

# MENELISIK PERAN TENAGA AHLI ANGGOTA LEGISLATIF

Oleh: Yogi Setya Permana dan Pandu Yuhsina Adaba

## Abstract

*Performance of the parliament would be maximal if it's been back up with optimal support system. Part of the support systems is parliamentary expert staff. As a matter of fact, performance and role of the expert staffs as part of supporting Indonesia's parliamentary is not in optimal condition. The condition is due to absence of clear and detail regulation on the role and function of parliament expert staff. As a result of that condition, many distortions in role and function of expert staff has been daily fact in the parliament. This paper is to analyze that problem and give some recommendation related to the problem.*

## Latar Belakang

Lembaga legislatif (DPR) pasca-Orde Baru menerima banyak harapan yang disematkan kepadanya. Transisi politik pada tahun 1998 menyebabkan pendulum politik bergoyang dari *executive heavy* ke *legislative heavy*. Institusi kepresidenan begitu kuat pada masa Orde Baru (*executive heavy*). Berbeda dengan masa Orde Baru, DPR saat ini menjadi salah satu aktor penting dalam pembuatan kebijakan.<sup>1</sup> Eksekutif harus selalu menghitung kekuatan di DPR dalam setiap pembuatan kebijakan. Konteks politik yang sudah berubah menyebabkan munculnya harapan agar DPR mampu memaksimalkan fungsi dan kualitasnya. DPR yang kuat dan berpengaruh di antara lembaga negara lainnya merupakan prasyarat bagi konsolidasi demokrasi.<sup>2</sup>

Tebalnya harapan agar Indonesia memiliki DPR yang berkualitas tampaknya masih harus menempuh jalan panjang. Kekritisan dan pedasnya komentar politisi khususnya dari oposisi cukup berhenti di media saja dan tidak diiringi oleh produktivitas legislasi yang bermutu. Kinerja para politisi di parlemen yang sejatinya merumuskan undang-undang sering terpinggirkan dengan agenda politik transaksionalis. Energi para politisi dihabiskan untuk sibuk mengurus intrik politik yang kemudian menyisihkan kerja utama

dari para legislator tersebut. Terlebih dengan inkompetensi pada diri para legislator dengan bidang pekerjaan di DPR.<sup>3</sup> Ketidacakapan dan rendahnya kemampuan para legislator kemudian membuatnya tidak bisa mengimbangi birokrasi negara yang mendapat informasi dan data yang relatif lebih baik.<sup>4</sup>

DPR periode 2004–2009 menargetkan 288 rancangan undang-undang dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) namun yang berhasil disahkan menjadi undang-undang hanya 193.<sup>5</sup> Tentunya sisa 95 RUU menambah berat beban kerja DPR periode 2009–2014 yang kinerjanya tidak jauh berbeda. Hingga akhir Oktober 2010, DPR baru menuntaskan 14 RUU menjadi Undang-Undang dari target 70 RUU yang sebenarnya telah dipangkas menjadi 35 RUU sesuai dengan kesepakatan saat penutupan masa sidang IV Tahun sidang 2009–2010.<sup>6</sup>

Rendahnya produktivitas legislasi ini semakin mengurangi tingkat kepercayaan dan kepuasan publik terhadap institusi DPR. Ketidakefektifan publik terhadap kinerja DPR mencapai hampir 40% berdasarkan survei Lembaga Survei

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 44.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 48.

<sup>5</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), "Refleksi Kinerja Legislasi 2004–2009 Modal Perbaikan Legislasi ke Depan".

<sup>6</sup> Siaran Pers Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) tentang Evaluasi Kinerja Legislasi DPR Masa Sidang I Tahun Sidang 2010–2011.

<sup>1</sup> Ziegenhain dalam Marco Bunte & Andreas Ufen (Eds.), *Democratization in Post-Soeharto Indonesia*, (London: Routledge, 2009), hlm. 33.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 39.

Indonesia (LSI) per-Desember 2009.<sup>7</sup> Angka yang tidak jauh berbeda juga diperoleh dari hasil survei Indobarometer, yakni 36,2% publik yang tidak puas dengan kinerja DPR.<sup>8</sup> Angka ketidakpuasan tersebut adalah sinyal penting yang harus direspons cepat oleh para wakil rakyat dengan mencari solusi untuk peningkatan kinerja yang signifikan.

Stephen Sherlock menandakan bahwa sistem pendukung bagi kinerja DPR amat penting untuk peningkatan kinerja parlemen.<sup>9</sup> Legislator seharusnya mempunyai cukup dukungan analitis dan informasi terkait dengan tanggung jawab pekerjaannya. Seringkali legislator duduk di dalam komisi yang pekerjaannya berbeda dengan latar belakang profesi, keilmuan, dan keahlian. Hal itu menyebabkan mereka membutuhkan tenaga ahli yang kompeten di bidangnya untuk mengisi kekurangan tersebut. Staf ahli yang cakap dan berkemampuan baik akan sangat menunjang kerja para legislator dalam merumuskan kebijakan.

Undang-undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sudah memuat tentang keberadaan staf ahli anggota DPR. Hal ini kemudian diperjelas dengan aturan Tata Tertib DPR tahun 2009 pada Bab 21 tentang Sistem Pendukung yang menggariskan bahwa para anggota dewan diberikan fasilitas berupa staf ahli yang keberadaannya ditanggung oleh Setjen DPR. Staf ahli tersebut diangkat dan diberhentikan dengan keputusan Sekretaris Jenderal DPR sesuai dengan kebutuhan atas usul anggota. Aturan inipun kemudian diimplementasikan dengan mengadakan rekrutmen masif untuk posisi staf ahli anggota dewan. Lebih dari 550 orang direkrut untuk menjadi staf ahli yang ditempatkan pada setiap satu orang anggota dewan.

Studi ini ingin mengetahui peran yang dilakukan oleh para staf ahli anggota dewan serta problematikanya dalam rangka meningkatkan kinerja legislator. Staf ahli yang dimaksudkan dalam tulisan ini, yakni staf ahli atau tenaga

ahli pada tiap anggota dewan yang dibiayai atau ditanggung oleh Setjen DPR.

