



# PARLIAMENTARY REVIEW

## **REVIEW KINERJA DPR TAHUN 2014-2019 DI BIDANG LEGISLASI, PENGAWASAN, DAN ANGGARAN**

- **Kinerja Pembentukan Undang-Undang Periode Pemerintahan 2014-2019: Evaluasi terhadap Program Legislasi Nasional**  
Novianto M. Hantoro
- **Kinerja Bidang Ekonomi DPR RI Periode 2014-2019**  
Achmad Sani Alhusain dan Hariyadi
- **Tinjauan Pelaksanaan Fungsi Legislasi dan Pengawasan DPR RI Periode 2014-2019: Perspektif Kesejahteraan Sosial**  
Achmad Muchaddam Fahham, Rahmi Yuningsih, dan Dinar Wahyuni
- **Memperjuangkan Kepentingan Nasional Melalui Diplomasi Parlemen**  
Simela Victor Muhamad dan Lisbet
- **Reformasi DPR RI Melalui *Open Parliament* Indonesia**  
Riris Katharina

Vol. I

No. 3

Hlm. 83-128

September 2019



Diterbitkan oleh:  
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



---

PARLIAMENTARY REVIEW  
**Vol. I No. 3 (September 2019) 83-128**

---

**Tim Penyusun**

**Penanggung Jawab**

Dr. Indra Pahlevi, S.IP., M.Si.

**Koordinator Redaksi**

Prof. Dr. Ujjanto Singgih P., M.Si.

**Redaksi Bidang**

Prof. Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, M.A.

Mandala Harefa, S.E., M.Si.

Sali Susiana, S.Sos., M.Si.

Dr. Riris Katharina, S.Sos., M.Si.

Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H.

Dr. Hariyadi, S.IP., M.P.P.

Dra. Adirini Pujayanti, M.Si.

Drs. Ahmad Budiman, M.Pd.

Monika Suhayati, S.H., M.H.

**Mitra Bestari**

Prof. Dr. Carunia Mulya Firdausy, M.A.

Suwandi Sumartias, Ph.D.

Dr. phil. Yandry Kurniawan

Dr. Dra. Hartini Retnaningsih, M.Si.

Dr. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si.

**Penulis**

Novianto M. Hantoro, S.H., M.H.

Achmad Sani Alhusain, S.E., M.A. dan Dr. Hariyadi, S.IP., M.P.P.

Dr. Achmad Muchaddam F., M.A., Rahmi Y., S.K.M., M.K.M., dan Dinar W., S.Sos., M.Si.

Drs. Simela Victor Muhamad, M.Si., dan Lisbet, S.IP., M.Si.

Dr. Riris Katharina, S.Sos., M.Si.

**Pengatur Tata Letak**

Yulia Indahri, S.Pd., M.A.

Elga Andina, S.Psi., M.Psi.

Nur Sholikhah Putri Suni, M.Epid.

Siti Chaerani Dewanti, S.Ars., M.Si.

T. Ade Surya, S.T., M.M.

---



---

PARLIAMENTARY REVIEW  
Vol. I No. 3 (September 2019) 83-128

---

**REVIEW KINERJA DPR TAHUN 2014-2019  
DI BIDANG LEGISLASI, PENGAWASAN, DAN ANGGARAN**

---

**Kinerja Pembentukan Undang-Undang Periode Pemerintahan 2014-2019:  
Evaluasi terhadap Program Legislasi Nasional**

Novianto M. Hantoro

**Kinerja Bidang Ekonomi DPR RI Periode 2014-2019**

Achmad Sani Alhusain dan Hariyadi

**Tinjauan Pelaksanaan Fungsi Legislasi dan Pengawasan DPR RI  
Periode 2014-2019: Perspektif Kesejahteraan Sosial**

Achmad Muchaddam Fahham, Rahmi Yuningsih, dan Dinar Wahyuni

**Memperjuangkan Kepentingan Nasional Melalui Diplomasi Parlemen**

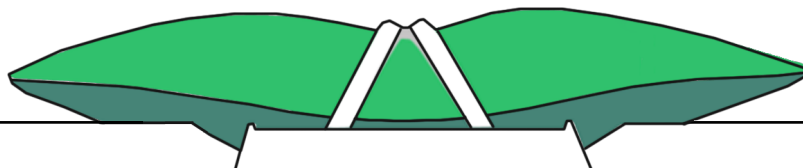
Simela Victor Muhamad dan Lisbet

**Reformasi DPR RI Melalui *Open Parliament* Indonesia**

Riris Katharina



Diterbitkan oleh:  
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



PARLIAMENTARY REVIEW  
**Vol. I No. 3 (September 2019) 83-128**

**Daftar Isi**

**Kinerja Pembentukan Undang-Undang Periode Pemerintahan  
 2014-2019: Evaluasi terhadap Program Legislasi Nasional**

Novianto M. Hantoro ..... 83-91

**Kinerja Bidang Ekonomi DPR RI Periode 2014-2019**

Achmad Sani Alhusain dan Hariyadi ..... 93-102

**Tinjauan Pelaksanaan Fungsi Legislasi dan Pengawasan DPR RI  
 Periode 2014-2019: Perspektif Kesejahteraan Sosial**

Achmad Muchaddam Fahham, Rahmi Yuningsih, dan Dinar Wahyuni ..... 103-110

**Memperjuangkan Kepentingan Nasional Melalui Diplomasi Parlemen**

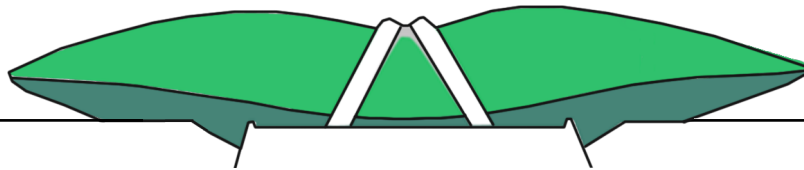
Simela Victor Muhamad dan Lisbet ..... 111-119

**Reformasi DPR RI Melalui *Open Parliament* Indonesia**

Riris Katharina ..... 121-128



Diterbitkan oleh:  
 Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
 Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



---

## PARLIAMENTARY REVIEW

### Vol. I No. 3 (September 2019) 83-128

---

## Pengantar Redaksi

Sedikit berbeda dengan ulasan pengantar redaksi sebelumnya, edisi kali ini menyajikan tulisan-tulisan dengan topik yang (hampir) sama, yakni *review* terhadap aspek pelaksanaan kinerja DPR RI Periode 2014-2019 tetapi tentu dengan *angel* yang berbeda-beda. Keempat tulisan dalam edisi ini akan dilihat dari *angel* atau perspektif pelaksanaan kinerja DPR RI dari aspek hukum, sosial, dan ekonomi, serta terakhir, isu pelembagaan *open parliament*. Isu *open parliament* diakui sebagai hal yang tidak terkait langsung dengan kinerja DPR RI tetapi pelembagaannya tentu menjadi misi strategis untuk menjadikan lembaga perwakilan yang semakin terbuka dari sisi infrastruktur kelembagaan dan suprastruktur atau nilai-nilai yang dianut.

Mengawali edisi kali ini, tulisan tentang “Kinerja Pembentukan Undang-Undang Periode Pemerintahan 2014-2019: Evaluasi terhadap Program Legislasi Nasional” akan mengisi halaman pertama *review* ini. Tulisan dengan sudut pandang kinerja DPR RI dari aspek hukum ditulis oleh Novianto M. Hantoro. Melalui sudut pandang ini, penulis menegaskan bahwa cara pandang atau parameter penilaian kinerja legislasi tersebut tidak lagi relevan membandingkan jumlah yang direncanakan dengan yang tuntas dibahas menjadi undang-undang. Melalui format tabel RUU Prolegnas yang hanya mencantumkan judul RUU dan pemrakarsa, visi dan misi serta arah kebijakan Prolegnas tentu sulit dipetakan. Dalam kondisi seperti ini, pada gilirannya akan kurang mendorong kemauan politik DPR RI dan pemerintah untuk menyelesaikannya. Sementara itu, untuk mengukur kinerja legislasi berdasarkan jumlah RUU yang dihasilkan juga cenderung menafikan arti penting proses pembentukannya, khususnya dalam perspektif *participatory law making process*. Karena itu, penyempurnaan penyajian Prolegnas perlu dikaitkan dengan visi dan misi pembangunan dengan kerangka regulasi yang dibutuhkan dalam satu tabel. Sama halnya penyajian teknis, evaluasi dengan menggunakan *a self-assessment tool kit for parliaments* yang telah disusun oleh *Inter-Parliamentary Union* misalnya, dapat menjadi alternatif yang layak dipakai.

Tulisan *kedua* dengan judul “Kinerja Bidang Ekonomi DPR RI Periode 2014-2019” disiapkan oleh Ahmad Sani Alhusain dan Hariyadi. Keduanya *me-review* bahwa lemahnya kinerja legislasi DPR RI dalam bidang ekonomi sebenarnya menafikan peran pemerintah sebagai mitra kerja dalam proses legislasi tersebut. Namun demikian, sebagai lembaga perwakilan rakyat, penilaian publik tersebut bagaimana pun harus dinilai sebagai bentuk perhatian publik yang harus disikapi secara positif. Sejumlah tantangan kinerja DPR perlu dikelola dengan baik dalam sejumlah hal misalnya, penentuan Prolegnas, kemauan politik untuk lebih fokus pada pelaksanaan fungsi legislasi dan anggaran, serta asertivisme pengawasan terhadap pelaksanaan UU dan kebijakan pemerintah. Tantangan lain mencakup optimalisasi keluaran pelaksanaan fungsi DPR bagi pembangunan ekonomi dan daya saing nasional. Dengan demikian, kinerja DPR dalam bidang ekonomi dapat membantu memfasilitasi pemerintah untuk memastikan tercapainya tujuan pembangunan nasional secara umum.

Achmad Muchaddam F., Rahmi Yuningsih, dan Dinar Wahyuni melalui tulisannya yang berjudul “Tinjauan Pelaksanaan Fungsi Legislasi dan Pengawasan DPR RI Periode 2014-2019: Perspektif Kesejahteraan Sosial” menjadi tulisan *ketiga* dalam edisi kali ini. Dengan didahului pemetaan fungsi-fungsi komisi yang membidangi masalah kesejahteraan sosial, khususnya Komisi VIII-Komisi X, pelaksanaan kinerja fungsi legislasi pada Komisi VIII antara lain dapat dilihat dari pembahasan RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah serta RUU tentang Pesantren. Pelaksanaan fungsi legislasi pada Komisi IX terlihat dari RUU tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia;

RUU tentang Kepalangmerahan; RUU tentang Kebidanan; dan RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan yang telah diperpanjang masa pembahasannya (*carry-over*) pada DPR RI periode 2019-2024. Adapun pelaksanaan fungsi legislasi pada Komisi X dapat dilihat dari RUU tentang Sistem Perbukuan; RUU tentang Pemajuan Kebudayaan; RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 1990 tentang Serah Simpan Karya Cetak dan Karya Rekam; serta RUU tentang Ekonomi Kreatif. Sementara pelaksanaan fungsi pengawasan dapat dilihat dari Panitia Kerja (Panja) yang dibentuk. Sementara itu, fungsi pengawasan Komisi IX terlembagakan dalam beberapa Panitia Kerja (Panja), antara lain Panja Pengawasan INA-CBGs (*Indonesia Case Base Groups*) dan Panja Pengawasan Peredaran Vaksin dan Obat. Pelaksanaan kinerja DPR RI khususnya aspek legislasi, turut menegaskan bahwa DPR RI secara politis memiliki komitmen yang kuat dalam penuntasan isu-isu kesejahteraan sosial. Tentu penguatan kemauan politik DPR RI dalam isu tersebut ke depan menjadi taruhan penting lembaga perwakilan rakyat ini.

Tulisan berikutnya, *keempat*, akan mengkaji isu diplomasi parlemen sebagai ruang peran lembaga perwakilan rakyat yang semakin menjadi sebuah keniscayaan ke depan. Melalui tulisannya yang berjudul “Memperjuangkan Kepentingan Nasional Melalui Diplomasi Parlemen”, Simela Victor Muhamad dan Lisbet kembali menggarisbawahi arti penting diplomasi parlemen, khususnya melalui fora antarparlemen, sebagai peran penting DPR RI untuk mendukung politik luar negeri RI. Sebagai bagian dari *multi-track diplomacy*, diplomasi parlemen tentu diarahkan untuk lebih menyuarakan dan memperjuangkan berbagai isu yang menjadi kepentingan nasional dan sekaligus perhatian dunia internasional. Isu-isu tersebut misalnya, mencakup isu tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs), perubahan iklim, rezim perdagangan global, keamanan maritim, dan isu-isu kawasan lainnya. Selain itu, hal penting yang perlu diterobos diplomasi parlemen DPR RI ke depan yaitu perlu diarahkan pada pencapaian posisi-posisi di organisasi keparlemenan internasional sehingga peran diplomasi tersebut dapat semakin menjadi *anchor* untuk memperkuat diplomasi pemerintah.

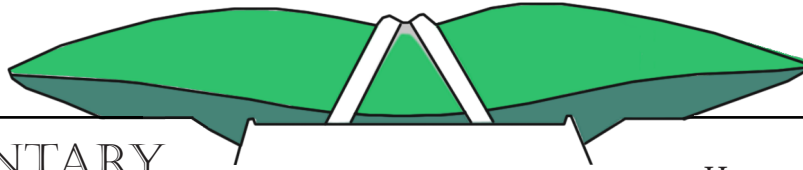
*Last but not least*, tulisan tentang “Reformasi DPR RI Melalui *Open Parliament* Indonesia”, ditulis oleh Riris Katharina akan menutup edisi kali ini. Tulisan ini yang akan menilai arti penting pelembagaan *Open Parliament* bagi DPR RI menjadi sebuah diskursus yang sangat kontekstual saat ini. Kontekstualitasnya tidak hanya tuntutan lembaga perwakilan yang terbuka tetapi juga menjadi muara kebijakan yang semakin inklusif. Sebagai sebuah kelembagaan yang kelahirannya dibidani oleh Organisasi Parlemen Internasional (IPU), pelaksanaan *Open Parliament* Indonesia telah dideklarasikan sejak tahun 2018. Parlemen modern sebagaimana tergambar dalam *Open Parliament* menuntut dilakukannya reformasi dalam tubuh DPR RI sendiri, tidak hanya perubahan dalam bidang kelembagaan, namun juga perubahan pola pikir dan perilakunya. Pendek kata, kelembagaan *Open Parliament* harus mampu mengubah pola pikir bahwa parlemen itu merupakan lembaga demokratis yang menuntut setiap pihak di dalamnya mempunyai persepsi bahwa masyarakat harus menjadi prioritas sebagai subjek pengakses informasi itu sendiri. Selanjutnya, perubahan terhadap perilaku menuntut setiap pihak di dalam parlemen, anggota parlemen maupun pegawai, untuk berperilaku efisien dan menerapkan prinsip-prinsip parlemen modern. Perubahan *value* tersebut dapat disasar melalui reformasi penganggaran dan perubahan tata tertib DPR RI, serta pelembagaan *evidence-based policy* dalam proses pembuatan kebijakan.

Sebagai penutup, penghargaan dan ucapan terima kasih perlu disampaikan kepada Kepala Pusat Penelitian yang melalui otorisasinya, edisi ini dapat diterbitkan. Ucapan dan penghargaan yang sama perlu dialamatkan kepada semua editor lokal dan seluruh jajaran tata usaha Puslit yang turut *back up* penerbitan ini. *Last but not least*, para mitra bestari tentu menjadi muara yang turut menentukan rapi dan layaknya substansi tulisan-tulisan dalam *Parliamentary Review* ini. Untuk itu, ucapan terima kasih dan penghargaan kepada mereka menjadi suatu keniscayaan. Akhirnya, semoga upaya ini dapat memberikan kemaslahatan publik.

Jakarta, September 2019

Redaksi





# Kinerja Pembentukan Undang-Undang Periode Pemerintahan 2014-2019: Evaluasi terhadap Program Legislasi Nasional

**Novianto M. Hantoro**

Peneliti Madya  
Hukum Konstitusi  
novianto.hantoro@dpr.go.id

## Keywords

Prolegnas,  
legislation,  
legislative capacity.

## Abstract

*Measuring the legislative capacity by comparing the number of bills which have planned in the national legislation program (Prolegnas) with the number of enactment bills into act, is no longer relevant. President Joko Widodo stated that measuring the performance of the legislators based on number of laws were formed, had to be changed. This paper discusses how the Prolegnas format should be and how to measure the performance of DPR in legislation function. With the current Prolegnas table format that only contains the title of the bill and the initiator, it is difficult to find relation with Prolegnas policy direction. Meanwhile, to measure the performance of legislation based on the number of bills produced has many weaknesses, partly because the number of laws does not always guarantee the lawmaking process is carried out democratically. For this reason, measurements based on quantity need to be replaced with parliamentary evaluation methods that use by international criteria. As a conclusion, the Prolegnas format should be refined by linking the vision and mission of development with the regulatory framework needed, in one table. Evaluation will be more appropriate when using a self assessment toolkit for parliaments prepared by the Inter-Parliamentary Union.*

## Daftar Isi

Pendahuluan .....	84
Evaluasi Terhadap Prolegnas	86
Mengukur Kinerja Legislasi.	88
Penutup .....	91
Pustaka Acuan .....	91

## Kata Kunci

Prolegnas,  
legislasi,  
kinerja.

## Abstrak

Kinerja legislasi atau pembentukan undang-undang yang diukur dengan membandingkan jumlah rancangan undang-undang (RUU) yang direncanakan dalam program legislasi nasional (Prolegnas) dengan RUU yang selesai dibahas, sudah tidak relevan. Presiden Joko Widodo menyatakan bahwa ukuran kinerja para pembuat peraturan perundang-undangan berdasarkan seberapa banyak jumlah peraturan perundang-undangan yang dibentuk, harus diubah. Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini membahas bagaimana seharusnya format Prolegnas dan cara mengukur kinerja legislasi DPR. Dengan format tabel RUU Prolegnas saat ini yang hanya berisi judul RUU dan pemrakarsa, sulit dicari keterkaitannya dengan visi dan misi serta arah kebijakan Prolegnas. Sementara untuk mengukur kinerja legislasi berdasarkan jumlah RUU yang dihasilkan memiliki banyak kelemahan, di antaranya karena banyaknya undang-undang tidak selalu menjamin proses pembentukan undang-undang dilakukan secara demokratis. Untuk itu pengukuran dengan basis kuantitas perlu ditinggalkan dan digantikan dengan metode evaluasi parlemen yang menggunakan kriteria internasional. Berdasarkan hal tersebut, format Prolegnas perlu disempurnakan dengan mengaitkan antara visi dan misi pembangunan dengan kerangka regulasi yang dibutuhkan dalam satu tabel. Evaluasi akan lebih tepat apabila menggunakan *a self assessment toolkit for parliaments* yang telah disusun oleh *Inter-Parliamentary Union*.

## Pendahuluan

DPR RI periode keanggotaan 2014-2019 telah menyelesaikan pembahasan terhadap 90 (sembilan puluh) rancangan undang-undang (RUU). Adapun jumlah RUU yang berhasil diselesaikan pembahasannya dapat dilihat pada Tabel 1 berikut ini.

5-10 tahun terakhir, terdapat 42.000 peraturan mulai dari undang-undang sampai peraturan daerah. Sofyan menjelaskan, pada saat rapat kabinet membahas mengenai Prolegnas, Presiden Joko Widodo berpirinsip tidak perlu banyak membuat undang-undang, yang terpenting adalah kualitas. Semakin banyak undang-

**Tabel 1. RUU yang Selesai Dibahas Berdasarkan Tahun Takwim dan Tahun Sidang**

Tahun Takwim	Prolegnas	Kumulatif Terbuka	Jumlah	Tahun Sidang	Jumlah
Okt - Des 2014	1		1	2014-2015	12
2015	3	14	17	2015-2016	16
2016	10	9	19	2016-2017	17
2017	6	11	17	2017-2018	17
2018	5	10	15	2018-2019	15
Jan - Jul 2019	3	5	8	Agt - Sept 2019	13
Agt - Sept 2019	7	6	13	<b>Total</b>	<b>90</b>
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>54</b>	<b>90</b>		

Sumber: Buku Memori DPR RI Periode 2014-2019, diolah.

Kinerja legislasi DPR RI seringkali diukur dengan membandingkan antara perencanaan pembentukan undang-undang yang terdapat di dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan realisasi. Prolegnas disusun berdasarkan program jangka menengah (lima tahunan) dan program prioritas tahunan. Daftar RUU yang terdapat di dalam Prolegnas terdiri dari 2 (dua) kategori, yaitu RUU yang disebut secara eksplisit dan RUU kumulatif terbuka. Berdasarkan ukuran kinerja tersebut, dari 90 (sembilan puluh) RUU yang telah diselesaikan, 36 (tiga puluh enam) RUU termasuk kategori RUU yang disebut secara eksplisit di dalam daftar Prolegnas jangka menengah sejumlah 189 (seratus delapan puluh sembilan) RUU. Selebihnya, 54 (lima puluh empat) RUU termasuk dalam kategori RUU Kumulatif Terbuka. Artinya, dari sejumlah 90 (sembilan puluh) RUU yang berhasil diselesaikan, hanya 19% merupakan realisasi dari perencanaan Prolegnas jangka menengah.

Kinerja pembentukan undang-undang seringkali diukur secara kuantitatif, yaitu berdasarkan jumlah undang-undang yang dihasilkan. Semakin banyak undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang dihasilkan berarti lembaga tersebut berkinerja baik. Hal ini menjadi kontradiktif karena banyak pihak menyatakan bahwa Indonesia telah mengalami *over* regulasi.

Sofyan Djalil menyatakan bahwa jumlah regulasi di Indonesia sudah terlalu banyak (*over* regulasi). Dalam

undang maka akan mengikat diri sendiri dan membuat negeri ini sulit bergerak. (HAG, 2016, Januari 27).

Presiden Joko Widodo dalam Pidato Kenegaraan Presiden RI dalam rangka HUT ke-74 Proklamasi Kemerdekaan di depan Sidang Bersama DPR RI dan DPD RI, juga menyatakan:

*“Oleh karena itu ukuran kinerja para pembuat peraturan perundang-undangan harus diubah. Bukan diukur dari seberapa banyak UU, PP, Permen atau pun Perda yang dibuat. Tetapi sejauh mana kepentingan rakyat, kepentingan negara dan bangsa bisa dilindungi”.* (Kemenristekdikti, 2017: 15-16).

Zainal Arifin Mochtar, di dalam artikelnya yang berjudul Perihal Menata Regulasi, menyatakan bahwa Presiden Joko Widodo telah meminta secara langsung agar DPR membatasi perundang-undangan. Hal yang ditujukan untuk menghilangkan kerumitan, khususnya untuk perkembangan ekonomi dan bisnis sekaligus menghindari adanya transaksi dalam penyusunan undang-undang. Harapan ini melengkapi beberapa pembicaraan Presiden Jokowi sebelumnya tentang gejala regulasi yang berlebihan atau terlalu banyak dan tumpang tindih peraturan. Menurut Mochtar, memang peraturan mulai mengalami “obesitas” dan terlalu banyak aturan yang seringkali tanpa cetak biru (politik hukum) yang jelas tentang ide besar di balik pembentukan peraturan. (Mochtar, ZA. 2017, November 29).



Berdasarkan pernyataan dari Presiden, Menteri, dan pakar Hukum Tata Negara tersebut, mengukur kinerja legislasi berdasarkan banyaknya jumlah peraturan perundang-undangan (termasuk undang-undang) yang dihasilkan, menjadi tidak relevan lagi. Bukan berarti DPR RI harus menghentikan kinerja legislasi atau meniadakan fungsi legislasi, namun yang perlu dievaluasi adalah penyusunan rencana pembentukan undang-undang yang terdapat di dalam Prolegnas atau format Prolegnas dan bagaimana mengukur kinerja pembentukan undang-undang.

Menurut Wibowo, pengukuran terhadap kinerja dilakukan untuk mengetahui apakah selama pelaksanaan terdapat deviasi dari rencana yang ditentukan, apakah sesuai jadwal atau waktu yang ditentukan, dan apakah tercapai sesuai yang diharapkan. (Wibowo, 2011: 229). Ukuran ini biasanya digunakan untuk perusahaan sehingga tidak tepat apabila diterapkan untuk lembaga perwakilan. Untuk lembaga legislatif, *The Commonwealth Parliamentary Association* telah mengusulkan penggunaan standar yang sama untuk mengukur kinerja Parlemen di negara-negara *Commonwealth*. *The World Bank Institute* juga mengusulkan berbagai variabel dan indikator untuk mengukur tingkat efektivitas parlemen. Sedangkan *The Inter-Parliamentary Union* telah berhasil mengembangkan *tool-kit* untuk mengevaluasi fungsi Parlemen. (CEPP, 2015).

Berdasarkan hal-hal tersebut, tulisan ini akan membahas permasalahan mengenai format Prolegnas yang menjadi indikator dalam mengukur kinerja legislasi dan bagaimana mengukur kinerja legislasi lembaga perwakilan. Tujuan penulisan ini untuk mengevaluasi format perencanaan pembentukan undang-undang dalam Prolegnas dan menawarkan format baru dalam penyusunan Prolegnas. Selanjutnya menyajikan metode dan cara pandang baru untuk mengukur kinerja legislasi yang tidak sekedar berdasarkan ukuran kuantitatif atau jumlah.

Kajian terhadap kinerja pembentukan undang-undang pernah ditulis dengan judul "Kinerja Fungsi Legislasi DPR RI Masa Bakti 2009-2014" (Trimaya, A., 2013: 245-258). Di dalam tulisan tersebut disimpulkan bahwa kualitas pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI dapat dikatakan belum cukup baik, karena tidak tercapainya jumlah undang-undang yang sesuai dengan perencanaan dalam daftar Prolegnas. Belum optimalnya pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI disebabkan oleh berbagai kendala, yaitu:

- a. Pembahasan RUU sangat lambat dan tidak efisien;
- b. Pengaturan fungsi legislasi dalam Tatib DPR RI belum rinci dan sistematis;
- c. Kedudukan Badan Legislasi DPR sebagai pusat harmonisasi dalam pembentukan undang-undang di DPR belum optimal;

- d. Keberadaan SDM pendukung dalam pelaksanaan fungsi legislasi yang masih kurang, baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya, terutama dalam hal penguasaan fungsi legislasi; dan
- e. Sarana dan prasarana untuk mendukung pelaksanaan fungsi legislasi DPR masih sangat minim.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, disarankan:

- a. Optimalisasi Prolegnas sebagai instrumen perencanaan penyusunan undang-undang melalui koordinasi antara DPR dan Pemerintah dalam penyusunan Prolegnas. Penyusunan Prolegnas harus mempunyai target yang rasional terhadap RUU yang akan direalisasikan.
- b. Penyempurnaan Peraturan Tata Tertib DPR yang menyangkut fungsi legislasi menjadi lebih terperinci dan operasional sehingga lebih jelas dan informatif agar langsung dapat diterapkan dalam penyusunan dan pembahasan RUU.
- c. Penambahan tenaga perancang peraturan perundang-undangan yang akan menjadi sistem pendukung (*supporting system*) bagi anggota DPR dalam pelaksanaan fungsi legislasi serta peningkatan keahlian tenaga pendukung lainnya yang juga turut mendukung pelaksanaan fungsi legislasi DPR.
- d. Perbaiki serta pemutakhiran sarana dan prasarana yang mendukung pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI agar anggota dewan dan tenaga pendukung keahlian lainnya dapat menjalankan tugasnya di bidang legislasi dengan lebih optimal.

Selain tulisan tersebut, masih ada beberapa tulisan yang membahas mengenai kinerja fungsi legislasi DPR RI untuk periode yang berbeda-beda. Pada umumnya, tulisan tersebut mengidentifikasi persoalan teknis dengan memberikan solusi bagaimana seharusnya DPR meningkatkan kinerjanya, misalnya dengan mengefektifkan mekanisme pembahasan RUU, memberikan batas waktu pembahasan RUU, dan menambah dukungan tenaga ahli. Singgungan terhadap Prolegnas pada umumnya hanya menyebutkan agar jumlah RUU di dalam Prolegnas perlu realistis dan tidak ambisius, disertai argumen mengenai urgensinya.

