Press, Jakarta, 1991, hal. 225

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 system kenaikan pangkat yang didasarkan baik senioritas, prestasi maupun gabungan antara keduanya.
- 6) Pengalaman universal cenderung mengungkapkan bahwa tipe organisasi administratif murni bersifat birokratis, dan di lihat dari dari sudut pandang teknis mampu mencapai efesiensi tertinggi. Perbedaan antara mekanisme birokratis yang telah berkembang secara berpunah dengan organisasiorgansiasi lainnya adalah ibarat mesin dengan cara-cara produksi non mekanis.<sup>29</sup>

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,

---

<sup>29</sup>. 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, hal. 27-34

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 sektor khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti halnya pertanian, kesehatan, pendidikan, industri 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 departemen 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.<sup>30</sup>

### 3. Teori Organisasi

Dinamika organisasional itu dapat terus menerus ditingkatkan dengan semakin menyadari bahwa paling sedikit empat variable organisasional yang saling berinteraksi, yaitu: tugas yang harus dilaksanakan, para aktor yang bertanggung jawab untuk

---

<sup>30</sup>. Syukur Abdullah, Ibid, hal 229-230

melaksanakannya, teknologi yang dapat dan perlu dimanfaatkan, dan struktur organisasi sebagai pewadah ketiga hal di tersebut.

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. 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, 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" akan 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 ditetapkan.

#### 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.<sup>31</sup>

## G. KERANGKA KONSEPSIONAL

Kerangka konseptual mengungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang akan dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum.<sup>32</sup> Kerangka konseptual dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Dewan Perwakilan Rakyat adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>33</sup>
2. DPR RI menurut UUD 1945 mempunyai fungsi atau tugas penting dan strategis. Fungsi dan tugas tersebut adalah dalam rangka mencapai

---

<sup>31</sup>. Sondang P. Siagian. *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 1982. hal 93

<sup>32</sup>. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1985), hal.

<sup>33</sup>. Pasal 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

tujuan nasional Indonesia<sup>34</sup>.

3. Legislasi adalah suatu proses pembentukan undang-undang yang dilakukan oleh suatu badan yang dibentuk secara khusus untuk tujuan itu, disebut 'badan legislatif'.<sup>35</sup>
4. Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan<sup>36</sup> berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia."
5. Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Agung dan badan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer dan lingkungan peradilan tata usaha negara.<sup>37</sup>
6. Sekretariat Jenderal DPR RI adalah merupakan unsur penunjang DPR RI, yang berkedudukan sebagai Kesekretariatan Lembaga Negara yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR RI. Sekretaris Jenderal dibantu oleh beberapa Deputi yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Pimpinan DPR RI.
7. Yang dimaksud dengan "fungsi" yaitu jabatan (pekerjaan) yang dilakukan<sup>38</sup> Menurut Purnadi Purbacaraka menegaskan bahwa fungsi sama dengan peranan (*role*). Peranan berupa tugas 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

---

<sup>34</sup>. Muchtar Pakpahan, *DPR RI semasa Orde Baru*, cet. I, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994) hal. 215.

<sup>35</sup>. Soetandyo 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).

<sup>36</sup>. UUD 1945, *Op. Cit.* Pasal 24 Ayat (1).

<sup>37</sup>. UUD 1945, *Op. Cit.* Pasal 24 Ayat (2)

<sup>38</sup>. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 1994, hlm 8

kenegaraan) sama dengan istilah hak (dalam lapangan hukum perdata), yaitu peranan yang bersifat fakultatif.

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

#### H. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan ini akan disusun dalam sistematika yang terdiri dari 5 (lima) bab, yaitu :

Bab I, bab ini menguraikan latar belakang, pokok permasalahan, tujuan dan kegunaan, metode penelitian, kerangka teoritis, kerangka konseptual, dan sistematika penulisan.

Bab II, bab ini menguraikan Organisasi, Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Birokrasi dan Hubungan Birokrasi Dalam Pelaksanaan Tata Pemerintahan Yang Baik.

Bab III, bab ini menguraikan DPR RI dalam pembentukan undang-undang, pengujian Undang Undang, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Mekanisme Kerja Sekretariat Jenderal DPR RI dalam memberikan dukungan kepada DPR RI terhadap pengujian Undang Undang.

Bab IV, bab ini menganalisis peranan dan kendala Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam memberikan dukungan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam pengujian Undang Undang terhadap UUD 1945

Bab V, bab ini berisi tentang Kesimpulan dan Saran.

## BAB II

### TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK

#### A. Organisasi Pemerintahan

Dalam organisasi, pada prinsipnya dikenal sebuah struktur organisasi. Struktur organisasi menunjukkan adanya pembagian kerja dan menunjukkan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan-kegiatan yang berbeda-beda tersebut diintegrasikan. 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:<sup>39</sup>

- a) Organisasi harus mempunyai tujuan yang jelas  
Organisasi dibentuk atas dasar adanya tujuan yang ingin dicapai, dengan demikian tidak mungkin suatu organisasi tanpa tujuan.
- b) 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 keseleluruhan.
- c) Prinsip kesatuan perintah  
Dalam hal ini, seseorang hanya menerima perintah atau bertanggung jawab kepada seorang atasan saja.
- d) 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

---

<sup>39</sup>. AM. Williams, *Organization of Canadian Government Administration*, Ottawa-Canada, 1965, hal 213.

dalam pengambilan keputusan, melakukan hubungan dengan orang lain dan mengadakan tindakan tanpa minta persetujuan lebih dahulu kepada atasannya lagi.

e) Prinsip pertanggungjawaban

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

f) Prinsip pembagian pekerjaan

Suatu organisasi untuk mencapai tujuannya, melakukan berbagai aktivitas atau kegiatan. Agar kegiatan tersebut dapat berjalan optimal maka dilakukn 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.

g) 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 renatang pengendaliannya.

h) Prinsip fungsional

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

i) Prinsip pemisahan

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

j) 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.

k) 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.

1) 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.

Organisasi sebagaimana dikemukakan oleh Prajudi Atmosudirdjo merupakan bentuk kerjasama antara sekelompok orang berdasarkan perjanjian untuk bekerja sama guna mencapai suatu tujuan bersama yang tertentu.<sup>40</sup> 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.

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.<sup>41</sup> 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

---

<sup>40</sup>. Prajudi Atmosudirdjo, *Administrasi dan Manajemen Umum*, Cet.9, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987. Hal. 77

<sup>41</sup>. Atmosudirdjo, *Teori Organisasi . cet 2*, STIA LAN, Jakarta, 1999, hal 5

dan bawahan mengikuti garis komando. Kekuasaan dan tanggung jawab terbesar dan 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 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.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup>. Atmosudirdjo (b), *Ibid*, hal 87-110. Baca juga IG. Wurtanto, *Dasar-dasar Ilmu Organisasi*, Cet 2, Andi, Yogyakarta, 2005, hal 81-100.

Dalam pemerintahan, kekuasaan publik dijalankan oleh pejabat pemerintah/para birokrat<sup>43</sup> 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 3 ( 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.<sup>44</sup>

Sebagai organisasi yang khas, birokrasi tidak terlepas dari prinsip-prinsip organisasi.<sup>45</sup> Istilah 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). Mengutip pendapat Evertt M. Rogers dan Rkha Argawala-Rogers, organisasi merupakan “*a Stable system 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)<sup>46</sup>.

Dari pendapat Evertt M. Rogers dan Rhka Argawala-Rogers dapat ditarik kesimpulan 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

---

<sup>43</sup>. Birokrat adalah orang yang memangku jabatan

<sup>44</sup>. 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.

<sup>45</sup>. 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, 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

<sup>46</sup>. Onong Uchjana Efendi, *Ilmu Komunikasi;Teori dan Praktik*,CV. Remaja Karya,Bandung, 1986,hal 143.

berfungsi pada suatu basis yang relatif berkesinambungan untuk mencapai tujuan atau serangkaian tujuan.<sup>47</sup>

Dengan 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 authority.*” (organisasi adalah sarana di mana manajemen mengkoordinasikan sumber bahan dan sumber daya manusia melalui pola struktur formal dari tugas-tugas dan wewenangnya)<sup>48</sup>, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

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.

#### B. Asas Umum Pemerintahan Yang Baik .

Wiarda<sup>49</sup> menyatakan, bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik 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<sup>50</sup> bahwa dalam konsep Hukum Administrasi, pemerintahan yang bersih tidak dirumuskan dalam norma

---

<sup>47</sup>. Stephen P. Robbins, *Perilaku Organisasi; Konsep, Kontroversi, dan Aplikasi*, PT. Prehallindo, Jakarta, 2001, hal 2

<sup>48</sup>. Onong, *Ibid*, hal 56

<sup>49</sup>. Ateng Syafrudin, *Asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepada Daerah*, Lembaga Pengabdian dan Pengembangan Administrasi Negara, Jakarta 1994, hal.37

<sup>50</sup>. Philipus M.Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Dalam mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Airlanggar jakarta, 1994, hal 37

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.

Pada penyelenggaraan diskusi terbatas Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara pada tanggal 1 Februari 1994 di Lembaga Administrasi Negara yang diikuti unsur pemerintah, 5 ( lima ) unsur perguruan Tinggi dan 4 ( empat ) unsur badan peradilan, diantara kesimpulannya menyatakan:<sup>51</sup>

- 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) Asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak 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

---

<sup>51</sup>. Diskusi Terbatas Tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, diselenggarakan atas kerjasama LPPHAN-LAN, Jakarta 1 Februari 1994

terhadap keputusan-keputusan tata usaha negara yang diterbitkan sebelumnya, 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. Selain hal tersebut asas-asas umum pemerintahan yang baik menjadi tolok ukur bagi hakim dalam hal mengadili perkara gugatan terhadap pemerintah mengenai perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Dalam konsep hukum positif, belum ada istilah baku untuk *rechtmatigheid van bestuur*, tetapi sekarang terdapat beberapa konsep berkenaan *rechtmatigheid van bestuur*. *Rechtmatigheid* bermakna keabsahan, sehingga *Onrechtmatigheid* sebagai tindakan yang tidak sah. Oleh karena itu, *Rechtmatigheid van Bestuur* adalah asas keabsahan dalam pemerintahan yang berfungsi :

- 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.<sup>52</sup>

Asas umum pemerintahan yang baik merupakan batasan para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Batasan-batasan tersebut diperlukan agar tindakannya tetap sesuai dengan tujuan hukum. Attamimi<sup>53</sup> menyatakan pentingnya penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik, karena makin banyak ketentuan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah cenderung keluar dari aturan dasarnya.

Pelaksanaan asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia sesungguhnya terdapat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara 1945, yaitu Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa,

---

<sup>52</sup>. Philipus M. Hadjon, Fungsi Normatif.... *Op cit*, hal 10

<sup>53</sup>. 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.

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. Makna ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tersebut, mewajibkan pemerintahan untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur sesuai dengan cita-cita moral yang luhur dari rakyat.

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:<sup>54</sup>

- a. Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b. Asas tertib penyelenggara Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara Negara.
- c. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. 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.
- e. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara Negara.
- f. Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>54</sup>. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang *Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme*

- g. 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 baik 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<sup>55</sup>, yaitu

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

Prinsip-prinsip asas-asas umum pemerintahan yang baik menurut Koentjoro Poerbopranoto, sebagai berikut :<sup>56</sup>

- a. Asas kepastian hukum,
- b. Asas keseimbangan,
- c. Asas kesamaan,
- d. Asas bertindak cermat,
- e. Asas motivasi,
- f. Asas jangan mencampur adukkan kewenangan,

---

<sup>55</sup>. Fahmal Muin, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. PT. Total Media, 2008, hal 67

<sup>56</sup>. Koentjoro Poerbopranoto, *Beberapa Catatan tentang Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni Bandung, 1982, hal 35.

- g. Asas “fair play”,
- h. Asas keadilan atau kewajaran,
- i. Asas menanggapi pengharapan yang wajar,
- j. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal,
- k. Asas perlindungan atau pandangan hidup,
- l. Asas kebijaksanaan,
- m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum

Asas-asas umum pemerintahan yang baik menurut Laica Marzuki<sup>57</sup>, sebagaimana dijelaskan dalam lembaga penelitian pengembangan Hukum Administrasi Negara, yaitu:

- a. Prinsip kepastian hukum (*rechtszekerheids-beginsel, principle of legal security*)

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 mereka diuntungkan ketetapan tersebut tidak dapat dirugikan dengan dalih adanya kesalahan yang bukan karena dilakukan oleh yang dikenai keputusan.

- b. Prinsip keseimbangan (*evenredigheidsbeginsel, principle of proportionality*).

Artinya, hukuman jabatan yang diberikan kepada seseorang pejabat harus terdapat keseimbangan dengan kesalahan. Sebagai contoh, sebaiknya tidak menjatuhkan hukuman jabatan dengan hukuman penurunan pangkat, karena yang bersangkutan hanya terlambat masuk kator akibat kemacetan lalu lintas.

- c. Prinsip kesamaan dalam mengambil keputusan (*gelijkheidsbeginsel, principle of equality*). Asas ini menghendaki tindakan yang sama terhadap kasus-kasus yang faktanya sama pula.

---

<sup>57</sup>. Marzuki Laica, Muh, *Otonomi Daerah dan Implikasinya bagi Peradilan Tata Usaha Negara*, dalam Meritokrasi Vol 1 No. 1 2002.

