

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Keberadaan Undang-undang di Indonesia karena memberi manfaat yang luar biasa bagi peradaban manusia antara lain menjamin hak-hak asasi manusia, mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan memberikan perlindungan kepada segenap warga negara, negara menjadi terkendali, supremasi keadilan bisa berjalan, menjaga norma-norma yang berlaku di masyarakat, dan masyarakat Indonesia dapat bersatu dalam kerukunan meskipun dibingkai dalam perbedaan. (Patrialis Akbar, 2010) Indonesia adalah negara hukum sesuai dengan Undang-undang Dasar Tahun 1945 pada Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”, maka dengan ketentuan tersebut tidak akan lepas dengan peraturan perundang-undangan, adanya lembaga legislatif di Indonesia yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) yang memiliki tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi pengawasan.

Badan Legislasi (Baleg) dibentuk oleh DPR RI dan merupakan alat kelengkapan DPR RI yang bersifat tetap. DPR RI menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Legislasi (Baleg) pada permulaan masa keanggotaan DPR RI, permulaan tahun sidang dan setiap masa sidang. Jumlah anggota Badan Legislasi (Baleg) paling banyak 2 (dua) kali jumlah anggota komisi, yang mencerminkan Fraksi dan komisi. Untuk Periode 2019-2024 Badan Legislasi (Baleg) memiliki anggota yang mewakili dari 9 (sembilan) fraksi. Tugas Badan Legislasi (Baleg) sebagaimana diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pembentukan Undang-undang merupakan salah satu unsur yang penting disamping unsur yang lainnya dalam rangka pembangunan hukum nasional, sementara itu untuk menghasilkan undang-undang yang sesuai dengan dinamika masyarakat dan tidak tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan yang ada (secara horizontal), dan tidak bertentangan

dengan Undang-Undang Dasar 1945 (secara vertikal). Diperlukan pembentukan undang-undang yang dilakukan secara terencana, terpadu dan sistematis. melalui Program Legislasi Nasional, dengan memperhatikan skala prioritas sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Program pembentukan undang-undang yang disusun berdasarkan atas; perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, perintah ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, perintah undang-undang lainnya.

COVID-19 merupakan jenis virus baru yang awal mulanya ditemukan di Kota Wuhan, China, hal ini berdasarkan adanya laporan dari *WHO China Country Office* pada tanggal 31 Desember 2019 yang menyatakan bahwa telah terjadi kasus pneumonia yang belum diketahui etiologinya. Kemudian pada 7 Januari 2020, pemerintah China menyatakan bahwa pneumonia yang terjadi di Kota Wuhan sebagai klaster *Novel Corona virus* yang kemudian di ditetapkan sebagai *SARSCOV-2/ Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*, didasarkan kepada persebarannya yang cepat dan telah menginfeksi banyak negara, maka pada tanggal 30 Januari 2020, WHO menetapkan COVID-19 sebagai *Public Health Emergency of International Concern (PHEIC)* atau disebut juga dengan kedaruratan kesehatan masyarakat yang meresahkan dunia (Putra, ZA, & Bimo, 2020).

COVID-19 dilihat dari kluster virusnya dapat dikatakan sebagai virus menular yang mana ketika seseorang sudah terpapar COVID-19 maka dapat menularkannya kepada orang lain sehingga disebut sebagai penyakit menular. Secara konseptual penyakit menular dikategorikan sebagai akut atau kronis yang mana istilah akut mengacu pada “cepat” atau kata lainnya disebut dengan “infeksi”, suatu kondisi yang mana respon imun relatif cepat menghilangkan patogen setelah periode waktu yang singkat (dalam hitungan hari atau minggu) (Djafri, 2015). Berdasarkan kepada kelompok penyakit menular yang mana dikelompokkan kepada 3 (tiga) kelompok yaitu: Pertama, penyakit yang sangat berbahaya karena angka kematian cukup tinggi. Kedua, penyakit menular tertentu yang dapat menimbulkan kematian dan cacat, walaupun akibatnya lebih ringan dari yang pertama. Ketiga,