Menurut penulis, semua langkah yang disarankan telah dilaksanakan, misalnya mempersingkat proses pembahasan RUU dari 4 (empat) tingkat pembicaraan menjadi 2 (dua) tingkat pembicaraan,<sup>1</sup> batas waktu pembahasan juga telah ditetapkan dengan membatasi

<sup>1</sup> Pada tahun 1999, Peraturan Tata Tertib DPR masih mengatur bahwa pembahasan RUU dilaksanakan melalui 4 (empat) tingkat pembicaraan, setelah itu pada Peraturan Tata Tertib DPR tahun 2005, pembahasan RUU dipersingkat dengan hanya melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan.

pembahasan satu RUU paling lama 2 (dua) masa persidangan.<sup>2</sup> Penambahan tenaga ahli juga telah dilakukan.<sup>3</sup> Demikian pula jumlah RUU dalam Prolegnas, misalnya periode 2004-2009 berjumlah 284 RUU, periode 2009-2014 berjumlah 247 RUU, sedangkan pada periode 2014-2019 menjadi 189 RUU.<sup>4</sup> Pada kenyataannya, penilaian terhadap kinerja legislasi DPR tetap dianggap tidak optimal karena jumlah RUU yang berhasil diselesaikan tetap tidak sesuai seperti yang direncanakan di dalam Prolegnas.

Berbeda dengan tulisan lain, tulisan ini akan lebih menitikberatkan pada evaluasi Prolegnas sebagai dokumen perencanaan. Selain itu, tulisan ini juga mengkaji ukuran kinerja legislasi agar tidak semata-mata menggunakan ukuran kuantitatif, yaitu membandingkan jumlah yang RUU direncanakan dengan jumlah RUU yang selesai dibahas dan diundangkan, namun dengan menggunakan metode baru yang lebih sesuai.

## Evaluasi Terhadap Prolegnas

Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) mengelompokkan perkembangan sejarah Prolegnas ke dalam tiga fase besar dilihat dari perspektif dasar hukumnya, yaitu fase *gentlement agreement*, fase program pembangunan nasional (Propenas), dan fase Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (BPHN, 2008: 2-3). Perincian masing-masing fase adalah sebagai berikut.

- a. Pada fase *gentlement agreement*, Prolegnas sebagai instrumen perencanaan hukum yang berisi Daftar Rencana Legislasi atau rencana pembentukan RUU dan RPP hanya didasarkan pada kesepakatan di antara instansi atau lembaga yang berkepentingan. Tidak ada ikatan maupun sanksi bagi pihak-pihak yang tidak menjalankan kesepakatan tersebut.
- b. Fase propenas menjadi fase tersendiri karena Prolegnas sudah tercantum di dalam Garis-garis

2 Pasal 99 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD mengatur bahwa Pembahasan rancangan undang-undang diselesaikan dalam 3 (tiga) kali masa sidang dan dapat diperpanjang berdasarkan keputusan rapat paripurna DPR. Artinya, telah ada penetapan jangka waktu pembahasan, meskipun ada tambahan dapat diperpanjang berdasarkan rapat paripurna.

3 Perubahan Peraturan DPR RI Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Tenaga Ahli dan Staf Administrasi Anggota mengatur jumlah Tenaga Ahli Alat Kelengkapan Dewan (AKD) yang ditetapkan paling sedikit 10 orang dan khusus Baleg paling sedikit 15 orang. Artinya, jumlahnya telah ditambah.

4 Prolegnas 2005-2009 berjumlah 284 berdasarkan Keputusan DPR Nomor: 01/DPR RI/III/2004-2005; Prolegnas 2010-2014 berjumlah 247 berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 41 A/DPR RI/ I/2009-2010; Prolegnas 2015-2019 berjumlah 189 berdasarkan Keputusan DPR Nomor: 19/DPR RI/I/2018-2019. Artinya, jumlahnya telah diturunkan.

Besar Haluan Negara tahun 1999-2007 menjadi bagian atau Lampiran dari Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000-2004 yang tertuang di dalam UU Nomor 25 Tahun 2000. Daftar Prolegnas yang harus diselesaikan dalam periode tersebut menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari Propenas dan telah ditentukan sejumlah RUU yang harus dibentuk sebagai salah satu tolok ukur keberhasilan pembangunan di bidang hukum.

- c. Fase Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) merupakan babak baru Prolegnas yang berada di bawah koordinasi Dewan Perwakilan Rakyat.

Pada saat ini, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Apabila dihitung rentang waktu antara diselenggarakannya Lokakarya Program Legislatif Nasional tahun 1977 di Manado, sebagai awal dimulainya konsep penyusunan Prolegnas, dengan ditetapkannya UU No. 10 Tahun 2007 (*sic!* Seharusnya 2004), maka Prolegnas memerlukan waktu 27 (dua puluh tujuh) tahun untuk mendapatkan dasar pengaturan tersendiri dengan undang-undang. (BPHN, 2008: 2-3).

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Prolegnas. Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dalam penyusunan Prolegnas, penyusunan daftar RUU didasarkan atas:

- a. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Perintah Undang-Undang lainnya;
- d. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. Rencana pembangunan jangka menengah;
- g. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul RUU, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan

peraturan perundang-undangan lainnya tersebut merupakan keterangan mengenai konsepsi RUU yang meliputi:

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan; dan
- c. Jangkauan dan arah pengaturan.

Materi yang diatur tersebut merupakan materi yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan serta dituangkan dalam Naskah Akademik.

Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah. Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan RUU. Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan. Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (Badan Legislasi). Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat. Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR. Prolegnas ditetapkan dengan Keputusan DPR. Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- b. Akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- d. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
- e. Penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas mencakup:

- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
- b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri

yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Banyak pihak yang salah memahami, seolah Prolegnas hanya sebuah tabel yang berisi daftar jumlah RUU, judul RUU, dan keterangan mengenai pemrakarsa apakah Pemerintah, DPR, atau DPD. Padahal di dalam Keputusan DPR Nomor 06A/DPR RI/II/2014-2015 tentang Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2015 terdapat uraian mengenai Prolegnas tahun 2015-2019 yang berisi Pendahuluan; Visi dan Misi; Maksud dan Tujuan; Dasar Pertimbangan Penyusunan Prolegnas; Arah Kebijakan Prolegnas 2015-2019; dan Daftar RUU Prolegnas 2015-2019. Kesalahpahaman ini dapat dipahami karena daftar RUU Prolegnas sulit dicari keterkaitannya dengan visi dan misi, serta terlihat terlepas dari uraian-uraian sebelumnya.

Di dalam Keputusan DPR Nomor 06A/DPR RI/II/2014-2015 tentang Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2015, disebutkan bahwa arah dan kebijakan Prolegnas tahun 2015-2019 adalah membentuk undang-undang dalam rangka untuk:

1. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan;
2. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan;
3. Menyiapkan landasan pembangunan yang kokoh;
4. Mengembangkan dan pemeratakan pembangunan daerah;
5. Mempercepat pembangunan infrastruktur untuk pertumbuhan dan pemerataan;
6. Meningkatkan pengelolaan dan nilai tambah sumber daya alam yang berkelanjutan;
7. Memperkuat kapasitas kelembagaan mitigasi bencana alam untuk mengurangi risiko bencana, mempercepat rehabilitasi daerah terkena bencana, dan mempercepat kapasitas mitigasi serta adaptasi perubahan iklim;
8. Mewujudkan penegakan dan kesadaran hukum melalui penegakan hukum yang berkualitas, pencegahan serta pemberantasan korupsi yang efektif, dan penghormatan, perlindungan serta pemenuhan hak asasi manusia.

Daftar RUU yang terdapat di dalam Prolegnas, sudah seharusnya memiliki korelasi dengan arah dan kebijakan tersebut. Sebagai contoh, untuk mewujudkan arah dan kebijakan: meningkatkan

kualitas dan sumber daya manusia dan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan, diperlukan RUU mengenai Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan; RUU mengenai Lembaga Pendidikan Keagamaan; Perubahan Undang-Undang Pendidikan Tinggi; Perubahan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, dan seterusnya.

Untuk dapat lebih mengaitkan arah dan kebijakan pembangunan dengan RUU yang perlu disusun sebagai kerangka regulasinya maka dari aspek teknis, tabel Prolegnas perlu disempurnakan, sebagai berikut.

tidak kalah pentingnya dengan RUU prioritas. Kedua, penghitungan jumlah RUU yang selesai dibahas dapat terhitung banyak, padahal substansinya ada di satu undang-undang. Misalnya, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang telah diubah sebanyak 3 (tiga) kali dalam satu periode dihitung sebagai 3 (tiga) RUU, padahal substansinya ada di satu undang-undang. Ketiga, Prolegnas menggunakan pendekatan tahun takwim, sementara DPR menggunakan pendekatan Tahun Sidang. Demikian pula periode keanggotaan DPR

**Tabel 2. Usulan Format Tabel Prolegnas**

No.	Arah dan Kebijakan	UU yang Diperlukan	Pemrakarsa
1.	Meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan;	a. Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan; b. Lembaga Pendidikan Keagamaan c. Perubahan Undang-Undang Pendidikan Tinggi; d. Perubahan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, e. dan seterusnya	Presiden/DPR/DPD
2.	Meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan;	a. Perubahan Undang-Undang Penanaman Modal; b. Kewirausahaan Nasional; c. Ekonomi Kreatif; d. dan seterusnya.	Presiden/DPR/DPD
3.	..... dan seterusnya	.....	.....

Tabel Prolegnas tersebut dapat ditambahkan dengan uraian penjelasan atau keterangan mengenai politik hukum atau arah pengaturan setiap RUU yang akan dibentuk. Kerangka regulasi dalam bentuk undang-undang di dalam Prolegnas juga tidak perlu dalam bentuk judul baku yang kemudian menimbulkan kesulitan harus mengubah dengan keputusan baru padahal hanya nomenklatur yang berubah sedangkan substansinya tetap sama.

### Mengukur Kinerja Legislasi

Menurut penulis, pendekatan mengukur kinerja legislasi berdasarkan kuantitas memiliki banyak kelemahan. Pertama, karena ada dua kategori, yaitu RUU Prioritas yang sudah ditetapkan judulnya dan RUU kumulatif terbuka. RUU Kumulatif terbuka kemudian dianggap kurang penting dan tidak diperhitungkan dibandingkan dengan RUU yang prioritas, padahal RUU ratifikasi perjanjian internasional, APBN, atau implikasi putusan MK,

dan Presiden yang dimulai pada bulan Oktober akan menimbulkan pertanyaan apakah prolegnas jangka menengah juga akan berhenti pada bulan Oktober atau tetap sampai bulan Desember, dan menjadi kinerja pemerintahan yang baru ataukah pemerintahan yang lama. Keempat, kinerja politik berkaitan dengan masalah demokrasi, bukan seperti kinerja produksi. Meskipun banyak undang-undang yang dihasilkan, misalnya 189 RUU terpenuhi, namun jika tidak dibahas secara demokratis, baik secara formil maupun materiil, maka seharusnya tidak dapat dikatakan kinerja legislasinya baik.

Ukuran kinerja di bidang legislasi dapat diukur berdasarkan *output* dan *outcome*. Berdasarkan *output* tidak diukur berdasarkan jumlah yang dihasilkan, melainkan deskripsi bahwa keperluan kerangka regulasi untuk arah dan kebijakan pembangunan di bidang tertentu telah atau belum terpenuhi dan memadai. Secara *outcome* dievaluasi apakah dengan kerangka regulasi tersebut (misalnya terkait visi



peningkatan sumber daya manusia) telah atau belum terjadi peningkatan kualitas sumber daya manusia. Kinerja yang terkait dengan *outcome* tidak berada pada DPR, melainkan kinerja dari pelaksana undang-undang.

Pada latar belakang telah dikemukakan bahwa beberapa lembaga internasional telah menyusun standar, variabel dan indikator, atau mengembangkan *tool-kit* untuk mengevaluasi fungsi Parlemen, salah satunya *The Inter-Parliamentary Union. The Inter-Parliamentary Union* telah menyusun *a self assessment toolkit for parliaments* untuk mengevaluasi lembaga perwakilan (IPU, 2010). Tujuan dari alat penilaian mandiri ini adalah untuk membantu parlemen dan anggotanya menilai bagaimana kinerja parlemen yang diukur dengan kriteria yang telah diterima secara luas untuk parlemen yang demokratis. Metode penilaian ini dapat digunakan melalui berbagai cara, tergantung tergantung pada konteks dan pihak yang terlibat, namun pada intinya terdapat dua tujuan, yaitu:

1. Untuk mengevaluasi parlemen berdasarkan kriteria internasional untuk parlemen yang demokratis;
2. Untuk mengidentifikasi prioritas dan tujuan penguatan parlemen.

Pelaksanaan penilaian mandiri harus dilakukan oleh sekelompok orang, bukan satu orang saja. Kelompok dengan keanggotaan beragam akan memberikan legitimasi penilaian mandiri menjadi lebih baik. Parlemen juga dimungkinkan memasukkan aktor-aktor lain, seperti partai politik, kelompok masyarakat sipil, dan media. Melalui penilaian mandiri, diharapkan parlemen akan menjadi lebih representatif, transparan, mudah diakses, akuntabel, dan efektif.

*A self assessment* dilakukan dalam bentuk menjawab berbagai pertanyaan. Pertanyaan dikelompokkan menjadi enam bagian atau enam area. *Toolkit* ini dirancang sedemikian rupa sehingga enam area tersebut dapat digunakan secara menyeluruh atau secara terpisah. Adapun keenam area tersebut meliputi:

1. Keterwakilan parlemen (*The representativeness of parliament*);
2. Pengawasan parlemen atas eksekutif (*Parliamentary oversight over the executive*);
3. Kapasitas legislatif parlemen (*Parliament's legislative capacity*);
4. Transparansi dan aksesibilitas parlemen (*The transparency and accessibility of parliament*);
5. Akuntabilitas parlemen (*The accountability of parliament*);
6. Keterlibatan parlemen dalam kebijakan internasional (*Parliament's involvement in international policy*).

Setiap bagian berisi hingga 10 pertanyaan. Pertanyaan dibingkai dalam bahasa yang menanyakan "seberapa jauh," "berapa banyak," dan lain-lain. Jawaban responden berupa skala lima poin. Setelah pertanyaan tersebut, terdapat pula pertanyaan terbuka. Hasilnya akan menjadi kesimpulan yang membentuk dasar rekomendasi pada akhir penilaian mandiri.

Mengingat, tulisan ini menitikberatkan pada kinerja legislasi, maka topik yang terkait adalah topik nomor 3, yaitu kapasitas legislatif parlemen. Di dalam topik ini, pertanyaan yang perlu dijawab dalam rangka penilaian mandiri adalah:

1. *How satisfactory are the procedures for subjecting draft legislation to full and open debate in parliament?* (Seberapa memuaskan prosedur pembahasan rancangan undang-undang untuk dibahas secara menyeluruh dan terbuka di parlemen?)
2. *How effective are committee procedures for scrutinizing and amending draft legislation?* (Bagaimana efektivitas komisi/pansus dalam mencermati dan mengusulkan perubahan terhadap rancangan undang-undang?)
3. *How systematic and transparent are the procedures for consultation with relevant groups and interests in the course of legislation?* (Seberapa sistematis dan transparan prosedur konsultasi dengan kelompok terkait dan pemangku kepentingan dalam proses legislasi?)
4. *How adequate are the opportunities for individual members to introduce draft legislation?* (Seberapa memadai peluang bagi individu anggota DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang?)
5. *How effective is parliament in ensuring that legislation enacted is clear, concise and intelligible?* (Seberapa efektifkah parlemen dalam memastikan bahwa undang-undang yang diundangkan telah jelas, ringkas/padat, dan dapat dipahami?)
6. *How careful is parliament in ensuring that legislation enacted is consistent with the constitution and the human rights of the population?* (Seberapa hati-hati parlemen dalam memastikan bahwa undang-undang yang diberlakukan konsisten dengan konstitusi dan hak asasi warga negara?)
7. *How careful is parliament in ensuring a gender-equality perspective in its work?* (Seberapa hati-hati parlemen dalam memastikan perspektif kesetaraan gender dalam kerjanya?)
8. *Additional question* (Pertanyaan tambahan):  
*What has been the biggest recent improvement in the above?* (Apa yang merupakan peningkatan terbesar dan terbaru dalam hal-hal di atas?)

*What is the most serious ongoing deficiency?* (Apa kekurangan yang paling serius dan terjadi secara berkelanjutan?)

*What measures would be needed to remedy this deficiency?* (Langkah-langkah apa yang perlu dilakukan untuk memperbaiki kekurangan ini?)

**Tabel 3. Penilaian Mandiri Kinerja Parlemen**

	5	4	3	2	1
Q1					
Q2					
Q3					
Q4					
Q5					
Q6					
Q7					

Sumber: IPU, 2008: 20.

5 = sangat tinggi / sangat baik

4 = tinggi / bagus

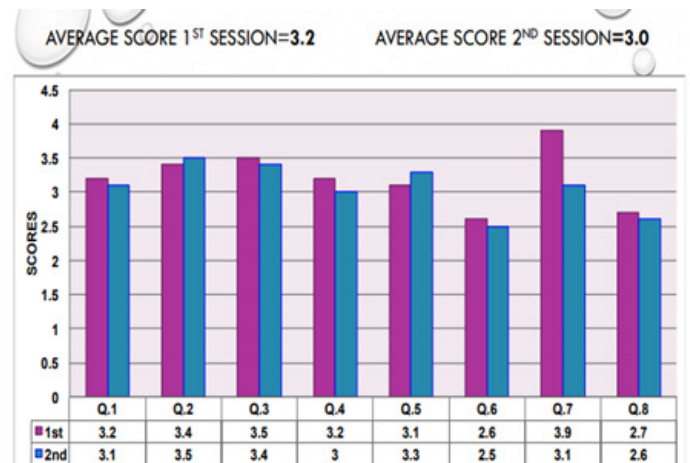
3 = sedang

2 = rendah / buruk

1 = sangat rendah / sangat buruk

Hasil penilaian mandiri ini akan membantu parlemen mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan mereka berdasarkan kriteria internasional, dalam rangka menentukan prioritas untuk penguatan parlemen.

Sebagai contoh pelaksanaan metode ini, setidaknya terdapat dua negara telah mempraktikkan, yaitu Uganda dan Georgia. Laporan *self assessment* dari Parlemen Uganda menyajikan hasil *assessment* yang diadakan pada masa sidang pertama dan kedua Parlemen Uganda kesepuluh, masing-masing pada tanggal 13 Desember 2017 dan 19 September 2018. (Parliament of Uganda, 2018: viii). Sebanyak 136 responden menjawab kuesioner, dengan rincian 44 (32%) orang adalah anggota parlemen, sementara 92 (68%) orang adalah staf parlemen. Terdapat 8 (delapan) topik pertanyaan, yang masing-masing terdapat sub pertanyaan, sebagaimana penjelasan mengenai metode ini sebelumnya. Responden menilai kinerja parlemen pada skala lima poin: 5 = sangat tinggi / sangat baik, 4 = tinggi / baik, 3 = sedang, 2 = rendah / miskin dan 1 = sangat rendah / sangat buruk. Skor rata-rata untuk 8 (delapan) pertanyaan dapat dilihat pada Gambar 1 berikut.



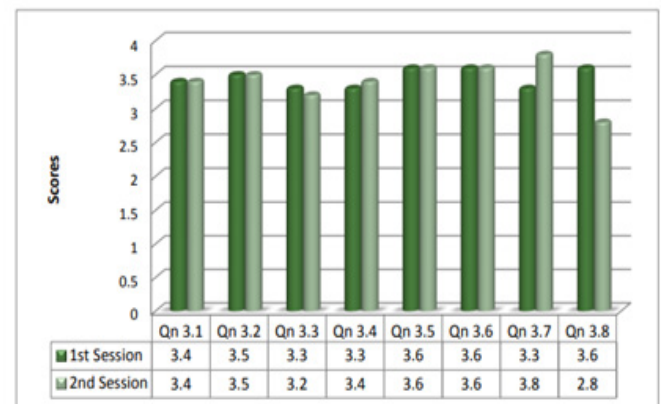
Sumber: *Report on The Self-Assessment Exercise of The First and Second Sessions of The Tenth Parliament of Uganda*, 2018: 8.

**Gambar 1. Hasil Self Assessment Parlemen Uganda**

Hasil pada Gambar 1 menunjukkan bahwa Parlemen Uganda secara keseluruhan untuk 8 kriteria memperoleh nilai 3,2 (sedang) pada masa persidangan pertama dan 3,0 (sedang) pada masa persidangan kedua.

Sementara skor untuk legislasi ditunjukkan dalam Gambar 2 berikut.

**Figure 4. Legislative capacity of the Uganda Parliament**



Sumber: *Report on The Self-Assessment Exercise of The First and Second Sessions of The Tenth Parliament of Uganda*, 2018: 18.

**Gambar 2. Hasil Self Assessment untuk Legislative Capacity Parlemen Uganda**

Hasil pada Gambar 2 menunjukkan bahwa untuk kriteria kapasitas legislasi, terdapat nilai untuk setiap pertanyaan, baik pada masa persidangan pertama dan kedua, yang apabila dirata-rata juga berada pada tingkat sedang.

Selain menggunakan skor, terdapat narasi yang menguraikan mengenai perkembangan saat ini (*recent improvements*), hambatan atau kendala yang dihadapi



(*on going deficiencies*) dan langkah-langkah perbaikan yang diperlukan (*remedies for improvement*).

Metode seperti ini sangat mungkin dilaksanakan di Indonesia, terlebih Pusat Penelitian Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR pernah melaksanakan survei kinerja Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR dengan responden Anggota DPR RI periode 2014-2019. Dari pengalaman tersebut, dapat dikembangkan menjadi survei penilaian kinerja mandiri DPR menggunakan *self assessment tool kits*. Namun demikian, tidak menutup kemungkinan pula bahwa responden ditambahkan dari pihak eksternal, misalnya kelompok masyarakat sipil dan media. Evaluasi juga dapat dikembangkan dengan melakukan *Focus Group Discussion* (FGD), selain menggunakan kuesioner.

## Penutup

Format Prolegnas yang berlaku saat ini, khususnya tabel daftar RUU Prolegnas yang berisi nomor, judul RUU, dan keterangan pemrakarsa perlu disempurnakan agar tidak lepas dan mempunyai keterkaitan yang jelas dengan visi dan misi serta arah kebijakan Prolegnas jangka menengah. Kerangka regulasi yang diperlukan untuk mendukung program pembangunan tidak perlu secara eksplisit disebutkan sebagai judul RUU yang kaku, namun lebih pada tema dan arah politik hukum dari pembentukan undang-undang tersebut. Dengan format seperti ini diharapkan akan mengubah paradigma mengukur kinerja legislasi sekedar berdasarkan jumlah atau secara kuantitatif.

Untuk mengevaluasi kinerja parlemen pada umumnya, dan pada khususnya kinerja pembentukan undang-undang, sudah saatnya digunakan metode yang telah disusun oleh organisasi parlemen dunia. Metode evaluasi dengan menggunakan penilaian mandiri ini selain dapat mengukur kinerja legislasi dengan menggunakan kriteria internasional, juga dapat digunakan untuk mengidentifikasi permasalahan yang pada akhirnya dapat digunakan untuk penguatan parlemen atau lembaga perwakilan.

## Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Dr. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si. yang telah menjadi *Peer-Reviewer* naskah ini.

## Pustaka Acuan

- Badan Pembinaan Hukum Nasional. (2008). *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*. Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM.
- Center for Election and Political Party. (2015, Agustus 3). Mengukur Kinerja DPR RI Periode 2009-2014. *cepp.fisip.ui.ac.id*. Diakses dari <http://cepp.fisip.ui.ac.id/2015/08/03/mengukur-kinerja-dpr-ri-periode-2009-2014/>.
- HAG. (2016, Januari 27). Sofyan Djalil: Over Regulasi Kill Us. *Hukumonline.com*. Diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56a8907e608d4/sofyan-djalil-over-regulasi-ikill-us-i/>.
- Inter-Parliamentary Union. (2008). *Evaluating parliament; A self-assessment toolkit for parliaments*. Geneva: SRO-Kundig.
- Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi. (2019, Agustus 16). Pidato Kenegaraan Presiden RI pada HUT ke-74 Proklamasi Kemerdekaan RI. *Ristekdikti.go.id*. Diakses dari <https://ristekdikti.go.id/pengumuman/pidato-kenegaraan-presiden-ri-pada-hut-ke-74-proklamasi-kemerdekaan-ri/#KrUosccZuGoGBcuX.99>.
- Keputusan DPR Nomor 06A/DPR RI/II/2014-2015 tentang Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2015. (2015).
- Mochtar, ZA. (2017, November 30) Perihal Menata Regulasi. *Kumparan.com*. Diakses dari <https://kumparan.com/zainal-muchtar/perihal-menata-regulasi>.
- Parliament of Uganda. (2018). *Report on The Self-Assessment Exercise of The First and Second Sessions of The Tenth Parliament*.
- Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI. (2019). *Buku Memori DPR RI Periode 2014-2019*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI.
- Trimaya, A. (2013). Kinerja Fungsi Legislasi DPR RI Masa Bakti 2009-2014. *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 10 No. 3 - September 2013. 245 - 258.
- Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (2004).
- Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (2011).
- Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (2014).
- Wibowo. (2011). *Manajemen Kinerja*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

**HALAMAN INI SENGAJA DIKOSONGKAN**



## Kinerja Bidang Ekonomi DPR RI Periode 2014-2019

Achmad Sani Alhusain\* dan Hariyadi\*\*

\*Peneliti Madya  
Ekonomi dan Kebijakan Publik  
achmad.alhusain@dpr.go.id

\*\*Peneliti Madya  
Ekonomi dan Kebijakan Publik  
hariyadi@dpr.go.id

### Keywords

HoR,  
economic performance,  
legislation,  
budgetary,  
oversight.

### Abstract

*The House of Representatives' performance (DPR) in the economic affairs of the period of 2014-2019 is considered not able to satisfy the public. Unfortunately, the assessment is more targeted at quantitative output performance, especially the function of legislation without looking at the role of the government as the DPR's working partner. Thus, the standard of public assessment of the DPR's performance will be very difficult to describe objectively. The DPR needs to inform the public about what has been done in its term of office. As a people's representative institution, the public assessment must somehow be valued as a form of public attention that still has high expectations for the DPR. However, a number of challenges to the performance of the DPR need to be managed properly in a number of ways, for example, the determination of National Legislation, political will to focus more on the implementation of legislation and budgetary functions, as well as oversight functions on the implementation of laws and all government policies. In addition, other challenges include optimizing the outputs of the implementation of the functions of the DPR for economic development and national competitiveness. Thus, the performance of the DPR in the economic field can help facilitate the government to ensure the achievement of national development goals in general. With this background, this paper is made so that the public can fully understand the performance of the DPR in the 2014-2019 period.*

### Daftar Isi

Pendahuluan .....	94
Capaian Kinerja DPR .....	95
Tantangan Pencapaian Kinerja .....	100
Upaya Peningkatan Kinerja .....	101
Penutup .....	102
Pustaka Acuan .....	102

### Kata Kunci

DPR,  
kinerja ekonomi,  
legislasi,  
anggaran,  
pengawasan.

### Abstrak

Kinerja DPR dalam bidang ekonomi periode 2014-2019 dinilai belum mampu memuaskan masyarakat. Namun demikian, penilaian tersebut lebih menyoar pada kinerja *output* secara kuantitatif khususnya fungsi legislasi tanpa melihat peran lembaga eksekutif sebagai mitra kerja DPR. Dengan demikian, standar penilaian publik terhadap kinerja DPR akan sangat sulit digambarkan secara objektif. DPR perlu menyampaikan ke publik mengenai apa saja yang sudah dikerjakan dalam periode keanggotaannya. Sebagai lembaga perwakilan rakyat, penilaian publik tersebut bagaimana pun harus dinilai sebagai bentuk perhatian masyarakat yang masih menaruh harapan yang tinggi kepada DPR. Bagaimana pun, sejumlah tantangan kinerja DPR perlu dikelola dengan baik dalam sejumlah hal misalnya, penentuan Prolegnas, kemauan politik untuk lebih fokus pada pelaksanaan fungsi legislasi dan anggaran, serta asertivisme pengawasan terhadap pelaksanaan UU dan segenap kebijakan pemerintah. Selain itu, tantangan lain mencakup optimalisasi keluaran pelaksanaan fungsi DPR bagi pembangunan ekonomi dan daya saing nasional. Dengan demikian, kinerja DPR dalam bidang ekonomi dapat membantu memfasilitasi pemerintah untuk memastikan tercapainya tujuan pembangunan nasional secara umum. Dengan latar belakang inilah, tulisan ini dibuat agar publik dapat secara lengkap memahami kinerja DPR dalam periode 2014-2019.

