

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) adalah lembaga negara yang merupakan wakil rakyat dan bagian dari lembaga legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Anggota DPR dipilih melalui pemilu.¹ Dalam pemilu juga, rakyat memiliki hak untuk memilih secara langsung anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yang bertugas menyalurkan aspirasi rakyat dan menjalankan fungsi legislatif, anggaran, serta pengawasan.² Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia memiliki masa jabatan selama lima tahun yang dimulai sejak pelantikan hingga berakhirnya periode pemerintahan, di mana selama waktu tersebut para anggotanya memiliki tugas untuk menyusun, membahas, dan menetapkan undang-undang, mengawasi jalannya pemerintahan, serta menyalurkan aspirasi rakyat agar kebijakan negara dapat berjalan secara transparan, akuntabel, dan berpihak pada kepentingan masyarakat. DPR memiliki fungsi utama dalam pembentukan undang-undang, pengawasan

¹ M Abdin Munib dan Alfiani Dewi Bulan Safitri, "Implikasi Penerapan Sistem Pemilihan Umum Proporsional Terbuka Terhadap Akuntabilitas Anggota Legislatif" 6, no. 1 (2025): 391–404.

² Muchlisin Muchlisin, "Kedudukan Serta Fungsi Dpr Dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia," *Mimbar Yustitia* 3, no. 2 (2020): 124–30, <https://doi.org/10.52166/mimbar.v3i2.2019>.

pelaksanaan undang-undang, dan anggaran negara. Sebagian besar rancangan undang-undang (RUU) biasanya diajukan oleh pemerintah, meskipun DPR juga memiliki hak inisiatif dalam membuat RUU. Pimpinan DPR terdiri atas seorang ketua dan tiga wakil ketua yang bertugas memimpin sidang, menyusun rencana kerja, serta menjadi juru bicara DPR.

Tugas DPR RI berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 meliputi:³

1. Membentuk undang-undang bersama Presiden, dengan proses yang mencakup perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan pengundangan, dan penyebarluasan (Undang-undang No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).
2. Menyusun dan menetapkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang menjadi prioritas pembuatan undang-undang).
3. Melakukan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan penggunaan anggaran negara.
4. Menyusun anggaran negara dan mengawasi pelaksanaannya (Undang- undang Nomor 13 Tahun 2019).

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia memiliki kedudukan yang sangat strategis sebagai representasi rakyat dalam menjalankan fungsi legislasi, pengawasan, dan penganggaran. Sebagai pejabat negara, anggota DPR

³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 13 ed. (Depok: Rajawali Pers (PT RajaGrafindo Persada), 2019).

RI memperoleh berbagai hak keuangan, termasuk gaji, tunjangan, serta fasilitas lainnya yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Namun demikian, besaran tunjangan dan fasilitas yang diterima anggota DPR RI kerap menimbulkan kontroversi di tengah masyarakat, khususnya di tengah ekonomi masyarakat yang belum stabil. Kebijakan kenaikan tunjangan anggota DPR RI merupakan isu yang sering menjadi perhatian publik dan media.⁴

Perubahan dalam tunjangan ini biasanya diawali oleh kebutuhan untuk menyesuaikan kompensasi agar mendukung kinerja legislator dan mengikuti perkembangan ekonomi, seperti inflasi dan kondisi kesejahteraan anggota DPR. Misalnya, kenaikan tunjangan pengganti rumah dinas dikarenakan penghentian penggunaan rumah jabatan anggota DPR yang sudah tidak layak hunian dan membutuhkan renovasi besar, sehingga diganti dengan tunjangan tunai sebagai kompensasi. Proses pembuatan kebijakan semacam ini dimulai dari usulan oleh Sekretariat Jenderal DPR atau kementerian terkait, kemudian dibahas bersama dalam pembahasan RAPBN (Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) antara DPR dan pemerintah.⁵

Pembahasan ini mencakup dinamika politik, fiskal, dan sosial yang memengaruhi keputusan akhir. Penetapan tunjangan tidak hanya

⁴ Tim Hukumonline, “Tugas dan Fungsi Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan DPR,” Hukumonline.com, 2024, <https://www.hukumonline.com/berita/a/tugas-dan-fungsi-legislasi--anggaran--dan-pengawasan-dpr-lt653b8c7e830d5/>.