- d. Prinsip bertindak cermat atau seksama (*zorgvuldigheidsbeginsel, principle of careful-ness*). Dengan prinsip ini, administrasi Negara harus bertindak cermat.
- e. Prinsip motivasi untuk setiap keputusan (*motiveringsbeginsel, principle of motivation*). Asas ini mempunyai dua aspek yaitu keputusan administrasi harus beralasan dan motivasinya harus benar dan terang.
- f. Prinsip jangan menyalahgunakan kewenangan (*verbod van detournement de pouvoir, principle of non-misuse of competence*). Prinsip ini terjadi bilamana suatu alat pemerintahan menggunakan wewenangnya untuk menyelenggarakan suatu kepentingan umum yang lain daripada kepentingan umum yang dimaksud oleh peraturan dasarnya
- g. Prinsip permainan yang jujur (*fair play beginsel*). 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 atau kurang jelas tentang akibat-akibat dari suatu keputusan administrasi.
- h. Prinsip keadilan atau larangan bertindak sewenang-wenang (*redelijkheidsbeginsel of verbod van willekeur, principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*). Prinsip ini di negeri Belanda secara tegas dilarang dalam undang-undang bidang administrasi untuk bertindak sewenang-wenang (*willekeur*) atau tidak adil (*onredelijk*). Apabila suatu alat pemerintahan bertentangan dengan prinsip tersebut, maka keputusan administratif 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
- i. Prinsip pemenuhan pengharapan yang ditimbulkan (*principle van opgewekte verwachtingen, principle of meeting raised expectation*). Prinsip ini menghendaki, bahwa apabila administrasi Negara bertindak harus memperhatikan prinsip pemenuhan pengharapan yang ditimbulkan

j. Prinsip meniadakan akibat keputusan yang dibatalkan (*herstelbeginsel, the principle of undoing the consequences of annukked decision*). 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 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.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik, meskipun abstrak, namun dalam banyak hal telah tertuang dalam ketentuan perundang-undangan. Marbun<sup>58</sup> 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 penjelasan tersebut di atas, kegunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik, adalah :

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.
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

---

<sup>58</sup>. Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hal 195

10. Sebagai sarana meningkatkan wibawa pemerintahan atau pun hakim<sup>59</sup>

*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 merupakan upaya melakukan penyempurnaan sistem administrasi negara yang berlaku pada suatu negara secara menyeluruh.<sup>60</sup>

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> )

<sup>59</sup>. Fahmal, Muin, *Peran Asas-asas Umum.....Ibid*, hal 83

<sup>60</sup>. Sedarmayati, *Ibid* hal 283

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 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 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 Pemerintahan yang Baik, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Tahun 2005

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

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adanya pengambilan keputusan yang didasarkan atas konsensus bersama.</li> </ul>
4.	Tanggung Gugat ( <i>Accountability</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan</li> <li>- Adanya sanksi yang ditetapkan pada setiap kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kegiatan</li> </ul>
5.	Supremasi Hukum ( <i>Rule of Law</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adanya kepastian dan penegakan hukum</li> <li>- Adanya penindakan terhadap setiap pelanggar hukum</li> <li>- Adanya pemahaman mengenai pentingnya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan</li> </ul>
6.	Demokrasi ( <i>democracy</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adanya kebebasan dalam menyampaikan aspirasi dan berorganisasi</li> <li>- Adanya kesempatan yang sama bagi anggota masyarakat untuk memilih dan membangun konsensus dalam pengambilan keputusan kebijakan publik</li> </ul>
7.	Profesionalisme dan Kompetensi ( <i>Professionalism and Competency</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Berkinerja tinggi</li> <li>- Taat Asas</li> <li>- Kreatif dan inovatif</li> <li>- Memiliki kualitas di bidangnya</li> </ul>
8.	Daya Tanggap ( <i>Responsiveness</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tersedianya layanan pengaduan dengan prosedur yang mudah dipahami oleh masyarakat</li> <li>- Adanya tindak lanjut yang cepat dari laporan dan pengaduan</li> </ul>

9.	Keefisienan dan Keefektifan ( <i>Efficiency and Effectiveness</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terlaksananya administrasi penyelenggara negara yang berkualitas dan tepat sasaran dengan penggunaan sumber daya yang optimal</li> <li>- Adanya perbaikan berkelanjutan</li> <li>- Berkurangnya tumpang tindih penyelenggaraan fungsi organisasi/unit kerja.</li> </ul>
10.	Desentralisasi ( <i>Decentralization</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adanya kejelasan pembagian tugas dan wewenang dalam berbagai tingkatan jabatan</li> </ul>
11.	Kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat ( <i>Private Sector and Civil Society Partnership</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adanya pemahaman aparat pemerintah tentang pola-pola kemitraan</li> <li>- Adanya lingkungan yang kondusif bagi masyarakat kurang mampu untuk berkaraya</li> <li>- Terbukanya kesempatan bagi masyarakat atau dunia usaha swasta untuk turut berperan dalam penyediaan pelayanan umum</li> <li>- Adanya pemberdayaan institusi ekonomi lokal/usaha mikro, kecil, dan menengah serta koperasi</li> </ul>
12.	Komitmen pada Pengurangan kesenjangan ( <i>Commitment to Reduce Inequality</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adanya langkah-langkah atau kebijakan yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dasar bagi masyarakat yang kurang mampu</li> <li>- Tersedianya layanan-layanan/fasilitas khusus bagi masyarakat tidak mampu</li> <li>- Adanya kesetaraan dan keadilan gender</li> </ul>

		- Adanya pemberdayaan kawasan tertinggal
13.	Komitmen pada Lingkungan hidup ( <i>Commitment to Environmental Protection</i> )	- 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> )	- Tidak ada monopoli - Berkembangnya ekonomi masyarakat - Terjaminnya iklim kompetisi yang sehat

### C. Teori 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*”.<sup>61</sup>

Ditinjau dari sudut etimologi, perkataan birokrasi berasal dari kata “*bureau*” dan “*kratia*” (Yunani). Bureau artinya meja, kantor, dan kratia artinya pemerintahan. Jadi Birokrasi berarti pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dari meja ke meja.<sup>62</sup>

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

<sup>61</sup>. Bhenyamin Hoessein, Birokrasi dan Pembangunan,” (makalah disampaikan pada penyegaran staf pengajar Bagian Hukum administrasi negara FH UI, 1982), hal 1.

<sup>62</sup>. Safri Nugraha, Hukum Administrasi Negara..*Op Cit*, hal 180

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.<sup>63</sup>

Max weber menyatakan, bahwa birokrasi ideal yang rasional itu dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut:<sup>64</sup>

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 menyandang 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 menjadi wewenang dan tanggung jawab 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;

---

<sup>63</sup>. Safri Nugarha, Hukum Administrasi Negara, *Loc.cit*, hal 181

<sup>64</sup>. Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. Raja grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal 16-17

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.

Birokrasi Weberian selama ini di artikan sebagai fungsi suatu biro. Satu biro merupakan jawaban yang rasional terhadap serangkaian tujuan yang telah ditetapkan. Birokrasi merupakan sarana untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut. Penetapan tujuan merupakan fungsi politik dan menjadi wewenang dari pejabat politik yang menjadi masternya. Model birokrasi weberian yang selama ini di pahami merupakan sebuah mesin yang disiapkan untuk menjalankan dan mewujudkan tujuan-tujuan tersebut. Dengan demikian setiap pekerja atau pejabat dalam birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak dari sebuah mesin yang tidak mempunyai kepentingan pribadi. Dalam kaitan ini maka setiap pejabat pemerintah tidak mempunyai tanggung jawab publik kecuali pada bidang tugas dan tanggung jawab yang di bebaskan kepadanya. Sepanjang tugas dan tanggung jawab sebagai mesin itu dijalankan sesuai dengan proses dan prosedur yang telah ditetapkan, maka akuntabilitas pejabat birokrasi pemerintah telah diwujudkan.

Pemikiran seperti ini menjadikan birokrasi pemerintah bertindak sebagai kekuatan yang netral dari pengaruh kepentingan klas atau kelompok tertentu. Negara bisa mewujudkan tujuan-tujuannya melalui mesin birokrasi yang di jalankan oleh pejabat-pejabat pemerintah. Aspek netralitas dari fungsi birokrasi pemerintah dalam pemikiran weber di kenal sebagai konsep konservatif dari para pemikir di zamannya. Weber hanya ingin lebih meletakkan birokrasi itu sebagai sebuah mesin dari pada dilihat sebagai suatu organisme yang mempunyai kontribusi terhadap kebulatan organik sebuah negara.

Pandangan para ilmuwan Jerman semasa hidupnya Max Weber bahwa birokrasi itu di bentuk independent dari kekuatan politik. Ia berada diluar atau diatas aktor-aktor politik yang saling berkompetisi satu sama lain. Birokrasi pemerintahan diposisikan sebagai kekuatan yang netral. Netralitas birokrasi diartikan bukan dalam hal lebih condong menjalankan kebijakan atau perintah dari kekuatan politik yang sedang memerintah sebagai masternya pada saat tertentu. Akan tetapi lebih diutamakan kepada kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan. Sehingga siapapun kekuatan politik yang memerintah birokrat dan birokrasinya memberikan pelayanan terbaik kepadanya.

Ciri birokrasi modern yang digagas oleh Max Weber tentang rasionalisme birokrasi sulit untuk diwujudkan karena birokrasi telah berubah menjadi alat untuk legitimasi birokrat dan penguasa. Pada gilirannya birokrasi pemerintah diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat, yang rajanya adalah pejabat. Dalam perkembangan organisasi klasik, model Max Weber dengan teori birokrasinya telah mampu bertahan dan mendominasi sampai zaman kontemporer . Sampai saat ini, teori Max Weber masih sangat berpengaruh hampir disemua organisasi, terutama dalam organisasi birokrasi dan bisnis.

Pada organisasi birokrasi dan bisnis, birokrat selalu melekat dalam struktur organisasi yang merupakan ukuran pada setiap organisasi. Weber memberikan beberapa ciri birokrasi, yaitu:

1. hirarki otoritas
2. impersonal
3. peraturan tertulis
4. promosi berdasarkan prestasi
5. pembagian kerja, dan
6. efisiensi

Menurut M. Mas'ud Said<sup>65</sup> terdapat 5 (lima) unsur utama dari birokrasi itu ialah:

- 1) Struktur Organisasi birokrasi

---

<sup>65</sup>. M. Mas'ud Said, *Birokrasi...Ibid*, hal 96

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.<sup>66</sup>

Prinsip-prinsip organisasi menurut AM. Williams, meliputi : Organisasi harus mempunyai tujuan yang jelas, prinsip skala hirarki, prinsip kesatuan perintah, prinsip pendelegasian wewenang, prinsip pertanggungjawaban, prinsip pembagian pekerjaan, prinsip rentang pengendalian, prinsip fungsional, prinsip pemisahan, prinsip keseimbangan, prinsip fleksibilitas, prinsip kepemimpinan.<sup>67</sup>

## 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' size or purpose*"<sup>68</sup> (faktor manusia adalah kunci bagi keberhasilan dalam organisasi, orang-oranglah yang menjadi penentu utama dari usaha terorganisir, tak peduli bagaimanapun besar atau tujuan dari

---

<sup>66</sup>. Murtir Jeddawi, *Karier PNS di persimpangan Jalan, Galeri Ilmu*, Yogyakarta, 2010, hal 85

<sup>67</sup>. AM. Williams, *Organization of Canadian Government*, Ottawa-Canada, 1965, hal 213

<sup>68</sup>. Robert Kreitner dan Angelo Kinicki. *Organizational Behavior*, Irwin 1995, dikutip dari Bintoro Tjokroamidjodjo. *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES 1995, hal 78

organisasi-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”*<sup>69</sup>( 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.<sup>70</sup>

#### 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:<sup>71</sup>

- 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.
- 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

---

<sup>69</sup>. 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

<sup>70</sup>. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

<sup>71</sup>. M. Mas'ud Said, *Op. Cit* hal 109

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 pemimpin dalam birokrasi minimal ada tiga hal yang harus dipahami dan dipelajari, yaitu:<sup>72</sup>

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

---

<sup>72</sup>. *Ibid*, hal 132

- c. Pemimpin birokrasi harus mempunyai, yaitu
- pengetahuan dan ketrampilan teknis yang dibutuhkan dalam proses kerja yang menjadi tanggungjawabnya;
  - 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;
  - pengetahuan psikologis tentang orang-orang yang dipimpinnya;
  - pengetahuan teknologi.

D. Hubungan Organisasi dan Birokrasi dalam Pelaksanaan Tata Pemerintahan Yang Baik

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. 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<sup>73</sup>

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

---

<sup>73</sup>. A. Hamid S. Attamimi, " Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan/ Hukum Tata Pengaturan, "Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hal 5.

suatu jabatan secara yuridis. Sebagai norma hukum, paling tidak asas-asas umum pemerintahan yang baik berpengaruh pada tiga bidang yaitu:<sup>74</sup>

- a. penafsiran dan penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. 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;
- c. 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*).<sup>75</sup> Untuk mewujudkan proses administrasi negara sebagai wahana mencapai tujuan nasional, aparatur administrasi negara memegang peranan yang dominan dalam kehidupan masyarakat.

Di berbagai negara berkembang termasuk Indonesia, aktivitas pembangunan menyangkut kepentingan dan kebutuhan masyarakat umum lebih dominan dilaksanakan oleh organisasi pemerintah. Untuk menjalankan fungsi pelayanan secara baik dan menyentuh 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:<sup>76</sup>

- a. kurang baiknya perilaku manusia atau aparat dalam organisasi publik;
- b. lemahnya pengaturan dan mekanisme kerja;
- c. kurang memadainya sarana pelayanan pada organisasi publik;
- d. kualitas aparat yang belum memadai;

---

<sup>74</sup>. Indoharto, *Op. cit.*, hal 147

<sup>75</sup>. 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

<sup>76</sup>. Miftah Thoha, *Kepemimpinan Dalam Manajemen; Suatu Pendekatan Perilaku*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hal 34-35

e. kurangnya pimpinan terhadap bawahan.

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 masyarakat dan wilayah yang dihadapi, *Kedua*, tidak berfungsinya fungsi kontrol. Secara formal DPR adalah lembaga yang ditugasi melakukan kontrol terhadap eksekutif, *Ketiga*, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang tidak transparan di samping menyebabkan tidak berjalannya mekanisme *check and balance* juga turunny kredibilitas pemerintah.<sup>77</sup>

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

---

<sup>77</sup>. Sedarmayanti, *Ibid* hal 312

volume atau beban tugas dengan jumlah sumber daya, disertai tata kerja yang formalistik dan pengawasan yang ketat.<sup>78</sup>

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:<sup>79</sup>

- 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 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.

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

- a) 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.
- b) Mengenal lingkungan di mana organisasi mengimplemtasikan interaksinya terutama suasana pelayanan yang wajib diselenggarakan oleh organisasi kepada masyarakat.

---

<sup>78</sup>. 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.

<sup>79</sup>. Muhlis Irfan, *Menggagas Eksistensi dan Peran Badan Kepegawaian Negara (BKN)*, Jurnal Kepegawaian Negara, Badan Kepegawaian Negara, Jakarta, 2009

- c) Melakukan berbagai analisis yang bermanfaat dalam positioning organisasi dalam percaturan memperebutkan kepercayaan pelanggan.
- d) Mempersiapkan semua faktor penunjang yang diperlukan terutama dalam mencapai keberhasilan operasional organisasi.<sup>80</sup>



---

<sup>80</sup>. Sedarmayati, *Op. cit*, hal 318

BAB III  
DUKUNGAN SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI KEPADA DPR RI  
DALAM PEMBENTUKAN UNDANG UNDANG DAN PENGUJIAN  
UNDANG-UNDANG TERHADAP UUD 1945

A. 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.<sup>81</sup>

Dari sudut pandang teoritis, suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi 4 (empat) unsur sebagai berikut.<sup>82</sup>

1. Unsur yuridis,<sup>83</sup>
2. Unsur sosiologis,<sup>84</sup>
3. Unsur filosofis,<sup>85</sup>
4. Unsur teknik perancangan.<sup>86</sup>

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

---

<sup>81</sup>. A.M. Fatwa, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi; Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hal 95.

<sup>82</sup>. Dahlan 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.

<sup>83</sup>. Artinya bahwa suatu perundang-undangan harus jelas kewenangan pembuatannya, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan keharusan mengikuti tata cara tertentu.

<sup>84</sup>. Artinya bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat materi muatannya akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.

<sup>85</sup>. 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.