## Pendahuluan

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR) periode 2014-2019 telah menyelesaikan masa kerjanya pada 30 September 2019. Seperti halnya pada setiap akhir periode keanggotaannya, banyak masyarakat menilai bahwa DPR periode kali ini juga memiliki kinerja yang kurang begitu bagus. Penilaian tersebut salah satunya disampaikan Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi) yang menilai bahwa kinerja DPR periode 2014-2019 buruk. Penilaian ini didasarkan pada capaian DPR dalam menjalankan tiga fungsinya dalam bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan. Benar memang, fungsi legislasi, RUU yang dihasilkan DPR pada periode 2014-2019 secara kuantitatif tidak lebih banyak dibandingkan DPR periode sebelumnya. Total RUU (RUU Prioritas dan kumulatif terbuka) yang disahkan pada kurun waktu 2014 - 2019 sebanyak 84 RUU (sampai 25 September 2019), lebih sedikit dari capaian DPR periode 2009-2014 yang mencapai 125 RUU. Formappi juga menyoroti bahwa ada 7 RUU yang disahkan dari daftar RUU di Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2014-2019, yang dinilai hanya menambah jumlah RUU, padahal hasil revisinya hanya terdiri atas 1-2 pasal. Dengan demikian, sampai 30 September 2019 RUU yang berhasil diselesaikan sebanyak 91 RUU ("Formappi: Kinerja DPR periode 2014-2019 buruk", 2019).

Penilaian Formappi bahwa minimnya RUU yang dihasilkan DPR di 2014-2019 disebabkan berbagai alasan yakni perencanaan yang tidak fokus, tidak terarah dan tidak sistematis. Selain itu, tradisi memperpanjang proses pembahasan legislasi setiap masa sidang, bebasnya aturan terkait waktu pembahasan RUU di DPR, kegaduhan yang tidak perlu, dan seringnya pergantian ketua DPR. Hal yang sama penilaian dalam pelaksanaan fungsi anggaran DPR. Defisit anggaran yang terus meningkat setiap tahunnya tidak dikritisi oleh DPR. Selain itu, DPR juga dinilai tidak konsisten untuk mendukung anggaran keempat kementerian yang bersentuhan langsung dengan kepentingan rakyat. Sebaliknya, alih-alih mendorong penganggaran untuk program-program pro-rakyat, DPR justru menaikkan anggarannya dari tahun ke tahun.

Penilaian yang sama juga diungkapkan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan. Formappi menilai dari 9 tim pengawas dan pemantau yang dibentuk, sampai 18 September 2019 hanya 6 tim yang telah menyampaikan laporan kerjanya dan 2 tim belum melaporkan kerjanya, serta 1 tim yang tak jelas nasibnya. Selain itu, Panitia Kerja (Panja) yang dibentuk komisi maupun AKD lain pun masih

menunjukkan hasil yang kurang optimal. Hal lain, 2 Panitia Khusus (Pansus) yang dibentuk pun tak terlalu berdampak, mengingat rekomendasi dari kedua Pansus tersebut tidak dihiraukan. Bahkan, tindak lanjut temuan BPK RI oleh DPR pun terbatas. DPR juga dianggap lemah dalam memberikan kesimpulan dan/atau rekomendasi kepada pasangan kerjanya. Selain itu, DPR juga tidak memanfaatkan hak interpelasi, angket atau menyatakan pendapat bila tidak puas dengan penjelasan kementerian/lembaga pasangan kerjanya.

Dalam perspektif umum, kinerja biasanya diukur dari fakta-fakta hasil kerja, subjektif maupun objektif, yang tidak jarang cenderung dimaknai sebagai proses politik yang relatif terjadi dalam 'ruang kosong' seperti layaknya badan-badan privat yang harus menghasilkan 'nilai-nilai' dalam hitung-hitungan kuantitatif. Sementara itu, lembaga DPR adalah tempat tercapainya kompromi politik setiap aktor di dalamnya untuk memungkinkan apa yang tidak mungkin sebagai hal yang inheren dalam setiap proses politik sesuai dengan nilai-nilai dan *platform* setiap fraksi. Belum lagi jika dilihat dalam konteks normatif pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPR yang juga merupakan produk kompromi bersama dengan pemerintah. Dengan demikian, mendasarkan penilaian kinerja DPR pada ukuran jumlah legislasi yang diloloskan atau seberapa besar derajat pelaksanaan fungsi anggaran atau pengawasan, mengimplikasikan kentalnya penilaian politis jika tidak memasukkan variabel kinerja pemerintah. Dengan kata lain, penilaian kinerja DPR tidak dapat diukur hanya dengan banyaknya produk undang-undang yang dihasilkan karena produk legislasi merupakan sebuah konsensus yang didasarkan atas kompleksitas pemikiran seluruh anggota DPR dan pemerintah yang sulit untuk dibatasi oleh waktu. Hal ini tentu merepresentasikan DPR sebagai lembaga politik perwakilan rakyat, di mana segala ide dan gagasan dituangkan (DPR RI, 2015). Artinya, standar penilaian kinerja DPR RI akan sangat sulit digambarkan apabila hanya dipatok pada *output* kelembagaan berdasarkan ketiga fungsinya tersebut. Sementara banyak pelaksanaan tugas DPR yang belum tersosialisasikan dengan baik kepada masyarakat.

Terlepas dari argumen tersebut, posisi lembaga DPR yang secara politis sangat strategis dalam pemerintahan Indonesia membuat banyak publik memberikan perhatian dan penilaian atas kerjanya. Hal ini tentu harus dilihat bahwa masyarakat masih menaruh harapan yang tinggi kepada DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Untuk itu, DPR perlu

menyampaikan ke publik mengenai apa saja yang sudah dikerjakan DPR selama periode 2014-2019. Tulisan ini bertujuan menyampaikan secara singkat kegiatan DPR, khususnya di bidang ekonomi, yang dapat dikategorikan sebagai kinerja DPR yang kurang tersosialisasikan dengan baik ke publik.

## Capaian Kinerja DPR

Fungsi legislasi merupakan salah satu fungsi DPR sebagai perwujudan kekuasaan membentuk undang-undang. Pelaksanaan fungsi ini tentu tidak berdiri sendiri, mengingat setiap RUU harus dibahas bersama dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Bahkan untuk RUU tertentu, untuk membahasnya memerlukan rekomendasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan demikian, kinerja fungsi legislasi memerlukan sinergi antar-lembaga, khususnya antara DPR dan Presiden.

Pelaksanaan fungsi legislasi merupakan kegiatan pembentukan undang-undang yang di dalamnya terdapat rangkaian tahapan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Hal ini berarti kinerja legislasi DPR perlu dimaknai secara lebih luas, tidak hanya dihitung secara kuantitatif jumlah RUU yang disahkan melainkan bagaimana DPR melaksanakan beberapa

tahapan kegiatan tersebut sampai dengan pengambilan keputusan di tingkat rapat paripurna.

Dalam setiap tahapan pelaksanaan fungsi legislasi, anggota DPR telah mencurahkan semua gagasan, ide, dan pemikiran untuk kemudian didiskusikan secara intensif dan maraton. Pembahasan terhadap substansi RUU tentu dilakukan dengan memperhatikan aspirasi rakyat. Dalam periode 2014-2019, kinerja DPR dalam bidang ekonomi di luar RUU terkait ratifikasi dan APBN, serta poin-poin arah kemauan politik DPR terdapat pada Tabel 1.

Berdasarkan beberapa RUU yang telah disahkan menjadi UU pada periode 2014-2019, memperlihatkan bahwa substansi pengaturan di dalamnya merupakan suatu kebijakan yang dibutuhkan untuk kesejahteraan masyarakat. Artinya, dalam penyusunan beberapa kebijakan tersebut, pertimbangan kebutuhan masyarakat menjadi yang utama. Fakta ini sejalan dengan penegasan Ketua DPR, Bambang Soesatyo, bahwa penilaian jebloknya kinerja DPR pada periode 2014-2019 kurang tepat. Dalam pembahasan RUU, DPR lebih fokus pada aspek kualitas daripada sebaliknya, sesuai dengan kesepakatan antara DPR dan pemerintah untuk mengubah paradigma pembahasan legislasi ("Kinerja DPR Periode 2014-2019 Dianggap Jeblok, Bamsuet Tak Terima", 2019).

**Tabel 1. Pelaksanaan Fungsi Legislasi dalam Bidang Ekonomi**

Judul RUU	Keterangan
<b>RUU tentang Penjaminan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemberdayaan, perhatian, dan akses dalam pengembangan UMKMK.</li> <li>• Menyeimbangkan industri penjaminan dengan industri lainnya, sehingga terjadi persaingan usaha yang sehat.</li> <li>• Mendorong inklusifitas keuangan, literasi, dan edukasi keuangan.</li> <li>• Menimbulkan <i>multiplier effect</i> dalam berbagai kegiatan ekonomi dan meningkatkan perolehan pajak negara serta dividen.</li> <li>• Memberikan jaminan kepastian kepada lembaga pembiayaan apabila terjadi risiko pembiayaan.</li> <li>• Meningkatkan pembiayaan di sektor-sektor strategis ekonomi domestik melalui pengurangan kesenjangan antara kepentingan lembaga pembiayaan dengan lembaga penjaminan.</li> <li>• Mengintegrasikan seluruh peraturan yang selama ini mengatur mengenai penjaminan.</li> </ul>
<b>RUU tentang Tabungan Perumahan Rakyat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyelesaikan permasalahan perumahan, utamanya masyarakat yang tidak mampu atau berpenghasilan rendah yang selama ini sulit atau hampir mustahil dapat memiliki rumah atau tempat tinggal sendiri.</li> <li>• Implementasi atau cerminan dari ideologi bangsa Indonesia.</li> <li>• Menyediakan sebuah payung hukum bagi pemerintah untuk mewajibkan setiap warga Negara baik Indonesia maupun asing yang bekerja di wilayah NKRI untuk menabung sebagian dari penghasilannya di Bank Kustodian yang akan dikelola oleh Badan Pengelola Tapera untuk dipupuk dan dimanfaatkan untuk penyediaan rumah murah dan layak.</li> </ul>



Judul RUU	Keterangan
<b>RUU tentang Perlindungan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyediakan prasarana dan sarana yang dibutuhkan dalam mengembangkan usaha.</li> <li>• Memberikan kepastian usaha yang berkelanjutan.</li> <li>• Menumbuhkembangkan sistem dan kelembagaan pembiayaan yang melayani kepentingan usaha, melindungi dari risiko bencana alam, perubahan iklim, serta pencemaran, dan memberikan jaminan dan keselamatan serta bantuan hukum.</li> <li>• Adanya jaminan risiko penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan atau usaha pergaraman dalam bentuk asuransi kecelakaan kerja dan jiwa.</li> <li>• Pemberian pelatihan dan pemagangan, dan pengembangan kewirausahaan di bidang Usaha Perikanan dan Usaha Pergaraman.</li> </ul>
<b>RUU tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penanganan krisis sistem keuangan menggunakan metode <i>bail in</i>, penanganan permasalahan bank diutamakan menggunakan sumber daya bank itu sendiri dan pendekatan bisnis tanpa menggunakan anggaran negara sedikit pun.</li> <li>• Jika upaya penanganan ini belum dapat mengatasi permasalahan, penanganan permasalahan bank dilakukan dengan dukungan Bank Indonesia untuk penanganan masalah likuiditas dan Lembaga Penjamin Simpanan untuk penanganan masalah solvabilitas.</li> </ul>
<b>RUU tentang Pengampunan Pajak</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mempercepat pertumbuhan dan restrukturisasi ekonomi melalui pengalihan Harta, yang antara lain akan berdampak terhadap peningkatan likuiditas domestik, perbaikan nilai tukar Rupiah, penurunan suku bunga, dan peningkatan investasi.</li> <li>• Mendorong reformasi perpajakan menuju sistem perpajakan yang lebih berkeadilan serta perluasan basis data perpajakan yang lebih valid, komprehensif, dan terintegrasi.</li> <li>• Meningkatkan penerimaan pajak, yang antara lain akan digunakan untuk pembiayaan pembangunan.</li> </ul>
<b>RUU tentang Paten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diharapkan bisa mendorong pengembangan inovasi dan penelitian nasional melalui penambahan tugas komisi paten, pengajuan permohonan paten secara elektronik, skema pembagian royalti, penyempurnaan pola publikasi invensi, serta adanya kewajiban pemegang paten untuk membuat produk atau menggunakan proses di Indonesia.</li> <li>• Pembuatan produk atau penggunaan proses tersebut harus menunjang transfer teknologi, penyerapan investasi, dan/atau penyediaan lapangan kerja.</li> <li>• RUU tentang Paten adalah hadiah terbaik untuk para inventor nasional, perguruan tinggi dan lembaga-lembaga penelitian, selain untuk melindungi invensi anak bangsa, sumber daya genetik, dan memajukan kesejahteraan rakyat melalui pemanfaatan Paten.</li> <li>• Diharapkan dapat meningkatkan inovasi, riset berbasis <i>output</i> dan invensi baru. Hal ini penting sebagai stimulus dalam mengelola dan mengembangkan potensi sumber daya manusia agar memiliki daya saing tinggi sehingga mendorong pemanfaatan teknologi dalam meningkatkan kegiatan ekonomi nasional.</li> </ul>
<b>RUU Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RUU ini merupakan wujud nyata dukungan DPR terhadap upaya peningkatan kemandirian dalam rangka mengoptimalkan sumber pendapatan negara dari PNBP guna memperkuat ketahanan fiskal dan mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan dan berkeadilan.</li> </ul>



Judul RUU	Keterangan
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perubahan UU PNPB ini diharapkan dapat meningkatkan penerimaan negara di sektor nonpajak.</li> <li>• RUU PNPB ini diharapkan juga dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan meningkatkan akuntabilitas dan transparansi serta mengoptimalkan pendapatan negara dari PNPB guna mewujudkan kesinambungan fiskal (<i>fiscal sustainability</i>).</li> <li>• Perubahan UU PNPB ini akan sangat bermanfaat sebagai alat untuk mewujudkan perbaikan kesejahteraan rakyat, peningkatan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, perbaikan distribusi pendapatan, dan pelestarian lingkungan hidup untuk keseimbangan antargenerasi dengan tetap mempertimbangkan aspek keadilan.</li> </ul>
<b>RUU tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi yang dijadikan sebagai landasan dalam perumusan kebijakan pembangunan agar mampu memperkuat daya dukung Ilmu Pengetahuan dan Teknologi dalam rangka mencapai tujuan negara, serta meningkatkan daya saing dan kemandirian bangsa.</li> <li>• Penegasan mengenai penyelenggaraan Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi melalui pendekatan proses yang mencakup Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan Penerapan, serta pendekatan produk yang mencakup Inovasi dan Inovasi.</li> <li>• Memberikan perlindungan keanekaragaman hayati, specimen lokal Indonesia, baik fisik maupun digital, serta budaya dan kearifan lokal Indonesia.</li> </ul>
<b>RUU tentang Ekonomi Kreatif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengatur ekonomi kreatif dari hulu ke hilir dengan menciptakan dan mengembangkan ekosistem ekonomi kreatif melalui pengembangan riset, pengembangan pendidikan, fasilitasi pendanaan dan pembiayaan, penyediaan infrastruktur, pengembangan sistem pemasaran, pemberian insentif, fasilitasi Kekayaan Intelektual, dan perlindungan hasil kreativitas.</li> </ul>
<b>RUU tentang Sumber Daya Air</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penegasan keputusan MK yang menyatakan bahwa Negara harus menguasai sumber daya air untuk dikelola dan dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.</li> <li>• Menetapkan prioritas pengusahaan sumber daya air untuk memenuhi kebutuhan minimal masyarakat.</li> <li>• Bahwa Sistem Penyediaan Air Minum harus diusahakan oleh negara.</li> <li>• Memberikan ruang pengusahaan air minum kepada pihak swasta melalui ketentuan persyaratan yang ketat.</li> </ul>

Sumber: Ringkasan Laporan Kinerja DPR dari Tahun 2014 s.d. 2019 dan Buku Memori DPR 2014-2019, (diolah).

Dalam proses pembentukannya, sebelum dibahas dengan pemerintah, DPR membuka forum komunikasi resmi dalam rangka memperkuat substansi pengaturan dalam suatu RUU, yaitu melalui Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Secara formal, kelembagaan RDPU ini diadakan untuk memperoleh masukan substantif dari para akademisi dan pakar, serta permasalahan dalam praktek sehari-hari yang diperoleh dari para pemangku terkait (*stakeholders*) yang bersentuhan langsung dengan kebijakan yang akan dirumuskan seperti pelaku usaha, perwakilan

LSM dan tokoh masyarakat. Proses pengumpulan informasi yang terkait dengan kebijakan ini tidak berhenti sampai pada kegiatan RDPU. DPR masih berusaha untuk mengumpulkan sebanyak-banyaknya informasi melalui kegiatan kunjungan kerja ke sejumlah perguruan tinggi, pemerintah daerah, dan perwakilan masyarakat di daerah.

Seluruh proses ini pun dilakukan DPR pada saat pembahasan RUU Ratifikasi Perjanjian Kerja Sama Internasional dan RUU APBN, RUU APBN-P dan RUU Pertanggungjawaban APBN. Pertimbangan

utama DPR dalam membahas RUU Ratifikasi adalah bagaimana menempatkan kepentingan nasional berada di atas kepentingan asing, tanpa menimbulkan keengganan (sentimen negatif) pihak asing untuk melakukan setiap upaya kerja sama. Terkait dengan RUU APBN, dalam pembahasannya DPR selalu berpegang pada bagaimana APBN dapat menjadi mendorong terpenuhinya kebutuhan masyarakat melalui pengalokasian anggaran yang tepat sesuai rencana prioritas pembangunan nasional.

Dalam pelaksanaan fungsi anggaran, setiap pembahasan RUU APBN, DPR selalu dimulai dengan pembahasan mengenai Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal yang direncanakan pemerintah. Dalam pembahasan ini, DPR selalu berupaya untuk meluruskan langkah-langkah pemerintah yang diajukan dalam Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang disiapkan pemerintah melalui Program Nawacita. Ruang diskusi di sini merupakan momentum DPR untuk mengarahkan pemerintah agar konsisten dengan prioritas rencana pembangunan yang sudah diagendakan.

Tidak hanya itu, DPR juga dapat merubah prioritas pembangunan yang diajukan pemerintah untuk disesuaikan dengan prioritas perkembangan politik, ekonomi, dan sosial serta kebutuhan rakyat berdasarkan hasil kunjungan kerja dalam rangka penyerapan aspirasi. Di samping itu, DPR bersama dengan pemerintah membahas mengenai tingkat pengangguran, tingkat kemiskinan, dan Indeks Pembangunan Manusia. Di dalam pengambilan keputusan mengenai RUU APBN, DPR tidak sekedar setuju atas apa yang diusulkan pemerintah, melainkan juga kerap memberikan catatan-catatan kritis atas persetujuannya.

Selanjutnya DPR bersama pemerintah juga membahas asumsi makro ekonomi. Pembahasan ini menjadi penting mengingat target pertumbuhan ekonomi, suku bunga, nilai tukar, inflasi, harga minyak (ICP), *lifting* minyak dan gas bumi akan sangat berpengaruh terhadap kemampuan pendapatan negara, kemampuan belanja negara dan strategi menutup kekurangan pendapatan negara terhadap belanja negara (defisit) melalui hibah atau pinjaman.

Ini menegaskan bahwa DPR memiliki andil yang besar dalam memastikan APBN yang dihasilkan dapat menjadi stimulus pertumbuhan ekonomi yang dapat mendorong kesejahteraan masyarakat melalui pertumbuhan investasi di sektor riil, pertumbuhan pembangunan sarana dan prasarana, serta menjaga daya beli masyarakat, daya saing sumber daya manusia

(SDM), pembukaan lapangan pekerjaan, jaminan kesehatan dan pendidikan. Hal ini bukan berarti DPR tidak memperhatikan belanja negara untuk kepentingan pertahanan dan keamanan nasional dalam bingkai keberagaman nasional.

DPR juga terlibat dalam pembahasan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) setiap kementerian dan lembaga (K/L). Pembahasan ini dimaksudkan agar rencana kerja kementerian mendukung tercapainya prioritas pembangunan dan anggaran yang dialokasikan untuk membiayai setiap kegiatan dalam rencana kerja harus bersifat *cost-effective*, yaitu dapat mencapai tujuannya dengan biaya yang paling rendah, dan harus dapat mengurangi ketimpangan (Yusuf, 2013). DPR menyadari bahwa pengalokasian anggaran publik yang termanifestasikan dalam APBN dan APBD, direalisasikan ke dalam berbagai proyek dan program yang dibiayai dari pajak dan pungutan rakyat. Oleh karena itu, secara normatif, program-program dan proyek-proyek tersebut harus dipastikan bermanfaat sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat. Prinsip bahwa anggaran publik harus berpihak, secara eksplisit dikaitkan dengan dua indikator, yaitu kemiskinan dan ketimpangan. Program-program pemerintah yang didanai publik bukan hanya harus mengurangi jumlah orang miskin, tetapi juga mengurangi kesenjangan antara yang miskin dan yang kaya (Yusuf, 2013).

Terkait dengan hal tersebut, DPR dalam pembahasan APBN selalu memastikan bahwa pengalokasian anggaran pendidikan sesuai dengan amanat undang-undang (UU) guna menciptakan SDM berkualitas dan berdaya saing. Hal lain terkait dengan kemauan politik DPR adalah dalam pengalokasian dana desa. Sejak 2015, DPR dan pemerintah sepakat untuk mengalokasikan anggaran dana desa ini merupakan bukti nyata bahwa DPR dalam membahas pengalokasian anggaran berpihak kepada rakyat untuk mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat, khususnya yang berada di pedesaan.

Untuk meningkatkan aksesibilitas dan konektivitas masyarakat, DPR juga mendukung pengalokasian anggaran untuk percepatan pembangunan infrastruktur yang diusulkan pemerintah, di antaranya pembangunan jalan tol, pelabuhan, revitalisasi jalan dan revitalisasi pelabuhan penyeberangan antarpulau. Selain meningkatkan konektivitas masyarakat, DPR juga menyepakati alokasi anggaran untuk percepatan pembangunan infrastruktur kelistrikan sesuai program pembangunan sistem kelistrikan nasional.

Dalam pembentukan suatu UU, secara umum proses yang dilakukan di DPR merupakan proses teknokratis yang melibatkan seluruh *stakeholders*

dan proses politis pada saat membahasnya bersama dengan pemerintah. Untuk itu, dapat dibayangkan betapa panjangnya proses pembentukan suatu UU. DPR membutuhkan waktu yang cukup panjang dalam pembahasannya dengan harapan UU yang dihasilkan dapat diterima seluruh lapisan masyarakat. DPR menyadari bahwa tidak semua kebijakan dapat diterima masyarakat tetapi pertimbangan utamanya adalah bagaimana kebijakan yang dihasilkan dapat mendorong terciptanya kesejahteraan masyarakat secara berkeadilan.

Dalam hal fungsi pengawasan sebagai fungsi ketiga DPR ditujukan untuk memastikan apakah kebijakan-kebijakan pemerintah benar-benar dijalankan

sesuai dengan rencana yang disepakati dan disetujui. Pelaksanaan fungsi pengawasan DPR sangat dinamis sesuai dengan perkembangan dan kondisi di masyarakat. Kontrol yang dilakukan DPR merupakan bagian dari prinsip “*check and balance*” dalam sistem kekuasaan dan ketatanegaraan. Dengan pelaksanaan fungsi pengawasan ini menunjukkan bahwa DPR sangat peduli dan memperhatikan dampak suatu kebijakan bagi masyarakat. Salah satu bentuk keseriusan DPR dalam melakukan fungsi pengawasan dengan membentuk Panitia Kerja (Panja) yang dibentuk oleh komisi di DPR. Berikut ini diberikan beberapa pelaksanaan Panja pengawasan DPR di bidang ekonomi selama periode 2014-2019 (Tabel 2).

**Tabel 2. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan dalam Bidang Ekonomi**

Komisi	Nama Panja
I	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panja Kesejahteraan Prajurit TNI</li> <li>• Panja Universal Service Obligation (USO) dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Kemenkominfo</li> </ul>
II	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panja Dana Desa</li> </ul>
IV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panja Cetak Sawah dan Optimalisasi Lahan</li> <li>• Panja Perkebunan</li> <li>• Panja Pupuk dan Benih</li> <li>• Panja Swasembada Pangan</li> <li>• Panja Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)</li> <li>• Panja Swasembada Garam</li> <li>• Panja Bantuan Kapal dan Alat Penangkap Ikan (API)</li> </ul>
V	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panja Konektivitas Transportasi Laut</li> <li>• Panja Pengelolaan Transportasi Darat dan Preservasi Jalan Nasional serta Jembatan Bentang Panjang</li> </ul>
VI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panja Pengawasan Pelaksanaan Penyertaan Modal Negara (PMN)</li> <li>• Panja Aset BUMN</li> <li>• Panja Gula</li> <li>• Panja PLN</li> <li>• Panja Pertamina</li> </ul>
VII	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panja Freeport</li> <li>• Panja Ketenagalistrikan</li> <li>• Panja Minyak dan Gas (Migas)</li> <li>• Panja Mineral dan Batubara (Minerba)</li> <li>• Panja Limbah dan Lingkungan</li> </ul>
XI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panja Penerimaan Negara</li> </ul>

Sumber: Ringkasan Laporan Kinerja DPR dari Tahun 2014 s.d. 2019 dan Buku Memori DPR 2014-2019, (diolah).

Panja yang terkait dengan bidang ekonomi ini merupakan sebagian dari Panja yang dibentuk Komisi di DPR. Berdasarkan substansi dari Panja-panja tersebut, mengindikasikan bahwa DPR telah bekerja dan sangat memperhatikan permasalahan atau dampak yang diakibatkan pelaksanaan suatu kebijakan. Setiap Panja telah melaporkan hasil pengawasannya kepada komisi yang membentuknya dan menghasilkan suatu rekomendasi yang harus diperhatikan dan ditindaklanjuti oleh pemerintah.

Selain Panja, dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan ini, Pimpinan DPR pun membentuk suatu Tim yang anggotanya berasal dari gabungan Komisi dan fraksi. Tim ini pun tidak kalah pentingnya untuk melakukan pengawasan kepada pemerintah, di antaranya: 1) Tim Pengawas DPR RI terhadap Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia; 2) Tim Pemantau DPR RI terhadap pelaksanaan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh; pelaksanaan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua; pelaksanaan UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta; 3) Tim Pemantau dan Evaluasi Usulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan (UP2DP); dan 5) Tim Pengawas DPR RI tentang Pembangunan Wilayah Perbatasan.

### Tantangan Pencapaian Kinerja

Tantangan DPR dalam pelaksanaan fungsi legislasi di antaranya adalah *pertama*, besarnya kemauan politik DPR dan pemerintah untuk membahas daftar RUU dalam Prolegnas selama periode keanggotaan DPR. Dengan mempertimbangkan pelaksanaan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, tantangan ini tentu tidak mudah dikelola. Faktanya, dalam sejarahnya DPR belum pernah dapat menyelesaikan semua daftar RUU dalam Prolegnas. Sebagai sebuah dokumen perencanaan pembentukan UU, Prolegnas berperan penting bagi arah pembangunan hukum. Namun demikian, dinamika politik di masyarakat yang memerlukan respons yang cepat, turut mengurangi fokus fungsi legislasi DPR.

*Kedua*, dalam penyusunan RUU Inisiatif DPR, penyiapan naskah akademik (NA) dan draf RUU perlu dipersiapkan secara matang dan karena itu membutuhkan waktu yang cukup. Kasus ini berbeda dengan RUU yang diusulkan pemerintah yang biasanya lintas-K/L. Sejumlah kajian literatur hukum, ekonomi dan sosial serta permasalahan yang terjadi di masyarakat harus tergambar dengan baik dalam NA sehingga dapat menjadi rujukan pengaturan yang komprehensif. Untuk itu, ruang untuk mengumpulkan seluruh informasi yang dibutuhkan

dalam sebuah NA sebagai proses teknokratik sebuah RUU harus fleksibel sesuai kebutuhan.

*Ketiga*, dalam pembahasan RUU sering terjadi perbedaan pendapat terhadap substansi RUU, baik antar-fraksi maupun antara fraksi atau DPR dengan Pemerintah, bahkan antar-wakil pemerintah. Mengingat suatu RUU harus mendapatkan persetujuan bersama, maka perlu dilakukan upaya untuk mendapatkan kesepakatan. Pengambilan keputusan melalui suara terbanyak, meskipun dimungkinkan, namun merupakan pilihan akhir, karena sedapat mungkin pengambilan keputusan dilakukan melalui musyawarah mufakat. Proses dalam penyelesaian konstelasi seperti ini juga memerlukan waktu.

*Keempat*, dalam setiap pembahasan RUU, komitmen setiap anggota DPR untuk selalu konsentrasi pada setiap tahapan pembahasan RUU baik, Rapat Kerja (Raker), Panitia Kerja (Panja), Tim Perumus (Timmus) dan Tim Sinkronisasi (Timmus). Serangkaian kegiatan dalam pembahasan RUU inilah yang membedakan pelaksanaan fungsi legislasi dengan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Oleh karena itu, alokasi waktu bagi anggota DPR secara individual menjadi tantangan tersendiri bagi setiap anggota DPR.

