

**EKSISTENSI TENAGA AHLI DAN TIM AHLI DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH**

Oleh:
FRESLEY M. BOWLIE
NIM : H.11.15.330

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh Gelar Sarjana
Pada Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo



**PROGRAM STRATA SATU (S-1)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ICHSAN GORONTALO
2020**

**LEMBAR PENGESAHAN TIM PEMBIMBING
EKSISTENSI TENAGA AHLI DAN TIM AHLI DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**

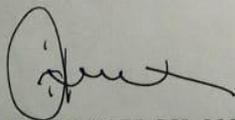
Oleh:
FRESLY M. BOWLIE
NIM : H.11.15.330

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum
Telah Di Setujui Oleh Tim Pembimbing
Pada Tanggal : 16 November 2020

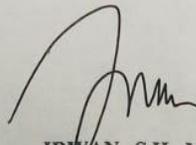
Menyetujui,

Pembimbing I



Dr. RUMULYADI, S.H., M.H
NIDN: 0906037503

Pembimbing II



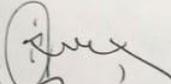
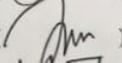
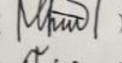
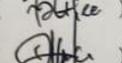
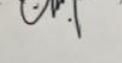
IRWAN., S.H., M.H
NIDN: 0906118102

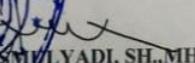
LEMBAR PENGESAHAN TIM PENGUJI
EKSISTENSI TENAGA AHLI DAN TIM AHLI DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Oleh:
FRESLY M. BOWLIE
NIM : H.11.15.330

SKRIPSI

Telah Dipertahankan Di Depan Penguji
Pada Tanggal 16 November 2020
Dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat

- | | |
|-----------------------------|--|
| 1. Dr. Rusmulyadi, S.H.M.H | Ketua () |
| 2. Irwan, S.H. M.H | Anggota () |
| 3. Dr. Muslimah, S.Hi., M.H | Anggota () |
| 4. Fatma Faizal, S.H.M.H | Anggota () |
| 5. Rustam, S.H.M.H | Anggota () |

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum

DR. RUSMULYADI, S.H., M.H
NIDN : 0906037503



PERNYATAAN

Sayang yang bertanda tangan di bawah ini adalah :

Nama : Fresly M. Bowolye
NIM : H.11.15.330
Konsentrasi : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Skripsi yang berjudul "*Eksistensi Tenaga Ahli Dan Tim Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*" adalah benar-benar asli/merupakan karya sendiri dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan Gelar Sarjana baik di Universitas Ichsan Gorontalo maupun di perguruan tinggi lainnya;
2. Skripsi ini murni gagasan, rumusan dan penelitian sendiri tanpa bantuan pihak lain kecuali arahan dan saran Pembimbing dan Penguji pada saat ujian skripsi ini;
3. Dalam skripsi ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka;
4. Pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terbukti pernyataan yang saya buat tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik yang berupa pencabutan skripsi dan gelar yang saya peroleh dari skripsi ini.

Gorontalo, 16 November 2020

Yang membuat pernyataan


FRESLY M. BOWOLYE
NIM: H.11.15.330

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberi nikmat kesehatan dan kekuatan kepada peneliti, sehingga karya sederhana ini bisa peneliti rampungkan untuk memenuhi syarat pemberian gelar atau untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S-1) pada kampus saya tercinta Universitas Ichsan Gorontalo.

Dalam karya sederhana ini yang peneliti sebut sebagai Skripsi ini bertujuan untuk memberikan gambaran dan penjelasan yang menyeluruh dan mendalam mengenai “*Eksistensi Tenaga Ahli Dan Tim Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*”.

Yang pertama dan utama peneliti ingin mengucapkan terima kasih banyak kepada kedua orang tua saya ibu saya bernama *Yetrina Takalahumang* dan bapak saya bernama *Fredrik Bawolye* yang selama ini selalu memberikan semangat, doa, dukungan materil kepada peneliti untuk menuntut ilmu dan menyelesaikan Studi Strata Satu dalam hal ini Sarjana Hukum. Selain itu, saya juga ingin mengucapkan terima kasih banyak kepada:

1. Bapak Muhammad Ichsan Gafar, SE.,M.Ak selaku Ketua Yayasan Pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Ichsan Gorontalo;
2. Bapak Dr. Abdul Gafar La Tjokke, M.Si selaku Rektor Universitas Ichsan Gorontalo;

3. Bapak Dr. Rusmulyadi,SH.,MH selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo;
4. Ibu Dr. Hijrah Lahaling, S.Hi.,MH selaku Kaprodi Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo;
5. Bapak Dr. Rusmulyadi ,SH.MH, selaku Pembimbing I dan Bapak Irwan, SH.,MH selaku Pembimbing II yang telah membimbing hingga selesainya skripsi ini;
6. Bapak/ibu dosen dalam hal ini seluruh civitas akademika di Lingkungan Universitas Ichsan Gorontalo; dan
7. Serta teman-teman seperjuangan dari awal perkuliah hingga akhir terima kasih atas suport kalian.

Semoga apa yang menjadi harapkan kita bersama bisa terwujud dengan mudah, dan semoga bantuan dan motifasi yang peneliti peroleh untuk menyelesaikan studi ini menjadi amal jaria di dunia dan diakhirat nanti. Selain ini, saya menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, sehingga kritikan dan saran yang sifatnya membangun sangat kami harapkan. Terima kasih semoga Skripsi dapat bermanfaat khususnya bagi Penulis dan juga pembaca umumnya.

Gorontalo, Desember 2020
Penulis

Fresly M. Bawolye

ABSTRAK

Fresley M. Bowlie Nim : H.11.15.330, Eksistensi Tenaga Ahli dan Tim Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah. Dibimbing oleh Rusmulyadi selaku pembimbing I dan Irwan selaku pembimbing II

Penelitian ini bertujuan untuk: (1). Untuk mengetahui kedudukan dan fungsi Tenaga atau Tim Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembentukan peraturan daerah (2). Untuk mengetahui mekanisme pengangkatan Tim Ahli anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam perspektif hukum positif Indonesia.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (1). Kedudukan dan fungsi Tenaga Ahli dan Tim Ahli atau Kelompok Pakar dalam pembentukan peraturan daerah masih sangat lemah selain dikarenakan batasan jumlah juga karena fungsi yang diberikan oleh undang-undang hanya untuk memberikan saran atau pertimbangan kepada anggota DPRD (2) Mekanisme pengangkatan atau perekrutan Tenaga Ahli dan Tim Ahli masih melalui mekanisme pengusulan oleh anggota DPRD.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut direkomendasikan: (1). Perlu kiranya penguatan kedudukan dan fungsi Tenaga/Tim Ahli pada DPRD melalui pembentukan aturan yang lebih spesifik membahas tentang Tenaga /Tim Ahli Pada Lembaga Legislatif (2) disarankan agar rekrutmen dilakukan secara terbuka.

Kata Kunci : Tenaga Ahli dan Tim Ahli atau Kelompok Pakar DPRD

ABSTRACT

Fresley M. Bowlie Nim: H.11.15.330, Existence of Experts and Expert Team of the Regional People's Representative Council in the Formation of Regional Regulations. Supervised by Rusmulyadi as supervisor I and Irwan as mentor II

This study aims to: (1). This is to determine the position and function of the Regional Representative Council Staff or Expert Team in the formation of regional regulations (2). To find out the mechanism for the appointment of the Expert Team for members of the Regional People's Representative Council from the perspective of positive law in Indonesia.

This research is a descriptive study using normative legal research methods.

The results of this study indicate that: (1). The position and function of Experts and Expert Teams or Expert Groups in the formation of regional regulations are still very weak apart from the limitation in number as well as the function given by law is only to provide advice or considerations to DPRD members (2) Mechanisms for the appointment or recruitment of Experts and The Expert Team is still going through the mechanism of proposing by DPRD members.

Based on the results of the study, it is recommended: (1). It is necessary to strengthen the position and function of the Expert Staff / Team at DPRD through the formation of more specific regulations discussing the Expert Staff / Team at the Legislative Institution (2) it is recommended that recruitment be carried out openly.

Keywords: Experts and Expert Team or Expert Group DPRD

DAFTAR ISI

COVER	
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
LEMBAR PENGESAHAN TIM PENGUJI	iii
LEMBAR PERNYATAAN	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	ix
DAFTAR ISI.....	x
BAB I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.4 Manfaat Penelitian	5
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	6
2.1. Lembaga Legislatif	7
2.2. Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undnagan	12
2.3. Peraturan Daerah	29
2.4 Program Legislasi Daerah	33
2.5 Kerangka Pikir	36
2.6 Definisi Oprasional	37

BAB III. METODE PENELITIAN	38
3.1. Jenis Penelitian	38
3.2. Pendekatan Penelitian.....	38
3.3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	38
3.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	39
3.5 Analisis Bahan Hukum	40
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	24
4.1. Pengertian Tenaga Ahli, Tugas, dan Fungsi Tenaga Ahli.....	42
4.2 Kedudukan dan Fungsi Tenaga Ahli dan Tim Ahli atau Kelompok Pakar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)	48
4.3 Mekanisme Perekrutan Tim Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Persepektif Hukum Positif Indonesia	52
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	57
5.1 Kesimpulan	57
5.2 Saran	57
DAFTAR PUSTAKA.....	59
RIWAYAT HIDUP	61

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pembahasan terkait Negara erat kaitannya dengan pembahasan kekuasaan pemerintahan di dalam suatu Negara, secara umum kekuasaan Negara di kelompokkan kedalam tiga jenis yakni legislative, eksekutif, dan yudikatif (Mexasasi Indra, 2011: 152). Pada berbagai sumber di jumpai penjelasan yang memiliki kemiripan satu sama lain terkait ketiga jenis pembagian kekuasaan Negara tersebut, yakni legislative disebutkan sebagai kekuasaan dalam membentuk undang-undang (undang-undang yang di maksudkan ialah undang-undang baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas yakni undang-undang baik sebagai undang-undang ataupun peraturan perundang-undangan lainnya yang kewenangan pembuatannya menjadi kewenangan lembaga legislative sebagaimana disebutkan dalam undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundnag-undangan). Adapun kekuasaan eksekutif yakni kekuasaan untuk menjalankan undang-undang sedangkan kekuasaan yudikatif yakni kekuasaan untuk mengawasi pelaksanaan dari undang-undang tersebut oleh lembaga eksekutif Negara.