## Fungsi-fungsi Parlemen

Secara umum fungsi parlemen atau lembaga legislatif adalah fungsi legislasi dan kontrol. Dikatakan “secara umum” karena ada beberapa pemaknaan terhadap fungsi dari badan legislatif. Ramlan Surbakti merumuskan bahwa fungsi lembaga legislatif ada empat hal sebagai berikut: *Pertama*, membuat undang-undang bersama dengan pihak eksekutif yang inisiatifnya bisa berasal dari masing-masing pihak (lembaga legislatif atau eksekutif). *Kedua*, menyusun anggaran penerimaan dan belanja negara. *Ketiga*, mengawasi pelaksanaan undang-undang serta penerimaan dan pengelolaan anggaran negara. *Keempat*, memilih, menyetujui, atau mengusulkan seseorang atau lebih pejabat negara seperti yang dikehendaki konstitusi.<sup>10</sup>

Miriam Budiardjo menekankan fungsi lembaga legislatif ada dua, yakni *Pertama*, menentukan kebijakan dan membuat undang-undang. Untuk melaksanakan fungsi yang demikian maka anggota lembaga legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun pemerintah, dan hak budgeting. *Kedua*, fungsi kontrol, yakni menjaga dan mengawasi agar semua tindakan lembaga eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Untuk menjalankan fungsi kontrol ini maka lembaga legislatif mempunyai hak untuk bertanya, hak interpelasi, hak angket, dan mosi.<sup>11</sup>

Tiga fungsi legislatif menurut Patrick Ziegenhain adalah fungsi perwakilan, pengawasan, dan legislasi.<sup>12</sup> Fungsi perwakilan dimaksudkan bahwa lembaga legislatif sesungguhnya adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat sehingga harus mampu mengartikulasikan segenap aspirasi dan kepentingan warga masyarakat Indonesia. Fungsi legislasi adalah perwujudan asas negara berdasarkan hukum sehingga dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus ada payung

<sup>7</sup> Laporan Survei Lembaga Survei Indonesia (LSI), 9–15 September 2009, “Evaluasi Publik Terhadap DPR dan Ketua DPR Pilihan Masyarakat”.

<sup>8</sup> Kinerja DPR 2004–2009 Belum Memuaskan, *Vivanews*, 5 September 2009, diunduh pada 10 Maret 2010.

<sup>9</sup> Stephen Sherlock, *Proses Legislatif di Parlemen Indonesia (DPR): Isu, Permasalahan, dan Rekomendasi*, (Friedrich Naumann-Stiftung, 2005).

<sup>10</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Grasindo, 1992), hlm. 176.

<sup>11</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2001), hlm. 182–185.

<sup>12</sup> Ziegenhain dalam “Bunted an Ufen (Eds)...”, hlm. 37.

hukum terhadap aturan-aturan tertentu melalui undang-undang. Produktivitas dan kualitas legislasi dapat digunakan sebagai ukuran dalam menilai kinerja atau performa dari lembaga legislatif. Pengertian fungsi pengawasan tidak jauh berbeda dengan fungsi kontrol, yakni mengawasi pemerintah agar berjalan sesuai dengan aturan yang ada. Fungsi pengawasan adalah hal krusial yang harus diperhatikan sebagaimana negara yang baru mengalami transisi demokrasi.

## Sistem Pendukung Parlemen

Pasca-Orde Baru, harapan terhadap meningkatnya kinerja parlemen muncul dalam intensitas tinggi. Menguatnya peran parlemen diharapkan bisa menjadi penyeimbang eksekutif yang pada gilirannya akan menghasilkan kebijakan-kebijakan yang bermanfaat bagi rakyat. Sejalan dengan itu, dibutuhkan sistem pendukung parlemen yang baik.

Sistem pendukung parlemen yang baik merupakan prasyarat bagi kinerja lembaga legislatif yang maksimal dan memuaskan. Parlemen harus mempunyai cukup tempat untuk ruang kerja masing-masing legislator beserta staf atau tenaga ahlinya. Beberapa fasilitas dan kebutuhan penting yang harus disediakan lembaga legislatif kepada para anggotanya antara lain kantor, sekretariat, perpustakaan dan arsip, unit pelayanan riset, dan teknologi informasi.<sup>13</sup> IFES menulis laporan bahwa:

*“Parliament should have, at a minimum, the necessary infrastructure and technical assistance, including research capacity, adequate facilities and equipment to enable it to carry out its basic democratic functions.”*<sup>14</sup>

Salah satu komponen dari sistem pendukung kerja parlemen yang krusial adalah tenaga/staf ahli. Legislator harus memiliki cukup staf pendukung yang profesional dan kompeten guna membantu kerjanya. Kerja-kerja dari para staf atau tenaga ahli antara lain membantu legislator dalam menyusun legislasi, baik dalam pemenuhan

kebutuhan informasi, data, maupun berbagai macam dokumentasi. Staf juga mengerjakan perihal administrasi.

*“Parliament should be serviced by professional staff independent of the regular public service...Parliamentary staff performs duties such as assisting in bill drafting, tracking the status of bills in the legislative process, maintaining and in some cases designing web sites, producing and drafting documents about the legislature, undertaking accounting and various other clerkship duties”.*<sup>15</sup>

Tidak bisa dipungkiri bahwa kebutuhan akan staf atau tenaga ahli yang handal membutuhkan cukup biaya. Para tenaga ahli legislator tersebut harus selalu ditingkatkan kemampuannya sehingga mampu memenuhi tuntutan kerja. Pelatihan-pelatihan dan kursus perlu diselenggarakan secara berkelanjutan agar kompetensi mereka tetap maksimal. Staf atau tenaga ahli di parlemen harus berbeda dengan aparatus birokrasi yang lain. Promosi, seleksi, dan tugas mereka harus diatur secara jelas sesuai latar belakang keahlian, transparan, dan asas profesionalitas.

*“Parliamentary staff should be independent from other public service offices. Their selection, promotion, and discipline must be clearly and reflect merit-based criteria and transparent processes. Professional development opportunities and training should be offered to them. The longer support staff stay in parliament, the more it benefits the institution, especially as it may provide new legislators with the information and support necessary to adapt to their new functions faster.”*<sup>16</sup>

## Profesionalitas Tenaga Ahli

Identitas anggota legislatif adalah bersifat ganda. Legislator adalah wakil rakyat di parlemen maka digaji oleh negara. Di sisi lain, mereka adalah aktivis partai yang memiliki hubungan timbal balik dengan partai bersangkutan. Tenaga ahli legislator pun kemudian berada di tengah dua ayunan sifat tersebut. Pada satu sisi mereka adalah tenaga ahli yang dibayar oleh negara untuk bertugas membantu legislator dengan semua kerja keparlemenannya dan mengedepankan

<sup>13</sup> IFES, Global Best Practices: A Model Annual State of The Parliament Report, A Strategic Monitoring and Reporting Tool for Promoting Democratic Parliaments Worldwide, 2005, hlm. 27.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 27.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 28.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 28

profesionalitas namun di sisi yang lain mereka bekerja pada aktivis partai politik dengan segenap kepentingan politiknya.<sup>17</sup>

Tenaga ahli bertugas untuk membantu kerja legislator di parlemen. Mereka diharapkan mampu meningkatkan performa legislator dengan profesionalitas kerja yang dimilikinya. Kriteria profesionalitas yang digunakan oleh Paul Webb dan Robin Kolodny dalam konteks tenaga ahli yang mendukung kerja-kerja politik antara lain kompetensi, otonomi, mobilitas, aturan regulasi, dan komitmen.<sup>18</sup> Kompetensi jelas mutlak dibutuhkan. Kompetensi ini sesuai dengan yang dibutuhkan oleh *user* dan memiliki spesifikasi keahlian tertentu. Pengakuan terhadap kompetensi tersebut biasa dibuktikan dengan sertifikat atau gelar yang diberikan dari institusi yang berwenang. Para “profesional” tersebut juga tidak mudah untuk didikte oleh *user* karena mereka memiliki otonomi yang membedakannya dengan birokrat. Dengan memiliki standar keahlian dan otonomi tersebut maka para profesional relatif mempunyai kebebasan dalam memilih pekerjaan sehingga derajat mobilitasnya cukup tinggi.