Dalam pelaksanaan fungsi anggaran, pada prinsipnya DPR memang selalu memberikan berbagai catatan/pandangan/kritik/pendapat atas pembahasan anggaran negara, baik terhadap RUU APBN, RUU Perubahan APBN, dan RUU Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN. Aspek perencanaan/penyusunan, pembahasan, dan pengawasan anggaran negara merupakan satu-kesatuan yang terus-menerus harus disikapi, dicermati, dan dilaksanakan oleh DPR sebagaimana yang diamanatkan dalam konstitusi dan UU.

Tantangan ke depan agar DPRI lebih berperan aktif yakni dalam pembahasan dan pengawasan anggaran negara. Dalam proses pembahasan anggaran negara, DPR juga perlu mempertimbangkan dan mengkritisi apakah setiap kebijakan dan program pembangunan sudah sesuai dengan RPJMN dan perkembangan ekonomi global. Sehingga dalam pelaksanaan APBN, anggaran negara lebih kredibel, dan relatif tahan terhadap berbagai guncangan perekonomian. Kebijakan anggaran negara yang strategis, harus benar-benar dapat memperbaiki serta meningkatkan perekonomian, pembangunan, peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

Sementara itu, tantangan pelaksanaan fungsi pengawasan adalah fungsi pengawasan hendaknya menjadi barometer yang menjamin bahwa setiap



kinerja yang dilakukan DPR tidak hanya bersifat memenuhi target saja, tetapi benar-benar dapat dipertanggungjawabkan bagi kepentingan rakyat. Dalam posisi inilah optimalisasi fungsi pengawasan ditempatkan secara strategis.

Namun, perlu diingat kembali bahwa fungsi pengawasan atas suatu isu atau masalah yang ditemukan dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus senantiasa dapat ditindaklanjuti dengan tindakan konkrit dari DPR berupa rekomendasi yang lebih operasional. Kerangka waktu atas tindak lanjut dari kegiatan pengawasan DPR harus ditetapkan secara lebih jelas. Hal ini harus menjadi perhatian DPR agar setiap temuan yang didapatkan dalam kegiatan pengawasan dapat tertangani secara tuntas, tidak hanya menjadi kumpulan data-data saja yang tidak secara optimal ditindaklanjuti.

Satu hal lagi yang tidak boleh diabaikan oleh DPR adalah, bahwa DPR perlu mendorong Pemerintah untuk senantiasa menindaklanjuti secara cepat rekomendasi yang disampaikan DPR atas isu-isu atau masalah-masalah yang ditemukan DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan. Hal ini sangat penting karena bila dari sisi Pemerintah tidak menindaklanjuti secara optimal, maka pemberian solusi bagi permasalahan kemasyarakatan, permasalahan bangsa, dan permasalahan negara dapat menjadi terhambat atau terganggu. Di sinilah tantangan yang harus dihadapi DPR, di mana DPR harus berupaya semaksimal mungkin untuk menciptakan sinergi pelaksanaan fungsi pengawasan dalam hubungannya dengan Pemerintah. Memberi pengertian dan dorongan kepada Pemerintah adalah sangat krusial dalam konteks ini.

## Upaya Peningkatan Kinerja

Untuk meningkatkan kinerja DPR dalam bidang ekonomi ke depan, dua hal penting perlu dilakukan, yakni optimalisasi kelembagaan *business process* di DPR dan optimalisasi keluaran pelaksanaan fungsi DPR untuk pembangunan ekonomi dan daya saing nasional. Dalam rangka optimalisasi kelembagaan *business process* misalnya, dapat dilakukan dalam beberapa poin berikut ini. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, *pertama*, DPR perlu lebih selektif dalam penyusunan Prolegnas. Setiap usulan RUU yang akan masuk dalam daftar nama RUU Prolegnas harus sudah dilampirkan NA dan Draf RUU-nya. Optimalisasi sistem pendukung keahlian DPR dan peningkatan kolaborasi dengan pakar dan pengumpulan informasi dari berbagai *stakeholders* akan memperkuat tujuan ini. Berdasarkan masukan

dan hasil kajian yang komprehensif, DPR juga perlu mempertimbangkan mekanisme *carry-over* dalam pembahasan RUU dalam Prolegnas 2019-2024.

*Kedua*, perlunya untuk memprioritaskan beberapa hari kerja dalam seminggu pada masa sidang sebagai hari pelaksanaan fungsi legislasi. Disamping itu, perlu reformulasi prosedur internal pelaksanaan fungsi legislasi agar lebih singkat, misalnya dengan mengoptimalkan sistem pendukung keahlian DPR serta tenaga ahli yang bekerja di setiap AKD dan fraksi. Optimalisasi sistem pendukung ini menjadi penting untuk mempercepat proses teknokratis pembahasan suatu RUU sehingga DPR dapat lebih cepat dalam pengambilan keputusan secara politis.

*Ketiga*, terkait fungsi anggaran, karena proses pembahasan RUU APBN memiliki mekanisme siklus APBN yang disepakati antara DPR dan pemerintah, DPR perlu komitmen politik untuk meningkatkan kualitas APBN melalui proses internalisasi aspirasi masyarakat yang diperoleh dari hasil kunjungan kerja ke daerah pemilihan. Dengan demikian, alokasi anggaran dalam APBN dapat lebih sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat sehingga dapat menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi yang berkualitas. Pada posisi inilah DPR diharapkan dapat mengagregasi aspirasi masyarakat dalam politik anggaran.

*Keempat*, terkait pelaksanaan fungsi pengawasan, penguatan pengawasan terhadap tindak lanjut oleh pemerintah hasil pengawasan DPR akan turut mengurangi waktu pelaksanaan fungsi DPR secara umum. Hal ini mengimplikasikan bahwa DPR perlu bersikap lebih *assertive* untuk memastikan bahwa hasil pengawasan benar-benar diarahkan menjadi acuan pelaksanaan tindaklanjutnya oleh pemerintah.

Sementara itu, untuk optimalisasi keluaran pelaksanaan fungsi DPR bagi pembangunan ekonomi dan daya saing nasional. Untuk itu, perlu diarahkan agar kinerja DPR dalam bidang ekonomi dapat membantu memfasilitasi pemerintah untuk memastikan tercapainya tujuan pembangunan ekonomi misalnya, melalui kebijakan pembangunan infrastruktur, dan kelembagaan, dan daya saing pemerintah (Messi, 2019; Yustika, 2019). Hal ini tidak berlebihan kiranya karena Indonesia masih menghadapi persoalan dalam lima aspek penghalang kegiatan bisnis tersebut adalah korupsi, inefisiensi birokrasi, akses pembiayaan, infrastruktur, dan konsistensi peraturan (Schwab, 2019). Untuk itu, optimalisasi penuntasan kerangka hukum terkait bidang ekonomi, kelembagaan dan alokasi anggaran negara menjadi prioritas. Upaya memastikan tindaklanjut pemerintah atas sejumlah hasil panja,

pansus dan mekanisme pengawasan DPR RI lainnya pun menjadi tantangan DPR RI.

## Penutup

Kinerja DPR dalam bidang ekonomi periode 2014-2019 dinilai belum mampu memuaskan masyarakat. Seperti halnya pada setiap akhir periode keanggotaannya, penilaian publik bahwa kinerja DPR periode kali ini juga belum memuaskan. Dalam perspektif umum, kinerja DPR biasanya jadi diukur dari kinerja output secara kuantitatif khususnya fungsi legislasi. Selain itu, pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPR RI juga harus dilihat sebagai hasil kompromi politik bersama dengan pemerintah. Artinya, standar penilaian kinerja DPR RI akan sangat sulit digambarkan apabila hanya dipatok kepada *output* kelembagaan berdasarkan ketiga fungsinya tersebut. Untuk itu, DPR perlu menyampaikan ke publik mengenai apa saja yang sudah dikerjakan DPR selama periode 2014-2019.

Sebagai lembaga perwakilan rakyat, penilaian publik tersebut bagaimana pun harus dinilai bentuk perhatian masyarakat yang masih menaruh harapan yang tinggi kepada DPR. Oleh karena itu, sejumlah tantangan dalam pelaksanaan fungsi DPR perlu dikelola dengan baik secara kelembagaan misalnya dalam penentuan Prolegnas, kemauan politik untuk lebih fokus pada pelaksanaan fungsi legislasi dan anggaran, serta asertivisme pengawasan terhadap pelaksanaan UU dan segenap kebijakan pemerintah. Selain itu, tantangan lain mencakup optimalisasi keluaran pelaksanaan fungsi DPR bagi pembangunan ekonomi dan daya saing nasional. Dengan demikian, kinerja DPR dalam bidang ekonomi dapat membantu memfasilitasi pemerintah untuk memastikan tercapainya tujuan pembangunan nasional secara umum.

Singkatnya, penilaian atas seluruh kegiatan DPR perlu dilihat dalam konteks yang lebih holistik dan integratif terhadap tiga fungsi yang diperankan DPR. Apalagi hampir seluruh kinerja dalam pelaksanaan fungsi DPR untuk kepentingan publik dan kesejahteraan rakyat bersifat jangka menengah dan panjang. Penilaian yang terbatas pada *output* kuantitatif atas pelaksanaan seluruh fungsi DPR periode 2014-2019 agaknya kurang memadai untuk dijadikan penilaian yang objektif.

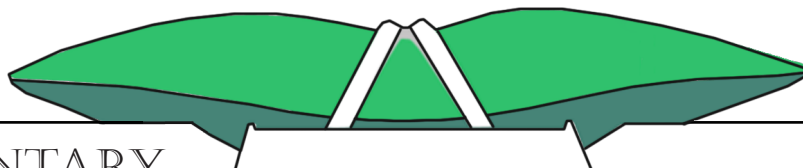
## Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Prof. Dr. Carunia Mulya Firdausy, M.A. yang telah menjadi *Peer-Reviewer* naskah ini.

## Pustaka Acuan

- DPR RI. (2015). *Laporan Kinerja DPR (1 Oktober 2014—13 Agustus 2015) Ringkasan, Langkah DPR Menuju Parlemen Modern Dalam Demokrasi Indonesia*. Jakarta.
- DPR RI. (2016). *Laporan Kinerja DPR RI Tahun Kedua (16 Agustus 2015—15 Agustus 2016) Ringkasan, Membangun Demokrasi yang Efektif Melalui Kerja Nyata Parlemen Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta.
- DPR RI. (2019). *Buku Memori DPR RI 2014-2019*. Jakarta.
- “Formappi: Kinerja DPR periode 2014-2019 buruk”, <https://nasional.kontan.co.id/news/formappi-kinerja-dpr-periode-2014-2019-buruk>, diakses 17 Oktober 2019.
- “Kinerja DPR Periode 2014-2019 Dianggap Jeblok, Bamsuet Tak Terima”, <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/27/14222371/kinerja-dpr-periode-2014-2019-dianggap-jeblok-bamsuet-tak-terima?page=all>, diakses 17 Oktober 2019.
- Messi, M.N. (2019). *The Challenge in Implementing SDGs in Indonesia*. Makalah disampaikan pada Indef School of Political Economy. Jakarta, 24 September 2019.
- Schwab, Klaus. (2019). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Insight Report. Washington, D.C.: World Economic Forum.
- “Sekilas tentang PT SMI”, <https://www.ptsmi.co.id/id/sekilas-tentang-pt-smi>, diakses kembali 27 Oktober 2019.
- Yusuf, A.A. (2013). “Prinsip Keberpihakan Anggaran Publik”. Center for Economics and Development Studies. Universitas Padjadjaran. <http://ceds.fe.unpad.ac.id/publications/analisis-ceds/177-prinsip-keberpihakan-anggaran-publik.html>, diakses 17 Oktober 2019.
- Yustika, A.E. (2019). *Ekonomi Kelembagaan dan Pembangunan yang Berkelanjutan*. Makalah disampaikan pada Indef School of Political Economy. Jakarta, 24 September 2019.





## Tinjauan Pelaksanaan Fungsi Legislasi dan Pengawasan DPR RI Periode 2014-2019: Perspektif Kesejahteraan Sosial

Achmad Muchaddam Fahham\*, Rahmi Yuningsih\*\*, dan Dinar Wahyuni\*\*\*

\*Peneliti Madya  
Agama dan Tradisi Keagamaan  
achmad.fahham@dpr.go.id

\*\*Peneliti Muda  
Kesehatan Masyarakat  
rahmi.yuningsih@dpr.go.id

\*\*\*Peneliti Madya  
Kesejahteraan Sosial  
dinar.wahyuni@dpr.go.id

### Keywords

*social welfare,  
legislation function,  
supervisory function.*

### Daftar Isi

Pendahuluan .....	104
Upaya Mewujudkan Penyelenggaraan Ibadah Haji yang Kredibel .....	104
Pengakuan Negara terhadap Pesantren.....	105
Tenaga Kesehatan.....	105
Vaksin Palsu .....	106
Sinkronisasi Penagihan BPJS.....	107
Pemajuan Kebudayaan .....	107
Ekonomi Kreatif .....	108
Permasalahan Pendidikan...	108
Penutup .....	109
Pustaka Acuan .....	110

### Kata Kunci

kesejahteraan sosial,  
fungsi legislasi,  
fungsi pengawasan.

### Abstract

*The implementation of the functions of the House of Representatives of the Republic of Indonesia in 2014-2019 in the field of social welfare can be seen among others from the implementation of functions in the commission in charge of social welfare issues, namely Commission VIII, Commission IX, and Commission X. supervision. The implementation of the legislative function in Commission VIII can be seen from the Bill on the Implementation of Hajj and Umrah and the Bill on Pesantren. The implementation of the legislation function in Commission IX can be seen from the Bill on the Protection of Indonesian Migrant Workers; Draft Bill on Kepalangmeraban; Draft Bill on Midwifery; and the Draft Bill on Drug and Food Control which has been extended for discussion (carry over) to the DPR RI 2019-2024. The supervisory function of Commission IX is seen in a number of Working Committees (Panja) established, among others: the INA-CBGs (Indonesia Case Base Groups) Supervisory Committee and the Vaccine and Drug Circulation Oversight Committee. The implementation of the legislation function in Commission X can be seen from the Bill on the Book System; The Draft Bill on the Advancement of Culture; Draft Bill on Amendments to Law Number 4 of 1990 concerning Handover of Print and Recorded Works; and the Bill on Creative Economy. While the implementation of the supervisory function can be seen from the Working Committee formed.*

### Abstrak

Pelaksanaan fungsi DPR RI Periode 2014-2019 bidang kesejahteraan sosial antara lain dapat dilihat dari pelaksanaan fungsi pada komisi yang membidangi masalah kesejahteraan sosial, yaitu Komisi VIII, Komisi IX, dan Komisi X. Pelaksanaan fungsi DPR RI dalam tulisan ini dibatasi pada pelaksanaan fungsi legislasi dan pengawasan. Pelaksanaan fungsi legislasi pada Komisi VIII antara lain dapat dilihat dari RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah dan RUU tentang Pesantren. Pelaksanaan fungsi legislasi pada Komisi IX terlihat dari RUU tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia; RUU tentang Kepalangmerahan; RUU tentang Kebidanan; dan RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan yang telah diperpanjang masa pembahasannya (*carry over*) pada DPR RI periode 2019-2024. Fungsi pengawasan Komisi IX terlihat pada beberapa Panitia Kerja (Panja) yang dibentuk, antara lain: Panja Pengawasan INA-CBGs (*Indonesia Case Base Groups*) dan Panja Pengawasan Peredaran Vaksin dan Obat. Adapun pelaksanaan fungsi legislasi pada Komisi X dapat dilihat dari RUU tentang Sistem Perbukuan; RUU tentang Pemajuan Kebudayaan; RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 1990 tentang Serah Simpan Karya Cetak dan Karya Rekam; serta RUU tentang Ekonomi Kreatif. Sementara pelaksanaan fungsi pengawasan dapat dilihat dari Panitia Kerja (Panja) yang dibentuk.

## Pendahuluan

Sepanjang periode 2014-2019 perhatian DPR RI di bidang kesejahteraan sosial cukup kompleks dan beragam. Bidang kesejahteraan sosial berada dalam koordinasi Wakil Ketua DPR Bidang Kesejahteraan Rakyat, yang lingkup tugasnya mencakup kementerian dan lembaga dari pasangan kerja Komisi VII, Komisi IX, dan Komisi X. Sepanjang periode ini, isu di Komisi VIII DPR RI yang selalu muncul sebagai isu utama antara lain adalah masalah keagamaan terutama masalah penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah. Penyelenggaraan ibadah haji oleh pemerintah, dalam hal ini Kementerian Agama, pada setiap tahun selalu saja menghadapi kendala, baik dari aspek pemberangkatan dan pemulangan jemaah, penyediaan pemondokan Makkah-Madinah, transportasi di Makkah, penyediaan katering, layanan kesehatan, maupun layanan lainnya.

Di bidang kesehatan isu yang menonjol adalah penyelesaian beberapa masalah dalam bidang obat dan makanan, dengan mencuatnya kasus vaksin palsu yang menghebohkan. Dalam pelaksanaan fungsi undang-undang, antara lain Undang-Undang tentang Kepalangmerahan (UU Kepalangmerahan) yang sempat *deadlock* pembahasannya di DPR pada periode 2009-2014. Latar belakang dibentuknya UU Kepalangmerahan antara lain Indonesia, Laos, dan Timor Leste merupakan tiga negara yang belum memiliki undang-undang implementasi walaupun Indonesia sudah meratifikasi Konvensi Jenewa 1949 melalui UU Nomor 59 Tahun 1958 tentang Ikutserta Negara Republik Indonesia dalam Seluruh Konvensi Jenewa tanggal 12 Agustus 1949. UU Kepalangmerahan menitikberatkan pada kepastian hukum dalam penggunaan lambang kepalangmerahan yang selama ini rancu dan tidak dapat dipastikan sebagai tanda pembeda bagi petugas/relawan kemanusiaan sesuai ketentuan Konvensi Jenewa 1949, seperti penggunaan tanda palang merah pada masa konflik bersenjata, sebagai tanda pelindung dapat digunakan oleh PMI, tenaga kesehatan sipil, rumah sakit sipil, dan sarana transportasi kesehatan sipil.

Di bidang Pendidikan, Kebudayaan, dan Pariwisata, selama periode 2014-2019, Komisi X DPR RI dalam pelaksanaan fungsi legislasi telah berhasil menyelesaikan pembahasan empat RUU untuk disahkan menjadi UU, yaitu: UU tentang Sistem Perbukuan, RUU tentang Pemajuan Kebudayaan, RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 1990 tentang Serah Simpan Karya Cetak dan Karya Rekam, dan UU tentang Ekonomi Kreatif. Namun dalam satu periode, Komisi X masih

belum berhasil membahas RUU tentang Sistem Pendidikan Nasional meskipun RUU tersebut telah tercantum dalam Prolegnas sejak tahun 2009. Di samping itu dalam masa kerjanya Komisi X telah membentuk berbagai macam Panitia Kerja, yaitu Panja Standar Nasional Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah; Panja Standar Nasional Pendidikan Tinggi; Panja Evaluasi Pelaksanaan Pendidikan Tinggi; Panja Pendidik dan Tenaga Kependidikan; Panja Kelembagaan dan Akreditasi Prodi Perguruan Tinggi; serta Panja Pemasaran dan Destinasi Pariwisata. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis fungsi legislasi dan fungsi pengawasan DPR RI dalam perspektif kesejahteraan sosial, sehingga dapat menjadi bahan evaluasi dalam rangka perbaikan DPR RI ke depan.

## Upaya Mewujudkan Penyelenggaraan Ibadah Haji yang Kredibel

Penyelenggaraan ibadah haji dan umrah selalu mewarnai rapat yang diselenggarakan dengan Pemerintah. Sejauh ini penyelenggaraan ibadah haji dihadapkan pada semakin meningkatnya jumlah warga negara yang menunaikan rukun Islam yang kelima yang menuntut peningkatan kualitas penyelenggaraan ibadah haji dan umrah yang aman, nyaman, tertib, dan sesuai ketentuan syariat Islam. Selain itu, juga memerlukan peningkatan pelayanan pemondokan, transportasi, konsumsi sering menimbulkan masalah setiap tahunnya yang belum dapat diatasi secara optimal.

Persoalan krusial lain yang perlu diselesaikan adalah mengatasi daftar tunggu jemaah haji yang sangat panjang, lemahnya koordinasi antara petugas penyelenggara di Arab Saudi, dan diperlukannya pengaturan secara komprehensif proses penyelenggaraan ibadah haji dan umrah agar tidak ada lagi jemaah yang terlantar dan gagal berangkat untuk menunaikan umrah karena kesalahan teknis dan manajemen penyelenggara ibadah umrah.

Oleh karena itu, DPR RI dan Pemerintah bersepakat untuk melakukan Amandemen terhadap UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah. Substansi penting yang disepakati dalam amandemen ini adalah *pertama*, prioritas keberangkatan bagi jemaah haji usia lanjut, usia paling rendah 65 tahun. *Kedua*, adanya perlindungan dan kemudahan mendapatkan pelayanan khusus bagi jemaah haji penyandang disabilitas. *Ketiga*, hak jemaah haji dalam hal nomor porsi dan keberangkatan haji tidak hilang. Artinya, pelimpahan porsi keberangkatan bagi jemaah haji yang telah ditetapkan berhak melunasi biaya perjalanan ibadah

haji pada tahun berjalan kepada suami, istri, ayah, anak kandung atau saudara kandung yang ditunjuk. Dan disepakati secara tertulis oleh keluarga, dengan alasan meninggal dunia atau sakit permanen menurut keterangan kesehatan jamaah haji. *Keempat*, pelimpahan porsi jamaah haji dalam daftar tunggu (*waiting list*) yang meninggal dunia atau sakit permanen kepada suami, istri, ayah, anak kandung atau saudara kandung yang ditunjuk dan/atau disepakati secara tertulis oleh keluarga.

*Kelima*, adanya jaminan perlindungan bagi jamaah haji yang umrah, sehingga terhindar dari perbuatan melawan hukum seperti, penelantaran atau penipuan dari penyelenggara perjalanan ibadah haji dan umrah atau penyelenggaraan ibadah haji khusus. *Keenam*, adanya kepastian hukum fungsi pengawasan dan evaluasi pelaksanaan haji dan umrah dengan memberi wewenang kepada menteri untuk membentuk tim koordinasi pencegahan, pengawasan, dan penindakan terhadap penyelenggara ibadah haji dan umrah yang bermasalah. *Ketujuh*, adanya pengakuan tentang penyidikan pegawai negeri sipil (PPNS) dalam melakukan penyidikan tentang adanya dugaan tindak pidana yang menyangkut penyelenggara ibadah haji dan umrah. *Kedelapan*, jaminan kepastian hukum bagi penyelenggara perjalanan ibadah umrah, penyelenggaraan perjalanan ibadah haji khusus dan kelompok bimbingan haji dan umrah. Dalam hal perizinan yang bersifat tetap melalui mekanisme pengawasan dengan kreditasi, serta pemberian sanksi administratif.

*Kesembilan*, adanya pengaturan yang memberi kemudahan pengurusan pengembalian uang bagi jamaah haji meninggal dunia yang kemudian membatalkan keberangkatan atau dibatalkan keberangkatannya. *Kesepuluh*, sistem pengawasan yang komprehensif berupa keharusan penyelenggara umrah untuk memiliki kemampuan manajerial, teknis, kompetensi personalia serta kemampuan finansial dalam menyelenggarakan ibadah umrah yang dibuktikan dengan jaminan bank berupa garansi dari perbankan atau deposito atas nama biro perjalanan wisata. *Kesebelas*, pengaturan pelayanan akomodasi dan pentingnya partisipasi masyarakat melalui kelompok bimbingan ibadah haji dan umrah (KBIHU) dalam mendukung kualitas pelayanan jamaah haji dan umrah. *Keduabelas*, dalam rangka memastikan pemberian pelayanan, pemberian jaminan keberangkatan, kepulangan jamaah terdapat aturan sanksi bagi penyelenggara perjalanan umrah dan haji khusus yang tidak melaksanakan tanggung jawabnya dengan baik berupa sanksi administratif hingga pidana. Dengan semua poin tersebut diharapkan penyelenggaraan ibadah haji dan umrah lebih berkualitas, berintegritas, dan profesional.

## Pengakuan Negara terhadap Pesantren

Melalui UU tentang Pesantren negara mengakui lulusan pesantren, baik formal maupun nonformal sama dengan lulusan pendidikan formal pada jenjang tertentu setelah dinyatakan lulus ujian dan lulusannya dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan formal yang lebih tinggi, baik yang sejenis maupun tidak sejenis dan/atau kesempatan kerja. Pendidikan Pesantren terdiri dari pendidikan *muadalah* dan pendidikan *diniyah* formal serta *ma'had ali*, dan pendidikan nonformal berupa pengajian kitab kuning.

Dari sisi negara, pengakuan ini merupakan sebuah pernyataan resmi mengenai integrasi pendidikan pesantren secara apa adanya ke dalam pendidikan nasional, jauh lebih *fair* dibanding UU tentang Sistem Pendidikan Nasional. Namun dari sisi pesantren, pengakuan negara bahwa pesantren sah sebagai lembaga pendidikan nasional sama dengan institusi pendidikan yang lain ini sekaligus merupakan tantangan bagi pesantren untuk berkompetisi dengan lembaga pendidikan lain dalam menciptakan generasi yang unggul. Hal ini tentu tidak hanya terkait dengan standar akademik dan kurikulum tertentu yang bisa kita diperdebatkan, namun terkait dengan kecakapan hidup yang perlu dimiliki oleh generasi bangsa untuk bersaing dengan bangsa lain.

Di samping itu, pesantren memegang fungsi dakwah atau penyebarluasan ajaran agama Islam. Pesantren adalah pusat dakwah Islam yang moderat (*tarwassuth*), menghargai tradisi masyarakat dan menggelorakan semangat cinta tanah air Indonesia. Pesantren juga memiliki fungsi pemberdayaan masyarakat yang berbeda dengan lembaga pendidikan umum. Pesantren atau para pengasuhnya adalah sekaligus tokoh dan penggerak masyarakat, agen perubahan dalam pengertian yang sebenarnya.

## Tenaga Kesehatan

Dalam Rencana Strategis Kementerian Kesehatan, pembangunan kesehatan pada hakikatnya adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa Indonesia yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya sebagai investasi bagi pembangunan SDM yang produktif secara sosial dan ekonomi.

Tenaga kebidanan sebagai salah satu kelompok tenaga kesehatan memiliki peran yang strategis dalam pembangunan kesehatan. Pelayanan kebidanan diberikan kepada perempuan selama masa sebelum hamil, masa kehamilan, persalinan, pascapersalinan, masa nifas, bayi baru lahir, bayi, balita dan anak



prasekolah, termasuk kesehatan reproduksi perempuan dan keluarga berencana sesuai dengan tugas dan wewenangnya. Kesehatan ibu dan anak merupakan indikator derajat kesehatan suatu bangsa karena sangat sensitif terhadap perubahan lingkungan, akses, dan kualitas pelayanan kesehatan.

Perhatian Komisi IX terhadap tenaga kesehatan cukup besar, salah satunya terhadap keberadaan bidan sebagai kelompok tenaga kesehatan yang paling dekat dengan masyarakat dan dianggap sebagai mitra perempuan. Hal ini dibuktikan dengan jumlah bidan yang paling banyak di Puskesmas, yaitu 146.734 orang. Adapun jumlah perawat hanya 118.249 orang dan jumlah dokter umum hanya 17.954 orang. Walau demikian, masih ada 13,9 persen Puskesmas yang masih kekurangan bidan, yaitu di regional Nusa Tenggara, Maluku dan Papua. Adapun jumlah ideal bidan di Puskesmas nonrawat inap minimal empat orang dan di Puskesmas rawat inap minimal tujuh orang (Profil Kesehatan Indonesia Tahun 2017).

Bidan memainkan perananan penting, mengingat ketersediaan dokter yang belum merata di pelosok tanah air, posisi bidan semakin penting dalam memberikan pelayanan pencegahan penyakit dan pengobatan tertentu melalui penugasan khusus. Agar dapat menjalankan tugas dan wewenangnya, diperlukan perlindungan hukum yang spesifik kepada bidan. Atas dasar itu, DPR RI mengusulkan RUU tentang Kebidanan dalam Prolegnas 2015-2019 sebagai bentuk perlindungan terhadap tenaga kebidanan.