Terkhusus pada kekuasaan legislative, dalam konsep pembagian kekuasaan Negara republik Indonesia secara umum di identikkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni pada Bab VII terkait Dewan Perwakilan Rakyat, meskipun secara vertikal dan horizontal teradapat beberapa lembaga lain

yang memiliki kewenangan serupa. Dilihat dari hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang terdapat tujuh tingkatan peraturan perundang-undangan yaitu; (1). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945; (2). Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP. MPR); (3). Undang-Undang (UU) dan Peraturan Pengganti Undang-Undang(PERPU); (4) Peraturan Pemerintah (PP); (5) Peraturan Presiden (PERPRES); (6) Peraturan Daerah (PERDA) Provinsi; dan (7). Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten/Kota, sehingga dalam proses pembentukannya terdapat beberapa lembaga memiliki kewenangan atas hal tersebut, dalam hal perubahan dan pengesahan Undang-Undang Dasar (UUD) dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), kemudian untuk pembentukan undang-undang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang dalam hal tertentu, melibatkan Dewan Perwakilan Daerah sedangkan dalam pembentukan peraturan daerah (PERDA) dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik pada tingkat provinsi maupun pada tingkat Kabupaten/Kota.

Kekuasaan pembentukan undang-undang yang pada umumnya berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat pada tingkat pemerintah pusat tersebut secara vertikal pada lingkungan pemerintahan daerah diemban oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sebagai implikasi dari pelaksanaan otonomi daerah yang berasaskan Desentralisasi. Sehingga posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

dapat dikatakan sebagai sentral pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah.

Berangkat dari adanya pembagian kekuasaan antara pemerintah yang berada pusat dan pemerintah yang berada di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku lembaga legislative, memiliki tugas dan fungsi yang sangat penting yakni dalam hal proses legislasi. Di lain sisi, secara khusus, pembentukan Rancangan Peraturan Perundang-Undangungan memerlukan keahlian khusus yang pada kenyataannya tidak selaras dengan ketentuan pengangkatan anggota legislative yang tidak dipersyaratkan adanya keahlian khusus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Untuk itu dalam mendukung tugas dan fungsi lembaga legislatif sebagaimana yang telah di jelaskan diatas, khususnya fungsi legislasi dipandang perlu adanya dukungan Tenaga Ahli.

Keberadaan tenaga ahli pada lembaga legislatif khususnya dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut secara normative telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2014 dan terakhir telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3)

Tenaga Ahli pada lembaga legislative ini, hadir dalam rangka untuk membantu anggota legislatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Seperti yang diketahui bahwa latar belakang pendidikan para legislator bisa saja bersumber dari berbagai bidang yang berbeda, sehingga kompetensi yang dimilikipun ikut berbeda antara satu dengan yang lainnya, apalagi dalam keterampilan pembuatan atau pembentukan peraturan perundang-undangan, yang tentu memerlukan keterampilan khusus.

Melihat dasar dari pembentukan tenaga ahli pada lembaga legislative yang seharusnya dapat membantu memaksimalkan pembentukan peraturan perundang-undangan pada praktiknya belum bekerja sebagaimana yang diharapkan. Hal tersebut terlihat dengan adanya pembatalan Perda dan Permen oleh Kementrian Dalam Negeri pada juni 2016 silam, terhadap produk hukum yang dinilai bermasalah, yang mana pembatalan tersebut dilakukan kepada 3.143 (Tiga seratus empat puluh tiga) peraturan , dengan rincian sebagai berikut :

- 3.032 (Tiga ribu tiga puluh dua) merupakan peraturan daerah (PERDA) dan peraturan kepala daerah baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dan
- 111 (Seratus sebelas) merupakan peraturan menteri dalam negeri sendiri.

Tingginya angka Peraturan Daerah yang dinilai bermasalah dan pada akhirnya dibatalkan oleh kementrian dalam negeri tersebut, tersebut setidaknya memberikan gambaran bahwa masih terdapat berbagai masalah dalam aspek

pembentukan peraturan daerah yang notabene telah mendapat dukungan dari tim/tenaga ahli pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian diatas penulis kemudian termotivasi untuk melakukan penelusuran dan pengkajian lebih lanjut terhadap persoalan tersebut, dengan judul penelitian yakni **“Eksistensi Tim Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah”**

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kedudukan dan fungsi Tim Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah ?
2. Bagaimana mekanisme pengangkatan Tim Ahli anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam perspektif hukum positif Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam tujuan dari penelitian ini ialah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kedudukan dan Fungsi Tim Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembentukan peraturan daerah.
2. Untuk mengetahui mekanisme pengangkatan Tim Ahli anggota Dewan Daerah dalam perspektif hukum positif Indonesia.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis

Secara teoritis terkait kewenangan dan pelaksanaan kewenangan lembaga Negara yang dalam hal ini terkait pelaksanaan fungsi legislasi oleh lembaga-lembaga legislative di Indonesia, maka penelitian ini diharapkan

dapat memberikan sumbangsi dalam pengayaan materi kajian ketatanegaraan Indonesia

2. Secara Praktis

Secara praktis penelitian ini berguna dalam memberikan masukan dalam pembentukan produk hukum khususnya yang berkaitan dengan Tenaga Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Lembaga Legislatif

Lembaga didefinisikan sebagai badan (organisasi). Lembaga Legislatif adalah badan atau organisasi legislatif. Legislatif dalam bahasa Belanda *legislatief* atau *wetgevende lichaam* yang berarti badan pembuat undang-undang atau *legislator* (Inggris). Kamus Hukum, (1977:551) mengartikan *legislative macht* (Belanda) sebagai kekuasaan perundang-undangan atau *legislative power* (Inggris). Badan pembuat undang-undang disebut juga badan legislatif. Kamus Besar Bahasa Indonesia (2012:803) mendefinisikan legislatif sebagai badan atau dewan yang berwenang membuat undang-undang. Lebih lanjut, Rahman (2007:123) mengemukakan aspek historis (latar belakang) munculnya legislatif:

Pada awalnya badan legislatif hanya sekelompok orang yang dipercayakan raja untuk mengumpulkan dana untuk keperluan pembiayaan pemerintahan serta biaya peperangan. Lambat laun terjadi pergeseran, yakni dalam menyerahkan dana atau pajak, disertai tuntutan agar pihak raja menyerahkan pula hak *privilege* sebagai imbalan. Berangsur-angsur orang-orang tersebut berubah namanya menjadi badan legislatif (Parlemen) yang bertindak sebagai badan yang membatasi kekuasaan raja yang absolut.

Lembaga legislatif merupakan satu di samping dua lembaga yang dikenal dalam sistem ketatanegaraan yakni eksekutif dan yudikatif. Strong (1966:233-234) membahas lebih jauh tentang fungsi legislatif:

Fungsi dari lembaga legislatif, dan pelaksanaan dari fungsi legislatif tersebut sangatlah penting dalam sistem pemerintahan di zaman modern sekarang di dalam pasang surutnya demokrasi itu sendiri. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang dikenal pada saat ini pada dasarnya tergolong perkembangan yang masih baru. Pada awal mula adanya masyarakat politik, tidak ada perbedaan antara urusan legislatif dengan urusan eksekutif. Pemerintah-lah yang menyatakan undang-undang apa yang penting dan mengesahkannya. Konsepsi perundang-undangan modern yang timbul sebagai akibat dari semakin meningkatnya kesadaran politik rakyat yang memiliki kepentingan kolektif terhadap sebagian besar undang-undang yang kini telah disahkan, telah memberikan signifikansi demokratis baru terhadap organ legislatif. Pada saat yang sama, muncul pertanyaan tentang bagaimana cara terbaik untuk membuat organ tersebut menjalankan tugasnya dengan dukungan aktif dari warga negara. Oleh sebab itu, pembahasan tentang lembaga legislatif modern ini juga mencakup studi tentang cara-cara pemilihan anggota lembaga, bentuk kekuasaan kamar kedua, dan pemeriksaan oleh rakyat secara langsung.

Pasca amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dibentuk beberapa lembaga negara baru dan mengubah esensi lembaga negara lama dan bahkan ada yang dihapuskan.

Dalam Konsep kekuasaan yang dipisahkan (*separation of power*) membagi kekuasaan itu menjadi tiga bagian yaitu, kekuasaan yudikatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan legislatif (Laksono Fajar Dan Subarjo, 2006 : 34). Kekuasaan dari lembaga dewan perwakilan atau dengan kata lain lembaga

legislatif, tentunya tidak boleh digabungkan dengan kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga eksekutif. Hal ini diharapkan agar tidak terjadi yang namanya tirani kekuasaan pada pemerintah yang berkuasa. Sehingga tetap harus membagi atau memisa kekuasaan lembaga tersebut. Lembaga legislatif sebagai pembentuk undang-undang, tentunya tidak boleh sepenuhnya diberikan kepada lembaga eksekutif.

Dengan adanya lembaga legislatif, kekuasaan itu tidak menjadi hanya terpusat pada lembaga eksekutif atau yang dulunya kekuasaan yang hanya terpusat pada raja atau kepala negara. Sehingga masyarakat pada zaman dahulu berkeinginan untuk mengambil alih kekuasaan disebabkan karena seluruh kekuasaan hanya terpusat pada raja atau kepala negara (Laksono Fajar Dan Subarjo, 2006 : 34). Pada akhirnya kekuasaan tersebut mendapat *legal standing* yang kuat dan dalam bentuk lembaga yang bersifat legislatif.

Perubahan atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 setidaknya telah mempertegas pembagian kekuasaan Negara dengan mengedepankan prinsip *Check and Balance* baik secara vertikal maupun secara horizontal. Secara umum lembaga legislative Negara Indonesia pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); Dewan Perwakilan Daerah(DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah(DPRD).

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang merupakan salah satu lembaga legislative memiliki fungsi yang sama dengan majelis permusyawaratan

rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yakni sebagai badan pembuat perundang-undangan.

Fungsi legislasi yang dimiliki oleh dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) terwujud dalam pembentukan peraturan daerah baik di tingkat provinsi maupun pada tingkat kabupaten dan/atau kota, yang merupakan aktualisasi dari kewenangan yang telah diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah

Dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) sebagai bagian dari pemerintah daerah memiliki tugas dan kewenangan yang diwujudkan dalam pelaksanaan fungsi sebagai berikut :

a. Pengatur

Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan-urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan);

b. Pembuat Kebijakan

Sebagai bagian dari pemerintah daerah maka DPRD memiliki fungsi sebagai pembuat kebijakan di daerah.

c. Perencana Anggaran

Kehadiran dewan perwakilan rakyat daerah dalam kerangka pemerintahan di daerah, menempatkan dirinya pada berbagai aspek pemerintahan termasuk

pada penggunaan anggaran pendapatan belanja daerah, khususnya dalam hal perencanaan dan pengawas penggunaan APBD.

Secara umum fungsi-fungsi dari lembaga legislative dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di jabarkan sebagai berikut :

a) Fungsi Legislasi

Legislasi yang merupakan terjemahan dari kata *Legislation* (Inggris) memiliki arti perbuatan atau aktivitas membuat undang-undang. Sedangkan Kata “legislative” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah badan yang berwenang membuat undang-undang. (Armen Yasir, 2008 : 77)

Pengertian legislasi secara umum juga di klasifikasikan kedalam arti sempit yang berarti produk atau proses pembuatan undang-undang, dan arti luas yakni menyangkut pula peraturan lain yang mendapat delegasi kewenangan dari undang-undang.