Hal ini berbeda dengan staf legislator lain yang mendapatkan pekerjaannya atas dasar hubungan personal dan bukan karena profesionalitas. Staf legislator yang seperti ini memiliki derajat mobilitas yang rendah karena memiliki keterbatasan dalam “menjual” kemampuannya untuk digunakan oleh legislator yang lain. Para profesional tersebut juga memiliki regulasi sendiri sebagai standar etik dan kompetensi sebagai acuan normatif. Regulasi tersebut biasanya disusun ketika para profesional dalam politik tersebut bersepakat untuk mendirikan asosiasi. Hal ini seperti yang terjadi di Amerika, yaitu berdirinya *American Association of Political Consultant* sebagai organisasi yang menaungi para konsultan politik dan tenaga ahli (profesional). Berikutnya adalah komitmen terhadap profesi yang harus dipegang oleh para tenaga ahli. Kriteria-kriteria ini tidak ditemukan dalam staf di lingkungan partai politik yang masih

tradisional dan para aktivis partai yang menjadi wakil rakyat di parlemen.<sup>19</sup>

Akan tetapi, tenaga ahli dan profesionalitasnya memunculkan dilemanya sendiri. Rekrutmen yang berbasis teknokrasi ditengarai dapat memunculkan tenaga ahli yang visi dan ideologinya tidak sesuai dengan visi dan ideologi partai tempat legislator itu bernaung. Perekrutan hanya memperhatikan aspek kompetensi semata tanpa adanya dimensi loyalitas. Tenaga ahli hanya memperhatikan karir profesionalnya saja tanpa ada ikatan emosional dengan orientasi nilai yang dianut oleh partai padahal legislator adalah representasi partai di parlemen.<sup>20</sup> Akhirnya muncul ketegangan antara profesionalitas-nonideologi-meritokrasi dengan militansi kader-ideologis-loyalitas.

### **Kronologi Historis dan Narasi Yuridis Tenaga Ahli Anggota Dewan**

Sebenarnya sudah sejak 2003 Sekretariat Jenderal DPR menyediakan anggaran untuk pengadaan satu asisten pribadi bagi setiap legislator sebagai bagian dari *supporting system parliament* yang tujuannya untuk meningkatkan kinerja anggota dewan.<sup>21</sup> Asisten pribadi tersebut dibayar oleh sekretariat jenderal yang tentunya pendanaannya berasal dari APBN untuk membantu kerja-kerja legislator agar mampu memenuhi fungsi-fungsinya secara maksimal.

Aturan normatif tersebut ternyata bertemu dengan banyak distorsi pada implementasinya. Mayoritas legislator memanfaatkan fasilitas tersebut dengan cara yang tidak semestinya. Mereka mengangkat anggota keluarganya, seperti adik kandung, keponakan, saudara sepupu, atau saudara ipar serta teman dekat untuk dijadikan asisten pribadi. Banyak dari mereka yang diangkat tidak memiliki latar belakang kemampuan, keilmuan, maupun pengalaman yang mendukung kerja-kerja legislator. Akhirnya mereka tidak

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 339.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 340–341.

<sup>21</sup> Ziegenhain dalam “Bunted an Ufen (Eds.)...”, *Op. Cit.*, hlm. 44. Tenaga ahli lainnya yang disediakan oleh Sekretariat Jenderal DPR sebagai bagian dari *supporting system parliament* antara lain staf ahli badan legislatif, staf ahli fraksi, dan staf ahli komisi. Disediakan pula tenaga ahli dari Biro Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) untuk melayani kebutuhan legislator.

<sup>17</sup> Paul Webb dan Robin Kolodny dalam Katz & Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics*, (London: Sage, 2006), hlm. 338.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 338–339.

mengerjakan tugas sebagaimana mestinya misalkan ada yang menjadi supir dan lain-lain. Jamak ditemui bahwa pengangkatan asisten pribadi karena berdasarkan penampilan yang cantik atau tampan. Penyelewengan ini diperparah apabila legislator terkait duduk berada dalam bidang atau komisi yang tidak sesuai dengan latar belakang keilmuannya (inkompetensi).<sup>22</sup>

Kinerja legislator pun tidak membaik sesuai yang diharapkan. Lembaga legislatif pascarezim otoritarian ini belum menunjukkan pembuktian atas banyaknya harapan yang diberikan kepadanya. Produk legislasi yang dihasilkan dari tahun 1999 hingga 2004 hanya 139 yang tentunya jumlah ini jauh dibawah target serta mayoritas produk legislasi pun tentang pemekaran atau pembentukan daerah otonom baru.<sup>23</sup> Pada tahun 2005 DPR hanya bisa merampungkan 10 dari 55 RUU yang harus disahkan menjadi undang-undang.<sup>24</sup>

Pada tahun 2007, Sekretariat Jenderal DPR kembali memberikan fasilitas, yakni satu tenaga ahli kepada setiap legislator. Pengadaan pos tenaga ahli ini dimaksudkan agar mendongkrak kinerja lembaga legislatif yang belum membaik setelah diberikan anggaran untuk mengangkat satu asisten pribadi. Rekrutmen tenaga ahli dilakukan oleh Setjen DPR dengan mengadakan serangkaian tes administrasi, wawancara, dan psikologi.<sup>25</sup> Tenaga ahli tersebut statusnya kontrak selama setahun dan tiap tahunnya ada evaluasi. Gaji yang diberikan oleh Setjen DPR kepada tiap tenaga ahli adalah 7.500.000 rupiah per bulannya untuk 550 orang.

