

PENGUATAN KAPASITAS LEGISLASI DPRD MELALUI EKSISTENSI TENAGA AHLI DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH

Mangasi L. Simanihuruk

Universitas Simalungun, Pematangsiantar, Indonesia.

mangasil80@gmail.com

Abstract

Regional autonomy requires the Regional People's Representative Council (DPRD) to exercise its legislative function effectively, particularly in formulating regional regulations that are legally coherent, responsive to local needs, and consistent with higher legislation. In this context, the existence of expert staff is important because DPRD members do not necessarily possess sufficient technical and legal expertise to support the entire legislative process. This study aims to analyze the normative position and institutional role of expert staff in supporting the legislative function of DPRD and to identify the normative-institutional obstacles that limit their effectiveness. This research employs normative juridical methods using statutory and conceptual approaches. The legal materials consist of primary, secondary, and tertiary legal materials, which are analyzed qualitatively through institutional analysis. The findings indicate four principal obstacles: limited understanding of the legislative function, inadequate human-resource capacity, ineffective communication between DPRD members and expert staff, and weaknesses in recruitment and selection mechanisms. The novelty of this study lies in constructing these obstacles as institutional problems rather than merely individual deficiencies and in proposing an institutional strengthening model based on competency standards, transparent recruitment, functional coordination, and continuous capacity development. Strengthening expert staff is therefore necessary not merely as administrative support but as an institutional mechanism for improving the quality, consistency, and accountability of DPRD legislative functions.

Keywords: DPRD; Expert Staff; Legislative Function; Regional Autonomy; Institutional Capacity.

Abstrak

Pelaksanaan otonomi daerah menuntut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mampu menjalankan fungsi legislasi secara efektif, khususnya dalam pembentukan peraturan daerah yang harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta responsif terhadap kebutuhan masyarakat daerah. Dalam konteks tersebut, eksistensi Tenaga Ahli memiliki arti penting karena anggota DPRD tidak selalu memiliki kompetensi teknis dan keahlian hukum yang memadai untuk mendukung seluruh tahapan pembentukan peraturan daerah. Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan normatif dan peran kelembagaan Tenaga Ahli dalam mendukung fungsi legislasi DPRD serta mengidentifikasi hambatan normatif-institusional yang memengaruhi efektivitasnya. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Bahan hukum terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara kualitatif melalui perspektif kelembagaan. Hasil penelitian menunjukkan empat hambatan utama, yaitu keterbatasan pemahaman terhadap fungsi legislasi, keterbatasan kapasitas sumber daya manusia, komunikasi yang belum efektif antara anggota DPRD dan Tenaga Ahli, serta kelemahan dalam mekanisme rekrutmen dan seleksi. Kebaruan penelitian ini terletak pada konstruksi keempat hambatan tersebut sebagai persoalan kelembagaan, bukan semata-mata sebagai kekurangan individual, serta perumusan model penguatan melalui standar kompetensi, rekrutmen yang transparan, koordinasi fungsional, dan pengembangan kapasitas secara berkelanjutan. Dengan demikian, penguatan Tenaga Ahli tidak hanya diperlukan sebagai dukungan

administratif, tetapi sebagai instrumen kelembagaan untuk meningkatkan kualitas, konsistensi, dan akuntabilitas fungsi legislasi DPRD.

Kata Kunci: DPRD; Tenaga Ahli; Fungsi Legislasi; Otonomi Daerah; Kapasitas Kelembagaan.

I. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara hukum yang menempatkan hukum sebagai dasar dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara dan pemerintahan¹. Dalam perspektif negara hukum, penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya diarahkan pada terciptanya ketertiban, tetapi juga pada terwujudnya keadilan, kepastian hukum, kemanfaatan, perlindungan hukum, dan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan harus dilaksanakan berdasarkan kewenangan, prosedur, dan norma hukum yang jelas.²

Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah pusat, tetapi juga melalui pemerintahan daerah berdasarkan prinsip otonomi daerah. Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bahwa pemerintah daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah pada hakikatnya memberikan ruang bagi daerah

untuk mengatur urusan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah dalam kerangka negara kesatuan.³

Otonomi daerah tidak hanya berkaitan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tetapi juga membutuhkan kapasitas kelembagaan daerah yang memadai. Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain fungsi dan kewajiban pemerintah, kemampuan keuangan daerah, kewenangan yang dilimpahkan, sumber daya manusia, serta kapasitas kelembagaan pemerintahan daerah. Dengan demikian, otonomi daerah tidak cukup dipahami sebagai pemberian kewenangan kepada daerah, tetapi juga harus diikuti dengan kemampuan institusional untuk menjalankan kewenangan tersebut secara efektif.

Salah satu institusi yang memiliki posisi strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam konteks fungsi legislasi, DPRD berperan dalam pembentukan peraturan daerah sebagai instrumen hukum yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan

¹ Nasution, Shulhan Iqbal, et.al. 2024. *Kebijakan Kriminal Eigen Richting Massa*. Klaten-Makasar: Nas Media Indonesia, Hal. 1.

² Naldo, Rony Andre Christian, et.al. 2021. *Kepastian Hukum Prioritas Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil Pada Kegiatan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Daerah*. Medan: Enam Media, Hal. 7-8.

³ Salam, Dharma Setyawan. 2004. *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*. Jakarta: Djambatan, Hal. 271.

publik di daerah. Kedudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan karenanya tidak hanya mengandung dimensi politik, tetapi juga dimensi hukum dan kelembagaan yang menuntut kemampuan untuk menghasilkan kebijakan dan produk hukum yang berkualitas. Pengaturan mengenai kedudukan DPRD tersebut antara lain dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁴

Fungsi legislasi DPRD pada praktiknya merupakan proses yang membutuhkan kemampuan memahami kebutuhan masyarakat, merumuskan kebijakan, menyusun norma hukum, melakukan harmonisasi dengan peraturan yang lebih tinggi, serta memastikan bahwa rancangan peraturan daerah dapat diterapkan secara efektif. Oleh karena itu, anggota DPRD tidak selalu harus menguasai seluruh aspek teknis dan substantif perancangan peraturan perundang-undangan secara individual. Dukungan keahlian diperlukan agar fungsi politik DPRD dapat dilengkapi dengan analisis hukum, teknis, dan kebijakan yang memadai. Wasistiono dan Wiyoso menegaskan pentingnya dukungan keahlian dalam meningkatkan kinerja DPRD, terutama karena proses penyusunan peraturan daerah sering kali membutuhkan penguasaan teknis dan substansi

hukum yang tidak selalu dimiliki oleh setiap anggota DPRD.

Dalam konteks tersebut, Tenaga Ahli memiliki kedudukan penting sebagai perangkat pendukung DPRD. Keberadaan Tenaga Ahli tidak seharusnya dipandang hanya sebagai pelengkap administratif, tetapi sebagai bagian dari kapasitas kelembagaan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi. Tenaga Ahli dapat memberikan dukungan berupa kajian dan analisis terhadap substansi rancangan peraturan daerah, membantu pembahasan rancangan peraturan daerah, melakukan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, menyusun naskah akademik, serta memberikan analisis kebijakan dan kajian terhadap isu strategis yang menjadi perhatian DPRD.

