BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[1]

Dalam rangka mendukung tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi konstitusionalnya, diperlukan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.[2]

Tenaga Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Tenaga Ahli adalah bagian dari sistem pendukung Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan keahlian tertentu yang direkrut secara khusus oleh Anggota, Pimpinan Alat Kelengkapan Dewan, atau Pimpinan Fraksi untuk memberikan dukungan keahlian atau substansi pada Anggota, Alat Kelengkapan Dewan, atau Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang secara administrasi ditetapkan dengan Keputusan Sekretaris Jenderal.[3]

Sekretariat Jenderal adalah sistem pendukung Dewan Perwakilan Rakyat yang mempunyai tugas mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tuga

---

[1] *Peraturan DPR RI Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota DPR RI,* No.1 tahun 2019. BN No.998 Tahun 2019, Pasal 1.ayat.1.
[2] *Ibid,* menimbang huruf a.
[3] *Ibid,* Pasal 1.ayat.3.

Dewan Perwakilan Rakyat di bidang administrasi dan persidangan.[4] Sekretaris Jenderal adalah pejabat yang memimpin Sekretariat Jenderal DPR RI.[5] Fraksi adalah pengelompokan Anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum.[6]

Tenaga Ahli terdiri atas:

a. Tenaga Ahli Anggota;
b. Tenaga Ahli Alat Kelengkapan Dewan;dan
c. Tenaga Ahli Fraksi.

Tugas dan mekanisme kerja Tenaga Ahli Fraksi sesuai dengan Pasal 33 Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota DPR RI, adalah:

a. Mendampingi rapat fraksi;
b. Menyusun telaah dan analisis berkaitan dengan fungsi DPR dibidang legislasi, anggaran, dan pengawasan;
c. Menyiapkan bahan untuk keperluan Fraksi;
d. Membantu menyiapkan simpulan rapat Fraksi;
e. Menghimpun aspirasi masyarakat untuk disampaikan kepada Fraksi;
f. Mengikuti perkembangan isu strategis yang dapat mempengaruhi kinerja DPR;
g. Menyusun laporan hasil pelaksanaan tugas Fraksi;

[4] *Ibid*, Pasal 1.ayat.5.
[5] *Ibid*, Pasal.1.ayat.6.
[6] *Ibid*, Pasal.1.ayat.8.

h. Membuat daftar inventarisasi masalah pembahasan rancangan Undang-Undang;
i. Memberikan masukan kepada Pimpinan Fraksi;
j. Membantu pelaksanaan seminar atau lokakarya (*workshop*) yang diselenggarakan oleh Fraksi;
k. Melaporkan hasil tugasnya secara tertulis kepada Fraksi; dan
l. Melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada Pimpinan Fraksi secara berkala.

Perekrutan dan pengangkatan Tenaga Ahli Fraksi sebagaimana yang tertuang didalam Pasal 8 Ayat (1) huruf c Jo Pasal 24 Ayat (1) Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota DPR RI dilakukan oleh Pimpinan Fraksi untuk Tenaga Ahli Fraksi dan bagi Calon Tenaga Ahli Fraksi yang telah memenuhi proses seleksi administrasi, penilaian (*assessment*), dan/atau wawancara dan dinyatakan diterima oleh Pimpinan Fraksi direkomendasikan untuk diangkat dan ditetapkan melalui Keputusan Sekretaris Jenderal.

Dalam hal pemberhentian Tenaga Ahli Fraksi sesuai Pasal 48 Ayat (3) Jo Pasal 50 Ayat (1) dan (3) Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota DPR RI bahwa Tenaga Ahli Fraksi diberhentikan oleh Pimpinan Fraksi berdasarkan rekomendasi dari Pimpinan Fraksi dan ditetapkan melalui Keputusan Sekretariat Jenderal dalam

jangka waktu paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak rekomendasi pemberhentian diterima oleh Sekretaris Jenderal.

Surat Keputusan Sekretaris Jenderal dalam penetapan pemberhentian Tenaga Ahli Fraksi, merupakan suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.[7]

Surat Keputusan Tata Usaha Negara mengenai pemberhentian Tenaga Ahli Fraksi Partai Persatuan Pembangunan atas nama Akhmad Gojali Harahap, M.Si yang dikeluarkan oleh Sekretaris Jenderal DPR RI pada akhirnya menimbulkan suatu Sengketa Tata Usaha Negara.