Payung hukum yang kuat untuk menaungi kebijakan pengadaan tenaga ahli baru ada pada tahun 2009, yakni dimasukkan dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Aturan tentang tenaga ahli tertuang dalam pasal 80 ayat 6 dan pasal 395 ayat 1 dan 2. Pasal 80 ayat 6 tersebut berbunyi, "Sekretariat Jenderal DPR menyediakan sarana,

anggaran, dan tenaga ahli guna kelancaran pelaksanaan tugas fraksi."

Sementara itu, pasal 395 ayat 1 dan 2 berbunyi:

*"(1) Dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang DPR dan DPD dibentuk kelompok pakar atau tim ahli yang diperbantukan terutama kepada anggota."*

*"(2) Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan dengan keputusan Sekretaris Jenderal DPR atau Sekretaris Jenderal DPD sesuai dengan kebutuhan atas usul anggota."*

Aturan perundang-undangan tentang tenaga ahli legislator ini diturunkan ke aturan yang lebih rendah dalam Aturan Tata Tertib DPR 2009 pada pasal 293 ayat 1-8 dan tambahan:

*"(1) Dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang DPR dibentuk kelompok pakar atau tim ahli yang diperbantukan terutama kepada 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."*

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 44.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 45.

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 45.

<sup>25</sup> Wawancara dengan Sophia Mardaningrum, Tenaga Ahli anggota legislatif dari PDIP (Edi Mihati). Wawancara dilakukan pada 11 Maret 2010 di Gedung Nusantara I Kompleks DPR/MPR.

*“(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.”<sup>26</sup>*

Mulai awal tahun 2011 Sekretariat Jenderal DPR menambah lagi fasilitas satu orang tenaga ahli untuk setiap legislator. Saat ini tiap satu legislator memiliki dua tenaga ahli yang dibiayai dari anggaran Setjen DPR. Wacana yang mengemuka adalah tenaga ahli tersebut akan ditingkatkan menjadi lima orang, baik secara bertahap maupun langsung. Wacana tentang penambahan tenaga ahli ini semakin menguatkan rencana pembangunan gedung baru DPR yang dianggap tidak bisa lagi menampung jumlah anggota dewan beserta para stafnya.

### **Rekrutmen, Problematika, dan Peran Tenaga Ahli Anggota Dewan**

Pada awal Januari 2011, Setjen DPR menambah satu orang untuk tenaga ahli anggota dewan yang sebelumnya hanya ada seorang tenaga ahli dan seorang asisten pribadi. Landasan hukum tentang keberadaan tenaga ahli anggota beserta peran kerjanya diatur secara khusus dalam Aturan Tata Tertib DPR 2009 pasal 293 ayat 7 dan 8. Dalam pasal-pasal tersebut dijelaskan bahwa anggota dewan memiliki otoritas untuk mengusulkan calon tenaga ahli sesuai dengan kebutuhannya. Tenaga ahli bertanggung jawab kepada anggota dan bisa diberhentikan oleh Setjen DPR atas usul dari anggota dewan. SK pengangkatan tenaga ahli berlaku kontrak selama setahun dan diselenggarakan evaluasi tahunan. Jika anggota dewan yang bersangkutan tidak mempermasalahkan kinerja tenaga ahli dalam evaluasi tahunan tersebut maka kontrak akan diperpanjang satu tahun yang akan datang.

Peran dan pekerjaan Tenaga Ahli (TA) dalam membantu kerja anggota dewan cukup bervariasi.

<sup>26</sup> Sebagai tambahan, 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.

Aturan tentang TA dalam Tata Tertib DPR 2009 yang cukup longgar dan tidak jelas memberikan batasan menyebabkan multi-interpretasi dalam peran dan pekerjaannya. Tatib DPR 2009 hanya menjelaskan tentang rekrutmen TA yakni sesuai dengan kebutuhan anggota dewan namun tidak mengatur secara rigid tentang peran, kerja, dan batasan-batasannya. Ketidakrincian aturan tentang peran dan pekerjaan ini pun memunculkan distorsi dalam pelaksanaannya. Aturan tentang rekrutmenpun sebenarnya juga belum jelas mengatur sehingga banyak ditemui penyimpangan dalam pelaksanaannya di lapangan.

### **Tenaga Ahli di Lingkungan Fraksi**

#### ***Pola Rekrutmen***

Masing-masing partai mempunyai mekanismenya sendiri dalam mengangkat tenaga ahli anggota. Hal ini disebabkan aturan tentang rekrutmen tenaga ahli di Tata Tertib DPR 2009 sebagai perangkat operasional belum mengatur secara jelas dan rinci tentang mekanisme perekrutan tersebut. Pengangkatan tenaga ahli anggota merupakan otoritas dari legislator terkait sesuai dengan kebutuhan. Sejumlah partai menafsirkan sendiri-sendiri bagaimana sistem rekrutmen itu didesain dan dilaksanakan. Sekretariat Jenderal DPR hanya mengurus persyaratan administrasi dari para kandidat tenaga ahli anggota yang mendaftar. Rekrutmenpun menjadi arena yang tertutup karena preferensi personal menjadi faktor penting. Kedekatan personal sering kali menjadi pertimbangan utama dibandingkan kompetensi. Akibatnya banyak tenaga ahli yang diangkat tidak memiliki kompetensi yang menunjang kerja legislator terkait. Kemudian praktik ketidaktepatan rekrutmen ini tidak bisa dikenai sanksi karena memang tidak ada klausul yang mengatur hal itu dalam aturan tentang tenaga ahli, baik di UU MD3 2009 maupun Tatib DPR 2009.

Banyak anggota legislatif yang mengangkat sanak kerabatnya sebagai tenaga ahli. Hampir di setiap partai dapat ditemukan fenomena sejenis. Bahkan ditemui juga pos tenaga ahli anggota tersebut diisi sopir pribadi dengan begitu gaji bulanan mereka memanfaatkan fasilitas dari negara. Pengangkatan sanak kerabat sebagai tenaga ahli anggota dianggap oleh sebagian kalangan

tenaga ahli anggota tidak menjadi masalah karena tidak melanggar aturan yang ada. Aturan tentang tenaga ahli anggota, baik pada UU MD 3 2009 maupun landasan operasionalnya dalam Tatib DPR 2009 memang tidak ada pasal yang mengatur pelarangan mengangkat sanak kerabat. Satu-satunya pertimbangan yang disebutkan dalam aturan tersebut adalah “sesuai kebutuhan anggota”. Akibatnya banyak legislator yang merekrut tenaga ahli anggota semau mereka sendiri. Celah yang ada dalam aturan tenaga ahli anggota dimanfaatkan oleh legislator untuk memfasilitasi kepentingan pribadi. Untuk menghindari pandangan negatif karena mengangkat sanak kerabat, terjadi pula praktik barter sanak kerabat untuk menjadi tenaga ahli anggota antarlegislator. Dua legislator saling bertukar anggota keluarga untuk dijadikan tenaga ahli. Praktik seperti ini ditemui di lingkungan Partai Golkar.

