



PARLIAMENTARY REVIEW

AGENDA PROGRAM DPR RI 2019–2024

- **Mewujudkan Sumber Daya Manusia Unggul:
Perspektif Pembangunan Nasional**
Ujianto Singgih Prayitno
- **Agenda DPR RI Tahun 2019–2024:
Carry-over RUU dan *Omnibus Law***
Monika Suhayati dan Shanti Dwi Kartika
- **Program Legislasi DPR (2020–2024):
Antara Pragmatisme Partai dan Tujuan Pembangunan Nasional**
Juli Panglima Saragih dan Mandala Harefa
- **Agenda Diplomasi Parlemen 2019–2024**
Poltak Partogi Nainggolan
- **Keberadaan Koalisi dan Oposisi dalam Kinerja DPR RI 2019–2024**
Debora Sanur

Vol. 1

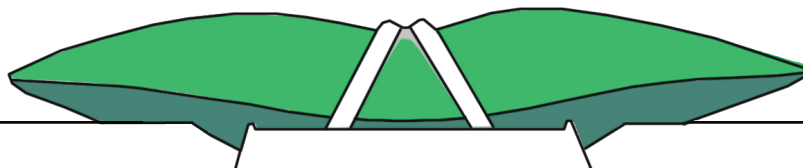
No. 4

Hlm. 129–172

Desember 2019



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



PARLIAMENTARY REVIEW

Vol. I No. 4 (2019) 129-172

Tim Penyusun

Penanggung Jawab

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

Koordinator Redaksi

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

Redaksi Bidang

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

Mandala Harefa, S.E., 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

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

Tomy Hendra Purwaka, S.H., LL.M., Ph.D.

Prof. Dr. Carunia Firdausy, M.A.

Dr. Ganewati Wulandari, M.A.

Prof. Dr. Lili Romli, M.Si.

Penulis

Prof. Dr. Ujianto Singgih Prayitno, M.Si.

Monika Suhayati, S.H., M.H.; Shanti Dwi Kartika, S.H., M.Kn.

Drs. Juli Panglima Saragih, M.M.; Mandala Harefa, S.E., M.Si.

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

Debora Sanur, S.Sos, M.Si.

Pengatur Tata Letak

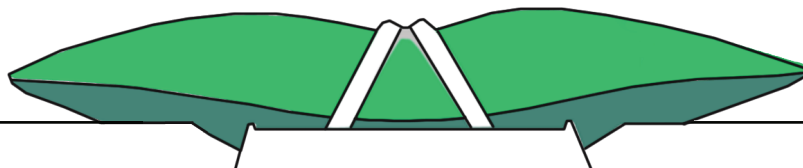
Yulia Indahri, S.Pd., M.A.

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.



ISSN 2656-923x

PARLIAMENTARY REVIEW
Vol. I No. 4 (2019) 129-172

**Mewujudkan Sumber Daya Manusia Unggul:
Perspektif Pembangunan Sosial**

Ujiyanto Singgih Prayitno

**Agenda DPR RI Tahun 2019–2024:
Carry-over RUU dan *Omnibus Law***

Monika Suhayati dan Shanti Dwi Kartika

**Program Legislasi DPR (2020–2024):
Antara Pragmatisme Partai dan Tujuan Pembangunan Nasional**

Juli Panglima Saragih dan Mandala Harefa

Agenda Diplomasi Parlemen 2019–2024

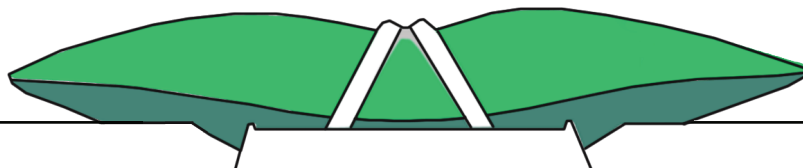
Poltak Partogi Nainggolan

Keberadaan Koalisi dan Oposisi dalam Kinerja DPR RI 2019–2024

Debora Sanur



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



PARLIAMENTARY REVIEW
Vol. I No. 4 (2019) 129–172

Daftar Isi

**Mewujudkan Sumber Daya Manusia Unggul:
Perspektif Pembangunan Sosial**

Ujiyanto Singgih Prayitno 129–136

**Agenda DPR RI Tahun 2019–2024:
Carry-over RUU dan *Omnibus Law***

Monika Suhayati dan Shanti Dwi Kartika 137–145

**Program Legislasi DPR (2020–2024):
Antara Pragmatisme Partai dan Tujuan Pembangunan Nasional**

Juli Panglima Saragih dan Mandala Harefa 147–155

Agenda Diplomasi Parlemen 2019–2024

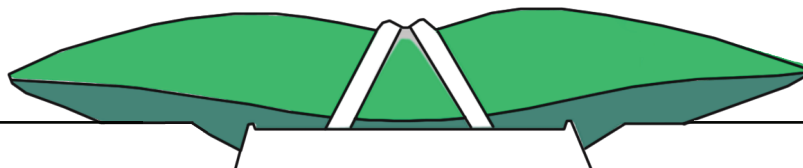
Poltak Partogi Nainggolan 157–164

Keberadaan Koalisi dan Oposisi dalam Kinerja DPR RI 2019–2024

Debora Sanur 165–172



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



PARLIAMENTARY REVIEW

Vol. I No. 4 (2019) 129-172

Pengantar Redaksi

Pada Selasa (1 Oktober 2019) dilakukan pelantikan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), periode 2019-2024 di Gedung DPR RI Jakarta. Sebanyak 575 Anggota DPR RI periode baru dilantik setelah memenangi kursi dalam Pemilihan Umum (Pemilu) 2019. Masih banyak pekerjaan rumah bagi DPR RI Periode 2019-2024 dalam melaksanakan tugas dan fungsinya baik di bidang legislasi, anggaran, maupun pengawasan. Di bidang legislasi misalnya, beberapa PR dari DPR periode 2014-2019 antara lain masih banyak UU prioritas di Program Legislasi Nasional (Prolegnas), baik yang diusulkan Pemerintah maupun DPR RI yang belum disahkan. Terkait dengan PR tersebut, edisi kali ini menyajikan tulisan-tulisan dengan topik mengenai agenda DPR RI periode 2019-2024 tentu dengan beberapa perspektif yang berbeda.

Tulisan tentang “Mewujudkan Sumber Daya Manusia Unggul: Perspektif Pembangunan Sosial” akan mengisi halaman pertama *review* ini. Tulisan dengan sudut pandang sosial ini ditulis oleh Ujianto Singgih Prayitno yang memaparkan hasil pembangunan yang telah dicapai pada periode 2014-2019 dari sisi kesejahteraan sosial dan agenda pembangunan sosial yang perlu diperhatikan sehingga visi Presiden Jokowi yang berorientasi pada pembentukan SDM unggul dapat diwujudkan. Sejalan dengan visi Presiden Joko Widodo yang berorientasi pada pembentukan SDM unggul, DPR RI sesuai dengan tugas konstitusionalnya, perlu memastikan bahwa Indonesia akan menjadi negara yang maju, bermartabat, dan sejahtera dengan meningkatkan kemandirian dan daya saing. Dalam tulisannya Ujianto Singgih Prayitno memaparkan bahwa Pemerintah pada periode 2014-2019 tidak berhasil mencapai 4 target ekonomi makro dalam dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, yaitu pertumbuhan ekonomi, tingkat kemiskinan, indeks pembangunan manusia, dan tingkat pengangguran. Oleh karena itu, DPR RI sesuai dengan tugas konstitusionalnya perlu memastikan bahwa Indonesia akan menjadi negara yang maju, bermartabat dan sejahtera, yang dicapai melalui tiga kata kunci penting, yaitu kemandirian, daya saing, dan SDM yang unggul. DPR RI juga perlu memastikan bahwa pembangunan ekonomi yang dilaksanakan pemerintah ke depan merupakan paduan antara pendekatan sumber daya (*resources*), pengetahuan (*knowledge*), dan budaya (*culture*).

Selanjutnya dari perspektif hukum, Monika Suhayati dan Shanti Dwi Kartika dalam tulisannya yang berjudul “Agenda DPR RI Tahun 2019-2024: *Carry-over* RUU dan *Omnibus Law*” mengkaji pengaturan *carry-over* dalam Prolegnas dan arah politik hukum *omnibus law* RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Pemberdayaan UMKM. Berdasarkan Pasal 71A UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maka demi keberlanjutan pembentukan UU, *carry-over* diberlakukan pada periode ini. RUU dalam Prolegnas DPR RI periode sebelumnya yang telah membahas DIM dapat dilakukan *carry-over* pada DPR RI periode ini, apabila memenuhi persyaratan dan ditetapkan sebagai RUU dalam Prolegnas 2020-2024 dan RUU Prioritas Tahunan. Meskipun UU No. 15 Tahun 2019 telah memberikan dasar hukum untuk *carry-over* RUU namun mekanisme *carry-over* tersebut perlu diatur lebih lanjut sehingga harus dilakukan perubahan Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional. *Carry-over* juga perlu menerapkan *omnibus law* agar terjadi keselarasan dengan keinginan politik untuk penyederhanaan regulasi dan deregulasi. Politik hukum *omnibus law* RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Pemberdayaan UMKM dimulai sejak Presiden menyatakan keinginan politik untuk membentuk kedua RUU tersebut yang berfungsi sebagai *omnibus law* dengan membentuk satu RUU untuk penyederhanaan dan deregulasi peraturan perundang-undangan terkait hak atas pekerjaan dan pengembangan UMKM. Hal ini perlu ditindaklanjuti dengan politik hukum di DPR RI, mulai dari tahap perencanaan dalam Prolegnas hingga terbentuknya UU. *Omnibus law* dapat diterapkan untuk RUU lainnya.

Selanjutnya tulisan tentang “Program Legislasi DPR (2020–2024): Antara Pragmatisme Partai dan Tujuan Pembangunan Nasional” yang ditulis oleh Juli Panglima Saragih dan Mandala Harefa mendeskripsikan dan menganalisis Prolegnas 2020–2024 yang harus sejalan/sesuai dengan perubahan-perubahan dalam masyarakat dan negara untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Menurut kedua penulis, tujuan pembangunan nasional dapat didekatkan melalui arah politik (hukum) pembangunan, sebagai implementasi tujuan negara. Di akhir tulisannya, kedua penulis menyimpulkan bahwa Prolegnas (2020–2024) dapat menyesuaikan dengan perubahan-perubahan yang diinginkan masyarakat dan negara dengan politik (hukum) pembangunan yang merupakan proses membangun tata hukum beserta perangkatnya antara lain dengan *omnibus law*. Sedangkan tujuan nasional merupakan tujuan negara yang diwujudkan melalui pelaksanaan Prolegnas (2020–2024) sebagai politik (hukum) pembangunan.

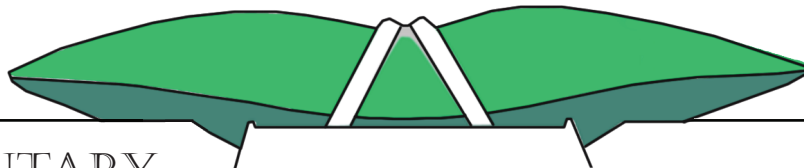
Tulisan keempat dengan judul “Agenda DPR Diplomasi Parlemen 2019–2024” ditulis Poltak Partogi Nainggolan. Tulisan ini membahas agenda Anggota DPR RI periode 2019–2024 dalam melaksanakan diplomasi parlemen dalam lima tahun ke depan mendampingi dan sekaligus mendukung agenda diplomasi jalur satu pemerintah di dunia internasional. Menurut penulis pasca-pelantikan, tugas baru dalam menjalankan diplomasi parlemen telah menanti para Anggota DPR RI periode 2019–2024. Peran dan kapabilitas mereka dalam menjalankan diplomasi dijalur dua akan mendukung sukses pemerintah dalam mengimplementasikan *multitrack diplomacy*, atau diplomasi total, di milenium baru. Karena tetap harus beranjak dari kepentingan nasional, pengembangan kinerja Anggota DPR RI dalam menjalankan diplomasi parlemen harus sejalan dengan agenda pemerintah di berbagai forum internasional dan upaya pencapaiannya. Dalam analisisnya, penulis menyatakan bahwa mengingat alokasi anggaran yang semakin terbatas, para Anggota parlemen harus melakukan pilihan yang selektif dalam mengikuti forum internasional yang relevan mendukung kepentingan nasional. Penulis merekomendasikan perlunya persiapan dan peningkatan kemampuan para Anggota DPR RI untuk bisa meningkatkan peran mereka dalam melakukan diplomasi parlemen, yang telah disepakati sebagai fungsi baru parlemen di UU tentang DPR.

Selanjutnya tulisan tentang “Keberadaan Koalisi dan Oposisi dalam Kinerja DPR RI 2019–2024” yang ditulis oleh Debora Sanur menjadi tulisan penutup edisi kali ini. Penulis membahas mengenai keberadaan koalisi dan oposisi dapat memengaruhi kinerja DPR 2014–2019. Dalam tulisan ini Penulis memaparkan bahwa hasil Pemilu Legislatif 2019 telah menempatkan 9 (sembilan) partai politik (parpol) peserta pemilu di DPR RI dengan total jumlah kursi sebanyak 575 kursi. Dengan masuknya Partai Gerindra ke dalam koalisi pemerintah membawa koalisi pendukung pemerintah menjadi semakin kuat. Komposisi pimpinan DPR juga dikuasai partai pendukung pemerintah. Hal ini berbeda dengan periode pimpinan DPR sebelumnya, di mana kepemimpinan DPR pada pemilihan tahun 2014 lalu dipegang oleh partai oposisi. Berdasarkan hasil pembahasan penulis menyebutkan bahwa DPR 2019–2024 memiliki tantangan dalam melaksanakan fungsinya. Hal ini karena sistem presidensial idealnya mempunyai dua kekuatan utama yang seimbang. Dengan demikian meskipun koalisi partai di pemerintahan cukup besar namun DPR harus tetap sebagai fungsinya yaitu melakukan pengawasan dan menjalankan fungsi *check and balances*. Dengan demikian keberadaan oposisi memegang peranan yang sangat penting terutama dalam melakukan lobi. Selain itu dalam praktiknya, hubungan DPR dengan Pemerintah memang lebih banyak dalam pelaksanaan fungsi anggaran dan pengawasan sehingga politik legislasi Indonesia tidak mendapat arah yang jelas. Oleh sebab itu perlu bagi DPR untuk fokus dalam menjalankan fungsinya sekaligus meningkatkan kepercayaan publik terhadap kinerja DPR.

Sebagai penutup, penghargaan dan ucapan terima kasih perlu disampaikan kepada Kepala Pusat Penelitian (Puslit) yang telah memberikan peluang diterbitkannya edisi ini. Penghargaan dan ucapan terima kasih juga disampaikan kepada semua editor di masing-masing bidang Puslit dan seluruh jajaran tata usaha Puslit yang turut mem-*back-up* penerbitan ini. Tidak lupa ucapan terima kasih kepada para mitra bestari yang telah menyediakan dan meluangkan waktu menelaah naskah tulisan hingga dapat diterbitkan. Redaksi mengharapkan saran dan kritik kepada sidang pembaca yang dapat disampaikan melalui email parliamentaryreview@dpr.go.id. Semoga setiap penerbitan Parliamentary Review ini dapat memberikan kemanfaatan khususnya kepada Anggota DPR RI dan masyarakat luas pada umumnya.

Jakarta, Desember 2019

Redaksi



Mewujudkan Sumber Daya Manusia Unggul: Perspektif Pembangunan Sosial

Ujianto Singgih Prayitno

Peneliti Utama
Struktur dan Perubahan Sosial
ujianto.singgih@dpr.go.id

Keywords

*social development,
people's welfare,
education,
superior human resources*

Abstract

In line with the vision of President Joko Widodo, which is oriented to the formation of superior human resources, the Indonesian Parliament in accordance with its constitutional duties, needs to ensure that Indonesia will become a developed, dignified, and prosperous country by increasing independence and competitiveness. This paper describes the results of development achieved in the 2014-2019 period in terms of social welfare and social development agendas that need to be considered so that President Jokowi's vision which is oriented towards the formation of superior human resources can be realized. The government in the 2014-2019 period failed to achieve the 4 macroeconomic targets in the 2015-2019 National Medium-Term Development Plan (RPJMN), namely economic growth, poverty rates, human development index, and unemployment rates. As one of the state institutions, the Indonesian Parliament in accordance with its constitutional duties needs to ensure that Indonesia will become a developed, dignified and prosperous country, which is achieved through three important keywords, namely independence, competitiveness and superior HR. The Indonesian Parliament also needs to ensure that the economic development carried out by the government in the future is a combination of resource, knowledge and culture approaches.

Daftar Isi

Pendahuluan	130
Hasil Pembangunan 2014-2019 ...	131
Pemenuhan Kesejahteraan Masyarakat	132
Agenda Pembangunan Kesejahteraan Sosial.....	134
Penutup	135
Pustaka Acuan	135

Kata Kunci

pembangunan sosial,
kesejahteraan rakyat,
pendidikan,
SDM unggul

Abstrak

Sejalan dengan visi Presiden Joko Widodo yang berorientasi pada pembentukan SDM unggul, DPR RI sesuai dengan tugas konstitusionalnya, perlu memastikan bahwa Indonesia akan menjadi negara yang maju, bermartabat, dan sejahtera dengan meningkatkan kemandirian dan daya saing. Tulisan ini memaparkan hasil pembangunan yang telah dicapai pada periode 2014-2019 dari sisi kesejahteraan sosial dan agenda pembangunan sosial yang perlu diperhatikan sehingga visi Presiden Jokowi yang berorientasi pada pembentukan SDM unggul dapat diwujudkan. Pemerintah pada periode 2014-2019 tidak berhasil mencapai 4 target ekonomi makro dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, yaitu pertumbuhan ekonomi, tingkat kemiskinan, indeks pembangunan manusia, dan tingkat pengangguran. Sebagai salah satu lembaga negara, DPR RI sesuai dengan tugas konstitusionalnya perlu memastikan bahwa Indonesia akan menjadi negara yang maju, bermartabat dan sejahtera, yang dicapai melalui tiga kata kunci penting, yaitu kemandirian, daya saing, dan SDM yang unggul. DPR RI juga perlu memastikan bahwa pembangunan ekonomi yang dilaksanakan pemerintah ke depan merupakan paduan antara pendekatan sumber daya (*resources*), pengetahuan (*knowledge*), dan budaya (*culture*).

Pendahuluan

Horton dan Hunt menyatakan bahwa proses pembangunan yang dilaksanakan setiap negara merupakan suatu bentuk perubahan sosial yang terjadi, baik dalam struktur sosial ataupun hubungan sosial, yang antara lain meliputi perubahan distribusi kelompok usia, tingkat pendidikan rata-rata, tingkat kelahiran penduduk, penurunan kadar rasa kekeluargaan, dan informalitas antar tetangga (Paul B. Horton, Chester L. Hunt, 1984: 208). Perubahan sosial merupakan proses yang berlangsung dalam struktur, fungsi sistem sosial, dan peranan institusi yang berlaku dalam jangka waktu tertentu. Perubahan sosial yang berlangsung mengacu pada kemajuan masyarakat dengan suatu pola tertentu. Atau dengan perkataan lain, perubahan merupakan keadaan yang diinginkan, bersifat positif dan bermanfaat, ditimbulkan, dan direncanakan.

Pembangunan sosial merupakan salah satu strategi perubahan sosial sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan secara menyeluruh yang mencakup: (a) *social services*; (b) *social welfare services*; dan (c) *community development*. Setidaknya, menurut Todaro (1989: 92), ada tiga sasaran yang akan dicapai dalam pembangunan sosial, yaitu: *pertama*, meningkatkan ketersediaan dan memperluas distribusi barang-barang kebutuhan pokok. *Kedua*, meningkatkan taraf hidup, yang mencakup peningkatan pendapatan, perluasan kesempatan kerja, pendidikan yang lebih baik, dan perhatian yang lebih besar terhadap nilai-nilai budaya dan kemanusiaan, yang keseluruhannya akan memperbaiki kesejahteraan material dan menghasilkan rasa percaya diri. *Ketiga*, memperluas pilihan ekonomi dan sosial yang tersedia bagi setiap orang dengan membebaskan mereka dari kebodohan dan kesengsaraan manusia. Pembangunan, dengan demikian, harus dipahami sebagai suatu proses berdimensi jamak yang melibatkan perubahan-perubahan besar dalam struktur sosial, sikap masyarakat, dan kelembagaan nasional.

Pembangunan sosial dapat ditafsirkan sebagai pembangunan yang melibatkan manusia secara langsung. Menurut *United Nations Development Programs* (UNDP), pembangunan manusia (*human development*) didefinisikan sebagai suatu proses yang memberikan atau memperluas pilihan bagi setiap orang. Sejauh ini, ternyata fakta menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan rata-rata perorangan (*per capita income*) tidak selamanya

meningkatkan pendapatan perorangan secara merata. Logika teori ekonomi pembangunan tentang "penetesan ke bawah" sudah semakin menampakkan kelemahannya. Sesungguhnya, kesadaran itu muncul sekitar tahun 1960-an, justru karena terlihat begitu banyak kemiskinan dan pengangguran. Pada kurun waktu 1970-an pembangunan ekonomi didefinisikan kembali dalam rangka pengurangan atau pemberantasan kemiskinan, ketidakmerataan, dan pengangguran dalam hubungannya dengan perekonomian yang sedang tumbuh. Profesor Dudley Seers seperti dikutip Todaro menjelaskan:

Pertanyaan-pertanyaan yang harus dipermasalahkan tentang pembangunan suatu negara adalah: Apa yang terjadi dengan kemiskinan? dengan pengangguran? dengan ketidakmerataan? Apabila ketiga hal itu semakin menurun maka pasti pembangunan sedang terjadi di negara tersebut. Apa satu atau dua dari ketiga masalah tersebut ternyata menjadi semakin buruk, apalagi kalau semuanya, maka agak aneh kalau kita menyebut pembangunan, meskipun pendapatan per kapita meningkat dua kali (M. P. Todaro, 1989: 88).

Sejalan dengan visi Presiden Joko Widodo yang berorientasi pada pembentukan SDM unggul, strategi pembangunan yang berpusat pada rakyat merupakan pilihan yang patut dipertimbangkan. Pembangunan berpusat pada rakyat memandang inisiatif kreatif dari rakyat merupakan sumber daya pembangunan yang utama dan memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai. Strategi ini berorientasi pada manusianya yang secara khusus diarahkan pada perbaikan *human factor*, yaitu peningkatan mutu sumber daya manusia yang dinilai dapat menjamin kemajuan ekonomi dan kestabilan sosial. Investasi diarahkan pada *human capital stock* dengan mengambil prioritas peningkatan mutu pendidikan, kesehatan, dan gizi. Melalui perbaikan mutu sumber daya manusia dapat ditumbuhkan inisiatif-inisiatif dan sikap kewiraswastaan dan lapangan-lapangan kerja baru sehingga produktivitas nasional akan meningkat. Tulisan ini akan memaparkan hasil pembangunan yang telah dicapai pada periode 2014-2019 dari sisi kesejahteraan sosial dan agenda pembangunan sosial yang perlu diperhatikan sehingga visi Presiden Jokowi yang berorientasi pada pembentukan SDM unggul dapat diwujudkan.

Hasil Pembangunan 2014-2019

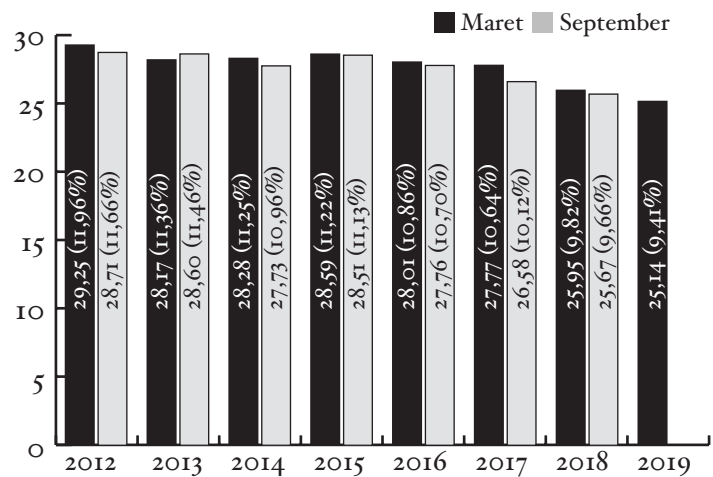
Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional sekaligus Kepala Bappenas melaporkan bahwa Pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla (JK) tidak berhasil mencapai empat target ekonomi makro yang telah tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Keempat target tersebut adalah pertumbuhan ekonomi, tingkat kemiskinan, indeks pembangunan manusia, dan tingkat pengangguran (cnnindonesia.com).

Dari sisi pertumbuhan ekonomi, dalam RPJMN 2015-2019, pemerintah memperkirakan pertumbuhan ekonomi Indonesia akan meningkat mulai 2015-2016. Pada 2017, ekonomi diperkirakan sudah mencapai kisaran 7,1%, kemudian akan melaju pada kisaran 7,5% pada 2018 dan 8% persen pada 2019. Namun ternyata, ekonomi domestik hanya mampu melaju di angka 4,79% pada 2015, 5,02% pada 2016, serta 5,07% pada 2017, dan 5,17% pada 2018. Dengan demikian, rata-rata, pertumbuhan ekonomi baru mencapai kisaran 5%. Capaian ini masih lebih rendah dibandingkan RPJMN 2010-2014 yang rata-rata mendekati 5,5-6% (cnnindonesia.com).

Sementara itu, tingkat kemiskinan yang ditargetkan dalam RPJMN 2015-2019 diproyeksi akan menurun ke kisaran 7-8% pada akhir tahun 2019. Namun secara umum, pada periode 2005-Maret 2019, tingkat kemiskinan di Indonesia mengalami penurunan, baik dari sisi jumlah maupun persentase, kecuali pada Maret 2006, September 2013, dan Maret 2015. Kenaikan jumlah dan persentase penduduk miskin pada periode tersebut dipicu oleh kenaikan harga barang kebutuhan pokok sebagai akibat dari kenaikan harga bahan bakar minyak.