Secara normatif, keberadaan Tenaga Ahli telah memperoleh legitimasi dalam sistem hukum pemerintahan daerah. Dasar hukum tersebut antara lain terdapat dalam Pasal 83 ayat (3) huruf b Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Pasal 110 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, serta Pasal 124 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pembentuk peraturan perundang-undangan telah mengakui kebutuhan terhadap dukungan tenaga ahli dalam menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD.

⁴ Wasistiono, Sadu, dan Yonata Wiyoso. 2010. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*. Bandung: Fokusmedia, Hal. 57.

Dengan demikian, persoalan mengenai Tenaga Ahli tidak lagi terletak pada pertanyaan mengenai perlu atau tidaknya keberadaan Tenaga Ahli, melainkan pada sejauh mana keberadaan Tenaga Ahli mampu berfungsi secara efektif sebagai instrumen pendukung kapasitas legislasi DPRD. Dalam perspektif kelembagaan, suatu institusi tidak cukup dinilai dari keberadaan formalnya, tetapi juga dari pola hubungan, norma, nilai, kapasitas, pembagian fungsi, serta mekanisme kerja yang menopang pelaksanaan fungsi institusi tersebut. Scott menjelaskan bahwa institusi tersusun atas unsur budaya-kognitif, normatif, dan regulatif yang bersama-sama dengan aktivitas yang terkait memberikan stabilitas dan makna dalam kehidupan sosial.

Pandangan tersebut sejalan dengan pemikiran Martindale mengenai kelembagaan sebagai pola hubungan yang tercermin dalam kelompok dan mengatur hubungan perilaku manusia yang telah terorganisasi. Perspektif kelembagaan penting digunakan dalam mengkaji Tenaga Ahli karena persoalan yang dihadapi tidak semata-mata berkaitan dengan kemampuan individual, tetapi juga menyangkut bagaimana Tenaga Ahli ditempatkan, direkrut, diarahkan, berkomunikasi, dan berkoordinasi dengan anggota DPRD serta pemangku kepentingan lainnya. Dengan demikian, efektivitas Tenaga Ahli merupakan bagian dari persoalan kapasitas kelembagaan DPRD, bukan hanya persoalan kapasitas personal Tenaga Ahli.

Permasalahan tersebut semakin penting karena dalam praktik masih terdapat berbagai hambatan yang mengurangi optimalisasi peran Tenaga Ahli dalam mendukung fungsi legislasi DPRD. Berdasarkan hasil kajian dalam artikel terlampir, hambatan tersebut meliputi kurangnya pemahaman mengenai fungsi legislasi, keterbatasan sumber daya manusia, komunikasi yang kurang efektif, serta proses rekrutmen dan seleksi Tenaga Ahli. Hambatan tersebut menunjukkan bahwa persoalan Tenaga Ahli memiliki dimensi yang saling berkaitan antara kompetensi, sumber daya manusia, hubungan kerja, dan desain kelembagaan.

Pertama, kurangnya pemahaman mengenai fungsi legislasi dapat menyebabkan Tenaga Ahli maupun anggota DPRD belum mampu mengoptimalkan hubungan kerja dalam proses pembentukan peraturan daerah. Pemahaman mengenai fungsi legislasi tidak hanya mencakup pengetahuan mengenai tahapan pembentukan peraturan daerah, tetapi juga kemampuan mengidentifikasi persoalan hukum, merumuskan alternatif kebijakan, melakukan harmonisasi norma, dan memastikan bahwa substansi peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kedua, keterbatasan sumber daya manusia berkaitan dengan kualitas, kualifikasi, pengalaman, dan kapasitas baik anggota DPRD maupun Tenaga Ahli.

Ketiga, komunikasi yang kurang efektif antara anggota DPRD, Tenaga Ahli, pemerintah daerah, dan masyarakat dapat menghambat proses penyusunan peraturan daerah. Tenaga

Ahli membutuhkan akses terhadap informasi dan ruang komunikasi yang memadai agar analisis yang dihasilkan benar-benar dapat digunakan dalam proses legislasi. Sebaliknya, anggota DPRD juga membutuhkan pola komunikasi yang memungkinkan hasil kajian Tenaga Ahli diterjemahkan menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan politik. Keempat, proses rekrutmen dan seleksi menjadi faktor penting karena kualitas Tenaga Ahli sangat bergantung pada kesesuaian antara kebutuhan DPRD dengan kompetensi individu yang direkrut. Artikel sebelumnya menunjukkan adanya persoalan pada aspek profesionalitas dan transparansi proses rekrutmen yang berpotensi menghasilkan Tenaga Ahli yang kurang sesuai dengan kebutuhan fungsi legislasi DPRD.

Meskipun penelitian dan kajian mengenai DPRD telah banyak membahas fungsi legislasi, pembentukan peraturan daerah, hubungan DPRD dengan pemerintah daerah, serta kapasitas kelembagaan pemerintahan daerah, kajian mengenai Tenaga Ahli sebagai bagian dari *institutional capacity* DPRD masih relatif terbatas. Tenaga Ahli dalam berbagai pembahasan cenderung ditempatkan sebagai unsur pendukung administratif, sementara fungsi strategisnya dalam menyediakan keahlian hukum, analisis kebijakan, penyusunan naskah akademik, harmonisasi peraturan, dan dukungan substantif terhadap pembentukan peraturan daerah belum banyak dianalisis secara kelembagaan.

Kesenjangan penelitian tersebut penting karena keberadaan Tenaga Ahli secara normatif tidak secara otomatis menghasilkan peningkatan kualitas legislasi DPRD. Terdapat jarak antara *legal recognition* terhadap keberadaan Tenaga Ahli dengan *institutional capacity* untuk mengoptimalkan fungsi tersebut. Dengan kata lain, keberadaan norma yang memberikan ruang bagi penggunaan Tenaga Ahli perlu dianalisis lebih lanjut dari perspektif efektivitas kelembagaan, khususnya berkaitan dengan kompetensi, rekrutmen, komunikasi, koordinasi, dan pengembangan kapasitas.

Dalam konteks tersebut, penelitian ini tidak hanya mempertanyakan eksistensi Tenaga Ahli berdasarkan peraturan perundang-undangan, tetapi mengkaji hambatan kelembagaan yang menyebabkan dukungan Tenaga Ahli terhadap fungsi legislasi DPRD belum optimal. Pendekatan tersebut sekaligus membedakan penelitian ini dari kajian yang hanya melihat Tenaga Ahli sebagai perangkat pendukung DPRD secara administratif.

Kebaruan penelitian ini terletak pada konstruksi Tenaga Ahli sebagai instrumen kapasitas kelembagaan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi, bukan semata-mata sebagai tenaga pendukung administratif. Berdasarkan perspektif tersebut, empat persoalan utama—pemahaman fungsi legislasi, keterbatasan sumber daya manusia, komunikasi, serta rekrutmen dan seleksi—dipandang sebagai satu kesatuan persoalan kelembagaan yang

memengaruhi efektivitas dukungan Tenaga Ahli terhadap pembentukan peraturan daerah.