⁵ Kompasiana, “Tunjangan Rumah DPR RI Rp50 Juta: Kemewahan di Tengah Penderitaan Rakyat,” Kompasiana, 2025, <https://www.kompasiana.com/otnielzebua8672/68afe8ef34777c078c02d272/tunjangan-rumah-dpr-ri-rp50-juta-kemewahan-di-tengah-penderitaan-rakyat>.

memperhitungkan kebutuhan anggota DPR, tetapi juga harus mempertimbangkan respon publik, kondisi ekonomi nasional, dan prinsip transparansi serta akuntabilitas. Isu ini juga menimbulkan protes publik, menggambarkan pentingnya studi mendalam untuk memahami mekanisme pembuatan kebijakan tersebut agar dapat menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi dan mengelola persepsi masyarakat. Proses yang dilalui melibatkan berbagai pihak, termasuk pemerintah, DPR, dan sekretariat jenderal DPR, yang masing-masing memiliki peran strategis dalam pembahasan dan pengambilan keputusan. Kenaikan tunjangan harus dipertimbangkan secara matang, mengingat dampaknya terhadap anggaran negara dan persepsi publik, terutama di tengah kondisi ekonomi yang beragam.⁶ Namun, kebijakan kenaikan tunjangan tersebut terkadang dipandang kontroversial, terutama jika dilihat dari perspektif keadilan sosial di tengah kondisi ekonomi masyarakat yang beragam. Keadilan sebagai salah satu prinsip fundamental dalam pembentukan kebijakan publik menuntut agar setiap kebijakan tidak hanya memberikan manfaat kepada kelompok tertentu saja, tetapi juga mempertimbangkan kepentingan seluruh lapisan masyarakat secara adil dan merata. Dalam konteks kenaikan tunjangan anggota DPR RI, muncul pertanyaan mendasar mengenai seberapa jauh kebijakan

⁶ Gusti Grehenson, "Penghasilan Anggota DPR Naik, Dosen UGM Tekankan Pentingnya Kepekaan Terhadap Kondisi Rakyat," Universitas Gadjah Mada, 2025, <https://ugm.ac.id/id/berita/penghasilan-anggota-dpr-naik-dosen-ugm-tekanan-pentingnya-kepekaan-terhadap-kondisi-rakyat/>.

tersebut mencerminkan nilai keadilan, mengingat ketimpangan sosial dan ekonomi yang masih terjadi di Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi yang berjudul “Tinjauan Hukum Terhadap Mekanisme Pembuatan Kebijakan Kenaikan Tunjangan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Perspektif Keadilan.”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana mekanisme pembuatan kebijakan kenaikan tunjangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia?
2. Bagaimana kebijakan kenaikan tunjangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dari perspektif keadilan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui mekanisme pembuatan kebijakan kenaikan tunjangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
2. Untuk mengetahui kebijakan kenaikan tunjangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dari perspektif keadilan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangsih pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan fungsi anggaran (*budgetary function*) dan pengawasan lembaga perwakilan rakyat. Sebagai referensi akademis dalam mengkaji penerapan prinsip-prinsip keadilan dalam pembentukan peraturan

perundang-undangan atau kebijakan pejabat publik. Menjadi bahan rujukan atau literatur bagi peneliti selanjutnya yang ingin mendalami topik mengenai hak keuangan pejabat negara dan etika hukum tata negara.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat menjadi acuan bagi pembuat kebijakan (seperti pemerintah dan DPR) dalam merancang atau merevisi kebijakan tunjangan anggota DPR agar lebih transparan, akuntabel, dan sesuai dengan aspirasi publik. Penelitian ini juga dapat memberikan masukan bagi lembaga terkait untuk memperbaiki mekanisme teknis kenaikan tunjangan, menghindari polemik, dan meningkatkan efisiensi penggunaan anggaran negara. Selain itu, hasil penelitian dapat digunakan oleh masyarakat dan media sebagai sumber informasi untuk mendorong pengawasan dan partisipasi publik dalam kebijakan keuangan DPR RI.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan jenis penelitian hukum yang fokusnya pada kajian norma-norma hukum atau aturan-aturan yang berlaku.⁷

Penelitian ini mempelajari dan menganalisis sumber-sumber hukum berupa peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, putusan

⁷ Balqish Az-Zahra S, "Pahami Perbedaan Penelitian Hukum Normatif dan Empiris," Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2024, <https://uptjurnal.umsu.ac.id/pahami-perbedaan-penelitian-hukum-normatif-dan-empiris/>.