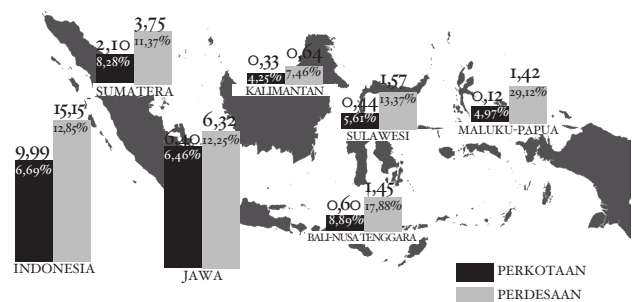
Jumlah penduduk miskin di Indonesia pada Maret 2019 mencapai 25,14 juta orang. Dibandingkan September 2018, jumlah penduduk miskin menurun 529,9 ribu orang. Sementara jika dibandingkan dengan Maret 2018, jumlah penduduk miskin menurun sebanyak 805,1 ribu orang. Persentase penduduk miskin pada Maret 2019 tercatat sebesar 9,41%, menurun 0,25% terhadap September 2018 dan 0,41% terhadap Maret 2018. Berdasarkan daerah tempat tinggal, pada periode September 2018-Maret 2019, jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan turun sebanyak 136,5 ribu orang, sedangkan di daerah perdesaan turun sebanyak 393,4 ribu orang. Persentase kemiskinan di perkotaan turun dari 6,89% menjadi 6,69%. Sementara itu, di perdesaan turun dari 13,10% menjadi 12,85% (Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2019 No. 56/07/Th. XXII, 15 Juli 2019).

Berkaitan dengan tingkat ketimpangan, semula pemerintah memperkirakan gini ratio data mencapai 0,36 pada akhir tahun ini. Namun, per Maret 2019 baru mencapai 0,382 (cnnindonesia.com). Garis Kemiskinan pada Maret 2019 tercatat sebesar Rp425.250,-/kapita/bulan dengan komposisi Garis Kemiskinan Makanan sebesar Rp313.232,- (73,66%) dan Garis Kemiskinan Bukan Makanan sebesar Rp112.018,- (26,34 persen). Pada Maret 2019, secara rata-rata rumah tangga miskin di Indonesia memiliki 4,68 orang anggota rumah tangga. Dengan demikian, besarnya Garis Kemiskinan per rumah tangga miskin secara rata-rata adalah sebesar Rp1.990.170,-/rumah tangga miskin/bulan (Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2019 No. 56/07/Th. XXII, 15 Juli 2019).



Gambar 1. Profil Kemiskinan per Maret 2019

sumber: BPS, 2019



Gambar 2. Jumlah (Juta Orang) dan Persentase Penduduk Miskin Menurut Pulau

sumber: BPS, 2019

Meskipun Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang ditargetkan mencapai 76,3 pada tahun 2019 tidak tercapai, karena IPM baru mencapai angka 71,3 pada akhir 2018. Di tengah kritik pembangunan infrastruktur fisik yang masif, Pemerintahan Presiden Joko Widodo juga tetap memperhatikan aspek pembangunan manusia. Hal terbukti dengan meningkatnya angka IPM Indonesia yang terus membaik. Pemerintah meyakini bahwa pembangunan infrastruktur dan sumber daya manusia merupakan kunci untuk membawa kemajuan Indonesia, bukan sebuah pilihan yang saling berkaitan satu sama lain. Menurut Presiden Jokowi, pembangunan infrastruktur saat ini pada dasarnya adalah jembatan untuk membangun peradaban baru. Hal itu berkaitan dengan peningkatan kualitas hidup manusia Indonesia di masa depan. Dengan infrastruktur dasar yang semakin baik, maka dampaknya akan meningkatkan taraf hidup manusia Indonesia. Kualitas hidup akan semakin membaik. Peningkatan IPM sejak tahun 2014 membuktikan hal itu, dalam empat tahun terakhir ini tampak bahwa kualitas kehidupan manusia Indonesia terus membaik. IPM Indonesia pada tahun 2014 baru mencapai angka 68,90, meningkat menjadi 70,8 pada tahun 2017, dan semakin baik menjadi 71,3 pada tahun 2018.

Pemenuhan Kesejahteraan Masyarakat

Pembangunan sosial perlu dilaksanakan secara sinergis dan berkesinambungan, dengan prinsip dasar mewujudkan keadilan sosial. Prinsip ini mengandung makna bahwa kemanusiaan sebuah masyarakat dapat diukur dari perhatiannya kepada anggota masyarakatnya yang paling miskin, paling lemah, dan paling menderita. Dalam kaitan ini, terdapat tiga hal yang perlu mendapatkan perhatian, yaitu: (1) kesetiakawanan sosial; (2) kesenjangan sosial, ketimpangan sosial; dan (3) kemiskinan berkaitan dengan struktur-struktur ketergantungan. Dalam kaitan ini, implikasinya adalah perlunya jaminan tentang: (1) Persamaan dalam menikmati hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Negara dapat melakukan batasan-batasan terhadap pelaksanaan hak ini melalui pengaturan dalam undang-undang sejauh tidak bertentangan dengan hakikatnya dan semata-mata demi tujuan memajukan kesejahteraan umum dalam masyarakat demokratis; (2) Mengakui hak untuk bekerja, mendapatkan nafkah yang layak dari pekerjaan itu yang melakukan pekerjaan yang secara bebas dipilih, melakukan perlindungan terhadapnya; (3) Negara menyelenggarakan dan menjamin hak setiap orang atas jaminan sosial, termasuk asuransi sosial; dan (4) Memberikan

jaminan kepada setiap orang atas standar penghidupan yang layak, bebas dari kelaparan, dan menikmati standar hidup yang memadai yang dapat dicapai untuk kesehatan jasmani dan rohani.

Jaminan terhadap pelaksanaan prinsip dasar tersebut perlu dioperasionalkan dalam kebijakan pembangunan yang memberikan jaminan terhadap: (a) pemenuhan hak atas pekerjaan; (b) pemenuhan hak atas pangan; (c) pemenuhan hak atas kesehatan; dan (d) pemenuhan hak atas pendidikan. Arti penting pemenuhan hak-hak tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

Pemenuhan hak atas pekerjaan, merupakan hak dasar manusia yang keberadaannya tidak terpisahkan dari kehidupan manusia. Tanpa memiliki pekerjaan, seseorang mustahil dapat memenuhi kebutuhan dasarnya, apalagi untuk memenuhi kebutuhan hidup lainnya. Oleh karena itu, maka jaminan akan terpenuhinya hak-hak tersebut menjadi kewajiban yang harus diwujudkan oleh negara. Fungsi penting pekerjaan bagi kehidupan seseorang, dapat dibagi atas dua bagian, yaitu: *pertama*, fungsi untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemandirian, baik untuk dirinya sendiri maupun keluarganya. Fungsi ini terkait dengan tingkat upah yang diterima oleh seorang pekerja. Itu berarti, terpenuhinya hak atas pekerjaan seseorang secara tidak langsung memberi jaminan kesejahteraan kehidupan bagi orang yang bersangkutan. *Kedua*, fungsi status, yaitu seseorang yang memiliki pekerjaan akan mempunyai status sosial yang lebih tinggi bila dibandingkan dengan seseorang yang tidak atau belum memiliki pekerjaan. Orang menganggap pekerjaan begitu penting sehingga untuk mendapatkannya orang rela berbuat apa saja.

Pemenuhan hak atas pangan dapat ditafsirkan sebagai *right not to be hungry*, yaitu hak bagi setiap orang atau sekelompok orang dalam suatu masyarakat, wilayah atau suatu negara untuk mendapatkan kecukupan makanan yang dibutuhkan bagi keperluan menjalankan aktivitas hidupnya seperti bekerja dalam batas-batas yang masih memenuhi ukuran kesehatan. Kondisi di mana hak atas pangan tidak terpenuhi dalam wilayah tersebut tidak tersedia jumlah makanan yang dapat mencukupi kebutuhan seluruh masyarakat setempat. Hal ini disebabkan karena ketersediaan pangan tidak mencerminkan adanya kepastian bahwa setiap individu dalam masyarakat memiliki kemampuan atau kontrol terhadap pangan untuk kepentingannya. Oleh karena itu di samping ketersediaan pangan, faktor kepemilikan atau *entitlement* juga merupakan kunci bagi seseorang atau sekelompok orang dalam memiliki akses terhadap pangan.

Pemenuhan hak atas kesehatan, memberikan jaminan kesehatan fisik, mental, dan sosial seseorang. Masyarakat dikatakan sehat bukan hanya tidak ada penyakit atau kelemahan pada dirinya, tetapi dikatakan sehat apabila terjalin hubungan yang sehat antara seseorang dengan lingkungan fisik dan lingkungan sosialnya. Pada tataran ini kesehatan mempunyai makna atau arti penting sebagai salah satu hak dasar manusia. Tanpa kesehatan seseorang akan kesulitan untuk mencapai kualitas hidup yang dicita-citakan.

Di lain pihak, adanya jaminan hak atas kesehatan tersebut juga melekat kebebasan untuk memilih dan memutuskan sendiri kualitas hidup yang diinginkan. Dalam pandangan ini kesehatan mempunyai makna dan bernilai ekonomi. Artinya, apabila seseorang dalam kondisi sakit, maka kesempatan untuk melakukan aktivitas produktif menjadi terhambat, yang pada akhirnya kesempatan meningkatkan kesejahteraan juga terganggu. Masyarakat menghadapi masalah dalam hal kesehatan, yaitu tidak meratanya akses masyarakat pada pelayanan kesehatan untuk mengatasi faktor kesakitan. Ini terjadi selain karena faktor ketidakmampuan masyarakat miskin untuk mengakses pelayanan tersebut, juga disebabkan karena faktor pelayanan kesehatan yang sudah menjadi komoditas ekonomi sehingga lebih mengedepankan prinsip *those who use them most, pay the highest total price*. Kondisi ini semakin menjauhkan akses si miskin terhadap pelayanan kesehatan.

Ketidakmampuan masyarakat miskin terhadap pelayanan kesehatan lebih merupakan masalah yang diciptakan, baik oleh negara atau pemilik kapital, dalam bentuk pengelolaan pelayanan kesehatan yang memang didesain diskriminatif, yang hanya menguntungkan kelompok kaya dan merugikan kelompok miskin. Dalam kaitan ini, kelembagaan merupakan faktor penyebab mengapa akses masyarakat miskin terhadap pelayanan kesehatan menjadi rendah walaupun dapat dikatakan tidak ada. Oleh karena itu, implikasi kebijakan yang dibutuhkan agar terjadi pemerataan akses terhadap pelayanan kesehatan adalah perlunya pemikiran redistribusi sumber-sumber ekonomi dan adanya sistem pengelolaan yang lebih adil. Dalam konteks ini, redistribusi tersebut tidak hanya ditujukan pada kelompok yang tidak mampu saja, tetapi juga dilakukan pada lembaga-lembaga yang terkait dengan pelayanan kesehatan. Tujuannya agar pusat-pusat pelayanan kesehatan yang berada di lingkungan kelompok miskin dapat memberikan pelayanan yang tidak diskriminatif.

Demikian pula dengan pendidikan yang berkualitas hendaknya diarahkan pada perkembangan sepenuhnya atas kepribadian dan martabat manusia. Pendidikan akan memperkuat penghormatan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan yang hakiki, yang memungkinkan setiap orang untuk berpartisipasi efektif dalam masyarakat yang bebas, yang akan mampu meningkatkan pengertian, toleransi, dan persahabatan di antara warga negara.

Pendidikan dasar harus diwajibkan dan tersedia bebas untuk semua orang karena merupakan hak dasar manusia yang keberadaannya tidak terpisahkan dari kehidupan manusia. Setiap orang (semua lapisan masyarakat) berhak mendapatkan paling tidak pendidikan dasar yang akan membantu mereka keluar dari ketidakmampuan membaca dan menulis. Jika dimungkinkan, pendidikan (bukan pengajaran) dimulai dengan sistem pendidikan tentang kebahasaan: didukung oleh beragam pendidikan non-formal yang tidak harus dilakukan di kelas, dan terus diupayakan untuk mencapai tingkat pembelajaran yang lebih tinggi. Dengan modal inilah diharapkan masing-masing individu mampu mengembangkan dirinya.

Pendidikan dasar ini diharapkan dapat membantu pembentukan motivasi untuk pembelajaran seumur hidup. Setiap orang akan dengan sadar berusaha memperbaiki kualitas pendidikan. Jika hal ini terjadi, setiap orang akan selain memperoleh pengetahuan yang bermanfaat, mereka juga akan memiliki kemampuan berpikir, keterampilan, dan nilai etika dan sosial yang dibutuhkan untuk mengembangkan kemampuan semaksimal mungkin guna terpenuhinya hak-hak yang lain.

Pendidikan lanjutan dalam bentuk-bentuk yang berbeda, termasuk pendidikan menengah teknis dan kejuruan harus tersedia secara umum dan mudah didapat untuk semua orang dan sarana yang sesuai, dapat diikuti semua orang dan sarana yang sesuai, dan khususnya dengan pengenalan yang lebih maju tentang pendidikan yang bebas. Pengembangan kebijakan pendidikan dengan tidak melepaskan diri dari dunia usaha akan lebih mengangkat pendidikan kejuruan. Pendidikan kejuruan merupakan unsur penting dalam penciptaan lapangan pekerjaan dan pemecahan akan masalah pengangguran. Teknologi yang terus berkembang akan meninggalkan mereka yang tidak dapat menyesuaikan diri dengan cepat. Oleh karena itu, pengembangan pendidikan tidak dapat melepaskan diri dari perkembangan teknologi.

Agenda Pembangunan Kesejahteraan Sosial

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, tercantum cita-cita dan tujuan nasional Indonesia. Para pendiri bangsa bertekad untuk mendirikan suatu negara yang “merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur,” dengan “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.” Sesungguhnya, esensi dari program lima tahun mendatang adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, penguatan demokrasi, dan penegakan keadilan. Keadilan yang lebih baik itu ditandai dengan penghormatan terhadap praktik kehidupan yang nondiskriminatif, persamaan kesempatan, dan tetap memelihara kesetiakawanan sosial dan perlindungan bagi yang lemah.

Sebagai salah satu lembaga negara, DPR RI sesuai dengan tugas konstitusionalnya perlu memastikan bahwa Indonesia akan menjadi negara yang maju, bermartabat dan sejahtera, yang dicapai melalui tiga kata kunci penting, yaitu kemandirian, daya saing, dan SDM yang unggul. Solusinya ada pada inovasi, termasuk dan terutama inovasi teknologi yang harus dilakukan secara fundamental dan terus menerus. Hanya bangsa yang inovatif, adaptif, dan produktif lah yang akan mampu menjaga kelangsungan hidupnya dan berjaya di muka bumi ini. Di sini menonjol peran penelitian, pengembangan, dan aplikasi teknologi serta budaya unggul dan kewirausahaan.

DPR RI perlu mendorong pemerintah dan masyarakat untuk menjaga dan memperkuat kemandirian, karena kemandirian adalah dasar dari kekuatan, ketahanan, dan kemampuan untuk terus maju sebagai bangsa. Indonesia akan menjadi bangsa yang tidak didikte, baik secara politik, ekonomi, maupun militer oleh negara manapun. Demikian halnya dengan daya saing tinggi yang perlu dimiliki masyarakat dan pemerintah, mengingat dalam era digital yang sarat dengan persaingan dan tantangan saat ini, bangsa yang menang dan unggul adalah bangsa yang produktif dan inovatif, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, cerdas mengambil peluang, serta berani menghadapi perubahan. Di samping itu, masyarakat dan pemerintah harus mampu membangun dan memiliki peradaban bangsa yang unggul dan mulia sehingga perlu terus mempertahankan nilai, jati diri, dan karakter bangsa yang luhur dan terhormat, meningkatkan semangat dan etos kerja sebagai bangsa yang kuat dan gigih,

dan membangun peradaban yang menghadirkan persaudaraan dan kerukunan bangsa, serta memelihara kelestarian alam.

Membangun budaya unggul (*culture of excellence*) dan peradaban yang mulia merupakan suatu keniscayaan bagi bangsa Indonesia dengan mengembangkan karakter, semangat, dan keuletan bangsa. Sasaran utama yang dituju adalah: (1) persatuan dan harmoni sosial yang semakin kokoh; (2) stabilitas nasional yang semakin mantap; (3) menjaga hukum dan ketertiban (*law and order*); (4) menjaga dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi; (5) meningkatkan kesejahteraan rakyat; (6) meningkatkan pembangunan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemberantasan korupsi; (7) perlindungan lingkungan hidup, mewujudkan pembangunan yang maju, berkeadilan, dan berketahanan namun juga berwawasan lingkungan; dan (8) pembangunan daerah di seluruh wilayah tanah air harus berjalan makin intensif.

Agenda lain yang perlu dilakukan DPR RI adalah memastikan bahwa pembangunan ekonomi yang dilaksanakan pemerintah ke depan merupakan paduan antara pendekatan sumber daya (*resources*), pengetahuan (*knowledge*), dan budaya (*culture*). Pertumbuhan ekonomi yang dipilih haruslah pertumbuhan disertai pemerataan, agar benar-benar membawa rasa adil dengan menempatkan peningkatan kesejahteraan rakyat sebagai prioritas utama, yang berlandaskan keunggulan daya saing, pengelolaan sumber daya alam, dan peningkatan sumber daya manusia. Ekonomi Indonesia harus tumbuh semakin tinggi, namun pertumbuhan ekonomi yang diciptakan adalah pertumbuhan yang inklusif, pertumbuhan yang berkeadilan, dan pertumbuhan disertai pemerataan. Dalam perspektif kesejahteraan sosial, perlu dipastikan bahwa kebijakan pembangunan ekonomi lima tahun ke depan dapat: (1) Mencegah terjadinya gelombang PHK seraya terus menurunkan angka pengangguran; (2) Menjaga stabilitas harga, terutama bahan pokok yang dibutuhkan oleh masyarakat; (3) Menjaga dan meningkatkan daya beli masyarakat, dalam bentuk penurunan tarif pajak penghasilan orang pribadi (OP), peningkatan batas penghasilan tidak kena pajak (PTKP), penurunan harga BBM, dan pemberian BLT pada saat terjadi tekanan yang sangat berat terhadap kelompok keluarga miskin; (4) Memberikan perlindungan pada masyarakat miskin atau hampir miskin (*near poor*), karena salah satu fungsi negara adalah memberikan perlindungan dan menyediakan jaring pengaman sosial (*social safety net*) kepada masyarakat lapisan bawah.

Upaya mengangkat derajat kesejahteraan masyarakat tersebut dapat dipandang sebagai bagian dari investasi sosial yang ditujukan untuk meningkatkan dan mengembangkan kualitas SDM Bangsa Indonesia sehingga mampu menjalankan tugas-tugas kehidupannya secara mandiri sesuai dengan nilai-nilai yang layak bagi kemanusiaan. Dalam hal ini, implementasi strategi pembangunan sosial merupakan salah satu solusi untuk mengatasi kesenjangan sosial ekonomi serta berbagai kecenderungan primordialisme dan eksklusivisme yang mengancam tatanan hidup bangsa Indonesia. Jika hal ini diabaikan, maka akan mengarah pada terjadinya friksi dan konflik horizontal sehingga pada gilirannya dapat menimbulkan disintegrasi sosial yang menurunkan harkat dan martabat bangsa.

Oleh karena itu, investasi pada SDM merupakan persiapan penting untuk masa depan Indonesia sehingga perlu terus meningkatkan program pendidikan dan kesehatan untuk meningkatkan IPM Indonesia. DPR RI perlu memastikan bahwa Pemerintah memiliki kebijakan yang mendorong masyarakat Indonesia dapat tumbuh dengan baik dan terbebas dari stunting atau kekerdilan dengan memaksimalkan upaya asupan gizi yang cukup dan pola hidup yang sehat. DPR RI juga perlu memastikan bahwa pemerintah akan terus berusaha agar anak-anak Indonesia dapat bersekolah tanpa terkendala biaya, termasuk di dalamnya peningkatan kualitas pendidikan dasar dan menengah yang merata di seluruh Indonesia. Kebijakan peningkatan kompetensi guru berkelanjutan melalui sertifikasi dan menempatkan guru di garis depan wilayah terluar dan terpencil di Indonesia. Jumlah guru garis depan menjadi relevan. Dalam kaitan ini, DPR RI perlu melakukan amandemen atau mengganti Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.

Revisi terhadap undang-undang tentang guru dan dosen ini perlu dilakukan linier dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional untuk merespons tuntutan perubahan global dalam kehidupan sosial-budaya, ekonomi, dan politik, serta perkembangan sains dan teknologi sehingga sistem pendidikan nasional perlu diperbarui secara berkesinambungan. Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 31 UUD-NRI 1945 pelaksanaan paradigma pendidikan nasional perlu diatur dengan undang-undang sebagai kebijakan nasional tentang pendidikan yang menekankan pada pembentukan

dan peningkatan akhlak mulia berdasarkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa; penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan sebagai pranata sosial.

Penutup

DPR RI sebagai lembaga perwakilan rakyat perlu meningkatkan kapasitas dan kapabilitasnya dalam ikut menentukan strategi pembangunan yang dapat memberikan jaminan untuk membantu kelompok miskin menanggulangi kemiskinan mereka. DPR perlu mengawasi pemerintah secara langsung dan mengarahkannya agar kebijakannya tertuju pada sektor-sektor yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan pendidikan, misalnya, dapat diarahkan untuk membantu anak-anak miskin mendapatkan pendidikan yang memadai. Begitu pula di bidang kesehatan, dapat dilakukan dengan memperkuat kualitas SDM kelompok miskin yang akan membantu mereka melepaskan diri dari belitan kemiskinan yang tidak berujung pangkal.

Peningkatan pemenuhan kebutuhan rakyat, sesuai prinsip demokrasi adalah melalui perluasan aksesibilitas. Perluasan aksesibilitas ini memerlukan peran negara sesuai dengan prinsip negara kesejahteraan. Negara kesejahteraan didefinisikan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada negara untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya. Salah satunya adalah dengan pemberian jaminan sosial yang dilaksanakan secara melembaga dan luas yang kontribusi berbagai skema jaminan sosial masyarakat.

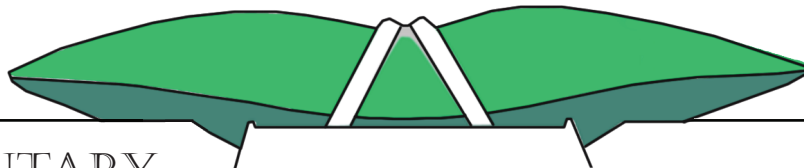
Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Sali Susiana, S.Sos., M.Si. atas ulasannya terhadap naskah ini.

Pustaka Acuan

- Azam, J-P., and others. (1989). *The Impact of Macroeconomic Policies on the Rural Poor*. UNDP Policy Discussion Paper. New York: UNDP.
- Fatimah, Dati (dkk). (2001). *Nestapa Pembangunan Sosial: Studi atas Dampak Beban Utang terhadap Pembangunan Pendidikan dan Kesehatan*. Yogyakarta: Yayasan Litera.
- Horton, Paul B. & Hunt, Chester. L. (1984). *Sosiologi*, Jilid II edisi keenam. Jakarta: Erlangga.

- Korten, David C. (1983) *People Centered Development: Reflection on Development Theory and Method*. Manila (paper).
- Robb, Caroline M. (2002). *Can the Poor Influence Policy?* Washington D.C: World Bank.
- Sinduhunata. (2006). *Segelas Beras untuk Berdua*. Jakarta: Kompas.
- Suharo, Edi. (2005). *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Alfabeta.
- Todaro, MP. (1989). *Economic Development in the Third World* (4th ed.). Longman Group Limited.
- Era Pemerintahan Jokowi Indeks Pembangunan Manusia Terus Meningkatkan? Diakses dari <https://www.kompasiana.com/daniwijaya/5b8911b312ae94582853abd2/era-pemerintahan-jokowi-indeks-pembangunan-manusia-indonesia-terus-meningkat?page=all>, pada 27 November 2019.
- Bappenas Ungkap Empat Kegagalan Kerja Jokowi Jilid I. Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20191004121730-532-436706/bappenas-ungkap-empat-kegagalan-kerja-jokowi-jilid-i>, pada 27 November 2019.
- Infografis Kegagalan Pencapaian Target Ekonomi Jokowi. Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20191017202041-535-440520/infografis-kegagalan-pencapaian-target-ekonomi-jokowi>, pada 27 November 2019.



Agenda DPR RI Tahun 2019–2024: *Carry-over* RUU dan *Omnibus Law*

Monika Suhayati* dan Shanti Dwi Kartika**

*Peneliti Madya
Hukum Perdata
monika.suhayati@dpr.go.id

**Peneliti Madya
Hukum Konstitusi
shanti.kartika@dpr.go.id

Keywords

carry-over,
omnibus law,
employment creation,
empowering MSMEs

Daftar Isi

Pendahuluan	138
<i>Carry-over</i> Legislasi	138
<i>Omnibus Law</i> UU Cipta Lapangan Kerja dan UU Pemberdayaan UMKM	141
Penutup	143
Pustaka Acuan	144

Kata Kunci

carry-over,
omnibus law,
cipta lapangan kerja,
pemberdayaan UMKM

Abstract

The Indonesian Parliament 2019-2024 has some legislation agendas namely the carry-over for the bill and the omnibus law of the Employment Creation Act and the Empowerment MSMEs Act. Therefore, this paper examines the arrangement of the legislation carry-over and politics of law of the omnibus law of these laws. Carry-over is applied in this period based on Article 71A The Act Number 15 of 2019, for the sustainable of the laws making. The bill in the Indonesian Parliament Prolegnas of the previous period which has discussed the inventory list of issues can be carried out to the Indonesian Parliament for this period, by approving and set the bills that have fulfilled the requirement in the arrangement of the Prolegnas 2020-2024 and the annual priority bills. The mechanism of carrying over needs to be regulated further so that the Regulation of the Indonesian Parliament Number 2 of 2016 concerning the Procedure for the Forming of the National Legislation Program needed to be revised. Carry-over legislation needs to apply the concept of the omnibus law so that there is harmony with the political will to simplify the regulation and deregulation. The politics of law of the omnibus law in the Act of Employment Creation and the Act of Empowering MSMEs started when the President expressed the political will to enact both laws which functioned as an omnibus law by forming a law for simplification and deregulation the laws and regulations related to the right of work and development MSMEs. This political will needs to be followed up with political of law in the Indonesian Parliament starting from the planning of the National Legislation Program to the establishment of the act. The omnibus law can be applied to other bills.