Penelitian ini selanjutnya mengarahkan penguatan Tenaga Ahli pada empat instrumen kelembagaan, yaitu penguatan standar kompetensi, rekrutmen dan seleksi berbasis merit, penguatan koordinasi dan komunikasi fungsional, serta pengembangan kapasitas secara berkelanjutan. Konstruksi tersebut diharapkan dapat mengubah posisi Tenaga Ahli dari sekadar perangkat pendukung menjadi bagian strategis dari *institutional capacity* DPRD dalam menghasilkan peraturan daerah yang berkualitas, responsif terhadap kebutuhan masyarakat, dan selaras dengan sistem peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menjawab dua permasalahan. Pertama, bagaimana kedudukan dan peran Tenaga Ahli dalam mendukung fungsi legislasi DPRD dalam kerangka otonomi daerah? Kedua, apa saja hambatan kelembagaan terhadap optimalisasi Tenaga Ahli dan bagaimana model penguatan yang dapat diterapkan untuk meningkatkan kapasitas legislasi DPRD?

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang bersifat preskriptif-analitis,⁵ yaitu penelitian yang diarahkan untuk menganalisis norma hukum yang mengatur

kedudukan, fungsi, dan peran Tenaga Ahli dalam mendukung pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sekaligus merumuskan konstruksi penguatan kapasitas legislasi DPRD melalui optimalisasi eksistensi Tenaga Ahli. Penelitian yuridis normatif digunakan karena objek utama penelitian berupa norma, asas, prinsip, dan ketentuan hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan serta literatur hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah, kelembagaan DPRD, pembentukan peraturan daerah, dan keberadaan Tenaga Ahli.

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengidentifikasi dan menganalisis dasar hukum mengenai kedudukan dan fungsi DPRD, pelaksanaan fungsi legislasi, serta legalitas dan kedudukan Tenaga Ahli dalam struktur pendukung DPRD. Pendekatan ini terutama diarahkan pada ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018, serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya. Dalam penelitian terdahulu yang menjadi dasar naskah ini, ketentuan mengenai penggunaan Tenaga Ahli juga telah dikaitkan dengan Pasal 83 ayat (3) huruf b Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Pasal 110 ayat

⁵ Saragih, Rajaingat, dan Rony Andre Christian Naldo. 2023. *Pertanggungjawaban Hukum Direksi Sebab Tidak Menerapkan Asas Kehati-hatian Dalam Menyalurkan Mudharabah*. Labuhanbatu: Jurnal Ilmiah Advokasi, Volume 11, Nomor 2, Fakultas Hukum, Universitas Labuhanbatu, Hal. 294.

(2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, dan Pasal 124 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018.

Pendekatan konseptual digunakan untuk membangun pemahaman mengenai kapasitas kelembagaan DPRD, fungsi legislasi, eksistensi Tenaga Ahli, dukungan keahlian, serta penguatan kelembagaan. Pendekatan ini penting karena penelitian tidak hanya bertujuan mengetahui ada atau tidaknya dasar hukum bagi keberadaan Tenaga Ahli, tetapi juga menilai sejauh mana keberadaan tersebut dapat ditempatkan sebagai instrumen penguatan kapasitas legislasi DPRD. Dengan pendekatan konseptual, hubungan antara keberadaan Tenaga Ahli dan kualitas pelaksanaan fungsi legislasi dianalisis melalui aspek kompetensi, dukungan teknis, hubungan kerja, koordinasi, serta mekanisme rekrutmen dan seleksi.

Selanjutnya, pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis manifestasi permasalahan dan hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan fungsi Tenaga Ahli dalam mendukung fungsi legislasi DPRD. Pendekatan ini digunakan bukan sebagai penelitian empiris lapangan, melainkan untuk mengkaji kasus atau fakta hukum yang telah terdokumentasikan dalam bahan hukum dan literatur yang relevan. Pendekatan kasus digunakan untuk menguji kesesuaian antara desain normatif mengenai keberadaan Tenaga Ahli dengan persoalan pelaksanaannya, khususnya berkaitan dengan keterbatasan pemahaman fungsi legislasi, kualitas sumber daya manusia, komunikasi,

serta mekanisme rekrutmen dan seleksi Tenaga Ahli. Keempat persoalan tersebut telah diidentifikasi dalam naskah awal sebagai hambatan terhadap optimalisasi Tenaga Ahli dalam mendukung fungsi legislasi DPRD.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang mempunyai relevansi langsung dengan objek penelitian, terutama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018, serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan DPRD, otonomi daerah, pembentukan peraturan daerah, dan kedudukan Tenaga Ahli. Penggunaan peraturan perundang-undangan sebagai bahan hukum utama sejalan dengan karakter penelitian yuridis normatif yang bertumpu pada norma hukum positif.

Bahan hukum sekunder terdiri atas buku-buku hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan literatur yang membahas hukum pemerintahan daerah, kelembagaan DPRD, fungsi legislasi, pembentukan peraturan perundang-undangan, serta teori kelembagaan. Bahan hukum sekunder digunakan untuk memberikan penjelasan, interpretasi, dan penguatan argumentasi terhadap norma hukum yang menjadi objek penelitian. Penggunaan data sekunder dalam

penelitian ini tetap dipertahankan sebagaimana metode penelitian sebelumnya.⁶

Adapun bahan hukum tersier digunakan secara terbatas untuk memberikan penjelasan mengenai istilah atau konsep tertentu yang digunakan dalam penelitian, antara lain kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan sumber referensi lainnya yang relevan.

Teori yang digunakan sebagai pisau analisis utama adalah Teori Kelembagaan (*Institutional Theory*) yang dikemukakan oleh Martindale. Pemilihan teori ini dipertahankan dari penelitian sebelumnya karena relevan dengan perubahan orientasi penelitian dari sekadar mengkaji “eksistensi” Tenaga Ahli menjadi menganalisis penguatan kapasitas legislasi DPRD melalui eksistensi Tenaga Ahli. Dalam naskah sebelumnya, Teori Kelembagaan Martindale telah digunakan untuk melihat DPRD sebagai suatu lembaga yang memiliki pola hubungan dan struktur dalam menjalankan fungsi kelembagaannya.

Teori tersebut digunakan untuk menganalisis eksistensi Tenaga Ahli melalui beberapa aspek kelembagaan, yaitu kedudukan dan fungsi, kompetensi sumber daya manusia, pola hubungan kerja, komunikasi dan koordinasi, serta mekanisme rekrutmen dan seleksi. Dengan demikian, keberadaan Tenaga Ahli tidak hanya dilihat secara formal berdasarkan adanya dasar hukum, tetapi juga dianalisis berdasarkan kapasitasnya sebagai

bagian dari sistem pendukung kelembagaan DPRD.