<sup>86</sup>. Artinya bahwa dalam menyusun peraturan perundang-undangan bahasa hukumnya harus dirumuskan secara jelas, tegas, dan tepat. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan tidak boleh 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.

material.<sup>87</sup> Yang menyangkut tentang asas hukum formal, Beliau menyebutkan bahwa adanya asas formal yang berhubungan dengan “bagaimana” statu peraturan, sedangkan yang menyangkut tentang asas hukum material, Beliau menyebutkan bahwa adanya asas material yang berhubungan dengan “apanya” statu peraturan.<sup>88</sup> Hal ini didasarkan pada 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.<sup>89</sup>

Materi muatan peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu meliputi:<sup>90</sup>

- a. pengayoman;<sup>91</sup>
- b. kemanusiaan;<sup>92</sup>
- c. kebangsaan;<sup>93</sup>
- d. kekeluargaan;<sup>94</sup>
- e. kenusantaraan;<sup>95</sup>
- f. bhineka tunggal ika;<sup>96</sup>

<sup>87</sup>. A. Hamid S. Attamimim, Peranan...*Loc cit*, hal 335

<sup>88</sup>. *Ibid* hal 335-336

<sup>89</sup>. *Ibid*, hal 336

<sup>90</sup>. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>91</sup>. 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.

<sup>92</sup>. 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.

<sup>93</sup>. 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.

<sup>94</sup>. 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.

<sup>95</sup>. 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.

- g. keadilan;<sup>97</sup>
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;<sup>98</sup>
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/ atau<sup>99</sup>
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.<sup>100</sup>

## 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 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 RI untuk mendapatkan persetujuan bersama, dilanjutkan dengan pengesahan dan diakhiri dengan pengundangan.<sup>101</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya

---

<sup>96</sup>. 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.

<sup>97</sup>. 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.

<sup>98</sup>. 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.

<sup>99</sup>. 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.

<sup>100</sup>. 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.

<sup>101</sup>. Maria Farida Indarti S. *Ilmu Perundang-undangan 2;Proses dan teknik pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal 9.

dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.<sup>102</sup>

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 Undang Undang Nomor 10 tahun 2004 adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.<sup>103</sup>

Secara teknis, prolegnas memuat daftar rancangan undang-undang yang akan dibentuk dalam suatu periode tertentu berdasarkan metode dan parameter tertentu.<sup>104</sup> 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 RI, Badan Legislasi (Baleg)<sup>105</sup> bertugas untuk mengkoordinasikan penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR RI serta penyusunan Prolegnas antara Pemerintah dan DPR RI.

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

---

<sup>102</sup>. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>103</sup>. Pasal 1 angka 9 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>104</sup>. 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.

<sup>105</sup>. Baleg berkedudukan sebagai pusat pembentukan undang-undang/hukum nasional yang dibentuk oleh DPR sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.

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.<sup>106</sup>

b. Tahap Persiapan

1). Rancangan Undang-Undang dari Presiden

Rancangan undang-undang baik yang berasal dari DPR RI, Presiden, maupun dari DPD disusun berdasarkan Prolegnas.<sup>107</sup> 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.<sup>108</sup>

Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non departemen sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.<sup>109</sup> Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.<sup>110</sup>

Rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh Presiden diajukan dengan surat Presiden<sup>111</sup> kepada Pimpinan DPR

<sup>106</sup>. Pasal 104 ayat (9) Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib

<sup>107</sup>. Lihat Pasal 17 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>108</sup>. Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>109</sup>. Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>110</sup>. Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>111</sup>. 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.

RI.<sup>112</sup> DPR RI mulai membahas rancangan undang-undang dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak surat Presiden diterima.<sup>113</sup>

2). Rancangan Undang-Undang dari DPR RI

Rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh DPR RI disampaikan dengan surat pimpinan DPR RI kepada Presiden.<sup>114</sup> Sekurang-kurangnya 13 (tiga belas) orang Anggota dapat mengajukan usul inisiatif RUU<sup>115</sup> dan dapat juga diajukan oleh Komisi, Gabungan Komisi, atau Baleg.<sup>116</sup>

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 DPRRI disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama fraksinya setelah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi.<sup>117</sup>

Dalam rapat paripurna berikutnya setelah usul inisiatif rancangan undang-undang diterima oleh Pimpinan DPR RI, Pimpinan DPR RI memberitahukan kepada Anggota tentang masuknya usul inisiatif rancangan undang-undang tersebut kemudian dibagikan kepada seluruh anggota,<sup>118</sup> rapat paripurna juga memutuskan apakah usul rancangan undang-undang tersebut secara prinsip dapat diterima menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR RI atau tidak.

---

<sup>112</sup>. Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>113</sup>. Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>114</sup>. Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>115</sup>. 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.

<sup>116</sup>. 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.

<sup>117</sup>. 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.

<sup>118</sup>. 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.

Dalam waktu 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterimanya surat tentang penyampaian rancangan undang-undang dari DPR RI, Presiden menunjuk Menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan.<sup>119</sup> Pengusul berhak mengajukan perubahan selama usul rancangan undang-undang belum dibicarakan dalam Badan Musyawarah (Bamus)<sup>120</sup> yang membahas penentuan waktu pembicaraan dalam Rapat Paripurna usul rancangan undang-undang tersebut. Pengusul juga berhak menarik usulnya kembali, selama usul rancangan undang-undang belum diputuskan menjadi rancangan undang-undang oleh Rapat Paripurna. Pemberitahuan tentang perubahan atau penarikan kembali usul harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR RI kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota.

c. Tahap Pembahasan

Pembahasan rancangan undang-undang di DPR RI dilakukan oleh DPR RI bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.<sup>121</sup> Pembahasan tersebut dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan, yang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu:

- 1). Tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat panitia anggaran, atau rapat panitia khusus.

Dalam pembicaraan tingkat I dapat dilakukan hal-hal sebagai berikut:<sup>122</sup>

- 1.a. Diadakan rapat dengar pendapat atau rapat dengar pendapat umum;
- 2.b. Diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain apabila materi rancangan undang-undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain;

---

<sup>119</sup>. 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.

<sup>120</sup>. Bamus dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.

<sup>121</sup>. Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>122</sup>. Lihat 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.

### 3.c. Rapat intern;

#### 2). Tingkat II dalam rapat paripurna.

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.<sup>123</sup> Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR RI masa itu.<sup>124</sup>

#### d. Tahap Pengesahan

Rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR RI dan Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR RI kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.<sup>125</sup> Penyampaian rancangan undang-undang tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.<sup>126</sup> Presiden mengesahkan rancangan undang-undang dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh DPR RI dan Presiden.<sup>127</sup> 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.<sup>128</sup>

---

<sup>123</sup>. 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.

<sup>124</sup>. 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.

<sup>125</sup>. Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>126</sup>. Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>127</sup>. Lihat Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>128</sup>. 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.<sup>129</sup> 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.<sup>130</sup>

2). Penyebarluasan

Pemerintah wajib menyebarluaskan peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Berita Negara Republik Indonesia.<sup>131</sup> 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.<sup>132</sup> Penyebarluasan peraturan perundang-undangan di lingkungan DPR RI dilakukan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI<sup>133</sup>.

---

<sup>129</sup>. Pasal 45 ayat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>130</sup>. Pasal 28 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>131</sup> Pasal 29 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>132</sup> Lihat Pasal 29 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>133</sup>. 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.

B. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945.

1. Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

Sejak reformasi, perubahan UUD 1945 telah dilakukan secara bertahap sebanyak empat kali yakni perubahan pertama dilakukan oleh MPR RI pada tanggal 19 Oktober 1999, perubahan kedua dilakukan oleh MPR pada tanggal 18 Agustus 2000, perubahan ketiga dilakukan MPR pada tanggal 9 Nopember 2001 dan perubahan keempat dilakukan MPR pada tanggal 10 Agustus 2002, telah menghasilkan struktur kelembagaan negara yang berbeda dengan struktur kelembagaan negara sebelumnya dan sekaligus merupakan bukti, bahwa adanya keinginan terwujudnya struktur ketatanegaraan Republik Indonesia ke arah yang lebih demokratis dengan saling melakukan kontrol (*checks and balances*).

Perubahan UUD 1945 telah membawa semangat baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik dalam pelebagaan kekuasaan legislatif, eksekutif maupun yudisial. Dalam sistem kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara, telah muncul lembaga negara baru yaitu Mahkamah Konstitusi<sup>134</sup> sebagai implikasi adanya perubahan terhadap UUD 1945.

Salah satu substansi dari perubahan UUD 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara baru yang berdiri sendiri dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003. Mahkamah Konstitusi sebagai pengadilan konstitusi berdiri atas dasar asumsi adanya supremasi konstitusi yang menjadi hukum tertinggi yang mendasari atau melandasi kegiatan negara serta sebagai parameter

---

<sup>134</sup>. *Ibid*, pasal 24 ayat 1 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

untuk mencegah negara bertindak secara tidak konstitusional. Oleh sebab itu Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945.

Dalam sejarah konstitusi ketatanegaraan Republik Indonesia sebelum adanya perubahan terhadap UUD 1945, kekuasaan kehakiman atau fungsi yudikatif (*judicial*) hanya terdiri atas badan-badan pengadilan yang berpuncak pada Mahkamah Agung. Namun, setelah perubahan ketiga UUD 1945, kekuasaan kehakiman mendapat tambahan satu jenis mahkamah lain yang berada di luar Mahkamah Agung. Mahkamah atau lembaga baru tersebut adalah Mahkamah Konstitusi yang mempunyai kedudukan setingkat atau sederajat dengan Mahkamah Agung.

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa “Dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggungjawab. Di tengah kelemahan sistem konstitusi yang ada, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat”.

Pasal 24C Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa wewenang Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut :

- 1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

2) Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang Undang Dasar.

2. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Pengujian Undang Undang.

Hubungan kelembagaan antara DPR RI dan Mahkamah Konstitusi sangat erat. DPR RI sebagai pemegang kekuasaan legislatif merupakan perangkat pelaksana asas kedaulatan rakyat sehingga putusan-putusannya memainkan peran sentral untuk membentuk masyarakat yang demokratis melalui keputusan-keputusan politik di dalam batas-batas yang ditetapkan oleh UUD 1945, sedangkan Mahkamah Konstitusi mendapatkan tugas dan wewenang yang tidak dijalankan oleh DPR RI sebagai pemegang kekuasaan legislatif, melainkan bertugas melakukan pemeriksaan konstitusional terhadap proses politik dalam segala hal dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa.

Kedudukan antara Mahkamah Konstitusi dan kekuasaan legislatif menganut prinsip kesetaraan fungsional. Di satu sisi kesetaraan sebagai salah satu standar keabsahan yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi yang berarti batas bagi pelaksanaan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial. Jadi, Mahkamah Konstitusi hanya akan mengakui terjadinya pelanggaran terhadap prinsip kesetaraan jika tidak ada alasan pembenar yang dapat diterima bagi dilakukannya diskriminasi di dalam kebijakan-kebijakan kekuasaan legislatif. Disisi lain prinsip kesetaraan berarti mengharuskan kekuasaan legislatif memperlakukan masyarakat secara sama, dalam arti substantif. Menurut prinsip kesetaraan, kekuasaan legislatif memiliki tugas untuk menegakan kesetaraan substantif, sedangkan Mahkamah Konstitusi memiliki tugas untuk menghilangkan kesewenang-wenangan dipihak kekuasaan legislatif.

Dalam Penanganan perkara perdilan berdasarkan pasal 43 Undang undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi,

mengatur bahwa pemohon dan atau termohon dapat didampingi oleh atau diwakili oleh kuasanya berdasarkan surat kuasa khusus. Akan tetapi khusus untuk perkara/permohonan pengujian undang-undang karena yang sifatnya yang lebih banyak mendengarkan keterangan pemerintah maupun DPR RI dan/atau DPD tentang riwayat pembentukan undang-undang yang dimohonkan untuk diuji, tidak tepat untuk dikuasakan kepada pihak lain atau pengacara profesional untuk mewakili pemerintah atau DPR RI.

Kehadiran DPR RI dan pemerintah yang diwakili kuasanya untuk memberi keterangan sebagai lembaga atau institusi jauh akan dipandang tepat apabila kuasa dimaksud adalah merupakan bagian dari lembaga negara itu sendiri yang secara kelembagaan memiliki data yang diperlukan dan karena tepat untuk memberikan keterangan tentang proses pembentukan satu undang undang tertentu .

Pasal 38 Undang undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakann pihak yang merupakan lembaga negara dapat diwakili pejabat yang ditunjuk atau kuasanya, kuasa dimaksud haruslah merupakan bagian dari lembaga itu yang mengetahui proses pengambilan putusan atau penyusunan undang undang. Kemudian pasal 54 Undang Undang nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dinyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah arapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden”. Artinya apabila yang dibentuk DPR RI bersama pemerintah dilakukan pengujian terhadap UUD 1945, maka DPR RI sebagai lembaga negara pembentuk undang-undang dapat memberikan keterangan baik lisan maupun tertulis mengenai undang-undang yang sedang diuji dihadapan sidang Mahkamah Konstitusi.

Dalam persidangan pengujian undang undang di Mahkamah konstitusi, DPR RI sebagai lembaga legislatif, mempunyai kepentingan untuk menyampaikan keterangan baik lisan/tertulis mengenai latar belakang perumusan materi muatan undang-undang yang sedang

dilakukan pengujian. Sehingga diharapkan Hakim konstitusi dan pihak terkait memahami secara komprehensif latar belakang pembentukan undang-undang yang berdasarkan pada pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis. Di samping itu, kedudukan DPR RI juga merupakan salah satu lembaga yang berwenang mengisi 3 (tiga) orang hakim konstitusi dengan cara memilih calon-calon untuk diajukan 3 (tiga) orang terpilih kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden<sup>135</sup>.

Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bertugas mewakili Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia di pengadilan<sup>136</sup>. Kemudian ketentuan tersebut diatur lebih lanjut pada Peraturan Tata Tertib DPR RI menyatakan dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) huruf h, Pimpinan DPR RI dapat menunjuk kuasa hukum dalam sidang di pengadilan, dan/atau menerima laporan kuasa hukum mengenai pelaksanaan tugas kuasa hukum dan menunjuk kuasa substitusi<sup>137</sup>.

Berdasarkan Tata tertib DPR RI<sup>138</sup> pasal 30 ayat 1 huruf h menyatakan “Pimpinan DPR RI mewakili DPR RI di pengadilan”, kemudian ayat (2) huruf i dan huruf j menyatakan “Pimpinan DPR RI dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat membentuk tim kuasa hukum untuk mewakili DPR dalam persidangan di pengadilan, dan memberikan kuasa hukum sebagaimana dimaksud huruf i untuk persidangan Mahkamah Konstitusi, kepada pimpinan dan/atau anggota alat kelengkapan yang membahas Rancangan Undang-Undang<sup>139</sup>”.