Abstrak

DPR RI 2019-2024 mempunyai agenda legislasi *carry-over* RUU serta *omnibus law* UU Cipta Lapangan Kerja dan UU Pemberdayaan UMKM. Untuk itu, tulisan ini mengkaji pengaturan *carry-over* dalam Prolegnas dan arah politik hukum *omnibus law* kedua UU tersebut. *Carry-over* diberlakukan pada periode ini berdasarkan Pasal 71A UU No. 15 Tahun 2019 demi keberlanjutan pembentukan UU. RUU dalam Prolegnas DPR RI periode sebelumnya yang telah membahas DIM dapat dilakukan *carry-over* pada DPR RI periode ini, apabila memenuhi persyaratan dan ditetapkan sebagai RUU dalam Prolegnas 2020-2024 dan RUU Prioritas Tahunan. Mekanisme *carry-over* perlu diatur lebih lanjut, sehingga harus dilakukan perubahan Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional. *Carry-over* juga perlu menerapkan *omnibus law* agar terjadi keselarasan dengan keinginan politik untuk penyederhanaan regulasi dan deregulasi. Politik hukum *omnibus law* UU Cipta Lapangan Kerja dan UU Pemberdayaan UMKM dimulai sejak Presiden menyatakan keinginan politik untuk membentuk kedua UU tersebut yang berfungsi sebagai *omnibus law* dengan membentuk satu UU untuk penyederhanaan dan deregulasi peraturan perundang-undangan terkait hak atas pekerjaan dan pengembangan UMKM. Ini perlu ditindaklanjuti dengan politik hukum di DPR RI, mulai dari tahap perencanaan dalam Prolegnas hingga terbentuknya UU. *Omnibus law* dapat diterapkan untuk RUU lainnya.

Pendahuluan

DPR RI Periode Tahun 2019-2024 mempunyai setidaknya dua agenda legislasi terkait *carry-over* Rancangan Undang-Undang (RUU) Prioritas DPR RI Tahun 2014-2019 dan *political will* Pemerintah untuk menerapkan *omnibus law* RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Pemberdayaan Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) yang dinyatakan oleh Presiden RI pada Sidang Paripurna MPR RI pada 20 Oktober 2019.

Agenda pertama berhubungan dengan sejumlah RUU Prioritas yang sudah dalam tahap Pembicaraan Tingkat I namun belum dapat diselesaikan oleh DPR RI Periode Tahun 2014-2019. Oleh karena itu, sejumlah RUU tersebut yang telah memenuhi persyaratan akan diagendakan untuk dapat dibahas pada masa keanggotaan DPR RI periode 2019-2024 berdasarkan *carry-over* sebagaimana diatur dalam Pasal 71A UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) (Bambang Soesatyo, DPR RI (1), 2019: 8).

Agenda kedua berkaitan dengan *political will* Pemerintah untuk menerbitkan *omnibus law* guna menyederhanakan dan menderegulasi dua undang-undang (UU) yang sekaligus akan merevisi beberapa UU yang menghambat penciptaan lapangan kerja dan pengembangan UMKM (Presiden RI, 2019: 7). Dalam kaitan ini, DPR RI akan sejalan dengan pemerintah yang menginginkan *omnibus law* sebagai UU yang diprioritaskan untuk cepat tuntas. Penyelesaian *omnibus law* dibutuhkan untuk memberi kepastian kepada proses investasi di dalam negeri. Penyederhanaan peraturan perundang-undangan agar bisa disatukan atau digabung dengan peraturan lain menjadi salah satu tantangan pembentukan *omnibus law*. Tantangan lainnya, yaitu menyisir satu ketentuan dengan ketentuan lain yang terdapat pada UU ataupun aturan perundang-undangan lain untuk melihat keterkaitan satu sama lain dan kemungkinan dilakukan penyederhanaan maupun penggabungan (M Iqbal Al Machmudi, 2019).

Kedua agenda tersebut menunjukkan konsep *carry-over* dan *omnibus law* merupakan terobosan hukum untuk reformasi hukum di Indonesia. Atas dasar itu, kajian ini menganalisa dua agenda besar DPR RI periode 2019-2024 yang berhubungan dengan *carry-over* dan *omnibus law*. Adapun permasalahan hukum yang dikaji, yaitu bagaimana pengaturan *carry-over* legislasi dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan bagaimana arah politik hukum *omnibus law* RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Pemberdayaan UMKM.

Carry-over Legislasi

Legislasi di Indonesia telah mengalami perubahan dengan mengadopsi sistem keberlanjutan (*carry-over*) untuk RUU sejak ditetapkannya UU No. 15 Tahun 2019. *Legal policy* ini berangkat dari adanya keinginan politik (*political will*) untuk menyempurnakan sistem perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan dengan memasukkan *carry-over* dalam prolegnas jangka menengah (5 tahun) sebagai materi muatan dari perubahan UU No. 12 Tahun 2011 (Baleg DPR RI (1), 2019: 2).

Setiap RUU yang tidak selesai pembahasannya pada masa periode keanggotaan DPR RI saat ini dapat dilanjutkan pembahasannya pada keanggotaan DPR RI periode berikutnya (*carry-over*) (Rofiq Hidayat, 2019). Ini dimungkinkan karena ada perubahan dalam UU PPP, yang menyatakan dalam hal pembahasan RUU telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) pada periode masa keanggotaan DPR RI saat itu, hasil pembahasan RUU tersebut disampaikan kepada DPR RI periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR RI, Presiden, dan/atau DPD RI, RUU tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan (Pasal 71A UU PPP). Pengaturan ini untuk memastikan keberlanjutan dalam pembentukan UU (Penjelasan Pasal 71A UU PPP).

Sebelum berlakunya Pasal 71A UU PPP, penyusunan dan pembahasan RUU berlaku Pasal 20 ayat (3) UU PPP secara *mutatis mutandis*, yang menyatakan penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR RI sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Adanya ketentuan ini menyebabkan RUU dalam Prolegnas hanya berlaku untuk kurun waktu yang telah ditetapkan yaitu 5 (lima) tahun (DPR RI (2), 2019: 38). Wakil Ketua Badan Legislasi DPR RI Periode 2014-2019, Totok Daryanto, menyatakan dalam UU PPP sebelum perubahan ada pembatasan fungsi legislasi hanya pada periode DPR RI saat itu sehingga DPR RI periode berikutnya membahas Prolegnas yang baru. Revisi UU PPP memungkinkan DPR RI periode berikutnya melanjutkan program legislasi DPR RI periode 2014-2019 yang belum selesai (Nur Azizah Rizki Astuti, 2019).

Dasar hukum *carry-over* RUU dari Prolegnas DPR RI periode sebelumnya ke Prolegnas periode DPR RI berikutnya diperlukan mengingat Indonesia merupakan negara hukum yang mewarisi

tradisi hukum tertulis yang dikembangkan dalam tradisi *civil law system* (BPHN, 2017: 12). *Civil law system* memiliki sumber hukum yang berasal dari kodifikasi hukum tertulis (*written code*). Ada 3 (tiga) sumber hukum pada negara bersistem hukum *civil law*, yaitu UU (*statute*), peraturan turunan (*regulation*), dan kebiasaan yang tidak bertentangan dengan hukum (*custom*) (John Henry Merryman, 1985: 23 dalam Choky R. Ramadhan, 2018: 214).

Sistem keberlanjutan (*carry-over*) pernah diterapkan terbatas pada penetapan Prolegnas RUU Prioritas tahunan dalam suatu periode DPR RI tahun 2001-2004 dan tahun 2005-2009. Pada tahun 2002, penentuan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan (1) keterkaitan substansi RUU dengan ketentuan-ketentuan lainnya yang sudah dibentuk lebih dulu; (2) substansi RUU yang mendukung pemulihan ekonomi; (3) substansi RUU mendukung proses demokratisasi; (4) substansi RUU yang tercantum dalam Propenas dan *carry-over* program tahun 2001; dan (5) substansi RUU yang berasal dari zaman Hindia Belanda (BPHN, 2008: 24). *Carry-over* juga diterapkan pada Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2005-2009. Pemerintah dan DPR RI sepakat mengenai konsep RUU luncuran dengan sistem keberlanjutan (*carry-over*), yang pada perkembangannya menjadi bagian kesepakatan penentuan Daftar RUU Prioritas setiap tahunnya dan sejak 2007 daftar luncuran dibuat secara terpisah dalam bentuk lampiran (BPHN, 2008: 65). Pada saat itu, *carry-over* dipakai untuk RUU dalam daftar prolegnas jangka menengah dan prolegnas prioritas tahunan, namun tidak sempat dibahas dan belum berhasil ditetapkan sebagai UU, akan dimasukkan sebagai prolegnas prioritas tahun berikutnya dengan skala prioritas utama.

Ini berbeda dengan *carry-over* yang dimaksud Pasal 71A UU PPP karena *carry-over* berlaku bagi RUU yang sudah dalam tahap pembahasan dan ada pembatasan *carry-over* RUU ke dalam prolegnas jangka menengah dan prolegnas prioritas tahunan. *Carry-over* hanya dapat dilakukan jika telah memasuki pembahasan DIM, RUU dimaksud disampaikan kepada DPR RI periode berikutnya, dan harus ada kesepakatan antara DPR RI, DPD RI, dan Presiden. *Carry-over* diperlukan agar *pertama*, setiap RUU yang sudah melalui tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan oleh para pembentuk UU namun belum selesai dibahas, dapat diselesaikan oleh para pembentuk UU pada periode berikutnya; *kedua*, sistem perencanaan

legislasi nasional berkelanjutan sesuai dengan sistem perencanaan pembangunan nasional; dan *ketiga*, akuntabilitas kinerja DPR RI di bidang legislasi dapat terus ditingkatkan (Baleg DPR RI (1), 2019: 2). Mengacu pada ketiga persyaratan dalam Pasal 71A UU PPP, RUU yang dapat disampaikan kepada DPR RI Periode 2019-2024, antara lain, sebagaimana dalam Tabel 1 (Baleg DPR RI (2), 2019).

RUU yang disampaikan kepada DPR RI Periode 2019-2024 perlu dimasukkan dalam Prolegnas DPR RI Periode 2019-2024. Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan UU yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis (Pasal 1 angka 9 UU PPP). Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan UU dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional (Pasal 17 UU PPP). Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR RI, DPD RI, 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 RI sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun [Pasal 20 ayat (1), (2), dan (3) UU PPP].

Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah maupun di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (Pasal 21 ayat (1) dan (2) UU PPP). Oleh karena itu, Badan Legislasi DPR sebagai alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi sebagaimana dimaksud pada ketentuan tersebut perlu memastikan bahwa RUU yang disampaikan DPR Periode 2014-2019 kepada DPR Periode 2019-2024 dimasukkan dalam Prolegnas DPR RI Periode 2019-2024 untuk memastikan keberlanjutan dan penghematan anggaran dalam pembentukan UU. Penerapan *carry-over* dalam proses legislasi perlu mendapatkan landasan hukum yang kuat dalam tataran teknis implementatif untuk mengatur mengenai mekanisme dan prosedur *carry-over*. Oleh karena itu, perlu dilakukan perubahan atas Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib sebagaimana terakhir telah diubah dengan Peraturan DPR No. 2 Tahun 2018 dan Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional (Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2016) untuk menyesuaikan dengan perubahan UU PPP dan mengatur lebih lanjut materi muatannya, termasuk yang berkaitan dengan *carry-over*.

Tabel 1. Daftar RUU yang dapat disampaikan kepada DPR RI Periode 2019-2024 sebagai *Carry-Over*

No	Judul RUU	NA dan RUU disiapkan oleh	Tahapan
1.	RUU tentang Keamanan dan Ketahanan Siber	DPR/ Pemerintah	Pembahasan Tingkat I oleh Pansus
2.	RUU tentang Wawasan Nusantara	DPD	Pembahasan Tingkat I oleh Pansus
3.	RUU tentang Pertanahan	DPR	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi II
4.	RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	Pemerintah	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi III
5.	RUU tentang Desain Industri	Pemerintah	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi IV
6.	RUU tentang Jabatan Hakim	DPR	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi III
7.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 1995 tentang Masyarakat	Pemerintah	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi III
8.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya	DPR/ Pemerintah	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi IV
9.	RUU tentang Pengembangan Pembangunan Daerah Kepulauan	DPR	Pembahasan Tingkat I oleh Pansus
10.	RUU tentang Pertembakauan	DPR	Pembahasan Tingkat I oleh Pansus
11.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat	DPR	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi VI
12.	RUU tentang Larangan Minuman Beralkohol	DPR	Pembahasan Tingkat I oleh Pansus
13.	RUU tentang Kewirausahaan		Pembahasan Tingkat I oleh Pansus
14.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	DPR	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi VII
15.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara	DPR/ Pemerintah	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi VII
16.	RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan serta Pemanfaatan Obat Asli Indonesia	DPR	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi IX
17.	RUU tentang Perubahan Kelima atas UU No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan	Pemerintah	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi XI
18.	RUU tentang Bea Materai	Pemerintah	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi XI
19.	RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	Pemerintah	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi III
20.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan	Pemerintah	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi XI
21.	RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual	DPR	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi VIII
22.	RUU tentang Konsultan Pajak	DPR	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi XI
23.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 20 tentang Pendidikan Kedokteran	DPR	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi X
24.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana	DPR	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi VIII
25.	RUU tentang Hak atas Tanah Adat	DPD	Pembahasan Tingkat I oleh Baleg
26.	RUU tentang Perkoperasian	DPR/ Pemerintah/ DPD	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi IV

Omnibus law RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Pemberdayaan UMKM

Sasaran pembangunan jangka menengah 2020-2024, yaitu terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah serta didukung oleh SDM berkualitas dan berdaya saing, salah satunya melalui kelembagaan politik dan hukum yang mantap sebagai pilar pembangunan (Bappenas, 2019: 2). Untuk itu, diperlukan adanya politik hukum yang stabil bidang legislasi. Proses politik hukum sudah dimulai sejak ada keinginan politik (*political will*) dari Presiden untuk menerapkan *omnibus law* melalui RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Pemberdayaan UMKM. *Political will* tersebut menunjukkan Pemerintah mempunyai komitmen untuk melakukan pembenahan regulasi, sehingga tercapainya kesejahteraan umum dan meningkatnya pertumbuhan ekonomi. Namun, *omnibus law* belum menjadi suatu asas dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana diatur dalam UU PPP.

Indonesia sudah saatnya bertransformasi dengan mengadopsi konsep *omnibus law* dalam pembentukan UU sebagai sebuah loncatan revolusi hukum untuk mengganti, mencabut, dan/atau mengubah beberapa norma hukum di beberapa UU dengan satu UU (Mirza Satria Buana, dalam Andi Saputra, 2019). *Omnibus law* dikenal juga dengan *omnibus bill* dalam pembuatan regulasi, yaitu membuat satu UU baru untuk mengamendemen beberapa UU sekaligus sehingga tidak perlu mengubah, mencabut, dan/atau mengganti satu per satu peraturan perundang-undangan serta memangkas waktu dan biaya yang diperlukan. *Omnibus law* bisa diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan terpadu (*omnibus regulation*) sehingga meminimalkan benturan peraturan perundang-undangan yang terkait bidang tertentu (Firman Freaddy Busroh, 2017: 246).

Omnibus law diperlukan untuk meminimalkan permasalahan hukum karena konflik regulasi sebagai akibat terlalu banyak peraturan perundang-undangan yang tersebar dalam beberapa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga terjadi disharmoni, inkonsistensi, tumpang tindih, dan multitafsir yang berdampak pada ketidakpastian hukum. Tiga pola *omnibus law*, yaitu peninjauan terhadap UU, pengaturan materi baru dan mencabut peraturan-peraturan terkait, dan pengaturan kebijakan perekonomian (Jimmy Z. Usfunan dalam Alfath Satriya, 2017). *Omnibus law* ini merupakan simplifikasi regulasi dalam pembentukan UU secara komprehensif dengan keterjangkauan luas. Penerapan

omnibus law mempunyai implikasi *pertama*, mengatasi konflik peraturan perundang-undangan secara cepat, efektif, dan efisien; *kedua*, menyeragamkan kebijakan pemerintah, baik di pusat maupun di daerah untuk menunjang iklim investasi; *ketiga*, pengurusan izin lebih terpadu, efisien, dan efektif; *keempat*, mampu memutus mata rantai birokrasi yang berlama-lama; *kelima*, meningkatnya hubungan koordinasi antar-instansi terkait karena telah diatur dalam kebijakan *omnibus regulation* yang terpadu; dan *keenam*, adanya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pengambil kebijakan (Firman Freaddy Busroh, 2017: 247).

A. RUU Cipta Lapangan Kerja

Negara mempunyai tanggung jawab konstitusional untuk memajukan kesejahteraan umum dan memenuhi hak konstitusional setiap warga negara dan setiap orang atas pekerjaan (UUD NRI Tahun 1945). Selain itu, mewujudkan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional dan daerah merupakan tujuan pembangunan ketenagakerjaan (Pasal 4 huruf b UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan). Atas dasar itu, negara berkewajiban untuk menjamin terpenuhinya hak atas pekerjaan dengan menciptakan lapangan kerja.

Pembangunan ketenagakerjaan mencakup berbagai dimensi dengan melibatkan *stakeholders* lintas sektor, sehingga perlu ada sinergi antar-*stakeholders* secara terintegrasi untuk terciptanya lapangan kerja. RUU Cipta Lapangan Kerja menjadi fokus utama masa pemerintahan saat ini dan merupakan *omnibus law* dalam rangka penyederhanaan regulasi untuk mendorong ekonomi (Airlangga Hartarto, dalam Kumparan, 2019). Pertumbuhan ekonomi dipengaruhi oleh rendahnya tingkat produktivitas seiring dengan tidak berjalannya transformasi struktural yang disebabkan tumpang tindihnya regulasi serta rendahnya kualitas SDM dan produktivitas tenaga kerja (Bappenas, 2019: 9). Potensi disharmoni peraturan perundang-undangan dapat terjadi pada produk hukum nasional maupun produk hukum daerah, kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, dan ego-sektoral pemangku kepentingan di bidang ketenagakerjaan.

Problem regulasi ketenagakerjaan termasuk di dalamnya perizinan merupakan salah satu unsur penghambat pertumbuhan ekonomi. Keberadaan RUU Cipta Lapangan Kerja penting sebagai *omnibus law* karena kebutuhan hukum untuk menyelesaikan

permasalahan ketenagakerjaan tersebut. Adapun regulasi yang berkaitan dengan penciptaan lapangan kerja di tingkat UU, antara lain, UU No. 7 Tahun 1981 tentang Wajib Laporan Ketenagakerjaan di Perusahaan, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas.

Omnibus law juga diperlukan mengingat kondisi sosiologis masyarakat yang dipengaruhi oleh demografi Indonesia, yang berdampak pada tingkat pengangguran dan kemiskinan karena terbatasnya ketersediaan lapangan kerja. Bonus demografi dengan melimpahnya usia produktif dapat memacu pertumbuhan ekonomi ke tingkat yang lebih tinggi, sekaligus menimbulkan berlebihnya tenaga kerja dibandingkan dengan lapangan kerja yang disediakan (Bappenas, 2019: 66). Kondisi pengangguran di Indonesia mengalami peningkatan setiap tahunnya dan angka pengangguran akan terus merangkak naik sepanjang peningkatan kegiatan ekonomi hanya menciptakan lapangan kerja baru yang lebih kecil daripada tambahan angkatan kerja baru (Faisal Basri, 2016).

Oleh karena itu, diperlukan *legal policy* berupa regulasi yang komprehensif di tingkat UU untuk penataan regulasi dan kelembagaan dalam ketenagakerjaan dengan sistem *omnibus law* dalam rangka memperluas kesempatan kerja dengan penciptaan lapangan kerja. *Omnibus law* RUU Cipta Lapangan Kerja berkaitan erat dengan pembangunan hukum, sumber daya manusia, dan ekonomi dalam menghadapi disrupsi teknologi akibat terjadi revolusi industri 4.0.

B. RUU Pemberdayaan UMKM

UMKM kembali mendapat perhatian khusus dalam periode ke-2 Pemerintahan Presiden Jokowi. Berdasarkan data Kementerian Koperasi dan UKM per November 2018, jumlah pelaku UMKM di Indonesia mencapai 59,2 juta. Dari jumlah tersebut, Kemenkop UKM melansir 36% masih *offline*, 37% sudah memiliki situs *web*, 18% sudah di level menengah dan hanya 9% yang sudah memanfaatkan *platform online* dalam memasarkan produknya (Rudy Irawan Gunarto, 2019). Kementerian Koperasi dan UKM RI melaporkan bahwa secara jumlah unit, UMKM memiliki pangsa sekitar 99,99% (62.9 juta unit) dari total keseluruhan pelaku usaha di Indonesia (2017), sementara usaha besar hanya sebanyak 0,01% atau sekitar 5400 unit. Usaha mikro

menyerap sekitar 107,2 juta tenaga kerja (89,2%), usaha kecil sejumlah 5,7 juta (4,74%), dan usaha menengah sejumlah 3,73 juta (3,11%); sementara usaha besar menyerap sekitar 3,58 juta jiwa. Data ini menunjukkan secara gabungan UMKM menyerap sekitar 97% tenaga kerja nasional, sementara usaha besar hanya menyerap sekitar 3% dari total tenaga kerja nasional (Dewi Meisari Haryanti & Isnati Hidayah, 2019).

UMKM telah diatur dalam beberapa UU dan peraturan pelaksanaannya, antara lain, UU Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah; UU Penanaman Modal; UU Pemerintahan Daerah; UU No. 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan; dan UU No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal. Peraturan perundang-undangan di bawah UU terkait UMKM antara lain Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 83 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Izin Usaha Mikro dan Kecil; PP Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik; dan Peraturan Menteri Kementerian Koperasi dan UKM Nomor 02 Tahun 2019 tentang Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik bagi Usaha Mikro dan Kecil. Dengan demikian, pemberdayaan UMKM telah diatur antara lain dalam enam UU dan empat peraturan pelaksanaan dari beberapa kementerian/lembaga. Pengaturan yang menyebar ini dapat mengakibatkan kebingungan bagi pelaku UMKM dalam menjalankan usahanya. Oleh karena itu, penyederhanaan regulasi UMKM menjadi hal yang penting untuk dilaksanakan.

Presiden Jokowi melaksanakan penyederhanaan regulasi UMKM dalam bentuk *omnibus law*. Dalam hal pembentukan *omnibus law* RUU Pemberdayaan UMKM, menurut Bhima Yudhistira, ada beberapa poin penting yang harus terkandung didalamnya, yaitu *pertama*, simplifikasi atau penyederhanaan perizinan UMKM seharusnya dibuat layaknya *open single submission*; *kedua*, penyederhanaan regulasi; *ketiga*, permodalan; *keempat*, penguatan untuk pasar internasional; *kelima*, digitalisasi UMKM; dan *keenam*, dana abadi bagi pemberdayaan UMKM (Bhima Yudhistira dalam Kumparan, 2019).

Kebijakan Presiden Joko Widodo hendak menghasilkan *omnibus law* RUU Pemberdayaan UMKM akan mengurai tumpang tindih regulasi UMKM dan memberikan kepastian bagi pelaku UMKM. Dengan diterapkannya UU tersebut,

efektivitas dan efisiensi program pengembangan UMKM diharapkan dapat tercapai dan memberikan dampak yang positif bagi pelaku UMKM (Muhammad Amir Nur Ridho, 2019). Menurut Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, Teten Masduki, penyederhanaan UU itu akan difokuskan pada upaya peningkatan daya saing UMKM sehingga bisa unggul di pasar nasional dan luar negeri. UMKM juga harus mempunyai kesempatan dan kemudahan berusaha, jadi harus ada keadilan bagi UMKM dengan menghilangkan regulasi yang menghambat (Ropesta Sitorus, 2019).

Omnibus law ini merupakan upaya pelaksanaan fungsi regulator pemerintah dan fungsi legislatif DPR RI, dengan simplifikasi regulasi melalui pemangkasan, penyederhanaan, dan deregulasi peraturan perundang-undangan terkait dengan terpenuhinya hak atas pekerjaan dan pengembangan UMKM. *Omnibus law* RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Pemberdayaan UMKM mempunyai ketiga pola *omnibus law* sebagaimana disebutkan oleh Jimmy Z. Usfunan, untuk pertumbuhan ekonomi dan peningkatan investasi melalui penciptaan lapangan kerja dan pemberdayaan UMKM. Sasaran *omnibus law* ini adalah perubahan, pencabutan, dan pemberlakuan peraturan perundang-undangan melalui RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Pemberdayaan UMKM. Kedua UU ini akan mengintegrasikan peraturan perundang-undangan dan kebijakan hukum serta sinergitas para pemangku kepentingan sektor ketenagakerjaan dan UMKM, sehingga dapat mendukung optimalisasi terciptanya lapangan kerja dan pemberdayaan UMKM.