Pada tanggal 13 Maret 2019 Presiden mengesahkan RUU tentang Kebidanan menjadi UU tentang Kebidanan yang diundangkan melalui UU No. 4 Tahun 2019. Adanya UU tentang Kebidanan bertujuan meningkatkan mutu pendidikan bidan, meningkatkan mutu pelayanan kebidanan, memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada bidan dan klien serta meningkatkan derajat kesehatan masyarakat terutama kesehatan ibu, bayi baru lahir, bayi, balita dan anak prasekolah. Pelayanan kebidanan merupakan salah satu pelayanan dalam pembangunan kesehatan. UU tentang Kebidanan mengatur mengenai, pendidikan kebidanan, izin praktik kebidanan, bidan WNI lulusan luar negeri, bidan WNA, praktik pelayanan kebidanan, hak dan kewajiban bidan, organisasi profesi, pendayagunaan bidan, serta pembinaan dan pengawasan.

## Vaksin Palsu

Pengawasan Obat dan Makanan (POM) menjadi perhatian yang cukup serius di bidang kesehatan, terutama perlunya memperkuat upaya pengawasan obat dan makanan, baik dalam *pre-market* maupun

*post-market*. Banyaknya kasus obat dan makanan yang kadaluwarsa, ilegal, rusak, palsu, tidak memenuhi persyaratan keamanan, khasiat/manfaat, dan mutu serta membahayakan masyarakat, membuat upaya penguatan POM di daerah-daerah sangat diperlukan melalui UU. Tujuan pengawasan obat dan makanan adalah menjamin standar dan persyaratan obat dan makanan yang beredar; melindungi masyarakat dari penggunaan obat dan makanan yang tidak memenuhi standar dan persyaratan; mencegah penyalahgunaan obat dan makanan; memberikan kepastian hukum; menciptakan iklim usaha yang sehat dalam rangka membuat dan mengedarkan obat dan makanan; melakukan pembinaan terhadap penyelenggaraan pengawasan obat dan makanan; melakukan pengembangan, pembinaan, dan memfasilitasi industri obat dan makanan dalam rangka peningkatan daya saing; dan memperkuat koordinasi kelembagaan lintas program dan lintas sektor dalam pengawasan obat dan makanan.

Pengawasan peredaran vaksin dan obat juga menjadi perhatian yang cukup penting, terutama kasus vaksin palsu yang terjadi pada tahun 2016. Vaksin yang sengaja dipalsukan kandungannya oleh CV. Azka Medika membuat resah masyarakat karena imunisasi merupakan upaya yang paling efektif dalam mencegah penyakit menular. Selain itu, ada kekhawatiran masyarakat mengenai dampak yang ditimbulkan dari kandungan vaksin palsu yang perlu mendapat perhatian serius dari pemerintah mengingat korbannya adalah anak-anak yang imunitasnya belum optimal.

Dalam kasus vaksin tersebut, terdapat 14 rumah sakit dan 8 bidan yang membeli vaksin palsu dari CV. Azka Medika. DPR mendesak aparat penegak hukum agar menuntaskan kasus vaksin palsu; mengawal Satgas Penanggulangan Vaksin Palsu yang dibentuk oleh pemerintah untuk membuka data nama dan lokasi rumah sakit yang disinyalir mendistribusikan vaksin palsu. DPR juga memastikan persoalan vaksin dan obat palsu tidak terulang.

Merespons kasus ini, DPR membentuk Panitia Kerja (Panja) yang mendesak pemerintah untuk merevisi peraturan yang dapat menguatkan wewenang Badan POM untuk bisa masuk dan mengawasi peredaran obat, vaksin, dan sediaan farmasi lainnya di fasilitas pelayanan kesehatan seperti puskesmas dan rumah sakit. Peraturan yang direvisi tersebut antara lain Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2014 tentang Standar Pelayanan Kefarmasian di Puskesmas, Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 35 Tahun 2014 tentang Standar Pelayanan Kefarmasian di Apotek, Peraturan Menteri Kesehatan

Nomor 58 Tahun 2014 tentang Standar Pelayanan Kefarmasian di Rumah Sakit, serta Peraturan Instalasi Menteri Kesehatan Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Mutu Obat pada Instalasi Farmasi Pemerintah.

### Sinkronisasi Penagihan BPJS

Selain itu, pelaksanaan fungsi pengawasan Komisi IX juga ditunjukkan melalui perhatian pada Pengawasan terhadap sistem INA-CBGs (*Indonesia Case Base Groups*). Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang mulai dilaksanakan sejak bulan Januari 2014 merupakan bentuk integrasi dari jaminan kesehatan yang diselenggarakan pusat maupun daerah (Jamkesda). BPJS selaku pihak operator program JKN menggunakan sistem tarif INA-CBGs untuk pembayaran klaim kepada Fasilitas Kesehatan Rujukan Tingkat Lanjut (FKRTL) seperti rumah sakit. Sistem paket berdasarkan penyakit yang diderita oleh pasien dan menjadi dasar bagi FKRTL untuk menagih klaim ke BPJS. Namun dalam perjalanannya, sistem tersebut menimbulkan masalah seperti klaim pada sistem paket pada INA-CBGs juga berlaku untuk rumah sakit swasta yang kondisi keuangannya berbeda dengan rumah sakit milik pemerintah.

Masalah juga timbul karena biaya pelayanan rumah sakit di atas tarif yang dipaketkan pada sistem INA-CBGs. Kondisi keuangan ini berakibat pada kualitas pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Melalui Panja Pengawasan INA-CBGs, Komisi IX mendesak pemerintah untuk melakukan perubahan secara total terhadap sistem INA-CBGs; memperhatikan komponen biaya lain seperti Indeks Harga Konsumen, Indeks Kemahalan Daerah, *hospital-based rate*, dan lain-lain sehingga lebih mendekati biaya sesungguhnya secara efisien; mempersempit kesenjangan tarif INA-CBGs antar-kelas rumah sakit pemerintah dan rumah sakit swasta; memberikan perbedaan standar tarif antara rumah sakit pemerintah dengan rumah sakit swasta (dalam kelas yang sama); melakukan koordinasi secara intensif dengan asosiasi fasilitas kesehatan secara optimal; serta membangun data informasi dan evaluasi penggunaan obat-obatan dalam INA CBGs sehingga bersinergi dengan e-katalog dan formularium nasional.

Selain itu, DPR juga mendesak pemerintah untuk memberikan insentif kepada fasilitas kesehatan swasta yang bekerja sama dengan BPJS Kesehatan, termasuk pengurangan pajak untuk alat kesehatan, bahan habis pakai dan bahan baku obat; mengoordinasikan organisasi profesi untuk menyusun Pedoman Nasional Praktik Kedokteran (PNPK), mengembangkan

Panduan Praktik Klinis (PPK) dan *Clinical Pathway* yang akan menjadi basis penghitungan *costing* INA-CBGs; dan mengoptimalkan konsep *Coordination of Benefit* (CoB) untuk mengakomodasi ruang fiskal, variasi biaya antar-RS/wilayah, dan potensi *moral hazard*.

### Pemajuan Kebudayaan

Kebudayaan merupakan investasi masa depan untuk membangun peradaban bangsa. Adapun proses pemajuan kebudayaan dilakukan melalui perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan kebudayaan nasional. Terdapat 10 objek pemajuan kebudayaan yang meliputi tradisi lisan, manuskrip, adat istiadat, ritus, pengetahuan tradisional, teknologi tradisional, seni, bahasa, permainan rakyat, dan olahraga tradisional. Dalam kaitan dengan pemajuan kebudayaan, dalam periode 2014-2019, DPR melalui Komisi X telah menyelesaikan RUU tentang Pemajuan Kebudayaan. Dalam UU tentang Pemajuan Kebudayaan juga diatur peran negara sebagai fasilitator bagi masyarakat dalam memajukan kebudayaan masing-masing melalui proses partisipatif. Ke depan, diharapkan kebudayaan dapat menjadi haluan bagi pembangunan nasional.

Perhatian Komisi X juga diberikan terhadap Sistem Perbukuan, untuk menjawab masalah rendahnya minat baca sebagian besar masyarakat Indonesia sekaligus sebagai upaya membangun kapasitas sumber daya manusia berbasis ilmu pengetahuan melalui buku. Untuk mengatasi persoalan ini Komisi X menginisiasi RUU tentang Sistem Perbukuan yang mengatur jaminan ketersediaan buku bermutu, murah, dan merata; jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi pelaku perbukuan; serta memberi peluang bagi perkembangan dunia perbukuan. Dengan demikian, pengesahan UU ini akan semakin memperkuat eksistensi buku dan pelaku perbukuan yang telah diakui keberadaannya oleh negara. Sementara negara berperan melindungi pelaku perbukuan sekaligus mengembangkan industri perbukuan melalui lembaga khusus yang dibentuk untuk mengelola sistem perbukuan.

Sejalan dengan itu, persoalan Serah Simpan Karya Cetak dan Karya Rekam juga menjadi persoalan, mengingat besarnya arus perubahan yang terjadi di masyarakat dan perkembangan teknologi yang pesat. Serah Simpan Karya Cetak dan Karya Rekam merupakan upaya mewujudkan koleksi nasional dan melestarikannya sebagai hasil budaya bangsa dalam rangka menunjang pembangunan melalui pendidikan, penelitian, dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Untuk itu, Komisi X



telah mengamandemen UU Nomor 4 Tahun 1990 tentang Serah Simpan Karya Cetak dan Karya Rekam yang disahkan menjadi UU Nomor 13 Tahun 2018 tentang Serah Simpan Karya Cetak dan Karya Rekam. Adapun esensi pokok yang diatur dalam UU ini adalah kewajiban bagi negara untuk melindungi seluruh aset budaya bangsa yang terdokumentasi dalam karya cetak dan karya rekam. Dengan demikian, melalui UU ini diharapkan seluruh karya cetak dan karya rekam dapat terdokumentasi dengan baik dan sistematis. Selain itu, UU ini akan membuka ruang partisipasi masyarakat dalam penghimpunan koleksi nasional.

## Ekonomi Kreatif

Ekonomi kreatif mampu memberikan kontribusi bagi perekonomian negara (dpr.go.id, 26 Oktober 2019). Perkembangan ekonomi kreatif yang signifikan di berbagai negara mendorong pemerintah untuk mendukung perkembangan ekonomi kreatif di Indonesia. Industri ekonomi kreatif dipandang sebagai salah satu penopang perekonomian nasional. Selain itu, perkembangan industri ini dapat meningkatkan citra, identitas, dan toleransi sosial masyarakat (tribunnews.com, 26 Oktober 2019). Oleh karena itu perlu ada jaminan bagi perkembangan dan penyempurnaan ekonomi kreatif melalui peraturan perundang-undangan.

Untuk itulah Komisi X bersama-sama dengan pemerintah melakukan pembahasan RUU tentang Ekonomi Kreatif yang disahkan menjadi UU tentang Ekonomi Kreatif dalam Rapat Paripurna DPR RI tanggal 26 September 2019. Dalam UU tersebut diatur tujuh hal pokok berikut: 1) pengaturan ekonomi kreatif dari hulu ke hilir dengan menciptakan dan mengembangkan ekosistem ekonomi kreatif melalui pengembangan riset, pengembangan pendidikan, fasilitasi pendanaan dan pembiayaan, penyediaan infrastruktur, pengembangan sistem pemasaran, pemberian insentif, fasilitasi kekayaan intelektual, dan perlindungan hasil kreativitas; 2) pemberian insentif kepada para pelaku ekonomi kreatif; 3) pengembangan kapasitas pelaku ekonomi kreatif yang dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah; 4) pembentukan Badan Layanan Umum untuk memberikan pelayanan bagi para pelaku ekonomi kreatif dalam hal pengelolaan keuangan; 5) perlindungan hasil kreativitas pelaku ekonomi kreatif yang berupa kekayaan intelektual dan pengaturan kekayaan intelektual sebagai jaminan; 6) penyediaan infrastruktur ekonomi kreatif oleh pemerintah dan pemerintah daerah dalam bentuk infrastruktur fisik serta teknologi informasi dan komunikasi; dan 7)

pengaturan rencana induk ekonomi kreatif menjadi bagian integral dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (bekraf.go.id, 26 Oktober 2019). Ke depan diharapkan UU ini akan menciptakan ekosistem ekonomi kreatif yang berdaya saing global.

## Permasalahan Pendidikan

Selain legislasi, Komisi X DPR RI juga melakukan fungsi pengawasan yang salah satunya diwujudkan dengan pembentukan panitia kerja (Panja). *Pertama*, Panja Standar Nasional Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah (SN Dikdasmen). Pokok permasalahan yang menjadi fokus panja ini adalah rendahnya capaian pemenuhan empat dari delapan standar nasional pendidikan, yaitu sarana dan prasarana, pendidik dan tenaga kependidikan, kompetensi lulusan, dan pengelolaan. Panja SN Dikdasmen memberikan beberapa rekomendasi terhadap permasalahan tersebut, yaitu pemerintah perlu mengembangkan kebijakan yang bersifat *nurturing* satuan pendidikan yang berakreditasi C atau di bawahnya dan yang nilai USBNnya di bawah rata-rata 70, kebijakan yang memberdayakan pemerintah daerah dalam membantu dana sekolah, kebijakan yang mewajibkan guru mengikuti pelatihan/penyegaran minimal 1 kali dalam 3 tahun, serta kebijakan percepatan perbaikan sarana dan prasarana dikdasmen yang rusak melalui penerbitan Instruksi Presiden (Inpres) yang berlaku secara nasional.

*Kedua*, Panja Standar Nasional Pendidikan Tinggi. Beberapa rekomendasi yang dihasilkan Panja ini adalah meminta Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi (Kemristekdikti) untuk melakukan revisi kebijakan standar nasional pendidikan tinggi, terutama dalam hal standar kompetensi lulusan, standar isi pembelajaran, standar dosen dan tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana pembelajaran, serta standar pembiayaan pembelajaran. Selain itu, Panja meminta Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT) untuk memperhatikan validitas akreditasi ketika melakukan akreditasi pada perguruan tinggi.

*Ketiga*, Panja Evaluasi Pelaksanaan Pendidikan Tinggi yang dibentuk dalam rangka pengawasan terhadap kebijakan pemerintah terkait Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Pokok permasalahan dalam pelaksanaan pendidikan tinggi meliputi disparitas kualitas pembelajaran serta kualitas dan kuantitas sumber daya, disparitas produktivitas riset dan pengembangan yang dihasilkan oleh perguruan tinggi yang berpengaruh terhadap relevansi kemampuan mahasiswa/lulusan dengan kebutuhan industri nasional maupun global,

jumlah perguruan tinggi yang tersebar di berbagai wilayah di Indonesia dengan kondisi geografis dan kesenjangan infrastruktur berpengaruh terhadap kualitas tata kelola kelembagaan, dan kapasitas inovasi masih rendah yang terlihat dari minimnya jumlah inovasi dibandingkan dengan negara ASEAN lain.

Dari permasalahan tersebut, maka Panja memberikan rekomendasi sebagai berikut: 1) Kemenristekdikti perlu mengkaji ulang *framework*, isu strategi, dan implementasi strategi pengelolaan pendidikan tinggi; 2) Mendorong pendirian lembaga akreditasi independen dan mandiri per program studi (prodi); 3) Pemerintah perlu membuat estimasi masing-masing prodi pendidikan tinggi yang sesuai dengan kebutuhan nasional; 4) Pemerintah wajib memperbaiki kualitas, kuantitas dan pemenuhan kebutuhan dosen, dengan memperbesar alokasi dan memperluas jangkauan penerima beasiswa dosen, memperbaiki sistem kualifikasi dan sertifikasi dosen, serta menyeimbangkan rasio kebutuhan dosen dan mahasiswa yang merata di seluruh Indonesia; dan 5) Pemerintah perlu memetakan dan membuat format kebutuhan dunia usaha dan industri dengan kemampuan perguruan tinggi dalam memenuhi kebutuhan tersebut, selanjutnya melakukan reformasi pendidikan vokasi baik di tingkat pendidikan menengah maupun pendidikan tinggi.

*Keempat*, Panja Pendidik dan Tenaga Kependidikan dibentuk untuk mengetahui secara komprehensif mengenai kendala, permasalahan, dan capaian pemenuhan pendidik dan tenaga kependidikan; merumuskan peta masalah dan langkah-langkah strategis serta akseleratif untuk pemenuhan pendidik dan tenaga kependidikan dalam kurun waktu 3 tahun ke depan, khususnya di daerah terpencil, terluar dan tertinggal; merumuskan peran serta masyarakat dalam upaya pemenuhan pendidik dan tenaga kependidikan; serta mengevaluasi pelaksanaan program pemenuhan pendidik dan tenaga kependidikan. Panja memberikan rekomendasi pokok agar pemerintah menyusun *grand design* pendidikan guru dan *roadmap* penuntasan permasalahan pemenuhan kualifikasi dan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan serta pemenuhan kebutuhan dan sebaran pendidik dan tenaga kependidikan, dengan merujuk kepada data terkini.

*Kelima*, Panja Kelembagaan dan Akreditasi Prodi Perguruan Tinggi. Permasalahan pokok yang dibahas Panja ini meliputi perbedaan permasalahan penyelenggaraan Perguruan Tinggi Negeri (PTN), baik pada PTN Berbadan Hukum, PTN Badan Layanan Umum, PTN Satuan Kerja maupun PTN Baru; kendala pada penyelenggaraan Perguruan Tinggi Swasta (PTS) khususnya terkait penyatuan atau penggabungan PTS;

kemampuan LL Dikti sebagai lembaga baru dalam menghilangkan diskriminasi PTN dan PTS; serta minimnya perguruan tinggi berakreditasi maupun jumlah prodi yang berakreditasi unggul (A). Berdasarkan permasalahan tersebut, Panja memberikan rekomendasi agar pemerintah menangani secara khusus permasalahan perbedaan penyelenggaraan PTN sesuai dengan ciri khas kelembagaan; mengkaji ulang kebijakan dan pelaksanaan penyelenggaraan PTS; memperkuat peran LL Dikti sebagai lembaga baru dalam upaya mengoordinasikan perguruan tinggi agar mampu menghilangkan diskriminasi pengelolaan PTN maupun PTS; dan meminta BAN-PT untuk mengkaji ulang penerapan borang baru akreditasi PT dan prodi yang berparadigma *output* dan *outcome* sehingga mengubah bobot penilaian.

*Keenam*, Panja Pemasaran dan Destinasi Pariwisata. Rekomendasi dari Panja antara lain meminta Kementerian Pariwisata untuk melakukan langkah konkrit guna penguatan program 10 destinasi wisata prioritas berdasarkan peta jalan kementerian. Selain itu, Panja juga meminta pemangku kepentingan di bidang pariwisata untuk dilibatkan dalam promosi destinasi pariwisata melalui koordinasi dan sinkronisasi yang dikelola oleh kementerian. DPR berkomitmen memajukan destinasi pariwisata melalui dukungan anggaran untuk keperluan atraksi, amenitas, dan akses.

## Penutup

Pelaksanaan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan DPR RI Periode 2014-2019 bidang kesejahteraan sosial antara lain dapat dilihat melalui pelaksanaan fungsi Alat Kelengkapan DPR RI yang membidangi masalah kesejahteraan sosial, yaitu Komisi VIII, Komisi IX, dan Komisi X. Komisi-komisi yang membidangi masalah kesejahteraan sosial tersebut telah berupaya untuk melaksanakan fungsi legislasi dan pengawasan melalui pembahasan berbagai RUU dan Panja yang dibentuk.

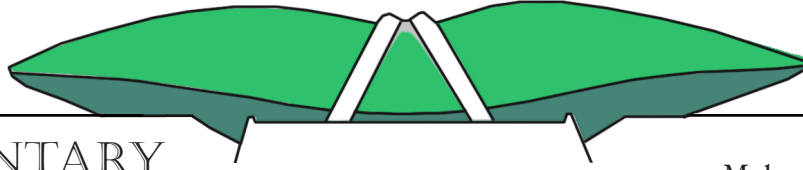
Khusus yang terkait dengan pelaksanaan fungsi pengawasan, berbagai rekomendasi yang telah dihasilkan oleh Panja-panja tersebut dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi pelaksanaan fungsi pengawasan DPR periode 2019-2024, sehingga ke depan pelaksanaan fungsi pengawasan dapat berjalan secara lebih optimal, terutama dalam kebijakan yang berkaitan dengan masalah kesejahteraan sosial.

## Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Dr. Dra. Hartini Retnaningsih, M.Si. yang telah menjadi *Peer-Reviewer* naskah ini.

## Pustaka Acuan

- “Bahas RUU Ekonomi Kreatif, DPD RI: Jangan Layu Sebelum Berkembang”, <https://www.tribunnews.com/dpd-ri/2015/08/31/bahas-ruu-ekonomi-kreatif-dpd-ri-jangan-layu-sebelum-berkembang>, diakses 26 Oktober 2019.
- DPR RI. (2019). *Laporan Kinerja DPR RI Tahun Kelima Tahun Sidang 2018-2019*. Jakarta: DPR RI.
- DPR RI. (2018). *Laporan Kinerja DPR RI Tahun Keempat (16 Agustus 2017-15 Agustus 2018)*. Jakarta: DPR RI.
- DPR RI. (2017). *Laporan Kinerja DPR RI Tahun Sidang 2016-2017*. Jakarta: DPR RI.
- “Komisi X Terima DIM RUU Ekonomi Kreatif dari Pemerintah”, <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/22560/t/Komisi+X+Terima+DIM+RUU+Ekonomi+Kreatif+dari+Pemerintah>, diakses 26 Oktober 2019.
- “RUU Ekonomi Kreatif Telah Sah Menjadi Undang-Undang”, <https://bekraf.go.id/berita/page/8/ruu-ekonomi-kreatif-telah-sah-menjadi-undang-undang>, diakses 26 Oktober 2019.
- Kementerian Kesehatan RI. (2015). *Rencana Strategis Kementerian Kesehatan Tahun 2015-2019*. Jakarta: Kemenkes RI.
- Kementerian Kesehatan RI. (2018). *Profil Kesehatan Indonesia Tahun 2017*. Jakarta: Kemenkes RI.
- “Sembilan PR Setelah UU Pesantren Disahkan”, <https://www.nu.or.id/post/read/111442/sembilan-pr-setelah-uu-pesantren->, diakses 25 Oktober 2019.



## Memperjuangkan Kepentingan Nasional Melalui Diplomasi Parlemen

### Simela Victor Muhamad\* dan Lisbet\*\*

\*Peneliti Madya  
Isu-Isu Politik Strategis,  
Masalah Internasional dan  
Domestik  
simela.muhamad@dpr.go.id

\*\*Peneliti Muda  
Isu-Isu Politik Strategis,  
Masalah Internasional dan  
Domestik  
lisbet.sihombing@dpr.go.id

#### Keywords

DPR RI,  
*Parliamentary Diplomacy*,  
*National Interests*,  
*Multi-track Diplomacy*,  
*Inter-Parliamentary Fora*.

#### Daftar Isi

Pendahuluan .....	112
Diplomasi Parlemen.....	112
Tujuan Pembangunan	
Berkelanjutan (SDGs) .....	113
Perubahan Iklim.....	114
Tata Kelola Perdagangan	
Dunia.....	115
Isu Kelapa Sawit .....	115
Keamanan Maritim dan	
Kawasan .....	116
Terorisme .....	116
Isu Palestina.....	117
Diplomasi DPR Ke Depan..	117
Penutup .....	118
Pustaka Acuan .....	119

#### Kata Kunci

DPR RI,  
Diplomasi Parlemen,  
Kepentingan Nasional,  
Diplomasi Multi-Jalur,  
Forum Antar-Parlemen.

#### Abstract

*Parliamentary diplomacy conducted by the DPR RI, especially through inter-parliamentary fora, has a role to support Indonesia's foreign policy. As part of multi-track diplomacy, the DPR RI diplomacy should be intended to voice and fight for various issues of concern to the international community and also issues related to Indonesia's national interests. The discussion in this paper is limited to reviewing a number of issues and becoming a concern in the DPR RI diplomacy of the 2014-2019 membership period. These issues include efforts to achieve the Sustainable Development Goals (SDGs), addressing climate change, world trade governance, the issue of oil palm, maritime and regional security, terrorism, and the Palestinian issue. This paper also provides notes for future diplomacy of the Indonesian Parliament. Issues relating to human security, both those related to political and security aspects as well as social and economic aspects, must be a major concern in the Indonesian Parliamentary diplomacy. The key position in the international parliamentary organization is also strategic to be held by Indonesia in the framework of strengthening Indonesia's diplomatic struggle in international fora, especially inter-parliamentary fora.*

#### Abstrak

Diplomasi parlemen yang dilakukan oleh DPR, khususnya melalui fora antarparlemen, memiliki peran untuk mendukung politik luar negeri RI. Sebagai bagian dari *multi-track diplomacy*, diplomasi parlemen yang dilakukan oleh DPR sudah seharusnya ditujukan untuk menyuarakan dan memperjuangkan berbagai isu yang menjadi perhatian masyarakat internasional dan juga isu-isu yang terkait dengan kepentingan nasional Indonesia. Pembahasan dalam tulisan ini dibatasi untuk mengulas beberapa isu dan menjadi perhatian dalam aktivitas diplomasi DPR RI periode keanggotaan 2014-2019. Isu-isu tersebut mencakup upaya pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs), penanganan perubahan iklim, tata kelola perdagangan dunia, isu kelapa sawit, keamanan maritim dan kawasan, terorisme, dan isu Palestina. Tulisan ini juga memuat catatan bagi aktivitas diplomasi DPR ke depan. Persoalan yang berkaitan dengan keamanan manusia (*human security*), baik itu yang terkait dengan aspek politik dan keamanan maupun sosial dan ekonomi, harus menjadi perhatian utama dalam aktivitas diplomasi DPR. Posisi kunci di organisasi keparlemenan internasional juga strategis untuk diduduki Indonesia dalam kerangka memperkuat perjuangan diplomasi Indonesia di fora internasional, khususnya fora antarparlemen.



## Pendahuluan

Diplomasi parlemen yang dilakukan oleh DPR memiliki peran untuk mendukung pelaksanaan politik luar negeri RI. Hal tersebut sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3), Pasal 69 ayat (2), bahwa ketiga fungsi DPR di bidang legislasi, pengawasan, dan anggaran dijalankan dalam kerangka representasi rakyat, dan juga untuk mendukung upaya pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peran diplomasi dilakukan oleh DPR melalui partisipasinya dalam sidang-sidang fora antar-parlemen dan organisasi internasional lainnya, serta melalui aktivitas diplomasi parlemen secara bilateral, terutama melalui kegiatan Grup Kerja Sama Bilateral (GKSB) DPR RI – Parlemen Negara Sahabat. Fora antar-parlemen yang kerap dihadiri oleh DPR adalah *ASEAN Inter-Parliamentary Assembly* (AIPA), *Asian Parliamentary Assembly* (APA), *Asia Pacific Parliamentary Forum* (APPF), *Parliamentary Union Of the OIC Member States* (PUIC), dan *Inter-Parliamentary Union* (IPU), (Setjen dan BK DPR RI, 2019: 39).

DPR juga aktif di forum *Global Organization of Parliamentarians Against Corruption* (GOPAC), *World Parliamentary Forum on Sustainable Development* (WPFSD), serta *MIKTA Speakers' Consultation*. Selain itu, DPR juga aktif mengikuti pertemuan-pertemuan yang dikelola dan ada kaitannya dengan program kerja Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), *International Monetary Fund* (IMF), *World Bank* (WB), *World Trade Organization* (WTO), dan *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD), serta *Women Political Leaders* (WPL), (Setjen dan BK DPR RI, 2019: 39).

Kehadiran dan partisipasi DPR di berbagai fora internasional sudah seharusnya ditujukan untuk menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan nasional Indonesia. Publik perlu mengetahui bahwa aktivitas diplomasi yang dijalankan oleh DPR adalah sejalan dengan upaya untuk mendukung politik luar negeri RI. Di era globalisasi, dan dalam kerangka politik modern, parlemen (sebagai salah satu aktor hubungan internasional) sudah seharusnya menjadi bagian yang ikut berkontribusi dalam pencarian solusi atas berbagai permasalahan internasional, selain juga memperjuangkan kepentingan nasional di fora internasional (Konkov, 2018; Tim BKSAP DPR RI, 2009: 16).

Peran diplomasi yang dijalankan oleh DPR dalam kerangka memperjuangkan kepentingan nasional, antara lain, adalah dengan menyuarakan sejumlah isu yang memiliki keterkaitan dengan kepentingan

nasional Indonesia di fora internasional. Sejumlah isu yang disuarakan dan diperjuangkan oleh DPR di fora internasional, khususnya fora antarparlemen, akan diulas dalam tulisan ini. Isu-isu tersebut menjadi agenda dalam sidang fora antarparlemen yang dihadiri oleh DPR, dan dalam konteks ini partisipasi DPR adalah untuk menegaskan sikap dan posisi parlemen Indonesia terhadap isu yang menjadi perhatian masyarakat internasional dan memiliki keterkaitan dengan kepentingan nasional Indonesia.

