



**Badan Keahlian DPR RI**  
"EVIDENCE-BASED LEGISLATIVE POLICY-MAKING"

Vol. XXIX No.1 2024

ISSN: 0853-9316

# Kajian Policy Brief

 [www.pusaka.dpr.go.id](http://www.pusaka.dpr.go.id)

 [kajianpolicybrief@gmail.com](mailto:kajianpolicybrief@gmail.com)

 021-5715891

 021-5756067

# Kajian Policy Brief

## Penanggung Jawab

Achmad Sani Alhusain, S.E., M.A

## Pemimpin Redaksi

Sri Nurhayati Qodriyatun, S.Sos., M.Si.

## Redaksi Bidang

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

Drs. Prayudi, M.Si.

Tri Rini Puji Lestari, S.K.M., M.Kes.

Dr. Achmad Muchadam F., S.Ag., M.A.

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

Edmira Rivani, S.Si., M.Stat.

## Mitra Bestari

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

Prof. Dr. Ir. Achmad Suryana, MS.

Prof. Dr. Tommy H. Purwaka, SH., LL.M.

Prof. Dr. Lili Romli, M.Si.

Dr. Dra. Kismartini, M.Si.

Dr. Hariyadi, S.IP., MPP.

## Editor

Poedji Poerwanti, S.H., M.H.

Dinar Wahyuni, S.Sos., M.Si.

Dewi Restu Mangeswuri, S.E., M.Si.

## Penata Letak

Teddy Prasetiawan, S.T., M.T.

Sidiq Budi Sejati, S.T., M.AP.

Nur Sholikhah Putri Suni, M.Epid

Vol. XXIX No.1 2024

ISSN: 0853-9316

## Penulis

Dr. Ariesy Tri Mauleny, S.Si., M.E.

Dr. Rasbin, S.TP., M.S.E.

Drs. Riyadi Santoso, M.Si.

Nidya Waras Sayekti, S.E., M.M.

Dewi Wuryandani, S.T., M.M.

Drs. Juli Panglima Saragih, M.M.

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

Novianti, S.H., M.H.

Debora Sanur Lindawaty, S.Sos., M.Si.

Dinar Wahyuni, S.Sos., M.Si.

Shanti Dwi Kartika, S.H., M.Kn.

Tri Rini Puji Lestari, S.K.M., M.Kes

## Alamat Redaksi

Badan Keahlian DPR RI  
Pusat Analisis Keparlemenan  
Jl. Jen. Gatot Subroto,  
Gd. Nusantara 1 Lt. 2  
Jakarta Pusat 10270

🌐 [www.pusaka.dpr.go.id](http://www.pusaka.dpr.go.id)

📧 @pusaka\_bkdprri

✉️ [kajianpolicybrief@gmail.com](mailto:kajianpolicybrief@gmail.com)

☎️ 021-5715891

📞 021-5756067

Diterbitkan oleh:  
Badan Keahlian DPR RI  
2024

Badan Keahlian DPR RI menghadirkan kembali Kajian Policy Brief Vol. 29. No. 1 Tahun 2024. Dalam edisi pertama tahun 2024 ini, Kajian menyajikan 12 tulisan yang beragam yang disumbangkan para Analis Legislatif dan Analis Kebijakan di Pusat Analisis Keparlemenan. Kajian yang dilakukan oleh para Analis Legislatif dan Analis Kebijakan ini menguraikan berbagai isu kebijakan yang menjadi sorotan perhatian DPR RI dengan memberikan alternatif-alternatif solusi kebijakan yang dapat menjadi pertimbangan DPR RI dalam melaksanakan fungsinya, baik dalam fungsi legislasi, anggaran, maupun pengawasan.

Adapun kedua belas artikel tersebut, enam di antaranya membahas isu-isu kebijakan ekonomi, keuangan, perindustrian, dan pembangunan (ekkuinbang). Artikel tersebut berjudul Mencermati Kebijakan Utang Indonesia, Urgensi Perubahan Struktur Ekspor, Optimalisasi Kebijakan Pembangunan Kelautan (Maritim) Menuju Indonesia Emas Tahun 2045, Perkembangan Implementasi Program Tol Laut, Perkembangan Transisi Energi dalam Mendukung Ketenagalistrikan, dan Kinerja Perdagangan Industri Besi dan Baja Indonesia di Tengah Persaingan Pasar Dunia.

Tiga artikel membahas isu-isu politik dan hukum. Artikelnya berjudul Pemilihan Pimpinan AKD dan Pengaturan Persidangan pada Awal Masa Keanggotaan DPR RI, Strategi Pemenangan Calon Legislatif dalam Pemilihan Umum, dan Penegakan HUKUM dengan Sistem Single Agency Multy Task dalam Revisi UU Kelautan. Selebihnya adalah artikel yang membahas isu-isu pendidikan, kesehatan, dan sosial. Artikelnya berjudul Krisis Literasi Nasional dan Upaya Penguatannya, Penguatan Landasan Hukum Bahasa Daerah: Urgensi dan Relevansi Pembentukan Undang-Undang Bahasa Daerah, dan Tantangan Transformasi Kesehatan dalam Mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan.

Demikianlah kedua belas artikel yang kami tampilkan dalam Kajian Policy Brief edisi ini. Kami harap kajian ini dapat menjadi pertimbangan anggota DPR RI dalam menjalankan tugas dan fungsinya, serta memberikan tambahan wawasan pengetahuan bagi pembaca. Redaksi juga mengucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. Ir. Carunia Mulya Hamid Firdausy, M.A., Prof. Dr. Ir. Achmad Suryana, MS., Prof. Dr. Tommy H. Purwaka, SH., LL.M., Prof. Dr. Lili Romli, M.Si., Dr. Dra. Kismartini, M.Si., dan Dr. Hariyadi, S.IP., MPP., sebagai mitra bestari atas koreksi dan masukannya terhadap semua tulisan dalam Kajian edisi kali ini.



**MENCERMATI KEBIJAKAN UTANG INDONESIA**

Dr. Ariesy Tri Mauleny, S.Si., M.E.

**URGENSI PERUBAHAN STRUKTUR EKSPOR**

Dr. Rasbin, S.TP., M.S.E.

**OPTIMALISASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN KELAUTAN (MARITIM) MENUJU INDONESIA EMAS TAHUN 2045**

Drs. Riyadi Santoso, M.Si.

**PERKEMBANGAN IMPLEMENTASI PROGRAM TOL LAUT**

Nidya Waras Sayekti, S.E., M.M.

**PERKEMBANGAN TRANSISI ENERGI DALAM MENDUKUNG KETENAGALISTRIKAN DI INDONESIA**

Dewi Wuryandani, S.T., M.M.

**KINERJA PERDAGANGAN INDUSTRI BESI DAN BAJA INDONESIA DI TENGAH PERSAINGAN PASAR DUNIA**

Drs.Juli Panglima Saragih, M.M.

**PEMILIHAN PIMPINAN AKD DAN PENGATURAN PERSIDANGAN PADA AWAL MASA KEANGGOTAAN DPR RI**

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

**PENEGAKAN HUKUM DENGAN SISTEM *SINGLE AGENCY MULTY TASK* DALAM REVISI UU KELAUTAN**

Novianti, S.H., M.H.

**STRATEGI PEMENANGAN CALON LEGISLATIF DALAM PEMILIHAN UMUM 2024**

Debora Sanur Lindawaty, S.Sos., M.Si.

**KRISIS LITERASI NASIONAL DAN UPAYA PENGUATANNYA**

Dinar Wahyuni, S.Sos., M.Si.

**PENGUATAN LANDASAN HUKUM BAHASA DAERAH: URGENSI DAN RELEVANSI PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG BAHASA DAERAH**

Shanti Dwi Kartika, S.H., M.Kn.

**TANTANGAN TRANSFORMASI KESEHATAN DALAM MENCAPAI TUJUAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN**

Tri Rini Puji Lestari, S.K.M., M.Kes.





# Mencermati Kebijakan Utang Indonesia

## Ringkasan Eksekutif

- ▶ Pemerintah menambah target penerbitan SBN neto dalam APBN 2024 hingga Rp666,4 triliun, melesat 115% dibandingkan realisasi 2023. Kebijakan ini untuk memenuhi kebutuhan belanja di tengah keterbatasan penerimaan negara yang berpotensi menambah target defisit dan beban bunga utang.
- ▶ Kajian ini bertujuan mencermati kebijakan utang Indonesia dan relevansinya sebagai penopang fiskal serta strategi untuk mengatasinya, di tengah ancaman ketidakpastian ekonomi global.
- ▶ Kebijakan utang sebagai instrumen pembangunan masih relevan digunakan untuk pembiayaan program strategis nasional yang memberikan *multiplier effect* besar bagi produktivitas, pertumbuhan ekonomi, dan kesejahteraan umum. Kebijakan ini perlu disertai upaya berkelanjutan untuk tetap menjaga nilai ambang batas, ketahanan jangka panjang, dan kebijakan belanja berkualitas.
- ▶ DPR RI, khususnya Komisi XI, perlu mengawasi perkembangan dan implikasi kebijakan utang yang dijalankan pemerintah. Termasuk memastikan bahwa kebijakan utang dapat dipertanggungjawabkan melalui kebijakan belanja yang berkualitas dengan mengedepankan program strategis yang memberi *multiplier effect*, meningkatkan produktivitas perekonomian, dan berdampak luas terhadap kesejahteraan masyarakat.



**ARIESY TRI MAULENY**  
Analisis Legislatif Ahli Madya  
Pusat Analisis Keparlemenan  
Bidang Ekonomi, Keuangan,  
Industri, dan Pembangunan  
[ariesy.mauleny@dpr.go.id](mailto:ariesy.mauleny@dpr.go.id)

## Pendahuluan

Pemerintah menambah target penerbitan Surat Berharga Negara (SBN) neto dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2024 hingga Rp666,4 triliun. Angka tersebut melesat 115% dibandingkan dengan realisasi 2023 yang hanya berkisar Rp308,7 triliun. Target tersebut masih mungkin berubah tergantung dinamika perekonomian ke depan. Namun, tingginya target yang ditetapkan menimbulkan kekhawatiran karena membawa konsekuensi potensi defisit yang lebih dalam (Fitriani, 2024). Tingginya target yang ditetapkan dalam APBN 2024 menimbulkan pertanyaan, apa yang menjadi pertimbangan pemerintah mengambil kebijakan yang berisiko tinggi ini. Jika ketidakpastian ekonomi global masih menjadi faktor utama yang harus diantisipasi, sejauh mana kebijakan belanja yang ditempuh relevan untuk kembali meningkatkan target utang, bahkan jauh lebih dalam.

Cara pemerintah merespons ketidakpastian ekonomi global, meningkatnya inflasi dan tekanan daya beli, hingga ancaman krisis komoditas pangan, khususnya dalam kurun waktu tiga tahun terakhir, perlu dicermati secara saksama. Pilihan kebijakan belanja ekspansif melalui perlindungan sosial, cukup sering diambil hingga bermuara pada makin lebarnya celah defisit. Akhirnya, lagi-lagi diantisipasi dengan meningkatkan kembali target utang pemerintah. Kondisi tersebut diperparah, ketika target penerimaan lebih rendah dari realisasi penerimaan pajak pada tahun sebelumnya, menambah berat tantangan bagi fiskal negara.

Otoritas fiskal cukup menyadari adanya risiko dibalik penerbitan SBN tersebut. Meski di satu sisi menjadi solusi untuk memenuhi kebutuhan belanja di tengah keterbatasan penerimaan negara, namun di sisi lain, akan menambah target defisit dan beban bunga utang, apalagi dalam jumlah besar. Lalu sejauh mana pilihan utang aman bagi perekonomian jangka panjang ataupun kesejahteraan masyarakat secara luas. Kajian ini dimaksudkan untuk mencermati kebijakan utang Indonesia dan sejauh mana utang masih relevan sebagai penutup defisit dan penopang fiskal. Bagaimana strategi penyelesaian utang dapat dilakukan, di tengah ancaman ketidakpastian yang masih harus diantisipasi dalam jangka panjang.

## Relevansi Utang sebagai Penopang Fiskal dan Respons Pasar

Mencermati kebijakan utang di awal tahun 2024, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR) Kementerian Keuangan (Kemenkeu)

menyatakan bahwa target penerbitan SBN senilai Rp666,4 triliun tersebut dengan asumsi defisit 2,29% terhadap produk domestik bruto (PDB). Artinya, ketika perekonomian cukup baik, defisit lebih rendah, maka kebutuhan pembiayaan juga relatif lebih rendah. Akhirnya pemerintah optimis dapat mengelola risiko fiskal dengan baik, seperti tahun 2023 lalu. Di mana defisit yang ditargetkan sebesar 2,84%, namun realisasinya hanya 1,65%, sehingga dapat dilakukan penyesuaian kembali atas penerbitan SBN (Sari, 2024).

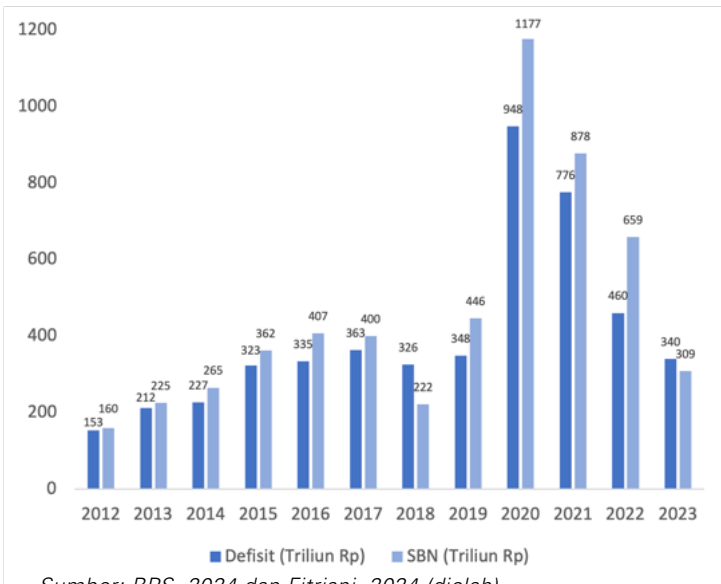
Fokus kita terhadap utang, tidak boleh cukup dengan hanya menyerahkan sepenuhnya kepada keyakinan pemerintah dapat mengelola fiskal dan mengatasi defisit sampai ambang batas yang diizinkan undang-undang yaitu di bawah 3%. Bagaimana pasar merespons harus menjadi pertimbangan, karena akan berdampak pada perekonomian secara luas. Apalagi pada saat bersamaan, Bank Indonesia (BI) juga menerbitkan Sekuritas Rupiah Bank Indonesia (SRBI). Kondisi ini akan memaksa pemerintah memberikan imbal hasil jauh lebih tinggi, karena perebutan likuiditas bukan hanya terjadi antara pemerintah dengan perbankan, tetapi juga antara otoritas fiskal dan otoritas moneter.

Selain itu, kondisi perekonomian juga harus menjadi pertimbangan, sehingga SBN yang diterbitkan mampu diserap pasar dan tidak menambah beban fiskal secara berlebihan. Hal ini masih mungkin terjadi selama tingkat pertumbuhan ekonomi dapat dijaga pada level 5%. Manajemen utang pun harus terkelola dengan baik, di mana inflasi dan laju ekonomi terbilang masih dalam ekspektasi. Seperti ditunjukkan oleh pasar obligasi Indonesia yang terbukti resilien dan masih memberikan *return* 8,7% di tahun 2023. Kinerja positif ini masih bisa berlanjut, jika didorong tingkat suku bunga yang rendah, fleksibilitas pembiayaan fiskal yang longgar, dan menariknya *yield* obligasi, sebagaimana dinyatakan Head of Fixed Income Research Mandiri Sekuritas (Yunianto, 2024).

Hal utama yang perlu menjadi perhatian adalah sejauh mana dan dalam kondisi apa, utang relevan menutup defisit dan menopang fiskal. Terutama ketika dikaitkan dengan kebijakan belanja ekspansif dan ketidakmampuan mengimbangnya di sisi penerimaan negara. Kondisi darurat pandemi Covid-19 yang mendunia, mungkin masih relevan untuk memaksa pemerintah menempuh jalur utang hingga mencapai Rp1.177,2 triliun di tahun 2020 lalu. Namun, kemudian mulai menurun menjadi Rp877,5 triliun di tahun 2021, Rp658,8 triliun di tahun 2022 dan menjadi Rp308,7



triliun di tahun 2023. Sayangnya, target SBN kembali meningkat di tahun 2024, mencapai Rp666,4 triliun atau meningkat 115%. Target tersebut masih jauh lebih tinggi dari tahun-tahun sebelum pandemi Covid-19. Artinya, kebijakan strategis apakah yang menjadi pertimbangan pemerintah sehingga relevan untuk kembali maningkatkan target SBN (Gambar 1)



Sumber: BPS, 2024 dan Fitriani, 2024 (diolah).

**Gambar 1.** Perkembangan Defisit dan SBN Indonesia

Tahun politik menjadi salah satu pertimbangan pemerintah untuk meningkatkan SBN neto ini. Bukan hanya itu, tahun 2024 juga menjadi tumpuan beragam proyek mercusuar yang seakan ‘dipaksakan’ untuk terus berjalan demi menghadirkan *legacy* di akhir periode pemerintahan. Hal tersebut sebenarnya boleh saja, jika muaranya adalah kesejahteraan rakyat, dan ditopang oleh kemampuan fiskal, sehingga tidak membebani generasi yang akan datang. Mengingat utang Indonesia per November 2023 sudah mencapai Rp8.041 triliun.

Pengeluaran pemerintah untuk pembangunan Ibu Kota Negara (IKN), subsidi (energi dan nonenergi), proyek infrastruktur prioritas, rangkaian kegiatan pilpres, pileg, dan pilkada, dan kenaikan gaji pokok PNS dan pensiunan, semuanya masuk dalam penganggaran APBN 2024. Kebijakan keuangan pemerintah ini perlu ditunjang oleh laju PDB yang dijaga tetap solid dan mampu tumbuh 5,2%. Sehubungan dengan itu, langkah yang dapat ditempuh adalah melalui pengendalian harga, perbaikan iklim investasi, dan peningkatan ekspor.

Menariknya, terdapat lonjakan anggaran bantuan sosial (bansos) yang mencapai Rp496,8 triliun, hampir

menyamai posisi pandemi Covid-19 di tahun 2020 (Rp498 triliun). Padahal kondisi hari ini tentu sangat berbeda, dengan jumlah penduduk penerima manfaat sebenarnya relatif tetap, bahkan seharusnya berkurang secara linear. Ditambah lagi, bansos tidak bisa diharapkan dapat meningkatkan atau menciptakan pertumbuhan daya beli masyarakat secara *sustainable* (Lestari, 2024).

## Perkembangan Kebijakan Utang Indonesia

Utang pemerintah pada hakikatnya adalah bagian dari instrumen keuangan negara, dalam rangka mendukung pembangunan nasional. Pengelolaannya juga membutuhkan aturan main tersendiri, baik undang-undang, *best practices*, maupun prinsip kehati-hatian (*prudent*). Mekanisme yang ditempuh juga melalui pembahasan bersama pemerintah dan DPR RI, ketika akan menetapkan APBN. Artinya, utang meski menjadi jalan bagi upaya mengatasi keterbatasan fiskal dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan pembangunan, pelaksanaannya harus memenuhi prinsip kehati-hatian dan akuntabilitas.

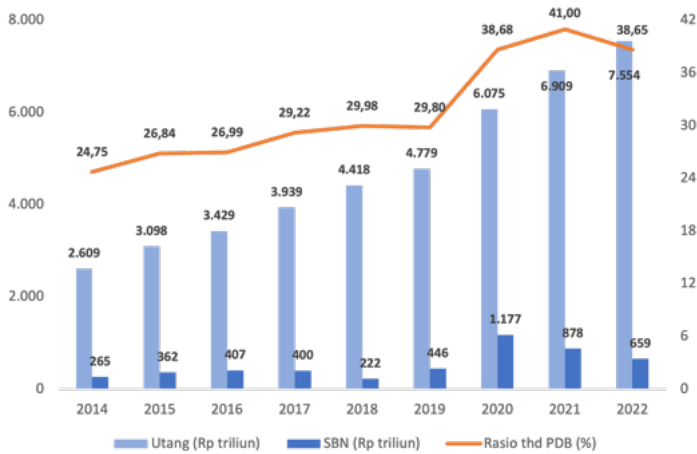
Namun, sejauh mana pilihan kebijakan utang yang digunakan pemerintah tepat dalam rangka menutupi kebutuhan pembiayaan pembangunan, dapat dicermati dari beberapa aspek (Nurmillah, 2021), yaitu: *pertama*, rasio utang pemerintah dipatok maksimal 60% dari PDB sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu UU No.1 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Posisi utang pemerintah per 31 November 2023 adalah sebesar Rp8.041 triliun atau 39,39%, artinya masih jauh di bawah ketentuan perundang-undangan.

*Kedua*, dari jumlah tersebut, porsi SBN mencapai 85,89%. Artinya, pemerintah berupaya menjaga kemandirian pembiayaan dan pelibatan masyarakat umum dalam proses pembangunan melalui dukungan pembiayaan. Hal ini ditempuh untuk meminimalisir potensi risiko dan gagal bayar yang bisa berdampak sistemik ke depan. *Ketiga*, upaya meminimalisir risiko juga dilakukan terhadap fluktuasi nilai tukar dengan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya domestik.

*Keempat*, upaya menjaga diversifikasi *portofolio* utang, melalui upaya peningkatan efisiensi utang baik yang terkait biaya maupun risiko. *Kelima*, menghindari potensi gagal bayar maka pilihan porsi utang dengan jatuh tempo jangka panjang melebihi 90% dari total utang menjadi prioritas. Dengan begitu, ada keleluasaan dari pemerintah menempuh kebijakan

pembayaran utang yang lebih baik, sehingga dapat memberikan *multiplier effects* jangka menengah dan panjang. Keenam, membandingkan ekuitas atau kekayaan bersih pemerintah dengan total utang yang dimiliki. Jika porsi ekuitas jauh lebih tinggi dibandingkan dengan utang, maka dapat dikatakan kondisi fiskal masih cukup sehat.

Namun demikian, perkembangan pengelolaan utang Indonesia dalam kurun waktu lima tahun terakhir sejak pandemi Covid-19 terjadi, memperlihatkan perubahan kecenderungan peningkatan dalam memanfaatkan utang sebagai instrumen pembangunan (Gambar 2). Rasio utang terhadap PDB meningkat tajam semasa Covid-19.



Sumber: Fitriani, 2024 (diolah).

**Gambar 2.** Perkembangan SBN (2012-2024)

Ekonom Senior Indef, Didik Rachbini, mengingatkan bahwa utang yang harus ditanggung pemerintah bukan hanya yang terdapat dalam APBN, tetapi juga utang BUMN, baik BUMN keuangan maupun BUMN nonkeuangan. Berdasarkan data Juni 2021, beban utang negara yang terdapat dalam APBN sebesar Rp6.527 triliun, ditambah utang BUMN keuangan sebesar Rp1.053 triliun dan BUMN nonkeuangan mencapai Rp1.089 triliun. Dengan begitu maka beban keseluruhan utang negara mencapai Rp8.670 triliun (Pangastuti, 2023). Artinya, bergantung pada pilihan *profiling* utang menjadi tidak bijaksana dalam konteks jangka panjang, karena akan menanggung utang yang semakin menumpuk.

Pemangku kepentingan khususnya otoritas keuangan harus menunjukkan keseriusan dalam menyelesaikan persoalan utang negara. Tidak bisa sebatas bagaimana membangun strategi pengelolaan utang. Ke depan, setiap organ negara harus melakukan transformasi struktural secara bertahap, berkelanjutan, dan

berkesinambungan, agar utang menjadi sekedar pilihan dan bukan konsekuensi.

Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR) Kementerian Keuangan menetapkan setidaknya ada dua langkah pengelolaan utang yang akan terus dilakukan yaitu: *Pertama*, horizon jangka menengah untuk periode 4-5 tahun (Strategi Pengelolaan Utang Jangka Menengah). Strategi ini mengatur mengenai SBN dan pinjaman dengan batas maksimal pemberian jaminan serta penerapan kebijakan lindung nilai (*hedging*). Termasuk penetapan target numerik berupa *trajectory* indikator risiko yang dimonitor dan ditargetkan atas periode cakupan. *Kedua*, horizon waktu 1 tahun yang dituangkan dalam strategi pembiayaan tahunan. Strategi Pembiayaan Tahunan (SPT) melalui utang mengacu pada APBN/APBN-P dengan target risiko utang. Strategi pengelolaan utang juga mengatur mengenai bagaimana nominal penerbitan SBN dalam rupiah maupun valuta asing. Termasuk nominal penarikan pinjaman luar negeri dan dalam negeri (DJPPR Kemenkeu, 2023).

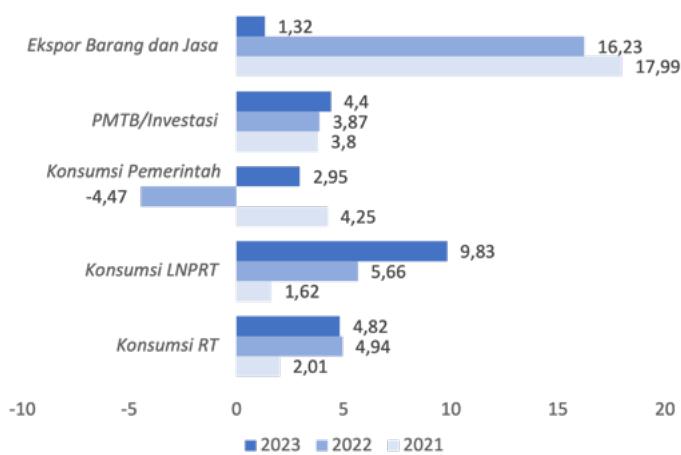
Terlihat ada kecenderungan pemerintah untuk menggunakan SBN sebagai langkah cepat mengantisipasi kebutuhan pembiayaan yang tidak bisa dipenuhi oleh ruang fiskal yang ada. Meski pemenuhan pembiayaan melalui SBN dianggap lebih sehat dibandingkan dengan utang luar negeri yang memiliki keterbatasan kewenangan dalam konteks pengaturan, namun tetap akan meningkatkan rasio utang. Sementara berdasarkan riset, peningkatan rasio utang terhadap PDB akan berdampak pada perlambatan ekonomi secara signifikan, apalagi jika dikaitkan dengan ketidakpastian perekonomian global (Reinhart & Rogoff, 2010, pp. 22–23). Senada dengan hal tersebut, riset berbeda juga menunjukkan bahwa terjadi perlambatan ekonomi di 80 negara Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) dalam kurun waktu 1980-2010, ketika ambang batas utang terhadap PDB mencapai 80% (Cecchetti et al., 2011, pp. 7-8).

## Strategi Mengatasi Utang Jangka Panjang

Menteri Keuangan menyakini bahwa pemerintah memiliki kemampuan dalam membayar utang, apabila target penerimaan negara melalui pajak dapat ditingkatkan. Hal tersebut dibantah oleh Direktur Center of Economic and Law Studies (Celios) apabila kebijakan utang yang ditempuh pemerintah melalui skema *global bond* senilai Rp14,4 triliun dengan masa

jatuh tempo 50 tahun. Artinya obligasi internasional atau surat utang negara dalam valuta asing tersebut akan membebani fiskal sampai dengan 50 tahun mendatang. Sementara dampak pemanfaatan utang tersebut tidak memberikan *multiplier effect* yang cukup bagi produktivitas dan pertumbuhan ekonomi. Artinya, perlu penyesuaian dalam kebijakan belanja yang dilakukan pemerintah sehingga peningkatan PDB dapat mengimbangi kenaikan beban utang (Bramasta & Hardiyanto, 2021). Mencermati kondisi tersebut, pemerintah dan DPR RI harus mulai membangun perspektif yang sama terkait utang. Harus ada langkah untuk mulai mengatasi persoalan utang dan berpikir bagaimana caranya keluar dari jebakan utang.

Jika dicermati bagaimana kebijakan pemerintah dalam mengelola utang khususnya dalam kurun waktu tiga tahun terakhir dan bagaimana peruntukannya, Gambar 3 memperlihatkan bahwa perubahan signifikan terjadi pada tren konsumsi rumah tangga (RT) yang meningkat dan ekspor barang jasa yang menurun. Pada saat yang bersamaan terjadi peningkatan utang termasuk SBN secara signifikan. Terlihat bahwa, ketika kebijakan belanja ekspansif melalui bansos dan insentif lainnya dipilih, kontribusi PDB meningkat untuk konsumsi RT, dan ekspor menurun secara signifikan. Bukan berarti belanja bansos terlarang, tetapi keberadaannya hanya akan efektif dalam jangka pendek. Artinya, bansos bukanlah belanja berkualitas dan prioritas yang harus dibiayai dari utang, kecuali pada kondisi sangat darurat misalnya pandemi Covid-19 yang lalu. Kebijakan utang seharusnya tidak menjadi pilihan, kecuali akan memberikan imbal hasil yang melebihi target ataupun memberikan *multiflier effect* besar bagi perekonomian.



Sumber: BPS, 2023 (diolah).

**Gambar 3.** Pertumbuhan Komponen *Product Domestic Bruto* (2021-2023)



Oleh karena itu, langkah strategis yang dapat diusulkan untuk mulai mengatasi jebakan utang sebagaimana disarankan oleh Bank Dunia, setidaknya mempertimbangkan beberapa hal.

1. Pemerintah harus hati-hati dalam menetapkan kebijakan utang. Membatasi diri untuk bergantung pada utang dalam menutup defisit dan membiayai belanja.
2. Mengedepankan untuk memperbaiki kebijakan belanja yang lebih berkualitas dengan mengurangi pos-pos belanja yang tidak signifikan.
3. Fokus dalam melakukan reformasi pajak, menaikkan rasio pajak, dan pada saat bersamaan menyelenggarakan transformasi sosial, ekonomi, dan tata kelola.
4. Memperkuat produktivitas dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui kemudahan berusaha dan iklim investasi yang didukung oleh penguatan daya saing.

Upaya ini tentunya membutuhkan kesamaan pandangan dan langkah dari seluruh pemangku kepentingan. DPR RI, khususnya Komisi XI, perlu mengawasi perkembangan dan implikasi kebijakan utang yang dijalankan pemerintah. DPR RI juga perlu mendorong sinergisitas antara kebijakan moneter dan fiskal. Artinya kebijakan utang untuk menutupi defisit, dapat dipertanggungjawabkan melalui kebijakan belanja yang berkualitas dengan mengedepankan program strategis yang memberikan *multiplier effect*, meningkatkan produktivitas, dan berdampak luas terhadap kesejahteraan umum. Pemerintah perlu melakukan transformasi untuk merubah *mindset* pengelolaan utang menjadi langkah transformatif keluar dari jebakan utang.

## Rekomendasi Kebijakan

Penambahan signifikan target penerbitan SBN neto dalam APBN 2024 hingga Rp666,4 triliun, dianggap pemerintah menjadi solusi untuk memenuhi kebutuhan belanja di tengah keterbatasan penerimaan negara. Namun, akan menambah target defisit dan beban bunga utang. Agar utang tersebut terkelola dengan baik, direkomendasikan untuk tetap menjaga nilai ambang batas, ketahanan jangka panjang, dan diikuti dengan kebijakan belanja berkualitas. Artinya, utang sebagai instrumen pembangunan masih relevan digunakan ketika pembiayaan defisit diperuntukkan bagi program strategis nasional yang memberikan *multiplier effect* besar bagi produktivitas, pertumbuhan ekonomi, dan kesejahteraan umum.

DPR RI, khususnya Komisi XI, perlu mengawasi perkembangan dan implikasi kebijakan utang yang dijalankan pemerintah. Di samping memastikan sinergisitas antara kebijakan moneter dan fiskal, sehingga tetap selaras dalam mendorong penguatan ekonomi di satu sisi dan menjaga ketahanan fiskal di sisi lain. Selain itu, DPR RI bersama pemerintah perlu membahas dengan seksama strategi penyelesaian utang secara bertahap dan berkesinambungan, agar tidak menjadi ancaman ke depan.

## Daftar Pustaka

- Bramasta, D.B., & Hardiyanto, S. (2021, Agustus 26). Sri Mulyani yakin utang negara bisa dibayar lewat pajak, ini kata ekonom. *Koran Kompas*. <https://www.kompas.com/tren/read/2021/08/26/200500665/sri-mulyani-yakin-utang-negara-bisa-dibayar-lewat-pajak-ini-kata-ekonom-?>
- Cecchetti, S.G., Mohanty, M.S., & Zampolli, F. (2011). The real effects of debt (*BIS Working Paper Series 352*). Switzerland, Bank for International Settlements. <https://www.bis.org/publ/work352.pdf>
- DJPPR Kemenkeu. (2023, Februari 6). *Strategi pengelolaan utang*. <https://www.djppr.kemenkeu.go.id/strategipengelolaanutang>
- Fitriani, F.F. (2024, Januari 29). Sri Mulyani bakal terbitkan SBN senilai Rp666,4 triliun pada 2024. *Koran Bisnis Indonesia*. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20240129/10/1736545/sri-mulyani-bakal-terbitkan-sbn-senilai-rp6664-triliun-pada-2024>
- Lestari, H.P. (2024, Februari 2). Anggaran bansos naik jadi Rp496 triliun pada tahun 2024, cek daftar penerimanya di sini. *Koran Bisnis Indonesia*. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20240202/9/1737663/anggaran-bansos-naik-jadi-rp496-triliun-pada-tahun-2024-cek-daftar-penerimanya-di-sini>
- Nurmillah, A. (2021). *Memahami utang pemerintah*. DJKN Kemenkeu. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/14049/Memahami-Utang-Pemerintah.html>
- Pangastuti, T. (2023, Januari 5). Ekonom: Utang era Jokowi melonjak 189,5%, Jadi tantangan APBN ke depan. *Koran Investor*. <https://investor.id/business/318311/ekonom-utang-era-jokowi-melonjak-1895-jadi-tantangan-apbn-kedepan>
- Reinhart, C.M., & Rogoff, K.S. (2010). Growth in a time of debt. *NBER Working Paper*. (15639), 1-26. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w15639/w15639.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w15639/w15639.pdf)
- Sari, A.R. (2024, Januari 4). Utang pemerintah diprediksi tembus Rp8.600 triliun pada 2024, ini sebabnya. *Koran Tempo*. <https://bisnis.tempo.co/read/1816904/utang-pemerintah-diprediksi-tembus-rp-8-600-triliun-pada-2024-ini-sebabnya>
- Yunianto, H. (2024, Januari 29). Mandiri sekuritas: Tren obligasi korporasi akan lebih positif di 2024. *Antara Kantor Berita Indonesia*. <https://www.antaraneews.com/berita/3937257/mandiri-sekuritas-tren-obligasi-korporasi-akan-lebih-positif-di-2024>



# Urgensi Perubahan Struktur Ekspor

## Ringkasan Eksekutif

- ▶ Struktur ekspor Indonesia masih didominasi oleh produk industri manufaktur kategori teknologi rendah. Kondisi ini dapat berdampak negatif bagi perekonomian Indonesia.
- ▶ Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji (1) potensi dampak negatif yang akan dihadapi oleh Indonesia jika transformasi struktur ekspor tidak cepat dilakukan, dan (2) rekomendasi kebijakan yang bisa diambil oleh Pemerintah Indonesia untuk melakukan transformasi struktur ekspor.
- ▶ Potensi dampak negatif yang akan dihadapi oleh Indonesia jika transformasi struktur ekspor tidak segera dilakukan di antaranya adalah turunnya kinerja ekspor, Indonesia terjebak dalam *middle income trap*, dan sulit mencapai pertumbuhan ekonomi yang berkualitas.
- ▶ Untuk mengatasi masalah tersebut, Pemerintah Indonesia direkomendasikan membuat kebijakan (1) investasi berkelanjutan baik *Foreign Direct Investment* (FDI) maupun investasi domestik, (2) hilirisasi produk, (3) sektor pendidikan yang mumpuni, dan (4) pasokan energi yang terjangkau baik kuantitas maupun harganya. DPR RI, khususnya Komisi VI, VII, dan X, perlu mendorong kementerian/lembaga (K/L) terkait untuk merealisasikan rekomendasi kebijakan tersebut.



**RASBIN**  
Analisis Legislatif Ahli Madya  
Pusat Analisis Keparlemenan  
Bidang Ekonomi, Keuangan,  
Industri, dan Pembangunan  
[rasbin@dpr.go.id](mailto:rasbin@dpr.go.id)

## Pendahuluan

Pendekatan *export-led-growth* menyatakan bahwa ekspor memainkan peran penting terhadap pertumbuhan ekonomi (Auboin & Ruta, 2012, p. 12). Namun, Che dan Zhang (2022, p. 1) menjelaskan bahwa hubungan tersebut bergantung pada jenis struktur ekspornya. Ekspor produk industri manufaktur dengan teknologi tinggi mempunyai korelasi positif dengan pertumbuhan ekonomi (Basu & Das, 2011, p. 19). Ini menunjukkan bahwa ekspor produk dengan nilai tambah atau *value added* (VA) tinggi dapat mendorong pertumbuhan ekonomi.

Ekspor sektor nonmigas menjadi kontributor utama ekspor Indonesia. Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa ekspor Indonesia pada periode 1981–1990 masih didominasi oleh ekspor migas, yaitu sebesar 61,05% sedangkan ekspor nonmigas hanya sebesar 38,95%. Namun, kondisi ini mengalami perubahan signifikan dalam tiga dekade terakhir. Pada periode 1991–2000, 2001–2010, dan 2011–2020, rata-rata kontribusi sektor nonmigas terhadap ekspor Indonesia masing-masing sebesar 75,28%; 79,29%; dan 87,29%. Bahkan, rata-rata kontribusi sektor nonmigas terhadap ekspor Indonesia setelah pandemi Covid-19 dapat mencapai 94,36% (Badan Pusat Statistik, 2024a).

Sektor ekonomi yang menjadi kontributor utama ekspor nonmigas adalah sektor industri manufaktur. Berdasarkan data BPS, rata-rata kontribusi sektor industri manufaktur terhadap ekspor nonmigas mencapai 81,41% dalam dua dekade terakhir (periode 2000–2023). Dua sektor ekonomi lainnya, yaitu sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan, serta sektor pertambangan dan lainnya masing-masing hanya sebesar 3,39% dan 15,2% (Badan Pusat Statistik, 2024b).

Walaupun sektor industri manufaktur menjadi kontributor utama terhadap ekspor Indonesia, baik nonmigas maupun total ekspor, tetapi ekspor industri manufaktur tersebut masih didominasi oleh produk kategori teknologi rendah. Umumnya, produk dengan teknologi rendah mempunyai VA dan kontribusi yang rendah baik terhadap ekspor maupun pertumbuhan ekonomi. Data Bank Dunia menunjukkan bahwa rata-rata persentase ekspor produk industri manufaktur dengan kategori menengah dan tinggi mencapai sekitar 23,14–31,4% selama periode 1990–2021 (Bank Dunia, 2024). Ini menunjukkan hampir  $\frac{3}{4}$  dari ekspor industri manufaktur didominasi oleh produk dengan kategori teknologi dan VA yang rendah. Selain itu, data tersebut juga mengindikasikan tidak ada perubahan struktur ekspor.

Transformasi struktur ekspor dari produk dengan kategori teknologi rendah ke produk dengan kategori teknologi menengah dan/atau tinggi sangat dibutuhkan oleh Indonesia. Ini mengindikasikan bahwa Indonesia membutuhkan perubahan struktur ekonomi dari ekonomi berbasis sumber daya menuju ekonomi berbasis pengetahuan. Atau dengan kata lain, Indonesia mengandalkan sektor industri manufaktur yang mempunyai VA tinggi dengan dukungan pengetahuan, teknologi, dan inovasi. Hal ini dilakukan agar ekonomi menjadi lebih produktif, efisien, dan berdaya saing tinggi. Tujuannya adalah agar salah satu substansi utama dalam rancangan teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025–2045 dapat tercapai. Substansi utama tersebut adalah Indonesia keluar dari kelompok negara dengan pendapatan menengah menjadi negara maju dengan pendapatan tinggi dan rata-rata pertumbuhan ekonomi sebesar 6–7% per tahun. Jika transformasi struktur ekspor tidak cepat dilakukan oleh Indonesia, terdapat beberapa potensi dampak negatif yang akan dihadapi baik jangka pendek maupun jangka panjang.