DPR RI perlu merespons terhadap *political will* berupa *omnibus law* RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Pemberdayaan UMKM melalui proses legislasi di lembaganya, untuk mengatasi *overlapping* suatu norma dalam peraturan perundang-undangan dengan pendekatan *omnibus law*. DPR RI melalui alat kelengkapan dewan dapat mengajukan RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Pemberdayaan UMKM ke dalam perencanaan Prolegnas 2020-2024, jika belum diajukan oleh Pemerintah. Sebelum diajukan sebagai RUU dalam prolegnas, perlu dilakukan *legal mapping* terhadap peraturan perundang-undangan secara horizontal dan vertikal dan karakteristik sosiologis dan yuridis, kemudian diuji relevansinya dari aspek legalitas, aspek kebutuhan, dan aspek kemanfaatan dengan kehadiran *omnibus law* RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Pemberdayaan UMKM. Setelah itu, dilakukan *people endorsement* dan *political endorsement* untuk mendapatkan dukungan masyarakat (termasuk akademisi dan pelaku usaha) dan partai politik.

Selanjutnya, proses pembahasan dilakukan oleh lembaga eksekutif dan legislatif dengan menggunakan hasil analisis pada tahap penyusunan dan hasil dari *people endorsement* and *political endorsement* untuk diformulasikan dalam *specific bill* yang dituangkan dalam *omnibus regulation* untuk mengamandemen secara simultan peraturan perundang-undangan yang saling terkait dengan penciptaan lapangan kerja dan pemberdayaan UMKM. Proses politik hukum ini berakhir dengan adanya *legal approval* antara DPR RI dengan Presiden RI yang melahirkan suatu *legal policy* berupa RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Pemberdayaan UMKM. Kedua RUU ini harus mengatur secara jelas, tegas, dan detail norma hasil harmonisasi dan menyebutkan peraturan perundang-undangan yang diubah, diganti, atau dicabut sesuai dengan sasaran *omnibus law* RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Pemberdayaan UMKM.

Penutup

DPR RI Periode 2019-2024 mempunyai agenda legislasi yang berkaitan dengan *carry-over* RUU Tahun 2014-2019 dan *omnibus law* melalui RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Pemberdayaan UMKM. *Carry-over* RUU Prioritas DPR RI Tahun 2014-2019 dilaksanakan demi keberlanjutan dalam pembentukan undang-undang berdasarkan Pasal 71A UU PPP. Suatu RUU dalam Prolegnas DPR RI periode sebelumnya dapat dilakukan *carry-over* ke Prolegnas DPR RI periode berikutnya apabila telah memasuki pembahasan DIM, disampaikan kepada DPR RI periode berikutnya, dan harus ada kesepakatan antara DPR, DPD, dan Presiden. Badan Legislasi DPR perlu memastikan *carry-over* RUU tersebut memenuhi persyaratan masuk dalam Prolegnas DPR RI Periode 2019-2024 demi keberlanjutan dan penghematan anggaran dalam pembentukan UU. Dalam tataran teknis implementatif, mekanisme *carry-over* perlu diatur dalam penyusunan prolegnas. Untuk itu, DPR RI harus melakukan perubahan terhadap Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2016. Apabila diperlukan, *carry-over* RUU juga dapat sekaligus menerapkan *omnibus law* agar sejalan dengan upaya penyederhanaan regulasi dan deregulasi.

Politik hukum *omnibus law* RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Pemberdayaan UMKM bermula dari *political will* Presiden untuk membentuk kedua UU itu yang berlaku sebagai *omnibus law*. *Omnibus law* sebagai pendekatan baru digunakan untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan dan regulasi dengan satu UU. Adapun arah politik hukum pemberlakuan *omnibus law* dengan kedua UU ini,

yaitu membentuk satu UU untuk penyederhanaan dan deregulasi peraturan perundang-undangan terkait hak atas pekerjaan dan pengembangan UMKM melalui kedua UU tersebut. Dengan adanya *omnibus law* ini, melahirkan *ius constituendum* berupa tidak ada lagi *hyper-regulation* yang saling bertentangan dalam norma dan kewenangan sehingga akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan investasi. Ini perlu ditindaklanjuti dengan politik hukum di DPR RI melalui tahap perencanaan dengan memasukkan RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Pemberdayaan UMKM sebagai Prolegnas 2020-2024, pengevaluasian, penataan, dan penyederhanaan peraturan perundang-undangan kedua sektor tersebut, yang diformulasikan dalam *specific bill* dan dituangkan dalam *omnibus regulation* sehingga menjadi suatu *legal policy* berupa RUU Cipta Lapangan Kerja dan RUU Pemberdayaan UMKM. Selain kedua RUU tersebut, *omnibus law* juga dapat diterapkan pada RUU lainnya dalam Prolegnas Jangka Menengah 2020-2024.

Ucapan Terima Kasih

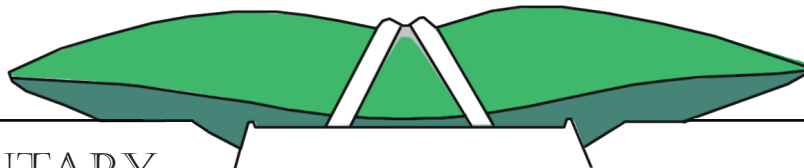
Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Tomy Hendra Purwaka, S.H., LL.M., Ph.D. atas ulasannya terhadap naskah ini.

Pustaka Acuan

- Astuti, Nur Azizah Rizki. (2019, 29 Agustus). *Baleg Sepakati RUU Tak Rampung Bisa Dilanjutkan DPR Periode Mendatang*. Diakses 28 Oktober 2019. diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4686083/baleg-sepakati-ruu-tak-rampung-bisa-dilanjutkan-dpr-periode-mendatang>.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). 2008. *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.
- _____. (2017). *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.
- Baleg DPR RI (1). (2019). "Materi Muatan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan." *Bahan Rapat*. Jakarta, 13 Juni 2019.
- _____. (2). (2019). "Daftar Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019." *Bahan Rapat*. Jakarta, 6 November 2019.
- Bappenas. (2019). *Rancangan Teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024 Indonesia Berpenghasilan Menengah-Tinggi yang Sejahtera, Adil, dan Berkesinambungan*. Jakarta.
- Basri, Faisal. (2016, 15 September). Menyiasati Suramnya Lapangan Kerja. *Kompas*.
- Busroh, Firman Freaddy. (2017). "Konseptualisasi *Omnibus law* dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan." *Arena Hukum*. Volume 10. Nomor 2. Agustus 2017. 227-250.
- DPR RI (1). (2019). *Pidato Ketua DPR RI Pada Rapat Paripurna DPR RI Penutupan Masa Persidangan I Tahun Sidang 2019 dan Penutupan Masa Bakti Keanggotaan DPR RI Periode Tahun 2014-2019*. Jakarta: DPR RI.
- _____. (2). (2019). *Buku Memori Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Periode 2014-2019*. Jakarta: DPR RI.
- Gunarto, Rudy Irawan. (2019, 27 September). *Dari Jumlah Pelaku UMKM dan UKM Sebanyak 59,2 juta Unit, Ternyata Hanya 9% yang Memanfaatkan Platform Online*. Diakses 30 Oktober 2019, diakses dari <http://fintekmedia.id/post/dari-jumlah-pelaku-umkm-dan-ukm-sebanyak-592-juta-unit-ternyata-hanya-9-yang-memanfaatkan-platform-online>.
- Haryanti, Dewi Meisari & Isnati Hidayah. (2018, 24 Juli). *Potret UMKM Indonesia: Si Kecil yang Berperan Besar*. Diakses 30 Oktober 2019, diakses dari <https://www.ukmindonesia.id/baca-artikel/62>.
- Hidayat, Rofiq. (2019, 24 September). *Tiga Poin Penting dalam Perubahan UU Pembentukan Peraturan*. [Berita]. Diakses 28 Oktober 2019, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d8a099ad6f46/tiga-poin-penting-dalam-perubahan-uu-pembentukan-peraturan/>.
- Kumparan. (2019, 21 Oktober). *Jokowi Mau Bikin UU Pemberdayaan UMKM, Ini Saran Ekonom*. Diakses 31 Oktober 2019, diakses dari <https://kumparan.com/kumparanbisnis/jokowi-mau-bikin-uu-pemberdayaan-umkm-ini-saran-ekonom-1s6B8hdRxKD>.
- _____. (23 Oktober 2019). *Airlangga Hartarto: UU Cipta Lapangan Kerja Jadi Prioritas*. Diakses 31 Oktober 2019, diakses dari <https://kumparan.com/kumparanbisnis/airlangga-hartarto-uu-cipta-lapangan-kerja-jadi-prioritas-1s6uDqx8QAF>.

- Machmudi, M Iqbal Al. (2019, 30 Oktober). Omnibus law *Jangan Ciptakan Kebingungan*, Diakses 30 Oktober 2019, diakses dari <https://mediaindonesia.com/read/detail/268399-omnibus-law-jangan-ciptakan-kebingungan>.
- Presiden RI. (2019). *Pidato Presiden RI pada Sidang Paripurna MPR RI dalam rangka Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Terpilih Periode 2019-2024*. Jakarta: Presiden RI.
- Ramadhan, Choky R. (2018). Konvergensi Civil Law dan Common Law di Indonesia dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum. *Mimbar Hukum*. Volume 30. Nomor 2. Juni 2018. hal. 213-229. DOI <https://doi.org/10.22146/jmh.31169>. Diakses pada 1 November 2019, diakses dari <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/view/31169/21790>.
- Saputra, Andi. (2019, 23 Oktober). *Mengenal Omnibus law, Revolusi Hukum yang Digaungkan Jokowi*. Diakses 30 Oktober 2019, diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4756789/mengenal-omnibus-law-revolusi-hukum-yang-digaungkan-jokowi>.
- Satriya, Alfath. (2017, 16 Oktober). *Penerapan Omnibus law di Indonesia*. Diakses 31 Oktober 2019, diakses dari <https://kumparan.com/alfath-satriya/penerapan-omnibus-law-di-indonesia>.
- Sitorus, Ropesta. (2019, 6 November). *Omnibus law Sektor UMKM Mulai Disusun, Ini Beberapa Pokok Bahasannya*. Diakses 6 November 2019, diakses dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20191106/9/1167311/omnibus-law-sektor-umkm-mulai-disusun-ini-beberapa-pokok-bahasannya>.
- Wildan, Muhamad. 2019. *Omnibus law Perizinan Masuk RUU Cipta Lapangan Kerja*. Diakses 4 November 2019, diakses dari <https://m.bisnis.com/ekonomi-bisnis/read/20191104/9/1166484/omnibus-law-perizinan-masuk-ruu-cipta-lapangan-kerja>.

Halaman ini sengaja dikosongkan



Program Legislasi DPR (2020–2024): Antara Pragmatisme Partai dan Tujuan Pembangunan Nasional

Juli Panglima Saragih* dan Mandala Harefa**

*Peneliti Utama
Ekonomi Kebijakan Publik
juli.saragih@dpr.go.id

**Peneliti Utama
Ekonomi Kebijakan Publik
mandhar@dpr.go.id

Keywords

*national legislation program,
law reform,
pragmatism,
states goal.*

Abstract

Indonesia has successfully done law reform, particularly on 1945 constitutional amendment. Law reform should be continuing to replace old and former Dutch colony law. Therefore, it is urgent for Indonesia to undertake law reform in term of national perspective, as shown in the National Legislation Program (Prolegnas). This paper analyses Prolegnas 2020-2024 that should be inline with social changing to reach national development goals. One of strategies to reach those goals is to reform national law or making new law through Prolegnas assignment. This research uses qualitative method based on analysing secondary data from any sources or references. This paper explains that Prolegnas 2020-2024 can be adjusted with dynamic and social changes through building national law, as well as law reform, such omnibus law. Therefore, national law reform can hopefully support achievement of national development goals.

Daftar Isi

Pendahuluan	148
Cara Penyusunan RUU di DPR	148
Politik Hukum (untuk) Pembangunan	149
Pengawasan Parlemen atas Implementasi UU.....	151
Reformasi Hukum: untuk Percepatan Pembangunan .	152
Penutup	154
Pustaka Acuan	154

Kata Kunci

*prolegnas,
politik (hukum) pembangunan,
pragmatisme partai,
tujuan negara*

Abstrak

Indonesia sudah berhasil melakukan reformasi di bidang hukum terhadap konstitusi UUD Tahun 1945. Reformasi hukum harus berlanjut dengan pembentukan dan pembaruan hukum nasional (UU) menggantikan hukum peninggalan Belanda. Memiliki hukum sendiri bagi bangsa Indonesia dapat menampakkan jati diri bangsa dan kemandirian negara, seperti dalam Prolegnas. Tujuan kajian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis Prolegnas 2020-2024 yang harus sejalan/sesuai dengan perubahan-perubahan dalam masyarakat dan negara untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Tujuan pembangunan nasional dapat didekatkan melalui arah politik (hukum) pembangunan, sebagai implementasi tujuan negara. Kajian dilakukan dengan melakukan *review* terhadap program-program berdasarkan bahan pustaka, dan referensi lain yang relevan dengan topik. Hasil *review* ini menyimpulkan, Prolegnas (2020–2024) dapat menyesuaikan dengan perubahan-perubahan yang diinginkan masyarakat dan negara dengan politik (hukum) pembangunan yang merupakan proses membangun tata hukum beserta perangkatnya antara lain dengan *omnibus law*. Sedangkan tujuan nasional merupakan tujuan negara yang diwujudkan melalui pelaksanaan Prolegnas (2020–2024) sebagai politik (hukum) pembangunan.

Pendahuluan

Masa bakti 560 Anggota DPR RI periode 2014-2019 berakhir 30 September 2019 dan digantikan dengan terpilihnya sebanyak 575 Anggota DPR RI untuk periode 2019-2024. Kursi DPR kali ini diraih oleh 9 partai politik¹ dengan PDI-Perjuangan sebagai peraih suara dan kursi terbanyak.

Sebelum berakhirnya masa tugas DPR periode 2014-2019, masyarakat “dikejutkan” dengan adanya beberapa RUU yang mengandung kontroversial, seperti RUU KUHP, RUU Pemasarakatan, RUU Pertanahan, dan RUU Pertambangan Mineral dan Batubara (RUU Minerba), yang pada akhirnya ditunda disetujui DPR. Di sisi lain UU tentang KPK yang sudah disahkan/disetujui Dewan di akhir masa tugas, juga menuai protes keras dari masyarakat kendati ada pihak yang pro.

Jajak pendapat Kompas, 25-27 September 2019 menyimpulkan terdapat 53,5% responden (publik) yang tidak percaya kepada DPR periode 2019-2024 merealisasikan aspirasi dan masukan rakyat. Hal ini disebabkan DPR gagal menyelesaikan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual, RUU Penyiaran, dll sebagaimana yang sudah dalam proses Pembicaraan Tingkat I dengan Pemerintah, (Kompas, 2 Oktober 2019).

Walau beberapa RUU yang dibuat DPR kontroversial, DPR periode 2014-2019 berhasil menyelesaikan sebanyak 90 UU. Namun, belajar dari pengalaman pembuatan Program Legislasi Nasional (Prolegnas)² yang bersifat jangka-panjang lima tahun 2015-2019, DPR tidak memiliki argumentasi (*reasoning*) yang kuat dalam mengusulkan 185 RUU³. Bagi DPR yang penting asal banyak saja dan cenderung mengabaikan kualitas UU yang dihasilkan. Hal ini menjadi salah satu permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini. Sebenarnya dalam menyusun Prolegnas dibutuhkan parameter yang jelas dan riset yang baik. Apakah suatu RUU benar-benar dibutuhkan untuk mengantisipasi permasalahan yang berkembang di masyarakat, atukah suatu RUU hanya didasarkan suatu “keinginan” individual Anggota atau partai di DPR semata. Perlu kehati-

hatian, keseriusan, dan kajian yang mendalam mengenai urgensi RUU.

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana sebaiknya DPR merancang Prolegnas untuk 2020-2024 sebagai suatu reformasi hukum. Hal ini sesuai dengan salah satu fungsi DPR yaitu menyusun dan/atau membahas UU bersama pemerintah.

Cara Penyusunan RUU di DPR⁴

Berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, baik perubahan pertama, kedua, dan ketiga UU tersebut, suatu RUU dapat diajukan/disusun/disiapkan atau dibuat oleh anggota; komisi; gabungan komisi; dan Badan Legislasi DPR.⁵ Artinya memang DPR sendiri yang membuat atau menyiapkannya.

Suatu (*draft*) RUU usul DPR harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dalam rapat paripurna DPR. Proses inilah yang harus dilalui sebagai suatu “ujian”, apakah suatu (*draft*) RUU lolos atau tidak sebagai RUU usul DPR. Jika suatu RUU usul DPR bisa lolos dan disetujui dalam rapat paripurna DPR maka dapat dikatakan RUU tersebut antara lain memiliki urgensi dan kualitas yang relatif baik dari sisi substansi dan *applicable*. RUU dimaksud dapat berupa RUU yang baru maupun amandemen suatu UU.

Kemudian RUU tersebut harus dibahas bersama pemerintah guna mengetahui apa dan bagaimana pandangan/pendapat pemerintah terhadap RUU tersebut. Dengan demikian sangat tidak mudah suatu RUU usul DPR diterima oleh pemerintah dan disetujui bersama-sama. Demikian sebaliknya, RUU usul pemerintah juga belum tentu dapat disetujui

1 Partai politik di DPR RI Periode 2019-2024: (1) PDI-Perjuangan; (2) Partai Golkar; (3) Partai Gerindra; (4) Partai Nasdem; (5) Partai Kebangkitan Bangsa (PKB); (6) Partai Demokrat; (7) Partai Keadilan Sejahtera (PKS); (8) Partai Amanat Nasional (PAN) dan (9) Partai Persatuan Pembangunan (PPP).

2 Prolegnas untuk pemerintah pusat, Program Legislasi Daerah (Prolegda) untuk pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota.

3 Jumlah 185 RUU di atas, di luar RUU kumulatif terbuka.

4 Cara penyusunan RUU di DPR memiliki perbedaan dengan proses di parlemenn Amerika Serikat (US Congress). *How Are Laws Made? Laws begin as ideas. First, a representative sponsors a bill. The bill is then assigned to a committee for study. If released by the committee, the bill is put on a calendar to be voted on, debated or amended. If the bill passes by simple majority (218 of 435), the bill moves to the Senate. Second, in the Senate, the bill is assigned to another committee and, if released, debated and voted on. Again, a simple majority (51 of 100) of the Senate passes the bill. Finally, a conference committee made of House and Senate members works out any differences between the House and the Senate versions of the bill. The resulting bill returns to the House and Senate for final approval. The Government Printing Office prints the revised bill in a process called enrolling. The US President has 10 days to sign or veto the enrolled bill.*

5 Lihat Pasal 105 tentang Perubahan kedua UU tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

dalam rapat paripurna DPR walaupun telah melalui suatu perdebatan/pembahasan yang panjang.

DPR merupakan representasi rakyat melalui partai politik. Secara sederhana, partai politik adalah bagian dari DPR atau jantungnya DPR. Oleh karena itu baik buruknya DPR bergantung pada baik buruknya partai politik. Cepat atau lambatnya pembangunan suatu bangsa dan negara juga dipengaruhi oleh partai politik yang ada di DPR/DPRD. Karena DPR/DPRD merupakan institusi politik yang melahirkan peraturan perundang-undangan (undang-undang dan peraturan daerah). Produk legislasi DPR/DPRD merupakan produk kebijakan publik yang harus dapat diimplementasikan untuk mencapai tujuan negara.⁶

Demokrasi di lembaga perwakilan seperti di DPR merupakan cara (sistem) politik untuk mencapai tujuan membangun bangsa dan negara menuju masyarakat yang adil, sejahtera, dan makmur. Demokrasi bukan tujuan akhir. Oleh karena itu, kualitas demokrasipun dipengaruhi oleh partai politik dalam menyikapi makna demokrasi dan menjalankannya dalam setiap pengambilan keputusan politik di parlemen, termasuk politik hukum nasional seperti Prolegnas.

Adalah suatu kemunduran jika suatu partai politik masih memiliki pemikiran sempit jika partai hanya/lebih mengutamakan kepentingan partainya dari pada kepentingan bangsa dan negara (nasional). Dalam konteks Prolegnas, salah satu musuh partai politik modern adalah bagaimana menghapus atau memerangi kepentingan pragmatis jangka pendek dalam proses pembuatan kebijakan publik (UU). Jika hal ini terus berlanjut maka secara alamiah partai politik akan dijauhi oleh rakyat dan akan tenggelam karena tidak sesuai dan tidak menyesuaikan diri dengan perubahan jaman.

Kinerja DPR bidang legislasi dipengaruhi oleh antara lain, *pertama*, bagaimana DPR merencanakan Prolegnas dengan baik; *Kedua*, bagaimana DPR menyaring berbagai aspirasi dari masyarakat terkait Prolegnas dimaksud; *Ketiga*, bagaimana DPR menghasilkan suatu UU—sebagai produk Prolegnas dapat dilaksanakan dan dijalankan seluruh komponen bangsa tanpa timbul suatu interpretasi dan tidak mudah di-*judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi (MK); *keempat*, bagaimana produk UU tersebut dapat mempercepat tercapainya tujuan negara sesuai dengan substansi/bidang pengaturan undang-undang tersebut. Dalam konteks ini maka partai politik adalah yang terdepan dan yang

paling bertanggungjawab atas kualitas suatu UU yang dihasilkan oleh DPR dalam Prolegnas untuk mencapai tujuan pembangunan nasional yakni masyarakat adil, makmur dan sejahtera.

Oleh karena itu, seharusnya partai politik menjalankan tugas politiknya secara benar yakni dengan melakukan advokasi di semua bidang kehidupan masyarakat sehingga tidak ada ruang hampa (kosong) bagi persoalan-persoalan masyarakat yang tidak tertangani oleh partai politik. Jika partai politik selalu hadir dalam setiap persoalan di masyarakat maka masyarakat akan memiliki kesadaran baru akan pentingnya partai politik, tidak hanya di tengah-tengah masyarakat tetapi juga di DPR, seperti yang dijelaskan Totok Daryanto (2019: 101).

Politik Hukum (untuk) Pembangunan

Tujuan dibentuknya hukum adalah untuk mewujudkan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum di masyarakat. Apabila pengkaburan tujuan hukum di atas terjadi terus-menerus dan berulang-ulang maka tujuan dibentuknya negara tidak akan dapat terwujud sebagaimana yang diharapkan oleh rakyat (MK. Fitriana, 2015).

Muchtar Kusumaatmadja dikutip oleh MAH. Tahapary (2015), menjelaskan bahwa hukum tidak hanya untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat tetapi juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Dengan demikian, hukum merupakan salah satu sarana untuk mewujudkan pembangunan bangsa Indonesia yang bertujuan untuk mencapai cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) mewujudkan kesejahteraan umum, (3) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (4) turut serta menciptakan perdamaian dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pengertian di atas merupakan bentuk dari politik hukum dalam konteks masyarakat yang terus berubah (dinamis). Politik hukum harus berorientasi pada pembangunan untuk mencapai tujuan negara. Pemerintah dan DPR sebagai pembuat UU dan peraturan-peraturan pelaksanaannya seperti peraturan daerah, tentu harus paham, sejalan dan sepakat bahwa politik hukum harus bermuara pada tujuan negara yang dicita-citakan bersama.

Sejalan dengan filosofi politik hukum pembangunan, Presiden Jokowi periode kedua (2019-2024) mengggagas adanya *omnibus law*. Mahfud MD, Menko Polhukam menjelaskan *omnibus law* merupakan peraturan perundang-undangan

6 Tujuan negara dalam hal ini dapat juga dilihat dalam Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945.

untuk mensinkronkan suatu bidang yang sama dengan aturan atau undang-undang yang berbeda-beda. Dengan kata lain *omnibus law* adalah metode pembuatan UU untuk mengatur banyak hal dalam satu paket UU (kompas.com, 13/11/2019). *Omnibus law* merupakan salah satu bentuk politik hukum guna mendukung percepatan pembangunan di berbagai bidang dengan menyederhanakan undang-undang yang “berserakan” dan “tumpang-tindih” satu sama lain.

Pakar hukum tata negara Bivitri Susanti menjelaskan *omnibus law* adalah sebuah UU yang mengatur atau mencabut sejumlah undang-undang lain. *Omnibus law* biasanya mengatur satu topik saja, bukan berbagai topik. Presiden Jokowi menyebut dua *omnibus law* yang diinginkan, yakni (1) UU Cipta Lapangan Kerja dan (2) UU Pemberdayaan UMKM (tempo.com, 14/11/2019). Namun, undang-undang tentang penanaman modal adalah juga menjadi sangat urgent terkait upaya menarik investasi masuk ke dalam negeri.⁷

Omnibus law memang dipraktikkan di beberapa negara di antaranya Irlandia, Kanada, dan Amerika Serikat. Namun, konsep *omnibus law* ini masih asing bagi Indonesia karena belum pernah dipraktikkan dan akan sulit diwujudkan. Di samping itu masih banyak sekali peraturan teknis yang harus disinkronisasi seperti peraturan menteri, keputusan menteri, surat edaran, dan sebagainya. Aturan teknis tersebut juga tersebar di banyak undang-undang. Aturan terkait investasi misalnya, tidak hanya ada di UU Penanaman Modal, tapi juga ada di undang-undang lainnya seperti di UU Lingkungan Hidup, UU Ketenagakerjaan, perijinan, dan sebagainya. Bivitri menjelaskan pemerintah sebaiknya memiliki satu badan untuk meneliti dan merapikan semua aturan-aturan yang ada (tempo.com, 14/11/2019).

Prolegnas merupakan keputusan politik DPR dengan Pemerintah mengenai arah kebijakan legislasi negara untuk menata seluruh bidang kehidupan berbangsa, termasuk bidang ekonomi. Tantangan pembangunan ke depan khususnya bidang ekonomi tidaklah mudah di tengah kondisi perekonomian global yang masih lesu. Konsekuensi Indonesia ikut dalam sistem perekonomian global dengan pasar bebas adalah bahwa Indonesia tidak bisa hidup tanpa kerja sama dengan negara lain. Jika negara lain saat ini cenderung melakukan hambatan-hambatan perdagangan atau investasi, misalnya kebijakan tarif dan non-tarif, seperti perang dagang AS-China, tetapi

7 Pemerintah dan DPR sudah mengesahkan UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, menggantikan UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang PMA dan UU Nomor 6 Tahun 1968 tentang PMDN.