Lembaga legislative sebagai salah satu bentuk aktualisasi kekuasaan Negara, memiliki peranan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang di wujudkan dalam pembentukan produk hukum. Sebagai salah satu lembaga yang memiliki fungsi legislasi, DPRD berperan dalam Menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah, Merumuskan kebijakan publik di daerah, melakukan control sosial di daerah dan Pendukung bagi Perangkat Daerah dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah.

b) Fungsi Anggaran

Fungsi anggaran di artikan sebagai penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja Negara pada tingkat pusat dan anggaran pendapatan dan belanja daerah pada tingkat daerah oleh pihak eksekutif bersama-sama dengan lembaga legislative pada masing-masing tingkatan.

Pelaksanaan fungsi anggaran oleh dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) dapat kita amati dari adanya aktivitas pembahasan rancangan peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah setiap tahunnya yang di usulkan oleh kepala daerah, menetapkan dan melakukan pengawasan terhadap realisasi perda APBD tersebut.

c) Fungsi Pengawasan

Pengawasan berdasarkan asal katanya yakni bersumber dari kata “awas” yang dalam kamus besar bahasa Indonesia berarti memperhatikan dengan baik, sehingga dapat kata “Pengawasan” dapat diartikan bahwa aktivitas yang dilakukan untuk mempehatikan dengan baik. Dalam hal Fungsi pengawasan yang dimiliki oleh lembaga legislatif merupakan wujud dari prinsip *Check And Balance* yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan tujuan untuk menjamin pelaksanaan kegiatan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien.

2.2. Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

a) Pembentukan Peraturan perundang-Undangan

Pembentukan peraturan perundangan-undangan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses membentuk undang-undang dalam arti yang luas yakni UUD, Tap MPR, UU dan/atau PerPU, PP, Perpres dan Perda serta peraturan perundang-undangan lainnya yang diakui oleh undang-undang sebagaimana yang telah tertuang dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasar pada penjabaran diatas bahwa Undang-undang (*gezets*) merupakan salah satau dari sekian banyak jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, UU kemudian di maknai sebagai dasar sekaligus pembatas dari segala tindakan pemerintah dalam melaksanakan aktivitas pemerintahan. Secara teknis sebagaimana yang tersurat dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD NRI 1945 perubahan pertama, undang-undang merupakan produk hukum yang lahir dari adanya kesepakatan presiden selaku pemerintah (Eksekutif) bersama Dewan Perwakilan Rakyat sebagai Lembaga Legislatif. (Yuliandri, 2013 : 25)

Secara etimologis, Peraturan perundang-undangan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Yang lebih jauh dapat di telusuri dan ditemui bahwa kata "*wettelijk*" berarti sesuai dengan "*wet*" atau berdasarkan "*wet*". Dimana kata "*wet*" diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia dengan kata "undang-undang" bukan dengan kata "undang" saja. Sehingga kata "*wettelijke regeling*" di terjemahkan menjadi peraturan perundnag-undangan dalam arti banyak peraturan atau semua peraturan

yang ada, bukan sekedar undang-undang sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011.

Penggunaan istilah “peraturan” dalam sub bab ini, memberi makna bahwa pembentukan yang dimaksud sebagaimana dalam undang-undang no 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut adalah pembentukan pedoman atau norma-norma hukum yang bersifat umum, dengan kata lain pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pembentukan aturan tertulis oleh pemerintah terkait pola tingkah laku dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang bersifat umum. Artinya bahwa aturan tersebut berlaku bagi setiap warga Negara.

Menurut S.J Fockema Andrea dalam bukunya “*Rechtsgeleerd handwoordenboek*,” perundang-undangan atau *getgeving/gezetgebung* mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:

“Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah, Perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah”.

b) Teori Perancangan / Pembentukan Undang-Undang

Perkembangan dan perubahan zaman yang tidak dapat dihindari, secara tidak langsung telah membawa dampak bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di berbagai Negara termasuk Indonesia, berbagai

terobosan-terobosan baru dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bermunculan dari pelajar-pelajar ilmu hukum dengan harapan akan dapat memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga peraturan yang terbentuk dapat berjalan dengan efektif dan mencapai target pembentukannya. Salah satunya adalah buah dari pemikiran Jan Michael Otto dan kawan-kawan, setidaknya mereka mengungkapkan bahwa

”terdapat lima elemen pencapaian kepastian hukum yang nyata, yaitu A lawmaker had laid down clear, Accessible and realistic rules; the administration follows these rules and induces citizens to do the same; The majority of people accept the rules, in principle, as just; Serious conflicts are regularly brought before independent and impartial judges who decide cases in accordance with those rules; These decisions are actually complied with defining objectives of law and development projects in these terms could help improving their effectiveness.”

Pandangan Otto dkk tersebut diatas memberikan gambaran kepada kita bahwa untuk mencapai atau menciptakan kepastian hukum dari pembentukan peraturan perundang-undangan maka dibutuhkan sinkronisasi mulai dari legalitas pembentuk dan proses pembentukan aturan hukum tersebut hingga pada penegakan hukum serta tujuan dan manfaat dari dibentuknya peraturan perundang-undangan tersebut.

Berdasar pada kedua permasalahan tersebut diatas, mereka nyatakan dengan tegas bahwa “ *members of legislatures often lack knowledge for and interest in their key task, lawmaking.*”

Tentu bukanlah suatu hal yang berlebihan atas apa yang dikemukakan oleh Otto dkk, hal tersebut dapat kita hubungkan dengan fakta yang terjadi pada pembentukan peraturan perundang-undnagan di Indonesia saat ini.

Otto, dkk., kemudian menyebutkan pula adanya teori diluar dari teori pembentukan peraturan perundang-undnagan yang berpengaruh terhadap kualitas serta subtansi suatu perturan perundang-undangan Teori-teori tersebut meliputi:

1. *the synoptyc policy-phases theory;*
2. *the agenda-building theory;*
3. *the elite ideology theory;*
4. *the bureau-politics theory or organistional politics theory;*
5. *the four rationalities theory.* (J.M. Otto dkk,).

Salah satu dari kelima teori tersebut menganggap bahwa peraturan perundang-undangan bukanlah merupakan produk dari perencanaan yang tersistematis melainkan merupakan hasil dari proses social yang memiliki kepentingan yang berbeda-beda bagi setiap individu maupun kelompok. Hal tersebut oleh Otto dkk, disebutkan bahwa :

“The agenda-building theory clarifies that the lawmaker is not one single central actor, but the lawmaking is a long, complex transformation process

upon which many different actors factors can have an impact.” Dengan demikian, “the agenda-building theory” mengandung persamaan unsur-unsur dengan proses pembentukan undang-undang di Indonesia, mengingat bahwa: “It conceives lawmaking not as a well organised and directed process but rather as the outcome of a societal process in which different parties with different ideas and interests clash.” (J.M Otto,dkk,)

Sedangkan secara umum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Negara republik Indonesia sejatinya telah di jelaskan bahwa untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, sedianya memenuhi tiga syarat yakni terpenuhinya unsur filosofis , sosiologis dan yuridis dari pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, adapun hal tersebut dapat kita lihat dari konsiderans pada setiap bagian awal suatu peraturan perundang-undangan. Unsur filosofis yang dimaksud ialah alasan pembentukan suatu peraturan dengan melihat dari sisi apakah peraturan tersebut telah sesuai dengan pandangan hidup bangsa yang berdasar pada Pancasila dan UUD NRI 1945, adapun unsur sosiologis dari suatu peraturan perundang-undangan ialah fakta empiric yang mendorong dari lahirnya peraturan perundang-undangan tersebut dengan kata lain apakah peraturan tersebut telah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sedangkan unsur yuridis ialah unsur yang bersumber dari penilaian dasar pembentukan hukum peraturan tersebut apakah memiliki dasar hukum yang jelas atau

tidak sehingga dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan pertentangan dengan peraturan yang telah ada sebelumnya.

Hal tersebut telah di jelaskan oleh Jimly Asshiddiqie dalam bukunya, dengan menyebutkan bahwa dasar pembentukan peraturan perundang-undangan secara teknis pembentukan maka hal tersebut di jabarkan dengan jelas pada bagian konsideran setiap peraturan perundang-undangan, adapun dasar pembentukan tersebut yaitu:

Pertama, landasan filosofis.

Landasan filosofis yang dimaksud ialah pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah memiliki dasar bahwa dengan terbentuknya peraturan perundang-undangan tersebut maka akan dapat mewujudkan cita-cita luhur dari kehidupan bernegara.

Kedua, landasan sosiologis.

Landasan sosiologis ialah landasan yang mendasarkan pembentukan peraturan perundang-undangan pada kesadaran hukum masyarakat, sehingga dengan adanya landasan ini maka peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima dan berlaku dengan baik dalam masyarakat.

Ketiga, landasan politis.

“landasan politis dimaksudkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah memiliki dasar politik untuk mewujudkan kebijakan pemerintah”

Keempat, landasan yuridis.

Secara teknis penyusunan maka landasan yuridis suatu peraturan perundang-undangan dapat kita jumpai pada bagian konsideran terkhusus pada bagian “mengingat.”

Kelima landasan administratif.

Landasan administrative pada dasarnya bukanlah hal yang mutlak ada pada setiap peraturan perundang-undangan melainkan bersifat fakultatif, hal ini bisa saja ada pada bagian “memerhatikan” dalam konsideran apabila secara administrative sebelumnya telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

Sedangkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan pada bagian lampiran I, menjelaskan bahwa setiap peraturan perundang-undangan dalam pembentukannya harus memuat landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yakni:

a. Landasan Filosofis

“Landasan filosofis merupakan landasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945”. (lampiran I UU No. 12 Tahun 2011)

b. Landasan Sosiologis

“Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan Negara.” (lampiran I UU No. 12 Tahun 2011)

c. Landasan Yuridis

“Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada”. (lampiran I UU No. 12 Tahun 2011)

c) Asas Pembentukan Peraturan

Pembentukan peraturan yang baik maka selain berpatokan pada teori pembentukan peraturan perundang-undangan yang sebelumnya telah di jelaskan pada sub bab di atas, terdapat pula asas-asas yang harus di penuhi pada saat pembentukan peraturan perundnag-undangan, Maria Farida Indrati Soeprapto dalam bukunya menjelaskan bahwa asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dibagi menjadi 2 (dua) klasifikasi sebagaimana pandangan IC. Van Der Viles dan A. Hamid S. Attamimi Yakni asas-asas formal dan asas-asas materil (Maria Farida Indrati Soeprapto, 2010: 228)

Asas-asas formal dimaksud diatas meliputi :

- (1) asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*); (2) asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*); (3) asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*); (4) asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); (5) asas konsensus (*het beginsel van consensus*)” (Maria Farida Indrati Soeprapto, 2010: 228)

Sedangkan asas-asas materiil meliputi:

- “(1)Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*); (2) Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*); (3) Asas perlakuan yang sama dalam hokum (*het rechtsgelijkheids*

beginsel); (4) *Asas kepastian hukum (het rechtszekerheids beginsel)*; (5) *Asas pelaksanaan hokum sesuai keadaan individual (het beginsel van de individuele rechtbedeling).*” (Maria Farida Indrati Soeprpto, 2010: 228)

Secara normative pembentukan peraturan perundang-undangan di harapkan mampu menerapkan asas-asas tersebut diatas sehingga tercipta peraturan perundang-undangan yang baik serta penerapannya dapat berjalan dengan efektif dengan tercapainya tujuan dari diadakannya peraturan perundang-undangan tersebut.

Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut diatas merupakan konsep dasar pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, adapun yang dimaksud dengan kejelasan tujuan adalah kejelasan tujuan dalam arti tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut harus jelas, dengan adanya kejelasan tujuan tersbut maka peraturan perundang-undangan yang terbentuk berdaya guna dan berhasil guna. namun pembentukan peraturan perundang-undangan tidaklah dapat serta merta dibuat dan diterapkan dalam masyarakat dengan dasar adanya tujuan yang jelas saja, dilain hal pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah di buat oleh badan atau lembaga yang sah menurut hukum agar tidak terjadi kekacauan baik dalam pembentukannya maupun dalam pelaksanaanya. Selain daripada kedua hal tersebut diatas, Pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus memperhatikan kesesuaian antara jenis, hirarki dan mataeri muatan. Hal tersebut

dimaksudkan untuk menjamin adanya kepastian hukum baik dalam proses pembuatannya maupun dalam pelaksanaannya dalam masyarakat. secara normative produk hukum telah di tentukan dalam tata urutan berjenjang

Secara umum, asas dimaknai sebagai dasar dalam melakukan sesuatu, atau pedoman dalam bersikap dan berperilaku. Demikian pula halnya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, asas merupakan dasar dan pedoman dalam membentuk peraturan perundang-undangan sehingga asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah tertanam dengan baik dalam diri setiap pembentuk peraturan perundang-undangan sehingga produk perundang-undangan yang dibuat memiliki kualitas yang tinggi.

Sebelumnya telah di jelaskan bahwa terdapat beberapa landasan dalam membentuk peraturan perundang-undangan salah satunya ialah landasan filosofis yakni dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat nilai-nilai luhur yang menjadi cita-cita bangsa, nilai-nilai luhur tersebut secara sederhana merupakan nilai yang terkandung dalam Pancasila, bagi Negara kesatuan Republic Indonesia, Pancasila bukan hanya sebagai simbol negara melainkan dasar hukum tertinggi yang lahir dari keberagaman Indonesia sebagai pondasi sehingga setiap peraturan perundang-undangan haruslah merupakan cerminan dari nilai-nilai pancasila tersebut.

Selain asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah di jelaskan diatas, terdapat pula asas-asas pembentukan peraturan

perundang-undangan yang baik diantaranya (1) asas peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut yakni asas yang menghendaki bahwa perbuatan yang terjadi sebelum adanya peraturan perundang-undangan tidak dapat di hakimi dengan dibentuknya peraturan perundang-undangan tersebut; (2) Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi, hal ini sesuai dengan hierarki perundang-undangan yang dibuat secara berjenjang; (3) Peraturan Perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum artinya dalam hal terdapat dua peraturan mengatur hal yang sama maka penerapannya mengacu pada sifat kekhususan dari peraturan tersebut sehingga yang lebih khusus akan di jadikan patokan mengesampingkan yang bersifat umum; (4) Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan Perundang-undangan yang berlaku terdahulu artinya setelah diundangkannya peraturan yang baru maka akan menggantikan keberlakuan peraturan yang lama; (5) Peraturan perundang-undangan tidak dapat di ganggu gugat, dalam arti undang-undang merupakan cerminan dari keadilan yang harus diakui kebenarannya oleh semua pihak; dan (6) Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu termasuk sebagai sarana untuk memperoleh keadilan. (Febriansyah, 2016: 222- 223)

Selain asas-asas tersebut, materi muatan dari suatu peraturan perundang-undangan haruslah mencerminkan adanya asas-asas berikut:

1. Pengayoman yakni bahwa setiap peraturan perundang-undangan haruslah dibentuk guna menciptakan ketentraman dalam masyarakat.
2. Kemanusiaan yakni dengan adanya asas kemanusiaan ini peraturan harus senantiasa mengedepankan hak-hak warga Negara sebagai manusia yang utuh yang memiliki harkat dan martabat.
3. Kebangsaan yakni dengan semangat kebangsaan maka pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keberagaman bangsa Indonesia.
4. Kekeluargaan yakni bahwa peraturan perundang-undangan dibuat dengan dasar musyawarah mufakat demikian dengan materi muatannya.
5. Kenusantaraan yakni bahwa dengan asas ini maka peraturan perundang-undangan senantiasa mempertimbangkan seluruh daerah dengan proporsional.
6. Bhinneka tunggal ika, yakni bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengupayakan ada persatuan ditengah kenyataan bahwa Negara Indonesia adalah Negara yang majemuk.

7. Keadilan yakni bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengupayakan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yakni bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh memberikan keutamaan bagi seseorang atau kelompok tertentu dalam hukum dan pemerintahan.
9. Ketertiban dan kepastian hukum, artinya setiap peraturan harus mengupayakan lahirnya ketertiban dengan jalan memberikan kepastian hukum
10. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Artinya dalam materi muatan peraturan perundang-undangan harus bertujuan menciptakan harmoni dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dengan mendasarkan pada cita hukum Indonesia maka pengambilan gagasan pembentukan peraturan perundang-undangan akan senantiasa memberikan rasa ketentraman dan keadilan pada masyarakat, demikian pula dengan melaksanakan asas pembentukan peraturan perundang-undangan maka akan memberikan pengaruh pada keberlakuan peraturan tersebut dalam masyarakat.

Perjenjangan norma hukum Negara republik Indonesia sebagaimana hirarki peraturan perundang-undangan yang termaktub dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

berimplikasi pada pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana salah-satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang menghendaki adanya kesesuaian antara materi muatan dengan hirarki tersebut. Selain itu penempatan Pancasila sebagai sumber hukum tertinggi di Indonesia telah memberikan batasan-batasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai pedoman yakni (1). Pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengacu pada ideologi bangsa yakni Pancasila, (2). Pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengacu pada hukum dasar yakni pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 yang tak lain merupakan bentuk konkret dari Pancasila dan (3). UUD selaku hukum tertinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia telah menempatkan fondasi bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum, sehingga Pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasar tunduk pada asas Negara berdasar atas hukum dan pemerintahan berdasar pada hukum (konstitusi).

Berdasar pada tiga pedoman tersebut di atas maka dalam membentuk peraturan perundang-undangan terdapat beberapa prinsip sebagai turunan dari pedoman tersebut di atas. *Pertama*, Pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku; *Kedua*, Pencabutan, Penhapusan dan/atau Pengubahan suatu aturan dalam peraturan perundang-undangan hanya dapat dilakukan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang sederajat berdasarkan hirarki dan/ atau peraturan yang lebih tinggi; (3) berdasar pada prinsip

kedua tersebut maka Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baru (setelah diundangkan) maka peraturan perundang-undangan yang lama akan tergantikan dan peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah.

Sedangkan Asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik secara yuridis formal, hal tersebut terdapat dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2011 , tepatnya pada Pasal 5 yang meliputi:

1. Asas kejelasan tujuan, asas ini pada dasarnya menekankan bahwa setiap produk hukum yang dibuat harus memiliki tujuan yang jelas dan bisa dipahami maksud yang akan diharapkan atau dicapai.
2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, asas ini mengharuskan bahwa produk hukum yang dibuat di susun atau dibuat oleh lembaga yang memang memiliki kewenangan untuk mengusulkan atau mengajukan rancangan produk hukum yang akan dibuat. Sehingga pejabat pembentuk produk hukum itu adalah lembaga atau pejabat yang memiliki kewenangan. Dan produk hukum yang lahir dari pejabat atau lembaga yang tidak berwenang dapat dibatalkan atau batal demi hukum.
3. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas ini menjelaskan bahwa jenis produk hukum pada dasarnya berbeda-beda antara satu dengan yang lainnya, yang mana substansi dalam produk hukum itu sendiri juga tergantung dari hierarki dari peraturan perundang-undangan itu sendiri.

4. Asas dapat dilaksanakan, asas ini mengharapakan bahwa prodak hukum itu harus bisa diterima dan dilaksanakan oleh masyarakat. Sehingga penerapannya bisa berjalan dengan efektif. Hal ini sangat penting agar prodak hukum itu tidak menjadi prodak hukum yang mati suri, dengan demikian harus mempertimbangkan dari aspek, yuridis, dari aspek sosiologis, dan aspek filosofis.
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, maksuda dari asas ini bahwa prodak hukum itu harus memang ada, karena memang sangat dibutuhkan oleh masyarakat baik secara langsung mau pun tidan secara langsung. Selain itu prodak hukum itu juga harus bisa memberikan manfaat dalam menjadi pedoma dalam kehidupan bernegara, berbangsa, dan dalam kehidupan bermasyarakat.
6. Asas kejelasan rumusan, setiap prodak hukum itu harus sesuai dengan persyarata-persyaratan teknis dalam penyusunannya, pilihan istilan dan kata, bahasa ilmiah hukum, sistematis, mudah dimengerti dan tidak menimbulkan penafsiran yang beragam dalam penerapan atau pelaksanaanya.
7. Asas keterbukaan, artinya pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan secara terbuka. Hal tersebut dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui dan memperoleh informasi yang akurat serta dapat berpartisipasi demi terciptanya peraturan perundang-undangan yang memenuhi rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Dengan memperhatikan dan melaksanakan segala asas-asas dan prinsip-prinsip dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut diatas maka dengan demikian secara normative pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut telah terpenuhi, demikian pula dalam pelaksanaannya akan dapat memberikan dayaguna dan hasilguna dengan kata lain dapat memberikan manfaat baik bagi pemerintah selaku pemegang kekuasaan pemerintahan, penegak hukum dan masyarakat umum sebagai subjek hukum.

Selain itu, secara materiil, materi muatan suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan baik apabila dalam materi muatan peraturan tersebut memuat unsur pengayoman terhadap masyarakat Indonesia, menempatkan kepentingan Negara sebagai dasar utama, kebinekaan dan nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila sebagai falsafah, ideologi dan sumber hukum tertinggi, akan mampu memberikan rasa keadilan bagi masyarakat. Adapun nilai dasar tersebut ialah : (1) Nilai Ketuhanan, (2) Nilai Kemanusiaan, (3) Nilai Persatuan, (4) Nilai Musyawarah Mufakat, dan Nilai Keadilan.

Adapun penjabaran nilai-nilai Pancasila dalam suatu peraturan perundang-undangan setidaknya berupa jaminan atas hak asasi manusia terhadap warga negara sebagai manusia yang memiliki harkat dan martabat, selain itu peraturan perundang-undangan harus mampu memberikan jaminan kesetaraan atau persamaan dimuka hukum dan pemerintahan sehingga setiap warga Negara memiliki kesempatan yang sama dalam

berpartisipasi pada pembentukan peraturan perundang-undangan demikian pula dalam hal penerapan hukum di masyarakat setiap masyarakat memiliki kedudukan yang sama dan berhak mendapatkan perlakuan yang sama.