Kerangka analisis penelitian dibangun melalui tiga tahapan. Pertama, menganalisis konstruksi normatif mengenai kedudukan dan fungsi Tenaga Ahli dalam mendukung pelaksanaan fungsi legislasi DPRD. Kedua, mengidentifikasi dan menganalisis hambatan kelembagaan yang menyebabkan keberadaan Tenaga Ahli belum optimal, meliputi kurangnya pemahaman terhadap fungsi legislasi, keterbatasan sumber daya manusia, komunikasi yang belum efektif, serta persoalan rekrutmen dan seleksi. Keempat hambatan tersebut merupakan temuan utama dalam naskah awal penelitian. Ketiga, berdasarkan hasil analisis normatif dan kelembagaan tersebut, dirumuskan konstruksi penguatan kapasitas legislasi DPRD melalui optimalisasi fungsi Tenaga Ahli.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menginventarisasi, mengidentifikasi, dan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan dokumen hukum yang mempunyai keterkaitan dengan permasalahan penelitian. Teknik ini dipertahankan dari metode awal penelitian yang menggunakan studi dokumen kepustakaan untuk memperoleh ketentuan dan kaidah hukum yang relevan.⁷

Bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian diinventarisasi, diklasifikasikan, disistematisasikan, dan diinterpretasikan

⁶ Sunggono, Bambang. 2002. *Penelitian Hukum (Suatu Pengantar)*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, Hal. 194-195.

⁷ Saragih, Rajaingat, dan Rony Andre Christian Naldo. *Op.cit*, Hal. 294-295.

berdasarkan isu penelitian. Bahan hukum primer dianalisis untuk menentukan konstruksi normatif mengenai kedudukan dan fungsi Tenaga Ahli, sedangkan bahan hukum sekunder digunakan untuk memperkuat interpretasi terhadap norma dan mengembangkan argumentasi konseptual. Selanjutnya, bahan hukum yang berkaitan dengan fakta atau kasus digunakan untuk mengidentifikasi kesenjangan antara desain normatif dan praktik kelembagaan.

Analisis dilakukan secara kualitatif dengan pola deduktif, yaitu dimulai dari norma dan konsep yang bersifat umum kemudian digunakan untuk menganalisis persoalan khusus mengenai eksistensi Tenaga Ahli dan kapasitas legislasi DPRD. Analisis tersebut diarahkan untuk memperoleh argumentasi hukum mengenai hubungan antara keberadaan Tenaga Ahli dengan penguatan kapasitas legislasi DPRD, sekaligus merumuskan rekomendasi atau konstruksi hukum yang bersifat preskriptif. Penggunaan analisis deduktif kualitatif juga telah menjadi bagian dari metode penelitian sebelumnya.

Dengan metode tersebut, penelitian tidak berhenti pada identifikasi bahwa Tenaga Ahli diperlukan dalam mendukung DPRD, tetapi diarahkan untuk menjawab bagaimana eksistensi Tenaga Ahli dapat dikonstruksikan sebagai instrumen penguatan kapasitas legislasi DPRD dalam kerangka otonomi daerah. Oleh karena itu, hasil analisis diharapkan menghasilkan formulasi penguatan yang

mencakup aspek standar kompetensi, mekanisme rekrutmen berbasis kompetensi, koordinasi dan komunikasi fungsional, serta pengembangan kapasitas Tenaga Ahli secara berkelanjutan.⁸

III. PEMBAHASAN

3.1 Kedudukan Tenaga Ahli dalam Penguatan Kapasitas Legislasi DPRD dalam Kerangka Otonomi Daerah

Otonomi daerah pada prinsipnya memberikan ruang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah tidak hanya berkaitan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tetapi juga mencakup kemampuan kelembagaan daerah dalam menjalankan kewenangan tersebut secara efektif. Secara konseptual, otonomi daerah cenderung bersinonim dengan kebebasan daerah untuk menentukan sendiri urusannya. Otonomi daerah mencakup kewenangan untuk membuat hukum sendiri dan kebebasan untuk mengatur pemerintahan sendiri dalam batas-batas kewenangan yang ditentukan oleh hukum⁹. Dengan demikian, kapasitas kelembagaan menjadi salah satu unsur penting dalam

⁸ Sunggono, Bambang. *Op.cit*, Hal. 196.

⁹ Rauf, Maswardi. 1998. *Demokrasi dan Demokratisasi (Penjajakan Teoritis Untuk Indonesia Dalam Menimbang Masa Depan Orde Baru)*. Bandung: Mizan, Hal. 32.

memastikan bahwa kewenangan daerah dapat dilaksanakan secara efektif¹⁰.

Dalam kerangka tersebut, DPRD memiliki posisi strategis karena merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi pembentukan peraturan daerah, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi DPRD mempunyai arti penting karena melalui fungsi tersebut DPRD berperan dalam membentuk kebijakan hukum daerah yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, kualitas fungsi legislasi tidak cukup ditentukan oleh kewenangan formal yang dimiliki DPRD, tetapi juga dipengaruhi oleh kapasitas anggota DPRD dan dukungan kelembagaan yang tersedia dalam proses pembentukan peraturan daerah.

Dalam perspektif kelembagaan, DPRD tidak dapat dipahami semata-mata sebagai organisasi politik, tetapi juga sebagai institusi yang menjalankan fungsi normatif dan regulatif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Scott menjelaskan bahwa lembaga terdiri atas unsur kultural-kognitif, normatif, dan regulatif yang bersama-sama dengan aktivitas yang terkait memberikan stabilitas dan makna dalam kehidupan sosial¹¹. Sementara itu, Martindale memandang kelembagaan sebagai pola hubungan yang tercermin dalam kelompok dan

memperlihatkan hubungan perilaku manusia yang telah terorganisasi¹².

Pemikiran tersebut penting untuk menjelaskan kedudukan Tenaga Ahli dalam struktur pendukung DPRD. Eksistensi Tenaga Ahli tidak semestinya dipahami hanya sebagai keberadaan personel tambahan dalam organisasi DPRD, tetapi sebagai bagian dari mekanisme kelembagaan yang menyediakan kapasitas keahlian bagi DPRD. Dengan demikian, keberadaan Tenaga Ahli mempunyai hubungan langsung dengan kemampuan DPRD dalam mengolah informasi, melakukan analisis hukum dan kebijakan, menyusun rancangan peraturan daerah, serta memastikan harmonisasi antara rancangan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan perspektif tersebut, penguatan kapasitas legislasi DPRD melalui Tenaga Ahli harus diarahkan pada hubungan fungsional antara anggota DPRD, Tenaga Ahli, perangkat pendukung DPRD, pemerintah daerah, dan masyarakat. Tenaga Ahli tidak menggantikan fungsi politik DPRD, melainkan menyediakan dukungan keahlian agar keputusan politik yang diambil oleh DPRD mempunyai dasar hukum, analisis kebijakan, dan argumentasi yang memadai.

Hal ini sejalan dengan pandangan bahwa dalam penyusunan Perda, anggota DPRD lebih tepat menjalankan fungsi sebagai pembentuk gagasan dan pengambil keputusan politik,

¹⁰ Sjafrizal. 2015. *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*. Jakarta: Rajawali Press, Hal. 106.

¹¹ Scott, William R. 2008. *Financial Accounting Theory*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, Hal. 7.