Indonesia tidak dapat secara langsung mencontoh langkah-langkah AS dan China tersebut dengan negara lain.

Produk legislasi DPR ke depan khususnya bidang ekonomi harus dapat mengantisipasi berbagai perubahan di masyarakat global, tanpa harus mengorbankan kepentingan domestik. Kebijakan investasi asing⁸ bukanlah satu-satunya penyelamat ekonomi Indonesia. Beberapa RUU bidang ekonomi yang belum diselesaikan DPR RI periode 2014-2019 antara lain; (1) perubahan UU Pertambangan Mineral dan Batubara; (2) perubahan UU Minyak dan Gas Bumi; (3) perubahan UU Perkoperasian; (4) RUU Energi Baru dan Terbarukan, RUU BUMN, dll.⁹ Khusus RUU yang mengatur pengelolaan SDA misalnya, harus benar-benar mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat banyak dengan nilai-nilai Pancasila sebagai dasar/landasan filosofinya.

Produk Prolegnas berupa UU sebagai suatu kebijakan publik, harus mampu menciptakan mekanisme yang selalu memberikan ruang partisipasi publik dalam perumusannya. Apapun yang akan dihasilkan DPR dari Prolegnas, harus dapat dipertanggungjawabkan baik dari aspek prosedur penyusunan dan pengesahannya, maupun dari sisi substansinya yang sudah melalui mekanisme penghimpunan berbagai aspirasi masyarakat. Contoh RUU yang cenderung kontroversial dan mendapat penolakan dari masyarakat seperti yang terjadi pada RUU KUHP, RUU Pemasarakatan; RUU KPK; RUU Penghapusan Kekerasan Seksual. Dari sisi prosedural bisa jadi memang sudah melalui tahapan dan prosedur yang berlaku di DPR. Tetapi DPR mungkin mengabaikan aspirasi masyarakat yang dapat dikatakan sangat sensitif bila diimplementasikan di masyarakat.

Dalam konteks substansi, misalnya, jangan lupa bahwa walaupun suatu UU atau kebijakan publik yang ideal adalah apabila kebijakan yang dibuat adalah baik dan kebijakan tersebut dapat bersinergi dengan kebijakan apapun yang sudah ada. Sebaliknya, kebijakan yang buruk dan juga tumpang tindih merupakan kebijakan yang memperburuk kondisi

8 Investasi asing dalam konteks ini adalah investasi asing langsung, di luar investasi portofolio.

9 Khusus RUU tentang Energi Baru dan Terbarukan (RUU EBT) merupakan RUU usul DPR (Komisi VII). Tetapi RUU EBT ini belum menjadi sebuah RUU, karena masih dalam tahap penyusunan oleh Tim Badan Keahlian DPR dan sudah diserahkan Naskah Akademik dan RUU-nya kepada Komisi VII periode 2014-2019.

di masyarakat. Kebijakan ini harus dihindari baik dari segi perencanaannya maupun proses perumusan substansi/materi muatannya (Riant Nugroho, 2016: 61). (lihat Gambar di bawah).

	kebijakan bersinergi	kebijakan tumpang tindih
kebijakan baik	Kuadran I	Kuadran II
kebijakan buruk	Kuadran III	Kuadran IV

Gambar 1. Model Kebijakan Berdasarkan Karakteristiknya

Ketersediaan ruang publik atau peran masyarakat dalam perumusan suatu kebijakan, dapat dimaknai sebagai proses advokasi terhadap materi atau substansi kebijakan. Advokasi kebijakan publik merupakan salah satu metode pendekatan yang dapat digunakan untuk memfasilitasi partisipasi atau peran masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik (*public policy by participation*). Pendekatan advokasi dalam pembuatan kebijakan publik diperlukan agar kebijakan publik betul-betul memihak pada kepentingan masyarakat banyak, (Dede Mariana, 2016: 216-229).

Sayangnya ketika suatu RUU sudah menjadi UU, tidak banyak ruang publik atau keterlibatan masyarakat yang tersedia dan minimnya waktu untuk menyempurnakan suatu RUU, sehingga UU yang dihasilkan mendapat protes dan penolakan dari publik seperti yang dialami UU Nomor 19 Tahun 2019 tentang KPK. UU KPK ini diperkirakan banyak yang mengajukan *judicial review* ke MK untuk dimintakan pembatalannya sebagaimana yang akan dilakukan oleh beberapa kelompok masyarakat (Media Indonesia, 16-11-2019, h.3).

Salah seorang Anggota DPR dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera menilai, menurunnya produk legislasi DPR disebabkan dua hal. *Pertama*, persoalan teknis aturan penyusunan UU. Dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (UU tentang MD3) telah menghapus kewenangan Badan Legislasi (Baleg) DPR dalam mengusulkan dan menyusun RUU. Padahal, peran Baleg dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3 jauh lebih aktif karena memiliki kewenangan mengusulkan dan menyusun *draft* RUU. Namun, di penghujung DPR periode 2014-2019, kewenangan Baleg itu dikembalikan melalui Pasal 105 UU Nomor 2 Tahun

2018 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014. Oleh karena itu tidaklah heran di ujung berakhirnya periode DPR 2014-2019, Baleg DPR *ngebut* membahas sejumlah RUU yang berujung kualitas produk RUU yang dihasilkan DPR rendah.

Kedua, konflik di internal pemerintahan juga menjadi sebab menurunnya kinerja legislasi DPR 2014-2019. Masih terjadi perbedaan pandangan antar kementerian/lembaga dalam menyikapi sebuah RUU. Misalnya, RUU tentang Pertanahan yang pada awalnya pembahasan di Komisi II DPR berjalan baik, namun, belakangan antara Kementerian Agraria Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan terjadi silang pendapat terkait kewenangan. Saat pengambilan keputusan politik, kementerian itu pun enggan hadir atau tidak mau datang sehingga tidak bisa mengambil keputusan.

Ketiga, persoalan politik di internal DPR. DPR periode 2014-2019 mengalami empat kali pergantian pimpinan DPR. Awalnya, Ketua DPR dijabat Setya Novanto, digantikan Ade Komarudin, digantikan lagi oleh Setya Novanto, dan kemudian digantikan lagi oleh Bambang Soesatyo karena Setya Novanto terherat kasus korupsi. Belum lagi, pelaksanaan Pemilihan Gubernur DKI pada 2016 dan Pemilu 2019 serentak yang berdampak langsung terhadap kerja legislasi DPR 2015-2019 (www.hukumonline.com).

Pengawasan Parlemen atas Implementasi UU

Fungsi pengawasan atau yang lebih dikenal dengan *controlling*, tidak dapat berdiri sendiri, melainkan selalu terkait dengan fungsi manajemen yang lain. Secara umum fungsi manajemen yang paling sederhana adalah *Planning, Organizing, Actuating* dan *Controlling* (POAC). Fungsi pengawasan merupakan suatu kegiatan untuk mencocokkan apakah kegiatan operasional di lapangan sudah sesuai dengan rencana/program/kebijakan yang telah ditetapkan. Kegiatan ini dapat disimak dari rencana pembangunan yang terbagi dalam Pembangunan jangka panjang (dua puluh lima tahun), jangka menengah (lima tahun), dan jangka pendek (satu tahun) yang sering dilakukan oleh pemerintah dalam mewujudkan pembangunan nasional. Dalam konteks ini perencanaan legislasi dapat berupa prolegnas lima tahun dan prolegnas prioritas tahunan.

Menurut Gorreth Griffith (2005), dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa, akuntabilitas suatu kebijakan publik yang rendah merupakan permasalahan yang harus diselesaikan terlebih dahulu agar fungsi pengawasan legislatif terhadap

eksekutif—pelaksana UU dapat dilaksanakan dengan lebih baik. Menurut G.Griffith, permasalahan utama kinerja fungsi pengawasan legislatif terhadap eksekutif lebih pada permasalahan internal dari legislatif itu sendiri. Pada saat sebuah lembaga sudah bermasalah secara internal maka harapan agar lembaga tersebut untuk dapat melaksanakan fungsi dan kewenangannya secara maksimal menjadi mustahil untuk dapat diwujudkan.

Dalam praktik manajemen, pengawasan (*controlling*) merupakan suatu kegiatan untuk mencocokkan apakah kegiatan operasional (*actuating*) di lapangan sesuai dengan rencana (*planning*) yang telah ditetapkan dalam mencapai tujuan (*goal*) dari organisasi. Fungsi pengawasan DPR terhadap pelaksanaan UU sama pentingnya dengan penyusunan/pembahasan suatu RUU. Hal ini merupakan bentuk hubungan dalam konsep “*checks and balances*”, sebagai sebuah konsep pengawasan antar-lembaga negara (Arbi Sanit, 2004). Dalam kata lain, fungsi pengawasan parlemen atas UU adalah sebagai salah satu fungsi yang dimiliki DPR terhadap kekuasaan eksekutif (pemerintah) adalah sebagai kontrol kebijakan publik dari representatif DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Seharusnya dengan berbagai penyesuaian dalam penerapan manajemen kebijakan (administrasi) publik ini, telah mengalami berbagai perubahan orientasi (Ferlie, Ashburner, Filzgerald, & Pettgrew dalam Keban, 2004: 25), bahwa orientasi *public service* yaitu menekankan pada kualitas pelayanan, misi, dan nilai-nilai yang hendak dicapai oleh suatu organisasi publik dengan memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi “*user*” dan warga masyarakat. Oleh karena itu wakil rakyat di parlemen yang menekankan “*social learning*” dalam pemberian pelayanan publik (*public service delivery*) dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat, dan akuntabilitas.

Demikian pula dalam implementasi kebijakan Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*), yang merupakan sistem penganggaran yang berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana strategis suatu organisasi publik (Bastian, 2006: 171). Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja *output*. Pendekatan anggaran kinerja disusun untuk mencoba mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja

dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik (Haryanto, 2007). Anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Pengukuran kinerja secara berkelanjutan akan memberikan umpan balik, sehingga upaya perbaikan secara terus-menerus akan mencapai keberhasilan yang maksimal di masa mendatang (Bastian, 2006: 275).

Performance Based Budgeting (Penganggaran Berbasis Kinerja) adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada ‘*output*’ organisasi dan berkaitan sangat erat dengan Visi, Misi, dan Rencana Strategis organisasi. Ciri utama *Performance Based Budgeting* adalah anggaran yang disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan atau pendapatan (*input*) dan hasil yang diharapkan (*outcomes*) sehingga dapat memberikan informasi tentang efektivitas dan efisiensi suatu kegiatan dalam hal ini kegiatan pembangunan. (Haryanto, Sahmuddin, & Arifuddin: 2007).

Reformasi Hukum: untuk Percepatan Pembangunan

Seperti disebutkan di atas, politik (hukum) pembangunan adalah terkait dengan arah reformasi hukum yang mendukung pembangunan di segala bidang termasuk pembangunan ekonomi. Saat ini sudah banyak UU bidang ekonomi yang dibuat yakni bidang perpajakan; energi; pertambangan; kelautan dan perikanan; pertanian dan perkebunan; industri; perdagangan; kehutanan; perbankan dan keuangan; investasi; dan lain-lain. Dalam beberapa tahun terakhir, sektor-sektor yang memberikan kontribusi terbesar bagi pertumbuhan ekonomi (PDB) adalah sektor industri manufaktur (pengolahan); perdagangan dalam dan luar negeri; pertanian dan perkebunan; pertambangan (ekstraktif) dan energi; konstruksi; telekomunikasi, informasi dan perhubungan. Oleh karena itu, sektor-sektor di atas membutuhkan regulasi hukum yang baik, mumpuni, dan mendukung. Semua sektor di atas sangat dinamis karena sangat terkait juga dengan perkembangan ekonomi global.

Pemerintah dan DPR, misalnya, juga sudah membuat UU Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Tetapi, KEK baru dapat dilaksanakan jika didukung dengan/oleh sektor-sektor lain yang sangat terkait langsung seperti sektor energi; infrastruktur; ketenagakerjaan, dll. Jika sektor-sektor lain belum siap maka implementasi dari UU KEK di atas tidak mungkin membuahkan hasil maksimal untuk pembangunan. Karena suatu UU tidak dapat berdiri sendiri. Semua UU yang dibuat memiliki implikasi

dan dipengaruhi juga oleh bidang lain. Hal-hal seperti ini yang sangat perlu dipahami oleh si pembuat UU atau kebijakan publik dalam hal ini pemerintah dan DPR.

Persoalan lain adalah, suatu UU harus dapat menjelaskan pembagian kewenangan atau urusan pemerintahan yang jelas dan tuntas antar-tingkatan pemerintahan (pusat-provinsi-kabupaten/kota). Jika hal ini tidak jelas dan mudah diinterpretasikan maka UU tersebut akan mendatangkan polemik atau kontroversial di tengah-tengah masyarakat dan sulit untuk dilaksanakan. Di samping itu, suatu UU harus lepas dari kepentingan pragmatis si pembuat UU terutama partai politik di DPR. Perbedaan pandangan (opini) antar-partai di DPR merupakan hal yang biasa dan baik, sepanjang perbedaan itu berupa kontestasi ide atau gagasan pemikiran atau startegi kebijakan pembangunan.

Sering terjadi perbedaan pandangan antara partai (fraksi) di DPR dengan pemerintah. Hal ini tidak dapat dihindari, tetapi butuh kompromi politik agar suatu RUU dapat disetujui atau disahkan. Oleh karena itu, Prolegnas penting untuk dikaji dan dipelajari bersama antara pemerintah dan DPR sebelum menyusun dan membahasnya. Apa tujuan RUU tersebut, apa substansi yang akan diatur dalam suatu RUU, apa dampak dari suatu RUU terhadap keuangan negara, dll, haruslah disepakati bersama terlebih dahulu. Sehingga akan memudahkan dalam perumusan pasal-pasalannya nantinya. Kemudian mengapa suatu UU perlu dilakukan perubahan substansi/materi hukumnya secara terbatas? Apa yang menjadi *reasoning* atau argumentasinya?

Jika dikaji pengalaman masa lalu dalam proses pembuatan suatu UU di DPR, sebagian tampak adanya pertarungan berbagai kepentingan politik di DPR. Bahkan terkadang kepentingan asing bisa terkontaminasi (ikut berperan) melebihi kepentingan nasional seperti pembahasan UU tentang Migas (Red.) Kemudian berlarut-larutnya pembahasan RUU Perubahan UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, merupakan cermin yang sarat dengan berbagai kepentingan di dalamnya dengan adanya "*status quo*".

Contoh lain adalah pembahasan RUU Perubahan UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran yang juga tidak kunjung selesai sampai akhir periode 2014-2019. Sedangkan beberapa RUU yang masih menjadi polemik serius di masyarakat terkait ekonomi dan investasi sampai tahun 2019, adalah RUU Pertembakauan; RUU Minuman Beralkohol; RUU Permusikan; dan RUU Pertanahan menggantikan UU Pokok Agraria.

Selain itu, DPR (2019-2024) perlu mengkaji dan meneliti apakah UU Ketenagakerjaan benar-benar masih sesuai dengan perkembangan di sektor investasi dan industri. Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) menilai UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sudah waktunya direvisi. Ketua Dewan Pertimbangan Apindo, Sofjan Wanandi mengatakan, baik buruh maupun pengusaha sama-sama tidak menyukai UU Ketenagakerjaan ini. Bagi pengusaha, UU Ketenagakerjaan ini menyebabkan tidak banyak calon investor berinvestasi di sektor industri padat karya (*labor-intensive industry*). Apindo maupun Kamar Dagang dan Industri (Kadin) sudah lama berdiskusi dengan serikat buruh soal perlunya revisi beberapa pasal dalam UU Ketenagakerjaan, (www.cnbcindonesia.com).

Persoalan di sektor mineral dan batubara saat ini adalah terkait masalah pembangunan smelter (pelarangan ekspor mineral mentah tanpa diolah), sebagaimana diatur dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara. Selain itu adalah maraknya pertambangan rakyat yang sulit untuk ditertibkan, karena usaha pertambangan rakyat (UPR) diperbolehkan melalui pemberian ijin pertambangan rakyat (IPR) oleh pemerintah daerah.

Jika DPR nantinya memutuskan setiap AKD hanya dapat mengusulkan maksimal 2 RUU setiap tahun untuk diselesaikan maka Prolegnas tahunan (2020) DPR berjumlah maksimum 22 RUU dari komisi, plus 2 RUU dari Badan Legislasi. Jumlah ini adalah di luar RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan RUU perjanjian internasional. RUU tersebut di atas masuk ke dalam kelompok RUU kumulatif terbuka. Total selama 5 tahun (2019-2024)—jika tidak ada sesuatu hal yang mengganggu, DPR diprediksi akan membuat maksimum 120 UU selain undang-undang anggaran negara dan perjanjian internasional (*bilateral agreement*).

Tetapi jika pemerintah menghendaki *omnibus law* maka undang-undang yang akan dihasilkan DPR jauh lebih sedikit setiap tahunnya. Perlu kajian yang mendalam mengenai *omnibus law*, karena tidak semua UU yang ada saat ini dapat dijadikan *omnibus law*. *Omnibus law* tidak sama dengan "undang-undang payung", tetapi identik. Seperti yang pernah dijelaskan oleh Presiden Jokowi bahwa Indonesia bukanlah negara peraturan.

Kritik Presiden Jokowi tersebut juga disampaikan di hadapan rapat Gubernur, Bupati, dan Walikota seluruh Indonesia, serta kepada jajaran pejabat pemda, karena pemda banyak membuat perda-perda, peraturan gubernur (pergub), peraturan bupati (perbup), dan peraturan walikota (perwali),

yang sebagian besar justru tidak mendukung kegiatan pembangunan termasuk “menghambat” perekonomian di daerah.

Penutup

Dalam proses penyusunan dan pembahasan suatu RUU di DPR tidak tertutup kemungkinan adanya kepentingan partai di dalamnya. Kepentingan pragmatis partai dalam pelaksanaan fungsi legislasi dapat dilihat antara lain dari jumlah RUU yang dibahas dan diselesaikan DPR. Banyaknya UU yang dihasilkan DPR, bisa menjadi dilema bagi pemerintah karena DPR “memaksa” pemerintah sebagai eksekutif untuk menjalankannya. Sebagai eksekutor, tentu pemerintah harus sudah siap dalam melaksanakan UU yang dibuat bersama. Namun, jika pemerintah tidak setuju terhadap suatu RUU maka RUU tersebut akan lama diselesaikan di DPR, karena harus mendapatkan persetujuan dari pemerintah juga.

Prolegnas sebagai suatu kesepakatan bersama antara pemerintah dengan DPR mau tak mau membutuhkan konsistensi dan komitmen bersama untuk melaksanakannya. Tetapi walaupun sudah disepakati bersama, bisa saja sebagian besar RUU dalam Prolegnas tidak dilaksanakan karena berbagai alasan terutama alasan/argumentasi dari pemerintah sendiri. Oleh karena itu dalam menyusun Prolegnas perlu kehati-hatian, riset, dan melihat pengalaman empiris dan perkembangan di masyarakat.

Yang harus diperhatikan dalam melaksanakan Prolegnas—walaupun disepakati bersama untuk lima tahun, bahwa Prolegnas harus mampu mendukung dan mempercepat tercapainya tujuan pembangunan (tujuan negara). Prolegnas sebagai reformasi hukum, harus juga dapat menciptakan keadilan dalam masyarakat, di samping untuk menciptakan tata tertib (tertib hukum) serta menciptakan kepastian hukum jika terjadi suatu kekosongan hukum di masyarakat. Publik belum memahami dan melihat urgensi yang kuat dari Prolegnas 2020–2024. Untuk itu Prolegnas 2020–2024 perlu gencar disosialisasikan ke masyarakat luas, karena suatu UU yang sudah disahkan berlaku untuk seluruh rakyat Indonesia, tanpa kecuali.

DPR periode 2020–2024 harus menjadikan Prolegnas (2020–2024) sebagai suatu reformasi hukum yang baik, positif, adil, *applicable*, dan benar-benar mendukung tujuan pembangunan nasional. Jika dalam pelaksanaan Prolegnas masih terjadi suatu perbedaan yang sangat tajam di antara partai politik maka Pemerintah dapat mengambil peran kunci, karena Pemerintahlah yang menjalankan UU yang sudah disepakati bersama. Oleh karena itu,

sudah tidak jamannya lagi, partai meng-*endorse* dan mengambil peluang demi kepentingan kelompoknya dari pada kepentingan bangsa dan negara.

Prolegnas 2020–2024 tidak sekedar daftar RUU yang harus dibuat, tetapi merupakan dasar untuk menciptakan hukum dan mereformasi hukum agar tertib dalam masyarakat, keadilan, dan kemakmuran dapat segera diwujudkan. Inilah juga yang disebut sebagai suatu pembaharuan hukum nasional yang terus-menerus harus dijalankan.

Ucapan Terima Kasih

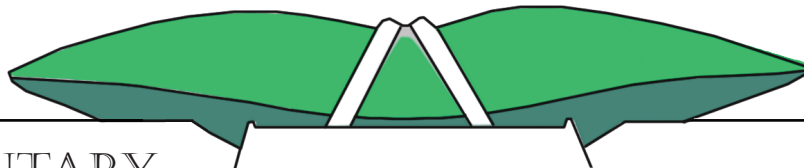
Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Prof. Dr. Carunia Firdausy, M.A. atas ulasannya terhadap naskah ini.

Pustaka Acuan

- Bastian, Indra. (2006). *“Akuntansi Sektor Publik”*, Penerbit Buku Erlangga, Jakarta.
- Daryanto, Totok (2019), *“Partai Advokasi: Menghapus Dominasi Uang dalam Politik”*, Penerbit LP3ES, Jakarta.
- Fitriana, MK. (2015). “Peranan politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai sarana mewujudkan tujuan negara”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.12, No.2., 2015, dalam <http://e-jurnal.peraturan.go.id/>, diakses 14 November 2019.
- Griffith, Garreth. (2005). “Parliament and Accountability: The Role of Parliamentary Oversight Committees”, Briefing Paper of NSW Parliamentary Library Research Service, 2005.
- Jokowi Mau Buat 2 UU Omnibus Law, Bappenas Jelaskan Tahapannya, *Tempo.com*, 14 November 2019, diakses 19 November 2019.
- Mariana, Dede. (2015). “Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Kebijakan”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan Cosmogov*, Vol.1, No.2, Oktober 2015, [www.jurnal.unpad.ac.id.](http://www.jurnal.unpad.ac.id/), diakses 15 November 2019.
- Mahfud Minta Kementerian dan Lembaga Tak Keberatan dengan Omnibus Law., <https://nasional.kompas.com/read/2019/11/13/22321671/mahfud-minta-kementerian-dan-lembaga-tak-keberatan-dengan-omnibus-law>, diakses 14 November 2019.
- Nugroho, Riant. (2016). *“Kebijakan Publik di Indonesia”*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cetakan I, Oktober 2016, hal.61.

- “Omnibus Law” dan RUU Mangkrak Jadi Prioritas, Kompas.com, 1 November 2019, diakses 14 November 2019.
- Sanit, Arbi. (2004). *“Swadaya Politik Masyarakat: Telaah tentang Keterkaitan Organisasi Masyarakat, Partisipasi Politik, Pertumbuhan Hukum dan Hak Asasi”*, Cetakan keenam, Jakarta, Penerbit CV Rajawali, 2004.
- Sebelas Tokoh Menggugat Undang-Undang KPK, *Media Indonesia*, 16 November 2019, h.3.
- Survei Kompas: 53,5 persen Responden Tidak Yakin Anggota DPR Baru Dapat Menyerap Aspirasi Masyarakat, Kompas, 2 Oktober 2019.
- Tahapary, MAH., (2015), “Hukum, masyarakat dan pembangunan”, FH.Universitas Pattimura, <https://fhukum.unpatti.ac.id/htn-han/365-hukum-masyarakat-dan-pembangunan>, diakses 14 November 2019.
- United States House of Representatives, The Legislative Process, www.house.gov., diakses 19 November 2019.
- UU Ketenagakerjaan perlu direvisi, www.cnbcindonesia.com, diakses 20 November 2019.

Halaman ini sengaja dikosongkan



Agenda Diplomasi Parlemen 2019–2024

Poltak Partogi Nainggolan

Peneliti Utama

Hubungan Internasional
partogi.nainggolan@dpr.go.id
pptogin@yahoo.com

Keywords

*parliamentary diplomacy,
total diplomacy,
multitrack diplomacy,
DPR*

Abstract

After they have been installed in October 2019, the new tasks in parliamentary diplomacy are now awaiting Indonesian Members of Parliament (MPs). MPs' role and capability in conducting second track diplomacy will obviously contribute to the government's successes in carrying out multitrack or total diplomacy in the new millennium. Because foreign policy shall be based on national interest, in exercising such new function, MPs must be able to support the government in its agenda and achieving the country's interest in international fora. This article discusses MPs' agenda in parliamentary diplomacy for the next five years to support the government in doing first track diplomacy. Data gathering was conducted in parliament. Since, DPR still has limited budget for parliamentary diplomacy, on the one side, and on the other, its performance and capability is still low, MPs need to be selective in choosing agenda that must be attended, relevant with the country's interests. The writer recommended MPs to make good preparations before attending international events, and to upgrade their own capability, to increase the quality of parliamentary diplomacy which has been decided as their new function in the new law on DPR.