Berdasarkan latar belakang tersebut, tulisan ini bertujuan untuk mengkaji beberapa potensi dampak negatif yang akan dihadapi Indonesia jika transformasi struktur ekspor tidak cepat dilakukan. Di samping itu, tulisan ini juga bertujuan untuk mengkaji beberapa rekomendasi kebijakan yang bisa diambil oleh Pemerintah Indonesia untuk melakukan transformasi struktur ekspor.

## Turunnya Kinerja Ekspor

Dampak negatif dalam jangka pendek jika perubahan struktur ekspor tidak cepat dilakukan oleh Indonesia adalah turunnya kinerja ekspor. Sampai tahun 2021, persentase ekspor produk industri manufaktur dengan kategori teknologi menengah dan tinggi terhadap total ekspor industri manufaktur tidak lebih dari 34,4% (tahun 2000) (Bank Dunia, 2024). Ini mengindikasikan bahwa produk industri manufaktur dengan kategori teknologi rendah atau produk ekstraktif masih mendominasi struktur ekspor Indonesia. Produk ini rentan terhadap perubahan harga dan permintaan negara-negara importir. Kinerja ekspor Indonesia naik apabila harga dan permintaan terhadap produk ini mengalami peningkatan, begitu pula sebaliknya.

Kinerja ekspor Indonesia dipengaruhi oleh perekonomian global. Ketika ekonomi global mengalami perlambatan, ekspor Indonesia cenderung turun walaupun harga komoditas dunia bukan minyak

cenderung naik. Hal ini dikarenakan perlambatan ekonomi global menyebabkan perekonomian negara-negara di dunia mengalami kontraksi. Kondisi ini mendorong turunnya permintaan negara-negara importir terhadap produk ekspor Indonesia. Akibatnya, kinerja ekspor Indonesia mengalami penurunan. Kinerja ekspor Indonesia semakin mengalami penurunan jika kedua faktor tersebut, yaitu pertumbuhan ekonomi global dan harga komoditas dunia bukan minyak, juga turun.

Perlambatan ekonomi dunia sampai saat ini masih terjadi. Kondisi ini disebabkan oleh ketidakpastian situasi global akibat terjadinya tensi geopolitik yang disebabkan oleh perang antara Rusia dan Ukraina dan perang di Gaza antara Palestina dan Israel. Selain itu, sisa-sisa dampak dari pandemi Covid-19 juga masih dirasakan oleh negara-negara di dunia. Kondisi ini menyebabkan terjadinya fluktuasi harga komoditas dunia. Laporan World Economic Outlook (WEO) dari International Monetary Fund (IMF) pada akhir Januari 2024 menyebutkan bahwa harga komoditas dunia bukan minyak diestimasi mengalami perlambatan sebesar -6,1% (*year-on-year*, yoy) pada tahun 2023. Kondisi ini berbanding terbalik saat tahun 2022 di mana harga komoditas dunia bukan minyak tumbuh sebesar 7,9% (yoy) (International Monetary Fund, 2024).

Selain harga komoditas dunia bukan minyak yang mengalami kontraksi, pertumbuhan ekonomi global pada tahun 2023 diestimasi mengalami penurunan dibandingkan 2022 yakni hanya sebesar 3,1% (yoy). Negara-negara seperti Uni Eropa, Inggris, Kanada, dan India, pertumbuhan ekonominya pada tahun 2023 diestimasi akan mengalami perlambatan dibandingkan tahun 2022 (International Monetary Fund, 2024). Padahal, negara-negara ini merupakan mitra dagang utama Indonesia atau pasar tradisional ekspor Indonesia.

Perlambatan ekonomi global dan penurunan harga komoditas dunia bukan minyak (International Monetary Fund, 2024) menyebabkan kinerja ekspor Indonesia mengalami penurunan selama tahun 2023 dibandingkan tahun sebelumnya (2022). Data BPS menunjukkan bahwa nilai ekspor Indonesia sebesar US\$15,92 juta pada tahun 2023. Nilai ini mengalami penurunan dibandingkan tahun 2022, yakni sebesar -11,33% (yoy). Sejalan dengan nilai total ekspor, ekspor sektor nonmigas juga mengalami perlambatan yakni sebesar -11,96% (yoy). Ekspor dari tiga sektor dalam sektor nonmigas, yaitu sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan; sektor industri pengolahan; dan sektor pertambangan mengalami penurunan

masing-masing sebesar -10,04%; -9,26%; dan -20,68% (Badan Pusat Statistik, 2024c).

Berdasarkan fakta-fakta ini, kinerja ekspor Indonesia pada tahun 2024 diprediksi akan mengalami penurunan kembali. Hal ini terjadi seiring proyeksi pertumbuhan ekonomi dunia yang cenderung stagnan dan penurunan harga komoditas dunia bukan minyak pada tahun 2024. Menurut Laporan WEO dari IMF, pertumbuhan ekonomi global pada tahun 2024 diprediksi tidak mengalami perubahan dibandingkan 2023 yakni 3,1% (yoy). Namun, negara-negara mitra dagang utama atau pasar tradisional ekspor Indonesia diprediksi mengalami perlambatan pada tahun 2024. Negara-negara tersebut meliputi Amerika Serikat, Uni Eropa, Jepang, Tiongkok, India, dan Rusia. Pertumbuhan ekonomi negara-negara tersebut pada tahun 2024 diprediksi masing-masing hanya sebesar 2,1%; 0,9%; 0,9%; 4,6%; 6,5%; dan 2,6%. Harga komoditas dunia bukan minyak tahun 2024 juga diprediksi mengalami kontraksi yaitu -0,9% (yoy), walaupun, angka penurunan ini tidak setajam di tahun 2023, yaitu -6,1% (yoy) (International Monetary Fund, 2024).

Jika struktur ekspor tidak cepat dilakukan perubahan, kinerja ekspor Indonesia rentan dipengaruhi oleh fluktuasi harga komoditas dan perekonomian global. Pemerintah Indonesia perlu mengambil kebijakan transformasi ekspor untuk mengubah ekspor dengan kategori teknologi rendah menjadi ekspor dengan kategori teknologi menengah atau tinggi. Selain produk dengan VA tinggi, ekspor dengan kategori teknologi menengah atau tinggi juga meningkatkan pertumbuhan ekonomi (Sahin & Sahin, 2021).

## Terjebak dalam *Middle Income Trap*

Selain turunnya kinerja ekspor, tidak berubahnya struktur ekspor dapat menyebabkan Indonesia terjebak dalam *middle income trap* atau jebakan negara dengan penghasilan menengah. Dalam laporannya, BPS menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 2023 tumbuh sebesar 5,05% (yoy). Angka ini lebih rendah jika dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi tahun 2022 yang mencapai angka 5,31% (yoy) (Badan Pusat Statistik, 2024d). Walaupun begitu, angka pertumbuhan ekonomi Indonesia ini lebih baik jika dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi negara-negara lain di dunia. Berdasarkan Laporan WEO dari IMF, estimasi pertumbuhan ekonomi negara-negara ASEAN tahun 2023 seperti Malaysia dan Thailand masing-masing hanya sebesar 4,0% dan 2,5%. Begitu juga beberapa negara lainnya di dunia

seperti Australia (1,8%), Brazil (3,1%), Jepang (1,9%), Korea Selatan (1,4%), Amerika Serikat (2,5%), dan Rusia (3,0%) (International Monetary Fund, 2024). Ini menunjukkan pertumbuhan ekonomi Indonesia lebih baik dibandingkan negara-negara tersebut, walaupun ekonomi dunia masih mengalami ketidakpastian.

Namun demikian, raihan pertumbuhan ekonomi Indonesia tersebut masih di bawah persyaratan untuk keluar dari *middle income trap*. Untuk mencapai visi Indonesia 2045 dan keluar dari *middle income trap*, ekonom senior, Raden Pardede, menyebutkan bahwa Indonesia membutuhkan pertumbuhan ekonomi sebesar 6–7%. Tujuannya agar mencapai pendapatan per kapita sebesar US\$30.000. Padahal, pendapatan nasional bruto atau *Gross National Income* (GNI) per kapita Indonesia sampai Juli 2023 hanya sebesar US\$4.580 (Irawati, 2023). Angka GNI per kapita Indonesia tersebut hanya sepertujuh dari persyaratan pendapatan per kapita untuk keluar dari *middle income trap*.

Stagnannya pertumbuhan ekonomi di bawah 6-7% disebabkan paradigma pembangunan hanya mengejar pertumbuhan produk domestik bruto (PDB) tinggi atau *gross domestic product* (GDP) *oriented*. Paradigma tersebut dilakukan tanpa memperhatikan faktor-faktor lain yang bisa berdampak terhadap perekonomian. Pembangunan yang hanya mengejar pertumbuhan ekonomi dinilai semakin menyulitkan dalam menyejahterakan rakyat dan meningkatkan ketimpangan. Hal ini disebabkan penyusunan dan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah (RAPBN/D) akan memilih alokasi fiskal, moneter, dan perbankan yang sensitif terhadap pertumbuhan ekonomi (Mursid & Puspaningtyas, 2023).

Sebagai salah satu sumber pertumbuhan ekonomi, data dari BPS menyebutkan bahwa rata-rata kontribusi sektor ekspor terhadap PDB mencapai 21,99% selama periode 2010–2023. Ini menunjukkan kontribusi sektor ekspor terhadap PDB tidak mencapai seperempat dari PDB. Salah satu penyebabnya adalah struktur ekspor tersebut masih didominasi oleh produk dengan kategori teknologi rendah dengan VA juga yang rendah.

Struktur ekspor Indonesia cenderung tidak mengalami perubahan hingga saat ini. Ekspor Indonesia masih mengandalkan barang komoditas atau ekspor barang mentah dan produk dengan kategori teknologi rendah. Selain terjebak dalam *middle income trap*, stagnannya struktur ekspor Indonesia dapat mengakibatkan hilangnya potensi dan kesempatan hilangnya untuk

menjadi negara maju di masa depan (Prahardika, 2024). Kondisi ini akan menyulitkan Indonesia untuk mencapai pertumbuhan ekonomi di atas angka 6%.



## Sulit Mencapai Pertumbuhan Ekonomi Berkualitas

Di samping dua dampak negatif tersebut, tidak adanya perubahan struktur ekspor Indonesia menjadi ekspor produk dengan kategori teknologi menengah dan tinggi dapat menyebabkan sulit tercapainya pertumbuhan ekonomi yang berkualitas. Menurut Daryanto (2017), pertumbuhan ekonomi yang berkualitas adalah pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tetapi juga harus menciptakan lapangan pekerjaan, mengurangi kemiskinan, dan mengurangi ketimpangan. Empat pilar dalam strategi pembangunan dan pertumbuhan yang berkualitas, yaitu (1) menciptakan dan memperluas lapangan kerja (*pro-job*), (2) meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui program-program jaring pengaman sosial yang berpihak kepada masyarakat miskin (*pro-poor*), (3) meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkualitas (*pro-growth*), dan (4) meningkatkan kualitas pengelolaan lingkungan hidup (*pro-environment*) (Daryanto, 2017).

Dengan paradigma *GDP oriented*, pertumbuhan ekonomi Indonesia bersifat *pro-growth*. Artinya, perekonomian mengalami pertumbuhan walaupun nilainya mengalami fluktuasi. Namun, apakah pertumbuhan ekonomi tersebut *pro-job*? Data dari BPS menyebutkan bahwa tingkat pengangguran terbuka (TPT) di Indonesia sebesar 5,32% per Agustus 2023. Angka ini sedikit mengalami penurunan jika dibandingkan TPT Agustus 2022 yang mencapai 5,86% (Badan Pusat Statistik, 2024e). Ini menunjukkan tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia mampu menurunkan TPT walaupun nilai penurunannya hanya sekitar 0,5%.



Mengingat laju pertumbuhan penduduk Indonesia yang cepat, besarnya efek pertumbuhan ekonomi terhadap penurunan TPT harus ditingkatkan. Apalagi Indonesia saat ini mengalami bonus demografi. Pertumbuhan ekonomi yang *pro-job* harus dapat memanfaatkan bonus demografi tersebut. Hal ini dilakukan agar Indonesia bisa keluar dari *middle income trap* dan menjadi negara maju. Di samping itu, data dari BPS menyebutkan bahwa tingkat kemiskinan pada

Semester I 2023 sebesar 9,36%. Angka ini sedikit mengalami penurunan jika dibandingkan Semester I 2022 (9,54%) (Badan Pusat Statistik, 2024f). Namun, penurunan angka kemiskinan tersebut tidak lebih dari 0,2%. Ini menunjukkan pertumbuhan ekonomi sulit untuk dikatakan bersifat *pro-job* dan *pro-poor*. Oleh karena itu, perubahan struktur ekspor menjadi produk dengan kategori teknologi menengah dan tinggi harus secepatnya dilakukan oleh Pemerintah Indonesia.

## Rekomendasi Kebijakan

Salah satu faktor yang mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia adalah kinerja ekspor. Perekonomian Indonesia akan mengalami peningkatan apabila kinerja ekspor semakin baik. Langkah mudah dan cepat untuk mendorong kinerja ekspor adalah mengeksport produk kategori teknologi rendah atau produk ekstraktif. Namun demikian, mengingat potensi dampak negatif jika tidak dilakukan perubahan struktur ekspor, Pemerintah Indonesia perlu mempertimbangkan beberapa rekomendasi kebijakan berikut:

### ▶ Pemerintah Indonesia harus membuat kebijakan investasi berkelanjutan, baik FDI maupun investasi domestik.

Kebijakan ini bisa diambil oleh Pemerintah Indonesia dalam jangka pendek. Investasi berkelanjutan menjadi penting sebagai bentuk investasi yang tahan guncangan di masa depan dan mendukung Indonesia mencapai komitmen investasi hijau. Investasi berkelanjutan juga harus mencantumkan program transfer teknologi terutama teknologi menengah dan/atau tinggi. Selain itu, program transfer teknologi juga merupakan teknologi yang ramah lingkungan agar tidak merusak lingkungan.

Melalui kebijakan investasi berkelanjutan, struktur ekspor Indonesia dapat berubah dari produk dengan kategori teknologi rendah menjadi produk dengan kategori teknologi menengah dan/atau tinggi. Perubahan ini akan meningkatkan VA dan kontribusi ekspor terhadap pertumbuhan ekonomi. Akhirnya, pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dapat tercapai dan Indonesia tidak terjebak dalam *middle income trap*. Namun, dampak kebijakan investasi berkelanjutan terhadap ekspor bersifat jangka panjang. Apalagi, jika kebijakan ini tidak didukung oleh sumber daya manusia (SDM) yang handal.

### ▶ Pemerintah Indonesia harus menciptakan sektor pendidikan yang mumpuni.

Kebijakan ini bertujuan untuk menciptakan SDM yang berkualitas dan handal dalam rangka kesiapan SDM Indonesia menerima transfer teknologi melalui kebijakan investasi berkelanjutan. Artinya, SDM Indonesia sudah siap menjalankan teknologi hasil dari transfer teknologi jika penggunaan teknologi menengah dan/atau tinggi beroperasi untuk menghasilkan produk dengan kategori teknologi menengah dan/atau tinggi. Sama seperti kebijakan investasi berkelanjutan, kebijakan membuat sektor pendidikan yang mumpuni mempunyai dampak jangka panjang terhadap kinerja ekspor Indonesia.

### ▶ Kebijakan hilirisasi.

Kebijakan pemerintah untuk mengantisipasi turunnya kinerja ekspor adalah kebijakan hilirisasi. Hilirisasi merupakan upaya Indonesia untuk mengolah barang mentah menjadi produk dengan VA tinggi. Dengan kata lain, hilirisasi adalah upaya untuk memberikan VA pada komoditasnya. Namun demikian, agar hilirisasi tidak mengganggu neraca perdagangan maka Pemerintah Indonesia harus menentukan sektor hilirisasi prioritas berdasarkan permintaan pasar dan kalkulasi potensi. Selain itu, Pemerintah Indonesia harus melakukan diplomasi perdagangan untuk mengatasi reaksi negara lain terhadap kebijakan hilirisasi yang dilakukan oleh Indonesia. Melalui kebijakan hilirisasi, Indonesia dapat memperkuat posisinya di pasar internasional. Di samping itu, kebijakan hilirisasi juga merupakan hilirisasi yang ramah lingkungan atau tidak merusak lingkungan. Berdasarkan hal-hal tersebut, kebijakan hilirisasi merupakan kebijakan pemerintah bersifat jangka pendek untuk meningkatkan VA produk ekspor Indonesia agar kinerja ekspor tidak turun. Dalam jangka panjang, kebijakan hilirisasi dapat menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan menghindarkan Indonesia dari *middle income trap*.

### ► Pemerintah Indonesia harus menciptakan pasokan energi yang terjangkau.

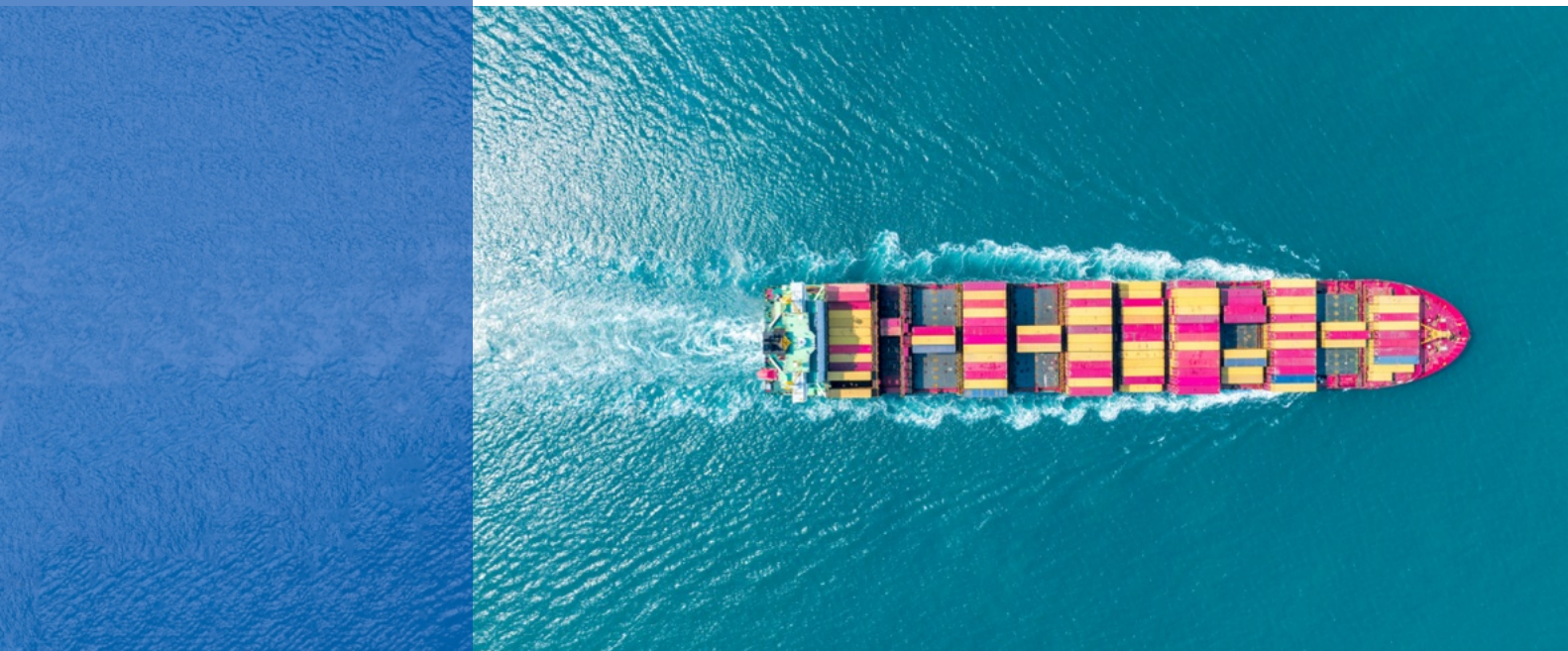
Pasokan energi yang terjangkau baik kuantitas maupun harga akan menyebabkan produk industri manufaktur mempunyai daya saing tinggi baik domestik maupun internasional. Makin tinggi tingkat daya saingnya akan makin mendorong kinerja ekspor Indonesia. Selain itu, pasokan energi yang terjangkau juga akan mendorong terjaminnya implementasi kebijakan hilirisasi.

Pada dasarnya, keempat rekomendasi kebijakan tersebut dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia untuk mengantisipasi dampak negatif yang telah disebutkan. Namun, kebijakan-kebijakan tersebut ada

yang berdampak jangka pendek dan ada yang berdampak jangka panjang. Sebagai lembaga legislasi, DPR RI khususnya Komisi VI perlu mendorong Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) untuk menarik investasi yang berkelanjutan dan menjalankan program transfer teknologi. Komisi VII perlu mendorong Kementerian Perindustrian dan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral untuk melaksanakan kebijakan hilirisasi produk dan menjamin pasokan energi yang terjangkau baik kuantitas maupun harganya. Terakhir, Komisi X perlu mendorong Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi untuk menciptakan sektor pendidikan yang mumpuni dan SDM yang berkualitas.

## Daftar Pustaka

- Auboin, M., & Ruta, M. (2012). *The relationship between exchange rates and international trade: A literature review* (CESifo Working Paper No. 3868). CESifo. <https://www.cesifo.org/en/publications/2012/working-paper/relationship-between-exchange-rates-and-international-trade>
- Bank Dunia. (2024). *Medium and high-tech exports (% manufactured exports)-Indonesia*. <https://data.worldbank.org/indicator/TX.MNF.TECH.ZS.UN?view=chart&locations=ID>
- Basu, S.R., & Das, M. (2011). *Export structure and economic performance in developing countries: Evidence from Nonparametric methodology* (Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No. 48). United Nations Conference on Trade and Development. [https://unctad.org/system/files/official-document/itcdtab49\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/itcdtab49_en.pdf)
- Badan Pusat Statistik. (2024a). *Nilai Ekspor Migas-NonMigas (JutaUS\$)*. <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/MTc1MyMy/nilai-ekspor-migas-nonmigas--juta-us--.html>
- Badan Pusat Statistik. (2024b). *Analisa Komoditi Ekspor (Berbagai Tahun Publikasi)*. <https://www.bps.go.id/id/publication/2016/06/06/5e3ba9fcd65da4afda691de/analisa-komoditi-ekspor-2009-2015-sektor-pertanian-industri-dan-pertambangan.html>
- Badan Pusat Statistik. (2024c). *Pertumbuhan ekspor dan impor Indonesia Desember 2023* (No. 06/01/Th.XXVII). Badan Pusat Statistik. <https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2024/01/15/2298/ekspor-desember-2023-mencapai-us-22-41-miliar-naik-1-89-persen-dibanding-november-2023-dan-impor-desember-2023-senilai-us-19-11-miliar-turun-2-45-persen-dibanding-november-2023.html>
- Badan Pusat Statistik. (2024d). *Pertumbuhan ekonomi Indonesia triwulan IV-2023* (No. 13/02/Th. XXVII). Badan Pusat Statistik. <https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2024/02/05/2379/ekonomi-indonesia-triwulan-iv-2023-tumbuh-5-04-persen--y-on-y-.html>
- Badan Pusat Statistik. (2024e). *Tingkat pengangguran terbuka menurut provinsi (persen)-2023*. <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/NTQzIzI=/tingkat-pengangguran-terbuka--agustus-2023.html>
- Badan Pusat Statistik. (2024f). *Persentase penduduk miskin (PO) menurut provinsi dan daerah (persen), 2023*. <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/MTkylzI=/persentase-penduduk-miskin--maret-2023.html>
- Che, N., & Zhang, X. (2022). *High performance export portfolio: Design growth-enhancing export structure with machine learning* (IMF Working Paper No. 2022/075). IMF. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/04/29/High-Performance-Export-Portfolio-Design-Growth-Enhancing-Export-Structure-with-Machine-517446>
- Daryanto, A. (2017). Pertumbuhan yang berkualitas, dalam Indef (Eds.), *Menuju ketangguhan ekonomi: Sumbang saran 100 ekonom Indonesia* (pp. 380-384). Kompas Media Nusantara.
- International Monetary Fund. (2024). *World Economic Outlook Update January 2024*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/01/30/world-economic-outlook-update-january-2024>
- Irawati. (2023, Oktober 11). RI harus keluar dari middle income trap sebelum 2038, jika tidak, ini yang terjadi. *Infobanknews.com*. <https://infobanknews.com/ri-harus-keluar-dari-middle-income-trap-sebelum-2038-jika-tidak-ini-yang-terjadi/>
- Mursid, F., & Puspaningtyas, L. (2023, Desember 28). Guru besar IPB ingatkan Indonesia terancam jebakan middle income trap. *Republika.co.id*. <https://ekonomi.republika.co.id/berita/s6dnvl502/guru-besar-ipb-ingatkan-indonesia-terancam-jebakan-middle-income-trap>
- Prahardika, R.A. (2024, Januari 6). Transformasi model ekonomi Indonesia: Hilirisasi sebagai dampak positif jangka panjang. *SinergiJakarta.com*. <https://www.sinergijakarta.com/news/48711433530/transformasi-model-ekspor-indonesia-hilirisasi-sebagai-dampak-positif-jangka-panjang>
- Sahin, L., & Sahin, D.K. (2021). The relationship between high-tech export and economic growth: A panel data approach for selected countries. *Journal of Social Sciences*, 20(1), 22-31. <https://doi.org/10.21547/jss.719642>



# Optimalisasi Kebijakan Pembangunan Kelautan (Maritim) Menuju Indonesia Emas Tahun 2045

## Ringkasan Eksekutif

▶ Pemerintah menetapkan kebijakan kelautan Indonesia (KKI) sejak periode pertama Presiden Joko Widodo berdasarkan Perpres Nomor 16 Tahun 2017 dan dilanjutkan periode kedua dengan Perpres Nomor 34 Tahun 2022.

▶ Dalam implementasinya hingga akhir tahun 2023, KKI berjalan kurang optimal, terdapat masalah, kendala, serta tantangan. Kajian ini bertujuan mendeskripsikan betapa pentingnya optimalisasi pelaksanaan KKI sebagai solusi.

▶ Hasil kajian memperjelas pentingnya implementasi KKI harus optimal dilanjutkan secara menyeluruh, konsisten dan terarah sesuai visi maritim 2045. Apabila implementasi KKI tidak berhasil maka cita-cita Indonesia menjadi poros maritim dunia tidak akan tercapai sesuai dengan tujuannya.

▶ Melihat strategisnya KKI sebagai dasar pencapaian Visi Maritim 2045, Komisi IV perlu memberikan dukungan politik secara konkret dan optimal untuk: mendorong pengarusutamaan program dan rencana aksi KKI sebagai bagian RPJMN 2025–2029 dan RPJPN 2025–2045; mendorong pelebagaan KKI dan Visi Maritim 2045 dalam RUU tentang RPJPN 2025–2045; dan memperkuat pengawasan implementasi KKI beserta program dan rencana aksinya.



**RIYADI SANTOSO**  
Analisis Kebijakan Ahli Madya  
Pusat Analisis Keparlemenan  
Bidang Ekonomi, Keuangan,  
Industri, dan Pembangunan  
[riyadi.santoso@dpr.go.id](mailto:riyadi.santoso@dpr.go.id)

## Pendahuluan

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang secara resmi sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) (Dahuri, 2023; Nainggolan, 2020, p. 57). Berdasarkan ketentuan Konvensi Hukum Laut PBB (*United Nation Convention Law of the Sea*) atau UNCLOS Tahun 1982, Indonesia memiliki wilayah laut (termasuk zona ekonomi eksklusif Indonesia/ZEEI) sangat luas, yaitu sekitar 6,4 juta kilometer persegi atau 77 persen dari total wilayah NKRI seluas 8,3 juta km<sup>2</sup>. Di dalam wilayah NKRI tersebut terdapat 17.504 pulau dan dikelilingi garis pantai sepanjang 108.000 kilometer yang menempatkan Indonesia sebagai negara kedua setelah Kanada yang memiliki garis pantai terpanjang di dunia. Bukti fisik geografis tersebut menjadikan Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia (Dahuri, 2023). Deklarasi Djoenda Tahun 1957 secara internasional telah mendapatkan peran geopolitik yang sangat krusial dan strategis bagi kesatuan, persatuan, dan kedaulatan NKRI. Selanjutnya, Deklarasi Djoenda sejatinya satu dari tiga pilar bangunan kesatuan NKRI. Pilar pertama, adalah *kesatuan kejiwaan* yang dinyatakan dalam sumpah pemuda 28 Oktober 1928. Pilar kedua, adalah *kesatuan kenegaraan* dalam NKRI yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945 oleh Soekarno-Hatta. Pilar ketiga, adalah *kesatuan kewilayahan* (darat, laut, udara) yang dideklarasikan PM Djoenda pada 13 Desember 1957 (Dahuri, 2023).

Laut mempunyai peran strategis secara geopolitik. Di samping itu, laut juga memiliki peran geoekonomi sangat penting bagi kemajuan dan kemakmuran Indonesia. Berkaitan dengan peran strategis ini, apakah hal ini disadari oleh para pemimpin dan calon pemimpin Indonesia? Kemudian, apakah hal ini telah menjadi visi dan misi negara Indonesia hingga tahun 2045, saat Indonesia Emas 100 tahun usia NKRI? Kebijakan dan program maritim (kelautan), melalui kementerian/lembaga (K/L) dan pemerintah daerah, selama ini memang telah terlaksana. Namun, implementasinya masih sangat jauh dari optimal. Lebih-lebih lagi di periode kedua pemerintahan Presiden Joko Widodo pascapandemi Covid-19 dan diakhiri tahun politik 2024 dengan pemilu serentak untuk suksesi/pergantian kepemimpinan nasional (Presiden dan Wakil Presiden; MPR, DPR, DPD dan DPRD, serta Gubernur, Bupati dan Walikota). Visi dan misi maritim 2045 tidak boleh terlupakan dan diabaikan.

Untuk mewujudkan visi dan misi maritim 2045 sangat dibutuhkan sebuah kebijakan kelautan Indonesia. Bagi negara Indonesia, ternyata kebijakan kelautan telah

ditetapkan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2017 tentang Kebijakan Kelautan Indonesia (Perpres 16/2017) dan Peraturan Presiden Nomor 34 Tahun 2022 tentang Rencana Aksi Kebijakan Kelautan Indonesia Tahun 2021–2025 (Perpres 34/2022) dengan program dan rencana aksi kebijakan pada pemerintahan Presiden Joko Widodo di periode I (2014–2019) dan periode II (2019–2024). Implementasi KKI sesungguhnya sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005–2025 (UU RPJPN 2005–2025), pelaksanaan UU Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan (UU Kelautan), UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, sebagaimana diubah dengan UU Nomor 1 Tahun 2014 (UU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, 2014).

Permasalahan dalam implementasi KKI periode 2014–2019 adalah kurang optimalnya pelaksanaan program dan rencana aksi dengan berbagai kendala dan tantangan yang dihadapi sebagaimana tertuang dalam Perpres 34/2022. Dalam Perpres tersebut termuat hasil evaluasi dan kendala dalam pelaksanaan KKI 2016–2019. Kendala dan tantangan implementasi KKI di antaranya kondisi infrastruktur dan sumberdaya manusia sektor kelautan yang ada masih jauh dari harapan persyaratan ideal. Sebagai contoh, masih kurang memadainya pembangunan dan pengembangan pelabuhan dengan sarana dan prasarana, baik untuk penumpang maupun untuk barang/jasa, peti kemas serta pelabuhan nelayan dan perikanan. Masalah klasik terjadinya pendangkalan di banyak pelabuhan yang kurang/tidak segera teratasi. Tata kelola kelautan dan penegakan hukum yang masih kurang. Di samping itu, masih kurang sinergisnya pelaksanaan program dan rencana aksi di antara para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan ego sektoral untuk mewujudkan kebijakan maritim yang menyeluruh antar K/L dan pemerintah daerah (provinsi/kabupaten/kota).

Kemudian, pada periode 2019–2024 implementasi KKI dihadapkan pada terjadinya tragedi pandemi Covid-19 (2019–2021) yang mana Menteri Koordinator Maritim dan Investasi (Menko Marinvest) mendapat penugasan tambahan dan terjadi pergantian Menteri Kelautan dan Perikanan (Menteri KP) serta terjadi kasus korupsi, yakni gratifikasi ekspor benih lobster yang melibatkan Menteri KP. Hal itu semua turut serta menghambat pelaksanaan KKI menjadi tidak optimal. Kajian ini bertujuan untuk mendeskripsikan kembali atas sangat pentingnya KKI untuk dilaksanakan dan dilanjutkan dengan seoptimal mungkin, yang disertai dengan

metode penyempurnaan kebijakan (*policy incremental*). Oleh karena itu, pendekatan evaluasi kebijakan dan metode analisis kebijakan retrospektif (Dunn, 2000, p. 93; Parsons, 2014, p. 37) menjadi relevan untuk digunakan dalam memahami pelaksanaan KKI.

## Mendorong Kebijakan Pembangunan Kelautan

Menurut Menko Marinves, Luhut Binsar Panjaitan, Indonesia ingin kembali kepada kejayaan bahari dan menjadi pusat peradaban maritim dunia. Oleh karena itu, pembangunan bidang maritim (kelautan) menjadi sangat strategis. Visi Indonesia sebagai poros maritim dunia haruslah menjadi prioritas nasional. Sebagai poros maritim dunia hanya bisa terwujud apabila ada kebijakan dan program pendukung yang tepat, efektif dan kompetitif. Program-program kelautan yang tersebar di berbagai K/L perlu disinergikan dan dikoordinasikan untuk kemudian diimplementasikan secara menyeluruh dan terarah serta optimal ("Kemaritiman: Kontribusi Ekonomi", 2023).

Secara definisi, KKI adalah pedoman umum kebijakan kelautan dan langkah pelaksanaannya melalui program dan kegiatan K/L di bidang kelautan yang disusun dalam rangka percepatan implementasi Poros Maritim Dunia, sebagaimana disebutkan dalam Perpres 16/2017. Perpres tersebut terdiri dari dua lampiran, yaitu lampiran 1 berupa dokumen nasional kebijakan kelautan Indonesia dan lampiran 2 berupa rencana aksi kebijakan kelautan Indonesia tahun 2016–2019. Dalam lampiran 1 Perpres 16/2017 disebutkan ada 76 kebijakan utama, 7 pilar kebijakan, dan 6 prinsip kebijakan yang harus diterapkan untuk menuju poros maritim dunia. Ketujuh puluh enam kebijakan utama menjadi strategi utama kebijakan yang tersebar habis pada tujuh pilar kebijakan (Peraturan Presiden tentang Kebijakan Kelautan Indonesia, 2017).

Sangat penting untuk dipikirkan ulang amanat Perpres 16/2017 sebagaimana termaktub dalam Pasal 8 yang berbunyi sebagai berikut.

*Ayat (1): Kebijakan kelautan Indonesia dapat ditinjau kembali secara berkala sesuai dengan perkembangan dan kepentingan nasional serta perkembangan dinamika internasional.*

*Ayat (2): Peninjauan kembali kebijakan kelautan Indonesia dilakukan oleh K/L dan dikoordinasikan oleh Menko Marinves bersama dengan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas.*

*Ayat (3): Hasil peninjauan kembali dapat dijadikan dasar penyesuaian kebijakan kelautan Indonesia.*

Inilah argumentasi paling logis atas perlunya peninjauan kembali dan penyempurnaan KKI dilakukan oleh para pemangku kepentingan (*stakeholders*) jajaran terkait.

Di samping itu, perlu diketahui berdasarkan amanat Pasal 3 Perpres 16/2017, jelas bahwa KKI dengan visi maritimnya perlu terus dilanjutkan sesuai dengan kepentingan nasional dan dinamika internasional. Maksudnya, KKI mesti berkelanjutan, berkesinambungan dengan model kebijakan *incremental*, yang bersifat menyempurnakan kebijakan yang telah dilaksanakan dengan evaluasinya. Dengan mengacu amanat Pasal 3 dan Pasal 8 Perpres 16/2017, KKI menjadi sangat strategis untuk dilakukan peninjauan kembali dan untuk dilanjutkan ke masa depan hingga tahun 2045. Tentu saja KKI harus dilaksanakan secara sungguh-sungguh dan optimal oleh seluruh jajaran pemerintahan terkait. Bukan dengan membatalkan kebijakan sebelumnya. Hal itu agar KKI diimplementasikan secara berkelanjutan, terarah, sejalan atau sesuai dengan visi maritim Indonesia 2045 sebagaimana dicita-citakan.

## Rencana Aksi Kebijakan

KKI berdasarkan Perpres 16/2017 dengan program dan rencana aksi 2016–2019 telah ditindaklanjuti dengan Perpres 34/2022. Dalam Lampiran 1 Perpres 16/2017 disebutkan bahwa KKI diimplementasikan berdasarkan 7 pilar dan 6 prinsip kebijakan kelautan, yang diformulasikan seperti berikut ini. Pilar *pertama*, pengelolaan sumberdaya kelautan dan pengembangan sumberdaya manusia. *Kedua*, pertahanan, keamanan, penegakan hukum, dan keselamatan di laut. *Ketiga*, tata kelola dan kelembagaan kelautan. *Keempat*, ekonomi, infrastruktur, dan peningkatan kesejahteraan. *Kelima*, pengelolaan ruang laut dan perlindungan lingkungan laut. *Keenam*, budaya bahari, dan *ketujuh*, diplomasi maritim. Tujuh pilar tersebut, didasarkan pada enam prinsip program. Keenam prinsip program tersebut meliputi: (1) wawasan Nusantara; (2) pembangunan berkelanjutan; (3) ekonomi biru; (4) pengelolaan terintegrasi dan transparan; (5) partisipasi; (6) dan pemerataan dan kesetaraan. Berdasarkan 7 pilar dan 6 prinsip program maka KKI diformulasikan ke dalam sebanyak 76 kebijakan utama yang tersebar pada 7 pilar kebijakan (Peraturan Presiden tentang Kebijakan Kelautan Indonesia, 2017) dengan perincian terdiri atas:

1. Pilar 1, meliputi 21 strategi yaitu 9 strategi pengembangan sumberdaya kelautan, dan 12 strategi pengembangan sumberdaya manusia.

2. Pilar 2 meliputi 8 strategi utama.
3. Pilar 3 meliputi 3 strategi utama.
4. Pilar 4, meliputi 8 strategi ekonomi kelautan, 7 strategi infrastruktur kelautan, dan 5 strategi peningkatan kesejahteraan.
5. Pilar 5, meliputi 12 strategi utama, 6 strategi pengelolaan ruang laut, dan 6 strategi perlindungan lingkungan laut.
6. Pilar 6 meliputi 5 strategi kebijakan budi daya bahari.
7. Pilar 7 meliputi 7 strategi kebijakan.