penyakit menular yang jarang menimbulkan kematian dan cacat tetapi dapat mewabah yang menimbulkan kerugian materi (Darmawan, 2016), maka COVID-19 dapat dikelompokkan sebagai penyakit yang sangat berbahaya dikarenakan angka kematian sangat tinggi. Dari penjelasan tersebut diatas maka masa pandemi merupakan rentang waktu dari ditetapkan sebagai penyakit berbahaya, atau awal ditemukannya varian Covid-19 tersebut sampai penyebaran virus tersebut di nyatakan selesai oleh pemerintah.

Dalam situasi pandemi saat ini, Beragam persoalan di segala sektor mengemuka akibat dari mewabahnya pandemi Covid-19. Pandemi Covid-19 di Indonesia menyebabkan krisis sosial-ekonomi yang dampaknya dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Selain risiko ekonomi dan kesiapan sektor kesehatan, dalam agenda menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) di Indonesia juga perlu diperhatikan. Salah satu tantangan yang tidak ringan di tengah upaya menangani penyebaran COVID-19 adalah agenda besar Badan Legislasi (Baleg) dalam menyusun Undang-Undang.

Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan RI, Prof. Dr. Mohammad Mahfud MD, S.H., S.U., mengemukakan Hukum di Indonesia mempunyai beberapa tahapan dimulai dari segi pembuatan, pelaksanaan, dan penegakan hukum. Pembuatan hukum saat ini, dalam arti hubungan antara pemerintah dan Badan Legislasi (Baleg) DPR RI untuk membuat produk-produk legislasi masih tetap berjalan seperti biasa namun dengan pola yang berbeda. Rapat dan pembahasan pun melalui media online. Dalam situasi seperti ini pemerintah masih bisa membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) dan Undang-Undang (UU), dengan memperhatikan aturan pencegahan Covid-19 namun agak sulit untuk bergerak leluasa dan kreatif seperti sebelum ada pandemi. Program legislasi nasional tahun 2015-2019 terdiri atas 185 Rancangan Undang-undang dan 17 Rancangan Undang-undang kumulatif terbuka, yaitu Rancangan Undang-Undang (RUU) di luar Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang dalam keadaan tertentu dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden.

Table 1.1
Program Legislasi Nasional Tahun 2015 – 2019

Naskah Akademik/Draft RUU disiapkan oleh	RUU Prolegnas	RUU Kumulatif	Jumlah
DPR RI	73	1	74
DPD	12	-	12
Pemerintah	51	16	67
DPR dan Pemerintah	22	-	22
DPR dan DPD	16	-	16
Pemerintah dan DPD	7	-	7
DPR, Pemerintah dan DPD	5	-	5

Sumber: www.dpr.go.id

Program legislasi nasional tahun 2020-2024 terdiri atas 248 Rancangan Undang-undang dan 25 Rancangan Undang-undang kumulatif terbuka, yaitu Rancangan Undang-Undang (RUU) di luar Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang dalam keadaan tertentu dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden.

Tabel 1.2
Program Legislasi Nasional Tahun 2020 - 2024

Naskah Akademik/Draft RUU disiapkan oleh	RUU Prolegnas	RUU Kumulatif	Jumlah
DPR RI	115	14	129
DPD	23	-	23
Pemerintah	44	11	55
DPR dan Pemerintah	33	-	33
DPR dan DPD	24	-	24
Pemerintah dan DPD	1	-	1
DPR, Pemerintah dan DPD	8	-	8

Sumber: www.dpr.go.id

Program legislasi nasional dijabarkan kembali dalam program legislasi nasional tahun anggaran atau biasa disebut dengan program legislasi nasional Rancangan Undang-Undang (RUU) prioritas tahunan.