Daftar Isi

Pendahuluan	158
Parlemen dan Diplomasi Internasional.....	159
Agenda Diplomasi Bilateral.....	160
Agenda Diplomasi Parlemen di Arena Regional.....	161
Agenda Diplomasi di Panggung Multilateral	162
Penutup	163
Pustaka Acuan	163

Kata Kunci

diplomasi parlemen,
diplomasi total,
multitrack diplomacy,
DPR

Abstrak

Pasca-pelantikan mereka, tugas baru dalam menjalankan diplomasi parlemen telah menanti para anggota DPR periode 2019-2024. Peran dan kapabilitas mereka dalam menjalankan diplomasi dijalar dua akan mendukung sukses pemerintah dalam mengimplementasikan *multitrack diplomacy*, atau diplomasi total, di milenium baru. Karena tetap harus beranjak dari kepentingan nasional, pengembangan kinerja para anggota DPR dalam menjalankan diplomasi parlemen harus sejalan dengan agenda pemerintah di berbagai forum internasional dan upaya pencapaiannya. Tulisan ini membahas agenda para anggota DPR dalam melaksanakan diplomasi parlemen dalam lima tahun ke depan mendampingi dan sekaligus mendukung agenda diplomasi jalur satu pemerintah di dunia internasional. Pengumpulan data dilakukan di parlemen dengan memanfaatkan data primer dan sekunder. Mengingat alokasi anggaran yang semakin terbatas, para anggota parlemen harus melakukan pilihan yang selektif dalam mengikuti forum internasional yang relevan mendukung kepentingan nasional. Penulis merekomendasikan perlunya persiapan dan peningkatan kemampuan para anggota DPR untuk bisa meningkatkan peran mereka dalam melakukan diplomasi parlemen, yang telah disepakati sebagai fungsi baru parlemen di UU tentang DPR.

Pendahuluan

Perkembangan hubungan internasional setelah berakhirnya Perang Dingin di akhir dasawarsa 1980 telah memperlihatkan semakin beragamnya para pelaku diplomasi yang muncul seiring dengan perkembangan kondisi semakin kompleksnya permasalahan dunia dan rumitnya juga penyelesaiannya. Parlemen dan anggotanya dalam hal ini merupakan bagian dari pelaku diplomasi jalur dua, untuk membedakannya dari para diplomat kementerian luar negeri (Kemlu) dan kalangan pemerintah lainnya, sebagai aktor yang memainkan peran di jalur satu. Sekalipun berada di jalur dua, itu tidak berarti peran mereka kalah penting dibandingkan dengan pemerintah, atau sebaliknya, lebih penting daripada lembaga non-pemerintah, kalangan bisnis, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), yang berada di jalur tiga dan empat dalam *multitrack diplomacy*, sebagai praktik dari apa yang disebut sebagai *total diplomacy* (Newsom, 1996; Berridge, 1995).

Peran dan kontribusi para aktor diplomasi banyak jalur (*multitrack diplomacy*) ini bisa dimaknakan lebih fleksibel. Ada yang menggunakan istilah diplomasi 1, 5 atau 2 untuk peran aktor di luar pemerintah (Staats, Walsh, & Rosarie Tucci). Pemakaian parameter 1, 5 itu merefleksikan peran atau kontribusi yang tidak setara atau sama optimalnya dengan yang telah dilakukan selama ini oleh aktor non-pemerintah dengan yang telah dilakukan aktor pemerintah. Dalam hal ini, di luar aktor tradisional resmi pemerintah, aktor lain hanya dinilai memainkan peran terbatas sebagai pelengkap, yang hanya bersifat memengaruhi, dan tidak bisa menjadi faktor penentu (determinan) perubahan kebijakan. Sedangkan parameter jalur (*track*) 3 dan 4 menggambarkan gradasi dan urutan kontribusi peran para pelaku diplomasi total sebagai bagian dari aktivitas diplomasi sebuah negara secara menyeluruh di berbagai arena (John W. McDonald, 2003).

Sementara itu, terminologi *total diplomacy* pertama kali dipergunakan oleh AS melalui Menteri Luar Negeri, Dean Gooderham Acheson, dalam pidato di masa Perang Dingin, selain juga telah dipergunakan Menlu AS itu untuk menekankan pentingnya peran PBB dalam melaksanakan tugas tersebut di awal dasawarsa 1950 (Fox, 1951; Fox, 2009). Ini untuk menegaskan bahwa diplomasi dapat dilakukan dengan berbagai macam metode atau cara, oleh berbagai aktor, baik negara maupun non-negara, orang maupun institusi, untuk tujuan nasional, maupun lintas-negara, untuk berbagai kepentingan dan pencapaian tujuan yang optimal,

di tengah berbagai risiko yang muncul dan harus diperhitungkan (Honary, 2007). Selanjutnya, pemakaian terminologi ini dalam hubungan internasional dan dunia diplomasi semakin dikenal meluas. Dalam dunia diplomasi Indonesia mulai populer dikemukakan Kementerian Luar Negeri di dasawarsa 1990, karena menyadari keterbatasan kinerja aktor negara atau pemerintah, dan dapat berperannya aktor-aktor lain nonpemerintah, bahkan melampaui apa yang tidak bisa dicapai aktor negara.

Adapun secara spesifik, peran parlemen dan anggota-anggotanya dapat dikategorikan sebagai organisasi negara lainnya dan individu-individu, atau aktor internasional lain (Papp, 1997). Namun, dalam buku teks studi hubungan internasional lebih awal, peran parlemen dan anggota-anggotanya belum disebut. Peran mereka sebagai pembawa pesan (*messengers*) negara yang penting, hingga dewasa ini belum dikenal luas, sebab, amat berbeda dengan *primitive diplomats*, sekadar bertugas sebagai pengunjung negeri asing dengan kapasitas biasa atau kurir belaka (Numelin, 1950). Padahal, dalam perkembangan hubungan internasional, khususnya sejarah diplomasi, yang tidak lagi konvensional dan sudah berkembang luas, mereka turut memainkan peran penting dalam kegiatan yang disebut sebagai lobi, perundingan atau negosiasi, yang secara keseluruhannya, sebagai aktivitas yang terintegrasi dan tidak terpisahkan dalam hubungan internasional, dinamakan dengan kegiatan diplomasi (Newsome, 1950, op.cit).

Secara realistis, sampai dewasa ini, parlemen sebagai salah satu dari sekian banyak aktor hubungan internasional belum banyak diperhatikan. Demikian pula, disiplin hubungan internasional yang begitu luas, mencakup diplomasi sebagai salah satu bidang kajiannya, masih jarang mengulas peran parlemen sebagai salah satu aktor dari beberapa jalur atau praktek diplomasi yang telah dikenal. Pembicaraan dan pembahasan mengenai peran parlemen selama ini lebih banyak difokuskan pada peran dan kinerjanya dalam lingkup nasional. Peran parlemen di fora internasional belum banyak diketahui luas, apalagi dianggap penting dalam hubungan internasional, khususnya dunia diplomasi (Nainggolan, 2013).

Dalam rangka menyambut masuknya para anggota DPR baru dan menyiapkan mereka pada tugas-tugas yang harus dilaksanakan terkait dengan tugas dan peran mereka dalam hubungan internasional dan dunia yang kian terkoneksi, kajian ini bermaksud mengungkap apa yang dapat dijalankan para anggota DPR dalam periode 2019-2024. Analisisnya juga merefleksikan apa yang

sudah dilakukan para anggota DPR dalam periode sebelumnya, yaitu 2014-2019, sebuah periode yang ditandai dengan banyak kritik, tidak hanya dalam tiga fungsi utama yang sudah ada, yakni legislasi, pengawasan, dan anggaran, di luar fungsi tambahan yang baru, yakni diplomasi.

Kajian ini membahas agenda internasional apa saja yang harus mereka hadiri, sebagai hal yang dipandang benar-benar penting, untuk memengaruhi kebijakan yang dihasilkan kemudian? Secara khusus, kajian ini membahas bagaimana mereka dapat memainkan diplomasi jalur kedua di berbagai agenda internasional penting tersebut, dan bagaimana mereka harus mempersiapkan diri agar dapat berperan optimal? Data dikumpulkan dari studi kepustakaan, dengan melihat agenda yang sudah dilakukan DPR periode sebelumnya (2014-2019).

Parlemen dan Diplomasi Internasional

Hubungan internasional memiliki aspek yang luas, seluas arena diplomasi yang harus dimainkan para aktornya. Para anggota parlemen dapat memperlihatkan kinerjanya, sebagai bagian dari para pelaku diplomasi, yang terbagi atas aktor negara dan non-negara, berkelompok dan individual, terkoordinasi dan lepas, serta menjalankan jalur satu diplomasi (*first track diplomacy*), jalur satu setengah, ataupun jalur dua diplomasi (*second track diplomacy*). Mereka dapat memainkan perannya secara formal dan tidak formal, untuk kepentingan individual, nasional, kawasan, dan internasional (Barston, 1988).

Penting dipahami, pemakaian terminologi diplomasi parlemen sudah lama dipakai, sejak 1889, IPU (*Inter-Parliamentary Union*) didirikan (Beetham, 2006). Prancis, sebagai salah satu negara yang sangat maju dalam menjalankan diplomasi parlemen, yang sekaligus pendiri IPU, telah mengkampanyekan pentingnya diplomasi jalur kedua ini sejak lama. Di Indonesia, pada masa Orba, dengan DPR-RI yang sangat aktif dan berperan besar di IPU, pernah digunakan istilah “diplomasi parlementer,” mengikuti padanan kata dan pemakaian istilah “demokrasi parlementer,” yang sepadan dengan “*parliamentary democracy*” dalam Bahasa Inggris, dan lebih tepat lagi, “*diplomatie parlementaire*” dalam Bahasa Prancis, walaupun penggunaan istilah itu belum tentu tepat menurut kaidah Bahasa Indonesia yang baik dan benar (Nainggolan, 2013).

Kegiatan diplomasi itu sendiri harus dapat dipahami sebagai upaya menimba pengetahuan secara luas dan membangun citra diri dalam fora internasional yang biasa melampaui batas kepentingan nasional, selain sebagai upaya mencoba mengetahui

dan memengaruhi kondisi, pandangan, serta mempengaruhi orang lain, yang dilakukan melalui kunjungan dan kegiatan yang beragam ke luar negeri. Karena ada kegiatan dasar melakukan kunjungan ke negeri orang, dan memperoleh sesuatu yang baru, minimal informasi dan pengetahuan, argumen dasar klasik mengenai pentingnya menjalankan diplomasi internasional bagi setiap negara dan anggota parlemen, sering dijadikan alasan dan digandrungi banyak anggota DPR. Terlebih lagi, jika dibiayai dan difasilitasi negara segala kegiatannya, dan disediakan per diem, apakah itu oleh negara pengirim ataukah tuan rumah. Hanya keterbatasan anggaran negara dan kecakapan individu anggota DPR, serta persyaratan yang dibutuhkan dalam kunjunganlah yang pada akhirnya akan menyeleksi siapa-siapa yang dapat ikut melakukannya.

Adapun praktik diplomasi internasional, untuk dapat diakui dan diterima oleh setiap negara dan dunia internasional, membutuhkan pengaturan-pengaturan atau aturan main yang dapat diterima secara luas. Oleh karena itu, dalam aktivitas diplomasi internasional terdapat kegiatan menjalankan observasi, menyiapkan pelaporan dan melakukan evaluasi hasil. Yang terpenting dan relevan dengan kehadiran parlemen, dalam hal ini, tentu saja terdapatnya fungsi representasi dan proteksi kepentingan negara yang dijalankan oleh setiap anggota parlemen (Beetham, 2006, op.cit; Roy, 1991). Dengan demikian, parlemen dan anggota-anggotanya secara individual selalu diharapkan dapat membantu aktor utama diplomasi internasional di jalur satu, yakni pemerintah, dalam menjalankan secara komprehensif fungsi-fungsi komunikasi diplomatik dan juga fungsi mediasi sebagai bagian yang tidak terpisahkannya (Berridge, 1995; Barston, 1998).

Lebih jauh lagi, dalam kegiatan diplomasi internasional secara menyeluruh, para anggota parlemen bisa berperan sebagai konsultan ahli dalam memberikan berbagai masukan, saran dan nasehat untuk suatu kebijakan dan mengambil keputusan yang penting dan strategis, dan bahkan, dalam *pre-negotiation*, sebelum diplomat pemerintah di jalur satu berangkat menjalankan misinya yang diembannya di mancanegara. Secara realistis, para anggota parlemen bisa terlibat secara luas dan intensif dalam misi diplomasi negara bersama diplomat pemerintah, sebagai bagian dari kegiatan diplomasi negara yang terencana dengan baik (Beetham, 2006, op.cit). Dalam perkembangan aktivitas hubungan internasional, dan dunia diplomasi modern pada khususnya, keterlibatan anggota parlemen menjadi tidak terhindarkan untuk menjalankan apa yang disebut

sebagai kegiatan diplomasi yang demokratis di arena atau panggung internasional (Barston, 1988, op.cit). Tidak bisa diabaikan dan tidak berlebihan dikatakan bahwa mereka bisa memainkan peranan dalam membangun keseimbangan strategis (*strategic balance*) dan keseimbangan dinamis (*dynamic balance*), baik di tingkat regional maupun global, yang dibutuhkan dewasa ini (Kay He, 2009).

Agenda Diplomasi Bilateral

Upaya efisiensi dan efektivitas perlu dilakukan terhadap agenda diplomasi di arena atau panggung bilateral, yang dalam dua dasawarsa terakhir, diplomasi parlemen jenis ini semakin gencar dilakukan melalui forum Grup Kerja Sama Bilateral (GKSB) di BKSAP, yang jumlahnya duapuluhan lebih, dan terus meningkat jumlahnya dari tahun ke tahun (Nainggolan, 2013, op.cit). Keputusan untuk menambahkan jumlah grup kerja sama baru tidak perlu didorong dan dilakukan, jika tidak ada kemajuan dan *multiplier effects* yang bisa diciptakan. Karena, sekarang sudah saatnya para pembuat kebijakan di parlemen, sebagai bagian dari pembuat kebijakan strategis di negeri ini, berpikir pragmatis, dengan mengarahkan segenap pikirannya fokus pada kepentingan negara, dan bukan lagi pada individual, kelompok dan partai masing-masing.

Sebagai konsekuensinya, inisiatif untuk membuka grup kerja sama baru, harus dipikirkan matang-matang sebelum direalisasikan, mengingat devisa negara kian terbatas dan tahun 2020 akan mengalami defisit mencapai hampir Rp307, 2 Trilyun (Liputan 6.com, 2019). Dengan demikian, keputusan untuk melakukan kunjungan kerja luar negeri yang tidak perlu, dan membuka GKSB baru yang tidak mendesak dan jelas kepentingan dapat dibatalkan. Terlebih lagi, dengan parlemen nasional yang aktivitas diplomasi internasionalnya masih dan sangat lemah, dengan sistem politik yang otoriter, tertutup, belum stabil, dan tidak dihasilkan dari pemilu terbuka, bebas dan *fair*, seperti Ecuador, Venezuela, Suriah, Afghanistan, dan lain-lain, yang sarat dengan kritik masyarakat internasional, dan juga masih disibukkan dengan berbagai konflik, perang saudara dan koreksi internal, serta belum diperhitungkan sama sekali peran dan pengaruhnya di arena diplomasi internasional, apalagi secara potensi, kemajuan dan pertumbuhan ekonomi.

Sekarang pertanyaannya, untuk kegiatan diplomasi di panggung bilateral, agenda luar negeri apa saja yang dapat produktif dilakukan DPR dan mendukung pelaksanaan diplomasi di jalur pertama oleh pemerintah? Tentu saja, tidak semua agenda

dan isu harus digarap, melainkan yang memiliki keterkaitan langsung dengan kepentingan nasional yang prioritas dan mendesak diperjuangkan. Terkait ini, salah satu agenda prioritas adalah membela nasib dan kehormatan bangsa sendiri, yaitu mereka para pekerja migran (Tenaga Kerja Indonesia –TKI) yang diperlukan semena-mena, mengalami penyiksaan, tidak memperoleh upah atau gaji seperti yang telah dibuat dalam kontrak kerja, tidak diperlakukan sebagaimana mestinya yang dilindungi Undang-Undang (UU) dan konvensi internasional, mengalami pelecehan seksual dan kekerasan lain.

Masalah TKI sering muncul, di tengah-tengah realitas, mereka adalah juga para pahlawan devisa yang dapat diandalkan dalam keterbatasan negara dalam menyediakan lapangan kerja dan kemampuan yang semakin berkurang dalam mengatasi defisit anggaran yang kian membengkak. Demikian juga, dengan TKI yang bekerja jauh lebih banyak di sektor informal, terutama sebagai Asisten Rumah Tangga di rumah-rumah atau keluarga-keluarga, di negara-negara lain di Timur-Tengah, terutama Arab Saudi. Melalui diplomasi parlemen, demi memperjuangkan dan menjaga kehormatan bangsa, anggota DPRRI dapat mengagendakan pertemuan dengan pemerintah negara tujuan untuk membantu dalam mencari solusi serta membicarakan penanganan bersama atas TKI yang bermasalah.

Selanjutnya, kepentingan nasional yang tidak kalah pentingnya adalah menjaga kedaulatan negara dalam hubungannya secara langsung dengan integritas teritorial. Memang tidak mudah untuk mengatakan bahwa konflik Papua harus bisa diselesaikan secara damai, bermartabat dan tuntas (Katharina, 2017). Tetapi, bagaimanapun, hal itu harus bisa dilakukan dengan memperhatikan aspirasi yang muncul di tingkat domestik tanpa harus diintervensi oleh pihak asing (negara lain), di tengah-tengah keterbatasan pemerintah dan parlemen dalam mengupayakan penyelesaiannya selama ini. Diplomasi parlemen ke depan, di periode baru 2019-2024, harus diarahkan membantu pemerintah dalam merespon pandangan negatif atas isu separatisme Papua yang belakangan meningkat dilakukan di mancanegara secara perorangan maupun kelompok oleh tokoh-tokoh separatis lama dan baru, serta LSM dan para simpatisan mereka, berupa aktor negara ataupun non-negara. Secara lebih jelas, diplomasi parlemen yang membutuhkan dan mengutamakan kapasitas individual yang tinggi amat diperlukan untuk bisa merespon pandangan-pandangan kritis yang datang dari Oxfam, Amnesti Internasional, dan negara tertentu di Pasifik Selatan, seperti Vanuatu.

Secara spesifik, hubungan emosional secara pribadi anggota DPR dengan anggota parlemen Australia dan Selandia Baru harus dapat dibangun dan dibina dengan baik, tidak hanya secara pragmatis untuk kepentingan jangka pendek, bahkan juga dalam jangka panjang. Sebab, kedua negara itu, apalagi Australia yang menjadi tetangga terdekat Papua/Indonesia, sejak lama telah menjadi tempat pelarian para pimpinan dan aktivis kelompok-kelompok separatis Papua. Australia dan Selandia Baru selama ini secara aktif dan gencar telah digunakan sebagai basis kampanye dan perlawanan politik para pelarian dan pengikut Organisasi Papua Merdeka (OPM), Kelompok Kriminal Bersenjata (KKB), dan Komite Nasional Papua Barat (KNPB), *United Liberation Movement for West Papua* (ULMWP), dan sempalan-sempalan organisasi separatis Papua lainnya. Karena itulah logis, GKS DPR dengan Selandia Baru dan Australia dapat dikembangkan dan dibina dengan sebaik-baiknya, dengan menjaga prinsip saling menghormati dan menghargai kedaulatan nasional masing-masing dan prinsip non-intervensi.

Di luar kedua tetangga dekat Indonesia itu, diplomasi parlemen dengan para anggota Kongres AS bisa dilakukan secara individual untuk meredam isu separatisme Papua dapat dilakukan secara efektif dengan manfaat optimal. Di sini, baik para anggota DPR yang memahami masalah Freeport serta bisnis dan kepentingan AS lainnya di Papua, maupun mereka yang berasal dari Daerah Pemilihan (Konstituensi) dapat menunjukkan kinerja internasionalnya dan berperan aktif secara positif untuk membantu memperjuangkan kepentingan nasional dan menjaga integritas teritorial. Secara pribadi dari hubungan interpersonal yang sudah dipupuk dan dikembangkan sejak lama melalui berbagai pengalaman berharga yang sudah dilalui, diplomasi parlemen dapat dimanfaatkan oleh anggota DPR untuk memengaruhi pandangan mitranya yang keliru di Kongres AS dalam isu separatisme Papua, yang selama ini lebih banyak menerima pandangan negatif dari para aktivis separatis Papua yang tinggal di pelarian dan pengasingan di negara lain, khususnya AS.

Hal lain yang patut diperjuangkan melalui diplomasi parlemen secara individual dan bilateral adalah dukungan untuk memperjuangkan kemerdekaan Palestina. Dalam konteks ini, diplomasi parlemen secara perseorangan dan bilateral dapat dilakukan secara selektif oleh DPR, yakni mereka yang memiliki kapasitas dalam berbahasa dan memahami persoalan yang dibahas, yakni masalah Timur-Tengah, dengan kompleksitas perkembangan *proxy war* dan implikasi luasnya. Harus digaribawahi,

memperjuangkan kemerdekaan Palestina harus ditempatkan dalam agenda prioritas diplomasi perorangan dan bilateral parlemen Indonesia, mengingat kondisi perjuangan kemerdekaan Palestina di tingkat dunia telah berada dalam titik nadir. Indonesia, parlemen, harus terpanggil untuk membantu pemerintah memenuhi janjinya dalam membantu perjuangan rakyat Palestina meraih kemerdekaannya, sesuai dengan amanat mukadimah konstitusi, UUD 1945.

Agenda Diplomasi Parlemen di Arena Regional

Belajar dari sejarah, dengan memanfaatkan forum-forum regional dalam AIPA dan AIPA-Parlemen Uni Eropa (UE), Indonesia dapat mencegah munculnya resolusi yang mengecam kebijakan pemerintah pusat dalam penanganan masalah domestik serta penyaluran aspirasi dan ketidakpuasan warga lokal (Orang Asli Papua –OAP) di provinsi Indonesia paling timur tersebut. Berbagai forum khusus dapat diadakan dan sekaligus digunakan oleh para anggota grup nasional parlemen Indonesia untuk mengoreksi serta menciptakan dan mencapai persamaan titik pandang dan sikap, sebelum melebar dan berkembang luas di berbagai forum internasional yang lebih luas dan tidak terkontrol, sehingga dapat menjadi bola liar yang semakin merugikan kepentingan nasional.

Sedangkan di mandala regional terdekat, dengan kepentingan konsentrik yang tetap merupakan prioritas Indonesia dan ASEAN, AIPA dapat dikatakan sudah dapat bekerja secara efektif dalam meredam isu separatisme Papua sehingga tidak sempat muncul dalam forum-forum negara tetangga. Tetapi, DPR, tidak boleh merasa sudah berada dalam posisi aman, sehingga membuat mereka merasa tidak perlu terus membangun dan memelihara persamaan persepsi dan respons dalam menangani isu separatisme dan tuntutan referendum Papua, dengan sesama pemerintah dan anggota grup parlemen nasional negara-negara ASEAN (AIPA). Seperti halnya pihak pemerintah, pimpinan dan para anggota DPR harus menyadari, tidak ada sukses yang tercipta dan dapat diraih begitu saja tanpa kerja keras.

Di luar lingkaran konsentrik ini, masih terdapat beberapa forum regional lain, seperti *Asia Pasific Parliamentary Forum* (APPF) untuk lingkup kawasan yang lebih luas di Asia Pasifik, *Parliamentary Union of OIC* (*Organization of Islamic Conference*) *Member States* (PUIC), dan *Asian Parliamentary Assembly* (APA) untuk lingkup kontinen atau benua, yakni Asia, secara menyeluruh. Lewat APPF, dengan peran Jepang, China, AS, dan Australia yang dominan dan kuat,

solidaritas dan semangat Asia Pasifik bisa dibangun dan dicarikan titik-temunya untuk meraih dukungan kawasan bagi kepentingan Indonesia menjaga keutuhan teritorialnya. Demikian pula, melalui APA, yang lebih banyak, tidak hanya anggotanya, tetapi juga mereka yang bisa dimintakan dukungannya bagi kebijakan domestik dan luar negeri Indonesia.

Sedangkan PUIC bersifat lebih eksklusif, sehingga sangat terbatas perjuangan dan sasarannya. Namun, solidaritas negara-negara Islam di Asia, dan juga Arab, terutama dari Iran dan Negara-negara Teluk, terutama dalam APA, secara khusus dapat diminta untuk menghadapi negara-negara yang masih belum paham mengenai latar belakang sejarah integrasi Papua ke dalam wilayah Indonesia dan juga perkembangan situasi terkini di sana, yang berseberangan sikapnya dengan Pemerintah Indonesia selama ini. Baik dalam PUIC maupun APA, agenda atau kegiatan diplomasi parlemen berlangsung secara berkala, dalam jangka pendek dan menengah, termasuk untuk yang setiap satu maupun dua tahun, yang dibuat sesuai dengan kesepakatan yang dapat dicapai secara bersama-sama (Nainggolan, 2011).

Agenda Diplomasi di Panggung Multilateral

Melalui forum-forum IPU, khususnya Sidang Umum setiap tahunnya yang dihadiri seluruh negara anggotanya, Delegasi DPR dapat membantu pemerintah untuk lebih maksimal lagi menyuarakan dan memperjuangkan suara rakyat Palestina. Upayanya dapat dimulai dari pertemuan-pertemuan awal untuk menyamakan persepsi dan kepentingan untuk diperjuangkan di tingkat grup regional Asia dan juga dengan beberapa grup regional lain, seperti Grup Asia Pasifik dengan Timur-Tengah, Afrika dan Amerika Latin (Nainggolan, 2011, loc. cit). Jika kesamaan persepsi sudah dapat dibentuk, perjuangan ke arena diplomasi IPU yang lebih luas di sidang-sidang Majelis Umumnya bisa lebih mudah menghasilkan resolusi-resolusi yang mendukung aspirasi dan kepentingan perjuangan rakyat Palestina. Resolusi-resolusi ini nantinya dapat ditindaklanjuti oleh parlemen nasional masing-masing negara anggota IPU untuk diimplementasikan oleh pemerintah mereka agar menghasilkan kebijakan luar negeri yang mendukung realisasi kemerdekaan rakyat Palestina, yang telah selama berapa dasawarsa diperjuangkan, namun belum memperoleh hasil sebagaimana yang diharapkan.