Problematika rekrutmen tenaga ahli anggota lainnya adalah distribusi atau penempatan tenaga ahli anggota. Para legislator kebanyakan tidak memiliki latar belakang keilmuan atau pengalaman yang sesuai dengan komisi di mana ia ditempatkan. Hal ini diperparah dengan pengangkatan tenaga ahli anggota yang latar belakang kemampuannya tidak sesuai dengan komisi saat legislator tersebut bertugas. Hal ini tercermin dari situasi yang dihadapi oleh salah satu tenaga ahli anggota di lingkungan PDIP. Pada awalnya ia bertugas untuk membantu legislator di Komisi II yang sesuai dengan latar belakang keilmuannya sebagai sarjana politik, yakni bidang pemerintahan dalam negeri, otonomi daerah, dan pendidikan. Kemudian atas dasar kebijakan partai, legislator yang terkait dipindahkan ke Komisi IX (kesehatan, tenaga kerja, transmigrasi, dan kependudukan) yang tentu saja tidak sesuai dengan kemampuan, baik legislator maupun tenaga ahli anggotanya. Akan tetapi, karena kedekatan personal dan intimitas sudah terjalin maka tenaga ahli tersebut dipertahankan. Mereka sendiri akhirnya mengaku cukup kesulitan untuk membantu kinerja legislator tersebut karena kompetensi yang tidak sesuai.

Tenaga ahli anggota mengetahui seluk beluk dapur politik, baik anggota dewan yang dibantu atau partai tempatnya mengabdikan. Para anggota dewan adalah representasi partai di parlemen

sehingga mereka juga aktivis partai. Jenis kelamin mereka kemudian adalah hermaphrodite karena selain legislator, juga pengurus partai. Tenaga ahli pun dilibatkan dalam urusan-urusan kepartaian sesuai dengan kebutuhan anggota dewan atau legislator terkait. Informasi-informasi yang didapatkan tenaga ahli seputar urusan partai tidak jarang tergolong rahasia dan cukup berbahaya bila jatuh kepada pihak-pihak luar. Dilema semacam inilah yang membuat profesionalitas kerja bukan hal mutlak dalam rekrutmen tenaga ahli, khususnya di lingkungan PDIP.<sup>27</sup>

Rekrutmen tenaga ahli anggota berasal dari kader partai juga dilakukan oleh Gerindra. Gerindra menjadikan pos tenaga ahli anggota sebagai ruang penampungan kader partai. Pos tenaga ahli anggota digunakan sebagai tempat untuk menampung gerbong-gerbong politik yang tidak terselamatkan atau para caleg yang gagal dalam pemilu. Dengan demikian, pengisian tenaga ahli anggota lebih dimaknai sebagai hasil dari kompromi dan negosiasi politik di internal partai. Preferensi politik menjadi pertimbangan utama. Akibatnya banyak tenaga ahli anggota tidak memiliki kompetensi yang sesuai dengan tugasnya. Otoritas anggota dewan dalam mengusulkan tenaga ahli tidak mutlak. Banyak pintu untuk bisa menjadi tenaga ahli anggota di antaranya dengan memanfaatkan lobi yang kuat dan kedekatan dengan pengurus partai di DPP.<sup>28</sup>

Berbeda dengan Gerindra, Partai Golkar, dan PDIP, di lain pihak PKS berusaha menerapkan sistem rekrutmen seprofesional mungkin, tetapi tetap dengan ketentuan yang diterima menjadi tenaga ahli anggota hanyalah kader partai. PKS membaca bahwa keberadaan tenaga ahli merupakan salah satu bagian dari rute politik kader partai dalam menapaki jenjang karir politik. Tenaga ahli juga bisa digunakan sebagai ruang untuk magang sebelum menjadi legislator.

<sup>27</sup> Kebijakan dari PDIP sendiri membebaskan para legislatornya untuk memilih tenaga ahli, baik yang berasal dari kader partai maupun profesional. Hal ini sesuai yang diungkapkan oleh Sophia Mardaningrum, tenaga ahli anggota legislatif dari PDIP (Edi Mihati). Wawancara dilakukan pada 11 Maret 2010 di Gedung Nusantara I Kompleks DPR/MPR.

<sup>28</sup> Wawancara dengan Yusak, tenaga ahli anggota dari Gerindra (Abdul Wahid). Wawancara dilakukan pada 23 Maret 2011 di Gedung Nusantara I Kompleks DPR/MPR.

Tenaga ahli anggota harus berasal dari kader partai karena PKS melihat bahwa kerja tenaga ahli merupakan kerja-kerja ideologis sehingga bukan urusan profesionalitas semata. Kerja dari tenaga ahli anggota terkait dengan *positioning* partai dalam ritme politik nasional. Rekomendasi yang mereka berikan bukan hanya berdasarkan kacamata akademis melainkan juga dari perspektif ideologis. Tenaga ahli anggota juga adalah pejabat struktural partai, baik di tingkat daerah maupun nasional sehingga rasa kepemilikan terhadap partai amatlah besar. Mereka melihat bahwa hantaman terhadap partai juga hantaman baginya.<sup>29</sup>

Sosialisasi tentang rekrutmen tenaga ahli gelombang kedua (Januari 2011) diumumkan secara terbuka namun khusus di internal partai. Fraksi membuka lowongan bagi kader partai untuk mendaftar menjadi tenaga ahli. Selain syarat formal administrasi dari Setjen DPR, partai mempunyai beberapa kualifikasi tertentu yang harus dipenuhi. Kader yang mendaftar harus melalui psikotes, tes tertulis, dan tes kompetensi. Tenaga ahli gelombang kedua ditujukan untuk mendukung *content* komisi sehingga faktor kompetensi menjadi penting walaupun harus kader partai. Mereka ditempatkan di komisi yang bidang pekerjaannya sesuai dengan keahlian tenaga ahli bersangkutan meskipun secara administrasi nama mereka didaftarkan sebagai tenaga ahli atas nama anggota dewan tertentu. Jika anggota dewan tersebut dipindah ke komisi lain, terkena Pergantian Antar Waktu (PAW), atau bahkan dipecat maka tenaga ahli *content* akan dicarikan atau diatasmakan anggota dewan yang lain di komisi yang sama. Dalam teknis pekerjaan, tenaga ahli gelombang kedua ini (*content*) bisa saja melayani selain legislator yang terikat secara administrasi namun semua kader partai yang duduk di dalam komisi. Hal ini dikarenakan tenaga ahli *content* fokus kepada pekerjaan komisi.