---

<sup>135</sup>. Pasal 71 Undang Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah,

<sup>136</sup>. *Ibid*, pasal 84 ayat (1) huruf h

<sup>137</sup>. Pasal 31 ayat 8 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01/DPR RI/I/2009 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

<sup>138</sup>. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor : 01/DPR RI/I/2009 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

<sup>139</sup>. *Ibid*, pasal 30 ayat (1) dan ayat (2)

3. Proses Penanganan Pengujian Undang Undang di Mahkamah Konstitusi

Persidangan pengujian Undang Undang terhadap UUD Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi adalah untuk menguji, memeriksa dan memutus apakah produk yang dihasilkan oleh lembaga legislatif berupa Undang-Undang bertentangan atau tidak bertentangan dengan nilai-nilai konstitusional yang terdapat dalam hukum dasar (*ground norm*) tertulis (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Dengan kata lain persidangan di Mahkamah Konstitusi adalah untuk menguji nilai konstitusionalitas suatu norma undang-undang.

DPR RI sebagai salah satu lembaga pembentuk undang-undang, dalam setiap proses persidangan pengujian materiil dan/atau formil undang-undang terhadap UUD 1945 di Mahkamah Konstitusi, berdasarkan Pasal 41 ayat (4) juncto Pasal 54 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, wajib memberikan keterangan berkaitan dengan materi pengujian Undang Undang dimaksud. Pada sisi lain Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa dan memutus perkara pengujian materiil dan/atau formil Undang Undang terhadap UUD 1945 berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, wajib meminta keterangan kepada DPR RI.

Dalam setiap pelaksanaan persidangan pengujian Undang Undang di Mahkamah Konstitusi yang dihadiri oleh pihak Pemohon, Ahli, dan Pemerintah, DPR RI memberikan keterangan dihadapan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi guna mempertanggungjawabkan nilai konstitusionalitas rumusan norma yang telah dibuat dan ditetapkan dalam Undang Undang. Dalam persidangan tersebut, DPR RI berkepentingan untuk menjelaskan atau menerangkan kepada semua pihak yang hadir, bahwa rumusan norma dalam Undang Undang yang telah dibuat tidak bertentangan dengan nilai-nilai konstitusionalitas yang tercantum dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keterangan DPR RI diharapkan mampu menyakinkan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi sehingga pada akhir persidangan Majelis Hakim dapat mengambil keputusan bahwa Undang Undang yang diuji materiil/formil tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan menyatakan Undang Undang yang bersangkutan tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Pasal 84 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Juncto Pasal 30 ayat (1) huruf h dan ayat (2) huruf I Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib DPR RI, Pimpinan DPR RI bertugas mewakili DPR RI dan/atau alat kelengkapan DPR RI di Pengadilan, dan dalam melaksanakan tugasnya tersebut Pimpinan DPR RI dapat memberi kuasa kepada beberapa Anggota DPR RI ( Anggota Komisi III DPR RI) untuk mewakili DPR RI sebagai Tim Kuasa DPR RI.

Mekanisme uji materil oleh Mahkamah Konstitusi diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagai berikut :

1. Pengujian Undang Undang terhadap UUD 1945 dilakukan setelah adanya permohonan yang diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia kepada Mahkamah Konstitusi. Pemohon dalam hal ini adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
  - a. Perorangan warga negara Indonesia;
  - b. Kesatuan masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
  - c. Badan hukum publik atau privat; atau
  - d. Lembaga negara.

Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak atau kewenangan konstitusionalnya bahwa:

- a. Pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945; dan/atau
  - b. Materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.
2. Permohonan yang masuk kemudian diperiksa oleh Panitia Mahkamah Konstitusi untuk mengetahui kelengkapan administrasi dari permohonan tersebut. Apabila ternyata belum lengkap maka Pemohon akan diminta untuk melengkapi kekurangannya dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak pemberitahuan kurang lengkap tersebut diterima pemohon. Sedangkan untuk permohonan yang telah memenuhi kelengkapan administrasi maka akan dicatat dalam buku registrasi perkara konstitusi.
  3. Dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan tersebut dicatat dalam buku registrasi perkara konstitusi, Mahkamah Konstitusi akan menyampaikan permohonan tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Presiden untuk diketahui. Dalam jangka waktu yang sama tersebut Mahkamah Konstitusi akan memberitahukan Mahkamah Agung mengenai adanya permohonan pengujian terhadap suatu undang-undang
  4. Dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah permohonan dicatat dalam buku registrasi perkara, Mahkamah Konstitusi akan menetapkan hari sidang pertama. Penetapan hari sidang tersebut diumumkan kepada para pihak dan masyarakat.
  5. Sebelum memulai pokok perkara, Mahkamah Konstitusi mengadakan pemeriksaan kelengkapan dan kejelasan materi permohonan. Dalam pemeriksaan tersebut, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan nasihat kepada pemohon untuk melengkapi dan/atau memperbaiki permohonan dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari.
  6. Dalam persidangan, hakim Mahkamah Konstitusi memeriksa permohonan beserta alat bukti yang diajukan. Yang termasuk ke dalam alat bukti dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi ini

adalah surat atau tulisan yang perolehannya dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, keterangan saksi, keterangan ahli, keterangan para pihak, petunjuk, dan alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu. Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden.

7. Putusan Mahkamah Konstitusi diambil dalam sidang pleno Hakim Konstitusi berdasarkan hasil musyawarah untuk mencapai mufakat bulat. Dalam hal tidak tercapai mufakat bulat maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Apabila tidak dimungkinkan juga, maka suara terakhir ketua sidang pleno Hakim Konstitusi yang akan menentukan.
8. Amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa permohonan tidak dapat diterima apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat pengajuan permohonan. Amar putusan akan mengabulkan permohonan apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan. Amar putusan akan menyatakan permohonan dikabulkan dalam hal pembentukan undang-undang yang dimaksud tidak sesuai dengan ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945. Amar putusan akan menyatakan permohonan ditolak apabila undang-undang tersebut baik pembentukan maupun materinya tidak bertentangan dengan UUD 1945.
9. Putusan yang mengabulkan permohonan harus didasarkan pada sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti.
10. Dalam permohonan yang dikabulkan, Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 dan secara otomatis maka materi muatan ayat, pasal, dan/atau

bagian dari undang-undang yang bertentangan tersebut tidak akan mempunyai kekuatan hukum mengikat.

11. Sedangkan untuk putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa pembentukan suatu undang-undang tidak sesuai dengan ketentuan UUD 1945 maka undang-undang tersebut secara otomatis tidak mempunyai kekuatan mengikat.

12. Putusan Mahkamah Konstitusi mempunyai kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum. Mahkamah Konstitusi wajib untuk mengirimkan salinannya kepada para pihak dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan diucapkan dan putusan tersebut wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan. Putusan tersebut disampaikan juga kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan Mahkamah Agung.

13. Sidang Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum, kecuali untuk permusyawaratan hakim. Setiap perkara selalu dilakukan oleh seluruh hakim konstitusi yang berjumlah 9 (sembilan) orang, sehingga tidak ada pembagian perkara kepada majelis-majelis hakim. Sistem ini disebut *full bench*. Walau putusan diambil bersama-sama oleh ke 9 (sembilan) hakim, setiap hakim diberi hak untuk menyatakan pernyataan keberatan (*dissenting opinion*) atas suatu putusan yang sudah diputuskan bersama-sama. Pernyataan ini dijadikan bagian tak terpisahkan dari putusan.

Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku selama belum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD 1945. Terhadap materi muatan ayat, pasal, atau bagian undang-undang yang telah diuji tidak dapat dimohonkan kembali. Hal tersebut terkait keberlakuan norma hukum, yang secara teori pada umumnya dibedakan adanya tiga macam hal, yaitu :

1. Berlakunya secara yuridis. Dalam hal ini terdapat pandangan-pandangan sebagai berikut <sup>140</sup>:
  - a. Hans Kelsen dalam teorinya, *The Pure Theory of Law* menyatakan bahwa hukum mempunyai keberlakuan yuridis apabila penentuannya berdasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatnya (berdasarkan teorinya : *Stufenbau des Rechts*) ;
  - b. Zevenbergen dalam *Formele Encyclopaedie der Rechtswetenschap* menyatakan bahwa suatu kaidah hukum mempunyai keberlakuan yuridis apabila kaidah tersebut menurut cara-cara yang telah ditetapkan;
  - c. Logemann dalam *Over de Theorie van een Stelling Staatsrecht* menyatakan bahwa suatu kaidah hukum mengikat apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya.
2. Berlakunya secara sosiologis, yang berintikan pada efektivitas hukum. Dalam kaitan ini, terdapat dua teori pokok :
  - a. Teori kekuasaan, yang pada pokoknya menyatakan bahwa hukum berlaku secara sosiologis apabila dipaksakan (dengan sanksi) berlakunya oleh penguasa, dan hal itu adalah terlepas dari masalah apakah masyarakat menerimanya atau menolak;
  - b. Teori pengakuan, yang berpokok pangkal pada pendirian, bahwa berlakunya hukum didasarkan pada penerimaan atau pengakuan oleh masyarakat kepada siapa hukum tersebut berlaku.
3. Berlakunya secara filosofis, artinya bahwa hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

C. Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia merupakan unsur penunjang Dewan Perwakilan Rakyat, yang berkedudukan sebagai Kesekretariatan Lembaga Negara yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal dan dalam melaksanakan tugasnya

---

<sup>140</sup>. Bambang Sunggono, *Op cit*, hal. 156

bertanggung jawab kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Sekretaris Jenderal DPR RI dibantu oleh beberapa Deputi Sekretaris Jenderal yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat. Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat secara administratif dapat mengangkat sejumlah pakar/ahli sesuai dengan kebutuhan, dan dalam melaksanakan tugasnya Sekretariat Jenderal dapat membentuk Tim Asistensi.

Susunan organisasi dan tata kerja Sekretaris Jenderal ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Kedudukan Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai unsur pendukung DPR RI yang berkedudukan sebagai Kesekretariatan Lembaga Negara. Tugas Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai berikut :

- a. Memberikan bantuan teknis kepada DPR RI
- b. Memberikan bantuan administratif kepada DPR RI
- c. Memberikan bantuan keahlian kepada DPR RI

Visi Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yaitu memberikan bantuan optimal kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sesuai dengan tuntutan dan perkembangan lingkungan strategis.

Misi Sekretariat Jenderal DPR RI adalah :

- a. Meningkatkan kualitas bantuan teknis dan administrasi kepada DPR RI
- b. Meningkatkan kualitas bantuan keahlian dalam bidang informasi, kajian dan analisis kepada DPR RI
- c. Meningkatkan kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana yang dibutuhkan untuk menunjang fungsi dan tugas DPR RI

#### 1. Tugas dan Fungsi Sekretariat Jenderal DPR RI

Sekretariat Jenderal DPR RI adalah Aparatur Pemerintah yang berbentuk Badan Kesekretariatan Lembaga Negara yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pimpinan DPR RI. Tugas Sekretariat Jenderal

adalah menyelenggarakan dukungan teknis, administratif dan keahlian kepada DPR RI dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, serta menyelenggarakan pembinaan dan pelayanan teknis dan administratif terhadap seluruh unsur di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI .

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, menyebutkan bahwa dalam menjalankan tugasnya, Sekretariat Jenderal DPR RI menyelenggarakan fungsi <sup>141</sup>:

- a. Koordinasi dan pembinaan terhadap pelaksanaan tugas unit organisasi di Penetapan kebijaksanaan teknis pelaksanaan kegiatan Sekretariat Jenderal DPR RI;
- b. Pemberian dukungan teknis, administratif dan keahlian di bidang perundang-undangan, anggaran, dan pengawasan kepada DPR RI;
- c. Pembinaan dan pelaksanaan perencanaan dan pengendalian, kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan kerumahtanggaan di lingkungan DPR RI.

## 2. Struktur Organisasi

Susunan atau bentuk struktur organisasi sangat mempengaruhi kinerja pegawai dan merupakan faktor yang penting bagi efektifitas organisasi dalam mencapai sasaran, misi, dan visi organisasi. Oleh karena itu bentuk struktur organisasi ini seringkali harus mengalami perubahan mengiringi tantangan dan tujuan organisasi yang dinamis dan cenderung menghadapi masalah ketidakpastian, terlebih dengan dimulainya era reformasi yang ditandai dengan turunnya Presiden Soeharto sebagai "Presiden era Orde Baru", tuntutan terhadap peran DPR RI terus meningkat. Hal ini tentu terkait dengan kesiapan Sumber Daya Manusia.

Struktur organisasi Sekretariat Jenderal DPR RI diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

---

<sup>141</sup>. Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

- a. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- b. Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI Nomor 400/SEKJEN/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut, perubahan yang terjadi dalam organisasi cukup luas, menyangkut perubahan paradigma yang semula didasarkan atas perbedaan tugas di bidang dukungan yang mencakup teknis, administratif, dan keahlian, menjadi dukungan yang didasarkan atas tugas pokok dan fungsi DPR RI yang mencakup perundang-undangan, anggaran dan pengawasan.

Sekretaris Jenderal mempunyai tugas memimpin Sekretariat Jenderal DPR RI sesuai dengan tugas pokoknya, membina seluruh satuan organisasi di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI agar berdaya guna dan berhasil guna, menentukan kebijaksanaan kegiatan Sekretariat Jenderal DPR RI serta membina dan melaksanakan hubungan kerjasama dengan instansi/lembaga lain di luar Sekretariat Jenderal DPR. Dalam melaksanakan tugasnya Sekretaris Jenderal dibantu oleh Wakil Sekretaris Jenderal dalam mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan Sekretariat Jenderal serta kegiatan lain yang ditugaskan Sekretaris Jenderal. Sekretariat Jenderal DPR RI terdiri dari<sup>142</sup>:

- a. Deputi Bidang Perundang-undangan

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

- 1) Pemberian dukungan teknis, administratif, dan keahlian di bidang perundang-undangan kepada alat kelengkapan DPR RI yang bertanggung jawab di bidang legislasi;

---

<sup>142</sup>. *Ibid*, Pasal 5

- 2) Pemberian saran dan pertimbangan teknis, administratif, dan keahlian di bidang perundang-undangan kepada alat kelengkapan DPR RI yang bertanggung jawab di bidang legislasi.

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Deputi Perundang-undangan terdiri dari:

- 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;
- b. Deputi Bidang Anggaran dan Pengawasan

Deputi 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. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Deputi Anggaran dan Pengawasan mempunyai fungsi

- 1) pemberian dukungan teknis, administratif, dan keahlian di bidang anggaran dan pengawasan kepada DPR RI;
- 2) pemberian saran dan pertimbangan teknis, administratif, dan keahlian di bidang anggaran dan pengawasan kepada DPR RI.

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Deputi Anggaran dan Pengawasan terdiri dari :

- 1) Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
  - 2) Biro Pengawasan Legislatif;
  - 3) Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi
- c. Deputi Bidang Persidangan dan Kerjasama Antar Parlemen

Deputi Bidang Persidangan dan Kerjasama Antar Parlemen mempunyai tugas membina dan melaksanakan dukungan teknis dan administratif di bidang persidangan dan kerjasama antar

parlemen. Untuk menyelenggarakan tugas, Deputi Bidang Persidangan dan Kerjasama antar Parlemen mempunyai fungsi

- 1) penyiapan bahan-bahan persidangan dan kerjasama antar parlemen;
- 2) pelaksanaan pelayanan persidangan DPR RI;
- 3) pelaksanaan pelayanan kerjasama antar parlemen;
- 4) pelaksanaan hubungan masyarakat dan pemberitaan;
- 5) pelaksanaan pelayanan Pimpinan DPR RI.