Tabel 1.3

Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2020 - 2021

Tahun	Naskah Akademik/Draft RUU disiapkan oleh	RUU Prolegnas	RUU Kumulatif	Jumlah
2020	DPR RI	36	-	36
	Pemerintah dan DPR	3	-	3
	Pemerintah	10	10	20
	DPD RI	1	-	1
2021	DPR RI	19	-	19
	Pemerintah dan DPR	2	-	2
	Pemerintah	10	2	12
	DPD RI	2	-	2

Sumber: www.dpr.go.id

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan ada tahapan yang harus dilalui yaitu proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang (RUU). Proses pengharmonisasian ini bertujuan untuk memastikan bahwa Undang-Undang yang dihasilkan harus sesuai dengan konstitusi. Namun masih ada permasalahan pada penyelesaian proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang (RUU) yang tidak sesuai dengan waktu yang telah ditargetkan, dikarenakan tidak ada titik temu antara pengusul Rancangan Undang-Undang (RUU) dengan Badan Legislasi dan juga situasi pandemi Covid-19. Kelancaran proses pengharmonisasian di dalam situasi pandemi Covid-19 ini sangat penting karena akan berpengaruh terhadap target waktu yang ditetapkan dan pembahasan pada tahap berikutnya. Wakil Ketua Badan Legislasi (Baleg) DPR RI, Willy Aditya menyampaikan bahwa pelaksanaan rapat DPR karena pandemi Covid-19 secara virtual melalui TVR Parlemen, *YouTube* DPR, dan *Facebook* DPR justru membuka ruang partisipasi masyarakat secara luas. Masyarakat dapat

langsung mengakses atau mengikuti rapat DPR melalui berbagai media sosial terkait pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang (RUU). Kinerja Badan Legislasi (Baleg) DPR RI dipengaruhi oleh pandemi Covid-19. Rapat DPR diselenggarakan secara terbatas dan hanya mengizinkan beberapa perwakilan fraksi hadir secara fisik, selebihnya harus hadir secara virtual. Ketentuan ini berlaku, baik pada rapat komisi, badan, maupun rapat Pimpinan DPR.

Target penyelesaian yang tinggi pada Prolegnas Prioritas 2021, menunjukkan bahwa DPR dan pemerintah tidak melakukan refleksi atas kinerja legislasi yang mereka lakukan selama ini. Berdasarkan catatan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) selama enam tahun terakhir, penyelesaian target Prolegnas prioritas tahunan tidak pernah tercapai. Selain target yang tidak realistis, cara DPR menentukan Rancangan Undang-Undang (RUU) mana yang akan dibahas terlebih dahulu juga patut dipertanyakan. Di luar capaian kuantitas, kualitas legislasi juga jauh dari harapan. Pertama dari sisi proses, terlihat dari ketidakpatuhan DPR dan pemerintah terhadap prosedur pembentukan Undang-Undang. Pelaksanaan fungsi legislasi pada dasarnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 (UU PPP). Pencapaian target hasil legislasi merupakan tolak ukur dari keberhasilan kinerja, karena Badan Legislasi sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai peran yang penting dalam memacu kinerja legislasi, namun dari hasil Undang-Undang yang disahkan terlihat bahwa, setiap tahunnya cenderung menurun apalagi dalam situasi pandemi Covid-19 saat ini.

Berdasarkan data dari Sekretariat Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, target proritas tahun 2020 (per 17 September 2020) Sepanjang 2020, target kinerja legislasi DPR yakni Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas 2020 DPR jauh dari target. Awalnya, Prolegnas Prioritas 2020 menargetkan 50 RUU. Tapi pertengahan tahun diubah menjadi 37 RUU. Faktanya, hanya 8 RUU yang mampu dirampungkan dengan rincian 1 RUU nonkumulatif terbuka dan sisanya 7 RUU kumulatif terbuka.