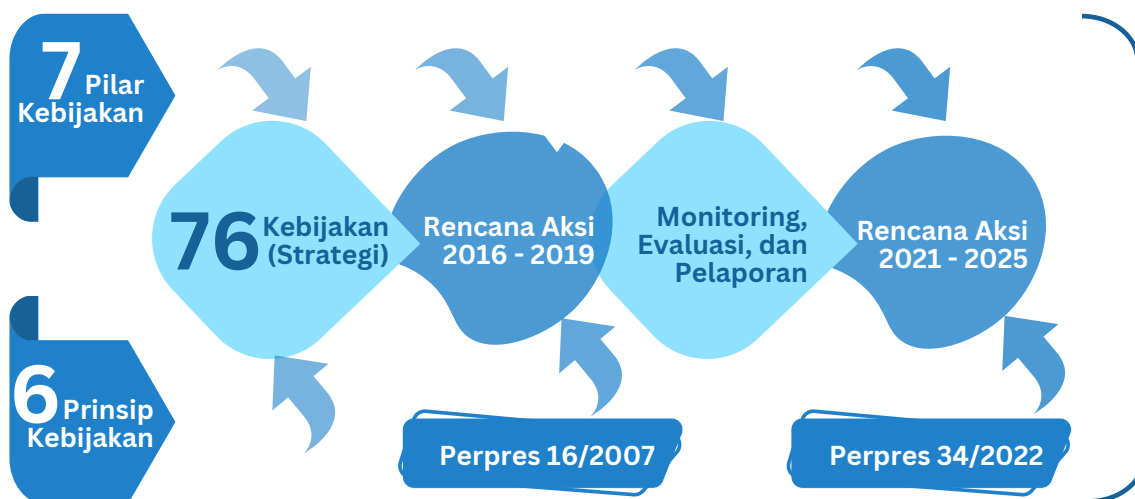
Selanjutnya, Perpres 34/2022 telah ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Koordinator Maritim dan Investasi RI (Permenko Marinvess) Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemantauan, Evaluasi, Pelaporan, dan Penyesuaian Rencana Aksi Kebijakan Kelautan Indonesia Tahun 2021-2025 yang diundangkan pada tanggal 3 Mei 2023. Pedoman pelaksanaan ini menjadi sarana implementasi KKI sekaligus menjadi alat untuk mengevaluasi pelaksanaan KKI. Dalam Pasal 3 Perpres 34/2022 dinyatakan bahwa rencana aksi KKI berfungsi sebagai:

1. pedoman bagi K/L dan pemerintah daerah untuk melakukan perencanaan, pelaksanaan, serta pemantauan dan evaluasi pembangunan kelautan untuk mewujudkan poros maritim dunia; dan
2. acuan bagi masyarakat dan pelaku usaha dalam ikut serta melaksanakan pembangunan kelautan untuk mewujudkan poros maritim dunia.

Terkait implementasi atau pelaksanaan KKI, Kemenko Marinvess berwenang mengoordinasikan pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi rencana aksi. Pada Pasal 4 Perpres 34/2022 disebutkan bahwa Menko Marinvess menyampaikan laporan pelaksanaan rencana aksi kepada Presiden paling sedikit 1 (satu) tahun sekali

atau sewaktu-waktu jika diperlukan. Dalam perjalanan waktu, perintah Pasal 4 Perpres tersebut, implementasinya kurang dilaporkan secara baik. Gambaran alur KKI berdasarkan Perpres 16/2017 dan Perpres 34/2022 dapat dilihat pada gambar 1.

Gambar 1 Alur Kebijakan Kelautan Indonesia yang implementasinya berdasarkan Perpres 16/2017 untuk rencana aksi 2016–2019 dan Perpres 34/2022 untuk rencana aksi 2021–2022 yang merupakan kelanjutannya, dalam kenyataannya kurang optimal dan banyak masalah, tantangan, serta kendalanya, termasuk kendala manajerial dan persoalan kepemimpinan (*leadership*) di Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) dan Menko Marinvess, yang tidak fokus dalam mengelola implementasi program dan rencana aksi KKI. Pada periode awal 2016–2019 relatif dapat berjalan. Namun, pasca pergantian kabinet, terjadinya kasus pidana korupsi di KKP, dan era pandemi Covid-19 di tahun 2019–2021, nampaknya program dan rencana aksi KKI cenderung tidak maksimal dalam implementasinya. Hal ini terdeskripsikan pada lemahnya kegiatan monitoring, evaluasi dan pelaporan (*flowchart kotak warna oranye*), sebagai titik tolak dan transisi ke periode kedua 2021–2025. Kondisi ini tentu sangat berpengaruh pada periode kedua, yang justru diharapkan menjadi upaya percepatan dan kelanjutan program dan kegiatan/rencana aksi yang tidak tercapai pada periode pertama yang telah dilakukan evaluasi. Namun, nampaknya upaya percepatan implementasi KKI tidak terjadi karena berbagai tantangan, kendala, dan permasalahan baru yang dihadapi oleh pemerintah, terutama di jajaran Kemenko Marinvess dan KKP.



Sumber: Perpres No.16/2017 dan Perpres No. 34/2022, diolah.

**Gambar 1.** Alur Kebijakan Kelautan Indonesia

Berdasarkan hasil evaluasi pelaksanaan program dan rencana aksi KKI pada tahun 2016–2019, KKI telah dilaksanakan oleh 36 K/L penanggung jawab bersama instansi terkait. Secara umum *output*/luaran telah mendukung pengembangan ekonomi maritim, melalui penegakkan hukum di sektor maritim dan memperkuat infrastruktur pendukung, seperti kegiatan penangkapan ikan secara ilegal (*illegal fishing*), dan dilakukan pembangunan pelabuhan, penyediaan kapal, pembiayaan, dan asuransi untuk nelayan. Dalam lampiran Perpres 34/2022 terlihat bahwa kegiatan KKI telah berkontribusi *output*, di antaranya:

(1) pengembangan sistem konektivitas transportasi kelautan; (2) penyederhanaan perizinan pemanfaatan; (3) pengelolaan sumber daya kelautan untuk pariwisata bahari; (4) pembinaan dan pengembangan kawasan pemukiman dan perdesaan; (5) penyediaan akses ilmu pengetahuan dan teknologi, lahan, dan pembiayaan usaha untuk nelayan, pembudidaya ikan, petambak garam; (6) peningkatan mutu dosen dan tenaga kependidikan untuk pengembangan industri perikanan; dan (7) pengembangan dan pemanfaatan energi dan sumber daya mineral sesuai prinsip ekonomi biru dan teknologi ramah lingkungan (Peraturan Presiden tentang Rencana Aksi Kebijakan Kelautan Indonesia Tahun 2021–2025, 2022).

Tantangan dan kendala yang menyebabkan belum optimalnya pelaksanaan KKI salah satunya adalah pelaksanaan pemantauan dan evaluasi rencana aksi yang masih menggunakan pendekatan *output* (keluaran). Hendaknya ke depan perlu dengan pendekatan *outcome* (manfaat) yang menetapkan Indikator Kinerja Utama (IKU) untuk jangka menengah (5 tahun). Diharapkan hasilnya berkontribusi terhadap dampak (*impact*) KKI dalam jangka panjang sampai tahun 2045. Hal ini untuk mendukung strategi pembangunan ekonomi maritim, peradaban maritim, dan kekuatan maritim dalam visi Indonesia 2045 (Peraturan Presiden tentang Rencana Aksi Kebijakan Kelautan Indonesia Tahun 2021–2025, 2022). Kemudian menjadi evaluasi penting bahwa dalam masa pelaksanaan KKI periode 2020–2025, banyak tantangan dan kendala setelah terjadinya pergantian Menteri KP dari Susi Puji Astuti kepada Edhy Prabowo, yang terkena kasus korupsi dan digantikan Menteri KP baru Wahyu Sakti Trenggono pada 22 Desember 2020. Pelaksanaan program KKI menjadi kurang dilaporkan dan dievaluasi. Di samping itu, pada periode 2020–2021 di Indonesia terjadi pandemi Covid-19, dan Menko Marinves yang mengoordinasikan KKI lebih banyak mendapat tugas tambahan, seperti mengurus pemulihan dampak Covid-19 dan konsentrasi penggalangan investasi untuk pemulihan ekonomi, konsentrasi pembangunan IKN, serta kendala lainnya termasuk kondisi kesehatan Menko Marinves dan pemulihannya tahun 2023. Patut ditekankan bahwa Kemenko Marinves adalah koordinator keseluruhan pelaksanaan KKI. Hal itu menjadikan kurang optimalnya efektivitas pelaksanaan kinerja, program, dan rencana aksi KKI pada periode kedua (2019–2024) pemerintahan Presiden Joko Widodo. Padahal, implementasi KKI seharusnya menjadi program unggulan pembangunan strategis nasional yang harus dioptimalkan, untuk menjadi target Perpres 16/2017 dan Perpres 34/2022.



## Rekomendasi Kebijakan

Pilihan pertama adalah mengimplementasikan program dan rencana aksi KKI sesuai visi maritim 2045 dengan seoptimal mungkin, yang didahului penyempurnaan menjadi pilihan positif yang prospektif ke depan. Hal itu merupakan keberlanjutan dan kepastian pengelolaan visi maritim yang telah ditetapkan dengan Perpres 16/2017 dan sebagai pelaksanaan UU RPJPN 2005–2025 dan UU Kelautan. Evaluasi dan peninjauan kembali KKI akan menyempurnakan KKI sesuai dengan kepentingan nasional dan dinamika internasional, dengan pendekatan penyempurnaan kebijakan (*incremental policy*). Hal ini sangat penting dilakukan sesuai dengan amanat kedua Perpres KKI di atas. Keberlanjutan dan implementasi KKI secara menyeluruh dan optimal dapat menjadi jaminan menuju cita-cita atau visi Indonesia emas 2045.

Pilihan kedua dengan meninggalkan, mengganti, ataupun membatalkan KKI dengan kebijakan lain atau kebijakan baru. Ini berarti akan menjadikan Indonesia dikelola tidak sesuai dengan visi dan misi sebagai negara maritim, tidak melaksanakan UU RPJPN 2005–2025 dan UU Kelautan, tidak melaksanakan UNCLOS 1982 (UU No.17 Tahun 1985), dan pengelolaan pembangunan kelautan Indonesia menjadi tidak terarah dan tidak tercapai. Pilihan ini menjadikan Indonesia akan mundur kembali (*set-back*) dalam kebijakan pembangunan kelautan (maritim), yang berarti bertentangan dengan visi dan misi negara maritim, khususnya visi maritim 2045. Kondisi ini buruk dan tidak sesuai dengan apa yang telah dicita-citakan oleh *founding father* dan pemimpin bangsa Indonesia agar

NKRI menjadi poros maritim dunia. Selain itu, bertentangan dengan seluruh doktrin berbagai dokumen penting NKRI sebagai negara kepulauan terbesar di dunia.

Berdasarkan pilihan kebijakan di atas dengan argumentasi logis dan positif atas keberlanjutan KKI direkomendasikan: *pertama*, visi pembangunan maritim (kelautan) sebagai rencana strategis sebaiknya dilakukan evaluasi atau peninjauan kembali menyeluruh sebagai KKI dalam muatan Rancangan Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025–2045 (RUU RPJPN 2025–2045), serta menjadi kelanjutan (*sustainable*) dari UU RPJPN 2005–2025 dan UU Kelautan, beserta pelaksanaannya berupa Perpres, Permen, dan peraturan pelaksanaan lainnya.

*Kedua*, kebijakan pembangunan kelautan (maritim) Indonesia, sebagaimana dalam Perpres 16/2017 beserta dokumen lampirannya dan Prepres 34/2022, agar diimplementasikan secara sungguh-sungguh, konsisten, dan optimal oleh pemerintah. Di samping itu, KKI menjadi bahan masukan bagi penyusunan RUU RPJPN 2025–2045. *Ketiga*, DPR RI, khususnya Komisi IV yang membidangi kelautan supaya terus melakukan pengawasan dan evaluasi menyeluruh atas pelaksanaan KKI. Selanjutnya, Komisi IV bersama Komisi XI yang membidangi perencanaan pembangunan nasional, perlu mendorong agar materi dasar KKI sebagai visi Indonesia 2045 dan pembangunan maritim menjadi muatan RUU RPJPN 2025–2045.

## Daftar Pustaka

- Dahuri, R. (2023, Desember 27). Visi maritim Indonesia. *Kompas*, p. 7.
- Dunn, W. N. (2000). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Edisi Kedua)*. Gadjah Mada University Press.
- Kemaritiman: Kontribusi ekonomi biru perlu didorong. (2023, September 28). *Kompas*, p. 9.
- Nainggolan, P. P. (2020). *Indonesia sebagai poros maritim dunia*. Yayasan Pustaka Obor.
- Parsons, W. (2014). *Public policy: Pengantar teori dan praktik analisis kebijakan*. Kencana Prenadamedia Grup.
- Undang-Undang Kelautan. (2014).
- Peraturan Presiden Kebijakan Kelautan Indonesia. (2017).
- Peraturan Presiden Rencana Aksi Kebijakan Kelautan Indonesia Tahun 2021–2025. (2022).





# Perkembangan Implementasi Program Tol Laut

## Ringkasan Eksekutif

- ▶ Penyelenggaraan program tol laut berdasarkan Perpres Nomor 27 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik untuk Angkutan Barang dari dan ke Daerah Tertinggal, Terpencil, Terluar, dan Perbatasan (3TP). Namun, program tersebut belum dirasakan manfaatnya secara merata di daerah 3TP.
- ▶ Kajian ini bertujuan menganalisis penyelenggaraan program tol laut dan permasalahannya.
- ▶ Penyelenggaraan program tol laut telah mampu menekan disparitas harga bapokting hingga 30% di sejumlah daerah 3TP. Namun, masih terdapat permasalahan yang melingkupinya, antara lain, tingginya harga bapokting di beberapa daerah 3TP, implementasi dan pengawasan program tol laut dilaksanakan beberapa instansi, dan belum semua daerah 3TP dapat dilalui program tol laut.
- ▶ Komisi V DPR RI perlu memastikan pemerintah mengevaluasi secara komprehensif, terukur, dan berkelanjutan terhadap implementasi penyelenggaraan program tol laut, dan mendorong pemerintah melakukan efisiensi trayek dengan menggunakan konsep *hub and spoke*, penambahan fasilitas bongkar muat dan *cold supply chain*, serta penguatan dasar hukum program tol laut melalui revisi UU tentang Pelayaran.



**NIDYA WARAS SAYEKTI**

Analisis Legislatif Ahli Madya  
Pusat Analisis Keparlemenan  
Bidang Ekonomi, Keuangan,  
Industri, dan Pembangunan  
[nidya.ws@dpr.go.id](mailto:nidya.ws@dpr.go.id)

## Pendahuluan

Program tol laut telah memasuki tahun kesembilan sejak mulai diimplementasikan pemerintah pada tahun 2015. Tol laut merupakan program strategis pemerintah dalam bentuk angkutan laut bersubsidi yang menghubungkan pusat ekonomi di pulau Jawa (Jakarta dan Surabaya) ke daerah tertinggal, terpencil, terluar, dan perbatasan (3TP). Tujuan utama tol laut yakni untuk memenuhi barang kebutuhan pokok dan barang penting (bapokting) serta mendukung perdagangan antarwilayah oleh pelaku usaha kecil dan menengah (UMKM) dalam rangka mengurangi disparitas harga (Pusat Kebijakan Sarana Transportasi, 2023). Dalam pelaksanaan program tol laut ini, pemerintah memberikan subsidi biaya operasional kapal, subsidi tarif kontainer, dan subsidi muatan bagi angkutan barang kebutuhan bapokting. Berkat subsidi, ongkos angkutan diringankan hingga 50% sehingga diharapkan berdampak pada harga barang yang dijual kepada masyarakat tidak beda jauh dari harga di pulau Jawa. Biaya yang diperlukan untuk penyelenggaraan program tol laut dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Pelaksanaan program tol laut mengacu kepada Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik untuk Angkutan Barang di Laut (Perpres 106/2015) dengan peraturan pelaksanaannya melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 38 Tahun 2018 tentang Penetapan Jenis Barang yang Diangkut dalam Program Pelayanan Publik untuk Angkutan Barang dari dan ke Daerah Tertinggal, Terpencil, Terluar, dan Perbatasan. Kemudian, untuk mempercepat penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik dan pencapaian target penurunan disparitas harga, Perpres 106/2015 diperbaharui melalui Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik untuk Angkutan Barang dari dan ke Daerah Tertinggal, Terpencil, Terluar, dan Perbatasan (Perpres 27/2021).

Adanya program tol laut telah memberikan manfaat bagi masyarakat di daerah 3TP. Program tol laut telah menciptakan pemerataan distribusi barang dan jasa di pelosok tanah air, mengurangi disparitas harga bapokting hingga mencapai 30%, serta memicu pergerakan ekonomi masyarakat di simpul-simpul produksi yang tersebar di tanah air (Biro Komunikasi dan Informasi Publik Kementerian Perhubungan, 2024). Namun demikian, belum semua daerah mendapatkan manfaat dari program tol laut secara signifikan dikarenakan berbagai kendala dan permasalahan yang ada.

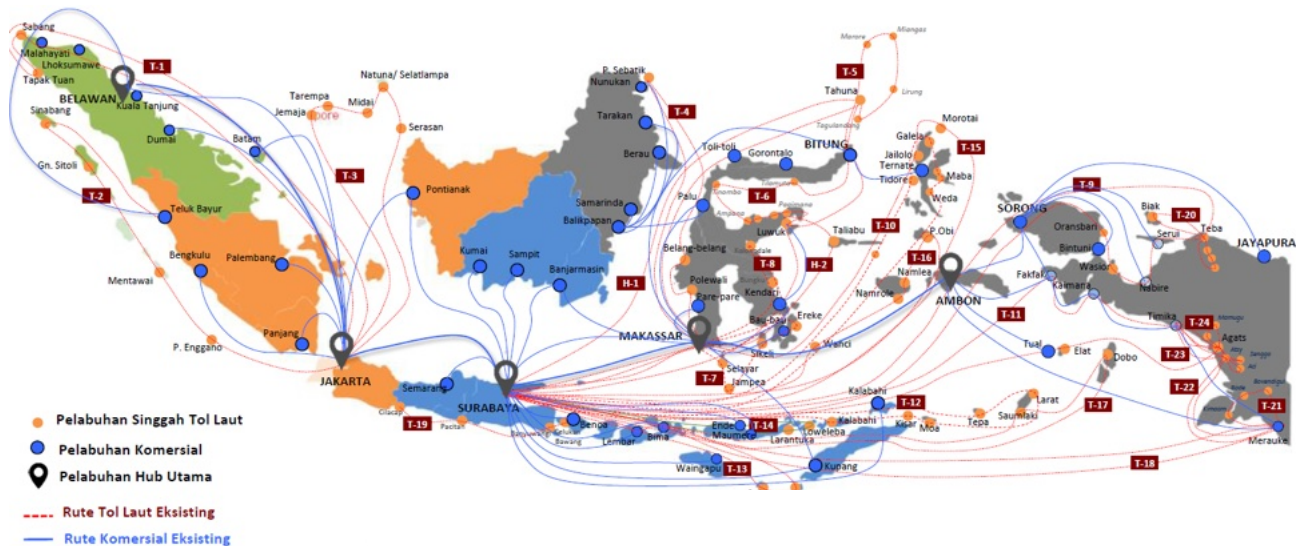
Data Kementerian Perdagangan selama Januari–Mei 2022 mencatat beberapa daerah yang mengalami penurunan harga bapokting karena dilalui trayek tol laut, antara lain, Kabupaten Tahuna, Kabupaten Kepulauan Anambas, Kabupaten Rote Ndao, Kabupaten Tidore Kepulauan, Kabupaten Buru, Kabupaten Buru Selatan, Kabupaten Halmahera Timur, Kabupaten Supiori, Kabupaten Fakfak, Dobo, dan Morotai. Keberhasilan tersebut, antara lain, dikarenakan adanya keseimbangan antara muatan barang yang dibawa dari Jawa ke daerah 3TP maupun sebaliknya (Kurniawan et al., 2024), integrasi layanan antarmoda dalam proses distribusi barang, serta digitalisasi dan pemanfaatan teknologi informasi dalam penyelenggaraan tol laut (Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan Republik Indonesia, 2022).

Sementara di Natuna dan Pulau Kisar Kabupaten Maluku Barat Daya, harga bapokting masih tinggi walaupun telah disinggahi kapal tol laut. Hal ini, antara lain, dikarenakan masih minimnya volume barang yang dibawa keluar dari daerah 3TP, lemahnya pengawasan, dan tidak adanya gudang logistik untuk tol laut (Herin, 2023). Evaluasi penyelenggaraan program tol laut penting dilakukan agar memberikan manfaat yang optimal bagi daerah 3TP. Penyusunan kajian ini bertujuan menganalisis penyelenggaraan program tol laut dan permasalahan yang masih melingkupinya.

## Perkembangan Penyelenggaraan Program Tol Laut

Program tol laut bertujuan mendukung pemerataan pembangunan nasional dan memperkuat jalur distribusi logistik yang mampu menyeimbangkan perekonomian antara wilayah yang telah berkembang dan yang belum berkembang. Sebagai sarannya, tol laut dikemas dengan penyediaan infrastruktur dan angkutan laut yang melayani secara tetap dan teratur dengan kapasitas memadai, serta terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat (Puspa & Kassa, 2023).

Penyelenggaraan program tol laut memiliki 26 trayek dan 100 pelabuhan singgah. Program tol laut terus berkembang dan telah memiliki 40 trayek dengan 115 pelabuhan singgah pada tahun 2023. Melalui program tol laut, pemerintah berupaya mendorong konektivitas maritim, menekan disparitas harga, dan meningkatkan pembangunan infrastruktur di seluruh wilayah Indonesia. Tentu saja, penyelenggaraan program ini pada akhirnya diarahkan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi nasional secara merata dan inklusif bagi semua wilayah nasional.



Sumber: Kementerian Perhubungan, 2020.

Gambar 1. Peta Tol Laut Indonesia

Tol laut menggunakan pola pelayaran terjadwal (*regular liner service*) sehingga terwujud kepastian waktu pengangkutan. Meski jumlah muatan tidak mencapai batas maksimal, pengiriman tetap berjalan dari daerah produksi ke daerah 3TP dikarenakan pelayaran tol laut menjadi sarana distribusi kebutuhan bapokting masyarakat daerah 3TP. Melalui upaya tersebut, tol laut menjadi instrumen pendorong pertumbuhan pasar (*ship promote the trade*), sehingga pelayaran dapat membangkitkan perdagangan dan pengembangan ekonomi daerah 3TP (Yuwono, 2023).

Dalam melaksanakan program tol laut, Kementerian Perhubungan (Kemenhub) bekerja sama dengan berbagai pihak, seperti PT Pelayaran Nasional Indonesia/PT Pelni (Persero) untuk jasa angkutan. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Perhubungan Laut (Ditjen Hubla) Kemenhub, kapal tol laut awalnya menyinggahi 11 pelabuhan pada tahun 2015 dan bertambah menjadi 115 pelabuhan di akhir 2023. Peningkatan ini selaras dengan bertambahnya jumlah kapal pengangkut, trayek, volume muatan barang, dan

anggaran subsidi angkutan tol laut dari tahun 2015 ke tahun 2023. Total keseluruhan anggaran subsidi tol laut selama 2015–2023 mencapai Rp2,8 triliun (Herin, 2023).

Usulan permintaan akan pelabuhan singgah untuk tol laut dari pemerintah daerah terus bertambah. Namun, usulan tersebut perlu dikaji terlebih dahulu agar penyelenggaraan tol laut di trayek baru dapat efektif termanfaatkan. Pada tahun 2022, jumlah pelabuhan singgah mencapai 130 pelabuhan. Sesuai Surat Keputusan Dirjen Hubla Kemenhub, apabila pelabuhan singgah selama 2 (dua) bulan tidak terdapat muatan penumpang dan barang maka akan dilakukan omisi atau dihapuskan dari trayek. Keputusan ini merupakan salah satu bentuk pengawasan atas efektivitas dan efisiensi penggunaan ruang muat (*load factor*) untuk muatan berangkat dan muatan balik pada suatu trayek. Hal ini diharapkan mendorong pemerintah daerah dapat mengelola sumber dayanya untuk menghasilkan komoditas lokal yang dapat dibawa keluar sehingga terjadi keseimbangan perdagangan di daerahnya.

Tabel 1. Data Perkembangan Tol Laut

Tahun	Armada	Trayek	Pelabuhan Singgah	Jumlah Operator		Muatan		Anggaran (Rp miliar)	
				Penugasan	Pelelangan	Kontainer (TEUs)	Non-Kontainer (ton)	Pagu	Realisasi
2015	3	3	11	1	-	-	1.790	72	-
2016	6	6	40	1	-	-	85.905	219	200
2017	13	13	40	1	4	-	233.139	335	307
2018	19	18	55	3	3	-	234.305	448	298
2019	19	20	72	3	1	8.067	-	264	222
2020	26	26	100	3	4	18.155	-	364	364
2021	32	32	114	3	4	23.880	843	376	376
2022	32	33	130	3	6	28.991	983	422	422
2023	39	40	115	3	6	31.878	989	586	586

Keterangan: TEUs: Twenty-foot Equivalent Unit  
Sumber: Herin, 2024.

Pada tahun 2024, trayek tol laut dilaksanakan melalui penugasan oleh BUMN sebanyak 23 trayek (10 trayek PT Pelni, 7 trayek PT Djakarta Dllloyd, 6 trayek PT. ASDP) dan penyedia jasa lainnya sebanyak 10 trayek, serta melalui pelelangan (proses tender) sebanyak 6 trayek. Program tol laut tahun 2024 didukung pagu anggaran sebesar Rp542 miliar (Direktorat Lalu Lintas dan Angkutan Laut Kemenhub, 2024). Apabila dibandingkan dengan tahun 2023, jumlah trayek dan pagu anggaran program tol laut masing-masing berkurang 1 trayek dan Rp44 miliar. Pengurangan ini diharapkan merupakan wujud keberhasilan adanya peningkatan ekonomi yang signifikan tanpa ada disparitas harga bapokting yang berarti di daerah tersebut, sehingga subsidi untuk angkutan barang tidak diperlukan lagi dan trayek tersebut beralih status dari perintis menjadi komersial.

Ditjen Hubla Kemenhub terus berupaya melakukan berbagai inovasi untuk meningkatkan kinerja tol laut. Beberapa upaya yang dilakukan Ditjen Hubla, antara lain, digitalisasi layanan melalui aplikasi Sitolaut, pengembangan pola *hub and spoke* (model jaringan yang memanfaatkan kapal-kapal pengumpul) untuk trayek tol laut yang efektif dan efisien, serta program titip kontainer dan muatan yang bekerja sama dengan pelayaran swasta nasional (Yuwono, 2023). Ke depan, jangkauan penyelenggaraan program tol laut makin luas dengan pelayanan yang makin baik sehingga dapat memberikan dampak besar bagi kesejahteraan masyarakat di seluruh wilayah tanah air.

## Tantangan Penyelenggaraan Program Tol Laut

Di balik keberhasilan program tol laut, masih terdapat permasalahan dan tantangan yang membayangkannya, antara lain, *pertama*, masih tingginya harga bapokting di beberapa daerah 3TP yang dilewati trayek tol laut. Kondisi tersebut dipengaruhi oleh jumlah muatan bapokting yang masuk dan keluar daerah 3TP. Ketidakseimbangan antara jumlah barang yang diangkut ke dan dari daerah 3TP akan memengaruhi harga akibat biaya tetap operasional kapal. Untuk itu, pemerintah daerah perlu mendorong masyarakat di daerah 3TP untuk meningkatkan produktivitasnya agar produksi tol laut dari daerah 3TP tetap terjaga.

Besarnya muatan kapal tol laut dipengaruhi oleh faktor kelengkapan fasilitas pelabuhan termasuk gudang logistik, spesifikasi kapal, dukungan daerah pemasok, serta aspek administrasi dan komersial. Hasil studi

Puspa dan Kassa (2023) menunjukkan bahwa kondisi harga bapokting masih tinggi bersumber pada tingginya tarif tenaga kerja bongkar muat, kurangnya jumlah kontainer yang tersedia, kondisi dan kapasitas kontainer yang tidak sesuai standar, dan ketidakjelasan informasi jadwal kapal karena sering terjadi perubahan akibat cuaca atau lainnya. Upaya yang dapat dilakukan, antara lain, dengan menambah frekuensi kapal serta jadwal kedatangan dan keberangkatan kapal sehingga waktu pengiriman lebih singkat, dan peningkatan peran dinas perdagangan dalam pendataan, pemantauan, dan evaluasi sehingga data komoditas perdagangan akurat dan aktual. Hal ini dibutuhkan untuk menggali potensi komoditas perdagangan daerah 3TP sehingga momok "kapal datang penuh kembali kosong" dapat diminimalisasi, dan pemerintah daerah lebih proaktif mendorong pelaku usaha agar dapat memanfaatkan tol laut secara optimal.

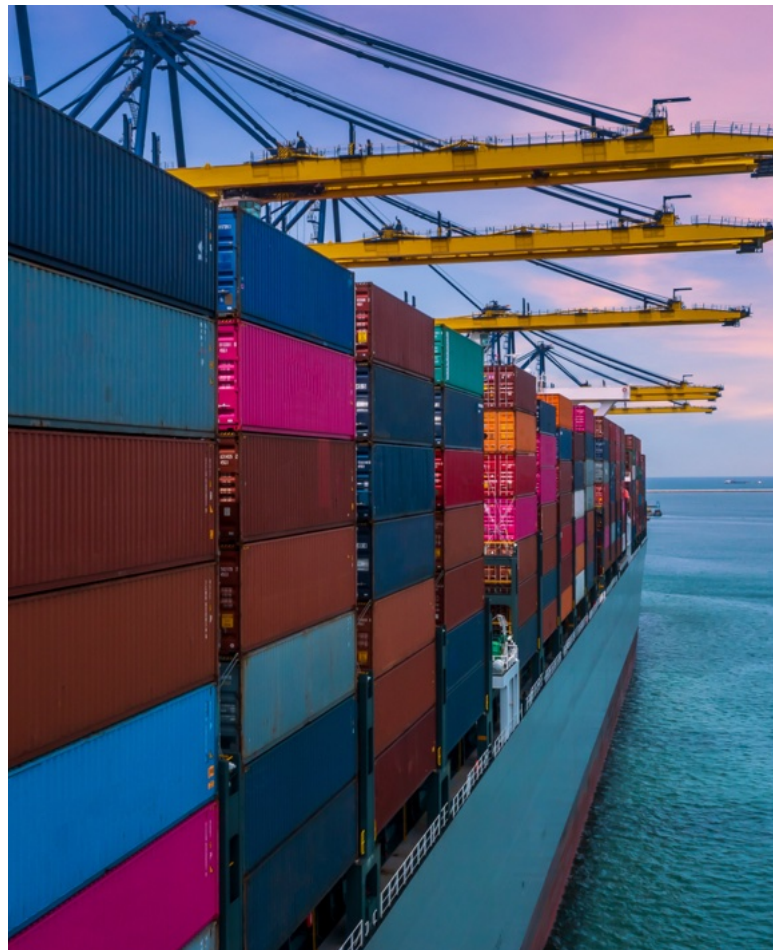
*Kedua*, implementasi dan pengawasan program tol laut di hulu dan hilir diatur oleh regulasi yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh beberapa instansi yang tentu saja menghadapi tarik-menarik kepemimpinan, tingkat kewenangan yang berbeda, dan persoalan klasik lemahnya sinergi. Dalam pelaksanaannya, program tol laut melibatkan sejumlah pihak, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), maupun pihak swasta. Pada jajaran pemerintah pusat, program tol laut membutuhkan kolaborasi dan sinergi antarkementerian, antara lain, Kementerian Perhubungan (Ditjen Perhubungan Laut, Ditjen Perhubungan Udara, Ditjen Perhubungan Darat untuk mendukung proses distribusi dari pelabuhan bongkar sehingga barang dapat terdistribusi dengan baik sampai di lokasi pedalaman), Kementerian Perdagangan (Kemendag) melalui aplikasi Sistem Informasi Perdagangan Antarpulau (SIPAP) dan Sistem Informasi Gerai Maritim (SIGM), Kementerian Komunikasi dan Informatika melalui aplikasi Informasi Muatan Ruang Kapal (IMRK) Sitolaut dan layanan izin pengoperasian kapal (Inaportnet), serta Kementerian Pertanian, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah.

*Ketiga*, permintaan yang tinggi dari pemerintah daerah menggunakan tol laut belum bisa dipenuhi karena kendala armada dan infrastruktur pelabuhan yang masih belum memadai. Hal ini tentunya bergantung kepada alokasi anggaran. Kolaborasi dengan sektor swasta dibutuhkan dalam penyelenggaraan program tol laut agar tidak ada lagi daerah 3TP yang tidak terjangkau oleh transportasi angkutan, baik laut, darat,

maupun udara. Integrasi tol laut dengan moda transportasi lainnya juga perlu menjadi perhatian. Peti kemas dari kapal tol laut setelah tiba di pelabuhan perlu dilakukan penanganan kemasan lebih lanjut menuju daerah 3TP. Saat ini, terdapat 47 lintas belum terlayani oleh angkutan penyeberangan dikarenakan keterbatasan sarana, prasarana, dan anggaran. Solusi agar kebutuhan angkutan penyeberangan tetap terpenuhi dapat dialihkan ke angkutan perintis dengan skema *buy the service* (BTS) ataupun *multiyears contract* (skema tahun jamak). BTS merupakan subsidi pelayanan transportasi publik yang dilakukan pemerintah melalui kerja sama dengan operator. Terdapat beberapa kendala dan rencana solusi dalam integrasi tol laut dan penyeberangan yang dihimpun Kemenhub, yaitu sebagai berikut.

1. Jadwal antara kapal laut dengan kapal penyeberangan masih belum terpadu sehingga terdapat barang/logistik yang tidak bisa langsung terdistribusi. Hal ini dapat diatasi dengan sinergitas jadwal antara kapal tol laut dengan kapal penyeberangan (antaroperator PT Pelni, PT ASDP, maupun swasta).
2. Belum semua daerah tersedia layanan transportasi untuk menghubungkan pelabuhan laut dengan kapal penyeberangan. Muatan berupa kontainer tidak dapat langsung dipindahkan ke kapal penyeberangan karena tinggi *cardeck* yang terbatas, sehingga diperlukan proses pembongkaran yang memakan waktu dan biaya tambahan. Salah satu solusi yang dapat diterapkan adalah dengan membentuk kerja sama antara Perum DAMRI dengan PT Pelni dan PT ASDP dalam pengangkutan barang dari pelabuhan laut ke pelabuhan penyeberangan, termasuk dalam hal pengemasan muatan dari kapal tol laut ke kendaraan agar dapat diangkut menggunakan kapal penyeberangan.
3. Jumlah trip/frekuensi kapal perintis masih belum setiap hari dikarenakan keterbatasan anggaran. Untuk meningkatkan jumlah trip/frekuensi kapal penyeberangan perintis dapat dilakukan melalui alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau dengan memanfaatkan dana CSR perusahaan BUMN/swasta.

Program tol laut merupakan kebutuhan penting bagi daerah 3TP dan harus dilaksanakan secara teratur dan terstruktur. Kehadiran tol laut bukan hanya untuk menekan disparitas harga, tetapi juga untuk membuka akses pasar bagi masyarakat di daerah 3TP, yang akan mendorong masyarakat mengembangkan produktivitas lokal dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). Peran pemerintah pusat dan daerah sangatlah penting



dalam mengontrol harga barang yang diangkut melalui kapal tol laut serta memajukan industri yang berbasis pada potensi lokal.

Sebagai negara kepulauan, akses angkutan laut menjadi hal yang penting terutama dalam mendistribusikan kebutuhan bapokting. Untuk itu, hendaknya pemerintah memberikan perhatian lebih terhadap pemenuhan kebutuhan angkutan laut melalui dukungan anggaran bagi program tol laut. Regulasi penyelenggaraan tol laut juga perlu dilakukan penguatan, bukan hanya berupa Perpres, tetapi perlu dimasukkan ke dalam substansi revisi Undang-Undang tentang Pelayaran.

Evaluasi terhadap trayek-trayek dalam program tol laut juga perlu dilakukan pemerintah untuk menilai efisiensi atas pemanfaatan subsidi bagi tol laut. Hasil evaluasi dapat menjadi dasar pertimbangan dalam pengalihan subsidi pada suatu trayek untuk trayek baru di daerah yang belum terjangkau oleh tol laut, sehingga pemerataan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan dapat dirasakan oleh seluruh penduduk Indonesia.

## Rekomendasi Kebijakan

Tol laut sebagai program strategis pemerintah memperlihatkan pencapaian yang berbeda di masing-masing wilayah. Untuk itu, Komisi V DPR RI perlu memastikan pemerintah melakukan evaluasi yang komprehensif, terukur, dan berkelanjutan terhadap implementasi penyelenggaraan program tol laut. Pemantauan dan evaluasi diperlukan agar program tol laut tetap berjalan pada koridor yang telah ditetapkan sekaligus memberikan upaya perbaikan.

Untuk optimalisasi penyelenggaraan program tol laut, Komisi V DPR RI mendorong pemerintah melakukan efisiensi trayek dengan menggunakan konsep *hub and spoke*, penambahan fasilitas bongkar muat dan *cold supply chain*, serta penguatan dasar hukum program tol laut melalui revisi UU tentang Pelayaran. Kolaborasi dan sinergi antarpemangku kepentingan perlu juga dilakukan oleh pemerintah dalam upaya melakukan pemerataan pembangunan melalui program tol laut.

## Daftar Pustaka

- Biro Komunikasi dan Informasi Publik Kementerian Perhubungan. (2024, Januari 3). Kehadirannya berperan penting bagi perekonomian nasional, awal tahun 2024 kemenhub gencarkan lagi program tol laut. *Dephub*. <https://www.dephub.go.id/post/read/%E2%80%8Bkehadirannya-berperan-penting-bagi-perekonomian-nasional,-awal-tahun-2024-kemenhub-gencarkan-lagi-program-tol-laut>
- Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan Republik Indonesia. (2022, Juli 11). *Sembilan daerah catat penurunan harga paling signifikan sebagai dampak tol laut*. <https://hubla.dephub.go.id/home/post/read/12059/sembilan-daerah-catat-penurunan-harga-paling-signifikan-sebagai-dampak-tol-laut>
- Direktorat Lalu Lintas dan Angkutan Laut Kementerian Perhubungan. (2024). *Penyelenggaraan kewajiban pelayanan publik untuk angkutan barang di laut (tol laut)*/Pewawancara: Tim Penguatan Analisis Implementasi Anggaran Subsidi Angkutan Perintis, Pusat Analisis Keparlemenan.
- Herin, F. P. (2023, Februari 3). Sembilan tahun tol laut melayani negeri. *Kompas*, p. 11.
- Kurniawan, A., Yasadi, K.I.P., & Kharisma, A.A. (2024, Januari 18). *Dua sisi tol laut di beranda nusantara* [Makalah dipresentasikan]. Diskusi kelompok terpumpun Tim Penguatan Analisis Implementasi Anggaran Subsidi Angkutan Perintis, Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian DPR RI, Jakarta.
- Pusat Kebijakan Sarana Transportasi, Badan Kebijakan Transportasi Kementerian Perhubungan. (2023). *Optimalisasi trayek tol laut dengan konsep hub and Spoke* [Policy Paper]. Badan Kebijakan Transportasi Kementerian Perhubungan.
- Puspa, A. W., & Kassa, N. M. (2023, Maret 6). Program tol laut: misi berat ke timur. *Bisnis Indonesia*, p. 6.
- Yuwono, B. A. (2023, November 27). Sewindu tol laut kolaborasi dan sinergi harus terus ditingkatkan. *Kompas*. <https://adv.kompas.id/baca/sewindu-tol-laut-kolaborasi-dan-sinergi-harus-terus-ditingkatkan/>



# Perkembangan Transisi Energi dalam Mendukung Ketenagalistrikan di Indonesia

## Ringkasan Eksekutif

- ▶ Tuntutan akan penggunaan energi listrik dari energi baru dan terbarukan (EBT) makin meningkat sejalan dengan komitmen pemerintah dalam mencapai *net zero emission*.
- ▶ Kajian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana pemerintah Indonesia melakukan proses transisi energi khususnya dalam menunjang kelistrikan untuk mendukung pertumbuhan perekonomian.
- ▶ Demi mendukung transisi energi untuk menunjang kelistrikan, pemerintah mengeluarkan kebijakan pemberian kemudahan dalam hal pendanaan, pengembangan dan pengimplementasian metode, peningkatan penggunaan EBT, pemberian kemudahan perizinan, minimalisasi resistensi di masyarakat dan pelaku usaha, serta pemberlakuan pajak karbon pada pembangkit listrik yang menggunakan batu bara. Kebijakan transisi energi kelistrikan tersebut perlu didukung partisipasi masyarakat dan transparansi dari pemerintah dalam hal pengelolaannya.
- ▶ Komisi VII DPR RI, melalui pelaksanaan fungsi pengawasan, harus mendorong pemerintah melakukan percepatan transisi energi untuk menunjang ketenagalistrikan di Indonesia.