Deputi Bidang Persidangan dan Kerjasama Antar Parlemen dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh :

- 1) Biro Persidangan
- 2) Biro Kesekretariatan Pimpinan
- 3) Biro Kerjasama Antar Parlemen
- 4) Biro Hubungan Masyarakat dan Pemberitaan

d. Deputi Bidang Administrasi

Deputi Bidang Administrasi mempunyai tugas membina dan melaksanakan perencanaan dan pengawasan, kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan kerumahtanggaan di lingkungan DPR RI. Untuk menyelenggarakan tugas, Deputi Bidang Administrasi mempunyai fungsi :

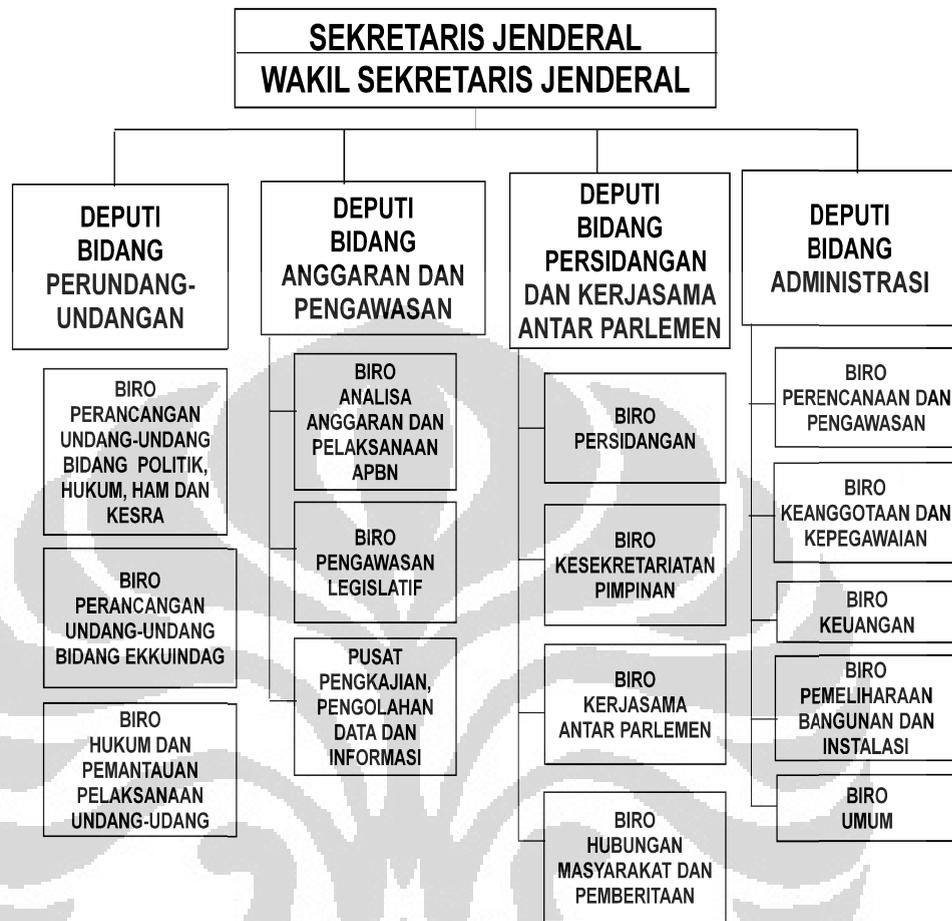
- 1) pembinaan perencanaan dan pengawasan, kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan kerumahtanggaan di lingkungan DPR RI;
- 2) pelaksanaan urusan perencanaan dan pengawasan, kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan kerumahtanggaan di lingkungan DPR RI;

Deputi Bidang Administrasi terdiri dari :

- 1) Biro Perencanaan dan Pengawasan;
- 2) Biro keanggotaan dan Kepegawaian;
- 3) Biro Keuangan;
- 4) Biro Pemeliharaan Bangunan dan Instalasi;
- 5) Biro Umum

**Tabel 3.1**

Gambar Struktur Sekretariat Jenderal DPR RI



### 3. Sumber Daya Manusia Sekretariat Jenderal DPR RI

Werther dan Davis menyatakan bahwa Sumber Daya Manusia adalah pegawai yang siap, mampu, dan siaga dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi.<sup>143</sup> Dimensi pokok sisi sumber daya manusia adalah kontribusinya terhadap organisasi, sedangkan dimensi pokok manusia adalah perlakuan kontribusi terhadapnya yang pada gilirannya akan menentukan kualitas dan kapabilitas hidupnya.

Sebagai sebuah organisasi, Sekretariat Jenderal DPR RI mempunyai potensi yang cukup kuat untuk berkembang dan optimal dalam memberikan dukungan pada pelaksanaan tugas-tugas DPR RI. Setiap sumber daya manusia di Sekretariat Jenderal DPR RI memiliki

<sup>143</sup>. Edy Sutrisno, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, PT. Kencana Prenada Group, Jakarta, 2009. hal 1

kapabilitas untuk memberikan kontribusi yang produktif bagi organisasi, dan merupakan faktor penentu utama bagi keberhasilan pelaksanaan tugas.

1. Pegawai Tetap Sekretariat Jenderal DPR RI

Jumlah pegawai tetap ( pegawai negeri sipil ) Sekretariat DPR RI berdasarkan data per 1 Oktober 2011 berjumlah 1.432 orang<sup>144</sup> dengan komposisi terbesar adalah tenaga administratif sebanyak 39,52 % sedangkan tenaga teknis adalah 32,47%, Manjerial 14,66 %, Keahlian 13,37 %. Berdasarkan klasifikasi dukungan yang diberikan komposisi sumber daya manusia di Sekretariat Jenderal DPR RI adalah sebagai berikut:

**Tabel 3. 2**

Jumlah pegawai tetap ( pegawai negeri sipil ) Sekretariat Jenderal DPR RI Berdasarkan Klasifikasi Dukungan ( Sumber: Rencana Strategis Sekretariat Jenderal DPR Tahun 2010-2014)

<b>Klasifikasi</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Persentase (%)</b>
Manajerial	210	14,66
Keahlian	191	13,37%
Administratif	566	39,52
Teknis	465	32,47
<b>Jumlah</b>	<b>1.432</b>	<b>100</b>

Sumber daya manusia manajerial merupakan pegawai tetap ( pegawai negeri sipil ) yang menduduki jabatan struktural. Dalam klasifikasi sumber daya manusia manajerial ini terdiri dari pejabat eselon IV, eselon III, eselon II, dan eselon I. Sumber daya manusia keahlian adalah Pegawai tetap ( pegawai negeri sipil ) yang tugas dan fungsinya memberikan dukungan pada substansi bagi pelaksanaan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Dalam klasifikasi ini adalah tenaga

<sup>144</sup>. Data diperoleh dari Bagian Kepegawaian Sekretariat DPR RI

fungsiional peneliti dan perancang undang-undang (*Legislative Drafter*), serta jabatan fungsiional umum penganalisis anggaran dan penganalisis hasil pemeriksaan BPK dan hasil pengawasan DPD. Sedangkan sumber daya manusia yang tugas dan fungsinya bersifat fungsiional tetapi tidak terkait langsung dengan substansi adalah tenaga fungsiional pustakawan, arsiparis, medis dan paramedis. Berikut tabel jumlah tenaga fungsiional Sekretariat Jenderal DPR RI :

**Tabel 3. 3**

Jumlah pegawai tetap ( pegawai negeri sipil ) Fungsiional Sekretariat Jenderal DPR RI ( Sumber: Rencana Strategis Sekretariat Jenderal 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.	Perancang Undang-Undang	27
	<b>Jumlah</b>	<b>185</b>

Sementara dari sisi akademis, tingkat pendidikan terbesar pegawai tetap ( pegawai negeri sipil ) 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.

**Tabel 3.4**

Jumlah pegawai tetap ( pegawai negeri sipil ) Sekretariat Jenderal DPR RI 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

2. Pegawai Tidak Tetap Sekretariat Jenderal DPR RI

Selain pegawai tetap tersebut, dalam rangka meningkatkan kinerja DPR RI, Sekretariat Jenderal DPR RI, secara administrasi mengangkat kelompok pakar/ahli ( pegawai tidak tetap ) sebagai mana disebutkan dalam Undang Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>145</sup>, yang menyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja lembaga dan membantu pelaksanaan tugas dan wewenang DPR RI secara profesional dapat diangkat sejumlah pakar atau tim ahli sesuai kebutuhan yang merupakan kelompok pakar atau tim ahli di bawah koordinasi Sekretariat Jenderal DPR RI.

<sup>145</sup>. Pasal 395 Undang Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dasar hukum pengangkatan kelompok pakar atau tim ahli diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI<sup>146</sup> yang menyebutkan bahwa “DPR RI dapat mengangkat sejumlah pakar/ahli sesuai dengan kebutuhan yang bertugas membantu kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI”. Ayat (2) menyatakan bahwa pakar/ahli tersebut merupakan kelompok pakar/ahli dibawah koordinasi Sekretaris Jenderal DPR RI.

Kedudukan kelompok pakar/ahli adalah tenaga non Pegawai Negeri Sipil yang sifatnya tidak tetap, memiliki kompetensi yang sesuai dengan disiplin ilmunya serta pengalaman di bidangnya guna memberikan dukungan keahlian pada pelaksanaan tugas-tugas Anggota Dewan, Alat Kelengkapan Dewan dan Fraksi DPR RI. kelompok pakar/ahli berkedudukan sebagai salah satu unsur pemberi dukungan keahlian yang dalam pelaksanaan tugasnya berada dan bertanggungjawab langsung kepada Anggota Dewan, dan Alat Kelengkapan Dewan.

**Tabel 3. 5**

Daftar kelompok pakar/ahli ( Tenaga Ahli DPR RI )  
Sumber dari Bagian TU Tenaga Ahli dan Asisten Anggota

No.	Posisi	Jumlah	Keterangan
1.	Tenaga ahli alat kelengkapan Dewan	160	Komis 1s.d XI, baleg, badan anggaran, badan kehormatan, pimpinan
2.	Tenaga ahli Anggota	1120	Setiap anggota 2 orang staf ahli

<sup>146</sup>. Pasal 217 ayat (1) Peraturan DPR RI Nomor Nomor 01/DPR RI/I/2009 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

#### D. Mekanisme Kerja Sekretariat Jenderal DPR RI Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945

Dalam pemeriksaan perkara konstitusi, Mahkamah Konstitusi dapat memanggil pihak-pihak untuk diminta keterangan dan/atau risalah rapat, hal ini sesuai dengan pasal 54 Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang berbunyi “ Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan/atau Presiden. Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa institusi resmi yang dapat dimintai keterangan dan/atau risalah rapat oleh Mahkamah Konstitusi dalam pemeriksaan permohonan perkara yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan/atau Presiden.

Mengingat kewenangan DPR RI dalam proses pembentukan undang undang berdasarkan UUD 1945 sangat penting, maka sangat relevan apabila DPR RI diminta untuk memberikan keterangan mengenai berbagai hal yang berhubungan dengan proses pembentukan undang-undang yang sedang diuji di Mahkamah Konstitusi.

Keterangan DPR RI di persidangan Mahkamah Konstitusi merupakan keterangan resmi yang disampaikan baik secara lisan maupun tertulis. Keterangan DPR RI jika dilihat dari segi muatannya dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu keterangan yang bersifat informasi/data yang aktual, dan keterangan yang berisi pendapat atau opini yang mencerminkan pandangan dan sikap DPR RI terhadap norma yang terkandung di dalam undang-undang yang diuji.

Biro Hukum dan Pamantauan Pelaksanaan Undang Undang cq Bagian Hukum merupakan salah satu unit kerja Sekretariat Jenderal DPR RI yang memberi dukungan Asistensi dan administrasi kepada Tim Kuasa Hukum DPR RI dalam menjalankan tugasnya selaku kuasa hukum DPR RI dalam penanganan perkara-perkara permohonan pengujian materiil dan/atau formil undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 di Mahkamah Konstitusi

Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang Undang dalam memberikan dukungan Asistensi, administrasi kepada Tim Kuasa Hukum DPR RI adalah sebagai berikut:

1. Tahap persiapan, Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang Undang membentuk tim asistensi untuk memberikan konsep keterangan tertulis yang 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 Biro Hukum dan Pemantaun Pelaksanaan Undang Undang dalam pembuatan konsep keterangan tertulis, dapat digambarkan sebagai berikut:

**Tabel 3.6**

**Bagan Proses Penyusunan Keterangan Tertulis DPR RI**



Mekanisme pemberian dukungan keahlian dan administrasi tergambar secara rinci sebagai berikut :

a. Prosedur pembentukan kuasa hukum DPR RI .

- 1) Perkara pengujian undang-undang dibicarakan dalam rapat pimpinan DPR RI untuk pembentukan kuasa hukum DPR RI
- 2) Menindaklanjuti hasil rapat pimpinan DPR RI, pimpinan DPR RI menyampaikan surat kepada komisi III DPR RI mengenai permintaan nama-nama anggotanya untuk mewakili pimpinan DPR RI sebagai kuasa hukum DPR RI
- 3) Sesuai surat pimpinan DPR RI tersebut, pimpinan komisi III DPR RI menyampaikan nama-nama anggota komisi III DPR RI sebagai kuasa hukum DPR RI kepada pimpinan DPR RI
- 4) Sesuai surat pimpinan komisi III DPR RI, selanjutnya dibentuk kuasa hukum DPR RI untuk mewakili DPR RI untuk menyampaikan keterangan/penjelasan DPR RI dalam persidangan perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi yang ditetapkan dengan keputusan pimpinan DPR RI.
- 5) Kuasa hukum DPR RI beranggotakan komisi III DPR RI dan dapat melibatkan anggota alat kelengkapan DPR RI yang membahas Rancangan Undang Undang yang terkait dengan perkara pengujian undang-undang.
- 6) Setiap perkara pengujian undang-undang, dibuatkan surat kuasa khusus pimpinan DPR RI kepada kuasa hukum DPR RI untuk menyampaikan keterangan/penjelasan DPR RI di persidangan Mahkamah Konstitusi.
- 7) Kuasa hukum DPR RI dibantu oleh Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang dalam penyusunan konsep keterangan DPR RI untuk disampaikan kepada kuasa hukum DPR RI pada persidangan di Mahkamah Konstitusi.

b. Proses penyusunan keterangan DPR RI .