2.3. Peraturan Daerah

Dasar bahwa Indonesia adalah Negara yang berdasar atas hukum maka penyelegaraan pemeritahanan, baik pada tingkat pusat maupun daerah, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu hal yang sangat penting demi keberlangsungan pemerintahan dan pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah dalam mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI tahun 1945 . Peraturan Daerah (Perda) sebagaimana dalam hirarki peraturan perundang-undangan Indonesia dibagi menjadi perda provinsi, dan perda kabupaten/kota. Adapun peraturan daerah dibentuk oleh pemerintah daerah, (kepala daerah dan DPRD). Sebagaiman pembentukan Undang-Undang maka peraturan daerah sebelum berlaku juga terlebih dahulu di bahas dan disepakati oleh kepala daerah dan DPRD hingga pada akhirnya diundangkan dalam lembar daerah. (Armen Yasir, 2008 : 101)

Peraturan daerah menurut Pasal 236 Ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Perda dibentuk untuk penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/ Kabupaten/ Kota dan tugas pembantuan. Adapun Perda menurut Pasal 236 Ayat (3) undang-undang tersebut memuat materi berupa penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan kata lain Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam pembentukan peraturan daerah dengan berdasar pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan maka masyarakat memiliki hak untuk mendapatkan informasi terkait pembentukan suatu peraturan daerah dan diberi ruang untuk berpartisipasi sebagai bagian dari hak warga Negara yang di jamin oleh konstitusi. Adapun partisipasi masyarakat tersebut dapat berupa pemberian masukan melalui berbagai media terhadap materi muatan perda tersebut yang oleh masyarakat dapat disampaikan baik secara lisan maupun secara tertulis.

Secara teknis, peraturan daerah berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Sedangkan sebagai bentuk control pemerintah pusat atas pembentukan peraturan daerah maka pembentukan peraturan daerah harus disampaikan ke pemerintah pusat sesaat setelah ditetapkan sebagai perda, penyampaian tersebut dilakukan paling lama 7 hari setelah penetapan.

Perda sebagai bentuk peraturan memiliki materi bersifat umum dan cenderung abstrak sehingga untuk melaksankannya maka pemerintah daerah (kepala daerah) dapat membentuk aturan pelaksana baik berupa peraturan kepala daerah maupun dalam bentuk keputusan kepala daerah, dengan catatan bahwa peraturan kepala daerah dan/atau keputusan kepala daerah tidak boleh

bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi.

Tahapan akhir dari pembentukan produk hukum daerah (peraturan daerah dan peraturan kepala daerah) adalah dengan di undangkannya peraturan tersebut, setelah di undang maka peraturan tersebut telah siap untuk dilaksanakan dengan berdasar pada ketentuan-ketentuan yang ada dalam peraturan tersebut, adapun peraturan daerah diundangkan dengan cara dicatat pada lembaran daerah dan peraturan kepala daerah dicatat dalam berita daerah oleh sekretaris daerah tersebut.

Pengundangan suatu produk hukum daerah berimplikasi pada hak dan kewajiban pemerintah daerah untuk menegakkan aturan hukum yang tercantum dalam peraturan tersebut, dalam hal penegakan hukum, pemerintah daerah bisa saja menggunakan paksaan atas keberlakuan suatu peraturan daerah dengan bantuan satuan polisi pamong praja sebagai pilar penegak perодук hukum daerah.

Pasal 14 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur tentang materi muatan suatu peraturan daerah. adapun materi muatan suatu peraturan daerah secara umum adalah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang undangan yang lebih tinggi.

Terkait dengan muatan Perda Armen Yasir (Armen Yasir, 2008 :101) menjelaskan bahwa:

“Dalam penyelenggaraan Peraturan daerah dapat mengatur segala urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat daerah yang tidak diatur oleh pemerintah pusat sepanjang merupakan kewenangan atau penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang terkait kewenangan otonomi dan tidak bertentangan dengan peraturan perundangundnagan yang lebih tinggi.”

Dalam proses pembentukan produk hukum daerah maka terdapat prinsip utama yang harus di jadikan pedoman bagi pemerintah daerah, adapun prinsip-prinsip tersebut ialah:

- a. Harus ada kewenagan untuk membuat peraturan tersebut,
- b. Materi muatan haruslah sesuai dengan tingkatan atau hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ketentuan dalam UU no 12 Tahun 2011;
- c. Tertib Proses;
- d. Mendukung produk hukum yang hirarkinya lebih tinggi;
- e. Dapat di jalankan.

Sedangkan dalam aktivitas pemerintahan daerah, Peraturan Daerah memiliki fungsi seperti : (1) sebagai dasar dalam penyelenggaraan pada otonomi daerah dan juga pada tugas pembantuan; (2) merupakan peraturan drivasi atau turunan dari peraturan yang lebih tinggi dengan substansi yang tetap memperhatikan dari aspek kedaerahan masing-masing; (3) substansi dalam regulasi daerah tidak memuat kepentingan umum dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan yang

bersifat umum; (4) selain itu substansinya juga tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang memiliki kedudukan hierarki lebih tinggi (Maria farida indarti S,2007 :232).

2.4. Program Legislasi Daerah

Salah satu aspek yang tidak kalah pentingnya dalam pembentukan peraturan daerah ialah penyusunan dan penataan program legislasi daerah, penyusunan program legislasi daerah dilaksanakan dengan sistematis, memperhatikan skala prioritas dari pembentukan peraturan daerah tersebut setiap tahunnya (Yuliandri, 2009: 1)

Penyusunan program legislasi daerah dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai pemegang kekuasaan legislasi di daerah, adapun peraturan daerah dapat merupakan inisiatif kepala daerah yang bersumber dari unit-unit kerja di bawahnya atau bersumber dari inisiatif anggota dewan perwakilan rakyat daerah selaku pemegang kekuasaan legislasi daerah, ada dua pintu masuk tersebut merupakan perwujudan dari *sistem check and balances* di daerah (Armen Yasir, 2008 :155)

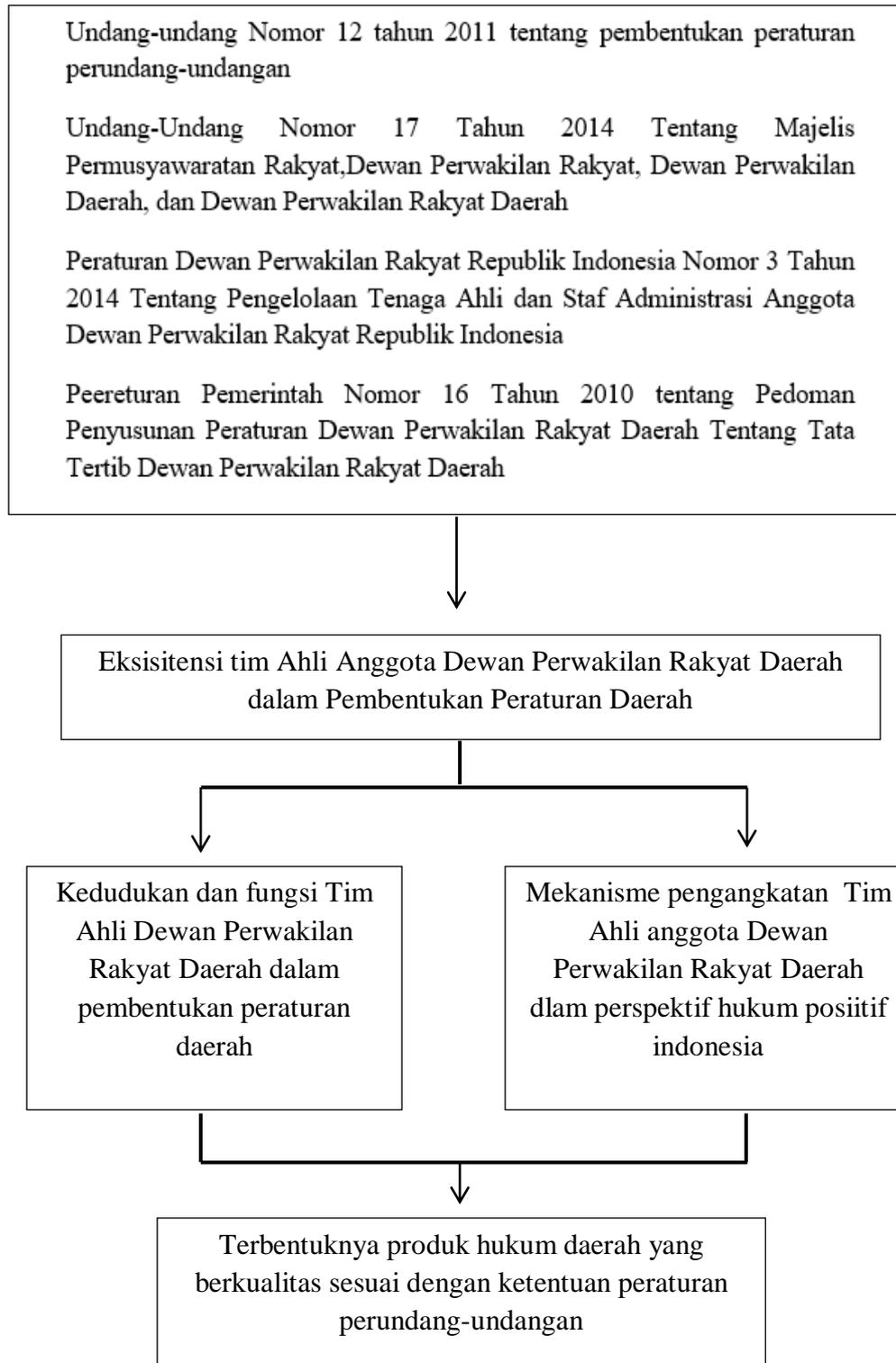
Menteri dalam negeri selaku kementerian yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pemerintahan daerah dalam kapasitas yang secara vertical berada diatas satu tingkat diatas dari pemerintah daerah (Kepala Daerah) memberikan penjelasan terkait pembentukan produk perda dengan menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, Adapun materi pokok yang diatur dalam ketentuan tersebut ialah sebagai berikut :