Mengacu rumusan pengertian istilah Sengketa Tata Usaha Negara dalam Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usahan negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

[7] Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No.51 Tahun 2009, LN No.160 Tahun 2009, TLN No.5079, Pasal.1.angka.9.

Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan Sengketa Tata Usaha Negara terdiri dari beberapa unsur, yaitu:

1. Sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara;
2. Sengketa tersebut antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
3. Sengketa yang dimaksud sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.[8]

Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 53 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi. Oleh penjelasan Pasal 53 Ayat (1) Undang Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara pada intinya menyebutkan bahwa :

1. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 4, maka hanya orang atau badan hukum perdata yang berkedudukan sebagai subjek hukum saja yang dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menggugat Keputusan Tata Usaha Negara.

[8] R.Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta : Sinar Grafika, 2013, hlm.6.

2. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menggugat Keputusan Tata Usaha Negara.

Hanya orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya terkena oleh akibat hukum Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan dan karenanya yang bersangkutan merasa dirugikan dibolehkan menggugat Keputusan Tata Usaha Negara, seperti pada Sengketa Tata Usaha Negara antara Sekretaris Jenderal DPR RI sebagai Pejabat Tata Usaha Negara dengan Tenaga Ahli Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, kewenangan mengadili terhadap Sengketa Tata Usaha Negara tersebut merupakan kompetensi absolut dari Pengadilan Tata Usaha Negara. Kompetensi absolut adalah kewenangan badan pengadilan di dalam memeriksa jenis perkara tertentu dan secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan lain (Soeroso,1994:6).[9] Kompetensi absolut dari Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur didalam Pasal 50 Jo Pasal 51 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara ialah Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama dan tingkat banding. Bagir Manan menambahkan bahwa fungsi pengadilan administrasi meliputi: Pertama, menegakkan hukum administrasi. Kedua, mengontrol pelaksanaan kekuasaan pemerintah dalam membuat peraturan administrasi atau menerapkan keputusan administrasi. Fungsi kedua merupakan salah satu ciri khas pengadilan administrasi

[9] W.Riawan Tjandra, *Teori & Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogjakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2010, hlm.35.

karena tidak selalu dimiliki peradilan umum apalagi peradilan agama dan peradilan militer. Hanya peradilan yang memiliki hak menguji yang akan memiliki fungsi kedua, kalau tidak peradilan tersebut hanya mempunyai fungsi penegakan hukum "*law enforcement, handhaving van het recht*" (Manan,2009:6)[10]

Pada kasus sengketa tata usaha negara antara Sekretaris Jenderal DPR RI sebagai Pejabat Tata Usaha Negara dengan Tenaga Ahli Fraksi Partai Persatuan Pembangunan sebagaimana Putusan Mahkamah Agung R.I. No.559K/TUN/2017 Tanggal 30 November 2017 mengenai Keabsahan Penerbitan Surat Keputusan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tentang Pemberhentian Tenaga Ahli Fraksi Partai Persatuan Pembangunan yang menimbulkan Sengketa Tata Usaha Negara merupakan sengketa antara Tenaga Ahli Fraksi Partai Persatuan Pembangunan atas nama Akhmad Gojali Harahap, M.Si sebagai Penggugat, melawan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai tergugat sebagai akibat dikeluarkannya Surat Keputusan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 38/SEKJEN/T.A.Fraksi/2016 tanggal 27 Juli 2016 Tentang Pemberhentian Tenaga Ahli Fraksi Partai Persatuan Pembangunan. (selanjutnya disebut sebagai Surat Keputusan Objek Sengketa).

[10] Indriati Amarini. " Mewujudkan Keadilan Sosial Dalam Penyelesaian Sengketa di Pengadilan Administrasi",*Jurnal Media Hukum*, Vol.25, Nomor 2, Desember 2018, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Purwokerto, 2018.

Pemberhentian Tenaga Ahli Fraksi dilaksanakan berdasarkan rekomendasi Pimpinan Fraksi[11] dan ditetapkan melalui keputusan Sekretaris Jenderal[12] . Dalam kasus ini surat rekomendasi yang dijadikan dasar yuridis oleh Sekretaris Jenderal DPR RI adalah surat rekomendasi dari kepengurusan Pimpinan Fraksi yang bukan dari hasil keputusan Mahkamah Agung Nomor 601 K/Pdt.Sus-Parpol/2015 Tanggal 2 November 2015.