- 1) Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang menerima disposisi dari pimpinan Sekretariat Jendral DPR RI untuk menangani perkara pengujian undang-undang sesuai dengan tupoksinya.
- 2) Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang menugaskan Bagian Hukum untuk membuat surat kuasa khusus pimpinan DPR RI kepada kuasa hukum DPR RI.
- 3) Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang menugaskan Bagian Hukum untuk menelusuri substansi risalah rapat pembahasan Rancangan Undang Undang yang terkait dengan perkara pengujian undang-undang sebagai data untuk penyusunan konsep keterangan DPR RI.
- 4) Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang menugaskan Bagian Hukum untuk menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dan referensi hukum lainnya sebagai data untuk penyusunan konsep keterangan DPR RI.
- 5) Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang menugaskan Bagian Hukum untuk menyusun pandangan hukum atas dalil-dalil pemohon.
- 6) Bagian Hukum mengadakan diskusi untuk merumuskan dalil-dalil dari aspek filosofis dan yuridis sebagai tanggapan atas dalil-dalil pemohon.
- 7) Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang menugaskan Bagian Hukum menyusun konsep keterangan DPR RI yang berisi pandangan DPR RI mengenai konstitusionalitas undang-undang yang diajukan pengujian oleh pemohon.
- 8) Konsep keterangan DPR RI disampaikan kepada kuasa hukum DPR RI untuk dikoreksi dan memperoleh persetujuan.
- 9) Draf final keterangan DPR RI ditandatangani kuasa hukum DPR RI.
- 10) Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang dan atau Bagian Hukum mendampingi kuasa hukum DPR RI dalam

memenuhi panggilan sidang pleno Mahkamah Konstitusi untuk menyampaikan pandangan-pandangan DPR RI terkait dengan perkara pengujian undang-undang.

- 11) Draf final keterangan DPR RI sebanyak 13 eksemplar disampaikan di persidangan Mahkamah Konstitusi.
- 12) Dalam hal kuasa hukum DPR RI berhalangan, biro hukum dan pemantauan pelaksanaan undang-undang/bagian hukum menghadiri keterangan saksi/ahli di mahkamah konstitusi.
- 13) Dalam hal kuasa hukum DPR RI berhalangan Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang dan atau Bagian Hukum menghadiri pembacaan putusan dan penetapan perkara di persidangan Mahkamah Konstitusi
- 14) Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang melaporkan putusan Mahkamah Konstitusi kepada pimpinan Sekretariat Jendral DPR RI dan kuasa hukum DPR RI.
- 15) Kuasa hukum DPR RI melaporkan penanganan perkara pengujian undang-undang kepada pimpinan DPR RI.
- 16) Pimpinan DPR RI melaporkan penanganan perkara pengujian undang-undang dalam rapat paripurna DPR RI.

**BAB IV**  
**PERANAN SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI**  
**DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP**  
**UNDANG UNDANG DASAR 1945.**

A. Dukungan Sekretariat Jenderal DPR RI Dalam Penanganan Pengujian Undang Undang terhadap UUD 1945.

1. Peranan Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang Undang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia adalah unsur pendukung administrasi, teknis, dan keahlian kepada Dewan dalam melaksanakan tugas, fungsi bidang legislasi, anggaran dan pengawasan. Produk yang dihasilkan dalam pelaksanaan fungsi legislasi Dewan salah satunya adalah undang-undang. Wujud pertanggungjawaban Dewan dalam pelaksanaan fungsi legislasi berkaitan dengan produk undang undang yang dihasilkannya antara lain DPR RI berkewajiban memberikan keterangan lisan maupun tertulis pada persidangan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kehadiran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia secara kelembagaan pada persidangan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 di Mahkamah Konstitusi diwakili oleh kuasa Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terdiri dari 13 orang Anggota Komisi III (Komisi Bidang Hukum) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia<sup>147</sup>. Perwakilan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia secara kelembagaan tersebut berdasarkan Pasal 84 ayat (1) huruf h Undang Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juncto Pasal

---

<sup>147</sup>. Keputusan Pimpinan DPR RI Nomor 6/PIM.DPR RI/ I /2011-2012 tentang Penugasan Anggota Komisi III DPR RI untuk mewakili DPR RI Pada Persidangan Pengujian Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 di Mahkamah Konstitusi.

30 ayat (1) huruf h Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, mengatur bahwa salah tugas Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia adalah mewakili Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia di Pengadilan. Kemudian dalam Ayat (2) huruf i Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menyatakan dalam menjalankan tugasnya tersebut Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia membentuk Tim Kuasa guna mewakili DPR RI.

Dalam persidangan pengujian Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berkepentingan untuk memberikan keterangan dihadapan majelis Mahkamah Konstitusi. DPR RI menjelaskan bahwa rumusan norma dalam undang undang yang telah dibuat tidak bertentangan dengan nilai-nilai konstiusionalitas sebagaimana tercantum dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia di persidangan Mahkamah Konstitusi merupakan keterangan resmi yang disampaikan baik secara lisan maupun tertulis. Keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia jika dilihat dari segi muatannya dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu :

- a. Keterangan yang bersifat informasi/data yang aktual, dan
- b. Keterangan yang berisi pendapat atau opini yang mencerminkan pandangan dan sikap Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia terhadap norma yang terkandung di dalam undang-undang yang diuji.

Keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tersebut diharapkan mampu meyakinkan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi sehingga pada akhir persidangan Majelis Hakim dapat mengambil keputusan bahwa materi undang undang yang diuji tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia 1945 dan menyatakan materi undang undang yang bersangkutan tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Seiring dengan makin meningkatnya jumlah perkara hukum termasuk di dalamnya peningkatan volume perkara pengujian undang undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 di Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jenderal DPR RI tahun 2005 telah merubah Struktur Organisasi Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia antara lain membentuk unit kerja Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang Undang. Tugas unit kerja tersebut antara lain memberikan dukungan keahlian dan administrasi kepada Dewan dalam penanganan perkara hukum termasuk didalamnya penanganan *yudisial review* Undang Undang terhadap UUD 1945.

Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang Undang yang terdiri dari 2 (dua) bagian <sup>148</sup> yaitu Bagian Hukum dan Bagian Pemantauan Pelaksanaan Undang Undang. Bagian Hukum terdiri dari Subbagian Pertimbangan dan Bantuan Hukum, dan Subbagian Administrasi Perundang-undangan. Sedangkan Bagian Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang terdiri dari Subbagian Pemantauan Bidang Politik, Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Kesejahteraan Rakyat, dan Subbagian Pemantauan Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri dan Perdagangan.

---

<sup>148</sup> . Pasal 36 Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal DPR RI

**Tabel 4.1**

**Struktur Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang Undang**



Rincian tugas dan fungsi Bagian Hukum antara lain melaksanakan sistem jaringan dokumentasi dan informasi hukum, memberikan pertimbangan dan bantuan hukum bagi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, memberikan pertimbangan dan mengoreksi perjanjian antara Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan pihak lain dan melaksanakan administrasi perundang-undangan.

Subbagian Pertimbangan dan Bantuan Hukum rincian tugas antara lain mengoreksi konsep-konsep Peraturan, Keputusan, Instruksi Dewan dan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, memberikan pertimbangan dan bantuan hukum kepada Dewan dan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, membantu Tim Kuasa Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam menyiapkan keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam sidang-sidang uji materil undang-undang terhadap Undang Undang Dasar 1945 di Mahkamah Konstitusi.

Subbagian Administrasi Perundang-undangan rincian tugas antara lain memberikan nomor pada Surat Keputusan, Instruksi, dan Surat Edaran Dewan dan Sekretariat Jenderal DPR RI, memberikan Nomor Pokok RUU dan Pokok Pembicaraan Lainnya serta mengikuti perkembangan pembahasannya, Mengumpulkan dan membuat inventarisasi peraturan perundang-undangan, serta mengurus tata surat dan kearsipan Bagian.

Rincian Tugas dan fungsi Bagian Pemantauan Pelaksanaan Undang-undang antara lain melaksanakan kegiatan analisis dan evaluasi terhadap pelaksanaan undang-undang bidang politik, hukum, hak asasi manusia, kesejahteraan rakyat, dan ekonomi, keuangan, industri dan perdagangan.

Subbagian Pemantauan Bidang Politik, Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Kesejahteraan Rakyat mempunyai tugas melakukan administrasi dan menyusun program pemantauan, analisis dan evaluasi pelaksanaan undang-undang bidang politik, hukum, hak asasi manusia, dan kesejahteraan rakyat.

Subbagian Pemantauan Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri dan Perdagangan mempunyai tugas melakukan administrasi dan menyusun program pemantauan, analisis dan evaluasi pelaksanaan undang-undang bidang ekonomi, keuangan, industri dan perdagangan.

Subbagian Pertimbangan dan bantuan Hukum setingkat eselon IV, dengan penambahan beban tugas penanganan pengujian undang undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 di Mahkamah Konstitusi adalah kurang mendukung untuk mewujudkan hasil kinerja yang efektif, sebagaimana disebutkan dalam prinsip 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. Selain hal tersebut berdasarkan 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

Berdasarkan informasi dari Bagian Hukum, tugas-tugas yang dilaksanakan selain memberikan dukungan administrasi dan keahlian dalam penyiapan keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam perkara pengujian undang undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 antara lain sebagai berikut :

1. Penanganan perkara perdata di Pengadilan Negeri, Perkara Tata Usaha Negara baik yang terkait dengan Dewan maupun Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
2. Menyiapkan dan atau mengoreksi surat keputusan/Peraturan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia maupun Keputusan/Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
3. Menyiapkan dan atau mengoreksi MOU/perjanjian kerja sama.
4. Melakukan analisis dan kajian hukum atas permasalahan hukum
5. Memberikan pertimbangan hukum
6. Melakukan administrasi perundang undangan
7. Mengelola Pusat Jaringan dan dokumentasi, informasi hukum.

Pelaksanaan beban kerja Bagian Hukum memberikan dukungan administrasi dan keahlian dalam penyiapan keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam perkara pengujian undang undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagaimana diuraikan diatas, Bagian Hukum melibatkan pejabat dan pegawai pada unit kerja lain dengan membentuk Tim Asistensi dan Tim Pengolah Data. Tim Asistensi melaksanakan tugas menyiapkan, merumuskan konsep keterangan Dewan

Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, sedangkan Tim Pengolah data memberikan dukungan administrasi.

Berikut tahapan Penangan perkara pengujian undang undang oleh Bagian Hukum :

1. Tim Pengolah Data :

- a. Menerima, mencatat, dan memproses berkas perkara permohonan pengujian undang undang yang diterima dari Mahkamah Konstitusi.
- b. Membuat surat kuasa untuk kehadiran Tim Kuasa Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- c. Berkordinasi dengan Sekretariat dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi mengenai kehadiran Tim Kuasa Hukum pada persidangan di Mahkamah Konstitusi.
- d. Mengumpulkan dan mengolah data terkait dengan materi pengujian Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Bahan/data yang diperlukan untuk penyiapan dan penyusunan keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia atas pengujian undang undang tersebut meliputi :

- a. Undang undang dan peraturan pelaksanaannya yang terkait dengan materi yang diuji.
- b. Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan materi undang undang yang diuji.
- c. Risalah pembahasan undang undang yang berkaitan dengan materi undang undang yang diuji.
- d. Risalah pembahasan Undang Undang Dasar 1945
- e. Bahan-bahan yang mendukung, misalnya surat kabar, majalah, naskah akademis.

2. Tim Asistensi :

- a. Tim Asistensi menyiapkan penyusunan keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia atas permohonan pengujian undang undang dimulai dengan :

- a) Kegiatan kajian permohonan. Tim Asistensi melakukan analisis permohonan pengujian sebagai langkah awal dalam penyusunan keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan mempelajari permohonan pemohon pengujian undang undang dilanjutkan penelaahan dan pengajian terhadap :
  - a.1. Apakah pemohon yang mengajukan perkara pengujian undang undang mempunyai kedudukan hukum atau legal standing.
  - a.2. Kerugian konstitusional apa yang dianggap telah merugikan pemohon
  - a.3. Pasal, ayat atau bagian yang dianggap telah merugikan hak/kewenangan konstitusional pemohon dan bertentangan dengan pasal dan/atau ayat mana dari Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang dipertentangkan.
- b. Setelah melakukan kajian atau telaahan, Tim Asistensi menyusun konsep keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang berisi sanggahan mengenai legal stading dan keterangan yang menyangkut materi pengujian undang undang yang terdiri dari :
  - a) Keterangan yang bersifat informasi/data yang aktual yang di uraikan berdasarkan risalah pembahasan pasal, ayat atau bagian lain dari Undang Undang yang diuji , dan
  - b) Keterangan yang berisi pendapat atau opini yang mencerminkan pandangan dan sikap Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia terhadap norma yang terkandung di dalam undang-undang yang diuji.
- c. Konsep keterangan tersebut kemudian disampaikan kepada Tim Kuasa Hukum untuk dibahas dan ditetapkan sebagai keterangan yang akan disampaikan pada persidangan pengujian Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

- d. Mendampingi Tim Kuasa Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam penyampaian keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam persidangan pengujian Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 di Mahkamah Konstitusi.

Tim pengolah data dan tim asistensi dibentuk dimaksudkan agar dalam pelaksanaan penyiapan keterangan DPR RI dapat dilakukan pembagian tugas yang terkoordinir oleh masing masing ketua Tim, sehingga dalam pengumpulan data, analisis data dan penyusunan konsep dapat diselesaikan sesuai dengan jadwal yang ditentukan. Namun dalam pelaksanaannya belum dapat berjalan secara optimal, karena tim tersebut terdiri dari unit kerja lain, yang sering terjadi anggota tim tidak dapat melaksanakan tugasnya sebagai tim pengolah data maupun tim asistensi karena dalam waktu yang bersamaan melaksanakan tupoksinya.

Seiring dengan terbentuknya lembaga Mahkamah Konstitusi dan tumbuhnya kesadaran masyarakat akan hak-hak konstitusi yang diberikan, dijamin dan dilindungi oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dari tahun ketahun makin meningkat jumlah perkara pengujian Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang harus ditangani dan ditanggapi secara serius oleh Dewan sebagai wujud pertanggungjawaban pelaksanaan fungsi legislasinya. Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai *suporting system* Dewan dalam kurun waktu dari tahun 2003 sampai dengan tahun 2011, Bagian Hukum telah menangani perkara pengujian undang undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai berikut:

**Tabel 4.2**

Inventarisasi Perkara Pengujian Undang Undang terhadap UUU 1945  
( sumber Bagian Hukum Sekretariat Jenderal DPR RI )

No	TAHUN	JUMLAH PERKARA
1.	2003	22 perkara

2.	2004	27 Perkara
3.	2005	25 Perkara
4.	2006	27 Perkara
5.	2007	30 Perkara
6.	2008	34 Perkara
7.	2009	70 Perkara
8.	2010	75 Perkara
9.	2011	86 Perkara

Penanganan perkara pengujian undang undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dalam kurun waktu tersebut telah tertangani, namun dalam proses persidangan tidak selalu Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia memberikan keterangan baik tertulis maupun lisan, yaitu yang sering terjadi pada saat masa reses. Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai *subporting system* tetap menyiapkan konsep keterangan tertulis meskipun tidak selalu dapat disampaikan dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi, hal tersebut karena tim kuasa hukum maupun Anggota Dewan pada Alat Kelengkapan Dewan tidak dapat dikoordinasikan dan atau tidak menyetujui atau menandatangani konsep tersebut. Tindakan Sekretariat Jenderal DPR RI apabila Tim kuasa DPR RI dan atau Anggota Dewan pada Alat Kelengkapan Dewan yang terkait dengan undang Undang yang diuji tidak dapat hadir dalam persidangan, Sekretariat Jenderal DPR RI menyampaikan keterangan ketidak hadiran tersebut kepada Mahkamah Konstitusi pada saat persidangan.