¹² Martindale, dan Reynolds, J.E.F. 1996. *The Extra Pharmacopoeia*. London: Royal Pharmaceutical Society, Volume 2, Nomor 4, Hal. 404-406.

sedangkan aspek teknis dan substantif dapat memperoleh dukungan dari ahli yang mempunyai kompetensi di bidangnya. Wasistiono dan Wiyoso menekankan pentingnya dukungan keahlian dalam meningkatkan kinerja DPRD, khususnya karena tidak semua anggota DPRD mempunyai penguasaan yang sama terhadap substansi teknis dan bahasa hukum dalam pembentukan Perda.⁴

Dengan demikian, eksistensi Tenaga Ahli merupakan salah satu instrumen penguatan kapasitas kelembagaan DPRD, khususnya dalam menjalankan fungsi legislasi. Kedudukan tersebut semakin penting karena kualitas Perda tidak hanya ditentukan oleh proses politik pembentukannya, tetapi juga oleh kualitas kajian, analisis, harmonisasi, dan formulasi norma yang mendasarinya.

3.2 Dasar Hukum dan Fungsi Tenaga Ahli dalam Mendukung Legislasi DPRD

Secara normatif, kebutuhan terhadap Tenaga Ahli dalam mendukung pelaksanaan fungsi DPRD telah memperoleh legitimasi dalam peraturan perundang-undangan. Legalitas penggunaan Tenaga Ahli dalam mendukung pelaksanaan fungsi DPRD antara lain terdapat dalam Pasal 83 ayat (3) huruf b Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Pasal 110 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, serta Pasal 124 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota.⁵

Adanya dasar hukum tersebut menunjukkan bahwa Tenaga Ahli bukan semata-mata perangkat tambahan yang keberadaannya bergantung pada kebijakan internal DPRD, tetapi merupakan bagian dari sistem pendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD. Dalam konteks judul penelitian ini, keberadaan tersebut harus dimaknai lebih jauh sebagai instrumen untuk meningkatkan kapasitas legislasi DPRD.

Berdasarkan hasil kajian terhadap fungsi Tenaga Ahli dalam naskah, dukungan tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam empat bentuk utama.

1. Dukungan terhadap penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah

Tenaga Ahli dapat memberikan kajian dan analisis terhadap substansi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Dukungan tersebut diperlukan untuk memastikan bahwa setiap norma yang dirumuskan memiliki dasar hukum dan argumentasi kebijakan yang memadai. Dalam tahap pembahasan, Tenaga Ahli juga dapat memberikan penjelasan teknis dan substantif kepada anggota DPRD pada tingkat komisi maupun rapat paripurna.

Peran ini memperlihatkan bahwa Tenaga Ahli mempunyai fungsi sebagai *knowledge support* bagi DPRD. Anggota DPRD tetap mempunyai kewenangan politik dalam menentukan arah kebijakan, sedangkan Tenaga Ahli memberikan basis keilmuan dan teknis

yang diperlukan untuk mendukung proses pengambilan keputusan.

2. Dukungan terhadap harmonisasi peraturan

Pembentukan Perda tidak dapat dilakukan secara terisolasi karena Perda merupakan bagian dari sistem peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, Raperda harus disusun dengan memperhatikan peraturan yang lebih tinggi dan peraturan lain yang mempunyai keterkaitan.

Dalam konteks tersebut, Tenaga Ahli berperan melakukan analisis terhadap kesesuaian dan harmonisasi norma sehingga Raperda tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Fungsi ini mempunyai arti penting bagi kualitas legislasi karena kesalahan dalam merumuskan norma dapat mengakibatkan Perda sulit diterapkan atau menimbulkan persoalan hukum.

3. Dukungan analisis kebijakan dan Naskah Akademik

Tenaga Ahli juga dapat memberikan dukungan berupa analisis kebijakan, penyusunan Naskah Akademik, serta kajian terhadap berbagai isu strategis yang menjadi perhatian DPRD. Dukungan tersebut memungkinkan proses legislasi tidak semata-mata didasarkan pada pertimbangan politik, tetapi juga pada identifikasi masalah, kebutuhan masyarakat, konsekuensi kebijakan, dan argumentasi hukum.

Dengan demikian, Tenaga Ahli mempunyai posisi penting dalam menjembatani kepentingan politik DPRD dengan kebutuhan

teknokratis dalam pembentukan Perda. Peran tersebut merupakan salah satu indikator kapasitas legislasi karena kemampuan DPRD menghasilkan regulasi yang berkualitas sangat dipengaruhi oleh ketersediaan informasi dan analisis yang memadai.

4. Dukungan pengelolaan data dan informasi

Kapasitas legislasi juga ditentukan oleh kemampuan DPRD memperoleh, mengolah, dan menggunakan data. Tenaga Ahli dapat membantu mengelola data dan informasi yang diperlukan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Data tersebut dapat digunakan dalam penyusunan Raperda, pembahasan kebijakan, maupun pelaksanaan fungsi pengawasan.

Dengan demikian, fungsi Tenaga Ahli tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mempunyai dimensi substantif karena data dan informasi menjadi dasar bagi penyusunan argumentasi serta pengambilan keputusan DPRD.

Berdasarkan uraian tersebut, eksistensi Tenaga Ahli dapat diposisikan sebagai infrastruktur pengetahuan DPRD. Keberadaannya mendukung kemampuan DPRD untuk menjalankan fungsi legislasi secara lebih berbasis hukum, data, kajian, dan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut memperkuat argumentasi bahwa penguatan kapasitas legislasi DPRD tidak hanya dapat dilakukan melalui peningkatan kapasitas anggota DPRD, tetapi juga melalui penguatan sistem pendukung keahlian.

3.3 Hambatan Kelembagaan dalam Optimalisasi Tenaga Ahli untuk Penguatan Kapasitas Legislasi DPRD

Meskipun secara normatif Tenaga Ahli mempunyai kedudukan penting dalam mendukung DPRD, keberadaan secara formal tidak secara otomatis menghasilkan penguatan kapasitas legislasi. Hasil penelitian menunjukkan terdapat empat hambatan utama, yaitu: (1) kurangnya pemahaman terhadap fungsi legislasi; (2) keterbatasan sumber daya manusia; (3) komunikasi yang kurang efektif; dan (4) proses rekrutmen dan seleksi Tenaga Ahli yang belum optimal. Hambatan tersebut tidak berdiri sendiri, tetapi saling berhubungan dalam menentukan efektivitas Tenaga Ahli sebagai bagian dari kelembagaan pendukung DPRD.

1. Kurangnya pemahaman terhadap fungsi legislasi

Hambatan pertama adalah masih terdapat anggota DPRD dan Tenaga Ahli yang belum memahami fungsi legislasi secara mendalam. Pemahaman terhadap fungsi legislasi tidak hanya berkaitan dengan pengetahuan mengenai tahapan pembentukan Perda, tetapi juga mencakup kemampuan memahami kebutuhan regulasi, mengidentifikasi masalah hukum, melakukan analisis kebijakan, memahami teknik perumusan norma, serta memastikan harmonisasi dengan peraturan yang lebih tinggi.