Terhadap Sengketa Tata Usaha Negara mengenai Pemberhentian Tenaga Ahli Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Majelis Hakim berpendapat bahwa penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara Objek Sengketa baik dari segi kewenangan, prosedur dan substansi telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dan Majelis Hakim berpendapat bahwa disamping itu alasan-alasan kasasi tersebut pada hakekatnya mengenai penilaian hasil pembuktian yang bersifat penghargaan tentang suatu kenyataan, hal mana tidak dapat dipertimbangkan dalam pemeriksaan pada tingkat kasasi, karena pemeriksaan pada tingkat kasasi hanya berkenaan dengan tidak dilaksanakan atau ada kesalahan dalam pelaksanaan hukum sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 tahun 2009 (Lembaran Negara Nomor 3 Tahun 2009, Tambahana Lembaran Negara Nomor 4958)

---

[11] *Peraturan DPR RI Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota DPR RI*. No.1 tahun 2019. BN No.998 Tahun 2019, Pasal 50.ayat.1.

[12] *Ibid.*, Pasal.50.ayat.2.

Secara normatif dan doktrinal, untuk menentukan keabsahan suatu Keputusan Tata Usaha Negara, Majelis Hakim seharusnya mempertimbangkan dari berbagai aspek, yakni Aspek Prosedural, Aspek Substansi, Aspek Wewenang serta Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik, sehingga putusan yang dihasilkan dapat mengungkap kebenaran materiil serta dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.[13]

Berangkat dari persoalan yuridis tersebut, penulis bermaksud melakukan penelitian yang menitikberatkan pada aspek yuridis normatif dan hendak menuangkannya dalam bentuk skripsi dengan judul : **"Keabsahan Penerbitan Surat Keputusan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tentang Pemberhentian Tenaga Ahli Fraksi Partai Persatuan Pembangunan yang menimbulkan Sengketa Tata Usaha Negara : Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor:559 K/TUN/2017 Tanggal 30 November 2017".**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah rekomendasi Pimpinan Fraksi merupakan syarat/dasar keabsahan penerbitan Surat Keputusan Pemberhentian Tenaga Ahli oleh Sekretaris Jenderal DPR RI berdasarkan Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota DPR RI?

[13] Risti Mutiara K, *Sengketa Tata Usaha Negara Mengenai Surat Keputusan Presiden Tentang Pengangkatan Hakim Mahkamah Konstitusi (Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor:139/G/2013/PTUN.JKT.)*, Purwokerto : F.H. Unsoed, 2015, hlm.20.

2. Apakah penerapan hukum dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 559 K/TUN/2017 tanggal 30 November 2017 dalam Sengketa Tata Usaha Negara antara Sekretaris Jenderal DPR RI dengan Tenaga Ahli Fraksi PPP telah sesuai dengan Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota DPR RI?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang ada, maka tujuan dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, menggambarkan dan menganalisa mengenai rekomendasi Pimpinan Fraksi apakah merupakan syarat/dasar keabsahan penerbitan Surat Keputusan Pemberhentian Tenaga Ahli oleh Sekretaris Jenderal DPR RI berdasarkan Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota DPR RI
2. Untuk mengetahui menggambarkan dan menganalisa mengenai penerapan hukum dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 559 K/TUN/2017 tanggal 30 November 2017 dalam Sengketa Tata Usaha Negara antara Sekretaris Jenderal DPR RI dengan Tenaga Ahli Fraksi PPP apakah telah sesuai dengan Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota DPR RI?

D. Manfaat Penelitian

Tulisan ini mempunyai manfaat teoritis dan praktis. Adapun kedua manfaat tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis.

   Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk pengembangan pustaka hukum yang berkaitan dengan Hukum Administrasi Negara yang khususnya mengenai Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara.

2. Kegunaan Praktis.

   Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan bagi penulis sekaligus hasil dari penelitian ini dapat menjadi pedoman dan acuan bagi yang akan melakukan penelitian serupa, serta bagi masyarakat umum khusunya para praktisi Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dalam menguraikan keabsahan suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

E. Kerangka Teoritis dan Konsepsional

1. Kerangka Teoritis

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia adalah negara hukum. sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan haruslah berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).[14]

[14] Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2018, hlm.17.

Konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh F.J. Stahl. Pandangan negara hukum yang diperkenalkan oleh F.J.Stahl dalam karyanya *philosophie des rechts* yang diterbitkan tahun 1878, seringkali dianggap sebagai landasan teori dari perlunya dibentuk suatu lembaga peradilan administrasi. Stahl menyebutkan unsur-unsur negara hukum meliputi (Azhary, 1995:46):[15]

a. Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia;
b. Untuk melindungi hak-hak asasi tersebut maka penyelenggara negara harus berdasarkan pada *trias politica;*
c. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang (*wetmang besttiur*);
d. Apabila dalam tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

A. Hamid S. Attamimi, dengan mengutip Burkens, mengatakan bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.[16]

Konsep *rechtstaat* dianggap menjadi landasan keharusan normatif bagi pembentukan lembaga peradilan administrasi sebagai salah satu unsur pokok

---

[15] W. Riawan Tjandra, *Teori & Praktek Peradilan Tata Usaha Negara,* Yogjakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2010, hlm.3.
[16] Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara,* Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2018, hlm.21.

negara hukum. Hal tersebut menjadi faktor pengaruh pembentukan peradilan administrasi di Indonesia.

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan peradilan yang bertugas dan berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara.[17] Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara juga diartikan sebagai tekad pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi warga negara terhadap kekuasaan pemerintah dalam melaksanakan urusan pemerintah (Martiman P, 1993: 12), memberikan pengayoman (Sjachran Basah, 1985: 8), sarana pemelihara ketertiban dan "stabilisator" hukum (Sunaryati H., 1975: 8)[18]

2. Kerangka Konsepsional

Berdasarkan dari rumusan masalah yang telah dipaparkan dalam latar belakang yang ada, maka untuk menghindari salah penafsiran dalam penelitian ini maka perlu diberikan definisi operasional sebagai berikut:

a. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[19]
b. Tenaga Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Tenaga Ahli adalah bagian dari sistem pendukung Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan keahlian tertentu yang

---

[17] Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No.51 Tahun 2009, LN No.160 Tahun 2009, TLN No.5079, Pasal.47.

[18] W.Riawan Tjandra, *Teori & Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogjakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2010, hlm.4.

[19] *Peraturan DPR RI Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota DPR RI*, No.1 tahun 2019, BN No.998 Tahun 2019, Pasal.1.ayat.1.

direkrut secara khusus oleh Anggota, Pimpinan Alat Kelengkapan Dewan, atau Pimpinan Fraksi untuk memberikan dukungan keahlian atau substansi pada Anggota, Alat Kelengkapan Dewan, atau Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang secara administrasi ditetapkan dengan Keputusan Sekretaris Jenderal.[20]

c. Fraksi adalah pengelompokan Anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum.[21]

d. Sekretariat Jenderal adalah sistem pendukung DPR yang mempunyai tugas mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas DPR di bidang administrasi dan persidangan.[22] Sekretaris Jenderal adalah pejabat yang memimpin Sekretariat Jenderal DPR RI.[23] Fraksi adalah pengelompokan Anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum.[24]

e. Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.[25]

---

[20] *Ibid.*, Pasal.1.ayat.3.
[21] *Ibid.*, Pasal.1.ayat.8.
[22] *Ibid.*, Pasal.1.ayat.5.
[23] *Ibid.*, Pasal.1.ayat.6.
[24] *Ibid.*, Pasal.1.ayat.8.
[25] Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No.51 Tahun 2009, LN No.160 Tahun 2009, TLN No.5079, Pasal.1.angka.9.

f. Sengketa Tata Usaha Negara dalam Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usahan negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

g. Kompetensi absolut adalah kewenangan badan pengadilan di dalam memeriksa jenis perkara tertentu dan secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan lain (Soeroso,1994:6).[26]

h. Keabsahan adalah sifat yang sah; kesahan [27]

i. Staf ahli adalah berasal dari kata staf yang memiliki arti bagian organisasi yang tidak mempunyai hak memberikan perintah, tetapi mempunyai hak membantu Pimpinan, memberikan nasihat, dan sebagainya[28] dan ahli yang memilik arti orang yang mahir, paham sekali dalam suatu ilmu (kepandaian)[29], sehingga arti kata staf ahli adalah orang yang mahir, paham dalam suatu ilmu yang bertugas untuk membantu Pimpinan.