Untuk keperluan pembahasan, tulisan dalam *Parliamentary Review* ini akan dibatasi pada beberapa isu yang menurut penulis cukup strategis untuk diangkat dan diulas, dan mendapatkan perhatian dalam aktivitas diplomasi DPR RI periode keanggotaan 2014-2019. Mengapa DPR perlu menyikapi isu-isu tersebut? Tulisan ini akan mengulasnya berdasarkan data yang diperoleh dalam lima tahun terakhir.

## Diplomasi Parlemen

Sebuah proses hubungan internasional tidak dapat dilepaskan, antara lain, dari peran yang dilakukan oleh berbagai aktor untuk saling memengaruhi melalui kegiatan diplomasi. Secara sederhana, terutama di masa lalu, diplomasi dapat diartikan sebagai seni dan praktik negosiasi antara wakil-wakil dari negara atau sekelompok negara (Berridge, 2008: 25). Hal tersebut biasanya dilakukan oleh para diplomat yang mewakili pemerintah suatu negara, terutama untuk melakukan negosiasi terkait isu-isu perang dan damai, konflik antar-negara, perdagangan, ekonomi, dan juga budaya.

Sejalan dengan perkembangan zaman dan kompleksitas permasalahan yang dihadapi masyarakat internasional, termasuk dengan munculnya isu-isu baru dalam hubungan internasional (lingkungan hidup, HAM, dan demokratisasi), aktor-aktor yang berperan dalam kegiatan diplomasi tidak lagi bergantung kepada diplomat-diplomat pemerintah, tetapi peran diplomasi itu dapat juga dilakukan oleh aktor-aktor lain di luar pemerintah. Oleh karena itu, dalam studi hubungan internasional dikenal konsep “diplomasi multi-jalur” (*multi-track diplomacy*), (Diamond, 2002: 11).

Diplomasi multi-jalur mengandung makna bahwa suatu tujuan dapat dicapai selain melalui cara formal yang melibatkan aktor-aktor pemerintah dalam aktivitas diplomasi, yang tidak boleh dikesampingkan juga adalah peran dari aktor-aktor bukan pemerintah, salah satunya adalah parlemen. Parlemen adalah salah satu aktor bukan pemerintah yang cukup diperhitungkan dalam hubungan internasional (Malamud and Stelios Stavridis, 2010: 101-103). Dalam



tatanan dunia yang semakin global, kecenderungan yang semakin berkembang adalah anggota parlemen juga mulai berperan dalam proses perwakilan, negosiasi, dan mediasi yang umumnya dahulu menjadi dominasi pemerintah (Noulas, 2011).

Ini artinya, sebagai bagian dari *multi-track diplomacy*, parlemen juga dapat memainkan peranannya dalam proses hubungan internasional, baik itu dalam konteks individual anggota parlemen maupun secara kelembagaan melalui partisipasi delegasi parlemen di fora internasional. Keterlibatan parlemen dalam dunia diplomasi, yang juga dikenal sebagai “diplomasi parlemen” (*parliamentary diplomacy*), bukan dimaksudkan untuk menyaingi kegiatan diplomasi yang dilakukan oleh aktor pemerintah, tetapi dimaksudkan untuk mendukung atau memperkuat diplomasi pemerintah.

Secara konseptual, diplomasi parlemen diartikan sebagai aktivitas diplomasi yang dibangun melalui komunikasi dan interaksi di antara sesama anggota parlemen, sebagai wakil parlemen dari suatu negara, yang bertujuan untuk memperkuat hubungan kerja sama antarpellemen, antarnegara, dan juga untuk merespons suatu isu yang menjadi perhatian dan kepentingan bersama (Weisglas and Gonnie de Boer, 2007: 93-99). Sementara secara teoritik, diplomasi parlemen menjadi salah satu faktor yang dapat menunjang keberhasilan suatu upaya diplomasi, mengingat proses diplomasi yang dilakukan parlemen umumnya lebih fleksibel dan terbuka, tanpa sekat-sekat birokrasi yang kaku, dan hal ini biasanya lebih memudahkan untuk mencapai atau mendekati sasaran diplomasi yang diinginkan. Sejalan dengan tuntutan zaman yang semakin berkembang, diplomasi parlemen kemudian diakui sebagai instrumen yang bisa mendukung dan membantu pelaksanaan politik luar negeri sebuah negara.

Adanya beberapa *privileges* yang dimiliki anggota parlemen telah menjadi faktor penting yang memberikan alternatif baru dalam praktik diplomasi. Jeffrey Roberston mengidentifikasi keistimewaan tersebut sebagai ketersediaan akses, kemampuan untuk membangun kepercayaan, keleluasaan, dan kesempatan untuk mengeksplorasi suatu isu dari berbagai sisi dan dimensi tanpa menjanjikan komitmen (Roberston, 2007). Akses yang dimaksudkan di sini adalah dalam kaitan dengan posisi anggota parlemen yang memiliki kemudahan untuk bertemu dengan para pengambil keputusan di negara yang mereka kunjungi, termasuk di fora internasional.

Selain itu, anggota parlemen mendapatkan kepercayaan yang tumbuh dari kenyataan bahwa anggota parlemen dipilih oleh rakyat untuk mewakili

kepentingan mereka di parlemen. Hal ini menjadi modal bagi anggota parlemen untuk membawa misi-misi diplomasi yang berkaitan erat dengan kepentingan nasional, baik itu yang berkaitan dengan kesejahteraan rakyat maupun kepentingan strategis lainnya.

Anggota parlemen juga memiliki keleluasaan dalam hal eksplorasi terhadap kemungkinan-kemungkinan penyelesaian atas suatu masalah internasional dengan melibatkan elemen-elemen di masyarakat, seperti lembaga non-pemerintah, masyarakat akar rumput (*grass roots*), akademisi, dan media massa. Hal ini, sudah tentu juga, menjadi modal bagi anggota parlemen untuk memaksimalkan peran diplomasinya di fora internasional; karena anggota parlemen dapat memanfaatkan masukan atau pandangan dari berbagai elemen masyarakat untuk berkontribusi dalam mencari solusi atas suatu masalah internasional. Masalah internasional yang direspons (karena ini menjadi bagian dari dukungan terhadap pelaksanaan politik luar negeri), sudah tentu, adalah yang terkait dengan kepentingan nasional setiap negara.

Kepentingan nasional dapat diinterpretasikan dan ditentukan oleh setiap negara sesuai dengan kebutuhan dan kepentingannya, dan umumnya hal tersebut terkait dengan kelangsungan hidup dan eksistensi sebuah bangsa dan negara (Nincic, 1999: 29-55). Dalam konteks pelaksanaan politik luar negeri, setiap negara akan berusaha mengamankan dan memperjuangkan isu-isu yang terkait dengan kepentingan nasionalnya di fora internasional, baik itu yang terkait dengan isu-isu politik dan keamanan, ekonomi, sosial dan budaya, maupun isu-isu strategis lainnya yang menjadi perhatian masyarakat internasional. Dalam kerangka berpikir seperti inilah, dan juga dalam kerangka diplomasi multi-jalur, DPR menjalankan diplomasi parlemen untuk mendukung politik luar negeri RI.

## Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs)

Salah satu isu yang disuarakan dan diperjuangkan oleh DPR, dan ada keterkaitannya dengan kepentingan nasional, adalah pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*). Setelah disepakati pada September 2015 oleh sekitar 139 negara di PBB, dengan proses negosiasi yang cukup inklusif, SDGs kini menjadi agenda pembangunan global yang meliputi isu-isu sosial, ekonomi dan lingkungan hidup dengan 17 tujuan, dan 169 indikator, untuk dicapai hingga tahun 2030. Pencapaian SDGs tidak semata-mata menjadi tanggung jawab pihak eksekutif, tetapi perlu

diupayakan bersama oleh para pemangku kepentingan yang lain, termasuk parlemen. Keterlibatan parlemen dalam pencapaian SDGs adalah sangat penting, mengingat parlemen memiliki fungsi yang sangat strategis dalam menentukan arah kebijakan (Setjen dan BK DPR RI, 2016: 49).

Dalam kerangka pencapaian SDGs, upaya Indonesia untuk mengurangi kesenjangan melalui pertumbuhan ekonomi yang inklusif, perluasan lapangan pekerjaan, dan akses terhadap pendidikan, misalnya, adalah isu strategis yang perlu diperjuangkan bersama, termasuk oleh parlemen, baik secara internal melalui kebijakan nasional (khususnya legislasi dan anggaran), maupun melalui jalur diplomasi di fora internasional. Oleh karena itu, dalam *Parliamentary Forum at the High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Cooperation*, akhir November 2016, di Nairobi, Kenya, dan dalam Sidang *APA Standing Committee on Economic and Sustainable Development Affairs*, April 2017, di Manama, Bahrain, DPR menegaskan bahwa konektivitas yang kuat antara parlemen dan pemerintah perlu terus dilakukan untuk mengurangi adanya ketimpangan antara kebijakan yang dikeluarkan oleh parlemen dan pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah di lapangan (Setjen dan BK DPR RI, 2017: 43). Itu artinya, parlemen harus memastikan bahwa pemetaan SDGs secara komprehensif telah dilakukan dengan baik agar menghasilkan data yang akurat dan sejalan dengan prinsip *no one left behind* yang menjadi landasan pembangunan berkelanjutan.

SDGs semakin mendapat perhatian DPR, ketika Indonesia menjadi tuan rumah *The World Parliamentary Forum on Sustainable Development* (WPFSD) di Bali pada tahun 2017, 2018, dan 2019. Melalui WPFSD 2017 yang menghasilkan *Bali Declaration*, DPR menegaskan pentingnya mendorong pertumbuhan ekonomi yang terpelihara, inklusif, dan berkelanjutan, serta memperkuat langkah pelaksanaan dan melakukan revitalisasi kemitraan global untuk pembangunan yang berkelanjutan. Ini artinya, seluruh negara dan semua pemangku kepentingan, termasuk parlemen, harus bertindak dalam kemitraan kolaboratif untuk melaksanakan rencana aksi Agenda Pembangunan 2030. Peran penting parlemen di sini dilakukan melalui penetapan legislasi dan pengesahan anggaran serta peranannya dalam memastikan adanya akuntabilitas agar pelaksanaan Agenda Pembangunan Berkelanjutan berjalan efektif.

Melalui WPFSD 2018, yang bertema "*Partnership Towards Sustainable Energies for All*", dan sejalan dengan *Bali Commitment* yang dihasilkan sidang, DPR mengajak parlemen di dunia untuk

mendorong pemerintah masing-masing agar lebih bersungguh-sungguh mengembangkan kebijakan energi terbarukan, sebagai energi alternatif. DPR berpandangan, bahwa meskipun memerlukan waktu yang tidak sebentar untuk mewujudkannya, pembangunan berkelanjutan di sektor energi adalah sangat penting dan menjadi solusi untuk generasi mendatang (dpr.go.id, 13 September 2018). Kehadiran dan keterlibatan parlemen (DPR), sebagai representasi rakyat, dalam mendukung kebijakan terkait SDGs adalah penting, karena dapat mendorong para pemangku kepentingan untuk memaksimalkan potensi, memanfaatkan segala macam bentuk sumber daya, dan melakukan inovasi dalam pembiayaan SDGs.

Sementara itu, melalui WPFSD 2019 yang mengambil tema "*Combating Inequality through Social and Financial Inclusion*", DPR secara aktif merumuskan kesepakatan yang termuat dalam *Bali Roadmap*. Kesepakatan tersebut di antaranya adalah meminta semua anggota parlemen untuk mendesak pemerintahnya masing-masing untuk merumuskan rencana aksi nasional dan membentuk institusi yang efektif, akuntabel dan inklusif dalam mendukung implementasi SDGs. Selain itu, disepakati juga untuk mendorong negara-negara agar memberikan lebih banyak perhatian terhadap upaya pencapaian SDGs melalui tindakan nyata dan mempercepat implementasi kebijakan. DPR juga mendorong para anggota parlemen yang hadir dalam sidang WPFSD 2019 untuk mendukung kemitraan multi pemangku kepentingan dalam memastikan terciptanya layanan keuangan inklusif, yang membuka akses bagi pihak yang terpinggirkan untuk dapat berpartisipasi penuh dalam perekonomian, dan mendapat manfaat dari pembangunan.

## Perubahan Iklim

Perubahan Iklim (*Climate Change*) secara khusus juga menjadi salah satu isu penting yang mendapatkan perhatian dalam aktivitas diplomasi DPR. Dalam konteks ini, DPR ingin menegaskan sikap bahwa dalam menghadapi perubahan iklim dibutuhkan komitmen, tidak hanya dari pemerintah dan masyarakat melainkan juga dari parlemen. Oleh karena itu, pada bulan Februari 2016 di Paris, Perancis, DPR hadir dan berperan aktif mengikuti *Parliamentary Meeting on the occasion of the United Nations Climate Change Conference* (Setjen dan BK DPR RI, 2016: 50).

Pada konferensi tersebut, delegasi DPR bersama parlemen dari negara-negara lain saling berbagi informasi dan pengalaman terkait isu perubahan iklim dan penanganannya di masing-masing negara.

Di kesempatan ini, DPR secara khusus mendorong parlemen negara-negara sahabat untuk memperkuat kebijakan negara dalam mengatasi perubahan iklim, di antaranya dengan terus mempromosikan penggunaan bahan bakar yang ramah lingkungan dan mendorong percepatan penggunaan energi baru dan terbarukan dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.

Kepedulian DPR atas isu perubahan iklim juga disuarakan oleh DPR dalam *Parliamentary Meeting on the Occasion of the United Nations Climate Change Conference*, November 2016 di Marrakech, Maroko, dan dalam Sidang Tahunan ke-25 *Asia Pacific Parliamentary Forum* (APPF), Januari 2017, di Natadola, Fiji, ketika membahas topik *Take Urgent Action to Combat Climate Change and Its Impact* (Setjen dan BK DPR RI, 2017: 43-44). DPR, sejalan dengan kepentingan nasional, berpandangan antara lain bahwa penanganan perubahan iklim di tingkat internasional hendaknya mencerminkan keseimbangan, keadilan, serta tidak menghambat pembangunan negara berkembang; menghormati hak-hak dan memastikan peran komunitas lokal; dan mencerminkan prinsip *common but differentiated responsibilities* dan *respective capabilities*.

Kepedulian DPR atas isu perubahan iklim terus disuarakan dalam berbagai pertemuan antarparlemen di tahun 2018 dan 2019. Hal tersebut bisa dipahami, karena perubahan iklim dengan berbagai dampaknya dapat mengancam kelangsungan hidup masyarakat, terutama masyarakat Indonesia yang menggantungkan hidupnya dari aktivitas kelautan dan tinggal di kawasan pesisir. Sebagai negara kepulauan, sudah selayaknya Indonesia menaruh perhatian pada isu dan penanganan perubahan iklim. Ini artinya, perubahan iklim juga menjadi isu strategis yang harus mendapatkan perhatian dalam aktivitas diplomasi DPR.

## Tata Kelola Perdagangan Dunia

DPR juga menyuarakan kepentingan ekonomi dan perdagangan Indonesia di fora internasional. Hal tersebut dilakukan oleh DPR, antara lain, dalam sidang *WTO Public Forum*, Oktober 2015, dan *Parliamentary Conference on the WTO* (PCWTO), Juni 2016 di Jenewa, Swiss. DPR berpandangan, bahwa dimensi pembangunan berkelanjutan harus menjadi bagian penting dalam tata kelola perdagangan dunia. Tata kelola perdagangan dunia tidak boleh mengabaikan tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs) yang kini telah menjadi agenda pembangunan global. Tata kelola perdagangan multilateral di bawah kendali WTO selayaknya juga tidak memandang perdagangan dari dimensi *gender-neutral* dan

membawa dampak yang sama bagi laki-laki dan perempuan (Setjen dan BK DPR RI, 2016: 48). Atas peran DPR RI dalam menyuarakan eliminasi praktik-praktik bias gender dalam perdagangan internasional, pengarusutamaan gender kini menjadi salah satu agenda PCWTO.

Isu perdagangan juga disuarakan DPR dalam Sidang *The 38th Session of the Steering Committee of the PCWTO*, Maret 2017, di Brussels, Belgia. DPR berpandangan bahwa dalam kerangka pengaturan perdagangan dunia, hendaknya keberadaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) tidak dihambat perkembangan dan pertumbuhannya, karena kontribusinya terhadap perekonomian nasional (Setjen dan BK DPR RI, 2018: 42). Bagi DPR, pengaturan perdagangan dunia hendaknya melindungi ekonomi lokal, menciptakan pertumbuhan yang berkelanjutan, dan bisa menarik investasi yang berkeadilan yang dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat. Sementara itu, dalam sidang PCWTO di Jenewa, Swiss, Desember 2018, DPR menegaskan sikap parlemen yang menyangkan munculnya kecenderungan proteksionisme yang menuju pada tindakan-tindakan unilateralisme (Setjen dan BK DPR RI, 2019: 41). Hal tersebut bertentangan dengan usaha bersama dari parlemen selama ini yang bertujuan meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan mendukung pembangunan berkelanjutan.

## Isu Kelapa Sawit

Kebijakan diskriminatif terhadap minyak kelapa sawit yang dikeluarkan Uni Eropa juga mendapatkan perhatian DPR. DPR tidak setuju dengan sikap Uni Eropa yang tidak mencerminkan layaknya mitra strategis melalui penetapan standar ganda untuk mendiskriminasi kelapa sawit sebagai minyak nabati. Hal ini ditunjukkan dengan adanya keputusan Uni Eropa yang mengadopsi RED II (*Renewable Energy Directive II*) dan aturan turunannya. DPR berpendapat, keputusan Uni Eropa didasarkan pada analisis ilmiah yang cacat, mengabaikan kritik yang datang dari internal Uni Eropa dan lembaga independen, serta telah mengabaikan keprihatinan dan data-data yang disampaikan oleh negara-negara produsen kelapa sawit (Setjen dan BK DPR RI, 2019: 42-43).

DPR berpendapat, Uni Eropa secara jelas telah mengabaikan upaya pembangunan, peningkatan kesejahteraan dan pengentasan kemiskinan di negara produsen minyak kelapa sawit. Bagi DPR, sikap Uni Eropa bukanlah untuk pelestarian lingkungan melainkan sebagai upaya proteksi terselubung untuk melindungi produk minyak nabati mereka yang



daya saing dan produktivitasnya jauh lebih rendah daripada minyak kelapa sawit (Setjen dan BK DPR RI, 2019: 43). Untuk itu, DPR telah melakukan langkah diplomasi dengan mengadakan serangkaian pertemuan dengan Parlemen Uni Eropa, untuk mencari penyelesaian yang terbaik bagi kedua belah pihak. DPR mendesak Parlemen Uni Eropa agar tetap bijak serta adil dalam mengambil keputusan yang akan berdampak pada hubungan baik bagi keduanya.

## Keamanan Maritim dan Kawasan

Keamanan maritim, khususnya keamanan maritim di sekitar perairan Asia Tenggara, juga tidak luput dari perhatian DPR. Bagi Indonesia, dan juga ASEAN, dengan wilayah perairannya yang luas dan strategis di Asia Tenggara, stabilitas keamanan di wilayah perairan ini merupakan keharusan. Atas dasar itulah, DPR dan parlemen negara-negara anggota *ASEAN Inter-Parliamentary Assembly* (AIPA) menjadikannya sebagai salah satu agenda dalam Sidang Umum ke-37 AIPA di Nay Pyi Taw, Myanmar, pada 29 September-3 Oktober 2016 (Setjen dan BK DPR RI, 2016: 44). Melalui Komisi Politik AIPA, isu keamanan maritim tersebut dibahas, dan atas inisiatif Indonesia diusulkan draf dan dihasilkan resolusi berjudul “*Enhancing Maritime Security Cooperation and Protection of Marine Resources in ASEAN*”.

Kepedulian DPR dan parlemen negara-negara anggota AIPA terhadap isu keamanan maritim juga terlihat, dan menjadi salah satu pembahasan utama, dalam *the 9th AIPA Caucus Meeting*, Juli 2017 di Jakarta, yang mengambil tema “*Strengthening Maritime Cooperation and Peaceful Resolution to Conflicts in ASEAN*” (BKSAP DPR RI, 2017). Di forum ini, DPR antara lain menegaskan kembali pentingnya lautan bagi aktivitas perdagangan dan transportasi dunia, dan meminta negara-negara di kawasan untuk memelihara dan menjaga perdamaian serta menghindari konflik sumber daya alam dan sengketa teritorial. Untuk itu, DPR menekankan pentingnya penguatan kerja sama maritim di antara negara-negara kawasan.

Isu keamanan maritim tersebut terus disuarakan oleh DPR dalam berbagai kesempatan di tahun 2018 dan 2019, tidak saja melalui forum AIPA, tetapi juga di forum yang lebih luas, seperti di *Asia Pacific Parliamentary Forum* (APPF), dan juga di forum *MIKTA Speaker’ Consultation*, forum pimpinan parlemen negara-negara *middle power* yang mencakup Meksiko, Indonesia, Korea Selatan, Turki, dan Australia (MIKTA). Sikap DPR terhadap isu keamanan maritim ini adalah sejalan dengan politik

luar negeri RI, karena berkaitan dengan kepentingan nasional Indonesia sebagai negara kepulauan yang sebagian besar wilayahnya terdiri atas perairan.

Melalui forum-forum internasional, DPR juga menyuarakan pentingnya keamanan dan perdamaian kawasan untuk dijaga stabilitasnya. Hal tersebut diangkat dan terus disuarakan oleh DPR dalam lima tahun terakhir ini, selain di AIPA juga di pertemuan-pertemuan *Asian Parliamentary Assembly* (APA), APPF, Uni Parlemen Negara-negara Anggota Organisasi Kerja Sama Islam (PUIC), dan juga di *Inter-Parliamentary Union* (IPU). Perhatian dan sikap DPR terhadap isu ini didasari oleh keprihatinan DPR atas masih terdapatnya konflik, atau potensi konflik, di beberapa kawasan dunia, seperti di Timur Tengah, Asia Selatan, dan Asia Timur (terkait isu nuklir Korea Utara dan sengketa Laut China Selatan), dan jika hal tersebut tidak diupayakan solusi damai maka dapat mengancam stabilitas keamanan dan perdamaian kawasan. Hal ini sejalan dengan perhatian politik luar negeri RI karena Indonesia berkepentingan menjaga stabilitas keamanan dan perdamaian kawasan dan juga dunia. Terjaganya stabilitas keamanan dan perdamaian kawasan, dan juga dunia, menjadi salah satu prasyarat bagi Indonesia, bahkan bagi negara-negara di dunia, untuk melanjutkan pembangunan, termasuk pencapaian SDGs.

## Terorisme

Aksi terorisme yang masih terjadi di berbagai kawasan dunia juga mendapatkan perhatian DPR. DPR berpandangan, terorisme dalam berbagai bentuk dan manifestasinya menjadi salah satu perlawanan terhadap perdamaian dan keamanan dunia serta membawa dampak serius terhadap komunitas internasional dan pembangunan sosial dan ekonomi. Terorisme tidak terkait agama, negara, penduduk atau etnis tertentu. Bagi DPR, yang harus diwaspadai adalah tumbuhnya kelompok terorisme atau sel terorisme melalui perekrutan anggota baru, dan oleh karena itu, negara-negara harus saling berkoordinasi dan melakukan langkah aksi global dalam memerangi penyebaran sel terorisme. Sikap DPR terkait isu terorisme tersebut dikemukakan antara lain dalam Sidang APPF di Quito, Ekuador, Januari 2015, dan dalam pertemuan Parlemen Asia-Eropa di Ulaanbaatar, Mongolia, April 2016. (Setjen dan BK DPR RI, 2016: 51).

Dalam pertemuan-pertemuan forum antarparlemen lainnya, seperti di forum AIPA dan APA tahun 2017 dan 2018, DPR mengingatkan kembali pentingnya kerja sama antarnegara dalam

menanggulangi terorisme. Belajar dari konflik di Marawi (Filipina), yang dilatarbelakangi oleh adanya keterkaitan dengan kelompok radikal ISIS (yang pengaruhnya begitu luas) dan berbagai aksi terorisme lainnya di berbagai kawasan dunia di mana para pelakunya merupakan aktor non-negara dan banyak di antaranya memiliki jejaring lintas batas, maka upaya untuk menanggulangi terorisme tidak cukup dilakukan hanya oleh satu negara.

Sebagaimana pernah dikemukakan oleh Sekjen PBB Antonio Guterres, pengaruh dan jejaring teroris di era modern saat ini sudah sedemikian luas, melintasi banyak negara, dengan ancaman yang belum pernah terjadi sebelumnya terhadap perdamaian, keamanan, dan pembangunan internasional (UN News Centre, 17 November 2017). Ini artinya, terorisme telah menjadi ancaman global dan berpotensi terjadi di negara mana saja di dunia. Terorisme tidak berpusat di suatu negara atau kawasan, tetapi telah menyebar dan bisa terjadi di mana saja. Upaya serius untuk menanggulangi terorisme, sudah tentu, perlu juga dilakukan secara nasional dengan penguatan legislasi, dan dalam kaitan ini, setelah dibahas bersama oleh DPR dan Pemerintah, pada tahun 2018 Indonesia menerbitkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang.

## Isu Palestina

Keberadaan negara Palestina yang berdaulat penuh dan terbebas dari penjajahan Israel juga terus disuarakan oleh DPR dalam berbagai kesempatan aktivitas diplomasi parlemen. Hal ini sejalan dengan amanat konstitusi Indonesia, “bahwa kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan”. Isu Palestina tersebut dikemukakan, antara lain, pada pertemuan Uni Parlemen Negara-negara Anggota Organisasi Kerja Sama Islam (PUIC) di Baghdad, Irak, Januari 2016.

Di pertemuan PUIC tersebut, DPR mendesak semua negara di dunia untuk mengakui negara Palestina, membentuk komisi tetap Palestina (khususnya di setiap parlemen negara PUIC), dan menjamin perlindungan rakyat Palestina. Dalam kaitan dengan isu Palestina, Delegasi GKSB DPR RI-Parlemen Palestina pada Juli 2016 telah melakukan kunjungan ke Amman, Yordania, dan melakukan

pertemuan dengan Parlemen Palestina dalam rangka peningkatan hubungan bilateral dan juga wujud dukungan DPR RI atas perjuangan kemerdekaan Palestina. Pertemuan ini awalnya akan dilakukan di Ramallah, namun terhalang oleh aksi dan kebijakan Israel yang membatasi pertemuan tersebut dilakukan di wilayah Palestina. Sebagai bentuk komitmen dalam mendukung perjuangan kemerdekaan Palestina, DPR RI menjadi anggota tetap Komisi *Middle East Questions* di IPU (Setjen dan BK DPR RI, 2017: 45-46).

Masih terkait dengan isu Palestina, dalam sidang *The 12th Conference of the Parliamentary Union of the OIC Member States and related meetings*, Januari 2017 di Bamako, Mali, dan dalam sidang *The Sixth International Conference for Supporting the People of Palestine*, Februari 2017 di Teheran, Iran, DPR mengemukakan sejumlah hal terkait isu Palestina. Di antaranya menyerukan Israel untuk menghentikan pembangunan permukiman di atas tanah Palestina sebagaimana dinyatakan dalam Resolusi DK PBB No. 2334 yang dikeluarkan Desember 2016; mendukung keinginan Palestina untuk menjadikan tahun 2017 sebagai tahun kemerdekaan dan kedaulatan Palestina; mengkritik rencana Donald Trump yang akan memindahkan Kedutaan Besar Amerika Serikat dari Tel Aviv ke Al-Quds (Jerusalem); dan menyerukan pentingnya persatuan di antara negara-negara Muslim di seluruh dunia dalam menghadapi penjajahan Zionis Israel atas rakyat Palestina yang hingga kini masih berlangsung (Setjen dan BK DPR RI, 2017: 45-46). Isu kemerdekaan Palestina terus disuarakan oleh DPR dalam sidang-sidang antar-parlemen di tahun 2018 dan 2019.

## Diplomasi DPR Ke Depan

Persoalan yang berkaitan dengan kesejahteraan rakyat harus menjadi perhatian dalam aktivitas diplomasi DPR ke depan. Dalam konteks ini, DPR bersama parlemen negara-negara lain, misalnya, melalui berbagai forum internasional yang diikutinya harus dapat mengambil peran dan berkontribusi dalam mendukung terwujudnya kondisi ekonomi global yang lebih baik sehingga bisa berdampak positif bagi peningkatan kesejahteraan rakyat negara-negara di dunia. Kondisi ekonomi global yang belum kondusif dalam beberapa tahun ke depan, sebagaimana diprediksi oleh *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) di awal tahun 2019, dan juga sistem perdagangan dunia yang belum sepenuhnya adil, harus menjadi perhatian dan dicari solusinya secara bersama-sama oleh masyarakat internasional, termasuk oleh parlemen. Pencapaian SDGs, dengan 17 Tujuan (*Goals*) dan 169 Target,



sudah tentu, menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam kerangka mewujudkan kesejahteraan rakyat; di mana semua orang harus mendapatkan manfaat dan semua pemangku kepentingan terlibat dalam implementasinya (*no one left behind*).