Keterbatasan pemahaman tersebut dapat menyebabkan hubungan antara anggota DPRD

dan Tenaga Ahli tidak berkembang menjadi hubungan kerja yang produktif. Tenaga Ahli dapat kehilangan fungsi strategisnya apabila hanya ditempatkan sebagai pelaksana administratif, sementara anggota DPRD tidak memanfaatkan kapasitas analitis yang dimiliki Tenaga Ahli.

Dengan demikian, persoalan pemahaman fungsi legislasi pada dasarnya merupakan hambatan kapasitas kelembagaan, bukan hanya hambatan kapasitas individu. Penguatan harus diarahkan kepada peningkatan pemahaman bersama antara DPRD dan Tenaga Ahli mengenai pembagian peran, mekanisme kerja, serta target yang hendak dicapai dalam proses legislasi.

2. Keterbatasan sumber daya manusia

Hambatan kedua berkaitan dengan kualitas dan kapasitas sumber daya manusia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian anggota DPRD masih menghadapi keterbatasan dalam menjalankan fungsi legislasi, termasuk dalam memberikan masukan, menyusun Perda, dan melaksanakan pengawasan. Di sisi lain, sebagian Tenaga Ahli juga memiliki keterbatasan dalam kualifikasi, pengalaman, dan komitmen untuk memberikan dukungan terhadap fungsi legislasi.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberadaan Tenaga Ahli tidak cukup hanya ditentukan oleh jumlah personel. Yang lebih penting adalah kesesuaian kompetensi Tenaga Ahli dengan kebutuhan legislasi DPRD. Tenaga Ahli yang tidak mempunyai kompetensi hukum,

kebijakan publik, ekonomi, sosial, atau bidang sektoral yang relevan akan sulit memberikan kontribusi substantif terhadap penyusunan Perda.

Oleh karena itu, penguatan kapasitas legislasi perlu diarahkan pada pengembangan standar kompetensi Tenaga Ahli. Standar tersebut dapat mencakup pendidikan, pengalaman, kemampuan analisis hukum, kemampuan menyusun kajian, kemampuan melakukan harmonisasi peraturan, kemampuan komunikasi, dan penguasaan isu kebijakan daerah.

3. Komunikasi yang kurang efektif

Hambatan ketiga adalah komunikasi antara anggota DPRD, Tenaga Ahli, pemerintah daerah, dan pemangku kepentingan lainnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi yang kurang efektif dapat menghambat proses penyusunan dan penerapan Perda.

Permasalahan komunikasi menjadi penting karena proses legislasi daerah pada dasarnya melibatkan berbagai aktor. Tenaga Ahli membutuhkan informasi dari anggota DPRD mengenai arah kebijakan dan kebutuhan regulasi, sementara anggota DPRD membutuhkan hasil analisis Tenaga Ahli sebagai dasar dalam menjalankan fungsi politiknya. Pada saat yang sama, penyusunan Perda juga membutuhkan informasi dan koordinasi dengan pemerintah daerah serta masyarakat.

Dengan demikian, Tenaga Ahli tidak dapat bekerja secara efektif apabila tidak terdapat mekanisme koordinasi dan komunikasi yang terstruktur. Hubungan kerja yang hanya bersifat informal dan tidak memiliki pembagian tugas yang jelas berpotensi membuat hasil kajian Tenaga Ahli tidak digunakan secara optimal dalam proses legislasi.

4. Rekrutmen dan seleksi Tenaga Ahli

Hambatan keempat berkaitan dengan mekanisme rekrutmen dan seleksi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses rekrutmen dan seleksi Tenaga Ahli dinilai belum sepenuhnya profesional dan transparan sehingga berpotensi menghasilkan Tenaga Ahli yang kurang kompeten. Kondisi tersebut pada akhirnya mengurangi efektivitas dukungan Tenaga Ahli terhadap fungsi legislasi DPRD.

Persoalan rekrutmen mempunyai posisi strategis karena kualitas Tenaga Ahli pada tahap berikutnya sangat ditentukan oleh kualitas proses seleksi. Apabila rekrutmen lebih dipengaruhi pertimbangan nonkompetensi, maka keberadaan Tenaga Ahli berpotensi berubah dari instrumen penguatan kelembagaan menjadi sekadar perangkat administratif.

Oleh karena itu, rekrutmen perlu ditempatkan dalam prinsip merit-based recruitment, yaitu seleksi berdasarkan kompetensi, kualifikasi, pengalaman, integritas, dan kebutuhan bidang legislasi DPRD. Pendekatan tersebut diperlukan untuk memastikan bahwa Tenaga Ahli yang direkrut benar-benar mempunyai kapasitas untuk

memberikan dukungan substantif terhadap pembentukan Perda.

3.4 Rekonstruksi Penguatan Kapasitas Legislasi DPRD melalui Tenaga Ahli

Keempat hambatan tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama bukan terletak pada tidak adanya dasar hukum keberadaan Tenaga Ahli, melainkan pada belum optimalnya desain kelembagaan yang menghubungkan Tenaga Ahli dengan kebutuhan legislasi DPRD. Dengan demikian, penguatan kapasitas legislasi tidak cukup dilakukan dengan menambah jumlah Tenaga Ahli, tetapi harus dilakukan melalui pembenahan mekanisme kelembagaan.

Berdasarkan hasil analisis, terdapat empat instrumen penguatan yang dapat dikembangkan.

1. Penguatan standar kompetensi

Pertama, perlu dibangun standar kompetensi Tenaga Ahli yang disesuaikan dengan fungsi legislasi DPRD. Standar tersebut setidaknya meliputi kemampuan penelitian hukum, analisis kebijakan, penyusunan Naskah Akademik, teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, harmonisasi regulasi, analisis data, serta pemahaman mengenai pemerintahan daerah.

Dengan standar kompetensi tersebut, Tenaga Ahli tidak hanya berfungsi sebagai tenaga administratif, tetapi menjadi professional legislative support bagi DPRD.

2. Rekrutmen berbasis merit

Kedua, proses rekrutmen harus dilakukan secara profesional, transparan, dan berbasis kebutuhan. Setiap kebutuhan Tenaga Ahli perlu

dikaitkan dengan bidang legislasi yang menjadi prioritas DPRD. Seleksi harus menilai kompetensi substantif dan pengalaman kandidat sehingga orang yang direkrut benar-benar mampu memberikan dukungan terhadap fungsi legislasi.

Hal ini secara langsung menjawab hambatan rekrutmen yang ditemukan dalam penelitian, yaitu proses rekrutmen yang belum sepenuhnya profesional dan transparan.

3. Penguatan koordinasi fungsional

Ketiga, perlu dibangun pola hubungan kerja yang jelas antara anggota DPRD dan Tenaga Ahli. Tenaga Ahli harus mempunyai ruang yang memadai untuk memberikan analisis dan rekomendasi, sementara anggota DPRD tetap menjalankan kewenangan politik dan pengambilan keputusan.

Pola hubungan tersebut dapat dibangun melalui mekanisme briefing legislasi, agenda kajian, rapat koordinasi, penyusunan policy brief, serta evaluasi terhadap hasil kerja Tenaga Ahli. Dengan mekanisme tersebut, produk keahlian tidak berhenti sebagai dokumen, tetapi digunakan dalam proses pengambilan keputusan DPRD.