- a. Pada tahapan awal penyusunan produk hukum daerah yang bersumber dari inisiatif kepala daerah di mulai dari usulan masing-masing pimpinan satuan kerja perangkat daerah (sesuai dengan kebutuhan dan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing) atau dapat di delegasikan kepada biro hukum atau bagian hukum, yang selanjutnya dibentuk tim kerja antara satuan unit kerja perangkat daerah yang di ketuai satuan perangkat kerja pemrakarsa atau pejabat yang di tunjuk oleh kepala daerah dan kepala biro hukum atau kepala bagian hukum berkedudukan sebagai sekretaris;
- b. Tahapan selanjutnya ialah oleh tim kerja yang telah di bentuk, melakukan pembahasan yang bersifat prinsip mengenai objek yang diatur, jangkauan dan arah pengaturan dengan biro hukum atau bagian hukum dan satuan perangkat daerah;
- c. Hasil pembahasan oleh tim kerja tersebut kemudian diajukan kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah dalam bentuk rancangan produk hukum daerah yang secara administratif harus dibubuhi tanda tangan kepala biro atau bagian hukum dan pimpinan satuan kerja pemrakarsa hal ini dimaksudkan agar adanya pertanggung jawab oleh masing-masing pejabat terkait ;
- d. Sebelum disampaikan ke kepala daerah maka terlebih dahulu rancangan tersebut dilakukan pemeriksaan oleh sekretaris daerah, sehingga bisa saja sekretaris daerah meakukan perubahan yang di perlukan demi terciptanya produk hukum daerah yang baik ;

- e. Tahapan selanjutnya ialah penyampai rancangan produk hukum daerah / rancangan peraturan daerah oleh Kepala Daerah kepada DPRD untuk dilakukan pembahasan;
- f. Sedangkan Pembahasan rancangan Peraturan Daerah atau sebutan lainnya atas inisiatif DPRD dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi atau badan legislasi daerah di DPRD ke pimpinan DPRD dan selanjutnya oleh pimpinan DPRD disampaikan ke kepala daerah untuk selanjutnya di bahas bersama.
- g. Khusus untuk Provinsi Papua pembentukan peraturan daerah (Perda) atau dengan sebutan lain khusus untuk provinsi papua terdapat dua jenis peraturan daerah yakni perdasus dan perdasi , Perdasus dibuat dan di tetapkan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) bersama Gubernur dengan pertimbangan dan persetujuan Majelis Rakyat Papua (MRP). Penyusunan rancangan peraturan daerah dapat dibentuk komisi hukum Ad Hoc, sedangkan proses pembentukan Perdasi tidak berbeda dengan proses pembuatan Perda umumnya yakni di buat dan di tetapkan DPRP bersama Gubernur;
- h. Selain Provinsi Papua penerapan peraturan daerah berdasarkan keistimewaan dan kekhususannya juga di berikan ke pada provinsi nangroe aceh daerussalam, yakni dalam bentuk Qanun, adapun proses pembentukan Qanun tetap menggunakan ketentuan sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daereh, Perda dibuat

bersama oleh DPRD dan Gubernur, khusus dalam pembentukan Qanun yang berkaitan dengan syariat Islam hal ini di jelaskan dalam ketentuan Qanun provinsi Nanggroe Aceh Darusalam Nomor 9 Tahun 2003 tentang Hubungan Tata Kerja Majelis Musyawarah Ulama dengan eksekutif, legislatif dan instansi lainnya, dalam Qanun tersebut disebutkan bahwa “badan perangkat provinsi maupun badan legislatif daerah provinsi wajib memintakan masukan, pertimbangan dan saran dari Majelis Permusyawaratan Ulama”.

2.5. Kerangka Pikir



2.6. Defenisi Operasional

Tim Ahli adalah ahli yang bertugas memberikan pertimbangan kepada deawan perwakilan rakyat daerah baik yang oleh undang-undang disebut sebagai tim pakar maupun sebagai tenaga ahli

Ahli adalah orang yang memiliki kopetensi dibidang terttentu.

Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga yang dilekati fungsi legislasi di tingkat pusat

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga yang dilekati fungsi legislasi di daerah

Eksistensi adalah hal terkait keberadaan yang dalam penelitian ini penulis mengaitkannya dengan aspek kedudukan, funsi dan mekanisme rekrutmen

Kedudukan adalah penjelasan mengenai status dari sesuatu hal, yang dalam penelitian ini peneulis memaknai kedudukan sebagai penjelasn terkait status dari tim ahli dalam pemerintahan khususnya dewan perwakilan rajyat daerah kaitannya dalam pembentukan peraturan daerah.

Peaturan Daerah adalah salah satu produk hukum daerah yang dibentuk guna melaksanakan roda pemerintahan didaerah oleh pemerintah daerah yakni kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Jenis Penelitian

Tipe penelitian yang peneliti pakai dalam penyusunan skripsi ini adalah tipe penelitian yang bersifat normatif/doctrinal. Penelitian normatif ini merupakan jenis penelitian yang sangat mengedepankan data yang bersifat sekunder yang terdiri dari berbagai macam bahan hukum tersier, sekunder, dan bahan hukum primer. (Amiruddin dan Zainal Asikin, 2010 : 163). Permasalahan dalam penelitian ini akan ditinjau dari berbagai jenis bahan hukum yang ada, untuk memberikan penjelasan yang lebih sistematis dan ilmiah.

3.2. Pendekatan Penelitian

Ada beberapa pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari beberapa aspek mengenai masalah yang sedang dicobakan untuk dicari jawabnya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Peter Mahmud Marzuki, 2005 : 93).

3.3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer merupakan bahan

hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Sedangkan bahan-bahan hukum sekunder terdiri dari berbagai karya ilmiah atau literature yang telah terpublikasikan.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat. Dalam hal ini penulis menggunakan bahan hukum primer, yaitu UU No 12 Tahun 2011, UU No 17 Tahun 2014, Peraturan DPR RI No. 3 Tahun 2014, PP No. 16 Tahun 2010.

b. Bahan Hukum Yang Bersifat Sekunder

Untuk bahan hukum yang bersifat sekunder ini, merupakan bahan hukum yang bisa dijadikan dasar untuk mendapatkan penjelasan terkait dengan bahan hukum yang bersifat primer. Bahan hukum ini terdiri dari buku, jurnal, majalan, karya ilmiah, majalah , artikel dan lai-lain.

c. Bahan Hukum Tersier atau Penunjang

Untuk bahan hukum ini akan dijadikan sebagai pedoman atau petunjuk yang bisa memberikan penjelasan terkait dengan permasalahan yang diteliti.

3.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum diawali dari jenis pendekatan hukum yang digunakan. Adapun jenis pendekatan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Pendekatan undang-undang (*statute approach*), yang harus dilakukan adalah mencari peraturan perundang-undangan mengenai atau berkaitan dengan masalah hukum yang diteliti;
2. Pendekatan kasus (*case approach*), yang harus dilakukan adalah mengumpulkan putusan-putusan pengadilan mengenai masalah hukum yang dihadapi;
3. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yang harus dilakukan adalah menelaah unsur-unsur setiap pasal yang berkaitan dengan masalah hukum yang akan dipecahkan dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.

3.5. Analisis Bahan Hukum

Langkah-langkah dalam menganalisis bahan hukum yaitu sebagai berikut:

1. Pengumpulan bahan hukum. Bahan hukum yang dimaksud adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.
2. Penelusuran peraturan perundang-undangan. Yaitu melakukan penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah hukum yang ingin dipecahkan.
3. Melakukan pendekatan-pendekatan hukum. Pendekatan hukum yang dimaksud adalah pendekatan hukum undang-undang, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual.

4. Mengidentifikasi norma. Norma terdiri dari rangkaian konsep. Untuk memahami norma harus diawali dengan memahami konsep sehingga bisa dilakukan pendekatan konseptual.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Pengertian Tenaga Ahli, Tugas, dan Fungsi Tenaga Ahli

Untuk membahas terkait kedudukan, fungsi, dan mekanisme perekrutan tenaga ahli dan kelompok pakar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maka peneliti terlebih dahulu akan memberikan gambaran umum tentang apa yang dimaksud dengan tenaga ahli dan kelompok pakar pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai berikut :

a) Pengertian Tenaga Ahli

Keberadaan Tenaga ahli pada Dewan Perwakilan Rakyat secara hukum dapat kita jumpai dalam Peraturan DPR RI Nomor 3 Tahun 2014 yang mengatur tentang pengelolaan tenaga ahli dan staf administrasi DPR RI. Pada Pasal 1 Angka 3 disebutkan bahwa:

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

Berdasarkan pada bunyi pasal diatas, tenaga ahli pada DPR RI terbagi menjadi 3 (Tiga) yaitu :

1. Tenaga Ahli untuk Anggota,

2. Tenaga Ahli untuk Alat Kelengkapan Dewan, dan
3. Tenaga Ahli untuk Fraksi

Keberadaan tenaga Tenaga Ahli bagi Anggota, Alat Kelengkapan, dan Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat merupakan tenaga pendukung dalam pelaksanaan tugas-tugas Anggota, Alat Kelengkapan, dan Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat. Dukungan yang diberikan adalah berdasarkan kompetensi dan keahlian serta kebutuhan dari masing-masing unit tersebut diatas, dan adapun status tenaga ahli tersebut adalah Non-PNS dan sifatnya tidak tetap dalam artian bahwa keberadaan tenaga ahli pada lembaga legislative hanya berdasar pada kebutuhan .

b) Tugas dan Fungsi Tenaga Ahli

Tenaga ahli Sebagai tenaga pendukung dalam lembaga legislative, tenaga ahli dilekati tugas dan fungsi, hal ini dapat kita liat dalam ketentuan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia :

1. Dalam Pasal 29 diatur bahwa Tenaga Ahli Anggota bertugas:
 - a. mendampingi Anggota dalam rapat komisi atau Alat Kelengkapan Dewan dengan mitra kerja, kecuali dinyatakan tertutup;
 - b. menyusun telaah, kajian, analisis bagi Anggota terkait isu yang berkembang di daerah pemilihan Anggota;
 - c. menyusun telaah dan analisis berkaitan dengan fungsi DPR di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan;

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

- f. Mendampingi Alat Kelengkapan Dewan dalam melaksanakan kunjungan kerja dan membuat laporan hasil kunjungan kerja;
 - g. Menghimpun aspirasi masyarakat untuk disampaikan kepada Alat Kelengkapan Dewan;
 - h. Mengikuti perkembangan isu strategis yang dapat mempengaruhi kinerja DPR;
 - i. Memberikan masukan kepada pimpinan Alat Kelengkapan Dewan; dan
 - b. Melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Alat Kelengkapan Dewan secara berkala.
3. Dalam pasal 31 diatur bahwa Tenaga Ahli pada Fraksi DPR bertugas:
- a. Mendampingi rapat Fraksi;
 - b. Menyusun telaah dan analisis berkaitan dengan fungsi DPR di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan;
 - c. Menyiapkan bahan untuk keperluan Fraksi;
 - d. Membantu menyiapkan simpulan rapat Fraksi;
 - e. Menghimpun aspirasi masyarakat untuk disampaikan kepada Fraksi;
 - f. Mengikuti perkembangan isu strategis yang dapat mempengaruhi kinerja DPR;
 - g. Menyusun laporan hasil pelaksanaan tugas Fraksi;
 - h. Membuat daftar inventarisasi masalah pembahasan rancangan undang-undang;

- i. Memberikan masukan kepada pimpinan Fraksi;
- j. Membantu pelaksanaan seminar atau lokakarya (*workshop*) yang diselenggarakan oleh Fraksi;
- k. Melaporkan hasil tugasnya secara tertulis kepada Fraksi; dan
- l. Melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada pimpinan Fraksi secara berkala.