Legislator yang menerapkan pertimbangan profesionalitas tanpa melihat bahwa pos tenaga ahli anggota hanya boleh diisi oleh kader partai ditemui dari lingkungan Partai Demokrat. Rama-

ghan Pohan adalah legislator dari Partai Demokrat yang merekrut tenaga ahlinya bukan dari kader partai melainkan dari profesional murni. Tenaga ahli yang membantu kerja Ramadhan Pohan, anggota dewan di Komisi I, lebih dari jumlah yang disediakan Setjen DPR, yakni 22 orang beserta tim teknis pendukung. Ramadhan Pohan membiayai dari kantong pribadi sisa tenaga ahli yang tidak tertutup oleh dana dari Setjen DPR. Setjen DPR hanya membiayai satu asisten pribadi dan dua tenaga ahli tiap satu anggota dewan.

Tenaga ahli yang direkrut oleh Ramadhan Pohan berawal dari kontak-kontak pribadi dan kedekatan informal. Sesuai dengan aturan Tatib, ia mengajukan usulan kepada Setjen DPR tentang kandidat tenaga ahli anggota untuk disetujui. Meskipun berangkat dari kedekatan personal, para tenaga ahli yang direkrut berlatar belakang profesional. Mereka bukan berasal dari kader partai dan setelah menjadi tenaga ahlipun tidak harus bergabung dengan Partai Demokrat. Ramadhan berusaha untuk membedakan urusan politik kepartaian dan kerja-kerjanya sebagai legislator. Tenaga ahli direkrut untuk membantunya dalam bidang pekerjaan keparlemenan. Rekrutmen tenaga ahli merupakan otoritas dari legislator yang bersangkutan dan Partai Demokrat tidak memiliki hak untuk intervensi. Namun, pembedaan kerja politik kepartaian dan kerja keparlemenan amatlah tipis. Hal ini membuat tenaga ahli sedikit banyak mengetahui tentang urusan politik partai walaupun bukan termasuk kader.

### **Manajerial Kerja Tenaga Ahli Anggota**

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

<sup>29</sup> Wawancara dengan Arya, tenaga ahli anggota dari PKS (Mahfudz Sidik). Wawancara dilakukan pada 21 Maret 2011 di Gedung Nusantara I Kompleks DPR/MPR.



luar tugas partai atau parlemen, yakni melayani kepentingan pribadi.

Tenaga Ahli (TA) salah satu anggota dewan dari PDIP yang duduk di Komisi IX mengungkapkan bahwa peran dan kerjanya antara lain menyiapkan materi untuk rapat, kunjungan kerja, dan penyuluhan di lapangan.<sup>30</sup> TA juga sering untuk diajak diskusi oleh anggota dewan terkait dengan pekerjaan kepartaian.

Agenda kerja komisi IX yang tidak memiliki jadwal tentatif memunculkan masalah baginya. Manajerial agenda kerja komisi yang berbasiskan isu menyebabkan banyak rapat yang digelar mendadak dan insidental. Agenda kerja yang tidak terjadwal dengan baik tersebut mengakibatkan TA tidak bisa bekerja secara optimal dalam menyiapkan materi rapat dan tugas-tugas lainnya yang berkaitan dengan kerja-kerja komisi. Hal ini berujung pada kualitas legislasi atau *output* yang dihasilkan oleh komisi IX pun tidak sempurna dan prematur. Permasalahan agenda kerja yang tidak terjadwal seperti ini tidak ditemui sebelumnya di Komisi II yang membidangi masalah pemerintahan dalam negeri, otonomi daerah, dan pendidikan. Komisi II mempunyai jadwal tentatif bulanan yang bisa maju atau mundur sehingga pekerjaan anggota dewan dan tenaga ahlinya cukup terprogram secara teratur.

Peran kerja yang tidak jauh berbeda ditunjukkan oleh tenaga ahli anggota di lingkungan Partai Gerindra. Tenaga ahli anggota di lingkungan Partai Gerindra dibagi dua, yakni ada yang mengurus konstituen sesuai dapil dan satu yang mengurus dan menyiapkan materi rapat anggota dewan bersangkutan. Namun, tetap ada distorsi dalam pelaksanaannya. Sering ditemui tenaga ahli anggota yang melakukan *outsourc*e dengan mempekerjakan orang lain untuk melakukan tugas-tugasnya. Pemotongan honor tenaga ahli anggota juga acap kali terjadi.<sup>31</sup> Anggota

dewan yang jarang ke kantor membuat tenaga ahlinya pun juga jarang datang ke kantor.

Peran kerja yang detail dan terdesain dengan baikpun tetap ada di tengah maraknya penyimpangan-penyimpangan yang ada. Salah satunya dilakukan oleh Ramadhan Pohan yang berasal dari Partai Demokrat. Ramadhan Pohan memiliki sekitar 22 tenaga ahli yang dibiayainya sendiri dan direkrut serta dipekerjakannya secara profesional. Ramadhan Pohan mempunyai masing-masing satu tenaga ahli pada tiap bidang di Komisi I di mana ia bertugas, yakni pertahanan, komunikasi informasi, intelijen, dan hubungan internasional. Hubungan dengan media juga sudah disediakan tenaga ahli yang mengurusinya. Ada pula tenaga ahli yang disebut dengan tenaga ahli konstituen yang bertugas mengoordinasikan para *Liason Officer* (LO) di dapil. Ramadhan Pohan berangkat dari dapil 5 Jawa Timur yang meliputi Ngawi, Magetan, Trenggalek, Ponorogo. Di setiap kabupaten ada LO yang berwenang mengurus kebutuhan konstituen sehingga komunikasi dengan konsituen tidak melewati struktur partai yang ada di daerah. Ada pula tenaga ahli yang bertugas mengurus *content website* dan majalah *Garasi*. Dengan banyaknya tenaga ahli tersebut maka jatah dana sebesar Rp7,5 juta untuk gaji bulanan tiap satu tenaga ahli yang dibiayai Setjen DPR dipotong untuk didistribusikan sebagai subsidi untuk tenaga ahli yang lain. Kebijakan pemotongan gaji ini merupakan bagian dari manajerial tenaga ahli yang diputuskan oleh Ramadhan Pohan. MURI memberikan dua penghargaan, yakni politisi yang memiliki *website* yang memuat aktivitas keparlemenan pertama dan politisi pertama yang menerbitkan majalah bulanan tentang kegiatannya sebagai wakil rakyat. Tenaga-tenaga ahli tersebut didukung oleh tim pendukung yang bertugas membantu sesuai dengan kebutuhan. Pembentukan tim tenaga ahli dan pengaturan pembagian kerja disupervisi oleh Andrinof Chaniago dan Anis Baswedan. Kedua akademisi tersebut yang merancang postur dan sistem kerja dari tim tenaga ahli Ramadhan Pohan.<sup>32</sup>

Gedung Nusantara I Kompleks DPR/MPR.