Di luar itu, peluang untuk menjalankan diplomasi parlemen dapat dilakukan para anggota DPR bersama-sama pemerintah, sebagai anggota Delegasi RI di

berbagai forum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan non-PBB, seperti memenuhi undangan Dana Moneter Internasional (International Monetary Fund –IMF) dan Bank Dunia (World Bank). Anggota DPR patut mengetahui bahwa diplomasi parlemen dapat dilakukan baik resmi (formal) maupun tidak resmi (informal).

Untuk mengimplementasikan amanat konstitusi, para anggota DPR lebih jauh lagi harus terpanggil untuk menentang berbagai pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) internasional, terutama yang dihadapi oleh kelompok-kelompok minoritas, tidak terkecuali di negeri sendiri. sambil terus berusaha melindungi HAM warga Indonesia di dalam negeri. Mereka, sebagai konsekuensinya, juga harus terpanggil tidak hanya untuk berjuang melindungi TKI yang dilanggar HAM-nya, baik oleh aktor negara maupun non-negara, di mancanegara, demi kepentingan nasional untuk menjaga kehormatan bangsa. Secara lebih spesifik, para anggota parlemen Indonesia tetap tidak boleh menutup mata dan merasa telah puas dengan kondisi warga minoritas lain, seperti Rohingya, di Myanmar, yang juga merupakan negara anggota ASEAN, yang Indonesia adalah salah satu negara besar pendirinya. Mereka, melalui diplomasi parlemen, harus terus dapat memantau realisasi perbaikan perlakuan dan kebijakan Pemerintah Myanmar terhadap kondisi warga minoritas di negara bagian Rakhine itu.

Selanjutnya, secara khusus, DPR harus siap untuk membantu pemerintah melalui jalur kedua diplomasi dalam mendorong *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP). Dengan mitranya dari Eropa, terutama Parlemen Eropa, terlebih lagi, dalam agenda diplomasi parlemennya ke depan, para anggota DPR harus dapat membantu pemerintah dalam membebaskan Indonesia dari aksi boikot atas ekspor produk minyak mentah asal kelapa sawit. Berikutnya, para anggota DPR harus memiliki kemampuan dalam melakukan diplomasi parlemen untuk membuka dan mempertahankan pasar non-tradisional, seperti di kawasan yang jauh, Afrika. Selain itu, mereka harus memiliki kapasitas dalam membantu pemerintah melakukan diplomasi di G-20 demi meningkatkan pencapaian kepentingan nasional, termasuk di pasar pangan dan energi yang semakin dibutuhkan dan sulit terpenuhi oleh berbagai negara di dunia.

Terakhir, namun tidak kecil pula artinya, diplomasi parlemen DPR perlu diarahkan untuk meningkatkan kerja sama maritim, tidak hanya di bidang ekonomi, namun juga di sektor keamanan, dalam forum *Indian Ocean Rim Association* (IORA) dan Indo-Pasifik secara lebih luas. Dengan demikian,

melalui aktivitas diplomasi parlemennya, DPR dapat berperan dalam mendukung terciptanya perdamaian dan ketertiban, serta kesejahteraan dunia. Dengan kata lain, jika sudah memiliki kecakapan tinggi, tidaklah berlebihan dapat diharapkan, mereka dapat berperan sebagai aktor diplomasi yang potensial bagi pencapaian kepentingan nasional Indonesia.

Penutup

Terdapat beberapa agenda internasional, yang sejalan dengan agenda pemerintah dalam mencapai kepentingan nasional di dunia internasional, yang dapat dimainkan para anggota DPR di sepanjang tahun periode 2019-2024. Berbagai jenis pelaksanaan diplomasi parlemen di berbagai level (tingkat) dapat dilakukan oleh para anggota DPR. Semuanya membutuhkan kapasitas dan kapabilitas mereka yang tinggi untuk bisa mengimplementasikan dan merealisasikan tugas dan kepentingan nasional yang semakin kompleks dan sulit, baik di tingkat individual, bilateral regional, maupun multilateral (global).

Agar dapat melakukan fungsi baru yang lima tahun belakang kian populer ini, diplomasi parlemen di berbagai forum internasional dan tingkatan ini harus dapat dipahami secara lebih baik, apalagi oleh anggota DPR yang masih baru sama sekali berkecimpung dalam fungsi ini. Karena itu, untuk dapat menjalankan diplomasi parlemen dan mencapai hasil yang optimal dalam mendukung diplomasi total negara di berbagai jalur, di jalur berapapun, para anggota DPR harus dapat menyiapkan pelaksanaan diplomasi parlemen secara lebih baik lagi, secara individual maupun kelompok, serta dalam bersinergi dengan diplomat-diplomat pemerintah.

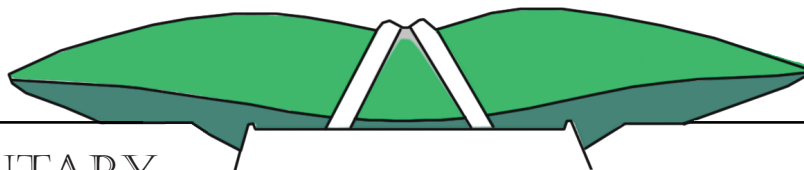
Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Dr. Ganewati Wulandari, Peneliti Utama/Senior LIPI atas ulasannya terhadap naskah ini.

Pustaka Acuan

- Badri, Jusuf. (1994). *Kiat Diplomasi: Mekanisme dan Pelaksananya*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Barston, R.P. (1988), *Modern Diplomacy*. UK: Longman.
- Beetham, David (2006), *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century*, Geneve: IPU.
- Diplomasi DPR: Dari Senayan ke Kancuh Global (2009), Jakarta: BKSAP.
- McDonald, John W. (2003), "Multi-Track Diplomacy," Guy Burgess and Heidi Burgess (Eds.), dalam *Beyond Intractability*, Conflict Information Consortium, University of Colorado.
- "DPR Memulai Kembali Diplomasi Parlemen," <http://dpr.go.id/berita/detail/id/26154/t/DPR+Memulai+Kembali+Diplomasi+Parlemen>, 16 Oktober 2019, diakses pada 17 Oktober 2019.
- "DPR Soroti Defisit RAPBN 2020 Capai Rp 307, 2 triliun," Liputan 6.com, <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4070637/defisit-apbn-agustus-2019-capai-rp-199-triliun>, diakses pada 9 Oktober 2019.
- "Foreign Relations: Total Diplomacy, Time, March 13, 1950," <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,812120,00.html>, diakses pada 31 Oktober 2019.
- Fox, William T. R. "The United Nations in the Era of Total Diplomacy," *International Organization*, Vol. 5, No. 2 (May, 1951), Cambridge University Press: 22 May 2009, diakses pada 31 Oktober 2019.
- Honary, Ehsan (2007), *Total Diplomacy: The Art of Winning Risk*, BookSurge Publishing.
- Kai He (2009). "Dynamic Balancing: China's balancing strategies towards the United States, 1949-2005," *Journal of Contemporary China*, 18:58, 113-136, diakses pada 10 Oktober 2019.
- Katharina, Riris (2019). *Menakar Capaian Otonomi Khusus Papua*, Jakarta: Yayasan Obor, 2019.
- "Laut Kunci Diplomasi Ekonomi RI," Koran Nasional, 24 Oktober 2019: A10.
- Nainggolan, Poltak Partogi (2013). "Parlemen dan Hubungan Internasional: Diplomasi DPR-RI di Fora Internasional." Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI.
- _____ (2009). "An ASEAN Parliament in the Region?" makalah untuk diskusi the Association of Southeast Asia Students of the Albert-Ludwigs-Universitaet Freiburg, di the Arnold Berg-straesser Institut (ABI), Freiburg, tidak diterbitkan.
- Nainggolan, Poltak Partogi et al. (2011). *Inter-Parliamentary Union dan Agenda Global Abad 21*. Jakarta: Azza Grafika.
- Newsom, David D. (1996). *Dimensi Publik Politik Luar Negeri*. (terj.) *Public Dimension of Foreign Politics*. Bandung: Angkasa; G.R. Berridge (1995), *Diplomacy: Theory and Practice*. New York: Prentice-Hall.

- Nicholson, Michael (1998). *International Relations*. London: Macmillan Press.
- Numelin, Ragnar (1950). *The Beginnings of Diplomacy: A Sociological Study of Intertribal and International Relations*. London: Oxford.
- Papp, Daniel S. (1997). *Contemporary International Relations: Framework for Understanding*. Macmillan.
- Roy, S.L. *Diplomasi*. (terj.) *Diplomacy*. Jakarta: Rajawali, 1991.
- Staats, Jennifer, Johnny Walsh and Rosarie Tucci, "A Primer on Multi-track Diplomacy: How Does it Work?" <https://www.usip.org/publications/2019/07/primer-multi-track-diplomacy-how-does-it-work>, July 31, 2019, diakses pada 31 Oktober 2019.



Keberadaan Koalisi dan Oposisi dalam Kinerja DPR RI 2019–2024

Debora Sanur

Peneliti Madya
Politik Pemerintahan
Indonesia
debora.sanur@dpr.go.id

Keywords

house of representatives,
government,
party,
coalition,
opposition

Daftar Isi

Pendahuluan	166
Pentingnya Koalisi dan Oposisi dalam Pemerintahan Demokratis	167
Peran DPR dalam Menjalankan Fungsinya	169
Penutup	171
Pustaka Acuan	171

Kata Kunci

DPR,
pemerintah,
partai,
koalisi,
oposisi

Abstract

The results of the 2019 legislative elections had placed 9 (nine) political parties in the House of Representatives (DPR) with a total of 575 seats. The inclusion of Gerindra Party to the government coalition made the coalition of government supporting become stronger. The leadership composition of the DPR RI also controlled by the supporting party of the government. This is different from the previous DPR leadership period, where the DPR leadership in the 2014 election was held by the opposition party. Based on this, this paper will discuss how the existence of coalition and opposition can affect the performance of the DPR 2014-2019? It was found that the DPR 2019-2024 had challenges in carrying its functions. This is because the presidential system ideally balanced by two main strengths. Thus even though the party coalition in the government is quite large, the DPR must remain to its function, that to supervise and carry out the checks and balances function. Then, the opposition plays a very important role, especially in lobbying. In practice, the relationship between DPR's and the Government is more for the implementation of the budget and oversight functions, so that the legislative does not get clear direction. Therefore it is necessary for the DPR to focus on carrying out its functions while increasing public confidence in the performance of the DPR.

Abstrak

Hasil Pemilu Legislatif 2019 telah menempatkan 9 (sembilan) partai politik (parpol) peserta Pemilu di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan total jumlah kursi sebanyak 575 kursi. Dengan masuknya Partai Gerindra ke dalam koalisi pemerintah membawa koalisi pendukung pemerintah menjadi semakin kuat. Komposisi pimpinan DPR juga dikuasai partai pendukung pemerintah. Hal ini berbeda dengan periode pimpinan DPR sebelumnya, dimana kepemimpinan DPR pada pemilihan tahun 2014 lalu dipegang oleh partai oposisi. Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini akan membahas bagaimana keberadaan koalisi dan oposisi dapat memengaruhi kinerja DPR 2014-2019? Ditemukan bahwa DPR 2019-2024 memiliki tantangan dalam melaksanakan fungsinya. Hal ini karena sistem presidensial idealnya mempunyai dua kekuatan utama yang seimbang. Dengan demikian meskipun koalisi partai di pemerintahan cukup besar namun DPR harus tetap sebagai fungsinya yaitu melakukan pengawasan dan menjalankan fungsi *check and balances*. Dengan demikian keberadaan oposisi memegang peranan yang sangat penting terutama dalam melakukan lobi. Selain itu dalam praktiknya, hubungan DPR dengan Pemerintah memang lebih banyak dalam pelaksanaan fungsi anggaran dan pengawasan sehingga politik legislasi Indonesia tidak mendapat arah yang jelas. Oleh sebab itu perlu bagi DPR untuk fokus dalam menjalankan fungsinya sekaligus meningkatkan kepercayaan publik terhadap kinerja DPR.

Pendahuluan

Hasil Pemilu Legislatif 2019 telah menempatkan 9 (sembilan) partai politik (parpol) peserta Pemilu di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan total jumlah kursi sebanyak 575 kursi. Berikut komposisi perolehan kursi partai di DPR: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) menjadi pemilik kursi paling dominan 128 kursi, Partai Golkar: 85 kursi, Partai Gerindra: 78 kursi, Partai Nasional Demokrat (NasDem): 59 kursi, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB): 58 kursi, Partai Demokrat: 54 kursi, Partai Keadilan Sejahtera (PKS): 50 kursi, Partai Amanat Nasional (PAN): 44 kursi dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP): 19 kursi. Dengan komposisi di atas, koalisi pendukung Jokowi-Ma'rif Amin, yang terdiri dari PDIP, Partai Golkar, Partai Nasdem, PKB dan PPP menduduki 349 kursi.

Selanjutnya, seiring didaulatnya Prabowo Subianto dan Edhy Prabowo sebagai menteri dalam Kabinet Indonesia Maju (KIM) maka Partai Gerindra turut resmi masuk kedalam koalisi pemerintah. Kondisi ini membawa koalisi pendukung pemerintah menjadi semakin kuat karena jumlah kursi yang mendukung pemerintah di DPR menjadi sebanyak 427 kursi atau sekitar 74,6%. Sedangkan PKS, PAN, dan Partai Demokrat tetap berada di luar koalisi pemerintah.

Di DPR, komposisi pimpinan DPR RI juga dikuasai partai pendukung pemerintah. Ketua DPR masa jabatan 2019-2024 ialah Puan Maharani dari fraksi PDIP. Sementara yang menjadi wakil ialah Aziz Syamsuddin dari Fraksi Golkar, Sufmi Dasco Ahmad dari Fraksi Partai Gerindra, Rachmat Gobel dari Fraksi Partai Nasdem dan Muhaimin Iskandar dari Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa. Hal ini berdasarkan pengaturan dalam Pasal 427D Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) menyatakan bahwa susunan dan mekanisme penetapan pimpinan DPR dilaksanakan dengan ketentuan bahwa pimpinan DPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua yang berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak di DPR. Ketua DPR ialah anggota DPR yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPR. Sementara itu, wakil Ketua DPR ialah anggota DPR yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua, ketiga, keempat, dan kelima.

Demikian pula dengan alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 2019-2024 yang sudah terbentuk. PDIP mendapat 3 (tiga) kursi ketua

komisi yaitu Ketua Komisi III, Komisi IV, Komisi V, Ketua Badan Anggaran, dan 11 (sebelas) jabatan posisi wakil ketua. Partai Golkar menyusul dengan 3 (tiga) posisi ketua komisi yaitu Komisi I, Komisi II, Komisi XI, dan 10 (sepuluh) jabatan wakil ketua. Partai Nasdem mendapat 3 (tiga) kursi ketua komisi yaitu Ketua Komisi VII, Komisi IX, dan 8 (delapan) jabatan Wakil Ketua. Partai Kebangkitan Bangsa mendapat 2 (dua) kursi Ketua Komisi yaitu Komisi VI dan Komisi X serta 7 (tujuh) jabatan Wakil Ketua. Partai Amanat Nasional mendapat 1 (satu) kursi ketua Komisi yaitu Komisi VIII dan 5 (lima) jabatan Wakil Ketua Komisi.

Partai Gerindra, Partai Demokrat, PKS, dan PPP tidak mendapatkan posisi menjadi ketua komisi namun tetap mendapat posisi ketua dan wakil ketua baik dalam komisi maupun alat kelengkapan lainnya. Partai Gerindra mendapat 2 (dua) kursi ketua alat kelengkapan yaitu Badan Legislasi (Baleg) dan Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP) serta 9 (sembilan) jabatan Wakil Ketua. Partai Demokrat mendapat 2 kursi ketua alat kelengkapan yaitu Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) dan Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN) serta 4 (empat) jabatan Wakil Ketua. Partai Keadilan Sejahtera mendapat 1 (satu) kursi ketua alat kelengkapan yaitu Mahkamah Kehormatan Dewan dan 6 (enam) jabatan Wakil Ketua Komisi. Sedangkan Partai Persatuan Pembangunan mendapat 4 (empat) jabatan kursi Wakil Ketua (kabar24.bisnis.com, 2019).

Dengan komposisi koalisi dan pembagian kursi ketua serta wakil ketua alat kelengkapan DPR yang demikian maka praktis dinamika politik di DPR relatif lebih tenang bila dibanding periode DPR sebelumnya. Terlebih karena kekuasaan eksekutif maupun legislatif cenderung dijalankan oleh mesin politik yang sama. Sisi positif yang dapat terjadi ialah DPR dapat lebih koordinatif dan menjadi lebih sejalan dengan pemerintah. Namun di lain pihak, kondisi ini dapat menyebabkan peran DPR sebagai pengawas eksekutif memudar.

Saat ini posisi DPR menjadi lebih dekat sebagai koalisi pemerintah daripada sebagai oposisi pemerintah. Padahal melalui fungsi pengawasan, DPR seharusnya dalam posisi oposisi pemerintah. Menurut peneliti Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi) Lucius Karus yang mengatakan bahwa DPR RI periode 2019-2024 akan sulit mengontrol jalannya pemerintahan 5 tahun ke depan karena dalam DPR kursi pimpinan dan Alat Kelengkapan Dewan (AKD) secara merata dipegang oleh setiap partai dalam DPR. Padahal

dilain pihak masyarakat tentu mengharapkan agar DPR melakukan pengawasan dan kritik terhadap pemerintah (tribunnews.com, 2019). Demikian pula menurut Idil Akbar, oposisi sanggup memberi kebijakan alternatif oleh sebab itu oposisi tidak boleh kehilangan suara untuk mengkritik secara konsisten. Apalagi bila oposisi bisa membangun tradisi sebagai pengendali pemerintah dengan benar maka akan memberi efek elektoral yang cukup baik hingga pada Pemilu 2024 (asumsi.com, 2019).

Meski demikian komposisi koalisi dan oposisi sebenarnya dapat saja kembali berubah karena kondisi politik yang dinamis dan cair. Berdasarkan pengalaman DPR periode lalu 2014-2019, saat itu beberapa parpol yang sebelumnya bergabung dalam Koalisi Merah Putih (KMP) akhirnya bergabung menjadi parpol pendukung pemerintah. Maka bukan hal mustahil komposisi koalisi oposisi berubah. Dengan demikian maka tulisan ini akan membahas bagaimana keberadaan koalisi dan oposisi dapat memengaruhi kinerja DPR 2014-2019?

Pentingnya Koalisi dan Oposisi dalam Pemerintahan Demokratis

Dengan sistem multipartai seperti berlaku di Indonesia, pemilu legislatif hampir selalu menghasilkan peta kekuatan parlemen yang sangat fragmentatif, tanpa partai mayoritas di parlemen. Menurut Mainwaring hal yang dikhawatirkan dari situasi ini ialah adanya potensi terjadi *deadlock* politik dalam relasi pemerintah dan parlemen (Scott Mainwaring: 1993: 198-228). Oleh sebab itu, pemerintah perlu berkoalisi dengan parpol lain agar dalam menjalankan pemerintahan, pemerintah dan parlemen dapat berkinerja dengan baik.

Konsep koalisi menunjuk pada persekutuan dua partai atau lebih yang didasarkan pada kepentingan politik yang sama (Frank Bealey, 2000: 64). Pemerintahan koalisi biasanya terjadi pada pemerintahan yang berbasis multipartai dimana pemerintah didukung oleh lebih dari satu partai di dalam konteks sistem presidensial. Secara konsep model koalisi sebenarnya sangat beragam, namun atas dasar skala atau besarnya model koalisi dapat dibedakan atas tiga kategori yaitu koalisi pemenang minimal (*minimal winning coalition*) koalisi minoritas (*minority coalition*) dan koalisi besar (*grand coalition*) atau *oversized coalition* (Arend Lijphart, 1999: 134-138).

Koalisi pemenang minimal memiliki arti bahwa pemerintahan mendapatkan dukungan mayoritas sederhana di parlemen. Sedangkan koalisi minoritas menunjukkan bahwa koalisi pemerintahan berasal dari partai-partai kecil dan tidak mendapat dukungan

mayoritas sederhana di parlemen. Sementara itu koalisi besar memiliki arti bahwa koalisi pemerintahan mendapat dukungan mayoritas bahkan mutlak dari parpol di parlemen. Oleh sebab itu bagaimana kecenderungan pola relasi antara eksekutif dan legislatif dan bagaimana pola relasi kekuasaan antara eksekutif dan legislatif menjadi salah satu faktor penting yang turut memengaruhi terbentuknya pemerintahan yang efektif.

Berdasarkan sejarah ketatanegaraan di Indonesia, pada masa orde baru telah terjadi adanya ketidakseimbangan kekuasaan dalam pemerintahan karena kekuasaan hanya terpusat pada satu lembaga saja. Kondisi ini menimbulkan penyimpangan dalam praktek ketatanegaraan dan institusi negara lainnya tidak berfungsi dengan baik. Lembaga legislatif juga tidak dapat melakukan kontrol atau pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif pemegang kekuasaan tunggal. Padahal menurut Arend Lijphart ciri dari presidensialisme adalah kedudukan lembaga parlemen yang tidak hanya terpisah dari eksekutif melainkan juga independen dari menteri-menteri yang diangkat oleh dan bertanggung jawab kepada presiden (Arend Lijphart, 1995). Tidak adanya mekanisme *checks and balances* menyebabkan presiden sebagai pelaksana pemerintahan menjadi pusat kekuasaan. Bahkan selain memegang kekuasaan sebagai eksekutif, saat itu Presiden juga menguasai kekuasaan legislatif.

Mekanisme *checks and balances* dalam suatu negara demokrasi merupakan hal yang sangat diperlukan. Hal ini tentu saja bertujuan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan ataupun terpusatnya kekuasaan pada satu kekuatan politik saja. Melalui mekanisme ini antara lembaga yang satu dengan yang lain akan saling mengontrol, mengawasi, bahkan saling melengkapi (Afan Gaffar, 2006: 89). Mantan Wakil Presiden Jusuf Kalla mengatakan bahwa Indonesia, sebagai negara demokrasi, perlu mempunyai keseimbangan dalam politik. Salah satunya dengan adanya oposisi yang berfungsi sebagai pengawas Pemerintah. Adapun keseimbangan itu bisa dilakukan dengan memberikan kritik dan pengawasan kepada pemerintah melalui peran oposisi dalam parlemen. Meski demikian DPR tentu juga harus memberikan dukungan yang baik kepada Pemerintah. Tanpa dukungan itu, tentu sulit Pemerintah berjalan bersama-sama (indozone.id, 2019). Hal yang senada juga disampaikan oleh Peneliti Forum Masyarakat Peduli Parlemen (Formappi) Lucius Karus, ia mengatakan jika oposisi hanya sedikit tentu dapat mempermudah jalannya kebijakan pemerintah. Namun, hal yang perlu diperhatikan ialah agar

jangan sampai DPR kehilangan ruh sebagai lembaga kontrol karena memosisikan diri sebagai bagian dari pemerintah (indozone.id, 2019).

Sistem *check and balances* merupakan upaya dalam membagi kekuasaan ke dalam berbagai cabang kekuasaan dengan tujuan untuk mencegah dominannya suatu kelompok yang memiliki kekuasaan. Sehingga tidak ada satu kelompok pun yang dapat menggunakan kekuasaan secara tidak seimbang (Afan Gaffar, 2006: 89). Dengan demikian antara lembaga negara saling melakukan pengawasan kekuasaan agar tercipta kestabilan dalam pelaksanaan pemerintahan negara. Prinsip *checks and balances* merupakan prinsip pemerintahan presidensial yang paling mendasar di mana dalam negara yang menganut sistem presidensial. Menurut Miriam Budiardjo sistem *checks and balances* mengandaikan adanya kesetaraan dan saling mengawasi satu sama lain, sehingga tidak ada lembaga yang lebih berkuasa melampaui kekuasaan lembaga lainnya (Miriam Budiardjo, 1994: 227). Dengan demikian dalam praktiknya pelaksanaan sistem presidensial akan melihat pola hubungan antara lembaga eksekutif (presiden) dengan lembaga legislatif, yang membawa ciri yang kuat pada pemisahan kekuasaan (Saldi Isra, 2010: 40).

Terutama karena sistem pemerintahan yang ada di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari pemikiran politik Montesqieu yang menawarkan gagasan pemisahan kekuasaan menjadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Menurut Montesqieu ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan maka dapat mengancam adanya kebebasan yang demokratis. Ia menilai bahwa kebebasan politik sulit dijaga atau dipertahankan bila kekuasaan negara tersentralisasi atau dimonopoli oleh seorang penguasa atau lembaga politik tertentu. Hal ini yang menyebabkan ia membagi kekuasaan terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun lembaga yang menyelenggarakannya agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan dan terbentuknya kekuasaan mutlak yang sewenang-wenang (CE. Strong, 2008: 330).

Dalam hal ini Presiden PKS Sohibul Iman menegaskan sikap politik PKS yang memilih menjadi oposisi dan tetap berada di luar pemerintahan. Alasannya agar tercipta *check and balances* dalam sistem pemerintahan di Indonesia (kompas.com, 2019). Sementara PAN dan Partai Demokrat masih belum menyatakan sikap secara jelas. Menurut Ketua DPP PAN Yandri Susanto hal ini karena ada kemungkinan PAN tetap berkoalisi dengan partai kubu pemerintah pada Pilkada tahun 2020 yang

akan datang. Sehingga, pengertian oposisi yang harus berlawanan dari jajaran atas hingga bawah tak sesuai untuk keadaan saat ini (kumparan.com, 2019).