### DEWI WURYANDANI

Analisis Legislatif Ahli Madya  
Pusat Analisis Keparlemenan  
Bidang Ekonomi, Keuangan,  
Industri, dan Pembangunan  
[dewi.wuryandani@dpr.go.id](mailto:dewi.wuryandani@dpr.go.id)

## Pendahuluan

Aktivitas perekonomian global diperkirakan masih menghadapi risiko dan ketidakpastian pada tahun 2024. Hal ini tercermin dari prakiraan berbagai organisasi internasional yang menunjukkan perlambatan pertumbuhan ekonomi global dan penurunan harga komoditas (Kementerian Keuangan, 2024). Lonjakan harga gas global telah menyebabkan pergeseran permintaan sumber energi lain, terutama batu bara. Indonesia, sebagai salah satu produsen batu bara terbesar di dunia, telah memproduksi 615 juta ton batu bara dengan harga referensi US\$308/ton per November 2022. Meskipun begitu, sebagian besar suplai energi untuk pembangkit listrik di Indonesia masih berbasis fosil. Pada akhir 2023, hanya sekitar 13,1% atau 238,1 MBOE/*Millions Barrel Oil Equivalent* yang dihasilkan dari sumber energi baru terbarukan (EBT) (Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2024).

Pemerintah telah berkomitmen untuk menurunkan emisi karbon atau gas rumah kaca (GRK) dan akan mempercepat kontribusi untuk mencapai target *net zero emission* dunia melalui transisi energi. Hal ini secara tidak langsung akan memengaruhi aktivitas rencana bauran EBT yang sedang dilakukan oleh pemerintah dalam memenuhi komitmen Paris Agreement menuju *net zero emission* pada tahun 2060 atau lebih cepat (Puspaningrum, 2021). Indonesia memiliki potensi EBT cukup melimpah yang bisa digunakan bersumber dari tenaga surya, angin, hidro, panas bumi, bio energi, dan energi laut yang besarnya diperkirakan lebih dari 3.000 gigawatt (GW). Salah satu topik utama dalam Presidensi G20 Indonesia adalah masalah transisi energi, yang memberikan peluang bagi Indonesia untuk memperlihatkan dukungannya terhadap transisi energi melalui prototipe dan dukungan finansialnya (Sutrisno, 2022).

Realisasi bauran EBT pada akhir 2023, yang baru mencapai 13,1%, menurut Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) masih jauh dari target yang ditetapkan, yaitu sebesar 23% pada 2025 (Itsaini & Alexander, 2024). Merujuk pada Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Energi Baru dan Energi Terbarukan (EBET), terdapat tiga faktor yang menghambat proses transisi energi di Indonesia, yaitu karena instabilitas *supply* dan *demand* dalam pasar energi nasional, masih adanya ketergantungan penggunaan energi fosil, dan adanya stagnasi peningkatan porsi EBT dalam bauran energi nasional (Indria et al, 2023, p. 71).

Menurut Center of Economic and Law Studies (CELIOS), kesiapan Indonesia dalam proses transisi energi masih rendah dalam pemanfaatan sumber energi ramah lingkungan. Direktur Kebijakan Publik CELIOS, Media Wahyudi Askar mengungkapkan, kesiapan transisi energi di Indonesia masih belum merata. Ada sejumlah wilayah yang sudah siap, tetapi lebih banyak wilayah yang belum siap menjalankan transisi energi. Sekitar 90% provinsi di Indonesia belum memiliki kesiapan yang memadai, dengan 70% (24 provinsi) berstatus sedang, dan 20% (7 provinsi) berstatus rendah (Amani, 2024). Usaha pemerintah dalam menyediakan energi listrik berbasis *non fossil fuel* menghadapi tantangan dan kendala. Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji mengenai (a) perkembangan transisi energi di Indonesia dalam mendukung sektor ketenagalistrikan, (b) urgensi dilakukannya transisi energi, serta (c) strategi dan kebijakan yang perlu dilakukan pemerintah agar proses transisi energi dapat berjalan sesuai target bauran energi.

## Perkembangan Transisi Energi di Indonesia

Transisi energi merupakan upaya yang dilakukan dalam menekan risiko pemanasan global melalui transformasi sektor energi global menjadi nol-karbon. Transisi energi menurut International Renewable Agency (Irena) adalah jalan menuju transformasi energi global dari yang berbasis bahan bakar fosil menjadi energi hijau yang tidak menghasilkan karbon dan ramah lingkungan. Tujuan dilakukannya transisi energi adalah untuk mengurangi emisi gas rumah kaca dari sektor energi yang berkontribusi pada perubahan iklim (Rahayu, 2022).

Pendorong utama percepatan transisi energi saat ini didorong oleh sejumlah faktor yang mencakup tingginya pangsa energi terbarukan dalam bauran energi global, dimulainya elektrifikasi, dan peningkatan teknologi penyimpanan energi (Mulachela, 2022). Dalam melakukan percepatan EBT ini, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik, yang bertujuan:

1. meningkatkan investasi di sektor energi terbarukan;
2. mempercepat pencapaian target bauran energi terbarukan dalam bauran energi nasional sesuai dengan Kebijakan Energi Nasional; dan
3. mengurangi emisi gas rumah kaca.



Transisi energi juga akan makin cepat karena banyak investor kini memprioritaskan faktor lingkungan, sosial, dan tata kelola. Di sisi lain, regulasi dan inisiatif pemerintah juga menjadi faktor percepatan transisi energi. Seiring berjalannya waktu, makin banyak investor dan perusahaan yang mendapatkan kejelasan dan kepercayaan diri ketika mempertimbangkan risiko dan peluang iklim jangka panjang. Setelah bertahun-tahun mengandalkan peraturan untuk mendorong pertumbuhan sektor energi, sumber energi terbarukan telah muncul sebagai pembangkit listrik yang kuat dan hemat biaya. Saat ini, biaya pembangunan pembangkit listrik tenaga surya (PLTS) dan turbin angin (PLTB) juga makin murah (Pristiandaru, 2021)

Pengembangan pembangkit listrik berbasis EBT di Indonesia memiliki beberapa tantangan, antara lain, potensi EBT yang relatif besar tetapi lokasinya berjauhan, terbatasnya ketersediaan pinjaman berbunga rendah di dalam negeri, dan terbatasnya infrastruktur pendukung khususnya di wilayah timur Indonesia, di mana ketergantungan terhadap teknologi asing dan peralatan EBT makin meningkat. Khusus untuk pembangkit listrik dengan karakteristik intermiten, pembangkit tersebut dapat terintegrasi dan terkoneksi dengan jaringan listrik lokal (Sutrisno, 2022).

Implementasi Rencana Umum Energi Daerah (RUED) – yang disusun oleh pemerintah daerah – juga akan mengalami tantangan untuk memenuhi target energi terbarukan. Karena dalam Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2023 tentang Urusan Pemerintahan Konkuren Tambahan di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral pada Subbidang Energi Baru Terbarukan (Perpres 11/2023), memperluas kewenangan pemerintah daerah dalam pengembangan energi terbarukan. Pemerintah daerah harus menyediakan anggarannya agar dapat mengembangkan energi terbarukan, di samping prioritas pembangunan daerah lainnya (Hasjanah & Simajuntak, 2023).

Hambatan lainnya terkait dengan diberlakukannya tingkat komponen dalam negeri (TKDN) pada pembangunan EBT. Pemerintah menerapkan aturan pemenuhan TKDN dalam Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik alias RUPTL 2021-2030. PLN wajib mengakomodir TKDN untuk proyek-proyek EBT (Zahira, 2023). Kementerian ESDM menyampaikan terdapat 14 proyek pembangkit EBT yang terkendala pendanaan akibat polemik klausul pemenuhan ketentuan TKDN dalam negosiasi bersama dengan *lender* (Wahyudi, 2024).

## Urgensi Dilakukannya Transisi Energi

Berdasarkan data Dewan Energi Nasional (DEN), porsi bauran energi terbesar pada tahun 2023 masih bersumber dari batu bara (40,46%), minyak bumi (30,18%), gas bumi (16,28%), dan EBT (13,09%). Pangsa EBT meningkat 0,79% menjadi 13,09% pada tahun 2023 walaupun target yang ditetapkan sebelumnya sebesar 17,87% (Pratomo, 2024). Untuk dapat mencapai target bauran dan menjaga komitmen menurunkan emisi, pemerintah memerlukan transisi energi yang prosesnya dilakukan secara berkelanjutan.

Indonesia sudah berkomitmen terhadap pengurangan emisi rumah kaca dan perubahan iklim. Dengan adanya target pengurangan emisi gas kaca di sektor energi, pemerintah mempunyai kewajiban untuk menurunkan emisi gas rumah kaca sebesar 358 juta ton CO<sub>2</sub> ekuivalen. Apabila ada bantuan internasional, target tersebut meningkat menjadi 446 juta ton CO<sub>2</sub> ekuivalen (Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2023).

Pengembangan energi terbarukan dilaksanakan berdasarkan Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) yang mempertimbangkan target bauran, keseimbangan *supply-demand*, dan keekonomian pembangkit. Di dalam Perpres yang mengatur tentang RUPTL juga tercantum mengenai substansi seperti harga, mekanisme pengadaan, transisi energi, dan pemberian kompensasi. Transisi energi dilaksanakan karena tiga hal, yakni (1) perubahan iklim karena adanya perubahan pola cuaca rata-rata jangka panjang yang menentukan iklim lokal hingga global; (2) gas rumah kaca yang memiliki sifat menyerap radiasi inframerah yang dilepaskan oleh permukaan bumi, lalu memancarkannya kembali ke permukaan bumi dan membuat bumi semakin panas; (3) sebagai upaya desentralisasi energi untuk memberikan akses listrik ke berbagai daerah di Indonesia. Dengan adanya desentralisasi energi, setiap daerah akan dapat menghasilkan dan mengonsumsi sumber daya secara mandiri sesuai kebutuhan masing-masing (Mulachela, 2022).

Transisi energi sangat penting dilaksanakan di Indonesia, untuk (1) memastikan ketahanan energi nasional dalam jangka panjang, (2) mencegah situasi keuangan PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) memburuk ke depannya, (3) mengukur dan mengelola potensi pengurangan produk domestik regional bruto

(PDRB) dari sumber energi fosil di tingkat nasional dan daerah, (4) mengantisipasi terjadinya potensi aset dan infrastruktur energi fosil yang terdampar (*stranded asset*), (5) memenuhi target Kebijakan Energi Nasional (KEN) dan target perubahan iklim (NDC). Kementerian ESDM telah menyiapkan beberapa langkah strategis untuk dapat mencapai target tersebut (Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2024), yaitu:

1. Pelaksanaan pengembangan EBT berdasarkan Rencana Komprehensif Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL). Pembangunan ini bertujuan untuk menghasilkan 10,6 GW pada tahun 2025;
2. pelaksanaan program PLTS Atap dengan target 3,6 GW pada tahun 2025;
3. konversi genset diesel ke EBT sesuai tujuan RUPTL;
4. mendukung program mandatori biodiesel B35, program *co-firing biomassa* di PLTU, penyediaan akses energi modern melalui EBT di lokasi 3T, eksplorasi panas bumi yang dilakukan pemerintah, proyek *off-grid* melalui EBT dan pemanfaatan secara langsung.

## Strategi dan Kebijakan Transisi Energi Nasional

Pemerintah dalam meningkatkan target bauran EBT dan porsi energi ramah lingkungan telah menyiapkan strategi agar tujuan *net zero emission* dapat tercapai. Kebutuhan investasi pembangunan pembangkit listrik dengan energi EBT membutuhkan dana yang tidak kecil dan kebijakan yang mendukung. Misalnya, usaha transisi energi di sektor listrik dilakukan dengan mengurangi 54,94% pembangkit yang menggunakan batu bara. Salah satu caranya, yaitu *co-firing*. *Co-firing* dilakukan dengan mencampur batu bara dengan pelet kayu, serbuk gergaji, sekam padi, cangkang sawit atau bahan berbasis makhluk hidup lainnya pada PLTU (Wardhana, 2023). Selain itu, pemerintah juga perlu melakukan sosialisasi dan edukasi yang terstruktur dan berkelanjutan untuk mengurangi resistensi masyarakat terhadap proyek pembangkit listrik berbasis EBT.

Usaha lainnya, yaitu mencari sumber pendanaan alternatif untuk membantu transisi energi Indonesia oleh berbagai pihak, termasuk donor filantropis, Multi Development Bank (MDB), dan pemerintah. Sumber-sumber tersebut, antara lain (1) penerimaan *Green Sukuk* dan Kemitraan Transisi Energi (ETP), yang berfokus pada penerapan energi ramah lingkungan; dan (2) Transisi batu bara Akselerasi Dana Investasi Bersih (CIF-ACT), platform negara Energy Transition Mechanism (ETM), dan Indonesia Just Energy Transition Partnership (JETP), yang berfokus pada

penghentian penggunaan batu bara secara dini dan transisi ke pemanfaatan energi terbarukan. Pembiayaan bilateral juga diperlukan pada proses transisi energi Indonesia yang hingga saat ini berjumlah hingga USD 14 miliar, dengan USD 1 miliar di bawah JETP (Bagaskara et al, 2022, pp. 12–16).

Institute for Energy Economics and Financial Analysis (IEEFA) menyatakan terdapat lima program pembiayaan transisi energi yang akan dilaksanakan Indonesia. Tiga program didukung secara internasional, yaitu Climate Investment Fund senilai USD 500 juta untuk mempercepat transisi batu bara, JETP Indonesia senilai USD 20 miliar, dan ETM Country Platform (ETMCP) Indonesia yang dikelola PT Sarana Multi Infrastruktur. Dua lainnya adalah Proposal Transisi Energi PT PLN (Persero) dan Program Transisi Energi Indonesia Investment Authority (INA) (Rahayu, 2022).

Menurut IEEFA, Indonesia dapat memperoleh manfaat dari pembiayaan transisi energi apabila pemerintah mengambil sejumlah langkah yang dimulai dengan mengembangkan kerangka kebijakan yang tepat. Pemerintah membuat perubahan kebijakan dan peraturan dalam menghadapi transisi energi pada subsektor ketenagalistrikan, yaitu pengembangan pembangkit listrik EBT di luar perincian RUPTL PT PLN (Persero) Tahun 2019-2038, pembangunan *Smart Grid*, merevisi *Grid Code*, pembangunan *Distributed Generation*, *Micro-grid* dan *Distributed Storage*, pembangunan PLTS Atap, merevisi serta mengubah peraturan tentang penggunaan sumber EBT untuk penyediaan tenaga listrik, dan penggunaan energi bersih di kawasan khusus wisata (Sutrisno, 2022).



Pembangunan EBT akan ditingkatkan secara bertahap dengan memperhatikan kesiapan sistem ketenagalistrikan setempat, utamanya terkait Variable Renewable Energy (VRE) yang memiliki karakteristik intermiten. Keberhasilan transformasi sektor kelistrikan membutuhkan kerja sama antara pemerintah dan *stakeholder* dalam menghadapi era transisi energi. Pembangunan EBT juga memerlukan sistem yang lebih fleksibel dan responsif terhadap variabilitas dan *uncertainty*. Komposisi pembangkit ke depannya akan bergeser dari semula berbasis termal menjadi berbasis *renewables*, terutama VRE (PT PLN (Persero), 2024).

Penguatan dan penerapan kebijakan yang dapat dilakukan untuk mendukung transisi energi (Setyarto, 2022), di antaranya, sebagai berikut.

1. Memastikan RUPTL berjalan sesuai *track*. Tota kapasitas pembangkit EBT yang akan dibangun pada RUPTL dalam 10 tahun ke depan adalah sebesar 20.923 megawatt (MW). Kapasitas ini didominasi dengan pembangkit listrik tenaga air hingga sebesar 9.272 MW, pembangkit listrik tenaga surya sebesar 4.680 MW, dan pembangkit listrik tenaga panas bumi (PLTP) sebesar 3.355 MW.
2. Diseminasi perubahan budaya, cara pandang, dan kebiasaan masyarakat dalam memberikan informasi tentang dampak perubahan iklim. Dengan adanya penyebaran informasi diharapkan masyarakat akan memberikan dukungan dalam rencana transisi ke energi terbarukan.

3. Pelaku usaha dan UMKM harus didorong untuk menggunakan energi baru terbarukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi hijau Indonesia.
4. Pemerintah daerah dan DPRD mempunyai peran yang kuat dan penting dalam inisiatif konkrit menuju kebijakan dukungan energi bersih. Penerapan instrumen kebijakan yang mendukung percepatan perubahan di daerah mempunyai efek yang kuat terhadap penerapan energi hijau.
5. Kebijakan perpajakan berupa Nilai Ekonomi Karbon (NEK) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. Pada Pasal 13 undang-undang tersebut, penerapan pajak karbon harus diterapkan secara ketat. Salah satu klausul tersebut mulai berlaku pada 1 April 2022 dan berlaku pertama kali bagi badan usaha di bidang pembangkit listrik tenaga uap batu bara dengan skema *cap* dan *tax* yang sesuai dengan implementasi pasar karbon yang sudah mulai berjalan di sektor PLTU batu bara.

Strategi dan kebijakan yang telah dilakukan pemerintah untuk mendukung pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan penggunaan EBT merupakan bagian dari percepatan proses transisi energi. Hal ini sangat penting dilakukan untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan listrik di masa depan dan memenuhi komitmen Indonesia mencapai *net zero emission*.

## Rekomendasi Kebijakan

Kebijakan pemerintah untuk mendukung transisi energi saat ini perlu ditingkatkan lagi, seperti memberikan kemudahan dalam hal pendanaan, mengembangkan dan mengimplementasikan metode menghemat biaya yang mendukung peningkatan efisiensi jaringan, meningkatkan penggunaan EBT, memberikan kemudahan perizinan, meminimalisasi resistensi di masyarakat dan pelaku usaha, serta memberlakukan pajak karbon pada pembangkit listrik yang menggunakan batu bara.

Kebijakan lainnya, yaitu pemerintah perlu memperbaiki sektor terbarukan dari aspek teknis, finansial, dan sumber daya manusia; PLN perlu mengoptimalkan

sistem kelistrikannya agar lebih tangguh dan dapat diandalkan, mempercepat pembangunan *smart grid*, menyediakan fasilitas penyediaan daya dan *e-mobility*; membangun kepercayaan pasar yang akan menarik minat investasi. Upaya menarik investor dilakukan dengan memperbaiki struktur tarif dan memastikan profil risiko-imbalance (*risk-reward*) yang adil bagi para mitra produsen listrik swasta serta mempertimbangkan skema *power wheeling*.

Perpres Nomor 11/2023 memperluas kewenangan pemerintah daerah dalam pengembangan energi terbarukan, yang artinya ada wewenang tambahan untuk pengembangan energi terbarukan di daerah. Hal

ini memerlukan dukungan dari pemerintah pusat untuk mengatasi keterbatasan anggaran daerah. Oleh karena itu, melalui pelaksanaan fungsi pengawasan, Komisi VII harus mendorong pemerintah melakukan percepatan transisi energi untuk menunjang ketenagalistrikan di Indonesia.



## Daftar Pustaka

- Amani, N.K. (2024, Januari 15). 90% provinsi belum siap transisi energi, *Liputan6*. <https://www.liputan6.com/bisnis/read/5505623/90-provinsi-belum-siap-transisi-energi>
- Hasjanah, K., & Simanjuntak, U. (2023). Terobosan kebijakan akan percepat lepas landas transisi energi indonesia. *iesr*. <https://iesr.or.id/terobosan-kebijakan-akan-percepat-lepas-landas-transisi-energi-indonesia>
- Indria W., Emanuel S., & Rahadyan F.H. (2023). *Pengaturan sumber energi baru: energi baru yang berasal dari energi fosil*. Airlangga University Press.
- Itsnaini, F.M., & Alexander, H.B. (2024, Januari 15). Bauran EBT 2023 masih di bawah target, ini penyebabnya. *Kompas.com*, <https://lestari.kompas.com/read/2024/01/15/220000186/bauran-ebt-2023-masih-di-bawah-target-ini-penyebabnya>
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. (2023, Maret 22). *Dirjen gatrik urai strategi kurangi emisi GRK sektor ketenagalistrikan*. [Siaran Pers Nomor: 135.Pers/04/SJI/2023]. <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/dirjen-gatrik-urai-strategi-kurangi-emisi-grk-sektor-ketenagalistrikan>
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. (2024, Januari 15). *Menteri ESDM ungkap strategi penuhi target bauran energi dari EBT*. <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/menteri-esdm-ungkap-strategi-penuhi-target-bauran-energi-dari-ebt>
- Kementerian Keuangan. (2024, Januari 16). *Neraca perdagangan Indonesia sepanjang 2023 tetap surplus di tengah peningkatan risiko ekonomi global*. [SP-2/BKF/2024]. <https://fiskal.kemenkeu.go.id/publikasi/siaran-pers-detil/554>
- Mulachela, H. (2022, Januari 5). Transisi energi: pengertian, manfaat, dan teknologinya. *katadata*. <https://katadata.co.id/safrezi/berita/61d55eb3c9bae/transisi-energi-pengertian-manfaat-dan-teknologinya>
- Pratomo, M. N., (2024, Januari 25). Kebijakan transisi energi gerak taipan di energi terbarukan. *Bisnis Indonesia*, p. 17.
- Priandaru, D.L. (2021, Juli 12). Inspirasi energi: apa itu transisi energi?. *Kompas.com*, <https://internasional.kompas.com/read/2021/07/12/182658570/inspirasi-energi-apa-itu-transisi-energi>
- PT PLN (Persero). (2024, Februari, 6). *Transisi energi dalam draft RUPTL 2024 – 2033* [Makalah dipresentasikan], Diskusi kelompok terpumpun Tim Energi Baru dan Energi Terbarukan di Sektor Ketenagalistrikan, Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian DPR RI, Jakarta.
- Puspaningrum, B.A. (2021, Juni 9). Indonesia berharap bebas emisi karbon pada 2060, tapi ini tantangan. *Kompas*. <https://www.kompas.com/global/read/2021/06/09/090000370/indonesia-berharap-bebas-emisi-karbon-pada-2060-tapi-ini-tantangan>.
- Rahayu, A.C. (2022, Desember 14). Indonesia sudah punya 5 skema pendanaan transisi energi, ini yang harus dipersiapkan. *Kontan*. <https://industri.kontan.co.id/news/indonesia-sudah-punya-5-skema-pendanaan-transisi-energi-ini-yang-harus-dipersiapkan>
- Setyarto, A.. (2022, Maret 26). *Langkah menuju transisi energi*. <https://ppsdmaparatur.esdm.go.id/seputar-ppsdma/langkah-menuju-transisi-energi>
- Sutrisno, E. (2022, Januari 24). Mendorong transisi energi berkelanjutan pada presidensi G20. *Portal Indonesia*. <https://indonesia.go.id/kategori/editorial/3955/mendorong-transisi-energi-berkelanjutan-pada-presidensi-g20>
- Wahyudi, N.A.. (2024, Januari 29). 14 Proyek pembangkit listrik EBT macet gara-gara aturan TKDN, *Bisnis.com*. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20240122/44/1734511/14-proyek-pembangkit-listrik-ebt-macet-gara-gara-aturan-tkdn>
- Wardhana, A.W. (2023, September 26). *Transisi energi di indonesia, tiga hal yang perlu kamu tahu*. <https://theconversation.com/transisi-energi-di-indonesia- tiga-hal-yang-perlu-kamu-tahu-212691>
- Zahira, N. (2023, Agustus 16). Aturan TKDN dinilai hambat laju penambahan kapasitas pembangkit EBT. *Katadata.co.id*. <https://katadata.co.id/happyfajrian/ekonomi-hijau/64dc9f227973e/aturan-tkdn-dinilai-hambat-laju-penambahan-kapasitas- pembangkit-ebt>



# Kinerja Perdagangan Industri Besi dan Baja Indonesia di Tengah Persaingan Pasar Global

## Ringkasan Eksekutif

- ▶ Industri besi dan baja Indonesia memiliki peran penting dalam mendukung pembangunan nasional. Namun, masih tingginya impor baja dan tingginya emisi karbon dalam proses produksi menjadikan industri besi dan baja nasional kurang berdaya saing di pasar global.
- ▶ Kajian ini menganalisis kinerja perdagangan industri besi dan baja dalam negeri dan tantangannya di tengah persaingan pasar dunia.
- ▶ Kinerja perdagangan industri besi dan baja menunjukkan perkembangan positif setelah 2020, berada pada peringkat ke-3 ekspor terbesar berdasarkan kode HS sejak tahun 2020 hingga 2022. Akan tetapi, data World Steel Association menempatkan industri besi dan baja Indonesia di posisi ke-15 sebagai produsen baja dunia.
- ▶ Untuk mengembangkan industri besi dan baja yang berdaya saing, maka DPR RI melalui Komisi VI dan VII perlu mendorong pemerintah mengurangi impor baja, meningkatkan pemanfaatan tingkat komponen dalam negeri (TKDN), mempertahankan kebijakan harga gas bumi tertentu (HGBT) untuk industri, meningkatkan rantai pasokan dalam negeri, dan mengembangkan teknologi produksi baja yang ramah lingkungan.



**JULI PANGLIMA SARAGIH**  
Analisis Legislatif Ahli Madya  
Pusat Analisis Keparlemenan  
Bidang Ekonomi, Keuangan,  
Industri, dan Pembangunan  
[juli.saragih@dpr.go.id](mailto:juli.saragih@dpr.go.id)

## Pendahuluan

Indonesia menjadi salah satu produsen bijih besi, di mana bijih besi dan turunannya, salah satunya baja, merupakan sumber daya alam mineral logam yang strategis. Penggunaan besi dan baja sangat luas dalam kehidupan sehari-hari, seperti untuk konstruksi, peralatan rumah tangga, bahan dasar pembuatan mesin dan alat transportasi, bahan pembangunan sarana transportasi, bahan pembuatan pipa besi, bahan untuk pembuatan alat berat, dan lain sebagainya.

Industri besi dan baja di Indonesia memiliki peran penting dalam mendukung pertumbuhan ekonomi nasional. Selain untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri, produksi besi dan baja juga diekspor ke berbagai negara. Data Badan Pusat Statistik (BPS) yang diolah Indonesian Iron and Steel Industry Association (IISIA) menunjukkan bahwa neraca perdagangan besi dan baja Indonesia terus menunjukkan perkembangan positif, terutama setelah tahun 2020. Gambar 1 memperlihatkan neraca perdagangan besi dan baja Indonesia mengalami surplus US\$ 3,22 miliar tahun 2020, meningkat menjadi US\$8,50 miliar dan US\$11,97 miliar tahun 2021 dan 2022 karena tumbuhnya ekspor baja yang sangat signifikan selama tiga tahun terakhir (Indonesian Iron and Steel Industry Association [IISIA], 2023a).

belakang tersebut, *policy brief* ini menganalisis kinerja perdagangan industri besi dan baja Indonesia di tengah persaingan produk besi dan baja di pasar global dan tantangan pengembangannya. Melalui analisis ini diharapkan ada kebijakan yang dapat dilakukan pemerintah untuk mengembangkan industri besi dan baja nasional yang mempunyai daya saing di pasar global.

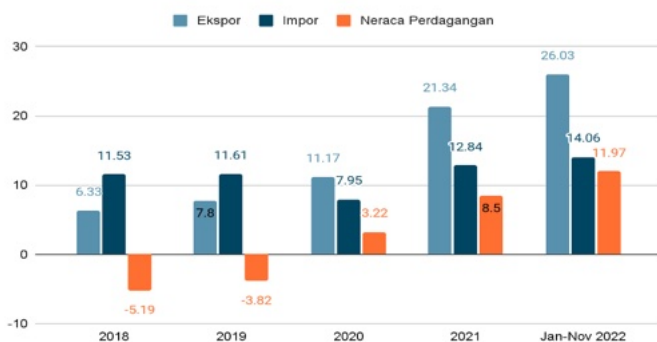
## Cadangan Bijih Besi dan Produsen Besi dan Baja Dunia, Di mana Posisi Indonesia?

Berdasarkan data yang dihimpun US Geological Survey, cadangan bijih besi terbesar di dunia ada di Australia (50 miliar ton atau 27,8%), kemudian Brazil (34 miliar ton atau 18,9%), dan Rusia (25 miliar ton atau 13,9%) (Wibowo, 2023). Cadangan bijih besi Indonesia hanya 0,11% dari cadangan bijih besi dunia (Umah, 2021). Akan tetapi, jumlah cadangan bijih besi tidak selalu berarti bahwa negara tersebut mampu memproduksi dan mengekspor bijih besi ataupun memproduksi besi dan baja dalam jumlah yang sama besar. Produksi besi dan baja juga dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti teknologi dan infrastruktur, serta peraturan dan kebijakan pemerintah.

Data World Steel Association pada tahun 2022 mencatat produksi baja global mencapai 1.878 juta ton, di atas sedikit produksi pada tahun 2019 sebesar 1.875 juta ton (Amelia, 2023). Negara produsen baja terbesar di dunia adalah China yang memproduksi 1.013 juta ton per 2022 (53,9% dari total produksi global). Disusul India dengan produksi baja sebesar 124,8 juta ton (6,6% dari total produksi global) dan Jepang dengan produksi baja sebesar 89,2 juta ton (4,8% dari total produksi global) pada tahun 2022 (Taqiyya, 2023). Indonesia ada di posisi ke-15 dengan hasil produksi baja sebesar 15,6 juta ton pada tahun 2022 (Amelia, 2023).

## Kinerja Perdagangan Industri Besi dan Baja Nasional 2020–2022

Neraca perdagangan besi dan baja Indonesia terus menunjukkan perkembangan positif, terutama setelah tahun 2020. Setelah tahun 2020 neraca perdagangan besi dan baja Indonesia terus mengalami surplus (Gambar 1). Faktor pendorongnya adalah tumbuhnya



Sumber: IISIA, 2023a.

**Gambar 1.** Kinerja Industri Baja Tahun 2018–2022

Bahkan, produk baja menduduki peringkat ke-3 ekspor terbesar berdasarkan Kode HS (harmonized system) sejak tahun 2020 hingga 2022 setelah produk bahan bakar mineral (Kode HS 27) serta lemak dan minyak hewan/nabati (Kode HS 15). Ekspor baja mengungguli produk mesin/peralatan listrik (Kode HS 85), kendaraan dan bagiannya (Kode HS 71), dan produk lainnya dalam kode HS (IISIA, 2023b; BPS, 2020; BPS, 2021). Akan tetapi, potensi yang cukup besar tersebut belum dapat menempatkan Indonesia dalam sepuluh besar produsen besi dan baja dunia. Berdasarkan latar

produksi baja stainless steel sebagai imbas positif dari kebijakan hilirisasi mineral serta produksi baja karbon yang merupakan dampak dari investasi berbagai produsen baja global.

Hilirisasi merupakan langkah untuk meningkatkan nilai tambah suatu komoditas yang awalnya berupa bahan mentah menjadi produk setelah melalui sistem industrialisasi sehingga dapat memberikan manfaat berupa peningkatan keuntungan, terutama dalam bentuk peningkatan ekspor bagi suatu negara (Pribadi, 2020). Industri berbasis bijih besi dan pasir besi menjadi salah satu dari lima komoditas yang masuk dalam kebijakan hilirisasi industri berbasis pengolahan sumber daya mineral logam. Berdasarkan data Kementerian Perindustrian (Kemenperin) per 1 Februari 2023, dengan kebijakan hilirisasi ini terbangun smelter besi baja yang memiliki total kapasitas produksi sebesar 1,6 juta ton per tahun, investasi Rp15,96 triliun, dan penyerapan tenaga kerja 2.729 orang (Gareta, 2023). Hilirisasi industri berbasis nikel juga memberikan pengaruh positif terhadap ekspor besi dan baja. Karena salah satu produk olahan nikel adalah besi dan baja dengan kode HS 72. Dengan adanya kebijakan hilirisasi nikel sesuai amanat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara, ekspor besi dan baja Indonesia meningkat (Khalidun, 2024, p. 155). Apalagi Indonesia adalah produsen nikel terbesar di dunia dan pemilik cadangan nikel terbesar di dunia pada tahun 2022 (Khoirul, 2023).



Dari sisi nilai, ekspor produk baja meningkat secara signifikan, dari US\$331 juta tahun 2018 menjadi US\$28.378 tahun 2022 (meningkat 348,2%). Akan tetapi, pada Q3 tahun 2023 nilai kumulatif ekspor produk baja menurun US\$971 juta dibandingkan periode yang sama tahun sebelumnya. Di sisi lain, nilai impor produk baja terlihat menurun sepanjang tahun 2018–2022. Nilai impor pada Q3 tahun 2023 terjadi penurunan US\$1.490 juta dibandingkan periode sama tahun sebelumnya (Tabel 2).

**Tabel 1.** Volume Ekspor dan Impor Baja Tahun 2018–Q3 2023

Kode HS	Volume Ekspor (dalam ribu ton)						
	2018	2019	2020	2021	2022	Q3 2022	Q3 2023
HS 72	4.513	5.785	8.703	13.380	14.892	10.787	12.598
HS 73	298	198	173	180	194	145	170
Sub-total Volume Ekspor	4.812	5.984	8.876	13.560	15.086	10.932	12.759

Kode HS	Volume Impor (dalam ribu ton)						
	2018	2019	2020	2021	2022	Q3 2022	Q3 2023
HS 72	14.523	16.147	11.355	13.037	14.088	10.160	10.159
HS 73	769	822	698	538	693	469	842
Sub-total Volume Impor	15.292	16.969	12.053	13.575	14.781	10.629	11.001
<b>NETT BALANCE</b>	<b>(10.480)</b>	<b>(10.986)</b>	<b>(3.177)</b>	<b>(15)</b>	305	303	1.758

Sumber: IISIA, 2023b

Volume ekspor produk baja kode HS 72 dan 73 terus meningkat sejak 2018 dan terus berlanjut hingga Q3 tahun 2023, di mana volume ekspor produk baja meningkat 1,8 juta ton (16,7%) dibandingkan periode sama pada tahun sebelumnya. Akan tetapi, volume impor produk baja fluktuatif di sepanjang 2018-2022 dan kembali meningkat hingga Q3 tahun 2023 sebesar 372 ribu ton (tumbuh 3,5%) jika dibandingkan periode sama tahun 2022 (Tabel 1).

**Tabel 2.** Nilai Ekspor dan Impor Produk Baja Tahun 2018–Q3 2023

Kode HS	Nilai Ekspor (dalam Juta US\$)						
	2018	2019	2020	2021	2022	Q3 2022	Q3 2023
HS 72	5.751	7.412	10.861	20.950	27.824	20.858	19.689
HS 73	580	383	310	394	555	361	559
Sub-total Volume Ekspor	6.331	7.795	11.171	21.344	28.378	21.219	20.248

Kode HS	Nilai Impor (dalam Juta US\$)						
	2018	2019	2020	2021	2022	Q3 2022	Q3 2023
HS 72	10.243	10.386	6.853	11.954	13.924	10.613	8.592
HS 73	1.283	1.228	1.102	888	1.471	1.010	1.540
Sub-total Nilai Impor	11.526	11.614	7.955	12.842	15/395	11.622	10.132
<b>NETT BALANCE</b>	<b>(5.194)</b>	<b>(3.819)</b>	3.216	8.502	12.984	9.597	10.116

Sumber: IISIA, 2023b

Neraca volume perdagangan baja menunjukkan angka positif dan meningkat secara signifikan sebesar 480% pada periode Q3 tahun 2023 dari yang semula 300 ribu ton menjadi 1,76 juta ton (Tabel 1). Peningkatan neraca volume perdagangan produk baja ini juga diikuti dengan meningkatnya neraca nilai perdagangannya. Neraca nilai perdagangan produk baja menunjukkan peningkatan sebesar US\$521 juta pada Q3 2023 dibandingkan periode yang sama di tahun sebelumnya (Tabel 2).

Meningkatnya ekspor besi dan baja dalam tiga tahun terakhir, menempatkan produk besi dan baja pada peringkat ke-3 ekspor terbesar berdasarkan Kode HS sejak tahun 2020 hingga 2022 (BPS, 2020; BPS 2021; IISIA, 2023b) dan pada April 2023 di tengah penurunan hampir seluruh komoditas ekspor, produk baja menduduki peringkat ke-2, mengalahkan ekspor lemak dan minyak hewan/nabati dengan nilai mencapai US\$2,29 miliar (BPS, 2023;). Kondisi ekspor baja yang makin signifikan ini menunjukkan bahwa industri besi dan baja nasional tumbuh makin penting dalam perekonomian nasional.

## Tantangan Kinerja Industri Besi dan Baja Indonesia

Menurut Ketua Umum IISIA, Purnomo Widodo, prospek industri besi dan baja pada tahun 2024 diproyeksikan tumbuh 5,2 persen sampai 5,3 persen, dengan produksi diperkirakan mencapai 15,9 juta ton dan ekspor mencapai 7,1 juta ton (Handoyo, 2024). Akan tetapi, pertumbuhan industri besi dan baja nasional dihadapkan pada banyak tantangan.

*Pertama*, tingkat utilisasi kapasitas produksi besi dan baja nasional masih rendah yang terjadi karena belum seimbang kapasitas produksi hulu, *intermediate*, dan industri hilir, sehingga kebutuhan masih disumbang dari impor (Fadilah, 2023). Kapasitas produksi di hulu masih kurang sehingga impor bahan baku dilakukan. Bahkan, beberapa yang diimpor adalah produk baja yang juga diproduksi di dalam negeri (produk nasional) seperti seperti produk *hot rolled coil* (HRC), *Plat*, *Pipe and Tube* (IISIA, 2023b). Apalagi dengan adanya praktik dumping pemerintah Tiongkok atas komoditas bajanya, dengan Indonesia sebagai salah satu negara tujuan eksportnya (IISIA, 2023c). Akibatnya, industri baja dalam negeri makin terancam dibanjiri produk-produk impor.

Upaya melindungi industri besi dan baja nasional adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 36 Tahun 2023 tentang Kebijakan

dan Pengaturan Impor. Dalam Peraturan tersebut ada larangan terbatas impor produk besi/baja dan turunannya. Upaya pengendalian impor besi dan baja melalui peraturan tersebut mampu mengendalikan volume impor pada Q3 tahun 2023 sebesar 3,5% (IISIA, 2023b). Hal ini sangat berarti bagi produsen baja nasional, karena beberapa segmen produk masih memiliki tingkat utilisasi di bawah 60 persen. Kemudian, di tahun 2024 pemerintah kembali mengeluarkan Peraturan Menteri Perindustrian (Menperin) Nomor 1 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penerbitan Pertimbangan Teknis Impor Besi, atau Baja, Baja Paduan, dan Produk Turunannya. Regulasi ini menggantikan Peraturan Menperin Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pertimbangan Teknis Impor Besi, atau Baja, Baja Paduan, dan Produk Turunannya. Peraturan ini membatasi perusahaan yang boleh mengimpor besi dan baja dengan tujuan untuk meningkatkan penggunaan produk baja dalam negeri. Melalui dua regulasi ini harapannya neraca impor besi dan baja lebih terkendali dan mampu meningkatkan utilisasi produksi besi dan baja dalam negeri.