j. Staf Khusus adalah orang yang mahir, paham dalam suatu ilmu yang bertugas secara khas dalam membantu Pimpinan.[30]

---

[26] W.Riawan Tjandra, *Teori & Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogjakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2010, hlm.35.
[27] https://www.kamusbesar.com/keabsahan, Tanggal 27 Desember 2019, Pk.15.32 WIB
[28] https://kbbi.web.id/staf, Tanggal 27 Desember 2019, Pk.15.40 WIB
[29] *Ibid.,* Tanggal 27 Desember 2019, Pk.15.44 WIB
[30] *Ibid.,* Tanggal 27 Desember 2019, Pk.15.49 WIB

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Sesuai dengan perumusan masalah yang diteliti, penelitian ini merupakan penelitian hukum (*legal resesarch*) dengan metode penelitian normatif. Adapun penelitian hukum (*legal resesarch*) adalah menemukan kebenaran koherensi, yaitu adakah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan (*act*) seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai aturan hukum) atau prinsip hukum[31]. Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan[32]. Metode Penelitian Hukum Normatif ini juga biasa disebut dengan penelitian hukum doktriner[33]. Metode pendekatan normatif yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah metode penelitian normatif dengan pengertian adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya[34].

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatakan analitis (*analitycal approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

---

[31] Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana, 2005, hlm.47.

[32] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Kelima Belas Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2013, hlm.13.

[33] https://www.gurupendidikan.co.id/metode-penelitian-hukum/, tanggal 16 September 2019, Pk.15.52 WIB

[34] Johnny Ibrahim,*Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu media Publishing, Cetakan Kedua, Jawa Timur, 2006, hlm.57.

a. Pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan Asas-Asas dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No.12 Tahun 2011, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.[35] Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.[36] Metode pendekatan perundang-undangan digunakan dengan mengingat bahwa permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi penulis untuk mempelajari apakah penerapan hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam memutus perkara Sengketa Tata Usaha Negara tesebut telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

b. Pendekatan analitis (*analitycal approach*) adalah mengetahui makna yang terkandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara konsepsional, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik dan putusan-putusan hukum.[37] Dengan

---

[35] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana, 2005, hlm.137.
[36] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana, 2005, hlm.133.
[37] Johnny Ibrahim,*Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu media Publishing, Cetakan Kedua, Jawa Timur, 2006, hlm.310.

demikian, dapat dikatakan bahwa pada dasarnya tugas analisis hukum adalah menganalisis pengertian hukum, asas hukum, kaidah hukum, sistem hukum, dan berbagai konsep yuridis. Misalnya, konsep yuridis tentang subjek hukum, objek hukum, hak milik, perkawinan, perjanjian, perikatakan, hubungan kerja, jual beli, prestasi, wanprestasi, perbuatan melanggar hukum, delik, dan sebagainya.[38]

c. Pendekatan kasus (*case* approach) dalam penelitian normatif, bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Terutama mengenai kasus-kasus yang telah diputus sebagaimana yang dapat dilihat dalam yurisprudensi terhadap perkara-perkara yang menjadi fokus penelitian.[39] Adapun kajian pokok dalam penelitian ini adalah kesalahan penerapan hukum oleh Mahkamah Agung dalam memutus Sengketa Tata Usaha Negara dalam hal ini Surat Keputusan Sekretaris Jenderal DPR RI Nomor: 38/SEKJEN/T.A.Fraksi/2016 tanggal 27 Juli 2016 Tentang Pemberhentian Tenaga Ahli Fraksi Partai Persatuan Pembangunan.

2. Tipe Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis sesuai dengan permasalahan dan tujuan dalam penelitian. Penelitian Metode deskriptif analitisa menurut Sugiono (2009:29) adalah suatu metode yang berfungsi untuk

---

[38] Johnny Ibrahim,*Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu media Publishing, Cetakan Kedua, Jawa Timur, 2006, hlm.311.