pengadilan, dan literatur hukum lainnya secara sistematis dan logis untuk memahami, menafsirkan, dan menjelaskan isi atau makna norma hukum tersebut.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

- Pendekatan yang dilakukan dengan menganalisis secara mendalam semua regulasi dan undang-undang yang relevan dengan isu hukum yang sedang dibahas. Di bidang penelitian hukum normatif, pendekatan ini terbukti bermanfaat secara luas, mencakup aspek penerapan langsung di lapangan maupun kontribusi terhadap diskusi ilmiah.⁸

b. Pendekatan Konseptual

- Menggunakan aspek keadilan dalam menganalisis aspek normatif kenaikan tunjangan tersebut.
- Membahas sejauh mana kenaikan tunjangan sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut dan aspek hukum yang mendasarinya.⁹

c. Pendekatan Filosofis

- Suatu cara melihat dan menganalisis suatu permasalahan dengan menggunakan sudut pandang filsafat untuk mencari inti, hakikat,

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 1 ed. (Jakarta: Kencana (Prenadamedia Group), 2017).

⁹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, 2 ed. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2020).

atau hikmah yang mendasar di balik fenomena yang tampak lahiriah.

3. Sumber Bahan Hukum

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat di Masyarakat.

- 1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019.
- 2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 1 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 3) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2025 tentang Pemberian Tunjangan Hari Raya dan Gaji Ketiga Belas kepada Aparatur Negara, Pensiunan, Penerima Pensiun, dan Penerima Tunjangan Tahun 2025.
- 4) Surat Edaran Menteri Keuangan No. S-520/MK.02/2015 yang mengatur tunjangan anggota DPR.
- 5) Surat Sekretaris Jenderal DPR RI Nomor B/733/RT.01/09/2024 tentang tunjangan perumahan anggota DPR.

b. Bahan hukum sekunder, bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu: jurnal, artikel, buku, dan internet.

- c. Bahan hukum tersier, bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan atas bahan hukum primer dan sekunder, yaitu: KBBI, ensiklopedia.¹⁰

4. Proses Pengumpulan Bahan Hukum

Pada saat menumpulkan hasil analisis, peneliti mengelompokkan serta memuat data yang sesuai dengan jenis data yang diteliti, yaitu menggunakan Studi Kepustakaan (*Library Research*). Studi ini merupakan proses mengumpulkan data berasal dari bahan hukum yang relevan terhadap permasalahan yang diangkat. Peneliti juga menambahkan bahan hukum tambahan secara offline seperti buku, laporan penelitian, artikel ahli dan semua peraturan yang berkaitan dengan makalah penelitian dan juga online seperti pada internet.

5. Analisis Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan analisis bahan hukum secara kualitatif dan normatif dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme pembuatan kebijakan kenaikan tunjangan anggota DPR RI, seperti UUD 1945 dan UU MD3. Analisis normatif dilakukan untuk menilai kesesuaian kebijakan tersebut dengan prinsip keadilan, sedangkan analisis kualitatif digunakan untuk menafsirkan substansi norma dan praktik pelaksanaannya. Hasil analisis menunjukkan bahwa meskipun kebijakan kenaikan tunjangan memiliki dasar hukum formal, penerapannya perlu dievaluasi dari perspektif

¹⁰ Marzuki, *Loc. Cit.*

keadilan, khususnya terkait transparansi dan keseimbangan dengan kondisi sosial-ekonomi masyarakat.¹¹

6. Sistematika Penulisan

Secara umum, penelitian ini terbagi empat (4) bab, yang memiliki rincian, yaitu:

- a. BAB I : PENDAHULUAN Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.
- b. BAB II : TINJAUAN UMUM Bagian kedua menjelaskan tentang DPR RI, tugas wewenang dan fungsi, hak dan kewajiban DPR RI, menjelaskan tentang pengertian tunjangan, fungsi tunjangan.
- c. BAB III : PEMBAHASAN Bagian penjelasan menjawab dari rumusan masalah yang diteliti yaitu : Mekanisme pembuatan kebijakan kenaikan tunjangan anggota DPR RI dalam perspektif keadilan.
- d. BAB IV : PENUTUP Bagian penutup memuat kesimpulan dan saran.

¹¹ *Ibid*