Isu kedaulatan dan integritas wilayah RI juga perlu terus diperhatikan dalam aktivitas diplomasi DPR ke depan, setidaknya untuk turut menjaga kedaulatan dan keutuhan wilayah NKRI dari kemungkinan ancaman dan gangguan yang datang dari luar, seperti Papua yang berdekatan dengan negara-negara Pasifik Selatan, dan Laut Natuna Utara yang berbatasan dengan Laut China Selatan, yang kini sedang dipersengketakan oleh China dengan sejumlah negara ASEAN. Ketika kedaulatan RI di kedua wilayah itu ada yang mempersoalkan, misalnya, DPR, melalui aktivitas diplomasi parlemen (baik secara bilateral maupun multilateral) dan juga melalui aktivitas diplomasi lainnya (seperti melalui pertemuan dengan para duta besar negara sahabat di Jakarta), perlu menyuarakan secara tegas perihal kedaulatan RI atas wilayah tersebut.

Penegasan mengenai kedaulatan dan integritas wilayah RI ini penting untuk terus disuarakan dalam berbagai aktivitas diplomasi Indonesia, termasuk melalui diplomasi DPR, mengingat hal ini tidak hanya berkaitan dengan hak legal Indonesia atas wilayah kedaulatannya, tetapi juga menyangkut kepentingan strategis Indonesia di kawasan dan juga global. Indonesia akan semakin disegani dan diakui peran internasionalnya oleh banyak negara di dunia karena telah mampu menjaga kedaulatan dan keutuhan wilayahnya secara legal dan damai.

Isu keamanan dan perdamaian di kawasan, dan juga dunia, sudah tentu, harus selalu menjadi perhatian dalam diplomasi DPR. Di kawasan, khususnya Asia Pasifik (yang mencakup Asia Timur dan Asia Tenggara di mana Indonesia berada di dalamnya), DPR harus menjadi bagian yang ikut memastikan terwujudnya stabilitas keamanan dan perdamaian di kawasan ini, antara lain dengan terus berperan aktif dalam sidang-sidang APPF, APA, dan AIPA, yang dalam sidang-sidanganya juga kerap mengagendakan isu keamanan untuk dibahas. Situasi keamanan di Semenanjung Korea yang belum jelas arah perkembangannya, yang disebabkan oleh belum tercapainya kesepakatan antara Korea Utara dan Amerika Serikat terkait isu nuklir, serta sengketa teritorial di Laut China Selatan antara China dan sejumlah negara ASEAN, adalah dua contoh isu keamanan di kawasan yang perlu diikuti terus perkembangannya oleh DPR. DPR, bersama parlemen negara-negara di kawasan, melalui fora

internasional dan jejaring diplomasi yang dimilikinya harus berkontribusi dalam mencari solusi damai dan tidak membiarkan situasi keamanan di Semenanjung Korea dan Laut China Selatan berkembang ke arah konflik terbuka.

Isu keamanan dan perdamaian di berbagai kawasan dunia lainnya, terutama yang menyita perhatian internasional, seperti di Timur Tengah (termasuk Palestina) serta Asia Selatan yang kerap diwarnai oleh ketegangan hubungan India dan Pakistan, juga tidak dapat diabaikan oleh DPR. Khusus Palestina, DPR harus terus memperjuangkan kemerdekaannya, tidak saja di fora antarparlemen, tetapi juga di forum PBB, seperti di *Annual Parliamentary Hearing at the United Nations* yang dihadiri parlemen negara-negara di dunia. DPR juga harus mengawal posisi strategis Indonesia sebagai Anggota Tidak Tetap Dewan Keamanan PBB periode 2019-2020, agar lebih intens lagi memperjuangkan keadilan dan kemerdekaan bagi bangsa Palestina.

Masih berkaitan dengan isu keamanan, aktivitas diplomasi DPR ke depan juga harus diarahkan untuk menyikapi secara kritis persoalan kejahatan lintas negara (*transnational crime*) yang mengancam keamanan manusia (*human security*), di antaranya perdagangan ilegal dan penyelundupan narkoba yang masih terus terjadi, kejahatan siber (*cyber crime*), dan terorisme. Ini artinya, DPR juga harus menaruh perhatian pada upaya terciptanya stabilitas keamanan dan perdamaian di kawasan, dan juga dunia, yang tidak cukup diupayakan hanya dengan mencegah konflik atau perang militer antarnegara, tetapi juga harus diupayakan melalui kebijakan yang memberikan perlindungan dan jaminan akan kelangsungan hidup masyarakat (individu maupun kelompok), baik di tingkat nasional, regional, maupun global. Peran parlemen di sini adalah mendorong negara-negara, baik di tingkat kawasan maupun global, untuk menghadirkan kebijakan yang lebih peduli terhadap keamanan manusia.

## Penutup

DPR, melalui peran diplomasi yang dimilikinya, sudah seharusnya mendukung pelaksanaan politik luar negeri RI, antara lain dengan terus menyuarakan dan ikut memperjuangkan kepentingan nasional di fora internasional. Berbagai isu yang menjadi perhatian masyarakat internasional dan isu-isu lainnya yang secara khusus memiliki keterkaitan dengan kepentingan nasional Indonesia harus mendapatkan perhatian dalam aktivitas diplomasi yang dijalankan oleh DPR. Persoalan yang berkaitan dengan keamanan manusia (*human security*), baik itu yang

terkait dengan aspek politik dan keamanan maupun sosial dan ekonomi, harus menjadi perhatian utama dalam aktivitas diplomasi DPR ke depan. Sementara itu, dalam kerangka memperkuat perjuangan diplomasi Indonesia di fora internasional, khususnya fora antarparlemen, posisi kunci di organisasi keparlemenan internasional juga harus diupayakan untuk diduduki oleh Indonesia.

## Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Dr. phil. Yandry Kurniawan yang telah menjadi *Peer-Reviewer* naskah ini.

## Pustaka Acuan

- “*Bali Commitment* Simpulkan Pembangunan Berkelanjutan Bidang Energi Menjadi Kepentingan Dunia”, *dpr.go.id*, 13 September 2018, <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/22090/t/%E2%80%99CBali+Commitment%E2%80%9D+Simpulan+Pembangunan+Berkelanjutan+Bidang+Energi+Menjadi+Kepentingan+Dunia>, diakses 13 September 2019.
- Berridge, G.R. (2008), *Diplomacy: Theory and Practice*, New York: Palgrave.
- BKSAP DPR RI (2017), *Laporan Delegasi DPR-RI ke Sidang ke-9 AIPA Caucus*, 17-20 Juli 2017, Jakarta.
- Diamond, Louise (2002), *Multi-Track Diplomacy: A System Approach to Peace*, Bloomfield, USA: Kumarin Press, Inc.
- Konkov, Alexander, dkk. (2018), “Parliamentary Diplomacy and Its Role in Modern Politics”, <http://rethinkingrussia.ru/wp-content/uploads/2018/06/Parliamentary-Diplomacy-and-Its-Role-in-Modern-Politics.pdf>, diakses, 4 Agustus 2019.
- Malamud, Andres and Stelios Stavridis (2010), *Parliaments and Parliamentarians as International Actors*, Ashgate Publishing Ltd.
- Nincic, Miroslav (1999), “The National Interest and Its Interpretation”, *The Review of Politics* Vol. 61 No. 1 (Winter): 29-55.
- Noulas, Noulas (2011), “The Role of Parliamentary Diplomacy in Foreign Policy”, *Foreign Policy Journal*, 22 Oktober 2011, <http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/10/22/the-role-of-parliamentary-diplomacy-in-foreign-policy/>, diakses 5 Agustus 2019.
- Roberston, Jeffrey (2007), “North Korean Nuclear Issue and the Role of Parliamentary Diplomacy”, Australia Parliamentary Library, *Research Note No. 23*.
- Setjen dan BK DPR RI (2016), *Ringkasan Laporan Kinerja DPR RI Tahun Kedua Tahun Sidang 2015-2016*, Jakarta.
- Setjen dan BK DPR RI (2017), *Ringkasan Laporan Kinerja DPR RI Tahun Ketiga Tahun Sidang 2016-2017*, Jakarta.
- Setjen dan BK DPR RI (2018), *Ringkasan Laporan Kinerja DPR RI Tahun Keempat Tahun Sidang 2017-2018*, Jakarta.
- Setjen dan BK DPR RI (2019), *Ringkasan Laporan Kinerja DPR RI Tahun Kelima Tahun Sidang 2018-2019*, Jakarta.
- Tim BKSAP DPR RI (2009), *Diplomasi DPR; Dari Senayan ke Kancab Global*, Jakarta: BKSAP DPR RI.
- “UN chief warns terrorism ‘unprecedented threat’ to world peace”, *UN News Centre*, 17 November 2017.
- Weisglass, Frans W. and Gonnies de Boer (6 Januari 2007), “Parliamentary Diplomacy”, *The Hague Journal of Diplomacy*: 93-99.
- “WPFSD 2019 Sukses Hadirkan *Bali Roadmap*”, *dpr.go.id*, 5 September 2019, <http://berkas.dpr.go.id/ksap/pfsd2019/page/Bali%20Roadmap.pdf>, diakses 13 September 2019.

**HALAMAN INI SENGAJA DIKOSONGKAN**



## Reformasi DPR RI Melalui *Open Parliament* Indonesia

Riris Katharina

Peneliti Utama  
Birokrasi dan Politik  
riris.katharina@dpr.go.id

### Keywords

*Open Parliament,*  
*modern parliament,*  
*IPU,*  
*DPR RI.*

### Abstract

*This paper reviews the implementation of the Indonesian Open Parliament, declared since 2018. Open Parliament is considered in line with the modern parliament initiated by the International Parliamentary Organization (IPU) which was also implemented by the Indonesian Parliament (DPR RI). The modern parliament as described in the Open Parliament demands reforms within the Indonesian Parliament itself. Open Parliament demands not only changes in the institutional field, but also changes in value such as mindset and behavior. The Open Parliament Institution must be able to change the mindset that the parliament is a democratic institution that requires every party in it to have a perception that society must be a priority to be given information and access to the information itself. Furthermore, changes in behavior require each party within the parliament itself (both Member of Parliaments and staff) to behave efficiently and apply the principles of modern parliaments. The value change can be done through DPR RI budgeting reforms; changes to the DPR RI Rules of Procedure; and the application of evidence based policy in the discussion of each policy.*

### Daftar Isi

Pendahuluan .....	122
Rencana Aksi <i>Open Parliament</i> Indonesia.....	122
<i>Open Parliament</i> dan Reformasi di DPR RI.....	123
Penutup .....	127
Pustaka Acuan .....	128

### Kata Kunci

*Open Parliament,*  
*Parlemen Modern,*  
*IPU,*  
*DPR RI.*

### Abstrak

Tulisan ini mengkaji pelaksanaan *Open Parliament* Indonesia yang sudah dideklarasikan sejak tahun 2018. *Open Parliament* dinilai sejalan dengan parlemen modern yang digagas oleh Organisasi Parlemen Internasional (IPU) yang ikut dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Parlemen modern sebagaimana tergambar dalam *Open Parliament* menuntut dilakukannya reformasi dalam tubuh DPR RI sendiri. *Open Parliament* menuntut tidak hanya perubahan dalam bidang kelembagaan, namun juga perubahan pola pikir dan perilaku. Kelembagaan *Open Parliament* harus mampu mengubah pola pikir bahwa parlemen itu merupakan lembaga demokratis yang menuntut setiap pihak di dalamnya mempunyai persepsi bahwa masyarakat harus menjadi prioritas untuk diberikan informasi dan akses terhadap informasi itu sendiri. Selanjutnya, perubahan terhadap perilaku menuntut setiap pihak di dalam parlemen itu sendiri (baik anggota parlemen maupun pegawai/staf) berperilaku efisien dan menerapkan prinsip-prinsip parlemen modern. Perubahan *value* dapat dilakukan melalui reformasi penganggaran DPR RI; perubahan Tata Tertib DPR RI; dan penerapan *evidence based policy* dalam pembahasan setiap kebijakan.



## Pendahuluan

Sejalan dengan era masyarakat komunikatif (Habermas dalam Budiman, 1993) dan didukung era revolusi industri 4.0, perkembangan masyarakat dalam abad ini telah menumbuhkan semangat atau keinginan bagi publik untuk lebih terlibat dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi mereka. Publik menuntut keterbukaan dari pemerintah, termasuk dari parlemen. Merespons hal tersebut, sejak tahun 2011 telah dideklarasikan *Open Government*. Indonesia merupakan salah satu dari 8 negara pendiri inisiatif *Open Government Partnership* (OGP) yang melahirkan Deklarasi *Open Government*. Pemerintah sadar bahwa publik menuntut pemerintah untuk lebih transparan, responsif, akuntabel, dan efektif (<https://www.opengovpartnership.org>).

Merespons *Open Government*, selanjutnya organisasi parlemen internasional (IPU) mendorong parlemen di berbagai negara untuk menggunakan informasi dan teknologi yang lebih efektif, yang sudah dibangun oleh IPU sejak tahun 2008 melalui konsep parlemen modern (Chungong, 2018). Pada tahun 2012 muncul Deklarasi Keterbukaan Parlemen Internasional. Isi Deklarasi tersebut yaitu pentingnya implementasi keterbukaan, transparansi, akses informasi, dan penggunaan teknologi informasi oleh lembaga legislatif. Hal ini merupakan kultur keterbukaan yang menjamin terjadinya *engagement* dan partisipasi publik dalam proses kebijakan. Tujuan dari *Open Parliament* adalah mewujudkan parlemen yang semakin terbuka, transparan, akuntabel, dan inklusi serta menggunakan teknologi informasi.

DPR RI sebagai parlemen Indonesia mendeklarasikan inisiatif *Open Parliament* DPR RI pada ulang tahunnya yang ke-73 tanggal 29 Agustus 2018. Deklarasi tersebut dihadiri oleh Ketua DPR, H. Bambang Soesatyo dan juga para wakil ketua DPR. Dari pihak pemerintah juga hadir Deputy Polhukam Kementerian PPN/Bappenas, Deputy II Kantor Staf Presiden, Sekretariat Nasional *Open Government Indonesia*, dan dari masyarakat sipil yaitu dari *Indonesian Parliamentary Center* (IPC). Deklarasi ini juga telah dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPR RI.

Dalam perkembangannya, *Open Parliament* DPR RI mengklaim telah mendapatkan respons yang positif. Hal tersebut ditandai dengan meningkatkan jumlah produksi laporan singkat untuk dapat diakses publik. Selain itu, risalah persidangan undang-undang juga telah tersedia untuk diakses. Terkait dengan program *Open Parliament* sendiri, sudah ada dokumen rencana aksi nasional *Open Parliament* Indonesia. Capaian lainnya yaitu *public engagement* meningkat (yang ditandai dengan terdapat 5.765 aspirasi warga melalui surat, *website*,

dan sms; terdapat 134 penerimaan delegasi; terdapat 10.783 orang dalam delegasi; akses terhadap informasi publik meningkat; dan akses informasi publik melalui website [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id) meningkat (IPC, 2019). Bahkan, menurut Wakil Ketua DPR RI, Fadli Zon, tingkat kepercayaan publik terhadap DPR meningkat di tahun pertama *Open Parliament* DPR RI dideklarasikan, dari 49 persen menjadi 60 persen (<https://rmol.id>, 2019).

Publik tampaknya memperlihatkan harapannya yang tinggi terhadap komitmen DPR RI bagi terwujudnya *Open Parliament*. Publik sangat berharap DPR RI dapat mengembangkan kultur transparansi dan akuntabilitas yang sejati serta meninggalkan pola-pola lama dalam mengelola dan membelanjakan anggaran negara. Jangan sampai upaya DPR RI mengembangkan citra terbuka, akuntabel, dan inklusif terkesan kamufase (Hasan, 2019). Kritik ini dilatarbelakangi kondisi bahwa DPR RI dalam mengelola dan membelanjakan anggarannya hingga saat ini masih menggunakan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 61 Tahun 1990 mengenai Perjalanan Dinas DPR, yang tidak menerapkan prinsip akuntabilitas dengan tidak menggunakan prinsip *actual cost* dengan segala bukti pertanggungjawaban.

Tulisan ini akan mengkaji program *Open Parliament* DPR RI dan memberikan rekomendasi bagi DPR RI periode 2019 – 2024 agar DPR RI dapat menjadi lembaga yang dipercaya publik melalui *Open Parliament* DPR RI. Rekomendasi ini diharapkan dapat digunakan agar *Open Parliament* Indonesia tidak menghasilkan DPR RI Terbuka Semu.

## Rencana Aksi *Open Parliament* Indonesia

Dalam Rencana Aksi Nasional (RAN) *Open Parliament* Indonesia 2017/2018 telah disusun lima rencana aksi. Pertama, peningkatan kualitas tata kelola data dan pelayanan informasi legislasi. Kedua, peningkatan penggunaan teknologi informasi parlemen. Ketiga, penguatan keterbukaan informasi publik parlemen. Keempat, penyusunan *roadmap* *Open Parliament* Indonesia. Kelima, penyusunan kelembagaan *Open Parliament* Indonesia.

Dalam dokumen Rencana Aksi *Open Parliament* Indonesia, dikemukakan ada 5 (lima) komitmen yang dibangun oleh para *stakeholder* terkait di DPR RI. Komitmen pertama terkait peningkatan tata kelola data dan pelayanan informasi legislasi, ada beberapa kegiatan yang dilakukan. Dalam komitmen pertama ini kegiatan terutama ditujukan untuk pengembangan aplikasi Sileg (Sistem Legislasi) dan perekrutan anggota staf fungsional yang tugasnya memasukkan data ke dalam Sileg, serta peningkatan kapasitas Sekretaris Jenderal dalam pengelolaan data dan informasi.

Komitmen kedua terkait peningkatan penggunaan teknologi informasi parlemen yang dilakukan melalui promosi pemanfaatan teknologi informasi. Teknologi informasi yang dinilai penting untuk dilihat kemanfaatannya yaitu *website* DPR RI dan aplikasi pelayanan parlemen serta pelayanan informasi DPR RI. Aplikasi yang dimaksud yaitu *Website* dan *Mobile DPR*, dan *DPR Now*. Sedangkan pelayanan informasi DPR RI dilihat dari pelaksanaan kerja Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumen (PPID), Pengaduan Masyarakat, serta Rumah Aspirasi.

Komitmen ketiga dilakukan melalui promosi transparansi informasi publik parlemen. Komitmen ini dimaksudkan untuk menguatkan kelembagaan PPID di parlemen agar semakin mendorong pelaksanaan keterbukaan informasi publik di parlemen. Promosi ini juga dilakukan dengan peluncuran *website* baru di parlemen dan diselenggarakannya pameran *Legal Expo Manado*.

Komitmen keempat dilakukan melalui perumusan *Roadmap Open Parliament Indonesia*, yang disusun oleh para peneliti yang ada di lembaga kesekretariatan DPR RI. Sedangkan komitmen kelima dilakukan dengan mendirikan lembaga *Open Parliament Indonesia* itu sendiri, yang hingga saat ini belum jelas bentuk kelembagaan yang diinginkan seperti apa.

### **Open Parliament dan Reformasi di DPR RI**

Klaim DPR RI terhadap capaian kerjanya dikaitkan dengan keterbukaan parlemen harus dapat dipandang secara terbuka. Hal ini tentu untuk dapat

dilakukan perubahan. Klaim pertama, terkait dengan jumlah laporan singkat yang diunduh ke *web* semakin meningkat. Tampaknya klaim ini benar dilihat dari jumlah. Sebagaimana diungkapkan oleh *Open Parliament Indonesia* dalam informasi dan *update* yang dirilis pada Bulan Juli – Desember 2018 (lihat Gambar 1). Terdapat capaian penting dalam jumlah publikasi laporan singkat, yaitu meningkat dari sekitar puluhan di tahun 2016 meningkat di tahun 2017 menjadi lebih dari 5.000 laporan singkat, dan meningkat kembali di tahun 2018 menjadi sekitar 6.000 laporan singkat.

Namun, jika dicermati isi dari laporan singkat tersebut, acap kali hanya berisi tanggal dan nama kegiatan. Namun, isi kegiatan dan kesimpulan rapat tidak tampak dengan alasan rapat dilakukan tertutup. Hal ini paling banyak ditemukan di Komisi I DPR RI. Jika dilihat, jumlah laporan singkat yang dapat diakses di Komisi I sebanyak 682 laporan (lihat Tabel 1). Berdasarkan laporan singkat yang diunduh pada tahun 2019, dari 88 laporan 49 laporan hanya dinyatakan tertutup, tanpa diketahui isi pembicaraannya, sedangkan 39 laporan lainnya dapat dilihat isi pembicaraannya.

Kedua, risalah persidangan undang-undang. Terkait dengan risalah persidangan undang-undang, memang tampak ada beberapa pembahasan rancangan undang-undang (RUU) yang diunduh ke *web*. Namun, masih ada beberapa kritikan terhadap hal ini. Kritikan tersebut terkait waktu dan jumlah. Ada banyak RUU yang lampau yang secara isu sangat diminati (misal isu Papua) yang tidak tersedia. Demikian pula RUU



Sumber: OPI, Juli – Desember 2018.

**Gambar 1. Jumlah Publikasi Laporan Singkat 2016 - 2018**

**Tabel 1. Jumlah Laporan Singkat Komisi I**

Tahun	Jumlah Laporan Singkat
2000	2
2006	16
2007	23
2008	20
2009	12
2010	37
2011	41
2012	19
2013	72
2014	43
2015	52
2016	94
2017	62
2018	101
2019	88
<b>Total</b>	<b>682</b>

Sumber: <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Laporan-Singkat-Komisi-I>, diakses tanggal 30 September 2019.

tentang Permusikan, yang pada waktu dibutuhkan tidak tersedia (walaupun kemudian tersedia setelah isunya diperbincangkan banyak pihak).

Ketiga, terkait *public engagement* terhadap DPR, diakui telah terjadi peningkatan jumlah aspirasi warga yang masuk melalui surat, *website*, dan sms. Demikian pula peningkatan jumlah delegasi yang datang ke DPR. Namun, perlu diingat bahwa peningkatan jumlah pengaduan bisa jadi karena *euphoria*, mengingat baru dibuka kanal pengaduan. Sedangkan terkait dengan meningkatnya jumlah delegasi yang datang ke DPR, jangan bangga dulu, karena banyak delegasi datang hanya untuk melihat-lihat DPR. Sebagaimana tampak dari laporan kunjungan di Bagian Humas Sub Penerangan Sekretariat Jenderal DPR RI. Pada Bulan Juli 2018 terdapat 555 jumlah orang yang berkunjung ke DPR RI. Jumlah ini meningkat pada Bulan Agustus 2018 menjadi 712 orang (lihat Gambar 2 dan Gambar 3).

Peningkatan jumlah orang yang berkunjung dalam laporan Humas ini ternyata masyarakat yang berkunjung untuk tujuan studi wisata dan masyarakat yang ingin mengambil foto kenangan di gedung DPR. Masyarakat yang datang ini biasanya berasal dari sekolah, mulai dari SD, SMP, SMA, mahasiswa, dan instansi lain seperti karang taruna.

**LAPORAN KUNJUNGAN DI BAGIAN HUMAS SUB PENERANGAN TAHUN 2018  
JULI 2018**

No	Tgl	Hari	Asal Sekolah/PT/Institusi	Jumlah	Ket
1	1-Jul-18	Minggu			
2	2-Jul-18	Senin			
3	3-Jul-18	Selasa			
4	4-Jul-18	Rabu			
5	5-Jul-18	Kamis			
6	6-Jul-18	Jumat			
7	7-Jul-18	Sabtu	LIBUR		
8	8-Jul-18	Minggu	Libur		
9	9-Jul-18	Senin			
10	10-Jul-18	Selasa	Sekolah Tinggi Hukum Bandung	85	Pagi
11	11-Jul-18	Rabu			
12	12-Jul-18	Kamis	Univ Muhammadiyah Makasar	60	Siang
13	13-Jul-18	Jumat			
14	14-Jul-18	Sabtu	LIBUR		
15	15-Jul-18	Minggu	LIBUR		
16	16-Jul-18	Senin			
17	17-Jul-18	Selasa			
18	18-Jul-18	Rabu	FH Univ Pelita Harapan Karawaci, Tangerang	80	pagi
19	19-Jul-18	Kamis			
20	20-Jul-18	Jumat			
21	21-Jul-18	Sabtu	LIBUR		
22	22-Jul-18	Minggu	LIBUR		
23	23-Jul-18	Senin	UIN Raden Fatah Palembang & STKIP Subang	190	Pagi
24	24-Jul-18	Selasa	Student Service Yogyakarta (Mahasiswa)	20	Pagi
25	25-Jul-18	Rabu			
26	26-Jul-18	Kamis	SMK Diponegoro Majenang Jateng 7 SMP Al Azhar Jakarta	120	Pagi
27	27-Jul-18	Jumat			
28	28-Jul-18	Sabtu	LIBUR		
29	29-Jul-18	Minggu	LIBUR		
30	30-Jul-18	Senin			
31	31-Jul-18	Selasa	SMPIT Al Fawwaz, Cikarang Bekasi	125	Pagi
<b>JUMLAH</b>				<b>555</b>	

Sumber: <http://www.dpr.go.id/dokhumas/publication/Laporan-Survei-Kunjungan-Masyarakat.pdf>, diakses tanggal 30 September 2019.

**Gambar 2. Laporan Kunjungan di Bagian Humas  
Juli 2018**

Sedangkan kedatangan masyarakat yang datang untuk melaporkan keluhannya kepada DPR tidak tercatat. Sekretariat Jenderal DPR hanya mencatat jumlah pengaduan yang masuk ke DPR, yang memperlihatkan kecenderungan meningkat, terutama untuk kasus hukum/HAM/keamanan dan pertanahan dan reformasi agraria (lihat Gambar 4).

Chungong (2018) mengemukakan bahwa untuk dapat membentuk parlemen modern harus dilakukan reformasi manajemen publik yang mengandung perubahan struktur dan proses dari organisasi sektor publik dengan tujuan membawa mereka bekerja dengan lebih baik. Reformasi manajemen publik dapat memberikan manfaat. Manfaat tersebut adalah menghemat pengeluaran publik, meningkatkan keadilan dalam pemberian layanan, efisien, dan meningkatkan kesempatan bagi kebijakan dipilih dan dilaksanakan secara efektif.



LAPORAN KUNJUNGAN DI BAGIAN HUMAS SUB PENERANGAN TAHUN 2018  
AGUSTUS 2018

No	Tgl	Hari	Asal Sekolah/PT/Institusi	Jumlah	Ket
1	1-Aug-18	Rabu			
2	2-Aug-18	Kamis			
3	3-Aug-18	Jumat	Tidak Menerima Kunjungan		
4	4-Aug-18	Sabtu	LIBUR		
5	5-Aug-18	Minggu	LIBUR		
6	6-Aug-18	Senin			
7	7-Aug-18	Selasa			
8	8-Aug-18	Rabu			
9	9-Aug-18	Kamis	Forum Pelajar Indonesia SLTA	350	siang
10	10-Aug-18	Jumat	Tidak Menerima Kunjungan		
11	11-Aug-18	Sabtu	LIBUR		
12	12-Aug-18	Minggu	LIBUR		
13	13-Aug-18	Senin			
14	14-Aug-18	Selasa			
15	15-Aug-18	Rabu			
16	16-Aug-18	Kamis			
17	17-Aug-18	Jumat	Tidak Menerima Kunjungan		
18	18-Aug-18	Sabtu	LIBUR		
19	19-Aug-18	Minggu	LIBUR		
20	20-Aug-18	Senin	Yayasan Beneran Indonesia (SLTA)	61	pagi
21	21-Aug-18	Selasa			
22	22-Aug-18	Rabu	Libur Idul Adha		
23	23-Aug-18	Kamis	DPM Politkes Semarang	50	pagi
			Universitas Trisakti Jakarta	70	pagi
			DPM Universitas Negeri Jakarta	21	pagi
24	24-Aug-18	Jumat	Tidak Menerima Kunjungan		
25	25-Aug-18	Sabtu	LIBUR		
26	26-Aug-18	Minggu	LIBUR		
27	27-Aug-18	Senin	Paskibra Kabupaten Sekadu Kalimantan Timur	70	pagi
28	28-Aug-18	Selasa	SMP Islam Purbolinggo Lampung Timur	90	pagi
29	29-Aug-18	Rabu			
30	30-Aug-18	Kamis			
31	31-Aug-18	Jumat	Tidak Menerima Kunjungan		
<b>JUMLAH</b>				<b>712</b>	

Sumber: <http://www.dpr.go.id/dokhumas/publication/Laporan-Survei-Kunjungan-Masyarakat.pdf>, diakses tanggal 30 September 2019.