## 2. Struktur Organisasi dan Fungsi Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

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. Banyak

litertur yang mencoba mendefinisikan atau membuat kriteria mengenai terselenggaranya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) namun demikian dari beberapa pendapat sebagaimana diuraikan dalam Bab sebelumnya dapat disimpulkan bahwa wujud *Good Governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid, bertanggung jawab, efektif, dan efisien dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif antara domain negara, sektor swasta, dan masyarakat.<sup>149</sup>

Ukuran yang jelas diperlukan untuk pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, legitimate, efektifitas serta efisinsi organisasi dan fungsi yang jelas dari setiap unit kerja dalam struktur organisasi sehingga penyelenggara pemerintahan yang diselenggarakan oleh Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasil guna, bersih dan bertanggungjawab dalam memberikan dukungan keahlian dan administratif khususnya dalam penanganan pengujian Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Seiring dengan terbentuknya lembaga Mahkamah Konstitusi dan tumbuhnya kesadaran masyarakat akan hak-hak konstitusi yang diberikan, dijamin dan dilindungi oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dari tahun ketahun makin meningkat jumlah perkara pengujian Undang Undang yang harus ditangani dan ditanggapi secara serius oleh Dewan sebagai wujud pertanggungjawaban pelaksanaan fungsi legislasi.

Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai *subporting system* Dewan, meskipun telah melakukan perubahan struktur organisasi yaitu di bentuk Biro Hukum dan pemantauan pelaksanaan Undang Undang dengan menambahkan tugas dan fungsi pada Bagian Hukum yaitu penyiapan keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam pengujian Undang Undang di Mahkamah Konstitusi. Dalam pelaksanaanya sampai pada saat ini belum mampu mewujudkan *good governance* dalam memberikan pelayanan pemberian dukungan kepada Dewan. Hal ini dibuktikan dengan harus melibatkannya pejabat dan pegawai dari unit kerja lain di lingkungan Sekretariat Jenderal Dewan

---

<sup>149</sup> . Sedarmayati, *Ibid* hal 283

Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan membentuk Tim Asistensi dan Tim Pengolah data, sehingga memerlukan rantai birokrasi yang panjang dalam memberikan pelayanan kepada Dewan dan hal tersebut sangat tidak sesuai dengan prinsip-prinsip organisasi pemerintahan yang efektif.

Dalam organisasi, pada prinsipnya dikenal sebuah struktur organisasi. Struktur organisasi menunjukkan adanya pembagian kerja dan menunjukkan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan-kegiatan yang diintegrasikan. Struktur organisasi juga menunjukkan spesialisasi-spesialisai pekerjaan, saluran perintah dan penyampaian laporan.

Prinsip-prinsip organisasi dikemukakan oleh A.M. Williams yang mengatakan bahwa :<sup>150</sup>

a. 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.

b. Prinsip fungsional

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

Perubahan struktur organisasi Sekretariat Jendreal DPR RI yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 23 tahun 2005, khususnya penambahan tugas pada unit kerja Bagian Hukum yaitu membantu Tim Kuasa DPR RI dalam menyiapkan keterangan tertulis dalam sidang-sidang uji materil undang-undang di Mahkamah Konstitusi, menurut saya tidak sesuai dengan prinsip pembagian pekerjaan. Suatu organisasi untuk mencapai tujuannya, melakukan

---

<sup>150</sup>. AM. Williams, *Organization of Canadian Government Administration*, Ottawa-Canada, 1965, hal 213.

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.

Organisasi pada dasarnya merupakan suatu kesatuan sosial dari sekelompok manusia yang saling berintegrasi menurut suatu pola sehingga setiap anggota organisasi memiliki fungsi dan tugasnya masing-masing yang mempunyai tujuan dan batas-batas yang jelas sehingga bisa dijabarkan secara tegas dari lingkungannya<sup>151</sup>. Oleh karena itu agar organisasi dapat memanfaatkan sekelompok manusia yang ada di dalamnya, perlu diatur dalam suatu struktur organisasi agar dapat menjalankan fungsi dan tugas-tugas masing-masing. Struktur suatu organisasi digambarkan pada peta atau skema organisasi, ada 4 (empat) komponen dasar yang merupakan kerangka dalam memberikan definisi dari struktur organisasi yaitu <sup>152</sup>:

1. Struktur organisasi memberikan gambaran mengenai pembagian tugas-tugas serta tanggung jawab kepada individu-individu maupun bagian-bagian pada suatu organisasi.
2. Struktur organisasi memberikan gambaran mengenai hubungan pelayanan yang ditetapkan secara resmi dalam suatu organisasi.
3. Menetapkan pengelompokan individu menjadi bagian dari organisasi, dan pengelompokan bagian-bagian tersebut menjadi bagian suatu organisasi yang utuh.
4. Menetapkan sistem hubungan dalam organisasi yang memungkinkan tercapainya komunikasi, koordinasi dan pengintegrasian segenap kegiatan suatu organisasi, baik ke arah vertikal maupun horisontal.

Struktur organisasi harus memiliki identitas gaya birokrasi yang spesifik dengan kebutuhan untuk mendukung semua perilaku dan

---

<sup>151</sup>. Hussaini, Martani, DR., Hari Lubbis, DR.,Ir., *Teori Organisasi (Suatu Pendekatan Makro)*, PAU Bidang Ilmu Sosial-UI, 1995, hal 1

<sup>152</sup>. *Ibid*, hal . 120

budaya kerja yang diinginkan. Struktur organisasi adalah sebuah persepsi yang memungkinkan bekerjanya semua fungsi dan peran unit kerja dalam organisasi dalam sebuah bentuk keyakinan dari pimpinan organisasi dalam menjalankan roda organisasi yang mampu secara efektif menggerakkan semua sumber daya dalam wujud akhir kinerja optimal.

Dengan demikian, struktur organisasi yang ideal adalah yang sangat rasional, wewenang dan struktur berdasarkan hukum, dikendalikan dari atas oleh sekelompok kecil pembuat keputusan kebijakan sedangkan implementasi kebijakan dilakukan oleh bawahan. Dengan demikian profesionalisme manajerial menuntut adanya penjenjangan struktur secara tertib, dengan pendelegasian wewenang yang jelas, serta tersedianya personil yang memiliki kecakapan dan kredibilitas yang memadai dalam bidang tugasnya, dan ini harus dimulai dengan perencanaan Sumber Daya Manusia yang matang, yaitu pendayagunaan aparatur negara.

## B. Kendala Sekretariat Jenderal DPR RI Dalam Memberikan Dukungan kepada DPR RI terhadap Penanganan Pengujian Undang Undang

### 1. Struktur Organisasi

Susunan/bentuk struktur organisasi sangat mempengaruhi kinerja pegawai dan merupakan faktor yang penting bagi efektifitas organisasi dalam mencapai sasaran, misi, dan visi organisasi. Oleh karena itu bentuk struktur organisasi ini seringkali harus mengalami perubahan mengiringi tantangan dan tujuan organisasi yang dinamis dan cenderung menghadapi masalah ketidakpastian, terlebih dengan dimulainya era reformasi yang ditandai dengan turunnya birokrasi era Orde Baru, tuntutan terhadap peran Dewan terus meningkat.

Struktur organisasi Sekretariat Jenderal DPR RI diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

1. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
2. Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI Nomor 4005/Sekjen/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai *supporting system* Dewan telah melakukan perubahan struktur dan salah satunya penambahan tugas dan fungsinya, yaitu dengan membentuk Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang Undang dengan penambahan tugas dan fungsi pada Bagian Hukum yaitu penyiapan keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam perkara pengujian Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 di Mahkamah Konstitusi.

Namun mengingat beban kerja selain memberikan dukungan keahlian dalam penyiapan keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam perkara pengujian undang undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 harus dilaksanakan oleh Bagian Hukum cukup banyak, maka dalam pelaksanaan tugas penyiapan keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam perkara pengujian Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 di Mahkamah Konstitusi, tidak dapat dilaksanakan secara optimal meskipun sudah melibatkan pejabat dan pegawai pada unit kerja lain dengan membentuk Tim Asistensi dan Tim Pengolah Data.

Dalam pelaksanaan pembentukan Tim memerlukan waktu yang cukup lama, dan tim setelah dibentuk dalam melaksanakan tugas tidak dapat menghasilkan out put sesuai yang diinginkan, misalkan pada saat membahas penyusunan keterangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, yang bersangkutan (anggota tim asistensi ) tidak dapat hadir karena melaksanakan beban tugas (tupoksinya ) sendiri. Sedangkan tenggang waktu penanganan

perkara terikat pada jadwal yang telah ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dengan demikian Perubahan Struktur dengan dibentuknya Biro Hukum dan Pemantuan Pelaksanaan Undang Undang, dengan hanya menambahkan satu tugas dan fungsi pada Bagian Hukum yaitu membantu tim Kuasa DPR RI dalam menyiapkan keterangan tertulis dalam sidang-sidang uji materil undang-undang di Mahkamah Konstitusi belum dapat menciptakan kinerja yang optimal.

## 2. Keadaan Sumber Daya Manusia

Pegawai Negeri sipil di Sekretariat Jenderal DPR RI yang ada pada saat ini berjumlah 1.432 (seribu empat ratus tiga puluh dua) orang<sup>153</sup> dan bertugas serta berkewajiban memberikan dukungan keahlian, teknis, dan administratif kepada Dewan. Pegawai Negeri Sipil memiliki kemampuan dan pengalaman yang beragam yang dibutuhkan dalam rangka pengaturan, pengurusan kepegawaian, dan kelembagaan.

Khusus untuk penanganan perkara pengujian Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, saat ini dukungan adminstrsi dan keahlian yang berasal dari Pegawai Negeri Sipil Sekretariat Jenderal DPR RI dititikberatkan pada Bagian Hukum. Komposisi Pegawai Negeri Sipil Sekretariat Jenderal DPR RI yang ditempat Bagian Hukum adalah sebagai berikut

**Tabel 4. 3**

Daftar Pagawai Bagian Hukum Sekretariat Jenderal DPR RI

No.	Uraian	Pendidikan	Keterangan
1.	S2	2 orang	Sarjana Hukum
2.	S1	5 orang	Sarjana Hukum
3	SMU	5 orang	SMU
	Jumlah	12	

<sup>153</sup>. Data 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.

Yang menjadi kendalanya adalah pertama Pegawai yang ditempatkan di Bagian Hukum latar belakang pendidikan masih banyak yang tidak sesuai dengan kompetensinya jika dibanding dengan pegawai yang berlatar belakang Sarjana Hukum. Hal tersebut sangat berpengaruh kepada dukungan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia terhadap penanganan perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Kedua dengan jumlah 12 (dua belas) pegawai dan tupoksinya tidak hanya penanganan perkara pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi maka dari segi kuantitas sangat kurang. Ketiga Tim Asistensi dan Tim Pengumpul Data dalam melaksanakan tugasnya belum ada suatu sistem yang terorganisir untuk mendukung pelaksanaan perannya meskipun dalam Tim sudah dirinci tugasnya, masing-masing tenaga pendukung administrasi dan keahlian sering bekerja sendiri-sendiri, tidak terorganisir dengan baik, sehingga menyebabkan dukungan keahlian kepada Dewan dalam penanganan pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi belum dapat menghasilkan kinerja yang optimal<sup>154</sup>.

---

<sup>154</sup>. 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.

C. Upaya Untuk Mengatasi Kendala Yang Dihadapi Dalam Penanganan pengujian Undang Undang terhadap UUD 1945 oleh Sekretariat Jenderal DPR RI

Solusi yang dapat dilakukan untuk menjadikan pelaksanaan dukungan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam penanganan pengujian Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 agar menjadi lebih baik, sebagai berikut:

1. Perubahan Struktur Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai lembaga legislatif tidak akan berjalan optimal tanpa adanya dukungan dari berbagai pihak, khususnya Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Menyikapi perubahan dan tuntutan lingkungan strategis, Sekretaris Jenderal sebagai *supporting system* Dewan perlu melakukan re-orientasi dukungan sejalan dengan pergesaran paradigma kekuasaan dari eksekutif ke legislatif. Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia perlu melakukan pembaharuan dan perubahan secara mendasar terhadap system dukungan kepada Dewan atau Reformasi Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Perubahan struktur organisasi Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia juga terkait dengan konsep ekologi tata pemerintahan yang mengacu kepada tiga prinsip mendasar tata pemerintahan, seperti akuntabilitas (perimbangan kekuasaan yang sehat antara negara, LSM, 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.<sup>155</sup> Berkaitan dengan itu, agenda perubahan struktur Sekretariat Jenderal DPR

---

<sup>155</sup>. Robert Miller, "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>), hal. 11.

RI diarahkan untuk mewujudkan suatu tata pemerintahan yang berperikemanusiaan.

Upaya yang perlu dipertimbangkan dalam merumuskan struktur organisasi Sekretariat Jenderal DPR RI yang baru adalah :

1. Persepsi pegawai sebagai bagian dari organisasi mempunyai peran penting dalam hubungannya dengan lingkungan organisasi. Mereka menentukan bagian mana lingkungan organisasi yang dipertimbangkan atau diabaikan serta memberikan nilai terhadap perubahan tersebut.
2. Para pegawai harus memiliki kesamaan cara pandang terhadap lingkungan sehingga ada koordinasi aksi.
3. Persepsi para pegawai harus secara akurat mencerminkan kondisi lingkungan jika tanggapan yang diharapkan ingin efektif.
4. Organisasi tidak hanya beradaptasi terhadap lingkungan, pegawai juga harus menciptakan lingkungan secara proaktif.

Perubahan Struktur tahun 2005 salah satunya dibentuknya Biro Hukum dan Pemantuan Pelaksanaan Undang Undang, dengan menambahkan tugas dan fungsi pada Bagian Hukum yaitu membantu Tim Kuasa DPR RI dalam menyiapkan keterangan tertulis dalam sidang-sidang uji materil undang-undang di Mahkamah Konstitusi, dengan setingkat Eselon IV pada Subagian Pertimbangan Dan Bantuan Hukum menurut penulis kurang tepat. Oleh karena itu keperluan perubahan Struktur Organisasi Sekretariat Jenderal DPR RI dengan penambahan satu unit kerja yang khusus untuk memberikan dukungan administrasi dan keahlian penanganan kepada Dewan sangat penting dan *urgent* untuk mewujudkan *good governance* Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Sebagai perbandingan, pemerintah dalam hal ini Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia sebagai wakil dari pemerintah dalam penanganan pengujian Undang Undang Terhadap Undang Undang Dasar Ngera Republik Indonesia di Mahkamah Konstitusi, pelaksanaannya dilakukan oleh Direktorat Litigasi Perundang undangan dan sebagai unit eselon II.