[39] Johnny Ibrahim,*Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu media Publishing, Cetakan Kedua, Jawa Timur, 2006, hlm.321.

mendeskrepsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti melalui data atau sampel yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa melakukan analisis dan membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum.[40]

3. Alat pengumpul Data

Alat pengumpul data dalam penelitian ini adalah studi dokumen untuk memperoleh data sekunder yang bersumber dari bahan hukum. Pada penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam (ilmu) penelitian digolongkan sebagai data sekunder. Data sekunder tersebut mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, sehingga meliputi surat-surat pribadi, buku-buku harian, buku-buku, sampai pada dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh Pemerintah (Soerjono Soekanto & Sri Mamudji 1979:3).[41]

Data sekunder dalam penelitian ini bersumber dari :

a. Bahan/sumber primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang merupakan peraturan perundangan terkait[42] dan bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir, ataupun pengertian

---

40 https://www.scribd.com/doc/306349047/Adapun-Pengertian-Dari-Metode-Deskriptif-Analitis-Menurut-Sugiono, Tanggal 16 September 2019, Pk.16.18 WIB

41 Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif,* Cetakan Kelima Belas Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2013, hlm.24.

42 Sri Redjeki Slamet, "Perizinan Tenaga Kerja Asing Di indonesia Pasca Berlakunya Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing", *Lex Jurnalica,* Vol.16, No.3, Desember 2019, Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul, Jakarta, 2019.

baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai gagasan (ide)[43]. Bahan/sumber primer ini mencakup:

1) Peraturan Dasar, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945;
2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
3) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
4) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik;
6) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman;
7) Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2015 Tentang Sekretaris Jenderal dan Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
8) Putusan Mahkamah Agung Nomor:601 K/Pdt.Sus-Pol/2015.
9) Putusan Mahkamah Agung Nomor:559 K/TUN/2017.

[43] Sri Redjeki Slamet, "Perizinan Tenaga Kerja Asing Di indonesia Pasca Berlakunya Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing", *Lex Jurnalica*, Vol.16, No.3, Desember 2019, Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul, Jakarta, 2019, hlm.29.

10) Surat Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor:21/PIMP/V/2015-2016.

11) Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor:M.HH-06.AH.11.01 Tahun 2016.

12) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 34 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pendaftaran Pendirian Badan Hukum, Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, serta Perubahan Kepengurusan Partai Politik

13) Peraturan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Staf Khusus Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

14) Surat Keputusan Sekretaris Jenderal DPR RI Nomor: 38/SEKJEN/T.A.Fraksi/2016 tanggal 27 Juli 2016

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer[44]. Adapun bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan[45]. Yang relevan dengan objek penelitian.

c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum penunjang, pada dasarnya mencakup bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum

---

[44] Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Kelima Belas Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2013, hlm.29.

[45] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana, 2005, hlm.181.

primer dan bahan hukum sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum.[46] Contohnya adalah misalnya, abstrak perundang-undangan, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum, kamus hukum. Peneliti ini menggunakan direktori pengadilan dan kamus hukum sebagai bahan hukum tersier.

4. Analisis

Bahwa data/bahan hukum akan dianalisa secara kualitatif, yaitu Menurut Sugiyono (2011), metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat post positivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, pengambilan sampel sumber data dilakukan secara *purposive dan snowball*, teknik pengumpulan dengan tri-anggulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif atau kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.[47]

Data/bahan hukum yang diperoleh dalam studi kepustakaan/ penelitian normatif, yakni aturan perundang-undangan, dan artikel dimaksud, penulis uraikan dan hubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan[48].

---

[46] Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif,* Cetakan Kelima Belas Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2013, hlm.33.

[47] https://www.statistikian.com/2012/10/penelitian-kualitatif.html,Tgl 22 Oktober 2019, Pk.08.00 WIB.

[48] Johnny Ibrahim,*Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu media Publishing, Cetakan Kedua, Jawa Timur, 2006, hlm.393.

Norma hukum diperlukan sebagai premis mayor, kemudian dikorelasikan dengan fakta-fakta yang relevan (*legal facts*) yang dipakai sebagai premis minor dan melalui proses silogisme akan diperoleh kesimpulan (*conclusion*) terhadap permasalahannya. Analisis bahan hukum tersebut dilakukan dengan menggunakan model interpretasi sitematis[49]. Metode interpretasi secara sistematis yaitu penafsiran yang menafsirkan peraturan perundang-undangan dihubungkan dengan peraturan hukum atau undang-undang lain atau dengan keseluruhan sistem hukum. Karena, terbentuknya suatu undang-undang pada hakikatnya merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan yang berlaku sehingga tidak mungkin ada satu undang-undang yang berdiri sendiri tanpa terikat dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Sebagai konsekuensi logis dari berlakunya suatu sistem perundang-undangan maka untuk menafsirkan undang-undang tidak boleh menyimpang atau keluar dari sistem perundang-undangan itu. Oleh karena itu interpretasi sistematis ini disebut juga interpretasi logis[50].