*Kedua*, industri besi dan baja belum mampu menghasilkan produk baja rendah emisi. Pada tahun 2016 emisi karbon industri baja nasional diperkirakan mencapai 1.656 kg CO<sub>2</sub>/ton produk yang meningkat tajam menjadi 3.913 kg CO<sub>2</sub>/ton pada tahun 2019 (IISIA, 2024). Adanya kebijakan Kemenperin rencana



aksi dekarbonisasi di sektor industri yang ditargetkan *net zero emission* pada 2050 (Nurdifa, 2023) menjadi tantangan tersendiri karena tingginya investasi yang harus dikeluarkan untuk mengadopsi teknologi rendah emisi. Hal ini secara langsung akan berpengaruh pada tingginya biaya produksi. Boston Consulting Group (BCG) memprediksi kenaikannya mencapai 30–70 persen bergantung teknologi yang akan digunakan dan target emisi yang ditetapkan. Kenaikan biaya produksi akan membuat industri baja tidak akan mampu bersaing tanpa adanya dukungan pendanaan dan kebijakan pemerintah (IISIA, 2024). Tahun 2020 pemerintah pernah mengeluarkan kebijakan Harga Gas Bumi Tertentu (HGBT) melalui Peraturan Presiden Nomor 121 Tahun 2020. Melalui kebijakan HGBT, 7 sektor industri, salah satunya industri baja, mendapat manfaat terjaminnya ketersediaan pasokan gas bumi dengan harga tertentu untuk menyokong proses produksinya. Sejak penetapan HGBT sebesar US\$6 per MMBTU pada tahun 2020, volume produksi baja nasional meningkat 3.806 ribu ton atau naik sebesar 28 persen bila dibandingkan sebelum penerapan HGBT (Jasrico, 2023). Hal ini memperlihatkan bahwa penetapan kebijakan HGBT memberikan dampak positif terhadap produksi baja nasional.

## Rekomendasi Kebijakan

Pengembangan industri besi dan baja Indonesia agar berdaya saing di tingkat global tidak hanya perlu didukung oleh kebijakan hilirisasi mineral. Perlu ada kebijakan-kebijakan lain untuk melindungi industri besi dan baja nasional. *Pertama*, mengurangi impor baja dan impor hanya dilakukan terhadap produk besi dan baja yang tidak diproduksi di dalam negeri melalui penerapan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 36 Tahun 2023 tentang Kebijakan dan Pengaturan Impor Implementasi dan Peraturan Menteri Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pertimbangan Teknis Impor Besi, atau Baja, Baja Paduan, dan Produk Turunannya. *Kedua*, mendorong penggunaan besi dan baja produk dalam negeri dalam berbagai kehidupan. Atau dengan kata lain, meningkatkan penggunaan produk dalam negeri (tingkat komponen dalam negeri/TKDN) untuk memperkuat struktur industri besi dan baja. *Ketiga*, meningkatkan rantai pasokan bahan baku dalam negeri dengan memanfaatkan bahan mineral yang ada, seperti memanfaatkan produk olahan nikel guna memproduksi

beberapa produk besi baja. Untuk itu, kebijakan hilirisasi nikel perlu diarahkan untuk mendukung pengembangan industri besi dan baja. *Keempat*, mempertahankan kebijakan HGBT melalui penerapan Peraturan Presiden Nomor 121 Tahun 2020. *Kelima*, pengembangan teknologi produksi baja yang berkelanjutan secara lingkungan, yaitu industri baja dengan teknologi rendah emisi.

Kelima rekomendasi tersebut memerlukan dukungan DPR RI, khususnya Komisi VI dan Komisi VII, melalui pelaksanaan fungsi pengawasan. Komisi VI diharapkan mendorong pemerintah untuk menekan impor baja dan meningkatkan TKDN untuk memperkuat struktur industri besi dan baja. Komisi VII diharapkan mendorong pemerintah untuk mengembangkan teknologi produksi baja yang berkelanjutan dan meminta pemerintah untuk terus melanjutkan kebijakan HGBT pada 7 sektor industri.

## Daftar Pustaka

- Amelia, Z. (2023, Oktober 11). Produsen baja terbesar dunia, Indonesia urutan berapa. *IDX channel*. <https://www.idxchannel.com/economics/produsen-baja-terbesar-dunia-indonesia-urutanberapa#:~:text=Indonesia%20berada%20di%20posisi%20ke-15%20sebagai%20negara%20penghasil,dengan%20hasil%20produksi%2015%20C6%20juta%20ton%20per%202022>
- BPS. (2020). *Buletin statistik perdagangan luar negeri ekspor menurut HS, Januari 2020* (06110.2009). BPS RI.
- BPS. (2021). *Buletin statistik perdagangan luar negeri ekspor menurut HS, Januari 2021* (06100.2116). BPS RI.
- BPS. (2023). *Buletin statistik perdagangan luar negeri ekspor menurut HS, Januari 2023* (06100.2311). BPS RI.
- Fadilah, I. (2023, Oktober 23). Sederet tantangan industri baja kejar target RI jadi negara maju. *Detik*. <https://finance.detik.com/industri/d-6997231/sederet-tantangan-industri-baja-kejar-target-ri-jadi-negara-maju>
- Gareta, S.P. (2023, Februari 14) Menperin: Kebijakan hilirisasi logal fokus pada lima komoditas. *Antara*. <https://www.antaraneews.com/berita/3395964/menperin-kebijakan-hilirisasi-logam-fokus-pada-lima-komoditas>
- Handoyo, (2024, Januari 10). Menilik kinerja industri baja dalam negeri yang diyakini bakal membaik tahun ini. *Kontan*. <https://industri.kontan.co.id/news/menilik-kinerja-industri-baja-dalam-negeri-yang-diyakini-bakal-membaik-tahun-ini>
- IISIA. (2023a, Februari 8). Kinerja industri baja tahun 2022 dan prospek tahun 2023. <https://iisia.or.id/news/kinerja-industri-baja-tahun-2022-dan-prospek-tahun-2023>
- IISIA. (2023b, Desember 15). Perkembangan ekspor-impor baja Indonesia Q3 2023. <https://www.iisia.or.id/news/perkembangan-eksportimpor-baja-indonesia-q3-2023>
- IISIA. (2023c, September 5). *Dugaan praktik penyimpangan (circumvention) impor baja dari Tiongkok*. <https://www.iisia.or.id/analisis-laporan/dugaan-praktik-penyimpangan-circumvention-impor-baja-dari-tiongkok-new>
- IISIA. (2024, Januari 8). *Dorong penurunan emisi, pemerintah negara maju gelontorkan bantuan dana miliaran dolar untuk industri baja*. <https://iisia.or.id/news/dorong-penurunan-emisi-pemerintah-negara-maju-gelontorkan-bantuan-dana-miliaran-dolar-untuk-industri-baja>
- Jasrico, A. (2023, Desember 6). *Dampak penetapan harga gas bumi tertentu (HGBT) pada sektor industri baja*. <https://id.linkedin.com/pulse/dampak-penetapan-harga-gas-bumi-tertentu-hgbt-pada-sektor-jasrico-zhlyc>
- Khaldun, R.I. (2024). Dampak kebijakan hilirisasi nikel terhadap peningkatan kinerja ekspor komoditas besi dan baja Indonesia. *RELASI Jurnal Ekonomi*, 20 (1), 153–165.
- Khoirul, A. (2023, September 21). Indonesia peringkat 1 dunia, ini daftar negara penghasil nikel terbesar di dunia. *Intisari Online*. Indonesia Peringkat 1 Dunia, Ini Daftar Negara Penghasil Nikel Terbesar di Dunia - Intisari (grid.id)
- Nurdifa, A.R. (2023, Oktober 23). Kemenperin andalkan industri baja, capai target nol emisi karbon. *Ekonomi Bisnis*. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20231023/257/1707071/kemenperin-andalkan-industri-baja-capai-target-nol-emisi-karbon>
- Pribadi, A. (2020). *Hilirisasi nikel ciptakan nilai tambah dan daya tahan ekonomi*. Kementerian ESDM RI.
- Taqiyya, A. (2023, November 6). *7 negara penghasil baja terbesar di dunia 2023*. <https://data.goodstats.id/statistic/almastaqiyya/7-negara-penghasil-baja-terbesar-di-dunia-2023-ohknL>
- Umah, A. (2021, November 4). Bukan RI, ini pemilik harta karun bijih besi terbesar dunia. *CNBC Indonesia*, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20211104194747-4-289144/bukan-ri-ini-pemilik-harta-karun-bijih-besi-terbesar-dunia>
- Wibowo, A.H. (2023, Februari 19). Persentase sebaran cadangan bijih besi di dunia. <https://data.goodstats.id/statistic/wibowoadnanhasyim/persentase-sebaran-cadangan-bijih-besi-di-dunia-TayEV>



# Pemilihan Pimpinan AKD dan Pengaturan Persidangan pada Awal Masa Keanggotaan DPR RI

## Ringkasan Eksekutif

- ▶ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) memiliki aturan kebijakan mengenai mekanisme kerja atau tata cara pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya yang dituangkan dalam Peraturan DPR tentang Tata Tertib (Tata Tertib).
- ▶ Di dalam Tata Tertib yang berlaku saat ini, terdapat permasalahan mengenai pengaturan persidangan pada awal masa keanggotaan DPR, khususnya mengenai pemilihan pimpinan Alat Kelengkapan DPR (AKD).
- ▶ Pengaturan mengenai pemilihan pimpinan AKD perlu disesuaikan dengan undang-undang dengan menghormati pilihan rakyat yang tercermin dari perolehan kursi di DPR. Metode konversi suara sah partai politik menjadi kursi di DPR dapat diterapkan untuk konversi jumlah kursi ke jabatan ketua dan wakil ketua AKD. Hal ini juga sebagai penerapan frasa “proporsional menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi” yang terdapat pada Pasal 427E Perubahan Kedua UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- ▶ Badan Legislasi (Baleg) perlu membahas kembali Peraturan DPR tentang Tata Tertib agar persidangan awal masa keanggotaan DPR periode 2024- 2029 dapat berjalan dengan lancar.



### NOVIANTO MURTI HANTORO

Analisis Legislatif Ahli Madya  
Pusat Analisis Keparlemenan  
Bidang Politik, Hukum,  
dan Keamanan

[novianto.hantoro@dpr.go.id](mailto:novianto.hantoro@dpr.go.id)

## Pendahuluan

Pemilihan Umum (Pemilu) untuk memilih anggota DPR dilaksanakan 14 Februari 2024. Tahapan berikutnya adalah penghitungan suara, rekapitulasi hasil penghitungan suara, penetapan perolehan kursi dan calon terpilih, serta pengucapan sumpah/janji (Peraturan KPU Tahapan dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2024, 2022). Pengucapan sumpah/janji calon anggota DPR terpilih pada 1 Oktober 2024 menandai dimulainya masa keanggotaan DPR periode 2024-2029.

Mengacu pada jadwal acara Rapat Paripurna DPR I-IV periode 2019-2024 (Sekretariat Jenderal DPR, 2019), kegiatan persidangan awal masa keanggotaan DPR adalah:

- a. Rapat Paripurna I: Pengucapan sumpah/janji anggota DPR.
- b. Rapat Paripurna II:
  1. Pengesahan jadwal acara rapat DPR Masa Sidang I;
  2. Penetapan nama-nama fraksi DPR;
  3. Penetapan Pimpinan DPR;
  4. Pengucapan sumpah/janji Pimpinan DPR dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung;
  5. Penyerahan kepemimpinan DPR dari Pimpinan Sementara kepada Pimpinan Terpilih;
  6. Penyerahan Memori;
  7. Pidato Ketua DPR Terpilih.
- c. Rapat Paripurna III:
  1. Penyampaian bidang tugas Pimpinan DPR (Ketua dan Wakil Ketua);
  2. Penetapan jumlah komisi di DPR;
  3. Penetapan jumlah dan komposisi anggota dari masing-masing fraksi dalam AKD;
  4. Penetapan jumlah Pimpinan AKD;
- d. Rapat Paripurna IV:
  1. Penetapan nama-nama anggota fraksi dalam AKD;
  2. Penetapan mitra kerja komisi.

Ketentuan mengenai persidangan DPR diatur di dalam Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (Tata Tertib). Tidak mudah untuk mencari pengaturan mengenai persidangan pada awal masa keanggotaan DPR karena tersebar di beberapa bagian. Ketentuan di dalam Tata Tertib yang terkait persidangan awal masa keanggotaan tersebut, misalnya Pimpinan Sementara (Pasal 28 ayat (5)), pengucapan sumpah/janji (Pasal 10–11), penetapan fraksi (Pasal 21–22), penetapan Pimpinan DPR (Pasal 29), pengucapan sumpah/janji Pimpinan DPR (Pasal 30–31), penyerahan kepemimpinan (Pasal 46), penyerahan buku memori, pidato Ketua DPR (Pasal 29 ayat (1) huruf j), penyampaian bidang tugas pimpinan, penetapan jumlah komisi (Pasal 56 ayat (1)), penetapan

jumlah dan komposisi anggota dari masing-masing fraksi di setiap AKD (Pasal 56 ayat (2)–(6)), penetapan jumlah pimpinan AKD, penetapan anggota fraksi pada AKD, dan penetapan mitra kerja komisi (Pasal 57) (Peraturan DPR tentang Tata Tertib, 2020).

Terdapat beberapa permasalahan di dalam Tata Tertib saat ini apabila diterapkan pada persidangan awal masa keanggotaan DPR 2024-2029. Permasalahan tersebut, yaitu pengaturan yang belum sesuai dengan ketentuan yang baru atau berbeda antara rumusan dengan praktik terkait pemilihan pimpinan AKD. Berdasarkan hal tersebut, kajian kebijakan singkat ini akan menganalisis tentang pemilihan pimpinan AKD dan pengaturan persidangan pada awal masa keanggotaan DPR 2024–2029 di dalam Tata Tertib.

## Pemilihan Pimpinan Alat Kelengkapan DPR RI

AKD yang bersifat tetap saat ini adalah Pimpinan DPR, Badan Musyawarah (Bamus), komisi, Badan Legislasi (Baleg), Badan Anggaran (Banggar), Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN), Badan Kerja Sama Antar-Parlemen (BKSAP), Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD), dan Badan Urusan Rumah Tangga (BURT). Jumlah komisi pada saat ini sebanyak 11 komisi, sehingga secara keseluruhan terdapat 19 AKD yang bersifat tetap.

Pasal 427D (Perubahan Kedua UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD, 2018) menyebutkan bahwa susunan dan mekanisme penetapan Pimpinan DPR masa keanggotaan DPR setelah hasil pemilihan umum tahun 2019 dilaksanakan dengan ketentuan:

1. pimpinan DPR terdiri atas 1 orang ketua dan 4 orang wakil ketua yang berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak di DPR;
2. ketua DPR ialah anggota DPR yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPR;
3. wakil Ketua DPR ialah anggota DPR yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua, ketiga, keempat, dan kelima;

Tata Tertib saat ini belum menyesuaikan dengan ketentuan pasal tersebut. Pasal 29 Tata Tertib menyebutkan pemilihan calon ketua dan wakil ketua DPR diusulkan oleh fraksi kepada pimpinan sementara DPR secara tertulis dalam 1 paket calon pimpinan DPR yang terdiri atas 1 orang ketua dan 4 orang calon wakil ketua DPR dari fraksi yang berbeda untuk ditetapkan

sebagai paket calon pimpinan DPR dalam rapat paripurna DPR.

Menurut Susanto (2019, p. 275), mekanisme pemilihan Pimpinan DPR berdasarkan kursi terbanyak hasil Pemilu adalah pilihan kebijakan yang paling ideal dan tepat. Pertama, merupakan penghormatan terhadap kedaulatan rakyat yang memberikan pilihannya. Kedua, Pimpinan DPR tidak akan diisi oleh partai politik yang berasal dari 1 kelompok/koalisi saja. Ketiga, mekanisme tersebut akan memberikan jaminan stabilitas DPR karena tidak akan ada perebutan Pimpinan DPR secara berlebihan. Sementara menurut Isra (2014), sebagai lembaga yang dibangun dengan prinsip kolektif kolegial, jauh lebih bermartabat memakai prinsip musyawarah dalam mengisi pimpinan AKD.

Di dalam praktik memang terdapat 2 model mekanisme pemilihan Pimpinan DPR, yaitu berdasarkan sistem paket yang diusulkan oleh partai politik/gabungan partai politik (fraksi) dan berdasarkan sistem perolehan kursi terbanyak hasil Pemilu. Mengingat undang-undang yang berlaku saat ini menggunakan mekanisme berdasarkan perolehan kursi terbanyak hasil Pemilu, maka tata cara pemilihan Pimpinan DPR di dalam Pasal 29 Tata Tertib harus disesuaikan dengan pengaturan tersebut. Ketentuan di dalam undang-undang juga menyebutkan secara eksplisit bahwa mekanisme penetapan Pimpinan DPR tersebut untuk masa keanggotaan DPR setelah hasil Pemilu 2019. Artinya, ketentuan ini berlaku untuk DPR hasil Pemilu 2024. Namun demikian, untuk penghormatan terhadap kedaulatan rakyat yang memberikan pilihan, ada baiknya ke depan didasarkan pada “perolehan suara” bukan “perolehan kursi”, karena dengan konversi, suara yang lebih banyak tidak otomatis memiliki jumlah kursi yang lebih banyak.

Mekanisme pemilihan Pimpinan DPR telah diatur tersendiri. Kemudian, Pimpinan DPR karena jabatannya juga merangkap sebagai Pimpinan Bamus. Dengan demikian, terdapat 17 AKD lain (11 komisi, 5 badan, dan 1 MKD) yang perlu diatur mekanisme pemilihan pimpinannya. Jumlah pimpinan dari 17 AKD tersebut pada dasarnya sama, yaitu 1 orang ketua dan 4 orang wakil ketua, kecuali BAKN yang terdiri atas 1 orang ketua dan 2 orang wakil ketua.

Pasal 58 ayat (2) Tata Tertib masih menyebutkan bahwa pimpinan komisi terdiri atas 1 orang ketua dan paling banyak 4 orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota komisi dalam 1 paket yang bersifat tetap sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat.

Rumusan “dipilih dari dan oleh anggota dalam 1 paket yang bersifat tetap sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat” juga berlaku untuk Baleg, Banggar, BAKN, BKSAP, MKD, dan BURT. Pada praktiknya, anggota AKD tidak memilih pimpinannya melainkan hadir untuk memberikan persetujuan pada saat penetapan pimpinan AKD di dalam rapat yang dipimpin oleh salah satu wakil ketua DPR.

Sebelum Rapat Paripurna pada awal masa keanggotaan DPR dengan agenda penetapan jumlah pimpinan AKD, biasanya telah dimusyawarahkan dan ditetapkan jumlah dan komposisi fraksi yang mengisi pimpinan AKD. Metode yang digunakan serupa dengan metode untuk mengonversi jumlah suara menjadi kursi. Hal ini dapat dilihat dari proporsionalitas ketua AKD berdasarkan fraksi pada periode 2019-2024, yaitu Fraksi PDI Perjuangan 4 (Komisi III, Komisi IV, Komisi V, dan Banggar), Fraksi Partai Golkar 3 (Komisi I, Komisi II, dan Komisi XI), Fraksi Gerindra 2 (Baleg dan BKSAP), Fraksi NasDem 2 (Komisi VII dan Komisi IX), Fraksi PKB 2 (Komisi VI dan Komisi X), Fraksi Demokrat 2 (BURT dan BAKN), Fraksi PKS 1 (MKD), Fraksi PAN 1 (Komisi VIII), dan Fraksi PPP tidak mendapatkan alokasi ketua. Kata proporsional juga terdapat di dalam Pasal 427E ayat (1) huruf b (Perubahan Kedua UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD, 2018) yang mengatur bahwa pimpinan komisi, Baleg, Banggar, BKSAP, MKD, dan BURT terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua, yang ditetapkan dari dan oleh anggota masing-masing AKD berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Kata “dipilih” juga sudah tidak ada lagi, diganti dengan kata “ditetapkan”.

Terdapat beberapa pilihan untuk bilangan pembagi, misalnya menggunakan metode *D’Hondt* atau *Sainte Lague*. Sebagai ilustrasi, terdapat 8 fraksi yang terbentuk di DPR dengan perolehan kursi masing-masing sebagai berikut. Fraksi A: 130, Fraksi B: 110, Fraksi C: 90, Fraksi D: 80, Fraksi E: 60, Fraksi F: 50, Fraksi G: 40, dan Fraksi H: 20, sehingga total 580kursi. Kedelapan fraksi tersebut akan mengisi 17 jabatan ketua dan 66 jabatan wakil ketua AKD, dengan rincian: 11 komisi = 11 ketua dan 44 wakil ketua; Baleg, Banggar, BKSAP, BURT, dan MKD masing-masing 1 ketua dan 4 wakil ketua (menjadi 5 ketua dan 20 wakil ketua); serta BAKN = 1 ketua dan 2 wakil ketua. Total = 17 ketua dan 66 wakil ketua. Penghitungan komposisi fraksi dalam jabatan ketua dan wakil ketua AKD dapat diilustrasikan dalam tabel berikut.

**Tabel 1.** Distribusi Pimpinan AKD dengan metode *D'Hondt*

FRAKSI	A	B	C	D	E	F	G	H
Kursi	130	110	90	80	60	50	40	20
/1	130 (1)	110 (2)	90 (3)	80 (4)	60 (6)	50 (8)	40 (11)	20 (7)
/2	65 (5)	55 (7)	45 (9)	40 (12)	30 (15)	25 (3)	20 (8)	10 (34)
/3	43,33 (10)	36,67 (13)	30 (16)	26,67 (1)	20 (9)	16,67 (14)	13,33 (22)	6,67 (63)
/4	32,5 (14)	27,5 (17)	22,5 (4)	20 (10)	15 (18)	12,5 (26)	10 (35)	5
/5	26 (2)	22 (5)	18 (13)	16 (16)	12 (28)	10 (36)	8 (52)	4
/6	21,67 (6)	18,33 (12)	15 (19)	13,33 (23)	10 (37)	8,33 (49)	6,67 (64)	3,33
/7	18,57 (17)	15,71 (25)	12,86 (31)	11,43 (30)	8,57 (47)	7,14 (60)	5,71	2,86
/8	16,25 (15)	13,75 (21)	11,25 (31)	10 (38)	7,5 (56)	6,25	5	2,5
/9	14,44 (20)	12,22 (27)	10 (39)	8,89 (45)	6,67 (65)	5,56	4,44	2,22
/10	13 (24)	11 (32)	9 (44)	8 (53)	6	5	4	2
/11	11,82 (29)	10 (40)	8,18 (50)	7,27 (59)	5,45	4,55	3,64	1,82
/12	10,83 (33)	9,17 (43)	7,5 (57)	6,67 (66)	5	4,17	3,33	1,67
/13	10 (41)	8,46 (48)	6,92 (61)	6,15	4,62	3,85	3,08	1,54
/14	9,29 (42)	7,86 (54)	6,43	5,71	4,29	3,57	2,86	1,43
/15	8,67 (46)	7,33 (58)	6	5,33	4	3,33	2,67	1,33
/16	8,13 (51)	6,88 (62)	5,63	5	3,75	3,13	2,5	1,25
/17	7,65 (55)	6,47	5,29	4,71	3,53	2,94	2,35	1,18
Ketua	4	4	3	2	2	1	1	0
Wakil	13	12	10	10	7	6	5	3

Berdasarkan penghitungan tersebut, Fraksi A memperoleh 4 ketua dan 13 wakil ketua, Fraksi B memperoleh 4 ketua dan 12 wakil ketua, Fraksi C memperoleh 3 ketua dan 10 wakil ketua, dan seterusnya. Urutan untuk memilih AKD yang akan diisi sebaiknya berdasarkan musyawarah mufakat atau didasarkan pada urutan angka yang terdapat di bawah hasil pembagian di atas. Kemudian fraksi menentukan nama-nama anggotanya yang menduduki jabatan tersebut.

Berdasarkan Pasal 415 (Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, 2017), penghitungan perolehan kursi DPR menggunakan metode *Sainte Lague*, yakni suara sah setiap partai politik dibagi dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3, 5, 7, dan seterusnya. Metode ini juga dapat digunakan untuk menentukan jumlah pimpinan AKD yang diperoleh fraksi, yaitu jumlah kursi dibagi dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3, 5, 7, dan seterusnya. Ilustrasi dengan menggunakan angka yang sama dengan tabel sebelumnya adalah sebagai berikut.

**Tabel 2.** Distribusi Pimpinan AKD dengan metode *Sainte Lague*

FRAKSI	A	B	C	D	E	F	G	H
Kursi	130	110	90	80	60	50	40	20
/1	130 (1)	110 (2)	90 (3)	80 (4)	60 (5)	50 (6)	40 (8)	20 (14)
/3	43,33 (7)	36,67 (9)	30 (10)	26,67 (11)	20 (15)	16,67	13,33	6,67
/5	26 (12)	22 (13)	18 (17)	16	12	10	8	4
/7	18,57 (16)	15,71	12,86	11,43	8,57	7,14	5,71	2,86
/9	14,44	12,22	10	8,89	6,67	5,56	4,44	2,22
/11	11,82	10	8,18	7,27	5,45	4,55	3,64	1,82
/13	10	8,46	6,92	6,15	4,62	3,85	3,08	1,54
/15	8,67	7,33	6	5,33	4	3,33	2,67	1,33
/17	7,65	6,47	5,29	4,71	3,53	2,94	2,35	1,18
Ketua	4	3	3	2	2	1	1	1

Untuk jabatan wakil ketua dapat dilanjutkan sebagaimana tabel sebelumnya. Untuk jabatan ketua, kedua metode tersebut mendapatkan hasil yang berbeda, yaitu Fraksi A mendapatkan 4 ketua, Fraksi B dan C mendapatkan 3 ketua, Fraksi D dan E, masing-masing 2 ketua, dan Fraksi F, G, H masing-masing 1 ketua.

Kelebihan menggunakan metode ini, jabatan pimpinan AKD terdistribusi secara proporsional dan menghormati pilihan rakyat berdasarkan Pemilu. Semua fraksi mempunyai peluang untuk mengisi jabatan pimpinan AKD. Kekurangan metode ini adalah kewenangan anggota AKD untuk memilih pimpinannya menjadi hilang. Namun, apabila diserahkan kepada masing-masing anggota alat kelengkapan, maka terdapat potensi semua alat kelengkapan akan dikuasai oleh fraksi besar dan koalisinya karena komposisi keanggotaan AKD ditentukan secara proporsional berdasarkan jumlah anggota fraksi.



## Pengaturan di dalam Tata Tertib

Tata Tertib di parlemen negara lain dikenal dengan *Standing Order* atau *Rules of Procedures* atau di *US Congress* disebut dengan *Rules of the House of Representatives*. Parlemen Canada (2017) menyebutkan bahwa:

*“The permanent written rules under which the House regulates its proceedings are known as the Standing Orders. The continuing or “standing” nature of rules means that they do not lapse at the end of a session or parliament. Rather, they remain in effect until the House itself decides to suspend, change or repeal them”.*

Artinya, Tata Tertib adalah aturan tertulis yang bersifat tetap (permanen) di mana parlemen mengatur mekanisme kerjanya sendiri. Tata Tertib berlaku seterusnya dan tidak dibatasi dengan masa keanggotaan parlemen. Tata Tertib tetap berlaku sampai dengan parlemen sendiri yang memutuskan untuk menanggukkan keberlakuan, mengubah, atau menggantinya. Apabila dikaitkan dengan konteks Indonesia, Tata Tertib tidak perlu ditetapkan pada setiap masa keanggotaan, kecuali DPR memutuskan untuk mengubah atau menggantinya.

Fuller (1969, p. 38-39) menyatakan:

*“The first and most obvious lies in failure to achieve rules at all, so that every issue must be decided on an ad hoc basis. The other routes are: (2). Failure to publicize, ..... (8) failure of congruence between the rules as announced and their actual administration”.*



Agar aturan hukum tidak mengalami kegagalan atau dapat sejalan dengan tujuan yang diinginkan perlu adanya *congruence between official action and declared rules* (kesesuaian antara aturan dan pelaksanaan). Berdasarkan hal tersebut, praktik di dalam pemilihan pimpinan AKD perlu dirumuskan di dalam Tata Tertib sesuai dengan undang-undang dan praktik pelaksanaannya dengan mempertimbangkan prinsip musyawarah mufakat dan proporsional menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi.

## Rekomendasi Kebijakan

Baleg perlu melakukan pembahasan kembali Peraturan DPR tentang Tata Tertib mengingat ketentuan di dalam Tata Tertib sekarang perlu disesuaikan dengan undang-undang agar kegiatan persidangan awal masa keanggotaan DPR 2024–2029 dapat berjalan dengan lancar. Jika perlu, terdapat bab atau bagian tersendiri yang mengatur mengenai persidangan pada awal masa keanggotaan DPR. Pengaturan tersebut mulai dari pengucapan sumpah/janji sampai dengan terbentuknya AKD, berikut susunan pimpinan dan komposisi keanggotaannya.

Dalam konteks pemilihan pimpinan AKD, perlu dirumuskan pengaturan yang pada dasarnya dilakukan dengan musyawarah mufakat dan proporsional berdasarkan jumlah anggota fraksi. Konsep musyawarah mufakat dan proporsional tersebut sebaiknya merujuk metode sebagaimana yang diterapkan dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum saat ini, yaitu metode *Sainte Lague*. Dengan kata lain, metode konversi suara menjadi kursi diterapkan pula untuk konversi dari jumlah kursi ke jabatan ketua dan wakil ketua AKD.

## Daftar Pustaka

- Fuller, L.L. (1963). *The morality of law*. Revised Edition. Yale University Press.
- House of Commons Canada. (2017). *Parliamentary procedure*. <https://www.ourcommons.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?DocId=1001&Language=E&Sec=Ch05&Seq=3>
- Isra, S. (2014, November 3). Ketika DPR terbelah. *Media Indonesia*.
- Peraturan DPR RI Tata Tertib. (2020).
- Peraturan KPU Tahapan dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2024. (2022).
- Perubahan Kedua Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (2018).
- Sekretariat Jenderal DPR RI. (2019). *Jadwal acara rapat paripurna DPR RI masa sidang I tahun sidang 2019-2020 mulai 1 Oktober 2019 s.d. 17 Desember 2019*. <https://berkas.dpr.go.id/setjen/dokumen/persipar-Jadwal-Rapat-Jadwal-Rapat-Paripurna-M.S.-I-T.S.-2019-2020-1630467073.pdf>
- Susanto, M. (2019). Mekanisme pemilihan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat. *Jurnal Legislasi*, 16(2), 263–277. <https://ejournal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/465/pdf>
- Undang-Undang Pemilihan Umum. (2017).







# Penegakan Hukum dengan Sistem *Single Agency Multy Task* dalam Revisi UU Kelautan

## Ringkasan Eksekutif

- ▶ Penanganan keamanan, keselamatan, dan penegakan hukum di laut saat ini dilaksanakan secara sektoral oleh beberapa kementerian/lembaga dan belum terintegrasi dalam sebuah lembaga, sehingga belum dapat berjalan dengan optimal.
- ▶ Kajian ini menelaah kebijakan aturan penegakan hukum di laut dengan penerapan sistem *Single Agency Multy Task* dalam revisi UU Kelautan.
- ▶ Penerapan sistem *Single Agency Multy Task* dapat dilakukan dengan mempertegas kewenangan lembaga penegak hukum di laut, mengoptimalkan kewenangan yang dimiliki lembaga tersebut, dan pengalokasian anggaran untuk mengoptimalkan pelaksanaan patroli.
- ▶ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) melalui Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang (RUU) Kelautan dalam melakukan revisi perlu mempertimbangkan untuk menerapkan *Single Agency Multy Task* dalam penegakan hukum di laut Indonesia.



**NOVIANTI**

Analisis Legislatif Ahli Madya  
Pusat Analisis Keparlemenan  
Bidang Politik, Hukum,  
dan Keamanan  
[novianti2@dpr.go.id](mailto:novianti2@dpr.go.id)

## Pendahuluan

Indonesia memiliki wilayah laut yang sangat luas yang perlu dijaga dari berbagai potensi ancaman, baik ancaman dari dalam maupun dari luar. Penanganan keamanan dan keselamatan di laut saat ini dilaksanakan secara sektoral oleh beberapa kementerian/lembaga sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengamanatkannya (Achmad, 2022). Untuk itu, pelaksanaan patroli dan penegakan hukum di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia memerlukan upaya penataan yang sinergis untuk kepentingan nasional. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan (UU Kelautan) telah mengatur sistem pertahanan laut yang dilakukan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang pertahanan dan Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI AL). Dalam penanganan keamanan di laut, Bakamla berperan sebagai koordinator di bidang keamanan, keselamatan, dan penegakan hukum di laut dan pelaksanaan patroli sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Keamanan, Keselamatan, dan Penegakan Hukum di Wilayah Perairan Indonesia dan Wilayah Yurisdiksi Indonesia (PP 13/2022).

Terkait patroli keamanan dan keselamatan di laut, UU Kelautan tegas memberi mandat kepada Bakamla untuk menyinergikan dan memonitor kegiatan dengan instansi-instansi terkait. Namun, pada saat yang sama, UU Kelautan tidak mengharmonisasikan kewenangan instansi lain yang terkait dan tidak memberikan kewenangan penyidikan kepada Bakamla. Hal ini menegaskan bahwa kompetensi kementerian/lembaga terkait tetap ada dan tetap berlanjut serta memperjelas fokus mandat patroli. Dengan demikian, melalui revisi UU Kelautan ini, Bakamla berperan menyinergikan semua potensi penegak hukum dari instansi terkait yang ada di laut. Diharapkan dengan pola sinergi yang dikomandoi Bakamla, segala potensi tindak pidana dan tindak pidana yang terjadi dapat tertangani di seluruh wilayah laut Indonesia. Dalam sinergi patroli ini, UU Kelautan membentuk sebuah istilah yang disebut *Single Agency Multy Task* (Afriansyah, 2023).

Berdasarkan latar belakang tersebut, kajian ini akan membahas penegakan hukum di laut yang dilakukan selama ini mengacu UU Kelautan dan menelaah konsep penegakan hukum dengan sistem *Single Agency Multy Task* dalam revisi UU Kelautan. Adapun tujuan dari artikel ini yakni membentuk, membangun, dan mengembangkan sistem *Single Agency Multy Task* dalam penegakan hukum di laut Indonesia.

## Kewenangan Bakamla dalam Penegakan Hukum di Laut

Penegakan hukum menurut Satjipto Rahardjo (1983, p. 2) menegaskan bahwa penegakan hukum suatu proses untuk mewujudkan keinginan hukum menjadi kenyataan. Penegakan hukum ditinjau dari segi subjeknya, adalah upaya penegakan hukum yang melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum siapa saja yang menjalankan aturan normatif dengan mendasarkan pada norma-norma aturan hukum yang berlaku.

Terkait kewenangan Bakamla dalam penegakan hukum, Pasal 61 UU Kelautan menyebutkan tugas Bakamla adalah melakukan patroli keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia. Jika ditinjau dari luasnya wilayah, maka tugas Bakamla sangat luas yakni melakukan patroli keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia. Adapun wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia meliputi laut teritorial Indonesia, perairan kepulauan, dan perairan pedalaman. Selain perairan tersebut, Indonesia juga mempunyai hak-hak berdaulat atau kedaulatan terbatas, yaitu Perairan contiguous zone (zona tambahan); Perairan di atas landas kontinen; dan Perairan zona ekonomi eksklusif.

Selanjutnya Pasal 63 UU Kelautan mengatur kewenangan Bakamla sebagai berikut: a. melakukan pengejaran seketika; b. memberhentikan, memeriksa, menangkap, membawa, dan menyerahkan kapal ke instansi terkait yang berwenang untuk pelaksanaan proses hukum lebih lanjut, dan c. mengintegrasikan sistem informasi keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia. Kewenangan tersebut dilaksanakan secara terintegrasi dan terpadu dalam satu kesatuan komando dan kendali (Pasal 63 ayat (1) dan ayat (2) UU Kelautan).



Photo courtesy of bakamla.go.id

Apabila mencermati Pasal 61 dan Pasal 63 UU Kelautan, maka tugas Bakamla sangat luas, yakni melakukan patroli keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia. Selain itu, kewenangan yang dilakukan Bakamla juga termasuk pelaksanaan penegakan hukum, yakni pengejaran seketika. Namun demikian, luasnya cakupan tugas Bakamla belum dilengkapi dengan sarana dan prasarana patroli yang memadai. Kapal patroli milik Bakamla berukuran kecil yang hanya mampu melaksanakan patroli di laut teritorial dan belum mampu menjangkau sampai perairan laut lepas maupun zona ekonomi eksklusif Indonesia (ZEEI). Padahal laut lepas maupun ZEEI merupakan wilayah tanggung jawab Bakamla yang harus dijaga (Wasisto, 2015, p. 7).

Oleh karena itu pada 11 Maret 2022 Presiden Joko Widodo menerbitkan PP 13/2022. PP tersebut diterbitkan guna memberikan penjelasan secara detail mengenai tugas Bakamla dalam melakukan penegakan hukum di laut. Adapun beberapa ketentuan PP 13/2022 terkait kewenangan Bakamla, sebagai berikut.

*Pertama*, tugas pengamanan laut yakni patroli yang dilaksanakan Bakamla berupa patroli bersama, patroli mandiri dan patroli terkoordinasi. Patroli bersama ini diselenggarakan oleh Bakamla dengan menggandeng instansi terkait dan instansi teknis. Sementara, patroli mandiri diselenggarakan oleh Bakamla bersama instansi terkait dan bisa melibatkan instansi teknis. Sedangkan patroli terkoordinasi merupakan patroli yang diselenggarakan oleh Bakamla dan instansi terkait dengan instansi penegak hukum negara lain di kawasan berdasarkan perjanjian kerja sama secara bilateral atau multilateral.

*Kedua*, dalam pelaksanaan patroli, Bakamla dapat melakukan pemeriksaan terhadap kapal, instalasi, bangunan, dan pulau buatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun pemeriksaan tersebut dilakukan secara selektif berdasarkan manajemen risiko, kecuali terdapat dugaan kuat telah terjadi pelanggaran di laut. Pemeriksaan selektif ini dilakukan dengan mempertimbangkan dugaan pelanggaran, kelancaran pelayaran, serta data dari sistem informasi.

*Ketiga*, penegakan hukum yang dilaksanakan oleh Bakamla meliputi kegiatan pengumpulan data dan informasi; penindakan; dan penyerahan hasil penindakan. Pengumpulan data dan informasi yang

dilakukan oleh Bakamla bertujuan agar dapat memeriksa setiap kapal yang telah melakukan suatu pelanggaran di wilayah perairan Indonesia dan juga mengidentifikasi kapal-kapal mana saja yang boleh berlayar sesuai dengan aturan pelayaran di laut Indonesia.

Keberadaan PP 13/2022 ditujukan untuk membenahi tata kelola keamanan, keselamatan, dan penegakan hukum di laut, seperti sinergisitas antarlembaga, efektivitas dan efisiensi patroli, anggaran, dan sumber daya. Intinya, menjamin keamanan nasional di laut. Selain itu, pemerintah terus berupaya untuk memperkuat peran dan fungsi Bakamla. Hal tersebut dapat dilihat dari pernyataan Presiden Joko Widodo dalam banyak kesempatan yang menekankan pentingnya lembaga yang menjaga kedaulatan Indonesia di laut. Presiden menekankan peran penting Coast Guard untuk penegakan hukum di laut (Achmad, 2023).

Oleh karena itu, revisi UU Kelautan yang merupakan usul dari Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia mengusulkan revisi terbatas hanya pada penguatan kewenangan Bakamla, yakni menambahkan kewenangan penyidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 63A RUU Kelautan. Selain itu, dilakukan perubahan dengan penambahan Pasal 72B RUU Kelautan yaitu terkait pengaturan tugas, fungsi, dan kewenangan lembaga Penjagaan Laut dan Pantai (Sea and Coast Guard) dari Kesatuan Penjagaan Laut dan Pantai dialihkan menjadi tugas, fungsi, dan kewenangan Bakamla.