Dengan demikian, Struktur Sekretariat Jenderal DPR RI pada unit kerja Bagian Hukum khususnya pada Subbagian Pertimbangan dan Bantuan Hukum yang salah satu tugasnya membantu Tim Kuasa DPR RI dalam menyiapkan keterangan tertulis dalam sidang-sidang uji materil undang-undang di Mahkamah Konstitusi, perlu dikakukan kajian ulang agar tidak terjadi kelebihan beban kerja. Menurut penulis sebaiknya tugas menyiapkan keterangan tertulis dalam sidang-sidang uji materil undang-undang di Mahkamah Konstitusi dilaksanakan unit kerja tersendiri baik setingkat Eselon II dan atau Eselon III.

## 2. Peningkatan Kuantitas dan Kualitas Sumber Daya Manusia

Kinerja DPR ini tentu saja sangat tergantung pada kondisi kualitas Sumber Daya Manusia yang mendukungnya. Dalam melaksanakan tugasnya, kelembagaan DPR RI dibantu oleh Sekretariat Jenderal DPR RI yang merupakan unsur aparatur negara (pegawai negeri). Sekretariat Jenderal DPR adalah sekretariat lembaga tinggi negara yang mempunyai tugas pokok memberikan pelayanan teknis, administratif, dan keahlian kepada Dewan.

Dengan demikian Pegawai Negeri Sipil yang ditempatkan di Sekretariat Jenderal DPR RI memiliki tugas dan fungsi yang khas, karena mereka tidak terlibat langsung terhadap pelayanan publik. Pelayanan kepada para Dewan, akan berdampak langsung terhadap masyarakat melalui produk undang-undang yang dihasilkan, melalui kontrol terhadap implementasi undang-undang oleh pemerintah maupun dalam kehati-hatian merencanakan penggunaan anggaran Negara.

Sekretariat Jenderal DPR RI dalam melaksanakan tugasnya dituntut untuk memiliki kemampuan dan prestasi kerja yang tidak hanya mampu mengikuti irama tuntutan perkembangan dari tugas-tugas DPR RI sebagai lembaga wakil rakyat yang sekaligus dengan fungsi legislasinya, juga tuntutan lain sebagai abdi masyarakat, dan negara yang harus terus meningkatkan kemampuan profesionalisme dengan sebaik-baiknya. Hal ini sejalan dengan orientasi birokrasi yang harus dititikberatkan pada pemberian dukungan. Dengan demikian Sekretariat Jenderal DPR RI dalam

memberikan dukungan kepada Dewan dalam membantu Tim Kuasa DPR RI dalam menyiapkan keterangan tertulis dalam sidang-sidang uji materil undang-undang di Mahkamah Konstitusi harus dapat dilaksanakan secara optimal.

Solusi yang dapat diberikan untuk peningkatan peranan Sekretariat Jenderal DPR RI dalam memberikan dukungan kepada Dewan terhadap penanganan perkara pengujian undang undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah seiring dengan perubahan struktur organisasi dengan dibentuk unit kerja baru yang tupoksinya khusus menangani perkara pengujian Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah menambah jumlah pegawai dengan persyaratan sesuai dengan kompetensinya. Selain hal tersebut dalam pelaksanaan penanganan perkara pengujian undang undang dapat diciptakan suatu sistem yang terorganisir, dimana masing-masing tenaga pendukung bekerja secara bersama-sama, terorganisir dengan baik, serta dalam pelaksanaannya tim pendukung diupayakan disesuaikan pegawai yang membidangi Undang Undang yang di Uji. Sehingga pelaksanaan peran Sekretariat Jenderal DPR RI dalam memberikan dukungan kepada Dewan dapat optimal baik administratif maupun keahlian, dan untuk meningkatkan kapasitas kemampuan sumber daya manusia yang akan mengisi struktur baru tersebut diperlukan adanya in house training tentang litigasi perundang undangan ( misalkan proses penanganan perkara pengujian undang undang terhadap UUD 1945.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

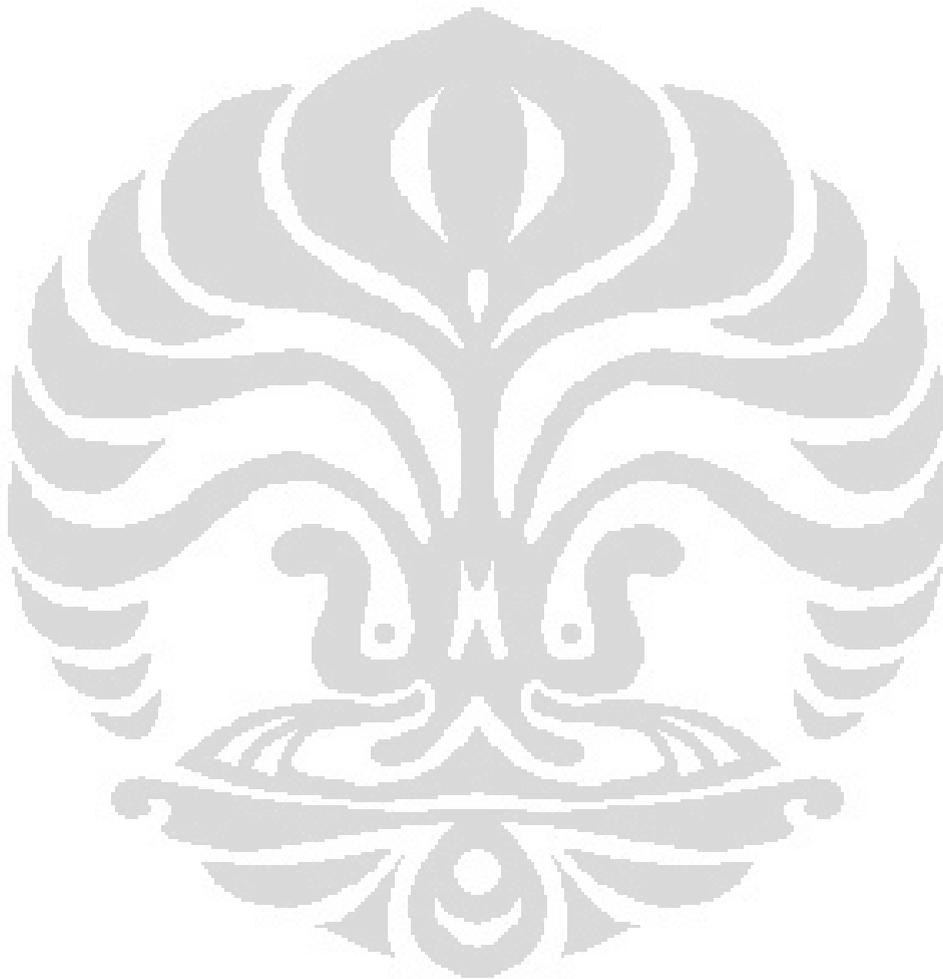
Berdasarkan analisis pada bab-bab sebelumnya, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Peranan Sekretariat Jenderal DPR RI dalam memberikan dukungan kepada DPR RI dalam hal penanganan pengujian undang undang terhadap Undang Undang Dasar 1945 yang dilaksanakan berdasarkan Struktur Organisasi yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005, khususnya pada Bagian Hukum, yang dilaksanakan oleh Subbagian Pertimbangan dan bantuan hukum belum dapat dilaksanakan secara optimal.
2. Kendala Sekretariat Jenderal DPR RI dalam memberikan dukungan kepada DPR RI dalam Penanganan Pengujian Undang Undang terhadap UUD 1945 adalah sebagai berikut :
  - a. Dalam menyiapkan keterangan tertulis DPR, meskipun sudah dibentuk tim pengolah data dan tim asistensi, namun dalam pelaksanaannya masih kesulitan atau belum dapat terkoordinir dengan baik, masing-masing tenaga pendukung administrasi dan keahlian sering bekerja sendiri-sendiri, dan sifat tim ad hoc sangat berpengaruh terhadap keberadaan timnya, sehingga menjadi kendala untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik.
  - b. Pegawai yang ditempatkan di Bagian Hukum latar belakang pendidikan masih banyak yang tidak sesuai dengan kompetensinya.

#### **B. Saran**

1. Tugas dan fungsi untuk membantu Tim Kuasa Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk mewujudkan peran Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai *suporting system* pada Dewan agar dapat optimal sebaiknya dilaksanakan oleh unit kerja tersendiri baik setingkat Eselon II dan atau Eselon III.

2. Untuk meningkatkan kapasitas kemampuan sumber daya manusia yang akan mengisi unit baru diperlukan adanya in house training tentang litigasi perundang undangan ( misalkan proses penanganan perkara pengujian undang undang terhadap UUD 1945 )



## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku - Buku

- Amien Rais, *Demokrasi dan Proses Politik*, dalam Demokrasi dan Proses Politik, Seri Prisma Jakarta, diterbitkan LP3ES, 1986
- Aristoteles, *Filsafat Hukum; Problematika Ketertiban Yang Adil*, Grasindo, Jakarta, 2004
- 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.
- AM. Williams, *Organization of Canadian Government*, Ottawa-Canada, 1965
- A.M. Fatwa, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi; Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004.
- Atmosudirdjo (b), *Ibid*, hal 87-110. Baca juga IG. Wurtanto, *Dasar-dasar Ilmu Organisasi*, Cet 2, Andi, Yogyakarta, 2005
- Ateng Syafrudin, *Asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepada Daerah*, Lembaga Pengabdian dan Pengembangan Administrasi Negara, Jakarta 1994
- Bintoro Tjokroamidjodjo. *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES 1995
- Dahlan 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).
- Edy Sutrisno, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, PT. Kencana Prenada Group, Jakarta, 2009.
- Frans Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Fahmal Muin, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. PT. Total Media, 2008.

Girindro Pringgogidgo, "*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).

Harjono dalam "*Lembaga Negara dalam Undang Undang Dasar 1945*"  
Jurnal Konstitusi Vol.4 No.2, Juni 2007.

Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, PSHTN FH UI, Jakarta, 2005.

Haedar Nashir, *Gagasan dan Gelombang Baru Demokrasi*, dalam Mahfud MD, et.all, *Wacana Politik dan Demokrasi Indonesia*, Pustaka Pelajar, 1999

Henry Reining Jr., *Organization of the Civil Service for Social and Economic Development*", dalam Martin Kriesberg (ed, *Public Administration in Developing Countries*, The Brookings Institution, Washington DC, 1965, Hussaini, Martani, DR., Hari Lubbis, DR.,Ir., *Teori Organisasi (Suatu Pendekatan Makro)*, PAU Bidang Ilmu Sosial-UI, 1995.

Jean-Jacques Rousseau, *Perihal Kontrak Sosial Atau Prinsip- Prinsip Hukum Politik*, Cet. I., Jakarta: Dian Rakyat, 1898.

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Edisi Kdua, Balai Pustaka, Jakarta, 1994.

Koentjoro Poerbopranoto, *Beberapa Catatan tentang Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni Bandung, 1982

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.

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

Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. Raja grafindo Persada, Jakarta, 2003

Miftah Thoha, *Kepemimpinan Dalam Manajemen;Suatu Pendekatan Perilaku*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.

- Murtir Jeddawi, *Karier PNS di persimpangan Jalan, Galeri Ilmu*, Yogyakarta, 2010
- Muchtar Pakpahan, *DPR RI semasa Orde Baru*, cet. I, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Muhlis Irfan, *Menggagas Eksistensi dan Peran Badan Kepegawaian Negara (BKN)*, Jurnal Kepegawaian Negara, Badan Kepegawaian Negara, Jakarta, 2009
- 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.
- 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.
- Pinto dalam Nisjar S.Karhi, *Beberapa Catatan Tentang "Good Governance"*, Dan Pembangunan, Vol. 1 No. 2, 1997<sup>1</sup>, h. 119 dalam Joko Widodo, *Good Governance, Insan Cendekia*, Surabaya, 2001.
- Philipus M.Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Dalam mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Airlangga jakarta, 1994
- Priyo B Santoso, *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural*, Raja Grafindo Persada, 1999.
- Plato, *Ahli-ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, PT. Pembangunan, Jakarta, 1988.
- Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis; Antara Otonomi dan Kontrol*, terjemahan oleh Sahat Simamora, penerbit Rajawali Pers, Jakarta, 1985
- Safri Nugarha, *Hukum Administrasi Negara*.
- Saifullah Yusuf, dan Fachruddin Salim, *Pergulatan Indonesia Membangun Demokrasi*, Penerbit PP Gerakan Pemuda Ansor, cetakan pertama, 2000
- Sri Soemantri, *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Alumni Bandung, 1971.
- Sondang P. Siagian. *Organisasi, Kepeimpinan dan Perilaku Administrasi*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 1982.

- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1985).
- Stephen P. Robbins, *Perilaku Organisasi; Konsep, Kontroversi, dan Aplikasi*, PT. Prehallindo, Jakarta, 2001
- Syukur Abdullah dan Nazaruddin Syamsuddin, "Budaya Birokrasi di Indonesia" dalam alifian dan, *Profil Budaya Politik Indonesia*, Grafiti Press, Jakarta, 1991,
- Valerine, J.L.K. *Modul Metode Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009.
- Yan Pranadya Puspa, *Kamus Hukum, Aneka Ilmu*, Semarang. Cetakan pertama 1977.
- *Reformasi Birokrasi Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Tahun 2009.
- *Lembaga Administrasi Negara Dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta, 2000.
2. Peraturan Perundang undangan :
- , TAP MPR No.II/MPR/1999 tentang *Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik*
- , *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*
- , Undang undang Nomor 39 tahun 1999 tentang *Hak Asasi Manusia*, Lembaran Negara Nomor 165 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886
- , Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang *Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme*.
- , *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman*, Lembaran Negara Nomor 8 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4358.
- , Undang Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang *Perubahan Atas Undang Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum*, Lembaran Negara Nomor 34 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara nomor 4379
- , 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

-----, Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2005 *tentang Organisasi Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.*

-----, Keputusan Sekretaris Jenderal DPR RI nomor 175/SEKJEN/1994 *tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*

-----, Keputusan Pimpinan DPR RI Nomor 6/PIM.DPR RI/ I /2011-2012 *tentang Penugasan Anggota Komisi III DPR RI untuk mewakili DPR RI Pada Persidangan Pengujian Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 di Mahkamah Konstitusi*

-----, Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI nomor 400/SEKJEN/2005 *tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*

3. Interner :

Citizen Law Suit Kasus Nunukan Kalah di Tingkat Banding”  
<http://hukumonline.com/detail.asp?id=15797&cl=Berita>>.

Lakukan Terobosan Hukum, PN Jakpus Akui Eksistensi *Citizen Lawsuit*”,  
<http://hukumonline/detail.asp?id=9279&cl=Berita>>.

Robert Miller, *“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>)

4. Artikel :

-----, Indonesia termasuk negara yang memiliki pengalaman unik dalam berdemokrasi. Mulai dari demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, dan demokrasi pancasila masa Orde Baru hingga demokrasi pasca Orde Baru. Masing-masing terdapat kelebihan dan kekurangan yang lebih menjadi pengalaman berharga dalam kerangka menetapkan landasan kehidupan demokrasi yang bisa diterima oleh semua rakyat.