4. Pengembangan kapasitas berkelanjutan

Keempat, penguatan Tenaga Ahli harus dilakukan secara berkelanjutan. Perubahan peraturan perundang-undangan, perkembangan kebijakan publik, digitalisasi pemerintahan, serta semakin kompleksnya persoalan daerah menuntut peningkatan kompetensi secara terus-menerus.

Dengan demikian, Tenaga Ahli perlu memperoleh pengembangan kapasitas dalam bidang teknik legislasi, analisis kebijakan, legal drafting, harmonisasi peraturan, penelitian hukum, serta pemanfaatan data dalam pembentukan kebijakan.

3.5 Model Penguatan Kapasitas Legislasi DPRD melalui Tenaga Ahli

Berdasarkan keseluruhan hasil analisis, penelitian ini menemukan bahwa eksistensi Tenaga Ahli baru dapat berfungsi sebagai instrumen penguatan kapasitas legislasi apabila keberadaannya didukung oleh empat komponen kelembagaan, dan dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1. instrumen penguatan kapasitas legislasi

Hambatan	Persoalan Kelembagaan	Instrumen Penguatan
Kurangnya pemahaman fungsi legislasi	Ketidakjelasan pembagian peran DPRD–Tenaga Ahli	Penguatan pemahaman dan pembagian fungsi
Keterbatasan SDM	Ketidaksesuaian kompetensi dengan kebutuhan legislasi	Standar kompetensi dan pengembangan kapasitas
Komunikasi kurang efektif	Lemahnya koordinasi fungsional	Mekanisme koordinasi dan komunikasi terstruktur
Rekrutmen dan seleksi belum optimal	Seleksi belum sepenuhnya berbasis kompetensi	Rekrutmen berbasis merit dan transparansi

Model tersebut menunjukkan bahwa penguatan kapasitas legislasi DPRD harus bergerak dari paradigma “Tenaga Ahli sebagai personel pendukung” menuju “Tenaga Ahli sebagai sistem pendukung keahlian kelembagaan DPRD.”

Perubahan paradigma tersebut penting karena kelembagaan tidak hanya ditentukan

oleh keberadaan struktur organisasi, tetapi juga oleh pola hubungan, norma, kompetensi, dan aktivitas yang membuat struktur tersebut berfungsi secara efektif. Pandangan mengenai kelembagaan yang dikemukakan Scott dan Martindale memberikan dasar teoritis bahwa efektivitas suatu institusi ditentukan oleh hubungan antara unsur normatif, regulatif, kognitif, dan pola hubungan yang terorganisasi.

Dengan demikian, keberadaan Tenaga Ahli harus ditempatkan dalam desain kelembagaan DPRD yang mampu mengintegrasikan keahlian, regulasi, informasi, koordinasi, dan pengambilan keputusan politik. Dalam konstruksi tersebut, anggota DPRD tetap menjadi aktor utama dalam menentukan arah politik legislasi, sedangkan Tenaga Ahli menyediakan basis keilmuan dan teknis untuk memastikan keputusan tersebut memiliki argumentasi hukum dan kebijakan yang memadai.

3.6 Implikasi Penguatan Tenaga Ahli terhadap Kualitas Produk Legislasi Daerah

Penguatan kapasitas Tenaga Ahli pada akhirnya mempunyai konsekuensi terhadap kualitas Perda yang dihasilkan DPRD. Perda yang baik tidak hanya harus memenuhi persyaratan formal pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi juga harus mempunyai dasar filosofis, yuridis, dan sosiologis yang kuat serta mampu menjawab kebutuhan masyarakat.

Dalam konteks tersebut, Tenaga Ahli dapat memberikan kontribusi pada setiap tahapan legislasi, mulai dari identifikasi masalah, penyusunan kajian, penyusunan Naskah Akademik, perumusan Raperda, harmonisasi norma, pembahasan, hingga evaluasi terhadap implementasi Perda. Fungsi tersebut menunjukkan bahwa Tenaga Ahli dapat menjadi salah satu instrumen untuk mengurangi kesenjangan antara kebutuhan politik legislasi dengan kebutuhan teknis pembentukan hukum.

Dengan demikian, penguatan kapasitas legislasi DPRD melalui Tenaga Ahli bukan berarti mengalihkan kewenangan legislasi DPRD kepada tenaga profesional. Sebaliknya, Tenaga Ahli berfungsi memperkuat kualitas pelaksanaan kewenangan DPRD dengan menyediakan basis pengetahuan dan analisis yang diperlukan dalam pengambilan keputusan. Hal ini sekaligus menegaskan bahwa kualitas DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi sangat dipengaruhi oleh kualitas sistem pendukung kelembagaan yang tersedia.

Berdasarkan hasil penelitian, eksistensi Tenaga Ahli telah memiliki dasar hukum dan mempunyai fungsi yang relevan dengan kebutuhan legislasi DPRD. Namun, efektivitasnya masih menghadapi empat hambatan utama, yaitu keterbatasan pemahaman fungsi legislasi, keterbatasan sumber daya manusia, komunikasi yang belum efektif, serta mekanisme rekrutmen dan seleksi yang belum optimal. Temuan tersebut menunjukkan bahwa persoalan Tenaga Ahli merupakan persoalan

kapasitas kelembagaan, bukan semata-mata persoalan individual.

Oleh karena itu, arah penguatan harus dilakukan melalui standar kompetensi, rekrutmen berbasis merit, koordinasi fungsional, dan pengembangan kapasitas berkelanjutan. Keempat instrumen tersebut merupakan satu kesatuan yang saling berkaitan. Rekrutmen berbasis merit tanpa pengembangan kapasitas tidak cukup; standar kompetensi tanpa koordinasi juga tidak efektif; demikian pula komunikasi yang baik tidak akan menghasilkan dukungan optimal apabila Tenaga Ahli tidak memiliki kompetensi yang memadai.

Dengan konstruksi demikian, penguatan kapasitas legislasi DPRD melalui eksistensi Tenaga Ahli dalam kerangka otonomi daerah dapat diwujudkan melalui transformasi Tenaga Ahli dari sekadar perangkat pendukung administratif menjadi bagian dari sistem pendukung keahlian yang profesional, kompeten, transparan, dan terintegrasi dengan proses legislasi DPRD. Temuan ini sekaligus memperkuat posisi penelitian bahwa keberadaan Tenaga Ahli harus dinilai bukan hanya dari aspek *existence*, tetapi dari sejauh mana keberadaannya mampu meningkatkan *institutional capacity* DPRD dalam menghasilkan regulasi daerah yang berkualitas, harmonis dengan sistem hukum nasional, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai penguatan kapasitas

legislasi DPRD melalui eksistensi Tenaga Ahli dalam kerangka otonomi daerah, dapat disimpulkan bahwa Tenaga Ahli memiliki kedudukan strategis sebagai perangkat pendukung yang dapat memperkuat kapasitas kelembagaan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi. Keberadaan Tenaga Ahli tidak semata-mata dipahami sebagai dukungan administratif bagi anggota DPRD, tetapi sebagai sumber dukungan keahlian yang menyediakan analisis hukum, kebijakan, perancangan peraturan perundang-undangan, serta informasi yang diperlukan dalam proses pembentukan peraturan daerah. Dengan demikian, optimalisasi fungsi legislasi DPRD tidak hanya ditentukan oleh kapasitas politik anggota DPRD, tetapi juga oleh kualitas dukungan keahlian yang tersedia dalam kelembagaan DPRD.