## Penegakan Hukum dengan Sistem Single Agency Multy Task

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 63 UU Kelautan, kewenangan yang dimiliki Bakamla dilaksanakan secara terintegrasi dan terpadu dalam satu kesatuan komando dan kendali. Hal tersebut diperkuat dalam revisi UU Kelautan yang menegaskan bahwa Bakamla bertugas sebagai koordinator dalam operasi keamanan laut dan penegakan hukum di laut di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia. Hal ini menggambarkan sistem *Single Agency Multy Task* dalam pelaksanaan penegakan hukum. Sistem *Single Agency Multy Task* menghendaki adanya satu lembaga atau badan bersifat tunggal, integratif, dan dalam pelaksanaan operasinya ada pada satu kesatuan komando. Dalam konteks Indonesia, penerapan sistem *Single Agency Multy Task* dapat dilakukan dengan cara mengoptimalkan seluruh kewenangan, kekuatan, dan

kemampuan harus tercermin dalam struktur organisasi, mekanisme, prosedur, dan ketentuan-ketentuan lain yang mendukung kelancaran tugas penegakan hukum, keamanan, dan keselamatan di laut. Dengan mengintegrasikan dan menyinergikan kewenangan tersebut pada satu badan akan lebih memudahkan untuk melakukan koordinasi dan kontrol disebabkan komando dan kendali ada pada satu tangan (tidak sektoral).

Sistem *Single Agency Multy Task* telah diterapkan di beberapa negara seperti Australia, China, India sebagaimana digambarkan dalam Tabel 1. Dari 3 negara tersebut, India sejak awal sudah menerapkan sistem *Single Agency*. Sementara Australia sebelumnya menggunakan sistem *Multy Task* dan pada 2014 transformasi ke sistem *Single Agency*. Demikian juga dengan China transformasi ke *Single Agency* pada 2018.

**Tabel 1.** Sistem *Single Agency Multy Task* di Australia, China, dan India

Negara	Bentuk dan Transformasi	Tupoksi
Australia Australia Border Force	Single tahun 2014	<i>National border, security, and integrity, Custom, Coastal patrol, marine border protection, marine search and rescue.</i>
China People's Armed Police (Dept. of Defence)	Single tahun 2018	<i>Patrol of territorial waters &amp; Disputed territories, Anti-smuggling, anti-piracy, Maritime policy and ship inspections, harbour, and coastal security, Research and survey, Fisheries protection.</i>
India India Coast Guard (Armed force-Mindef)	Single	<i>Law enforcement, coastal patrol, marine border protection.</i>

Sumber: Andiyanto, 2024, p. 5.

Praktik di Indonesia selama ini, beberapa kementerian/lembaga menjalankan fungsi penegakan hukum, karena tidak terintegrasi dalam sebuah lembaga sehingga belum dapat berjalan dengan optimal. Hal ini menunjukkan bahwa penegakan hukum, keamanan, dan keselamatan di laut yang dilaksanakan oleh satuan-satuan patroli dari berbagai kementerian/lembaga belum mampu menciptakan keamanan laut di perairan Indonesia. Hal ini akan sulit dicapai karena masing-masing kementerian/lembaga terkait mempunyai strategi/kebijakan, peralatan (sarana/prasarana), sumber daya manusia, yang berbeda-beda tidak dalam satu sistem yang terintegrasi serta dalam kesatuan komando dan kendali. Sehingga dapat dimengerti jika dalam pelaksanaannya sering terjadi overlapping kewenangan

antarinstansi bahkan ego sektoral diantara kementerian//lembaga tersebut besar kemungkinan terjadi. Sistem keamanan dan keselamatan di laut yang seperti ini kemudian dikenal dengan istilah "*Multy Agency Single Task*" (Wulansari, 2014).

Dalam penegakan hukum di laut terdapat 14 kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan penegakan hukum di laut. Dari 14 kementerian dan/atau lembaga tersebut, 6 kementerian/lembaga sudah memiliki armada/kapal patroli sebagai alat penegakan hukum di laut, yakni TNI AL, Polri/Direktorat Kepolisian Perairan, Kementerian Perhubungan/Dirjen Perhubungan Laut, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP)/Dirjen Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan, Kementerian Keuangan/Dirjen Bea Cukai, dan Bakamla. Setiap lembaga tersebut memiliki operasi masing-masing yang dilaksanakan sesuai dengan tugas pokoknya (Tabel 2). Area operasi 6 armada instansi tersebut memiliki irisan dan keterkaitan yang erat. Namun, dalam pelaksanaan di lapangan, sinergitas dan interoperabilitas dari unsur gelar instansi-instansi tersebut sangat minim. Masing-masing instansi melaksanakan operasi laut dengan minim komunikasi dan koordinasi yang menyepakati akan pengaturan jadwal operasi, area operasi, dan waktu operasi dengan tujuan menghindari adanya kekosongan unsur gelar dan penumpukan unsur di area yang sama (Andiyanto, 2024, p. 8).

**Tabel 2.** Enam Instansi Penegakan Hukum di Laut Sesuai Tugas Pokoknya

No.	Lembaga	Penegakan Hukum/Penyidik
1	KKP	Penyidik Perikanan.
2.	Bea Cukai	Penyidik Kepabeanan.
3.	Polri	Penyidik pidana di laut (hanya yang terjadi di wilayah perairan teritorial).
4.	Kesatuan Penjagaan Laut dan Pantai (KPLP)	Penyidik pelayaran.
5.	TNI AL	Penyidik pidana pembajakan dan perompakan di laut, perikanan, pelayaran, pelanggaran wilayah dan pidana yang terjadi di ZEEI.
6.	Bakamla	Tidak memiliki kewenangan penyidikan, tetapi memiliki kewenangan patroli dan penangkapan/penindakan terhadap dugaan pelanggaran hukum di wilayah perairan teritorial sampai dengan perairan yurisdiksi ZEEI.

Sumber: Kompilasi Penegakan Hukum/Penyidik oleh Lembaga.

Sebagaimana terlihat dalam tabel tersebut di atas, dari 6 kementerian/lembaga yang melakukan penegakan hukum di laut hanya Bakamla yang tidak memiliki kewenangan penyidikan. Bakamla hanya memiliki kewenangan patroli dan penangkapan terhadap dugaan pelanggaran hukum, sementara cakupan wilayah penegakan hukum yang menjadi kewenangan Bakamla sangat luas yakni meliputi wilayah perairan teritorial.

Namun, dilihat dari kewenangan yang dimiliki Bakamla, yakni melakukan penangkapan terhadap dugaan pelanggaran hukum, kewenangan yang demikian merupakan kewenangan penyelidikan. Penyelidikan merupakan tindakan tahap pertama permulaan penyidikan. Menurut M. Yahya Harahap (2006, p. 101), penyelidikan bukan tindakan yang berdiri sendiri terpisah dari penyidikan, tetapi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari fungsi penyidikan. Penyelidikan merupakan metode atau cara dari fungsi penyidikan yaitu mendahului penindakan yang berupa penangkapan. Artinya, pemberian kewenangan penyidikan kepada Bakamla sudah tepat, karena apabila kegiatan penyelidikan oleh Bakamla merupakan kegiatan yang terpisah dengan kegiatan penyidikan, maka kerawanan yang mungkin timbul adalah tidak diterimanya atau ditolaknya oleh penyidik dengan alasan tidak cukup bukti melakukan tindak pidana.

Adapun kendala terkait penegakan hukum yakni, pertama, beberapa kementerian/lembaga yang memiliki kewenangan penyidikan tetapi tidak memiliki kapal patroli adalah Imigrasi (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia) adalah penyidikan keimigrasian; Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan adalah penyidikan pelanggaran hukum bidang pencemaran lingkungan, dan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral adalah penyidikan pelanggaran bidang migas dan minerba. Kedua, sinergitas tata kelola keamanan laut antarinstansi saat ini belum terkoordinir dengan baik. Ketiga, pelaksanaan operasi keamanan yang dilakukan saat ini masih didominasi oleh patroli mandiri yang dilaksanakan oleh masing-masing kementerian/lembaga yang memiliki kapal patroli berdasarkan hasil analisis secara sektoral sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya berdasarkan peraturan perundang-undangan (Andiyanto, 2024).

Oleh karena itu, penerapan sistem Single Agency Multy Task diyakini dapat menjadi solusi dalam mengatasi berbagai persoalan dalam penegakan hukum keamanan dan keselamatan di laut. Hal ini mengingat karakteristik sistem *Single Agency Multy Task* yang sangat berbeda dengan sistem *Multi Agency Single Task*.

Sistem *Multi Agency Single Task* menyebabkan penegakan hukum terkotak-kotak, tidak terintegrasi dengan baik karena bersifat sektoral, sehingga menimbulkan beberapa permasalahan hukum, antara lain, tumpang tindih kewenangan dan tidak adanya kesatuan komando dan kendali, sehingga kegiatan operasional penegakan hukum, keamanan, dan keselamatan di laut sulit dipadukan.



## Rekomendasi Kebijakan

UU Kelautan menegaskan kewenangan penegakan hukum yang dilakukan Bakamla dilaksanakan secara terintegrasi dan terpadu dalam satu kesatuan komando dan kendali. Hal tersebut diperkuat dalam revisi UU Kelautan yang menegaskan bahwa Bakamla bertugas sebagai koordinator dalam operasi keamanan laut dan penegakan hukum di laut di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia. Untuk itu, dalam revisi UU Kelautan yang dilakukan oleh Pansus DPR RI perlu memperhatikan beberapa hal.

*Pertama*, revisi UU Kelautan sangat penting untuk memperjelas mandat dan memberikan panduan kewenangan kepada Bakamla, khususnya dalam hubungan dengan instansi lainnya.

*Kedua*, penegakan hukum dengan sistem *Single Agency Multy Task* dapat menjadi solusi dan dapat dilakukan dengan mengoptimalkan seluruh kewenangan, kekuatan, dan kemampuan yang dimiliki kelembagaan dalam penegakan hukum di laut secara sinergi dalam satu komando dengan tidak menghapus atau mengurangi kewenangan kelembagaan yang ada. Sebagaimana ditegaskan dalam PP 13/2022 bahwa Bakamla bertugas sebagai koordinator dalam operasi keamanan laut dan penegakan hukum di laut. *Ketiga*, kepemilikan kapal patroli pada dasarnya merupakan program yang membutuhkan biaya besar sehingga perlu alokasi anggaran untuk mengoptimalkan pelaksanaan patroli.

## Daftar Pustaka

- Achmad, N.M. (2023, Juli 12). Respons Bakamla soal rencana pemerintah ingin bentuk “Indonesian coast guard”. *Kompas.com*. <https://nasional.kompas.com/read/2023/07/12/11414031/respons-bakamla-soal-rencana-pemerintah-ingin-bentuk-indonesian-coast-guard>
- Afriansyah, A. (2023, September 17). *Sinergi kelembagaan dan tata kelola keamanan laut*. <https://law.ui.ac.id/sinergi-kelembagaan-dalam-tata-kelola-keamanan-laut-oleh-arie-afriansyah-s-h-m-i-l-ph-d/>
- Andiyanto, J. (2024, Januari 22). *Keamanan laut dan penegakan hukum* [Makalah dipresentasikan], Kunjungan Kerja Pansus DPR RI tentang RUU Kelautan, Pangkalan TNI AL, Semarang.
- Harahap, M.Y. (2006). *Pembahasan permasalahan dan penerapan KUHPA penyidikan dan penuntutan*, Sinar Grafika.
- Peraturan Pemerintah Penyelenggaraan Keamanan, Keselamatan, dan Penegakan Hukum di Wilayah Perairan Indonesia dan Wilayah Yurisdiksi Indonesia. (2022).
- Rahardjo, S. (1983). *Masalah penegakan hukum*, Sinar Baru.
- Achmad, A.T.D.. (2022, Juni 15). Komitmen pemerintah mendorong Bakamla sebagai coast guard. *Hukumonline.com*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/komitmen-pemerintah-mendorong-bakamla-sebagai-coast-guard-lt62a9a3bcd5a7d/>
- Undang-Undang Kelautan. (2004).
- Wasisto, G. (2015). *Kewenangan Bakamla dalam penegakan hukum tindak pidana tertentu di laut berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 tentang Kelautan*. (TES/341.04/WAS/k/2015/041507965) [Tesis Magister Universitas Brawijaya]. <https://repository.ub.ac.id/id/eprint/156127/>
- Wulansari, E.M. (2014). Penegakan hukum di laut dengan sistem single agency multy task, *Media Pembinaan Hukum Nasional*, 1–6.



# Strategi Pemenangan Calon Legislatif dalam Pemilihan Umum 2024

## Ringkasan Eksekutif

- ▶ Masa kampanye Pemilu 2024 dimulai sejak tanggal 28 November 2023 hingga 10 Februari 2024. Berbagai strategi ditetapkan oleh partai dan individu calon legislatif (caleg) dalam upaya kemenangan.
- ▶ Tulisan ini akan membahas tentang bagaimana strategi kemenangan caleg, praktik kemenangan caleg 2024, serta rekomendasi kebijakan agar pelaksanaan kemenangan caleg ke depannya dapat berjalan optimal.
- ▶ Ditemukan bahwa faktor kemenangan caleg tidak selalu ditentukan oleh besaran dana kampanye caleg. Figur yang dikenali masyarakat akan lebih berpeluang untuk memperoleh banyak dukungan suara. Strategi kampanye caleg sering dilakukan melalui penggunaan baliho ataupun media sosial. Berbagai pelanggaran juga masih rentan terjadi. Partai perlu mempersiapkan kadernya yang akan menjadi caleg.
- ▶ Komisi II DPR RI perlu mendorong pemerintah melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan Pasal 280 ayat (1) huruf j UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Peraturan KPU (PKPU) No. 15 Tahun 2023 tentang Kampanye Pemilihan Umum, dan PKPU No. 18 Tahun 2023 tentang Dana Kampanye Pemilihan Umum.



**DEBORA SANUR  
LINDAWATY**

Analisis Legislatif Ahli Madya  
Pusat Analisis Keparlemenan  
Bidang Politik, Hukum,  
dan Keamanan  
[debora.sanur@dpr.go.id](mailto:debora.sanur@dpr.go.id)

## Pendahuluan

Pemilihan Umum Legislatif (Pileg) 2024 kembali dilakukan dengan menggunakan sistem proporsional daftar terbuka. Jumlah kursi yang diperoleh partai politik akan ditetapkan berdasarkan perolehan suara akumulatif. Kemenangan caleg akan diurutkan berdasarkan suara terbanyak sesuai jumlah kursi daerah pemilihan (dapil). Dengan demikian, persaingan caleg dalam memperebutkan kursi suatu dapil tidak hanya berlangsung antarpolitical, tetapi juga antarcaleg dalam satu partai.

Salah satu strategi untuk kemenangan caleg ialah dengan melakukan kampanye. Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2023 (PKPU 15/2023) yang mengatur seluruh proses kampanye dalam pemilu. Pasal 5 PKPU 15/2023 menyebutkan bahwa kampanye adalah wujud pendidikan politik masyarakat yang dilaksanakan secara bertanggung jawab. Ada juga Peraturan KPU Nomor 18 Tahun 2023 tentang Dana Kampanye Pemilihan Umum (PKPU 18/2023) yang juga menjadi dasar dari upaya kemenangan caleg dalam mengelola dana kampanyenya.

Upaya perebutan suara dalam suatu partai atau intrapartai tentu rentan menimbulkan konflik dalam partai. Di saat bersamaan caleg intrapartai juga harus bersama-sama menjangkau suara demi kemenangan partainya. Kuncoro Puspito dan Turtiantoro (2021) mengatakan bahwa persuasi adalah kunci dari pemilihan strategi kemenangan politik, sehingga melalui kampanye caleg harus bisa meyakinkan pemilih dengan membentuk dan menanamkan harapan serta keyakinan yang bernilai bagi pemilih. Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini akan membahas tentang bagaimana strategi kemenangan caleg, praktik kemenangan caleg 2024, serta rekomendasi kebijakan agar pelaksanaan kemenangan caleg ke depannya dapat berjalan optimal.

## Strategi Partai Politik

Untuk mengantisipasi persaingan antarcaleg intrapartai, pada umumnya partai membuat beberapa kebijakan. Contohnya, juru bicara Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Ahmad Mabruki, mengatakan bahwa para caleg PKS terhubung melalui koordinator daerah pemilihan (kordapil) yang berfungsi sebagai sarana penyatu langkah caleg PKS di setiap dapil berdasarkan tingkatan kabupaten/kota, provinsi, dan pusat (Nababan & Rahayu, 2023). Berbeda dengan Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Majelis Pertimbangan PPP Romahurmuzyi mengatakan bahwa sejak Pemilu 2019 PPP telah membuat aturan kompensasi bagi caleg saat

terpilih sebagai anggota legislatif. Hal ini untuk mengendurkan nuansa pertarungan antarcaleg intrapartai (Nababan & Rahayu, 2023).

Strategi berbeda dilakukan oleh Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra). Wakil Ketua Umum Partai Gerindra, Habiburokman, menyatakan bahwa Partai Gerindra menyelenggarakan konferensi di setiap dapil bagi para caleg. Konferensi tersebut menjadi wadah musyawarah para caleg untuk bernegosiasi dan berbagi zonasi. Hal ini dilakukan agar kader partai dapat fokus dan optimal, tetapi tidak menumpuk di suatu tempat. Keuntungannya, performa dan upaya dari masing-masing caleg dapat dilihat oleh partai (Nababan & Rahayu, 2023).

Pembagian zonasi juga dilakukan oleh Partai Demokrat. Ketua Badan Pemenangan Pemilu Partai Demokrat, Andi Arief, mengatakan bahwa Demokrat membagi dapil menjadi zona-zona kampanye bagi para caleg sesuai dengan pilihan individu caleg. Selanjutnya, partai akan membantu memfasilitasi para caleg untuk memudahkan caleg menggalang dukungan. Setelah pemilihan, partai akan memberikan kompensasi bagi caleg yang tidak terpilih karena telah berkontribusi untuk suara partai. Kompensasi diberikan dalam bentuk pekerjaan seperti tenaga ahli dari caleg terpilih (Nababan & Rahayu, 2023).

Lain halnya dengan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP). Menurut Ketua DPP PDIP, Komarudin Watubun, pertarungan internal antarcaleg di dapil yang sama kerap terjadi dalam internal PDIP. Meski demikian, potensi konflik diantisipasi dengan kebijakan kerja gotong royong. Contoh yang dilakukan PDIP adalah dengan memasang baliho besar untuk mempromosikan seluruh caleg PDIP di satu dapil. Sementara untuk meminimalkan potensi sengketa, mahkamah partai yang akan menengahi bila terjadi konflik terkait perolehan suara antarcaleg (Nababan & Rahayu, 2023).

Menurut Direktur Eksekutif Algoritma Research and Consulting, Aditya Perdana, strategi kemenangan yang dilakukan partai cenderung kurang relevan untuk kemenangan caleg. Hal ini karena masing-masing caleg memiliki kepentingan dan potensi untuk menang. Selain itu, caleg petahana lebih diuntungkan dalam Pileg karena sudah lebih dahulu dikenal oleh masyarakat. Caleg petahana juga memiliki basis massa yang telah mengetahui kinerja sang caleg. Oleh sebab itu, dibutuhkan kreativitas masing-masing caleg untuk memenangkan pemilihan suara, terutama bagi caleg baru. Partai tetap berperan dalam mendukung dan



memberi batasan ketentuan khusus kepada caleg (Nababan & Rahayu, 2023).

## Strategi Pemenangan oleh Caleg

Ada beberapa strategi pemenangan yang dapat dilakukan oleh caleg, di antaranya adalah personal branding, menetapkan wilayah basis massa untuk perolehan suara, terjun langsung mendatangi masyarakat (*door to door*), membentuk tim pemenangan, memanfaatkan media sosial, membaca peta kekuatan rival dalam dapil yang sama serta bekerjasama dengan caleg lain satu partai dan dapil, tetapi beda tingkat daerah (pusat, daerah tingkat satu dan dua) ("7 Strategi Pemenangan," 2024).

Melalui personal branding, maka caleg akan dikenal memiliki karakter yang khas dan masyarakat lebih mudah mengingatnya. Setelah personal branding tercapai maka seorang caleg perlu untuk menentukan wilayah yang menjadi target mendulang banyak suara. Hal ini penting agar caleg bisa efektif dan efisien dalam melakukan kampanye terhadap masyarakat di wilayah tertentu.

Caleg juga perlu untuk terjun langsung menemui masyarakat. Saat berinteraksi dengan masyarakat, caleg juga dapat memberi bantuan kepada masyarakat sebagai upaya memberi gambaran kepada masyarakat kinerja caleg bila terpilih menjadi anggota legislatif. Bantuan dapat berupa memberi pelatihan pemberdayaan ataupun edukasi masyarakat.

Meningkatkan popularitas caleg melalui pemanfaatan teknologi, terutama media sosial, juga perlu dilakukan. Pemanfaatan teknologi dengan maksimal memudahkan caleg untuk berinteraksi langsung dengan masyarakat yang akan makin menimbulkan rasa percaya dari masyarakat. Membangun hubungan yang baik dengan kader lain internal partai politik juga merupakan strategi yang penting bagi kemenangan caleg. Relasi yang baik antarkader, terutama yang lintas wilayah tingkat daerah, akan membantu caleg dalam pendekatan ke masyarakat secara linier.

Selain hal tersebut, strategi pemenangan melalui kampanye caleg DPRD yang kerap diterapkan oleh partai politik, di antaranya, sebagai berikut (Nancy, 2023).

1. Melakukan konsolidasi organisasi pendukung hingga tingkat desa. Hal ini sesuai yang dinyatakan oleh Rusnani dan Hermanto (2015) bahwa konsolidasi dilakukan agar tim sukses dapat mengidentifikasi permasalahan masyarakat hingga tingkat terkecil

sehingga caleg dapat menawarkan solusi-solusi yang bermanfaat.

2. Merespons isu-isu yang sedang ramai dapat memberi citra positif kepada caleg. Menurut Rusnani dan Hermanto (2015), caleg yang mampu merespons isu sosial apalagi mampu menawarkan solusi cenderung dipandang sebagai caleg yang memperhatikan kepentingan rakyat.
3. Berpartisipasi langsung dalam kegiatan masyarakat seperti menjadi sukarelawan atau melakukan blusukan akan meningkatkan citra positif dan kedekatan antara caleg dan masyarakat pemilih.
4. Menjalin hubungan dengan spektrum politik berlawanan. Spektrum politik ini dapat menarik perhatian pemilih berdasarkan favoritisme pemilih. Menerapkan kampanye secara digital dan fisik.
5. Kampanye fisik akan memperkenalkan dan mendekatkan diri caleg dengan para pemilih, sedangkan kampanye digital melalui media elektronik akan lebih memperkenalkan visi dan misi caleg (Salim, 2023).

## Praktik Upaya Pemenangan Caleg 2024

Dalam praktiknya, strategi pemenangan menimbulkan kreativitas individu caleg agar maksimal dalam mengikuti kontestasi pileg. Misalnya, caleg DPRD Kabupaten Bondowoso, Jawa Timur dari Partai Amanat Nasional (PAN), Erfin Dewi Susanto, yang rela menjual ginjal untuk kampanye. Meski demikian, berdasarkan data si Rekap KPU pada Selasa 20 Februari 2024, Erfin hanya memperoleh 43 suara. Erfin menyatakan telah berupaya berkampanye agar masyarakat memilih dirinya tetapi upaya tersebut kalah dengan politik uang dari caleg yang memiliki modal kuat (Supriadi & Gonsaga, 2024).

Pada dapil III Kotawaringin Timur (Kotim) Kalimantan Tengah, Bunyamin, seorang caleg PAN petahana menyatakan bahwa politik uang yang dimainkan sebagian calon anggota legislatif DPRD Kotim membuat perolehan suaranya menurun. Perolehan suaranya anjlok dari sekitar 1.400 pada Pemilu Legislatif 2019 menjadi 500 suara tahun ini. Selain itu, sebagian besar kalangan keluarga yang pada 2019 mendukungnya, tahun ini turut menjadi caleg. Berbeda dengan Bunyamin, petahana lainnya Muhammad Abadi, caleg Partai Keadilan Bangsa (PKB), mampu mempertahankan kursinya karena perolehan suaranya sudah mencapai 2.000 suara. Abadi menyatakan terus membina dan membangun konstituennya dalam

rentang waktu yang lama, sehingga tidak sependapat tentang pendapat bahwa pilihan masyarakat didasari faktor uang. Meskipun masyarakat bingung menentukan pilihan, karena banyaknya peredaran uang dari para caleg (“Bom uang acak-acak,” 2024).

Di Aceh, para caleg lebih mempromosikan diri melalui baliho. Isi dari baliho yang terpasang hampir sama, berisikan foto caleg, nama caleg, nama partai beserta logo, nomor urut, dapil, dan gagasan singkat yang dituangkan dalam bentuk slogan. Menurut Adnan A. Nasution, gagasan seperti itu sebenarnya sudah usang serta klise karena tidak memuat unsur yang dikerjakan oleh seorang pejabat legislatif. Adnan memberi contoh slogan salah satu caleg, yaitu “biaya pendidikan mahal, ayo dukung saya agar biaya pendidikan murah.” Gagasan tersebut akan lebih relevan dan menarik perhatian masyarakat karena memuat solusi atas permasalahan yang ada. Selain itu, ditemukan juga para caleg dengan strategi sistem *multi-level-marketing* (MLM). MLM merupakan strategi kampanye dengan cara merekrut anggota tim pemenangan sebanyak-banyaknya untuk kemudian ditugaskan mengumpulkan pemilih. Makin banyak pemilih yang berhasil dikumpulkan, maka anggota akan mendapatkan penghargaan (*reward*) yang lebih besar (Hasanah, 2024).

Berbeda dengan yang dialami oleh Ismail Bachtiar, caleg PKS untuk DPR RI dari daerah pemilihan Sulawesi Selatan (Sulsel) II. Ismail membuat terobosan dengan fokus pada media sosial tanpa menggunakan baliho. Menurutnya perubahan cara berkomunikasi politik sudah makin relevan di era digital ini. Dengan strategi tersebut, *real count* sementara KPU pada Selasa 20 Februari 2024 menyatakan bahwa Ismail memperoleh suara terbanyak dari partainya, yaitu 63.000 suara. Pada Pileg 2019, Ismail juga telah menggunakan metode yang sama di tingkat DPRD Sulsel. Saat itu ia menang dan meraih kursi DPRD Sulsel dari fraksi PKS dengan memperoleh 16.000 suara (Pranata, 2024).

Perolehan suara yang tinggi dengan modal minim juga terjadi pada Yuni Sri Rahayu (41), caleg DPRD DKI Jakarta dari Partai Buruh. Yuni yang merupakan Pembantu Rumah tangga (PRT) menyisihkan gajinya sebagai modal kampanye. Yuni mengeluarkan uang sebesar Rp2,5 juta untuk modal kampanyenya untuk membuat alat peraga kampanye (APK). Dalam kampanyenya Yuni menyebutkan bahwa dirinya ingin memperjuangkan Rancangan Undang-Undang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga (RUU PPRT).



Hasilnya, Yuni meraih 9.805 suara dan menempati posisi ketiga caleg partai Buruh Dapil DKI Jakarta 7 (Hakim, 2024).

Ditemukan juga seorang caleg yang telah meninggal dunia dan belum berkampanye, tetapi memperoleh dukungan suara yang cukup tinggi. Sakinatul Mutif, caleg DPR RI dari Partai Gerindra, dapil Jawa Timur X (Gresik-Lamongan), merupakan seorang guru MI di Ujungpangkah, Gresik, telah meninggal dunia akibat kecelakaan pada Januari 2024 lalu. Meski telah meninggal, rekap KPU tanggal 17 Februari 2024 menyatakan bahwa Sakinatul memperoleh 16.452 suara atau perolehan suara ketiga terbesar di Partai Gerindra dapil Jawa Timur X. Dengan demikian, suara tersebut tetap dianggap sah untuk partai (Rosa, 2024).

Sakinatul dianggap cukup dikenal oleh masyarakat dapilnya. Pentingnya popularitas caleg di masyarakat membuat fenomena banyak artis atau selebriti yang menjadi caleg masih terjadi seperti pada pemilihan-pemilihan sebelumnya. Tahun ini, setidaknya ada 82 orang di industri hiburan yang mencalonkan diri sebagai calon anggota parlemen. Selebriti dinilai mempunyai keuntungan yang jelas selama pemilu dibandingkan dengan politisi yang berkarier. Ditambah masa kampanye yang pendek membuat keberadaan caleg selebriti lebih mudah dikenali masyarakat. Masa kampanye yang singkat memberikan sedikit waktu bagi pemilih untuk mengenal calon legislatifnya, terutama yang baru pertama kali mencalonkan diri. Kondisi ini akhirnya menguntungkan caleg petahana serta selebriti yang sudah terkenal (Sorongan, 2024).

Salah satu selebriti yang sukses mendulang banyak suara ialah komedian Alfiansyah Komeng. Komeng memperoleh banyak suara karena fotonya dalam surat suara sebagai caleg Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Jawa Barat yang mudah dikenali masyarakat. Berdasarkan hasil perhitungan suara sementara pada si Rekap KPU pada 17 Februari 2024 pukul 07.30 WIB, Komeng meraup 1.380.427 suara (12,26%) dengan data masuk mencapai 49,69% (“Perolehan Komeng Tembus,” 2024).



Ditemukan juga bahwa perolehan suara capres dan cawapres tidak berbanding lurus dengan perolehan suara caleg. Misalnya, pada capres dan cawapres nomor urut satu, Anies Baswedan-Muhaimin Iskandar, yang diusung oleh Partai Nasional Demokrat (Nasdem) dan PKB. Dalam hasil hitung suara atau *real count* sementara KPU pada Selasa, 20 Februari 2024, pasangan tersebut meraih 15,78 persen suara dan menjadi suara terendah di Provinsi Jawa Timur. Hal ini berbeda dengan pemilihan anggota DPR RI, yang menyebutkan bahwa perolehan suara PKB menempati posisi pertama dalam pemilihan legislatif Jawa Timur dengan memperoleh 19,16 persen suara (Abdurrahman, 2024). Berbanding terbalik dengan yang terjadi di Sulawesi Utara (Sulut), Partai Gerindra yang seharusnya mendapatkan efek kemenangan dari Prabowo-Gibran di Sulut, justru perolehan suara calegnya rendah. Walaupun berada di peringkat kelima perolehan suara terbanyak, Gerindra hanya mampu mendulang 54.207 suara. Angka ini masih belum aman untuk meraih kursi DPR RI, karena suara terbanyak tertinggi diperoleh PDIP dan Demokrat (“Hillary Brigitta Lasut,” 2024).

Pelanggaran juga rentan terjadi dalam upaya pemenangan caleg. Seorang caleg dari Kabupaten Purworejo, Jawa Tengah, Muhammad Abdullah (MA), terbukti bersalah karena melibatkan anak-anak dalam kampanyenya. Hal ini menyebabkan status MA sebagai caleg dicoret oleh KPU Kabupaten Purworejo dua hari pasca-pencoblosan (Apriliano & Hartik, 2024) Masalah lain terkait pelanggaran ialah masalah dana kampanye ilegal. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) menemukan adanya aliran dana ilegal. Transaksi mencurigakan tersebut banyak ditemukan pada rekening bendahara partai politik

ataupun rekening pribadi caleg. PPATK menemukan transaksi mencurigakan dari 100 caleg dengan nilai total Rp51 triliun. Dana tersebut juga terkait dengan aktivitas korporasi yang dimiliki oleh para caleg. Ditemukan juga sejumlah nama caleg yang telah masuk dalam daftar calon tetap (DCT), tetapi diduga terkait dengan bisnis perjudian senilai Rp3,1 triliun, kasus penambangan ilegal Rp1,2 triliun, kasus lingkungan hidup lainnya Rp264 miliar, kasus penggelapan Rp238 miliar, dan kasus narkoba Rp136 miliar (Purnamasari, 2024).

Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa meskipun politik uang rentan terjadi, tetapi faktor kemenangan caleg tidak selalu ditentukan oleh besaran modal kampanye caleg. Figur yang dikenali masyarakat akan lebih berpeluang untuk memperoleh banyak dukungan suara, baik caleg tersebut berasal dari kalangan selebriti, petahana, ataupun caleg yang mampu memperkenalkan dirinya dan diterima oleh masyarakat. Penggunaan media sosial efektif digunakan caleg bila masyarakat pemilihnya juga aktif di media sosial. Sementara itu, penggunaan baliho masih merupakan peraga utama yang digunakan oleh caleg. Meskipun caleg belum menyiratkan solusi dari permasalahan yang dihadapi masyarakat. Perolehan suara capres dan cawapres juga ditemukan tidak selalu berbanding lurus dengan perolehan suara caleg. Hal ini karena pemilihan capres dan pemilihan legislatif dilakukan secara berbeda meskipun serentak. Dengan demikian, masyarakat bebas untuk memilih capres dan cawapres yang berbeda partai dengan caleg. Berbagai pelanggaran juga masih rentan terjadi. Hal ini perlu untuk menjadi perhatian penyelenggara dan pengawas pemilu agar tidak terulang kembali pada pemilu-pemilu berikutnya.

## Rekomendasi Kebijakan

DPR RI sebagai lembaga perwakilan yang berasal dari berbagai partai, melalui fungsi pengawasan, perlu melakukan evaluasi pelaksanaan Pemilu 2024, terutama Pemilu Legislatif 2024. Hal ini karena upaya strategi pemenangan caleg dalam Pemilu Legislatif 2024 cenderung dikembangkan oleh individu caleg, meski setiap caleg tetap mendapat dukungan dari partai.

Untuk ke depannya, partai perlu melakukan kaderisasi jauh sebelum pemilu dimulai agar tercipta koordinasi optimal dan efektif antara partai dengan kader yang akan menjadi caleg pada pemilu berikutnya. Selain itu, karena masyarakat masih memilih caleg berdasarkan sosok dan figuritas, maka partai perlu membuat program-program agar kadernya juga makin dikenali masyarakat. Partai juga perlu menciptakan visi misi kader dalam masyarakat untuk menjadi solusi yang

menjawab permasalahan masyarakat. Politik uang juga masih kerap terjadi, meskipun tidak signifikan terhadap kemenangan ataupun kegagalan caleg. Namun, hal ini perlu mendapat perhatian dari semua pihak, baik partai, kader partai, caleg, penyelenggara, dan pengawas pemilu hingga masyarakat luas.

DPR RI juga perlu melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan Pasal 280 ayat (1) huruf j UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur tentang larangan bagi pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye untuk menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye pemilu. Kemudian evaluasi terhadap aturan teknis PKPU 15/2023 dan PKPU 18/2023. Evaluasi dilakukan demi diterapkannya sanksi bagi setiap pelanggaran dan perbaikan pengaturan di masa mendatang.

## Daftar Pustaka

- Abdurrahman, S. (2024, Februari 20). Pasangan Amin tertinggal di Jatim meski PKB unggul, ini kata Muhaimin Iskandar. *Tempo*, <https://nasional.tempo.co/read/1835896/pasangan-amin-tertinggal-di-jatim-meski-pkb-unggul-ini-kata-muhaimin-iskandar>
- Apriliano, B. & Hartik, A. (2024, Februari 18). Terbukti bersalah, caleg yang melibatkan anak saat kampanye dicoret KPU. *Kompas*, <https://regional.kompas.com/read/2024/02/18/080141478/terbukti-bersalah-caleg-yang-libatkan-anak-saat-kampanye-dicoret-kpu>
- Bom uang acak-acak strategi para caleg untuk meraih suara pemilih. (2024, Februari 13). *Radarsampit*, <https://www.radarsampit.com/berita/bom-uang-acak-acak-strategi-para-caleg-untuk-meraih-suara-pemilih.html>
- Hakim, A. F. (2024, Februari 20). Modal Rp2,5 juta, PRT Yuni yang jadi caleg DPRD DKI tak menyangka raih puluhan ribu suara. *Tribun News*. <https://jakarta.tribunnews.com/2024/02/20/modal-rp-25-juta-prt-yuni-yang-jadi-caleg-dprd-dki-tak-menyangka-raih-puluhan-ribu-suara>
- Hasanah, N. (2024, Februari 13). Fenomena pemilu di Aceh: gagasan caleg klise, strategi kampanye tak edukatif. *Antara News*. <https://aceh.antaranews.com/berita/354261/fenomena-pemilu-di-aceh-gagasan-caleg-klise-strategi-kampanye-tak-edukatif?page=all>
- Hillary Brigitta Lasut unggul sementara perolehan suara caleg DPR RI dapil Sulut. (2024, Februari 19). *Kumparan*, <https://kumparan.com/manadobacirita/hillary-brigitta-lasut-unggul-sementara-perolehan-suara-caleg-dpr-ri-dapil-sulut-22C6rmmUcBY>
- Nababan, W. M. C., & Rahayu, K. Y. (2023, Desember 7). Ragam strategi partai politik mengelola persaingan sengit caleg satu dapil. *Kompas*. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2023/12/06/ragam-strategi-partai-politik-mengelola-persaingan-sengit-caleg-satu-dapil>
- Nancy, Y. (2023, Oktober 18). Bagaimana strategi pemenangan caleg DPRD kabupaten? *Tirto*. [https://tirto.id/gRcB#google\\_vignette](https://tirto.id/gRcB#google_vignette)
- Pranata, A. (2024, Februari 20). Cerita Ismail, caleg muda Sulsel lolos ke DPR RI tanpa kampanye baliho. *idntimes.com*. <https://sulsel.idntimes.com/news/sulsel/ashrawi-muin/cerita-ismail-caleg-muda-sulsel-lolos-ke-dpr-ri-tanpa-kampanye-baliho>
- Perolehan Komeng: tembus satu juta suara di pemilihan DPD Jawa Barat-kenapa publik terpincut memilih artis di surat suara? (2024, Februari 17). *BBC*. <https://www.bbc.com/indonesia/articles/c80n75leg77o>
- Purnamasari, D. D. (2024, Januari 10). PPATK: lonjakan transaksi ditemukan pada rekening bendahara parpol dan caleg. *Kompas*. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2024/01/10/ppatk-lonjakan-transaksi-malah-ditemukan-pada-rekening-bendahara-parpol-dan-caleg>
- Rosa, M.C. (2024, Februari 18). Kisah caleg di Gresik meninggal sebelum pemilu 2024 tanpa kampanye raih 16 ribu suara. *Kompas*. <https://regional.kompas.com/read/2024/02/18/184010678/kisah-caleg-di-gresik-meninggal-sebelum-pemilu-2024-tanpa-kampanye-raih-16>
- Rusnani & Hermanto, B. (2015). Strategi caleg dalam upaya memenangkan caleg legislatif di dapil II kabupaten Sumenep. *Performance: Jurnal Bisnis & Akuntansi*, 5 (2). 18–34, <https://www.ejournalwiraraja.com/index.php/FEB/issue/view/45>
- Salim, H. J. (2023, Feb 26). Cara KPU sebar informasi tentang pemilu kepada gen z dan milenial. *Liputan 6*. <https://www.liputan6.com/cek-fakta/read/5218090/cara-kpu-sebar-informasi-tentang-pemilu-kepada-gen-z-dan-milenial?page=2>
- Sorongon, T. P. (2024, Februari 20). Media asing bongkar penyebab caleg artis menjamur di RI. *CNBC Indonesia*. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20240213174027-4-513933/media-asing-bongkar-penyebab-caleg-artis-menjamur-di-ri>
- Supriadi, B. & Gonsaga, A. (2024, Februari 20). Caleg PKS Bondowoso yang jual ginjal untuk kampanye hanya raih 43 suara. *Kompas*. <https://surabaya.kompas.com/read/2024/02/20/160351578/caleg-dprd-bondowoso-yang-jual-ginjal-untuk-kampanye-hanya-raih-43-suara>



# Krisis Literasi Nasional dan Upaya Penguatannya

## Ringkasan Eksekutif

- ▶ Tingkat literasi menjadi tolok ukur kemajuan suatu bangsa karena penguasaan literasi memengaruhi kualitas sumber daya manusia.
- ▶ Permasalahannya, tingkat literasi di Indonesia masih rendah. Literasi telah menjadi program nasional tetapi perencanaan dan pelaksanaan program masih dilaksanakan masing-masing kementerian/lembaga dengan mengacu pada beragam konsep. *Policy brief* ini ingin mengkaji upaya penguatan literasi nasional.
- ▶ Upaya penguatan literasi nasional dapat dilakukan dengan menyusun satu konsep literasi sebagai acuan utama dalam perencanaan kebijakan. Konsep literasi tersebut akan diaplikasikan ke dalam program literasi yang holistik dari hulu (penulisan bahan bacaan berkualitas, distribusi, dan perluasan akses layanan literasi) sampai ke hilir (budaya membaca dan transformasi pengetahuan).
- ▶ Komisi I, II, V, X DPR RI perlu mendesak Kemendikbudristek, Kemendes PDDT, Kemenkominfo, Kemendagri, dan Perpustakaan sebagai pengampu literasi untuk bersama-sama menentukan satu konsep literasi yang dituangkan dalam suatu cetak biru. Cetak biru akan menjadi landasan dari penyusunan kebijakan literasi.