Ditetapkan sebanyak 50 Rancangan Undang-Undang (RUU), namun hanya 8 RUU yang sudah di sahkan menjadi Undang-undang yaitu:

1. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
2. RUU tentang Pengesahan Persetujuan Kemitraan Ekonomi Komprehensif Indonesia – Australia (*Indonesia – Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement*).
3. RUU tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease (Covid-19) dan atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang.
4. RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang.
5. RUU Tentang Pengesahan Perjanjian Bantuan Hukum Timbal Balik dalam Masalah Pidana Antara Republik Indonesia dan Konfederasi Swiss (*Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters between the Republic of Indonesia and the Swiss Confederation*).
6. RUU Tentang Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah RI dan Kabinet Menteri Ukraina tentang Kerjasama dalam Bidang Pertahanan (*Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Cabinet of Ministers of Ukraina on Cooperation in the Field of Defence*).
7. RUU Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
8. RUU Tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2019.

Tabel 1.4
Undang-Undang yang disahkan dalam Program Legislasi Nasional Prioritas
Tahun 2015-2021

No.	Tahun	Rincian	RUU	Undang-Undang
1.	2015	RUU Prolegnas	40	3
		RUU Kumulaif	14	2
2.	2016	RUU Prolegnas	51	10
		RUU Kumulaif	9	-
3.	2017	RUU Prolegnas	52	6
		RUU Kumulaif	11	-
4.	2018	RUU Prolegnas	49	4
		RUU Kumulaif	4	-
5.	2019	RUU Prolegnas	54	12
		RUU Kumulaif	9	9
6.	2020	RUU Prolegnas	37	1
		RUU Kumulaif	7	7
7.	2021	RUU Prolegnas	37	2
		RUU Kumulaif	5	5

Sumber: Sekretariat Badan Legislasi DPR RI

Selain minimnya capaian Undang-Undang yang disahkan di Dewan Perwakilan Rakyat, masih banyak Undang-Undang yang diperkarakan untuk diuji kembali (*judicial review*). Kinerja Badan Legislasi (Baleg) hingga tahun 2021 ini sangat jauh dari harapan dan cenderung menurun disituasi pandemi Covid-19. Hal tersebut tentunya berdampak pada tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja Badan legislasi karena capaian hasil legislasi merupakan salah satu penilaian masyarakat terhadap keberhasilan Dewan Perwakilan Rakyat secara keseluruhan yang selama ini berperan dalam pencapaian Program Legislasi Nasional. Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dirasa perlu dilakukan penelitian tentang Analisis Kinerja Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pada Masa Pandemi Covid- 19 Tahun 2020 – 2021.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana Gambaran Kinerja Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pada Masa Pandemi Covid- 19 Tahun 2020 – 2021?
2. Apa Faktor Pendukung dan Penghambat Kinerja Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pada Masa Pandemi Covid- 19 Tahun 2020 – 2021?
3. Bagaimanakah Pencapaian Kinerja Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pada Masa Pandemi Covid- 19 Tahun 2020 – 2021 di Analisis dengan Teori Kinerja *Balanced Scorecard*?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan, tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Menganalisis Gambaran Kinerja Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pada Masa Pandemi Covid- 19 Tahun 2020 – 2021?
2. Menganalisis Faktor Pendukung dan Penghambat Kinerja Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pada Masa Pandemi Covid- 19 Tahun 2020 – 2021?
3. Menganalisis Pencapaian Kinerja Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pada Masa Pandemi Covid- 19 Tahun 2020 – 2021 di Analisis dengan Teori Kinerja *Balanced Scorecard*?

1.4 Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah pada proses penyusunan Program Legislasi Nasional dan Rancangan Undang-Undang prioritas tahunan, pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia di tengah situasi pandemi Covid-19. Penelitian ini akan melihat secara teoritis berdasarkan Teori Kinerja Organisasi *Balanced Scorecard* (Kaplan & Norton, 1996) dalam Indomedia Pustaka (2020:51) dengan perspektif yaitu:

1. Perspektif Keuangan

Pengukuran kinerja pada perspektif finansial ditujukan untuk melihat laju pertumbuhan, jaminan keberlanjutan dan pendapatan dari organisasi bisnis (Kaplan & Norton, 1996). Hampir semua model pengukuran kinerja menempatkan perspektif finansial sebagai salah satu perspektif untuk mengukur kinerja organisasi. Perspektif finansial merupakan tolak ukur yang jelas dan relatif mudah diukur untuk melihat kinerja suatu organisasi bisnis mengalami keuntungan atau kerugian.