Namun, keberadaan Tenaga Ahli secara normatif belum sepenuhnya berbanding lurus dengan optimalisasi fungsi legislasi DPRD. Penelitian menunjukkan adanya beberapa hambatan kelembagaan, yaitu keterbatasan pemahaman terhadap fungsi legislasi, keterbatasan kapasitas sumber daya manusia, komunikasi dan koordinasi yang belum efektif antara Tenaga Ahli dengan anggota DPRD, serta mekanisme rekrutmen dan seleksi yang belum sepenuhnya berbasis kompetensi dan kebutuhan kelembagaan. Hambatan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara eksistensi formal Tenaga Ahli dengan kapasitas aktualnya dalam memberikan dukungan substantif terhadap pembentukan peraturan

daerah. Oleh karena itu, persoalan Tenaga Ahli tidak dapat ditempatkan semata-mata sebagai persoalan individu, melainkan sebagai persoalan desain dan kapasitas kelembagaan DPRD.

Penguatan kapasitas legislasi DPRD melalui Tenaga Ahli perlu dilakukan secara sistematis melalui empat instrumen utama, yaitu penetapan standar kompetensi, rekrutmen dan seleksi berbasis merit, penguatan koordinasi fungsional, serta pengembangan kapasitas secara berkelanjutan. Standar kompetensi diperlukan untuk memastikan Tenaga Ahli memiliki kemampuan hukum, legislasi, analisis kebijakan, dan pemahaman terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Rekrutmen berbasis merit diperlukan untuk menjamin bahwa Tenaga Ahli dipilih berdasarkan kompetensi, pengalaman, integritas, dan kesesuaian dengan kebutuhan DPRD. Selanjutnya, koordinasi fungsional diperlukan untuk membangun pola hubungan kerja yang jelas antara Tenaga Ahli, anggota DPRD, alat kelengkapan DPRD, dan sekretariat DPRD. Sementara itu, pengembangan kapasitas secara berkelanjutan diperlukan agar Tenaga Ahli mampu mengikuti perkembangan regulasi, kebijakan publik, serta kompleksitas kebutuhan legislasi daerah.

Dengan demikian, penguatan kapasitas legislasi DPRD tidak cukup dilakukan melalui peningkatan kapasitas anggota DPRD semata, tetapi harus disertai dengan penguatan kelembagaan Tenaga Ahli sebagai bagian integral dari sistem pendukung fungsi legislasi.

Model penguatan yang berbasis kompetensi, merit, koordinasi fungsional, dan pengembangan kapasitas berkelanjutan diharapkan mampu mengubah posisi Tenaga Ahli dari sekadar perangkat pendukung administratif menjadi *institutional legislative support* yang memberikan kontribusi substantif terhadap kualitas pembentukan peraturan daerah. Pada akhirnya, penguatan tersebut dapat meningkatkan kualitas fungsi legislasi DPRD, memperkuat akuntabilitas pembentukan kebijakan daerah, serta mendukung penyelenggaraan otonomi daerah yang lebih efektif, responsif, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Naldo, Rony Andre Christian, et al. *Kepastian Hukum Prioritas Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil pada Kegiatan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Daerah*. Medan: Enam Media, 2021.
- Nasution, Shulhan Iqbal, et al. *Kebijakan Kriminal Eigen Richting Massa*. Klaten-Makassar: Nas Media Indonesia, 2024.
- Rauf, Maswardi. *Demokrasi dan Demokratisasi: Penjajakan Teoritis untuk Indonesia dalam Menimbang Masa Depan Orde Baru*. Bandung: Mizan, 1998.
- Salam, Dharma Setyawan. *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*. Jakarta: Djambatan, 2004.
- Scott, William R. *Financial Accounting Theory*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 2008.
- Sjafrizal. *Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi*. Jakarta: Rajawali Press, 2015.

Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.

Sunggono, Bambang. *Penelitian Hukum: Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2002.

Wasistiono, Sadu, dan Yonata Wiyoso. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*. Bandung: Fokusmedia, 2010.

Catatan: Referensi *Martindale and Reynolds, The Extra Pharmacopoeia* sebaiknya dihapus dari artikel ini karena tidak memiliki relevansi langsung dengan tema kapasitas legislasi DPRD, otonomi daerah, maupun tenaga ahli DPRD.

Referensi *Saragih dan Naldo, Pertanggungjawaban Hukum Direksi...* juga sebaiknya tidak ditempatkan dalam kategori buku, karena merupakan artikel jurnal. Referensi tersebut ditempatkan pada bagian jurnal di bawah.

2. Peraturan Perundang-undangan

- Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.
- Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota*.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua*

atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

3. Jurnal

Saragih, Rajaingat, dan Rony Andre Christian Naldo. "Pertanggungjawaban Hukum Direksi Sebab Tidak Menerapkan Asas Kehati-hatian dalam Menyalurkan Mudharabah." *Jurnal Ilmiah Advokasi* 11, no. 2 (2023): 291–304. <https://doi.org/10.36987/jiad.v11i2.5042>.

Bardhan, Pranab, and Dilip Mookherjee. "Decentralization, Corruption, and Government Accountability: An Overview." In *International Handbook on the Economics of Corruption*, edited by Susan Rose-Ackerman, 161–88. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.

Faguet, Jean-Paul. "Governance from Below in Bolivia: A Theory of Local Government with Two Empirical Tests." *Latin American Politics and Society* 48, no. 2 (2006): 29–62.

Falleti, Tulia G. "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective." *American Political Science Review* 99, no. 3 (2005): 327–46.

Lewis, Blane D. "Fiscal Decentralization in Indonesia: A New Approach to an Old Idea." *World Development* 24, no. 8 (1996): 1281–99. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00042-3](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00042-3).

Malesky, Edmund J., Paul Schuler, and Anh Tran. "The Adverse Effects of Sunshine: A Field Experiment on Legislative Transparency in an Authoritarian Assembly." *American Political Science Review* 106, no. 4 (2012): 762–86.

Shah, Anwar, and Theresa Thompson. "Implementing Decentralised Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures." *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 3353 (2004).

Smoke, Paul. "Why Theory and Practice Are Difficult to Reconcile in Decentralization Reforms." *Decentralization and Development* 2003.

Zhang, Cong, Ran Tao, and Fubing Su. "Legislative Decentralization and Regulatory Dilution: Evidence from Air Pollution Control in China." *World Development* 191 (2025): 107002. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2025.107002>.

Zhang, Yishuang, et al. "Regional State Capacity and the Optimal Degree of Fiscal Decentralization." *Journal of Public Economics* 159 (2018): 225–43. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.12.010>