Tugas dan fungsi tenaga ahli Dewan Perwakilan Rakyat juga diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana tertuang pada Pasal-Pasal berikut :

- 1) Kelompok Pakar atau Tim Ahli

Pasal 299

- (1) Dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugas DPR, dibentuk kelompok pakar atau tim ahli yang diperbantukan, terutama untuk Anggota.
- (2) Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan dengan keputusan Sekretaris Jenderal DPR sesuai dengan kebutuhan atas usul Anggota.
- (3) Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas para ahli di bidang konstitusi, perundang-undangan,

ekonomi dan keuangan, dan berbagai bidang keahlian yang dibutuhkan oleh DPR.

- (4) Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) direkrut secara khusus oleh lembaga profesional.
- (5) Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara fungsional dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada DPR.
- (6) Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh sebuah sekretariat.
- (7) Pakar atau ahli yang diperbantukan kepada Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) direkrut secara khusus berdasarkan usul dari Anggota.
- (8) Pakar atau ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada Anggota yang bersangkutan.

Pasal 300

Kelompok pakar atau tim ahli dari DPR yang hadir dalam rapat DPR atas undangan pimpinan alat kelengkapan DPR yang bersangkutan memiliki hak berbicara atas permintaan ketua rapat.

2) Tenaga Ahli

Pasal 301

- (1) Tenaga ahli alat kelengkapan DPR, tenaga ahli anggota DPR, dan tenaga ahli Fraksi adalah tenaga yang memiliki keahlian tertentu yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi alat kelengkapan DPR, Anggota, dan Fraksi.
- (2) Rekrutmen tenaga ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh alat kelengkapan DPR, Anggota, dan Fraksi yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh Sekretaris Jenderal DPR.
- (3) Tenaga ahli alat kelengkapan DPR dan tenaga ahli Anggota ditetapkan dengan keputusan Sekretaris Jenderal DPR.
- (4) Tenaga ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada:
 - a. pimpinan alat kelengkapan DPR bagi tenaga ahli alat kelengkapan DPR;
 - b. Anggota bagi tenaga ahli Anggota; dan
 - c. pimpinan Fraksi bagi tenaga ahli Fraksi.

Pasal 302

- (1) Jumlah tenaga ahli bagi Anggota sekurang-kurangnya 5 (lima) orang sesuai dengan ruang lingkup tugas DPR.
- (2) Selain tenaga ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Anggota didukung oleh 2 (dua) orang staf administrasi.

- (3) Tenaga ahli Anggota tidak boleh memiliki hubungan darah atau kekeluargaan dengan Anggota yang bersangkutan dalam derajat ketiga.
- (4) Dalam satu kali periode masa bakti DPR, terdapat paling sedikit 1 (satu) kali kenaikan honorarium tenaga ahli dan staf administrasi Anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Tenaga ahli dan staf administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) direkrut oleh Anggota dan diusulkan kepada Sekretaris Jenderal DPR untuk ditetapkan dengan keputusan Sekretaris Jenderal DPR.

Pasal 303

- (1) Tenaga ahli Fraksi atau tenaga ahli Anggota mendampingi Anggota dalam rapat komisi atau alat kelengkapan DPR dengan mitra kerja, kecuali dinyatakan tertutup.
- (2) Tenaga ahli Fraksi atau tenaga ahli Anggota mendampingi Anggota dalam kunjungan kerja, kunjungan spesifik, atau inspeksi mendadak apabila diperlukan dan diputuskan dalam rapat komisi atau alat kelengkapan DPR.
- (3) Tenaga ahli Fraksi atau tenaga ahli Anggota melaporkan hasil tugasnya secara tertulis kepada Fraksi atau Anggota.

4.2. Kedudukan dan Fungsi Tenaga Ahli dan Tim Ahli atau Kelompok Pakar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Sebagaimana telah di jelaskan pada bab I, dimana DPRD telah memasuki era baru dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 yang kemudian di ganti dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 Tahun 2010 yang menyatakan keberadaan tenaga ahli, kelompok pakar, dan tim ahli pada DPRD. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) sampai saat ini, telah mengalami perubahan sebanyak 2 (Dua) Kali, dan terakhir diubah dengan ditetapkannya Undang-Undang No 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Perwakilan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau yang lazim disebut sebagai Undang-Undang MD3.

Adapun kedudukan dan fungsi Tenaga Ahli dan Kelompok Pakar atau Tim Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam peraturan perundang-undangan tersebut diatas, dapat di jabarkan sebagai berikut :

1. Tenaga Ahli

Pasal 34 PP No.16 Tahun 2010 dinyatakan bahwa setiap fraksi di DPRD dibantu oleh 1 (satu) orang tenaga ahli, yang paling sedikit memenuhi persyaratan seperti berikut :

- a. berpendidikan serendah-rendahnya strata satu (S1) dengan pengalaman kerja paling singkat 5 (lima) tahun, strata dua (S2) dengan pengalaman kerja paling singkat 3 (tiga) tahun, atau strata tiga (S3) dengan pengalaman kerja paling singkat 1 (satu) tahun;
- b. menguasai bidang pemerintahan; dan
- c. menguasai tugas dan fungsi DPRD.

2. Kelompok Pakar dan Tim Ahli

Pasal 117 ayat (1) dan (2) PP No.16 Tahun 2010 menyatakan bahwa:

- (1) Dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang DPRD, dibentuk kelompok pakar atau tim ahli dan
- (2) Kelompok pakar atau tim ahli paling banyak sesuai dengan jumlah alat kelengkapan DPRD.

Lebih jauh, Pasal 117 ayat (3) menyatakan bahwa:

- (3) Kelompok pakar atau tim ahli paling sedikit memenuhi persyaratan:
 - a. berpendidikan serendah-rendahnya strata satu (S1) dengan pengalaman kerja paling singkat 5 (lima) tahun, strata dua (S2) dengan pengalaman kerja paling singkat 3 (tiga) tahun, atau strata tiga (S3) dengan pengalaman kerja paling singkat 1 (satu) tahun;
 - b. menguasai bidang yang diperlukan; dan
 - c. menguasai tugas dan fungsi DPRD.

Sedangkan penjelasan Pasal 117 Ayat (4) PP 16 Tahun 2010 menyatakan:

“Ketentuan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa masa kerja kelompok pakar atau tim ahli tidak tetap atau sesuai dengan kegiatan yang

memerlukan dukungan kelompok pakar atau tim ahli. Dengan demikian pemberian honorarium kepada kelompok pakar atau tim ahli didasarkan pada kehadiran sesuai kebutuhan/kegiatan tertentu.”

Terkait kedudukan dan fungsi Tenaga Ahli Fraksi dan Kelompok Pakar/Tim Ahli DPRD, hal tersebut kemudian di pertegas kembali melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 161/4176/SJ perihal kedudukan Tenaga Ahli, Kelompok Pakar/Tim Ahli DPRD

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 disebutkan dalam pasal berikut :

Pasal 82

- (3) Fraksi didukung oleh sekretariat dan tenaga ahli.

Pasal 83

- (2) Dalam menjalankan tugasnya, alat kelengkapan DPR dibantu oleh unit pendukung yang tugasnya diatur dalam peraturan DPR tentang tata tertib.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 disebutkan dalam pasal berikut :

Pasal 82

- (4) Fraksi didukung oleh sekretariat dan tenaga ahli.

Pasal 83

- (3) Dalam menjalankan tugasnya, alat kelengkapan DPR dibantu oleh unit pendukung yang tugasnya diatur dalam peraturan DPR tentang tata tertib.

Dari keterangan yang termuat dalam ketentuan pasal-pasal di atas maka dapat di pahami bahwa kedudukan dan fungsi dari tim ahli, tenaga ahli dan kelompok pakar DPRD, ialah sebagai berikut :

1. Tenaga Ahli Fraksi, merupakan tenaga pendukung bagi fraksi yang memiliki keahlian khususnya sesuai dengan fungsi utamanya yakni untuk memberikan saran/ pertimbangan kepada Fraksi DPRD terkait dengan tugas dan wewenang DPRD dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah sesuai dengan kewenagannya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
2. Kelompok Pakar/ Tim Ahli DPRD merupakan tenaga pendukung bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Dengan demikian penggunaan istilah Tenaga Ahli dan Kelompok Pakar atau Tim Ahli DPRD pada Undang-Undang No 17 tahun 2009 tidaklah di cantumkan secara spesifik namun pada dasarnya dalam aspek kedudukan dan fungsinya memiliki perbedaan yang mendasar, dimana Tenaga Ahli berkedudukan sebagai Tenaga Pendukung bagi pelaksanaan tugas Fraksi sedangkan Kelompok Pakar atau Tim Ahli berkedudukan sebagai tenaga Pendukung bagi pelaksanaan tugas dan wewenag Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

4.3. Mekanisme Perekrutan Tim Ahli anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Perspektif Hukum Positif Indonesia

Dalam sub bab 4.1 diatas telah di bahas terkait kedudukan dan fungsi tenaga ahli dan kelompok pakar atau Tim Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di daerah khususnya pertauran daerah (PERDA), adapapun proses perekrutan atau pengangkatan, Tenaga Ahli Dan Tim Ahli atau Kelompok Pakar pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yakni sebagai berikut ;

1. Tenaga ahli

Aturan perekrutan tenaga ahli ini dapat kita temui dalam PP No. 16 Tahun 2010, sebagaimana tertuang dalam pasal berikut :

Pasal 34

- (1) Setiap fraksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 dibantu oleh 1 (satu) orang tenaga ahli.
- (2) Tenaga ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memenuhi persyaratan:
 - a. Berpendidikan serendah-rendahnya strata satu (S1) dengan pengalaman kerja paling singkat 5 (lima) tahun, strata dua (S2) dengan pengalaman kerja paling singkat 3 (tiga) tahun, atau strata tiga (S3) dengan pengalaman kerja paling singkat 1 (satu) tahun;
 - b. Menguasai bidang pemerintahan; dan
 - c. Menguasai tugas dan fungsi DPRD.

Berdasar pada ketentuan dalam pasal tersebut diatas maka dapat dipahami bahwa proses rekrutmen atau pengangkatan Tenaga Ahli Fraksi pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sepenuhnya berada di tangan masing-masing fraksi, hal ini dikarenakan tidak ada regulasi yang mengatur secara spesifik terkait mekanisme pengangkatan Tenaga Ahli Fraksi pada DPRD. Selain itu, ditetapkan dari aspek pengalaman calon para tenaga ahli dari setiap fraksi mensyaratkan dari aspek jenjang pendidikan dan aspek pengalamannya. Dan juga mensyaratkan dari aspek pemahaman tugas dan fungsi DPRD itu sendiri juga dari aspek penguasaan dibidang pemerintahan.

2. Tim Ahli atau Kelompok Pakar

Perekrutan tim ahli atau kelompok pakar ,hal ini tertuang dalam ketentuan Pasal 117 Ayat (4) dan (5) PP No. 16 Tahun 2010.