<sup>30</sup> Wawancara dengan Sophia Mardaningrum, Tenaga Ahli anggota legislatif dari PDIP (Edi Mihati). Wawancara dilakukan pada 11 Maret 2010 di Gedung Nusantara I Kompleks DPR/MPR. Atas kebijakan partai, Anggota Dewan Edi Mihati dipindahkan dari Komisi II ke Komisi IX yang mengurus masalah kependudukan, tenaga kerja, kesehatan, dan transmigrasi. Kepindahan tersebut juga mengakibatkan Tenaga Ahli anggota yang bersangkutan untuk mengikuti kepindahan ke Komisi IX sesuai dengan kebijakan fraksi PDIP.

<sup>31</sup> Wawancara dengan Yusak, Tenaga Ahli anggota dari Gerindra (Abdul Wahid). Wawancara dilakukan pada 23 Maret 2011 di

<sup>32</sup> Wawancara dengan Irwan Supriadi Rambe, Koordinator tenaga ahli Ramadhan Pohan (fraksi Partai Demokrat). Wawancara dilakukan pada 15 Maret 2011 di Gedung Nusantara I Kompleks DPR/MPR.

Irwan Supriadi Rambe sebagai koordinator tenaga ahli Ramadhan Pohan bertugas untuk menyusun *talking points*, *summary*, dan substansi *press release* yang akan dieksekusi oleh tim pendukung. Penyusunan tersebut dengan mendengarkan masukan dari para tenaga ahli di tiap bidang. *Talking points* adalah poin-poin pegangan atau acuan Ramadhan Pohan dalam mengomentari isu-isu politik, baik yang dilon-tarkan dalam rapat-rapat parlemen maupun di media. Contohnya ketika Ramadhan Pohan akan merespons tentang pemberitaan *The Age*, tim tenaga ahli yang dikoordinatori Irwan Rambe menyusun *talking points* yang berisi analisis tentang profil koran *The Age*, profil wikileaks, efek strategis pemberitaan *The Age*, respons berbagai aktor, pengalaman negara lain “korban” wikileaks, kesimpulan, dan ditutup dengan rekomendasi *positioning* dalam *talking points* serta materi *press release*. *Summary* merupakan catatan atas rapat-rapat keparlemenan yang diikuti oleh Ramadhan Pohan. Catatan tersebut berisi pertanyaan dan pernyataan yang dikeluarkan oleh Ramadhan Pohan sepanjang rapat serta kesimpulan yang dihasilkan.<sup>33</sup>

Sistem pengelolaan tenaga ahli anggota yang berbeda ditunjukkan oleh PKS. Partai memegang otoritas dalam manajerial kerja tenaga ahli mulai dari distribusi penempatan TA, *capacity building*, peran kerja, evaluasi, dan lain-lain. Legislator dari PKS harus menaati kebijakan dari partai terkait dengan tenaga ahli anggota. Sesuai dengan kebijakan partai, tenaga ahli anggota yang pertama menempel pada anggota, sedangkan tenaga ahli anggota gelombang kedua (yang diangkat pada Januari 2011) ditentukan sebagai tenaga ahli *content* yang menempel pada komisi. Tenaga ahli anggota yang pertama membantu sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh legislator sehingga sering kali juga dilibatkan dalam masalah pribadi. Jika legislator yang bersangkutan dipindah ke komisi yang lain maka tenaga ahli yang ditempelkan pada anggota ini akan mengikuti ke mana legislator tersebut bertugas. Kalaupun legislator dipecat atau di-PAW maka partai akan mengevaluasi

kinerja tenaga ahli yang menempel kepada anggota tersebut. Jika kinerjanya baik maka akan ditempelkan kembali kepada legislator yang lain. Pendistribusian tenaga ahli, baik yang pertama maupun kedua, merupakan otoritas partai.

Secara berkala tiap tiga bulan sekali kinerja tenaga ahli anggota dievaluasi. Kriteria-kriteria penilaian, seperti tingkat kehadiran yang dibuktikan dengan *finger print*. PKS mengklaim bahwa penggunaan *finger print* untuk merekam kehadiran tenaga ahli belum dipraktikkan di partai-partai yang lain. Tingkat kehadiran menjadi ukuran penilaian yang penting karena ini menunjukkan loyalitas kepada partai. Peningkatan kompetensi tenaga ahli diberikan oleh partai secara berkelanjutan. Pertama kali setelah mereka diangkat menjadi tenaga ahli, mereka langsung disertakan dalam *workshop* tentang *legal drafting*, *policy recommendation*, *media relation*, dan keterampilan-keterampilan profesional lainnya yang mendukung pekerjaan. Mereka juga diberikan pelatihan-pelatihan untuk mengelola seminar dan sebagainya. Partai cukup memberikan perhatian terhadap keberadaan tenaga ahli anggota karena mereka bekerja untuk partai bukan anggota dewan semata

### Dilema Profesionalitas atau Kader

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

Pengisian pos tenaga ahli anggota oleh kader partai atau profesional cukup menciptakan suatu dilema tersendiri. Anggota dewan membutuhkan tenaga ahli yang berkompeten sehingga acap kali memilih para profesional yang sudah berpengalaman di bidangnya. Namun, ciri-ciri dari profesional adalah otonomi dan mobilitas.<sup>34</sup> Mereka tidak mudah untuk didikte oleh *user* karena mereka memiliki otonomi yang membedakannya dengan birokrat. Mereka sudah mempunyai orientasi, nilai, dan tujuan berkarir yang tidak mudah untuk diubah oleh *user*. Mereka

<sup>33</sup> Wawancara dengan Irwan Supriadi Rambe, Koordinator tenaga ahli Ramadhan Pohan (fraksi Partai Demokrat). Wawancara dilakukan pada 15 Maret 2011 di Gedung Nusantara I Kompleks DPR/MPR.

<sup>34</sup> Paul Webb dan Robin Kolodny dalam Katz & Crotty, *Op.Cit.*, hlm. 338

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

Profesionalitas ini dapat dilihat dari tenaga ahli anggota yang melayani Ramadhan Pohan dari Partai Demokrat. Tenaga ahli bersangkutan merupakan para profesional yang memiliki kompetensi dan bekerja sesuai kontrak. Tenaga ahli anggota memiliki kebebasan untuk memilih orientasi politik atau ideologinya masing-masing sehingga tidak bisa diwajibkan untuk menjadi kader Partai Demokrat. Hubungan atau ikatan tenaga ahli hanya dengan anggota dewan yang mempekerjakannya. Dengan begitu partai tidak turut campur mengurus keberadaan para tenaga ahli tersebut. Partai tidak berkepentingan untuk meningkatkan kompetensi TA lewat pelatihan-pelatihan atau *workshop-workshop* yang diadakan. Otoritas mutlak untuk evaluasi kinerja tenaga ahli anggota hanya ada di tangan anggota legislatif.