Berdasarkan hal tersebut, konsep pemerintahan yang efektif menunjuk pada situasi di mana lembaga eksekutif dapat mewujudkan proses pelaksanaan kebijakan yang berorientasi aspirasi dan kepentingan rakyat tanpa hambatan berarti dari lembaga legislatif. Pemerintahan dengan lembaga presiden memiliki legitimasi dan mandat yang kuat lantaran dipilih secara langsung oleh rakyat. Namun, bila Presiden didukung kekuatan mayoritas mutlak parlemen maka yang cenderung terjadi adalah pemerintahan yang kolusif (Syamsuddin Haris, 2011: 4). Oleh sebab itu keberadaan oposisi dalam suatu negara demokrasi memegang peranan yang sangat penting.

Saat ini hanya PKS yang menyatakan sebagai partai oposisi terhadap pemerintahan Jokowi. Sikap politik seperti ini pernah dilakukan PDIP pada masa pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY). Pada masa itu partai koalisi pemerintah juga sangat dominan menguasai parlemen. PDIP merupakan partai yang tetap bertahan sebagai oposisi selama dua periode kepemimpinan SBY. Bahkan saat itu PDIP turut membentuk wacana kritis yang mendapat dukungan dari masyarakat. Namun, pada pertengahan pemerintahan beberapa partai pendukung pemerintah menjadi oposisi di internal koalisi dengan melakukan penolakan terhadap beberapa kebijakan Presiden. Sepanjang tahun 2004-2009 ada 11 (sebelas) hak interpelasi dan 6 (enam) usulan hak angket yang digulirkan DPR.

Pertama saat pemerintah mengeluarkan kebijakan menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM). Sebanyak 117 (seratus tujuh belas) anggota DPR dari 8 (delapan) fraksi mengusulkan hak angket untuk memeriksa pengelolaan migas di Indonesia. Dengan demikian partai oposisi pemerintah di parlemen memiliki kekuatan lebih besar ketika tidak semua partai pendukung pemerintah sejalan dengan sikap pemerintah dalam penyelesaian kasus-kasus tertentu. Demikian pula hak angket kembali digulirkan untuk menyelidiki dana bail out sebesar Rp. 6,7 triliun dari pemerintah untuk Bank Century (yang kemudian dikenal dengan Hak Angket Century). Saat itu PDIP sebagai oposisi menjadi penggerak usulan pembentukan panitia khusus (pansus) Hak Angket Century bersama dua partai oposisi lain yaitu partai Gerindra dan Hanura. Usulan tersebut didukung oleh 5 (lima) partai lainnya yang merupakan partai pendukung pemerintah yaitu Partai Golkar, PKS, PKB, PPP dan PAN. Bahkan kemudian Partai Demokrat juga menyatakan

dukungannya terhadap Hak Angket Century. Meskipun pada praktiknya tetap terjadi perbedaan pandangan terhadap masalah tersebut dimana Partai Golkar serta PAN, PPP, PKS, dan PKB memandang ada konspirasi antara Direksi Bank Century dengan pihak lain dalam pengucuran dana. Pendapat tersebut sama seperti pendapat yang diutarakan oleh PDIP, Gerindra, dan Hanura. Berbeda dengan Partai Demokrat yang menilai bahwa dalam hal aliran dana kesalahan ada pada Direksi Bank Century (tirto.id, 2019).

Jika dilihat dari besarnya kekuatan parpol pendukung pemerintah di DPR saat itu koalisi yang pendukung pemerintah termasuk kategori koalisi besar. Saat periode pertama SBY didukung oleh 8 (delapan) parpol di DPR. Sedangkan pada periode kedua didukung oleh 6 (enam) parpol di DPR. Namun demikian, ternyata koalisi tersebut secara internal rapuh. Salah satu penyebabnya ialah karena koalisi bersifat kontrak politik yang dilakukan karena adanya kepentingan untuk mengamankan kelangsungan pemerintahan. Sisi negatifnya keberadaan ikatan dan soliditas koalisi yang lemah menyebabkan dukungan parpol terhadap pemerintah seringkali tergantung pada kepentingan politik setiap politisi atau parpol dalam koalisi.

Dengan demikian DPR periode 2019-2024 memiliki tantangan untuk menjadi pengawasan dan oposisi karena sistem presidensial idealnya mempunyai dua kekuatan utama yang seimbang. Hal ini penting agar meskipun koalisi partai di pemerintahan cukup besar namun DPR tetap sebagai fungsinya yaitu melakukan pengawasan dan menjalankan fungsi *check and balances*. Kegiatan lobi menjadi salah satu hal yang perlu diperkuat dalam pelaksanaan fungsi legislatif dan pengawasan terhadap pemerintah. Kegiatan lobi untuk mengkritisi pemerintah sebaiknya berasal dari partai oposisi.

Namun, karena kegiatan lobi bersifat informal maka dalam melakukan pengawasan dan mengkritisi kinerja pemerintah lobi dapat juga dilakukan oleh setiap anggota DPR dari partai dalam koalisi maupun luar koalisi. Diharapkan melalui lobi yang dilakukan dalam DPR dapat ditemukan peluang-peluang yang bisa dimanfaatkan partai untuk mendorong terciptanya kebijakan yang tepat bagi pemerintah.

Hal ini penting karena pada periode 2019-2024 ini ada beberapa agenda pemerintah yang menjadi fokus kerja dan perlu mendapat pengawasan yang kritis dari DPR. Beberapa agenda tersebut diantaranya ialah pada bidang ekonomi, pemerintah perlu meningkatkan pertumbuhan ekonomi dari hanya rata-rata 5% selama periode pertama Jokowi

menjadi 7% untuk menurunkan kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan pada bidang keamanan, dengan semakin menguatnya radikalisme dan tidak jarang memicu munculnya aksi terorisme hal ini tentu perlu mendapat perhatian yang intensif dari pemerintah dan DPR. Demikian pula pada bidang hukum revisi UU Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) yang dilakukan pada akhir periode DPR 2014-2019 yang lalu oleh sebagian kalangan dinilai melemahkan KPK. Hal ini juga telah menguatkan pesimisme masyarakat kepada Pemerintah dan DPR (sindonews.com, 2019).

Dengan demikian dalam menjalankan kinerja dan fungsinya DPR diharapkan mampu menjadi lembaga yang kuat dan mampu menjadi penyeimbang kekuasaan eksekutif. Terutama mengingat sistem presidensial yang diamanatkan oleh amandemen UUD NRI 1945 dilatarbelakangi oleh pengalaman pada masa Orde Baru yang sangat terpusat pada kekuasaan presiden.

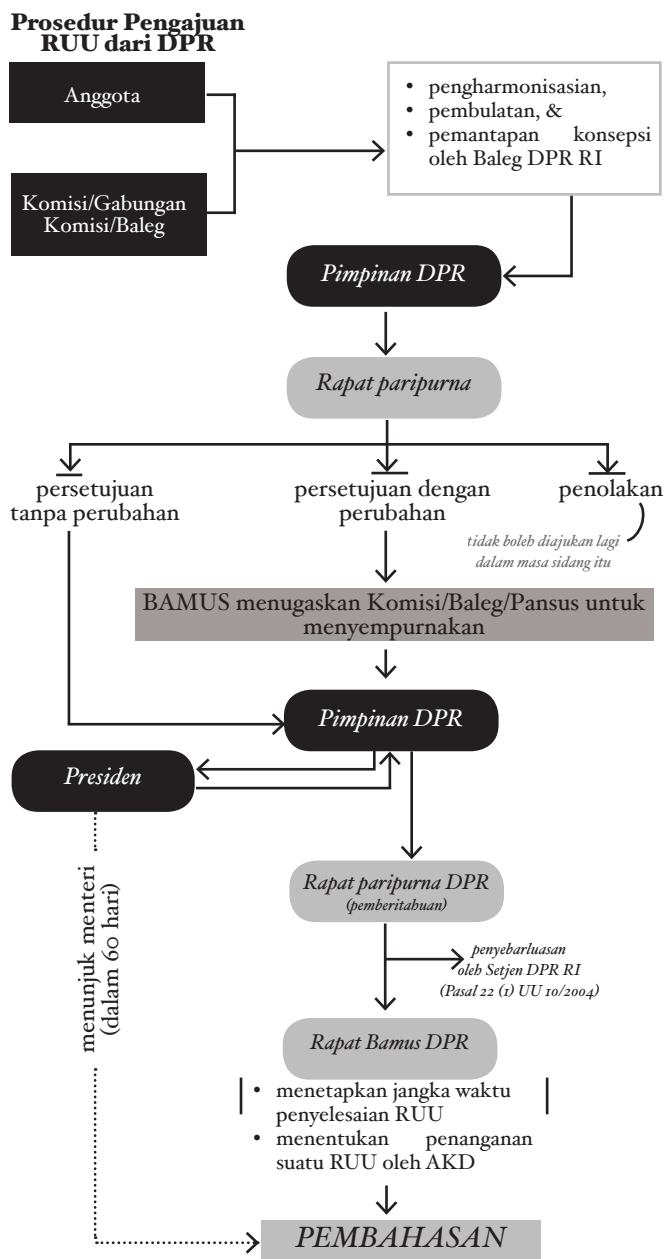
Peran DPR dalam Menjalankan Fungsinya

Menurut B.N Marbun ada empat fungsi utama yang dimiliki oleh DPR, *pertama*, fungsi legislasi atau pembuat undang-undang, *kedua*, fungsi kontrol atau pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, *ketiga*, fungsi *budget* atau persetujuan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta keempat penampung dan penyalur aspirasi masyarakat (Marbun, 2002: 1). Dari fungsi-fungsi DPR tersebut, maka fungsi pokok DPR adalah membuat undang-undang. Demikian pula menurut Miriam Budiardjo bahwa lembaga legislatif adalah lembaga yang berperan dalam membuat undang-undang dimana dalam kinerjanya membuat UU mereka mewakili aspirasi rakyat (Budiardjo, 1989: 173). Senada dengan pendapat David E. Apter yang menyatakan bahwa badan legislatif terdiri dari wakil-wakil rakyat yang berfungsi untuk membuat UU (Apter, 1985: 230-234). Dalam hal ini, melalui fungsi legislasi tercermin fungsi DPR dalam mewakili dan menyalurkan aspirasi rakyat.

Dalam menjalankan fungsi legislasi DPR periode 2019-2024 harus dimulai dengan penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang dibutuhkan sebagai instrumen perencanaan pembentukan undang-undang secara terpadu dan sistemik. Penyusunan Prolegnas dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari Fraksi, Komisi, DPD, dan/atau masyarakat. Penyusunan Prolegnas juga harus memperhatikan pelaksanaan Prolegnas tahun sebelumnya, tersusunnya naskah Rancangan Undang-Undang

(RUU) dan/atau tersusunnya naskah akademik (Ida Fauziah, 2011).

Berikut alur pengajuan RUU DPR:



Grafik 1. Skema Penyusunan/Pengajuan RUU dari DPR

sumber: Ida Fauziah, Materi Orientasi Tenaga Ahli DPR RI, 25-27 April 2011.

Meski demikian sifat dinamis yang melekat pada Prolegnas sebagai sebuah mekanisme perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan membawa konsekuensi bahwa pelaksanaan Prolegnas harus selalu dievaluasi. Seringkali prioritas dalam Prolegnas menempatkan RUU kuantitas yang tinggi dan jauh dari capaian realisasinya. Hingga saat ini kesenjangan antara target Prolegnas dengan capaian yang dihasilkan oleh anggota DPR cukup tinggi. Selain itu, di luar RUU yang sudah disetujui dalam Prolegnas, RUU juga dapat diajukan untuk mengisi kekosongan hukum akibat putusan mahkamah konstitusi, mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; atau keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional. Hal ini menyebabkan kinerja DPR dalam menjalankan peran dan fungsinya seringkali dinilai tidak optimal.

Pada masa jabatan DPR 2019-2024, selain menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah, DPR juga harus menjalankan fungsi legislasi sebagai salah satu fungsi utama lembaga DPR. Dalam pelaksanaan fungsi ini DPR harus melanjutkan kinerja DPR periode 2014-2019 yang dinilai sangat rendah dalam menjalankan fungsi legislasi. Saat masa jabatan anggota DPR 2014-2019, DPR telah menyelesaikan 91 Rancangan Undang-undang (RUU) yang terdiri atas 36 RUU dari daftar Prolegnas 2015-2019 dan 55 RUU Kumulatif Terbukadari 189 RUU yang ditarget selesai dalam lima tahun (tempo, 2019).

Dari RUU tersebut pada Masa Persidangan I Tahun Sidang 2019-2020, DPR telah mengesahkan 50 RUU. Diantaranya adalah RUU yang menjadi kontroversi pada akhir jabatan DPR 2014-2019 yaitu Rancangan Undang-undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RUU KUHP) yang ditunda pengesahannya. Pengesahan RUU tersebut kini menjadi tanggung jawab DPR RI 2019-2024.

Keberadaan RUU warisan DPR periode yang lalu mengakibatkan DPR periode 2019-2024 memiliki tanggung jawab besar dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Dari pengalaman DPR periode sebelumnya, ada beberapa hal penyebab kurang maksimalnya pelaksanaan fungsi legislasi. Salah satunya ialah karena mekanisme kerja DPR yang memiliki banyak tugas yang telah dijadwalkan tetapi tidak dapat terlaksana secara maksimal. Selain itu adanya kendala kehadiran anggota DPR dalam rapat yang berdampak terhadap tidak tercapainya kuorum dalam rapat, pelaksanaan pembahasan, hingga menyebabkan pengesahan suatu RUU diundur.

Terkait dengan fungsi pemerintah dan DPR, bila dibandingkan dengan negara Amerika Serikat, pada negara tersebut pelaksanaan fungsi kontrol kekuasaan eksekutif terhadap legislatif Presiden diberi kewenangan untuk memveto RUU yang telah diterima oleh *Congress* (semacam MPR). Namun, veto tersebut dapat dibatalkan oleh *Congress* dengan dukungan 2/3 suara dari *House of Representative* (semacam DPR) dan *Senate*. Berbeda dengan Indonesia, dalam UUD NRI 1945 tidak terdapat ketentuan mengenai hak veto. Konstitusi mengatur agar pembahasan setiap RUU dilakukan oleh DPR dan Presiden secara bersama-sama untuk mendapatkan persetujuan bersama. Hal ini menyebabkan setiap produk UU yang hendak dibuat harus disusun bersama oleh DPR dan pemerintah melalui rapat pembahasan RUU.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas maka perlu bagi DPR untuk fokus dalam menjalankan fungsinya sekaligus meningkatkan kepercayaan publik terhadap kinerja DPR. Untuk melakukan hal tersebut tentu setiap anggota DPR harus memahami dan menguasai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan fungsinya. Setiap anggota DPR juga harus memiliki wawasan yang komprehensif dan mampu memberikan solusi sebagai dasar untuk membuat kebijakan yang tepat. Selain itu karena pembentukan undang-undang merupakan proses politik maka setiap anggota DPR harus mampu mengawal setiap agenda program legislasi yang sudah ditetapkan serta melakukan lobi yang tepat agar menghasilkan undang-undang yang berkualitas, responsif, sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan pembangunan.

Penutup

DPR periode 2019-2024 memiliki beberapa tantangan dalam melaksanakan fungsinya. Pertama karena koalisi partai politik pendukung pemerintah juga menguasai DPR maka DPR tetap harus konsisten dengan fungsinya sebagai lembaga pengawas pemerintah. DPR harus tetap mampu dalam mengkritisi kebijakan pemerintah bila tidak pro terhadap rakyat. Meski demikian DPR tentu juga tetap harus memberikan dukungan yang baik kepada Pemerintah. Tanpa dukungan tentu sulit menciptakan pemerintahan yang stabil dan efektif. Untuk itu kegiatan lobi menjadi salah satu hal yang perlu diperkuat dalam pelaksanaan fungsi legislatif dan pengawasan terhadap pemerintah. Kegiatan lobi untuk mengkritisi pemerintah bersifat informal dan dapat dilakukan oleh setiap anggota DPR dari partai dalam koalisi maupun luar koalisi. Diharapkan

melalui lobi yang dilakukan dalam DPR dapat ditemukan peluang-peluang yang bisa dimanfaatkan partai untuk mendorong terciptanya kebijakan yang tepat bagi pemerintah. Belum lagi tantangan berikutnya ialah bahwa kinerja DPR ini juga akan sangat berpengaruh pada tujuan menghadapi Pemilu 2024. Demikian pula masyarakat juga akan menilai kinerja DPR dalam menentukan pilihan politik pada 2024 mendatang.

Terkait dengan pelaksanaan fungsi legislasi, DPR periode saat ini memiliki banyak tugas limpahan dari DPR periode sebelumnya yang dinilai kurang produktif dalam menghasilkan kebijakan sebagai produk politik yang mencerminkan aspirasi rakyat. Oleh sebab itu selaku pemegang kekuasaan membentuk UU, kinerja DPR akan terlihat dari bagaimana DPR menjalankan fungsi legislasi. Hal ini akan tercermin dalam produk peraturan perundang-undangan yang berhasil diselesaikan DPR. Setiap anggota DPR harus mampu mengawal setiap agenda program legislasi serta melakukan lobi yang tepat saat pembahasan UU demi terciptanya UU yang berkualitas, sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

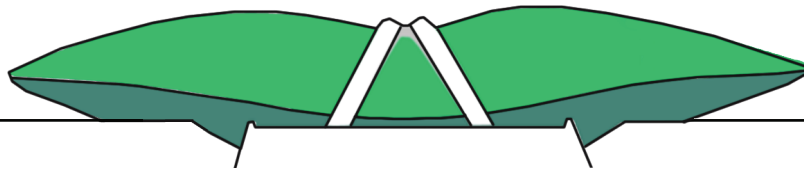
Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Prof. Dr. Lili Romli, M.Si. atas ulasannya terhadap naskah ini.

Pustaka Acuan

- Asumsi. (2019). *Plus Minus Jika Kubu Oposisi Berjumlah Sedikit di DPR RI*, diakses 22 November 2019, dari <https://www.asumsi.co/post/plus-minus-jika-kubu-oposisi-berjumlah-sedikit-di-dpr-ri>.
- Bealey, Frank. (2000). *Dictionary of Political Science*. Oxford UK: Blackwell Publisher Ltd.
- Fauziah, Ida. (2011). *Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI*, Jakarta: Materi Orientasi Tenaga Ahli DPR RI, 25-27 April 2011.
- Gaffar, Afan. (2006). *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Haris, Syamsuddin. (2011). Koalisi Dalam Sistem Demokrasi Presidensial Indonesia: Faktor faktor Kerapuhan Koalisi Era Presiden Yudhoyono, *Jurnal Penelitian Politik* Vol 8, No 1 (2011): Menggugat Politik Parlemen.1-14. <http://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/view/473/284>.

- Indozone, (2019). *Ini daftar Pimpinan Alat Kelengkapan DPR RI 2019-2024*, diakses 22 November 2019, dari <https://www.indozone.id/news/Q8sXbo/ini-daftar-pimpinan-alat-kelengkapan-dpr-ri-2019-2024>.
- Indozone, (2019). *JK Mengatakan Indonesia Perlu Keseimbangan Koalisi dan Oposisi*, diakses 22 November 2019, dari <https://www.indozone.id/forum/d5snZJ/jk-mengatakan-indonesia-perlu-keseimbangan-koalisi-dan-oposisi>, diakses 22 November 2019.
- Indozone, (2019). *Oposisi Lemah Daya Kontrol DPR Bakal Loyo*, diakses 24 November 2019, dari <https://www.indozone.id/news/5js8JQ/oposisi-lemah-daya-kontrol-dpr-bakal-loyo>.
- Isra, Saldi. (2010). *Pergeseran Fungsi Legislatif: Menguatnya model Legislasi Parlemeter Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Kabar24. (2019). *Ini Susunan AKD di DPR, 4 Partai Tak Dapat Jatah Ketua Komisi*, diakses 22 November 2019, dari <https://kabar24.bisnis.com/read/20191019/15/1160925/ini-susunan-akd-di-dpr-4-partai-tak-dapat-jatah-ketua-komisi>.
- Strong, CF. (2008). *Konstitusi-konstitusi Politik Modern*, Bandung: Nusa Media.
- Kompas, (2019), *Bertemu Prabowo Sobibul Tegaskan Sikap PKS Sebagai Oposisi*, diakses 24 November 2019, dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/10/22/21545091/bertemu-prabowo-sohibul-tegaskan-sikap-pks-sebagai-oposisi>.
- Kompas. (2019). *Tantangan DPR Baru adalah Jadi Oposisi Pemerintah*, diakses 22 November 2019, dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/10/29/19224881/tantangan-dpr-baru-adalah-jadi-oposisi-pemerintah>.
- Kumparan. (2019). diakses 22 November 2019, dari <https://kumparan.com/kumparannews/pks-demokrat-pan-mantap-jadi-oposisi-1s6kq18TL2J>.
- Lijphart, Arend (ed). (1995). *Sistem Pemerintahan Parlemeter dan Presidensial*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- (1999). *Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven/London: Yale University Press.
- Mainwaring, Scott. (1993). Presidentialism Multipartism and Democracy The Difficult Combination. *Comparative Political Studies* Vol 26 No 2 1993. 198-228.
- Sindonews. (2019), *Tantangan Kabinet Indonesia Maju*, diakses 22 November 2019, dari <https://nasional.sindonews.com/read/1451796/16/tantangan-kabinet-indonesia-maju-1571872724>
- Tempo. (2019). *Masa Jabatan Berakhir DPR 2014-2019 Hasilkan 91 RUU*, diakses 22 November 2019 dari <https://nasional.tempo.co/read/1254080/masa-jabatan-berakhir-dpr-2014-2019-hasilkan-91-ruu>.
- Tirto. (2019). *Kekuatan Oposisi Jokowi di DPR 2019-2024*, diakses 22 November 2019, dari <https://tirto.id/menakar-kekuatan-oposisi-jokowi-di-dpr-2019-2024-d9gA>.
- Tribunnews. (2019). *Oposisi Dapat Kursi di DPR, Formappi Nilai Bahaya untuk 5 Tahun Pemerintahan Jokowi*, diakses 12 November 2019 dari <https://www.tribunnews.com/nasional/2019/10/11/oposisi-dapat-kursi-di-dpr-formappi-nilai-bahaya-untuk-5-tahun-pemerintahan-jokowi>.



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 6th edition

JENIS SUMBER	KUTIPAN / CATATAN dalam teks	DAFTAR PUSTAKA
Buku	(APA, 2010) (Garrod & Wilson, 2003: 45)	Penulis. (Tahun). <i>Judul Buku (edisi)</i>. Tempat Terbit: Penerbit. 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)	Penulis. (Tahun). Judul Artikel, dalam Editor (ed), <i>Judul Buku (halaman artikel)</i>. Tempat Terbit: Penerbit. 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)	Penulis. (Tahun). <i>Judul Buku (edisi)</i>. Tempat: Penerbit. Diakses dari URL. Kumat, S.R.. (2012). <i>Case studies in marketing management</i> . Dehli: Pearson. Diakses dari http://books.google.com/books .
Buku tanpa penulis		<i>Judul Buku (edisi)</i>. (Tahun). Tempat: Penerbit <i>Merriam Webster's Dictionary</i> (12th ed). (2007). Springfield, MA: Merriam Webster
Database <i>Online</i>	(Bloomberg, 2008)	Institusi. (Tahun). <i>Judul Publikasi</i> [Jenis data]. Diakses dari URL 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 https://www.bloomberg.com/professional/solution/data-and-content/ .

Publikasi Pemerintah	(BPKP, 2014: 120)	<p>Institusi. (Tahun). Judul Publikasi. Tempat: Penerbit.</p> <p>BPKP. (2014). <i>Laporan kinerja tahun 2014</i>. Samarinda: Dinas Pendidikan & Kebudayaan Provinsi Kalimantan Timur. https://doi.org/10.3402/gha.v9.31964.</p>
	(Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, 2011: 101)	<p>Publikasi <i>Online</i>:</p> <p>Institusi. (Tahun). Judul Publikasi (nomor publikasi). Tempat: Penerbit. Diakses dari URL.</p> <p>Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI. (2011). <i>Peraturan Mendiknas tentang Satuan Pengawasan Intern</i> (Permen-diknas Nomor 47 tahun 2011). Diakses dari http://spi.um.ac.id/uploads/...SPI.pdf.</p>
Jurnal	(Kyriakides, Archambault, & Janosz, 2009: 3).	<p>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Jurnal. Volume. halaman. Doi:xxx.xxx.</p> <p>Kyriakides, L., Archambault, I., & 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. https://doi.org/10.4319/10.2013.58.2.0489.</p>
	(Kim, 2010: 311)	<p>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Jurnal. Volume. Halaman. Diakses dari URL.</p> <p>Kim, C., Mirusmonov, M., & 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 http://www.sciencedirect.com.</p>
Working paper	(Benito & Young, 2002: 7)	<p>Penulis. (Tahun). Judul working paper (Nama Seri dan nomor jika ada). Tempat: Penerbit.</p> <p>Benito, A., & 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>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul Artikel. Nama Majalah, volume, halaman.</p> <p>Barile, L. (2011, April). Mobile technologies for libraries. <i>C&RL News</i>. Tempo, 1-7 April 2019, 13-15.</p> <p>Majalah <i>Online</i>:</p> <p>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul Artikel. Nama Majalah. Diakses dari URL.</p> <p>Barile, L. (2011, April). Mobile technologies for libraries. <i>C&RL News</i>. Diakses dari http://crln.acrl.org/content/72/4/222.full.</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)	Nama Interviewee. (Tahun). Judul Wawancara/Pewawancara: nama interviewer, Institusi, Tempat.
	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)	Nama undang-undang (Tahun) Undang-Undang tentang Kesehatan Jiwa (2014).
Blog (Surachman, 2013)	Penulis. (Tahun, tanggal). Judul Artikel/blog. Pesan pada URL. Surachman, A. (2013, 25 Mei). Akses E-Resources Perpustakaan Nasional RI. Tulisan pada http://arifs.blog.ugm.ac.id .
Website penulis tanpa penulis (“How do you reference a web page that lists no author?”, 2019)	Judul. (Tahun). Diakses dari URL. How do you reference a web page that lists no author?. (2019). Diakses dari https://www.apastyle.org/learn/faqs/web-page-no-author

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)