**DINAR WAHYUNI**

Analisis Legislatif Ahli Madya  
Pusat Analisis Keparlemenan  
Bidang Kesejahteraan Rakyat  
[dinar.wahyuni@dpr.go.id](mailto:dinar.wahyuni@dpr.go.id)

## Pendahuluan

Kemampuan literasi merupakan salah satu permasalahan yang perlu mendapat perhatian khusus. Berdasarkan survei Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) dalam Programme for International Student Assessment (PISA) 2022, Indonesia berada pada peringkat 68 dari 81 negara dengan skor kemampuan membaca 359, matematika 366, dan sains 383 (Kemendikbudristek, 2023). Meskipun peringkat Indonesia naik, tetapi skor kemampuan membaca, matematika, dan sains turun 12 sampai 13 poin dibandingkan tahun 2018 (Kemendikbudristek, 2023). Bahkan, kemampuan literasi Indonesia masih jauh di bawah rata-rata negara anggota OECD yang berada pada kisaran 472—480 poin. PISA merupakan studi internasional yang menilai kualitas sistem pendidikan dengan mengukur hasil belajar yang esensial untuk berhasil di Abad ke-21 (Kemendikbudristek, 2023). PISA dapat digunakan sebagai landasan bagi pembuat kebijakan untuk mereformasi sistem pendidikan. Adapun komponen yang diukur PISA meliputi literasi membaca, matematika, dan sains pada murid berusia 15 tahun.

Di tingkat nasional, skor indeks literasi masyarakat (ILM) pada 2022 adalah 45,14 dari skala 1—100. Artinya, literasi masyarakat Indonesia masih berada pada kategori sedang dengan dimensi tertinggi adalah perilaku membaca, menulis, dan berbahasa sebesar 66,97. Sementara dimensi daya cipta dan kreasi masuk kategori sangat rendah (37,61). Hal ini menunjukkan masyarakat Indonesia masih sebatas memiliki kebiasaan membaca dan menulis, namun belum sepenuhnya memahami konsep dari bacaannya.

Rendahnya literasi di Indonesia disebabkan beberapa faktor, yaitu membaca belum menjadi budaya karena pemahaman masyarakat tentang konsep literasi masih beragam. Sarana dan prasarana pendukung literasi serta perpustakaan sebagai pusat pengembangan kemampuan literasi siswa belum cukup memadai. Forum Perpustakaan Sekolah dan Madrasah Indonesia (FPSMI) mencatat masih banyak perpustakaan sekolah dan madrasah yang belum terakreditasi dan tidak memenuhi standar, meskipun sekolah atau madrasah yang bersangkutan sudah terakreditasi A (DPR RI, 2023). Demikian juga program pendistribusian buku ke sekolah, taman bacaan masyarakat, dan perpustakaan oleh Badan Bahasa Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Kemendikbudristek) belum meningkatkan kemampuan literasi secara signifikan. Hasil survei Perpustakaan Nasional (Perpusnas) pada 2020 untuk mengetahui tingkat

gemar membaca di 34 provinsi menunjukkan masyarakat Indonesia secara rata-rata memiliki tingkat kegemaran membaca (TGM) sebesar 55,74 poin termasuk dalam peringkat sedang (Perpusnas, 2023). Di tingkat kebijakan, program literasi yang dibuat kementerian/lembaga (K/L) pengampu literasi belum mengacu pada satu konsep. Sinergitas dalam pelaksanaannya juga masih belum maksimal. Hasilnya kebijakan belum efektif dalam mengatasi rendahnya tingkat literasi.

Tingkat literasi menjadi tolok ukur kemajuan suatu bangsa karena penguasaan literasi memengaruhi kualitas sumber daya manusia (SDM). Penguasaan literasi akan memungkinkan masyarakat dalam memanfaatkan informasi dari berbagai sumber sebagai inspirasi dalam menciptakan berbagai inovasi yang berdaya saing sekaligus berpikir kritis dalam memecahkan berbagai permasalahan dalam kehidupan. Mengingat pentingnya peran literasi, maka *policy brief* ini ingin mengkaji upaya penguatan literasi nasional. Dari hasil kajian akan dirumuskan alternatif solusi dari permasalahan rendahnya kemampuan literasi nasional. Diharapkan *policy brief* ini akan membantu Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), khususnya Komisi X, bersama pemerintah dalam membuat kebijakan yang lebih efektif, terintegrasi, dan berkelanjutan.

## Kebijakan Literasi Berdasarkan Satu Konsep

Upaya penguatan literasi yang pertama adalah kebijakan berdasarkan satu konsep. Selama ini perencanaan program literasi K/L pengampu literasi masih mengacu pada beragam konsep literasi. Program literasi juga dilaksanakan masing-masing K/L tanpa ada sinergitas sehingga hasilnya belum maksimal dalam mengatasi rendahnya tingkat literasi. Secara sederhana, definisi literasi berkaitan dengan kemampuan membaca dan menulis huruf latin (melek huruf). Angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah menjadi indikator untuk mengukur dimensi pengetahuan pada indeks pengetahuan manusia (IPM). Indikator ini juga digunakan untuk mengukur indeks aktivitas literasi membaca yang disusun Badan Bahasa, Kemendikbudristek. Pemahaman literasi yang hanya sebatas melek huruf berdampak pada penanganan masalah literasi cenderung bersifat fisik seperti program perpustakaan desa yang dikembangkan Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTT).

Sementara Perpunas mendefinisikan literasi sebagai kedalaman pengetahuan seseorang terhadap suatu subjek ilmu pengetahuan yang dapat diimplementasikan dengan inovasi dan kreativitas yang tinggi untuk memproduksi barang dan jasa yang berkualitas dan dapat dipakai untuk memenangkan persaingan global (Perpunas, 2023). Artinya, literasi mencakup tahapan untuk mengidentifikasi, memahami, menafsirkan, membuat, berkomunikasi dan menghitung, menggunakan bahan tercetak dan tertulis yang terkait dengan berbagai konteks. Dalam literasi, membaca bukan tujuan akhir, tetapi alat untuk mencapai tujuan yang lebih besar. Kunci keberhasilan dari aktivitas membaca adalah membaca aktif, yakni mampu memprediksi isi bacaan, mempertanyakan argumen, dan beridentifikasi dengan karakter selama membaca, menyimpulkan, dan mengaplikasikan dalam kehidupan setelah membaca (Kasih, 2020).

Implementasi konsep literasi dari Perpunas diwujudkan dalam program Transformasi Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial. Adapun tujuan dari program tersebut adalah mendorong peningkatan peran dan fungsi perpustakaan melalui pelibatan masyarakat sebagai wahana belajar sehingga dapat meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan pengguna perpustakaan (DPR RI, 2023). Pada 2022, program Transformasi Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial telah dilaksanakan di 32 provinsi, 159 kabupaten, dan 450 desa (DPR, 2023). Dampaknya terjadi perubahan paradigma, sosial, dan sistem (Nurchayadi, 2022). Perpustakaan kembali ke peran yang sebenarnya sebagai tempat kegiatan masyarakat dan belajar. Selain itu, terdapat upaya memasukkan program dalam mekanisme penganggaran daerah. Namun demikian, keberhasilan program Transformasi Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial masih diiringi sejumlah kendala. Keterbatasan sumber daya pendukung seperti tenaga perpustakaan, koleksi buku, koneksi internet, dan kondisi geografis menjadi kendala yang harus dihadapi. Kondisi ini menunjukkan belum ada koordinasi yang kuat antar-K/L pengampu literasi seperti Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemkominfo) terkait masalah koneksi internet atau Kemendikbudristek terkait ketersediaan buku.

Meskipun sudah ada beberapa kebijakan literasi yang dikeluarkan K/L, tetapi kemampuan literasi nasional masih rendah. Oleh karena itu, perlu satu konsep yang disepakati bersama dalam menetapkan suatu kebijakan literasi nasional. Pada dasarnya, konsep literasi mencakup kemampuan membaca dan menulis yang digunakan untuk memperoleh pengetahuan dan informasi dari berbagai sumber. Literasi membutuhkan

pengembangan kemampuan berpikir masyarakat dalam mengaplikasikan informasi yang diperoleh dari berbagai sumber untuk menciptakan inovasi dan kreativitas dalam menghadapi persaingan global (Kasih, 2020). Konsep literasi yang telah disepakati tersebut akan diaplikasikan ke dalam program literasi yang holistik dari hulu (penulisan bahan bacaan berkualitas, distribusi, dan perluasan akses layanan literasi) sampai ke hilir (budaya membaca dan transformasi pengetahuan). Selanjutnya, program penguatan literasi perlu dilakukan secara berkesinambungan dengan dukungan ekosistem yang baik dan kolaborasi yang kokoh antarpemangku kepentingan terkait.

## Penguatan Literasi Berbasis Keluarga

Alternatif penguatan literasi kedua adalah kebijakan penguatan literasi berbasis keluarga. Keluarga berfungsi edukatif sebagai wahana pendidikan pertama dan utama bagi anak. Keluarga mendidik, mengasuh, dan mengembangkan kemampuan anak agar dapat menjalankan peran dengan baik di masyarakat. Keluarga mengambil peran dominan sebagai penentu keberhasilan pendidikan anak. Demikian juga dalam menumbuhkan budaya membaca. Pembudayaan membaca dapat dimulai dari keluarga karena dalam rentang usia dini, anak memiliki kelekatan terkuat dengan keluarga. Selain itu, pada usia tersebut, anak masih menjalankan peran sebagai peniru apa yang dilihat setiap harinya. Sikap suka meniru akan lebih memudahkan dalam menumbuhkan budaya membaca melalui pembiasaan keluarga untuk melakukan kegiatan literasi di rumah. Namun, perlu diingat bahwa strategi pembelajaran praliterasi untuk anak usia dini disesuaikan dengan tahapan perkembangan anak. Ada beberapa komponen dalam praliterasi anak usia dini, yaitu pemahaman bahasa lisan (berbicara dan mendengarkan), pemahaman atau pengenalan buku, pemahaman kata dan bunyi, pengenalan atau pemahaman huruf atau alfabet, serta pemahaman atau pengenalan tulisan (Trimuliani, 2024).

Kegiatan praliterasi untuk anak usia dini dapat dimulai dengan memperbanyak interaksi dengan buku dan membacakan buku untuk anak. Anak-anak belajar bahasa, fungsi bahasa, dan cara menggunakan bahasa. Dari sini akan muncul rasa penasaran anak dan menumbuhkan keinginan mengikuti perilaku tersebut. Membacakan buku juga menjadi media bagi orang tua untuk aktif berinteraksi dengan anak sehingga tergali minat dan potensi anak. Setelah mengetahui minat anak, orang tua dapat menyediakan media sesuai minat tersebut yang dikemas menjadi kegiatan yang

menarik dan menumbuhkan kemampuan berpikir anak agar menjadi kreatif. Di rumah, keluarga juga dapat membuat pojok baca dengan koleksi buku yang sesuai minat anak. Anak usia dini memiliki sensitivitas tinggi terhadap rangsangan. Melalui pojok baca yang didesain menarik, nyaman, dan mudah dijangkau akan membuat anak tertarik membaca buku.

Kegiatan lain adalah pengembangan literasi melalui budaya. Pengenalan budaya daerah dapat dimulai dari memperkenalkan bahasa daerah di lingkungan tempat tinggal. Kemudian mengajak anak untuk menonton kegiatan budaya seperti tarian daerah pada waktu tertentu. Kegiatan ini akan menumbuhkan kesadaran fonologi dan mengembangkan kognitif anak. Kasadaran fonologi dan kognitif menjadi dasar untuk mengembangkan praliterasi karena menimbulkan kemampuan anak untuk memahami budaya di sekitarnya berdasarkan apa yang mereka dengar dan lihat (Trimuliani, 2024).

Peran literasi keluarga dalam perkembangan otak manusia sejak usia dini sangat penting. Dalam kenyataannya, jumlah keluarga literat di Indonesia masih minim. Beberapa keluarga memaknai literasi baru sebatas kemampuan membaca dan menulis. Oleh karena itu, sebelum melakukan kegiatan praliterasi pada anak, orang tua perlu memperdalam pengetahuan dan mengembangkan kemampuan literasi. Saat ini, Perpunas telah mengeluarkan program literasi keluarga berbasis *digital mobile*. Adapun tujuan penguatan literasi keluarga berbasis digital untuk memberikan akses informasi dan pengetahuan kepada seluruh masyarakat Indonesia.

## Merdeka Belajar

Alternatif ketiga dalam upaya penguatan literasi nasional adalah Merdeka Belajar. Merdeka Belajar merupakan salah satu komitmen pemerintah untuk menjawab tantangan rendahnya kemampuan literasi di Indonesia mulai dari Kurikulum Merdeka, Asesmen Kompetensi Minimum (AKM), perbukuan sampai penguatan kapasitas guru dan tenaga perpustakaan. Dalam praktiknya, Merdeka Belajar terbagi menjadi beberapa episode dengan program yang disesuaikan dengan kebutuhan pendidikan di Indonesia. Merdeka Belajar Episode 23 fokus pada pengiriman buku bacaan bermutu untuk jenjang pendidikan anak usia dini (PAUD) dan sekolah dasar (SD) yang disertai dengan pelatihan bagi guru. Tujuannya agar anak mengenal buku sejak dini kemudian menimbulkan kecintaan anak akan buku. Oleh karena itu, buku berperan penting dalam mendukung proses pembelajaran. Buku menjadi

sebagai salah satu kebutuhan wajib yang digunakan sebagai bahan ajar atau sumber belajar. Buku bermutu yang mudah diakses di mana saja dan kapan saja, memuat seluruh materi, serta murah dari segi biaya, akan memudahkan pembelajaran.

Implementasi Merdeka Belajar mengacu pada tiga pilar utama, yaitu *pertama*, pemilihan dan perjenjangan. Pemilihan dan pemilihan buku yang tepat menjadi kunci dalam meningkatkan literasi. Oleh karena itu, buku dipilih berdasarkan kriteria bermutu sesuai dengan minat dan kemampuan baca anak. Sebanyak 560 judul buku dari pelatihan penulis/ilustrator lokal, terjemahan bahasa daerah ke Bahasa Indonesia dan bahasa asing ke Bahasa Indonesia, serta modul literasi numerasi siswa kelas 1 sampai 6 SD terpilih sebagai buku yang akan didistribusikan (Gewati, 2023). Pilar *kedua*, cetak dan distribusi. Buku yang telah terpilih kemudian didistribusikan ke daerah tertinggal, terdepan, dan terluar (3T) serta daerah lainnya yang memiliki nilai kompetensi literasi/numerasi kategori rendah. Di sini kolaborasi dengan dinas pendidikan dan penggiat literasi diperlukan untuk menjaga buku benar-benar sampai ke daerah yang membutuhkan. Buku-buku tersebut dapat diakses publik secara gratis melalui platform digital Kemendikbudristek, pojok baca sekolah maupun perpustakaan. Diharapkan melalui upaya ini lebih banyak anak yang bisa mengakses buku sesuai minat dan kebutuhan sehingga menciptakan budaya gemar membaca pada anak sejak dini.





Pilar *ketiga*, pelatihan dan pendampingan. Pelatihan untuk mengelola dan memanfaatkan buku diberikan kepada kepala sekolah, guru, dan tenaga perpustakaan yang menjadi garda depan dalam meningkatkan minat baca dan kemampuan literasi siswa. Apabila pelatihan bagi kepala sekolah dan guru diberikan dalam konteks pemanfaatan buku dalam proses transfer ilmu pengetahuan dan menumbuhkan budaya membaca di kalangan siswa, maka pelatihan pengelolaan perpustakaan diberikan pada tenaga perpustakaan. Dalam hal ini tenaga perpustakaan memegang peran penting dalam mengelola, menggunakan, menciptakan, dan menyebarkan informasi sehingga perpustakaan sebagai media literasi menjadi tempat yang menarik untuk dikunjungi.

Kendalanya adalah jumlah tenaga perpustakaan masih terbatas. Berdasarkan standar nasional perpustakaan, setiap perpustakaan harus dikelola oleh tenaga perpustakaan paling sedikit satu orang. Namun kenyataannya, kekurangan kebutuhan pustakawan aparatur sipil negara (ASN) mencapai 439.680 orang dan pustakawan swasta sebesar 48.510 orang. Sementara kekurangan tenaga teknis ASN sebesar 48.510 orang dan tenaga teknis swasta 31.766 orang (Perpusnas, 2023). Meskipun dari sisi jumlah terdapat kesenjangan dengan kebutuhan, tidak ada perekrutan tenaga perpustakaan yang memadai. Akibatnya, penyelenggaraan perpustakaan sekolah sering dilaksanakan oleh guru bukan tenaga perpustakaan.

Kompetensi tenaga perpustakaan juga menjadi kendala. Dari total jumlah pustakawan, baru 14,2% pustakawan yang tersertifikasi, sisanya sebanyak 85,8% belum tersertifikasi. Sementara kompetensi tenaga perpustakaan merupakan keharusan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 25 tahun 2008 tentang Standar Tenaga Perpustakaan Sekolah/Madrasah. Selanjutnya masalah kesenjangan jumlah perpustakaan dan sekolah. Data pokok pendidikan 2023 menunjukkan jumlah sekolah sebanyak 443.939 sekolah belum diimbangi dengan jumlah perpustakaan sekolah yang baru mencapai 199.597 (Perpusnas, 2023).

Merdeka Belajar juga diimplementasikan melalui AKM sebagai pengganti Ujian Nasional. AKM mengukur kompetensi siswa dengan menyajikan masalah dengan berbagai konteks untuk diselesaikan menggunakan kemampuan literasi dan numerik. Dengan demikian AKM mengedepankan metode penalaran. Selain itu, melalui AKM diharapkan proses pembelajaran dapat

berjalan secara inovatif sehingga terjadi peningkatan kemampuan penalaran siswa. Walaupun tujuan AKM sejalan dengan konsep literasi, tetapi penyelenggaraan AKM yang berbasis komputer masih menghadapi sejumlah kendala seperti infrastruktur yang belum memadai hingga kesenjangan digital antarsekolah dan daerah. Daerah dengan keterbatasan fasilitas pendukung, kesulitan dalam mengimplementasikan program ini. Adanya kesenjangan digital menunjukkan sinergi antara Kemendikbudristek dan Kemenkominfo belum maksimal. Akibatnya pelaksanaan AKM belum merata di seluruh daerah.

## Pemanfaatan Teknologi

Pemanfaatan teknologi dapat menjadi alternatif keempat dalam upaya penguatan literasi nasional. Perkembangan teknologi membawa pengaruh besar di seluruh bidang kehidupan termasuk dunia pendidikan. Teknologi memberi peluang dalam peningkatan literasi. Salah satunya melalui integrasi teknologi ke dalam pembelajaran. Teknologi yang menjadi komponen sistem pembelajaran akan membantu efektivitas pembelajaran. Selain itu, meningkatkan motivasi dalam belajar, meningkatkan kapabilitas pembelajaran yang bersifat khusus, menunjang pendekatan pembelajaran yang inovatif sesuai minat bakat siswa dan perkembangan zaman, serta meningkatkan produktivitas kerja guru (Roblyer et al., 1997, pp. 28–29). Pengintegrasian teknologi dalam pembelajaran dapat diwujudkan melalui penyediaan fasilitas pembelajaran berbasis teknologi, seperti komputer, *software*, jaringan internet, LCD dan proyektor di ruang kelas, serta *e-modul* dan *e-library*. Dengan demikian teknologi digunakan untuk menyajikan materi pelajaran, mengakses informasi, mempermudah interaktivitas antara guru dan siswa, membantu menyelesaikan tugas rutin, dan membantu berbagai pengalaman belajar siswa, baik di sekolah maupun di luar sekolah (Suprayekti, 2011, p. 205).

Pengintegrasian teknologi dalam pembelajaran memerlukan kompetensi guru. Stakenas menjelaskan lima kompetensi yang harus dimiliki oleh guru terkait integrasi teknologi, yaitu *pertama*, pengetahuan dasar teknologi komputer; *kedua*, keterampilan mengoperasikan peralatan komputer yang dapat menunjang pembelajarannya; *ketiga*, keterampilan menggunakan program aplikasi; *keempat*, keterampilan menggunakan aplikasi perangkat lunak di dalam pembelajaran seperti model pembelajaran multimedia dan memilih program aplikasi yang tepat dalam menunjang proses pembelajaran; *kelima*, keterampilan mengelola aplikasi (Suprayekti, 2011, p. 206).

Kreativitas guru dalam mengintegrasikan teknologi ke dalam pembelajaran akan membuat pembelajaran semakin menarik sehingga meningkatkan kedalaman pengetahuan siswa terhadap suatu subjek pengetahuan yang selanjutnya akan diaplikasikan dalam rangka menciptakan inovasi.

Teknologi juga dapat dimanfaatkan dalam pengelolaan perpustakaan seperti penerbitan, penyimpanan, dan pengambilan informasi. Layanan digital akan memperluas akses layanan perpustakaan sehingga memudahkan masyarakat dalam memperoleh informasi yang dibutuhkan. Teknologi informasi juga memungkinkan perpustakaan untuk mempromosikan layanan mereka, baik melalui situs internet maupun media sosial.

Keberadaan teknologi tidak hanya menjadi peluang, tetapi juga mempunyai tantangan dalam upaya penguatan literasi. Kesiapan sekolah dan perpustakaan dalam merespon perkembangan teknologi menjadi kunci keberhasilan upaya tersebut. Penyediaan perangkat keras dan perangkat lunak membutuhkan biaya yang besar. Demikian juga SDM perlu dibekali pengetahuan dan keterampilan melalui pelatihan dan *workshop*. Akses internet yang memadai juga perlu dipersiapkan untuk mendukung pembelajaran. Kendalanya, anggaran sekolah yang dialokasikan untuk integrasi teknologi sangat terbatas. Karena itu, komitmen dari pemerintah pusat dan daerah untuk mendukung integrasi teknologi ke dalam pembelajaran dalam rangka penguatan literasi sangat membantu keberhasilan program.

## Rekomendasi Kebijakan

Dari beberapa alternatif, kebijakan literasi berdasarkan satu konsep dapat menjadi langkah awal upaya penguatan literasi nasional. Pilihan kebijakan ini akan menyinergikan lintas pemangku kepentingan di pusat dan daerah. Dalam praktiknya, konsep literasi hasil kesepakatan K/L pengampu literasi akan diaplikasikan ke dalam program literasi yang holistik dari hulu (penulisan bahan bacaan berkualitas, distribusi, dan perluasan akses layanan literasi) sampai ke hilir

(budaya membaca dan transformasi pengetahuan) dalam rangka mencapai target literasi nasional. Oleh karena itu, Komisi I, II, V, X DPR RI perlu mendesak Kemendikbudristek, Kemendes PDDT, Kemenkominfo, Kementerian Dalam Negeri, dan Perpustakaan sebagai pengampu literasi untuk bersama-sama menentukan satu konsep literasi yang dituangkan dalam suatu cetak biru. Cetak biru akan digunakan sebagai acuan utama dalam perencanaan kebijakan literasi nasional.

## Daftar Pustaka

- DPR RI. (2023). *Laporan Panja Peningkatan Literasi dan Tenaga Perpustakaan* [Tidak dipublikasikan]. Komisi X DPR RI.
- Gewati, M. (2023, Februari 27). Nadiem paparkan 3 pilar implementasi dari merdeka belajar episode ke-23. *Kompas*. <https://www.kompas.com/edu/read/2023/02/27/213219171/nadiem-paparkan-3-pilar-implementasi-dari-merdeka-belajar-episode-ke-23?page=all>
- Kasih, A. P. (2020, April 21). 5 Penyebab rendahnya kemampuan literasi siswa Indonesia. *Kompas*. <https://edukasi.kompas.com/read/2020/04/21/150640071/5-penyebab-rendahnya-kemampuan-literasi-siswa-indonesia>
- Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. (2023, Desember 5). *Peringkat Indonesia pada PISA 2022 naik 5-6 posisi dibanding 2018*. <https://ditpsd.kemdikbud.go.id/artikel/detail/peringkat-indonesia-pada-pisa-2022-naik-5-6-posisi-dibanding-2018>
- Nurcahyadi, G. (2022, September 3). Kajian dan evaluasi dampak program transformasi perpustakaan berbasis inklusi sosial 2020-2021. *MediaIndonesia*. <https://mediaindonesia.com/humaniora/519796/kajian-dan-evaluasi-dampak-program-transformasi-perpustakaan-berbasis-inklusi-sosial-2020-2021>
- Perpustakaan Nasional. (2023, September 30). *Posisi dan masukan Perpustakaan Nasional RI terhadap pembangunan literasi* [Makalah dipresentasikan]. Rapat Dengar Pendapat Panja Peningkatan Literasi dan Tenaga Perpustakaan, Ruang Rapat Komisi X DPR RI, Jakarta.
- Roblyer, M. D, Jack, E. & Anne, H. M. (1997). *Integrating educational technology into teaching*. Prentice-Hall, Inc.
- Suprayekti. (2011). Integrasi teknologi ke dalam kurikulum. *Perspektif Ilmu Pendidikan*, 24 (XV), 204–209.
- Trimuliani, I. (2024). *Pra literasi untuk anak usia dini*. Kemdikbud. <https://paudpedia.kemdikbud.go.id/komunitas-pembelajar/guru-kreatif/pra-literasi-untuk-anak-usia-dini?>



# Penguatan Landasan Hukum Bahasa Daerah: Urgensi dan Relevansi Pembentukan Undang-Undang Bahasa Daerah

## Ringkasan Eksekutif

- ▶ Kepastian hukum merupakan permasalahan utama bahasa daerah, sehingga diperlukan *political will* untuk penguatan bahasa daerah. Ini sejalan dengan komitmen dan tanggung jawab negara dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU No. 24 Tahun 2009.
- ▶ Ringkasan kebijakan ini menganalisis urgensi dan relevansi pembentukan undang-undang bahasa daerah, menyajikan alternatif kebijakan, dan mengusulkan materi RUU Bahasa Daerah.
- ▶ Pembuatan RUU Bahasa Daerah sebagai *lex specialis* UU No. 24 Tahun 2009 merupakan solusi permasalahan bahasa daerah. Meskipun RUU Bahasa Daerah telah disusun oleh DPD RI, ditetapkan sebagai RUU Prioritas 2024, dan dikonsultasikan dengan DPR RI, proses ini masih rentan terhadap perubahan dan hambatan dinamika legislasi. Oleh karena itu, sangat penting mempertimbangkan urgensi, relevansi, dan posisi RUU Bahasa Daerah.
- ▶ Komisi X DPR RI harus menyempurnakan materi muatan RUU Bahasa Daerah, membahas dan mengesahkan RUU Bahasa Daerah, memperhatikan aspek kunci pembentukan dan pengimplementasian RUU Bahasa Daerah, melibatkan seluruh pemangku kepentingan, dan mengawasi peraturan dan kebijakan bahasa daerah.



**SHANTI DWI KARTIKA**

Analisis Legislatif Ahli Madya  
Pusat Analisis Keparlemenan  
Bidang Kesejahteraan Rakyat  
[shanti.kartika@dpr.go.id](mailto:shanti.kartika@dpr.go.id)

## Pendahuluan

Bahasa daerah merupakan warisan budaya dan identitas bangsa yang perlu dilindungi dan dikembangkan. Bahasa daerah mencerminkan kebudayaan masyarakat di daerah, yang memiliki nilai historis, estetis, ilmiah, dan strategis. Sebagai alat komunikasi, ekspresi, pengetahuan, serta pelestarian tradisi dan sejarah, bahasa daerah dapat memperkuat persatuan dan keberagaman bangsa, serta melambungkan identitas, nilai, dan kearifan lokal yang beragam dan unik. Namun, globalisasi, modernisasi, migrasi, asimilasi, serta dominasi bahasa Indonesia dan bahasa asing menjadi tantangan serius keberadaan bahasa daerah. Kondisi ini diperparah dengan kurangnya perhatian dan dukungan dari pemerintah dan masyarakat. Data menunjukkan adanya kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein*, yang mengakibatkan hilangnya variasi bahasa dan keberagaman budaya, dan penurunan jumlah penutur bahasa daerah. Pada 2016, Indonesia memiliki 707 bahasa masih hidup dan 12 bahasa punah (Sartini, 2023). Namun, data Kemendikbudristek untuk tahun 2020 dan 2022 menunjukkan bahwa selama periode 2018–2021 terdapat 36 bahasa aman, 19 bahasa stabil tetapi terancam punah, 3 bahasa mengalami kemunduran, 29 bahasa terancam punah, 5 bahasa kritis, 11 bahasa punah, dan 43 bahasa mengalami kemunduran (Kemendikbudristek, 2020, 2022). Dampak negatif dari fenomena ini memengaruhi kebudayaan dan kekayaan linguistik bangsa Indonesia.

Regulasi terkait bahasa daerah di Indonesia saat ini tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Namun, masih belum memadai dalam memberikan perlindungan. Regulasi tersebut cenderung bersifat umum dan parsial, yang adanya ketidakpastian hukum serta tidak memadainya perlindungan hukum bagi pengguna bahasa daerah. Selain itu, regulasi ini tidak mempertimbangkan secara memadai kondisi dan karakteristik khas dari berbagai bahasa daerah. Situasi ini menegaskan perlunya pembentukan undang-undang tentang bahasa daerah yang memiliki dasar hukum yang kuat, spesifik, dan komprehensif. Undang-undang tersebut diharapkan dapat melindungi dan memperkuat kedudukan bahasa daerah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Langkah ini diharapkan juga dapat menjaga keberagaman bahasa, mengembangkan kebudayaan, serta meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya bahasa daerah sebagai bagian integral dari kekayaan budaya Indonesia. Tindakan ini mencerminkan bentuk komitmen dan tanggung jawab negara sebagai pelaksanaan fungsi perlindungan (*protection function*) dari negara terhadap hak asasi

manusia dan kebudayaan. Dengan demikian, permasalahan utama bahasa daerah adalah kebutuhan akan kepastian hukum.

Ringkasan kebijakan ini bertujuan menganalisis urgensi dan relevansi pembentukan undang-undang bahasa daerah, memberikan alternatif kebijakan untuk posisi RUU Bahasa Daerah, dan mengusulkan materi untuk dipertimbangkan dalam perumusan RUU Bahasa Daerah dalam narasi alternatif. Metode analisis yang digunakan mencakup analisis deskriptif, SWOT *analysis*, dan *regulatory impact analysis*.

## Urgensi dan Relevansi Pembentukan Undang-Undang Bahasa Daerah

Bahasa daerah merupakan bagian penting dari warisan budaya Indonesia, sehingga perlu dijaga dan diperkuat dalam konteks pemajuan kebudayaan. Kurangnya kepastian hukum dalam perlindungan, pengakuan, dan pengembangan bahasa daerah merupakan permasalahan serius yang dapat mengakibatkan punahnya bahasa daerah, keberagaman budaya, dan kekayaan linguistik bangsa. Oleh karena itu, penting untuk mengeksplorasi urgensi dan relevansi pembentukan undang-undang bahasa daerah.

*Pertama*, bahasa daerah menghadapi tantangan karena kurangnya landasan hukum yang komprehensif untuk memberikan status resmi, perlindungan, dan pengembangan bahasa daerah sebagai bagian integral dari kebudayaan dan kekayaan linguistik bangsa. DPD RI telah merespons tantangan ini dengan menyusun RUU Bahasa Daerah. Selain itu, bahasa daerah menghadapi ancaman kepunahan akibat penurunan jumlah penutur, penggantian bahasa, dan asimilasi budaya. Ini berdampak negatif yang signifikan bagi keanekaragaman bahasa, pengetahuan tradisional, nilai budaya, dan identitas nasional.

*Kedua*, perubahan global dan modernisasi dalam era disrupsi saat ini memiliki dampak yang kompleks bagi bahasa daerah di Indonesia. Faktor-faktor seperti dominasi bahasa Indonesia dan asing, urbanisasi, migrasi, serta perkawinan lintas etnis dan budaya, semuanya berkontribusi terhadap risiko kepunahan bahasa daerah. Dampak negatifnya mencakup hilangnya kekayaan budaya, keanekaragaman bahasa, serta pengetahuan yang terkandung dalam bahasa daerah. Kurangnya kesadaran, apresiasi, dukungan, serta fasilitas dari pemerintah dan masyarakat turut

memperparah situasi tersebut. Dampak dari kepunahan dan keterancaman bahasa daerah meliputi hilangnya kekayaan budaya, keanekaragaman bahasa dan pengetahuan yang terkandung dalam bahasa daerah, serta hilangnya rasa kebanggaan dan kecintaan terhadap bahasa daerah. Oleh karena itu, diperlukan regulasi yang relevan dan efektif dari pemerintah dan masyarakat untuk mengatasi dampak negatif dari perubahan global dan modernisasi terhadap bahasa daerah. Regulasi ini harus mempertimbangkan kondisi, kebutuhan, dan aspirasi komunitas penutur bahasa daerah, sambil tetap mengakomodasi kepentingan nasional dan internasional.

*Ketiga*, regulasi bahasa daerah di Indonesia tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan dan memiliki landasan konstitusional yang kuat, yaitu Pasal 18A ayat (2), Pasal 28I ayat (4), Pasal 32, dan Pasal 36 UUD NRI Tahun 1945, yang sejalan dengan Putusan MK No. 50/PUU-X/2012 jo 35/PUU-XVII/2019. Beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur bahasa daerah, yaitu UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan (UU No. 24 Tahun 2009), UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), UU No. 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan, PP No. 57 Tahun 2014 tentang Pengembangan, Pembinaan, dan Perlindungan Bahasa dan Sastra, serta Peningkatan Fungsi Bahasa Indonesia, Perpres No. 63 Tahun 2019 tentang Penggunaan Bahasa Indonesia, Permendikbud No. 42 Tahun 2018 tentang Kebijakan Nasional Kebahasaan dan Kesastraan, dan Permendagri No. 40 Tahun 2007 tentang Pedoman bagi Kepala Daerah dalam Pelestarian dan Pengembangan Bahasa Negara dan Bahasa Daerah. Selain itu, terdapat juga produk hukum daerah untuk mengatur bahasa daerah di wilayahnya, yang pembentukannya sesuai dengan UU No. 24 Tahun 2009 dan UU Pemda. Beberapa regulasi tersebut mengatur fungsi bahasa daerah, termasuk sebagai pengantar dalam pendidikan, serta kewenangan pemerintah pusat dan daerah atas bahasa daerah. Namun, implementasinya belum optimal karena terkendala oleh kurangnya *political will* pemerintah pusat dan daerah terhadap Pasal 41–Pasal 43 dan Pasal 45, sumber daya, standarisasi, koordinasi, media pembelajaran, kurikulum, minat siswa, dan dukungan masyarakat, serta kurang spesifik dalam mengatur bahasa daerah, termasuk aspek pengelolaan bahasa daerah sebagai tugas badan bahasa.

*Keempat*, kebijakan nasional kurang memperhatikan bahasa daerah sehingga mengancam keberlangsungan dan integritas bahasa daerah sebagai warisan budaya dan identitas bangsa Indonesia. Bahasa daerah sering diabaikan dalam perumusan kebijakan, sehingga menyebabkan kerugian pada kelestarian bahasa tersebut dan kebudayaan bangsa. Tanpa perlindungan hukum yang kuat, bahasa daerah rentan terhadap penurunan jumlah penutur dan bahkan kepunahan. Bahasa daerah memainkan peran penting dalam membentuk identitas bangsa Indonesia yang beragam etnis, budaya, dan bahasa. Sebagai alat komunikasi dan simbol identitas, bahasa daerah membentuk karakter dan kepribadian bangsa. Oleh karena itu, keberlanjutan identitas bangsa Indonesia tergantung pada keberlanjutan bahasa daerah. Upaya preventif, korektif, dan kreatif diperlukan dari berbagai pihak, termasuk pemerintah, masyarakat, akademisi, praktisi, dan media, untuk meningkatkan kesadaran, apresiasi, penggunaan, dan pengembangan bahasa daerah. Untuk mencapai hal tersebut, dibutuhkan kerangka regulasi dan *political will* dari pembuat kebijakan untuk melindungi dan mengembangkan bahasa daerah sebagai aset berharga bangsa Indonesia.

Beberapa hal tersebut menunjukkan adanya kebutuhan mendesak perlindungan bahasa daerah dan perlunya *political will* dari pembuat kebijakan. Ini menekankan pentingnya memiliki landasan hukum yang kuat dan komprehensif selaras dengan UU No. 24 Tahun 2009, serta memungkinkan partisipasi publik dan kreativitas masyarakat. Untuk mencapainya, diperlukan penguatan *political will* dari pemerintah pusat dan daerah, peningkatan kapasitas, dan dukungan anggaran yang dijamin oleh undang-undang sebagai *lex specialis derogat legi generali* terhadap UU No. 24 Tahun 2009. Dalam konteks ini, penting untuk mempertimbangkan urgensi dan relevansi pembentukan undang-undang bahasa daerah.

## Posisi RUU Bahasa Daerah

Bahasa daerah sebagai keragaman budaya dan linguistik bangsa Indonesia perlu dilindungi, dilestarikan, dan dikembangkan. Namun, bahasa daerah terancam keberlangsungan hidupnya dan belum memiliki kerangka hukum yang terpadu dan komprehensif (DPR, 2023). DPD RI telah menunjukkan keseriusannya dengan mengusulkan RUU Bahasa Daerah sebagai langkah strategis dan mendesak sejak 2015 melalui Keputusan DPD RI Nomor 34/DPD RI/II/2015-2016 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Bahasa Daerah, yang kini menjadi prioritas dalam Prolegnas 2024 (DPR, 2024). RUU Bahasa Daerah bertujuan untuk menghormati, memelihara,

mengelola, melindungi, membina, dan mengembangkan bahasa daerah (DPD, 2023a). RUU ini mengatur berbagai aspek, yaitu definisi, ruang lingkup, kedudukan, fungsi, penggunaan, pengelolaan, perlindungan, pengembangan, tugas, tanggung jawab, hak, kewajiban, lembaga, sanksi, pendanaan, dan partisipasi (DPD, 2023a). Tujuannya adalah memberikan kerangka hukum yang kuat, memastikan bahasa daerah tetap menjadi identitas masyarakat, dan memperkuat persatuan dan kesatuan nasional (DPD, 2023). Meskipun dapat mengatasi *gap das sollen* dan *das sein* bahasa daerah, progres legislasi RUU ini terhambat oleh tantangan sinergisitas, konsensus, dan komitmen bersama antar-pemangku kepentingan.