### Gambar 3. Laporan Kunjungan di Bagian Humas Agustus 2018

Sebagaimana kita ketahui bahwa DPR RI tidak hanya terdiri dari para anggota DPR RI semata (hingga periode 2014 - 2019 berjumlah 560 orang dan sejak 2019 meningkat menjadi 675 orang). Dalam kelembagaan DPR RI terdapat pula rapat paripurna sebagai forum tertinggi DPR RI. Artinya, keputusan para anggota DPR RI terhadap suatu masalah yang dituangkan dalam kebijakan harus diputuskan di dalam rapat paripurna. Acapkali terjadi kehendak anggota DPR RI harus 'kalah' dalam rapat paripurna DPR RI. Penyebabnya tidak lain karena kehendak anggota DPR RI dijawantahkan dalam kehendak partai politik yang termanifestasikan dalam fraksi-fraksi.

Fraksi merupakan wadah bagi para anggota DPR RI tersebut. Periode 2014 - 2019 ada 10 Fraksi yaitu

### Pengaduan Masyarakat Dalam Berbagai Permasalahan Tahun Sidang 2018-2019

NO	BIDANG PERMASALAHAN	MASA PERSIDANGAN				
		I	II	III	IV	V
1	Aparatur Negara/Kepegawaian	0	0	0	0	1
2	Perburuhan/Tenaga Kerja	14	4	5	2	36
3	Ekonomi Keuangan	48	0	13	19	55
4	Pendidikan Riset dan Teknologi	11	3	0	0	15
5	Kesehatan	11	1	0	1	10
6	Agama/Sosial/Pemberdayaan Perempuan	16	5	5	1	13
7	Kehutanan/Lingkungan Hidup/ESDM	21	8	0	2	33
8	Pertahanan	1	3	0	0	3
9	Luar negeri	0	1	1	1	1
10	Informasi	43	21	13	14	65
11	Pemerintahan Dalam Negeri/Otonomi Daerah/Keperwakilan	25	5	3	6	39
12	Pertanahan dan Reformasi Agraria	36	38	11	13	114
13	Hukum/HAM/Keamanan	175	48	19	137	389
14	Pertanian/Perkebunan	6	2	2	2	7
15	Kelautan, Perikanan	0	0	0	0	7
16	Perhubungan	1	0	0	0	10
17	Pekerjaan Umum/Perumahan Rakyat	15	12	2	8	32
18	Pembangunan Pedesaan/Kawasan Tertinggal/Transmigrasi	0	1	0	0	1
19	Perdagangan/Perindustrian/Investasi/ BUMN	8	3	0	2	21
20	Pemuda Olahraga	0	0	0	0	0
21	Pariwisata/Seni/Budaya	2	0	0	0	2
22	Umum	0	0	0	0	0
	<b>JUMLAH</b>	<b>425</b>	<b>155</b>	<b>69</b>	<b>180</b>	<b>854</b>

Sumber: Ringkasan Laporan Kinerja DPR RI Tahun Sidang 2018-2019, DPR RI, 2019.

### Gambar 4. Aspirasi/Pengaduan Masyarakat ke DPR RI

Fraksi PDIP (109 anggota), sebagai fraksi dengan anggota terbanyak. Disusul Fraksi Partai Golkar (91 anggota) pada peringkat kedua. Selanjutnya Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya (73 anggota) di tempat ketiga. Fraksi Partai Demokrat (61 anggota) di urutan keempat. Fraksi Partai Amanat Nasional (48 anggota) di urutan kelima. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (47 anggota) di urutan keenam. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (40 anggota) pada urutan ketujuh. Fraksi Partai Persatuan dan Pembangunan (39 anggota) di urutan kedelapan. Fraksi Partai Nasdem (36 anggota) pada urutan kesembilan. Sedangkan di urutan kesepuluh yaitu Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat (16 anggota).

Cara bekerja para anggota DPR RI itu juga sudah diatur sedemikian rupa ke dalam alat kelengkapan. Alat kelengkapan tersebut terdiri dari Pimpinan, Badan Musyawarah, 11 Komisi, Badan Legislasi,



Badan Anggaran, Badan Kerjasama Antar-Parlemen, Mahkamah Kehormatan Dewan, Badan Urusan Rumah Tangga, Badan Akuntabilitas Keuangan Negara, dan Panitia Khusus/Pansus (yang dibentuk berdasarkan penugasan tertentu). Dalam praktiknya, alat kelengkapan yang dibentuk agar anggota DPR RI dapat melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya secara efektif, menjadi tampak kewalahan. Hal ini disebabkan banyaknya alat kelengkapan yang sifatnya mengambil tugas komisi (Katharina, 2008) dan pembentukan Pansus yang tidak memperhatikan beban kerja anggota DPR RI.

Komponen terakhir yang ada di DPR RI yaitu *supporting system* yang terdiri dari para PNS dan staf baik non-PNS maupun pegawai politik yang ditempatkan di anggota DPR RI, fraksi, dan alat kelengkapan DPR RI. Jumlah PNS hingga 2018 berjumlah 1.353 orang. Sedangkan tenaga ahli dan staf administrasi yang ditempatkan di anggota, fraksi, dan alat kelengkapan berjumlah 4.320 orang. *Supporting system* ini berada di bawah Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI. Namun, tampaknya dalam kaitan dengan *Open Parliament*, pihak *supporting system* ini yang menjadi tulang punggung seluruh rencana aksi yang akan dilakukan.

Reformasi kelembagaan biasanya dilakukan dalam dua bentuk yaitu pembangunan institusi internal dan perubahan nilai yang akan membentuk karakter dari institusi (Peters, 2000; Pollit & Bouckaert, 2011). Pembangunan institusi dapat dilakukan dengan cara mengevaluasi kembali institusi yang ada di dalam DPR RI itu sendiri. Hal ini dapat dilakukan oleh para pakar parlemen, jangan diserahkan kepada Badan Legislasi DPR RI, yang sudah tentu akan sarat dengan berbagai kepentingan politik.

Terkait perubahan dalam nilai, parlemen harus menyadari bahwa sebuah lembaga parlemen merupakan sebuah lembaga demokratis. Sebagai lembaga parlemen demokratis, prinsip-prinsip demokrasi harus diterapkan dalam tata kerjanya, yang ditandai dengan keterwakilan, keterbukaan dan transparan, dapat diakses, akuntabel dan efektif (IPU, 2018). Ini juga yang menjadi ciri-ciri parlemen modern. Saat ini publik sudah semakin menekan parlemen untuk memodernisasi lembaga parlemen, tidak hanya dalam konteks teknologi yang digunakan, namun juga secara fundamental dalam cara bekerjanya parlemen. Publik ingin lebih terlibat dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi kehidupan mereka. Hal ini menuntut perubahan hubungan antara parlemen dan eksekutif, parlemen dan publik, serta peran partai politik. Untuk itu, parlemen harus mentransformasi diri menjadi *e-parliament*.

Keberadaan *e-parliament* yang tampak hingga tahun 2018 berupa hadirnya 72 aplikasi yang telah diterapkan dalam lingkungan kerja DPR (DPR, 2019). Aplikasi tersebut dapat diakses internal DPR maupun oleh masyarakat luas. Aplikasi yang dapat diakses masyarakat misalnya berupa penyampaian informasi proses legislasi lewat SIMAS PUU maupun SI Pengrajin UU. Melalui aplikasi ini diharapkan terwujud pembentukan undang-undang yang partisipatif, transparan, akuntabel, berintegritas, efisien, dan efektif. Selain itu, untuk membantu melihat pelaksanaan UU dapat dilihat dari aplikasi SI Panlak UU. Untuk mengakses arsip dapat dilakukan melalui SIAR (Sistem Informasi Arsip) atau melalui SDIP (Sistem Data Informasi Penelitian) dalam rangka mendapatkan berbagai informasi dari hasil penelitian yang telah dilakukan.

Selain aplikasi di atas, juga terus dilakukan pembaharuan aplikasi PPID, SIPERPUS, *Website TVR* Parlemen. Pembaruan aplikasi dilakukan dalam perubahan tampilan yang lebih menarik dan memudahkan masyarakat mencari informasi terkait pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI. Selain itu, ada aplikasi *Cloud* DPR untuk Anggota dan Pegawai Setjen dan BK DPR RI. Aplikasi ini dapat digunakan sebagai media penyimpanan *online* sehingga dapat saling berbagi *file* ataupun dokumen tanpa dibatasi oleh tempat dan waktu.

Sejak tahun 2018, DPR juga telah mengembangkan aplikasi DPR *e-Library*, yang merupakan aplikasi perpustakaan dalam genggaman. Aplikasi ini telah berbasis *mobile* sehingga dapat diakses pada gawai Android dan IOS. Melalui aplikasi ini para pengguna dapat membaca dan meminjam koleksi pustaka dalam bentuk digital.

Namun, penting diingat, bahwa *e-parliament* adalah parlemen itu sendiri. Teknologi adalah alat, bukan tujuan itu sendiri. Teknologi dapat membangun parlemen yang kuat. Teknologi dapat menyediakan kanal-kanal baru bagi parlemen untuk terhubung dengan konstituennya. Namun, teknologi tidak dapat memperbaiki proses yang tidak bekerja. Dalam konteks ini, teknologi hanyalah pelengkap, bukan pengganti (Chungong, 2018). Oleh karena itu, dalam perubahan nilai, parlemen harus mampu mengubah cara pandang bahwa pembahasan sebuah kebijakan adalah area tertutup bagi publik. Implikasinya tidak ada rapat yang sedang membahas sebuah kebijakan publik dilakukan secara tertutup. Dengan demikian, tidak ada risalah rapat yang diunduh namun tidak ada isi yang dapat dibaca publik. Sebagaimana dikemukakan Cook (2001), bahwa transparansi dan akses ke informasi

adalah jaminan sesungguhnya dari demokrasi dan pemeriksaan pada kekuasaan.

Oleh karena itu, parlemen modern juga menuntut perubahan cara pandang bahwa anggota parlemen adalah wakil rakyat, sehingga harus ada keterhubungan antara wakil rakyat (anggota parlemen) dan yang diwakili (rakyat). Hal ini harus tampak dalam fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Masalah kepercayaan publik yang menurun terhadap lembaga DPR dibandingkan kepada Presiden maupun lembaga KPK, sebagaimana dirilis oleh LSI pada Oktober 2019 harus menjadi perhatian serius DPR.

Dalam fungsi legislasi, partisipasi masyarakat dalam pengajuan rancangan program legislasi nasional, RUU, hingga dibahasnya sebuah RUU menjadi UU harus dibuka seluas mungkin. Tidak ada lagi keluhan masyarakat sulit mengakses sebuah draf RUU sebagaimana terjadi pada RUU Permukiman. Dalam fungsi anggaran, akses masyarakat untuk mendapatkan dokumen RAPBN dan proses pembahasannya harus dibuka.

Demikian pula dalam fungsi pengawasan DPR RI. Masyarakat harus dapat mengakses jumlah perjalanan kerja seorang anggota DPR RI. Kritik yang dilontarkan terhadap anggota DPR RI saat ini yaitu seringnya absen anggota DPR RI di rapat-rapat DPR RI karena melakukan kegiatan kunjungan kerja. Dalam catatan Grace Natali (2018), perilaku *doyan* melakukan kunjungan kerja para anggota DPR RI disebabkan sistem pertanggungjawaban anggaran yang dilakukan secara *lumpsum* dan bukan berdasarkan biaya riil yang membutuhkan sejumlah bukti (didasarkan pada PP Nomor 61 Tahun 1990). Akibatnya, para anggota DPR RI jarang sekali menghadiri sidang. Bisa dibayangkan, bagaimana pengambilan keputusan tanpa kuorum.

## Penutup

*Open Parliament* Indonesia dapat berjalan apabila dilakukan juga reformasi terhadap DPR RI. Reformasi mendasar yang diharapkan adalah perubahan kelembagaan melalui penerapan *e-parliament* dan perubahan nilai. Perubahan kelembagaan melalui *e-parliament* jangan diartikan sebagai proyek pengadaan barang berupa digitalisasi alat kerja. Perubahan dari sistem manual ke sistem digital harus dilakukan sejalan dengan perubahan *mindset*.

Untuk melihat apakah reformasi DPR RI hanya berjalan di tataran institusi atau sudah sampai ke tahap *value*, penting untuk diperiksa kembali apakah telah terjadi efisiensi dalam penggunaan anggaran DPR RI. Apakah dengan pengadaan alat digital, masih terjadi peningkatan anggaran pembelian kertas, misalnya.

Apakah sudah ada peningkatan kualitas pelayanan publik? Apakah akses terhadap informasi publik di DPR RI sudah dapat diperoleh dengan mudah dan cepat? Apakah publik sudah dapat melihat laporan harta kekayaan para wakilnya?

Perlu diperiksa juga apakah operasional pemerintahan sudah berjalan efektif. Apakah web dan aplikasi terkait DPR RI sudah terhubung ([www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id), [Simas.go.id](http://Simas.go.id), [puslit.go.id](http://puslit.go.id), dan aplikasi DPR Now). Begitu pula dengan *evidence based policy*, apakah sudah diterapkan di DPR. Digitalisasi seharusnya semakin mempermudah para anggota DPR RI mendapatkan hasil-hasil riset yang dapat dimanfaatkan untuk penyusunan kebijakan. Ini juga berarti harus terjadi reformasi pelayanan di level kesekretariatan.

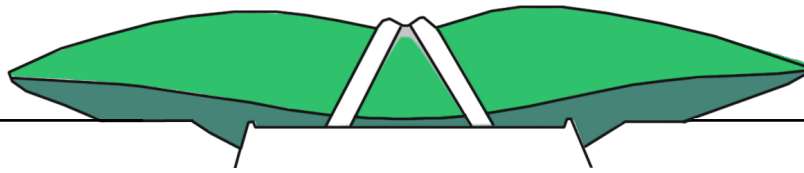
Pergantian periode DPR RI pada tahun 2019 ini dapat dijadikan momentum untuk melakukan reformasi parlemen di bidang *value*. *Open Parliament* jangan hanya dipandang sebagai digitalisasi kerja parlemen (*tools*), namun yang lebih penting adalah perubahan *value* yang berorientasi pada pembentukan lembaga demokrasi modern, yang menerapkan prinsip transparansi, akuntabilitas, responsif, inklusif, dan efektif. Perubahan *value* dapat dilakukan melalui reformasi penganggaran DPR RI; perubahan Tata Tertib DPR RI melalui undang-undang; dan penerapan *evidence based policy* dalam pembahasan setiap kebijakan.

## Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Suwandi Sumartias, Ph.D. yang telah menjadi *Peer-Reviewer* naskah ini.

## Pustaka Acuan

- Chungong, Martin. (2018). "e-Parliament Conference 2018". <https://ipu.org/event/world-e-parliament-conference-2018>. Diakses tanggal 5 September 2019.
- Cook, Robin. (2001). *A Modern Parliament in a Modern Democracy*. London: The Constitution Unit School of Public Policy, University College London.
- Hardiman, F. Budi. (1993). *Menuju Masyarakat Komunikatif: Ilmu, Masyarakat, Politik & Postmodernisme Menurut Jürgen Habermas*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Hasan, Misbah. (2019). Open Parliament dan Gebrakan Dewan. <https://mediaindonesia.com/read/detail/248781-open-parliament-dan-gebrakan-dewan>. Diakses 7 September 2019.
- "Information and Update Promoting Open Parliament Indonesia". (2018). Indonesia Parliamentary Center (IPC). Sebuah makalah.
- "Open Government Declaration". (2011). <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>. Diakses tanggal 5 September 2019.
- "Open Parliament Menghadirkan DPR dalam Genggaman". (2019). <https://rmol.id/dpr/read/2019/04/04/384659/open-parliament-menghadirkan-dpr-dalam-genggaman-tangan>. Diakses tanggal 5 September 2019.
- Peters, B. Guy. (2000). *Institutional Theory: Problems and Prospects*. JOUR.
- Pollitt, Christopher & Bouchaert, Geert. (201). *Public Management Reform. A Comparative Analysis New Public Management Governance, and the Neo-Weberian State*. Newyork: Oxford University Press.
- Katharina, Riris. (2005). *Mapping of Parliamentary Problems---Observed from the Order of DPR: Recommendation for Improvement of Work of DPR through the Revision of the Order of DPR*. Jakarta: Friedrich Naumann Stiftung.
- Natalie, Grace. (2018). "Menghentikan Amplop Coklat di DPR". *Kompas*, 11 Oktober.
- "Laporan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tahun Sidang 2018 - 2019". (2019). DPR RI.



## PANDUAN PENULISAN PARLIAMENTARY REVIEW

1. PARLIAMENTARY REVIEW merupakan *review* terhadap suatu isu aktual dan/atau strategis dari sudut pandang keilmuan yang berbeda dalam rangka memenuhi kebutuhan Anggota DPR RI atas informasi yang lebih variatif dan mendalam.
2. Naskah ditulis dengan huruf Arial ukuran 12, spasi 1,5, pada kertas A4 dengan margin atas 2,54 cm; bawah 2,54 cm; kiri 3,17 cm; dan kanan 3,17 cm.
3. Jumlah halaman naskah minimal 15 halaman dan maksimal 17 halaman. Jika terdapat data pendukung (tabel, diagram, gambar, dan grafik) dalam naskah maka jumlah halaman naskah minimal 13 halaman dan maksimal 15 halaman.
4. Artikel ditulis dengan menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar.
5. Sistematika penulisan:
  - I. Judul, nama, dan alamat email penulis
  - II. Abstrak dan kata kunci
  - III. Pendahuluan (latar belakang, permasalahan, tujuan, tinjauan pustaka)
  - IV. Metode Penelitian (jika tulisan merupakan hasil penelitian)
  - V. Hasil dan Pembahasan
  - VI. Penutup (kesimpulan dan rekomendasi)
  - VII. Ucapan terima kasih
  - VIII. Daftar Pustaka
6. Judul ditulis dengan huruf kapital.
7. Nama penulis, jabatan, bidang kepakaran, dan alamat e-mail dicantumkan pada halaman pertama setelah judul.
8. Abstrak ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris dengan huruf Arial, ukuran 11, spasi 1, sebanyak 150-200 karakter, yang menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan secara ringkas dan jelas.
9. Kata kunci ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris, 3-5 kata.
10. Penulisan sumber kutipan atau rujukan menggunakan sistem catatan perut (*APA Styles*), dengan tetap dimungkinkan catatan kaki hanya untuk menerangkan.



Diterbitkan oleh:  
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



**Penulisan Kutipan berdasarkan APA 6<sup>th</sup> edition**

JENIS SUMBER	KUTIPAN / CATATAN dalam teks	DAFTAR PUSTAKA
Buku	(APA, 2010)  (Garrod & Wilson, 2003: 45)	<b>Penulis. (Tahun). <i>Judul Buku (edisi)</i>. Tempat Terbit: Penerbit.</b>  American Psychological Association. (2010). <i>Publication manual of the APA Style (6th ed.)</i> . Washington, DC: Author.  Garrod, B., & Wilson, J. (2003). <i>Marine ecotourism: issues and experiences</i> (book 7). England: Channel View Publications.
Artikel (Bagian dalam Buku)	(Haybron, 2008: 440)	<b>Penulis. (Tahun). Judul Artikel, dalam Editor (ed), <i>Judul Buku (halaman artikel)</i>. Tempat Terbit: Penerbit.</b>  Haybron, D.M. (2008). Philosophy and the science of subjective well-being, dalam M. Eid & R. J. Larsen (ed.), <i>The Science of Subjective Well-Being</i> (hlm. 435-450). New York: Guilford Press.
Buku <i>Online</i> (penulis lembaga, dll)	(Kumar, 2012: 9)	<b>Penulis. (Tahun). <i>Judul Buku (edisi)</i>. Tempat: Penerbit. Diakses dari URL.</b>  Kumat, S.R.. (2012). <i>Case studies in marketing management</i> . Dehli: Pearson. Diakses dari <a href="http://books.google.com/books">http://books.google.com/books</a> .
Buku tanpa penulis		<b><i>Judul Buku (edisi)</i>. (Tahun). Tempat: Penerbit</b>  <i>Merriam Webster's Dictionary</i> (12th ed). (2007). Springfield, MA: Merriam Webster
Database <i>Online</i>	(Bloomberg, 2008)	<b>Institusi. (Tahun). <i>Judul Publikasi [Jenis data]</i>. Diakses dari URL</b>  Bloomberg. L.P. (2008). <i>Return on Investment for Apple Inc 12/31/00 to 01/30/08</i> [Database]. Diakses 21 Mei 2013, diakses dari <a href="https://www.bloomberg.com/professional/solution/data-and-content/">https://www.bloomberg.com/professional/solution/data-and-content/</a> .

Publikasi Pemerintah	(BPKP, 2014: 120)	<p><b>Institusi. (Tahun). Judul Publikasi. Tempat: Penerbit.</b></p> <p>BPKP. (2014). <i>Laporan kinerja tahun 2014</i>. Samarinda: Dinas Pendidikan &amp; Kebudayaan Provinsi Kalimantan Timur. <a href="https://doi.org/10.3402/gha.v9.31964">https://doi.org/10.3402/gha.v9.31964</a>.</p> <p>Publikasi <i>Online</i>:  <b>Institusi. (Tahun). Judul Publikasi (nomor publikasi). Tempat: Penerbit. Diakses dari URL.</b></p> <p>Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan RI. (2011). <i>Peraturan Mendiknas tentang Satuan Pengawasan Intern</i> (Permendiknas Nomor 47 tahun 2011). Diakses dari <a href="http://spi.um.ac.id/uploads/...SPI.pdf">http://spi.um.ac.id/uploads/...SPI.pdf</a>.</p>
Jurnal	(Kyriakides, Archambault, & Janosz, 2009: 3).	<p><b>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Jurnal. Volume. halaman. Doi:xxx.xxx.</b></p> <p>Kyriakides, L., Archambault, I., &amp; Janosz, M. (2009). Searching for stages of effective teaching: a study testing the validity of the dynamic model in Canada. <i>Journal of Classroom Interaction</i>, 6(5), 1-12. <a href="https://doi.org/10.4319/10.2013.58.2.0489">https://doi.org/10.4319/10.2013.58.2.0489</a>.</p> <p><b>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Jurnal. Volume. Halaman. Diakses dari URL.</b></p> <p>Kim, C., Mirusmonov, M., &amp; Lee, I. (2010). An empirical examination of factors influencing the intention to use mobile payment. <i>Computers in Human Behavior</i>. 26. 310-322. Diakses dari <a href="http://www.sciencedirect.com">http://www.sciencedirect.com</a>.</p>
Working paper	(Benito & Young, 2002: 7)	<p><b>Penulis. (Tahun). Judul working paper (Nama Seri dan nomor jika ada). Tempat: Penerbit.</b></p> <p>Benito, A., &amp; Young, G. (2002). <i>Financial pressure and balance sheet adjustments by UK Firms</i> (Bank of England No. 168). London: Bank of England.</p>
Majalah	(Barile, 2011:14)	<p><b>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul Artikel. Nama Majalah, volume, halaman.</b></p> <p>Barile, L. (2011, April). Mobile technologies for libraries. <i>C&amp;RL News</i>. Tempo, 1-7 April 2019, 13-15.</p> <p>Majalah <i>Online</i>:  <b>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul Artikel. Nama Majalah. Diakses dari URL.</b></p> <p>Barile, L. (2011, April). Mobile technologies for libraries. <i>C&amp;RL News</i>. Diakses dari <a href="http://crln.acrl.org/content/72/4/222.full">http://crln.acrl.org/content/72/4/222.full</a>.</p>

---

Prosiding

yang diterbitkan secara berkala (*online*):

**Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Kegiatan, lokasi, Volume. Halaman. doi:xx.xxxxxx.**

(Herculano-Houzel, et al., 2008:12594) Herculano-Houzel, S., Collins, C.E., Wong, P., Kaas, J.H. & Lent, R. (2008). The basic nonuniformity of the cerebral cortex. *Prosiding The National Academy of Sciences, USA, 105*, 12593-12598. doi:10.1073/pnas.0805417105

yang diterbitkan dalam bentuk buku:

**Penulis. (Tahun). Judul Artikel. dalam Nama editor (Ed.), Judul terbitan, Volume. Halaman. doi:xx.xxxxxx.**

(Katz, et al., 2007: 100)

Katz, I., Gabayan, K., & Aghajan, H. (2007). A multi-touch surface using multiple cameras. Dalam J. Blac-Talon, W. Phillips, D. Popescu, & P. Scheunders (Ed.), *Lectures Notes in Computer Science: Vol. 4678. Advance Concepts for Intelligent Vision Systems* (hlm. 97-108). doi:10.1073/pnas.0805417105.

---

Surat Kabar

(Mediastara, 2019)

**Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul artikel. Nama Surat Kabar, halaman.**

Mediastara, Y. (2019, Februari 22). Prabowo ajak mantan panglima NATO AS ceramah di Hambalang. *Kompas*, hlm. 13.

Surat Kabar *Online*:

**Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul artikel. Nama Surat Kabar. Diakses dari URL.**

Mediastara, Y. (2019, Februari 22). Prabowo ajak mantan panglima NATO AS ceramah di Hambalang. *Detiknews.com*. Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4439464/prabowo-ajak-mantan-panglima-nato-as-ceramah-di-hambalang>.

---

Disertasi, Tesis  
*Online*

(Young, 2007: 34)

**Penulis. (Tahun). Judul tesis/disertasi (catatan). Tersedia dari nama database. (nomor rekod).**

Young, R.F. (2007). *Crossing boundaries in urban ecology* (doctoral dissertation). Tersedia dari Proquest Dissertation & Theses Database. (UMI No. 327681).

disertasi yang tidak dipublikasikan:

**Penulis. (Tahun). Judul tesis/disertasi (catatan). Nama Institusi, Tempat.**

Young, R.F. (2007). *Crossing boundaries in urban ecology* (doctoral dissertation). University of Melbourne, Melbourne.

---

Transkrip wawancara (Smith, 2018)	<b>Nama Interviewee. (Tahun). Judul Wawancara/ Pewawancara: nama interviewer, Institusi, Tempat.</b>
	Smith, M.B. (2018). <i>Perbaikan Kurikulum PPG dalam Revisi Undang-Undang No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen</i> /Pewawancara: Ujianto Singgih Prayitno, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta.
Undang-Undang Kesehatan Jiwa, 2014)	<b>Nama undang-undang (Tahun)</b> Undang-Undang tentang Kesehatan Jiwa (2014).
Blog (Surachman, 2013)	<b>Penulis. (Tahun, tanggal). Judul Artikel/blog. Pesan pada URL.</b> Surachman, A. (2013, 25 Mei). Akses E-Resources Perpustakaan Nasional RI. Tulisan pada <a href="http://arifs.blog.ugm.ac.id">http://arifs.blog.ugm.ac.id</a> .
Website penulis tanpa penulis	<b>Judul. (Tahun). Diakses dari URL.</b> How do you reference a web page that lists no author?. (2019). Diakses dari <a href="https://www.apastyle.org/learn/faqs/web-page-no-author">https://www.apastyle.org/learn/faqs/web-page-no-author</a>

### Penulisan catatan perut berdasarkan penulis

Jumlah penulis	Kutipan pertama	Format dalam teks
Tanpa penulis yang dapat diidentifikasi. kutip dalam teks beberapa kata awal dari daftar pustaka (biasanya judul) dan tahun		untuk bantuan gratis ("Studi Finds," 2007). Buku <i>Pedoman Penyelenggaraan PPP</i> (2017).
1 penulis	Surachman (2013:13)	(Surachman, 2013:13).
2 penulis	Walker dan Allen (2004)	(Walker & Allen, 2004)
3 penulis	Bradley, Ramirez, dan Soo (1999: 1687)	(Bradley, Ramirez, & Soo, 1999: 1687)
4 penulis	Bradley, Ramirez, Soo, dan Walsh (1999: 1687)	(Bradley et al., 1999: 1687)
5 penulis	Walker, Allen, Bradley, Ramirez, Soo, dan Walsh (1999: 1687)	(Walker et al., 1999: 1687)
6 atau lebih penulis	Wasserstein et al. (2005)	(Wasserstein et al., 2005)
Kelompok (yang dapat diidentifikasi berdasarkan singkatannya)	National Institute of Mental Health (NIMH, 2003)	(NIMH, 2003)
Kelompok (tanpa singkatan)	Universitas Indonesia (1988)	(Universitas Indonesia, 1988)
Anonim		(Anonim, 1998)