5. Lokasi Penelitian

Untuk mendapatkan dan mengumpulkan data dan informasi yang diperlukan dalam penelitian ini, maka penulis melakukan penelitian di Bagian Hukum Sekretariat Jenderal DPR RI. Adapun alasan memilih lokasi tersebut

---

[49] Risti Mutiara. K." Sengketa Tata Usaha Negara Mengenai Surat Keputusan Presiden Tentang Pengangkatan Hakim Mahkamah Konstitusi (Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor:139/G/2013/PTUN.JKT.)." F.H. Unsoed, Purwokerto, 2015, hlm.68.

[50] https://logikahukum.wordpress.com/tag/metode-interpretasi-secara-sistematis/, Tanggal 17 September 2019, Pk.09.00 WIB

karena objek sengketa tersebut berasal dari Surat Keputusan Sekretaris Jenderal DPR RI dan Bagian Hukum Sekretariat Jenderal DPR RI mempunyai data yang relevan dengan subjek permasalah yang hendak diteliti.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penelitian skripsi ini terbagi menjadi 5 (lima) Bab. Setiap Bab menguraikan permasalahannya secara tersendiri, didalam suatu konteks yang berkaitan satu dengan yang lainnya. Penulis membuat sistematika dengan membagi pembahasan keseluruhan secara terperinci, adapun bagiannya sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis menguraikan tentang : Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teoritis dan Konsepsional, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI PARTAI POLITIK DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Bab ini merupakan Bab Tinjauan Pustaka yang terdiri dari dua Sub Bab. Sub Bab Pertama mengenai Partai Politik yang menguraikan mengenai Pengertian Partai Politik, Landasan Hukum Partai Politik, Fungsi Partai Politik. Sub Bab Kedua mengenai Partai Politik sebagai perkumpulan berbadan hukum yang menguraikan mengenai pengkategorian badan hukum partai politik. Sub Bab Ketiga mengenai Dewan Perwakilan Rakyat yang menguraikan mengenai Fraksi di

DPR, Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat, Tenaga Ahli dan Staf Khusus, Pengangkatan dan Pemberhentian Tenaga Ahli Fraksi (terdiri dari pengertian, persyaratan pengangkatan dan pemberhentian, prosedur pengangkatan dan pemberhentian), Sekretaris Jenderal DPR RI sebagai Pejabat Tata Usaha Negara (yang terdiri dari Kedudukan dan Kewenangan).

BAB III : PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA MELALUI PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Dalam bab ini diuraikan tentang Pengertian Negara Hukum, Mahkamah Agung, Peradilan Tata Usaha Negara yang menguraikan mengenai Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara, Asas-Asas Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Keputusan Tata Usaha Negara, serta prosedur dan proses penyelesaian sengkete Tata Usaha Negara

BAB IV : KEABSAHAN PENERBITAN SURAT KEPUTUSAN SEKRETARIS JENDERAL DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA TENTANG PEMBERHENTIAN TENAGA AHLI FRAKSI PARTAI PERSATUAN PEMBANGUNAN YANG MENIMBULKAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA

Dalam bab ini penulis memuat tentang putusan Mahkamah Agung No. 559 K/TUN/2017 tanggal 30 November 2017 yang menguraikan mengenai kasus posisi dan fakta hukum, Pernyataan Rekomendasi

Pimpinan Fraksi Sebagai Syarat dalam penerbitan Surat Keputusan Sekretaris Jenderal DPR RI Terkait Pemberhentian Tenaga Ahli Menurut Peraturan DPR RI No.1 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota DPR RI dan penerapan hukum dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 559 K/TUN/2017 tanggal 30 November 2017 dalam Sengketa Tata Usaha Negara antara Sekretaris Jenderal DPR RI dengan Tenaga Ahli Fraksi PPP Tidak sesuai dengan Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota DPR RI

BAB V : PENUTUP

Bab penutup terdiri dari kesimpulan dan saran.