2. Perspektif Pelanggan

Pelanggan di ibaratkan sebagai raja yang semua keinginan dan harapannya harus dipenuhi, jika keinginan dan harapannya terpenuhi maka tercipta kepuasan pelanggan. Mengingat pentingnya perspektif pelanggan diatas, maka rancangan pengembangan model pengukuran kinerja untuk memenuhi kebutuhan konsumen dengan baik sehingga tercapai kepuasan pelanggan. (Baltacioglu, Ada, Kaplan, Yurt And, & Cem Kaplan. 2007).

3. Perspektif Bisnis Internal

Perspektif bisnis internal/operasional pada suatu organisasi bisnis menempati posisi krusial dalam pengukuran kinerja (Kaplan & Norton, 1996). Perspektif ini menggambarkan aktualisasi dari rangkaian proses pelayanan untuk memuaskan pelanggan. Jika kepuasan pelanggan terpenuhi maka diharapkan keuntungan finansial dapat diperoleh.

4. Perspektif Pertumbuhan dan Pembelajaran

Dalam pengukuran kinerja, perspektif ini merupakan pengembangan dari perspektif *learning and growth*. Perspektif ini lebih berorientasi pada sumberdaya manusia yang dimiliki oleh organisasi tersebut. (R. Bhagwat & Sharma, 2007). Sumberdaya manusia menjadi isu utama yang harus diprioritaskan, sehingga perspektif pertumbuhan dan pembelajaran dengan indikator-indikator kinerja yang berkarakteristik *intangibility* banyak digunakan di organisasi bisnis yang bergerak di sektor jasa.

1.5 Signifikan Penelitian

1.5.1 Secara Teoritis

Diharapkan dapat memperkaya konsep dan teori khususnya tentang kinerja lembaga berdasarkan Teori Kinerja Organisasi *Balanced Scorecard* (Kaplan & Norton, 1996) dalam Indomedia Pustaka (2020:51) dengan 4 perspektif: Perspektif Finansial, Perspektif Pelanggan, Perspektif Bisnis Internal, dan Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan.

1.5.2 Secara Praktis

Memberikan masukan dan pertimbangan dalam upaya meningkatkan Kinerja Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia di tengah situasi pandemi Covid-19.

1.6 Sistematika Penelitian

Penelitian ini disajikan secara sistematis dan disusun dalam bab yang saling menunjang dan berkaitan untuk membentuk satu kesatuan. Urutan dalam setiap bab tersebut adalah sebagai berikut:

A. BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang permasalahan yang menjadi topik bahasan tesis, pokok permasalahan yang perlu dijawab kaitannya dengan tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

B. BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA BERPIKIR

Bab ini menguraikan tentang penelitian sebelumnya, teori kinerja, teori fungsi legislasi dan kerangka berpikir.

C. BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini akan menjelaskan mengenai fokus penelitian, metode dan pendekatan penelitian, tempat dan waktu penelitian, teknik pemilihan informan teknik pengumpulan data, teknik analisis dan uji keabsahan data.

D. BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan tentang hasil penelitian yang dihasilkan.

E. BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Pada akhir penulisan dirumuskan kesimpulan berdasarkan hasil analisis temuan dilapangan terhadap Kinerja Badan Legislasi Pada Masa Pandemi Covid-19 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2020 - 2021 dan disajikan beberapa saran yang diharapkan dapat digunakan oleh Badan Legislasi untuk meningkatkan kinerjanya.