Dilemanya adalah jika tenaga ahli anggota yang berasal dari profesional dengan otonomi dan mobilitasnya mengetahui sedikit banyak tentang dapur politik partai bersangkutan kemudian pindah untuk bekerja di partai lain maka tidak ada jaminan bahwa informasi tentang partai sebelumnya tidak bocor. Bagi sebagian partai yang lain tenaga ahli anggota haruslah kader partai sehingga loyalitas terjamin. Tenaga ahli anggota bekerja bukan saja untuk melayani anggota dewan namun institusi yang lebih besar, yakni partai.

Berbeda dengan Demokrat, PKS mengharuskan untuk yang menjadi tenaga ahli anggota adalah kader serta bahkan harus yang menjadi pengurus struktural dalam organisasi partai. PKS memaknai tenaga ahli anggota sebagai bagian dari rute karir politik kader. Kerja-kerja dari tenaga ahli pun adalah kerja ideologis bukan profesional semata. Hal ini karena kerja dari tenaga ahli anggota tidak bisa dilepaskan dari *positioning* partai terhadap isu politik yang berkembang dan konstelasi politik. Tenaga ahli anggota tidak hanya memberikan pembacaan terhadap situasi atau pemberian rekomendasi yang sesuai dengan standar akademik namun menekankan juga terhadap nilai ideologi yang dianut sebagai landasan dalam pemilihan sikap. Tenaga ahli anggota di lingkungan PKS bukan hanya melayani anggota namun juga melayani partai. Mereka memiliki rasa kepemilikan yang kuat atas partai.

Gerindra juga mengeluarkan kebijakan bahwa tenaga ahli anggota harus dari kader partai. Akan tetapi, pertimbangan pengangkatan kader menjadi tenaga ahli lebih didorong oleh motif kompromi dan politik akomodasionis. Alhasil pengangkatan tenaga ahli anggota menjadi lahan politik transaksional dan bukan bertujuan demi peningkatan kualitas anggota dewan.

Tantangan bagi partai yang mengisi pos tenaga ahli anggota dengan kadernya harus menjamin bahwa kader-kader yang diangkat tersebut memiliki kompetensi dan didistribusikan ke komisi-komisi yang sesuai dengan latar belakang keilmuannya. Jangan sampai pengisian tenaga ahli anggota oleh kader hanya dimaknai sebagai proses politik transaksional yang akhirnya akan mengesampingkan tujuan dibentuknya tenaga ahli anggota itu sendiri. Kualitas anggota dewan harus menjadi orientasi utama sehingga akan meningkatkan kualitas kerja parlemen.

## Kesimpulan

Kurang jelas dan rincinya aturan tentang tenaga ahli anggota, baik melalui UU MD3 maupun aturan Tata Tertib DPR 2009 menyebabkan munculnya distorsi dalam pelaksanaan. Dalam UU MD3 sebagai payung hukum tertinggi tentang tenaga ahli hanya menyebutkan “kelompok pakar” dan “tim ahli” pada pasal 80 dan 395. Jadi,

belum ada penyebutan secara definitif tentang keberadaan tenaga ahli anggota. Kemudian Tatib DPR 2009 yang asumsinya adalah penjabaran dari UU tersebut sehingga bisa lebih operasional ternyata juga tidak menjelaskan secara rinci tentang keberadaan tenaga ahli anggota. Pasal 293 ayat 7 dan 8 Tatib DPR 2009 hanya mengatur bahwa tenaga ahli direkrut berdasarkan usul anggota dan bertanggung jawab terhadap anggota dewan bersangkutan. Namun, mekanisme rekrutmennya, peran, dan fungsi dari tenaga ahli anggota tidak dijelaskan.

Ketidakjelasan aturan operasional tenaga ahli anggota ini memicu penafsiran dan pemakaian yang beragam, baik dari anggota dewan maupun partai politik. Banyak anggota dewan yang kemudian mengangkat sanak saudaranya sebagai tenaga ahli anggota yang honor per bulannya ditanggung negara tersebut. Bahkan ada tenaga ahli yang melakukan *outsourcing* dengan mempekerjakan orang lain untuk melakukan tugas-tugas tenaga ahli. Perilaku-perilaku tersebut tidak bisa dimaknai sebagai pelanggaran karena di dalam aturan pun tidak ada larangan untuk berbuat demikian. Aturan tentang tenaga ahli anggota ini banyak memiliki celah yang bisa menimbulkan konsekuensi negatif bagi pembelajaran keparlemenan di Indonesia.

Aturan tentang keberadaan tenaga ahli anggota perlu diperinci dan dipertegas. Jika aturan operasional tentang tenaga ahli anggota tersebut masih belum jelas maka rencana penambahan tenaga ahli anggota dari dua menjadi lima pun akan menjadi percuma. Pasti banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan dan hanya mem-

boroskan anggaran negara. Tenaga ahli sebagai bagian dari *supporting system parliament* harus diperjelas peran dan tugasnya.

## Daftar Pustaka

- “Evaluasi Publik Terhadap DPR dan Ketua DPR Pilihan Masyarakat”. Laporan Survei Lembaga Survei Indonesia (LSI): 9–15 September 2009.
- IFES, Global Best Practices. 2005. *A Model Annual State of The Parliament Report, A Strategic Monitoring and Reporting Tool for Promoting Democratic Parliaments Worldwide*.
- “Kinerja DPR 2004–2009 Belum Memuaskan”, *Vivanews*, 5 September 2009, diunduh pada 10 Maret 2010.
- Katz & Crotty (Eds). 2006. *Handbook of Party Politics*. London: Sage.
- Miriam Budiardjo. 2001. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Ramlan Surbakti. 1994. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.
- Refleksi Kinerja Legislasi 2004–2009: Modal Perbaikan Legislasi ke Depan (PSHK), dalam [www.pshk.org](http://www.pshk.org), diunduh pada 5 April 2011.
- Sherlock, Stephen. 2005. *Proses Legislatif di Parlemen Indonesia (DPR): Isu, Permasalahan, dan Rekomendasi*. Friedrich Naumann-Stiftung.
- Siaran Pers PSHK tentang Evaluasi Kinerja Legislasi DPR Masa Sidang I Tahun Sidang 2010–2011.
- Ziegenhain dalam Marco Bunte & Andreas Ufen (Eds.). 2009. *Democratization in Post-Soeharto Indonesia*. London: Routledge. 2009.