Daerah berikut :

Pasal 117

- (4) Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sesuai kebutuhan atas usul anggota DPRD.
- (5) Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan dengan keputusan sekretaris DPRD.

Dalam ketentuan pada Pasal tersebut diatas, ditegaskan bahwa Kelompok Pakar dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan diusulkan oleh anggota DPRD, dengan kata lain bahwa kelompok pakar bersifat tidak tetap

atau mengikuti program dan kebutuhan DPRD, dan proses rekrutmennya melalui pengusulan oleh anggota DPRD. Demikian Pula dalam PP Republik Indonesia No 18 Tahun 2017.

Pasal 20

- (1) Belanja penunjang kegiatan DPRD disediakan untuk mendukung kelancaran fungsi, tugas, dan wewenang DPRD berupa:
- a. Program, yang terdiri atas:
 1. Penyelenggaraan rapat;
 2. Kunjungan kerja;
 3. Pengkajian, penelaahan, dan penyiapan perda;
 4. Peningkatan kapasitas dan profesionalisme sumber daya manusia di lingkungan DPRD;
 5. Koordinasi dan konsultasi kegiatan pemerintahan dan masyarakat; dan
 6. Program lain sesuai dengan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD;
 - b. Dana operasional Pimpinan DPRD;
 - c. Pembentukan kelompok pakar atau tim ahli alat kelengkapan DPRD;
 - d. Penyediaan tenaga ahli fraksi; dan
 - e. Belanja sekretariat fraksi.

Pasal 20 ayat (1) huruf d menetapkan bahwa salah satu metode atau cara untuk menunjang tugas, wewenang, dan pelaksanaan dari fungsi DPRD itu sendiri harus menyediakan tenaga ahli untuk disetiap fraksi. Hal ini tentu tidak lain dan tidak bukan untuk meningkatkan pelayanan publik kepada rakyat.

Pasal 23

- (1) Kelompok pakar atau tim ahli alat kelengkapan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat(1) huruf c merupakan sejumlah tertentu pakar atau ahli yang mempunyai kemampuan dalam disiplin ilmu yang sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD yang tercermin dalam alat kelengkapan DPRD sesuai dengan kebutuhan DPRD atas usul anggota, pimpinan fraksi, dan pimpinan alat kelengkapan DPRD.
- (2) Kelompok pakar atau tim ahli alat kelengkapan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling banyak 3 (tiga) orang untuk setiap alat kelengkapan DPRD.
- (3) Kelompok pakar atau tim ahli alat kelengkapan DPRD diangkat dan diberhentikan dengan keputusan sekretaris DPRD sesuai dengan kebutuhan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Pembayaran kompensasi bagi kelompok pakar atau tim ahli alat kelengkapan DPRD didasarkan pada kehadiran sesuai dengan

kebutuhan DPRD atau kegiatan tertentu DPRD dan dapat dilakukan dengan harga satuan orang hari atau orang bulan.

- (5) Ketentuan mengenai besaran kompensasi kelompok pakar atau tim ahli alat kelengkapan DPRD diatur dalam Perkada dengan memperhatikan standar keahlian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal terkait masalah kelompok pakar dan juga kelompok ahli, tentu harus dilakukan berdasarkan dengan ketentuan hukum yang berlaku. Apa yang menjadi syarat dan ketentuan yang sudah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan harus mampu dilaksanakan dengan baik. Hal ini menjadi penting karena pakar dan ahli adalah penunjang fungsi dan tugas DPRD itu sendiri. Oleh karena itu tidak boleh pengadaan itu dilakukan berdasarkan dari aspek kesamaan kepentingan atau karena faktor kedekatan emosional.

Pasal 24 ayat (1) dan (2)

- (1) Tenaga ahli fraksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) huruf d merupakan tenaga ahli yang disediakan 1 (satu) orang untuk setiap fraksi dan mempunyai kemampuan dalam disiplin ilmu tertentu yang mendukung tugas fraksi serta diberikan kompensasi dengan memperhatikan standar keahlian, prinsip efisiensi, dan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.
- (2) Tenaga ahli fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan sekretaris DPRD.

Dari ketentuan hukum di atas, dapat dipahami bahwa mekanisme perekrutan tenaga ahli di DPRD harus dilakukan berdasarkan dengan ketentuan hukum yang ada dengan memenuhi persyaratan baik yang bersifat formal yaitu dari aspek pendidikan dan dari aspek materi berupa keahlian yang dimiliki untuk menjadi tim ahli di DPRD. Dari aspek kompensasi untuk pakar atau ahli dalam setiap fraksi juga harus memperhatikan dari aspek keahlian pada setiap ahli dan pakar itu sendiri.

Dari berbagai ketentuan yang telah dijelaskan di atas, tidak satu pun pasal yang menjelaskan dan menyebutkan bahwa pengadaan dan penerimaan pakar dan ahli itu sendiri didasarkan atas faktor kedekatan emosional karena keluarga, sahabat, atau bahkan balas budi. Akan tetapi untuk menghasilkan suatu pakar atau ahli yang profesional dan handal, maka proses pengadaan dan penerimaan pakar atau ahli itu sendiri juga harus profesional sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Salah satu cara untuk menghasilkan pakar dan/atau ahli yang profesional yaitu dengan cara keterbukaan dalam melakukan rekrutmen pakar dan ahli. Sehingga semua pihak yang memenuhi syarat bisa berkompetisi untuk menjadi tim pakar atau tim ahli untuk setiap fraksi itu sendiri. Hal ini sangatlah penting, karena untuk mendapatkan pakar dan/atau ahli sesuai dengan bidang dan kompetensi berawal dari keterbukaan dalam pengadaan pakar atau ahli. Dan juga sebaliknya jika pengadaan dan penerimaan itu hanya berdasarkan pada aspek kedekatan emosional yang lahir dari keluarga, sahabat, kerabat, atau balas jasa,

maka potensi lahirnya pakar atau ahli yang kurang berkompeten juga akan ada.

Meskipun tidak sepenuhnya benar, akan tetapi perlu suatu upaya yang nyata.

BAB V

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

1. Kedudukan dan fungsi Tenaga Ahli dan Kelompok Pakar atau Tim Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) secara spesifik di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, yang dipertegas dengan adanya Surat Edaran Mendagri RI No. 161/4176/SJ Tahun 2010, dengan ketentuan bahwa setiap fraksi di bantu oleh 1 (satu) orang tenaga ahli dan untuk Kelompok Pakar atau Tim Ahli di bentuk sesuai dengan kebutuhan anggota dewan perwakilan rakyat daerah yang di peruntukkan untuk membantu pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD dengan masa kerja yang tidak tetap atau sesuai dengan kegiatan. Berdasar pada ketentuan tersebut, jelas bahwa kedudukan dan fungsi dari tenaga ahli dan kelompok pakar atau tim ahli belum bisa memberikan dampak besar terhadap pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang DPRD mengingat DPRD memiliki tiga fungsi utama yakni legislasi, anggaran, dan pengawasan.
2. Mekanisme rekrutmen atau pengangkatan Tenaga Ahli dan Kelompok Pakar atau Tim Ahli sebagaimana yang diatur baik dalam undang-undang, maupun dalam peraturan pemerintah selaku pengaturan lebih lanjut dari undang-undang menyerahkan sepenuhnya kepada anggota DPRD.

5.2. Saran

1. Perlu adanya pengaturan yang lebih spesifik terkait kedudukan dan fungsi Tenaga Ahli, Kelompok Pakar atau Tim Ahli mengingat bahwa tugas dan fungsi serta wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) salah satunya dalam aspek legislasi di daerah yang merupakan sendi utama dari pelaksanaan otonomi daerah yang berdasarkan prinsip Negara hukum.
2. Perlu adanya pelaksanaan rekrutman tenaga ahli dan kelompok pakar atau Tim Ahli DPRD yang terbuka, dan serta bebas pengaruh anggota dewan perwakilan rakyat daerah sehingga Tenaga Ahli dan Kelompok Pakar atau Tim Ahli dapat bekerja sesuai dengan keahliannya dan terbebas dari kepentingan anggota DPRD.

DAFTAR PUSTAKA

- A.M. Fatwa dalam Ahmad Yani, 2011, Pembentukan Undang-undang dan Perda, RajawaliPers; Jakarta
- Achmad Ali, 2009, Mengungkap Teori Hukum dan Teori Peradilan, Kencana; Jakarta
- Achmad Ruslan, 2013, Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, Mahakarya Rangkang Offset Yogyakarta; Yogyakarta.
- Arsyad Mawardi, 2013, Pengawasan dan Keseimbangan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Rasail Media Group; Semarang.
- B.Hestu Cipto Handoyo, 2014, Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik, Cahaya Atma Pustaka; Yogyakarta.
- Bintan R. Saragih, 1991, Peranan DPR GR Periode 1965 dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Penerbit Universitas Padjadjaran Bandung; Bandung.
- BN.Marbun, 1992, DPR RI Pertumbuhan dan Perkembangan, PT. Gramedia Pustaka Utama; Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia ; Jakarta

- Maria Farida Indrati Soeprapto, 2010, Ilmu Perundang-Undangan :Jenis,Fungsi, dan Materi Muatan. Kanisius, Yogyakarta.
- Mexasai Indra, 2011, Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia, PT. Refika Adiatma; Bandung.
- Peter Mahmud Marzuki, 2015, Penelitian Hukum, Prenada Media group;Jakarta.
- Ridwan HR, 2013, Hukum Administrasi Negara, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Romi Librayanto, 2009, Ilmu Negara, Pustaka Refleksi; Makassar.
- Soerjono Soekanto, 2005, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, PT. Raja Grafindo Persada; Jakarta.
- Yuliandri, 2013, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan), Rajawali Pers; Jakarta.
- Laksono Fajar Dan Subarjo, 2006, Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden, Balai Pustaka. Jakarta.
- Yuliandri , 2009, Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Zainuddin Ali, 2005, Sosiologi Hukum, SinarGrafika; Jakarta.
- _____,2011, Metode PenelitianHukum, Sinar Grafika; Jakarta.

Perundang-Undangan :

Negara Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang
Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

_____, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis
Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan
Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

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

_____, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman
Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Internet :

<http://news.metrotvnews.com/read/2016/02/05/480174/formappi-ragukankualitas-tenaga-ahli-anggota-dpr>, diunduh pada tanggal september 2018

RIWAYAT HIDUP

Nama : Fresley M. Bowlie

Nim : H.11.15.33o

Fakultas : Hukum

Program Studi : Ilmu Hukum

Tempat Tanggal Lahir :

Nama Orang Tua :

- Ayah :
- Ibu :

Saudara :

- Kakak :-
- Adik :

Suami/Isteri :-

Anak :-

Riwayat Pendidikan :

No	Tahun	Jenjang	Tempat	Ket
1	2004- 2010	SD		Berijazah
2	2010 – 2013	SMP		Berijazah
3	2013 – 2016	SMA N		Berijazah
4	2015- 2020	Fak. Hukum	Universitas Ichsan Gorontalo	Berijazah