## Alternatif Kebijakan Bahasa Daerah

Dalam rangka menentukan pilihan kebijakan terbaik untuk isu bahasa daerah, dilakukan analisis terhadap tiga alternatif kebijakan. *Pertama*, mempertahankan regulasi yang ada tanpa perubahan signifikan karena regulasi yang berlaku dianggap sudah cukup efektif dalam melindungi dan mengembangkan bahasa daerah. Meskipun bertujuan untuk menjaga stabilitas, menghindari konflik birokrasi, serta menghemat biaya, waktu, dan sumber daya, kebijakan ini minim dorongan positif terhadap perkembangan bahasa daerah dan ancaman kepunahannya. Dengan demikian, kebijakan ini hanya fokus pada memelihara stabilitas regulasi tanpa menangani masalah bahasa daerah secara langsung.

*Kedua*, merevisi regulasi untuk status resmi bahasa daerah sebagai alat komunikasi personal/informal dan pelayanan publik di daerah. Kebijakan ini bertujuan untuk menghormati hak asasi manusia, budaya, dan linguistik bangsa, serta bermanfaat bagi perlindungan hukum, peningkatan kesadaran dan partisipasi masyarakat, serta dukungan terhadap pelestarian dan pengembangan bahasa daerah. Namun, risikonya adalah memerlukan biaya, waktu, dan sumber daya yang besar, menimbulkan potensi konflik/resistensi, dan memerlukan kerja sama yang baik. Dengan demikian, kebijakan ini memberikan solusi dalam pemberian status resmi terhadap bahasa daerah, sekaligus menimbulkan tantangan implementatif.

*Ketiga*, membuat RUU Bahasa Daerah sebagai *lex specialis* terhadap UU No. 24 Tahun 2009. Kebijakan ini diusulkan untuk mengatasi permasalahan utama bahasa daerah, yaitu kepastian landasan hukum. RUU

Bahasa Daerah bermanfaat untuk mendorong inovasi, kreativitas, kapasitas, kompetensi, kesejahteraan, kemandirian, citra, dan prestasi bangsa melalui bahasa daerah, serta berdampak positif terhadap hukum, politik, sosial, budaya, ekonomi, dan lingkungan. Namun, risikonya membutuhkan biaya, waktu, dan sumber daya yang besar; potensi konflik/resistensi, koordinasi, dan kerja sama yang sulit; serta dampak negatif terhadap birokrasi, anggaran, keseimbangan, harmoni, dan kesatuan bangsa. Kebijakan ini tetap diusulkan meskipun RUU Bahasa Daerah telah selesai disusun oleh DPD RI dan dikonsultasikan dengan Komisi X DPR RI. Namun, RUU Bahasa Daerah masih belum final dan rentan terhadap perubahan atau terhambat dinamika politik legislasi. Sebelum mengadopsi RUU Bahasa Daerah tersebut, perlu dilakukan analisis menyeluruh terkait kesiapan, kebutuhan, dan dampaknya.

Dari ketiga usulan kebijakan ini, pembentukan RUU Bahasa Daerah merupakan kebijakan yang paling efektif untuk kebutuhan hukum bahasa daerah. Hal ini dikarenakan dampak positif yang signifikan dari RUU tersebut dalam memberikan perlindungan hukum yang kuat dan mendorong inovasi dalam pengelolaan bahasa daerah ke depan. Kebijakan ini sesuai dengan resolusi Resolusi Majelis Umum PBB No. A/RES/56/262-Multilingualism dan No. A/RES/74/135-Rights of Indigenous Peoples, yang keduanya menekankan pentingnya langkah-langkah berkelanjutan untuk memperkuat, memajukan, dan merevitalisasi bahasa-bahasa asli yang berisiko punah, termasuk minoritas linguistik (United Nation, 2002, 2019).

## Pengesahan RUU Bahasa Daerah sebagai Langkah Strategis

Berdasarkan posisinya, RUU Bahasa Daerah merupakan rancangan undang-undang prioritas dalam program legislasi nasional. Pengesahan RUU Bahasa Daerah sangat penting sebagai langkah strategis untuk mewujudkan *legal policy* bagi bahasa daerah, sehingga undang-undang bahasa daerah berkedudukan sebagai *lex specialis derogat legi generali* terhadap UU No. 24 Tahun 2009.



RUU Bahasa Daerah perlu mengatur beberapa aspek, sebagai berikut.

1. Tujuan berupa memperkuat persatuan dan kesatuan nasional, melindungi bahasa daerah, mengelola bahasa daerah, meningkatkan kesadaran dan dukungan pemerintah dan masyarakat, dan mengembangkan bahasa daerah.
2. Ruang lingkup meliputi perlindungan, pembinaan, dan pengembangan bahasa daerah sebagai bagian dari kekayaan budaya, linguistik bangsa, sumber pengetahuan, kearifan lokal, dan identitas masyarakat di daerah.
3. Definisi dan klasifikasi bahasa daerah berdasarkan aspek geografis, sosial, dan historis.
4. Fungsi bahasa daerah sebagai pelestarian budaya dan varian bahasa di Indonesia, pendukung bahasa Indonesia, dan lambang identitas daerah.
5. Tanggung jawab dan wewenang pemerintah pusat dan daerah, termasuk koordinasi dan sinergisitas keduanya, mekanisme kerja sama, pembagian kewenangan, pengawasan antara pemerintah pusat dan daerah dalam hal pengelolaan bahasa daerah, dan penyelesaian potensi konflik atau tumpang tindih.
6. Hak dan kewajiban individual, masyarakat, dan pihak lain untuk menghormati, menggunakan, melestarikan, mengembangkan, mendukung, dan mempelajari bahasa daerah.
7. Kebijakan dan strategi dalam perlindungan, pembinaan, dan pengembangan bahasa daerah, termasuk pendataan, penelitian, pendokumentasian, pembuatan ortografi, pendidikan, pengajaran, pemakaian, pemartabatan, pemasyarakatan, pemberdayaan, perevitalisasian, dan kerja sama antara berbagai pihak.
8. Pengakuan dan perlindungan bahasa daerah yang terancam punah meliputi mekanisme, pengindentifikasian, pendataan, dan pengklasifikasian bahasa daerah yang berisiko hilang, serta pemberian bantuan dan insentif untuk melestarikannya.
9. Pengelolaan mencakup perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengevaluasian di skala nasional dan skala daerah.
10. Penggunaan mencakup fungsi, ranah, dan standar bahasa daerah untuk memastikan bahasa daerah digunakan secara baik, benar, dan sesuai dengan konteks dan kebutuhan masyarakat penggunanya.
11. Pengembangan meliputi pembelajaran bahasa daerah, penggunaan bahasa daerah, pengembangan karya bahasa daerah, dan pengembangan kosakata bahasa daerah.
12. Pelestarian budaya terhadap bahasa daerah dengan mengapresiasi, memfasilitasi, membantu, atau mendukung pelestari budaya bidang bahasa daerah.
13. Pembentukan lembaga khusus yang bertanggung jawab atas perencanaan, koordinasi, pengawasan, dandan evaluasi kegiatan terkait bahasa daerah, dengan mekanisme pelaksanaan yang partisipatif, transparan, akuntabel, dan berkelanjutan.
14. Standar kompetensi dan sertifikasi pengajar bahasa daerah mencakup kualifikasi, kurikulum, dan metode pengajaran bahasa daerah, serta menjamin ketersediaan dan kesejahteraan pendidik bahasa daerah.
15. Pendanaan meliputi sumber, alokasi, dan pengelolaan dana yang berasal dari APBN/APBD, serta memberikan bantuan keuangan dan insentif kepada masyarakat, lembaga, atau organisasi yang bergerak di bidang bahasa daerah.
16. Peran serta masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengevaluasian kebijakan dan program terkait bahasa daerah, serta memberikan hak dan kewajiban kepada masyarakat terkait penggunaan, pelestarian, dan pengembangan bahasa daerah.
17. Sanksi, penyelesaian sengketa, dan penegakan hukum meliputi pemberian sanksi administratif, pidana, atau perdata bagi pelanggar ketentuan RUU Bahasa Daerah, termasuk jenis, bentuk, dan besaran sanksi yang diberikan kepada pelaku pelanggaran hak dan kewajiban terkait bahasa daerah, penyelesaian sengketa terkait bahasa daerah melalui jalur hukum atau alternatif, serta proses penegakan hukumnya.

Pengesahan RUU ini diharapkan memberikan manfaat besar bagi bahasa daerah dan Indonesia secara keseluruhan. Upaya legislatif ini bertujuan memberikan dasar hukum yang memadai untuk menjaga keberlangsungan dan kelestarian bahasa daerah sebagai bagian integral dari identitas dan kekayaan budaya bangsa Indonesia. Dengan demikian, penguatan kerangka regulasi bahasa daerah menjadi esensial untuk menciptakan regulasi yang lebih spesifik, komprehensif, dan integral, sesuai dengan landasan konstitusional.

Namun, RUU Bahasa Daerah memerlukan strategi implementasi yang melibatkan berbagai pihak, standar internasional, penelitian, data, dan inovasi tentang bahasa daerah. Strategi ini harus mengatasi tantangan dan hambatan koordinasi, komunikasi, data, konsensus, anggaran, dan sumber daya. Strategi ini juga harus melaksanakan langkah-langkah kajian, konsultasi, harmonisasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan pengimplementasian regulasi baru untuk bahasa daerah sebagai *lex specialis* dari UU No. 24 Tahun 2009.

## Rekomendasi Kebijakan

Komisi X DPR RI perlu memberikan perhatian khusus terhadap kebutuhan hukum bahasa daerah dan pembentukan RUU Bahasa Daerah. Ada beberapa hal yang harus dilakukan Komisi X DPR RI untuk mendukung dan mempercepat pembentukan RUU Bahasa Daerah sebagai regulasi baru yang memperkuat landasan hukum bahasa daerah, menjadi *lex specialis* UU No. 24 Tahun 2009, dan memperkuat struktur hukum dan harmonisasi peraturan terkait bahasa daerah. Hal yang perlu dilakukan Komisi X adalah:

- ▶ menyempurnakan RUU Bahasa Daerah, dengan mempertimbangkan isi ringkasan kebijakan ini untuk memastikan kesesuaian, kualitas, dan konsistensi RUU Bahasa Daerah;
- ▶ segera membahas RUU Bahasa Daerah bersama dengan pemerintah dan DPD RI, dan menetapkannya sebagai undang-undang agar memberikan dasar hukum yang kuat, sistematis, dan komprehensif bagi bahasa daerah, serta menjadikan undang-undang ini sebagai *lex specialis* terhadap UU No. 24 Tahun 2009;
- ▶ bersama pemerintah memperhatikan tiga aspek kunci dalam pembentukan dan pengimplementasian RUU Bahasa Daerah melalui

strategi implementasi, hambatan dan tantangan, dan langkah strategis untuk menjamin keberhasilan dan manfaat RUU Bahasa Daerah bagi masyarakat dan pemerintah;

- ▶ melibatkan *stakeholders*, seperti masyarakat hukum adat dan penutur bahasa daerah, dalam pembentukan RUU Bahasa Daerah untuk mengakomodasi kepentingan dan aspirasinya, menghormati hak asasi manusia, mengakui keberagaman budaya dan linguistik, serta meningkatkan partisipasi masyarakat; dan
- ▶ mengawasi peraturan dan kebijakan bahasa daerah, termasuk program revitalisasi, pembelajaran, pendidikan, dan pelatihan bahasa daerah, serta pemberian dukungan dan insentif kepada pihak terkait selama pembentukan undang-undang bahasa daerah berlangsung guna mengevaluasi pelaksanaannya dan memastikan konsistensi, efektivitas, dan akuntabilitas dalam upaya menjaga keberlanjutan dan pengembangan bahasa daerah.

## Daftar Pustaka

- DPD. (2023, November 6). DPD RI siapkan substansi materi RUU Bahasa Daerah yang terancam punah. <https://dprd.go.id/daftar-berita/dprd-ri-siapkan-substansi-materi-ruu-bahasa-daerah-yang-terancam-punah>
- DPD. (2023a, November 22). Rancangan undang-undang tentang bahasa daerah: penjelasan pengusul Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam rapat kerja bersama Komisi X Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/K10-43-48cb84f38470f8ee12229a088f42dcae.pdf>
- DPR. (2023, November 22). Laporan singkat Komisi X DPR RI: rapat konsultasi Komite III DPD RI. <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/K10-14-779912b48e356b7382853472d2a16b07.pdf>
- DPR. (2024, Januari 15). Evaluasi prolegnas RUU prioritas tahun 2024 per 15 Januari 2024. <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/BALEG-68-0c3cb2bacd61c716c7399af8d66e11d9.pdf>
- Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. (2020). Gambaran kondisi vitalitas bahasa daerah di Indonesia. Pusat Data dan Teknologi Informasi Kemdikbudristek.
- Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. (2022). Revitalisasi bahasa daerah jadi program prioritas. *Jendela Pendidikan dan Kebudayaan*. Edisi LXII/September 2022.
- Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia tentang Rancangan Undang-Undang tentang Bahasa Daerah, Nomor 34/DPD RI/II/2015-2016. (2015).
- Sartini, N. W. (2023, Februari 20). Menjaga bahasa, menjaga budaya: refleksi peringatan hari bahasa ibu internasional. *Disway*. <https://harian.disway.id/read/685636/menjaga-bahasa-menjaga-budaya-refleksi-peringatan-hari-bahasa-ibu-internasional>
- United Nation. (2002). *Resolution adopted by the general assembly on 15 february 2002 number 56/262 multilingualism*. <https://document-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/497/60/PDF/N0149760.pdf>
- United Nation. (2019). *Resolution adopted by the general assembly on 18 december 2019 number 74/135 rights of indigenous peoples*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/426/26/PDF/N1942626.pdf>





# Tantangan Transformasi Kesehatan dalam Mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan

## Ringkasan Eksekutif

- ▶ Transformasi kesehatan ditujukan untuk memperkuat sistem layanan kesehatan menghadapi tantangan di masa depan dan meningkatkan kesehatan masyarakat secara keseluruhan. Transformasi kesehatan melibatkan infrastruktur, kebijakan, dan budaya sekitar kesehatan. Ketidaksetaraan akses dan layanan kesehatan, perubahan iklim, beban penyakit baik menular maupun tidak menular, serta keterbatasan sumber daya dan keuangan di sektor kesehatan menjadi hambatan dalam mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan (TPB).
- ▶ *Policy brief* ini ditujukan untuk memberikan wawasan mendalam tantangan transformasi kesehatan dan merumuskan langkah strategis transformasi kesehatan demi mencapai TPB.
- ▶ Pengembangan kebijakan kesehatan inklusif termasuk pendekatan holistik menjadi langkah strategis dalam mengatasi tantangan transformasi kesehatan di era global untuk mencapai TPB.
- ▶ Merekomendasikan agar Komisi IX DPR RI melakukan kerja sama yang erat dalam merumuskan kebijakan kesehatan nasional, menjalin kerja sama internasional, dan mendukung pengembangan sumber daya manusia kesehatan. Kerja sama dengan berbagai pihak juga sangat penting agar sistem layanan kesehatan menjadi lebih tangguh dan adaptif demi mencapai tujuan pembangunan yang diinginkan.



**TRI RINI PUJI LESTARI**  
Analisis Legislatif Ahli Madya  
Pusat Analisis Keparlemenan  
Bidang Kesejahteraan Rakyat  
[tri.lestari@dpr.go.id](mailto:tri.lestari@dpr.go.id)

## Pendahuluan

Kesehatan merupakan dasar pembangunan berkelanjutan dan kunci dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Kesehatan yang baik tidak hanya memberikan dampak positif pada individu, tetapi juga mendorong pembangunan di berbagai sektor. Untuk mencapai Indonesia Maju, pembangunan kesehatan menjadi pilar utama yang tidak dapat diabaikan. Pembangunan kesehatan merupakan investasi dalam proses pembangunan nasional. Bukan sekadar tentang pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, tetapi pembangunan kesehatan juga merupakan kekuatan penggerak yang membentuk pondasi bagi kemajuan seluruh bangsa (BKPK, 2022).

Peran kesehatan menjadi krusial karena kesejahteraan manusia menjadi fondasi bagi pembangunan berkelanjutan. Kesehatan yang baik tidak hanya menjadi tujuan dalam dirinya sendiri (*Sustainable Development Goal 3: Good Health and Well-being*), tetapi juga berperan sebagai katalisator untuk pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan (TPB) secara keseluruhan atau menjamin kehidupan yang sehat dan meningkatkan kesejahteraan bagi semua orang di segala usia (United Nations, 2023).

Untuk mewujudkan TPB, masalah kesehatan tidak hanya tanggung jawab sektor kesehatan, tetapi juga menjadi fokus utama untuk mencapai tujuan pembangunan yang lebih luas. Untuk itu, kesehatan tidak dapat dipisahkan dari aspek pembangunan lainnya karena kesehatan yang buruk dapat menjadi hambatan untuk mencapai tujuan ekonomi, pendidikan, dan ketahanan lingkungan. Sebaliknya, pembangunan yang berkelanjutan dapat meningkatkan kesehatan melalui peningkatan akses terhadap pendidikan, pekerjaan yang layak, dan lingkungan yang bersih. Melalui webinar dari Pusat Kebijakan dan Manajemen Kesehatan Fakultas Kedokteran, Kesehatan Masyarakat, dan Keperawatan Universitas Gadjah Mada pada tanggal 2 Februari 2023, ditemukan bahwa sektor kesehatan di Indonesia sedang mengalami perubahan besar yang disebut sebagai transformasi kesehatan. Tujuannya untuk memperkuat sistem layanan kesehatan, menghadapi tantangan di masa depan, dan meningkatkan kesehatan masyarakat secara keseluruhan. Transformasi kesehatan fokus pada integrasi pelayanan pendidikan dan kesehatan, penguatan manajemen mutu, serta peningkatan resiliensi terhadap krisis. Meski ada hambatan seperti distribusi tenaga kerja kesehatan yang belum merata dan perluasan pendanaan layanan kesehatan yang efisien, tetapi ada peluang besar, terutama melalui langkah-langkah digitalisasi dalam layanan kesehatan.

Hal ini membuka kesempatan untuk meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan kesehatan, serta membawa sektor ini ke era yang lebih modern. Keberhasilan transformasi kesehatan bergantung pada kerja sama erat antara pemerintah, sektor kesehatan, dan masyarakat, sehingga Indonesia memiliki potensi besar untuk mencapai sistem layanan kesehatan yang lebih tangguh dan adaptif. Transformasi kesehatan bukan hanya perubahan struktural, tetapi juga perjalanan menuju masa depan yang lebih sehat dan maju bagi seluruh penduduk Indonesia (PKMK FK-KMK UGM, 2023).

Berdasarkan hasil webinar tersebut dapat disimpulkan bahwa transformasi kesehatan menjadi kunci untuk meraih tujuan kesehatan global dan TPB secara menyeluruh. Walau banyak kemajuan telah dicapai, tetapi tantangan seperti ketidaksetaraan akses terhadap layanan kesehatan, beban penyakit yang terus berkembang, dan risiko krisis kesehatan global, seperti pandemi, memerlukan perubahan fundamental dalam pendekatan kesehatan.

Transformasi kesehatan merupakan upaya untuk mengubah sistem kesehatan yang sudah ada agar lebih efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan kesehatan. Tujuannya untuk meningkatkan kualitas pelayanan, memperluas aksesibilitas, dan mengurangi disparitas dalam kesehatan antarwilayah (Dinkes Jogja, 2023). Di era globalisasi yang semakin kompleks, transformasi kesehatan menjadi imperatif mendesak dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan. Melalui transformasi kesehatan, diupayakan proses perubahan dan perbaikan dalam sistem perawatan kesehatan dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas, aksesibilitas, efisiensi, dan hasil kesehatan bagi individu dan populasi. Transformasi kesehatan mencakup berbagai aspek seperti sistem perawatan kesehatan, teknologi kesehatan, praktik klinik, manajemen data, dan pendidikan kesehatan (Agustina, 2023).

Sampai saat ini masih terdapat hambatan yang perlu diatasi. Disparitas capaian pembangunan antardaerah, seperti akses fasilitas dan tenaga kesehatan yang terbatas serta kejadian penyakit menular seperti kusta dan malaria yang tinggi di wilayah bagian tengah dan timur Indonesia menjadi salah satu tantangan yang dihadapi untuk meningkatkan status kesehatan (Arlinta, 2023). Oleh karena itu, pemahaman mendalam terhadap konteks global dan dinamika internal sektor kesehatan sangat diperlukan untuk merumuskan kebijakan dan strategi yang relevan dan efektif. Di sisi

lain, Indonesia sebagai bangsa juga harus bekerja keras dan menjadikan kondisi ini sebagai peluang dan memanfaatkan peluang ini sebagai momentum lolos dari *middle income trap*, menjadi negara berpendapatan tinggi, serta mencapai visi Indonesia Emas 2045 (BKPK, 2023).

*Policy brief* ini bertujuan untuk memberikan wawasan mendalam tentang tantangan transformasi kesehatan dan merumuskan langkah-langkah strategis dalam transformasi kesehatan demi mencapai TPB. Diharapkan *policy brief* ini dapat menjadi panduan bagi Anggota Komisi IX DPR RI dalam membuat kebijakan baik di tingkat nasional maupun internasional, untuk meningkatkan kesehatan masyarakat secara berkelanjutan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan yang diinginkan.

## Tantangan di Sektor Kesehatan

Upaya untuk mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan di sektor kesehatan menghadapi tantangan yang kompleks. Salah satu tantangan utamanya adalah ketidaksetaraan akses dan layanan kesehatan. Di wilayah terpencil, sering kali infrastruktur terbatas. Akses menuju fasilitas kesehatan juga masih sulit. Selain itu, masyarakat dengan ekonomi yang lebih baik cenderung lebih mudah mengakses layanan kesehatan berkualitas, sementara yang kurang mampu menghadapi kendala finansial. Perempuan juga sering menghadapi hambatan sosial dan budaya yang mempersulit akses mereka. Kondisi ini adalah masalah yang perlu segera diatasi agar semua orang bisa mendapatkan layanan kesehatan yang adil.

*Kedua*, perubahan iklim merupakan tantangan serius bagi sektor kesehatan. Peningkatan suhu global bisa menyebabkan penyebaran penyakit dan masalah kesehatan yang serius. Bencana alam seperti banjir, badai, dan kebakaran hutan tidak hanya langsung membahayakan fisik, masyarakat tetapi juga merusak infrastruktur kesehatan dan menyulitkan akses terhadap layanan kesehatan. Penyakit yang dibawa oleh vektor, seperti malaria atau demam berdarah menjadi lebih sulit diprediksi dan dikendalikan. Hal ini tidak hanya masalah besar untuk kesehatan masyarakat, tetapi juga meningkatkan risiko bagi warga yang tinggal di daerah rawan bencana dan memiliki infrastruktur kesehatan yang kurang tangguh.

*Ketiga*, beban penyakit menular dan tidak menular menjadi hambatan besar dalam mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan. Penyakit menular, seperti wabah virus, infeksi bakteri, dan penyakit tropis,

menjadi ancaman serius yang dapat melanda populasi secara cepat dan merata. Contohnya, pandemi influenza dan pandemi COVID-19, menunjukkan betapa rentannya manusia terhadap serangan mikroorganisme patogenik yang dapat menyebar cepat di era globalisasi. Di sisi lain, penyakit tidak menular, seperti penyakit kardiovaskular, diabetes, dan kanker semakin banyak, terutama karena gaya hidup dan urbanisasi. Situasi ini menunjukkan perlunya pendekatan yang holistik dan berkelanjutan untuk mengatasi beban penyakit agar bisa mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan di sektor kesehatan.

*Keempat*, keterbatasan dana dan sumber daya kesehatan, terutama di negara-negara berpenghasilan rendah. Keterbatasan dana ini memengaruhi pengadaan peralatan kesehatan, pelatihan tenaga kesehatan, dan pelaksanaan program pencegahan, yang seringkali terhambat karena keterbatasan anggaran. Situasi ini menunjukkan pentingnya dukungan finansial yang terus-menerus untuk menjaga agar sektor kesehatan di seluruh dunia bisa terus berkembang dan berjalan dengan baik.

*Kelima*, ketidakpahaman dan kurangnya kesadaran tentang kesehatan di kalangan masyarakat dapat meningkatkan risiko penyebaran penyakit. Hal ini disebabkan masyarakat yang tidak memiliki pemahaman yang memadai tentang pentingnya pencegahan penyakit, vaksinasi, dan praktik kesehatan yang baik cenderung lebih rentan terhadap penyebaran penyakit. Selain itu, kurangnya kesadaran diri juga dapat menghambat partisipasi dalam program kesehatan. Dengan meningkatkan pengetahuan dan kesadaran kesehatan di masyarakat, diharapkan akan ada peningkatan partisipasi dalam upaya pencegahan dan perawatan kesehatan, serta penurunan risiko penyebaran penyakit.

## Langkah-langkah Strategis

Mengembangkan kebijakan kesehatan yang inklusif sangat penting untuk menuju tujuan pembangunan berkelanjutan. Sejalan dengan kegiatan transformasi kesehatan dari Kemkes yang mencakup 6 jenis transformasi (Kemkes, 2023), ada empat langkah strategis yang dapat diambil untuk mengatasi tantangan dalam transformasi kesehatan. *Pertama*, penguatan sistem kesehatan primer. Sistem ini tidak hanya peduli dengan penyembuhan penyakit, tetapi juga fokus pada pencegahan, promosi kesehatan, dan manajemen kondisi kronis. Tujuannya adalah memberikan akses layanan kesehatan yang lebih baik dan terjangkau kepada masyarakat, sehingga meningkatkan kualitas hidup jangka panjang. Sistem

kesehatan primer juga berperan sebagai katalisator untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang gaya hidup sehat dan deteksi dini. Akses universal bukan hanya tentang mudahnya mencapai fasilitas kesehatan, tetapi juga tentang kepastian bahwa layanan kesehatan terjangkau bagi semua lapisan masyarakat.

Meskipun strategi ini menjanjikan untuk mencapai kesehatan bagi semua (universal), tetapi memiliki kelemahan pada aspek pembiayaan. Keterbatasan dana sering menjadi hambatan utama untuk menjaga infrastruktur kesehatan primer beroperasi, sumber daya manusia terlatih sulit didapat, dan program pencegahan sulit dijalankan. Kelemahan lainnya terletak pada kekurangan sumber daya manusia terlatih, seperti dokter, perawat di tingkat primer. Untuk mengatasi kondisi ini, perlu ada peningkatan kapasitas dan kualitas sumber daya manusianya, serta memastikan pemerataan distribusinya, termasuk di daerah terpencil. Meskipun ada hambatan, upaya penguatan sistem kesehatan primer diharapkan membawa dampak positif pada kesehatan masyarakat secara keseluruhan. Investasi yang tepat di sumber daya manusia, pendidikan, dan pelatihan di tingkat primer diharapkan dapat meningkatkan kualitas layanan kesehatan. Kolaborasi yang baik antara pemerintah, lembaga internasional, dan sektor swasta juga diperlukan untuk mengatasi masalah pembiayaan dan kekurangan sumber daya manusia.

*Kedua*, peningkatan infrastruktur kesehatan. Hal ini penting agar sistem kesehatan menjadi lebih baik. Dana diinvestasikan dalam pembangunan fasilitas medis, peralatan untuk diagnostik, dan sistem transportasi medis. Dengan meningkatkan infrastruktur kesehatan, diharapkan dapat memberikan dampak positif yang lebih besar pada kesehatan masyarakat. Keuntungannya adalah akses lebih mudah ke layanan kesehatan. Dengan membangun fasilitas medis di berbagai tempat, terutama di daerah pedesaan atau terpencil, masyarakat bisa mendapatkan perawatan tanpa harus bepergian jauh. Hal ini membantu mengatasi perbedaan akses kesehatan antarwilayah.

Namun, ada juga kelemahan dalam strategi ini. Biaya investasi yang tinggi bisa menjadi masalah, terutama bagi negara-negara dengan sumber daya terbatas. Pemeliharaan fasilitas medis juga bisa mengurangi keefektifan investasi jangka panjang. Distribusi infrastruktur yang tidak merata, terutama di daerah terpencil, bisa menjadi kendala untuk mencapai akses kesehatan yang seimbang. Untuk mengatasi kendala ini, diperlukan perencanaan yang cermat, manajemen

yang efisien, dan kerja sama antara sektor publik dan swasta. Hal ini perlu melibatkan pengembangan strategi yang komprehensif, termasuk perencanaan yang berkelanjutan, pemeliharaan rutin, dan pemahaman mendalam tentang kebutuhan kesehatan masyarakat di setiap wilayah. Dengan pendekatan yang terintegrasi, peningkatan infrastruktur kesehatan diharapkan dapat memberikan manfaat maksimal bagi kesejahteraan masyarakat.

*Ketiga*, inovasi teknologi dalam pelayanan kesehatan membawa sejumlah keuntungan yang bagus. Salah satunya adalah membuat layanan kesehatan lebih efisien. Penggunaan telemedisin, rekam medis elektronik, dan aplikasi kesehatan, mengakibatkan para penyedia layanan kesehatan bisa memberikan pelayanan tanpa harus berada di tempat yang sama dengan pasien. Hal ini tidak hanya menghemat waktu, tapi juga membuat pelayanan kesehatan lebih cepat dan efisien. Teknologi baru juga bisa membuat diagnosis lebih akurat. Alat diagnostik canggih dan pemantauan pasien secara *real time* membantu dokter membuat keputusan yang lebih tepat dan cepat.

Namun, seperti semua inovasi, ada juga kelemahan yang perlu diperhatikan. Keamanan data menjadi hal kritis, terutama ketika berurusan dengan informasi medis yang bersifat pribadi. Keamanan yang lemah dapat membahayakan kerahasiaan dan integritas data pasien. Selain itu, tidak semua orang memiliki akses yang sama ke teknologi. Meskipun teknologi terus berkembang, beberapa orang mungkin tidak bisa mengakses perangkat atau internet yang diperlukan untuk layanan kesehatan digital. Hal ini bisa memperburuk kesenjangan kesehatan. Selain itu, meskipun teknologi membuat proses lebih efisien, kehilangan kebersamaan dalam hubungan antara



pasien dan dokter bisa menjadi dampak negatif. Hubungan baik antara pasien dan dokter sering dianggap sebagai hal penting dalam pengobatan dan pemulihan. Jadi, penting bagi kebijakan untuk seimbang, memaksimalkan manfaat teknologi sambil mengatasi masalah yang muncul.

*Keempat*, peningkatan kapasitas sumber daya manusia kesehatan merupakan langkah dasar untuk membuat sistem kesehatan lebih baik. Strateginya melibatkan pelatihan, pengembangan, dan pemeliharaan tenaga kesehatan yang kompeten. Keuntungannya besar, karena dengan meningkatkan keterampilan dan pengetahuan tenaga kesehatan, bisa memberikan layanan yang lebih baik dan sesuai dengan standar terbaru. Hal ini langsung berdampak pada kesehatan masyarakat, membantu penanganan penyakit dan memberikan solusi perawatan yang lebih inovatif. Peningkatan keterampilan dan pengetahuan tenaga kesehatan juga membantu sistem kesehatan secara keseluruhan. Melalui tim yang terlatih, sistem kesehatan bisa lebih baik dalam menanggapi berbagai masalah, dari penanganan penyakit hingga upaya pencegahan dan promosi kesehatan. Hal ini membuat sistem lebih responsif terhadap perubahan kebutuhan kesehatan masyarakat.

Namun, biaya pelatihan yang tinggi sering menjadi kendala, terutama bagi negara dengan anggaran kesehatan yang terbatas. Investasi untuk melatih sumber daya manusia kesehatan bisa menjadi beban finansial yang besar. Masalah rekrutmen dan retensi juga perlu diatasi. Tenaga kesehatan yang telah dilatih dengan biaya besar dapat pindah ke tempat lain untuk mencari peluang yang lebih baik. Oleh karena itu, strategi ini perlu didukung dengan kebijakan yang mendukung rekrutmen dan retensi, seperti insentif finansial, kondisi kerja yang memadai, dan peluang pengembangan karir. Manajemen sumber daya manusia yang baik juga penting untuk memastikan investasi dalam pelatihan dan pengembangan memberikan dampak optimal bagi sistem kesehatan. Memahami dengan baik keuntungan dan kelemahan dari peningkatan kapasitas sumber daya manusia kesehatan tersebut sangat penting, karena bisa membantu dalam merancang langkah-langkah yang tepat untuk membuat sistem kesehatan yang kuat dan berkualitas.

## Keterlibatan Pihak Terkait

Keberlanjutan dan keterlibatan masyarakat merupakan hal penting dalam meningkatkan hasil dari perubahan sistem kesehatan. Keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan kesehatan merupakan langkah

yang sangat diperlukan. Hal ini membantu kebijakan kesehatan menjadi lebih diterima oleh masyarakat, sesuai dengan kebutuhan dan nilai-nilai lokal. Keuntungannya banyak, seperti meningkatkan partisipasi dalam program-program kesehatan, membangun dukungan yang kuat dari masyarakat, dan membuat kebijakan lebih sesuai dengan kebutuhan orang-orang di sekitar. Meski begitu, ada juga tantangan yang perlu diatasi, seperti sulitnya mendapatkan pandangan dari semua lapisan masyarakat dan memastikan bahwa keterlibatan tersebut benar-benar mencerminkan kebutuhan semua orang. Untuk mengatasi hal ini, perlu upaya keras untuk mendengarkan suara semua orang, terutama yang mungkin sulit dijangkau atau kurang terwakili. Konsultasi dan dialog harus benar-benar memahami keberagaman dan kompleksitas masyarakat yang terlibat. Melalui pendekatan hati-hati, keterlibatan masyarakat dapat menjadi kunci untuk membuat transformasi kesehatan yang berhasil dan berkelanjutan.

Di sisi lain, sektor swasta dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) juga memiliki peran penting dalam transformasi kesehatan. Sektor swasta membawa inovasi teknologi dan manajemen yang dapat diterapkan dengan cepat, serta investasi finansial yang dapat membantu mengatasi kekurangan anggaran pemerintah. Keberadaan LSM juga penting karena memiliki pengetahuan mendalam tentang kebutuhan masyarakat dan berperan sebagai advokat, serta memastikan suara masyarakat diakui dalam kebijakan kesehatan. Namun, ada juga risikonya, terutama jika kepentingan ekonomi sektor swasta tidak sejalan dengan kesehatan masyarakat. Regulasi yang lemah bisa menimbulkan masalah, dan perlu diperhatikan perlindungan pada kesehatan masyarakat. Dengan memanfaatkan keuntungan sekaligus mengatasi risiko, pemerintah bisa membuat sektor swasta dan LSM berperan maksimal dalam transformasi kesehatan yang berkelanjutan.

Keberlanjutan keuangan sangat penting dalam mendukung transformasi kesehatan dalam jangka panjang. Pendanaan yang konsisten diperlukan untuk membiayai infrastruktur kesehatan, pelatihan sumber daya manusia, dan program pencegahan. Dengan keuangan yang terjamin, dapat mengurangi risiko ketidaksetaraan layanan dan mengatasi masalah yang muncul. Namun, ada juga kelemahannya, seperti ketergantungan pada sumber daya keuangan tertentu, misalnya, anggaran pemerintah, yang bisa berubah-ubah dan menimbulkan ketidakpastian. Selain itu, ada juga tantangan dalam menerapkan mekanisme keuangan yang adil dan inklusif.

## Rekomendasi Kebijakan

Anggota Komisi IX DPR RI memegang peran penting dalam mendukung transformasi kesehatan yang berkelanjutan. *Pertama*, Anggota Komisi IX DPR RI dapat berperan aktif dalam merumuskan dan memperkuat kebijakan kesehatan nasional. Hal ini melibatkan peninjauan, pembaruan, dan perbaikan peraturan terkait sistem kesehatan. Kolaborasi dengan Kementerian Kesehatan dan lembaga terkait lainnya juga penting untuk memastikan kebijakan yang dibuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan mencerminkan prinsip-prinsip transformasi kesehatan.

*Kedua*, Anggota Komisi IX DPR RI dapat memainkan peran penting dengan berkolaborasi secara internasional untuk memperoleh pengetahuan, praktik terbaik, dan pengalaman dari negara-negara yang telah berhasil melakukan transformasi kesehatan. Anggota Komisi IX DPR RI dapat mendukung inisiatif kerja sama internasional dengan aktif berpartisipasi dalam forum internasional dan menjalin kemitraan dengan parlemen dari negara-negara lain. Hal ini dapat membawa ide-ide baru dan wawasan yang dapat mendukung perbaikan kebijakan kesehatan nasional.

*Ketiga*, Anggota Komisi IX DPR RI dapat membantu pengembangan sumber daya manusia kesehatan dengan memainkan peran dalam mengawasi dan mengevaluasi kebijakan pendidikan kesehatan, pelatihan, dan peningkatan kapasitas tenaga kesehatan. Dalam hal ini dapat berkolaborasi dengan pihak terkait untuk memastikan ketersediaan tenaga kesehatan yang berkualitas dan terlatih sesuai dengan kebutuhan sistem kesehatan yang terus berkembang.

*Keempat*, Anggota Komisi IX DPR RI memiliki peran penting dalam memastikan keberlanjutan dan efektivitas transformasi kesehatan di Indonesia melalui fungsi monitoring dan evaluasi. Dengan mendukung sistem pemantauan yang efektif dan penggunaan teknologi, serta memberikan dukungan evaluasi berkala, dapat menilai dampak kebijakan kesehatan. Melalui partisipasi aktif, Anggota Komisi IX DPR RI juga perlu memastikan transparansi dalam proses monitoring dan evaluasi, meningkatkan akuntabilitas, melibatkan masyarakat dalam perbaikan kebijakan kesehatan serta memastikan bahwa transformasi kesehatan mendapat dukungan yang diperlukan untuk mencapai tujuan kesehatan nasional yang optimal.

## Daftar Pustaka

- Agustina, W. N. (2023, November 12). Transformasi kesehatan untuk indonesia maju. *Suara Muhammadiyah*. <https://www.suaramuhammadiyah.id/read/transformasi-kesehatan-untuk-indonesia-maju>
- Arlinta, D. (2023, Juni 1). Disparitas jadi tantangan pembangunan kesehatan nasional. *Kompas*. <https://www.kompas.id/baca/bebas-akses/2023/05/31/disparitas-jadi-tantangan-pembangunan-kesehatan-nasional>
- Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan, Kementerian Kesehatan. (2022, Desember 13). *Transformasi kesehatan sukseskan tujuan pembangunan kualitas hidup masyarakat*. <https://www.badankebijakan.kemkes.go.id/transformasi-kesehatan-sukseskan-tujuan-pembangunan-kualitas-hidup-masyarakat/>
- Badan Kebijakan Pembangunan Kesehatan, Kementerian Kesehatan. (2023, November 13). *Mewujudkan transformasi kesehatan mencapai Indonesia maju*. <https://www.badankebijakan.kemkes.go.id/mewujudkan-transformasi-kesehatan-mencapai-indonesia-maju/>
- Dinas Kesehatan Jogja. (2023). *Transformasi sistem kesehatan: harapan, tantangan, dan kesiapan daerah dalam implementasinya*. <https://dinkes.jogjapro.go.id/berita/detail/transformasi-sistem-kesehatan-harapan-tantangan-dan-kesiapan-daerah-dalam-implementasinya#:~:text=Transformasi%20sistem%20kesehatan%20merupakan%20suatu,efisien%20dalam%20memberikan%20pelayanan%20kesehatan>
- Kementerian kesehatan. (2023). *Transformasi kesehatan Indonesia*. <https://www.kemkes.go.id/id/layanan/transformasi-kesehatan-indonesia>
- Pusat Kebijakan dan Manajemen Kesehatan Fakultas Kedokteran, Kesehatan Masyarakat, dan Keperawatan Universitas Gadjah Mada. (2023, Februari 2). *Outlook kebijakan kesehatan “Transformasi sistem kesehatan Indonesia: Prospek dan tantangan”* [Video]. You Tube. <https://www.youtube.com/watch?v=PsT9g8VnldY>
- United Nations. (2023, August). *What is goal 3-good health and well-being?* [https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2023/09/Goal-3\\_Fast-Facts.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2023/09/Goal-3_Fast-Facts.pdf)





© Badan Keahlian DPR RI  
2024